



ESA KÄYHKÖ

Poliisin julkinen vastuu

Tutkimus poliisin vastuusta erityisesti
legitimiteetin näkökulmasta



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston
taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston
Paavo Koli -salissa, Kanslerinrinne 1, Tampere,
19. päivänä huhtikuuta 2002 klo 12.

Acta Universitatis Tamperensis 862
University of Tampere
Tampere 2002

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos

Myynti



Tampereen yliopiston
Kirjakauppa TAJU
PL 617
33014 Tampereen yliopisto

Puh. (03) 215 6055
Fax (03) 215 7685
taju@uta.fi
<http://granum.uta.fi>

Kannen suunnittelu
Juha Siro

Painettu väitöskirja
Acta Universitatis Tamperensis 862
ISBN 951-44-5325-5
ISSN 1455-1616

Sähköinen väitöskirja
Acta Electronica Universitatis Tamperensis 168
ISBN 951-44-5326-3
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print
Tampere 2002

SISÄLTÖ

ALKUSANAT
TIIVISTELMÄ
ABSTRACT

1. JOHDANTO	10
1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA	10
1.2 VASTUUN FILOSOFIAA.....	13
1.3 TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN	16
1.4 TUTKIMUSAINEISTO JA TUTKIMUSPROSESSI	20
2. POLIISI JULKISEN VASTUUN KOHTEENA.....	23
2.1 POLIISI JULKISENA ORGANISAATIONA	23
2.1.1 Poliisiorganisaation erityisluonne.....	23
2.1.2 Nykyisen vastuurakenteen piirteitä.....	36
2.1.3 Strategisen ohjauksen kehittäminen	39
2.2 POLIISI KÄYTÄNNÖN TOIMIJANA	48
2.3 POLIISI ROOLEIHINSA MÄÄRÄYTYNEENÄ	52
2.4 POLIISIN VASTUUN KANSAINVÄLISIÄ KEHITYSPIIRTEITÄ	58
2.4.1 Vastuuperinne	58
2.4.2 Poliisiasioiden poliittinen marginalisoituminen	70
2.4.3 Byrokraattisen funktionalismin korostuminen	72
2.4.4 Poliisin julkisuuskuva ja ammattikulttuuri	74
2.4.5 Vanhan legitimitteettiperustan murtuminen	79
2.4.6 Uudet poliisimetodit ja julkinen vastuu	82
2.5 KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA POLIISISTA JULKISEN VASTUUN KOHTEENA	85
3. JULKINEN VASTUU LEGITIMITEETTIKYSYMYKSENÄ	87
3.1 VASTUUN FILOSOFISESTA ALKUPERÄSTÄ	87
3.2 VASTUUN PERUSTEISTA.....	93
3.2.1 Vastuu olemiskysymyksenä	93
3.2.2 Vastuun kantaminen	100
3.2.3 Vastuun ottaminen ja vastuuseen saattaminen	102
3.3 VASTUU HYVEINÄ	106
3.4 VASTUUN ILMENEMISMUODOISTA	109
3.4.1 Passiivinen ja aktiivinen vastuu.....	109
3.4.2 Kontrolli ja preventio	115
3.5 VASTUU RAKENTEELLISINA OMINAISUUKSINA	123
3.5.1 Vastuun neljä mallia	123
3.5.2 Korporatiivinen vastuu.....	125
3.5.3 Hierarkkinen vastuu	128
3.5.4 Kollektiivinen vastuu	130
3.5.5 Yksilöllinen vastuu	132
3.6 VASTUU YKSILÖN JA ORGANISAATION SUHTEENA	134
3.6.1 Vastuun yhdentymisen ongelma.....	134
3.6.2 Tulosajattelun mukainen vastuu.....	140
3.6.3 Laajennetun vastuun toteuttaminen	148

3.7 LEGITIMITEETTI YDINKÄSITTEENÄ	156
3.7.1 Legitimiteetti ja auktoriteettijärjestelmä.....	156
3.7.2 Friedrich-Finer keskustelu vastuusta	161
3.7.3 Finerin tulkinta Friedrichin ajatuksista.....	164
3.7.4 Dialogin olettamukset.....	166
3.7.5 Keskustelun ennakkoasenteet.....	169
3.7.6 Yhteenveto	174
3.8 YHDISTÄVIÄ NÄKÖKOHTIA JULKISESTA VASTUUSTA.....	176
4. POLIISIN KÄSITYS JULKISESTA VASTUUSTA.....	178
4.1 KÄSITYSTEN EMPIIRINEN LUOTAAMINEN.....	178
4.2 VASTUUTA LUOTAAVIEN KYSYMYSTEN RAKENTAMINEN.....	179
4.3 HAVAINTOAINEISTON HANKINTA JA TIETOJEN ANALYSOINTI	182
4.3.1 Kyselyn kohde ja otanta	182
4.3.2 Kyselyn toteuttaminen.....	183
4.4 HAVAINTOAINEISTON ANALYSOINTI.....	186
4.5 POLIISIN ARVIO JULKISEN VASTUUN PERUSTEISTA.....	187
4.5.1 Julkista vastuuta rajaavia tekijöitä	187
4.5.2 Poliisihallinnon vastuurakenne	203
4.5.3 Toimintapoliittinen vastuu	214
4.5.4 Toiminnallinen ja taloudellinen vastuu.....	222
4.5.5 Yksilöllinen ja yhteisöllinen vastuu.....	230
4.5.6 Yhteiskunnallinen vastuu	235
4.6 POLIISIN JULKISEN VASTUUN YDINALUEIDEN ETSINTÄ	239
4.6.1 Havaintoaineiston tiivistäminen.....	239
4.6.2 Poliisin vastuuketjun toimivuus.....	240
4.6.3 Tulostavastuun merkittävyys.....	251
4.6.4 Poliisin julkinen vastuu hyveinä.....	263
4.6.5 Professionaalisen vastuun ensisijaisuus.....	272
4.6.6 Poliisin legitimiteetin toteutuminen	278
4.7 YHTEENVETO ANALYYSIEN TULOKSISTA.....	284
5. TEORIAN JA EMPIRIAN KOHTAAMINEN	287
5.1 KÄSITYS POLIISIN JULKISESTA VASTUUSTA	287
5.2 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS.....	298
6. POHDINTAA.....	299
LÄHDELUETTELO.....	305
LIITTEET	
1. KYSELYN LÄHETE JA KYSYMYKSET	323
2. ROTATOITU FAKTORIMATRIISI	328

Alkusanat

Kiinnostukseni poliisin vastuun tutkimiseen on syntynyt työtehtävieni innoittamana ja halusta perehtyä aiheeseen syvällisemmin. Väitöskirjan tekeminen on antanut tähän erinomaisen mahdollisuuden. Itse tutkimuksen kannalta sisäisen ja ulkoisen tasapainon etsiminen on ollut todellista, aivan kuten vastuussakin. Toivon, että tämä näkökulma olisi kehittynyt tutkimuksessani ja voisi olla hyödyksi poliisihallinnon ja poliisitoiminnan kehittämisesä.

Professori Juha Vartolan kannustava ja luottava suhtautuminen on taannut tutkimukseni toteutumisen. Ilman professori Pentti Mannisen tilastotieteellistä asiantuntemusta tutkimukseni teoria ja empiria eivät olisi kohdanneet. Väitöskirjatyöni suuntaamiselle arvokkaita kommentteja antoivat lisensiaattityöni tarkastajat professori Ismo Lumijärvi ja professori Juha Kinnunen. Väitöskirjani esitarkastajien dosentti Sirpa Virran ja professori Markku Temmeksen kannustavat ja kriittiset kommentit saattoivat tutkimukseni päätökseen. Tutkija Asko Riutta teki arvokkaita parannusehdotuksia tieteellisen julkaisun näkökulmasta. Heille kaikille osoitan suuret kiitokseni.

Eriyisellä kiitollisuudella muistan työskentelyäni Euroopan julkisen hallinnon kehittämisskeskuksessa Maastrichtissa ja siellä tohtori Monica den Boerin asiantuntemusta kansainvälisestä poliisiyhteistyöstä.

Eriyinen kiitos kuuluu myöskin tutkimukseni kohdeorganisaation poliisin henkilöstölle. Ilman kirjallista kyselyä ja siihen saamiani vastauksia tutkimus olisi jäänyt vähintäänkin puolitiehen.

Suomen Akatemian valtionavustus työnantajalleni on mahdollistanut väitöskirjatutkimuksen tekemisen osittain työtehtävänä. Tästä haluan kiittää poliisijohtaja Kari Rantamaa poliisin ylijohdosta. On ilo ja kunnia kuulua kiinnostavaan työyhteisöön.

Kielenkääntäjä Kirsti Lahtiselle lausun parhaimmat kiitokseni englanninkielisen tiivistelmän asiantuntevasta käännöstyöstä.

Suurin kiitos kuuluu kuitenkin perheelleni Helille ja Kristiinalle. He ovat muistuttaneet siitä, että elämässä on monia tärkeitä asioita, väitöskirjan ohella.

Tampereella, maaliskuun 20. päivänä 2002.

Esa Käyhkö

TIIVISTELMÄ

Tutkimus käsittelee poliisin vastuuta. Moniulotteista aihetta lähestytään poliisin roolista ja perustehtävästä sekä poliisiorganisaatiosta käydyn kotimaisen ja kansainvälisen keskustelun avulla. Poliisin vastuuta on käsitteellisessä mielessä tutkittu lähinnä poliisiorganisaation legaalista asemaa ja poliisin valtuuksia ja velvollisuuksia koskevana kysymyksenä. Filosofisessa mielessä kiinnostus on puolestaan ollut vastuun moraalisisissa ja eettisissä seikoissa.

Poliisin vastuusta käytävässä keskustelussa ovat edelleenkin olennaisina tekijöinä kysymykset poliisin organisaatiosta, poliisin valtuuksista ja poliisitoiminnan eettisyydestä. Kansalaisten odotuksiin vastaamisen myötä huomio poliisin vastuussa on siirtynyt laajennetun vastuun alueelle. Tätä laajennettua vastuuta on ryhdytty kuvaamaan julkisen vastuun käsitteen avulla. Julkisen vastuun toteutumisessa ei vastuun muodollinen järjestäminen, kuten hierarkkinen organisaatorakenne ja virkavastuu kuitenkaan ole riittävä perusta. Lisäksi tarvitaan vastuullisuutta hyveinä, mikä puolestaan on laajempi ajatuksellinen kokonaisuus, kuin mihin esimerkiksi eettinen vastuu viittaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että passiivisesta vastuusta, kuten toiminnan ja toimijan kontrollipainotteisuudesta siirrytään enemmän vastuun proaktiiviselle ja ennakoivalle puolelle. Aktiivinen vastuu voi hyvin toteutua hierarkkisen organisaatorakenteen ja johtamisjärjestelmän puitteissa, jolloin kuvaavampaa on puhua byrokrattisista hyveistä.

Poliisin julkisen vastuun tutkimisen ydinkäsitteenä on poliisin legitimiteetti, mikä tarkoittaa poliisin muodollista valtuutusta syvällisempää toiminnan oikeuttamisperustetta. Poliisilla on käsitteellisessä mielessä pysyvä legitimiteettiongelma, mikä vastuun näkökulmasta merkitsee sitä, että poliisin on kyettävä jatkuvasti lunastamaan oikeutuksensa riippumatta siitä, onko olemassa jotakin näkyvää ongelmaa tai kriisiä. Olennaista tässä on se, että poliisia voidaan pitää vastuullisena myös organisaationa, jonakin muuna kuin ainoastaan poliisimiehen velvollisuuksien toteutumisena ja poliisitoiminnan julkisen luottamuksen saavuttamisena.

Tutkimuksessa kysytään ensiksikin sitä, miten vaikuttavina julkisen vastuun muodostavia käsitteitä voidaan pitää poliisihallinnossa. Tutkitaan sitä, mistä poliisin julkisessa vastuussa on teoreettisessa mielessä kysymys. Toiseksi kysytään, minkälaista hyväksyttävyyttä poliisissa ilmenee muodostetun vastuutulkinnan suhteen. Tutkitaan sitä, miksi poliisissa tarvitaan keskustelua julkisesta vastuusta. Kolmanneksi kysytään, missä määrin sovellettavaksi ehdotettu vastuutulkinta on mahdollista käytännössä. Tutkitaan sitä, kenelle ja miten poliisi voisi olla julkisesti vastuussa. Näiden käsitteellisten lähtökohtakysymysten kautta tutkimuksessa on edetty kolmeen todentavaan kysymykseen poliisin nykyisestä, potentiaalisesta ja

todennäköisestä vastuukäsityksestä. Todentaviin kysymyksiin haettiin vastausta kyselyllä, jossa otannan kohteena oli koko poliisihallinto.

Tutkimuksen tuloksena on päädytty poliisin julkisen vastuun viiteen ydinalueeseen, jotka ovat: poliisin vastuuketjun toimivuus, tulosvastuun toteutuminen, poliisin vastuu hyveinä, professionaalisen vastuun ensisijaisuus ja poliisin legitimitetti.

1. Poliisin vastuuketjussa korostuu poliittisen tahdonmuodostuksen, poliisin tulosohjauksen ja poliisikäytäntöjen vuorovaikutteisuus muodostettaessa, tulkittaessa ja toteutettaessa poliisin toimintaa ja taloutta yhdistäviä strategioita. Poliisin vastuuketjun toimivuuden parantamisen suurin este on tällä hetkellä strategisen ohjauksen ja operatiivisen toiminnan voimakas eriytyminen toisistaan. Tässä suhteessa huomio kiinnittyy yhtäällä poliisin lääninjohdon rooliin poliisin strategisen ohjauksen ja operatiivisen johtamisen solmukohtana ja toisaalla poliisikäytäntöjen ja poliittisen ohjauksen yhdistämisen vaikeuteen muodostettaessa poliisin strategioita. Poliisin toiminnallisen ja taloudellisen vastuun integraatiolle ei ole riittäviä edellytyksiä tällä hetkellä.
2. Poliisin tulosvastuun toteutuminen on mahdollista vasta sitten, kun poliisin strategioiden, tulostavoitteiden ja määrärahojen yhteys on pystytty konstruoimaan sekä käsitteellisessä että käytännöllisessä mielessä. Tässä tarkoituksessa tulossuunnittelun tulisi kattaa koko poliisitoiminta ja tuloskeskustelujen tulisi ulottua poliisin koko henkilöstöön. Tulosvastuu on määriteltävissä oleva asia, mutta olennaista on tulostavoitteiden haasteellisuus, jotta poliisin vastuulle hyveinä syntyisi uutta kasvualustaa. Tämä aktiivisen vastuun muoto on hyvin toteutettavissa poliisin hierarkkisen vastuurakenteen puitteissa, josta syystä voidaan puhua vastuun byrokraattisista hyveistä.
3. Poliisin keskeisimpiä vastuun byrokraattisia hyveitä ovat ammattietikan noudattaminen, kansalaisten odotusten kunnioittaminen, poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostaminen sekä työyhteisön arvojen, henkilökohtaisten arvojen ja esimiehen määräysten noudattaminen. Poliisissa on laaja yksimielisyys näiden hyveiden suuresta merkityksellisyydestä.
4. Julkisen vastuun toteutuminen hyveiden kautta edellyttää poliisin professionaalisen vastuun ensisijaisuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että poliisihallinto on itse paras taho tulkitsemaan ja modifioimaan poliittisen päätöksentekijän tahtoa poliisin strategioiden muotoilussa ja tehtävien priorisoinnissa. Poliisin strategiat tulisi muodostaa ja priorisoida käytännön vaatimuksista käsin, mikä merkitsee poliisin koko henkilöstön osallistumista strategiatyöskentelyyn, jotta strategioiden mukaiseen toimintaan sitoutumiselle syntyisi yhtenäinen perusta.

5. Poliisin julkisessa vastuussa on huomion kohdistuttava kaikkiin viiteen ydinalueeseen, joista poliisin legitimizeettiä voidaan pitää kaikkein tärkeimpänä. Lähtökohtana on poliisin käytännön rooli, jonka on oltava tasapainossa poliisin odotetun roolin kanssa, jotta kansalaisilta saatu valtuutus olisi ohjenuorana yksittäisen poliisimiehen harkintavallan käytössä ja jotta poliisitoiminta lopulta vastaisi mahdollisimman hyvin kansalaisten odotuksia.

Tutkimuksen keskeisin tulos on se, että poliisin syvällisen legitimizeetin toteutumiselle on olemassa perustavanlaatuisia edellytyksiä poliisin hierarkkisen ja professionaalisen vastuun yhdistämisen kautta. Poliisin julkinen vastuu toteutuu molemmissa puolissa aktiivisen vastuun muotoina. Tulosvastuu ei legitimizeetin näkökulmasta muodostu keskeisimmäksi vastuumuodoksi, mutta sitä voidaan soveltaa organisaatiotasojen välisissä tulossopimuksissa ja strategioiden muotoilussa. Poliisin vastuuketjun toimivuus ja tulosvastuun toteutuminen korreloivat voimakkaasti keskenään.

Tutkimusta voidaan luonnehtia kriittis-normatiiviseksi ja siinä on teoreettisen viitekehyksen todentamisen avulla päästy empiirisesti ymmärrettävään tutkimuskohteeseen, josta on edelleen voitu tehdä uusia tulkintoja.

Tässä tutkimuksessa on muodostunut käsitys, jonka mukaan Suomen poliisille sopii matalan profiilin "vahva sininen linja". Matala profiili tarkoittaa sitä, että poliisin ei tarvitse nousta liian näkyväksi yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijaksi. Poliisin olemassaolon syvällinen oikeutus pitkällä aikavälillä syntyy kestävimmin matalan profiilin poliisipolitiikalla. Suomessa poliisin ei tarvitse osoittaa olemassaoloaan näyttävillä operaatioilla, joskin kansainvälisen rikollisuuden torjunta voi aika ajoin muuttaa poliisin roolia huomattavastikin tavallisuudesta poikkeavaksi.

Vahva sininen linja puolestaan tarkoittaa sitä, että poliisin on instituutiona pidettävä kiinni professionaalisen vastuun ensisijaisuudesta, mikä käytännössä merkitsee sitä, että poliisi joutuu itse olemaan avainroolissa strategioidensa muotoilussa ja niiden käytännön vastaavuuden etsinnässä. Tosiasiassa poliisin tuloksellisuuden perusta on niissä käytännön hyveissä, jotka tässä tutkimuksessa on voitu osoittaa olevan poliisissa erittäin korkealla tasolla.

Avainsanat: poliisi, julkinen, vastuu, legitimizeetti, hyve, kansalainen

ABSTRACT

The study deals with police accountability. This multifaceted topic will be approached through a national and international discussion on the role and basic duties of the police, and the police organisation. From a conceptual viewpoint, the police accountability will mainly be studied as a question of the legal status of the police organisation as well as police powers and duties. From a philosophical viewpoint, the focus will lie on the moral and ethic aspects of accountability.

The basic elements of the discussion on police accountability are still questions of police organisation, police powers and the ethics of police activity. When meeting citizens' expectations, the focus, as regards police accountability, has been transferred to the area of extended accountability. This extended accountability is now illustrated by means of the concept of public accountability. Such formal organisation of accountability as a hierarchical organisational structure and legal responsibility, do not, however, constitute a sufficiently solid basis for the realisation of public accountability. In addition, we need accountability as virtue, which in turn is a more comprehensive conceptual entity than the one referred to by ethic accountability, for example. In practice this means a transfer from such passive accountability as control-oriented activity and actors to a proactive and anticipatory aspects of accountability. Active accountability may be realised in the framework of a hierarchical organisational structure and management system, and therefore it is more appropriate to talk about bureaucratic virtues.

In the study of the public accountability of the police, the key concept is the legitimacy of the police, which means legitimacy in dept being a stronger legal basis for operations than the gross legitimisation of the police. From a conceptual viewpoint, the police have a constant legitimacy problem. From the viewpoint of accountability, this means that the police shall constantly be able to redeem their legitimacy irrespective of whether there is a manifest problem or crisis. The essential thing is that the police may be regarded as accountable, not only as individual policemen performing their duties, but also as an organisation striving to maintain public confidence.

Firstly, the study will aim to find out how important the concepts that form public accountability can be considered for police administration. The study will focus on what the public accountability of the police means from a theoretical point of view. Secondly, the study will attempt to reveal what kind of acceptance the given interpretation of accountability gains within the police. The interest will lie on why public accountability needs to be discussed by the police. Thirdly, the study will discuss the extent to which the proposed interpretation of accountability can be applied. The issue will be for whom and why the police could be publicly responsible. Through

these basic conceptual questions, the study will proceed to three verifying questions concerning the present, potential and likely idea of the accountability of the police. To get an answer to these verifying questions, a questionnaire was sent to everyone working for the police administration.

As a result of the study, the public accountability of the police is divided into five core areas, which are as follows: the efficiency of the accountability chain of the police, the realisation of the accountability for results, accountability of the police as virtue, precedence of professional accountability and the legitimacy of the police.

1. In the accountability chain of the police, emphasis is placed on the interdependence of political formation of intent, performance steering of the police and police practices, when creating, interpreting and carrying out strategies that unite police activity and finances. At the moment, the major obstacle to improving the efficiency of the accountability chain of the police is the strong divergence between strategic steering and operational activity. In this respect, the role of the Provincial Police Command draws attention as a black spot of strategic steering and operative management of the police on one hand. On the other hand, attention is drawn to the difficulty of combining police practices and political steering when creating police strategies. At present, preconditions for the integration of the operational and financial accountability of the police are insufficient.
2. The realisation of the accountability for results of the police is possible only after a connection has been established between police strategies, performance targets and appropriations both from a conceptual and a practical point of view. Therefore, performance planning should cover all the police activity, and result talks should be extended to the whole police personnel. Accountability for results is a topic that can be defined, but the essential thing is that performance targets be made challenging in order to provide a new basis for police accountability as virtue. This form of active accountability can easily be realised in the framework of the hierarchical accountability structure of the police. Therefore, we can talk about accountability as bureaucratic virtue.
3. The most important forms of bureaucratic virtue of the police are to observe professional ethics, to respect citizens' expectations, to appreciate the integrity of police organisation, to cherish the values of the work community and personal values, and to obey directors' orders. The police are broadly unanimous that these virtues are of great importance.
4. Public accountability through virtue requires that the professional accountability of the police be prioritised. This means that the police administration is the best instance to interpret and modify the will of

the political decision-maker when drawing up police strategies and prioritising duties. Police strategies should be drawn up and prioritised on the basis of practical requirements. The integrity of the commitment to the activity in accordance with strategies requires that the whole police personnel participate in strategy work.

5. As regards the public accountability of the police, attention shall be paid to all the five core areas, with priority given to the police legitimacy. The basis is the enacted role of the police which shall balance with his preferred role. This way the powers given to the police by citizens would function as guidelines for an individual policeman's use of discretion. Consequently, police activity would eventually meet the expectations of the citizens.

The most essential result of the study is that there are fundamental pre-conditions for the realisation of the police legitimacy in depth by uniting hierarchical and professional accountability. The public accountability of the police is realised in both elements as forms of active accountability. Accountability for results is not the most essential form of accountability from the point of view of legitimacy, but it can be applied to performance agreements between different organisational levels and to drawing up strategies. The efficiency of the accountability chain of the police and the accountability for results correlate closely.

The study can be characterised as critically normative. By means of the verification of a theoretical frame of reference it reaches an empirically understandable research subject from which it has further been possible to make new interpretations.

This study supports the idea that a "strong blue line" with a low profile suits the Finnish Police. The low profile means that the role of the police as a body solving social problems does not have to be emphasised too strongly. In the long run, a low-profile police policy is the most sustainable basis justifying the right of existence of the police. In Finland, the police do not have to justify their existence with impressive operations, even though combating international crime can, from time to time, change the role of the police drastically.

The strong blue line in turn means that the police as an institution have to adhere to prioritising professional responsibility, which in practice means that the police themselves play the key role in forming their strategies and looking for equivalence to their strategies in practice. In fact, the basis for the efficiency of the police lies in the practical virtues which are very high as regards the police, as this study suggests.

Keywords: Police, public, accountability, responsibility, legitimacy, virtue, citizen

1. Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Tutkimuksen nimestä on nähtävissä kolme yhdistettävää elementtiä: poliisi, julkinen ja vastuu. Ensiksikin on muodostettava yleiskuva poliisista julkisesti vastuullisena instituutiona ja toimijana. Toiseksi on oltava käsitys siitä, miksi tässä yhteydessä on painotettava poliisiorganisaation ja poliisitoiminnan julkista luonnetta. Kolmanneksi vastuusta pitää muodostua tutkimuksen keskeisin käsite. Tutkimuksessa poliisi-termillä tarkoitetaan poliisia instituutiona ja viranomaistoimijana. Poliisiorganisaatiolla, poliisihallinnolla ja poliisitoiminnalla on näiden sanojen ilmaisema käyttötarkoitus.

Poliisin julkinen vastuu on monia näkökulmia vaativa tutkimuskohde. Kun tarkasteltavana on poliisin vastuu, voitaisiin moniin poliisia koskeviin käsityksiin nojautuen olettaa, että kysymyksessä olisi lähinnä se, kuinka poliisiorganisaatio sisällään kontrolloi henkilöstöään ja pitää heitä vastuullisena toiminnastaan. Tutkimuksen nimi kuitenkin johtaa väistämättä olettamukseen, että poliisi on vastuussa myös poliisiorganisaation ulkopuolelle. Julkinen-sanalla halutaankin erityisesti korostaa poliisin yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä, legitimitettiä. Poliisi on lopulta vastuussa koko sille yhteisölle, jota se tänä päivänä palvelee. Lisäksi on huomattava, että vastuun julkinen puoli ei korosta vastuunalaisuutta ainoastaan poliisin lähiyhteisölle, arkipäivän käytännöille, vaan poliisi on yhtä hyvin instituutiona kuin yksilöllisenä toimijana vastuussa koko yhteiskunnalle, jonka intressien puolustajaksi ja toteuttajaksi se on osaltaan asetettu.

Perinteisessä mielessä poliisin vastuussa korostuu virkavastuu ja käskynalaisuus, jolla viitataan poliisiorganisaation erityisluonteeseen. Poliisiorganisaation muodollinen rakenne ja toimivaltasäännöstö pitävät poliisimiestä vastuullisena sille tehtävälle, jota varten poliisi instituutiona on olemassa ja sille roolille, jota poliisimiehen on näyteltävä tätä tehtävää toteuttaessaan. Toisin sanoen poliisin julkinen vastuu organisaationakin toteutuu yksittäisen poliisimiehen tai yksittäisistä poliisimiehistä koostuvan ryhmän toiminnan ja käyttäytymisen kautta. Poliisin julkista esiintymistä pidetäänkin mittapuuna, jolla voidaan arvioida kuinka hyvin mikä tahansa poliisiyksikkö ja sen henkilöstö toteuttaa tehtävänsä ja käyttäytyy roolinsa mukaisesti. Säädösten valossa poliisin vastuu ei siis voi olla luonteeltaan kollektiivista, vaan poliisin vastuu kohdistuu lopulta aina yksittäiseen poliisimieheen.

Tätä näkemystä voitaisiin pitää riittävän yksiselitteisenä mikäli poliisin tarkoitusta ja toimintaa ei perättäisi legaalista perustetta pidemmälle. Tällöin virkavastuu ja kansalaisten poliisia kohtaan osoittama luottamus olisivat lähinnä ne vastuumuodot, joilla poliisin vastuuta arvioitaisiin sisäisesti ja ulkoisesti. Tämän tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu kuitenkin siihen ky-

symykseen, mikä on poliisin itsensä vastuu laajemmassa kuin yksittäisen poliisimiehen vastuun mielessä. Tällöin vastuuta arvioidaan poliisin tehtävien ja velvollisuuksien toteutumisen lisäksi erityisesti legitimitteettikysymyksenä poliisin julkisesta vastuusta. Oman erityispiirteensä tähän tarkasteluun tuo poliisijohdon rooli ja tulosvastuu, mihin seikkaan olisi poliisin tulohjausjärjestelmän soveltamisen myötä tullut kohdistua kasvavia vaatimuksia. Poliisi toimii edelleenkin päällikkövirastoina ja siksi joudutaan kysymään, mihin saakka poliisijohdon vastuu ulottuu itse käytännön operaatioista. Samalla ollaan tekemisissä sen kysymyksen kanssa, mikä on strategisen ja operatiivisen vastuun ero poliisissa.

Mikä siis on poliisin tarkoitus muussakin kuin legaaliossa tehtävien ja roolin määrittämässä julkisen vastuun toimintaympäristössä? Poliisin tehtävien suhteen poliisin perimmäinen tarkoitus on taistella rikollisuutta vastaan ja laajemmassa mielessä pitää yllä yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Toiseksi rikollisuuden torjunnan kannalta kaikkein tärkeintä on ottaa rikollisia kiinni ja estää aktiivisesti poliisitoimin rikosten syntymistä ennalta. Kansalaisten turvallisuuden näkökulmasta keskeistä olisi kysyä, kuinka nopeasti poliisi saapuu tapahtumapaikalle ja mitä poliisi tekee saavuttuaan sinne. Nämä ovat kysymyksiä siitä, *mistä* ja *miten* poliisi vastaa.

Edellä esitettyjen kysymysten kautta tullaan siihen olettamukseen, että mikäli poliisin toiminnan julkinen tarkoitus määritellään yksinomaan rikollisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ehdoilla joudutaan hyvin ongelmalliseen tilanteeseen useista syistä. Ensiksikin joudutaan kysymään, paljonko rikollisuutta yhteiskunnassa tosiasiasa on ja sallitaan olevan, suurin osahan rikollisuudesta jää paljastumatta ja tilastoimatta. Toiseksi joudutaan kysymään, paljonko poliisi pystyy omalla toiminnallaan vaikuttamaan rikollisuuden vähentymiseen ja rikollisuusongelman ratkaisuun. Kolmanneksi on kysyttävä, onko rikollisuus tosiasiasa se mittari, jota keskivertokansalaiset käyttävät arvioidessaan poliisia ja poliisitoiminnassa onnistumista. Julkisuuressa poliisia kohtaan voi esiintyä hyvinkin suuria odotuksia, mutta tosiasiasa useimmat ihmiset todennäköisesti ymmärtävät ne rajoitukset, joita poliisilla on koko tehtäväkenttensä täyttämässä. Oletettavasti suurin osa ihmisistä muodostaa vaikutelmaansa poliisista sellaisten kontaktien ja kokemusten välityksellä, joilla ei ole mitään tekemistä vakavan rikollisuuden kanssa, kuten liikennevalvonnan yhteydessä tai kokemiensa ilkivalta- ja häiriötapausten kautta ja silloinkin lähinnä sivustakatsojana. Toisaalta tässä yhteydessä on todettava, että rikollisuuden ja poliisin toiminnan julkisella raportoinnilla, medially on hyvin suuri merkitys siihen, mihin ihmisten mielenkiinto kohdistuu ja mihin seikkoihin kansalaiset perustavat käsityksensä poliisista.

Näyttää siis ilmeiseltä, että poliisin julkisen vastuun on oltava yhteydessä poliisin rooliin, päämääriin ja tehtäviin. Julkisen vastuun toteutumisen kannalta on kuitenkin huomattava, että itse poliisin toimintaa arvioidaan monien tavoitteiden kautta. Onkin kysyttävä, arvioivatko kansalaiset poliisia ja poliisitoiminnassa onnistumista niiden tavoitteiden ja päämäärien

kautta, jotka poliisi on itselleen asettanut? Periaatteelliselta kannalta tämä kysymys on ratkaiseva arvioitaessa poliisin tavoitteiden ja kansalaisten odotusten vastaavuutta. Erityisesti poliisin ja kansalaisen suhteessa yksi tärkeimmistä arviointikriteereistä on se, onko poliisin rooli linjassa tehtävän edellyttämän intensiteetin ja tilanteen vakavuuden kanssa. Oletuksena on pidettävä sitä, että koko poliisin julkinen vastuu nojaa hyvin suuressa määrin siihen arvoperustaan, jossa yksittäisen poliisimiehen ja yksittäisen kansalaisen arvomaailma kohtaavat. Samoin oletuksena on se, että yleisön ja poliisin arvot kohtaavat myös yhteisöllisessä mielessä.

Tämän tutkimuksen "punaisena lankana" on se, mikä poliisissa sekä organisaationa että yksittäisenä toimijana on pysyvää ja periaatteellista. Koska yksinomaan kansalaisten on vaikea arvioida poliisin arvoperustaa näistä lähtökohdista käsin on asiaa kysyttävä poliisilta itseltään. Pystyykö poliisi asettautumaan kansalaisen asemaan asettaessaan itselleen tavoitteitaan ja toimiessaan niiden mukaisesti?

Toinen johtava ajatus tutkimuksessa on se, miten poliisin vastuurakenteessa pystytään sovittamaan yhteen julkisen vastuun eri ulottuvuuksia tarkoituksena paitsi vastata ulkoisiin odotuksiin myös tulkita poliisin yhteiskunnallista oikeuttamisperustetta. Legitimiteetti on tutkimuksen ydinkäsite. Legitimiteetti ei ole kuitenkaan asia, jota testattaisiin aina erikseen, esimerkiksi poliisin julkisen luottamuksen mittaamisella tai vaati- malla läpinäkyviä johto- ja vastuusuhteita poliisiorganisaation eri tasojen välillä. Poliisin julkinen luottamus on todettavissa erilaisilla kansalaiskyselyillä ja samassa yhteydessä voidaan saada melko luotettava kuva poliisitoiminnan nykytilasta. Lisäksi yksittäinen kansalainen voi saattaa kantelu- ja valitusteitse poliisin toiminnan ja käyttäytymisen hyvinkin tarkan tutkimuksen ja julkisen tarkkailun kohteeksi. Voidaan sanoa, että poliisin toimintaympäristön ulkoisella puolella poliisin vastuu on todettavissa ja arvioitavissa yleisesti. Poliisin julkisen vastuun yksityiskohtainen osoittaminen poliisin toimintaympäristön ulkoisella puolella on kuitenkin rajoitettua, koska esimerkiksi kansalaismielipide perustuu varsin yleisiin vaikutelmiin poliisista ja poliisitoiminnasta.

Tästä syystä mielenkiinto poliisin julkisen vastuun toteamisessa kohdistuu erityisesti poliisin toimintaympäristön sisäiselle puolelle. Poliisin pitäminen vastuullisena esimerkiksi tulostavoite- ja tulosarviointijärjestelmän kautta ei kuitenkaan ole niin yksiselitteistä kuin mitä se ilmipiirteiltään näyttäisi olevan. Tulohajaukseen ja tulossuunnitteluun viitaten on tässä yhteydessä huomattava se erityinen seikka, että poliisitoiminnalle on luonteenomaista toiminnasta itsestään syntyvien, suunnittelemattomien strategioiden olemassaolo. Suunnittelemattomilla strategioilla tarkoitetaan sitä todellisuutta, jossa ei voida toimia kovinkaan suunnitelmallisesti ja harjoiteltujen toimintamallien mukaisesti. Kaikessa inhimillisessä toiminnassa toimijoiden tilannekohtainen vaistonvaraisuus ja käytännön yllätyksellisyys voivat väistämättä asettaa etusijalle strategiat, joita ei ole kirjattu mihinkään suunnitelmaan tai ole pystytty ennakoimaan millään tavoin.

Näiden strategioiden olemassaolo ja ilmipiirteet voidaan todeta vasta siten, kun toimintaan on ryhdytty ja siinä on päästy johonkin lopputulokseksi määriteltävään tilaan. Taustalla tässä ajattelussa on jo 1940-luvulla Yhdysvalloissa käyty vastuukeskustelu politiikan ja hallinnon yhteydestä. Carl Friedrichin¹ ja Herman Finerin² välillä käyty keskustelu tuotti tulokseksi vielä tänäkin päivänä ajankohtaisen kysymyksen politiikkaohjelmien ja strategioiden ohjausvaikutuksista julkisessa hallinnossa. Tuolloin voitiin todeta muun muassa se tosiasia, että julkisen toiminnan politiikat eivät voi koskaan olla niin selvästi muodostuneita, että virkamiehet voisivat vain yksinkertaisesti tulkitsematta, modifioimatta ja parantelematta "toeuttaa" niitä.

Poliisitoimintaan vietyinä edellä oleva tarkoittaa sitä, että poliisin strategiat eivät voi koskaan olla niin yksiselitteisiä, että ne olisivat sellaisinaan vietävissä käytännön tasolle. Olettamuksena pikemminkin on se, että kirjoitetut strategiat voivat käytännön vaatimuksista johtuen peräti syrjäytyä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö poliisin yhteisillä tai valtakunnallisilla strategioilla edelleenkin olisi merkitystä käytännön poliisitoiminnan vaatimusten näkökulmasta katsottuna. Esimerkiksi poliisin toimintaa ja taloutta yhteensovittavalla suunnittelulla on merkitystä yhtäällä poliisin tehtävien priorisoinnissa ja toisaalla niukkojen voimavarojen suuntaamisessa. Poliisin legitimitietin pohdinta sisältää erityisesti politiikan, hallinnon ja poliisikäytäntöjen yhteyksien analysointia, jotta poliisin strategioiden ja lopulta poliisitoiminnan julkisen tarkoituksen ymmärtäminen olisi mahdollista. Poliisin legitimitietin pohdinnassa mielenkiinto on yhtä lailla poliisin toimintaympäristön ulkoisella kuin sisäisellä puolella. Erityinen mielenkiinto kohdistuu kuitenkin sisäiselle puolelle siinä mielessä, miten poliisi itse ymmärtää sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön yhteyden.

1.2 Vastuun filosofiaa

Mistä vastuussa ja sen julkisuutta vaativassa erityispiirteessä on käsitteellisessä mielessä kysymys? Lucasin³ mukaan nykyinen ymmärryksemme vastuusta on peräisin Aristoteleelta (384-322 eKr.), joka ensimmäisenä pohti, mistä vastuussa itsessään on kysymys. Aristoteleen pohdinnassa ilmeni toimintaan sisältyvän vastuun sisäinen ja ulkoinen suuntautuneisuus:

1. Toimijan itsensä käynnistämästä toiminnasta syntyvä vastuu.
2. Ulkoisen syyn alullepanemasta toiminnasta syntyvä vastuu.

Aristoteleen pohdinta siitä, onko vastuun lähde sisäinen vai ulkoinen antaa merkittävän lähtökohdan nykyajan julkisen toiminnan keinojen ja pää-

¹ Friedrich 1940.

² Finer 1940.

³ Lucas 1995: 271-272.

määrien analyysille. Kysymys on hyvin ajankohtainen ajateltaessa sitä, voiko esimerkiksi poliisi julkisena toimijana olla vastuussa ainoastaan sisäisistä prosesseistaan, tavasta toimia vaiko myöskin siitä, miten poliisi todellisuudessa vastaa ulkoisiin odotuksiin. Aristoteleen ajattelua tulkiten omaksuessamme pyrkimyksen tiettyyn päämäärään pääsemiseksi, kuten rikollisuuden vähentämiseen, keskitämme samalla ajatuksemme siihen, kuinka parhaiten voimme saavuttaa tämän. Mutta tapahtuuko todella näin kuten uskomme asioiden tapahtuvan? Aristoteelisessa mielessä sitoutuessamme päämäärien saavuttamiseen todellakin pyrimme myös keskittämään voimavaramme tiettyyn spesifiin tarkoitukseen. Kuitenkaan emme voi olla täysin varmoja siitä, mikä on oikea tapa päästä asettamiimme päämääriin, jotka kaiken lisäksi voivat olla puutteellisen tai peräti virheellisen informaation varassa asetettuja.

Mikäli hyväksymme toimintojemme perustaksi vain loogiset totuudet ja välittömät havaintoväitteet olemme kaukana Aristoteleen ajan vastuun perusteista. Kun itsessään tarkoituksellinen toiminta vaaditaan selitettäväksi rationaalisesti saavutettavissa olevilla tavoitteilla ja päämäärillä olemme lopulta tilanteessa, jossa todelliseksi tavoitteeksemme saattaakin muodostua vallitsevan tilan säilyttäminen, *status quo*. Lucasin mielestä tehokkaiden keinojen ja varmojen päämäärien yhdistelmä on todellisuudessa heikko perusta pyrittäessä Aristoteleen tarkoittamaan vastuuseen.⁴

Aristoteleen vastuukäsityksessä keskeisellä sijalla on hyveiden merkitys. Aristotelesta pidetäänkin ns. hyve-etiikan keskeisenä klassikkona. Antiikin filosofiassa hyvettä (kreik. *arete*, lat. *virtus*) tarkoittavilla sanoilla ilmaistiin kaikkia hyvinä tai tavoiteltavina pidettyjä luonteenpiirteitä. Esimerkiksi jotakin ammattia voidaan hyve-etiikan valossa tarkastella toimintaan kuuluvien hyveiden toteuttamisena. Hyveet voivat olla myös ristiriidassa, jolloin hyvään toimintaan pyritään oikean keskitien etsimisenä. Aristoteles pohti Platonin lailla sellaisten hyveiden, kuten viisauden, oikeamielisyyden, itsehillinnän ja urhoollisuuden merkitystä ja keskinäistä suhdetta. Aristoteleen ajattelussa hyveellä on yhteys erityisesti toimijan itsensä vastuuseen, millä seikalla puolestaan on luonnollinen yhteys ulkopuolelta syntyvään vastuuseen. Lucasin mukaan Aristoteles näki sisäisen ja ulkoisen vastuun lähteen mieluummin toisiinsa yhteydessä olevina näkökulmina kuin toistensa ristiriitaisuuksina.⁵

Nykyajan vastuu moraalisenä kysymyksenä on tosiasiallisesti kiinnostunut enemmän paheiden esilletulosta esimerkiksi kontrolloinnin avulla kuin hyveistä myönteisen vastuuajattelun perustana. Hyveitä on kuitenkin ryhdytty pitämään ratkaisevana askeleena vastuun rakenteellisten ominaisuuksien ja yksilöllisen käyttäytymisen yhdistämisessä. Bovens⁶ puhuu tässä yhteydessä vastuun passiivisen ja aktiivisen puolen yhdistämisestä.

⁴ Lucas 1995: 206.

⁵ Lucas 1995: 274-279.

⁶ Bovens 1998: 22-38.

Kun puhutaan vastuusta hyveenä on siinä keskeistä se, että vastuun ilmeneminen on sisäistetty jonakin "yleisenä toisena". Toiseksi hyveiden merkitys korostaa vastuuta muuna kuin subjektin ja objektin kaksijakoisuutta koskevana kysymyksenä. Vastuu itsessään, pääkäsitteenä ja vastuu hyveinä ovat kaksi keskeistä näkökulmaa vastuun filosofiselle pohdinnalle ja samalla vastuun käytännön merkityksen etsimiselle.

Vastuuta kuvaavien sanojen alkuperä ja samalla vastuun käsitteen kehittyminen eivät ole noudattaneet loogisesti historiallisen jatkuvuuden periaatetta. Vastuulla on edelleenkin eri kielissä erilainen merkitys ja sisältö, mutta niiden avulla voidaan kuitenkin löytää jotakin keskeistä vastuun olemuksesta, vastuusta itsestään. Esimerkiksi englanninkielisiä vastuutermejä *responsibility* ja *accountability* pidetään usein synonyymeinä. Näiden termien eroavuutta on havainnollistettu toteamalla, että:

1. Tietty henkilö ei voi olla vastuullinen *kenelle* tahansa (accountable to); yhtä vähän kuin
2. Tietyllä henkilöllä on vastuu vain *jostakin* tekemisestä (responsible for)."⁷

Olennaista näissä kahdessa vastuutermissä on se, että ne eivät ole toisensa vastakohtia, vaan liittyvät monissa suhteissa toisiinsa. Niissä yhdistyy vastuun suomalainen sanakirjamääritelmä⁸ *tilivelvollisuus, jollekin jostakin*. On siis oltava olemassa tiettyjä vastuun rakenteellisia ominaisuuksia, kuten organisaation vastuurakenne ja lisäksi on vielä pystyttävä määrittämään ja paikallistamaan vastuun kohde. "Kuka tahansa ei voi olla vastuussa mistä hyvänsä". Voidaan myös sanoa, että vastuu ei voi toteutua yhtäällä ja toisaalla. Kukaan ei voi myöskään olla ainoastaan vähän vastuussa ja toisaalta kukaan ei voi kantaa kaikesta vastuuta. Vaikka vastuu olisi käsitteenä määriteltävissä aina tilanteen edellyttämällä tavalla emme kuitenkaan vielä riittävästi ymmärrä vastuun tarkoitusta ja todellista sisältöä esimerkiksi Aristoteleen tarkoittamassa mielessä. On muistettava, että vastuu ei alkuperäisessä merkityksessään tarkoittanut jotakin ehdottomuutta, vaan se perustui nykyistä huomattavasti laajempaan joukkoon lähtökohtia. Mielenkiinto vastuun ymmärtämisessä tulisiikin kohdistua sellaiseen filosofiseen lähtökohtaan, jossa ei pyritä kaiken tiedon kehämäiseen todistamiseen.

Esimerkiksi Ingardenin⁹ edustamaan fenomenologiaan sisältyi vastuun ja vapauden yhteyden tärkeä merkitys. Perinteisesti ihmisen vastuu on nähty moraalisenä kysymyksenä, ihmiseen itseensä sitoutuneena asiana. Vastuulla perustellaan yleensä ikäviä asioita ja se ymmärretään usein kielteisessä merkityksessä. Ingardenin mukaan vastuu esiintyy kuitenkin todelli-

⁷ Day - Klein 1987: 5.

⁸ Nykysuomen sanakirja, Otava 1992.

⁹ Ingarden 1970 ja Ingarden 1983.

suudessa enemmän muissa kuin moraalilyhteyksissä. Moraalinen vastuu on vain tietty erityistapaus. Ingardenin suuri merkitys vastuukeskustelussa on siinä, että hän tuo esille *vastuun kolmannen ulottuvuuden*, vastuun jonakin muunakin kuin subjektin ja objektin kaksijakoisuutta koskevana kysymyksenä. Ingarden tutki vastuun kokonaisrakentumisen reaalisia ja ajallisia välttämättömyyksiä, jotta vastuu voitaisiin nähdä myös ilman moraalialia. Ingardenin mukaan vastuu nousee todellisuudesta ja tarvitsee perustavanlaatuaista paneutumista todellisiin asiayhteyksiin. Vastuun perustan formaaliontologinen tutkimus rakentuu ihmisen olemisen luonteelle, yksilöllisyydelle, ihmisen mielelliseen ja keholliseen rakenteeseen, maailman ajallisuuteen ja kausaalisuuteen.¹⁰ Näitä tekijöitä Ingarden nimitti vastuun ontisiksi perusteiksi.

Miten sitten voimme käytännölliseltä kannalta lähestyä vastuuta itsessään? Kun lähtökohdaksi on omaksuttu se, että vastuun sisäinen ja ulkoinen suuntautuneisuus tulisi nähdä samassa prosessissa voidaan tasapainoa tähän etsiä legitimitietin käsitteen avulla. Vastuu kytkeytyy käsitteellisesti legitimitettiin, joka puolestaan voidaan määritellä usealla tavalla. Esimerkiksi Selznick¹¹ kuvaa legitimitettä viranomaistoiminnan hyväksyttävyytenä, kansalaisten uskona siihen, että hyväksyttävyyden periaatteita kunnioitetaan. Selznick erottaa kokonaislegitimaation ja perinpohjaisen legitimitietin. Legitimaatio kokonaisuutena, karkeana bruttomääräisenä käsitteenä tarkoittaa lähinnä legaalisuutta, auktoriteetilähteen yleistä laillistamista, kuten jonkin ammatin laillistamista. Perinpohjainen tai syvälinen legitimitetti sitä vastoin edellyttää kriittistä asennetta ja jatkuvaa oikeuttamisperustetta auktoriteetin käytölle. Poliisin julkinen vastuu legitimitettikysymyksenä onkin tämän tutkimuksen keskeinen teema.

1.3 Tutkimustehtävän asettaminen

Poliisin julkinen vastuu kiinnostuksen kohteena poliisialan tutkimusperinteessä ja erityisesti yhteiskunta- ja hallintotieteiden tutkimuskohteena on verrattain uutta. Poliisia koskeva oikeudellinen, sosiologinen, kriminologinen ja hallintotieteellinen tutkimus on ollut kiinnostunut lähinnä sellaisista aiheista, kuten poliisin toimivallasta, organisaatiokulttuurista, poliisin roolista, rikollisuuden pelosta, ennalta ehkäisevistä strategioista tai lähipoliisitoiminnasta. Tässä suhteessa Suomessa harjoitettu poliisialan tutkimus on pitkälti noudattanut kansainvälistä kiinnostusta.

Poliisin vastuuta koskettelevia kysymyksiä on jossakin määrin sisältynyt myös perinteisiin poliisialan tutkimuksiin, mutta ei kokonaisvaltaisempina tutkimusaiheena. Kansainväliseltä kannalta katsottuna poliisin vastuuseen liittyvää tutkimusta on harjoitettu erityisesti Isossa-Britanniassa¹², Yhdys-

¹⁰ Huhtinen 1993.

¹¹ Selznick 1992: 268, 273.

¹² Reiner 1985 ja 1993 sekä Manning 1988 ja Anderson et al. 1995.

valloissa¹³, Kanadassa¹⁴, Australiassa¹⁵ ja Uudessa-Seelannissa. Laajemmassa mielessä viranomaisten vastuusta käytiin jo 1940-luvulla merkittävää tieteellistä keskustelua Yhdysvalloissa¹⁶ ja uusinta monitieteellistä lähestymistapaa julkisten organisaatioiden vastuukysymyksiin on kehitetty esimerkiksi Hollannissa¹⁷.

Tässä tutkimuksessa keskeisenä ennakkoehtona on kysymys jaetun vastuun ongelmasta. Käytännössä tämä ongelma konkretisoituu poliisin kolmitasoisessa hallinnossa, jossa selvistä johto- ja vastuusuhteista huolimatta voidaan kysyä: siirtyykö ylimmän tason strateginen tahto ja tarkoitus asetetussa hierarkkisessa järjestyksessä käytäntöön. Tämä käytännöllinen ongelma muuttuu vastuun näkökulmasta yksilön, yhteisön ja organisaation välisten suhteiden tarkasteluksi. Filosofisessa mielessä kysymys on subjektin ja objektin kaksijakoisuuden kyseenalaistamisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka vastuu voitaisiinkin osoittaa jollekin subjektille kuuluvaksi tai kytkeä vaikkapa jonkin objektiivisesti arvioitavan tavoitteen saavuttamiseen, ei vastuu välttämättä ilmene vielä itsessään. Voidaan sanoa, että vastuun subjektikeskeisyydestä ja ulkoisesta objektiivisuudesta on siirryttävä syvemmälle ajatuksen tasolle.

Yksilöllisen, kollektiivisen, hierarkkisen ja korporatiivisen vastuun malleja on pidetty yhtäällä perinteisinä näkökulmina vastuuseen, mutta toisaalla niiden analysoinnin avulla on voitu todeta, että yksilöllinen vastuu on kuitenkin kaikkein lupaavin vastuun muoto myöskin monimutkaisissa organisaatioissa.¹⁸ Yksilöllinen vastuu on myöskin poliisissa hyvin keskeistä, vaikka toimitaankin hierarkkisen vastuurakenteen puitteissa. On myös todettavissa, että vaikka poliisiorganisaatiossa vastuu koko toiminnasta on keskitetty kunkin yksikön päällikölle, niin todellisuudessa vastuun jakautuminen on tosiasia ja toiminnan kannalta välttämätöntä. Poliisipäällikön ja poliisimiehen vastuu on sittenkin erilaista, vaikka molemmilla olisikin lain mukaan asiallisesti sama ratkaisutoimivalta. Sama pätee poliisihallinnon kaikilla organisaatiotasolla, puhumattakaan organisaatiotasojen välistä vastuusuhteista.

Virka-asemasta, toimivaltuuksista ja organisaatiotasosta riippumatta poliisin julkisessa vastuussa on kysymys yhteisestä intressistä. Ulkoapäin katsottuna poliisi nähdään kokonaisuutena, yhtenä. Tämä asettaa julkiselle vastuulle erityisen lähtökohdan: kuinka yhdistää toisiinsa vastuun ulkoinen ja sisäinen suuntautuminen. Tässä tehtävässä tarvitaan käsitteellistä ajattelua, jossa poliisin kolme roolia, säädetty, odotettu ja käytännön rooli

¹³ Manning 1988 sekä Van Maanen 1983; Romzek-Dubnick 1987; Romzek-Dubnick 1991; Romzek-Dubnick 1994 sekä Romzek 1999.

¹⁴ Schick 1990 ja Schick 1996 sekä Greenberg 1991.

¹⁵ Fuller-Roffey 1993 ja Guthrie-Parker 1991 sekä Chappel – Wilson 1969.

¹⁶ Finer 1940 ja Friedrich 1940.

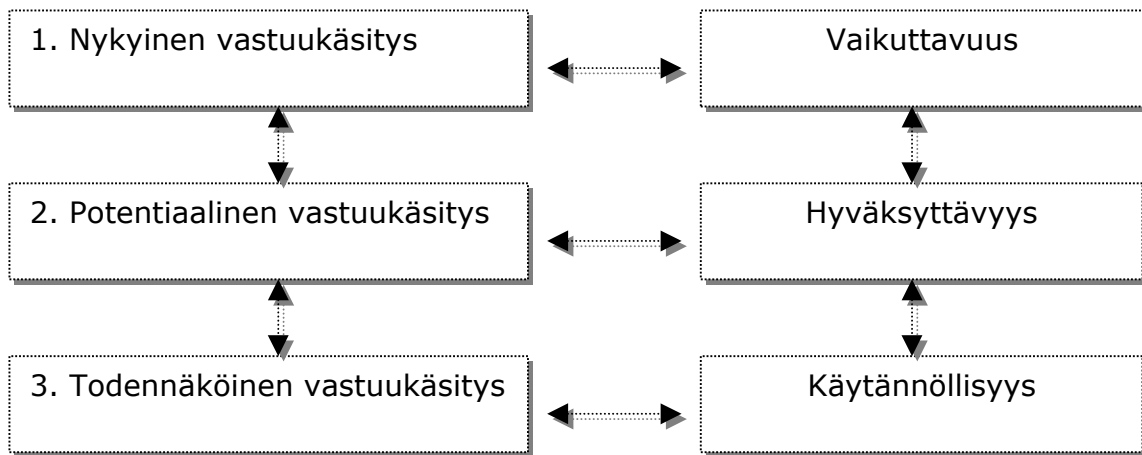
¹⁷ Bovens 1998 ja Van Gunsteren 1974.

¹⁸ Bovens 1998: 106-134.

nähdään samassa yhteydessä. Vastuu on yhteinen edellytys yhtä lailla lainsäätäjän tarkoittamalle, kansalaisten odotuksiin perustuvalle kuin poliisikäytäntöjenkin muovaamalle poliisin roolille. Poliisia on katsottava yhtä lailla julkisena organisaationa, käytännön toimijana kuin eri rooleihinsa määräytyneenä. Poliisin ja poliisitoiminnan syvälinen oikeutus, legitimi-teetti on saavutettava samanaikaisesti sekä poliisiorganisaation ulkopuo-lella että sen sisäpuolella.

Ulkoisen suuntautumisen näkökulmasta keskeinen kysymys poliisin legiti-miteetissä on poliisin ja kansalaisen suhde myös jonakin muuna kuin pe-rinteisenä luottamuksen ja palveluihin tyytyväisyyden mittaamisena. Toi-sin sanoen poliisitoiminnan responsiivisuus, avoimuus ulkoisille vaikutel-mille ei vielä sinällään riittäisi täyttämään vastuun ulkoista orientaatiota. Tarvitaan vielä jokin syvällisempi peruste sille, että poliisia voitaisiin pitää julkisesti vastuussa "vastuun" itsensä kannalta. Tämäntapaista ulkoista orientaatiota ei voida saavuttaa muussa kuin käsitteellisessä mielessä. Kun poliisin julkista vastuuta lähestytään ulkoisen orientaation näkökul-masta sisältyy siihen yhtä lailla vastuun tarkasteleminen poliisiorganisaat-ion ulkopuolelta kuin sen sisälläkin. Molemmilla puolilla poliisin legiti-miteetin kannalta keskeistä on henkilökohtainen asenne vastuuseen.

Näihin lähtökohtiin nojautuen tutkimus muodostuu kolmesta toisiaan seuraavasta ja toistensa kanssa vuorovaikutuksessa olevasta kysymyk-sestä.



Kuva 1. Tutkimusasetelma

1. *Poliisin nykyinen vastuukäsitys.* Ensimmäiseksi on käsitteellisessä mie-nessä pohdittava sitä, *mistä* poliisin julkisessa vastuussa voisi olla kysy-mys. Missä määrin vastuun yleiset käsitelmääritykset ja tulkinnat vastuusta voivat olla *vaikuttavia* sovellettuna poliisihallintoon? Kiinnostaako vastuu ainoastaan passiivisena kontrolliin viittaavana mallikäyttäytymisenä vai myöskin aktiiviseen vastuunottoon viittaavana yksilöllisempänä vastuulli-sena käyttäytymisenä vaiko molempien yhdistelminä?

On muodostettava käsitys siitä, minkälaista vaikuttavuutta vastuulla on poliisissa tällä hetkellä. Tämä tarkoittaa sitä, että on pohdittava poliisin nykyisen vastuuperustan teoreettisia oletuksia ja edelleen heijastettava empiirisellä testillä saatuja tuloksia näihin oletuksiin. Perusolettamuksena on se, että poliisin vastuu on erilaista poliisihallinnon eri tasoilla, mutta kansalaisnäkökulmasta katsottuna poliisin vastuussa pitäisi kuitenkin ilmetä sisäisen ja ulkoisen suuntautuneisuuden yhdentymistä esimerkiksi poliisin strategioiden ja käytännön vastaavuudesta. Poliisin nykyisen vastuukäsityksen esille saamisessa keskeistä on se, minkälainen on poliisin vastuuketju poliittiselta ja hallinnon tasolta operatiiviselle käytännön tasolle sekä mitä eri elementtejä vastuuketjuun katsotaan kuuluvaksi.

2. Poliisin potentiaalinen vastuukäsitys. Toiseksi joudutaan perustelemaan, *miksi* tarvitaan keskustelua poliisin julkisesta vastuusta. Kysytään, missä määrin mahdollisesti sovellettavia käsitelmäärittelyjä voidaan pitää *hyväksyttävänä* legitimitietin näkökulmasta katsottuna. Perinteinen vastuunäkökulma on perustunut pitkälti lojaliteettivaatimukseen ja hierarkkisen vastuujärjestelmän mukaisesti toimiminen on nähty riittävänä vaatimuksena vastuulle ja vastuulliselle käyttäytymiselle. Todellisuudessa siirtyminen passiivisesta vastuusta aktiivisen vastuun puolelle kuitenkin edellyttää laajempaa kuin organisaation sisäistä hyväksyntää. Organisaation mahdollisuuksia vastata ulkopuolelta syntyviin vaatimuksiin on tarkasteltava sekä rakenteellisina edellytyksinä että yksilöiden arvostuksina.

On muodostettava käsitys siitä, minkälaista hyväksyttävyyttä julkisen vastuun käsitteellä kokonaisuudessaan on poliisissa. Tämä tarkoittaa sitä, että on pohdittava poliisin nykyisen vastuuperustan hyväksyttävyyttä heijastamalla empiirisellä testillä saatuja tuloksia legitimitietin perusehtoihin, joilla pyritään vastuun sisäisen ja ulkoisen suuntautuneisuuden yhdentämiseen. Poliisin potentiaalisen vastuukäsityksen esille saamisessa keskeistä on nykyisen tulosohjausjärjestelmän merkityksellisyyden sekä toiminnan ja talouden yhteyden arviointi.

3. Poliisin todennäköinen vastuukäsitys. Kolmanneksi joudutaan kysymään, *kenelle* ja *miten* poliisi on julkisesti vastuussa. Missä määrin sovellettavaksi ehdotettu vastuutulkinta on mahdollista *käytännössä*? Joudutaan arvioimaan erityisesti sitä, miten legaalista vastuun perusteista voidaan laajentua uusille julkisen vastuun alueille ja onko tästä nähtävissä merkkejä nykyisessä poliisihallinnon kehittämistyössä. Ovatko esimerkiksi mitatut kansalaisten odotukset relevantteja tässä suhteessa ja onko poliisihallinnon strategiseen uudelleen arviointiin tarvetta julkisen vastuun näkökulmasta?

On pohdittava poliisin nykyisen ja potentiaalisen vastuuperustan käytännöllisyyttä heijastamalla empiirisesti saatuja tuloksia vastuun rakenteellisia ominaisuuksia sekä yksilön ja organisaation suhdetta koskeviin teoreettisiin lähtökohtiin. Poliisin todennäköisen vastuukäsityksen esille saa-

misessa olennaista on kansalaisten odotusten ja poliisin hyveiden vastaavuuden arviointi. Todennäköisellä vastuukäsityksellä arvioidaan sitä, missä määrin poliisissa on valmiuksia syvällisen legitimitietin toteutumiseksi, mikä lopulta tarkoittaa vastuun ulkoisen ja sisäisen suuntautuneisuuden samanaikaisuutta.

Tieteellisessä mielessä tutkimus on rajattu esitys ja pyrkii vastaamaan lähinnä asetettuihin kysymyksiin. Tutkimuksella pyritään kuitenkin vaikuttamaan poliisitoiminnan kehittämiseen käytännössä. Tutkimuksesta tulee näkyä se, onko tutkija pystynyt rakentamaan sellaisen tarkastelukulman, jonka avulla tutkimuskohdetta voidaan ymmärtää paremmin myös empiirisesti. Tutkimuskohteen käsitteellistämisen avulla on pystyttävä vastaamaan asetettuihin kysymyksiin, mutta empiirisen todentamisyhteyden kautta voidaan parhaassa tapauksessa päästä myös uusiin tulkintoihin tutkittavasta kohteesta.

1.4 Tutkimusaineisto ja tutkimusprosessi

Tutkimuksen viitekehystä rakentavana aineistona on eräitä keskeisiä julkisten toimijoiden vastuuta käsitteleviä teoksia, joista erityisesti on mainittava Lucasin (1995) teos *Responsibility*, Bovensin (1998) *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, McSwiten (1997) *Legitimacy in Public Administration. A Discourse Analysis*, Ingardenin (1983) *Man and Value* sekä Friedrichin (1940) *Public policy and the nature of administrative responsibility*. Näiden teosten nimet kuvaavat parhaiten niitä teemoja ja näkökulmavalintoja, joita tässä tutkimuksessa on omaksuttu.

Empiirisen havaintoaineiston hankkiminen osoittautui välttämättömäksi legitimitietikysymyksen selvittämisen myötä. Erityistä tässä suhteessa oli se, että esille oli saatava poliisin käsityksiä vastuusta, vaikka alkuperäisenä ajatuksena olikin vuonna 1994 tehdyn, poliisin tulostuosta ja kansalaisnäkökulmaa selvittävän kansalaishaastattelun¹⁹ uusiminen. Koska poliisin ylijohdon toimesta tehtävä poliisin turvallisuusbarometri²⁰ vastaa suurelta osin siihen tietotarpeeseen, jota aikaisemmilla haastatteluilla ja kyselyillä on saatu ei ollut tarkoituksenmukaista tehdä vastaavaa kansalaishaastattelua. Uutta tietoa tarvittiin nimenomaan poliisin käsityksistä.

Poliisihallintoon osoitetun kirjallisen kyselyn kysymykset rakennettiin vastuun empiirisen ymmärtämisen tarkoituksessa. Kirjallinen kysely osoitettiin otannalla koko poliisihallinnon henkilöstölle. Kyselyllä saatiin luotettava ja laskennallisesti riittävä havaintoaineisto, jonka analysoinnin

¹⁹ Käyhkö 1995 ja Käyhkö 1996.

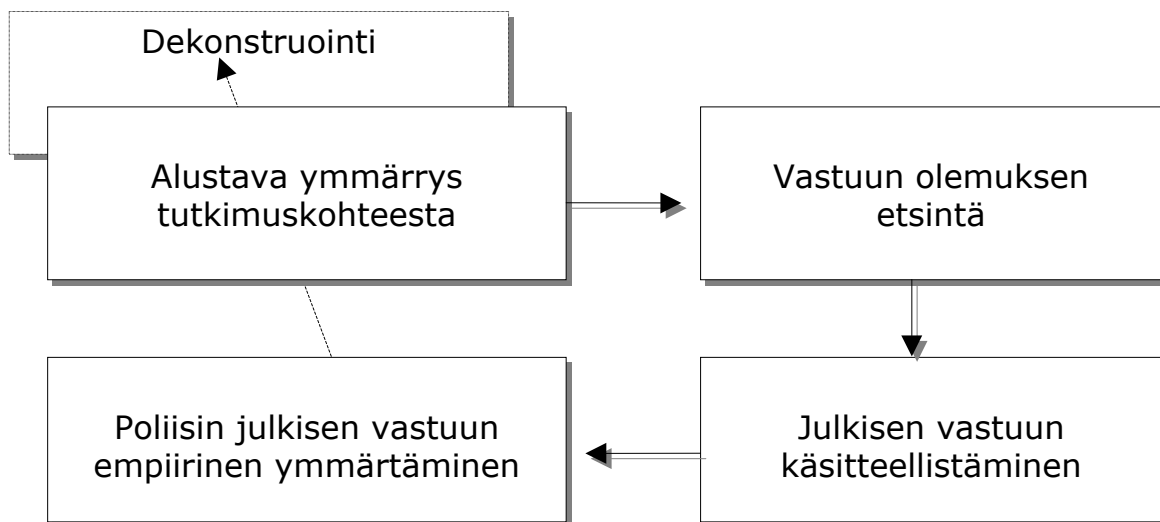
²⁰ Kansalaisten henkilökohtaisiin haastatteluihin perustuva poliisin turvallisuusbarometri tehtiin ensimmäisen kerran vuodelta 1999 ja toisen kerran vuodelta 2001. Se on tarkoitettu kahden vuoden välein. Poliisin turvallisuusbarometri on tarkoitettu strategisen ohjauksen välineeksi. Poliisiosaston julkaisut 3/2000 ja 4/2002.

kuluessa on ollut todettavissa sen tuovan lisävalaistusta niihin vastuun ongelmakohtiin, jotka tulivat esille teoreettista viitekehystä rakennettaessa. Koska kyselyllä haettiin tietoa tutkimusaiheeseen, josta ei ollut löydettävissä aikaisempaa empiiristä aineistoa päädyttiin havaintoaineiston tilastollisessa analyysissä eksploratiiviseen faktorianalyysiin. Rotaatiossa syntyi viisi faktoria, joiden latausrakenne antoi tulkinnalle mielekkään sisällön.

Kun katsotaan tutkimusaineiston ja tutkimusmenetelmien suhdetta joudutaan vastaamaan moniin ongelmallisiin kysymyksiin tutkimuksen reliabiliteetin ja validiteetin suhteen. Ensiksikin vastuuta sen syvimmissä merkityksessään ei voida koskaan todentaa millään empiirisellä aineistolla. Sen sijaan empiirinen aineisto voi tuoda uutta ajattelemisen aihetta. Toinen tutkimusaineistoon liittyvä keskeinen ongelma on tutkimusaineiston riittävyys. Kolmas tutkimusaineistoon liittyvä kysymys on se, millälaisen merkityksen aineisto saa paitsi tutkijan mielessä, erityisesti lukijan käsityksissä.

Kirjallisen kyselyn tulokset eivät ole tutkimusta hallitseva tekijä, mutta tutkimuksen etenemisen ja eheytyksen kannalta empiirinen havaintoaineisto on kuitenkin osoittautunut ratkaisevaksi tekijäksi. Empiirisen aineiston tarkoituksena on ollut tutkimusaiheen parempi ymmärtäminen, ei sen empiirinen todentaminen tai oikeaksi osoittaminen, mitä tavanomainen teorian ja empirian yhdistämisen vaatimus lopulta tarkoittaisi.

Tutkimuksen kulku ja tutkimusmenetelmän kehittyminen on mielletävissä tutkimusprosessiksi, jota havainnollistetaan seuraavassa kuviossa:



Kuva 2. Tutkimusprosessin kulku

Johdannossa on selvitetty tutkimuksen tarkoitusta ja taustaa sekä asetettu tutkimustehtävä. Toisessa osassa selvitetään poliisia julkisen vas-

tuun kohteena arvioimalla poliisiorganisaation nykytilaa ja poliisin roolia sekä poliisin vastuukäsityksiä eräissä maissa ja kansainvälisen poliisitoiminnan yhteydessä. Kolmannessa osassa lähestytään poliisin legitimitiittikysymystä vastuun filosofisen perustan ja samalla vastuuajattelun kehittymisen tarkastelulla. Erityinen huomio legitimitiittikysymyksessä kohdistuu politiikan ja hallinnon suhteeseen, jonka oletetaan olevan keskeistä arvioitaessa poliisin strategioiden ja käytännön vaatimusten vastaavuutta.

Filosofinen pohdinta johtaa tässä yhteydessä siihen peruskysymykseen voidaanko strategioita ja käytäntöä nähdä lainkaan nykyisenä kaksinaisuhteena. Aristoteelisessa mielessä kritiikki kohdistuu uskomukseen tehokkaiden keinojen ja varmojen päämäärien yhteydestä. Legitimitiittikysymystä tarkastellaan myös vastuun nykyisten ilmenemismuotojen kautta. Poliisin vastuun kokonaisrakentumista pyritään ymmärtämään vastuun rakenteellisten ominaisuuksien sekä yksilön ja organisaation suhteen tarkastelulla. Oman erityispiirteensä tarkasteluun tuo strategisen ajattelun ja tulosajattelun soveltamisen ongelma poliisiorganisaatiossa.

Neljännessä osassa poliisin julkista vastuuta pyritään ymmärtämään tehdyn kyselyn pohjalta. Havaintoaineiston perusteella on pääteltävissä poliisin käsitys esitetyistä vastuunsa perusolottuvuuksista ja ydinalueista. Havaintoaineiston analysoinnin ja tulkinnan tuloksena on muodostettavissa käsitys poliisin nykyisestä, potentiaalisesta ja todennäköisestä vastuusta. Viidennessä osassa havaintoaineiston tulkinnan perusteella tehtyjä päätelmiä tarkastellaan suhteessa muodostuneeseen teoriaan.

Johtopäätösosassa pohditaan poliisin julkisen vastuun käytännön toteutumisen keskeisiä ongelmia erityisesti legitimitiitin näkökulmasta.

2. Poliisi julkisen vastuun kohteena

2.1 Poliisi julkisena organisaationa

2.1.1 Poliisiorganisaation erityisluonne

Julkisen vastuun kannalta poliisiorganisaation ja poliisitoiminnan julkisella luonteella on erityisen suuri merkitys. Ensiksikin on kysyttävä, mitä poliisiorganisaation erityisluonne muihin julkisiin organisaatioihin verrattuna tarkoittaa?

Suomessa poliisitoimi on siviilihallintoa ja mikäli poliisia halutaan verrata esimerkiksi puolustusvoimiin on näillä kahdella toimijalla perustavanlaatuisen ero toiminnan tarkoituksen suhteen. Kansainvälisessä vertailussa tilanne voi muuttua ratkaisevasti silloin, kun selvää eroa sotilas- ja poliisiorganisaatioiden tehtävissä sisäisen turvallisuuden alueella on vaikea havaita erityisesti kansalaisen näkökulmasta. Suomessa poliisin rooli, perustehtävät ja toimintatapa ovat kuitenkin ainoastaan poliisille ominaisia piirteitä, mikä seikka ilmenee myös lainsäädännöstä. Poliisilla on edelleenkin "laillisen väkivallan käytön monopoli", joka on perustavanlaatuinen poliisin ja poliisiorganisaation erityispiirre. Poliisitoiminnasta on kuitenkin haluttu tehdä kansalaisten silmissä entistä enemmän siviililuonteisempaa, josta syystä mieluummin puhutaan poliisin voimankäytöstä poikkeuksellisten tilanteiden hallinnassa kuin varsinaisesti pakkovallan käytöstä. Vastuun kannalta tämän erityispiirteen ilmeneminen käytännössä on ratkaisevinta. Mikäli jotain tavanomaisesta poikkeavaa on sattunut, kohdistuu vastuu ensijaisesti virkavastuuna ja toimivaltuuksien käytön arviointina yksittäiseen poliisimieheen.

Toiseksi voidaan kysyä, miksi poliisiorganisaation väitetään perustuvan poikkeusoloihin²¹ tarkoitettuun organisaatiomuotoon ja onko tällä seikalla merkitystä poliisitoiminnan julkisen vastuun toteutumisen kannalta? Mitä käskynalaisuus poliisin toiminnassa ja johtosuhteissa merkitsee?

Käskynalaisuudesta puhuttaessa on muistettava, että asiassa on kaksi puolta, ulkoinen ja sisäinen orientaatio:

1. Kansalaisen on toteltava poliisin toimivaltansa puitteissa antamaa tiettyä määräystä. Kansalainen on enimmillään pakotettavissa²² alistumaan johonkin poliisin määrittämään toimenpiteeseen.

²¹ Sinisalo 1971 ja Sinisalo 1973.

²² Äärimmäisestä tapauksesta on esimerkki seuraava korkeimman oikeuden ennakkoratkaisu: "Poliisimies oli otattanut huumausainerikoksesta epäillyltä A:lta virtsanäytteen virtsaputken kautta katetroimalla. A oli potkimalla vastustanut toimenpidettä. Vaikka poliisimiehellä ei ollut ilman pidättämiseen oikeutetun virkamiehen määräystä oikeutta päättää toimenpiteestä, toimenpide ei kuitenkaan ollut niin selvästi poliisimiehen toimivaltaan kuulumaton virkatoimi, että A:lla sen vuoksi olisi ollut oikeus vastustaa sitä. A tuomittiin haitanteosta virkamiehelle." Lainkohdat: rikoslain 16 luku 2 § (1889), rikoslain

2. Poliisin on toteltava ylemmän tahon ja esimiehen käskyjä, määräyksiä ja ohjeita.

Molemmissa kohdissa on kysymys poliisin toimivallasta, joka käytännössä näkyy poliisin ja kansalaisen välisissä suhteissa sekä poliisiorganisaation sisäisessä käyttäytymisessä ja ulkoisessa esiintymisessä. Kansalaisiin nähden poliisin toimivallassa on sekä valtaa luovia että sitä rajoittavia piirteitä. Poliisille toimivaltaa luovia säännöksiä sisältyy paitsi poliisilakiin (439/95) ja -asetukseen (1112/95) myös osana muuhun lainsäädäntöön. Tässä suhteessa keskeisiä säädöksiä ovat tieliikennelaki, esitutkintalaki, pakkokeinolaki ja alkoholilaki.

Kansalainen voi joutua varsinaisesti poliisin käskyvallan alaiseksi ainoastaan määrätyissä poliisin tehtäväpiiriin tulkittavissa tilanteissa. Kansalainen ei siis joka hetki ole poliisin käskyvallan alainen. Näin ollen ajatus poliisin potentiaalisista "asiakkaista" ei ole mahdollinen, yhtä vähän kuin ajatus siitä, että jokainen kansalainen olisi potentiaalinen rikollinen. Poliisin toiminta on valtaosin kansalaisten suojelemista ja auttamista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden nimissä, jolloin poliisin ei tarvitse käyttää käskyvaltaansa eikä myöskään perustaa auktoriteettiaan tämän mahdollisuuden varaan. Suurimmassa osassa poliisitoimintaa poliisi ja kansalainen ovat yhteistyökumppaneita eikä pakottaminen tai virkavallan pelko kuulu tällaiseen poliisin toimintaympäristöön.

Poliisille itselleen käskynalaisena oleminen sitä vastoin on huomattavasti monitahoisempi kysymys ja mahdollisesti luonnollinenkin asia. Esimerkiksi poliisin toimintavelvollisuuden ja työturvallisuuden suhdetta tulkittaessa on päädytty seuraavaan näkemykseen:

"Poliisilla on lakisääteisten tehtäviensä erityisluonteen ja julkisen käsky- ja pakkovallan toteuttajana sekä yhteiskuntarauhan ja järjestyksen ylläpitäjänä erityinen velvollisuus toimia myös vaaratilanteissa. Poliisimies voi joutua toimimaan yksittäistapauksessa jopa hengen ja terveyden menettämiskaavan uhatessakin. Julkisen pakkovallan käyttämiseen velvoitettuna ja oikeutettuna viranomaisena poliisin on pystyttävä hoitamaan myös väkivaltaisia tilanteita." ²³

Klassiseksi esimerkiksi tässä suhteessa on muodostumassa ns. Mikkelin tapaus²⁴, joka osoittaa ongelmallisuuden käskynantajan vastuun ja käskyä

3 luku 6 §, pakkokeinolain 5 luku 3 §, pakkokeinolain 5 luku 11 § 2 mom., pakkokeinolain 5 luku 12 § 1 mom. (KKO:2000: 90).

²³ Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunto 13.3.2001 (dnro SM-20000-2125/Ty-4) Eduskunnan oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöön (dnro 2258/4/00, 8.12.2000) liittyen työturvallisuuslain 9 pykälän 1 momentin noudattamiseen poliisissa.

²⁴ KOP:n Helsingin Jakomäen konttoriin saapui 8.8.1986 noin kello 13.40 aikaan katkaistulla haulikolla ja dynamiitilla varustautunut mieshenkilö, joka uhkaamalla räjäyttää hallussaan olleen dynamiittipanoksen pakotti pankin henkilökunnan luovuttamaan hänelle

tottelevan vastuun välillä. Ongelmallisuus johtuu siitä, että oikeudellisesti on melko mahdotonta erottaa esimiesaseman omaavan poliisimiehen vastuunalaisuus todellisesta operatiivisesta vastuusta, joka useimmiten on tulkittu varsinaisen teon suorittaneen vastuuksi. Poliisitoiminta ei ole kuitenkaan muuttumaton tässäkään mielessä. Korkein oikeus²⁵ ei pitänyt Mikkelin panttivankitapauksessa tilannetta johtaneen komisarion väitettä siitä, "ettei hän ole voinut käskää alaisiaan räjäytysuhan alaiseen paikkaan" vakuuttavana. Korkeimman oikeuden mielestä valmiusyksikköön kuuluneet poliisimiehet on koulutettu sellaisten tilanteiden ratkaisemista varten, joihin voi sisältyä henkilökohtaisia turvallisuusriskejä. Näin ollen esimiehen vastuu käskynantajana oli korkeimman oikeuden tulkinnan perusteella mahdollista arvioitaessa myöskin teon seurauksia.

Kysymys on siitä käskyvällän hierarkkisuudesta, joka perustuu poliisiasetuksen säännöksiin poliisin toiminnallisista johtosuhteista. Olennaista tässä suhteessa on se, kuka on kenenkin esimies ja millainen käsky on asiallisen toimivallan rajoissa annettu. Helminen ym.²⁶ tuovat esille sen erityislaatuisuuden, että Suomessa poliisiorganisaatio lienee ainoa yhteisö, jossa organisaation toiminnan kannalta vakavimmissa asioissa suorittavalla portaalla ja ylimmällä johdolla on sama ratkaisuvallta.

"Kun esitutkinnan ja pakkokeinojen alueella merkittävimpien ratkaisujen teko on järjestetty selkeän hierarkkisen sääntelyn varaan, pimmällekin menevän ja pahimmassa tapauksessa seurauksiltaan peruuttamattoman voimankäyttöratkaisun saattaa joutua tekemään konstaapelitasoinen poliisimies lopullisestikin yksin."

Käytännössä poliisin vastuunalaisuudessa olennaisinta onkin yksittäisen poliisimiehen harkintakyky ja henkilökohtainen vastuunotto. Poliisimiehen vastuuseen kuuluu harkita ja arvioida käskynantajan käskyn mielekkyys,

noin miljoona markkaa ja pakoauton. Tämän jälkeen kaappaaja poistui pankista rahojen ja räjähteiden sekä ottamansa kolmen panttivangin kanssa. Pakoauto, jota kuljetti yksi panttivangeista päätyi poliisin seuraamana Mikkeliin. Seurantaan osallistui useita poliiseja useista eri yksiköistä. Erikoiskoulutuksen saaneesta Helsingin poliisilaitoksen Karhu-valmiusyksiköstä olivat mukana yksikön johtajana toiminut komisario, varajohtajana toiminut ylikonstaapeli sekä yksi ylikonstaapeli ja vanhempi konstaapeli. Mikkeliissä poliisi sulutti pakoauton niin, ettei kaappaajalla ollut mahdollisuutta jatkaa matkaa. Sulutusta ei purettu huolimatta siitä, että kaappaaja oli uhannut räjäyttää auton ellei matkan jatkamista sallita. Kahden panttivangin paettua autosta poliisit avasivat tulen kaappaajaa kohti. Pakoauto räjähti, jolloin kaappaaja ja pakoauton kuljettajana toiminut panttivanki saivat surmansa. Korkein oikeus antoi vuonna 1993 asiasta ratkaisunsa, jonka mukaan Karhu-valmiusyksikköä johtanut komisario tuomittiin yksin teoin tehdyistä kuolemantuottamuksesta ja varomattomuudesta tehdystä virkavirheestä 60:een 100 markan määräiseen päiväsakkoon eli maksamaan sakkoa 6 000 markkaa. Komisarion alaisena toimineen ylikonstaapelin ja kahden muun valmiusyksikköön kuuluneen poliisimiehen menettelyä korkein oikeus ei pitänyt rangaistavana. (KKO 1993: 50).

²⁵ KKO 1993: 50.

²⁶ Helminen-Kuusimäki-Salminen 1999: 58-60.

päinvastoin kuin sotilasorganisaatiossa, jossa mahdollinen käskystä kieläytyminen voidaan tulkita niskuroinniksi.

Mutta mikä ylipäänsä on esimiehen vastuu johdetuissa poliisioperaatioissa? Tähän kysymykseen ei oikeuskäytännöstä ole saatavissa täysin selvää vastausta, joten tulkinnoissa on päädytty korostamaan yksilöllisen vastuun merkitystä ja poliisimiehen laajaa harkintavaltaa. Yhtenä mahdollisuutena onkin, että toimivallan rajoissa annetun toimintakäskyn antajan vastuu rajoittuu poliisiorganisaation sisäiseen käskynalaisuuteen. Sen sijaan poliisimiehen käskynalaisuus tarkoittaa vastuuta toiminnan seurauksista myöskin poliisiorganisaation ulkopuolelle.

Koska vastuu käytännössä kulminoituu pitkälti yksittäisen poliisimiehen käyttäytymiseen ja vastuunalaisuuteen toiminnan seurauksista, voitaisiin käskyvaltakulttuurista perustella myös toiminnan suuntaamisen näkökulmasta. Kuvaavampi johtamistermi olisi tällöin suunnittelu ja toiminnan ohjaus kuin varsinaisesti perinteinen sotilaallinen käskyttäminen. Käytännössä käskyttämisessä on kuitenkin kysymys enemmän tehtävien jaosta, vaikka arkikielessä puhutaankin esimerkiksi käskynjakotilaisuuksista. Johtamisen näkökulmasta käskyvaltakulttuuriin sen poliisissa "itsessään itsestään" selvydestä ja hyväksyttävyydestä huolimatta saattaa kuitenkin sisältyä toiminnan tuloksellisuutta heikentäviä vaikutuksia.

Käytännössä poliisitoiminnan tuloksellisuus on riippuvainen enemmän lojaalisuudesta sille puolipersonalliselle kokonaisuudelle, joka muodostuu useiden ihmisten yhteistyön vaikutusten tuloksena kuin sisäänrakennetusta lojaliteetista lähimmälle esimiehelle tai ylemmälle organisaatiotasolle. Kysymys on siitä näkökulmasta, jossa organisaation auktoriteettijärjestelmä on toissijainen vastuuseen nähden. Tällöin vastuulla viitataan toiminnan seurauksiin, ulkoiseen vaikuttavuuteen, mikä puolestaan edellyttää huomion kiinnittämistä organisaation kokonaiskompetenssiin. Vastuuta, joka syntyy lojaliteetista yhteistoiminnalle on korostanut Barnard²⁷ tutkiessaan johdon tehtäviä monimutkaisissa yritysorganisaatioissa.

Poliisiorganisaation sotilaallisella ulkoisella ilmenemismuodolla ja sisäisellä käskyvaltakulttuurilla on kuitenkin vahva kulttuurinen taustansa. Tässä suhteessa mielenkiintoinen kysymys on muun muassa se, onko poliisissa sovellettu tulosohjausjärjestelmä muuttamassa poliisin perinteistä johtamisoppia. Oletuksena on, että poliisin ohjausjärjestelmän kehittämiseen ja poliisin vastuun laajempaan määrittelyyn kohdistuu kasvavia vaatimuksia.

Poliisia koskevan lainsäädännön ja poliisihallinnon uudistamisen tarve on nykyisessä muodossaan ollut esillä aina 1970-luvulta lähtien. Sinisaloa²⁸ tulkiten poliisihallinnon uudistamiselle voidaan edelleenkin asettaa seuraavat kolme tavoitetta:

²⁷ Barnard 1958: 84 sekä Smith 1994: 1160-1161.

²⁸ Sinisalo 1973: 164.

1. Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen poliisitoiminnassa.
2. Poliisin tehtävien ja toimivaltuuksien rajaaminen.
3. Poliisin hierarkkisen ohjaus- ja johtamisjärjestelmän selkeyttäminen.

Johtavana teemana kaikissa näissä tavoitteissa on poliisiorganisaation julkinen luonne.

1. Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen. Suomessa poliisi kuuluu kokonaisuudessaan valtionhallinnon organisaatioon ja poliisin tehtävät määritellään valtioyhteisön ydinvaltiotehtäviin eli perinteiseen julkiseen hallintoon kuuluviksi erotuksena varsinaisesta julkisesta palvelutoiminnasta ja julkisesta markkinaehtoisesta liiketoiminnasta.²⁹

Suomessa poliisin keskeiset tehtävät ja työssä noudatettavat yleiset periaatteet määritellään poliisilaissa (439/95), jonka 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on:

"Oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädetyt tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua."

Poliisi huolehtii myös useista turvallisuuteen liittyvistä lupahallinnon tehtävistä.

Tärkeä yksityiskohta tässä yhteydessä on se, että 1.12.1996 voimaan tulleen kihlakuntauudistuksen myötä syyttäjän ja ulosoton tehtävät siirtyivät poliisitoimen talousarvioluvusta oikeusministeriön hallinnonalalle. Toiminnallisesti ulosotto- ja syyttäjän-toimi kuuluivat aikaisemminkin oikeusministeriön hallinnonalaan, vaikka tehtäviä hoidettiin poliisiorganisaatiossa.

Poliisia Suomessa pidetään hyvin kansanläheisenä instituutiona, mikä ilmenee kansalaisten vakaana luottamuksena poliisia kohtaan.³⁰ Voitaisiinkin kysyä, eikö poliisi luonnostaan ole osa yhteiskuntaa. Legitimiteetin näkökulmasta Sinisalonen esille ottamaa kysymystä poliisin lähentämisestä muuhun yhteiskuntaan voidaan kuitenkin pitää jatkuvasti ajankohtaisena. Kysymys ei ole pelkästään poliisin parlamentaarista valvonnasta tai hallituksessa poliisiasioista vastaavan ministerin parlamentaarista vastuusta.

²⁹ Määttä-Ojala 2000.

³⁰ Kansalaisista 91 prosenttia luottaa erittäin tai melko paljon poliisin toimintaan. Poliisin turvallisuusbarometri 2001, poliisiosaston julkaisu 4/2002.

Sinisalon mielestä keskeistä poliisin lähentämisessä "muuhun" yhteiskuntaan on kansanvallan lisääminen poliisiorganisaation sisäisessä päätöksenteossa.³¹ Näkemystään Sinisalo perustelee sillä, että poliisitoiminnan päämäärien ja toimivallan ilmaisemisessa joudutaan laissa aina turvautumaan sisällöltään väljiin sanontoihin. Esimerkiksi koskaan ei voida täsmällisesti sanoa mitä on yleinen järjestys ja turvallisuus.

"Yleinen järjestys vallitsee, kun asiointila koetaan sellaiseksi. Samanlaista intressivertailua joudutaan suorittamaan myös poliisin toimienpiteiden suhteen: niiden on oltava tarpeellisia ja kohtuullisia suhteessa johonkin." ³²

Sinisalon mielestä merkityssisällön antaminen epämääräisille käsitteille ja intressivertailun suorittaminen ei saisi tapahtua vain täysin riippumattoman viranomaiskoneiston toimesta. Tällä hän ei tarkoita sitä, että ulkopuolinen taho asettuisi johtamaan poliisin toimintaa, vaan sitä, että poliisin tavoiteasettelussa olisi maallikoiden myötävaikutus välttämätöntä. Sinisalon mukaan ulkopuolisen tahon pitäisi saada ilmaista käsityksensä poliisin toiminnan onnistuneisuudesta ja antaa periaatteellisesti sitovia suuntaviivoja vastaista varten.³³

Tässä suhteessa voidaan tietenkin sanoa, että Suomessa monien muiden maiden tavoin on muodollisestikin mahdollisuus vaikuttaa käytännön poliisipolitiikan muotoiluun. Tällä tarkoitetaan poliisin hallintolaissa (110/92) mainittuja neuvottelukuntia. Näillä neuvottelukunnilla ei ole kuitenkaan mitään päätösvaltaa, joten niitä ei voida pitää kovin merkittävänä julkisen vastuun institutionaalista perustaa vahvistavina elementteinä poliisihallinnossa. Tällaisella järjestelmällä on jo lähtökohtainen heikkous: neuvottelukunnilla on ainoastaan neuvoa-antava rooli. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa poliisin neuvoa-antavilta komiteoilta on puuttunut kyky edustaa yhteisöryhmiä ja niiden näkemyksiä.³⁴ Tästä syystä niitä ei myöskään ole voitu pitää vastuussa yhteisölle, niiltä puuttuu legitimitetin edellytykset. Neuvoa-antavat komiteat onkin nähty perinteisenä "ylhäältä-alas" muotona julkiselle osallistumiselle.

"Ne saavat tukea hallintoviranomaisilta, jotka voivat sitten väittää, että on olemassa todellinen tarkoitus yksimielisen poliisitoiminnan harjoittamiseen. Komiteoissa on ollut edustettuna paikallisia valtuutettuja ja kunnallisjohtajia, mutta heillä on ollut vain vähäinen menestys saada mukaan etnisten vähemmistöjen edustajia ja nuoria ihmisiä."

³¹ Sinisalo 1973: 164.

³² Sinisalo 1973: 167.

³³ Ibid.

³⁴ Hill 1994.

Poliisin neuvottelukuntajärjestelmän suhteen tilanne Suomessa ei poikkea kovinkaan paljon kansainvälisestä käytännöstä, vaikka meillä asia poliisilainsäädännössä on saanut osakseen suuren huomion. Toisaalta on huomattava, että kokemuksia monialaisen paikallisen turvallisuussuunnittelun merkityksestä kansalaisten todellisten osallistumismahdollisuuksien ja osallistumisaktiviteetin lisääjänä poliisiasioissa ei ole vielä riittävästi olemassa.

Tällä hetkellä kansalaisilla on mahdollisuus monin tavoin ilmaista käsityksensä poliisin toiminnan onnistuneisuudesta ja antaa periaatteellisesti sitovia suuntaviivoja vastaista varten. Kansalaisten systemaattista kuulemista toteutetaan esimerkiksi joka toinen vuosi tehtävän poliisin turvallisuusbarometrin³⁵ sekä paikallisten turvallisuuskyselyjen avulla. Kansalaisten todellisten turvallisuusodotusten esille saaminen on kuitenkin äärimmäisen vaikeata, eikä poliisin paikallistuntemusta ja välittömien kansalaisyhteyksien merkitystä voida tässä suhteessa koskaan korvata millään järjestelmällä.

Parlamentaarinen poliisikomitea³⁶ korosti kannanotoissaan sitä, että poliisitointa on kehitettävä kansalaisten enemmistön arvostukset ja odotukset huomioon ottaen. Samoin poliisin suoria yhteyksiä kansalaisiin ja yhteistyötä muiden viranomaisien kanssa ehdotettiin edelleenkin kehitettäväksi. Kansanvaltaisuuden lisääminen onkin ollut keskeinen periaate Suomen poliisin kehityksessä. Ylimmille valtioelimille on pyritty turvaamaan riittävät mahdollisuudet osallistua poliisia koskevaan päätöksentekoon.

Pohjoismaiselle perinteelle on myös ollut tunnusomaista poliisijohdon riippumattomuuden lisäämispyrkimykset etenkin hallinnon ylätasolla.³⁷ Suomessa tämä poliisihallinnon autonomiaan liittyvä keskeinen ominaispiirre on ilmennyt muun muassa suunnitelmina poliisitoimen ylimmän johdon siirtämisestä sisäasiainministeriöstä erilliselle keskusvirastolle. Konkreettinen esimerkki tästä on vuoden 1971 valtiopäiville tuotu hallituksen esitys³⁸ poliisihallituksen perustamiseksi. Poliisihallitus olisi muodostettu silloisesta sisäasiainministeriön poliisiasiainosastosta sekä suojelupoliisista ja keskusrikospoliisin ja liikkuvan poliisin pääosastoista lukuun ottamatta niiden kenttähenkilökuntaa. Poliisihallituksen tehtävänä olisi ollut sisäasiainministeriön alaisena keskusvirastona johtaa ja valvoa poliisitointa ja huolehtia sen kehittämistä. Sisäasiainministeriölle olisivat edelleenkin jääneet yleensä ministeriöiden toimialaan kuuluvat lainsäädäntöä, toiminta- ja taloussuunnittelua, valtion tulo- ja menoarviota sekä alan yleistä kehittämistä koskevat tärkeimmät asiat. Poliisihallitukseen ehdotettiin sijoitettavaksi yhteensä 275 virkaa ja tointa.³⁹ Esitykset eivät kuitenkaan toteutu-

³⁵ Poliisiosaston julkaisut 3/2000 ja 4/2002.

³⁶ Komiteamietintö 1986: 16.

³⁷ Virtanen 1979.

³⁸ Hallituksen esitys 163/1971.

³⁹ Hallituksen esitys 104/1971.

neet ja asiaan otettiin seuraavan kerran laajemmin kantaa 1980-luvulla parlamentaarisen poliisikomitean työssä. Kannanotossaan komitea totesi, että poliisihallituksen perustamisella voitaisiin ratkaista eräitä poliisin keskushallinnon toimivuuteen liittyviä ongelmia, mutta parlamentaarisen vastuun toteutumisen kannalta siihen ei ollut riittäviä perusteita.

Sen sijaan parlamentaarinen poliisikomitea⁴⁰ esitti lääninpoliisin perustamista, joka ei myöskään ole toteutunut esitetystä muodosta ja merkityksessään. Komitean ehdottama lääninpoliisi olisi organisoitu yhdistämällä keskusrikospoliisin ja liikkuvan poliisin silloiset lääninosastot. Lääninpoliisi olisi ollut lääninhallituksen alainen ja siinä olisi ollut tutkinnallinen ja valvonnallisen yksikkö. Lääninpoliisin tehtävänä olisi ollut osallistua sekä varsinaiseen ennalta estävään toimintaan että valvonta- ja tutkintatoimintaan. Lääninpoliisi olisi toiminut liikuteltavana läänin poliisireservinä poliisi- ja tarvittaessa muunkin poliisiorganisaation apuna. Rikosten tutkinnassa lääninpoliisi olisi toiminut tutkintareservinä, jota lääninhallituksella olisi ollut mahdollisuus käyttää olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Lääninpoliisi olisi voinut suorittaa sille kuuluvassa rikosasiassa tutkimuksia koko maassa. Erityinen huomio olisi tullut kohdistaa lääninpoliisiin ja paikallispoliisin yhteistyön kehittämiseen liikenteen valvonnassa. Komitean ehdotusten mukaan liikkuvalla poliisilla kuuluvat yleiset suunnittelu- ja johtamistehtävät olisi tullut liittää sisäasiainministeriön poliisi-osastoon, jolloin liikkuva poliisi olisi käytännössä lakkautettu. Sen sijaan keskusrikospoliisin pääosasto olisi säilynyt, koska suunnitellun poliisihallituksen perustamista ei pidetty mahdollisena.

2. Poliisin tehtävien ja toimivaltuuksien rajaaminen. Poliisin tehtävien ja toimivaltuuksien rajaaminen liittyy keskeisesti kansalaisten oikeussuojaan sekä poliisin käskynalaisuuteen. Uusi poliisilaki on tässä suhteessa ollut huomattava edistysaskel ainakin periaatteellisessa mielessä. Lakiehdotuksen yleisperusteluissa todetaan:

"Poliisin toiminta kohdistuu usein kansalaisille kuuluviin oikeuksiin. Poliisin toimivallasta tulee tämän vuoksi säätää lailla. Lain säännösten tulee olla riittävän täsmällisiä ja todellista tarvetta vastaavia."

Poliisin toimivaltuudet liittyvät kiinteästi poliisin tehtäväkentän laajuuteen. Sinisalon⁴¹ mukaan poliisille kuuluu luonnostaan vain yleisen järjestyksen ylläpitäminen ja rikosten tutkinta. Poliisin tehtäväkentän yksiselitteinen rajaaminen ei ole kuitenkaan mahdollista johtuen muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen määrittelyn vaikeudesta.

⁴⁰ Komiteamietintö 1986: 16.

⁴¹ Sinisalo 1973: 183.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteellistäminen ja operationalisointi on jatkuvasti kiistanalainen kysymys. Järjestyksen ylläpito poliisin tehtävänä tulkitaan⁴² tavallisimmin:

"henkilöiden ja omaisuuden suojeluksi, levottomuuksien, epäjärjestyksen ja turvallisuuden puutteen ehkäisyksi, ja yleisen järjestyksen ylläpidoksi".

Yleisen järjestyksen ja lain ylläpidon suhde poliisin tehtävänä on osoittautunut ongelmalliseksi erityisesti siksi, että poliisi kontrolliviranomaisena on vain yksi turvallisuutta ylläpitävä ja luova yhteiskunnallinen toimija. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa suurin osa julkista hallintoa on eri tavoin tekemisissä kontrollin kanssa.

Eryteisesti ennalta estävän toiminnan tärkeyden korostaminen muuttaa yleisen järjestyksen ylläpitämisen luonnetta. Päähuomio kiinnittyykin poliisin itsensä taholta tapahtuvaan tehtäväpriorisointiin.

Nykyisessä poliisilaissa ei poliisin tehtäväpiirin suhteen ole merkittäviä muutoksia aikaisempaan lakiin verrattuna. Tärkeä säännös on kuitenkin poliisilain 3 §, jonka mukaan poliisilla on oikeus ja velvollisuus asettaa tehtävät tärkeysjärjestykseen.

Sen sijaan poliisin toimivaltuudet määriteltiin entistä tarkemmin. Keskeisin periaate on, ettei kenenkään oikeuksiin puututa ilman laillista perustetta eikä silloinkaan enempää kuin on välttämätöntä yhteiskunnan ja toisten yksilöiden etujen ja oikeuksien turvaamiseksi. Tämä oli merkittävä periaatteellinen uudistus, sillä suomalaisen poliisin toiminta on monilta osin perustunut tavanomaiseen oikeuteen ja vakiintuneeseen käytäntöön.

Poliisin toimivaltuuksien määrittely lailla on edelleenkin merkittävä seikka kansalaisten oikeussuojan kannalta, mutta tässä suhteessa on ryhdytty kiinnittämään entistä enemmän huomiota poliisitoiminnan eettisiin vaatimuksiin. Kuten uudessa poliisietiikan oppikirjassa⁴³ todetaan,

"Yhteiskunnan muuttuessa poliisin tulee käydä jatkuvaa arvokeskustelua oman ammattietikkansa pohjaksi. Poliisin ammattieettisten periaatteiden tulee olla avoimia myös ulkopuoliselle kritiikille. Periaatteisiin sitoutuminen vahvistaa ammattikuntaa ja lisää poliisin uskottavuutta yhteiskunnassa. Eryteisesti poliisin vallankäytön oikeutus vaatii tuekseen eettisiä periaatteita."

Poliisin toiminnan keskeiset arvolähtökohdat on kirjattu yhdeksäksi teesiksi, joiden mukaan ammattitaitoinen ja hyvä poliisi:

⁴² Komiteanmietintö 1986:16.

⁴³ Ellonen et al. 2000.

1. Kohtelee kaikkia ihmisiä tasapuolisesti.
2. Toimii asiallisesti ja sovinnollisuutta edistäen.
3. Haluaa olla rehellinen ja luotettava.
4. Tekee työnsä huolellisesti ja päättäväisesti.
5. On oma-aloitteinen ja yhteistyökykyinen.
6. Käyttäytyy vastuuntuntoisesti niin työssään kuin vapaa-aikanaankin.
7. Pyrkii olemaan ymmärtäväinen ja huomaavainen vaikeissakin kohtaamistilanteissa.
8. Esiintyy avoimesti ja osaa myöntää tekemänsä virheet.
9. Pitää inhimillisyyttä ja kohtuullisuutta kaiken toimintansa perustana.

Julkisen vastuun näkökulmasta huomio kiinnittyy näissä poliisitoiminnan arvolähtökohdissa erityisesti yksilölliseen käyttäytymiseen, mutta niillä pyritään luomaan myös yhtenäisen organisaation ammattietiikkaa. Ohjeiden kehittämisen taustalla on johtavana ajatuksena se, että poliisi joutuu työssään usein tekemään nopeita päätöksiä paineen alaisena, josta syystä poliisityön eettisten lähtökohtien täytyy olla sisäänrakennettuja ja sisäistettyjä.

4. Poliisin ohjaus- ja johtamisjärjestelmä. Poliisitoiminta on järjestetty perinteisen hierarkiamallin mukaisesti. Tätä järjestelyä on perusteltu paitsi käytännöllisyytensä ja rationaalisuutensa takia myös poliisitoiminnan puolisoilla luonteella. Kun poliisista on entistä enemmän tullut yhteiskunnallinen palveluorganisaatio on tiukkoja hierarkia- ja vastuusuhteita pidetty välttämättöminä kansalaisten oikeusturvanäkökohtien vuoksi. Poliisiorganisaation nykyistä auktoriteettirakennetta voidaan perustella myös yhteiskunnallisella työnjaolla ja sen edellyttämällä vallankäytöllä ja vastuunotolla poliisin roolin määrittelemiseksi.

Mikä tekee poliisiorganisaatiosta julkisena toimijanakin erityisluonteisen, kuten usein väitetään? Sinisalon 1970-luvun alkupuolella tekemän tulkinnan⁴⁴ mukaan poliisiorganisaation muotoileminen nykyisenkaltaiseksi lähtee epäilemättä siitä ajatuksesta, että poliisi on puolisoilla järjestelmä. Poliisiorganisaatiolle on ominaista, että kullakin portaalla yhdellä henkilöllä on päätösvalta. Kollegiaalisen päätöksenteon ei katsota soveltuvan poliisihallintoon.

Rauhanomaisissa oloissa tällainen kuva poliisista on Sinisalon⁴⁵ mielestä kuitenkin kaukana todellisuudesta eikä organisaatiota pitäisi järjestää poikkeusaikojen tai -ilmiöiden vaatimusten mukaiseksi. Tähän seikkaan kiinnitti huomiota myös parlamentaarinen poliisikomitea, joka totesi muun muassa, että:

⁴⁴ Sinisalo 1971 ja Sinisalo 1973.

⁴⁵ Sinisalo 1973: 171.

"Poliisitoiminnan kehittämisessä tärkeää on myös, että poliisia ei koeta sotilaalliseksi organisaatioksi. Poliisin kuvaan kansalaisia palvelevana julkisen siviilihallinnon osana vaikuttaa paitsi poliisin esiintyminen ulospäin, myös sen järjestysmuodon ulkoiset ilmentymät".⁴⁶

Pitäkö väite poliisin puolisotilaallisesta organisaatiomuodosta enää paikkaansa tultaessa 2000-luvun organisaatiotodellisuuteen? Tosiasiassa poliisin nykyinen järjestysmuoto perustuu samoihin periaatteisiin kuin valtionhallinnon muutkin kolmiportaiset valtakunnalliset organisaatiot. Poliisitoiminnan valtakunnallinen johto on keskitetty sisäasiainministeriön poliisi-osastoon, kussakin läänissä on keskitetty poliisin lääninjohto, jonka alaisuudessa ovat varsinaista poliisitoimintaa harjoittavat kihlakuntien poliisilaitokset. Kolmiportaisen linjaorganisaation lisäksi on suoraan poliisin ylijohdon alaisuudessa Helsingin kihlakunnan poliisilaitos sekä poliisin valtakunnalliset yksiköt, joita ovat keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, liikkuva poliisi, poliisikoulu, poliisiammattikorkeakoulu, poliisin tekniikkakeskus⁴⁷ sekä poliisin tietohallintokeskus⁴⁸.

Poikkeuksellista muuhun valtion siviilihallintoon nähden on se, että suomalaiselle hallintojärjestelmälle luonteenomainen toimivallan asteellisten rajojen ehdottomuus ei pääsääntöisesti pidä paikkaansa poliisihallinnossa. Poliisimiehen on noudatettava niitä käskyjä, määräyksiä ja ohjeita, joita hänen esimiehensä toimivaltansa rajoissa antaa, vaikka käytännön tilanteissa ratkaisuvallta ja samalla lopullinen vastuu on aina yksittäisellä poliisimiehellä. Nykyisessä poliisilainsäädännössä tätä periaatteellista toimintavelvollisuutta on laajennettu siten, että määräyksestä poliisimies on velvollinen saapumaan palvelukseen myös vuosilomalla ollessaan, milloin se yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on välttämätöntä. Määräyksen tähän voi antaa poliisin ylijohdo kaikkien poliisimiesten, poliisin lääninjohto alaiensa poliisilaitosten poliisimiesten sekä valtakunnallisen yksikön päällikkö ja paikallispoliisiin kuuluvan poliisiyksikön päällikkö oman yksikkönsä poliisimiesten osalta.

Poliisihallinnon toiminnalliset johto- ja esimiessuhteet on poliisiasetuksessa (1112/95) järjestetty siten, että poliisin ylijohdtoon kuuluvat poliisiylijohtaja ja poliisijohtajat ovat kaikkien poliisin henkilöstöön kuuluvien esimiehiä. Poliisin lääninjohtoon kuuluvat lääninpoliisijohtaja ja poliisiylitarkastajat ovat puolestaan läänin alueen paikallispoliisin henkilöstön esimiehiä.

⁴⁶ Komiteanmietintö 1986: 16.

⁴⁷ Poliisin tekniikkakeskus on nettobudjetoitu yksikkö poliisitoimen talousarvioluvun toimintamenomomentilla 26.75.21.

⁴⁸ Poliisin tietohallintokeskus on toiminut vuoden 2001 alusta lukien keskusrikospoliisin tulosityksikkönä, mutta siirtyy sisäasiainministeriön alaisena virastona Rovaniemelle vuoden 2006 mennessä.

Johto- ja vastuusuhteiden selkeys on ollut yksi keskeisimmistä vaatimuksista poliisihallinnon kehittämiseksi. Säädöstatolla on tapahtunut selkeytymistä, mutta voidaan kysyä vastaako nykyorganisaatio parhaalla mahdollisella tavalla poliisin muuttunutta toimintaympäristöä? Esimerkiksi vuonna 2000 ilmestyneessä poliisin tulosohjausta arvioivassa selvityksessä⁴⁹ todetaan, että "poliisin ohjausjärjestelmän perusrakenne on toimiva ottaen huomioon toimintaympäristöstä johtuvat rajoitukset".

Poliisin toimintaympäristöön on käsitteellisesti sisällytettävä yhtä hyvin organisaation ulkoiset vaatimukset kuin sisäiset toimintaedellytykset. Tässä suhteessa esimerkiksi johtamista ei voida nähdä itsenäisenä funktiona tai substanssikysymyksenä. Johtaminen tekemisenä ei näin ollen muodostaisi erityistä vastuunalaisuutta poliisitoiminnassa. Parlamentaarisen poliisikomitean⁵⁰ mainitsema vaatimus poliisin järjestysmuodon ulkoisista ilmentymistä on etenkin tulosohjausjärjestelmän soveltamisen aikana erityisen ongelmallinen kysymys. Luoko nykyinen organisaatio- ja hallintorakenne riittäviä puitteita poliisin julkisen vastuun toteutumiselle? Toisaalta voidaan kysyä, eikö poliisiorganisaatio käytännössä toimi vastaavanlaisen byrokratiamallin mukaisesti kuin muukin julkinen hallinto? Kun poliisiorganisaatiossa on täysin selvä hierarkialinja ylhäältä alas, niin tulosohjausjärjestelmässä eri tasojen välinen tulosvastuu tulisi myöskin olla selvä. Kysymys on siitä, miten tulosvastuu määritellään.

Nykyisessä poliisiorganisaatiossa saattaa olla Sinisalon⁵¹ mainitsemia puolisoitaallisia piirteitä, mutta pelkkä hierarkisuus ja käskyvaltasuhteisiin perustuva johtamismalli eivät sinänsä tee poliisiorganisaatiosta erityislaatuista. Poliisihallinnossa on viime vuosina noudatettu julkisen hallinnon yleisiä uudistuspyrkimyksiä ja voidaan olettaa ettei mahdollisesti välttämättömiä omia spesifejä organisointi- ja toimintapolitiikkasovelluksia ole voitu toteuttaa. Esimerkki tästä on kihlakuntien yhtenäisvirastomalli, joka ei ainakaan poliisin voimavarojen kannalta ole osoittautunut täysin ongelmattomaksi.⁵² Erialaisten toiminta- ja hallintokulttuurien aiheuttamaa poliisitoimen ristikkäisohjausta on havaittavissa sekä läänitasolla että ministeriössä. Merkittävänä seikkana tässä suhteessa on mainittava se, että poliisin tulosohjausjärjestelmä on rakentunut aina vuodesta 1990 lähtien⁵³ vanhan kolmiportaisen hallinnon varaan. Poliisin lääninjohtojen määrän väheneminen lääninuudistuksen myötä sekä aikaisempi kihlakuntaudistus eivät tässä suhteessa ole merkinneet perustavanlaatuisia muutoksia poliisin tulosohjausjärjestelmän perusteille.

⁴⁹ Poliisiosaston julkaisu 4/2000: 9, 14.

⁵⁰ Komiteamietintö 1986: 16.

⁵¹ Sinisalo 1973.

⁵² Stenvall 1999; Sisäasiainministeriö 2001.

⁵³ Poliisin ylijohdo kävi ensimmäiset tulosneuvottelut alaisensa hallinnon kanssa jo vuonna 1990 koskien vuosien 1991-1996 toiminta- ja taloussuunnitelmaa.

Edelleenkin periaatteena on, että poliisin ylijohdon strateginen ohjausote ulottuu ainoastaan poliisin lääninjohtoihin ja valtakunnallisten yksiköiden johtoon saakka. Läänien ja valtakunnallisten yksiköiden johdon asia on sitten tulossopimuksin ohjata varsinaista poliisitoimintaa harjoittavia kihlakunnan poliisilaitoksia ja valtakunnallisten yksiköiden alueorganisaatioita. Periaatteena myös on, että poliisin ylijohdon tehtäviin ei kuulu poliisin operatiivinen johtaminen eikä käytännössä myöskään poliisin lääninjohtoisissa nähdä asiallisena puuttua varsinaiseen poliisitoimintaan, josta päävastuun kantaa paikallispoliisi.

Poliisin tulosohjausjärjestelmän ytimen muodostavat neuvotteluihin perustuva tulossopimusmenettely organisaatiotasojen välillä, niiden johdon väliset yksilölliset tuloskeskustelut sekä määräraha- ja kehityssopiminen ja päättäminen. Käytännössä päähuomio on kiinnittynyt poliisin määrärahojen riittämättömyyteen ja määrärahojen alueellisen jakautumisen ongelmiin. Tämä puolestaan on merkinnyt, että poliisin toiminta- ja talousprosessien yhteensovittaminen on osoittautunut entistä vaikeammaksi tehtäväksi poliisihallinnon kaikilla tasoilla. Vielä 1990-luvun alun hallinnon uudistuskeskusteluun kuulunut toiminnan ja talouden yhteensovittaminen on jäänyt vähälle huomiolle koko valtionhallinnossa eikä asetetuilla tulostavoitteilla aina uskota olevan toivottuja toiminnan ohjaus- ja suuntaamisvaikutuksia etenkin taloudellisessa mielessä. Tässä suhteessa tulosohjausuudistusta ei voida pitää kovinkaan onnistuneena.

Tulosohjausuudistuksen hyvänä piirteenä on pidettävä esimiehen ja alaisen välisiä tuloskeskusteluja, vaikkakin tässä suhteessa vallitsee käsitteellinen sekaannus: puhutaan tulos-, tavoite- ja kehityskeskusteluista taikka niiden yhdistelmästä. Poliisihallinnossa on ollut ajatuksena, että jokainen henkilö kävisi vuosittain esimiehensä kanssa henkilökohtaisen tuloskeskustelun, jossa arvioidaan kuluvan vuoden onnistumista, sovitaan tulevan vuoden toiminnallisista tavoitteista sekä arvioidaan henkilökohtaista kehittämistarvetta. Periaatteessa henkilökohtaisten tulostavoitteiden tulee perustua asetettuihin yksikkökohtaisiin tulostavoitteisiin. Esimerkiksi poliisin lääninjohtoon ja poliisilaitoksen päällikön välinen tulossopimus tulisi integroida sekä lääninjohtoon että poliisilaitoksen yksikkökohtaisiin tulosuunnitelmiin.

Yleisenä ongelmana lienee yksikkökohtaisten tulosuunnitelmien ja henkilökohtaisten tulossopimusten sovittamattomuus ja viestinnän puute, koska usein samassakaan yksikössä työskentelevä henkilö ei tiedä mitä toiset ovat sopineet, puhumattakaan, että yleisemmin tiedettäisiin perustuvatko kaikkien henkilökohtaiset tulostavoitteet asianomaisen yksikön tavoitteisiin. Tässä suhteessa huomio on ehkä rakenteellisen kehittämisen sijasta liiaksi kiinnittynyt johtamisen ongelmiin. Voidaan kysyä, miten johtamisella sinänsä voidaan parantaa organisaation kokonaiskompetenssia, jos yhteisiä strategioita ja kokonaistavoitteita ei ole sisäistetty riittävän laajasti koko poliisiorganisaatiossa? Samoin voidaan kysyä, voidaanko esimerkiksi poliisin lääninjohto tai kihlakunnan poliisilaitoksen johto asettaa

yksiselitteisesti julkiseen vastuuseen siitä, että asetettuja tulostavoitteita ei ole saavutettu huolimatta siitä, että tavoiteketjua ei olisi operationalisoitu toiminnan tasolle saakka?

Kuitenkin panoksenhaltija-lähtöisen⁵⁴ ajattelun mukaisesti poliisipäällikön tulisi vastata sekä poliittisille päätöksentekijöille että kansalaisille panoksenhaltijoiden arvon optimoinnista. Poliisipäällikkö vastaisi siitä, että anetuilla määräraha-kehyksillä saavutetaan optimaalinen turvallisuuden tila määrättyllä maantieteellisellä alueella, sovitussa tehtävässä, operaatiossa jne. On olemassa periaatteellinen ristiriita voimavaroista vastaamisen ja tulostavoitteiden saavuttamiseen liittyvien tosiasiallisten mahdollisuuksien välillä.

2.1.2 Nykyisen vastuurakenteen piirteitä

Suomessa on yksi poliisiorganisaatio, joka toisin kuin monissa muissa EU-maissa toimii sisäasiainministeriön alaisuudessa.

Poliisin järjestysmuoto säännellään laissa poliisin hallinnosta (110/92) ja asetuksessa poliisin hallinnosta (159/1996). Poliisiorganisaatiossa on pääosin kolme tasoa: poliisin ylijohdona on sisäasiainministeriön poliisiosasto, poliisin aluehallintoviranomaisena puolestaan lääninhallitus, jossa poliisin lääninjohtona on lääninhallituksen poliisiosasto ja paikallishallintoviranomaisena eli paikallispoliisina toimii kihlakunnan poliisilaitos.

Suoraan poliisin ylijohdon alaisina toimivat poliisin valtakunnalliset yksiköt, joita ovat keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, liikkuva poliisi, poliisin tietohallintokeskus ja poliisin tekniikkakeskus sekä poliisioppilaitokset. Keskusrikospoliisi on erikoistunut järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden torjuntaan, suojelupoliisi valtion sisäistä ja ulkoista turvallisuutta vaarantavien hankkeiden ja rikosten torjuntaan ja liikkuva poliisi liikennevalvontaan. Poliisin tietohallintokeskus on erikoistunut poliisin tietojärjestelmien strategiseen johtamiseen ja ylläpitotehtävistä huolehtimiseen, poliisin tekniikkakeskus puolestaan poliisin kaluston ja välineistön hankintaan. Poliisikoulu vastaa poliisin peruskoulutuksesta ja alipäällystökoulutuksesta sekä poliisikoirakoulutuksesta ja poliisiammattikorkeakoulu puolestaan poliisin päällystö- ja johtamiskoulutuksesta.

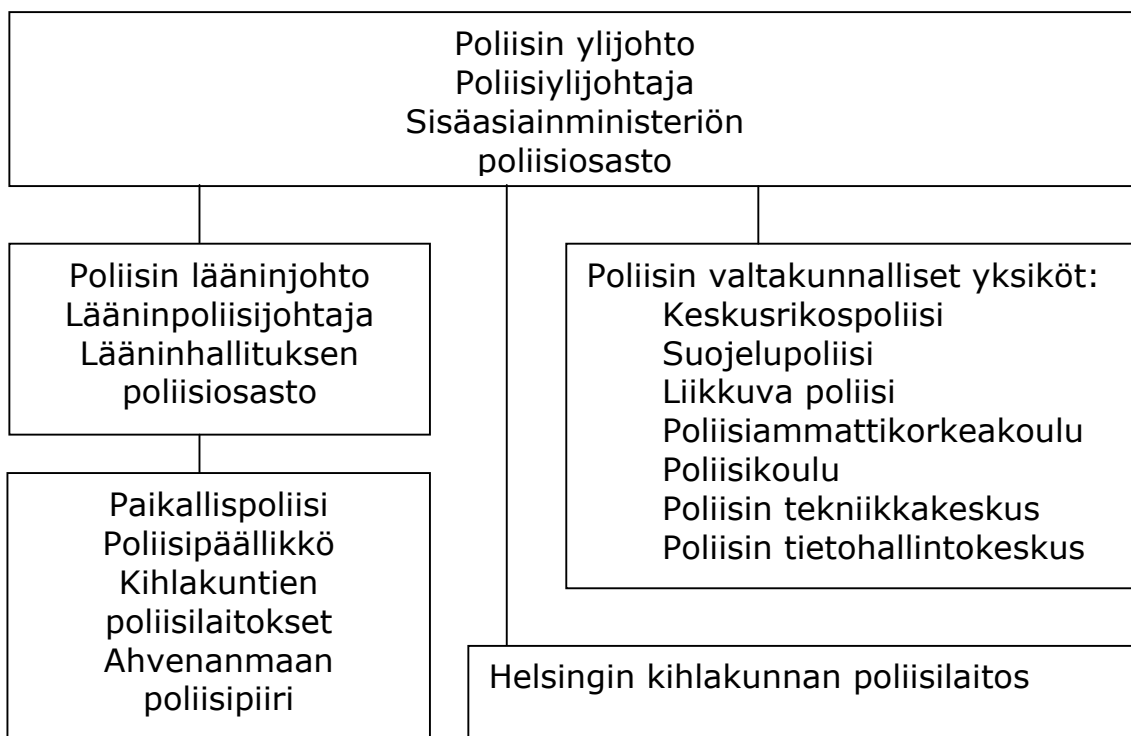
Pääkaupunkiseudun turvallisuudesta vastaava Helsingin poliisilaitos on suoraan vastuussa poliisin ylijohdolle suurimmasta osasta toimintaansa. Voimassa olevan poliisin hallintolain mukaan Helsingin kihlakunnan poliisilaitos toimii lääninhallituksen alaisuudessa. Asetuksella voidaan kuitenkin säätää Helsingin poliisilaitos hoitamaan tiettyjä tehtäviä suoraan sisäasiainministeriön alaisuudessa. Helsingin poliisilaitos hoitaa nykyisin suoraan sisäasiainministeriön alaisuudessa tehtävät, jotka koskevat poliisilaitoksen tulossuunnittelua, talousarviota, henkilöstöä ja poliisisoittokun-

⁵⁴ Määttä - Ojala 2000: 28-29.

taa. Lisäksi se hoitaa tiettyjä valtakunnallisia erityistehtäviä. Poliisin hallintolakia on tarkoitus muuttaa siten, että ohjauksen kaksijakoisuus poistetaan ja Helsingin poliisilaitos toimii jatkossa kaikkien tehtäviensä osalta suoraan sisäasiainministeriön alaisuudessa. Helsingin poliisilaitos hoitaa myös eräitä valtakunnallisia erityistehtäviä. Helsingin poliisilaitoksessa toimii Suomen ainoa erityisen vaativiin poliisitilanteisiin erikoistunut yksikkö.

Suomeen kuuluvassa autonomisessa Ahvenanmaan maakunnassa toimii oma poliisiyksikkö, joka vastaa toiminnastaan Ahvenanmaan hallintoveranomaisille. Valtakunnallista poliisitoimintaa hoitaa keskusrikospoliisin Ahvenanmaan yksikkö.

Suomen poliisiorganisaatio voidaan esittää seuraavasti.



Kuva 3. Poliisin organisaatio

Poliisihallinnossa työskenteli vuoden 2000 marraskuun lopussa yhteensä 10777 henkilöä, joista poliisivakansseissa 7949 henkilöä. Nimikkeiden perusteella poliisivakansseja oli poliisimiehistössä 5316, poliisialipäällisyydessä 1964 ja poliisipäällisyydessä 666. Johtoon kuului 171 henkilöä. Muuta henkilöstöä oli yhteensä 2660.⁵⁵

⁵⁵ Tiedot perustuvat tätä tutkimusta varten tehdyn kyselyn perusjoukkoon, joka selvitetiin poliisihallinnon jokaisesta tilivirastosta (10). Kokonaislukuun 10777 kuuluu myöskin poliisin ylijohdon henkilöstö (100 henkilöä).

Yksi suomalainen poliisi vastaa noin 640 ihmisen turvallisuudesta, kun Euroopan unioniin kuuluvien maiden keskimääräinen luku on yksi poliisi 300 ihmistä kohden. Poliisin toimintamenokehys on vuoden 2002 valtion talousarviossa noin 3,2 miljardia markkaa. Poliisitoimen toimintamääräraha on sisäasiainministeriön hallinnonalan kokonaiskehyksestä noin 60 prosenttia, kun hallinnonalan siirtomenot jätetään huomiotta.

Organisaatiomuodoltaan Suomen poliisi noudattaa linjaorganisaatiota, jossa ratkaisutoimivalta on jaettu organisaatioyksiköihin, joissa yhden esimiehen johtamistoimivalta periaatteessa käsittää kaikki toimintamuodot.⁵⁶

Nykyisen vastuurakenteen piirteisiin kuuluu myöskin poliisimiehen virkamiesoikeudellinen asema ja virkavastuu. Poliisimiehet ovat valtion virkamiehiä ja heitä koskevat samat virkamiesoikeudelliset perussäännökset kuin muitakin valtion virkamiehiä. Sen sijaan poliisin virkavastuu vaatii erityistarkastelua.

Virkavastuuta voidaan yleisesti luonnehtia tehostetuksi ja laajennetuksi oikeudellisen vastuun muodoksi, joka liittyy virkamiehen tehtäviin ja virka-asemaan. Taustalla on ensiksikin se ajatus, että vain virkasuhteessa olevalla henkilöllä voi yleensä olla oikeus julkisen vallan käyttöön. Toiseksi virkatehtävien hoitaminen vaatii erityisesti lainalaisuusperiaatteen noudattamista, korostettua julkista luotettavuutta ja objektiivisuutta.⁵⁷ Poliisin toiminnassa on kysymys julkisen vallan käytöstä. Poliisimiehen virkavastuu toteutuu virkavelvollisuuksien täyttämisenä. Virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä saattaa aiheutua rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu. Lievissä tapauksissa virasto voi antaa virkamiehelle varoituksen tai huomautuksen.⁵⁸

Virkavastuun ohella erityisenä vastuuna mainitaan sellainen tosiasiallinen vastuu, jota ei toteuteta varsinaisin oikeudellisin pakottein. Tosiasiallinen vastuu liittyy lähinnä virkamiehen toiminnalle asetettaviin laadullisiin vaatimuksiin.⁵⁹ Tällä voidaan ymmärtää myös asetettuja tulostavoitteita, jolloin ollaan lähellä tulosvastuun käsitettä.

Tulosvastuu on Koskisen ja Kullan⁶⁰ mukaan taloudellisen ohjauksen ja sen mukaisen tulosohtauksen toteuttamiskeino. Heidän mukaansa virkamiesoikeudelliset sääntelyt tästä vastuusta ovat hajanaisia. Selvimmin vastuu kohdistuu virastoon ja siinä hajautettuna sen alayksiköihin. Periaatteessa tulosvastuuta voidaan toteuttaa myös oikeudellisen virkavastuun muotoja käyttäen, jos asetetun tulostavoitteen olennainen toteutumatta jääminen johtuu virkamiehen tahallisesta laiminlyönnistä. Tulosohtauksen yleisestä

⁵⁶ Helminen-Kuusimäki-Salminen 1999: 29.

⁵⁷ Bruun-Mäenpää-Tuori 1995: 211.

⁵⁸ Helminen-Kuusimäki-Salminen 1999: 334.

⁵⁹ Bruun-Mäenpää-Tuori 1995: 181.

⁶⁰ Koskinen-Kulla 1995: 161.

luonteesta kuitenkin seuraa, että oikeudellinen virkavastuu soveltuu huonosti sen tehosteeksi.⁶¹

Poliisin tulostavastuuta ei voitane oikeudellisesti määritellä sen tarkemmin kuin mitä edellä on sanottu yleensä virkavastuun osalta. Mielenkiintoinen kysymys on se, voitaisiinko poliisipäällikköä ja poliisipäällystää pitää tässä suhteessa jotenkin vastuullisempana asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisessa. Toisin sanoen sovellettaisiinko virkavelvollisuuksien täyttämiselvelvoitetta heihin ankarammin kuin esimerkiksi poliisimiehistöön erityisesti taloudellisen ja tehokkaan toiminnan vaatimuksena. Tosiasiallisesti näin tapahtuukin poliisin sisäisessä tulostavoitusprosessissa. Kuitenkaan mitään oikeudellista sitovuutta ei tällaisella virkamiesten välisellä epävirallisella vastuujärjestelmällä ole siinä mielessä, että mahdolliset sanktiot voitaisiin alistaa ulkopuoliseen objektiiviseen tarkasteluun.

Poliisin suhteen tulostavastuunkin toteuttaminen virkavastuun muotoja käyttäen voi poiketa monista muista valtion toiminnoista. Poliisitoiminta on järjestetty tavanomaisesta alaisuudesta poiketen käskynalaisuussuhteisiin, jolloin virkamies on yleensä velvollinen noudattamaan konkreettistakin virkakäskyä käytännön toiminnassa.⁶² Käytännössä on mahdollista erottaa tulostavoitteisiin viittaava tulostavastuu ja normaalitoimintaan sisältyvä virkavastuu.

Virkavastuu on poliisitoiminnan kannalta hyvin merkityksellinen asia. Tällöin virkavastuuta on tarkasteltava vähintäänkin kansalaisen, virkamiehen ja julkisyhteisön näkökulmista. Kansalaisen on esimerkiksi saatava täysi korvaus julkisyhteisön toiminnasta johtuneesta vahingosta katsomatta virheellisesti toimineen palvelussuhteen laatuun. Poliisimiehelle puolestaan on merkityksellistä, ettei mikään virkavastuun muodoista ole kohtuuttoman ankara ja että virkavastuuta toteutettaessa hänen oikeussuojansa on turvattu, jotta hän ylipäänsä uskaltaa harjoittaa tehtäväänsä. Poliisiorganisaation julkisen edun mukaista on, että virkamiehet hoitavat tehtävänsä asiantuntevasti ja puolueettomasti. Lisäksi on muistettava, että virkavastuu estää ennakolta törkeitä väärinkäytöksiä, kuten korruptiota.⁶³

2.1.3 Strategisen ohjauksen kehittäminen

Poliisin strategista ohjausta on painotettu erityisesti tulostavoituksen keskeisenä elementtinä. Strategioilla ohjaaminen ei kuitenkaan ole uusi asia poliisissa, vaan pikemminkin muutosta terminologisissa painotuksissa. Poliisin strategisen ohjauksen tarve on ollut korostuneesti esillä erilaisissa kehittämishankkeissa. Esimerkkinä tästä on poliisitoiminnan arviointia ja

⁶¹ Koskinen-Kulla 1995: 161-162.

⁶² Bruun-Mäenpää-Tuori 1995: 148.

⁶³ Koskinen-Kulla 1995: 161.

toimintaedellytysten turvaamista koskeva hanke.⁶⁴, jonka toisen työryhmän loppuraportissa⁶⁵ esitetään poliisin tulosohtauksen parantamiseksi kuusi keskeistä kehittämisehdotusta:

1. Poliisin strategisen ohjauksen vahvistaminen ja selkeyttäminen sekä eri osa-alueiden strategisten linjausten yhteensovittaminen.
2. Johtamisen kehittäminen.
3. Ohjausjärjestelmän kehittäminen.
4. Osaamisen kehittäminen.
5. Resurssitarpeiden ja voimavarojen jaon uskottava perusteleminen.
6. Seurantajärjestelmän kehittäminen.

Näitä kehittämisehdotuksia arvioidaan seuraavassa siitä näkökulmasta, onko niissä mahdollisesti poliisin julkista vastuuta toteuttavia tai edistäviä kokonaisuuden elementtejä. Samalla niiden analysoinnin kautta voidaan täsmentää edellä yleisesti esille tuotuja poliisiorganisaation erityispiirteitä.

1. Poliittisen tason ohjaus. Poliisin tulosohtausta arvioinut työryhmä⁶⁶ kiinnittää huomiota siihen, että poliisin strategisessa ohjauksessa poliittisen tason päätöksenteko ja poliisin ylimmän johdon valmistelutaso eivät koh-
taa toisiaan. Havainto on tärkeä, koska mainittu ongelma on aina ollut olemassa. Poliisia verrataan yhtymään, jossa ministeriötaso poliisin yli-
johtona vastaa poliisin strategisesta ohjauksesta ja poliisin lääninjohto se-
kä valtakunnallisen yksikön johto ovat välittäjiä strategisen ja toiminnalli-
sen tason välillä. Paikallisyksiköiden tehtävänä on muuttaa välitason
strategiset linjaukset käytännön toiminnaksi. Poliisin tulosohtausta arvioi-
neen työryhmän mielestä ministeriötasolla poliisitoiminnan linjausten val-
mistelussa ja kytkemisessä poliittiseen ohjaukseen pitäisi käyttää enem-
män hyväksi hallinnonalan turvallisuusasiain johtoryhmää⁶⁷ sekä ministe-
riön johtoryhmää. Työryhmän mielestä ministeriön poliisiosaston työjär-
jestyksessä tulisi asettaa etusijalle seuraavat asiat:

1. Poliisitoimen johtaminen ja kehittäminen.
2. Valtakunnallisista toimintalinjoista päättäminen.
3. Poliisin toimintaedellytyksistä huolehtiminen.

Poliisiosaston johtoryhmän ja poliisihallinnon ohjausryhmän roolia esite-
tään tarkistettavaksi. Poliisin tukipalvelujen ohjausta esitetään kehitettä-
väksi. Eri osa-alueiden strategiat esitetään koottavaksi yhteen tiiviiseen
strategiaan.

⁶⁴ Hallituksen strategiasalkkuun kuulunut hanke jakaantui kahteen työryhmään, joista toisessa selvitettiin poliisin tehtäviä ja voimavaroja (Kosken työryhmä, raportti 2/2001) ja toisessa poliisin tulosohtausta (Rantaman työryhmä, raportti 4/2000).

⁶⁵ Poliisiosaston julkaisu 4/2000.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Turvallisuusasiain johtoryhmässä käsitellään poliisi-, pelastus-, rajavalvonta- ja ulko-
maalaiskysymyksiä tarkoituksena sovittaa yhteisiä intressejä.

Poliisin tulosohjausta selvittäneen työryhmän⁶⁸ näkemykset poliisitoimen johtamisesta pitäytyvät perinteisiin ratkaisuehdotuksiin. Poliisin konsernitason suunnittelusta ja johtamisesta on puhuttu aina parlamentaarisen poliisikomitean ajoista, mutta varsinaisesti säädöstasolla sen tarpeellisuuteen ei ole otettu kantaa. Ainoa viite konsernitason ohjauksesta on poliisiosaston työjärjestyksessä määritelty poliisihallinnon ohjausryhmä⁶⁹. Ministeriön johtoryhmää on myös pyritty kehittämään konserniajattelun pohjalta, mutta mitään selkeätä toimintamallia ei ole dokumentoitu, vaan tältäkin osin organisoinnissa on nojaututtu väljiin ilmauksiin työjärjestyksissä. Luonteenomaista uusille manageriaalisille järjestelyille valtionhallinnossa yleisemminkin on se, että selkeä normatiivinen perusta puuttuu.

Poliisin konsernitasosta puhuminen on perusteltua siksi, että Suomessa on yhtenäispoliisijärjestelmä erotuksena Etelä-Euroopan maissa vallitsevasta organisointikäytännöstä, jossa poliisin erityisyksiköiden perustaminen on ollut ratkaisuna lisävoimavarojen saamiseksi. Poliisin julkisen vastuun kannalta olisi periaatteellisesti tärkeätä, että tällä hetkellä ainoastaan poliisihallinnon sisäisen tulosohjauskäytännön muovaama konsernitason yhteistyörakenne määriteltäisiin myös poliisin hallinnosta annetussa laissa. Normatiivisella tasolla määritelty poliisin todellinen konsernirakenne mahdollistaisi irtautumisen nykyisestä tulosityksikköajattelusta, johon ei kytkeydy riittävää horisontaalista julkisen vastuun ulottuvuutta siinä mielessä, että poliisin yhtenäisen toimintapolitiikan toteutuminen olisi julkisesti todettavissa. Poliisin tulosohjausjärjestelmä mielletään tällä hetkellä sisäisenä ohjausjärjestelmänä, ei poliisitoiminnan ulkoista orientaatiota vahvistavana elementtinä. Poliisitoiminnassa onnistumisen kokonaisvastuun jakautuminen jää abstraktiotasolle siinä mielessä, että institutionaalisen tason kokonaisvastuuta ei tunneta, ainoastaan tulosityksikkötasoista "ositettua" vastuuta ja siinäkin vastuudotusten kohdentumista ainoastaan yksiköiden johdolle.

Poliisin tulosohjausta arvioiva työryhmä⁷⁰ korostaa sisäasiainministeriön työjärjestyksessä määritellyn sisäisen turvallisuuden johtoryhmän merkitystä sisäisen turvallisuuden kehysalueen tavoitteiden ja painopisteiden linjaajana. Julkisen vastuun toteutumisen kannalta olisi tärkeätä, että sisäisen turvallisuuden johtoryhmässä käsitellyistä ja päätetyistä asioista tiedotettaisiin nykyistä paremmin ja julkisemmin. Poliisin strategisen suunnittelun kannalta monilla rajavalvontaan, ulkomaalaishallintoon ja pelastustoimeen liittyvillä asioilla on yhtymäkohtia poliisitoimeen. Valtion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen raja on hämärtymässä ja stra-

⁶⁸ Poliisiosaston julkaisu 4/2000.

⁶⁹ Poliisihallinnon ohjausryhmän tehtävänä on käsitellä valmistavasti poliisihallinnon keskeiset strategiset ja toiminnalliset linjaukset sekä poliisin yksiköiden yhteistoiminnan perusteet. Ohjausryhmän jäseniä ovat poliisiylijohtaja ja poliisiosaston yksiköiden päälliköt, lääninpoliisijohtajat ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden päälliköt.

⁷⁰ Poliisiosaston julkaisu 4/2000.

tegisessä mielessä yhteensovittaminen turvallisuusalan eri toimijoiden intressien välillä on ensiarvoisen tärkeätä. Julkisen vastuun kannalta kokonaisnäkömyksen muodostuminen on peruslähtökohta tässä suhteessa.

Työryhmän⁷¹ esittämä poliisihallinnon kokonaisstrategian luominen on konserniohjauksen näkökulmasta perusteltua. Erityisesti toiminnan ja talouden yhteensovittaminen on olennainen lähtökohta tässä suhteessa.

2. Johtaminen poliisitoimessa. Toiseksi poliisin tulosohjausta selvittänyt työryhmä⁷² kiinnittää huomiota poliisitoimen johtamiseen todeten operatiivisen johtamisen olevan kunnossa, mutta ihmisten ja asioiden johtamisesta puuttuvan sovitut linjat ja toimintatavat. Johtamisen tarkastelu jää kuitenkin yleiselle tasolle ja johtamisesta sinänsä odotetaan ratkaisua moniin henkilöstöhallinnollisiin sekä voimavarojen kohdentamiseen liittyviin kysymyksiin. Maininta operatiivisen johtamisen onnistumisesta viittaa poliisin perinteisen käskytyjärjestelmän yksiselitteisyyteen. Oletuksena kuitenkin on, että tässäkin suhteessa on tullut uusia johtamisen vaatimuksia ja etenkin yhdentymistä ihmisten ja asioiden johtamisen välillä. Voidaankin kysyä, onko tarpeellista puhua operatiivisen johtamisen ja muun johtamisen kaksijakoisuudesta.

Julkisen vastuun näkökulmasta peruskysymys poliisin johtamisessa ei ole se, kuka operaatioita ja asioita johtaa, vaan se miten johtaminen toteuttaa poliisitoiminnan julkisia tarkoituksia. Johtaminen poliisissa on osa sitä suunnittelu-, toteutus- ja seurantaprosessia, jonka perusteella toiminnan onnistuneisuutta voidaan arvioida poliisitoiminnan kokonaistarkoitusta vasten. Johtamisen merkitys poliisihallinnossa korostuu entisestään, mutta työryhmän⁷³ ehdottamien konkreettisten johtamistavoitteiden asettamisen sijasta huomio pitäisi kohdistaa organisaation kokonaiskompetenssin parantamiseen. Tällöin olennaiseksi kysymykseksi tulee se, mikä on yhtäällä kokonaisorganisaation vastuu ja toisaalla vastuun jakautuminen yksikkö- ja yksilötasolla.

3. Poliisin ohjausjärjestelmä. Kolmantena kehittämiskohteena poliisin tulosohjausta selvittänyt työryhmä⁷⁴ tarkastelee poliisin ohjausjärjestelmää, jonka perusrakennetta pidetään toimivana, mutta sen ei kuitenkaan katsota tukevan tulosohjausta. Työryhmän mielestä poliisia ohjataan myös poliisihallinnon ulkopuolelta poliisiorganisaation kaikilla tasoilla. Tällä viitataan ministeriö- ja lääninhallitustasolla sekä kihlakuntien yhtenäisvirastoissa tapahtuvaan sivuttais- ja ristikkäisohjaukseen. Työryhmä ei kuitenkaan tässäkin yhteydessä ehdota poliisin konsernitason rakenteellista uudistamista, vaan viittaa tulossuunnitelmien sisällön kehittämiseen, poliisin kokonaisstrategian tarpeeseen sekä tulosneuvotteluihin ja tuloskes-

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

Poliisihallinnon laskentatoimen kehittämiseen on kiinnitetty erityistä huomiota, mutta julkistalouden erityispiirteitä ei ehkä ole otettu riittävästi huomioon. Julkisen talouden ja julkisen organisaation toiminnan ja talouden yhdistämisen ongelmaan ei ratkaisua ole kovin helposti löydettävissä liiketaloustieteellisestä laskentatoimesta. Tässä suhteessa on muistettava se, että julkisen ja yksityisen talouden asiakasmäärityksissä on ratkaiseva ero. Swiss'n⁸⁰ mukaan mikä tahansa laatu- ja asiakasmääritys on aina kustannusten rajoittama. Yrityksimaailmassa tämä kustannusrajoitus ei tavallisesti vaikuta asiakastyytyvyyteen, koska tuotteen tai palvelun ostaja on samalla sen vastaanottaja. Hän voi valita sopivan kustannus- ja laatutason. Myös julkisissa palveluissa tavallisten veronmaksajien tulisi ainakin teoriassa pitää etusijalla pienempiä kustannuksia. Julkisissa palveluissa vaatimusten ja todellisten kustannusten välillä ei kuitenkaan ole mitään sellaista tasapainoa, joka miellyttäisi molempia asiakasryhmiä, sekä veronmaksajia että palvelujen suorita asiakkaita.

Tämä periaate pätee myöskin poliisipalveluihin, josta syystä erilaisiin asiakasmäärityksiin on syytä suhtautua suurella varovaisuudella. Poliisipalvelun käsitettä sitä vastoin voidaan käyttää institutionaalisessa mielessä esimerkiksi kuvattaessa poliisipalvelujen valtakunnallista saatavuutta. Palvelun ja asiakkaan välistä suhdetta sen sijaan on hyvin vaikea nähdä poliisin varsinaisten tehtävien yhteydessä. Tämä seikka asettaa erityisvaatimuksen myöskin sille, miten poliisihallinnon laskentatoiminta kehitetään ja minkälaista osaamista tässä yhteydessä tarvitaan.

5. Poliisin voimavaratarve. Viidentenä kehittämisehdotuksena työryhmälä⁸¹ on poliisin resurssitarpeiden uskottava perusteleminen ja voimavarojen jako. Työryhmän mielestä resurssitarpeiden perustelemissä ei ole riittävästi kerrottu mitä perusresursseilla on saatu aikaan. Työryhmän mielestä ei ole olemassa yhtenäistä käsitystä siitä, kuka läänitasolla viime kädessä vastaa määrärahaehyöksissä pysymisestä. Julkisen vastuun toteutumisen kannalta tässä suhteessa palataan jo aiemmin todettuun ongelmaan vastuun kohdentamisesta ainoastaan organisaation johtoon siitä huolimatta, että vastuutahona on päällikkövirasto.

Tässäkin kohden uudenlaisen konsernitason vastuurakenteen pohdintaa voitaisiin pitää perusteltuna. Työryhmän⁸² mielestä poliisin lääninjohtojen ja valtakunnallisten yksiköiden kehyspäättösten valmistelu "ylhäältä alas" -periaatteella on osoittautunut toimivaksi. Perustelu, että toisinpäin tapahtuva valmistelu johtaisi moninkertaisiin määrärahaesityksiin ja poliisin ylijohdon karsintapäätöksiin ei ole kokonaisuuden kannalta uskottava. Kokonaisuuden kannalta ei koskaan voida päästä reaalisesti budjetointiperustaan mikäli budjetointi ei nimenomaan perustu operatiivisen tason nä-

⁸⁰ Swiss 1992: 358-359.

⁸¹ Poliisiosaston julkaisu 4/2000.

⁸² Ibid.

kemyksiin, vaikka ne etukäteen päätettyjen kehysten valossa olisivatkin epärealistisia.

Poliisin voimavaratarpeen suhteen on viimeaikaisissa selvityksissä⁸³ kiinnitetty huomiota poliisitoimen määrärahojen budjetointiprosessiin. Selvitysten perusteella on todettavissa sekä rakenteellisia että budjetointi-ilmapiiiriin liittyviä ongelmia. Rakenteellisena ongelmana poliisitoimen määrärahojen budjetoinnissa sekä edelleen määrärahojen kohdentumisessa ja käytössä on esimerkiksi se, että valtion kiinteistömenojen budjetoinnissa ei ole lainkaan indeksiehtoa, vaikka virastojen ja laitosten kiinteistömenot tilitetään valtion kiinteistöjen hallinnasta ja ylläpidosta vastaavalle valtion kiinteistölaitokselle (Senaatti-kiinteistöt) markkinahintaisina tuloina. Toinen merkittävä rakenteellinen ongelma liittyy virkaehtosopimusten mukaisten henkilöstömenojen todelliseen budjetointiin. Sopimusten mukaisten korotusten sanotaan "sisältyvän" toimintamenokehyksiin, mutta todellisuudessa toimintamenokehykset ovat tässä suhteessa olleet selvästikin alibudjetoituja.

Organisaation budjetointi-ilmapiiirin ymmärtämistä koskevassa tutkimuksessaan on Ihantola osoittanut, että huomion tulisi kohdistua ihmisten ja laskentatoimen välisiin kytkentöihin, joiden taustalla lopulta on yksilöllisten merkitysten ongelma. Ihantolan⁸⁴ mukaan organisaation budjetointi-ilmapiiirimalli voidaan tiivistää seuraavasti:

"Organisaation budjetointi-ilmapiiiri muotoutuu organisaation budjettivastuisten yksilöiden havainnoissa budjetointia henkilökohtaisten ominaisuuksiensa ja aikaisempien kokemustensa ohjaamina keskinäisen vuorovaikutuksen, budjetointiprosessin ja organisaation sisäisen ja ulkoisen ympäristön muodostamissa situaatioissa. Tämä budjettivastuisten sosiaalisessa vuorovaikutuksessa vähitellen yhdenmukaistuva asennoituminen budjetointiin eli yhteinen budjetointihenki heijastuu budjetointikäyttäytymiseen ja budjettisuorituksiin."

Vaikka kysymys tässä esimerkissä onkin yksityisten yritysten budjetointi-ilmapiiiristä on siinä monia seikkoja, jotka ilmenevät myös julkisten organisaatioiden budjetointikäytännöissä. Molemmilla puolilla on sama perustavanlaatuisen ongelma: kuinka integroida toimintaa ja taloutta. Vastuun näkökulmasta Ihantolan⁸⁵ esille ottama kysymys budjettivastuisista henkilöistä on erityisen merkittävä siinä mielessä, että esimerkiksi poliisitoimessa on budjetoinnin jatkuvuus turvattava kuitenkin täysin muusta näkökulmasta kuin yksityisessä organisaatiossa. Tämä asettaa myös kysymyksiä sen suhteen, onko budjetointi julkisella puolella mielekäästä eriyttää täysin omaksi toiminnoksi, josta sitten seuraa se, että myös yksilöllisellä tasolla vastuu keskitetään budjettivastuisille henkilöille. Or-

⁸³ Sisäasiainministeriö 2001.

⁸⁴ Ihantola 1997: 318, 322.

⁸⁵ Ibid.

ganisaation tasolla erillinen budjettivastuu puolestaan merkitsee käytännössä entistä syvempää toiminnan ja talouden toisistaan eriytymistä.

Kun poliisitoimen budjetointia ja määrärahakehysten riittävyttä koskevissa selvityksissä haetaan tasapainoa toiminnallisissa ja taloudellisissa seikoissa on rakenteellisten esteiden poistamisen lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota budjetoinnin sisällön kehittämiseen, missä lähtökohtana voisi olla poliisiorganisaation budjetointi-ilmapiirin selvittäminen laajassa mielessä.

6. Seurantajärjestelmä. Kuudentena kehittämiskohteena poliisin tuloso-
hjausta selvittäneellä työryhmällä⁸⁶ on poliisin seurantajärjestelmä. Työryhmä toteaa, että poliisihallinnossa seurantatietoa ei ole käytetty riittävästi hyväksi erityisesti toiminnan ohjauksessa ja johtamisessa. Tässä yhteydessä viitataan numeraalisen tilastotiedon riittämättömyyteen ja seurantatiedon systemaattisen analysoinnin puutteeseen. Perinteinen näkökulma on asioiden perusteleva toiminnan ja johtamisen tarpeilla, mutta tässäkin yhteydessä ei mennä siihen perustavanlaatuisen kysymykseen, mitä seurannan kohteena oleva toiminta ja johtaminen tarkemmin tarkoittaa. Julkisen vastuun kannalta seurantajärjestelmän kehittämistä on pidettävä tärkeänä tekijänä, mutta systemaattisuuden ja analysoinnin vaatimusten taustalla ei kuitenkaan saisi olla liian automatisoidun järjestelmän luominen.

Poliisin tuloksellisuuden arvioinnin yhteydessä on keskeiseksi kysymykseksi jäänyt se, mihin tuloksellisuusarvioinnin tulisi kohdistua. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa poliisin tuloksellisuusraportoinnista vuodelta 1996 kiinnitettiin huomiota nimenomaan siihen, että tuloksellisuudesta on raportoitu ainoastaan asetettujen tulostavoitteiden laajuudessa⁸⁷. Peruskysymykseksi tulee se, kattaako tulossuunnittelu koko poliisitoiminnan ja onko asetettujen tulostavoitteiden sisältämä toiminta palautettavissa kokonaisuudeksi, jotka edustavat koko poliisitoimintaa. Erityisesti poliittisen ohjauksen ja poliisin strategioiden muodostamisen näkökulmasta tämä kysymys on erityisen tärkeä. Yhtä tärkeä se on myös poliisin tehtävien sisäisen priorisoinnin kannalta.

Pohdintaa. Poliisin tuloso-
hjausta arvioineen työryhmän raportista ilmenee nykyinen käsitys poliisiorganisaation luonteesta. Tuloso-
hjausjärjestelmän kokonaisvaltaisuutta tulisi kuitenkin tarkastella vieläkin kriittisemmin. Poliisin ohjausjärjestelmän uudistamistarvetta olisi pohdittava muistakin kuin tuloso-
hjauksen lähtökohdista.

Julkisen vastuun näkökulma edellyttäisi muun muassa tulosityksikkötasoisesta vastuusta laajemman konsernitason vastuurakenteen pohtimista sekä huomion kiinnittämistä suunnittele mattomien strategioiden olemas-

⁸⁶ Sisäasiainministeriö 4/2000.

⁸⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto 14/1998.

saoloon. Suunnittelupainotteinen tulkinta strategioista ei hyväksy muita kuin aiottuja, suunniteltuja strategioita, toiminnasta itsestään syntyviä strategioita ei sen mukaan olisi olemassa lainkaan.⁸⁸

Poliisitoiminta on luonteeltaan kuitenkin sellaista missä ei voida aina toimia laadittujen suunnitelmien mukaisesti. Tällä seikalla on suuri merkitys julkisen vastuun kannalta siinä suhteessa, että se laajentaa vastuuajattelua asetettujen tulostavoitteiden toteutumisen ja määrärahakehelyksissä pysymisen sijasta uusille vastuualueille.

Tulosneuvotteluissa, joissa toisella puolen on poliisin ylijohdo ja toisella puolen joko poliisin lääninjohdon tai valtakunnallisen yksikön johdon edustus asetetaan läänin alueen poliisitoimelle ja valtakunnalliselle yksikölle seuraavan kahden talousarviovuoden tulostavoitteet ja sovitaan rahoituskehelyksestä. Samassa tilaisuudessa tehdään strategiatarkistukset seuraavaa suunnittelukautta varten. Tulosneuvotteluista laaditaan tulos-sopimusasiakirja. Kukin lääninpoliisijohtaja, Helsingin poliisilaitoksen komentaja ja valtakunnallisen yksikön johtaja käyvät lisäksi henkilökohtaisen tuloskeskustelun poliisiylijohdajan kanssa. Vastaava neuvottelu- ja sopimismenettely on poliisin lääninjohdon ja poliisilaitoksen välillä. Poliisin lääninjohdo hyväksyy kihlakunnan poliisilaitoksen, ei kuitenkaan Helsingin poliisilaitoksen, tulostavoitteet poliisin ylijohdon lääninjohdolle asettamien strategialinjausten perusteella neuvoteltuaan niistä poliisilaitoksen kanssa.

Tulostavoitteiden osalta nykyinen menettely, jossa neuvottelujen pohjalta asetetaan poliisin valtakunnalliset strategiset tavoitteet on poliisin yhteisyyden kannalta perusteltu ratkaisu. Toisaalta siinä korostuu Hollannin poliisimallin tapaan sellainen korporaatiostrategia, joka ei kovin suoraviivaisesti ja tehokkaasti siirry paikallistason operaatioiksi.⁸⁹ Poliisin lääninjohdon pitäisi kääntää ja soveltaa poliisin ylijohdon strategiakieli läänin tasolle ja edelleen poliisin alue- ja paikallistason pitäisi pystyä tulkitsemaan poliisin lääninjohdon tahtoa. Toisaalla poliisin valtakunnallisten tai yhteisten strategioiden tulisi heijastaa poliittista tahtoa, mutta peruskysymys tällä hetkellä on se, perustuvatko strategioita ohjaavat rikosentorjunta- ja muut ohjelmat laajaan poliittiseen tahtoon. Tällä seikalla on merkitystä vietäessä strategioita käytäntöön eri viranomaisten yhteistyönä.

Poliisin tulosohjausmenettely perustuu tulosneuvotteluihin ja tuloskeskusteluihin. Linjaorganisaation mukaisissa neuvotteluketjuissa ei ole kuitenkaan horisontaalista linkkiä. Yhteiskunnallisesta kontrollinäkökulmasta katsottuna poliisin tulosohjausjärjestelmä sisältää ainoastaan sisäisen kriittisen elementin, siitä puuttuu ulkoinen näkökulma. Tässä suhteessa tulostavoitteiden toiminnallisen laadun parantamiseksi ensiarvoisen tärkeänä voitaisiin pitää poliisin kansalaisyhteistyön kautta saatujen kokemusten välittymistä tulosohjausprosessiin. Perustellusti voidaan olettaa,

⁸⁸ Määttä-Ojala 2000: 42 sekä Mintzberg 1980.

⁸⁹ Jones 1995.

että hierarkkiseen ohjausjärjestelmään rajoittuva organisaation sisäinen tulosohjaus- ja vastuujärjestelmä ei riittävästi kykene tunnistamaan toimintaympäristön muutoksia ja kansalaisten odotuksia.

Muodollisen tulosohjausjärjestelmän ongelmia on myös se, minkälainen läänin strategian tulisi olla suhteessa varsinaista poliisitoimintaa harjoittaviin poliisiyksiköihin. Erityisen ongelmallista tässä suhteessa on se, että suurlääni sisällä on hyvin erikokoisia ja toimintaympäristöltään erilaisia poliisilaitoksia.

Nykyisessä menettelyssä poliisin ylijohdolla on keskitetty päätösvalta eduskunnan valtion talousarviossa poliisitoimelle myöntämän määrärahan jaossa. Poliisin ylijohdo päättää valtakunnallisille yksiköille ja Helsingin poliisilaitokselle osoitettavasta määrärahasta ja osoittaa määrärahan poliisin lääninjohdoille. Poliisin lääninjohdot edelleen päättävät määrärahakehysten jaosta kunkin kihlakunnan poliisilaitokselle. Periaatteessa määräraha-kehysten jaosta ei tarvitse neuvotella. Jaettavat määräraha-kehykset mitoitetaan kehitettyjen jakokriteerien perusteella, joiden pitäisi kohdella maan eri osia tasapuolisesti. Käytännössä on kuitenkin syntynyt keskustelua siitä, toimivatko poliisin lääninjohdot määrärahojen edelleen kohdentamisessa yhdenmukaisella ja vertailtavalla tavalla.

Suomen poliisin nykyinen vastuurakenne perustuu byrokraattiseen ja laegaliseen ohjausjärjestelmään, jota voidaan luonnehtia myös keskitetyn vastuun järjestelmäksi tai vertikaaliseksi vastuujärjestelmäksi. Suomen poliisimallissa korostuu Manner-Euroopan maiden tapaan keskitetyn vastuun periaate. Koska poliisi Suomessa on valtionhallinnon instituutio ei poliisin paikallista vastuuta poliisilaitoksia laajemmin ole juurikaan pohdittu. Tässä suhteessa on kuitenkin muistettava, että angloamerikkalaista poliisiperinnettä luonnehtii paikallinen kontrolli, joka on antanut suunnan myös poliisin nykyisenkaltaisen palveluroolin kehittymiselle.⁹⁰

Tämän tutkimuksen perusolettamuksiin kuuluu myös se, että poliisia voidaan luonnehtia hierarkkis-professionaaliseksi vastuujärjestelmäksi. Näiden perusolettamusten täsmentämiseksi tarkastellaan poliisia seuraavassa ensiksikin käytännön toimijana ja toiseksi eri rooleihin määräytyneenä organisaationa.

2.2 Poliisi käytännön toimijana

Poliisin ammattikulttuuria selvittävässä tutkimuksissa on voitu löytää yhteisiä organisaatiokulttuurin piirteitä.⁹¹ Kuitenkaan mihinkään maailmanlaajuiseen poliisin yhteiskunnallista roolia kuvaavaan käsitykseen ei todennäköisesti ole mahdollisuuksia. Poliisin nykyisenkaltaisen rooli liittyy organisoitujen poliisivoimien nousuun ja kehitykseen. Tässä suhteessa

⁹⁰ Coatman 1959 sekä Virtanen 1979 ja Walker 1983.

⁹¹ Fields et al. 1998.

Coatman⁹² muistuttaa siitä, että kaikissa demokraattisissa kansakunnissa, joiden hallinto on viime kädessä kansan kontrollissa, poliisivoimat ovat maan lain asiamiehiä ja periaatteessa kansan pitäisi aina olla tällaisen instituution yläpuolella. Coatman korostaa sitä, että totalitaaristen valtioiden poliisilla on täysin erilaiset velvollisuudet ja toimintatavat.

Länsimaisessa ajattelussa poliisi on liitetty yhteiskunnan demokratisoimiskehitykseen aktiivisena toimijana, ei ainoastaan perinteisenä oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen takaajana. Esimerkiksi Hollannin poliisin keskeisenä kehittämisperiaatteena on ollut kontribuution tuominen yhteiskunnan demokratisoitumiseen. Poliisin roolia ja yhteiskunnan demokratisoimiskehitystä ei pidä kuitenkaan nähdä erillisenä yhteiskunnallisena kysymyksenä. Entistä enemmän on ryhdytty vaatimaan, että muodollisten demokraattisten instituutioiden, kuten parlamenttien, hallitusten ja koko julkisen toimeenpanokoneiston roolia pitäisi kaikinensa vahvistaa poliisipoliitiikan muotoilussa. Tähän johtopäätökseen on tultu erityisesti yhteisöpoliisikehityksen ja meillä tutumman lähipoliisitoiminnan myötä.⁹³

Lähipoliisitoiminta on esimerkki toimintafilosofiasta, jonka perustana pidetään kommunikatiivista rationaliteettia.⁹⁴ Poliisin ja eri toimijoiden kumppanuuteen perustuva toiminta nojaa tulevaisuudessa entistä enemmän kirjoittamattomaan kokonaisvastuun periaatteeseen, jonka toteutumisessa luotetaan siihen, että minkään osapuolen rooli ja samalla vastuu ei nousisi liian hallitsevaksi. Julkisen vastuun kannalta tällaisessa eri toimijoiden voluntaristisessa verkostoitumisessa voi kuitenkin piillä monia ongelmia erityisesti yksilöllisen ja yhteisöllisen vastuun suhteissa ja niiden keskinäisessä yhteensovittamisessa.

Keskeinen periaate länsimaisessa ajattelussa on myöskin se, että poliisi ei nouse liian näkyväksi jokapäiväisessä yhteisöelämässä: poliisin läsnäolon on oltava avointa, näkyvää ja tilapäistä.⁹⁵ Vaikka poliisi on valtuutettu tietyin lain muodoin edistämään ja suojelemaan julkista yhteistä hyvää, poliisilla ei kuitenkaan ole laillista velvollisuutta vastata kaikkiin yhteiskunnan ja suuren yleisön vaatimuksiin. Kärjistetysti onkin sanottu, että poliisi ei laillisesti eikä moraalisesti ole palveluorganisaatio siinä mielessä, että se palvelisi yksityisiä kansalaisia.⁹⁶

Poliisin perustehtävistä käytävä keskustelu noudattaa samoja teemoja kuten muunkin julkisen hallinnon osalta. Poliisin roolin määrittämistä ajatellen yleisen järjestyksen ja lain ylläpidon suhde poliisin tehtävänä on osoittautunut ongelmalliseksi siitä syystä, että poliisi kontrolliviranomaisena on yksi yhteiskunnallinen toimija muiden joukossa. Poliisi on vain osa

⁹² Coatman 1959: 3-4.

⁹³ Jones 1995.

⁹⁴ Virta 1998: 153.

⁹⁵ Bayley 1983.

⁹⁶ Manning 1988.

siitä koneistosta, joka vaikuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tilaan yhteiskunnassa, kuten muun muassa parlamentaarinen poliisikomitea totesi.⁹⁷ Tämä johtuu siitä tosiasiasta, että nykyaikaisessa yhteiskunnassa suurin osa julkista hallintoa on eri tavoin tekemisissä kontrollin kanssa. On jopa sanottu, että poliisi ei näyttele mitään erityisen ainutlaatuista roolia suurimmassa osassa yhteiskunnan laillisuusprosessia, vaan toteuttaa suuren määrän erilaisia palveluvelvoitteita.⁹⁸

Suomessa poliisin perustehtävien määrittäminen oli keskeinen teema parlamentaarisen poliisikomitean runsaan kymmenen vuoden takaisessa työssä. Poliisipalvelut nähtiin osana sosiaalista hyvinvointimallia, jossa korostettiin yhteiskunnan kokonaisedun ja yksilön oikeushyvien tasavertaisuutta toteuttamista. Periaatteellinen ristiriita yleisen järjestyksen ja turvallisuuden optimi-, reaali- ja tavoitetasojen välillä kuitenkin vallitsi jo tuolloin. Tultaessa 2000-luvulle tilanne on edelleen se, että normatiivisella lain tasolla poliisi on keskeisin yleisen rauhan ja järjestyksen turvaaja yhteiskunnassa. Virallinen sisäisen turvallisuuden doktriini edelleenkin on, että valtiolta Suomessa tarjoaa kattavasti poliisipalveluja koko valtakunnassa ja kaikille syntyperästä riippumatta. Tosiasiassa poliisiorganisaatio ei riittävien voimavarojen puutteessa kuitenkaan voi taata täysin tasavertaisia poliisipalveluja koko maassa. Siitä huolimatta suuren yleisön luottamus poliisiin on ylivertainen suomalaisessa yhteiskunnassa. Suuri yleisö luottaa erityisesti poliisin puolueettomuuteen ja asiantuntemukseen.⁹⁹

Parlamentaarinen poliisikomitea ehdotti harkittavaksi olisiko poliisin toiminta perusteltua rajata selkeämmin yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja rikosten tutkintaan. Toisaalta komitea oli sitä mieltä, että poliisin tehtäväaluetta on tarkasteltava monitahoisena kokonaisuutena. Komitea korosti sitä, että paikallispoliisin toimintaa tulisi painottaa ennalta estävän ja kansalaisten turvallisuutta lisäävän lähipoliisitoiminnan suuntaan. Taustana moniselitteiselle tulkinnalle poliisitehtävien rajaamisesta lienee tuolloin ja edelleenkin vallitseva sektorijattelu julkisessa hallinnossa.

"Periaatteellisesti on oltu valmiita eri viranomaisten väliseen yhteistyöhön, mutta käytännössä kuitenkin vaadittu selvärajaista, rationaalista tehtäväkuvaa eri toimijoille."

Tulevaisuudessa entistä suurempi ongelma ehkä on siinä, kuinka yleinen järjestys ja turvallisuus voidaan operationalisoida osoittamaan poliisin tarkoituksenmukainen tehtäväkenttä. Kuten Sinisalo¹⁰⁰ on todennut, "yleinen järjestys vallitsee, kun asiointila koetaan sellaiseksi". Joka tapauksessa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäväkenttä pirstoutuu erityisesti

⁹⁷ Komiteamietintö 1986: 16.

⁹⁸ Nordholt - Straver 1983.

⁹⁹ Poliisiosaston julkaisu 3/2000.

¹⁰⁰ Sinisalo 1971 ja Sinisalo 1973.

siksi, että yleisen tai julkisen tilan käsite on muuttamassa merkitystään.¹⁰¹ Rikollisuuskehitykseen reagoimista ei myöskään voida rajata ainoastaan yhden viranomaistoimijan vastuupiiriin kuuluvaksi tehtäväksi. Lain ylläpitämisroolia on painotettu sekä poliisin että yleisön taholta. Esimerkiksi Yhdysvalloissa poliisin roolia lain valvojana on selventänyt se seikka, että poliisi on riippumaton tuomioistuinjärjestelmästä. Lainvalvojatehtävän ohella poliisi on saattanut itsensä aktiiviseksi osaksi koko yhteiskunnan palvelujärjestelmää ja hyvinvointipalveluja. Lähtökohtana tämän tyyppiselle poliisipolitiikalle on pidetty sitä, että yhteiskunta aktiivisesti pyrkii huolehtimaan elämänmenon jatkumisesta mahdollisimman vähin vaurioin. Tähän päätökseen yhteiskunta on antanut poliisille päävastuun "hyvin järjestyneen vapauden" ylläpitoon¹⁰².

Poliisin rooli yhteiskunnassa on kompleksinen ja moniselitteinen asia. Roolilla on vähintäänkin sekä sosiologinen että psykologinen ulottuvuutensa. Sosiologisesti se viittaa asemaan sosiaalisessa rakenteessa. Poliisi on formaalinen instituutio yhteiskunnassa varustettuna tietyin valtuuksin ja vastuin. Psykologisesti katsottuna roolilla viitataan asenteisiin ja uskomuksiin suhteessa institutionaaliseen asemaan. Ihmiset uskovat tiettyjä asioita poliisista ja odottavat siltä tietynkaltaista käyttäytymistä. Samoin poliisit itse sisäistävät tiettyjä asenteita ja uskomuksia työstään¹⁰³.

Poliisin rooli omaa ainakin kolme ulottuvuutta. Ensiksikin on virallinen, säädetty (prescribed) rooli. Säädetty asema spesifioi velvollisuudet ja vastuun erilaisille lain ylläpitoviranomaisille, kuten poliisille. Tässä ulottuvuudessa täysin toinen kysymys on se, täyttävätkö viralliset toimijat velvollisuuksiaan ja kantavat vastuutaan vai eivät. Toisin sanoen on oletettavaa, että säädetyn roolin mukainen vastuumäärittely ei ole löytänyt täysin uutta kontribuutiota vastuun todellisen luonteen määrittelemiseksi. Vastuu on sitä, miksi se koetaan ja sen toteutuminen testataan lähinnä repressiivisten oikeussuojakeinojen käyttämisen kautta.¹⁰⁴

Toinen rooliulottuvuus on se, mitä ihmiset ajattelevat siitä, mitä poliisin pitäisi tehdä (preferred role). Jotkut ihmiset odottavat poliisilta tiukkaa lain valvontatehtävää ja toiset sosiaalista palveluroolia. Tässä suhteessa poliisin ammattirooli muodostuu ratkaisevaksi tekijäksi tasapainon saavuttamisessa ristiriitaisissa konfliktitilanteissa.¹⁰⁵

Poliisin kolmas rooli on se, mitä poliisi todellisuudessa tekee ja miltä poliisin toiminta julkisuudessa näyttää (enacted role). Tällä roolilla voi olla yhteys sekä viralliseen, säädettyyn rooliin että odotettuun rooliin.¹⁰⁶

¹⁰¹ Koskela 1999.

¹⁰² Kenney-Pursuit-Fuller-Barry 1989: 47.

¹⁰³ Walker 1983: 56.

¹⁰⁴ Walker 1983: 56-57.

¹⁰⁵ Walker 1983: 57.

¹⁰⁶ Walker 1983: 57-58.

Todellisuudessa vain harvat poliisin tehtävät ovat suoranaisesti lain ylläpitotehtäviä ja toisaalta poliisin eri tehtävien välillä on jatkuva ristiriita. Poliisi on velvollinen turvaamaan yhteiskuntajärjestystä, mutta samalla velvollinen turvaamaan myös yksilöiden perustuslaillisia oikeuksia. Todellisuudessa poliisi joutuu tasapainoilemaan tämän asian suhteen. Samanlainen tasapainovaatimus on tehokkaan rikostorjunnan suhteen. Korostaako poliisi toimillaan rikoskontrollitehtävää tai perustuslaillisten oikeuksien suojelutehtävää vai yrittääkö optimaalisesti pitää kiinni molemmista? Eettiseltä kannalta katsottuna poliisi pyrkii huomioimaan kaikki osapuolet ristiriitatilanteissa, mutta käytännössä odotukset poliisin ratkaisuja kohtaan perustuvat siihen, että poliisilla on valtuuksiensa perusteella lopulta ratkaisijan rooli. Jossakin suhteessa aina joudutaan tinkimään optimaalisesta ratkaisusta.

Käytännössä poliisin rooli on laajemmassakin mielessä kaksiselitteinen, eikä sopiva toimintasuunta aina ole selvä. Poliisi joutuu esimerkiksi ottamaan kiinni kroonisia alkoholisteja suojellakseen heitä mahdolliselta vaaralta. Julkista vastuuta toteuttavan olennaisen elementin, työmotivaation kannalta kuitenkin tällaisella tehtävällä voi olla poliisin roolia kokonaisuudessaan heikentävä vaikutus. Suuren yleisön odotukset ja poliisin ammattirooli eivät välttämättä kohtaa toisiaan, eikä tämä seikka ole vastuuproseduurien kehittymisen kannalta ongelmatonta. Vaikka tietty poliisin tehtävä voitaisiinkin tunnistaa selvästi ei ole lainkaan selvää, kuinka asian suhteen tulisi käytännössä toimia.¹⁰⁷

Poliisin roolia ja perustehtäviä ei kuitenkaan voida ymmärtää ainoastaan käytännöllisistä lähtökohdista tarkasteltuna. Lisäksi tarvitaan käsitteellistä lähestymistapaa siihen, miten poliisi on määräytynyt eri rooleihinsa.

2.3 Poliisi rooleihinsa määräytyneenä

Roolin käsitteen avulla on mahdollista lähestyä julkisen vastuun käsitettä ja poliisin vastuukysymystä kokonaisuudessaan. Tavanomaisessa merkityksessä roolilla viitataan muun muassa yksilön tai jonkin tahon tehtäviin, asemaan ja velvollisuuksiin. Roolilla on selvä miellelyhtymä kysymykseen "kuka mistäkin vastaa ja kenelle". Roolin käsite onkin monilla tieteenaloilla, kuten sosiologiassa yksi keskeisimpiä; se yhdistää yksilöllisen käyttäytymisen ja tämän käyttäytymisen sosiaalisen ympäristön samansuuntaiseksi orientaatioksi. Samaan aikaan yksilöön ja yhteisöön saattaa kohdistua myös erisuuntaisia rooli-odotuksia, jotka voivat johtaa rooliristiriitaan.

Rooli esiintyy yleensä kahdessa päämerkityksessä. Toisaalta sitä käytetään apukäsitteenä, puhutaan muun muassa tehtäväroolista, asiakasrooleista, rooli-odotuksista, valtaroolista organisaatiossa tai vain rooleista.

¹⁰⁷ Walker 1983: 58.

Toisaalta sitä käytetään viittaamaan siihen, mikä tarkasteltavassa todellisuudessa on pysyväisluonteista, puhutaan muun muassa poliisin yhteiskunnallisesta roolista. Ensimmäisessä merkityksessään rooli viittaisi siihen, että rooli määritetään tiettyjen ehtojen täytyttyä, esimerkiksi isän ja äidin rooli, veronmaksajan rooli, kansalaisen rooli, asiakkaan rooli jne. Jälkimmäisessä merkityksessä roolille on ominaista, että se muodostaa jonkin pysyvämmän perustan erillisten roolien olemassaololle. Puhutaan valtiosta, kunnasta tai poliisista eräänlaisina ylimpinä roolinhaltijoina.

Poliisilla on sekä useita rooleja että tietty rooli. Poliisin julkisen vastuun kannalta mielenkiinto kohdistuu poliisin kokonaisrooliin, mutta myös erillisiä rooleja on tarkastelussa otettava huomioon. Kokonaisuutta ajatellen on ensiksikin huomattava, että tietyn organisaation, kuten poliisin roolilla voidaan ymmärtää ulkopuolelta kohdistettuja odotuksia toimintaa kohtaan, puhutaan muun muassa kansalaisten tai asiakkaiden rooliodotuksista. Perinteisessä mielessä olennaista on se, että roolia ei voida itse määrätä tai valita, vaan se syntyy enemmän muiden tahdosta ja käsityksistä. Luonnollisesti kukin organisaatio voi vaikuttaa siitä syntyvään roolikuvaan toiminnallaan, myös rooli syntyy organisaation ja ympäristön monimutkaisissa vuorovaikutusprosesseissa. Mielenkiintoinen kysymys tässä yhteydessä onkin, mihin laajuuteen saakka roolikuvan syntymiseen voidaan vaikuttaa ja missä määrin rooli on sidoksissa organisaation kontekstiin, sen tilanneyhteystekijöihin.

Roolia on pidetty organisaatioiden rakenteellisen analyysin ydinelementtinä, määriteltynä sarjana vakiintuneita odotuksia, joista organisaatiot muodostuvat. Tässä ajattelussa ihmiset nähdään roolipelaajina, jotka ainoastaan vastaavat ulkopuolisten "roolin lähettäjien" heille siirtämiin odotuksiin. Inhimillinen persoonallisuus ei mahdu tähän kuvaan, vaan se on määritelty asenne- ja käyttäytymismalleina, rakenteellisina puitteina.¹⁰⁸

Roolin ohella ja siihen läheisesti liittyvä toinen sosiologisen analyysin pääkohde on "systeemi", joka puolestaan viittaa lukuisiin lähikäsitteisiin. Ensimmäisenä on käsitys siitä, että sosiaalisilla olioilla, kuten organisaatioilla on erillinen todellisuus, realiteetti ja riippumattomuus niitä muodostavista ihmisistä. Tämä näkökulma katsoo organisaatiota osiensa määrää suurenpana, organismia vastaavana, joka pyrkii säilymään hengissä ja menestymään ympäristössään. Toisena systeemiä määrittävänä piirteenä on se, että muutos yhdessä osassa vaikuttaa kaikkiin muihin osiin. Systeemin kaikki osatekijät ovat jossakin suhteessa toisistaan riippuvaisia. Kolmantena piirteenä on systeemien luonnehtiminen sarjana toiminnallisia edellytyksiä.

Nämä ovat kategorioita toiminnalle, jonka täytyy tapahtua, jos systeemi haluaa säilyä hengissä:

¹⁰⁸ McSwite 1997: 185.

1. Saavutettavien tavoitteiden määrittäminen ja etsiminen.
2. Voimavarojen saaminen ja muuntaminen käyttöarvoiksi, kuten viroiksi tai tehtäviksi.
3. Uusien jäsenten saaminen ja sosiaalistaminen.
4. Osatekijöiden kesken ja niiden välillä vallitsevien jännitteiden koordinointi ja johtaminen.¹⁰⁹

Kaikkien näiden edellytysten olemassaolo on olennaisen tärkeää. epäonnistuminen minkä tahansa mainitun edellytyksen huolehtimisessa riittävässä määrin voi aiheuttaa systeemin "kuoleman".¹¹⁰ Todellisuudessa julkisia organisaatioita ja niiden yhteiskunnallisessa tehtävässä onnistumista pitäisi tarkastella kaikkien neljän kriteerin avulla, jolloin myös organisaatioiden eri roolit asettuisivat oikeaan mittasuhteeseen keskenään. Systemi ja rooli ovat keskeisesti toisiinsa kytkeytyviä käsitteitä.

Roolin käsite on ollut merkittävä tekijä myös sosiaalipsykologian ydinmäärittäyksissä koskien julkisen hallinnon organisaatioiden toiminnan ja käyttäytymisen ymmärtämistä.¹¹¹ Tässä kehityksessä ensiksikin psykologinen korostus on siirtänyt henkilön ja roolin välistä yhteyttä tarkastelevan rakenteellisen analyysin henkilökohtaisemmalle tasolle. Toiseksi sosiologia on tarjonnut menettelytavan yksilöllisen käyttäytymisen karkean vektorianalyysin tekemiselle sellaisena, jossa rooliodotusten suunta ja vaikutus voidaan nähdä etukäteen "tuloksena olevana" käyttäytymisenä. Kolmantena kehityspiirteenä sosiaalipsykologia on puolestaan siirtänyt vektorianalyysin syvemmälle henkilötasolle "roolin mustan laatikon" sisällä osoittaen roolivektoreiden ja niiden vaikutuksen mikrodynamiikan käyttäytymisessä.¹¹² Tässä kehityksessä rooli on saanut ikään kuin henkilöllisen ulottuvuuden, joka ohjaa roolimääritystä sisältäpäin tavoitteena tasapaino roolin ulkoisen määräytymisen ja sisäisen ymmärtämisen välillä.

Rooli ja sen yhteys muihin käsitteisiin organisaatioiden ja henkilöiden käyttäytymisen ymmärtämisessä luo mahdollisuuksia vastuun pohdinnalle, koska roolin käsite on monen tieteenalan tutkimusperinteessä saanut varsin hallitsevan aseman, ja juuri siksi se on ollut myös kasvavan kritiikin kohteena. Erityisesti on arvosteltu roolin ennalta annettua luonnetta vastuun pohdinnan uutta kontribuutiota rajoittavana elementtinä. Tähän on kiinnittänyt huomiota muun muassa Giddens¹¹³, joka yhteiskunta-analyysissään pohtii käsitystä inhimillisestä toiminnasta ja sen yhdistämisestä yhteiskunnan rakenteelliseen selitykseen. Giddensin mukaan toimi-

¹⁰⁹ Parsons 1949 sekä McSwite 1997: 185.

¹¹⁰ McSwite 1997: 185.

¹¹¹ Katz - Kahn 1966.

¹¹² McSwite 1997: 193.

¹¹³ Giddens 1979: 87 sekä Giddens 1984 ja Giddens 1991.

jana toimimisen ja yhteiskunnan rakenteellisten kysymysten yhteensovittamisessa tarvitaan inhimillistä toimintaa. Tämä tarkoittaa subjektia koskevaa teoriaa, tulkitsevaa kuvausta toiminnan olosuhteista ja seurauksista sekä tulkintaa siitä, mitä rakenne toimintaan, olosuhteisiin ja toiminnan seurauksiin yhdistettynä merkitsee.

Poliisin ammattirooli on ollut keskeisin koko poliisin toimintaa määrittävä roolitekiä. Esimerkiksi 1980-luvun lopulla Norjan poliisin roolia pohtinut toimikunta¹¹⁴ tarkoitti ammattiroolilla yleisesti niitä normeja, oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka liittyvät yksilön asemaan työelämässä. Tämän mukaisesti poliisin rooli muodostuu muiden ammattiroolien tapaan enemmän tai vähemmän selkeästi muotoilluista, eri ryhmien taholta esitetyistä odotuksista. Tärkeimmät odotusten lähteet poliisin roolissa ovat oikeussäännöt, yleisö ja poliisin ammattikunta.

Norjan poliisin roolitoimikunnan¹¹⁵ mukaan yhteiskunnallisessa mielessä roolilla tarkoitetaan niiden odotusten ja tehtävien kokonaisuutta, jotka liittyvät tiettyyn asemaan. Olennaista tässä on se, että pysyvistä odotuksista muodostuu ajan mittaan normeja. Kuten Norjassa, myös Suomessa poliisin roolista puhuttaessa on korostettu sen yhteiskunnallista luonnetta. Tämä ilmenee selvimmin parlamentaarisen poliisikomitean¹¹⁶ työssä, jossa johtavana periaatteena oli se, että "poliisitoimen syntyminen ja muotoutuminen on sidoksissa yhteiskunnan organisoitumiseen ja erikoistumiseen". Poliisikomitean mielestä poliisin toiminnan olisi jatkuvasti mukautettava yhteiskunnan yleiseen kehitykseen ja poliisin tehtäväalueen olisi vastattava mahdollisimman hyvin kunkin yhteiskunnallisen tilanteen asettamia vaatimuksia.

Suomessa poliisin roolin arkipäiväistäminen ilmenee vuonna 1994 tehdystä poliisibarometristä¹¹⁷, jossa asiantuntijoista ja poliitikoista koostuvan asiantuntijaraadin mielestä:

"käytännön poliisitoiminta on enemmän kuin pelkkää vastuunottoa ja sen pohtimista ... onnistunut poliisitoiminta on ihmisläheistä toimintaa arkipäiväisten tapahtumien keskellä."

Poliisitoiminnan pitäisi aina olla ihmisläheistä toimintaa arkipäiväisten tapahtumien keskellä, mutta ei kuitenkaan vastuukysymyksestä irrallaan. Vastuunottoa ja sen pohtimista ei voida asettaa vähempiarvoiseen asemaan suhteessa toimintaan. Poliisitoimintaa harjoitetaan rajoitetusti, tiettyissä normipuitteissa ja sen mukaisessa hierarkkisessa auktoriteetti- ja johtamisjärjestelmässä. Tähän liittyen voidaan todeta, että poliisin julkiseen vastuuseen liittyvät keskeiset käsitteet, kuten rationaalisuus, byro-

¹¹⁴ Norjan poliisin roolitoimikunnan mietintö NOU 1987: 27, poliisiasiain neuvottelukunta.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Komiteamietintö 1986: 16.

¹¹⁷ Hartikainen-Mannermaa-Selin 1994.

kratia ja legitimizeetti ovat aivan viimeaikaisessakin hallinnon kehittämissä jääneet edellä todetun arkipäiväistymisen varjoon.

Yhtenä taustatekijänä nykyiselle poliisin arkipäivän roolimääritykselle voidaan pitää sitä, että Suomessa on seurattu saksalaista hallinto-oikeudellista perinnettä.¹¹⁸ Päähuomio esimerkiksi vuoden 1966 poliisilaisessa oli poliisin vallan sääntelyssä suhteessa muun muassa kansalaisten perusoikeuksiin. Samalla linjalla on myös nykyinen poliisilaki vuodelta 1995, myöskin siinä erityistä huomiota kiinnitetään poliisin toimivaltaan ja valtuuksien käyttöön. Tässä lainsäädäntöperinteessä poliisin yhteiskunnallinen rooli määritellään poliisiorganisaation olemassaolon tarkoituksena, toiminta-ajatuksena.

Poliisilla Suomessa ei katsota olevan legitimaatio-ongelmaa¹¹⁹ ja osittain tästä syystä myöskään poliisin syvällisempää legitimizeettikysymystä ei ole jouduttu pohtimaan tarkemmin. Päähuomio on poliisin käyttämien vallan sääntelyssä. Poliisin uusien rikostorjunta- ja tutkintamenetelmien käyttö ja hyödyntäminen on myös yhdistettävissä keskusteluun poliisin valtuuksista. Tosiasiassa poliisin legitimizeetti ei ole asia, jonka merkitystä tarkastellaan ainoastaan tarvittaessa, tilannekohtaisena legitimaatio-ongelmana. Periaatteessa poliisi julkisena toimijana aina joutuu olemaan yhteiskunnallisen oikeutuksensa perustelemisen kanssa. Teoreettisessa mielessä poliisilla on aina legitimaatio-ongelma, jota ei ratkaista pelkäämällä legaalisen toimintaprosessin tai yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden, kuten kansalaisten poliisia kohtaan osoittaman luottamuksen todentamisena ja mittaamisena. Kriittisessä mielessä legitimaatio-ongelman pitäisi ilmetä esimerkiksi siinä, pystyykö riittävästi vastaamaan kansalaisten turvallisuusodotuksiin tai yhteiskunnalliseen rikollisuuskysymykseen.

Poliisihallintoa uudistavassa komiteatyössä on aina 1950-luvulta lähtien toimivaltakysymysten lisäksi keskitytty lähinnä poliisiorganisaation sisäisiin järjestelyihin. Parlamentaarisen poliisikomitean työssä 1980-luvulla korostui poliisin yhteiskunnallinen asema kansanvaltaisuuden korostamisena ja muuttuvaan yhteiskuntaan sopeutumisen vaatimuksena. Pääosin parlamentaarinen poliisikomiteakin nojautui enemmän historiallisen kehityksen tuloksena syntyneeseen poliisille "annettuun" roolikuvaan, kuin olisi lähtökohtaisesti etsinyt uudelleen poliisin yhteiskunnallista legitimaatiota. Mitään selvää pyrkimystä muuttaa tai uudistaa poliisin yhteiskunnallista kokonaisroolia ei ilmene myöskään muusta viime vuosikymmenten hallinnon kehittämistyöstä. Poliisin olemassaoloa ei teoreettisessakaan mielessä ole asetettu kyseenalaiseksi. Kuitenkin jokaisen julkisenkin organisaation pitäisi välillä "lunastaa uudelleen" yhteiskunnallinen paikkansa. On ilmeistä, että poliisin organisaatiossa vallitsee rakenteellinen paine näkyviä, kiireellisiä ja akuutteja tehtäviä kohtaan. Tilanne Suomessa on to-

¹¹⁸ Sinisalo 1973: 18; lain ja järjestyksen politiikasta Dahrendorf 1985.

¹¹⁹ Virta 1998: 111.

dennäköisesti olennaisesti sama, mitä esimerkiksi Norjan poliisiroolitoimikunnan mietinnössä 1980-luvulla todettiin:

*"Kyse on sisäänrakennetusta kirjoittamattomasta tärkeysjärjestyksestä, jossa yleensä tapausten selvittäminen on tärkeämpää kuin ennaltaehkäisy, rauhan ja järjestyksen palauttaminen on tärkeämpää kuin rauhan ja järjestyksen luominen, rikkomusten tutkiminen ja rangaistaminen tärkeämpää kuin niiden estäminen. Kun paine tärkeinä pidettyjen alueitten suuntaan kasvaa, ennalta ehkäisevä ja pitkän tähtäyksen työ pääsee kärsimään."*¹²⁰

Preventiivisen roolin nostaminen poliisitoiminnan pääperiaatteeksi on kohdannut teoreettisia ja käytännöllisiä vaikeuksia muun muassa edellä todetuista pitkällä aikavälillä muotoutuvista toimintakäytännöistä johtuen. Niiden muuttaminen on äärimmäisen ongelmallista, koska ne ovat syvälle kerrostuneita, sedimentoituneita aika- ja paikkamääritteisyydessään. Sihvola¹²¹ korostaa sitä, että historistinen ja postmodernistinen tapa nähdä nykyisyys ja menneisyys yhteismitattomina on yksipuolinen ja vahingollinen muun muassa siitä syystä, että menneisyyden on ainakin jossain suhteessa oltava samanlainen kuin nykyisyys, jotta sen ymmärtäminen olisi ylipäänsä mahdollista. Sihvolan mukaan on huomattava se tärkeä seikka, että menneisyys myös muuttuu myöhempien tapahtumien luodessa sinne uusia syy- ja seuraussuhteita. "Menneisyyden lähteiden tuottamisessa vain kopiokone voisi tässä mielessä välttää anakronismin, vanhentuneisuuden".

Poliisin nykyistä roolia arvioidaan pitkälti poliisin toiminnan seurauksena eli voitaisiin väittää, että poliisi itse luo oman roolinsa. Näin yksiselitteinen asia ei tietenkään ole, vaan poliisi on nähtävä osana koko yhteiskuntakehitystä ja erityisesti julkisen hallinnon ja valtionhallinnon muutosta. Poliisin yhteiskunnallista roolia tutkittaessa mielenkiintoinen seikka on se, että muutoksen tapahtuessa on aina jokin pysyvä, joka mahdollisesti muuttuu. Tällainen muutoksen pysyvä elementti saattaisi olla suomalainen yhteinäispoliisijärjestelmä, joka korostaa poliisin kokonaisroolia enemmän kuin yksittäisiä poliisin tehtävärooleja. On hyvin oletettavaa, että vakaana pysynyt kansalaisten korkea luottamus¹²² poliisiin perustuu juuri tähän kokonaiskuvaan poliisista.

Ihmisten odotusten ja käytännön poliisitoiminnan välillä on kuitenkin keskinäistä vastaamattomuutta siitä syystä, että eri rooleihin määräytyminen tulkitaan ehdottomana ja ennalta annettuna asiana ja toisaalta käytännön toiminnan oletetaan noudattavan täysin rationaalista käyttäytymismallia. Lähtökohtaletuksena poliisin julkisen vastuun toteutumisessa ei voida pitää politiikan, hallinnon ja poliisikäytäntöjen jonkinasteista harmoniaa,

¹²⁰ Norjan poliisin roolitoimikunnan mietintö NOU 1987: 27, poliisiasiain neuvottelukunta.

¹²¹ Sihvola 1999: 105.

¹²² Käyhkö 1995 ja Käyhkö 1996; Poliisiosaston julkaisut 3/2001 ja 4/2002.

vaan pikemminkin sitä, että näiden muuttujien yhteisvaikutusten saavuttamisessa on olemassa perustavanlaatuisia rajoituksia.

2.4 Poliisin vastuun kansainvälisiä kehityspiirteitä

2.4.1 Vastuuperinne

Puhuttaessa poliisin julkisesta vastuusta on syytä palauttaa mieliin, että etymologisesti poliisi-sana itsessään juontaa kreikkalaisesta termistä *polis*, joka tarkoittaa kaupunkivaltiota ja josta sanasta tulevat myös englanninkieliset termit *policy* ja *politics*. "Toisaalta konstaapeli oli alkuaan tallirenkki", kuten Whitaker¹²³ on todennut. Historiallisessa katsannossa on poliisitoiminta liitetty pääasiallisesti lakiin ja järjestykseen vasta suhteellisen äskettäin, aiemmin se oli synonyymi kaikelle ei-kirkolliselle hallinnolle. Kreikkalainen *politeia*, kuten roomalainen *politia* merkitsi hallintotaitoa kaupunkivaltion kaikinpuoliseksi hyväksi sisältäen vallan säännellä yleistä turvallisuusintressiä, järjestystä, julkista omaisuutta, moraalialia ja hyvinvointia.

Perinteistä poliisin sosiologista tutkimusta hallitsi jo 1970-luvulla kaksi pääsuuntausta. Ensiksikin kansatieteellinen näkökulma keskittyi "eturintaman" poliisitoiminnan tutkimiseen. Toiseksi evaluatiivinen lähestymistapa omaksui kapean empiirisen tutkimusotteen kiinnittäen vain vähäistä huomiota sen monimutkaisen ympäristön käsitteellistämiseen, jossa poliisitoimintaa harjoitetaan. Kaiken tämän seurauksena tutkijat tulivat Punch'n¹²⁴ mukaan usein itse tutkittavien ilmiöiden hypnotisoimiksi: partioivat poliisit, poliisin ja kansalaisen väliset vuorovaikutustilanteet ja houkuttelevuus poliisin ammattikulttuurin¹²⁵ tutkimiseen. Toisaalta poliisiorganisaation luonne tutkimuskohteena hylättiin lähes yleismaailmallisesti.

Tämän tutkimusperinteen luoma aukko ymmärtämisessämme ja tiedossamme poliisista on Punch'n mielestä merkinnyt sitä, että olemme myös laajasti tietämättömiä poliisiorganisaation sisäisistä ja ulkoista rajoituksista. Emme tiedä riittävästi esimerkiksi siitä, miten organisaation jäsenet reagoivat yläpuolelta ja ulkoa tulevaan kontrolliin. Ehdotonta vastuuta ja sisäistä, ulkopuoliselta arvioinnilta suljettua valvontaa on pidetty itsestään selvinä asioina poliisiorganisaatioissa:

*The widely documented discretion and autonomy enjoyed by lower ranks appears to make strict accountability and closed supervision an obvious fiction.*¹²⁶

¹²³ Whitaker 1982: 35-36.

¹²⁴ Punch 1983: xi.

¹²⁵ Uudemmassa poliisin ammattikulttuurin tutkimuksesta Crank 1998.

¹²⁶ Punch 1983: xi.

Bittnerin¹²⁷ mukaan säädetty valvonta ja siitä seuraava vastuujärjestelmä ovat ne kontrollimekanismit, mainitussa järjestyksessä, jotka on perinteisesti katsottu riittäviksi vaatimuksiksi poliisin legaalisen perustan ja ammattitaitovaatimusten suhteen. Virallinen, säädetty valvontajärjestelmä on rajannut poliisin toimintaa etukäteen. Vastuujärjestelmä puolestaan on merkinnyt sitä, että poliisin on hyväksyttävä kritiikki ja tarkkakin tutkimus muiden auktoriteettien taholta jo tapahtuneiden toimien suhteen.

Mutta poliisi on vastuussa myös organisaationsa ulkopuolelle. Poliisilla on julkinen vastuu joko suoraan sille lähiyhteisölle, jossa se toimii tai tämän yhteisön edustajille. Tässä suhteessa Bayley¹²⁸ toteaa sen seikan, että kansainvälinen ja historiallinen tutkimus osoittaa poliisin vastuukysymyksen olevan tasapainoilusta yhteisövalvonnan ja lain puolueettomassa ylläpidon suhteen. Bayleyn mukaan vastuujärjestelyt ovat vaihdelleet paikasta toiseen ja vastuujärjestelmän tarvetta pitääkin arvioida paikallisesti. Kansainvälinen vertailu on Bayleyn mukaan osoittanut myös sen, että laaja valikoima erilaisia vastuumekanismeja voi olla yhtenevä samanlaisen poliittisten systeemien kanssa. Olla demokraattinen ei vielä tuo mukanaan tietynlaisia rakenteita vastuujärjestelmän varmistamiseksi. Yhdysvalloissa poliisin perinteinen vastuujärjestelmä nojaa sisäiseen valvontaan valittujen virkamiesten taholta; Isossa-Britanniassa osittain valittujen ja osittain nimitettyjen virkamiesten suorittamaan valvontaan, Ranskassa nimitettyjen byrokraattien tekemään valvontaan, Japanissa epäpoliittisesti nimitettyjen elinten valvontaan; Intiassa valittujen virkamiesten valvontaan ja Alankomaissa sekä paikallisten virkamiesten että keskushallinnon viranomaisten valvontaan.

Länsimaiset ihmiset ovat halunneet poliisin roolin olevan rajoitettua, niin että poliisi ei nouse liian näkyväksi jokapäiväisessä yhteisöelämässä; poliisin läsnäolon on oltava avointa, näkyvää ja tilapäistä.¹²⁹

Bayleyn mielestä paras tapa lisätä poliisin julkista vastuuta on ulkoisten valvonta- ja arviointimekanismien luominen. Kuitenkin on muistettava se, että poliisin julkisen vastuujärjestelmän kehittäminen on sidoksissa perinteeseen ja muuhun yhteiskuntakehitykseen. Poliisin toimintavapaus ja sen synnyttämä virallinen valvontajärjestelmä on ongelmallinen kysymys esimerkiksi siinä mielessä, että kollektiiviselle vastuunotolle ei ole olemassa yhteistä legitimoitua perustaa. Sen sijaan niissä maissa, joissa rikoskontrollijärjestelmä nähdään kokonaisuutena viranomaistoiminnan funktionaaliset rajat eivät ole esteenä professionaalisen, jopa kollegiaalisen yhteisön syntymiselle ja sitä kautta poliisitoiminnan paremmalle ymmärtämiselle ja julkiselle hyväksyttävyydelle.¹³⁰

¹²⁷ Bittner 1983: 3-4.

¹²⁸ Bayley 1983: 32 ja Bayley 1996 sekä Becker 1980.

¹²⁹ Yarmey 1990.

¹³⁰ Bayley 1983: 33-34 sekä Bayley 1996.

Seuraavassa tuodaan esille yleisiä piirteitä siitä, miten vastuukysymykseen on eräissä maissa suhtauduttu.

Yhdysvalloissa poliisin organisaatorakenne on idiosynkrastinen, vain sille itselleen ominainen sekä koordinoimaton nojautuen voimakkaaseen paikalliseen johtajuuteen. Riippumattomien poliisiviranomaistoimijoiden lukumääräksi on arvioitu noin 20 000 lähtien liittovaltiotason poliisista, kuten FBI:stä (Federal Bureau of Investigation) ja U.S. Marshals Service-yksiköstä osavaltion poliisin ja laajojen kaupunkipoliisiosastojen kautta pienen pieniin šeriffin osastoihin. Fairchildin¹³¹ mukaan tämän moninaisuuden tuloksena poliisi joutuu Yhdysvalloissa toimimaan monimutkaisen yhteistyömallin mukaan, ja usein konfliktissa. Oikeudelliset rajat saattavat olla epäselviä ja limittäin olevat vastuusuhteet vaativat erityisiä keskinäisiä suhteita osastojen kesken. Fairchildin mukaan mitään systemaattisia yrityksiä ei ole tehty näiden rakenteiden rationalisoimiseksi, vaikka esimerkiksi monia koulutus- ja harjoitusohjelmia pidetään yhteisinä alue-, liittovaltio- ja kansallisellakin tasolla.

Amerikkalaista poliisisysteemiä voidaan kutsua kulttuuriltaan empiristiseksi. Tätä kulttuuria ilmentää myös se, että vastuujärjestelmät ovat elusiivisiä, vaikeasti tavoiteltavia ja monimutkaisia. Pluralistinen ja fragmentoitunut organisaatorakenne takaa sen, että vastuuta yleisöön päin toteutetaan vaihtelevasti ja myös vaihtelevalla menestyksellä eri oikeudenkäyttöasteissa. Kansalaispanos kurinpidollisiin toimiin siviilitarkastusvaliokuntien kautta on usein tehotonta siksi, että poliisilla on haluttomuus tällaiseen ulkopuoliseen tarkastukseen. Sisäinen tarkastus kiinnittää huomiota vain erityisiin esimerkkeihin poliisin väärinkäytöksissä ja on joka tapauksessa tehoton. Byrokraattinen kontrolli saattaa olla vahvaa yksittäisissä osastoissa, mutta se ei takaa koko poliisiapparaatin yleistä vastuuta. Korruptio yksittäisissä poliisiviranomaisissa on pääasiallinen huomion kohde. Huolimatta siitä, että tuomioistuimet tarkkailevat yhteistyössä kansalaisten kanssa poliisin käytöstä ja huolimatta siitä, että liittovaltion viranomaiset määräävät standardeja paikallistason poliisiviranomaisille koulutuksessa ja toimintamalleissa, vaihtelee vastuu yleisölle ja jopa byrokraattiselle johdolle viranomaistoimijasta toiseen.¹³²

Amerikkalaisen mallin mukaan demokraattisessa yhteiskunnassa poliisin tulisi olla vastuullinen sekä yleisölle että laille. Poliisi on vastuullinen suorituksestaan, tuloksestaan kokonaisuudessaan. Tämän näkemyksen mukaan poliisin rooli sisältää kolme peruselementtiä: lain voimassapitotehtävä, järjestyksen ylläpito ja palvelu. Yleisöllä on oikeus kysyä, kuinka hyvin poliisi kokonaisuudessaan toimii, suorittaako se tehtävänsä tehokkaasti ja vaikuttavasti? Myöskin Yhdysvalloissa poliisin tuloksen arviointi on kohdannut useita ongelmia. Perinteisesti poliisin suoritusta on mitattu rikosmäärillä ja rikosten selvitysasteella. Poliisin tehokkuutta on puolestaan

¹³¹ Fairchild 1989: 458 sekä Gardner 1997.

¹³² Fairchild 1989: 458-460.

mitattu poliisin ja väestön määrän suhteella eri alueilla. Näitä suoritusindikaattoreita on kuitenkin voimakkaasti arvosteltu. Erityisesti on arvosteltu virallista FBI:n julkaisemaa vuosittaista rikostilastoa, koska se ottaa huomioon vain raportoidut rikokset. Sitä ei pidetä todellista rikollisuustasoa kuvaavana tietopohjana.¹³³

Saksan poliisin vastuujärjestelmä on myöskin omalla tavallaan idiosynkrastinen. Toisen maailmansodan jälkeen neljä voittajavaltiota pystytti valvomalleen alueelle kukin oman maansa mallin mukaisen poliisin. Fairchildin¹³⁴ mukaan saksalaisesta näkökulmasta radikaalein muutos aikaisempaan poliisimalliin nähden oli amerikkalaisten vyöhykkeellä. Amerikkalaiset sitoivat kunnallistahon kaikkiin yli 5000 asukkaan kaupungin poliisivoimiin. Tällä järjestelyllä oli kaksinainen tarkoitus. Ensiksikin tuli luoda demokraattinen ja kansalaisystävällinen poliisi paikallisten poliitikkojen valvonnan alla ja toiseksi tuli varmistaa, että poliisi ei olisi kykenevä toimimaan sotilaallisena voimana, kuten oli tapahtunut aiemmin. Saksalaisten mieltymyksenä oli kuitenkin eniten ranskalaisen vyöhykkeen ranskalainen poliisimalli. Viisi vuotta näiden neljän poliisireformin jälkeen voitiin kuitenkin todeta kaikkien vyöhykkeiden poliisin todellisuudessa olevan organisaatioltaan täysin samanlainen kuin se oli 1920-luvun Weimarin tasavallan aikana ja tämän ajan jälkeen seurannutta poliisin tehtävien keskitämistä.

Saksan nykyinenkin poliisiorganisaatio muodostuu osavaltioissa ja suurissa kaupungeissa olevasta valtiopohjaisesta poliisista, joista kukin on erikseen sisäasiainministeriön alaisuudessa. Kullakin osavaltiolla on oma poliisikoulunsa, jossa poliisiin rekrytoidut opiskelevat kahdesta neljään vuoteen ja harjoittelevat yhdessä varsinaisen järjestyspoliisin kanssa yleisen järjestyksen kontrollointityötä. Saksan perustuslain mukaan liittotasavallan hallitukselle annetaan valta asettaa rajapoliisi, keskitettyjä poliisin tieto- ja kommunikaatiovirastoja sekä liittovaltiotason rikostutkimusvirasto.¹³⁵

Poliisioperaatioiden julkiselle valvonnalle ei Saksassa ole varsinaisesti rakenteellisia mahdollisuuksia. Poliittisen johdon nimittämä poliisin ylijohdo pysyy useimmissa tuomiokunnissa asemassaan niin kauan kunnes he itse mahdollisesti vaihtavat uraansa. Vastuu on pohjimmiltaan sidottu lakiin ja byrokraattiseen kontrolliin ja poliisi toimii vain vähäisellä toimintavapaudella millä tahansa tasolla. Legaalin vastuujärjestelmä on korostunut ja vastuunormi, johon usein vedotaan poliisijohtajien taholta, on sama kuin *Rechstaat*, oikeusvaltioperusta. Kun amerikkalaista poliisisysteemiä on luonnehdittu empiristiseksi voidaan saksalainen poliisisysteemi varustaa rationaalisuuden leimalla.¹³⁶

¹³³ Fairchild 1989: 458-460 sekä Roach 1985 ja Benyon et al. 1994.

¹³⁴ Fairchild 1989: 458-460 sekä Thomaneck 1995.

¹³⁵ Benyon et al. 1994.

¹³⁶ Ibid.

Isossa-Britanniassa ei ole yhtä ainoata kansallista poliisi-instituutiota, vaan järjestelmä muodostuu erillisistä poliisivoimista, joita vuonna 2001 oli yhteensä 52. Ensimmäinen poliisi perustettiin vuonna 1829 Lontoon.

Ison-Britannian kolmikantainen vastuumalli muodostuu sisäministeristä, kunkin poliisivoiman poliisipäälliköstä ja hänet nimittävistä poliisihallintoviranomaisesta. Sisäministeri on vastuussa parlamentille poliisitoiminnan kansallisten prioriteettien asettamisesta. Poliisipäällikön on otettava huomioon paikallinen poliisihallintoviranomainen, jonka velvollisuutena on selvittää ja tunnistaa paikallisen väestön turvallisuustarpeita. Poliisihallintoviranomainen koostuu paikallisista kunnanvaltuutetuista, tuomareista ja riippumattomista jäsenistä. Lontoossa poliisiauktoriteettina toimii sisäministeriö (Home Secretary). Tavallisesti poliisihallintoviranomaisessa on 17 jäsentä paitsi Lontoossa, jossa jäseniä on 25. Poliisihallintoviranomaisen on annettava paikallisille asukkaille mahdollisuus ilmaista mielipiteensä poliisitoiminnasta, vaadittava poliisilta toimenpiteitä ja vastuuta siitä, että poliisitoiminta on tehokasta. Poliisihallintoviranomaisen velvollisuus on raportoida parlamentille viiden vuoden periodilla poliisitoiminnasta ja paikallisista turvallisuusodotuksista.

Poliisiviranomaisten ja paikallisyhteisön välisiä suhteita on Isossa-Britanniassa pyritty kehittämään nimenomaan vastuun parantamiseksi. Vuoden 1981 Brixtonin levottomuuksista tekemässään analyysissä Lordi Scarman¹³⁷ suositteli poliisilailla luotavaksi verkoston paikallisista neuvoantavista komiteoista. Nämä komiteat tulivat koostumaan alueiden, kaupunkien ja seurakuntien valtuutetuista ja hyvinvointipalveluja tuottavien virastojen ja paikallisyhteisön muiden intressiryhmien edustajista. Uusi vuoden 1984 poliisi- ja rikoslaki vaati järjestelyjä kaikilla poliisialueilla siinä tarkoituksessa, jotta saataisiin selville ihmisten näkemykset alueen poliisitoiminnasta ja että saataisiin aikaan yhteistyötä poliisin kanssa rikosten ennalta estämiseksi ja ehkäisemiseksi.¹³⁸ Näiden konsultatiivisten yhteistyösuhteiden luominen nähtiin osana yleisempää liikettä kohti sitä, että poliisin tehtävät saatetaan havaittavimmiksi.¹³⁹

Scarmanin raportti¹⁴⁰ määritteli lähipoliisitoiminnan poliisitoiminnaksi, jolla on takanaan yhteisön aktiivinen suostumus ja tuki. Raportissa erityisesti lähipoliisitoimintaan liittyen korostettiin vastuuta sellaisena normatiivisena vastuumekanismina, joka selvästi osoittaa poliisin vastuunalaiseksi toimistaan. Lähipoliisitoiminta on nähty ratkaisuna ainoastaan silloin, kun se on liitetty siihen poliisin kontrollirakenteeseen, jota harjoitetaan valittujen,

¹³⁷ Scarman 1985 sekä Benyon 1984.

¹³⁸ Whitaker 1982 sekä Reiner 1985.

¹³⁹ Day - Klein 1987: 105-117.

¹⁴⁰ Scarman 1985.

ei nimettyjen poliisiviranomaisten kautta.¹⁴¹ Koko lähipoliisimallin yksi pääedustajista, Devonin entinen poliisipäällikkö John Alderson¹⁴² näki lähipoliisitoiminnan keinona, jolla yhteisöt ohjaavat itseään sopivan poliisi-johtajuuden innoittamina. Lordi Giffort oli yksi, joka hylkäsi lähipoliisikliiseen ja kutsui ajatusta poliisitoiminnan yhteistyöksi: strategiaksi, jossa poliisi kaikilla tasoilla toimii keskinäiseen kunnioitukseen ja tasavertaiseen kohteluun perustuvassa yhteistyössä niiden eri viranomaisten kanssa, jotka edustavat yhteisöä. Yhteistyöstrategian tarkoituksena on estää ja saada selville ne rikokset, joiden yhteisö uskoo olevan vahingollisia. Olennaista asiassa on se, että painotus on yhteisönäkökulmassa ja konkreettinen lähestymistapa nojaa monitoimija-ajatukseen. Jotta yhteistoiminta onnistuisi on yhteisön, ei poliisin, oltava se taho, joka päättää ketkä yhteisöä edustavat.¹⁴³

Morganin¹⁴⁴ tutkimus on osoittanut, että konsultatiivisilla komiteoilla on ollut vain rajoitettu käyttö lähipoliisitoiminnassa¹⁴⁵. Samalla kun ne palvelevat paikallisen mielipiteen välittäjänä on niiden kyky vaikuttaa poliisitoiminnan voimavaroihin tai poliisitaktiikkaan ollut rajoitettua. Reinerin¹⁴⁶ mukaan poliisin vastuun varmistaminen yhteisölle ei ole kuitenkaan riippuvainen niinkään erityisistä muodollisista mekanismeista, vaan mieluummin siitä hengestä, joka täyttää poliittisen järjestelmän kokonaisuudessaan.¹⁴⁷

Clarke¹⁴⁸ on esittänyt, että yhteisökontrollin tulos ei ole niinkään rikosten vähentämisessä kuin turvallisuuden tunteessa. Tämä johtuu uskosta siihen, että epävirallisia ja virallisia kollektiivisia voimavaroja käytetään selaista menettelyä ja käytöstä vastaan, jota pidetään yhteisössä kaikkein vastenmielisimpänä. Tosiasiassa lähipoliisitoiminnan tulokset on kuitenkin nähty hyvin sekoittuneina asioina tai parhaimmillaan palasina turvallisuuden eri osa-alueista.¹⁴⁹

Brittiläisessä poliisin vastuumallissa nähdään ongelmana legaalisen vastuun sekä poliisin ja paikallisyhteisön välisiin suhteisiin perustuvan epävirallisemman vastuutyypin sovittaminen toisiinsa.¹⁵⁰ Brittiläisessä poliisijärjestelmässä korostuu yleisön palvelijan rooli ja vastuu, mikä nähdään hyvin monimutkaisena asiana. Tästä esimerkkinä on englantilaistutkimuksessa¹⁵¹ esille tulleet poliisipäällikön toteamus:

¹⁴¹ Boateng 1984: 152, 158.

¹⁴² Alderson 1979.

¹⁴³ Hill 1994: 150.

¹⁴⁴ Hill 1994: 152.

¹⁴⁵ Morgan 1987: 29-44.

¹⁴⁶ Reiner 1985: 81, 128-133.

¹⁴⁷ Tähän on kiinnittänyt huomiota myös Bright 1987 sekä Hill 1994: 151.

¹⁴⁸ Clarke 1987: 384-400.

¹⁴⁹ Fielding – Kemp – Norris 1989.

¹⁵⁰ Gregory 1985: 59.

¹⁵¹ Day – Klein 1987: 105-106.

"Britanniassa poliisipäällikkö palvelee viittä herraa. Ensimmäinen (1) on rikoslaki, jota hän valanvannoneena kannattaa ja saattaa voimaan puolueettomasti. Toinen (2) on hänen poliisivaltuutuksensa. Kolmas (3) on ne miehet ja naiset, joita hän komentaa ja johtaa ja joiden intressit eivät aina saata sattua yhteen hänen oman asemansa kanssa, esimerkiksi taloudellisissa asioissa. Neljäs (4) herra on hänen poliisi-alueellaan olevat ihmiset, jotka pyytävät häneltä turvallisuutta ja rauhaa. Viides (5) herra - ja tärkein - on hänen omatuntonsa."

Iso-Britannia on esimerkki poliisitoiminnasta, jossa vastuukeskustelu on rajoittunut fiskaalisiin seikkoihin ja manageriaaliseen vastuuseen sekä asiakaspalvelun parantamiseen. Päähuomio on ollut poliisin sisäisen vastuun vahvistamisessa kehittämällä esimerkiksi suoritemittareita. Vaatimuksia demokraattisen silmälläpidon lisäämiseksi on pidetty merkityksellöinä.¹⁵²

Poliisin yhtenäisen vastuujärjestelmän kannalta merkityksellistä on se, että Isossa-Britanniassa kaikki poliisivoimat tarkastaa keskitetty tarkastuselin¹⁵³. Tämä tarkastuselin näyttelee avainroolia vaikuttamalla poliisien voimavarojen suuntaamiseen ja toiminnan tuloksellisuuden osoittamiseen keräämällä ja analysoimalla tilastollista tietoa poliisitoimista.¹⁵⁴ Näin ollen poliisivoimien taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden arvioinnille on olemassa tosiasiallisia rakenteellisia edellytyksiä.

Ranskalaista poliisisysteemiä on kautta aikojen luonnehtinut keskittymisen yleisen järjestyksen ylläpitotehtävään. Toinen piirre on läheinen liitolaisuus poliisin ja valtion välillä, joka on merkinnyt liikettä kohti keskitämistä ja sellaista poliisitoimintaa, jonka kohteena on yhtä lailla yksilöt, ryhmät, ajatukset kuin rikoksetkin. Ranskan poliisi on dualistinen, sillä on toisaalta hallinnolliset tehtävät ja toisaalta oikeudelliset tehtävät.

Poliisin hallinnollinen funktio sisältää valvontatehtävän, yleisen moraalin ja hyvinvoinnin ylläpitotehtävän ja yleisen järjestyksen ylläpidon. Ranskan kansalainen joutuu asioimaan poliisin kanssa sellaisissa asioissa, kuin ajokorttien ja passien sekä henkilökorttien hankkiminen. Poliisin oikeudellinen funktio on repressiivinen, poliisi tutkii rikoksia ja ottaa rikollisia kiinni. Tässä tehtävässään poliisi on subjekti tuomioistuinvallalle. Käytännössä erityisesti yleisen järjestyksen ylläpitotehtävissä hallinnollisesta funktiosta poikkeuksetta tulee oikeudellinen tehtävä.¹⁵⁵

Ranskassa on kaksi poliisivoimaa, kansallispoliisi (Police Nationale) ja kansallisantarmi (Gendarmerie Nationale). Kansallispoliisin voimavaroja li-

¹⁵² McLaughlin 1992: 473-487 ja Reiner - Spencer 1993 sekä Brake - Hale 1992.

¹⁵³ Her Majesty's Inspectorate of Constabulary.

¹⁵⁴ Locke 1990: 27-28.

¹⁵⁵ Roach 1985: 107, 133 sekä Coatman 1959: 71.

sättiin vuodesta 1968 vuoteen 1985 noin 25 prosenttia (vuonna 1985 noin 120 000 poliisia). Kansallispoliisissa on kolme poliisitoiminnan lohkoa. *Policies Urbaines* on vastuussa poliisitoiminnasta sellaisissa kaupungeissa, joissa on vähintään 10 000 asukasta. Sen velvollisuutena on "pitää yllä lakia ja järjestystä, yleistä turvallisuutta, varmuutta ja terveellisyttä".¹⁵⁶

Organisaatiomalli on perinteinen, perustuen *komissionääriin* ja *poliisiby-rooseen*. Vuonna 1969 kansallispoliisin organisaatio muodostettiin laajempien hallinnollisten poliisialueiden pohjalle vahvistamaan poliisin tehokkuutta nimenomaan yleisen järjestyksen pitäjänä. Tämä, samoin kuin erikoisjoukkojen perustaminen vastaamaan nopeasti mihin tahansa yleisen järjestyksen tilanteeseen oli seurausta toukokuun 1968 tapahtumista. Ranskan katsotaan tuolloin siirtyneen perinteisestä ennalta estävästä poliisitoiminnasta enemmän repressiiviseen voimapolitiikkaan yleisen järjestyksen ollessa poliisin muiden velvollisuuksien edellä. Kansallispoliisin toinen haara *Police Judiciaire* tutkii rikoksia ja tuo rikolliset tuomioistuimen eteen. Näistä tehtävistään se on vastuullinen virallisille syyttäjille ja tuomareille. Pidättämis- ja vangitsemissuhteiden suhteen ranskalaiset poliisit ovat kahdessa luokassa. Nämä eroavuudet aiheuttavat toiminnallisia vaikeuksia.¹⁵⁷

Kansallispoliisin kolmas haara *Renseignements Généraux* on poliittinen poliisi, jonka tehtävänä on kerätä informaatiota yksilöistä ja ryhmistä, joiden toiminta saattaa aiheuttaa vaaraa valtiolle. Se toimii kaikilla alueilla ja raportoi prefektille ja toimittaa informaatiota pääsihteeristölle Pariisiin. Tämä elin kerää ja keskittää informaatiota "kaikista sellaisista poliittista, taloudellista ja sosiaalista järjestystä koskevista asioista, jotka ovat olennaisia hallitukselle". Lisäksi kansallispoliisissa on neljäs erillinen osasto *Direction de la Surveillance du Territoire*, joka keskittyy kaikkien niiden henkilöiden ja ryhmien valvontaan ja toiminnan tukahduttamiseen, joilla on intressejä vieraisiin valtioihin Ranskan maaperällä.¹⁵⁸

Ranskan toinen poliisi, kansallissantarmi on vielä enemmän keskittynyt yleisen järjestyksen ylläpitoon. Tämä poliisi, jonka työntekijät ovat sotilaita harjoittaa poliisitoimintaa sellaisissa kaupungeissa, joissa on vähemmän kuin 10 000 asukasta. Tämä rajoitus on aiheuttanut suuria vaikeuksia kansallispoliisin ja kansallissantarmien välillä muuttoliikkeen ja väestön kasvun johdosta. Kansallissantarmissa on kaksi osastoa. *Gendarmerie Départementale* harjoittaa kaikkea poliisitoimintaa alueellaan. *Gendarmerie Mobile* erikoiskoulutettu ja -varustettu pysyvä osasto yleisen järjestyksen tehtäviä varten.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Roach 1985: 116.

¹⁵⁷ Roach 1985: 116-118.

¹⁵⁸ Roach 1985: 118.

¹⁵⁹ Ibid.

Ranskan poliisi on hyvin keskittynyt ja autoritäärinen järjestelmä. Napoleonin poliisiministeri Fouché on keskeisiä Ranskan keskittyneen poliisisysteemin kehittäjiä. Hän jakoi poliisin funktion kahteen tasoon, joista toisen yleisemmän poliisitoiminnan tehtävänä oli pitää järjestystä kaduilla ja markkinapaikoissa. Poliisitoiminnan erityistehtävänä puolestaan tuli olla kaikkialla läsnä olevan vallan säateleminen. Fouchén mukaan "jokaisella hallinnon haaralla on osansa, joka alistaa hallinnon poliisille".¹⁶⁰

Ranskan poliisin vastuujärjestelmä on hyvin valtiosidonnainen ja kutakin hallitusta palveleva. Siinä on kautta historian ollut jännitys asettaa poliisi kansalaisia vastaan. Kuitenkin poliisivaltion leimaa on pyritty välttämään. Poliisin uudistusten esteenä on nähty se, että poliisisysteemi ja erityisesti vanhempi poliisiestablimentti, "valtio valtiossa", on ollut haluton rakenteellisiin uudistuksiin. Poliisin uudistuspolitiikan tavoitteena on pidetty läpikuultavuutta, jolla tarkoitetaan vähempää salaisuutta ja suurempaa julkista vastuuta.¹⁶¹

Poliisin uudistuspolitiikka on ollut sidoksissa koko julkisen hallinnon kehitykseen Ranskassa. Julkisen hallinnon vastuukysymysten etsinnässä on tuotu esille Ranskan poliittis-hallinnollista järjestelmää heikentänyt kehitys, jossa poliittinen ja hallinnollinen maailma on sulautumassa toisiinsa syystä, että ylempi viranomais- ja hallituspolitiikkaan koskien sosiaaliuudistuksia ja talouskehitystä kokonaisuudessaan. Ranskassa julkisen hallinnon poliittinen vastuu on ollut kysymyksenalaisena aina Viidennen Tasavallan alusta lukien.¹⁶²

Julkisen hallinnon täsmällisesti noudattama klassisen byrokratian malli on näihin päiviin saakka sulkenut ulkopuolelle kaikenlaisen itsenäisen sääntelyn eettisissä kysymyksissä. Aivan viime vuosina on kuitenkin avautunut täysin uudenlaisia mahdollisuuksia antaa menettelyohjeita julkisille toimijoille, poliisi mukaan lukien. Vuonna 1993 on perustettu asiantuntijaelin *Haut Conseil de Déontologie de la Police Nationale* kansallispoliisia varten sekä korruptiota ennaltaehkäisevä keskusvirasto koko julkisen hallinnon virkakoneistoa varten.¹⁶³

Hollannin poliisi on ollut uudelleen organisoinnin kohteena 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Vanhassa poliisijärjestelmässä oli kolme poliisivoimaa: valtion poliisi, kunnallinen poliisi ja kuninkaallinen sotilaspoliisi. Poliisiuudistuksessa kunnallinen poliisi ja valtion poliisi yhdistettiin luomalla 25 maantieteellisestä poliisiyksikköä, joiden koko pienimmillään on 450 poliisia ja suurimmillaan 4500 poliisia. Lisäksi luotiin kansallinen poliisipalvelujen virasto, joka tukee alueellisia poliisivoimia tietyissä asioissa. Esimerkiksi kansallinen rikostutkimuspalvelu ja vesipoliisi ovat kansallisen poliisi-

¹⁶⁰ Alderson 1985: 17-18.

¹⁶¹ Roach 1985: 129.

¹⁶² Quermonne - Rouban 1986.

¹⁶³ Bar Cendon 1999: 73 ja Jean-Pierre 1999 sekä OECD 1996.

palveluviraston osia. Muutokset eivät vaikuttaneet kuninkaalliseen sotilaspoliisiin, eikä myöskään poliisien kokonaismäärä muuttunut. Hollannissa on edelleenkin keskimäärin yksi poliisi 301 asukasta kohden.¹⁶⁴

Kultakin poliisialueelta on yksi pormestari nimitetty hallintovirkamieheksi, joka myös on puheenjohtajana alueellisessa komiteassa, johon kuuluvat kaikki pormestarit ja johtava yleinen syyttäjä. Tämä komitea tekee lopulliset päätökset poliisialueen finanssi- ja hallintoasioissa. Päivittäinen operaationaalinen johtaminen kuuluu alueen poliisipäällikölle. Sisäministeri on vastuussa poliisin raha-asioista ja myös asettaa minimistandardit poliisitoiminnan ammatillisille näkökohdille ja poliisipalvelujen laatukysymyksille. Oikeusministerillä on laajennettu rooli tietyissä poliisipalveluissa: liikennepoliisi valtateillä ja vesiväylillä, rikostiedustelu ja -analysointi, kuninkaallisen perheen muiden tärkeiden henkilöiden suojeleminen, kansallinen laitteisto ja telekommunikaatio sekä varustelu.¹⁶⁵

Uudelleen organisointi on myös merkinnyt uutta poliisin vastuurakennetta ja kontrollijärjestelmää. Poliisin ulkoisessa kontrollissa on tapahtunut perustavanlaatuisia muutoksia pormestarin ja valittujen jäsenten vaikutusvallan kasvun seurauksena sekä erityisesti uutta vastuunäkökulmaa kansalais- ja asiakaskyselyiden vaikutuksena.

Vanhassa järjestelmässä pormestari vastasi yleisestä turvallisuudesta ja järjestyksestä kaikilla alueilla ja hän oli kunnallisen poliisiorganisaation päämies hallinnollisissa ja politiikka-asioissa. Yleinen syyttäjä oli vastuussa rikostutkinnasta, vaikka hänellä ei ollut muodollista valtaa organisaatio- ja finanssiasioihin. Teoriassa poliisipäällikkö oli näiden viranomaisien alainen ja tapasi heidät säännöllisissä kolmenkeskisissä konsultaatioissa, joissa keskusteltiin alueen poliisipolitiikasta. Uudessa rakenteessa esimerkiksi Rotterdam-Rijnmondin pormestarista tuli koko 22 kuntaa käsittävän seutukunnan poliisin johtaja, *Korpsbeheerder*. Hän muodostaa johtotiimin poliisipäällikön ja yleisen syyttäjän kanssa. Tätä seutukunnan johtotiimiä avustaa seutukunnan kuntien pormestareista koostuva komitea. Uusi järjestelmä mahdollistaa kolmenkeskiset konsultaatiot myös seutukuntaa alemmilla tasoilla. Siten esimerkiksi Rotterdamin pormestari saattoi istua kahdella tuolilla, sekä seutukunnan että kunnan konsultaatioissa ja komiteoissa. Rotterdamissa on kokemuksia alemman tason "kolmikantaneuvotteluista" poliisiasioissa jo 1980-luvulta, jolloin siellä desentralisoitiin voimakkaasti.¹⁶⁶

Jonesin¹⁶⁷ mukaan paikallistason valtuutetut tunsivat aluksi, että uudelleen organisointi vähensi poliisin demokraattista kontrollia, koska paikallistasolla keskusteltiinkin, niin lopulliset päätökset poliisin "voimapoliti-

¹⁶⁴ Benyon-Willis-Beck-Morris 1994: 28-29.

¹⁶⁵ Benyon-Willis-Beck-Morris 1994: 29.

¹⁶⁶ Jones 1995: 86-87.

¹⁶⁷ Jones 1995: 87.

kasta" tehtiin kuitenkin seutukunnan tasolla. He eivät olleet vakuuttuneita tarkoituksesta siirtää vastuuta poliisipolitiikasta aluejohtajille (district commander). Paradoksaalisesti tämä kehitys on kuitenkin johtanut aktiivisempaan keskusteluun poliisitoiminnasta ja yhteisön turvallisuudesta komiteoiden valittujen jäsenten toimesta. Tämä keskustelu on auttanut alueellisten turvallisuussuunnitelmien kehittämisessä. Aluesuunnitelmassa paikallispoliisin päällikkö esittää paikallisuunnitelman vuodeksi seutukuntatason voimavarasuunnitelman rajoitusten puitteissa keskusteltuaan asiasta ensin paikallisten komiteaan valittujen ihmisten sekä yleisen syyttäjän viraston kanssa.

Vanhempien poliisimiesten keskuudessa poliisin demokraattisen kontrollin mahdollisuuksia on pidetty hyvinä erityisesti Poliisimonitorin antaman priorisoinnin kautta. Heidän mukaansa sen avulla voi suoraan vastata yleisölle. Jonesin mukaan potentiaali vahvistaa poliisin paikallista kontrollia riippuu uudessa poliisin organisaatiossa kahdesta muuttujasta. Ensimmäinen on se kysymys, minkälaisia mahdollisuuksia seutukunnan poliisivoimalla on siirtää vastuuta alaspäin organisaatiossa. Koska henkilöstökehitys päätetään yhä keskitetysti, paikallisjohtajat ovat yhä keskushallinnon huomattavien rajoitusten alla. Toinen kysymys on se, mihin saakka paikallisjohtajat olisivat halukkaita vastaamaan alueellisiin paineisiin, jos heillä olisi valtaa ja voimavaroja tehdä niin.¹⁶⁸

Hollannin poliisissa on perinne, jonka mukaan poliisin demokraattiseen vastuunäkökulmaan ei ole koskaan porautunut suora kontrolli paikallisten valittujen edustajien välityksellä. Suuntauksena on ollut vastuun siirtäminen poliisitoiminnasta usealle eri toimijalle niin, ettei mikään yksittäinen auktoriteetin lähde pääsisi voitolle.¹⁶⁹

Hollannin esimerkissä on monia sellaisia olennaisia kehityspiirteitä, jotka ovat merkittäviä arvioitaessa uusien poliisitoiminnan mallien soveltamista demokraattisen vastuun näkökulmasta. Ensiksikin on muistettava se, että Hollannin poliisin uudelleen organisointi lisäsi poliisin autonomiaa. Huolimatta alkuperäisestä tarkoituksesta desentralisoida poliisin finanssivaltaa, voimavarojen suuntaamisvalta näyttää jäävän keskitetyksi seutukunnallisten poliisivoimien sisälle.¹⁷⁰

Toinen seikka Hollannin poliisin autonomian lisääntymiseen liittyy Jonesin mukaan paikallisen poliisitoiminnan tiimimallin luomiseen. Tämä spesialisoinnin vähentämisen nimissä luotu toimintamalli siirtää huomiota generalistiseen suuntaan, jossa tehtävät eivät ole niin selviä. Ulkopuolisen poliisiauktoriteetin on vaikea muuttaa tällaista poliisitoiminnan mallia. Sen sijaan spesialisoitujen tehtävien luominen antaa mahdollisuuden vaikuttaa

¹⁶⁸ Jones 1995: 87-89.

¹⁶⁹ Jones 1995: 94-97.

¹⁷⁰ Ibid.

poliisitoiminnan malliin. Ulkopuolinen auktoriteetti voi nähdä sen, mitä tehtävämääräistä pitäisi painottaa.¹⁷¹

Kolmas seikka, joka on lisännyt poliisin autonomiaa uudelleen organisoinnin seurauksena on formaalisissa mekanismeissa koskien poliisin demokraattista vastuujärjestelmää ja kontrollia. Uudessa organisaatiossa, vaikkakin paikallista vaikutusta pyrittiin lisäämään, mahdollisuudet siihen tulivat hyvin epäsuoriksi. Paikalliset valtuutetut huomasivat, ettei uudessa poliisijärjestelmässä seutukunnallisella tasolla ollut mitään valittujen edustajien muodostamaa hallintoporrasta. Tausta-ajatuksena on ehkä ollut siirtyminen vastuun poliittisista muodoista kohti finanssiahallinnollisia ja manageriaalisia vastuujärjestelmiä¹⁷². Jonesin mukaan jää nähtäväksi kuinka kauan tehokkaat paikalliset strategiat kehittyvät tällaisessa korporaatiostrategian kontekstissa. Jonesin mukaan on vain vähän evidenssiä sille, että paikallisten valtuutettujen panostus poliisitoimintaan tai eri poliisinäkökulmien soveltamiseen eri alueilla olisi ollut vaikuttavaa. Paikalliset vaikutukset saattavat Jonesin mielestä lisääntyvästi vaikuttaa paikallisiin poliisitoimintasuunnitelmiin. Kuitenkin niin kauan kuin voimavarakehyksistä päättäminen pysyy keskitettynä, paikallisen poliisijohtajan toimintavapaus on rajoitettua.¹⁷³

Hollannin poliisimallin kehityksessä merkittävänä suuntauksena on pidettävä sitä, että erityisesti vanhempi poliisihenkilöstö painottaa enemmän uusia asiakasvastuunäkökulmia, mieluummin kuin sellaista laskennallista ja sopimuksellista mallia, jota on kehitetty Ison-Britannian poliisipalveluissa¹⁷⁴. Merkittävänä huomiona on pidettävä myös sitä, että Hollannin poliisin kehittämisperiaatteena on ollut kontribuution tuominen yhteiskunnan demokratisoitumiskehitykseen.¹⁷⁵

Hollannin poliisia kuvaavat sellaiset arvot, kuten oikeus ja kohtuus, informaation antaminen ja erityisesti vallan jakaminen. Hollannissa on täsmällisemmin kuin Britanniassa tunnustettu ne rajoitukset, joita liittyy osallistumiseen ja poliisin kontrolliin formaalisten demokraattisten instituutioiden kautta. Vallan jakaminen on ollut sellainen keskeinen asia, joka on painottunut enemmän kuin demokraattisten kontrollinäkökulmien kehittäminen poliisitoiminnan järjestämisessä.¹⁷⁶

Jonesin mielestä formaalisten demokraattisten instituutioiden roolia pitäisi kuitenkin vahvistaa poliisipolitiikan muotoilussa. Merkillepantavaa on hänen mielestään se, että vanhempi poliisikunta on selvästi sitoutunut kehittämään yhteisöpohjaista poliisitoimintamallia, jolle näyttää yleisesti

¹⁷¹ Jones 1995: 94-97.

¹⁷² Reiner 1993.

¹⁷³ Jones 1995: 94-97.

¹⁷⁴ Reiner 1993.

¹⁷⁵ Jones 1995: 97-98.

¹⁷⁶ Jones 1995: 176-177.

olevan pormestarien, yleisten syyttäjien ja kansallisten ja paikallisten poliitikkojen tuki. Tavoitteet integroida poliisiorganisaatio laajempaan yhteisöön kehittämällä läheisempiä kontakteja eri viranomaisiin ja parantamalla saatavilla olevia informaatiolähteitä ovat Jonesin mielestä kannattavia asioita. Mutta niitä ei pitäisi nähdä vaihtoehtona tehokkaille vastuun ja kontrollin institutionaalisille mekanismeille.¹⁷⁷

Erityisesti yhteisöpohjaisen poliisitoiminnan kannatuksen vahvistuminen poliisikunnan roolissa on korostanut tarvetta kehittää laaja-alaisia vaikutus- ja kontrollointikeinoja poliisipolitiikkaan.¹⁷⁸

2.4.2 Poliisiasioiden poliittinen marginalisoituminen

Poliittisten instituutioiden kautta muodostuvan julkisen vastuurakenteen kehittymättömyys on liittynyt läheisesti yleisen institutionaalisen kehityksen puutteeseen poliisin yhteydessä. Tätä kehitystä voidaan tarkastella kansainvälisen poliisiyhteistyön järjestelyjen ja kansallisten poliisiorganisaatioiden suhteen kautta. Kuten Interpolin historia osoittaa kansainvälistä poliisiyhteistyötä on voitu pitkän aikaa luonnehtia kevyesti säänneltyksi järjestelmäksi parhaimmillaan ja epävirallisesti sekä ad hoc-tyyppisesti muodostuneeksi yhteisöksi pahimmillaan. Tämän tyyppiselle poliittiselle kehitykselle on ollut tunnusomaista toiminnallisten ja ideologisten tavoitteiden välinen jännite poliisiasioissa. Vakaan julkisemmän vastuujärjestelmän kasvulle on ollut vain vähäinen mahdollisuus.¹⁷⁹ Voidaankin kysyä, eikö kansainvälisessä poliisiyhteistyössä omaksuttu vähäinen julkisen vastuun perinne heijastu kielteisellä tavalla myös kansallisten menettelytapojen kehittymiseen vastuun toteuttamiseksi?

Taustana tälle kansainvälisen poliisiyhteistyön vastuurakenteen nykyiselle kehitykselle on ollut se, että kansallisten poliisivoimien on pitänyt suunnitella entistä kauaskantoisempia menetelmiä keskinäisessä kansainvälisessä avunannossa ja informaation vaihdossa pystyäkseen käsittelemään tehokkaasti tavanomaisuudesta poikkeavaa rikollisuusaktiiviteettia. Tässä suhteessa Euroopan poliisijärjestelmissä on luonnollisesti ollut suuria eroavuuksia. Poliisiyhteistyö on kuitenkin laajentunut yhtäaikaaisesti maailmantalouden sekä poliittisen ja kulttuurisen vaihdon lisääntymisen kanssa. Toisaalla moderni suvereeni valtio on kasvanut ulos niistä 1600- ja 1700-luvun absoluuttisen valtion ominaispiirteistä, jotka Jean Bodinin¹⁸⁰ ja Thomas Hobbesin filosofisessa ajattelussa merkitsivät tietyn alueen sisäistä ja ulkoista uhkaa vastaan käytetyn laillisen pakkovallan käytön

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Jones 1995: 97-98 sekä Politiemonitor 1992, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1992 myös Dijk – Waard 2000 ja Barnard – Geerlof 1992.

¹⁷⁹ Anderson et al. 1995: 262 sekä Walker 1993: 34-35.

¹⁸⁰ Ranskalainen oikeusoppinut Jean Bodin (1530-96) kehitti rajattoman yksinvallan puolustamiseksi käsitteen valtion suvereniteetista, jonka tunnusmerkeiksi hän esitti pysyvyyden, luovuttamattomuuden ja jakamattomuuden. Kansan oikeuksien turvaksi hän asetti ruhtinasvallan yläpuolelle luonnonoikeuden.

kontrollia. Hobbesilaisen katsannon kontrolliperintönä on kuitenkin säilynyt ajatus riippumattomista poliisivoimista itsenäisen valtion symbolina.¹⁸¹

Miksi hobbesilainen "järjestyksen maailma" on edelleen hallitseva näkökulma niin kansainvälisessä poliisiyhteistyössä kuin sen suhteessa kansallisiin poliisivoimiin? Yhtenä syynä tämän näkökulman korostumiseen on se, että monet alueet, joilla kansainvälisen poliisiyhteistyön tarve on suurin ovat tosiasiaa samoja alueita, joilla kansallisen autonomian ja sen elintärkeiden etujen suojeleminen on suoranaissimmin kysymyksessä. Parhaiten tunnettu esimerkki tästä on taistelu terrorismia vastaan, missä poliisitoiminnan ja valtiovallan välinen suhde merkitsee samalla tärkeää eroa poliisitoiminnan kahden suunnan välillä.¹⁸²

Yhtäällä perustasosta kohoava poliisitoiminta voidaan ymmärtää poliisitoimintana, jossa poliisin vastuuta yleisölle ei pidetä lähtökohtaisena kysymyksenä. Yhteiskunnallisen rauhan tavoittelussa poliisin rooli on periaatteellisessa mielessä spesifin järjestyksen ylläpitoa niiden ehdoilla, joilla on poliittisesti ja sosiaalisesti hallitseva asema. Tässä poliisimallissa korostuu poikkeusoloihin viittaava toimintatapa. Toisaalla perustason matalamman profiilin poliisitoiminnassa poliisin toimivalta on rajatumpaa ja julkinen vastuu on perustavanlaatuinen lähtökohta. Yhteiskunnallisen rauhan tavoittelussa poliisin tehtävänä on sellaisen yleisen järjestyksen ylläpito, jolla on etukäteen todettavissa oleva yleinen hyväksyntä. Poliisitoiminnan legitimaatio on aina lähtökohtana.¹⁸³

Kansainvälisyysvaatimusten ja kansallisten intressien välillä oleva jännite tarjoaa yleisemmänkin tarkastelukulman poliisin julkisen vastuun hahmottamisessa. Kuten kansainvälisessä toimintaympäristössä myös kansallisella tasolla joudutaan poliisitoiminnassa ottamaan huomioon perusjännite kahden osittain ristiriitaisenkin tavoitteet välillä. Tämä perusjännite syntyy siitä, että poliisitoiminnan avulla joudutaan:

1. Yhtäällä suojelemaan sellaista spesifiä järjestystä, joka palvelee tietyn valtion hallitsevassa asemassa olevien tahojen poliittisia ja sosiaalisia intressejä.
2. Toisaalla edistämään sellaista yleistä järjestystä, mihin kaikilla yhteisön jäsenillä on kiinnostusta.

Esimerkkinä tällaisesta kaksinaisasetelmasta on terrorismin torjunta, joka useimmiten on edellä viitattu erityistilanne, mutta jossa on lisäksi otettava

¹⁸¹ Anderson et al. 1995: 263 sekä Walker 1993: 37-38.

¹⁸² Brodeur 1983: 513.

¹⁸³ Poliisin funktion jakamista "matalaan" ja "korkeaan" poliisitoimintaan on pidetty Napoleonin poliisiministerin Fouchén ajatuksena. Matalalla poliisitoiminnalla hän tarkoitti järjestyksen pitämistä kaduilla ja markkinapaikoilla. Korkean poliisitoiminnan tehtävänä puolestaan tuli olla kaikkialla läsnä olevan vallan sääteleminen. (Alderson 1985: 17-18).

huomioon poliisitoiminnan kansallisia ja paikallisia tavoitteita. Tämä tarkoittaa sitä, että valtioiden voimakasta halua kontrolloida esimerkiksi vastaterrorismin operaatioita on jollakin tavalla tasapainotettava ja mukautettava kansainvälisen yhteistyön tarvetta vasten, jotta syntyneitä erityisiä ongelmia voitaisiin ratkaista. Tällainen vastaterrorismille annettu prioriteetti on Andersonin ym. mukaan johtanut tosiasiaassa useisiin poliisiyhteistyötä koskeviin aloitteisiin: ensimmäisenä esimerkkinä Interpolin peruskirjan kiellon "olla sekaantumatta poliittisiin, uskonnollisiin ja rodullisiin tapauksiin" uudelleen tulkinta anti-terroristiyhteistyön sallimiseksi; toisena Trevin perustaminen vuonna 1975; ja kolmantena esimerkkinä terrorismin mukaan ottaminen Maastrichtin sopimukseen.¹⁸⁴

Viime vuosina huumeiden salakuljettaminen, rahanpesu ja muut huume-kaupan rikollisorganisaatioihin liitetyt rikokset ovat muodostaneet merkittävimmän yleisen turvallisuusuhan, joka on pitänyt ottaa erityisesti huomioon uudistettaessa Euroopan maiden rikoslakeja. Kansallisten asenteiden korostuminen "huumesodassa" on puolestaan johtanut sellaiseen spesifin järjestyksen poliisitoimintaan, joka on saattanut hidastaa Euroopan tason yhteistyömallien kehitystä. Esimerkiksi Schengen-maiden sisärajojen poistamisessa on törmätty toiminnallisiin ja ideologisiin jännitteisiin yleisen järjestyksen ja huumausainepolitiikan suhteen. Maastrichtin sopimuksen on oletettu hieman vähentäneen kansallisen ja ylikansallisen poliisitoiminnan jännitettä antamalla uuden yhteistyökehyksen oikeus- ja sisäasioiden alueella. Kuitenkin sisäraajakontrollien poistamisesta johtuvan turvallisuusvajeen kompensoimiseksi tarkoitettujen määräysten kehittämistä on hallinnut useimmiten varsin kapea kansallinen näkökulma. Edelleenkin keskeisimpänä taustakysymyksenä on kansallisen kontrollin siirtymisen pelko Euroopan tason yhteistyöinstituutioille. Esitykset oikeus- ja sisäasioiden siirtämisestä kokonaan yhteisötasolle on hylätty, vaikkakin yhteisötason politiikka olisi saattanut vahvistaa uusien yhteistyöinstituutioiden julkista vastuuta.¹⁸⁵

Poliittisessa marginalisoitumisessa koskien poliisiyhteistyötä ei kuitenkaan ole kysymys ainoastaan Euroopan unionin rakenteellisesta kehityksestä. Suurempana taustakysymyksenä on vastaaminen järjestäytyneen rikollisuuden kansainvälisiin ja yhteiskunnallisiin ulottuvuuksiin laajemmin ja samalla huomion kiinnittäminen ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden suhteeseen.¹⁸⁶

2.4.3 Byrokraattisen funktionalismin korostuminen

Poliisiyhteistyön rakenteiden kehittämisessä ja käytännön työjärjestysten suunnittelussa johtavien virkamiesten ja poliisialan ammattilaisten rooli on perinteisesti ollut merkittävä. Tässä yhteydessä on ryhdytty puhumaan

¹⁸⁴ Anderson et al. 1995: 263 sekä Walker 1993: 37-38.

¹⁸⁵ Anderson et al. 1995: 263 sekä Walker 1995: 261-264.

¹⁸⁶ Dorn - White 1997: 93.

"itseään motivoivasta byrokratiasta" ja "täynnä olevasta poliittisesta tilasta" seurauksena monien erilaisten yhteistyömuotojen rakenteellisesta monimutkaisuudesta ja erityiskehityksestä¹⁸⁷. Yhteistyöviranomaisten välisiä suhteita on luonnehdittu sellaisella verkostoistumisella, jossa on monia limittäin olevia henkilösuhteita, ammatillisia taustoja ja tavoitteita. Tämä kehitys on johtanut:

1. Turvallisuusorganisaatioiden itseään vahvistavaan maailmannäkemykseen.
2. Turvallisuusviranomaisten keskinäiseen sisäisen turvallisuuden ideologiaan.

Kysymys on siitä, että ammatilliset prioriteetit muovautuvat sellaiseksi politiikan näkökulmaksi, joka saattaa korostaa lain valvonnan tarpeita yläpuolella muiden sosiaalisten tavoitteiden ja yläpuolella yksilöiden oikeuksien ja vapauksien huolenpitoa.

Useiden toimijoiden vuorovaikutus laajentuvilla poliisiyhteistyön alueilla on johtanut tietyssä määrin myös kilpailutilanteeseen. Riittävän korkealla poliittisella tasolla asetetun institutionaalisen yhteistyörakenteen puutteesta johtuen rajat ylittävä poliisitoiminta on alkanut muistuttaa kansainvälistä hyödykettä, jonka tuottamisessa eri organisaatiot ovat kilpailleet tarjoamalla entistä houkuttelevampia "turvallisuuspaketteja". Tilannetta on monimutkaistanut se, että kysymys on sisäisistä markkinoista, jossa tarjoajat ja asiakkaat ovat samalla joko poliisiorganisaatioita tai niihin assosioituneita muita valtion byrokratiakoneistoja. Tällainen turvallisuuden kilpailuympäristö on ollut otollinen mieluummin vahvistamaan yhden ratkaisun mallia, kuin ottamaan sellaista riskiä, jossa turvallisuustavoitteisiin vastattaisiin monialaisemmilla keinoilla.

Kysymys ei ole kilpailusta pelkästään olemassa olevilla sisäisillä turvallisuusmarkkinoilla, vaan yhden oikean ratkaisun mallin taipumuksena on laajentua myös uusille alueille. Esimerkiksi Maastrichtin sopimuksen oikeus- ja sisäasioita koskeva otsikko VI on tuonut saman miellelyhtymän alle sellaisia toisistaan huomattavastikin poikkeavia asioita, kuten terrorismi, huumeet, järjestäytynyt rikollisuus, laitton maahanmuutto ja turvapaikkapolitiikka. Näitä asioita on ryhdytty käyttämään uuden rajattoman Euroopan turvallisuusvajeen komponentteina. Tämä puolestaan on ollut seurausta yleisestä diskursiivisesta ja institutionaalista kehiksestä, joka ilmenee erillisenä sisäisen turvallisuuden kenttänä. Vaarana tässä kehityksessä on se, että ammatillinen lain ja järjestyksen näkökulma voi marginalisoida muita näkökantona, jotka eivät kosketa pelkästään turvallisuusasioita, vaan myös muuta yhteiskuntapolitiikkaa. Taipumuksena tällaiselle suuntaukselle on, että se etenee vastoin ajatusta sellaisesta vas-

¹⁸⁷ Bigo 1994 sekä Raab 1994.

tuujärjestelmästä, joka olisi aidosti responsiivinen useammalle kuin yhdelle sisäisen turvallisuuden yleisölle ja näkökulmalle.¹⁸⁸

Edellä kuvailtu poliisitoiminnan vastuukysymyksen poliittinen marginalisoituminen ei kuitenkaan olisi ollut mahdollista ilman suuren yleisön suostumusta. Poliisiyhteistyön byrokratisoitumiskehitys, joka ilmenee muun muassa päätöksenteon monimutkaisuutena ei puolestaan olisi ollut mahdollista ilman poliittisen tason ratkaisuja tai niiden puutetta. Osittaisena syynä vastuumekanismien hitaaseen kehittymiseen onkin se, että kansainvälisen poliisitoiminnan järjestelyt nojaavat oletettuun sosiaaliseen legitimitettiin riippumatta lainkaan vastuumekanismien olemassaolosta.¹⁸⁹

2.4.4 Poliisin julkisuuskuva ja ammattikulttuuri

Yleistä yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä kansainvälisille poliisiyhteistyöratkaisuille ei ole kuitenkaan tarvinnut nimenomaisesti testata. Tässä suhteessa muodollis-legaalisten tai perustuslaillisten legitimaatioperusteiden lisäksi on voitu tunnistaa kaksi käytännöllistä legitimaation lähdeä:

1. Asiantuntijuuden korostuminen.
2. Institutionaalisen tehokkuuden ja vaikuttavuuden tavoittelu.

Asiantuntijuuden suhteen on ollut havaittavissa se kehityspiirre, että monien julkisen sektorin organisaatioiden lailla myös kotimaiset poliisi-instituutiot pyrkivät vahvistamaan statustaan ja oikeuttamaan päätöksenteon autonomiaa viittaamalla erityistiedon mandaattiin. Silloin kun poliisitoiminta käsitetään erityisenä asiantuntijataitona, myös sen harjoittajia mieluummin kohdellaan kunnioitettavina ammattilaisina, kuin subjekteina lähemmälle kriittiselle tarkastelulle. Monilla kansainvälisen rikollisuuden ja poliisitoiminnan alueilla tämä perustelu on vaikuttanut uskottavalta tehtäessä yhteistyöratkaisuja. Esimerkiksi terrorismia, huumekauppaa, rahanpesua, taidevarkauksia yms. rikoksia on pyritty ratkaisemaan erikoisyksiköiden avulla, joilla kullakin on hallussaan oma erityistietämys sisältäen luottamuksellisia ja salassa pidettäviä tietolähteitä ja tutkintatekniikoita. Tällaisissa tapauksissa, joissa erityistoimien mitoitus on ulkopuolisen vaikea todistaa vääräksi puhutaankin usein itseoikeutetusta laadusta.¹⁹⁰

Toiminnan tehokkuudella ja vaikuttavuudella on ollut merkitystä julkisen tuen tavoittelussa tai ainakin kritiikin välttämiseksi. Viime vuosikymmeninä poliisi-instituutiot läntisissä demokratioissa ovat kohdanneet kasvavia vaikeuksia määriteltäessä suoritustaan perinteisin rikostorjunnan ja -tutkimuksen termein. Rekisteröityjen rikosten voimakas kasvu ja ideologisen

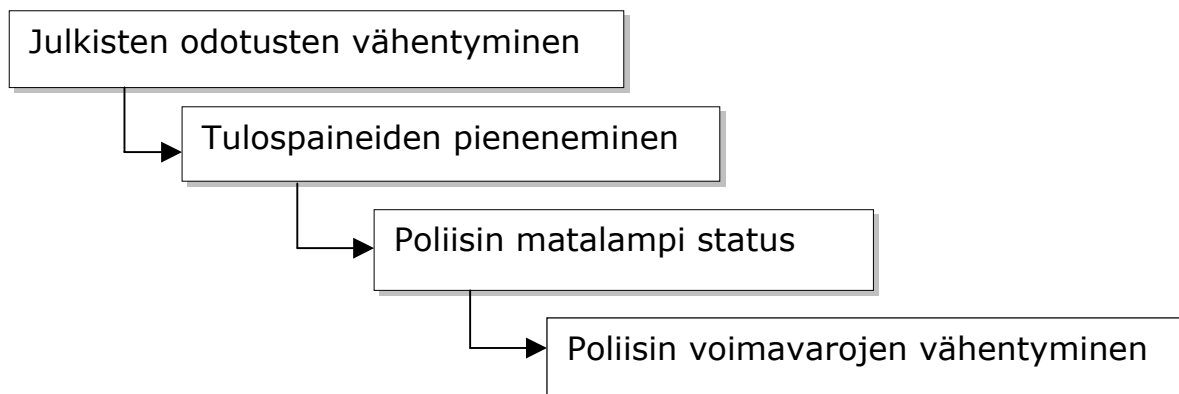
¹⁸⁸ Anderson et al. 1995: 265-267 sekä Walker 1993: 40-41 ja Walker 1995: 264.

¹⁸⁹ Anderson et al. 1995: 267 ja Walker 1993: 42.

¹⁹⁰ Anderson et al. 1995: 267-268.

epäluottamuksen lisääntyminen julkista sektoria kohtaan ovat sellaisia herkkiä aiheita, jotka ovat tehneet kotimaiset poliisivoimat entistä varovaisemmiksi "vastinetta rahoille" vaatimuksia kohtaan. Tosiasiassa monissa Euroopan maissa poliisiin on kohdistunut julkista skeptisismiä ja poliisin julkisuuskuva on kärsinyt sen johdosta, että on syntynyt epätietoisuutta poliisin rehellisyyttä ja vaikuttavuutta kohtaan. Yhtenä ratkaisuna syntyneeseen tilanteeseen on ollut poliisin roolin uudelleen määrittely sopivimmin termein tarkoituksena saada aikaan laajempi yhteiskunnallinen sitoutuneisuus ja hyväksyttävämpi taso julkisen rauhan ja järjestyksen ylläpidossa, mieluummin kuin esiintyä johtavana instituutiona taistelussa rikollisuutta vastaan.¹⁹¹

Tällä suuntauksella on kuitenkin omat riskinsä. Julkisten odotusten vähentyminen poliisin toimintaa kohtaan saattaa vähentää välittömiä paineita konkreettisten tulosten saavuttamisessa. Toisaalta tällainen matalampi toimintaprofiili uhkaa siirtää poliisin paljon matalammalle jalustalle ammatillisen statuksen ja maineen suhteen ja näin vähentää kapasiteettia julkisten voimavarojen voittamisessa. Tätä kehitystä voidaan kuvata seuraavasti:



Kuva 4. Poliisin julkisuuskuvan elementit

Poliisin vanha julkisuuskuva lain ja järjestyksen alkuperäisenä vartijana saattaa pysyä houkuttelevana poliisille itselleen. Samalla huomio kiinnittyy edelleenkin vakavaan rikollisuuteen, missä kustannustehokkuutta arvioiva tarkka yleisö tekee poliisin entistä alttiimmaksi julkiselle kritiikille. Taustana tälle kehitykselle on se, että keskeisiä kansainvälisen poliisitoiminnan alueita, kuten terrorismi ja huumekauppa, on liitetty perinteiseen lain ja järjestyksen sanastoon sisäisen turvallisuuden uhkana. Näiden asioiden samanaikainen esittäminen uhkana sosiaaliselle ja poliittiselle järjestykselle on asettanut poliisin julkisissa odotuksissa sosiaalisen kaaoksen perimmäiseksi ratkaisijaksi. Tällaista poliisin vahvistettua imagoa on tuettu

¹⁹¹ Manning 1988 ja Punch 1983.

käyttämällä hyväksi suosittua rikollisuuden pelkoa joukkotiedotuksen avulla.¹⁹²

Poliisin roolin tulkinta tällaisessa tuhoa ennustavassa kielikuvassa "ohueksi siniseksi linjaksi" on rohkaissut vahvistamaan lain ja järjestyksen politiikkaa korkeana poliittisena agendana ja samalla hämärtänyt monia poliisin perinteisiä legaalisia ja operationaalisia rajoituksia. Perustelut teknisen asiantuntijuuden puolesta sekä tehokkuutta ja vaikuttavuutta mittaavien osoittimien käyttöä vastaan ovat saavuttaneet kansainvälisessä poliisitoiminnassa ideologisen keskustelemattomuuden muodon. Käytännön perustelut kansainvälisen poliisitoiminnan legitimitetille ovat olleet vaikeasti testattavissa objektiivisia standardeja vasten. Sen sijaan ne ovat olleet sosiaalisesti vaikuttavia, koska ne menestyksellisesti väistävät periaatteellisia kysymyksiä toiminnan oikeutuksesta.¹⁹³

Miksi vaihtoehtoiset käytännölliset legitimitetin perustelut, kuten erikoistumistarve ja tehokkuusmielikuva ovat olleet näin merkittäviä kansainvälisten asioiden ilmapiirissä? Monissa kansallisissa poliisijärjestelmissä legitimitetin käytännön perustelujen ja muodollisen perustuslaillisen perustan välillä vallitsee yleensä symbioosi, jossa molemmista puolista on pidettävä huolta. Kansainvälisen poliisitoiminnan alueella tällaista kaksoisehtoisuutta ei kuitenkaan ole olemassa. Lisäksi on huomattava, että kansallisten poliisijärjestelmien toimivuus edellyttää:

1. Säännöllistä informaatiovirtaa kaikilta yhteiskunnan alueilta.
2. Poliisin ja yleisön keskinäisen luottamuksen on oltava korkealla tasolla.

Tämän luottamuksen saavuttaminen edellyttää poliisilta hyväksyttävää toimintaa perustuslaillisen mekanismin puitteissa. Kansainvälisissä poliisijärjestelmissä tällainen yhdysside vaikuttavuuden, julkisen yhteistyön ja riittävän vastuuvaatimuksen välillä ei ole yhtä vahva kuin kotimaisissa järjestelmissä. Ylikansallisissa poliisitoiminnan tiedusteluverkostoissa esimerkiksi yleisövihjeillä voi olla merkitystä, mutta yleisö kokonaisuudessaan ei ole mukana yhteistyöprosesseissa.

Yleensä käytännön argumentit, jotka legitimoivat kansainvälisiä poliisi-instituutioita pyrkivät korostamaan päätöksenteon autonomiaa tarkoituksena välttää kompromissien tekoa tehokkuusvaatimusten suhteen, asiantuntija-aseman heikentymistä tai arkaluontoisen informaation jakamista. Tällaisten perustelujen julkinen tuki, paradoksaalista kylläkin, rajoittaa vahvojen vastuujärjestelmien liikkumatilaa ja kasvualustaa. Poliisitoiminta on usein tekemisissä poikkeavien ryhmien kanssa ja kansainvälisissä yhteyksissä julkinen valppaus yleisön taholta on vähäistä verrattuna tyyppi-

¹⁹² Anderson et al. 1995: 267-269.

¹⁹³ Anderson et al. 1995: 267-269 sekä Walker 1993: 43.

siin kotimaisiin tilanteisiin. Kaikkiaan sosiaalinen ja poliittinen paine poliisin suurempaan julkiseen vastuuseen on vähäisempi kansainvälisellä alueella kuin kotimaisessa poliisitoiminnassa.¹⁹⁴

Poliisi työskentelee tyypillisesti monilla sellaisilla toiminta-alueilla, joilla julkinen näkyvyys on alhaista ja käytännön toiminta välittömän johdon ulkopuolella.¹⁹⁵ Erityisesti työskentely odottamattomissa ja nopeasti muuttuvissa olosuhteissa edellyttää poliisilta käytännössä korkeaa toimintavapautta. Suurin osa poliisin tarvitsemasta informaatiosta kerätään tällä tasolla, jossa ammattikulttuuri on ratkaisevassa asemassa sen suhteen miten hyvin eri ihmisten ja organisaation osien sisäinen kontrollointi ja koordinaatio toimii. Näin ollen vastuujärjestelmien, jotka pyrkivät kohdistamaan ulkoista vaikutusta poliisiorganisaatioiden käytännön toimintaan täytyy olla herkkätunteisia sisäisten vaikeuksien suhteen, jotta vaikuttamispyrkimykset olisivat vaikuttavia. Poliisin ammattikulttuurin tuntemus on perusedellytys uusien vastuujärjestelmien kehittämiseksi.¹⁹⁶

Kulttuurierojen huomioon ottaminen kansainvälisessä poliisitoiminnassa on erityisen tärkeä kysymys. Ensiksikin kansainvälisen poliisitoiminnan etulinjassa on sellaisia erikoistehtäviä, jotka on delegoitu niihin erikoistuneille yksiköille ja erikoiskoulutuksen saaneelle henkilöstölle. Useimmiten näihin erikoistehtäviin liittyy korkea salaisuusaste ja lisäksi pienissä yksiköissä ja työryhmissä keskinäinen solidaarisuus on suuri. Lisääntyvä erikoistuminen puolestaan johtaa pidemmällä aikavälillä erilaisiin työkäytäntöihin ja epävirallisiin informaatioverkostoihin, minkä seurauksena voi syntyä sisäistä kilpailua ja vastakkainasettelua. Toiseksi organisaatioiden statuksen, kokemuksen ja toistensa ymmärtämisen suhteen kuilu toimintalinjojen ja operationaalisen toimeenpanon välillä voi olla jyrkempi kansainvälisessä poliisiyhteistyössä kuin puhtaasti kotimaisessa poliisitoiminnassa. Tämän kuilun seurauksena poliisin kenttätason henkilöstön taipumuksena voi olla johtotason suunnitelmien vastustaminen ja muuntaminen.¹⁹⁷ Kolmanneksi on huomattava se, että poliisihenkilöiden keskinäinen solidaarisuus on usein myös alueellista solidaarisuutta riippuen siitä tunteesta, joka liittyy saman työn tekemiseen ja samojen ongelmien jakamiseen.¹⁹⁸

Epätietoisuutta on ollut sen suhteen, mihin laajuuteen saakka keskinäiseen luottamukseen ja kunnioitukseen perustuvaa yhteistyömallia voidaan soveltaa kansainvälisessä poliisiyhteistyössä, jossa operationaaliset yksiköt muodostuvat eri valtioiden ja erilaisten ammattiympäristöjen edustajista. Esimerkiksi keskitetysti johdetun yhteistyörakenteen, kuten Euroopan tulisi luoda kiinteät työskentelysuhteet eri kulttuurin ja kokemuksen

¹⁹⁴ Den Boer 1994: 181 sekä Anderson et al. 1995: 268-269 ja Walker 1993: 43.

¹⁹⁵ Van Maanen 1983: 377.

¹⁹⁶ Anderson et al. 1995: 270 ja Walker 1993: 44-45.

¹⁹⁷ Reuss-Ianni - Ianni 1983.

¹⁹⁸ Holdaway 1983 sekä Skolnick 1975: 52.

omaavien poliisin yhdyshenkilöiden sekä uuden pysyvemmän henkilöstön muodostamassa kokonaisuudessa. Erityisen suuri haaste tällaisessa yhteistyörakenteessa on organisaation virallisen tehtävän kääntäminen operationaaliseksi käytännöksi. Jotta kansainvälisessä poliisitoiminnassa syntyisi vaikuttavia vastuumekanismeja, niiden tulisi kiinnittää huomiota kontrollointi- ja koordinoitongelmien suhteen sensitiiviseen sisäisen sääntelyn systeemiin sekä kansainvälisten organisaatioiden sisällä ja välillä että myös niissä kansallisissa organisaatioissa, joiden kanssa kommunikoidaan.¹⁹⁹

Kansainväliselle poliisitoiminnalle on ollut tyypillistä epävirallisten rakenteiden syntyminen. Mikäli tyypillinen poliisin toimintamalli on sovellettavissa myös kansainvälisiin poliisijärjestelmiin on siinä yksi lisäsyys informalismin yleisyyteen ja vastuukysymysten poliittiseen marginalisoitumiseen eli vähäiseen julkiseen kiinnostukseen kansainvälistä poliisiyhteistyötä kohtaan. Julkisen paineen puute ilmenee oletuksena siitä, että poliittinen toimeenpanotaho voi yleisessä epävirallisuuden ilmapiirissä suhtautua pessimistisesti kansainvälisen poliisitoiminnan muodollisten kontrollijärjestelmien tulevaisuuden mahdollisuuksiin. Todellisuudessa tämän asetelman tuomia heikkouksia on kuitenkin pyritty ottamaan huomioon kehitettäessä enemmän muodollisia kehyksiä Schengen-järjestelmälle, tulevaisuuden Europolille ja ylipäänsä Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden yhteistyölle.²⁰⁰

Erityisen huomion kohteena on tässä yhteydessä ollut tietosuojamääräysten muotoilu koskien poliisin informaatiojärjestelmiä. Periaatteena on ollut, että yksityisyyden suoja on tasapainotettava legitimoitua poliisitoimintaa vasten. Poliisin omat määrittelyt tietosuojan tarkoituksesta perustuvat kulttuurisiin ja ammatillisiin tarpeisiin ja tästä syystä oletettavasti eroavat niistä määrittelyistä, jotka perustuvat näkemykseen puhtaasti yksityisyydestä ja yksilön oikeuksista.

Esimerkiksi Schengen- ja Europol-sopimusten omien tietosuojamääräysten katsotaan kallistuvan lähemmäksi poliisin vaatimuksia kuin kansalaisvaupauksien optimaalista kunnioittamista. Käytännössä kansainvälinen poliisiyhteistyö on todennäköisesti jatkossakin monien ristiriitaisuuksien paineessa. Poliittinen kiinnostus voi poiketa käytännön asiantuntijuuden tuomasta näkemyksestä esimerkiksi voimavarojen oikeasta kohdentamisesta. Toisaalta poliittisen tason päätökset useimmiten perustuvat seniorivirkamiesten näkemyksiin, jotka puolestaan ovat muodostuneet pääosin poliisin sisäisissä vuorovaikutusprosesseissa.²⁰¹

¹⁹⁹ Anderson et al. 1995: 270-271 ja Walker 1993: 46.

²⁰⁰ Anderson et al. 1995: 270-271 ja Walker 1993: 44-45.

²⁰¹ Ibid.

2.4.5 Vanhan legitimiteettiperustan murtuminen

Euroopan maiden poliisijärjestelmissä on ollut havaittavissa eräitä yleisiä kehityspiirteitä: ensiksikin managerialististen periaatteiden soveltaminen poliisin johtamisajattelussa; toiseksi jatkuvasti muuntuva tavoiteasettelu poliisin ydintehtäville sekä tähän liittyvä suorite- ja seurantaindikaattorien kehittäminen; ja kolmanneksi liiketoimintamallin mukaisen poliisitoiminnan kehitys yleisesti.

Dornin mukaan tähän kehitysprosessiin liittyy lukuisia kriittisiä näkökantoja, kuten eräiden poliisin tehtävien ja sisäisten palvelujen yksityistäminen ja siirtäminen julkiselta yksityiselle sektorille sekä erityisesti poliisin sisäisten turvallisuusmarkkinoiden kehitys.²⁰² Tässä kehityksessä Englanti on ollut näkyvin esimerkki Euroopassa. Holdawayn²⁰³ mukaan Englannin poliisin valitsema kehityssuunta on johtunut paitsi Yhdysvaltain vaikutuksesta, myös siitä, että sellaisten Euroopan esimerkkien, kuten Ranskan ja Saksan poliisijärjestelmien ymmärrettiin antavan kielteistä arvoa. Näiden Euroopan poliisirakenteiden ei katsottu olevan elinkykyisiä Englannille poliisivaltion syntymisen pelossa.

Armeijamallisen käskytyjärjestelmän osittainen korvaaminen soveltamalla kaupallisissa ja teollisissa yrityksissä kehitettyä tavoite- ja tulosjohtamismallia ei ole vanha ilmiö myöskään Englannin poliisivoimissa. Poliisin legitimiteetin vanhaa perustaa ryhdyttiin kyseenalaistamaan vasta 1960-luvun kuluessa. Armeijatyypin johtamismallin katsottiin ensiksikin edustavan kielteistä kurinpidollisen kontrollin järjestelmää. Huomio oli kiinnittynyt alempien tasojen johtamisessa repressiivisiin kysymyksiin siitä, mitä ei pitäisi tehdä tai mitä pitäisi välttää tekemästä, mieluummin kuin sen arviointiin, mitä olisi pitänyt tehdä tai mihin tulevaisuudessa pitäisi kiinnittää huomiota. Vanhemmille poliisiupseereille tämä järjestelmä oli kuitenkin sopiva, koska heidän oli helpompaa todistaa ylemmälle johdolle, kuinka heidän joukkonsa oli toiminut käytännön tapauksissa. Näin muodostuneeseen salaisuuden ja solidaarisuuden ilmapiiriin oli ylimmän poliisijohdon vaikea tunkeutua, mikäli haluttiin saada lisäinformaatiota alaisten toimista tai yleisemmin rikosympäristöstä.

Vanhaa asetelmaa ryhdyttiin kuitenkin parantamaan siten, että vanhempien poliisiupseereiden edellytettiin työskentelevän yhdessä johdon kanssa erityisesti paikallistason ongelmien tunnistamiseksi. Samaan aikaan vanhempien poliisiupseereiden perinteinen rekrytointikanava armeijan palveluksesta poliisivoimiin tyrehtyi ja armeijastatukseen perustuva kompetenssi- ja legitimiteettiperusta poliisivoimien sisällä alkoi murentua. Poliisihallinnon vastauksena uuteen rekrytointitilanteeseen oli jatkossa se, että nuorempia poliisiupseereita lähetettiin opiskelemaan yliopistoihin ja kansalliseen poliisikouluun perustettiin erikoiskursseja. Holdawayn mukaan

²⁰² Dorn 1995: 42-43.

²⁰³ Holdaway 1993: 57-58.

johtamisteorioiden vaikutusta oli kuitenkin vaikea todeta ja poliisiupseereiden ammatillinen status perustui edelleenkin enemmän heidän taitavaan kykyynsä perustella julkisesti tehtävien oikeutusta ja voimavarojen suuntaamista.²⁰⁴

Ehkä olennaisinta Englannin poliisivoimien esimerkissä on se, että aina 1980-luvun alkuun saakka oltiin tilanteessa, jossa poliisitoiminnan suorituksen tai konkreettisten tulosten kautta syntyvä legitimitetti perustui pitkälti taaksepäin katsoviin asioihin. Yleismaailmallisesti poliisitoiminnan tuloksellisuusvaikutusten kyseenalaistaminen suhteessa todellisen rikollisuuden kehittymiseen tuli kuitenkin entistä ajankohtaisemmaksi. Tämän kyseenalaistamisen seurauksena on ollut se, että tänä päivänä poliisi useimmissa maissa joutuu kehittämään entistä parempia suoritemittareita osoittaakseen käyttävänsä niukkenevia voimavarojaan tehokkaasti. Samalla joudutaan asettamaan entistä selkeämpiä tavoitteita, jotka eivät kuitenkaan välttämättä ole merkittäviä tai uskottavia yleisesti toivottujen tulosten suhteen.²⁰⁵

Tähän samaan kehitykseen on kuulunut myös laatujohtamisen soveltaminen poliisipalvelujen laadun mittaamisessa ja asiakasmäärittelyissä sekä johtamisprosessien kehittämisessä. Nykyisin monissa Euroopan poliisijärjestelmissä pohditaan esimerkiksi poliisin tukipalvelujen entistä laajempaa siirtämistä yksityisten yritysten hoidettavaksi. Dornin mukaan poliisin ydintehtävienkin²⁰⁶ yksityistäminen on mahdollista tulevaisuudessa periaatteellisista ongelmista huolimatta.²⁰⁷

Sheptyckin²⁰⁸ mukaan nykyiselle kehityssuunnalle on olemassa kaksi dualistista edellytystä jälkimodernissa²⁰⁹ poliisimallissa:

1. Turvattomuuden ja julkisen poliisitoiminnan markkinallistuminen.
2. Salaisten turvallisuusmarkkinoiden ja poliisitoiminnan ylikansallistuminen.

Rikoksen pelko ja rikosriskien minimointi on johtanut yksityisesti kontrolloitujen elinympäristöjen kasvuun erityisesti USA:ssa, jossa vuonna 1995 arvioitiin olevan yli 30 000 aidattua yhteisöä ja 30 000 uutta tällaista yhteisöä oli syntymässä. Kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään fyysisten ai-

²⁰⁴ Holdaway 1993: 57-58 ja Manning 1988.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Jotkut kriminologit ovat ehdottaneet, että valta pidättää eli auktorisoidun ja legitimoitun voiman käyttö jotakin henkilöä kohtaan on ainoa poliisin ydinfunktio (Waddington 1991: 7-8).

²⁰⁷ Dorn 1995: 44.

²⁰⁸ Scheptycki 1998: 489-490.

²⁰⁹ Filosofiassa ja taiteissa 1970-luvulta lähtien käytetty monimerkityksinen ja kiistelty käsite, jonka mukaan länsimainen kulttuuri elää postmodernissa tilassa, jolle on ominaista kiinteiden totuuksien, historiallisen jatkuvuuden ja vakauden katoaminen.

tojen asettamisesta, vaan tässä yhteydessä voidaan puhua enemmän symbolisista rajoista, joilla tarkoitetaan turvallisten alueellisten vyöhykkeiden luomista modernin kaupunkisuunnittelun ja poliisitoiminnan uusin termein.²¹⁰

Julkiselle poliisitoiminnalle tämä kehityssuunta on merkinnyt sitä, että on ryhdytty puhumaan alueellistamisesta, vastuuttamisesta ja kumppanuudesta rikosten ennalta estämisessä ja yhteisöpoliisitoiminnassa. Tähän kehityssuuntaan kuuluu myös se, että julkisen vastuun toteuttamiseksi poliisi on ottanut proaktiivisen johtamisroolin saadakseen yhteisön eri osapuolia yhdessä ratkaisemaan epäjärjestyksen ongelmia. Poliisista on tullut professionaalinen organisoija ja tuloksena on ollut todellisia menestystarinoita rikollisuuden ja epäjärjestyksen torjunnassa. Kaiken tämän myönteisen kehityksen taustalla on kuitenkin voitu havaita kaksi merkittävää seikkaa:

1. Poliisitoiminnan uudelleen käsitteellistäminen palveluna.
2. Yhteisön uudelleen muotoilu asiakkaina.

Olennaista tässä laajemmassa kehityskuvassa on se, että julkisen poliisitoiminnan rooli muotoillaan turvallisuudesta huolehtivien yksityisten tahojen toimesta. Perimmiltään kysymys on siirtymisestä tilanteeseen, jossa valtion monopoli turvallisuuden ja sosiaalisen kontrollin huolehtijana on tulevaisuudessa vähemmän vallitseva.²¹¹

Salaisten tai harmaiden markkinoiden käsite on liitetty keskusteluun valtioiden rajojen merkityksestä taisteltaessa rikollisuutta, huumeita, aseita ja laitonta maahanmuuttoa vastaan. Rajat ylittävän rikollisuuden on katsottu tosiasiaissa sisältävän paljon markkinatyypisiä rikoksia: huumeiden salakuljetuspetokset; väärrennettyjen luottokorttien ja muiden rahainstrumenttien kauppa; varastettujen ajoneuvojen kauppa. Keskeisenä edellytyksenä salaisten markkinoiden kasvulle on pidetty sitä, että perinteinen aikarajoitus tapahtumien kulussa on menettänyt merkitystään ja yhdessä avautuvien kansantalouksien ja vapautuvien valtiorajojen kanssa tehnyt tämän tyyppisen rikollisen toiminnan erittäin kannattavaksi. Markkinaperusteisten rikosten tuomien ongelmien merkitys on tiedostettu myös eurooppalaisessa keskustelussa EU-tukien väärinkäytöstapausten ja harmaiden markkinoiden kasvun seurauksena.

Useimmilla Europolin toimintapiiriin kuuluvilla rikoksilla on yhteyttä edellä mainittuihin harmaisiin tai salaisiin markkinoihin. Näiden rikosten ylikansallisen luonteen on katsottu edellyttävän myös ylikansallisia torjuntamuotoja poliisitoiminnassa. Tietojenvaihdon keskeisten makrorakentei-

²¹⁰ Scheptycki 1998: 490-493.

²¹¹ Scheptycki 1998: 490-493 sekä Goldstein 1990.

den²¹² lisäksi Scheptycki mainitsee esimerkkeinä kaksi ylikansallista alue-tason mikrorakennetta: LinguaNet-projekti ja Palma-projekti. Ensin mainittu tietojenvaihtojärjestelmä yhdistää toisiinsa poliisiasemia 12 asema-paikkakunnalla Belgiassa, Hollannissa, Ranskassa ja Isossa-Britanniassa ja tätä verkostoa laajennetaan. Palma-projekti on Saksan Aachenin, Belgian Liegen ja Hollannin Maastrichtin välinen informaatioverkosto. Informaatiojärjestelmien kehittämisen lisäksi toinen keskeinen ylikansallisen poliisitoiminnan kasvua ennakoiva piirre on legaalisten instrumenttien ja vähemmän muodollisten keskinäisen avunannon järjestelyjen lisääntyminen sekä maailmanlaajuisesti että Euroopan tasolla.²¹³

2.4.6 Uudet poliisimetodit ja julkinen vastuu

Uusilla menetelmillä ja työskentelytavoilla toimiva, rikollisuutta paljastava poliisitoiminta ei ole uusi ilmiö, mutta siihen on aina sisältynyt ristiriita tehokkaan poliisitoiminnan ja demokraattisen sietokyvyn välillä. Todellisudessa esimerkiksi sellainen poliisitoiminta, jossa rikostutkijat esiintyvät vakuuttavina rikollisina soluttautumalla rikollispiireihin ja samanaikaisesti pyrkivät käyttäytymään eettisesti korkealla tavalla sekä lakien ja säännösten mukaan on luonnostaan täynnä vaikeuksia. Legitimaatioperustan testaaminen yhtäällä uuden informaatioteknologian tehokkaan hyväksikäytön ja toisaalla kansalaisten perusoikeuksien ja yksityisyyden suojan turvaamisen suhteen on periaatteellisesti vieläkin suurempi ongelma. Viimeisten 25 vuoden aikana ennakoivasta ja "salaisesta" poliisitoiminnasta on tullut julkinen asia myös läntisessä Euroopassa. Fijnautin ja Marxin²¹⁴ mukaan modernissa Euroopassa ennakoiva poliisitoiminta ei ole ollut mikään marginaalinen ilmiö, vaan siitä on tullut asteittain hyväksytty poliisistrategia.

Järjestäytyneen rikollisuuden eri muotojen tutkinnassa on lisääntyvästi otettu käyttöön proaktiivisia ja moderneja menetelmiä. Näitä menetelmiä sovelletaan tavallisimmin virallista rikostutkintaa edeltävässä vaiheessa epäiltyä kohtaan ja niiden tarkoituksena on kerätä informaatiota epäiltävistä rikosaktiviteeteista ja tietyn yksilön tai ryhmän mahdollisista suhteista tapahtumiin. Paljastavia tekniikoita kuvaavat sellaiset termit, kuten maksulliset tiedonantajat, huumeiden valeostot, todistajien suojeluoperaatiot, sopimukset rikollisten kanssa, kohdistetut mikrofoni, kiinniottooperaatiot, puheluiden seuraaminen ja nauhoittaminen, videotallentaminen, tietoverkkojen seuranta.²¹⁵

Näitä tekniikoita käytetään tavallisimmin erilaisina yhdistelminä. Moniaakaan niistä ei ole virallisesti tunnustettu kansallisissa rikostutkintaprosesse-

²¹² Interpolin Automated Message Switch System (AMSS) ja Automated Search Facility (ASF), Schengenin SIS ja Europolin oma tietojärjestelmä.

²¹³ Scheptycki 1998: 493-498 sekä Martin - Romano 1992 ja Bigo 1994.

²¹⁴ Fijnaut - Marx 1995: 1-2.

²¹⁵ Bruggeman 1997: 184.

duureissa. Euroopan unionin jäsenmaista Saksa on pisimmällä proaktiivisten, paljastavien tekniikoiden käytössä ja siellä myös edellytykset näiden tekniikoiden käytölle on säännöstelty yksityiskohtaisesti järjestäytyntä rikollisuutta koskevassa laissa, joka on osa rikoslainsäädännön kokonaisuutta. Lisäksi maakuntien poliisilait määräävät täsmälliset edellytykset erityisten preventiivisten poliisivaltuuksien käytölle. Useimmissa muissa Euroopan unionin jäsenmaissa paljastavien poliisitekniikoiden käyttö on säännelty ministeriön määräyksin, mutta joissakin jäsenmaissa tavoitteena on saattaa sääntely lain tasolle.

Den Boerin²¹⁶ mukaan lisääntynyt kiinnostus kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta kohtaan ja sitä seuraava kasvu paljastavien poliisitekniikoiden käytössä on johtanut kahteen toisiinsa kytkeytyvään kehitykseen. Ensiksikin rikosoikeusjärjestelmien organisoinnissa on ollut havaittavissa pyrkimys lainvalvontainstituutioiden ja strategioiden keskittämiseen taustana kansainvälistyminen ja rajat ylittävä poliisiyhteistyö. Esimerkiksi sitoutuminen Europolin esiasteen EDU:n (Europol Drug Unit) yhteistyökehykseen velvoitti kansallisen keskusyksikön muodostamiseen kaikissa jäsenmaissa. Hajautetun poliisijärjestelmän maissa kuten Isossa-Britanniassa tämän veloitteen vaikutukset ovat olleet suhteellisesti merkittävämpiä.

Toinen kehityspiirre on ollut se, että uusien rikostutkimusmenetelmien käyttö on johtanut lisääntyviin paineisiin vastuujärjestelmien kehittämiseksi lainvalvontaviranomaisten keskuudessa. Esimerkiksi Hollannissa on 1990-luvulla ollut julkisia pyrkimyksiä selvittää ja demonstroida poliisin erikoistutkimusmenetelmien käytön laillisuutta. Euroopan unionin tasolla onkin pyritty luomaan legaalista perustaa sellaisille moderneille tutkimusmenetelmille kuten huumausaineiden valvotulle läpilaskulle, agenttien sijoittamiselle ja teleyhteyksien eri muotoihin puuttumiselle.²¹⁷

Europol ainoana puhtaasti Euroopan unionin poliisiyhteistyörakenteena joutuu vastaamaan proaktiivisen ja salaisen poliisitoiminnan tuomiin haasteisiin ja demokraattisen kontrollin vaatimuksiin. Vähäinen julkinen ja parlamentaarinen keskustelu Europol-toiminnasta on korostanut sitä puolta, että Europol on lähinnä tietoa kokoava, analysoiva ja välittävä yksikkö. Erityisesti on haluttu korostaa sitä, että Europolilla ei ole julkista valtaa sisältävää toimivaltaa jäsenvaltioissa. Toiminnan operationaalisen luonteen arviointi on rajoittunut perinteisiin toimivaltakysymyksiin ja perinteiseen poliisimalliin. Esimerkiksi tiedon operatiivista luonnetta itsessään ei ole pohdittu riittävästi.

Europolin operationaalista asemaa pohdittaessa voidaan erottaa strateginen ja taktinen tieto. Dornin ja Whiten²¹⁸ mukaan strateginen tieto tai in-

²¹⁶ Den Boer 1997: 3-6.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Dorn - White 1997: 85.

formaatio on sellaista, joka antaa laajan kuvan nykyisistä trendeistä ja mahdollisesta kehityksestä tulevaisuudessa, eikä se ole sensitiivistä. Sen sijaan operationaalinen tai taktinen tieto koskee tiettyä yksilöä tai ryhmiä sekä toimia, joilla valmistellaan rikosta ja jonka tiedon pitää pysyä luotettavuusluokkanaan.

Toinen operationaaliseen asemaan liittyvä keskeinen seikka on se, että suurten odotusten paineessa Europol-toiminnassa pyritään tehokkuuden optimointiin. Entistä selvemmin on ryhdytty puhumaan tiedosta (intelligence) viitaten proaktiiviseen analyttiseen työhön perustana lainvalvontaviranomaisilta ja muista avoimista tai luotettavista lähteistä saatu informaatio. Tarvetta tällaiseen analyysitoimintaan on huumeisiin, laittomasti organisoituun maahanmuuttoon ja rahanpesuun liittyvien rikosten selvittämisessä ja torjunnassa. Analyysitoiminta on oletettavasti tulevaisuudessa Europolin ydinfunktio ja analyttikkojen roolia säätelee tarkasti Europol-yleissopimuksen artikla 10. Operatiivinen analyysitoiminta liittyy kiinteästi jäsenmaiden rikostutkijoiden pyytämään analyysitukseen esitutkinnassa kertyneestä materiaalista. Strategiset analyysit ovat puolestaan liittyneet EDU:n tuottamiin omiin raportteihin (huumausaineraportti, laittoa ajoneuvokauppaan liittyvä raportti) ja analyysihin, joita ovat pyytäneet jäsenmaiden ministerit, kansalliset keskuskeskukset sekä eri työryhmät Euroopan unionin puitteissa.²¹⁹

Europolin informaatiokeskeisen toiminnan luonne on ollut määräävänä tekijänä määriteltäessä sen vastuumekanismia. Europol voi välittää säilyttämiään henkilötietoja kolmansille valtioille ja kolmansille elimille, mutta ainoastaan jäsenvaltion antamalla suostumuksella. Kolmansilla valtioilla tarkoitetaan yleissopimuksessa valtioita, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltioita. Tietosuojavastuu on sekä tiedot Europolin tietojärjestelmään tallentaneella tai välittäneellä jäsenvaltiolla että kolmansien osapuolten välittämien tietojen ja analysointityön tuloksena olevien tietojen osalta Europolilla itsellään. Europolin informaatio-, analyysi- ja hakemistojärjestelmiin viedyistä tiedoista vastaa Europol itse. Henkilötietojen lainmukaisuuden ja oikeellisuuden valvonta kuuluu sekä kansallisille valvontaviranomaisille että Europolin yhteiselle valvontaviranomaiselle, joka muodostuu jäsenmaiden nimeämistä kansallisten tietosuojaviranomaisten jäsenistä tai edustajista.

Europolin yhteisen valvontaviranomaisen tehtävänä on yleissopimuksen mukaisesti valvoa Europolin toimintaa sen varmistamiseksi, että Europolin käytössä olevien tietojen tallentaminen, käsittely ja käyttö eivät vaaranna niiden henkilöiden oikeuksia, joista tiedot on tallennettu. Lisäksi yhteinen valvontaviranomainen valvoo Europolilta peräisin olevien tietojen välittämisen lainmukaisuutta. Valvontaviranomainen muodostaa keskuudestaan muutoksenhakukomitean, jonka tehtävänä on tutkia muutoksenhaut koskien oikeutta tietojen saantiin sekä Europolin tietojärjestelmässä olevien

²¹⁹ Storbeck 1997: 117 sekä Kolstela ja Laine 1998: 10.

tietojen oikaisu- ja poistamisvaatimuksia. Jokaisella henkilöllä on oikeus pyytää sekä kansallista että yhteistä valvontaviranomaista varmistamaan häntä koskevien tietojen tallentamisen, välittämisen ja käytön lainmukaisuus.

Europol-yleissopimuksen mukaan muutoksenhakukomitea on itsenäinen tuomioistuimen kaltainen lopullisia päätöksiä tekevä elin. Muutoksenhakuelimen aseman ja luonteen määrittäminen on muodostunut ongelmalliseksi kysymykseksi erityisesti jäsenten riippumattomuuden sekä asioiden käsittelyn avoimuuden suhteen. Tähän kysymykseen liittyy julkisen kontrollin kehittymisen kannalta se tärkeä seikka, kuinka usein muutoksenhakuja ylipäänsä pyydetään ja minkä tyyppisissä tapauksissa. Lisäksi yksilön suojan suhteen olisi oltava muodostettavissa yleiskäsitys siitä, miten Euroopan Ihmisoikeussopimuksen soveltaminen on otettu huomioon muutoksenhakukomitean päätöksentekoprosesseissa.

Europol-toiminnan poliittinen kontrolli sekä yleinen legaalinen ja hallinnollinen valvonta on jäsenmaiden oikeus- ja sisäministeriöiden auktoriteetin alla olevan hallintoneuvoston tehtävänä. Europolin johtaja on puolestaan vastuussa toiminnastaan hallintoneuvostolle muun muassa osallistuen sen kokouksiin. Joidenkin mielestä yleissopimuksen perusteella Europol ei kuitenkaan ole subjekti minkäänlaiselle demokraattiselle kontrollille, eikä demokraattisesti valitulle elimelle.²²⁰

2.5 Kokoavia näkökohtia poliisista julkisen vastuun kohteena

Poliisin yhteiskunnallinen rooli ja sen mukainen tehtäväkokonaisuus on huomattavasti moniulotteisempi asia kuin mitä perinteisissä legaalissa tehtävämäärittelyissä ja uusissakin tasapainoisen kehittämisen malleissa²²¹ on otettu huomioon. Julkisen vastuun näkökulmasta katsottuna tarvitaan poliisin tehtävien legaalisen perustan ja uudenlaisen palveluluonteen esille tuomisen lisäksi erityisesti sen pohtimista, mikä poliisissa ja poliisin tehtävissä on yhteiskunnallisessa mielessä periaatteellisempaa: mikä tekee poliisista julkisen. Edellä on tätä tutkimusta suuntaavina seikkoina käsitelty seuraavia asioita:

1. Kun kysymys on poliisin roolista ja perustehtävistä huomio kiinnittyy siihen, tarkoitetaanko roolilla ainoastaan poliisin asemaa eri viranomaisten yhteiskunnallisessa työnjaossa tai voidaanko roolia käyttää myös poliisiorganisaation valtarakennetta selittävänä tekijänä. Tässä kohden mielenkiinto kohdistuu siihen, miten hyväksyttävänä ja käytännöllisenä poliisin hierarkkista organisaatorakennetta pidetään ja onko uusilla ohjausmalleilla sovellettavuutta poliisissa.

²²⁰ Klip 1997: 66.

²²¹ Määttä - Ojala 2000.

2. Poliisin ammattirooli on ollut keskeisin koko poliisin toimintaa määrittävä roolitekijä. Ammattiroolilla tarkoitetaan yleisesti niitä normeja, oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka liittyvät yksilön asemaan työelämässä.
3. Poliisin rooli ei ole muuttumaton. Teoreettisessa mielessä poliisilla on aina rooliinsa ja toimintaansa liittyvä legitimititeettiongelma, jota ei ratkaista pelkästään legaalisen toimintaprosessin tai yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden, kuten kansalaisten poliisia kohtaan osoittaman luottamuksen todentamisena. Legitimitietin ja edelleen julkisen vastuun toteuttamisessa olennaista on tasapainon etsiminen toiminnan ja käyttäytymisen sisäisen ja ulkoisen suuntautumisen välillä.
4. Poliisin toimintakäytännöllä on ratkaiseva merkitys poliisin roolin määräytymiselle. Edelleenkin on ilmeistä, että poliisissa vallitsee rakenteellinen paine näkyviä, kiireellisiä ja akuutteja tehtäviä kohtaan. Kyse on sisäänrakennetusta kirjoittamattomasta tehtävien tärkeysjärjestyksestä, jonka muuttaminen edellyttää huomion kiinnittämistä erityisesti poliisiin itseensä, eikä ainoastaan ulkopuoliseen tahoon, kuten lainsäätäjään, jotta vastuun ulkoinen määräytyminen ei liiaksi hallitsisi vastuukeskustelua.
5. Poliisialan kansainvälinen kehitys näyttää suuntaa, jossa keskeistä on poliisitoiminnan uudelleen käsitteellistäminen palveluna ja yhteisön uudelleen muotoilu asiakkaina. Poliisin roolin uudelleen määrittelyyn sopivimmin termein on tultu siitä syystä, että poliisin vaikutusmahdollisuudet yhteiskunnallisten ongelmien perimmäisenä ratkaisijana ovat todellisuudessa osoittautuneet vähäisiksi. Julkisten odotusten vähentyminen poliisin toimintaa kohtaan saattaa vähentää välittömiä paineita konkreettisten tulosten saavuttamisessa. Toisaalta tällainen matalampi toimintaprofiili uhkaa siirtää poliisin paljon matalammalle jalustalle ammatillisen statuksen ja maineen suhteen ja näin vähentää kapasiteettia julkisten voimavarojen voittamisessa. Tässä suhteessa poliisin uudelleen organisoinneissa ei todennäköisesti missään maassa ole onnistuttu tekemään kestäviä ratkaisuja.
6. Poliisin yhteiskunnallista roolia tutkittaessa on nähtävissä, että on aina jokin pysyvä suuntaviiva tai periaate, joka säilyttää keskeisiä ominaisuuksiaan muutoksessakin. Oletuksena keskeisestä periaatteesta Suomen poliisin roolissa voisi olla se, että poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostaminen on korkealla sijalla poliisin keskuudessa.
7. Poliisin legitimitietti näyttäisikin parhaimmillaan rakentuvan pitkän aikavälin toimintaperiaatteille, jotka nojaavat poliisin itsensä sisäistämisiin arvoihin. Merkityksellisin näistä arvoista on kansalaisten odotusten kunnioittaminen, mikä myöskin julkisen vastuun näkökulmasta on keskeisin elementti.

3. Julkinen vastuu legitimizeettikysymyksenä

3.1 Vastuun filosofisesta alkuperästä

Tieteellisessä mielessä vastuu on erityisesti filosofinen kysymys. Filosofinen ja vastuullinen eivät voi olla koskaan toisistaan erillisiä asioita. Ne kytkeytyvät toisiinsa yhtäällä yleisessä kysymyksessä, mitä vastuu mahdollisesti on ja toisaalla normatiivisessa kysymyksessä, mitä vastuun pitäisi olla. Filosofiasa vastuuta on käsitelty ensisijassa etiikan erityiskysymyksenä tutkimatta täsmällisemmin sen laajempia yhteyksiä. Perinteinen filosofia on vastuun osalta tutkinut erityisesti ihmisen olemista tai perimmäistä olevaista koskevia kysymyksiä. Vastuusta puhuttaessa ihminen on edelleenkin keskeinen subjekti, mutta vastuun laajempien yhteyksien ymmärtämiseksi on mentävä ihmisen olemisalaa pidemmälle, ajatuksen tasolle.

Vastuu itsessään, muuna kuin moraalisen subjektin ominaisuutena tai vastuun osoittamisena ulkoiselle objektille on jäänyt vähemmälle huomiolle filosofisessa perinteessä. Perimmäisten taustaehtojen mukaan ottamista vastuukysymysten tarkasteluun on kuitenkin pidetty välttämättömänä, jotta vastuusta voitaisiin puhua mielekkäällä tavalla. Tosiasiassa vastuu ilmenee enemmän muissa yhteyksissä kuin moraalikysymyksenä, jota voidaan pitää vain yhtenä erityistapauksena.²²²

Filosofian merkitys vastuun käsitteellistämässä on ratkaiseva sekä teoreettisessa että käytännöllisessä mielessä. Filosofian tehtävä vastuun ymmärtämisen suhteen on puhtaasti kriittinen. Tarvitaan kriittistä analyttistä tarkastelua ennen kuin vastuulla voi olla todennettavaa merkitystä. Filosofi Ayer (1910-1989) on käyttänyt todennettavuuskriteeriä erotuksena loogisen positivismin käyttämästä todennusperiaatteesta.

Todennettavuuskriteeri vastaa kysymykseen "Milloin jollakin väitteellä on merkityssisältö?" tai "Millaisilla väitteillä on merkityssisältö?". Todennettavuusperiaate taas vastaa kysymykseen siitä, mistä merkitys koostuu, "Mitä merkitys on?". Ayerin mukaan todennettavuuskriteeri on kuitenkin johdettavissa periaatteesta, ts. jos jokin väite ei ole todennettavissa, sillä ei ole merkityssisältöä.²²³ Näin ollen vastuunkaan ei tarvitse olla ristiriidassa käytännön elämän vaatimusten ja filosofisen pohdiskelun välillä. Vastuu on mahdollista todentaa, mutta ei siinä mielessä, että todentaminen rinnastetaan aina mittaamiseen tai muuhun vastaavaan empiriseen oikeaksi tai todeksi osoittamiseen.

Mikä sitten voisi olla vastuun todennettavuuskriteeri vai riittääkö, että vastuuta tarkastellaan periaatekysymyksenä? Toisin sanoen, onko vastuu todellinen yhteiskuntaelämää ja sen eri toimijoita ohjaava käsite vaiko

²²² Ingarden 1972: 53.

²²³ Hanfling 1997: 13.

enemmän sopimuksenvarainen ja tilannekohtaisesti määriteltävä periaatteellinen asia? Mikä on vastuun vaikuttavuus erityisesti julkisen organisaation toiminnassa? Päästäksemme lähemmäksi vastuun alkuperää ja vastuun nykyhetken todennettavuutta on aluksi selvennettävä vastuun kahta pääulottuvuutta:

1. Vastuuta itsessään, "vastuuna".
2. Vastuuta erilaisina vastuujärjestelyinä.

Tämä tehtävä puolestaan johtaa väistämättä vastuun kriittiseen tarkasteluun eli vastuun filosofisiin juuriin. Vastuun filosofisen tarkastelun välttämättömyyttä korostaa muun muassa se, että vastuu on ollut yksi aikamme muodikkaimpia sanoja, mutta useimmiten vailla täsmällisempää sisältöä.

Lucasin²²⁴ mukaan tänä päivänä otamme vastuun olemassaolon totena, mutta *Homeroksen* sankareille vastuun käsitteellä oli vähän käyttöä. Heidän moraalinen sanastonsa keskittyi vastuun asemasta kunniaan ja maineeseen. Aristoteles (384-322 eKr.) pyrki teoksessaan *Nicomachean Ethics* antamaan systemaattisen selvityksen vastuun käsitteestä. Aristoteles hyväksyi vastuuseen laajan joukon lähtökohtia, joista tärkeimpiä olivat hyveet. Hänen ajoistaan lähtien vastuun käsite on kuitenkin varsin haroittunut ja nykyisin olemmekin tekemisissä monisyisten käsitysten kanssa koskien esimerkiksi ministerin ja hallituksen vastuuta, poliisin vastuusta puhumattakaan. Lucasin mukaan vastuu on myös julkisissa yhteyksissä siirtynyt kauas alkuperäisiltä juuriltaan²²⁵.

Kuinka voimme päästä lähemmäksi vastuun alkuperäisiä juuria? Vastuun tämän päivän eettisiä, poliittisia tai muita tavanomaisessa keskustelussa esiintyviä merkityksiä tutkittaessa joudutaan väistämättä hämmentävän tilanteen eteen. Julkisessa keskustelussa esiintyvän "vastuun" eri merkityksistä ei useinkaan ole löydettävissä mitään ilmiselvää mallia tai rationaalisuutta. Lucasin mukaan etymologia voi kuitenkin olla apuna vastuun "punaisen langan" löytämisessä. Vaikka sanojen merkitys ajan myötä muuttuu, säilyy niissä aina jotakin alkuperäisestä ajatuksesta. Etymologisesti vastuussa olemisen alkuperä on latinan sanassa *respondeo*, "minä vastaan" tai ranskan sanassa *répondere*, kuten kutsukortin R.S.V.P. (*répondez s'il vous plaît*), "olkaa hyvä ja vastatkaa".²²⁶

Lucasin mielestä voimme tasavertaisesti sanoa olevamme vastuussa jostakin teostamme tai tilivelvollinen siitä. Kun jonkun on vastattava, on hänen vastattava johonkin kysymykseen, ja tämä kysymys on Lucasin mielestä: "Miksi sinä teit sen?" Vastattaessa kysymykseen annetaan tilitys tai

²²⁴ Lucas 1995: 5 sekä Adkins 1960.

²²⁵ Lucas 1995: 5.

²²⁶ Lucas 1995: 5-6.

selonteko – kreikan sana *logon* – omasta teosta. Vastuun ydinmerkitys onkin siinä, että:

1. Vastausta voidaan kysyä jonkun teon syyhyn; josta seuraa
2. Velvollisuus vastauksen antoon.

Usein vastauksen antamisessa ei ole mitään ongelmallista, mutta joskus vastausta ei voida antaa odotetulla tavalla. Vastuun kantajaa voidaan aina perätä, mutta velvollisuus vastauksen antamiseen täytyy olla osoitettavissa, kysymyksen pitää olla asianmukainen. Velvollisuus vastauksen antamiseen ja oikeus tulla kohdelluksi asianmukaisella kysymyksellä ovat toisiinsa liittyviä asioita. "Aina voidaan kysyä, mutta velvollisuus vastauksen antamiseen edellyttää aina asianmukaisuutta, ei mielivaltaisuutta". Lucasin mielestä saavuttaaksemme selkeän käsityksen todellisesta vastuusta on meidän tarkasteltava myös niitä olosuhteita, joissa emme ole vastuullisia.²²⁷

Lucas on tuonut merkittävää kontribuutiota vastuukeskusteluun sisällyttämällä vastuun käsitteeseen myös negatiivisen vastuun ulottuvuuden. Kysymys "Miksi et tehnyt jotakin asian hyväksi?" siirtää vastuukeskustelua passiivisen vastuun opista kohti aktiivisen vastuun muotoja. Erityisen huomion kohteeksi aktiivisen vastuun muotojen etsinnässä muodostuu jaetun ja kollektiivisen vastuun idea. Julkiseen hallintoon vietynä vastaaminen kysymykseen "Miksi teit sen?" on useimmiten ongelmaton: tein sen, koska se on virkavelvollisuuteni, työni, toimeksiantoni jne. Sen sijaan vastaaminen kysymykseen "Miksi et tehnyt sitä tai jotakin asian hyväksi?" onkin huomattavasti vaikeammin vastattavissa oleva kysymys. Julkinen organisaatio voi vastata tällaiseen kysymykseen edustajiensa välityksellä vetoamalla esimerkiksi toimivallan rajoituksiin, itsestä ja organisaatiosta riippumattomiin olosuhteisiin tai voimavarojen puutteeseen. Periaatteessa vastuu tai vastuuttomuus on aina todennettavissa hyvinkin rationaalisella ja ylemmälle taholle riittävällä syyllä. Mutta jos menemme vastuun todelliselle, aktiiviselle puolelle joudumme huomattavasti moniulotteisemman kysymyksen eteen.

Lucasin käyttämä negatiivisen vastuun idea laajentaa vastuun käsitettä kuitenkin vain rajoitetusti. Emme automaattisesti tule vastuullisiksi toimeittomuudesta tai tekemättä jättämisestä jonkin asian suhteen. Pääperiaatteena on, että on oltava olemassa jokin erityinen syy vastuussa olemiseen silloin kun mennään järjestetyn, tiedossa olevan vastuun ulkopuolelle. Tällainen laajennettukin vastuu on oltava osoitettavissa esimerkiksi asetetun velvollisuuden, kuten viran tai eri roolien muodossa. Siksi juuri puhutaan, että joku on vastuussa jonkin asian suhteen: kukaan ei voi olla vastuussa kenelle tahansa ja mistä hyvänsä.

²²⁷ Ibid.

Negatiivisen vastuun idea kuitenkin laajentaa vastuun käsitettä kahdella tärkeällä, mutta edelleenkin rajoitetulla tavalla:

1. Se tunnistaa, että teon tai jonkin asian alkuunpanijana on oltava tietoinen toiminnan seurauksista; ja
2. Se asettaa velvollisuuden ei ainoastaan varmistamaan toiminnan asianmukaisuutta, vaan myös varmistamaan sen, että vahinkoa tai muuta kielteistä seurausta ei pääse tapahtumaan.²²⁸

Nämä ehdot asettavat huomattavia rajoituksia todelliselle vastuun ottamiselle, mutta samalla ne kiinnittävät huomiota aktiivisen vastuun muotoihin. Huomio kiinnittyy siihen, että vastuu on yhdistettävissä, ei ainoastaan tehtyjen tekojen selittämiseen, vaan erityisesti myönteisen ja preventiivisen toiminnan mahdollisuuksiin: kysymykseen, mitä pitäisi tehdä. Samalla kysymys siitä, miksi ei toimittu toivotulla tavalla johtaa vastuullisen ilmapiirin ja toiminnan edellytysten tarkasteluun.

Julkisessa toiminnassa vastuu ja velvollisuus ovat toisiaan korreloivia: jos on vastattava jostakin on myös oltava auktoriteettia ja valtaa toimia niin, että vastuusta voi myös jossakin vaiheessa vapautua. Tämä puolestaan johtaa siihen, että vaikka vastuusta ei voi perusteettomasti vapautua on kuitenkin sallittava tietty määrä toimintavapautta. Aristoteelisessa mielessä perusteltu vastuu on voitava kääntää oikeudenmukaisuuden kielelle. Jos ihmisiä vaaditaan toimimaan ainoastaan järjellisillä ja täysin rationaalisilla syillä, niin silloin myös estetään heitä toimimasta intuitiivisten, vaistonvaraisten syiden perusteella. Vaatimus vastuun täydellisestä osoittamisesta tai todentamisesta ei voi olla vastuullisen ilmapiirin luomisen esteenä. Vastuussa oleminen jostakin on vain osittainen, mutta ei missään nimessä täydellinen selvennys vastuullisuudelle. Mikään ylempi ei voi valvoa kaikkien alaistensa toimia, vaan tosiasialla alaisten vastuullisuus perustuu heidän omaan toimintaansa ja yleisesti hyväksytyjen arvojen tunnistamiseen ja erityisesti niiden sisäistämiseen.²²⁹

Lucasin tulkinta vastuun käsitteen rajoittuneisuudesta selventää responsibility-vastuun ja accountability-vastuun eroa ja toisiinsa liittymistä. Alkuperäisessä merkityksessään vastuu on tarkoittanut enemmän edellistä vastuun muotoa, mutta mentäessä nykyajan julkisen toiminnan tai ylipäänsä säädetyn toiminnan puolelle on vastuukysymystä hallinnut nimenomaan jälkimmäinen vastuun muoto, järjestetty vastuu. Tästä puolestaan on seurannut, että vastuu on todellisuudessa jaettava vastuuta, kukin vastaa vain omasta osuudestaan, eikä puutu toisten vastuuseen.

Vastuu ei missään suhteessa ole yksiselitteisesti määriteltävä asia. Vastuu on elusiivinen, vaikeasti määriteltävä ja samalla hybridi, risteytetty tai se-

²²⁸ Lucas 1995: 53-55.

²²⁹ Lucas 1995: 186-187.

kamuotoinen käsite ja juuri siksi filosofisessa mielessä mielenkiintoinen. Vastuun sekamuotoista, risteytettyä luonnetta kuvaavat Oxford English Dictionaryn termeille *responsible* ja *responsibility* antamat kaksi keskeistä merkitystä:

1. Vastuunalainen, vastuussa, tilivelvollinen toiselle jostakin; velvoitettu vaadittavaksi vastuuseen.
2. Moraalisesti vastuullinen toimistaan.

Näiden kahden merkityksen välillä on se ominaisuusero, että ensimmäisessä tapauksessa, vastuunalaisuudessa tai tilivelvollisuudessa on otettava huomioon mistä on oltava vastuussa ja kenelle. Toinen, moraalisen vastuullisuuden ulottuvuus puolestaan korostaa sitä, että jotakin voidaan pitää vastuullisena teoistaan, mutta hän on myös vastuussa tekojensa tuloksista ja seurauksista, tai jopa tapahtumista, jotka eivät ole suoraan näiden tekojen seurausta.

Vastuun moraalivaraus tuo mieleen vielä enemmän sen, että jotakin voidaan pitää vastuullisena eri tavoin. Siten sellaiset adjektiivit, kuten laillisuus ja rikosoikeudellinen vastuu tulevat välittömästi mieleen korostettaessa yksilöllisen vastuullisen käyttäytymisen moraalista puolta. Vastuullisuudessa ei kuitenkaan ole kysymys ainoastaan käyttäytymisen seurausten jälkikäteisestä arvioinnista. Englanninkielinen sana *responsible* viittaa myös "rationaalisen käyttäytymisen edellyttämään kyvykkyyteen". Tämä huomio näyttää tärkeää roolia rikoslaissa sekä henkilön ominaisuuksiin että olosuhteisiin nähden²³⁰. Näin ollen vastuu rikosoikeudellisessakin mielessä on nähtävä kontekstuaalisena, jostakin myös täysin uudesta yhteydestä ilmenevänä, ei aina etukäteen täysin määrättävissä tai säädettävissä olevana käsitteenä.

Olennaisinta responsibility-vastuussa on kuitenkin se, että tiettyä henkilöä voidaan pitää vastuullisena jostakin; hän on vastuunalainen jollekin henkilölle tai jollekin sosiaaliselle instituutiolle teoistaan tai noiden tekojen seurauksista, sellaisistakin toimista, joita ei ole suoritettu vain siksi, että niistä odotetaan vastuunottoa juuri hänen asemansa vuoksi. Häntä voidaan pitää vastuullisena myös jonkun toisen jostakin teosta vain siksi, että tätä toista ei voida pitää vastuullisena, jos tältä puuttuu kyky täyttää tiettyjä velvoitteita.²³¹ Luonnollisesti tällöin on oltava jokin perusteltu, järkeen käypä syy kuten lähisukulaisuus tai organisaatiossa henkilöiden välinen teon suhde, jotta toinen voisi vastata toisen teosta tai tekemättä jättämisestä. Vastuussa kuitenkin on korostettava sen henkilöllistä ulottuvuutta, periaatteessakaan toisen puolesta ei voi vastata.

²³⁰ Fincham-Jaspars 1980: 95.

²³¹ Fincham-Jaspars 1980: 96.

Julkisen vastuun kehittymisen kannalta yhtenä tieteenfilosofisena ajanjaksona voidaan pitää toisen maailmansodan jälkeistä aikaa. Eksistentiaalismin edustajina esimerkiksi Camus ja Sartre, osittain reagoitina sotaan, kiinnittivät suurta huomiota ihmisten yksilölliselle, autonomiselle harkintakyvylle. Toisen maailmansodan aikainen kritiikitön lojaliteetti Saksan virallista auktoriteettia kohtaan osassa keskushallinnon virkamiehiä (civil servants), poliisimiehiä ja sotilaita oli näytellyt tärkeätä roolia juutalaisten vainoissa ja muissa sotarikoksissa. Nürnbergin ja Tokion sota-oikeudenkäyntien vaikutuksesta virkamiehet menettivät legitimitettiin aluksi armeijan piirissä ja vähitellen myös siviilihallinnossa. Toisen maailmansodan seurauksena myös ihmisoikeudet tulivat uuteen valoon ja vaikuttivat muun muassa virkamiesten ilmaisuvapauden kehittymiseen. Kolmas kehityspiirre, joka muutti virkamiesten auktoriteettisuhdetta ylempäänsä oli koulutustason nousu, mikä merkitsi muun muassa sitä, että aikaisempi ongelmaton sosiaalistuminen hierarkkiseen organisaatioon muuttui luonteeltaan toisenlaiseksi professionaalisuuden ja kriittisyyden lisääntymisen johdosta. Myöhemmin humanistisen psykologian edustajat, kuten Maslow ja Fromm vaikuttivat kehitykseen, joka myös muutti voimakkaasti byrokraattisen organisaatiokäsityksen ja yksilön suhdetta kiinnittämällä huomiota yksilöiden itsensä toteuttamiseen ja luovuuteen.²³²

Vastuu on vaikeasti käsiteltävä aihe useimmissa tieteissä, joissa sillä on juurensa tai joissa vastuu esiintyy. Perinteisessä, passiivisessa mielessä vastuulla on erityisen vahva perinne oikeustieteissä. Bovensin²³³ mukaan juuri sellaiset lainoppineet ja filosofit, kuten Aristoteles, Bradley, Mill, Von Savigny, Traeger, Von Buri, Rümelin, Hart ja Feinberg ovat nimenomaan lain tulkinnoissaan aina viitanneet vastuukysymyksiin. Ridleyyn²³⁴ mielestä vastuun monimerkityksisyys kiinnostuksen kohteena on johtanut kuitenkin siihen, että vaikka politiikan, lain ja filosofian piirissä on pystytty ehkä löytämään joitakin vastuun yhdistäviä piirteitä, silti on aina perätty vastuun alkuperää. Esimerkiksi keskustelu sellaisista vastuuseen liittyvistä käsitteistä, kuten vapaasta tahdosta, yksilöllisestä vastuusta ja tietyistä legaalista määritelmistä on ollut täysin erilaista lakimiesten ja filosofien välillä.

Perinteinen vastuunäkökulma on tämän tutkimuksen kohteen, julkisen vastuun kannalta kiinnostunut julkisista ja muista byrokraatioista, niiden sisäisistä rakenteista, niiden jäsenten käyttäytymisestä yksilöinä ja ryhminä sekä näiden byrokraatioiden suhteesta yhteiskuntaan kaikessa laajuudessaan. Tässä suhteessa Max Weberiä pidetään julkisten byrokraatioiden tutkimisen herättäjänä, kun taas Karl Marx kirjoitti paljon byrokratian ja yhteiskunnan suhteista esittelemällä vieraantumisen käsitteen. Leemansin²³⁵ mukaan vieraantuminen liittyy läheisesti siihen vastuun tunteeseen, joka

²³² Fincham-Jaspars 1980: 153, 157-158.

²³³ Bovens 1998: 32-38.

²³⁴ Ridley 1981: 19.

²³⁵ Leemans 1981: 9.

virkamiehillä yleisön palvelijoina on yhteiskuntaa kohtaan. Tämä vastuoviite ei ole vähämerkityksinen ajateltaessa esimerkiksi sitä, minkälaisen perinnön keskitetyn suunnittelun ideologia on saattanut jättää julkisen toimijan vastuukäsityksiin ja toisaalla yleisön suhtautumiseen julkisen toiminnan mahdollisuuksia kohtaan esimerkiksi yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistäjänä.

Etiikka ja moraalit ovat näytelleet suurta osaa vastuusta käydyssä tieteellisessä keskustelussa. Tämä keskustelu on aina heijastanut aikansa moraalikäsityksiä sekä niitä hyveitä, joilla on ollut merkitystä myöhemmälle tulkinnalle vastuusta myönteisenä vastuullisena yksilöllisenä käyttäytymisenä ja vastuullisena julkisena toimintana. Vastuu ei kuitenkaan ole osoittautunut sellaiseksi käsitteeksi, jonka perusteella voitaisiin rakentaa täysin rationaalinen ja objektiivinen suhtautumismalli yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Pragmaattinen suhtautuminen vastuuseen ilmenee esimerkiksi vaatimuksena sitoutumisesta tehokkaaseen yhteisöosallistumiseen.²³⁶ Filosofisessa mielessä kysymys on sen käytännöllisen yksinkertaisuuden ylittämistä, jossa toiminnan omaehtoisuus ja sen ulkoisen määräytymisen tulkinta voitaisiin nähdä muuna kuin subjektin ja objektin vastakainasetteluna.²³⁷

Eriyisesti organisaation itsensä vastuun pohdinta sellaisten käsitteiden, kuten rationaalisuuden, autonomian, hierarkian tai byrokratian kautta voi jäädä korostuneessa käytännöllisessä keskustelussa taka-alalle. Vastuusta käytävän tieteenfilosofisen keskustelun merkitys on siinä, että se asettaa vastuun laajempiin yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä. Tässä suhteessa vastuun ontologiasta²³⁸ käyty keskustelu voi antaa uutta kontribuutiota vastuun ulkoisen ja sisäisen tasapainon etsinnässä.

3.2 Vastuun perusteista

3.2.1 Vastuu olemiskysymyksenä

Puolalainen filosofi Roman Ingarden²³⁹ on tutkinut vastuun ontologiaa²⁴⁰ perusteita. Hänen mukaansa vastuuta on pääasiallisesti käsitelty etiikan erityisongelmana, ilman mitään täsmällisempää tutkimusta vastuun laajemmista yhteyksistä. Ingardenin suuri merkitys vastuukeskustelussa on siinä, että hän tuo esille vastuun kolmannen ulottuvuuden, vastuun jonakin muunakin kuin subjektin ja objektin kaksijakoisuutta koskevana ky-

²³⁶ Dorbeck-Jung 1998: 46.

²³⁷ Giddens 1979: 19-29.

²³⁸ Ontologia, filosofian alue, joka tutkii olemisen ja olemassaolon käsitteitä ja olevaisen perimmäistä laatua.

²³⁹ Roman Ingarden (1893-1970) kuuluu merkittäviin fenomenologian edustajiin. Hän opiskeli filosofiaa, matematiikkaa ja psykologiaa ja saavutti tohtorin arvonsa Edmund Husserlin ohjauksessa Freiburgissa 1918.

²⁴⁰ Ontinen, perimmäistä laatua oleva.

symyksenä. Ingardenin mukaan vastuu esiintyy todellisuudessa enemmän muissa kuin moraaliyhteyksissä. Moraalinen vastuu on vain tietty erityistapaus. Ingarden tutki vastuun kokonaisrakentumisen reaalisia ja ajallisia välttämättömyksiä, jotta vastuu voitaisiin nähdä myös ilman moraalia.²⁴¹

Spiegelbergin²⁴² mukaan Ingardenin ontologian käsite, joka on olioiden olemusten tutkimuksen lähtökohta, jakaantuu kolmeen osaan:

1. *Ontologiseen* tutkimukseen välttämättömistä totuuksista, mikä tarkoittaa aistien sidonnaisuutta ja rajoittuneisuutta, ihmisen substantiaalista rakennetta. Ihmisellä on mahdollisuus kokea, aistia todellisuutta etukäteen rajoittumatta eksistenssiväitteisiin. Analyttisen filosofian käsitteellinen analyysi on mahdollista.
2. *Metafyysikan* osuuteen ontologian käsitteessä, mikä sisältää eksistenssiväitteitä tutkittavien tapausten tosiasiallisten olemusten selville saamiseksi, mutta ei sisällä empiirisiä väitteitä.
3. *Epistemologiaan*, jolla ontologisten ja metafyyssisten tutkimusten tulosten validius voidaan vahvistaa käyttämällä jo saavutettuja tieteen ja filosofian tuloksia.

Ingardenin edustamassa fenomenologiassa ei pyritä kaiken tiedon kehä-mäiseen todistamiseen. Ihmisen aistien antama todistusvoima todellisuudesta ei ole tyhjentävä, vaan aina on oltava mahdollisuus uuden ontologisen analyysin aloittamiseen. Ingardenin mukaan meidän tulee pyrkiä mahdollisimman läheiseen yhteyteen todellisen maailman kanssa. Eideettisessä, aistimusvoimaisessa kokemuksessa tärkeintä on sisältö, joka kuvaa asioita itsessään. Esimerkiksi kirjallisella taideteoksella on objektiivinen luonne, joka ei ole sama kuin lukijan tai tekijän psyykkiset elämykset.²⁴³ Myöskin vastuu voidaan nähdä "vastuuna" itsessään.

Ingardenin perustermi on *olio* (Gegenstand) ja hän myös käyttää termiä oliollisuus (Gegenständlichkeit), joka mahdollistaa vastuun käsittämisen avoimena ja rajattomana formaaliontologisessa tutkimustavassa. Tärkeimpänä lähtökohtana vastuun tutkimisessa on vastuun kytkeytyminen siihen ihmiselämän moninaisuuteen, jossa elämä ja ihmisen käsitys omasta elämästään vallitsee. Ingardenin perusoivalluksia vastuun ymmärtämisessä on se, että vastuu ei ole metafyyssinen ja tuonpuoleinen, vaan todellinen, koettavissa oleva asia. Hän korosti kokemuksen välttämättömyyttä vastuusta.²⁴⁴

²⁴¹ Ingarden 1983: 53 ja Ingarden 1970.

²⁴² Spiegelberg 1984: 224, 227.

²⁴³ Huhtinen 1993: 11-13.

²⁴⁴ Huhtinen 1993: 5, 94-95 sekä Ingarden 1970: 5.

Ingardenin ajattelussa ihmisen oleminen elämänsä yhteydessä lähtee siitä havainnosta, että suurin osa välttämättömistä tarpeistamme on ulkoa ohjattuja, emmekä useinkaan tiedosta tai havaitse niitä. Vaikka meillä on näihin tarpeisiimme vain opittu ja välillinen suhde, on huomattava, että nämä kulttuurin ihmiseltä toiselle kantamat tarpeet sisältävät luonnostaan sellaista sukupolvien viisautta, joka jää pysyväksi, elämään. Ihmisen on luonnostaan helppoa sovittaa tällaisia kulttuurisia, yhteisöllisiä arvoja sisältäviä käytäntöjä omaan elämäänsä. Yhtäällä ihmisellä on oltava mahdollisuus alkuperäiseen olemistapaansa, omaan itseensä, mutta toisaalla ihmisen on löydettävä kulttuuristen tarpeiden osoittama tarkoituksenmukaisuus omasta elämästään.²⁴⁵

Ihmisen välitön olemassaolo, todellisuus tarkoittaa niitä käytäntöjä, joiden avulla ihminen yrittää sovittaa yhteen yksilöllistä ja yhteisöllistä elämäänsä. Näissä ihmisen olemisen tarpeissa on kysymys siitä olemisesta, joka tunkeutuu tarpeisiimme ajatustemme läpi, halusimmepa tai emme. Vastuun kokonaisrakentumista voidaan kuvata seuraavasti:



Kuva 5. Vapauden ja vastuun merkitysten syntyminen

Painottamalla kulloisiakin välittömiä tarpeitaan luo ihminen merkityksen vapaudelle ja vastuulle.²⁴⁶ Formaaliontologisessa tutkimuksessa vastuuta punnitaan yhtäällä todellisuudesta ja toisaalla ihmisestä itsestään käsin.

Ingarden korostaa sitä, että vapautta ei voida erottaa vastuun olemisesta.²⁴⁷ Ingardenin analyysi vastuun ontisista lähtökohdista tarkoittaa niitä perusteita ja ehtoja, joille vastuun täytyy rakentua. Näitä vastuun ontisia perusteita ovat:

1. Arvot;
2. Ihmisen yksilöllisyys;
3. Ihmisen aineellinen ja henkinen rakenne;
4. Maailman kausaalinen rakenne; ja
5. Maailman ajallisuus.

Ingardenin lähtökohta on, että vastuuta ei voida irrottaa mistään ihmistä koskevasta kysymyksestä. Ingarden ei hyväksynyt opettajansa Edmund Husserlin käsitystä transsendentaalisesta, yliaistillisesta minästä, joka antaisi ihmiselle valmiin olemuksen ja tekisi ihmisestä valmiin minän ja subjektin. Samalla vastuu olisi ihmisessä annettuna ja siten olisi olemassa

²⁴⁵ Huhtinen 1993: 5, 94-95.

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Ibid.

vain arvosidonnaista moraalista vastuuta. Ingardenin mukaan Husserl teki eron puhtaan tietoisuuden ja todellisen maailman välillä. Husserlin fenomenologia oli tutkimusta tietoisuudesta ja sen suorittamista akteista.

"Husserlin fenomenologinen metodi etenee siten, että naivistisen objekteihin suuntautumisen asemasta tietoisuus alkaa reflektoida omia aktejaan ja ilmiöitä sellaisina kuin ne näissä akteissa ilmenevät. Husserl pyrki luomaan tästä reflektiosta menetelmän, joka antaisi varmaa, todellisuuden perimmäistä luonnetta koskevaa tietoa." ²⁴⁸

Ingardenin mielestä Husserl ei kuitenkaan pystynyt tekemään eroa olemistapojen ja olemassaolon välillä. Hän näki ristiriidan siinä, että Husserlin korostama elämismaailma oli ulkoisesti annettuna, transsendenttina ja suhteellisena, ja samalla välittömänä aistihavaintona. Husserlille puhtaan tietoisuuden olemassaolo oli absoluutti, mutta kokemus ja todellisuus sen sijaan epäiltäviä, epäpuhtaita. Ingarden näki, että reaalin maailma oli Husserlin ajattelussa puhtaan tietoisuuden elämismaailmaa, jonkin luokan intentionaalinen objekti vailla omaa olemusta. Tässä ajattelussa oli intentionaalisesti rakentuva varmojen aktien aistillinen olemus ja sen olemisen riippuu vain puhtaasta tietoisuudesta. ²⁴⁹

Ingardenin mielestä tieto todellisuudesta ei kuitenkaan voi olla pelkkää epäpuhdasta intentionaalisuuden tuotetta, vaan todellisuudesta on saatavissa relevanttia tietoa ontologian, metafysiikan ja empirian yhteistyön avulla. Ingarden näki ihmisen reaalina luonnonoliona, joka on olemukseltaan ja rajoiltaan avoin. Myös tulkinnat ihmisoliosta tuli hänen mielestään tehdä tiukasti reaalissa todellisuudessa pysytellen. Hän halusi katsoa niitä välttämättömyyksiä, joita ilman ihmisen elämää ei olisi olemassa. Siksi Ingarden halusi rajoittaa metafysiikan osuutta, joka keskittyi tietoisuuden tulkintaan. ²⁵⁰

Kuinka Ingarden sitten näki olioiden ja ulkoisen todellisuuden suhteen? Näikö hän ihmisen jonain muuna kuin kohti ulkoista todellisuutta suuntautuvana mielenä? Ingardenin lähtökohta on tässä suhteessa mielenkiintoinen: hänen ajattelussaan ihminen luonnonoliona on suhteellisen suljettu systeemi. Tämä systeemi kuitenkin sallii sekä olion luonnollisen ja välittömän olemuksen että siihen vaikuttavien ulkoisten ehtojen osittain riippumattoman elämän toisistaan. Tällä luonnon olioiden ja luonnon itsensä välisellä riippumattomuuden ja riippuvuuden samanaikaisuudella Ingarden oletettavasti haluaa korostaa reaalimaailman tapahtumien erilaisuutta ja dynaamisuutta, joka väistämättä johtaa ihmisen vapauden ja vastuun suhteen tarkasteluun. Avainsuhde on ihminen ja hänen olemassaolonsa.

²⁴⁸ Huhtinen 1993: 4-13 sekä Haapala 1998: 16.

²⁴⁹ Huhtinen 1993: 4-8.

²⁵⁰ Ibid.

Perinteisesti ihmisen vastuu on nähty moraalisenä kysymyksenä, ihmiseen itseensä sitoutuneena asiana. Tällainen subjektilähtöinen näkemys vastuusta on Ingardenin edustamassa formaaliontologisessa vastuukäsityksessä kuitenkin vaillinaisen. Pelkkä vastuullinen "minä" ei riitä, vaan "minun" olemiseni välttämättömyys ajallisena ja paikallisena tapahtumisena on ja antaa vastuullisuuden minulle. Tapahtumien maailmassa ihminen on vastuun konkreettisenä kuvana tai paikkana ja siksi myös ihmisen asenne paitsi omaan olemassaolonsa että olemiseen reaalisessa ja ajallisessa maailmassa kuuluu vastuun asiayhteyksiin. Ingarden pyrki etsimään niitä ihmisen koettavuuden ehtoja, joilla kokemuksen välttämättömyys vastuusta olisi mahdollista. Tällöin kysytään mikä vastuun kokemisessa on todellisuudesta ja mikä meistä itsestämme. Tärkeimpänä lähtökohtana vastuun tutkimisessa on vastuun kytkeytyminen ihmiselämän moninaisuuteen, jossa elämä ja ihmisen käsitys elämästään ovat olemassa olevia, aktiivisia asioita.²⁵¹

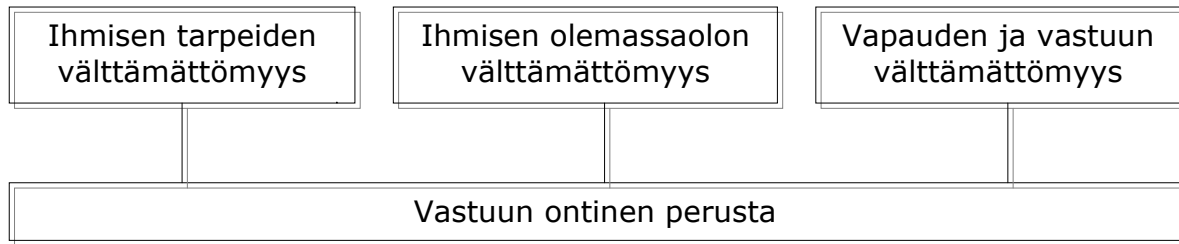
Miten ihmisen olemisen luonne on ymmärrettävä vastuun kannalta? Kuten aiemmin todettiin piti Ingarden ihmistä luonnonoliona suhteellisen suljettuna systeeminä. Toisaalta on muistettava, että Ingarden näki ihmisen olemuksen vapaana, mutta tiukasti todellisuutta vasten tulkittuna, tässä ja nyt. kuinka siis on mahdollista, että kieltämällä subjektin ja objektin vastakkainasettelun ihminen voidaan kuitenkin nähdä suhteellisen suljettuna systeeminä, jolloin on myös oltava olemassa ihmisen ulkopuolinen maailma? Ingarden ratkaisi tämän arvoituksen siten, että "ulkopuolinen maailma" on luonnon ja avaruudellisen maailman muodostama totaalisuus, joka on elävien olioiden perusta. Tällainen totaalinen tausta ei voi olla suljettu systeemi, vaan joko äärellinen tai ääretön. Kumpi, sitä emme voi koskaan tietää.²⁵² Tästä totaalisesta maailmasta, ihmiselämän taustakuvasta katsottuna elävät oliot ovat suhteellisen suljettuna systeeminä juuri siksi, että ne ovat tosiasiallisia. Ihmiselle tämä avoin todellisuus, totaalinen taustakuva merkitsee valintaa vapauden ja vastuun suhteen, mikä ei ole tuonpuoleista, vaan tosiasiallisesti tähän maailmaan kytkettyä. Ihmisen vastuu ei ole sidoksissa vain sosiaaliseen ja historialliseen kenttään, vaan tosiasiasiallisiin elämän välttämättömyyksiin, joita ilman ihminen ei olisi olemassa. Ihmisen luonnollinen olemassaolon asenne synnyttää vapauden ja vastuun ilmapiirin. Olemassaolon välttämättömyydessä ja tosiasiallisuudessa on aina kyse myös ihmisen asenteesta reaalisesta ja ajallisesta maailmaan. Positiivinen asenne johtaa kysymiseen ja kyseenalaistamiseen, joka aktiiviseen toimintaan johtavana synnyttää vapauden ja vastuun olemisen.²⁵³

Vastuun ontinen perusta muodostuu vapauden ja vastuun välttämättömyydestä, ihmisen olemassaolon välttämättömyydestä ja ihmisen tarpeiden välttämättömyydestä. Tätä voidaan kuvata seuraavasti:

²⁵¹ Ingarden 1970: 35-40 sekä Huhtinen 1993: 96.

²⁵² Huhtinen 1993: 94-99.

²⁵³ Ibid.



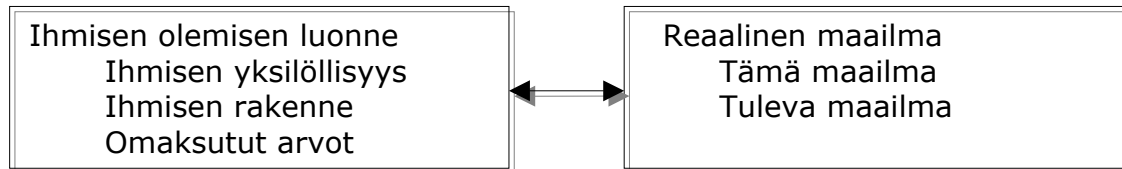
Kuva 6. Vastuun ontinen perusta

Nämä vastuun perusteet eivät välttämättä luo tiettyä, yhtä vastuun käsitteen sisältöä. Jokainen vastuun perusta asettaa ensin itsenäisesti kysymyksen vastuusta enemmän tai vähemmän selvästi ja oman tulkintansa kautta antaa osansa vastuun kokonaisrakentumiseen. Ihminen joutuu toiminnassaan tietoisesti arvottamaan asioita, mikäli ei halua ylläpitää staattisuutta esimerkiksi turvautumalla yleisten moraalilakien määrittämään maailmankuvaan, jolloin ihminen luovuttaisi arvottamisen pois omasta määräysvallastaan. Vastuun uusiutuminen edellyttää ihmiseltä uusien kokemusten suhteuttamista jo vanhaan kokemukseen. Tämä ei tarkoita vastuun merkityksen jatkuvaa muuttumista, vaan sen elossa pysymisen edellytystä. Maailman ajallisuus, tulevaisuuteen suuntautuneisuus pakottaa ihmistä aktiivisesti tarkistamaan olemassaolonsa rajoja ja samalla hänelle avautuu mahdollisuus aitoon vastuuseen ja vapauteen. Olennaista on huomata ihmisen oma kyvyllisyys tai olemistapa reaalisessa ja ajallisessa maailmassa, koska ihminen on Ingardenin ajattelussa suhteellisen suljettu systeemi, mikä puolestaan tarkoittaa sitä, että luonto totaalisenä, tässä maailmassa antaa perustan ihmisen muodostamalle suljetulle systeemille.

Ingarden lähestyy vastuun perusteita aikansa tieteentulosten pohjalta ja tarkastelee näitä fenomenologisella menetelmällä. Ingardenin mukaan vastuu nousee todellisuudesta ja tarvitsee perustavanlaatuista paneutumista todellisiin asiayhteyksiin. Ingardenin ajattelussa vastuun tutkiminen ilman moraalialia on ratkaiseva seikka. Moraalisessa vastuussa asetetaan dikotomioita: hyvä ja paha, oikea ja väärä, oikeudenmukaisuus ja epäoikeudenmukaisuus, hyöty ja hyödyttömyys, nautinto ja tuska. Kaikki nämä ovat hyveelliseen elämään kuuluvia, ihmisen omassa valinnassa olevia asioita. Ongelmallista on kuitenkin niiden kaksijakoisuus ja maailman näkeminen mustavalkoisena, mikä tarkoittaa arvojen moraalidonnaisuutta, ei välttämättä ihmisen omaa asioiden arvottamista. Tällaisessa kaksijakoisuudessa pyritään toisen osapuolen poistamiseen ja toisen absoluuttisen tilan saavuttamiseen, mikä reaalisessa maailmassa ei kuitenkaan ole mahdollista.

Formaaliontologisessa tutkimuksessa asioiden näkeminen kaksijakoisina sivuutetaan ja vastuuta tarkastellaan ihmisen ontologisista välttämättömyyksistä käsin. Ingardenin mielestä formaaliontologinen tutkimustapa antaa neutraalimman, arvovapaamman toimintakentän vastuun muodos-

tavien tosiasioden tutkimiseen.²⁵⁴ Vastuu perustan formaaliontologinen tutkimus rakentuu ihmisen olemisen luonteelle, yksilöllisyydelle, ihmisen mielelliseen ja keholliseen rakenteeseen, maailman ajallisuuteen ja kauusaalisuuteen. Ihmisen olemisen luonnetta ja reaalisen maailman rakennetta voidaan kuvata seuraavasti:



Kuva 7. Ihmisen olemisen luonne ja reaali maailma

Pelkkä ihmisen minä, subjekti ei ole ainoa vastuullisuuden edellytys, vaan ihmisen olemisen välttämättömyys ajallisena ja välittömänä tapahtumisena, elämään luonnollisesti kytkeytyvänä vasta antaa täyden vastuullisuuden ihmiselle. Tämä näkökulma laajentaa merkittävästi vastuun käsittämistä välttämättömyyksistä, tosiasioista rakentuvana. Tarvitaan ontologista selvitystä siitä, mikä ja miten ihminen vastuun eri tilanteissa todellisesti on holistisena.²⁵⁵ Vastuun kokonaisuudessa on saman asian eri olemispuolia, ei pelkästään syytä ja seurauksia ja tästä syystä kokonaisuutta voidaan kutsua situationaaliseksi. Ingarden jakaa vastuun eri tilanteiden eroavuuksien, olemisalojen mukaan. Hänen mukaansa puhuttaessa vastuusta, aina joku tai jokin:

1. Kantaa vastuuta jostakin, toisin sanoen on vastuussa jostakin.
2. Ottaa vastatakseen jostakin.
3. Saatetaan vastuuseen jostakin.
4. Toimii vastuullisesti.²⁵⁶

Ingardenin mukaan kolme ensimmäistä vastuun tilannetta eroavat toisistaan, mutta niillä on myös keskinäistä yhteyttä. Niillä on ilman epäilyä tekemistä toistensa kanssa. Erot niiden kesken voidaan osoittaa vasta ensimmäisessä sellaisessa paikassa, jossa niillä on todellinen riippumattomuus toisistaan, vaikkakin varma merkitysyhteys niiden välillä edelleen vallitsisikin. Ensiksikin joku voi olla vastuussa jostakin teosta, mutta häntä ei kuitenkaan ole saatettu vastuuseen, eikä hän näin ollen voi myöskään ottaa vastuuta tästä kannettavakseen. Ja käänteisesti, jotakuta ei voida vaatia vastuuseen jostakin ilman olematta tosiasiallisesti siitä roolin mukaisessa vastuussa. Toiseksi joku voi myös tosiasiallisesti ottaa vastatakseen jostakin teosta olematta todellisuudessa vastuussa siitä.²⁵⁷

²⁵⁴ Huhtinen 1993: 100.

²⁵⁵ Kaikkonen 1994: 33 sekä Rauhala 1983.

²⁵⁶ Ingarden 1983: 52 ja Ingarden 1970: 5 sekä Huhtinen 1993: 101.

²⁵⁷ Ingarden 1983: 53-54.

Kun jollekin annetaan vastuullisuus jostakin teosta, hänet pitää sekä saattaa vastuulliseksi että hänen pitää henkilökohtaisesti ottaa vastuu tästä teosta. Tilanteessa, jossa henkilö yrittää välttää vastuutaan teosta, johon hän on tosiasiallisesti ryhtynyt ja niin ollen myös vastuullinen siitä, ei hän vapaudu vastuustaan, vaikka häntä ei olisi saatettukaan vastuulliseksi. Silloin vastuullinen henkilö on myös vastuullinen käyttäytyessään ei-vastuullisesti, vastuu ei hellitä otettaan. Vastuuseen saattaminen ja vastuun ottaminen ovat olemukseltaan riippuvaisia todellisesta vastuusta olemisesta.²⁵⁸

Entä jos tekijä saatetaan vastuuseen teosta, josta tekijä ei kuitenkaan ole vastuussa? Tällainen teko, josta siis perätään vastuuta, näyttää Ingardenin tulkinnassa kuuluvan vastuullisuuden ehtojen piiriin. Huolimatta asiantilojen todellisesta keskinäisestä riippumattomuudesta näyttää niiden välillä kuitenkin olevan olennainen merkitysyhteys.²⁵⁹

Ingardenin tulkinta vastuusta osoittaa sen tosiasian, että jos todella ryhdyimme pohtimaan vastuun syvempää olemusta joudumme tekemisiin hyvin moniselitteisen asian kanssa, mutta joka kuitenkin aina on ratkaistavissa ja selitettävissä todellisuutta kuvaavasti.

3.2.2 Vastuun kantaminen

Ingardenin mukaan vastuun kantaminen on tosiasiallinen asiointi, joka jotenkin automaattisesti määräytyy määrätynlaisen teon tekijälle. Me tulemme vastuulliseksi teostamme niin pian kuin siihen on ryhdytty ja se on suoritettu ja me jatkamme vastuutamme siitä halusimmepa tai emme.²⁶⁰

Vastuu painaa ja rajoittaa toimijaa. Kun joku on ryhtynyt johonkin tekoon sen seuraukset ja vaikutukset ilmenevät ennemmin tai myöhemmin. Vastuu on juuri se tekijä, joka jää voimaan, selventämään tekoon sisältyviä ja siitä ilmeneviä arvovalintoja. Vastuun voimassa pysyminen osoittaa, miten toimijan toimiminen rajautuu, mihin hänellä on ollut mahdollisuuksia. Toiminnan ja teon kautta näkyy se, miksi vastuu itsessään on tullut esiin, ts. miksi vastuu rajaa ja rajoittaa toimintaa. Voimme kuvitella, mihin tilanne johtaisi mikäli tällaista vastuun rajoittamaa seikkaa ei inhimillisessä toiminnassa olisi olemassa. Silloin ei ainakaan voitaisi missään suhteessa puhua vastuullisuudesta.²⁶¹

Esimerkkinä toimijan toiminnasta suhteessa muihin toimijoihin Ingardenilla²⁶² on uppoava laiva. Hänen mukaansa pelastustoiminta uppoavalla laivalla voi onnistua vain, jos ihmiset laivalla, ei vain miehistö ovat yh-

²⁵⁸ Ingarden 1983: 53-54 sekä Huhtinen 1993: 101.

²⁵⁹ Ingarden 1970: 6 ja Ingarden 1983: 54.

²⁶⁰ Ingarden 1983: 52-55.

²⁶¹ Ingarden 1970: 6-7 sekä Huhtinen 1993: 102.

²⁶² Ingarden 1983: 62-63.

teistyössä. Tavallisestihan tällaisessa tilanteessa laivan kapteeni on se, joka antaa tarvittavia määräyksiä. Mutta hän voi tehdä niin vain siksi, koska jokainen muu, miehistö ja matkustajat tunnustavat hänet kapteeniksi. Tämä tunnustaminen kapteeniksi on jo yhdenlainen yhteistoimi laivalla olijoiden kesken. Mutta saattaisikin käydä niin, että kapteeni olisi tyhmä tai sairas ja tämän johdosta antaisi täysin kohtuuttomia tai vääränlaisia määräyksiä. Silloin hänet saatettaisiin syrjäyttää kapinan avulla. Tämä kapina olisi jälleen yksi yhteispäätös ja yhteisteko: valitsematta uutta kapteenia, mihin ei olisi aikaakaan, kaikki laivalla olijat aloittaisivat pelastustoiminnan yhdessä. Tämä yhteinen pelastustoiminta sisältää laajan muunnelman erilaisia käyttäytymismalleja, joiden kaikkien pitää olla koordinoituja ja joiden koordinoinnissa vallitsee korkea vaistonvaraisuusaste kommunikoinnin ja yhteistyön suhteen.

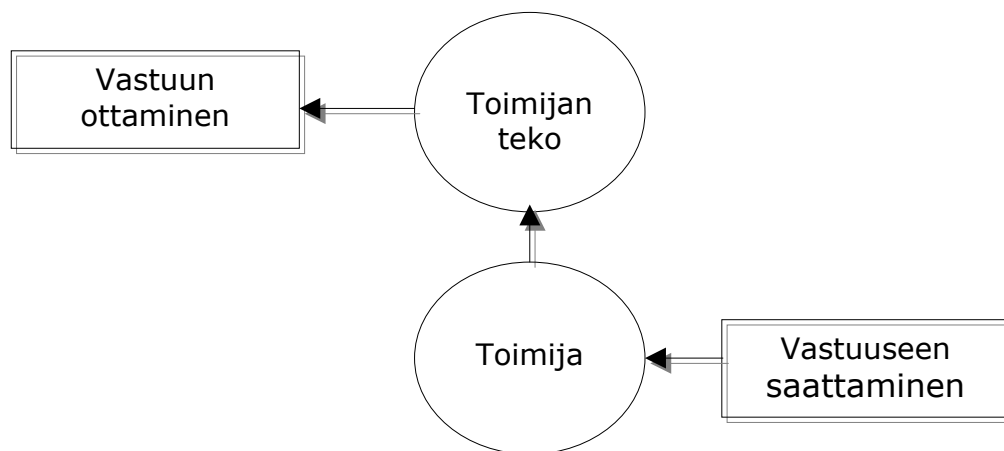
Yhteisestä pelastustoiminnan täytäntöönpanosta huolehtiminen yhdessä, kasvava toimintojen koordinointi nopeasti kuluvan ajan puitteissa ja asteittain epämääräisestä ihmisjoukosta kehittyvä hierarkia, kaikki tämä johtaa koko yhteisön "omaan" tekoon.

Mutta tämä teon oma luonne nojaa yhteisön yksittäisten kanssajäsenten omiin päätöksiin ja toimiin, ja ne syntyvät vasta sen jälkeen kun muiden jäsenten päätökset ja toimet on otettu huomioon. Oma synnyttää tässä osallistumiselle yleisen halun ja tekemisen luonteen: jokainen tekee sitä, mitä hän tekisi itsekseenkin, mutta hän mukauttaa käytöksensä muiden käytökseen. Hän auttaa muita ja vastavuoroisesti saa apua heiltä; he auttavat kukin toistaan. Ja tästä erityisestä syystä johtuen myös vastuu yhteisön keskuudessa jakautuu ja jaetaan tiettyssä mielessä myös sen yksittäisten jäsenten kesken. He ovat kukin omalta osaltaan vain yhteisvastuullisia, mutta tästä syystä ovat toisaalta todella vastuunalaisia erityisellä tavalla rajatusta, ehdollistetusta ja jaetusta vastuusta. Mutta on muistettava, että yhteisö kokonaisuudessaan, uutena subjektina on vastuullinen täydessä mielessä. Toisaalta yksittäisten kanssajäsenten vastuu pysyy voimassa vain niin kauan kuin heidän osallistumisensa pelastusoperaatioon kestää itsessään. Ingardenin mukaan tällainen toiminta ja sen mukaiset tulokset voidaan liittää vastuukysymykseen vain jos ne tuottavat jotain myönteisiä tai kielteisiä arvoja.

Tuloksellisuutta ja tulosvastuuta ajatellen mielenkiintoista tässä esimerkiksi on yhteisöllisen osallistumisen näkökulma. Tätä näkökulmaa soveltaen voitaisiin ajatella niin, että poliisinkaan tulosvastuuta ei tulisi nähdä yksiulotteisena vastuukysymyksenä, jossa on teon subjekti ja objekti. Ei myöskään sellaisena yksiselitteisenä vastuusuhteena, jossa on palvelun tuottaja ja palvelun saaja, vaan enemmänkin sellaisena vuorovaikutustilanteena, jossa uuden subjektin idea tulee esille. Ajatellussa suorassa vastuussa tämän idean mukaista olisi se, että kansalaisilla tai suurella yleisöllä olisi laajempi tietoisuus poliisin tehtäväkokonaisuudesta.

3.2.3 Vastuun ottaminen ja vastuuseen saattaminen

Vastuun aktiivinen ottaminen johtaa toimijan sisäiseen valmiuteen, joilla hän ottaa tietoisia askeleita tarkoituksena suunnata toimintaansa vastuun kantamisen synnyttämän rajoituksen puitteissa. Vasta aktiivisella vastuun, oman paikkansa ottamisella toimija voi täyttää vastuun synnyttämiä vaatimuksia, toimijalle luonnostaan asetettuja syntyneitä velvollisuuksia. Näiden vaatimusten täytyminen, mikä ei voi tapahtua ilman toimijan aktiivista toimintaa, antaa tekijälle mahdollisuuden vapautua vastuun kantamisesta.²⁶³ Vastuun ottamisen ja vastuuseen saattamisen yhteyttä voidaan kuvata seuraavasti:



Kuva 8. Vastuun ottaminen ja vastuuseen saattaminen

Vastuuseen saattaminen ei vielä itsessään ole aktiivinen käyttäytymismuoto, vaan vastuun vaatimusten täytyminen toimijalle asetettuihin velvollisuuksiin vastaamisena edellyttää aktiivista aseman ottamista.

Vastuun ottaminen syntyy toimijan teon kautta. Vastuuseen saattaminen puolestaan saa alun ja suunnan toimijan ulkopuolelta. Se suunnataan nimenomaan toimijaan olettaen hänen käytöksessään tapahtuvan muutoksen. Tämä toimijan vastuuseen saattaminen ei kuitenkaan saa toimijaa automaattisesti vastuulliseksi. Vastuuseen saattaminen onkin kausaalisesti toimijan teosta riippumaton. Vastuuseen saattaminen valtuuttaa sen, joka auktoriteetillaan vaatii toimijaa vastuuseen jostakin. Tämä jostakin ei kuitenkaan voi olla mitä tahansa, vaan sen pitää olla toimijan aloittama ja suorittama teko. Siten auktoriteetin, vaikkapa esimiehen oikeutus saattaa alainen vastuuseen riippuu siitä, onko vastuullinen teko toimijan aloittama ja suorittama.²⁶⁴

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Ingarden 1983: 11.

Vastuun syntyminen, passiivinen tila tai vastuun ottamiseen etenevä aktiivinen teko sekä vastuuseen saattaminen eivät vielä sellaisinaan tee toimijan vastuulliseksi toiminnastaan. Pelkkä tekeminen ei tee toimijaa vastuulliseksi, vaan hänen on ymmärrettävä mitä vastuu toiminnan situatiossa merkitsee ja mitä arvoja sisältyy niihin motiiveihin, jotka velvoittavat häntä toimimaan. Vastuun kantamiseen kuuluu sekä toimijan oletus vastuusta, sen arvoista, että toimijan kyky vastuun sisäiseen ymmärtämiseen.²⁶⁵

Vastuun kantamisessa on siis perimmiltään kysymys siitä, että ryhtyesämme toimintaan lankeaa siihen väistämättä vastuun synnyttämiä rajoituksia ja tästä johtuen vastuu seuraa meitä tahdostamme riippumatta. Voimme pyrkiä keventämään vastuun synnyttämää toiminnan rajoitusta ryhtymällä tarkoituksenmukaiseen uuteen toimintaan. Tällöin ihmisen on kuitenkin oltava jonkinasteisesti selvillä vastuun perusteista, jotka muodostavat vastuun sisällön. Vastuu ei siis ole pelkkä tunneasia.²⁶⁶ Vastuun kantaminen eroaa muista vastuun situatioista siten, että se on tekijän passiivinen tila.²⁶⁷

Ingardenin mukaan toimija, joka kantaa vastuuta jostakin voi olla ainoastaan joku ihminen. Mutta ei kuka tahansa ihminen ja ei vain missä tahansa tilanteessa. Hänen on oltava kykenevä toimimaan toiminnan momentissa. Hänellä täytyy olla järjellinen näkemys tilanteesta ja hänen on oltava tietoinen käytöksestään, toiminnastaan ja sen seurauksista, tuloksista. Uudella ajalla ihminen on katsottu syntymästään siveelliseksi ymmärtämään asioiden yhteyksiä, mutta Ingardenin mielestä tällainen esiasetettu siveellisyys ei kuitenkaan takaa aidon vastuun toteutumista. Ihmisen on harjaannuttava, kehitettävä laadullisia ominaisuuksiaan ottamaan haltuun kulloisenkin toiminnan odottamaton situatio ja mitä paremmin hän tässä onnistuu, sitä läheisempään yhteyteen hän asettuu olemisensa ja vapautensa kanssa.²⁶⁸

Ihmisenä oleminen ei ole riittävä ehto vastuun kantamiselle, vaikka se on välttämätön. Toimijan on tullakseen vastuulliseksi pystyttävä arvioimaan sekä omaa käytöstään että toimintansa seurauksia. Toiminta on tällöin ymmärrettävä aktiiviseksi elämiseksi odottamattomissa tapahtumissa. Vastuullisuuden edellytyksiä ovat ihmisen itsensä lisäksi hänen toimintansa sekä aktiivinen tapahtuminen tämän toiminnan seurauksena. Automaattinen reagointi, kuten isku nyrkkeilyssä ei takaa, että toiminta on tietoista ja harkittua. Tällainen refleksiivinen toiminta ei kuitenkaan poista toimijan vastuullisuutta toiminnastaan. Jotta toimija pystyisi aktiivisesti kantamaan vastuutaan toiminnastaan on hänen ymmärrettävä toiminnasta aiheutuvan vastuun paine ja myös tämän vastakohta, tietoinen va-

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Ingarden 1970: 7.

²⁶⁸ Ingarden 1970: 11 ja Ingarden 1983: 52-55 sekä Huhtinen 1993: 104.

pautuneisuus toiminnan seurausten näkemisestä. Aktiivisen vastuun kantamisesta ei ole kysymys silloin, kun toimija tietoisesti kantaa vastuuta vain välttääkseen sosiaalisia konflikteja, eikä pohdi laajemmin tilanteen synnyttämän vastuun kantamisen todellista sisältöä.²⁶⁹

On kuitenkin olemassa rajaton määrä toimintoja, jotka Ingardenin mukaan suoritetaan tietoisesti, mutta joista puuttuu vastuullisuuden kriteerinä se, miten tällainen toiminta voitaisiin keskeyttää tai muuttaa toiminnan suuntaa. Ingarden ei näe vastuullista toimintaa suoraviivaisesti etenevänä prosessina, vaan olettaa toimijalta eri keskittymisen asteita ja samalla ymmärryksen ilmenemistä eritasoisina. Vastuullisuuden keskeisyys ilmenee siinä, että vaikka toimija tunnistaisikin toiminnan luonteen, mutta ei onnistuisi muuttamaan tai pysäyttämään aloittamaansa toimintaa, on toimija silti vastuullinen toiminnasta ja sitä enemmän, mitä enemmän hän pitää kiinni sen jatkamisesta.²⁷⁰

Ihmisen tietoisuuden kynnyksen määrittäminen kohtaa aina ristiriitaisuuksia, koska määrittäminen jää aina riittämättömäksi. Esimerkkinä tällaisesta rajaehdon sisältävästä vastuun määrittämisestä Ingarden ottaa esille tietoisuuden selville saannin oikeuskäsittelyissä esimerkiksi sen suhteen määrätäänkö tuomio tapon vai murhan mukaan. Ingardenin mukaan tietoisuuden määrittämisessä juuri toiminnan luonteen ja olosuhteiden tutkiminen on ratkaiseva seikka. Suoritettu teko vain tekijänsä mestarillisuuden tai harrastelijamaisuuden osoituksena ei vielä kerro toimijan vastuusta, vaan tarkasteluun on lisättävä ulkoinen ulottuvuus. Esimerkiksi syöminen hengissä säilymisen ehtona ei johda syöjää vastuuseen, mutta kun siihen lisätään terveyteen vaikuttava tekijä johtaa syöminen toimintana toimijan vastuullisuuteen. Ingardenin mukaan on olemassa monia toimintoja, jotka luonteensa määräytyneisyyden vuoksi aiheuttavat toimijan vastuullisuuden, kuten ihmisen tappaminen.²⁷¹

Toiminnan tulokset helpottavat toimijan vastuun määrittämistä, koska tulokset kantavat mukanaan aina positiivisia tai negatiivisia arvoja. Arvot voivat ilmetä joko suoraan tuloksissa tai ne tulevat esille tosiasioissa. Vastuullisuus ei toteudu sellaisessa toiminnassa, jonka tulokset ovat arvovapaita, koska tällöin vastuun kantaminen ja vastuussa oleminen eivät kohtaa toimijassa. Toimija olisi vain tahdoton teon suorittaja ilman minäkäänlaista tietoisuutta toiminnan vaikutuksista. Toimijan on siis vastuussa sekä päätöksestään suorittaa teko että vastuussa ymmärtämään teon positiivisia tai negatiivisia arvoja joko välittömästi oman kokemuksensa välittömyydessä tai vastuun tilanteen mahdollistamassa laajemmassa toimintaympäristössä. Toimija on vastuussa myös arvoista, joita hän ei ole ottanut huomioon teossa ja myöskin arvoista, joilla hän on saattanut kieltää kilpailevien arvojen esille tulon. Situaatioon sisältyvä vastuullisuus

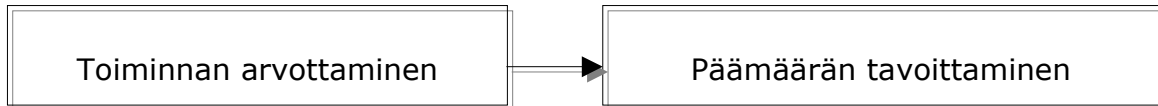
²⁶⁹ Ingarden 1970: 12.

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ Ibid.

muodostuu yhä monimutkaisemmaksi eikä vastuu riipu vain toiminnan tulosten arvoista, vaan myös siitä kuinka vastuu saavutetaan. Ilman tällaista toiminnan arvottamista ihminen ei kykene toimimaan jotakin päämäärää kohti.²⁷²

Tätä vastuun kannalta merkittävää tärkeysjärjestystä voidaan kuvata seuraavasti:



Kuva 9. Toiminnan arvottaminen ja päämäärän tavoittaminen

Toiminta josta toimijan katsotaan lopulta olevan vastuussa, tilivelvollinen, ei aina tarvitse olla yksinkertaista, kertaluonteista toimintaa. Kysymyksessä voi olla monimutkainen toimintaketju, eikä tällöin voida olettaa, että suorituksesta oltaisiin aina tietoisia. Siksi, ennen kuin jotakin voidaan vaatia vastuuseen tietystä toiminnasta on sen sisältö pitänyt selvittää huolellisesti ja sopeuttaa toiminta asianmukaisesti sen luonteeseen ja valitseviin olosuhteisiin. Ingardenia tulkiten vastuussa onkin aina kysymys ehdollistetusta toiminnasta.²⁷³

Toisen seikka mistä joku on tai voi olla vastuussa on toiminnan tulokset, seuraukset. Tulos voi olla jokin tapahtunut tosiasia, mutta myös jokin objekti, erityisesti jokin esine. Jokaista työtä joka on luotu toiminnan kautta, esimerkiksi taideteosta tai siltaa arvioidaan sen virheiden tai ansioiden mukaan. Milloin tahansa toimijan tai työn luojan vastuu tulee kysymyksenalaiseksi.²⁷⁴ Toimijan ja vastuun välisestä suhteesta Ingarden toteaa seuraavaa:

*The agent is responsible for the deed performed by him and for its result if and if it is his own deed.*²⁷⁵

Toimija on vastuullinen suorittamastaan teosta ja sen tuloksista vain jos teko on hänen itsensä suorittama. Mutta mitä tarkoitetaan sillä, että jokin toiminta on jonkun oma teko ja miksi toimija on vastuussa vain hänen omista teoistaan. Eikö näin ollen delegoitu toiminta täytäkään mitään vastuun ehtoja? Onko sellainen toiminta vastuun ulkopuolella? Nämä ovat Ingardenin mukaan perustavaa laatua olevia kysymyksiä siihen, voidaan-ko puhua jaetusta vastuusta. Kysymys on toisaalta ihmisluonteesta ja toisaalta reaali maailman rakenteesta. Tämä tarkoittaa sitä, että joudumme tekemään päätöksiä ja toimimaan suhteessa muihin. Tämä puolestaan

²⁷² Ingarden 1970: 16.

²⁷³ Ingarden 1970: 54-55

²⁷⁴ Ingarden 1970: 57-58.

²⁷⁵ Ingarden 1970: 59.

edellyttää, että toimimme yhteistyössä muiden ihmisten kanssa ja vielä sillä edellytyksellä, että he kuuluvat samaan yhteisöön.²⁷⁶

Mentäessä organisaatioiden itsensä vastuun, erityisesti eettisen ja yhteiskunnallisen vastuun puolelle muuttuu tilanne oman ja toisen vastuun välillä luonteeltaan täysin toisenlaiseksi. Siksi vastuuta on lähestyttävä myöskin jostain muusta kuin tavanomaisesta näkökulmasta. Yhden tällaisen mahdollisuuden antaa vastuun näkeminen hyveinä.

3.3 Vastuu hyveinä

Näkemykset vastuun aktiivisesta puolesta liittyvät siihen tieteenfilosofiseen perinteeseen, jossa vastuu nähdään hyveenä. Lain antamassa vastuuperinteessä hyveet näyttelevät vain ajoittaista roolia tai niihin suhtaudutaan hyvin epäsuorasti esimerkiksi tuottamuksellisuuden tai välinpitämättömyyden oikeudellisena arviointina. Vastuuseen liittyvät useimmat legaaliset kysymykset koskevat mieluummin inhimillisiä paheita kuin hyveitä. Bovensin mielestä päästäksemme nykyajan tutkielmiin hyveistä joudumme kääntymään moraalifilosofien ja teologien puoleen.²⁷⁷

Sihvolan²⁷⁸ mukaan moderni hyve-etiikka on syntynyt aristoteelisten kysymyksenasettelujen pohjalle.

"Aristoteles ymmärsi ihmisen olennoksi, joka on olemukseltaan järkeä käyttävä ja yhteisöllinen. Antiikin etiikassa peruskysymyksenä oli se, miten elämä on järjestettävä, jotta se olisi kokonaisuutena onnistunut. Hyvä elämä, onnellisuus ja hyveellinen luonne kiinnostivat antiikin filosofeja."

Sihvolan mukaan vielä vähän aikaa sitten oli tavanomaista asettaa antiikin etiikka ja moderni moraalifilosofia jyrkästi vastakkain. Moraalifilosofiassa keskeistä angloamerikkalaista perinnettä ovat hallinneet kaksi teoreettista mallia: utilitarismi ja kantilaista perinnettä jatkavat deontologiset teoriat. Sihvolan mukaan kummassakin mallissa on oltu sitä mieltä, että filosofisen teorian ei tule ottaa kantaa hyvän elämän sisältöä koskeviin kysymyksiin.²⁷⁹ Nykyaikaisen moraalifilosofian päähaaroja ovat arvoja korostava konsekventalismi sekä oikeuksia ja velvollisuuksia korostava deontologia.²⁸⁰

Moraalifilosofian perushahmo Immanuel Kant erotti moraaliset kysymykset omaksi luokakseen erikseen muista elämän arvoa koskevista kysymyksistä. Sihvolan mukaan etiikan historian tutkijat eivät tänä päivänä

²⁷⁶ Ingarden 1970: 62.

²⁷⁷ Bovens 1998: 32.

²⁷⁸ Sihvola 1999: 96, 107; Platonin hyvän elämän opetuksesta Pitkänen 1996.

²⁷⁹ Sihvola 1999: 97, 107.

²⁸⁰ Airaksinen: 1987.

kuitenkaan näe Aristoteleen ja Kantin filosofisia kantoja ehdottoman vastakkaisina. Tulkinnoissaan he ovat päätyneet siihen, että ihmisen velvollisuuksien korostamisen ohella Kant oli kiinnostunut myös hyvästä elämästä ja toisaalla myös Aristoteles viittasi kategoriin, seurauksista riippumattomiin moraalivaatimuksiin.²⁸¹

MacIntyre²⁸² on osoittanut, että perushyveiden sisältö ja keskinäinen paremmuusjärjestys ovat vaihdelleet voimakkaasti vuosisadasta, kulttuurista ja ajattelijasta toiseen. Ominaisuudet, joilla oli jollakin tavalla kunnioitusta soturien ja tilallisten homeerisessa yhteiskunnassa ovat olleet myöhemmissä yhteiskunnissa vain vähän tai eivät lainkaan arvostettuja. Jopa vakituinen ateenalainen kansalainen tunsikin julkisen valtakunnan, poliiksen jälkimmäisellä aikakaudella olevansa Troijan sodan sankarien kaltainen, yksipuolisten määräysten täyttämä aristoteelisesta käytöksestään huolimatta. Aikaisemmin perushyveinä olleet rohkeus, fyysinen voima, oveluus sekä uskollisuus omalle ryhmälle olivat muuttuneet paljolti täysin toisenlaisiksi antiikin Kreikan monimutkaistuttua ja sosiaalisen elämän tultua keskittyneeksi kaupunkiin. Tärkeimmiksi hyveiksi tulivat myötävaikuttaminen julkisiin asioihin ja aristokraattinen, ylimyksellinen asenne elämään.²⁸³

Aristoteleen päähyveet rohkeus, itsehillintä, avarakatseisuus, uhkeus, itsetietoisuus, sopuisuus, ystävällisyys, rehellisyys, sanavalmius, oikeudenmukaisuus ja käytännöllinen viisautta joutuivat myös koetukselle. Myöhemmin näiden hyveiden kypsymiseen ja mukautumiseen kristilliseen suuntaan vaikutti muun muassa sellainen ajattelija kuin St. Thomas Aquinas. Uuden testamentin vaikutuksesta silmiinpistäviksi hyveiksi tulivat usko, toivo ja lähimmäisen rakkaus. Bovensin mukaan neo-tomistisen suuntauksen edustaja, kuten Peter Geach²⁸⁴ nimeää uskon, toivon, armeliaisuuden, harkitsevaisuuden, oikeudenmukaisuuden, itsehillinnän ja rohkeuden kaikkein tärkeimmiksi hyveiksi.²⁸⁵

Hillin²⁸⁶ mukaan Machiavellin hyve, *virtù* seuraa roomalaista hyveen ideaalia (*virtus*), johon puolestaan nojaa se perinne, jonka mukaan yksilöt ovat kansalaisia ainoastaan yhteisön jäseninä. Taustana tälle näkemykselle on se, että roomalaisen hyveperinteen mukainen velvollisuus sotilaalliseen palveluun tasavallan puolustamiseksi palautui myöhemmin arvoiksi kansalaismielisyydestä. Tässä perinteessä kansalaisten julkista sitoutuneisuutta on punnittava yleisiä tarkoituksia vasten ja sitten toimittava niiden turvaamisen puolesta. Kysymys on synnynnäisistä velvollisuuksista ja niiden täyttämättä jättäminen on yhtä kuin lakata olemasta kansalainen.

²⁸¹ Sihvola 1999: 96, 107.

²⁸² Homeerinen tarkoittaa Homerokseen tai hänen teoksiinsa liittyvää Homeerista kysymystä "kysymystä Homeroksen nimellä tunnettujen teosten alkuperästä".

²⁸³ Bovens 1998: 32 sekä MacIntyre 1981 ja Adkins 1960.

²⁸⁴ Geach 1977.

²⁸⁵ Bovens 1998: 32.

²⁸⁶ Hill 1994.

Machiavellin lisäksi sellaiset ajattelijat, kuten Rousseau, Hegel ja Tocqueville ovat käsitelleet kansalaisuuden ja tasavaltalaisuuden suhdetta. Tämän perinteen kautta on todettavissa se, että yksilöt eivät ole ainoastaan oikeuksiensa haltijoita, vaan myös velvollisuuksiensa suorittajia: sosiaalisina olentoina heidän elämänsä yhteisössä riippuu sekä yhteisistä päämääristä että halukkuudesta toimia niiden saavuttamisen puolesta.²⁸⁷ Tämän päivään sovellettuna voitaisiin esimerkiksi kysyä, miten kansalaisen "pakkojäsenyys" johonkin kuntaan vaikuttaa todelliseen sitoutumiseen yhteisöä kohtaan ja halukkuuteen toimia yhteisten päämäärien hyväksi.

Machiavellin hyveperinnössä on monia muita klassisia hyveitä, kuten rohkeus ja urhoollisuus, tarmokkuus, oveluus, kaunopuheisuus ja kunnianhimo. Bovensin mielestä uskonpuhdistus yhdistettynä kapitalismin nousuun johti transformaatioon, jossa protestanttisen etiikan hyveet yhtenä pääasiallisena, nykyisten länsimaisten moraalikäsitelysten alkuperänä muodostuivat monessa suhteessa vastakohtiksi niille hyveille, jotka tekivät Aristoteleen ateenalaisesta herrasmiehen. Lutherin, Calvinin, Kantin, Benjamin Franklinin ja monien muiden, Bovensin mielestä puritaanisten moralistien vanavedessä sellaisista arvoista, kuten totuususkosta, tottelevaisuudesta, innokkuudesta, säästäväisyydestä, vakavamielisyydestä, siiveydestä, itsehillinnästä, työteliäisyydestä ja siisteydestä tuli korostuneita.²⁸⁸

Weberiläisittäin kysymys oli "sisäisistä askeeseista":

*"...Akzeptieren der Welt erscheinen lassen: weltablehnende Askese. Oder sie kann umgekehrt die Betätigung der eigenen spezifisch und heiligen Gesinnung, der Qualität als erwählten Werkzeugs Gottes gerade innerhalb und gegenüber den Ordnungen der Welt verlangen: innerweltliche Askese."*²⁸⁹

Vastuu tai paremminkin vastuun tunne ei kuitenkaan esiinny suurimmassa osassa perinteistä etiikkaa, vaan sillä on läheinen yhteys erityisesti kristilliseen etiikkaan periytyen sellaisina hyveinä, kuten lähimmäisen rakkauteena, säästäväisyytenä ja innokkuutena tai intona. Kristillisessä vastuupepiteessä ajatus ihmisolennosta luomakunnan maanpäällisenä järjestäjänä tai tilanhoitona on myös keskeinen elementti. Day ja Klein²⁹⁰ tuovat tästä kristillisestä perinteestä esille vastuun elämänkaarta kuvaavana esimerkkinä seuraavan Luukkaan evankeliumin kappaleen:

"Oli rikas mies, jolla oli taloudenhoitaja. Hänelle kanneltiin, että taloudenhoitaja tuhlassi hänen omaisuuttaan. Hän kutsui tämän luok-

²⁸⁷ Hill 1994: 13.

²⁸⁸ Bovens 1998: 32-33.

²⁸⁹ Weber 1976: 329.

²⁹⁰ Day - Klein 1987: 8.

*seen ja sanoj: Mitä minä sinusta kuulen! Tee tili toimistasi, minun ta-
louttani sinä et enää hoida."*

Esimerkki on luonnollisesti hyvin yksinkertaistava ajatellen poliittisen, ta-
loudellisen ja manageriaalisen vastuun kehittymistä nykypäivän muotoi-
hin. Tekstin ankarasta sävystä huolimatta kristinuskon opinkappaleet ovat
olleet keskeisenä inspiraation lähteenä niille teologeille ja ajattelijoille,
jotka ovat kiinnittäneet huomiota vastuun aktiiviseen puoleen. Tämä puoli
on kiinnittänyt huomiota vastuun luonteeseen, karaktääriin, joka nähdään
analogisena vastuulle hyveenä.

Bovensin mielestä hyveisiin perustuvan vastuun analoginen luonne tar-
koittaa sitä, että vastuu on nähtävä suhteessa esimerkiksi jonkun henkilön
luonteenomaisiin edellytyksiin, kvalifikaatioihin, jonakin käyttäytymis-
muotona tai toimintapolitiikkana, jotka kaikki voivat vaihdella hyvin vas-
tuullisesta hyvin vastuuttomaan. Päinvastoin kuin vastuun passiivisessa
muodossa vastuun analoginen luonne merkitsee, että mikään mahdoli-
sista kriteereistä ei yksin muodosta vastuun toteutumisen edellytystä.²⁹¹

Seuraavassa tarkastellaan vastuun eri ilmenemismuotoja tarkoituksena
suunnata tutkimusta kohti poliisin legitimititeetin syvällisempää tulkintaa.
Tavoitteena on saada ymmärtämystä vastuun kolmannelle ulottuvuudelle,
jolla pyritään vastuun sisäisen ja ulkoisen suuntautuneisuuden tasapai-
noon.

3.4 Vastuun ilmenemismuodoista

3.4.1 Passiivinen ja aktiivinen vastuu

Legitimiteettikysymyksen tarkastelu korostaa julkisen hallinnon roolia de-
mokraattisessa yhteiskunnassa ja tuo esille monia vastuullisen toiminnan
ja käyttäytymisen peruslähtökohtia. Tällaisia olennaisia vastuun element-
tejä ovat ihmisen koko olemisalan huomioiminen, arvojen ja tosiasioiden
toisiinsa kytkeytyminen, kollektiivinen toimeksianto julkiselle toiminnalle
sekä yksilöllinen harkintakyky ja vastuunotto julkisessa toiminnassa.

Kun näihin kysymyksiin ja käytännöllisiin ongelmiin liitetään vastuun kä-
site, muuttuvat kokonaisuuden eri osien suhteet ratkaisevalla tavalla. Nii-
den keskinäinen painotus vaihtelee ja ne saavat uutta sisältöä. Myös
"vastuun" asema muuttuu ja sitä joudutaan tarkastelemaan useammasta
näkökulmasta. Samalla kuitenkin joudutaan toteamaan, että vastuu on
yksi niistä suurista poliittisista sanoista vapauden, tasa-arvon ja solidaari-
suuden yms. rinnalla, joka on helposti sanottavissa, mutta jonka täsmälli-
nen tarkoitus jää liian usein hämärän peittoon. Kuten Wildavsky²⁹² on to-
dennut:

²⁹¹ Bovens 1998: 33.

²⁹² Wildavsky 1986: 1.

"Vastuu on niin olennainen osa ihmissuhteita, että se palvelee eri merkityksissään ja vivahteissaan synonyyminä melkein jokaiselle merkittävälle poliittiselle sanalle." [Responsibility is so integral a part of human relationship that in its various meaning and shadings it serves as a synonym for almost every important political word.]

Käytännössä vastuusta puhuminen kohtaa suhtautumistavan, jota Tromp²⁹³ on kutsunut *Sunnuntaikäsitteeksi*. Tämä tarkoittaa sitä, että kukaan ei uskalla sanoa vastuun muodostavan omalle toiminnalleen ja käytökselleen tosiasiallista lähtökohtaa tai osoittavan suunnan vastaiselle toiminnalleen. Jokainen käyttää sitä ainoastaan retorisessa mielessä, koska vastuuseen viittaaminen kuulostaa kaikille hyväksyttävältä termiltä, eikä se aiheuta vahinkoa, koska kaikki tietävät ettei se kuitenkaan rasita jokapäiväistä elämää viikon arkipäivinä.

Bovens korostaa sitä, että vastuu on kuitenkin sellainen todellinen käsite, jonka kaikki itse asiassa hyväksyvät.²⁹⁴ Onkin vaikea kuvitella jonkun sanovan tai pikemminkin tunnustavan, että välttäisi vastuutaan tai tietoisesti käyttäytyisi vastuuttomasti. Toisaalta on huomattava, että vastuuta käytetään usein älyllisenä hätävarana esimerkiksi puolue- ja hallitusohjelmissa, puhumattakaan siitä, etteikö vastuun ja vastuullisuuden korostamisella tosiasiallisesti pyrittäisi saamaan jokin asia haluttuun ratkaisuun. Todellisuudessa vastuu ymmärretään monella tavalla ja sitä käytetään monessa tarkoituksessa: vastuu vaihtelee ajasta, paikasta ja puhujasta riippuen.

Vastuuta ja vastuullisuutta on käsitelty monelta kannalta, mutta johtamisen ja organisaatioiden käytännön näkökulmista tarkastelu on ollut melko vähäistä. Päästäksemme lähemmäksi todellisuutta ja arkipäivän mittasuhteita voidaan esimerkkinä käyttää Barnardin²⁹⁵ arviota vastuusta. Hänen mukaansa vastuu voidaan ymmärtää:

"Yksilön ominaisuudeksi, jonka avulla mikä tahansa hänessä oleva moraalitulee vaikuttavaksi käyttäytymisessä." [The point is that responsibility is the property of an individual by which whatever morality exists in him becomes effective in conduct.]

Barnard käsitteli vastuuta monelta kannalta, eikä hän edustanut pelkästään moraalifilosofisia kantoja, vaan korosti vastuun ensisijaisuutta muun muassa auktoriteettiin nähden. Barnard näki johdon tärkeimpänä tehtävänä arvojen luomisen ja arvokeskustelun toteuttamisen organisaatioissa. Hänen ajattelussaan oli samanaikaisesti kollektiivisen ja yksilöllisen vas-

²⁹³ Tromp 1985: 73 sekä Bovens 1998: 22.

²⁹⁴ Bovens 1998: 22.

²⁹⁵ Barnard 1938: 267.

tuun elementtejä. Barnard teki kaksi olennaista havaintoa, joilla on merkitystä julkisen vastuun ja yleensä vastuun toteuttamisen kannalta:

1. Organisaation yhteisvaikutusten systeemi on "itsejohdettua", ei johdon johtamaa; ja toisaalta
2. Vastuu ja moraalit ovat välttämättömästi erillään toisistaan, mutta liittyvät toisiinsa.²⁹⁶

Smithin²⁹⁷ mukaan Barnard ei halunnut koskaan puhua sellaisesta asiasta kuin lojaliteetista yhtiötä tai organisaatiota kohtaan. Sen sijaan tuli olla lojaali sille puolipersonalliselle kokonaisuudelle, joka muodostuu useiden ihmisten yhteistyön vaikutusten tuloksena. Barnard uskoi minkä tahansa organisaation tai yrityksen autonomiseen luonteeseen. Johdon tehtävänä Barnard näki olla osana itseohjautuvaa yhteisvaikutusten systeemiä, ei erillisenä funktiona. Barnardin ajattelussa johdon tehtäviä olivat:

1. Organisaation kommunikoinnin ylläpito;
2. Olennaisten toimintaa tukevien palvelujen turvaaminen; sekä
3. Organisaation päämäärien perustaminen.²⁹⁸

Näiden tehtävien toteuttamisessa johdon tärkein velvollisuus on opettaa arvoja ja päävelvollisuus delegoida vastuuta. Vastuun delegoinnissa johdon täytyy olla tietoinen organisaation yksilöiden vastuuntunnoista ja heidän kyvyistään asettaa arvoja järjestykseen sisimmässään.²⁹⁹

Bovensin mielestä vastaaminen esimerkiksi kysymyksiin, kuka tietty henkilö on tai mikä tapahtuma on kysymyksessä ei täytä vastuun olennaisinta kriteeriä: vastauksen antamista tai tilintekoa jostakin tapahtuneesta. Vastuun ydin on siinä, että tietyssä asemassa olevalta henkilöltä voidaan kysyä, miksi hän teki jotakin, ja hän on velvoitettu antamaan vastauksen tähän kysymykseen.³⁰⁰ Vastuun määrittely edellä ilmaistulla tavalla viittaa vastuun passiiviseen muotoon, vastaamiseen jälkikäteen jostakin tapahtuneesta tai tietynlaisesta käyttäytymisestä.

Aktiivisen vastuun etsintä puolestaan kiinnitetään enemmän huomiota nykyiseen ja tulevaan. Molemmissa vastuun muodoissa on kuitenkin huomattava, että vastuu ei ilmene eikä toteudu missään tyhjiössä. Vastuun yksi olennainen elementti onkin, että vastuu on todettava, tarvitaan jokin näyttämö tai foorumi, jossa kysymyksiin tai väitteisiin voidaan vastata. Tämä foorumi voi vaihdella esimerkiksi omantunnon, perheen jäsenten, ystävien ja kollegoiden muodostamista epävirallisista foorumeista enem-

²⁹⁶ Barnard 1938: 258-284.

²⁹⁷ Smith 1994: 1160-1161.

²⁹⁸ Barnard 1938: 215-226, 89, 189, 231-233, 227-231.

²⁹⁹ Smith 1994: 1166-1168.

³⁰⁰ Bovens 1998: 23 sekä Lucas 1995: 5.

män muodollisiin foorumeihin, kuten kurinpitokomiteoihin, tuomioistuimiin, parlamentaarisiin tutkintakomissioihin tai jopa televisioon ja yleensä mediaan kansakunnan foorumina. Perusmerkitys vastuullisena olemiselle sisältyy siihen tosiasiaan, että vastuunalaisuus, vastuussa pitäminen toteutuu jollakin foorumilla.³⁰¹

Ajattelu vastuusta ilman foorumia, avointa olemisen tilaa joutuisi suuriin vaikeuksiin. Joutuminen vastaamaan foorumille on erittäin tärkeä elementti tarkasteltaessa vastuukysymystä usealta kannalta. Kausaalisessa mielessä vastuu voi kuitenkin esiintyä myös ilman mainittavaa foorumia esimerkiksi tapauksessa, jossa pörssikursseihin vaikutetaan jollakin lausunnolla. Luonnollisesti tällaisissa tapauksissa vastuun perusmerkityksen toteutuminen, vastuun osoittaminen on äärimmäisen vaikeata. Esimerkki kuitenkin muistuttaa siitä, että vastuulla on erilaisia piirteitä ja sitä käytetään erilaisissa muodoissa.

Bovensin soveltama Hartin³⁰² luokittelu vastuun esiintymisestä erottaa neljä erilaista vastuun muotoa.

1. Vastuu kausaalisessa mielessä. Monissa yhteyksissä vastuu voidaan korvata "syyllä" tai "seurauksella" tai jollakin muulla ilmaisulla, joka osoittaa kausaalisen yhteyden. Tässä mielessä ihmisten käyttäytymisen lisäksi asioita, tilanteita ja olosuhteita voidaan pitää jonkin aiheuttajana. Esimerkiksi voidaan sanoa, että jokin virus on syynä flunssaepidemiaan. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että helposti "vastuu" todellisenä käsitteenä menettää merkityksensä. Kausaalinen vastuun luonnehdinta kuitenkin tuo keskusteluun tärkeitä elementtejä, kuten olosuhteiden ja vastuun ulottuvuuden rajaamisen vaikeuden.

Toisaalta esimerkiksi julkisen toimijan tulosvastuun tulkinta kausaalisessa mielessä on erittäin vaikeasti osoitettavissa, mikäli tulosvaatimuksia ei ole määritelty tarkkaan. Käytännön kokemusten perusteella tulostavoitteiden toteutumatta jääminen laitetaan useimminkin muuttuneiden olosuhteiden tiliin, kuin tulosityksiköiden ja niiden johtajien vastuulle. Vastuun kausaalinen yhteys on kuitenkin muistuttamassa siitä, että tulosvastuutakaan ei pidä nähdä olosuhteista riippumattomana käsitteenä.

2. Vastuu tilintekovelvollisuutena. Vastuussa oleminen voi usein muuttua poliittisessa, moraalisisessa tai legaalisisessa mielessä kysymykseksi, kuka on vastuussa jonkin käytöksen tai tapahtuman seurauksista. Tällöin on vastuulla tarkoitetaan vastuunalaisuutta ennen foorumia. Esimerkkinä tästä voidaan pitää avaruusalus Challengerin tuhoa. Perinteisessä mielessä siinä yhteydessä vastuuseen saattaminen ja vastuun toteutuminen olisi tapahtunut hyvinkin yksiselitteisesti teknisen tutkinnan tuloksena. Romze-

³⁰¹ Bovens 1998: 24 sekä van Gunsteren 1976.

³⁰² Bovens 1998: 24 ja Hart 1968.

kin ja Dubnickin³⁰³ mukaan vastuun toteutuminen edellytti kuitenkin tässä tapauksessa useamman kuin yhden ulottuvuuden huomioon ottamista. Vastuuta tuli heidän mukaansa tarkastella ainakin poliittisesta, legaalisesta, byrokraattisesta ja professionaalista näkökulmasta käsin. Esimerkiksi avaruusohjelmien toteuttamisessa kansakuntien kunnianhimo voi koitua lopulliseksi epäonnistumisen syyksi poliittiselta tasolta kiirehdittyjen epärealististen aikataulujen muodossa. Jos tällaisissa vastuun toteutumisen olosuhteissa jonkin materiaalisien komponenttien tekninen vika laitettaisiin epäonnistumisen perimmäiseksi ja ainoaksi syyksi, oltaisiin Romzekin ja Dubnickin ajattelua soveltaen kaukana vastuun kokonaisvaltaisemmasta luonteesta tilintekovelvollisuutenakin.

Bovensin mielestä vastuu tilintekovelvollisuutena, accountability-vastuuna on tuottamuksellisuuteen viittaavaa vastuuta parempi ilmaisu, koska sillä on vähemmän ainoastaan legaalista sivumerkityksiä ja se sisältää myös moraalisen ja poliittisen vastuun elementtejä.³⁰⁴

3. Vastuu kapasiteettina. Jotta voitaisiin sanoa jonkun olevan vastuussa edellä kuvatussa mielessä täytyy useimmissa tapauksissa olla olemassa jokin asema, jossa voi toteuttaa tietyn määrän vastuuta. Vastuun harjoittamisen todellinen mahdollisuus voi puuttua esimerkiksi silloin, kun jollakin ei ole kykyä kontrolloida omaa käyttäytymistään, jolloin hän ei myöskään voi olla täysin vastuussa omista teoistaan.³⁰⁵

Bovens rajoittuu vastuun tässä muodossa yksilön kapasiteettiin, mutta yhtä hyvin ajatusta voitaisiin laajentaa koskemaan myös olosuhteita, virka-asemaa, toimenkuvia, organisaatorakenteita jne. Tällöin oltaisiin lähellä vastuun institutionaalisia edellytyksiä, joita ilman vastuussa oleminen ja vastuuseen saattaminen ei voi toteutua täydessä merkityksessä. Tällöin ollaan hyvin lähellä sitä kysymystä, voiko joku vastata toisen puolesta tietyn muodollisen asemansa perusteella.

3. Vastuu tehtävänä. Tässä vastuun muodossa ollaan tekemisissä kompetenssin ja velvollisuuksien kanssa. Joku voi täyttää määrättyä sosiaalista roolia esimerkiksi perheessä, mistä seuraa tiettyjä vastuuvollisuuksia. Perhepiirissä voidaan vastuusta puhua kirjaimellisesti monikossa. Sen sijaan rajoitetussa mielessä joku voi olla virassa tai tehtävässä, josta seuraa kompetenssia ja velvollisuuksia suhteessa muihin henkilöihin ja organisaatioon. Esimerkiksi sisäisen tarkastuksen yksikön päällikkö on vastuussa tilien kontrolloinnista. Tässä tapauksessa vastuu viittaa siihen laajuuteen, johon saakka asemanhaltija tekee päätöksiä tai muuten toimii tärkeissä virkaan tai tehtävään kuuluvissa asioissa. Silloin vastuu on sy-

³⁰³ Romzek - Dubnick 1987.

³⁰⁴ Bovens 1998: 25.

³⁰⁵ Bovens 1998: 25 ja Hart 1968: 215.

nonyymi auktoriteetille ja siitä seuraavien rasitteiden ja tehtävien muodossa synonyymi myös virantoimitusvelvollisuudelle.³⁰⁶

Tässä yhteydessä voidaan puhua myös roolivastuusta, joka sisältää konkreettisia tehtäviä ja velvollisuuksia vastuun tunteen ja vastuullisen käyttäytymisen merkityksessä.³⁰⁷ Bovens nimittää tätä vastuun kategoriaa mieluummin hyveeksi. Bovensin mielestä vastuu velvollisuutena viittaa myös vastuulliseen työhön. Esimerkiksi toimintayksikön päälliköllä voi muodollisesti olla paljon päätösvaltaa, mutta lisäksi ja sen seurauksena suuri taakka päätöksenteon suhteen. Toisaalta esimerkiksi ydinvoimalan kunnossapitoasentajalla on vähän muodollista päätösvaltaa, mutta kuitenkin suuri taakka päätöksenteon suhteen, koska väärin päätösten seuraukset voisivat olla erityisen kohtalokkaita.³⁰⁸

5. Vastuu hyveenä. Vastuun käsite voidaan ilmaista myös myönteisenä arvoarvostelmana tai vastuun ominaisuuksien luonnostelmana. Voidaan esimerkiksi sanoa, että joku on vastuullinen luennoitsija, että joku harjoittaa vastuullista politiikkaa tai että joku käyttäytyy vastuullisesti. Tässä mielessä vastuu viittaa hyveeseen, se kehottaa kutakin ottamaan tehtävänsä ja velvollisuutensa vakavasti, toimimaan ainoastaan harkitsevaisuudella ja pitämään itseään vastuussa toisille tekojensa seurauksista. Bovensin mielestä tällaisen vastuuntunnon huomioon ottaminen on usein laiminlyöty vastuukeskustelussa.³⁰⁹

Kuten edellä on voitu havaita voidaan vastuuta lähestyä monelta kannalta ja vastuun käsite voidaan lähestymistavasta riippuen myöskin määritellä usealla tavalla. Bovens on ryhmitellyt vastuun passiiviseen ja aktiiviseen vastuuseen. Hänestä perinteinen tarkastelu on keskittynyt vastuun passiiviseen puoleen, vastuuseen tilivelvollisuutena. Sen sijaan vastuun aktiivisen puolen tarkastelu on ollut vähäisempää. Bovensin mielestä pitäisi itse asiassa tehdä selvä ero vastuun ja hyveen välillä. Pitäisi kiinnittää huomiota yhtäällä vastuuseen "vastuuna" ja toisaalla vastuuseen "hyveenä". Tämän erottelun avulla vastuu on ryhmiteltävissä kahteen pääkategoriaan, jotta monimutkaisten organisaatioiden toiminnan kontrolloinnissa voitaisiin turvautua vastuun ideaan.³¹⁰

Passiivisessa vastuussa on kysymys siitä, että joku saatetaan vastuuseen kun jotakin on tapahtunut ja häntä pidetään tapahtuneesta vastuullisena tai ei. Kysymys on siitä, kuka kantaa vastuun määrätystä asiantilasta. Sen sijaan aktiivisessa vastuussa kysymys kohdistuu nykyiseen toimintaan ja ei-toivottujen tilanteiden ja tapahtumien ennaltaehkäisyyn. Ennen kaikkea on kysymys vastuullisesta toiminnasta, vastuun otosta ja käyttäytymi-

³⁰⁶ Bovens 1998: 25-26.

³⁰⁷ Hart 1968: 212 ja Cooper 1987.

³⁰⁸ Bovens 1998: 25-26.

³⁰⁹ Bovens 1998: 26.

³¹⁰ Bovens 1998: 27

sestä vastuullisesti. Vastuun kahta muotoa voidaan valaista kahdella keskeisellä kysymyksellä:

1. Miksi tehtiin näin? (passiivinen vastuu).
2. Mitä on tehtävissä? (aktiivinen vastuu).³¹¹

Yhdistävän elementin näiden kahden vastuun muodon välillä muodostaa vastuu tehtävänä tai kompetenssina. Näiden suhteen on kuitenkin otettava huomioon ensiksikin vastuun määrittäminen jonkin tapahtuman jälkeen ja toiseksi vastuullisen toiminnan suunnan määrittäminen konkreettisesti tilanteessa. Esimerkiksi tietyssä asemassa olevan ja määrätyn kompetenssin omaavan henkilön toimia arvioidaan vastuun näkökulmasta sekä tapahtuneina asioina että ennakoitavissa olevana käyttäytymisenä kyseisen toiminnan suhteen. "Jotta olisi kykenevä ottamaan vastuuta on useimmissa tapauksissa myös omattava vastuuta tehtävien ja kompetenssin muodossa". Vastuun molemmat muodot ovat näin ollen läheisessä yhteydessä toisiinsa.³¹²

Passiivisen vastuun moraalinen hyväksyttävyyden on useimmiten riippuvainen vastuun aktiivisen muodon saatavuudesta. Aktiivisen ja passiivisen vastuun välillä on myös päinvastainen yhteys. Yksilöiden mielipiteet vastuullisen käyttäytymisen linjasta eivät synny tyhjiössä. Yksilöön kohdistuva vastuullisen käyttäytymisen vaatimus nojaa aina potentiaaliseen sopimukseen toisten kanssa ja jonkin teon aktiivinen arviointi syntyy yksilön ja muiden välisessä ennakoivassa, mielipiteen muodostavassa kommunikointiprosessissa.

Vastuullisen käyttäytymisen perusta syntyy siinä ajatuksessa, että voi joutua koska tahansa vastaamaan toimistaan tai toimittomuudestaan joko muodollisille instituutioille, kuten tuomioistuimelle tai jollekin tutkintakomissiolle että epävirallisemmille foorumeille, kuten perhepiirille, vanhemmille sekä lapsille, jopa ennen lasten syntymää. Vastaaminen on mahdollista myös metafyyysiselle foorumille, kuten Jumalalle tai ihmiskunnalle. Kun puhutaan vastuusta hyveenä on foorumeiden arvo siinä, että ne on sisäistetty jonakin "yleisenä toisena".³¹³

3.4.2 Kontrolli ja preventio

Julkisessa hallinnossa kehityksen suunta on läntisissä demokratioissa ollut se, että lisääntyvien tuloksellisuusvaatimusten johdosta on hallinnon kaikilla tasoilla edellytetty suurempaa autonomiaa, mutta tasapainottavana tekijänä myös täysimääräistä vastuunalaisuutta toiminnan seurauksista. Vastuun delegointi hierarkkisen ohjausjärjestelmän puitteissa on ollut to-

³¹¹ Ibid.

³¹² Ibid.

³¹³ Bovens 1998: 27-28 ja Arendt 1968: 220.

siasia ja perinteisten kontrollimekanismien rinnalle on pyritty kehittämään uusia aktiivisen vastuun muotoja.

Monia periaatteellisia ongelmia on kuitenkin edelleenkin olemassa yhtäällä perusrakenteiden säilyttämisen suhteen ja toisaalla uudenlaisen vastuun infrastruktuurin luomisessa. Tässä suhteessa kritiikki kohdistuu siihen, onko esimerkiksi tulosjohtaminen jotenkin uutta kontribuutiota tuova elementti julkisen hallinnon aktiivisen vastuun toteuttamisessa. Tulosohtauskäytännöissä on keskeistä toiminnan tavoitteista ja tarvittavista voimavaroista sopiminen ylemmän ja alemman tason välillä. Strategioilla ja tavoitteilla ohjaamisen on periaatteessa pitänyt jättää liikkumavaraa keinojen valitsemisessa ja yksilöiden toiminnassa. Samalla tämä kehityssuunta on tulkittu perinteisen kontrollin vähentymiseksi ja toisaalla vastuun lisääntymiseksi erityisesti operatiivisella tasolla.

Poliisihallinnon tulosohtauksessa eri tasojen välinen kontrolli on kuitenkin tänä päivänä erityisesti kiinnostunut pysymisestä sovituisissa määrärahaehyksissä, ei niinkään itse tulosten määrittelystä ja niiden saavuttamisesta. Vielä tulosohtausjärjestelmän käynnistysvaiheessa 1990-luvun alussa oli keskeisenä tavoitteena toiminnan ja talouden yhteensovittaminen, mikä seikka on kuitenkin tähän päivään tultaessa jäänyt vähemmälle huomiolle. Tässä suhteessa olennainen kysymys poliisihallinnossa on se, miten laajasti valitut strategiat ja niiden pohjalta sovitut tulostavoitteet kattavat koko poliisitoiminnan. Yhtä tärkeä ja samaan kokonaisuuteen liittyvä kysymys on, mihin laajuuteen saakka tulosohtausjärjestelmän mukainen tavoiteasettelu ulottuu itse käytännön toimintaan yksilötasoa myöten. Poliisin valtakunnallisessa tulossuunnitelmassa³¹⁴ tai poliisin ylijohdon linjauksissa ilmaistut toiminnan painotukset eivät tunne ajatusta, että poliisin tulosohtausjärjestelmä ei kattaisi poliisin koko toimintaa. Samoin, vaikka tulosneuvotteluissa poliisin ylijohdon ja poliisin kunkin lääninjohdon, Helsingin poliisilaitoksen tai valtakunnallisen yksikön johdon välillä sovitaankin ainoastaan keskeisistä tavoitteista sekä määrärahaehyksistä on niissäkin lähtökohtana koko poliisitoiminta.

Kontrollin ja vastuun suhdetta koskevan tarkastelu lähteekin siitä oletuksesta, että voimassa oleva tulosohtausjärjestelmä koskettaa koko poliisitoimintaa. Tämä puolestaan merkitsee, että kysymys on vastuusta kompleksisen järjestelmän yhteydessä. Weberiläisittäin voidaan esimerkiksi kysyä, onko poliisihallinnon kaltainen byrokratiakoneisto ylipäänsä rationaalisesti hallittavissa oleva kokonaisuus ja onko se koskaan voinut edes olla sitä? Kompleksisuus kulminoituu siinä, että poliisin ohtausjärjestelmän perusrakennetta pidetään yhtäällä selkeänä ja toimivana, mutta toisaalla tiedostetaan ristiriita tulosohtausjärjestelmän painottamien asioiden ja

³¹⁴ Valtakunnallisella tulossuunnitelmalla tarkoitetaan valtion talousarviolain ja -asetuksen edellyttämää nelivuotista toiminta- ja taloussuunnitelmaa. Nykyisin poliisin valtakunnallinen toiminta- ja taloussuunnitelma ja poliisin strategiat on tiivistetty yhteen koko poliisihallintoa koskevaan asiakirjaan.

käytännön toiminnan välillä. Tosiasia on, että poliisihallinnossa on voimassa byrokraattinen organisaatorakenne erityisine käskyvaltasuhteineen ja sen mukainen muodollinen toimintakulttuuri. Toisaalta voidaan kysyä, onko poliisi muihin julkisiin toimijoihin verrattuna sittenkään erityisen hierarkkinen organisaatio ainakaan toiminnallisen vastuun näkökulmasta.

Uusien aktiivisen tai preventiivisen vastuun muotojen kehittymisen kannalta tilanne on monessa suhteessa ongelmallinen erityisesti ohjausjärjestelmien toimivuuden kannalta. Toisaalta on muistettava, että Suomessa ja poliisihallinnossa ei tässä suhteessa olla mitenkään poikkeuksellisessa tilanteessa moniin muihin maihin verrattuna. Kaikissa OECD-maissa on 1990-luvulla otettu käyttöön tulosjohtamismalleja, joissa kaikissa on ilmennyt yhteisiä ongelmia erityisesti vastuuseen liittyvien kysymysten suhteen. Jatkuvaa rajankäyntiä muodollisten kontrollimekanismien ja tulosjohtamisen soveltamisen välillä on kaikkialla.

Ajankohtaisia kysymyksiä perinteisten vastuujärjestelmien ja kasvavien tehokkuusvaatimusten suhteen ovat:

1. Toimintojen ja päätösvallan delegointi.
2. Tulosten määrittely ja mittaaminen.
3. Kustannusten kohdistaminen ja laskenta.
4. Taloudellisuuden ja tuottavuuden määrittely.
5. Yksilötason suoritusten mittaaminen.
6. Vastuun kohdentuminen.
7. Alueellisten näkökulmien korostaminen.³¹⁵

Eri maiden poliisihallinnoissa tavoite- ja tulosjohtaminen on saanut erilaisia sovellutuksia ja painotuksia. Tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden samanaikainen huomioon ottaminen toiminnassa on perimmäinen ongelma useimmissa maissa. Vastuun näkökulmasta tulosohjausjärjestelmien käyttöönotto ei ole poistanut myöskään perinteisiä ongelmia. Poliisissa keskeinen kysymys on voimavarojen allokointi, jonka suhteen jatkuvasti joudutaan etsimään tasapainoa siinä, millä poliittisella ja hallinnollisella tasolla päätöksenteon pitäisi olla. Suomessa poliisin voimavarojen allokointi on tänä päivänä pitkälti poliisihallinnon itsensä päätettävissä ja uusia haasteita on tässä suhteessa syntynyt esimerkiksi kansallisen rikosentorjuntaohjelman ja huumerikostorjunnan eri sovellusten sekä liikenneturvallisuusohjelmien toteuttamisessa. Samoin paikallinen turvallisuussuunnittelu on tuonut esille valtion sekä kuntien ja yksityisten yhteisöjen yhteisen hankerahoituksen mahdollisuuden, mikä seikka saattaa tulevaisuudessa johtaa moniin periaatteellisiin kysymyksiin. Kuitenkin on huomattava, että yhtäällä eri ohjelmien muodossa tapahtuva poliisin ulkopuolinen tehtäväpriorisointi on lähinnä eduskunnan lausumien ja hallituksen toivomusten varassa ja toisaalla voimavarojen uudelleen kohdentaminen voi toteutua käytännössä ainoastaan poliisin tulosohjausjärjestelmän

³¹⁵ Pityana 1999: 55-58.

puitteissa. Tässä yhteydessä olennaista erityisesti aktiivisen vastuun toteutumisen kannalta on se, missä määrin poliisin sisällä käydään keskustelua tehtävien ja samalla voimavarojen priorisoinnista. On pelättävissä, että kansalaisten passiivista valtuutusta käytetään tosiasiallisena legitimoitikeinona asioille, joissa toiminnallinen vastuu kuuluisi poliittiselle taholle ja päällikkövirastoille.

Lojaliteetti ylempiä päätöksentekotahoja kohtaan on Suomen poliisissa oletettavasti erityisen suurta, eikä kollektiivinen kritiikki myöskään ammattiliittojen kautta ole kovin todennäköistä. Korporatiivisen vastuun muodostumisen kannalta tämä on erityisen mielenkiintoinen kysymys. Euroopan unionin maista vertailukohtaksi voidaan ottaa Ranska, jossa on täysin toisenlainen hallinto- ja virkamieskulttuuri tässä suhteessa. Ranskassa poliisin ammattiliitot ovat jo kauan protestoineet niitä hallituksen toimia, joilla poliisin voimavaroja kohdistetaan yhtämittäisesti joihinkin erityiskohteisiin, kuten julkisten mielenosoitusten torjuntaan. Ammattiliittojen mielestä yhtä lailla liikenneturvallisuus ja rikollisuuden vähentäminen ovat tärkeitä kohteita.³¹⁶

Kontrollin näkökulmasta poliisin perinteinen ohjausjärjestelmä nojaa hierarkkisiin ohjaus- ja käskyvaltasuhteisiin ja uudempi tulosohjausjärjestelmä lisäksi tuloskeskusteluihin ja sopimiseen erilaisista asioista. Operatiiviselle tasolle mentäessä molemmissa järjestelmissä on yhteistä paitsi sääntöjen mukaan toimiminen myös huomattava toimintavapaus ja yksilötason vastuun korostuminen. Voidaankin kysyä, onko tulosohjaus tuonut mukanaan sellaisia elementtejä, jotka kiinnittäisivät huomiota kollektiivisen tason tai organisaation itsensä vastuuseen. Yksi tällainen mahdollinen vastuu elementti voisi olla tuloskeskustelukäytäntö. Tuloskeskustelujen merkitystä voidaan perustella kokonaisuuksien koordinoititarpeella, mikä korostuu johtamisessa sekä ryhmäkohtaisten intressien esiin tuomisessa. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka tuloskeskusteluissa onkin kysymys esimiehen ja alaisen välisestä suhteesta, tulisi asetettavien henkilökohtaisten tulostavoitteiden perustua johonkin kollektiiviseen, yhteistä kokonaisuutta ilmaisevaan suunnitelmaan.

Tuloskeskustelujen käyminen sinänsä ei ole mikään uusi ajatus. Esimerkiksi Ison-Britannian julkisessa hallinnossa on käyty säännöllisiä keskusteluja johdon ja alaisen välillä aina 1970-luvun alkupuolelta lähtien³¹⁷. Niissä on keskusteltu saavutetuista tuloksista ja tulevaisuuden tavoitteista tarkoituksena:

*"antaa asianosaiselle henkilölle selvärajainen mahdollisuus kommentoida tekemäänsä työtä, hyväksyä uusia tehtäviä ja keskustella, kun-
ka häntä voitaisiin parhaiten auttaa saamaan ne menestyksellisesti
tehdyksi [to give the person concerned a clear opportunity to com-*

³¹⁶ Wiener 1981: 93.

³¹⁷ Wiener 1981: 86.

ment on the work he has done, to accep fresh tasks, and to discuss how he can best be helped to complete them succesfully]".³¹⁸

Samanlaiseen vuorovaikutteisuuden ideaan ovat perustuneet myös tavoite- ja tulosjohtamismallit. Mielenkiintoinen erottava piirre näiden kahden toisilleen läheisen mallin suhteen on se, että tavoitejohtamisessa puhuttiin toivottavista tavoitteista, kun taas tulosjohtamisessa asetettujen tavoitteiden on tarkoitettu olevan ehkä enemmän päämäärähakuisia. Pitäisihän tuloksen ainakin käsitteellisessä mielessä viitata jonkin varmemman tiedon varassa olevan asiantilan saavuttamiseen, kuin mihin pelkkä tavoitteen asettaminen velvoittaa toimintaa ja toimijaa. Mitään yksimielisyyttä tavoite- ja tulosjohtamismallien suhteen ei todennäköisesti ole saavutettavissa ja molemmissa malleissa tavoitteiden ja keinojen suhde on edelleenkin keskeinen ongelma. Tulosten mittaamisen suhteen on edelleenkin epätietoisuutta, pitäisikö asettaa ainoastaan sellaisia tulostavoitteita, joita voidaan mitata vaiko pyrkiä asettamaan sellaisia tavoitteita, joissa määrällinen mittaaminen ei ole hallitsevana lähtökohtana.³¹⁹

Ehkä tärkeimpänä kontribuutiona uusissa ohjausjärjestelmissä on ollut se, että johtaminen ei ole voinut enää perustua yksinomaisesti viran antamaan auktoriteettiasemaan, vaan erityisesti siihen kommunikointi- ja neuvotteluprosessiin, jossa periaatteessa organisaation jokaisen jäsenen tulisi olla mukana. Alkuperäinen idea henkilöiden samaistumisesta organisaatioon ja sen tavoitteisiin sekä voimakas tunne sitoutumisesta noiden tavoitteiden saavuttamiseen on säilyttänyt merkityksensä.³²⁰

Samalla on säilynyt myös kehityssuunta, jossa päätösvallan ja samalla vastuun delegointi ulottuu aina operatiiviselle "katutasolle" saakka. Periaatteessa poliisihallinnossakin tehtävien tarkempi määrittely pitäisi tapahtua tuloskeskustelujen mahdollistamassa vuorovaikutusprosessissa, eikä olemassa olevien käskyvaltasuhteiden pitäisi olla tässä esteenä. Joka tapauksessa poliisihallinto ja poliisitoimi on hyvä esimerkki julkisesta toiminnasta, jossa voidaan yhdistää hierarkkisen perusrakenteen ominaisuuksia ja neuvottelupohjaisen vuorovaikutusjärjestelmän etuja. Samalla se on viite kollektiivisen ja yksilöllisen vastuun edellytyksistä.

Poliisitoimessa vastuun käsitteellistämisen tulisi kohdistua erityisesti päämäärien tai tarkoituserien ja keinojen yhteisvaikutukseen. Perinteinen vastuujärjestelmä on toiminnan kontrolloinnin ohella kiinnostunut poliisin roolista ja legaalisesta tehtävämäärittelystä. Tällöin voidaan puhua normatiivisen tason ratkaisusta ja vastuusta enemmän preventiivisenä kontrollina.

³¹⁸ Fulton-report, paragraph 57, National Whitley Council 1971.

³¹⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 14/98 sekä Ikonen 1985: 111-119.

³²⁰ Likert 1961: 98.

Aktiivisen vastuun muotojen kehittämisen kohteena puolestaan on paitsi poliisin perusohjausjärjestelmä myös tulosohtjauksen mahdollistama institutionaalinen vastuurakenne ja toimijoiden yksilöllinen ulottuvuus. Institutionaalisella vastuurakenteella tarkoitetaan tässä poliisin hierarkkista tulosohtjauksjärjestelmää ja yksilöllisyydellä korostetaan inhimillistä ulottuvuutta vastuukysymyksissä. Poliisin eri tasojen väliseen suhteeseen perustuvassa tulosohtjauksjärjestelmässä kulminoituu yhteisesti jaetun vastuun ongelma ja yksilökohtaisessa vastuussa korostuu vastuun eettinen puoli sekä organisaatiokontekstissa että yksittäisenä ihmisenä.

Poliisin julkinen vastuu kontrollikysymyksenä palautuu kysymykseksi legitimitetistä poliisin päämäärien ja keinojen yhteisvaikutuksen suhteena. Poliisin legitimitetin perusta on poliisin yhteiskunnallisessa roolissa, leaalissa tehtävämäärityksessä, ohjausjärjestelmässä ja itse toiminnassa. Legitimitetin kannalta keskeistä on jatkuva oikeuttamisperuste auktoriteetin käytölle, mikä lopulta tarkoittaa itse toimintaa, käytännön tekoja. Legitimitetin näkökulmasta ei siis ole olemassa erikseen mitään pysyvää valtakirjaa, vaan toiminnan oikeutus olisi periaatteessa haettava aina uudelleen.

Legitimitetin syvällisemmässä pohdinnassa joudutaan rakenteiden lisäksi kiinnittämään huomiota organisaation inhimilliseen ulottuvuuteen. Selznick³²¹ suosittelee tietoisuuden lisäämistä organisaation arvoista ja niiden ulottamista vastuun käsitteeseen. Selznickiä tulkiten poliisiorganisaatioon sovellettavia keskeisiä periaatteita voisivat olla yhtenäisyys, yleisyys, julkisuus, ymmärrettävyys, pysyvyys sekä keskeisinä hyveinä kohteliaisuus ja arvostava kunnioitus. Kaikki nämä elementit ovat sellaisia, joilla on assosiaatio vastuuseen ja legitimaatioon sekä samalla ulkoiseen vaikuttavuuteen ja sisäiseen käyttäytymiseen. Näihin periaatteisiin ja hyveisiin nojautuen Selznick on kehittänyt ajatusta refleksiivisestä vastuusta, jossa:

1. Moraalisella puolella tietty organisaatio tai instituutio kontrolloi omaa käyttäytymistään.
2. Sosiaalisella puolella sama organisaatio tai instituutio on kiinnostunut sen sosiaalisesta funktiosta ja sen mukaisesta vastuusta.

Selznickin³²² mielestä vastuun operationalisoinnin pitäisi perustua sekä sosiaalisen että moraalisen vastuun näkökulmiin. Sosiaalinen funktio on kiinnostunut organisaation ulkoisen orientaation edistämisestä, ulkoisesta moraliteetista ja kontrollifunktio puolestaan organisaation käyttäytymisestä, sisäisestä moraliteetista. Selznick tiedostaa sen vaaran, että pelkästään sisäisiin tekijöihin keskittyvä vastuunäkökulma johtaisi liialliseen formalismiin, josta syystä on etsittävä integraatiota organisaation sisäisen kontrollin ja sosiaalisen funktion välillä. Tällöin ollaan hyvin lähellä sitä ky-

³²¹ Selznick 1992: 321-326 sekä Dorbeck-Jung 1998: 46-49.

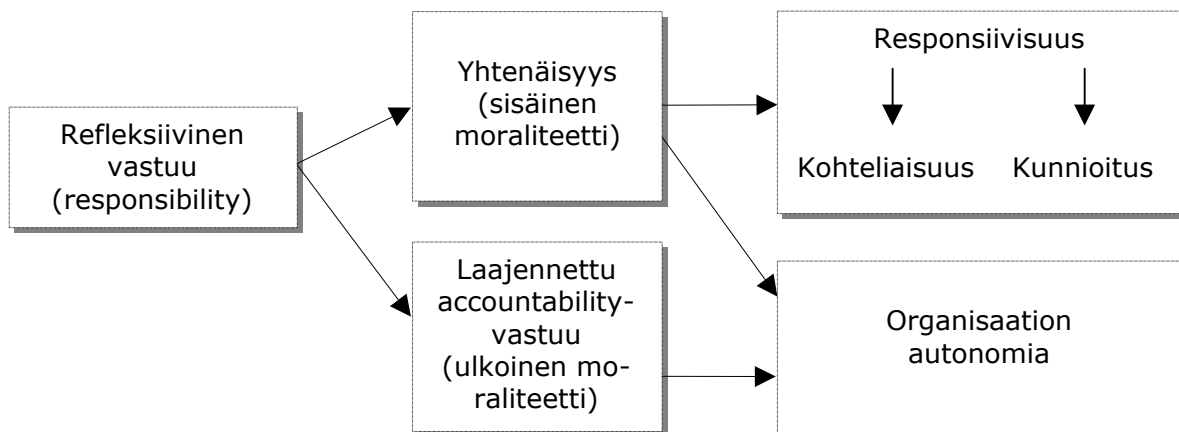
³²² Selznick 1992: 321-326.

symystä voiko joku vastata toisen puolesta tietyn muodollisen asemansa perusteella.

Vastuun käsitteellistämässä tarvitaan vuorovaikutusta organisaation päämäärien ja ulkoisen vaikuttavuuden sekä keinojen eli sisäisen kontrollin välillä. Sosiaalinen ja moraalinen responsibility-vastuu toisella puolen ja arvoilla laajennettu accountability-vastuu toisella puolen pohjautuvat molemmat perinpohjaiseen legitimizeettiin. Selznick³²³ nojautuu käsitykseen responsiivisista instituutioista, missä vaikutelmille avoin, responsiivinen näkökulma tarkastelee sosiaalisen funktion ja sisäisen kontrollin suhdetta kriittisesti tarkoitetuista tavoitteista käsin. Selznickin mukaan kysymys on refleksiivisestä vastuusta, joka pohjautuu kohteliaisuuden ja arvostavan kunnioittamisen hyveisiin:

"Civility governs diversity, protects autonomy, and upholds toleration; piety expresses devotion and demands integration".

Refleksiivisen vastuun sekä sosiaalisen funktion ja sisäisen kontrollin suhteita voidaan kuvailla seuraavasti³²⁴:



Kuva 10. Refleksiivisen vastuun käsitteistä

Kohteliaisuuden käsitteellä Selznick ymmärtää kriittistä tai refleksiivistä moraliteettia, joka perustuu syihin ja määrättyihin periaatteisiin. Kunnioituksen käsitteellä hän puolestaan tarkoittaa tavanomaista moraliteettia. Selznickin mukaan päätöksenteon laatu riippuu siitä, että nämä kaksi integraation lähdettä ovat tasapainossa.³²⁵

Dorbeck-Jungin³²⁶ mielestä Selznick tajuaa, että tällaisen asetelman mukaiseen toimintaan sisältyy riski opportunistista, korruptiosta ja vallan

³²³ Selznick 1992: 387.

³²⁴ Dorbeck-Jung 1998: 50.

³²⁵ Selznick 1992: 387-390.

³²⁶ Dorbeck-Jung 1998: 50.

väärinkäytöstä, koska autonomia ja responsiivisuus ovat useinkin ristiriitaisia vaatimuksia. Korostettaessa vastuun ulkoista orientaatiota joudutaan väistämättä rajoittamaan organisaation autonomiaa ja puolestaan korostettaessa autonomian välttämättömyyttä ei ulkoinen vaikutus ole aina ensijaisena strategian lähteenä.

Selznickin teoria etsii ulkoisen ja sisäisen tasapainoa sellaisen strategian avulla, jossa pitäisi yhdistää ulkoapäin annettuja rajoituksia ja sisäisiä eettisiä standardeja. Dorbeck-Jungin hahmottama kuva paljastaa melko selvästi sen, että instituution tai organisaation autonomia, avoimuus ulkoisille vaikutelmille (responsiivisuus) ja todellinen vastaaminen ristiriitaisiin vaatimuksiin (sisäinen ja ulkoinen moraliteetti) voivat sittenkin jäädä erillisiksi käsitteiksi.

Taustalla Selznickin ajattelussa on organisaation ja ympäristön välinen suhde, jossa refleksiivinen vastuu on yhdistävänä tekijänä. Palattaessa Finer-Friedrich dialogiin paljastuu siinä Selznickin ilmaisena perinpohjainen legitimitetti³²⁷ kaikessa syvyydessään:

1. Tehtävien toimeksianto yhteisöstä käsin tulkittuna.
2. Arvojen ja tosiasioiden erottamattomuus.
3. Poliittisten arvovalintojen paljastuminen vasta käytännössä.
4. Ihmisluonteen dynaamisuus vastuullisuuden edellytyksenä.
5. Auktoriteetin ja kontrollin samaistumisen ongelma.
6. Vastuullisuuden perustuminen luottamukseen.
7. Vastuun ja etiikan liittyminen keskeisesti toisiinsa.
8. Sisäisen yhtenäisyyden ja ulkoisen orientaation yhdistäminen.

Bovens puolestaan on pyrkinyt samassa tarkoituksessa yhdistämään passiivisen ja aktiivisen vastuun eri puolia monimutkaisissa organisaatioissa harjoitettavan kontrollin kannalta. Bovensin mielestä tietoisuus siitä, että voi joutua vastuuseen tietyistä asioista pakottaa etsimään uusia tapoja estää ennalta vastaavien tilanteiden syntymistä. Vastuun passiivinen puoli, se että voi mahdollisesti joutua vastuuseen, kannustaa ihmisiä käyttäytymään vastuullisesti, olemaan vastuun aktiivisella puolella. Tämän prosessin suuntaisesti kontrolli ja preventio, vastuu ja hyve kulkevat käsi kädessä.³²⁸

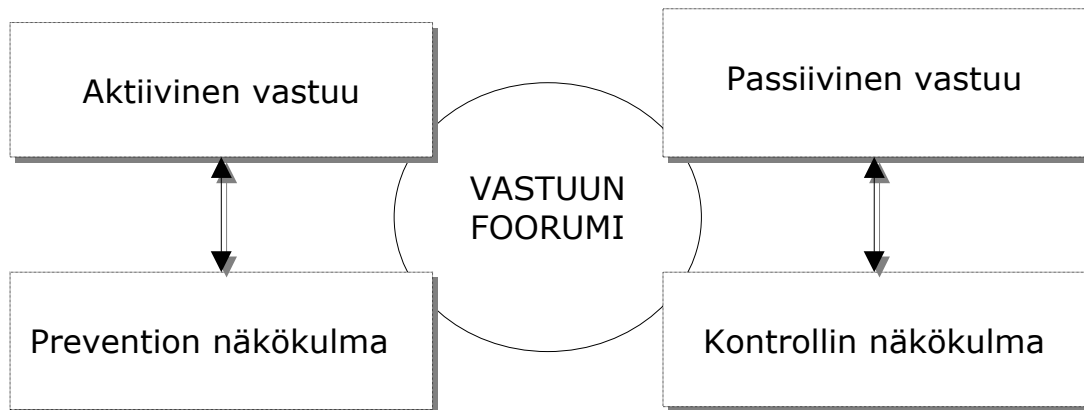
Edellä mainituilla seikoilla on merkitystä toisaalla perinteisten kollektiivisten tai byrokraattisten ohjaus- ja kontrollijärjestelmien uudistamisen ja toisaalla uusien aktiivisen vastuun muotojen etsinnän kannalta. Molemmissa, vastuun passiivisessa ja aktiivisessa puolessa on kysymys yhteisesti jaetun vastuun tai monien käsien vastuun ongelmasta. Käytännössä tämä ilmenee siinä, että organisaatioiden sisällä vastuukysymys voidaan nähdä ongelmattomana, virkamiehen asemaan ja velvollisuuksiin rajattu-

³²⁷ Selznick 1992: 268, 273.

³²⁸ Bovens 1998: 39.

na kysymyksenä. Kun tarkasteluun lisätään vastuun ulkoinen orientaatio, todellinen vastaaminen toiminnan tarkoituksesta ja vaikutuksista, muuttuu vastuun ongelma huomattavasti monitahoisemmaksi. Yleismaailmallinen ongelma on vastuun todellinen kohdentuminen aina yksilötasolle saakka.

Seuraavassa kuvassa on hahmotelma aktiivisen ja passiivisen vastuun sekä prevention ja kontrollin yhteyksistä:



Kuva 11. Vastuun foorumi

Kun verrataan toisaalla Bovensin passiivisen ja aktiivisen vastuun yhdistämistä ja toisaalla Selznickin vaatimusta legitimitetistä kriittisenä ja jatkuvana oikeuttamisperusteena auktoriteetin käytölle päästään lähemmäksi käsiteyhdistelmää, jota vaaditaan monimutkaisten organisaatioiden, kuten poliisin julkisen vastuun käsitteellistämässä. Perusongelma on siinä, että kompleksinen organisaatio voi verhoutua monimutkaisuuden taakse. Itse asiassa organisaation itsensä vastuuta voidaan harvemmin perätä, saati osoittaa käytännön ristiriitatilanteissa esimerkiksi yksityisen asiakkaan ja organisaation välillä. Tilanne on tässä suhteessa samankaltainen sekä yksityisissä että julkisissa kompleksisissa organisaatioissa.

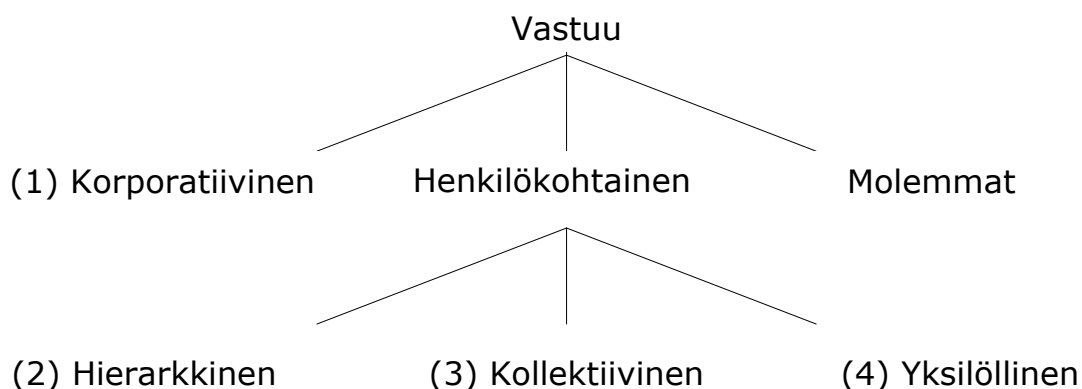
Tässä tutkimuksessa vastuuta tarkastellaan sisäisen ja ulkoisen suuntautumisen tasapainon etsimisenä. Tässä jaottelussa vastuu rakenteellisina ominaisuuksina sijoittuu passiivisen vastuun puolelle edettäessä kohti kononaisvastuun ideaa.

3.5 Vastuu rakenteellisina ominaisuuksina

3.5.1 Vastuun neljä mallia

Byrokraattinen vastuujärjestelmä onkin tunnetuin esimerkki vastuusta rakenteellisena järjestelyinä. Bovens on tarkastellut vastuuta neljän mallin avulla, joita havainnollistetaan seuraavassa kuvassa.³²⁹

³²⁹ Bovens 1998: 50-51.



Kuva 12. Vastuun neljä mallia

Korporatiivinen vastuu tulee kysymykseen monimutkaisten organisaatioiden toiminnan yhteydessä. Niiden vastuun perusta on säädetty useimpien lailla: yritysorganisaatiot, julkiset organisaatiot, instituutiot. Yhteistä kaikille näille toimijoille korporatiivisen vastuun näkökulmasta on se, että niitä kohdellaan modernissa yhteiskunnassa autonomisina toimijoina. Sen lisäksi, että tällainen korporatiivinen elin voi esiintyä luonnollisen henkilön lailla, voidaan samassa yhteydessä vastuun kohteeksi osoittaa myöskin sellaisia luonnollisia yksityisiä henkilöitä, jotka antavat organisaatiolle hahmon. Mikään monimutkainen organisaatio ei toimi itsekseen, vaan niitä koskevien päätösten ja toimintojen takana ovat aina luonnolliset henkilöt, jotka vastaavat myöskin henkilökohtaisesti organisaation puolesta. Vastuun korporatiivista ja henkilökohtaista muotoa voidaan käsitellä yhdessä, kuten kuvassa esitetään (molemmat).³³⁰

Henkilökohtainen vastuu puolestaan saa erilaisia muotoja. Ensiksikin on huomattava, että monimutkaisten organisaatioiden hierarkkinen rakenne merkitsee sitä, että organisaation huipulla on aina joku yksilö. Toimitusjohtajaa, johtokunnan jäsentä, ministeriä, alivaltiosihteeriä tai poliisiylijohtajaa voidaan pitää yksinomaisesti vastuussa edustamansa organisaation johtamiskäyttäytymisestä. Kysymys on vastuun hierarkkisesta mallista, jolla yritetään ratkaista vastuun "monien käsien ongelma". Toisaalta organisaation monimutkaisuutta voidaan pyrkiä hallitsemaan ajatuksella organisaatiosta sen jäsenten muodostamana kollektiivina, jolloin jokainen vastuullinen jäsen kantaa huolta organisaatiosta toimimalla hyveen periaatteella. Kysymys on kollektiivisesta vastuusta. Lopulta kuitenkin jokainen organisaatio menestyy sellaisten yksilöllisten jäsentensä kautta, jotka ottavat luonnostaan henkilökohtaista vastuuta silloin, kun heille annetaan siihen mahdollisuus. Kysymys on yksilöllisestä vastuusta.³³¹

³³⁰ Bovens 1998: 50-52.

³³¹ Bovens 1998: 50-52 sekä Thompson 1987.

On siis olemassa korporatiivista, hierarkkista, kollektiivista ja yksilöllistä vastuuta. Seuraavassa näitä vastuun malleja analysoidaan vastuun sisäisen ja ulkoisen suuntautuneisuuden tasapainon etsimiseksi.

3.5.2 Korporatiivinen vastuu

Julkisen vastuun yhteiskunnallinen toteutuminen kuitenkin edellyttää tasapainoa yhtäällä yksilöllisen vastuun ja toisaalla *korporaatioiden* vastuun välillä. Korporaatioilla tarkoitetaan tässä monimutkaisia julkisia ja yksityisiä yhteenliittymiä. Ackoffin³³² mukaan moderni korporaatio on teollisen vallankumouksen tuotetta. Korporaatio onkin ollut "nerokas keino säävuttaa henkilökohtaista hyötyä ilman henkilökohtaista vastuuta".

Mitä ovat korporaatiot? Ackoff on tunnistanut korporaation käsitteen kehityksessä kolme vaihetta: korporaation näkeminen mekanistisena välineenä, korporaatio organismiin verrattava elollisena olentona ja korporaatio organisaationa. Korporaatiolla mekanistisena koneena ei ollut omaa tarkoitusta, vaan se palveli välineenä omistajiensa hyödyn tavoittelussa. Korporaatio organismina, eliöllisenä kokonaisuutena tarkoitti hengissäpysymistä ja kasvua, jotka seikat muodostuivat päätarkoituksiksi. Kummassakaan käsityksessä korporaatioilla ei katsottu olevan mitään vastuuta esimerkiksi työntekijöitensä kohtaan. Sen sijaan organisaationa korporaation katsotaan olevan vastuussa paitsi sidosryhmilleen myöskin yhteiskunnalle, jonka osana korporaatio on.³³³

Korporatiivista vastuuta tulkittaessa on syytä tuoda esille myös korporatismi, jolla nykyisin tarkoitetaan etujärjestöjen valtaa. Tässä suhteessa poliisihenkilöstön järjestöpoliittinen rooli poliisiorganisaation korporatiiviluonteisen vastuun määrittäjänä saattaa olla hyvinkin merkittävä. Kysymys ei ole enää perinteisestä vaikutusvallasta. Korporatiivista vastuuta voidaan tässä yhteydessä tarkastella työnantajan ja työntekijäjärjestön välisenä suhteena, joka oletettavasti on muodostunut entistä enemmän samaistumiseen³³⁴ perustuvaksi suhteeksi. Poliisiorganisaatiolla ja poliiseja edustavalla työntekijäjärjestöllä voidaan katsoa olevan yhtenevä intressi tulopolitiikkaan sidotuissa virkaehtosopimusratkaisuisissa ja erilaisissa virkajärjestelyissä. Korporatiivisen vastuun näkökulmasta poliisien työntekijäjärjestöstä on tavallaan tullut osa poliisiorganisaatiota. Tällaisessa eri roolien yhteenkietoutumisen tuloksena syntyvässä samaistumisen suhteessa on vastuun näkökulmasta se ongelma, että henkilökohtainen ja kollektiivinen vastuu jäävät taka-alalle.

Korporatiivisessa vastuussa ilmeneekin hyvin kuvaavasti yhteisen vastuun ja monien käsien vastuun ongelma.

³³² Ackoff 1981: 25.

³³³ Ackoff 1981: 48-49.

³³⁴ Harisalo – Stenvall 2001(a): 12-13 sekä Ilmonen et al. 1998.

Bovens³³⁵ korostaa sitä, että olemme siirtyneet sellaisten monimutkaisten organisaatioiden maailmaan, jossa yksilön asema suhteessa näihin korporaatioiksi mielletäviin organisaatioihin on muuttumassa entistä vaikeammaksi. Kysymys on uudesta yhteiskunnallisesta epäsuhtaisuudesta, jossa vastuun osoittaminen organisaatioille itselleen tai näitä edustaville yksittäisille henkilöille ei ole lainkaan yksiselitteistä.

Miten sitten voimme nähdä, että olemme 1900-luvulla siirtyneet monimutkaisten "korporatiivisten" organisaatioiden maailmaan? Bovensin mukaan monimutkaisten organisaatioiden ilmipiirteinä ovat niiden suurikokoisuus, byrokraattinen rakenne ja muodollinen juridinen asema. Ensiksikin, suurikokoisuudella viitataan esimerkiksi henkilöstön, tehtävien ja toimintojen määrään. Tässä yhteydessä on huomattava, että kaikki monimutkaiset organisaatiot, kuten verkostomarkkinointiyhtymykset eivät välttämättä ole kooltaan suuria tai suuret organisaatiot, kuten jalkapallojoukkueiden kannattajakunta, eivät ole monimutkaisia.³³⁶ Suomessa poliisiorganisaatio on muodollisesti hyvinkin hallittavissa oleva kokonaisuus, mutta toimintojen määrällä mitattuna joudutaankin monimutkaisuuden ongelman eteen.

Toiseksi, byrokraattisen rakenteen suhteen on myös otettava huomioon eri näkökantoja, vaikka useimpia monimutkaisia organisaatioita voidaan rakenteeltaan kutsua byrokraattisiksi. Yhteisinä nimittäjinä ovat tarkka työnjako, hierarkkinen johtamis- ja auktoriteettirakenne sekä asiantunteemukseen perustuvan aseman hallussapito-oikeus. Byrokraattisen rakenteen piirteinä voidaan pitää myös vallan keskittämistä harvojen käsiin, toimivallan tarkkaa rajaamista, käyttäytymisen epäpersoonallisuutta sekä sääntöihin perustuvaa rationaalista ja tasapuolista johtamista.³³⁷ Kaikki nämä piirteet näyttäisivät olevan hyvinkin tuttuja poliisiorganisaatiossa ja tulosohjauksen aikana ehkä aikaisempaakin korostuneempia.

Kolmas kompleksisuutta muodostava elementti, muodollinen juridinen asema on merkinnyt sitä, että monista organisaatioista on tullut monessa suhteessa yhteiskunnallisen jalansijan haltijoita luonnollisten henkilöiden lailla.³³⁸ Organisaatioiden olemisala on ajan mittaan muodostunut sellaiseksi, että monista julkisistakin organisaatioista on kehittynyt "oman intressin" haltijoita, ei pelkästään julkisten varojen voittamisen suhteen, vaan myös oman yhteiskunnallisen statuksen ja vaikutusvallan lisäämisen mielessä. Poliisiorganisaatio tuskin tekee poikkeusta tässä hyvin yleisessä kehityskulussa, joka koskee yhtä hyvin julkisia kuin yksityisiäkin organisaatioita. Julkinen ja yksityinen organisaatiotodellisuus luonnollisesti poikkeaa toisistaan ratkaisevasti siinä, että julkisella puolella markkinamekanismi ei suoranaisesti vaikuta organisaation hengissä pysymiseen.

³³⁵ Bovens 1998: 45-46.

³³⁶ Bovens 1998: 10-11.

³³⁷ Weber 1976 sekä Albrow 1970.

³³⁸ Bovens 1998: 11.

Edellä mainitun kaltaisessa kehityksessä ei ole kysymys pelkästään organisaation autonomiasta tai monopoliaseman mukaisesta käyttäytymisestä, vaan taustalla on yksilöllisten ja korporatiivisten intressien sekoitusta mukaan lukien perinteinen yksilöiden välinen valtataistelu. Monessa mielessä kysymys on yhteisesti jaetun tai jakamattoman vastuun ongelmasta, mitä voidaan luonnehtia monella tavoin.

Thompsonin³³⁹ mielestä julkisessa hallinnossa on erityisen vaikeata tunnistaa sitä, kuka on moraalisesti vastuussa poliittisista ja kollektiivisista tuloksista, koska päätösten todelliseen kontribuutioon ovat osallisia entistä useammat tahot ja usealla tavalla.

Tätä jaetun vastuun ongelmaa kuvaa Barnard puolestaan seuraavasti:

*The practical difficulties in the operation of organization seldom lie in the excessive desire of individuals to assume responsibility for the organization action of themselves or others, but rather lie in the reluctance to take responsibility for their own actions in organization ... It is the sense of the justification which lies in the obvious situation which regulates the exercise of the veto by the final authority lies at the bottom.*³⁴⁰

Bovensin mukaan monimutkaisten organisaatioiden henkilöityminen näyttäisi ensi katsomalta olevan ratkaisu monien käsien ongelmaan vastuun jakautumisessa, mutta tosiasiaassa se on saattanut entisestään monimutkaistaa vastuun toteutumisen kriteereitä. Perinteisestihän legaalissa ja moraalissa mielessä ainoastaan yksilön toimia organisaatiokontekstissa voidaan pitää vastuunalaisina. Laillisessa mielessä nykyisin on toki hyväksytty kanta, että yrityksiä voidaan asettaa laittomasta toiminnasta vastuuseen, mutta yksimielisyyttä siitä voidaanko yksilölliseen vastuuseen rinnastettava moraalinen vastuu ulottaa myös korporaatioihin, niin julkisiin kuin yksityisiin, ei ole olemassa.³⁴¹

Poliisiorganisaatioon kohdistettuna kysymys vastuusta monien käsien ongelmana voidaan tulkita monella tavalla. Poliisiorganisaation muodollinen rakenne ja käskyvaltasuhteiden luoma erityisluonne huomioon ottaen poliisihallinnossa ei periaatteessa voisi olla yhteisesti jaetun vastuun ongelmaa lainkaan. Jokaisella organisaatiotasolla kokonaisvastuun tulisi olla keskittynyt yhteen henkilöön ja organisaatiotasojen välinen vastuunjako tulisi olla selvä. Kuitenkaan käytännössä myöskään poliisiorganisaatio ei voi toimia täysin suoraviivaisen vastuun kohdentumisen mallin mukaisesti, vaan todellisuudessa vastuu yksiköiden välillä ja sisällä jakautuu useamman henkilön kesken olipa niistä erikseen mainittu työjärjestyksissä tai ei. Tässä yhteydessä on syytä tietenkin tuoda esille se, että esimerkiksi ri-

³³⁹ Thompson 1987: 40.

³⁴⁰ Barnard 1938: 170-171.

³⁴¹ Bovens 1998: 53.

kostutkinnassa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntö määrittelee poliisivirkamiehen toimivallan ja samalla vastuun hyvinkin yksiselitteisesti suhteessa ulkopuolisiin. Yhteisesti jaetun vastuun ongelmaa ei ehkä pitäisikään lähteä etsimään pelkästään poliisiorganisaation erityisluonteesta tai poliisin ohjausjärjestelmän perusrakenteesta käsin, vaan aktiivista vastuuta ajatellen sellaisesta lähtökohdasta, jossa kysytään:

1. Mikä on organisaation vastuu organisaatiossa työskentelevän henkilön kannalta ja organisaation ulkopuolelta katsottuna (korporatiivinen vastuu)? Voiko organisaatio ottaa vastuuta henkilöstönsä puolesta?
2. Mikä on organisaation ja yksilön yhteisvastuu sekä organisaatiosta itsestään että ulkopuolelta katsottuna (kollektiivinen vastuu)? Edustaako esimerkiksi johdon vastuu jonkinlaista kollektiivista vastuuta organisaation toiminnasta? Vai onko johdon vastuu sittenkin rajattu, ylemmän esimiestason harkinnasta riippuva asia?
3. Mikä on yksilön vastuu organisaation kannalta ja organisaation ulkopuolelta katsottuna (yksilöllinen vastuu)? Onko aina oltava niin, että lopulta vastuu konkretisoituu yksityiseen henkilöön, esimerkiksi yksittäiseen poliisimieheen?

Tässä kohden joudutaan kiinnittämään huomiota vallan ja hierarkkisen auktoriteettijärjestelmän suhteeseen ja siihen kysymykseen, nojaako poliisin ohjaus- ja johtamisjärjestelmä edelleenkin perinteiseen byrokratiamalliin ja erityisen käskynalaisuuden tuomiin lisäpiirteisiin. Paremminkin pitäisi kysyä, miksi poliisi ei olisi nimenomaan byrokratiamallin mukainen organisaatio?

3.5.3 Hierarkkinen vastuu

Hierarkkista vastuuta on tässä tutkimuksessa käsitelty legitimitetin ja auktoriteettijärjestelmän muodossa sekä politiikan ja hallinnon erottamista koskevan keskustelun kautta. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä tuoda lyhyesti esille hierarkkisen vastuun perusolemus nimenomaan siitä näkökulmasta, miten se edistää vastuuta hyveinä. On muistettava, että on olemassa kahdenlaista hierarkkista vastuuta: hierarkkinen vastuu mallina tai vastuun kaaviona (accountability) ja sen vastakappale, hierarkkinen vastuu henkilöiden välisinä suhteina (responsibility). Hierarkkisen vastuun mallin taustalla on ajatus sen soveltumisesta kaikille, *one for all*. Tämä "yksi vastuujärjestelmä kaikkien puolesta" on kehittynyt yhtäällä vallan jakamisen pelosta ja toisaalla sen keskittämisen yksiselitteisyydestä, kuten Woodrow Wilson³⁴² on todennut:

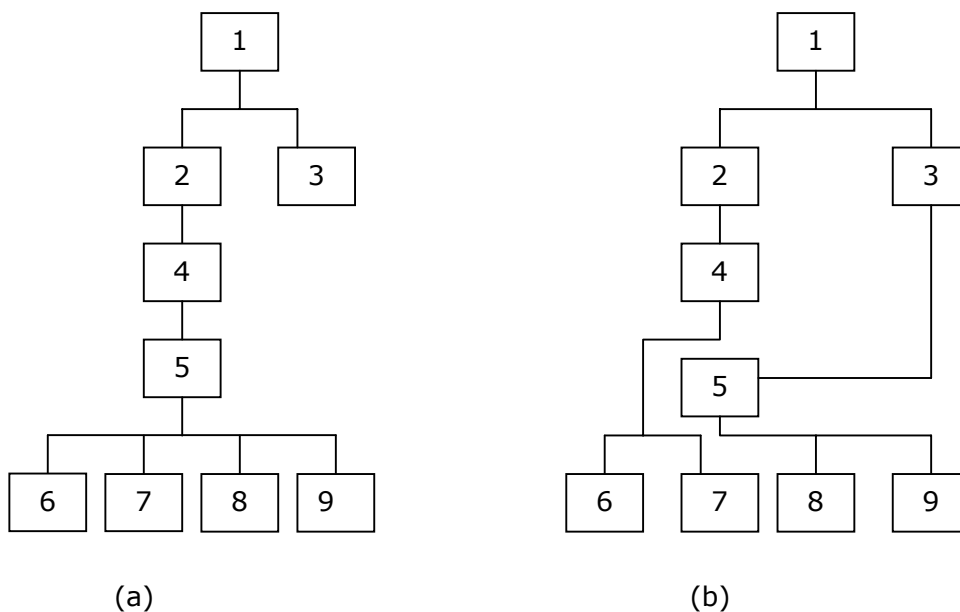
"There is no danger in power, if only it be not irresponsible. If it be divided, dealt out in shares to many, it is obscured; and if obscured it

³⁴² Wilson 1925 (1887): 148-149.

is made irresponsible. But if it be centred in the heads of the service and in heads of branches of the service, it is easily watched and brought to book."

Hierarkkisen vastuun idea on juuri siinä, että on olemassa "jokin", mikä on hierarkia itsessään. Hierarkkisen vastuun mallissa on kysymys myös vastuun pyramidista, mikä seikka on nähtävissä tämänkin päivän julkisissa organisaatioissa. Vastuun pyramidi tarkoittaa samalla byrokratiamalla, joka edustaa loogista tulosta länsimaisen filosofian perinteessä³⁴³.

Vastuun pyramidin huipulla on aina yksi henkilö, joka vastaa paitsi siitä, että organisaation osat pysyvät koossa myöskin organisaation vastuullisuudesta sen ulkopuolelle. Käytännössä hierarkkisen vastuun malli saa kuitenkin erilaisia muunnelmia. Ackoff³⁴⁴ on kuvannut väitettyä (a) ja todellista (b) hierarkiamallia seuraavasti:



Kuva 13. Hierarkkisen vastuun ongelma

Tämä yksinkertaistettu asetelma havainnollistaa sitä, että hierarkkisen vastuun ketjussa pyramidin huipulla olevan on todellisuudessa mahdollonta kontrolloida täydellisesti pyramidin pohjalla olevien toimia. Vastuun ratkaisuna onkin hierarkkinen käskyty- ja raportointijärjestelmä, jossa aina ylempi siirtää asian tai ongelman alemmalle ja alempi raportoi ylemmälleen. Yksityisissä taloudellista hyötyä tavoittelevissa organisaatioissa vastuu voi olla määriteltävissä melko yksiselitteisesti: kukin tietää mitä on tehtävä ja mistä on vastattava ylemmälle tasolle. Tulos mitataan rahassa ja esimerkiksi johdon vastuu määritellään sen mukaisesti, vaikka varsinainen tulos tehtäisiinkin operatiivisella tasolla. Sen sijaan julkisissa organi-

³⁴³ Godfrey - Madsen 1998: 691.

³⁴⁴ Ackoff 1981: 89.

saatioissa toiminnan tavoitteena ei useinkaan ole taloudellinen tulos, josta syystä esimerkiksi poliisin lääninjohdon tai poliisilaitoksen asettaminen taloudelliseen vastuuseen on täysin toisenlainen kysymys kuin yksityisissä organisaatioissa. Määrärahahekyksissä pysymisessä on kuitenkin kysymys enemmän muusta kuin varsinaisesti taloudellisesta vastuusta. Kysymys on tässäkin suhteessa nimenomaan hierarkkisesta vastuusta. Sen sijaan julkisissa organisaatioissa voidaan puhua toiminnallisten ja taloudellisten näkökohtien yhdistämisestä, mutta silloinkaan "taloudella" ei tarkoiteta samaa mitä yksityisissä organisaatioissa. Julkisella puolella talouden merkitys on voimavarojen tehokkaassa käytössä julkisten tarkoituserien toteutumiseksi mahdollisimman hyvin.

Julkisissa organisaatioissa vastuun toteutuminen edellyttää erityisesti sitä, että hierarkkisen vastuun molemmat vastakappaleet sopivat yhteen. Mikäli vastuun hierarkkinen malli ei ole hallittavissa tai todettavissa, ei vastuu toteudu myöskään henkilötasolla ja päinvastoin. Juuri tässä piilee hierarkkisen vastuun ongelma: vastuun pyramidin tulisi toimia tosiasiallisestikin, faktisesti. Erityinen haaste kohdistuu johtoon ja johtamiseen, mutta tähänkin on liian yksiselitteisenä ratkaisuna suhtauduttava varauksellisesti. Tähän seikkaan paneudutaan myöhemmin strategisen vastuun edellytysten tarkastelun yhteydessä.

Hierarkkinen vastuu luo kuitenkin kantavan puitteiden poliisin vastuulle hyveinä. Olennaisinta on nähdä se, että hierarkkinen tai byrokrattinen vastuujärjestelmä ei ole riittävä vastuuperusta poliisin toiminnalle ja sen vastuullisuudelle. Hierarkkisesta vastuusta on laajennuttava kohti yksilöllistä vastuuta, joka on hierarkkisenkin vastuun toteutumisen perusedellytys myös poliisiorganisaatiossa.

3.5.4 Kollektiivinen vastuu

Kollektiivisen vastuun ydinajatus on siinä, että jossakin yhteisössä, kuten poliisissa vastuu muodostuu sellaiseksi käsitteeksi, jonka puolesta kaikki toimivat, *all for one*. Hierarkkisessa vastuussa hierarkia on se tekijä, johon vastuu nojaa ja jossa poliisiorganisaatio voidaan nähdä sosiaalisena instituutiona (*gesellschaft-periaate*). Sen sijaan kollektiivisessa vastuussa poliisiorganisaatio ymmärretään enemmän persoonallisena yhteisönä (*gemeinschaft-periaate*).³⁴⁵

Kollektiivisella vastuulla on organisaatiotodellisuudessa huono kaiku. Totta onkin, että kollektiivisessä vastuussa vaarana on vastuun jääminen abstraktitasolle. Kuitenkin on muistettava, että hierarkkisen vastuun välttämättömyydestä huolimatta organisaatiot eivät todellisuudessa toimi niin kuin niiden oletetaan tai toivottaisiin toimivan. Kollektiivista toimintaa ja kollektiivisia toimijoita esiintyy organisaatioissa luonnostaan.

³⁴⁵ McSwite 1997: 42.

French³⁴⁶ on tunnistanut kahdenlaisia kollektiivisia ryhmiä:

1. "Kasaumakollektiivi", jonka identiteetti on ainoastaan yksittäisten jäsenten identiteettien summa.
2. "Rykelmäkollektiivi", jonka identiteetti on enemmän kuin sen yksittäisten jäsenten identiteettien summa ja jonka identiteetti ei välittömästi muutu, vaikka jäsenkunnassa tapahtuisi muutoksia.

Poliisi kollektiivina on selvästikin yhdistettävissä jälkimmäiseen ryhmään. Ministerien ja virkamiesten vaihtuminen ei välittömästi muuta tällaisen yhteisön identiteettiä eikä päätöksentekoproseduureja. Poliisiyhteisöä voidaan luonnehtia myös siten, että sisäinen päätöksentekomenettely ja sen muovaama käytäntö ovat ainakin osittain riippumattomia siitä, mitä roolia yksittäiset virkamiehet näyttelevät. Tästä on johdettavissa ajatus siitä, että poliisiorganisaatiolla voisi olla sellaista kollektiivista vastuuta, joka ei ole palautettavissa pelkästään kollektiivin jäsenten yksilölliseksi vastuuksi. Siihen kontekstiin, että kollektiivin vastuu toteutuisi ainoastaan yksilöiden kautta. Kollektiivisen vastuun havainnollistamiseksi voidaan esimerkiksi kysyä, voidaanko yksilöitä pitää vastuussa sellaisista teoista, jotka on tullut kollektiivisiksi. Esimerkiksi jalkapallojoukkueen kannattajien mellakointi voi olla sellainen vastuun kohde, jota tulkitaan kollektiivina.

Bovens³⁴⁷ on tunnistanut kirjallisuudesta kollektiiviselle vastuulle ainakin kaksi merkitystä:

1. Kollektiivin vastuu osassa kollektiivin kokonaisuutta sen omasta käytöksestä.
2. Henkilökohtainen vastuu osassa kollektiivin yksilöjäsenten käytöksestä kollektiivin kokonaisuuden nimissä.

Ensimmäinen kollektiivisen vastuun merkitys on lähellä korporatiivista vastuuta. Toisessa merkityksessä korostuu henkilökohtaisen vastuun osuus organisaation toiminnassa ja ryhmien käyttäytymisessä. Henkilökohtainen vastuu voi toteutua yhteisön tai kollektiivin nimissä, mikä ei kuitenkaan tarkoita henkilökohtaisen vastuun ottamista kollektiivin toiminnasta.

Bovensin mukaan tämän tyyppinen kollektiivisen vastuun luonnehtiminen edellyttää huomattavia muutoksia legaalisisessa ja moraalisisessa käytännössämme.³⁴⁸ Legaalisisessa mielessä poliisiorganisaatio on vastuun objekti: sen toiminnan normatiivisia perusteita arvioidaan laillisuusvalvonnan kautta. Toisaalta poliisiorganisaatio on legaalisisessa mielessä myös vas-

³⁴⁶ French 1984: 5-18 sekä Bovens 1998: 93.

³⁴⁷ Bovens 1998: 96.

³⁴⁸ Bovens 1998: 104-105.

tuun subjekti: poliisitoiminta perustuu lakiin ja sitä harjoitetaan nimenomaan kollektiivisessa mielessä. On muistettava, että poliisilaki antaa poliisille tietoisesti kollektiivisen riskinottomuuden, jonka perusteella mahdollinen poliisin toiminnan yhteydessä kansalaisille aiheutunut vahinko korvataan valtion varoista. Kun poliisitoiminta on kollektiivisen kokonaisuuden nimissä toimimista, asettaa se henkilökohtaiselle vastuulle erityisiä vaatimuksia, jotka toteutuvat erityisesti hyveiden kautta. Toisin sanoen poliisiorganisaation kollektiivinen vastuu tulisi olla legaaliossa mielessä siten julkilausuttua, että kollektiivisen vastuun idean taakse ei voitaisi piiloutua.

Toinen tosiasiallisen kollektiivisen vastuun julkituloa edistävä seikka on poliisiorganisaation sovittaminen sellaiseen muotoon, joka mahdollistaa kollektiivisen ja henkilökohtaisen vastuun yhteisesiintymisen. Kun poliisiorganisaation rakennetta on muokattu hallinnollisilla syillä ja samalla perusteltu toiminnallisilla syillä ilmenee tässä ristiriita, joka peittää kollektiivisen ja henkilökohtaisen vastuun yhteyden. Monien organisaatioteoreetikkojen³⁴⁹ mukaan olemme kuitenkin menossa väistämättä suurimuotoisista organisaatioyksiköistä kohti pienempiä horisontaalisesti rakentuneita verkosto-organisaatioita.

3.5.5 Yksilöllinen vastuu

Kollektiivinen vastuu on luonnehdittavissa yritykseksi laajentaa vastuun rakennetta. Korporatiiviselle vastuulle läheisenä ajatuksena kollektiivisessä vastuussa on erityisesti se, että organisaatio organisaationa voisi kantaa vastuuta, se voitaisiin saattaa vastuuseen ja se voisi itse ottaa vastuuta. Olennaisinta kuitenkin kollektiivisessä vastuussa on sen yksilöllinen ulottuvuus, mikä korostaa vastuullista toimintaa ja mikä lopulta on yksilöiden käsissä erilaisista vastuuproseduureista riippumatta.

Yksilöllisen vastuun idea on siinä, että kukin vastaa itsestään, *each for himself*. Kun korporatiivista, hierarkkista, kollektiivista ja yksilöllistä vastuuta on pohdittu samassa yhteydessä on päädytty siihen, että yksilöllinen vastuu on kaikkein lupaavin vastuun muoto. Kuten Thompson on todennut:

*.... The pursuit of personal responsibility provides the best foundation for understanding the role that human agency plays in good and bad government, and the strongest base for enhancing the accountability that democracy should demand of officials of government.*³⁵⁰

Poliisin vastuuketjussa vastuu jakautuu pieniin osiin, joista jokainen henkilö vastaa parhaan kykynsä mukaan. Yksilöllinen vastuu rajautuu omaan osuuteen suuressa kokonaisuudessa. Kun johtamisen kehittämiseen on

³⁴⁹ Mintzberg 1979 sekä Peters - Wright 1996.

³⁵⁰ Thompson 1987: 65 sekä Bovens 1998: 106.

myöskin poliisiorganisaatiossa kiinnitetty erityistä huomiota on väistämättä törmätty vastuun käsitteen rajoittuneisuuteen. Kokonaisvastuuta ei voida paikata millään johtamisproseduurilla, vaan ainoa todellinen keino on yksilöllisen vastuun lisääminen kokonaisuudesta, mikä on erityisesti tulos- ja tavoitekeskustelujen alkuperäinen tarkoitus.

Ikosen³⁵¹ mukaan kuitenkin missään tulos- ja tavoitejohtamismallissa ei ole pystytty ratkaisemaan kommunikaatio- ja käyttäytymisprosessin roolia ja merkitystä johtamistapahtumassa. Ikosen mielestä pitäisi päästä kohti sellaista prosessilähestymistapaa, jossa ihmisen tietoisuutta lujitetaan. Ideana on suhdeteoria, jossa oletuksena on se, että ihmisellä on työssä halu sellaiseen yhteistyöhön, jossa palvelukset ja vastapalvelukset tietoisesti toteutettuna johtosuhteissa ovat suunnilleen tasapainossa tai eivät pitkällä aikavälillä ole liian epäsymmetrisiä. Vastakohtana on pakkokeinojen, sanktio- ja auktoriteettijärjestelmän käyttö.

Ikonen puhuu vastasuhteiden kokemismahdollisuuksien lisäämisestä. Näitä mahdollisuuksia voi sisältyä itse työhön, tehtäviin, tavoitteisiin ja seurantaan eri järjestelyillä. Erityisen tärkeitä ovat kommunikaatio-, käyttäytymis- ja kehittämisprosesseihin liittyvät keinot. Johtajalla ja esimiehellä on oltava sopivia integraatiohetkiä. Johtamistapa ei saa olla yliaktiivinen, mutta ei myöskään "antaa mennä" tyylinen. Työyhteisössä on sovellettava ensisijaisen esimiehen periaatetta, ei johtamista välikäsien kautta. Samoin periaatteena on oltava se, että esimiesvastuu laajenee koskemaan myös integraatiohetkiä. Ihmiskuva olisi saatava positiiviseksi.³⁵²

Kaikki nämä Ikosen mainitsemat elementit liittyvät yksilöllisen vastuun mahdollisuuksiin myöskin poliisiorganisaatiossa. Perimmäisenä tarkoituksena olisi se, että kokonaisvastuun kannalta strategisen tason vastuu ja operatiivisen tason vastuu tähtäävät samaan päämäärään. Kun johtaminen on poliisihallinnossa nostettu avainasemaan voitaisiin johtamisen kehittämistä tarkastella nimenomaan kokonaisvastuun rakentamisen, ei jakamisen, näkökulmasta. Tämä näkökulma siirtäisi myöskin huomion poliisin vastuuketjun kehittämisessä pois vastuun rakennelmista kohti laajalaisempaa vastuun käsitettä, jossa korporatiivinen, hierarkkinen, kollektiivinen ja yksilöllinen vastuu eivät ole ristiriidassa keskenään. Tämä tarkoittaa myöskin sitä, että poliisin julkinen vastuu voi toteutua paremminkin hyveiden kautta kuin raskaan vastuurakennelman peittämänä. Yksilöllisen vastuun ja sitä kautta organisaation kokonaisvastuun, korporatiivisen vastuun edistämiseksi keskeistä on huomion kiinnittäminen ihmisiin yksilöinä. Suomessa poliisille on kuvaavaa pitkä työssäpysymisaika, mikä on tulkittavissa yksilöllistä vastuuta korostavaksi tekijäksi. Pitkä ura ja yksilöllinen vastuun ankkuroituvat toisiinsa.

³⁵¹ Ikonen 1985: 113-118.

³⁵² Ibid.

Schein³⁵³ on luonut käsitteen ura-ankkuri, missä yksilöiden urakehitystä tarkastellaan tarpeita ja motivaatiota laajempuna kysymyksenä. Ura-ankkuri on se pysyvä osa minäkuva, arvoja ja motiiveja, mistä henkilö ei luovu vaikeankaan valinnan hetkellä. Tässä kuvastuu yksilöllisen vastuun merkitys organisaatioiden toiminnassa.

Korporatiivista, hierarkkista, kollektiivista ja yksilöllistä vastuuta on edellä tarkastelu rakenteellisina järjestelyinä, mutta kaikissa neljässä vastuun mallissa on yhteisenä nimittäjänä henkilökohtainen suhde vastuuseen.

3.6 Vastuu yksilön ja organisaation suhteena

3.6.1 Vastuun yhdentymisen ongelma

Poliisin vastuuta pohtivassa tulkinnassaan Reiner³⁵⁴ tuo esille kaksi kilpailevaa näkemystä, jotka ovat hallinneet tieteellistä keskustelua Isossa-Britanniassa. Ensiksikin on olemassa interaktionistinen traditio, jossa on laajasti omaksuttu kanta, että muodolliset säännöt ovat ensisijassa esityksellisiä.³⁵⁵ Ne ovat toiminnan perustelun ulkoisia ilmauksia, mutta eivät todellisuudessa vaikuta poliisin käytännön toiminnassa. Tämän henkilöiden välisiä suhteita painottavan interaktionistisen näkemyksen mukaan poliisin alakulttuuri on avainsana pyrittäessä ymmärtämään poliisitoimintaa. Tätä muodollisia sääntöjä kohtaan tunnettua skeptisismiä on kuvattu seuraavasti:

*"Sociologist of the police have tended to treat the notion of legality as unproblematic, not because they assume the police operate according to these principles, but rather because they assume the opposite, that they are largely irrelevant in practice."*³⁵⁶

Toinen Reinerin esille tuoma näkemys, joka ilmenee poliisin vastuuta käsittelevästä kirjallisuudesta on strukturalismi. Päinvastoin kuin interaktionistinen näkemys, joka on kiinnostunut poliisin rivimiehistön alakulttuurista kiinnittää strukturalistinen näkemys huomiota johtaviin poliisiupseereihin, tuomareihin ja lainsäädännön heikkouksiin sovitettaessa lakia ja poliisikäytäntöjä toisiinsa. Näitä kahta näkemystä poliisin vastuuseen liittyvien ongelmien alkuperästä ei voida pitää toistensa vastakohtina. Interaktionistinen näkemys korostaa yksilöiden vastuullisen käyttäytymisen merkitystä, mutta samalla kiinnittää huomiota myös yhteisöllisyyteen organisaatiokulttuurin muodossa. Strukturalistinen näkemys yrittää puolestaan etsiä vastausta vastuukysymyksiin enemmän poliisiorganisaation auktoriteettirakenteesta ja ulkoisesta sääntelyjärjestelmästä pystymättä

³⁵³ Schein 1999 sekä Salmi 2001: 171-172.

³⁵⁴ Reiner 1993: 214.

³⁵⁵ Manning 1988 sekä Holdaway 1979.

³⁵⁶ Reiner 1993: 215.

kuitenkaan osoittamaan adekvaatisti vastuun muodostumisen laajempia yhteiskunnallisia yhteyksiä.³⁵⁷

Molemmat näkemykset heijastavat monin tavoin ilmenevää käytäntöä, jonka taustalta on tunnistettavissa myös tieteellisessä keskustelussa esille nousseita peruskysymyksiä vastuuongelman suhteen. Yksi tällainen filosofia ja etenkin sosiologiassa esille nouseva kysymys on subjektin ja objektin asema yhteiskunnallisen kokonaisuuden muodostumisessa. Giddensin³⁵⁸ mielestä funktionalismi ja strukturalismi ovat olleet samoilla linjoilla siinä, että ne tarkasteluissaan antavat etusijan objektille toimivan subjektin asemasta asettamalla rakenteen toiminnan edelle. Kokonaisuuksista tulee objektien kaltaisia, jotka säätelevät toimivien subjektien, yksilöiden käyttäytymistä. Yhteiskunta nähdään sen jäsenten kannalta ulkoisena:

"Yhteiskunnasta tulee tässä käsityksessä estävä ympäristö, jossa toimijat liikkuvat ja joka ehdollistaa heidän käyttäytymistään paineenkaltaisten vaikutustensa kautta."

Subjektin ja objektin kaksijakoisuutta on pyritty ymmärtämään yhteiskuntajärjestelmän kiinteyttä ylläpitävinä normatiivisina arvoina, jotka syntyvät kahdella tasolla:

1. Persoonallisella tasolla sisäistetyt arvot tarjoavat motiiveja ja tarveiloja, jotka saavat toimijan toimimaan;
2. Sosiaalisen järjestelmän tasolla samat arvot institutionalisoituvat normeiksi ja johtavat moraaliseen yhteisymmärrykseen.³⁵⁹

Tämän mukaisesti olisi saavutettavissa sellaista keskinäistä yhdentymistä, joka perustuu yleisten legitimoivien arvostandardien ja yhteiskunnan jäsenten "järjestyneiden" motiivien rinnakkaisuuteen.³⁶⁰ Tällainen yksilön ja yhteiskunnan keskinäinen yhdentyminen merkitsee tosiasiasa subjektin ja objektin kaksijakoisuutta. Giddensin³⁶¹ mielestä tulisi päästä vastuuta yhdentävään subjektin ja objektin kaksinaisuuteen, jossa yksilöiden ominaisuuksia ja yhteiskunnan rakenteita ei nähdä toisistaan erillisinä asioina:

"Merkityksen muodostumisessa on kysymys rakenteen uutta luovista ominaisuuksista ja merkitys kytkeytyy juuri tältä kannalta rekursiivisesti merkitysten välittymiseen yhteiskunnallisessa vuorovaikutuksessa".

³⁵⁷ Reiner 1993: 216.

³⁵⁸ Giddens 1979: 89-90.

³⁵⁹ Giddens 1979: 91 sekä Parsons 1949.

³⁶⁰ Giddens 1979: 142-143

³⁶¹ Ibid.

Kuinka tällaista vastuun keskinäistä yhdentymistä voidaan käytännössä tavoitella? Tämä tutkimuksen läpikäyvänä ajatuksena on vastuun sisäisen ja ulkoisen suuntautuneisuuden tasapaino, joka samalla merkitsee vastuun passiivisen ja aktiivisen puolen yhdentymistä. Passiivinen ja aktiivinen vastuu ovat vastuun käsitteellisen pohdinnan kaksi näkökulmaa. Passiivinen vastuu viittaa asioiden ja tapahtumien jälkikäteiseen toteamiseen, mitä seikkaa edelleenkin on pidettävä tärkeänä julkisten organisaatioiden vastuun toteutumisessa. Vastuulla yksilöiden ja eri positioiden suhteita koskevinä järjestelyinä on merkitystä vastuun ennakkolisessä toteutumisessa. Esimerkiksi byrokraattinen vastuujärjestelmä voidaan nähdä organisaation ulkopuolelta katsottuna erityisen tärkeänä puitrakennelmana vastuun ennakkoehtojen julkiselle näkymiselle.

Mitä aktiivisella vastuulla on tarkoitettu? Bovens³⁶² on päätenyt pohdinnoissaan seuraavaan viiteen luokkaan aktiivisen vastuun edellytyksistä:

1. *Riittävä havainto uhkaavista normirikkomuksista.* Tämä tarkoittaa riittävää punnintaa keskenään konfliktissa olevien normien ja intressien välillä. Vastuullinen käyttäytyminen voi joskus muodostua tiettyjen normien harkitusta rikkomisesta tarkoituksena estää jonkin toisen normin rikkominen. Tällaisessa tilanteessa riittävä havainto vallitsevista olosuhteista on välttämätön ehto vastuulliselle käyttäytymiselle. Esimerkiksi tapauksessa, jossa autossa oleva kanssamatkustaja on menehtymäisillään sydänkohtaukseen, tosiasia on, että kiirehtiminen sairaalaan välittämättä liiaksi nopeusrajoituksista voi olla merkki vastuuntunnosta. Hengen pelastaminen menee etusijalle liikennesääntöjen noudattamiseen nähden. Tällaisessa tilanteessa on kuitenkin oltava tietoinen kaikista relevanteista näkökohdista, jotta vastuullisen käyttäytymisen vaatimukset täyttyvät. Tilanteen mukaista ongelmallisuutta kuvaa se, että jos edellä mainitun esimerkin mukainen sairaustapaus todettaisiinkin sairaalaan saavuttua yksinkertaisesti nukahtamiseksi, vaikka autonkuljettaja oli tulkinnut sen sydänkohtaukseksi, olisi vastuun arviointi täysin toisenlaista. Bovensin mukaan vaatimus riittävästä havainnosta normirikkomuksen todennäköisyydestä tuottaa ainakin neljä kysymystä:

- Mitkä normit ovat vaarassa tulla rikotuiksi?
- Mikä on näiden normien merkitys?
- Kuinka suuri on niiden rikkomisen mahdollisuus?
- Kuinka vakavia rikkomuksen seuraukset saattaisivat olla käsillä olevassa konkreettisesti tapauksessa?

Näihin kysymyksiin vastaamisessa joudutaan tasapainottamaan tapahtumien ja tilanteiden vakavuutta ja mahdollisten normirikkomusten todennäköisyyttä. Tämän tyyppinen kysymyksenasettelu aina edeltää vastuullista toimintaa ja voidaankin todeta, että tässä kohden passiivisen ja aktiivisen vastuun muodot yhtyvät. Riittävän havainnon vaatimus vastuullisen

³⁶² Bovens 1998: 34-35.

toiminnan ennakoedellytyksistä on erityisen tärkeä seikka esimerkiksi määriteltäessä moitittavuuden astetta.

2. *Seurausten pohdinta.* Tämän elementin välttämättömyys ilmenee ainakin epäsuorasti edellä olevista neljästä kysymyksestä. Bovensin mielestä "seurauksilla" on kunniapaikka hyveisiin perustuvan vastuun sanastossa. Vastuullisen ihmisen päätöksenteossa päätösten mahdollisten seurausten rooli on keskeisessä asemassa. Erityinen huomio kiinnittyy siihen, mitä vaikutuksia seurauksilla on muihin ihmisiin. Vastuullinen autonkuljettaja ei ota huomioon pelkästään itseään ja autoaan, vaan ajaa tavalla, joka turvaa sen, että myös kanssamatkustajat ja muut tienkäyttäjät pääsevät päämääräänsä yhtä hyvin. Tällä elementillä on vahvasti utilitaristinen luonne, koska siinä on kysymys vaihtoehtojen etsimisestä ja painotuksesta laskelmoimalla toiminnan seurausten vaikutuksia suhteessa kaikkien osallisten intresseihin. Tilanne voi kuitenkin joskus olla sillä tavalla selvempi, että huomion kiinnittäminen seurauksiin itsessään aiheuttaa ihmisissä velvollisuuden tunteen rikkoa tiettyjä normeja tai saa unohtamaan tiettyjä velvollisuuksia.³⁶³

Tieteenfilosofiassa kaikki eivät kuitenkaan hyväksy huomion kiinnittämistä toiminnan seurauksiin vastuullisuuden tulkinnassa. Bovens ottaa tästä esimerkkinä deontologit, kuten puritaaniset kantilaiset filosofit, jotka tulkitsevat tarkkaan ottaen esimerkiksi Vanhan Testamentin käskyä totuuden puhumisesta tai toisena ryhmänä periaatteelliset pasifistit, jotka eivät missään olosuhteissa hyväksy väkivaltaa. Yhteistä näissä suhtautumisvoissa on se, että heidän päätöksissään periaatteellisen asenteen seurauksilla ei ole ratkaisevaa roolia. Heille vastuu hyveenä on kysymys ensi sijassa omantunnon puhtaudesta ulkoisten vaikutusten ollessa toissijaisia.³⁶⁴

Weber kutsuu tällaista lähtökohtaa termillä *gesinnungsethisch*, asettuen vastakkaisen, toiminnan seurauksiin keskittyvän asenteen kannattajaksi:

*der verantwortungsethischen: dass man für die (voraussehbaren) Folgen seines Handelns aufzukommen hat.*³⁶⁵

Weberille esimerkiksi poliitikko tai johtava virkamies, joka ottaa vastuuta politiikkansa tuloksista on aidosti vastuullinen poliitikko.³⁶⁶ Vastuu poliitikan tuloksista on nähtävä niin laajassa inhimillisiin valintoihin liittyvässä kuin suppeassa puoluepoliittisessa mielessä.

3. *Autonomia.* Pystyäkseen toimimaan vastuullisesti henkilön on usein oltava riippumaton autonomisessa, itsemääräävässä mielessä. Bovens ni-

³⁶³ Bovens 1998: 35.

³⁶⁴ Ibid.

³⁶⁵ Weber 1977 (1919): 58-58.

³⁶⁶ Bovens 1998: 35.

mittää tätä peilikuvaksi moitittavuudelle, jota pidetään passiiviseen vastuuseen kuuluvana vastuullisuuden kriteerinä. Autonomialla on sekä sisäinen että ulkoinen puolensa. Sisäisesti vastuullinen henkilö on sellainen, joka kuuntelee muiden neuvoja ja käskyjä, mutta joka toimii ja lopulta päättää asioista omalla vastuullaan ja oman havaintonsa ja normikäsityksensä perusteella. Sitä, joka ainoastaan reagoi siihen mitä muut sanovat ja jättää oman harkintansa tarkastelun ulkopuolelle, ja joka tottelevaisesti tekee kaiken mitä muut vaativat hänen tekevän ei voida useinkaan pitää vastuullisena.

Ulkoinen näkökohta autonomian suhteen tarkoittaa sitä, että olosuhteissa on myös tosiasiallisesti oltava riittävästi tilaa missä toimia riippumattomasti. Joku, jonka toimintavapaus on täysin rajattu ja jota ei voida moittia siitä että on joutunut laittamaan itsensä tähän tilanteeseen, ei voida kovin helposti syyttää vastuuttomasta käytöksestä. Autonomia-kriteerin kohdalla vastuu hyveenä koskettaa läheisesti vastuuta tehtävävelvollisuutena. Mitä enemmän tehtävävastuuta jollakin on, sitä tärkeämmäksi muodostuu vastuun tunne tosiasiallisena vastuun arviointikriteerinä. Toisaalta mitä enemmän tarvitaan vapaata tilaa päätöksenteolle rajatun tehtävän suhteen, sitä suurempi mahdollisuus on myös vastuuttomaan käyttäytymiseen erehdyksen ja velvollisuuksien rikkomisen muodossa.³⁶⁷

4. *Todistettavaan ja johdonmukaiseen sääntöön perustuva käyttäytyminen.* Tähän luokkaan kuuluu kolme läheisesti toisiinsa liittyvää elementtiä. Ensiksikin vastuullinen henkilö toimii heti aluksi omaksumiensa normien ja arvojen pohjalta, ei tunneimpulssien, äkkinäisten tuntemusten tai voimakkaan vaiston perusteella. Tämän toteaa Barnard seuraavasti:

*Responsibility ... is the power of a particular private code of morals to control the conduct of the individual in the presence of strong contrary desires or impulses.*³⁶⁸

Hyvä tarkoitus ja korkea moraalit eivät kuitenkaan itsessään riitä vastuun tunteen muodostumiseen, vaan toisena elementtinä on kysymys konkreettisesta käyttäytymisestä. Vastuullinen käyttäytyminen ei ilmene hienojen sanojen kautta, vaan todellisesta käyttäytymisestä konkreettisissa tilanteissa:

*The point is that responsibility is the property of an individual by which whatever morality exists in him becomes effective in conduct.*³⁶⁹

Kuten Barnard toteaa, ainoastaan toiminnallamme osoitamme, ketä ja mitä olemme. Bovensin mielestä tarvitaan vastuullisen toiminnan kolmas

³⁶⁷ Bovens 1998: 36.

³⁶⁸ Barnard 1938: 263.

³⁶⁹ Barnard 1938: 267.

elementti, joka on juuri sitä, että kysymyksessä oleva käyttäytyminen on käsitettävissä ja todettavissa ulkopuolistenkin taholta. Johtaja, joka ei osaa selittää sitä, miksi hän on tehnyt tietyn päätöksen, mihin sääntöihin hän perustaa toimintansa tai joka näennäisesti vastaaviin tilanteisiin verrattuna päätyy täysin erilaisiin päätöksiin, häntä ei mielellään voida kutsua vastuulliseksi johtajaksi. Muiden täytyy paitsi olla kykeneviä ymmärtämään tietyn käyttäytymisen syy, myös olemaan kykeneviä nojautumaan mahdollisessa vastaavassa omassa käytöksessään siihen.³⁷⁰ Tätä vaatimusta voidaan tulkita myös niin, että vastuulliselta johtajalta edellytetään erityistä argumentointia toiminnan ja käyttäytymisen uskottavuuden varmistamiseksi.

5. Roolivelvoitteiden ottaminen vakavasti. Pystyäksemme arvioimaan jonkun käyttäytymisen vastuullisuutta on tiedettävä esimerkiksi se, missä virassa tietty henkilö on, mitä tehtävää hän suorittaa tai minkälainen sosiaalisen rooli hänelle on varattu ja minkälaisia velvoitteita näistä kaikista seuraa. Läntisissä liberaaleissa demokratioissa esimerkiksi tuomarin vastuu on täysin erilainen verrattuna esimerkiksi oikeusministerin tai parlamentin jäsenen vastuuseen. Virkamiehen vastuullinen toiminta riippuu suuressa määrin juuri siitä tehtävästä, jota hän suorittaa organisaatiossaan. Roolin mukaista velvollisuutta pidetään yhtenä merkittävimpänä kriteerinä vastuulliselle toiminnalle, mutta roolivelvoitteiden kirjaimellinen ja tunnollinen täyttäminen ei kuitenkaan aina johda vastuulliseen käyttäytymiseen. Vastuullisuus hyveenä ei aina tarvitse olla sidoksissa henkilön rooliin ja siitä seuraaviin velvollisuuksiin.³⁷¹ Aristoteelinen lähestymistapa³⁷² korostaa positiivisesti hyveellisen käyttäytymisen merkitystä vastuullisuuden toteutumisessa niin yksilöiden keskuudessa kuin monimutkaisissa organisaatioissa.

Bovensin³⁷³ esittämät *viisi kriteeriä* voivat toimia tämän myönteisen arvion muotoilussa. Ensiksikin käyttäytymistä voidaan nimittää vastuulliseksi, jos se näyttää jotakin merkkiä riittävästä havainnosta uhkaavien vaarojen suhteen. Toiseksi käyttäytyminen osoittaa vastuullisuutta, jos käyttäytymisen vaihtoehtojen muotojen punninnassa on kiinnitetty erityistä huomiota mahdollisiin haitallisiin seurauksiin, joita muihin voi kohdistua. Kolmanneksi vastuullisuuden kriteerinä voi olla se, että käyttäytymistä ohjaava päätös perustuu itsenäiseen, omatoimiseen harkintaan. Neljänneksi vastuullinen käytös on oltava verifioitavissa, toteen näytettävissä ja sen on osoitettava johdonmukaisuutta. Viidentenä vastuullisen käyttäytymisen kriteerinä voi olla huomion kiinnittäminen konkreettisiin roolin mukaisiin velvoitteisiin. Virkamies tai työntekijä ei toimi yksinomaan yksityisenä henkilönä, vaan ennen kaikkea jäsenenä jossakin organisaatiossa.

³⁷⁰ Bovens 1998: 36-37.

³⁷¹ Bovens 1998: 37-38.

³⁷² Cooper 1987.

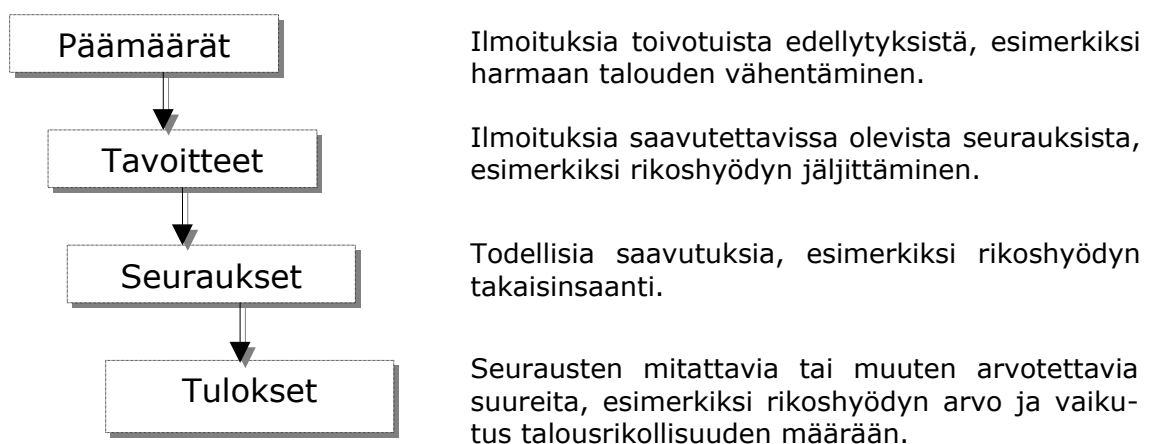
³⁷³ Bovens 1998: 143.

3.6.2 Tulosajattelun mukainen vastuu

Julkisen hallinnon tuloksellisuuden käsite³⁷⁴ on tänäkin päivänä rajautunut pitkälti rationaaliseen strategiaoppiin. Periaatteessa tuloksellisuuden käsite julkisessa hallinnossa onkin yksinkertainen – tavoitteet, tulokset ja voimavarat pitäisi yhdistää toisiinsa. Todellisuudessa tulosmäärittely on kaikkialla osoittautunut erittäin vaikeaksi tehtäväksi. Leimallista kehityksessä on ollut voimakas kvantifiointitavoite toiminnan kuvauksessa ja tuloksellisuusindikaattoreiden rakentamisessa. Tästä perinteestä on vaikea irrottautua, eivätkä myöskään julkisen hallinnon laatujohtamissovellukset ole tuoneet riittävästi kontribuutiota tuloksellisuuden määrittelyyn ja tuloksellisuusarvioinnin laadulliseen näkökulmaan. Poliisipalveluissa tuloksellisuuden subjektiivisen ja objektiivisen määrittelyyn yhdistäminen on ollut ongelmallista.³⁷⁵

Kuinka julkisen hallinnon tuloksellisuutta voitaisiin lähestyä strategisen vastuun näkökulmasta? Fuller ja Roffey³⁷⁶ ovat pitäneet hyödyllisenä eron tekemistä julkisen sektorin ohjelmapäämäärien ja ohjelmatavoitteiden välillä. Heidän mukaansa ohjelmalliset päämäärät on ymmärrettävä ilmoituksina toivotuista edellytyksistä, kun taas ohjelmalliset tavoitteet ovat ilmoituksia saavutettavissa olevista seurauksista.³⁷⁷ Tässä mielessä päämääriä tavoitellaan perustettujen, asetettujen tavoitteiden kautta. Seuraukset ovat todellisten saavutusten tuloksia.

Kun Fullerin ja Roffeyn ajatuksia yritetään soveltaa poliisihallintoon voidaan tulosmäärittelyyn peruskaavio esittää seuraavasti käyttäen esimerkiksi talousrikollisuuden torjuntaa poliisin tehtävänä:



Kuva 14. Tulosmäärittely peruskaavio

³⁷⁴ Lumijärvi 1985 ja 1989; Pitkänen 1986; Lehto 1992; Lumijärvi - Jylhäsaari 2000.

³⁷⁵ Brown – Coulter 1993.

³⁷⁶ Fuller - Roffey 1993: 152.

³⁷⁷ Ibid.

Vuoden 2002 valtion talousarvioesityksessä poliisitoimen keskeisiä ohjelmallisia tavoitteita ovat vakavan huumausainerikollisuuden kasvun pysäyttäminen, kansallisen rikosentorjuntaohjelman toteuttaminen sekä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta. Nämä ovat selvästikin päämäärätyyppisiä ilmoituksia toivottavista edellytyksistä poliisin toimintaympäristössä. Näiden politiikkaohjelmien toimeenpanon seurauksena tulisi päästä todellisiin tuloksiin, esimerkiksi vakavan huumausainerikollisuuden kasvun pysäyttämiseen määrätyllä aikavälillä. Talousarviovuoden aikana todennettaviin tuloksiin tuskin on mahdollista päästä. Ohjelmallisista päämääristä ei kuitenkaan päästä suoraan toiminnallisiin tuloksiin. Tarvitaan tarkasti harkittuja pienempiä askelia, perustettuja tavoitteita, joilla voidaan edetä kohti tuloksia, joiden saavuttamisesta ei kuitenkaan voida koskaan olla varmoja. Toiseksi on muistettava, että edellä mainittujen politiikkaohjelmien tarkoittamien todellisten tulosten saavuttaminen ei ole pelkästään poliisin toiminnan vaikutusta. Poliisin tulostavoitteet tulisivatkin määritellä poliisin näkökulmasta siten, että niistä selvästi näkyisi se, miten poliisi omilla toimillaan aikoo edetä kohti ohjelmallista päämäärää. Mikä siis on poliisin tulos? Tähän kysymykseen tuskin voidaan vastata kovinkaan yksiselitteisesti.

Tulosmäärittelyn vaikeudesta huolimatta poliisitoiminnassakin on pyritty pitkäkestoisiin vaikutuksiin nimenomaan ohjelmallisilla päämäärillä. Mutta miten ohjelma ylipäänsä pitäisi ymmärtää? Fuller ja Roffey määrittelevät ohjelman vaikutukseksi siinä laajuudessa kuin se saa aikaan niitä saavutettavissa olevia seurauksia tai tavoitteita, joita varten se perustettiin. Tehokkuus liittyy panosten minimikäyttöön spesifioitujen seurausten ja tulosten saavuttamiseksi. Toisaalta tehokkuus liittyy panosten minimikäyttöön annetun tehtävän tai prosessin tuotosten maksimoimiseksi. Tässä suhteessa Fullerin ja Roffeyn mukaan asiakastyytyväisyys ja -asennemittarit, samoin kuin palvelun laatumittarit on yleisesti hyväksytty vaikuttavuuden osina.³⁷⁸

Edellä oleva selventää meilläkin yleisesti käytössä olevaa tulostavoitteen käsitettä. Tulostavoitteista puhuttaessa olisivatkin tärkeitä kulloisessakin yhteydessä tuoda esille, tarkoitetaanko tulostavoitteella:

1. Sellaista toivottua asiointilaa, jota tavoitellaan, mutta jonka saavuttaminen on vielä epävarmaa; vai
2. Sellaista laajemmin hyväksyttyä asiointilaa, johon on todella mahdollisuuksia ja halua myös päästä; vaiko
3. Todella saavutettavissa olevasta asiointilasta, jonka saavuttaminen voidaan etukäteen varmistaa.

³⁷⁸ Ibid.

Mikään näistä vaihtoehtoista ei ole toisiaan poissulkevia, vaan useimmiten tilanteet ja olosuhteet muuttuvat niin, että tavoiteasettelua tulisi tarkistaa ja jopa muuttaa. Esimerkiksi tavoite, jonka saavuttamisen mittaaminen on varmistettu etukäteen voikin muuntua käytännössä sellaiseksi, jonka voidaan ainoastaan toivoa toteutuvan, vaikka sen saavuttamisen välttämättömyydestä vallitsisikin laaja hyväksyntä. Vakavan huumausainerikollisuuden kasvun pysäyttäminen on esimerkki tavoitteesta, johon sisältyy ohjelmallisia päämääriä, perustettuja tavoitteita sekä saavutettavissa olevia tuloksia.

Tulosmääritystä on monissa maissa yritetty toteuttaa sekä budjeteissa että johdon vastuumäärittelyissä. Hyvänä esimerkkinä Guthrie ja Parker³⁷⁹ esittävät Australian julkishallinnon tulostulostuumäärityksiin liittyen, että:

"tulosjohtamisen" käsite olettaa tavoitteiden olevan määriteltävissä ja saavutettavissa, ja että panoksia ja tuotoksia voidaan mitata, ja että relevantteja suoritusindikaattoreita voidaan rakentaa kaikkia julkisen sektorin toimintoja varten,

the "accountable management" concept assumes that objectives can be determined and achieved, that inputs and outputs can be measured, and that relevant performance indicators can be constructed for all public sector activities.

Päähuomio julkisen sektorin tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi on useimmissa länsimaissa keskittynyt tuottavuuden parantamiseen ja suoritustavoitteisiin.

Schickin³⁸⁰ mukaan tulosbudjetointisovellukset ovat olleet budjetin muovaamista suoritus sopimukseksi. Kysymys on eräänlaisesta vaihtosopimuksesta, jossa julkisen sektorin johtajien odotetaan saavuttavan spesifioituja tavoitteita voimavarasopimuksia vasten. Koska käytännössä tulosten, tavoitteiden ja voimavarojen sovittaminen on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi on päähuomio ollut määrällisissä tuotostavoitteissa.

Esimerkiksi Kanadan julkista hallintoa on vaadittu mittaamaan ja raportoimaan suoritustaan jo 1970-luvun alkupuolelta lähtien, mutta suostuminen tähän ei ole ollut tyydyttävää. Ministeriöiden osastoille on annettu mahdollisuus siirtää operationaalista vastuuta ministeriön ylimmästä johdosta toimialoille, mutta vastapainona osastoilta on ryhdytty vaatimaan vastuuta tuloksista. Osastoille tuli vastuu niistä suoritusodotuksista, jotka asetetaan ja sovitaan osastojen ja valtiovarainministeriön välillä. Sopimus laaditaan yksilöllisesti osastoitain kolmen vuoden periodina budjettivuosi mukaan luettuna.³⁸¹

³⁷⁹ Guthrie - Parker 1990: 456.

³⁸⁰ Schick 1990: 26.

³⁸¹ Schick 1990: 27-28.

Kanadan julkisessa hallinnossa tulosten ja voimavarojen yhdistämisessä avaininstrumenttina on ollut vuonna 1980 kehitetty operationaalisen suunnittelun runkoasiakirja, joka antaa viranomaistoimijoille mahdollisuuden rakentaa tavoitehierarkia ja asettaa keinot tarkkailla ja raportoida tulosten saavuttamista. Tämä asiakirjarunko perustuu olettamukselle, että tavoitteet voidaan asettaa selvästi etukäteen ja että tarkoitetut tulokset voidaan tunnistaa. Melkein kaikki ministeriöiden osastot ovat käyttäneet tätä mallia, mutta käytännössä on havaittu, että johdolla on huomattavia vaikeuksia kääntää tavoitteita ilmauksiksi, joissa on selvä, mitattava ja saavutettavissa oleva tarkoitus.³⁸²

Tulosbudjetointikokemukset eivät myöskään Kanadassa ole olleet kaikin osin tyydyttäviä. Ongelmana on ollut paitsi tarvittava tietopohja tuotosten ja tulosten liittämiseksi budjettiin, myös se, että suoritusindikaattorit ovat tulleet välineiksi voimavarojen kohdentamiselle. Päähuomio on kiinnittynyt siihen, että päätöksentekijöillä ei ole ollut riittävästi informaatiota voimavarojen tehokkaaksi ja vaikuttavaksi kohdentamiseksi. Tästä syystä voimavarojen kohdentamisen kriteereiksi on valikoitunut muuttujia, joiden on oltava selkeitä ja näennäisesti tasapuolisia, mutta jotka eivät kuitenkaan riittävästi suuntaa toimintaa uusiin kohteisiin. Strategiat ja voimavarojen kohdentamiskriteerit eivät useinkaan kohtaa toisiaan.

Greenberg³⁸³ on luonnehtinut Kanadan mallin mukaista ministeriön ohjausotteen vahvistamista sisäänrakennetuksi vastuujärjestelmäksi, jossa ylimpien virkamiesten vastuu parlamentille on tosiasiallisesti katkennut. Hän on huomauttanut siitä, että näiden viranomaistoimijoiden itsenäisempi asema vastuun delegoinnin seurauksena ei merkitse "kruunusta luopumista". Tällä hän tarkoittaa sitä, että kontrollin vähentäminen ei aiheuta irrottautumista kontrolloivasta ympäristöstä:

"Vapautuminen kontrollista on hallinnollinen funktio, se ei merkitse sitä, että tulokset legitimoivat keinot."

Tässä mallissa on Greenbergin mukaan ongelmana sisäinen raportointi, joka ei kiinnitä riittävästi huomiota vastuun strategiseen puoleen eli siihen tehdäänkö oikeita asioita. Ohjelmien arviointi tavoitteita vasten jää parlamentin ulottumattomiin, koska parlamentti on tulosraportoinnin suhteen hallituksen antaman informaation varassa. Kuvaavaa tälle kehitykselle on se, että osastoja suositellaan olemaan raportoinnissaan valikoivia ja keskittymään niihin indikaattoreihin, joilla ministerit haluavat kuvailla ohjelmasaavutuksia yleisölle ja valtiovarainministeriölle.³⁸⁴

³⁸² Schick 1990: 28.

³⁸³ Greenberg 1991: 119-123.

³⁸⁴ Greenberg 1991: 127.

Kanadan esimerkissä on kaikki Suomenkin julkisen hallinnon tulosohjauksen soveltamiseen liittyvät keskeiset kysymykset. Keskeinen ongelma meilläkin on se, että strateginen ohjaus on jäänyt liiksi eri organisaatiotasojen johdon väliseksi asiaksi. Määriteltyjen strategioiden sisäistämistä koko henkilöstön keskuudessa ei pidetä edes tavoiteltavana asiana, mikä perustavanlaatuinen seikka ilmenee valtion keskushallinnon uudistushankkeeseen liittyvästä tutkimuksesta, jossa mitattiin virkamiesten luottamusta ministeriöiden johtamiseen.³⁸⁵

Kun strategiat jäävät vain yksiköiden johdon ja johtavien virkamiesten tietoisuuteen voidaan kysyä, kuinka ylipäänsä tulossuunnitelmilla ja tulossuunnittelulla voi olla todellisuudessa toimintaa ohjaavaa vaikutusta. Samalla voidaan kysyä, onko tulosohjaisuudistusten sisällöllinen kehittäminen rajautunut tai jopa pysähtynyt liian kapeaan johtamiskäsitykseen. Tässä suhteessa huomio kohdistuu julkisen johtamisen käsitteeseen, joka on liitetty kiinteästi tulosohjaisuudistukseen. Maamme hallituksen vuoden 1992 päätöksessä julkisen sektorin uudistamiseksi nimenomaisesti mainitaan, että

"Suomessa, kuten monissa muissa kaltaisissamme maissa, suuntauksena on rakentaa hallinnon sisälle perinteisestä byrokraattisesta hallintomallista poikkeava ammattijohtamiseen (managerialismiin) perustuva toimintamalli."

Mihin suuntaan tässä pyrkimyksessä on edetty? Viimeaikaisissa julkisen johtamisen modernisointia koskevissa keskusteluissa uuden julkisen johtamisen taustalla on nähty huoli siitä, että julkiselle sektorille omaksuttu business-tyyppinen ja asiakasorientoitunut managerialismi on varsin yksipuolinen eikä ota huomioon julkisen sektorin spesifisyyttä. Esitettyjen arvioiden mukaan Suomen julkishallinnolle on ollut tyypillistä vanhan hallinnollisen normiohjauksen ja uuden tulosohjaukseen perustuvan ohjausajattelun rinnakkaisuus.³⁸⁶ Tulosohjajärjestelmä on perustunut melko väljään vastuumäärittelyyn. Kuten valtion keskushallinnon uudistamiseen liittyvässä selvityksessä todetaan tarkoitetaan tulosvastuulla alkuperäisessä merkityksessään lähinnä viraston tai laitoksen vapautta tai velvollisuutta toimia niin, että asetetut tai sovitut tavoitteet saavutetaan annetuilla resursseilla.³⁸⁷

Krogars³⁸⁸ on selvittänyt tulosajattelun perusteita Suomen puolustushallinnossa ja huomannut merkittäviä tulosvastuun esteitä ja rajoitteita, joiden voidaan olettaa olevan ilmeisiä myös poliisihallinnossa. Krogarsin havaintojen mukaan toiminnallinen vastuu ei konkretisoidu puolustusvoimissa

³⁸⁵ Harisalo - Stenvall 2001(b): 110-111.

³⁸⁶ Naschold 1995.

³⁸⁷ Pöllä - Vuorela 2001: 41.

³⁸⁸ Krogars 2000: 67-69.

eikä tulosvastuulle ole riittäviä edellytyksiä puolustushallinnon legalistisessa hallintokulttuurissa.

Kun puolustushallinnossa johtotason vastuun tulisi siviiliaikanakin konkretisoida pitkävaikutteisten toiminnallisten tavoitteiden kautta, on toiminnallisen vastuun kohdentumisen ongelma vähintäänkin yhtä vaikea kysymys poliisihallinnossa. Myöskin poliisihallinnon suhteen voitaisiin kysyä:

1. Mitä tarkoittaa toiminnallinen vastuu poliisitoiminnassa ja poliisihallinnon eri tasoilla; ja
2. Minkälainen tosiasiallinen rooli tulosohjausjärjestelmällä on poliisissa.

Periaatteessa poliisipäällikkö on vastuussa kihlakunnan poliisilaitoksen tulostavoitteiden saavuttamisesta, mutta tällaista vastuuseen saattamista ei kuitenkaan käytännössä voitane pitää mahdollisena. Poliisipäällikön toiminnallinen vastuu voidaan tulossopimuksissa muotoilla toiminnallisiksi tulostavoiteiksi, joiden todennäköinen toteutuminen tyydyttää ylempää sopijatahoa. Määrärahaehyöksissä pysymisessä ja erilaisten hankkeiden toteutumisessa ei kuitenkaan vielä ole kysymys sellaisesta toiminnallisesta vastuusta, jota esimerkiksi Krogars perää puolustushallinnon eri tasojen johdolta. Mitä tällainen toiminnallinen vastuu sitten voisi olla poliisihallinnossa? On luonnollista, että vastuuta varsinaisten poliisioperaatioiden onnistumisesta ei toiminnallisen vastuun kannalta voida etukäteen kohdentaa millekään nimenomaiselle tasolle. Esimerkiksi vakavien väkivaltatilanteiden onnistuneissa tai epäonnistuneissa ratkaisuissa vastuuta on katsottava täysin muusta kuin tulosajattelun näkökulmasta. Kysymys on professionaalisen vastuun ensisijaisuudesta, missä vastuun keskeisiä kriteereitä ovat virkavelvollisuuksien täyttäminen ja omakohtainen ammatillinen harkintakyky. Sen sijaan väkivaltatilanteiden ennalta ehkäisemisen suhteen toiminnallinen vastuu voidaan muotoilla strategioiden kautta. Strategioiden onnistumista puolestaan voidaan arvioida poliisin toimintaympäristön tilan kautta. Esimerkiksi vastuu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tilasta kihlakunnan poliisilaitoksen alueella on strategioiden onnistumisen näkökulmasta poliisipäälliköllä. Strategioissa onnistumisen arviointi kuitenkin edellyttäisi yleisesti hyväksytyjen arviointikriteerien asettamista sekä ulkopuolista arviointitahoa.

Krogars suosittelee puolustusvoimien ydintehtävien ja tukitehtävien selvää erottamista toisistaan, jotta strateginen johtaminen olisi mahdollista.³⁸⁹ Poliisin toimintaa ajatellen jako operatiivisiin tehtäviin ja strategiseen ohjaukseen ja johtamiseen tuntuisi hyvinkin vastaavan puolustusvoimien jakoa ydintehtäviin ja tukitehtäviin. Kuinka sitten poliisipäällikön toiminnallinen vastuu strategioiden onnistumisesta olisi mielleltävissä tukitehtävinä? Tulkinta on siinä, että poliisin strategioiden onnistumista ei koskaan voida testata suoranaisesti toiminnan kautta. Vasta pidemmällä aikavälillä voi-

³⁸⁹ Krogars 2000.

daan arvioida asetettujen strategioiden ja käytännön vastaavuutta, mikä tarkoittaa sitä, että yhteys näiden kahden asian välillä on pystyttävä toteamaan. Krogarsin käsityksen mukaan puolustusvoimissa ja puolustushallinnossa johto kaikilla tasoilla on mahdollista asettaa tulostavasti toiminnan tuottavuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuustavoitteiden kautta mikäli näin halutaan tehdä. Sama tilanne on oletettavasti myös poliisihallinnossa. Olennaista on se, että poliisin vastuuketjussa strategioiden ja käytännön vaatimusten vastaavuus on voitava todeta poliisin ylijohdosta aina poliisin paikallistasolle asti.

Minkälaisen perustan poliisin suunnittelujärjestelmä antaa tulostavasti toteuttamiseksi? Poliisin tulossuunnitelma perustui alunperin tulosaluejakoon, joka muodostui yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, liikenneturvallisuudesta, rikostorjunnasta, lupahallinnosta (tai lupapalveluista) sekä toimintaedellytysten turvaamisesta. Myöhemmin johtaminen ja toimintaedellytysten turvaaminen tulivat omaksi alueeksi ja varsinaisiksi tulosalueiksi jäivät yleinen järjestys ja turvallisuus, rikostorjunta, liikenneturvallisuus ja lupapalvelut. Liikenneturvallisuus sulautettiin myöhemmin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tulosalueeseen. Tulosaluejako on nykyisin korvattu poliisin avainprosesseilla, joita ovat:

1. Ennalta estävä toiminta, kuten partiointi, lupahallinto, oikeuskasvatus, sidosryhmäyhteistyö, liikennevalvonta, erävalvonta, vesiliikennevalvonta, erityisturvatoimet, palvelupäivystys, neuvonta.
2. Hälytystoiminta, kuten hälytyskeskuspäivystys, hälytystehtävien hoitaminen, toimintavalmius jne.
3. Tutkinta, kuten esitutkinta, poliisitutkinta, turvapaikkatutkinta, tekninen rikostutkinta, rikostiedustelu.
4. Tukitoiminnat, kuten henkilöstöhallinto, taloushallinto, materiaalihallinto, tietohallinto kiinniotettujen vartiointi, koulutus, hankintatoimi, virka-aputoiminta, analyysi- ja tutkimustoiminta.³⁹⁰

Ongelmana kuitenkin on avainprosessien yhteisvaikutusten esille saaminen: tällä hetkellä pystytään kuvaamaan ainoastaan kunkin avainprosessin sisältöä. Vaikka taustalla on sovellettu tasapainoisen kehittämisen malli ei tasapainon etsiminen kuitenkaan ilmene havaittavasti eri prosessikaavioista.

Kuinka syntyneeseen tilanteeseen voitaisiin vastata? Temmes ym.³⁹¹ puhuvat laajennetun tulosohjauksen ja tulosjohtamisen puolesta viitaten julkisen hallinnon yleiseen vaikeuteen määrittellä strategiansa selkeästi. He

³⁹⁰ Poliisin tulossuunnitteluohjeet 2001 sekä poliisin tulossuunnitelma 2002-2005. Sisäasiainministeriö 2001.

³⁹¹ Temmes – Kiviniemi – Peltonen 2001: 88.

tuovat esille Kaplanin ja Nortonin³⁹² huomion siitä, että julkisen hallinnon organisaatiot kokevat usein tehtävänsä annettuna, jolloin kiinnostus on lähinnä toimintaprosessien kehittämisessä.

Myöskin poliisihallinnon tulosohejausta on pyritty kehittämään prosessina. Tiukasti aikataulutettu tulossuunnitteluprosessi ei ole jättänyt kovinkaan paljon mahdollisuuksia strategioiden ja niiden mukaisen vastuun määrittelyyn.

Vuonna 1997 tehdyn kansainvälisen selvityksen³⁹³ mukaan Suomen julkisen hallinnon uudistusreformissa yleensäkin yksikkökohtaisen ja henkilökohtaisen vastuun yhteys on jäänyt epäselväksi. Tämä pätee oletettavasti poliisihallintoonkin. Eri tasojen välisten tulossopimusten sisällön vieminen esimiehen ja alaisen välisiin tuloskeskusteluihin on erityisen vaativa tehtävä.

Edellä mainitun kansainvälisen selvityksen mukaan Suomen valtion keskushallinnossa tulostuon osalta keskeisimmäksi kysymykseksi nousee se, kuinka johtavia virkamiehiä itseään voidaan pitää tulostuussa. Selvityksessä tuodaan esille Schickin³⁹⁴ havainto Uuden-Seelannin tilanteesta, jota pidetään todennäköisenä Suomessakin:

"It takes more to hold managers accountable than to negotiate contracts and report on performance. The all-important factor in public sector is the behaviour of those in charge of government programmes and resources."

Todennäköisinä syinä henkilökohtaisen tulostuun rajoittuneisuuteen nähdään selvityksessä Suomen legalistinen hallintotraditio, ennakkoluulot individualismia sekä kollektiivisen ja institutionaalisen vastuun mahdollisuuksia kohtaan.³⁹⁵

Julkisen hallinnon tulostuun toteutumisessa on kuitenkin muistettava kaksi tärkeätä seikkaa:

1. Vastuu tuloksista on mahdollista ainoastaan siellä, missä päämäärät ovat selviä; ja
2. Vastuu prosessista on mahdollista ainoastaan siellä, missä vallitsee yleinen sopimus siitä, mitkä prosessit ovat kaikkein sopivimpia (tai ainoa mahdollinen), "parhaimpia käytäntöjä".³⁹⁶

³⁹² Kaplan - Norton 2001: 133.

³⁹³ Pollitt et al. 1997.

³⁹⁴ Pollitt et al. 1997: 69 sekä Schick 1996: 3.

³⁹⁵ Pollitt et al. 1997: 66-67.

³⁹⁶ DeLeon 1995: 8.

3.6.3 Laajennetun vastuun toteuttaminen

Kuinka organisaatiota voidaan pitää vastuullisena laajemmassa strategisessa mielessä? On olemassa ainakin kolmen tason organisatorista vastuuta ja kontrollia: teknistä, manageriaalista ja institutionaalista.³⁹⁷

1. Teknisellä tasolla organisaation kiintopiste on specialisoitujen ja yksityiskohtaisten tehtävien tehokkaassa suorittamisessa.
2. Manageriaalisella tasolla organisaation tehtävänä on pitää huolta kusteluyhteydestä sekä sisäisten tekijöiden suhteen että henkilöstön ja tehtäväympäristön asiakkaiden välillä.
3. Institutionaalisisella tasolla organisaatio on tekemisissä sen asian kanssa, että organisaatiolla on tarve kuulua laajempaan sosiaaliseen järjestelmään, joka on organisaation tarkoituksen, legitimaation tai ylätasoa tuen lähde. Tämä laajempi yhteys on ja sen tulisi olla lähtökohtana organisaation päämäärien asettamisessa ja toteuttamisessa.

Romzekin ja Dubnickin³⁹⁸ mukaan institutionaalinen näkökulma merkitsee sitä, että vastuu tuloksista näyttelee julkisen hallinnon prosesseissa suurempaa roolia kuin esimerkiksi pelkkä vastuunalaisuuden periaate. Yksinkertaisimmillaan vastuunalaisuuden periaate määrittelee vastuun rajoituksi ja enimmäkseen muodolliseksi vastaamiseksi ympäristön erityisiin vaatimuksiin. Laajemmin nähtynä julkisen hallinnon vastuu sisältää myös ne keinot, joilla julkiset toimijat käsittelevät organisaation sisällä ja ulkopuolella syntyneitä erilaisia odotuksia. Romzekin ja Dubnickin analyysiä³⁹⁹ seuraten strategisessa mielessä julkisen vastuun toteuttamisessa on kaksi perusolottuvuutta:

1. Kontrollonin sisäinen ja ulkoinen lähde.
2. Kontrollonin matala tai korkea aste.

1. Kontrollonin lähde. Ensimmäinen olottuvuus tarkoittaa sitä, että vastuun toteuttamiseen odotusten johtamisena vaaditaan sekä sisäinen että ulkoinen kontrollontijärjestelmä. Sopiva vastuujärjestelmä määräytyy sen mukaan minkälainen kyky tällä järjestelmällä on kontrolloida sisäisiä ja ulkoisia odotuksia. Sisäinen kontrollontijärjestelmä voi nojautua joko julkisen organisaation muodollisiin hierarkiasuhteisiin tai epävirallisiin sosiaalisiin suhteisiin organisaation sisällä. Ulkoinen kontrollontijärjestelmä voi heijastaa samanlaista erottelua, se perustuu joko laeissa ja sopimuksissa määriteltyihin järjestelyihin tai sellaiseen epäviralliseen vallan har-

³⁹⁷ Thompson 1967 sekä Pfeffer 1982 ja Brunsson 1989.

³⁹⁸ Romzek - Dubnick 1987: 228.

³⁹⁹ Romzek - Dubnick 1987: 228-229.

joittamiseen, jota edellyttää organisaation ulkopuolella paikallistetut intressit.

Esimerkiksi poliisitoiminta on luonteeltaan sellaista, jossa organisaation ulkopuolella paikallistetut intressit määräävät voimakkaasti ulkoisen kontrollin tarpeen. Vakavan rikoksen tapahtuessa poliisi joutuu ensisijaisesti painottamaan tutkinnallisia intressejä, mutta yhtä hyvin tulemaan toimeen julkisen kiinnostuksen kanssa.

2. Kontrolloinnin aste. Toinen ulottuvuus, kontrolloinnin aste tarkoittaa sitä, että korkea kontrolloinnin aste heijastaa kontrolloijan kykyä määrittellä mahdollisuuksien rajoissa olevien kontrollointitoimien laajuus ja syvyys. Matala kontrolloinnin aste, vastakohtana edelliselle, antaa osalle organisaation toimijoista mahdollisuuden huomattavaan toimintavapauteen.

Julkista vastuuta voidaan hahmottaa vastuun sisäisen ja ulkoisen kontrollin tarpeena sekä kontrolloinnin matalana ja korkeana asteena. Kun vastuuta tarkastellaan yhtäällä sisäisenä ja ulkoisena suuntautuneisuutena tai kiinnostuksen lähteenä ja toisaalla vastuun matalana ja korkeana toteutumistasena tai voimakkuutena voidaan näiden ulottuvuuksien yhteisvaikutuksen tuloksena esittää neljä julkisen vastuun perusjärjestelmää:

		Kontrolloinnin lähde	
		Sisäinen	Ulkoinen
Kontrolloinnin aste	Korkea	Byrokraattinen	Legaalinen
	Matala	Professionaalinen	Poliittinen

Kuva 15. Julkisen vastuun perusjärjestelmät

1. Byrokraattinen vastuujärjestelmä on tunnetuin muoto julkisessa hallinnossa erilaisten odotusten johtamiseksi. Byrokraattisessa vastuujärjestelmässä huomio kiinnittyy niihin tarkeysarvostuksiin ja -asetelmiin, jotka ovat syntyneet byrokraattisen hierarkian huipputasolla. Samanaikaisesti esimieskontrollia sovelletaan intensiivisesti suureen osaan organisaation toimintoja. Byrokraattiseen vastuujärjestelmään kytkeytyykin kiinteästi kaksi yksinkertaista asiaa:

1. Sellainen organisoitu ja legitimoitu suhde esimiehen ja alaisen tai johdettavan välillä, jossa tarve seurata käskyjä on ehdoton; ja
2. Sellainen sisäinen valvonta- tai sijaisjärjestelmä, joka perustuu standardisoituihin menettelytapoihin tai selviin sääntöihin ja ohjeisiin.⁴⁰⁰

⁴⁰⁰ Romzek - Dubnick 1987: 228.

Byrokraattisessa vastuujärjestelmässä yksilöitä pidetään vastuullisina sel- laisten klassisten menetelmien avulla, kuten edellä mainittu sisäinen val- vonta, tarkkailu ja mahdollisuus jopa erottamiseen mikäli virkamies tuntee haluttomuutta organisaation sääntöjen noudattamiseen. Tällainen tiukka yksilövastuu on kuitenkin mahdollista ja myös eettisesti hyväksyttävää vasta silloin, kun päätökset voidaan kodifioida standardiohjelmiksi, joita jokainen organisaation jäsen voi noudattaa. Tällainen tilanne esiintyy to- dellisuudessa harvemmin. Byrokraattisessa vastuujärjestelmässä yksilön laittaminen vastuuseen organisaation tuloksellisuudesta olisi edes peri- aatteellisesti mahdollista ainoastaan silloin, kun päämäärät ovat selviä ja keinot hyvin tunnettuja.⁴⁰¹

2. Legaalinen vastuujärjestelmä on samankaltainen byrokraattiselle vas- tuulle siinä mielessä, että myös se sisältää usein tapahtuvan kontrollin käytön laajassa osassa julkisen hallinnon toimintoja. Vastakohtana vas- tuun byrokraattiselle muodolle, legaalinen vastuujärjestelmä perustuu suhteisiin organisaation ulkopuolisten asianosaisten ja organisaation jä- senten välillä. Ulkopuolinen asianosainen ei ole kuka tai mikä tahansa; vaan sellaisessa asemassa oleva yksilö tai ryhmä, joka voi määrätä laillisia sanktioita tai vaatia muodollisesti sovittuja velvoitteita. Tavallisesti nämä ulkopuoliset asianosaiset säätelevät lakeja ja asettavat muita poliittisia valtuutuksia, joita julkinen hallintokoneisto on velvollinen pitämään yllä tai saattamaan voimaan. Kysymys on siis siitä suhteesta, jossa organisaation ulkopuolinen on pääasiassa maan hallitus- ja lainsäätäjätaho, kun taas julkisella hallinnolla on toimeenpanijan rooli.⁴⁰²

Legaalisessa vastuussa suhde kontrolloijan ja kontrolloitavan välillä on myös erilainen verrattuna byrokraattiseen vastuujärjestelmään. Siinä suhde on hierarkkinen ja perustuu johtajien, esimiesten tai valvojen ky- kyyn palkita tai rangaista alaisia ja johdettavia. Legaalisessa vastuujär- jestelmässä sitä vastoin on kysymys suhteesta, joka vallitsee kahden suhteellisen itsenäisen osapuolen välillä ja jonka suhteen sisältö perustuu muodolliseen tai määrättyyn luottamukselliseen sopimukseen julkisen toimijan ja sen laillisen valvojan välillä (päämies/agentti).

Siinä missä byrokraattinen vastuujärjestelmä nojaa organisaation jäsen- ten saatavilla oleviin menetelmiin, kuten valvontaan sekä sääntöihin ja ohjeisiin, legaalinen vastuujärjestelmä rajoittuu välineisiin, jotka ovat ul- kopuolisten saatavilla, kuten tarkkailuun, tutkintaan, tilintarkastukseen ja muhin silmälläpitomuotoihin sekä evaluointiin.⁴⁰³

3. Professionaalinen vastuujärjestelmä esiintyy olosuhteissa, joissa viran- omaisten on nojaututtava työntekijöiden taitoihin ja asiantuntemukseen

⁴⁰¹ DeLeon 1995: 12.

⁴⁰² Romzek - Dubnick 1987: 228-233.

⁴⁰³ Ibid.

huolehtiakseen asianmukaisista ratkaisuista. Näiden työntekijöiden odotetaan pitävän itseään täysin vastuullisina toimistaan ja pitävän kiinni heidän johtajiensa luottamuksesta tehdä työnsä parhaalla mahdollisella tavalla.

Professionaalinen vastuujärjestelmä olettaa, että jos nämä työntekijät epäonnistuvat tehtävödoituksissa heidät voidaan korvata tai erottaa. Toisaalta he odottavat riittävää toimintavapautta, jotta saisivat työnsä tehdyksi. Siten professionaalista vastuujärjestelmää luonnehditaan työntekijöiden asiantuntemuksen ja taidon varassa olevaksi, organisaation toimintoja koskevaksi kontrolliasetelmaksi. Professionaalisen vastuujärjestelmän avain on kunnioitus asiantuntemukseen organisaation sisällä. Huolimatta siitä, että asiantuntijapäätöksiin vaikutetaan organisaation ulkopuolelta, esimerkiksi koulutuksen kautta, on auktoriteetin lähde organisaatiossa ensisijaisesti sisäinen.⁴⁰⁴

Professionaalinen vastuuorganisaatio saattaisi näyttää samanlaiselta kuin mikä tahansa muu julkinen organisaatio henkilöstöasetelmiseen, mutta suhdejärjestelmä on kuitenkin paljon erilaisempi. Byrokraattisessa vastuumallissa avainsuhde on sisäisessä valvonnassa. Sen sijaan professionaalinen vastuu on samankaltainen kuin luottamushenkilön ja asiantuntijan välinen suhde. Siinä julkinen johtaja ottaa luottamushenkilön roolin ja luottamussuhteeseen nojautuen työntekijät tai virkamiehet tekevät melko itsenäisesti päätöksiä heidän asiantuntemuksensa perusteella.

Professionaalinen vastuujärjestelmä koskettaa organisaation yksittäisiä jäseniä kahdella tavalla. Ensiksikin, jos organisaatio voi asettaa jäsenilleen toiminnan peruseriaatteet, organisaatiofilosofian, se voi vaatia yksilöitä toimimaan sopusoinnussa näiden periaatteiden kanssa. Toisin sanoen virkamiehelle pitäisi antaa lisenssi tai erikoislupa toimia parhaan kykynsä mukaan, mutta samalla hänet voitaisiin asettaa vastuuseen ja vaatia selitystä valitsemistaan toimista. Kuitenkin tilanteissa, joissa tieto syyvaikutussuhteista on puutteellista ei ole asiallista rangaista ihmisiä niistä epämiellyttävistä seurauksista, jotka mahdollisesti johtuvat heidän valinnoistaan suunniteltujen tehtävien ja toimien suhteen. Ainoastaan siellä, missä törkeä huolimattomuus voidaan demonstroida on sanktioiden määrääminen yksiselitteistä.⁴⁰⁵

4. Poliittinen vastuujärjestelmä puolestaan ilmenee niiden demokraattisten paineiden kautta, jotka kohdistuvat julkiseen hallintoon. Jos luottamus luonnehtii professionaalista vastuujärjestelmää, niin responsiivisuus luonnehtii poliittista vastuujärjestelmää. Avainkysymys näissä molemmissa vastuujärjestelmissä on suhde virkamiehen ja hänen päämiehensä välillä. Poliittisessa vastuujärjestelmässä peruskysymys on, "Ketä julkinen toimija edustaa?" Potentiaalisiin päämiehiin kuuluvat suuri yleisö, virastojen pääl-

⁴⁰⁴ Ibid.

⁴⁰⁵ DeLeon 1995: 12.

liköt, virastojen asiakaskunta, muut erityiset intressiryhmät ja tulevaisuuden sukupolvet. Välittämättä siitä, mikä päämiehen määritelmä omaksutaan odotetaan julkisen toimijan olevan myötämielinen päämiestensä poliittikaprioriteeteille ja ohjelmallisille vaatimuksille.⁴⁰⁶ Vaikka poliittinen vastuujärjestelmä näyttäisi joissakin maissa edistävän suosikkijärjestelmää virkanimityksissä ja jopa korruptiota hallitusohjelmien hallinnoinnissa on se kuitenkin perustana enemmän avoimelle ja edustukselliselle hallinnolle.⁴⁰⁷ Poliittisen vastuujärjestelmän toteutuminen näkyy muun muassa kansalaisvapauksia korostavassa lainsäädännössä sekä kansalaisten vapaammassa pääsyssä julkisen toimijan informaatioperustaan, siihen johon kansalaisia koskevat päätökset perustuvat.

Poliittinen vastuujärjestelmä näkee myös yksilön tulosvastuun organisaation sisäisenä asiana, yksityisten virkamiesten toiminnan kontrollointikeinona. Tällainen yksilöön kohdistuva poliittinen valvonta on mahdollista lähinnä poliittisten virkanimitysten kautta. Silloinkaan harvemmin voidaan puhua tulosvastuusta, vaan pikemminkin lojaliteetista poliittista esimiestä kohtaan.⁴⁰⁸

Dubnickin ja Romzekin analyysi eri vastuujärjestelmistä on sopiva julkisiin organisaatioihin, mutta se ei ole kuitenkaan riittävä. Kahden tason – institutionaalisen tason ja organisaatiotason – vastuun eri variaatioita on laajennettava. Heidän kutsumansa "tiukka" ja "löyhä" vastuu viittaa DeLeonin mielestä siihen eroon, voidaanko jotakin pitää vastuullisena tulokista tai päämäärän saavuttamisesta vai pidetäänkö jotakin vastuullisena ainoastaan prosessista tai keinoista, joiden avulla päämäärää tavoitellaan. Molempien ulottuvuuksien kontrollointi voi olla toisistaan riippumatta tiukkaa tai löyhää.⁴⁰⁹

Thompson ja Tuden⁴¹⁰ lähtivät liikkeellä ajatuksesta, että päätöksentekijä on sellainen keskeinen organisaation toimija, jolle voidaan määritellä kaksi tärkeää ulottuvuutta päätöstilanteista. Ensiksikin päätöksentekijä joutuu kysymään, ovatko tavoiteltavat päämäärät selviä vai epäselviä? Toiseksi, ovatko keinot niiden saavuttamiseksi tunnettuja ja tiettyjä vai tuntemattomia ja epävarmoja?

Tätä strategisen vastuun kannalta ratkaisevaa eroa voidaan havainnollistaa seuraavalla nelikentällä:

⁴⁰⁶ Romzek - Dubnick 1987: 228-233.

⁴⁰⁷ Esimerkiksi Ranskan julkisen hallinnon vastuukysymyksen etsinnässä on tuotu esille poliittishallinnollista järjestelmää heikentänyt kehitys, jossa poliittinen ja hallinnollinen maailma ovat sulautumassa siitä syystä, että ylempi viranomaistaso on kietoutunut huipputason hallituspolitiikkaan koskien sosiaaliuudistuksia ja talouskehitystä kokonaisuudessaan. Ranskassa julkisen hallinnon poliittinen vastuu on ollut kysymyksenalaisena Viidennen Tasavallan alusta lukien. (Quermonne - Rouban 1986).

⁴⁰⁸ DeLeon 1995: 12.

⁴⁰⁹ Ibid.

⁴¹⁰ Thompson-Tuden 1959.

PÄÄMÄÄRÄT

KEINOT	Selviä	Epäselviä
Tunnettuja	HIERARKIA Tietokonestrategia Byrokraattinen rakenne (solu 1)	KILPAILEVA MONIARVOISUUS Sopimusstrategia Edustuksellinen rakenne (solu 2)
Epävarmoja	YHTEISÖ Arvostelustrategia Kollegiaalinen rakenne (solu 3)	ANARKIA Inspiroiva päätösstrategia Verkostorakenne (solu 4)

Kuva 16. Strategiat ja päätöksentekorakenteet

1. *Byrokraattinen rakenne.* Ensimmäisessä päätöstilanteessa (solu 1) päämäärät ovat selviä ja keinot tunnettuja. Tällainen päämääräselvyys on useimmiten joko yhden henkilön tai ryhmän tai jostain valtataistelusta voittajana selvinneen yksittäisen ryhmän "selvyyttä". Varmuus keinoista puolestaan voi vallita hyvin yksinkertaisissa kysymyksissä tai silloin kun on olemassa hyvä teoria käytännön neuvona. Sopiva organisaatorakenne tämän tyyppiselle päätöksentekostrategialle on byrokratia tai yleisemmin sanottuna hierarkia sellaisilla ominaisuuksilla, kuten selkeällä työnjaolla, tehtäviin erikoistumisella, asioiden koordinoinnin keskittämällä jne. Tällaisissa tapauksissa hallintoa voidaan pitää tiukan vastuullisena sekä tuloksista että prosessista. Romzekin ja Dubnickin sanastossa kysymys on silloin "kontrolloinnin korkeasta asteesta".⁴¹¹

2. *Edustuksellinen rakenne.* Toisessa päätöstilanteessa (solu 2) päätökset liittyvät epäselviin tai ristiriitaisiin päämääriin. Ristiriidat saatettaisiin ratkaista ja epäselvyydet selvittää, jolloin polku päämäärien saavuttamiseksi voisi olla selvä, mikäli käytetään hyvin ymmärrettyjä keinoja. Tällöin on kysymys sellaisista prosesseista, kuten sopimisesta, neuvotteluista, kompromisseista ja koalitioiden rakentamisesta, joita menettelyjä suomalaisessakin hallintokulttuurissa kutsutaan poliittiseksi päätöksenteoksi. Suomen poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä valtionhallinnon päätöksentekorakenne on hyvinkin selkeä, mutta toisaalta politiikan ja hallinnon yhteenkietoutumisen tuloksena vastuun kohdentuminen on vaikeasti tunnistettavissa. DeLeonin mukaan amerikkalaisessa päätöksentekokulttuurissa prosessi koskee kerrallaan vain yhtä yksittäistä päämäärää ja valtataistelu päättyy siihen, kun jompikumpi kilpailevista puolueista on selviytynyt voittajaksi. Tämän jälkeen asia voidaan siirtää soluun 1 pantavaksi toimeen hierarkkisessa, byrokraattisessa järjestyksessä.

Kun päämäärät ovat epäselviä tai ristiriitaisia, mutta keinot ymmärrettäviä, silloin vastuu on prosessista, mutta ei tuloksista.⁴¹²

⁴¹¹ Romzek – Dubnick 1987: 228-229.

⁴¹² DeLeon 1995: 4-5.

3. *Kollegiaalinen rakenne.* Kolmannessa päätöstilanteessa (solu 3) on yhteisymmärrys päämääristä, mutta keinot ovat epävarmoja. Silloin ratkaisuna on kollegiaalinen rakenne. DeLeonin mielestä tällaisessa tapauksessa julkisissa organisaatioissa professionaalinen vastuujärjestelmä on sopiva ratkaisu. Professionaalinen vastuujärjestelmä kietoutuu kuitenkin kysymykseen kontrollin sisäisestä paikallistamisesta. Normaalisti ammattilaisia ei kuitenkaan aseteta vastuuseen tuloksista, vaikka esitetyn mallin mukaisesti selvät päämäärät sitä nimenomaisesti edellyttäisi. Miksi näin? Päinvastoin kuin malli olettaa esimerkiksi lääkäri, jonka potilas kuolee, lakimies, joka menettää juttunsa tai opettaja, jonka oppilaat epäonnistuvat kokeissa ei ole vastuussa päämäärän saavuttamisesta. Sitä vastoin heitä voidaan rangaista väärästä menettelystä.⁴¹³

4. *Verkostorakenne.* Neljäs päätöstilanne (solu 4), jossa päämäärät ovat epäselviä ja keinot epävarmoja on vastuun kannalta vaikein. Tällöin päätökset tehdään "inspiraation" mukaan. Tämä päätösmalli perustuu siihen olettamukseen, että todellisuudessa useimmat päätöstilanteet ovat hyvin epäselviä: mikään yksittäinen preferenssiasetelma ei edusta organisaation perimmäisiä tarkoituksia ja syy-seuraussuhteet ovat hämärän peitossa. Ongelmat ja ratkaisut sekoittuvat toisiinsa ja sitten joskus sopivat toisiinsa ja mahdollistavat näin organisaation toiminnan. "Organisaatio" on tällöin kokoelma valintoja, jotka etsivät ongelmia, kysymyksiä ja tuntemuksia päätöstilanteita varten. Tässä näennäisesti kaoottisessa tilanteessa ei ole mitään keskusjohtoa eikä asiantuntijoita vastausten antajina. DeLeonin mukaan tätä mallia voidaan kutsua "organisoiduksi anarkiaksi" viittaamalla kolmeen määriteltävään ehtoon: ongelmalliset preferenssit, kuten epäselvät tai ristiriitaiset päämäärät, epäselvä teknologia ja epävakaa osallistumisaktiiviteetti.⁴¹⁴

Todellisuudessa julkisten viranomaisten laajemman, tuloksellisuuteen perustuvan vastuun toteuttaminen perinteisten kontrollijärjestelmien kautta on osoittautunut hyvin vaikeaksi tehtäväksi. DeLeonin mielestä uudessa verkostoituneessa julkisessa hallinnossa keskeisin kontrollimekanismi on sittenkin *luottamus*. Kuitenkin on muistettava, että markkinamekanismin kontrolliväline *hinta* on ehkä tullut jäädäkseen julkiseen hallintoon. Lisäksi on muistettava myös se, että julkisen hallinnon *auktoriteettirakenne* näyttää säilyttävän asemansa. Mikään näistä kolmesta kontrollimekanismista ei kuitenkaan toimi yksistään, vaan hyvin kompleksisena kombinaationa.⁴¹⁵

Monessa tapauksessa mikä tahansa julkinen professionaali koetaan hyvin kiinteäksi ryhmäksi, jonka arvoperusta muodostuu pitkälti organisaation autonomisen luonteen ja luonnollisen toimintavapauden tuloksena. Yleisön

⁴¹³ DeLeon 1995: 5-9.

⁴¹⁴ DeLeon 1995: 6.

⁴¹⁵ DeLeon 1995: 14-16.

luottamusta julkisiin toimijoihin on yritetty parantaa kouluttamalla virkamiehiä etiikassa ja eettisten koodien luomisessa. DeLeonin mukaan eettiset koodit ovat kuitenkin vasta ensimmäinen pieni askel julkisen vastuun toteuttamiseksi tätä kautta. Hänen mukaansa kuitenkin paljon tärkeämpi askel on vahvistaa julkisten organisaatioiden eettistä ja moraalista arvo-perustaa moniarvoisesta näkökulmasta käsin. Tämä seikka tulee entistä tärkeämmäksi siitä syystä, että tiedämme paljon eri professioiden käyttäytymisestä julkisen kontrollin suhteen.⁴¹⁶

Tulosvastuun institutionaalista näkökulmaa kehittäneet tutkijat, kuten Romzek ja Dubnick⁴¹⁷ sekä DeLeon⁴¹⁸ pitävät professionaalista vastuujärjestelmää ja kansalaisosallistumista toivottavina asioina, mutta samalla ovat pessimistisiä näiden prosessien menestyksen suhteen. He ovat pessimistisiä siksi, että vaikka nämä prosessit ovat sopivampia tämän päivän ongelmiin, ne eivät kuitenkaan ehkä voi voittaa julkista preferenssiä puolelleen uskomaan muuhun kuin tiukkaan byrokraattiseen vastuujärjestelmään julkisella sektorilla.

Kuitenkin nämä tutkijat esittävät ainakin kahta strategiaa julkisen vastuun vahvistamiseksi. Ensiksikin on eettisten menettelytapojen kehittäminen, jotta "julkinen tai kansan tahto" voisi luottaa professionaaliin toimijoihin antamalla heille valtakirjan harjoittaa asiantuntemusta silloin kun se on sopivaa. Toiseksi, ja samaan aikaan tarvitaan hallinnon suuremman avoimuuden ja osallistumisaktiiviteetin rakentamista ei vain julkisen luottamuksen saavuttamiseksi, vaan myös siksi, että se on sopiva keino toteuttaa julkista vastuuta tilanteissa, joissa sekä päämäärät että keinot ovat epävarmoja. DeLeon muistuttaa, että byrokratian "kuollut käsi" lepää yhä raskaasti uudenkin julkisen johtamisen yllä: "siirtyäksemme kohti nykyajan ongelmien ratkaisua meidän täytyy yrittää ravistaa vapautta".⁴¹⁹

Tunnettu strategioiden tutkija Mintzberg⁴²⁰ käsittää strategian toimintamalliksi toiminnan jatkuvassa virrassa. Hänen mielestä vallitsevan opin mukaan strategia onkin voitu ymmärtää ainoastaan katsomalla taaksepäin ja näkemällä ne mallit, joiden mukaisesti on toimittu. Tämä suoraviivainen ajattelu kieltää intuition ja suunnittelemattomien strategioiden olemassaolon.

Heijdenin⁴²¹ mukaan valtaosa strategioista syntyy intuitiivisesti, vaikkakaan suurin osa johtajista ei tunnusta tätä tosiasiaa, vaan perustelee päätöksensä johdonmukaisilla malleilla, joilla on selvä yhteys laadulliseen ajatteluun ja saavutettuihin tuloksiin. Tällainen suoraviivainen ajattelu on

⁴¹⁶ DeLeon 1995: 18.

⁴¹⁷ Romzek-Dubnick 1987 ja Romzek-Dubnick 1991 sekä Romzek-Dubnick 1994.

⁴¹⁸ DeLeon 1995.

⁴¹⁹ DeLeon 1995: 18.

⁴²⁰ Mintzberg 1978.

⁴²¹ Heijden 1977.

korostanut liian laskennallisia, eksplisiittisiä analyyseja tapahtumien ennakoinnissa ja johtanut epärealistisiin tehokkuusvaatimuksiin ja tulosodotuksiin. Toimintaympäristön tulevaisuutta ajatellen lähtökohtana on kuitenkin pidettävä sitä, että mitä kauemmaksi tulevaisuuteen haluamme katsoa, sitä enemmän kohtaamme epävarmuutta.

3.7 Legitimiteetti ydinkäsitteenä

3.7.1 Legitimiteetti ja auktoriteettijärjestelmä

Legitimiteetti tai legitimaatio yhdistettynä poliisitoimintaan sisältää yhtä lailla monia legaalisia näkökohtia kuin yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden periaatteita. Tänäkin päivänä monimutkaisten julkisten ja yksityisten organisaatioiden hallintajärjestelmät on periaatteiltaan rakennettu pitkälti Weberin havainnoiman organisointi- ja käyttäytymismallin mukaisiksi. On muistettava, että Weber ei koskaan suositellut byrokratian ideaalimallia, vaan ainoastaan todisti olemassaolevan universaalin käytännön.⁴²² Julkisen toiminnan kehityskulussa myös usko legitimiteettiin on ollut yhdenmukainen kaikkien niiden käsitysten kanssa, joihin legaalinen auktoriteetti perustui Weberin byrokratiateoriassa. Albrow⁴²³ ryhmitteli legitimiteetin perustavat byrokratiateorian käsitykset viiteen luokkaan seuraavasti:

1. Että oli luotavissa sellainen lainsäädäntö, jonka avulla organisaation jäseniltä voitiin vaatia tottelevaisuutta. Nykyinenkin virkamieslain-säädäntö edellyttää virkamiehiltä periaatteessa ehdotonta lojaliteettia ylempäänsä kohtaan, eikä uuden julkisen johtamisen sovellukset ja omaksuttu tulosoajauskäytäntö erilaisine delegointiratkaisuineen ole poistanut tätä käsitystä.⁴²⁴
2. Että laki abstraktien sääntöjen järjestelmänä oli sovellettavissa erityisiin tapauksiin ja että hallinnon tehtävänä oli huolehtia organisaation intresseistä tuon lain puitteissa. Tähän käsitykseen sisältyy edelleenkin vallitseva ajatus laista ylimmäisenä tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden takaajana sekä organisaatioiden olemassaolon oikeutamisperiaatteena.
3. Että ihminen käyttäessään toimivaltaansa myös tottelee tätä epäpersoonallista, abstraktia sääntöjärjestelmää. Tähän käsitykseen sisältyy ajatus ehdottomasta virka-aseman määrittelemän roolin mukaisesta käyttäytymisestä.
4. Että ainoastaan virka-aseman omaava jäsen merkitsee lakia tottelevaa jäsentä.

⁴²² Vartola 1979.

⁴²³ Albrow 1970: 43.

⁴²⁴ Stenvall 2000.

5. Että tottelevaisuus ei johdu pelkästään henkilöstä, joka omaa auktoriteetin, vaan siitä epäpersoonallisesta säännöstä, joka takaa hänelle tämän aseman. Tämän ajatuksen mukaan virkamiehen harkintavalta olisi täysin rajattua eikä rooliristiriitojen mahdollisuutta tunnettaisi toimintavapauden harjoittamisen suhteen. Virkamiehen rooli ja "viranhaltijan", ihmisen rooli eivät koskaan voisi sekoittua keskenään.

Albrow korosti sääntöjen järjestelmää byrokraattisen organisaation legitimitetin perustana. Keskeiseksi periaatteeksi muodostui julkisen toiminnan *lojaliteetti* päämiehiänsä kohtaan ja erityisesti virkamiehen lojaliteetti sääntöjä ja epäpersoonallista käyttäytymistä kohtaan. Legitimitetin hallitsevana piirteenä oli sen läheisyys legaalisuudelle organisaatioiden toiminnan oikeuttamisperusteena. Toisaalla kansan tahdon huomioon ottaminen sisältyi myös sääntöjen järjestelmään, eikä julkisen toiminnan ja virkamiehen vastuun ulkoinen orientaatio jäänyt pelkästään moraalisen vastuun varaan.

Edellä mainittujen legitimitetikäsitysten perusteella Weber⁴²⁵ kykeni muotoilemaan kahdeksan väittämää legaalisen auktoriteettijärjestelmän rakentamiselle:

1. Virkatehtävät organisoidaan jatkuvalla, säädetylle perustalle;
2. Nämä tehtävät jaetaan funktionaalisesti erillisiksi alueiksi, kukin varustettuna tarvittavalla toimivallalla ja pakotteilla;
3. Virat järjestetään hierarkkisesti, kontrolloinnin ja moittimisen oikeudet täsmennetään virkojen välillä;
4. Sääntöjen mukainen toiminta voi olla joko teknistä tai legaalista. Molemmissa koulutettu henkilöstö on välttämätöntä;
5. Organisaation voimavarat ovat täysin erillisiä jäsenten yksityishenkilöinä omaavista voimavaroista;
6. Viranhaltija ei voi omistaa virkaansa;
7. Hallinto perustuu kirjoitettuihin dokumentteihin ja tekee virastosta (Bureau) modernin organisaation keskuksen; sekä
8. Auktoriteettijärjestelmä voi saada monia muotoja, mutta näkyy puhuttimmillaan byrokraattisen hallintohenkilöstön muodossa.⁴²⁶

Albrow'n mukaan viisi byrokratiateorian mukaista legitimitetikäsitystä ja kahdeksan auktoriteettiperiaatetta yhdistyvät ja näkyvät parhaiten byrokraattisen hallinnollisen henkilöstön muodostamassa organisaatiossa. Legitimitetin ja auktoriteetin yhdistelmä ei kuitenkaan itsessään vielä oikeuta puhumaan byrokratiasta, joka on laajempi yhteiskunnallinen piirre.⁴²⁷

⁴²⁵ Weber 1976.

⁴²⁶ Albrow 1970: 44.

⁴²⁷ Ibid.

Legitimiteetin näkökulmasta kiinnostus kohdistuu organisaation sisäisen ja ulkoisen maailman yhteyteen. Yhtäällä on kiinnostus byrokraattisen organisaatiomuodon luomista toiminnan puitteista ja erityisesti yksilöiden suhtautumisesta toisiinsa organisaatioiden sisällä ja toisaalla organisaatioiden suhtautumisesta ympäristöönsä paitsi jäsentensä toiminnan kautta myös organisaationa itsessään. Korporatiivinen, hierarkkinen, yksilöllinen tai yhteisöllinen vastuu eivät ole toisiansa poissulkevia legitimizeetin näkökulmia.

Byrokraattisen organisaatiomuodon antama valta ja auktoriteetti yhdistettynä legitimizeettiin muodostavat tänäkin päivänä perustavanlaatuisen lähtökohdan vastuun laajemmalle käsitteellistämiseksi. Vallankäytön elementti on olennainen yksilön johtamisväline. Stenvallin⁴²⁸ mukaan,

"vallankäyttö kohdistuu yhä selkeämmin työntekijöihin esimerkiksi niin, että esimies määrittelee hänen työtehtävänsä arvon."

Stenvall perustaa arvionsa managerialismin kauden kokemuksiin valtionhallinnossa. Esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan suuntaviivoista vuodelta 1991 suosittaa esimiehen henkilöstöpoliittisen vallan kasvattamista.

Legitimiteetin todellinen sisältö on edelleen yksi kiinnostavimmista kysymyksistä julkista hallintoa koskevissa eri yhteiskunta-analyyseissä. Giddensin mielestä esimerkiksi sosiologisessa ajatusperinteessä on ollut vaikea käsitteellistää legitimizeetin todellisia kysymyksiä, koska keskeisessä asemassa oleva normatiivisen säätelyn teoria on käsitelty yksilöä ja yhteiskuntaa vastakkaisuutena.⁴²⁹

Parsons⁴³⁰, joka yritti yhdistää Durkheimin ja Weberin ajatuksia sulatti Giddensin mielestä Weberin ilmaisan legitimizeistä järjestyksestä lähes täydellisesti Durkheimin käsitykseen *conscience collective'sta*, yhteisötietoisuudesta siten, että se omalta osaltaan palveli Hobbesin järjestyksen ongelman ratkaisua. Parsons määritteli Hobbesilaisen järjestyksen ongelman kysymykseksi siitä, miten yhteiskunta pysyy pitkiäkin aikoja suhteellisen vakaana huolimatta yksityisten tahtojen välisestä taistelusta. Parsonsin tulkinnassa tämä yhteiskunnallinen yhtenäisyys perustuu moraaliseen yksimielisyyteen, konsensukseen, joka puolestaan muodostuu yksilötasolla sisäistettyjen persoonallisuuden tarvetilojen synnyttämistä yhteisistä arvoista. Toisin sanoen yhteiskunnallinen vakaisuus perustuu yhteisiin arvoihin nojaavien legitimizeivien standardien ja yhteiskunnan jäsenten toiminnossa keskenään koordinoituvien motiivien rinnakkaisuuteen. Tässä ajattelussa ihminen elämänkaarensa eri vaiheissa integroituu yhteiskuntaan sisäistämällä yhteiskunnan objektijärjestelmiä, jotka kuitenkin tule-

⁴²⁸ Stenvall 2000: 226.

⁴²⁹ Giddens 1979: 165-167.

⁴³⁰ Parsons 1949.

vat jatkuvasti sitä eriytyneimmiksi mitä läheisemmin ihminen kytkeytyy yhteiskuntaan. Objektijärjestelmillä voidaan nimensä mukaisesti ymmärtää tavoitteellisuutta, asiallista ulottuvuutta, puolueettomuutta jne. Yhdistävänä tekijänä on sitten usko yhteisten arvojen ja yksilöiden motiivien luonnollisesta yhteensulautumisesta. Yhteiskunnallinen hyväksyttävyyden, legitimaatio korvautuu yhteisillä arvoilla, normatiivisella yksimielisyydellä.⁴³¹

Giddens kuitenkin epäilee normatiivisen yksimielisyyden käsitettä pitäen legitimaation käsitettä parempana kahdesta syystä. Ensiksikin legitimaatio ei edellytä mitään yleistä yksimielisyyttä yhteisiin arvoihin perustuvilta standardeilta, jotka ilmenevät oikeuksina ja velvollisuuksina. Toiseksi legitimaation käsitteen kautta voidaan paremmin ymmärtää näiden standardien ja yhteiskunnan ryhmäkuntaisten intressien välistä vuorovaikutusta. Tällä Giddensin huomiolla on merkitystä yhdistettäessä vastuukykyisyys legitimaatioon, koska normatiivisen yksimielisyyden vaatimus irrottaa toimijoiden käyttäytymisen ja legitimaatorakenteet toisistaan. Giddens hyväksyy kuitenkin ajattelun legitimiin järjestyksen toiminnan rakenteellisena ehtona, yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen ennakoedellytyksenä.⁴³²

Normatiivisen sääntelyn, yhteisten arvojen ja auktoriteettijärjestelmän toisiinsa kytkeytymisellä on mielenkiintoisia yhtymäkohtia tämän päivän organisaatioiden kehittämistyöhön. Esimerkiksi vaatimus organisaatiotasojen välisen vastuunjaon selkeyttämisestä nojaa mitä ilmeisimmin uskoon normatiivisesta yksimielisyydestä toiminnan tarkoituksen suhteen. Yhteisiin arvoihin nojaava toimintapolitiikka puolestaan olettaa organisaatioissa vallitsevan yksimielisyyden toiminnan normatiivisesta perustasta esimerkiksi tulossuunnitelmien muodossa. Edelleen usko byrokraattisen organisaatiomuodon luomaan auktoriteettijärjestelmään toimintaa ensijaisesti ohjaavana voimana on vahva huolimatta aina yksilötasolle ulottuvan toimintavapauden lisääntymisestä, mikä on tulosohjauksen johtavia periaatteita. Vaikka kaikki näyttäisi toimivalta ja legitimiiltä peruskysymys kuitenkin säilyy:

1. Mikä on legitimitettiin kytkeytyvän vastuun merkitys organisaatioiden toiminnan ohjautumisessa; ja
2. Mikä on yksilöiden ja organisaation suhde ulkoisen maailman tulkinassa.

Palataan uudelleen subjektin ja objektin kaksijakoisuuden ongelmaan. Giddensia tulkiten normatiivisen sääntelyn ja legitimaation välillä on se merkittävä ero, että normatiivisessa mielessä yhteiskunta ja sen muodostavat yksilöt ovat etukäteen määrättyssä oikeuksien ja velvollisuuksien

⁴³¹ Ibid.

⁴³² Giddens 1979: 167.

roolissa. Ihmisen vapaa tahto ei ole perimmäinen lähtökohta yhteiskuntajärjestyksessä, päinvastoin lähtökohta on pikemminkin se, että ihminen pakotetaan "toisten" luomaan toimintakehykseen. Sen sijaan legitimaatio yhteiskuntaa jäsentävässä ja ymmärtävässä tarkoituksessa merkitsee yksilön kannalta mahdollisuuksien lisääntymistä.⁴³³

Legitimaatio on ymmärrettävä aktiivisena terminä, legitimointina, joka sisältää kriittisen elementin yhteiskuntatodellisuuden ja erityisesti yksilön ja yhteiskunnan suhteiden tulkinnassa.

Tähän normatiivisen säätelyn ja legitimitietin väliseen kysymykseen kiinnittää huomiota myös Vartola⁴³⁴, joka Habermasin⁴³⁵ esittämään Weber-kritiikkiin liittyen toteaa, että

"jos usko legitimiisyyteen on empiirinen ilmiö ilman immanenttia, välitöntä ja läsnä olevaa yhteyttä totuuteen, niillä perusteilla, joihin se eksplisiittisesti nojautuu on vain psykologista arvoa. Tällöin kysymys legitimitietistä surkastuu kysymykseksi legaalisuudesta, jolloin auktoriteettia voidaan pitää legitimiinä jos (a) normatiivinen järjestys on aikaansaatu positiivisesti ja jos (b) laki on säädetty muodollisesti korrektin menettelytavan mukaan, so. lakiasäättävät itse uskovat sen legaalisuuteen". [kursiivi lisätty].

Vartolan mielestä julkisen hallinnon legitimitietti ei voi riippua pelkästään sen legaalisuudesta hallinnon lainmukaisuuden ja tarkoitusrationaalisen toiminnan mielessä. Habermasiin viitaten legitimitiettikysymystä voidaan tarkastella julkisen hallinnon kriisitendenssien näkökulmasta. Yhtäällä on poliittis-hallinnollisen järjestelmän panoksiin liittyvä legitimitiettikriisi ja toisaalla tuotoksiin liittyvä rationaalisuuskriisi. Habermasin ajattelussa rationaalisuuskriisi merkitsee sitä, että valtio ei riittävästi kykene ohjaamaan yhteiskunnan taloudellista systeemiä. Legitimitiettikriisi puolestaan merkitsee sitä, että hallinnon keinoin ei ole mahdollista ylläpitää tai aikaan saada tehokkaita normatiivisia rakenteita. Julkisen hallinnon legitimitiettikriisi on sidoksissa rationaalisuuskriisiin ja lopulta tilanne on se, että *hallinto itse ei kykene luomaan perustaa omalle legitimiisyydelleen*, kuten Vartola toteaa.⁴³⁶

Julkisen hallinnon kriisitendenssien esille ottaminen korostaa sitä, että myöskään legitimitietti ei ole sellainen yksittäinen ilmiö, joka olisi kovin kaan helposti empiirisesti todennettavissa ja vielä vähemmän ilmiö, jonka olemassaolo olisi koskaan kiistettävissä tai väistettävissä. Vastuukysymykseen liittyen rationaalisuuden ja byrokratian käsitteiden yhdistäminen legitimitiettikysymykseen on tämänkin tutkimuksen kannalta olennaisen

⁴³³ Ibid.

⁴³⁴ Vartola 1979: 49.

⁴³⁵ Habermas 1976: 97-98.

⁴³⁶ Vartola 1979: 46-47, 50 sekä Habermas 1976: 47.

tärkeätä. Vaikka edellä mainituilla legitimizeetti- ja rationaalisuus kriiseillä tarkoitettiin julkisen hallinnon makrorakenteisiin liittyviä kysymyksiä voidaan näitä käsitteitä soveltaa myös yksittäisiin julkisiin organisaatioihin. Voitaisiin kysyä, onko esimerkiksi poliisin määrärahakysymys poliittis-hallinnollisen järjestelmän panoksiin liittyvä legitimizeettikriisi vai byrokrattisen järjestelmän, poliisiorganisaation tuotoksiin liittyvä rationaalisuus kriisi vaiko molempia? Voitaisiin myös kysyä, miten vastuu on toisaalta osoitettavissa auktoriteettirakenteen mukaisissa hierarkiasuhteissa ja toisaalla mikä merkitys positiivisesti vastuullisella käyttäytymisellä on tässä suhteessa?

Kuinka legitimizeetin sisältö ja tarkoitus tulisi itse asiassa ymmärtää ja miten legitimizeetti ja julkinen vastuu kytkeytyvät toisiinsa? Tähän kysymykseen pyritään löytämään perustaa tarkastelemalla Yhdysvalloissa 1940-luvulla käytyä keskustelua Carl Friedrichin ja Herman Finerin välillä hallinnollisen vastuun luonteesta koskien nimenomaan legitimizeettiä julkisessa hallinnossa.⁴³⁷

3.7.2 Friedrich-Finer keskustelu vastuusta

Friedrich aloittaa argumentointinsa lähtökohdalla, jonka mukaan hallinnon todellinen tehtävä ei ole kontrolloida virkamiesten toimia. Paremminkin, hänen sanojensa mukaan "*What is more important is to insure effective action of any sort*". Friedrich näkee julkisen hallinnon myönteisessä yhteiskunnallisessa roolissa ja arvostaa tosiasiallisesti tehokasta hallintoa. Hän korostaa sitä, että modernin hallinnon monimutkaisuus väistämättä edellyttää jonkin verran "vastuutonta" käyttäytymistä. Päämiesten, kansalaisten ja heidän edustajiensa tekemien päätösten ja toimeenpanotahon toiminnan ajankohdissa on eroa, josta johtuen päätöshetken tarkoitus ja tahto ei aina siirry suoraviivaisesti toimeenpanotahon tulkintaan. Monimutkaisuuden ehtojen vallitessa päämiehillä ja toimijoilla voi olla vain yleinen käsitys siitä, mitä sopiva toiminta kulloisissakin olosuhteissa on ja pitäisi olla. Näin "vastuuttomuus" on todellisuudessa väistämätön tulos tästä mahdottomuudesta saavuttaa täydellinen ymmärrys päätösten sisällön ja tarkoitusten suhteen päämiesten ja toimijoiden kesken.⁴³⁸

Friedrichin mielestä virkamiesten vastuullisen käyttäytymisen perusta on heidän aloitteellisuudessaan, joka on välttämätöntä hallinnon päämäärien saavuttamiseksi. Toimimattomuus on hänen mielestään yhtä vastuutonta kuin väärä toiminta. Hän myöntää, että vääränlaisen, virheellisen toimin-

⁴³⁷ Carl J. Friedrich (1901-1984) oli syntyperältään saksalainen, opiskeli aluksi lääketiedettä, mutta väitteli oikeustieteissä Heidelbergin yliopistossa, saapui Yhdysvaltoihin vuonna 1923 ja työskenteli siellä Harvardin yliopistossa vuodesta 1926 ollen siellä professorina 50 vuotta. Herman Finer (1898-1969) puolestaan oli brittiläinen, syntyi romanialaisista vanhemmista, opiskeli ja työskenteli London School of Economics'ssa, kutsuttiin Yhdysvaltoihin ja päätti siellä uransa politiikan tutkimuksen professorina Chigacon yliopistossa. (McSwite 1997: 29.)

⁴³⁸ Friedrich 1940: 222 sekä McSwite 1997: 32.

nan todellinen lähde on huonosti määritelty ja kehnosti loppuun viety politiikka. Huono politiikka on Friedrichin mielestä kuitenkin enemmän sääntö kuin poikkeus. Poliitikot eivät voi koskaan olla niin selvästi muodostuneita, että hallintovirkamiehet voisivat vain yksinkertaisesti "toteuttaa" niitä tulkitsematta, modifioimatta ja parantelematta. McSwiten mukaan Friedrichin kantana siten on, että julkinen politiikka ja julkinen hallinto eivät voi olla erillään toisistaan, vaan ne yhdessä muodostavat jatkuvan prosessin sillä ainoalla erotuksella näiden kahden välillä, että

"todennäköisesti politiikan muodostumisessa on enemmän politiikkaa ja sen toimeenpanossa enemmän hallintoa" ["there is probably more politics in the formation of policy, more administration in the execution of it"].⁴³⁹

Friedrich tuo esille keskeisimmän retorisen ehdotelmansa, jonka mukaan virkamiehiltä vaaditaan asiantuntijoina rohkeaa ja luovaa asennetta informoida päämiehiänsä nykyajan olosuhteiden vaatimasta toiminnasta. Hänestä moderniteetin paineen alla taistelussa olisi taaksepäin menoa kantaa huolta vastuullisista virkamiehistä pitämällä yllä sellaista yksinkertaista uskoa, että panemalla heidät ensisijaisesti säilyttämään parlamentin luottamus viranomaistoimintaan olisi julkinen intressi sillä turvattu. Tämä on ymmärrettävissä niin, että perinteinen edustukselliseen demokratiaan perustuva luottamusparadigma ei kiinnitä riittävästi huomiota virkamiesten suoraan vastuuseen päämiehilleen ja viime kädessä kansalaisille. Friedrich ei täysin usko, että lainsäädäntö yksin voisi taata myöskään hallinnon legaalisen vastuun toteutumista, hallinnon laillisuutta. McSwiten⁴⁴⁰ mielestä Friedrich kuitenkin unohtaa demokraattisen prosessin luontaiset puutteet kansan tahdon välittymisessä hallintoon. Selvennyksenä Friedrich kuitenkin korostaa demokraattisen poliittisen prosessin heikkoutta välittää kansan tahto selvinä politiikan preferensseinä vastuullisen hallintotoiminnan perustaksi. Tässä suhteessa Friedrich ei kuitenkaan riittävästi näe poliittista prosessia syvemmän sosiaalisen prosessin merkitystä modernin yhteiskunnan ehtojen kohtaamisessa. McSwiten⁴⁴¹ mielestä Friedrichistä paljastuu jossakin suhteessa melko yleisen hallinnollisen vastuustandardin kannattaja, koska Friedrichin mielestä

"vastuullinen hallintovirkamies on se, joka on responsiivinen kahdelle määräävälle tekijälle: tekniselle asiantuntemukselle ja kansantajuiselle asenteelle" ["the responsible administrator is one who is responsible to these two dominant factors: technical knowledge and popular sentiment"]."⁴⁴²

⁴³⁹ Friedrich 1940: 225 sekä McSwite 1997: 33.

⁴⁴⁰ McSwite 1997: 33-35.

⁴⁴¹ Ibid.

⁴⁴² Friedrich 1940: 232.

Friedrichin mielestä suora kontrolli ei takaa poliittisen vallan vaikutusta julkisessa hallinnossa. Parlamentin ja kansalaisten tahto otetaan parhaiten huomioon sillä, että virkamiehet ennakoivat ja välttävät kielteisten reaktioiden syntymistä sekä parlamentin että kansalaisten keskuudessa. Hallintovirkamies nähdään tässä ajattelussa ottavan aloitteen politiikan toteuttamisessa uudistamalla ja jalostamalla politiikkaa iteratiivisen, toistuvan prosessin kautta, missä ennustetaan yleisön taholta tulevia reaktioita. Friedrichiä suoraan lainaten:

*The responsible administrator today [again, under complex, modern conditions] works according to anticipation. Within the limits of existing laws, it is the function of the administrator to do everything possible which will make the legislation work. The idea of enforcing commands yields to the idea of effectuating policy.*⁴⁴³

Friedrichin mielikuva vastuullisesta julkisesta hallinnosta on riippuvainen keskeisesti proaktiivisesta ja ennakoivasta hallinnosta, joka yrittää välttää virheitä tehokkaan suunnittelun ja strategiatyöskentelyn avulla. Jos tässä epäonnistutaan pyrkii hallinto vilpittömästi selviytymään niistä väistämättömistä vaikeuksista, joita politiikan toteuttamisessa esiintyy nykyajan monimutkaisten olosuhteiden vallitessa. McSwiten mukaan seuraus tästä toiminta-asenteesta näyttää Friedrichin ajattelussa selvältä:

"ainoastaan tällaisen aktiivisen, ratkaisukeskeisen hallinnollisen aktiiviteetin kautta voidaan saavuttaa politiikan lopullinen muoto, jotta se täyttäisi tehtävänsä "katutasolla".⁴⁴⁴

Tämä näyttäisi Friedrichin mukaan olevan paras tai ehkä ainoa tie saavuttaa "yhteisö" kaikessa laajuudessaan. Sillä vaikka ei olisikaan mitään kansan tahtoa on kuitenkin olemassa yleinen tunne siitä, mitä yhteisö itse asiassa haluaa, so. yhdistelmä preferensseistä, näkökannoista ja eri yksilöiden ja ryhmien erityisolosuhteista. McSwiten mielestä kuitenkin lainäsäädäntömenettelyssä ei voida ymmärtää ja edustaa tätä yhdistelmää, koska ne näkökulmat, jotka muodostavat sen syntyvät vain ja vasta, kun politiikan toimeenpanon hallintoprosessi alkaa. Tässä ajattelussa vastuullisuuden takaava lopullinen yhteys ilmenee hallintovirkamiehen ja yhteisön vuorovaikutuksessa. Friedrich kehottaa määrittelemään hallintovirkamiehen sellaisena arvokkaana kansatoimijana, jolla on täydet kansalaisoikeudet. Tällainen hallintotoimija on mieluummin yhteisön tarpeisiin responsiivisesti pyrkivä luotettava vaikuttaja, kuin sellainen jota pitäisi aina kontrolloida.⁴⁴⁵

Hallintovirkamiesten on myös sallittava puhua julkisista asioista, koska heidän keskustelunsa on tieteellistä diskurssia ja koska siellä missä on

⁴⁴³ Friedrich 1940: 237.

⁴⁴⁴ McSwite 1997: 35.

⁴⁴⁵ McSwite 1997:35-36.

erimielisyyttä, siihen voidaan vastata ja reagoida tieteellisesti, ei poliittisesti. Friedrichin mielestä todellisuudessa ainoa vaihtoehto on luottaa virkamiehiin ja antaa heille mahdollisuuksia elisiittiseen, asioiden selville ottamista korostavaan vastuulliseen käyttäytymiseen, koska tällaista käyttäytymistä ei voida turvata pelkällä poliittisen auktoriteetin kautta tapahtuvalla lain täytäntöönpanolla.⁴⁴⁶

3.7.3 Finerin tulkinta Friedrichin ajatuksista

Näiden kahden henkilön alkuperäisen keskustelun tarkoituksen esille saamiseksi on syytä seuraavaksi katsoa kuinka Finer ymmärsi Friedrichin argumentoinnin. Fineria⁴⁴⁷ suoraan lainaten:

He [Friedrich] argues (a) that the responsibility of the official that is of any moment to us today is not political responsibility but moral responsibility; (b) that the quality of administration and policy making depends almost entirely [and justifiably so] upon the official's sense of responsibility to the standards of his profession, a sense of duty to the public that is entirely inward, and an adherence to the technological basis of his particular job or the branch of the service in which he works; (c) that the public and the political assemblies do not understand the issues of policy well enough to give him beneficial commands in terms of policy; (d) that, in fact, legislatures and the public have been obliged to allow or positively to organize more and more latitude for official policy making; (e) that there are satisfactory substitutes for the direction of officials and information as to the state of public opinion through the electorate and the legislature in the form of administratively conducted referenda, public relations contacts, etc.; and, therefore, (f) that political responsibility, i.e., the responsibility of the administrative officials to the legislature and the public, is and should only be considered as a minor term in the mechanism of democratic government, so much so, indeed, that officials may rightly state and urge policies in public to counteract those advocated by the members of the elected legislatures.

Seuraavassa käydään läpi nämä kuusi kohtaa, joihin Finer kiinnittää huomiota tulkitessaan Friedrichin argumentaatiota virkamiesten vastuullisuuden edellytyksistä. Ensimmäisessä kohdassa mainitun *moraalisen vastuun* ensisijaisuuden suhteen on McSwiten mielestä todettavissa yhdenmukaisuutta Friedrichin ja Finerin tulkinnoissa. Sen sijaan toinen kohta, jossa puhutaan virkamiesten vastuun tunteesta *ammattiin liittyviä standardeja* kohtaan, *sisäisestä velvollisuuden tunnosta yleisölle* ja uskollisuudesta työhön liittyvää *teknistä periaatetta* kohtaan aiheuttaa eräitä merkittäviä kysymyksiä.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ McSwite 1997: 35-36.

⁴⁴⁷ Finer 1940: 261.

⁴⁴⁸ McSwite 1997: 37.

Finerin tulkinnassa huomiota herättää se, miksi hän pitää julkisen velvollisuuden tunnetta täysin sisänpäin suuntautuneena vastuominaisuutena. McSwite näkee Friedrichin argumentoinnissa yhtä hyvin myös ulkoisen orientaation, joka pyrkii tulkitsemaan ja ennakoimaan sekä kuuntelemaan ja neuvottelemaan niistä yleisön tarpeista, jotka ilmenevät politiikan toteuttamisen lopullisissa vaiheissa.⁴⁴⁹

Kolmannessa kohdassa Finer tulkitsee Friedrichiä korostamalla sitä, että yleisö ja poliittiset kansankokoukset eivät voi riittävästi ymmärtää harjoitettavan julkisen politiikan pääkysymyksiä, jotta nämä tahot voisivat antaa virkamiehelle hyödyttäviä määräyksiä harjoitettavan toimintapolitiikan suhteen. Tähän nähden neljännessä kohdassa Finer ymmärtää Friedrichin tarkoittaneen, että tosiasiallisesti lainsäädäntöelimet ja yleisö on pakotettu sallimaan tai jopa järjestämään enemmän ja enemmän liikkumavaraa virallisessa päätöksenteossa. McSwiten mukaan kolmas kohta palvelee Friedrichin diskurssissa pääasiassa evidenssinä, todisteena neljännessä kohdassa mainitun vaatimuksen pätevyydelle. Tässä kohden McSwite katsoo Finerin olennaisilta osin loitontuvan todellisuudesta tulkitsemalla Friedrichin huomiota politiikan ymmärtämisen vaikeudesta liian suoraviivaisesti. Friedrich tarkoitti mieluummin sitä, että yleisön ja poliittisten kansankokousten käsitys politiikka-kysymyksistä on jotakin sellaista, joka kehittyy vaiheittaisena kysymyksenä määriteltynä ensin poliittisen ja sitten hallinnollisen prosessin kautta. Finerin tulkintaa Friedrichin viidennestä argumentista julkisen mielipiteen välittymisestä ja riittävästä suunnan näyttämisestä valitsijakunnan ja lainsäätäjän kautta voidaan McSwiten mielestä pitää melko satunnaisena seikkana. Kuitenkin se näyttää merkittävää roolia Friedrichin tutkielman kokonaisrakenteessa, koska se antaa perustan poliittisen vastuun tulkinnalle ja johdattaa kuudenteen kohtaan Finerin tulkinnan johtopäätösosana.⁴⁵⁰

McSwiten mielestä Finer tulkitsee Friedrichin ajattelua poliittisesta vastuusta, so. hallintovirkamiesten vastuusta lainsäätäjälle ja yleisölle kaikkein laajimmassa muodossaan. Finer väittää, että Friedrichin kuvitelma hallintovirkamiehestä on täysinoppinut poliittinen toimija, joka mieluummin kuin ainoastaan tuntee vastuutaan alamaaisena hallinnon poliittiselle käsivarrelle voi myös puhua vapaasti ja jopa puolustaa toisenlaista politiikkaa, kuin mitä hänen päämiehensä, kuten luottamushenkilöt edustavat. McSwite ei näe tässä Finerin tulkinnassa mitään suurentelua Friedrichin kantaan nähden, mutta se kuitenkin hämärtää Friedrichin jatkuvaa painotusta hallintovirkamiesten neuvottomuudesta arvioida korkean profiilin poliittista keskustelua. Tämä neuvottomuus johtuu suurelta osin siitä asenteesta, että hallintovirkamiehet näkevät itsensä ennen kaikkea teknisinä asiantuntijoina. Finer myös korostaa Friedrichin vaatimusta siitä, kuinka tärkeätä virkamiesten on noudattaa kaikkia lakeja, politiikkoja ja

⁴⁴⁹ Ibid.

⁴⁵⁰ McSwite 1997: 37-38 sekä Finer 1940: 261.

ylemmältä taholta annettuja toimintaohjeita sekä olla subjektin asemassa tieteellisessä dialogissa. Finer näkee virkamiehet ensi sijassa subjekteina tieteelliselle prosessille siihen saakka, että he puhuvat politiikka-asioista ainoastaan tiedon asiantuntijoina. Täten Finerin mielestä Friedrichin kokonaisargumentti nojaa uskoon, että tiede voi tarjota yksiselitteisiä vastauksia politiikka-kysymyksiin. Tiede on hallinnollisen vallan perimmäinen hallintakeino.⁴⁵¹

3.7.4 Dialogin oletukset

Minkälaisia paradigmaattisia oletuksia, esimerkkejä on Friedrichin ja Finerin keskustelusta johdettavissa? McSwiten mielestä tämän keskustelun muotoilemassa diskurssissa koskien hallinnollista vastuuta on kaksi ratkaisevaa lähtökohtaa. Ensiksikin Finerin painotus varmistaa hallintovirkamiesten vastuun toteutuminen toivottavuutena nuhdella ja ojentaa heitä ja toiseksi Friedrichin päinvastainen painotus poistaa sanktioiden pelkoa. Tämä vastakkainasettelu paljastaa, että Friedrich haluaa luottaa hallintovirkamiesten ihmisluontoon ja hän uskoo siihen, että hallinnollisen toimijan kaikkein vastuullisin puoli on luotavissa poistamalla sanktioiden ilmeistä pelkoa ja välittömän kontrollin painolastia. Finer sen sijaan ei ilmeisestikään osoita tällaista taipumusta luottamusta kohtaan, vaan pitää hyveisiin perustuvaa vastuullisuutta rajoittuneena muotona. Kaikkein paljastavimmassa tekstikohdassaan hän toteaa: "*Virtue itself hath need of limits*".⁴⁵²

McSwiten mielestä ei olekaan yllättävää, että pääkohta Finerin vastuukäsityksessä muodostuu silmälläpidosta, kontrollista ja konkreettisten, välittömien sanktioiden pelosta. Finerin ja Friedrichin kantojen eroavuus tässä suhteessa paljastaa kuitenkin myös erään samanlaisuuden:

"filosofisessa mielessä molemmat näyttävät pitäytyvän staattiseen ontologiaan. Näkemykseen, että ihmisolennoilla on yksilöllinen *luonne ja olemus*, josta syystä virkamiehet objektiivisessa, konkreettisessa mielessä joko ovat luotettavia (Friedrichin oletamus) tai eivät ole luotettavia (Finerin oletamus)."⁴⁵³

Tästä "inhimillisestä" vastakkainasettelusta johtuen keskustelu Friedrichin ja Finerin välillä muuttuu diskurssiksi *tosiasian* ongelmasta: kysymyksiksi välillä "korrekti ja epäkorrekti", "oikea ja väärä", "kyllä tai ei". Se sisältää epäsuoran oletuksen, että vuoropuhelun kaikkein tärkein kohta tulee vasta sitten, kun keskustelu päättyy ja olennaisen arviointi tapahtuu jonkin objektiivisen keinon, kuten äänestyksen kautta. McSwiten mielestä dialogi selitetään näin todisteen esittämisenä, joka sitten arvostellaan. Saavutettu ratkaisu voi perustua ainoastaan jonkinlaiseen ylivaltaan, jon-

⁴⁵¹ McSwite 1997: 38.

⁴⁵² Finer 1940: 252 sekä McSwite 1997: 38-39.

⁴⁵³ McSwite 1997: 38-39.

ka mukaan häviölle jäävä osapuoli tyytyy tuomioon niillä perusteilla, että se heijastaa todellisuutta ja on tätä kautta näennäisesti legitiimi. McSwiten mielestä vastuukeskustelua rajaava näkökohta on ristiriitainen kanta kahden ihmistyyppin välillä. Finerin mukaan ihmisiä, joista hallintovirkamies on esimerkki pitää tarkkailla: he "ryöstäytyvät käsistä", jos heitä ei pidetä vastuullisina rangaistuksen pelon avulla. Friedrich, toisella puolen, osoittaa olevansa halukas luottamaan ihmisiin, vaikkakin hän McSwiten mukaan puhuu ainoastaan sellaisista ihmisistä, jotka on ajatuksiltaan juurrutettu tieteen pariin ja ammattivirkamiesten riveihin. Joka tapauksessa Friedrich ilmiselvästi tuntee, että ihmisillä on luontainen halu mainitunkaltaiseen sosialisatioon, kanssakäymiseen. Finer sitä vastoin näyttää kieltävän tämän sanoessaan muun muassa, että hyveellisyys itsessään tarvitsee rajoituksia.⁴⁵⁴

McSwiten mielestä Finerilla on kuitenkin selvempi ja yhdenmukaisempi kanta argumentoinnissaan. Finerin omaksuma objektivistinen ontologia on yhtenevä objektivistisen tieto-opin kanssa liittyen hänen uskoonsa mahdollisuudesta erottaa toisistaan:

1. Poliittiset mielipiteet, politiikat ja arvot; sekä
2. Hallinto, sen toteuttaminen ja faktat.

Tämä kanta puolestaan oikeuttaa Finerin omaksumaan yhtäpitävän rationalistisen kannan hänen väittäessään, että valittujen edusmiesten on mahdollista muotoilla politiikka selkeästi mielekkäänä kokonaisuutena – antamalla riippumattomia julkilausumia, jotka voivat palvella perustana tehokkaalle kontrollille ja vastuulle. Friedrichin kanta ei tässä suhteessa ole yhtä johdonmukainen hänen päätyessään kiistämään politiikan ja hallinnon erottamisen mahdollisuuden, mutta samalla väittämään, että tiede ja siihen nojaava asiantuntemus ovat toisistaan erottuvia, rajattuja ja tästä pääteltynä poliittisista kannanotoista erotettavia diskurssityylejä. Toisaalla Friedrich on sitä mieltä, että voisi olla vakuuttavasti kiistettävissä se väite, että tosiasioita ja politiikkoja ei voitaisi erottaa, mutta toisaalla hän puolustaa sitä, että hallintovirkamiesten julkisissa kannanmuodostuksissa on pidettävä kiinni tieteellisen työn korkeimmista vaatimuksista. McSwiten mielestä Friedrich tarkoittaa "tieteellä" nimenomaan diskurssia "tilanteen mukaisista tosiasioista" ja yrittää tätä kautta ratkaista arvoituskellisen vastakkainasettelun tieteen ja tosiasioiden välillä. Tämän diskurssin tulisi yhdistää mielipiteet ja tosiasiat ja silti saavuttaa korkeamman tason ja perusteltu objektiivinen tilanne, joka johtaa epäpoliittisiin johtopäätöksiin pyrittäessä vastaamaan politiikkakysymyksiin. McSwiten tulkinnan mukaan Friedrich ehdottaa kolmenlaista diskurssityyliä, joista kaksi on sekoittunut toisiinsa. Ensimmäiseksi on olemassa asiantuntijoiden diskurssi tosiasioista, jotka epäsuorasti ovat liitettävissä arvoihin. Toiseksi on poliittinen diskurssi arvoista, mikä epäsuorasti on liitettävissä diskurssiin

⁴⁵⁴ McSwite 1997: 38-39.

tosiasioista. Kolmanneksi on tieteellinen diskurssi, jota on kutsuttavissa "perusteeksi tai järjeksi" ja joka järjestelee ja tasapainottaa yhteen tosiasioita ja arvoja saavuttaakseen sen, mitä Friedrich kutsuu "oikeiksi johtopäätöksiksi".⁴⁵⁵

Tämä asetelma on kuitenkin epälooginen siinä suhteessa, että Friedrich nostaa teknisen tietämyksen ja asiantuntemuksen keskeisimpään asemaan, mutta samalla jättää selvittämättä, mitä hän tarkoittaa vaatimuksellaan politiikan muotoilun ja toimeenpanon saumattomasta yhteydestä. McSwiten mielestä Friedrich ehkä sittenkin oli epävarma täysin riippumattoman, arvovapaan asiantuntemuksen mahdollisuuksista toimintastrategiana. Taustana tähän epävarmuuteen on se, että Friedrich piti hallinnon poliittisen kontrollin mahdollisuutta epätodennäköisenä valtion tahdon muodostumisessa. Tämä ilmenee selvimmin Finerin ja Friedrichin erimielisyytenä heidän arviostaan yhteisön ja demokraattisen hallinnon suhteesta. Finer pitää yhteisöä "valtion merkkinä", joka sisältää kaikki kielteiset sivumerkitykset siitä autoritaarisuudesta ja itsevaltiudesta, jota anglo-liberaalin demokratian perintö tuo mieleen "yhteisöön" liittyvillä tapojen piirteillä. Hän haluaa nähdä ihmiset, ei yhteisönä, vaan mieluummin valitsijakuntana, joka demokraattisesti ilmaisee yksilölliset preferenssinsä edustajilleen, joiden he odottavat täyttävän asianmukaisessa vaaliprosessissa syntyneen mandaattinsa. Finer vastustaa voimakkaasti Friedrichin kantaa, jonka mukaan poliittinen prosessi ei voi tuottaa selvää politiikkapreferenssiä kutsumansa valtion tahdon muodostumisessa. Finerin vasta-vaite on yksinkertaisuudessaan se, että poliittisen prosessin kautta ilmaistulla kansan tahdolla on mielekäs sisältö. Finerin mielestä, vaikka kansa ei olisikaan oppinutta väkeä, he ovat viisaita ja heidän valitut edustajansa voivat ja heidän pitäisikin ohjata virkamiesten toimintaa.⁴⁵⁶

McSwiten mielestä Friedrichin ja Finerin dialogi kuvastaa sitä yleisempää legitimitietakeskustelua, jonka USA:n perustuslaillinen perintö on tässä suhteessa jättänyt jälkeensä. Valtiosääntötutkijoiden mielestä tämän perinnön luoma perusjännite on kahden periaatteen välillä:

1. Sosiaalisen prosessin järjestäminen *sosiaalisiksi instituutioiksi* yleismaailmallisten, objektiivisten korporaatorakenteiden mukaisesti (*gesellschaft*-periaate); ja vastakohtana
2. Sosiaalisen prosessin järjestäminen enemmän *persoonallisiksi yhteisöiksi* (*gemeinschaft*-periaate).⁴⁵⁷

Tässä yhteydessä Finer tarkoittaa yhteisöillä saman ideologian jakavia ryhmiä, jotka on nähtävissä alkuperänä totalitääriselle valtiojohtoisuudelle, jossa julkiset johtajat ovat pelkästään asioiden välittäjiä. Friedrich ei

⁴⁵⁵ McSwite 1997: 39-41.

⁴⁵⁶ McSwite 1997: 41-42.

⁴⁵⁷ McSwite 1997: 42.

näe yhteisöjä tällä tavalla, vaan mieluummin suhteiden verkostoina, jotka mahdollistavat paneutumisen menneisiin näkemyksiin, preferensseihin, väärinymmärryksiin ja erimielisyyksiin. McSwiten mukaan tämä näyttäisi olevan juuri se, mitä Friedrich tarkoittaa sillä, että politiikka on vasta sitten määritelty lopullisesti kun se on toteutettu. Toisin sanoen politiikka on ymmärrettävää ja sovellettavaa vasta sitten, kun se on kantautunut kansalaisten tietoisuuteen ja siirretty nimenomaan tosielämän olosuhteisiin. Friedrichin näkemys ei sisällä Finerin pelkäämää ideologista konsensusta, vaan siinä hallintoa pidetään lopullisena, lainvoimaisena vaiheena selvitettyä politiikkojen tarkoitusta. Ennen kuin politiikka on tosiasiasa ilmaistu tai tunnettu täytyy sen käydä läpi julkinen toteutamisprosessi, jossa kohdataan enemmistö yhteisössä väistämättömästi vallitsevista erilaisista preferensseistä ja näkökannoista.⁴⁵⁸

Nämä näkökannat paljastavat, että Friedrich ja Finer suhtautuvat ihmisluontoon vastakkaisilla tavoilla. Friedrich näkee ihmisluonnon luontaisesti täynnä jännitettä, joka syntyy väistämättömistä eroavuuksista yksilöiden näkökannoissa ja tilanteissa itsessään. Samalla hän kuitenkin näkee tämän jännitteen periaatteessa olevan ratkaistavissa keskusteluprosessien kautta, joissa inhimillinen yhteydenpito voittaa inhimillisen eroavaisuuden. Hallintovirkamiehet, jotka toimivat ennakoimalla ja jotka ovat sensitiivisiä tarpeelle ratkaista politiikkaa mieluummin, kuin vain toteuttaa sitä eivät ole ainoastaan tehokkaita, vaan myös vastuullisia. Finer puolestaan näkee ihmisluonnon jostain syystä johtona kartellimaiselle ja yhteensulautuneen yksimielisyyden lajille, joka on ominaista laumalle. Tavallaan Finerille ajatus yhteisöstä tuo mieleen ideologian haamun ja autoritäärisen valtiojohtoisuuden, joka usein myötäilee ideologioita. McSwiten mielestä Finer tässä kohden heijastaa jossain määrin jopa vainoharhaista brittiläistä "common-law" pelkoa salaliitosta. Niin muodoin ainoa keino ihmisille ohjata itseään demokraattisesti on ilmaista heidän yksilöllisiä preferenssejään vaalien kautta. Finer uskoo näiden preferenssien additiivisesti muodostavan johdonmukaisen ilmauksen kollektiivisesta preferenssistä, jota valitut edustajat voivat käyttää pitääkseen julkisen hallinnon virkamiehiä vastuussa ja rangaistaakseen heitä väärästä toiminnasta. Välitön seuraus tästä näkemyksestä näyttää olevan, että hallinto-organisaatioiden sisällä välttämättä oleva ihmisyhteisö tuottaa itsekästä, yhteiseen salaisuuteen viittaavaa tai ideologista motiivia politiikkaa toteuttavissa virkamiehissä ja takaa vastuun ja potentiaalisen rangaistuksen tarpeen.⁴⁵⁹

3.7.5 Keskustelun ennakoasenteet

McSwiten mielestä edellä kuvailtu keskustelu Friedrichin ja Finerin välillä paljastaa neljä merkityksellistä vinoumaa tai ennakoasennetta, jotka hallitsevat vastuukeskustelua julkisessa hallinnossa.

⁴⁵⁸ Ibid.

⁴⁵⁹ McSwite 1997: 42-43.

Ensimmäiseksi Friedrich ja Finer tuovat esille kysymyksen ihmisluonnosta väistämättömänä osana vastuukeskustelua. Finerin mielestä ihmiseen luonnostaan vastuullisena olentona täytyy suhtautua varauksellisesti hänen todetessaan, että "hyveellisyydessä itsessään on tarve rajoituksiin". Friedrich puolestaan muistuttaa, että poliittinen kontrolli ja säännöt eivät voi koskaan toimia ilman riippuvuutta virkamiesten "hyvästä tahdosta". Nämä käsitykset ovat parhaimmillaan kaksi esimerkkiä niistä monista osoittimista, että tämä kaksiarvoinen vastakkaisuus riippuu "hallintoihmisen" luonteesta ja siinä ohella ihmisistä yleensä. Tämä vastakkainasettelu olettaa, että ihmiset ovat tavalla tai toisella yleisesti joko "hyviä" tai "pahoja". Se jättää näin ollen huomion ulkopuolelle vaihtoehtoisen oletuksen siitä, että ihmisluonne ei ole ominaisuus tai perusolemus, vaan dynaaminen, orastava vastuullisuuden edellytys, joka syntyy vuorovaikutusprosessissa esimerkiksi organisaation ja sen toimintaympäristön kesken.⁴⁶⁰

McSwiten mielestä staattinen ontologia ja siitä johdettu määritelmä ihmisluonnolle siirtää diskurssin ohi sellaisen kysymyksen, jossa arvioidaan kontrollitarvetta vastuun takaamiseksi ihmisen luonteenpiirteisiin olennaisesti liittyvissä empiirisissä tapauksissa. Koska tosiasiat nähdään ratkaistavissa olevina ainoastaan silloin, kun asiaan osalliset voluntaristisesti haluavat hyväksyä toistensa toteennäytön tai argumentoinnin tulee ilmeiseksi, että edellä mainittu kysymys vastuullisuuden takaamisesta ei tosiasiallisesti ole ratkaistavissa empiirisesti. Finer ja Friedrich näyttäisivät ylipäänsä olevan haluttomia yhtymään tällaiseen empiiriseen todentamisvaatimukseen. Kuitenkin tosiasiaassa ihmisluontoa korostavalta paradigmatlta puuttuu faktoja koskeva riittävän yhteisöllinen tutkimuskonteksti. Koska tällaisessa tilanteessa vaihtoehtoiset paradigmaattiset kannat eivät ole vielä päässeet näkyviin, puutteellinen käytännön argumentti jatkaa olemassaoloaan pakottaen ihmisiä omaksumaan perinteisiä kiistaoppeja osana heidän omaa sosiaalistumistaan ja kasvatustaan. Paradigmaattiset olettamukset, jotka teoreettisesti muotoilevat ihmisen luonteenpiirteiden staattisuutta korostavaa vastuukäsitystä jäävät puutteellisten vastuuperusteiden peittämiksi, jotka käytännössä vaikuttavina piilottavat huomion vaihtoehtoisilta lähestymistavoilta.⁴⁶¹ Kysymys on siis siitä, että ihmisluonnon käsittäminen annettuina luonteenpiirteinä estää uusien vastuukäsitysten syntymistä, toisin sanoen vaihtoehtoisten paradigmojen esiinnou-
sua.

Toinen Friedrich-Finer keskustelun esiinnostama ennakoasenne tai rajoittuneisuus legitimaatioon pohjautuvassa vastuuajattelussa johtuu ongelmallisista tieto-opillisista näkökannoista. McSwiten mukaan sekä Finer että Friedrich molemmat osoittavat jonkinasteista epävarmuutta faktaa koskevan teorian suhteen. Finer on tässä suhteessa selkeämpi peräänantamattomuudessaan siitä, että poliittinen prosessi voi tuottaa velvoittavan

⁴⁶⁰ McSwite 1997: 43-44.

⁴⁶¹ McSwite 1997: 44.

preferenssijärjestyksen, joka on niin selkeä ja erottuva, että se voi toimia vastuustandardina tekniselle toteutusprosessille. Tämä vaatimus merkitsee kaikessa laajuudessaan faktojen erillisyyttä arvoista. Finer joutuu kuitenkin tunnustamaan, että vaikka poliittisesti asetettujen politiikkaohjelmien tulisi ohjata hallintoa suurimmassa mahdollisessa laajuudessaan, jossakin kohden laskeuduttaessa kohti yksityiskohtaista toteuttamista on olemassa raja politiikan ja tekniikan täydellisessä erillisyydessä. Friedrich on epävarmempi politiikan, hallinnon ja toimeenpanon erillisyyden suhteen. Toisaalla hän perustaa argumenttinsa hyvin kevyeen väitteeseen, että julkisen politiikan muotoilu ja toimeenpano on jatkuva prosessi, jossa toinen on erottamaton toisesta. Toisaalla hän tekee teknisestä tietämyksestä yhden politiikkaa ja toimeenpanoa erottavan ja keskeisen kriteerin, jolla hallinnollista vastuuta arvioidaan. Lisäksi hän toisissa kohdin viittaa asiantuntemukseen ikään kuin tarkoittaen sillä puhtaasti teknisen tietämyksen alaa.⁴⁶²

Kuinka tällaista epäjohdonmukaisuutta voidaan selvittää? McSwiten mielestä sekä Finer että Friedrich molemmat pitävät kiinni omista väitteistään, jotka pohjautuvat teoreettiseen vastakkaisuuteen. Toisessa päässä faktat ja arvot ovat erillisiä, toisessa eivät. Samaan aikaan joudutaan kuitenkin tunnustamaan arkinen ymmärrys, että on olemassa arvoasioita ja tosiasioita. McSwite on sitä mieltä, että mikäli Finer ja Friedrich olisivat ryhtyneet henkilökohtaiseen keskusteluun tästä asiasta he olisivat ennen pitkää päätyneet kysymyksenasetteluun, jossa tarkoitukseen perustuva argumentointi on lähtökohtana. Toisin sanoen he olisivat päätyneet sopimukseen, jossa faktat ja arvot ovat periaatteessa toisistaan erotettavia, mutta käytännössä ne eivät voi mennä kovin kauas toisistaan. Finerin ja Friedrichin näkemysten ristiriidassa on kysymys enemmän painotuseroista, kysymyksestä siitä missä kohdin politiikat arvoilmauksina voidaan erottaa tosiasioista hallinnollisina teknisinä tekotapoina. McSwiten mielestä tosiasiasa arvojen ja tosiasioiden toisiinsa yhtyminen osoittaa sen Finerin ja Friedrichin keskustelun taustalla olevan paradigman, että puhe arvoista ilman puhetta tosiasioista on mahdotonta. Arvot ja tosiasiat ovat itsessään toisiinsa sulautuneita. Friedrich-Finer keskustelun tuoma yhtäällä arvojen ja tosiasioiden erillisyyttä ja toisaalla niiden erottamattomuutta korostavat näkökannat muodostavat älyllisen diskurssin perustan.⁴⁶³

McSwiten mielestä Friedrich-Finer paradigmassa ei keskeistä ole kysymys kahdesta termistä, arvosta ja faktasta, vaan sen kriittisyys kohdistuu lopulta perusteen ja tarkoituksen ideaan. Tämä klassinen idea järjestämisestä tarkoituksesta palvelee McSwiten mielestä kätkeytyneenä "ordinaattaterminä" (tason y-koordinaattina) diskurssissa, jossa haetaan julkisen hallinnon vastuuta legitimitteettikysymyksen kautta. Järkisyillä perustelemisessa on kysymys arvioinnista ja harkinnasta, joka täytyy tehdä, jotta tietoisuu-

⁴⁶² McSwite 1997: 44-45.

⁴⁶³ McSwite 1997: 45.

temme olisi riittävän eheä ja varma toiminnalle. Huomio kohdistuu inhimilliselle toiminnalle ominaiseen tietoiseen ja tarkoitukselliseen käyttäytymiseen, koska tiede ja moraalifilosofia eivät voi tarjota täysin kiistattomia ja selviä vastauksia politiikkavalinnoille ja ylipäänsä toimintatavoille. Tässä ajattelussa korostuu rationaalisen käyttäytymisen vaatimuksen sijasta maltillinen ja järkevä toiminta.⁴⁶⁴

Kolmas ennakkoasenne, jonka Friedrich-Finer keskustelu tuo esille liittyy olettamukseen, että arvot ovat ainakin jossain suhteessa määriteltävissä toiminnan yhteyden ulkopuolelle. Friedrichin ja Finerin yhteinen usko on, että tehokkaat, pätevät politiikat ovat mahdollisia siinä mielessä, että näiden poliitikkojen tarkoittamiin ongelmiin on löydettävissä ratkaisuja. Tämä olettaus ilmentää näkemystä sosiaalisesta järjestyksestä systeemisestä, sellaisena mallinnettuna muotona, jonka avulla voidaan huomata malliin kuulumattomia poikkeamia, anomalioita ja edelleen muotoilla näitä poikkeamia korjaavia toimintoja. Friedrich ja Finer näyttävät molemmat omaavan yhteisen uskomuksen, että huolellinen keskustelu yhteiskunnasta voi tuottaa mielekkäitä ja käytännöllisiä vastauksia sosiaalisiin ongelmiin. Tämän olettamuksen merkityksen näkee McSwite miltei yleismaailmallisena, koska se tukee ajatusta, jonka mukaan sosiaalinen tasa-arvoisuus voidaan määritellä standardisoituja vaikutuksia automaatin lailla tuottavaksi tehokkuusohjelmaksi. Tämän ajatuksen kaksi kantavaa tekijää ovat: ohjelma ja standardisointi. Ohjelma hallinnon toteutumistapana ja standardisointi oikeudenmukaisuuden sisältönä ovat nykyajan hallintotoiminnan primäärit arkkitehtoniset periaatteet. McSwiten mukaan ne ovat niin syvään piintyneitä hallintoajatteluun, että peräti niiden kyseenalaistaminen joutuu outoon valoon. Kuitenkin tällainen kyseenalaistaminen on perusteltua, koska olettaus politiikan täydellisyydestä kätkee itseensä harvemmin harkitun, mutta silti uskottavan vaihtoehdoisen näkemyksen siitä, että politiikka systemaattisina, tasasuhtaisina ohjelmina ei ole sitenkään mahdollista. McSwiten mielestä kokeiluluontoinen, *iteratiivinen*, asioita kertaava toiminta on sittenkin ainoa käyttökelpoinen saatavilla oleva vaihtoehto selviytyä sosiaalisista kysymyksistä. Todellisen vaihtoehdon ominaispiirre on mieluummin epärationaalisuudessa, kuin tavoitteiden täydellisyydessä ja rationaalisessa uskossa ohjelmallisiin päämääriin. Vaihtoehdoisen näkemyksen mukaan tarvitaan toiminnan seurauksina syntyviä mieluummin tilannekohtaisia, kuin ohjelmallisia tuloksia tasa-arvoisuuden saavuttamiseksi. Tämän vaihtoehdon sulkeminen tarkastelun ulkopuolelle muodostaa yhden keskeisimmistä ennakkoasenteista dialogisissa koskien hallinnollista vastuuta.⁴⁶⁵

Neljäs Friedrich-Finer keskustelun paljastama ennakkoasenne liittyy myös olettamukseen täydellisyyteen pyrkivästä mahdollisuudesta muotoilla tehokasta toimintapolitiikkaa rajatuissa, hallittavissa olevissa päätöksenteokoareenoissa. Kysymys on hierarkiasta sellaisena pakollisena rakenteena,

⁴⁶⁴ McSwite 1997: 45-46, 232.

⁴⁶⁵ McSwite 1997: 46.

jonka varaan hallintotoiminta on rakennettava. McSwiten mielestä Friedrich ja Finer ovat molemmat sitoutuneet siihen ajatukseen, että auktoriteetti on olennainen lähtökohta hallinnolle. He eivät kuitenkaan pidä auktoriteettia itseisarvoisena asiana, vaan kiistävät sen näkemyksen, että hallinto voisi toimia heuristisesti, yrityksen ja erehdyksen kautta ja yhteistoiminnallisesti ilman ohjausta tarjoavaa keskeistä lähtöpistettä. McSwiten mielestä tämä on olennainen täsmennys niiltä, jotka näkevät hierarkian välttämättömänä ja väistämättömänä. Pohjimmiltaan kysymys on siitä, että vaikka pitäisimme hierarkiaa väistämättömänä täytyy tietoisien mielen olla jossakin muodossa läsnä ja pitää kiinni tilanteesta, jotta ylipäänsä olisi olemassa tehokasta toimintaa. McSwite ymmärtää hierarkian ydinmerkityksessään yksinkertaisesti koodatuksi ilmaisutavaksi sille uskokselle, että vain täysin harkittu, taloudellisesti laskettu kustannustietoinen, kustannusten ja hyötyjen tasapainoa vaativa toiminta voi johtaa hyviin tuloksiin. Tosiasia, että hierarkia yleisesti rinnastetaan auktoriteettiin on merkki siitä, että tietoisien asenteen saaminen toimintaan tapahtuu yksipuolisesti toivotun auktoriteetin toimesta, koska kollektiivisista, ryhmän asenteista ja periaatteista itsestään syntyvien yhteisvaikutusten asettaminen etusijalle on vaikeata. Tässä suhteessa Friedrichin perustelma kanta tarjoaa hyvän mahdollisuuden selvittää, kuinka hierarkia itse asiassa tarkoittaa kontrolloivaa tietoista asennetta. Friedrichin mielikuva siitä, kuinka virkamiehet työskentelevät tai heidän tulisi työskennellä ei suurestikaan korosta auktoriteetin itsensä roolia, vaan samanaikaisesti puolustaa ohjaavan tietoisuuden vahvaa roolia. Tällainen virkamies omak-suun huomaavainen ja vaatimattoman asenteen, noudattaa kaikkia sääntöjä ja politiikkoja, jotka ohjaavat hänen henkilökohtaista käytöstään. Hän pyrkii aina välttämään ristiriitoja ja eripuraisuutta politiikan toteuttamisessa ennakoimalla ja neuvottelemalla pitkäjännitteisesti politiikan ja julkisen sektorin ristiriidoista. Vaikka Friedrichin virkamiestä ei nähtäisikään Finerin pelkäämänä "uutena despootina" voidaan tällaisen virkamiehen katsoa palvelevan ohjaavana, ylimmäisenä tietoisuuden koordinaattorina ratkaisemassa hallintoprosessia poliittiselta tasolta aina katutasolle saakka. Tällainen virkamies on luova henki, joka kykenee ennustamaan ja synergistisesti neuvottelemaan niistä vaikeuksista, jotka aiheutuvat prosessin muiden osapuolten kapea-alaisista näkemyksistä. Näin ollen Friedrichin tarkoittama vastuullinen virkamies on kuin erityisen huomaavainen hovimestari, joka itse asiassa ohjaa kertomusta, kuten brittiläisten televisiosarjojen ministeriä ohjaava virkamies. Tosiasiassa tällainen virkamies ei ole lainkaan huomaavainen, säännöissä pysyvä tai käskynalainen, mutta silti vastapainona "aina lopulta säilyttää asemansa käännettyään asiat parhain päin".⁴⁶⁶

Finerin kanta hierarkian suhteen on vähemmän hienovarainen. McSwiten mielestä Fineria voitaisiin, aiheuttamatta suurempaa ristiriitaa, kuvailla sitoutuneena hierarkian periaatteeseen sen kaikissa mahdollisissa merkityksissä. Finer on ehdoton vaatimuksessaan, että yleisö toimimalla parla-

⁴⁶⁶ McSwite 1997: 46-47.

mentaaristen edustajiensa kautta on asetettava "komentavaan" asemaan julkisen sektorin suhteen. Finer vaatii jopa rangaistuksen tai sen uhan välttämättömyyttä tämän auktoriteetin vahvistamiseksi. McSwiten mukaan mielenkiintoinen seikka tässä suhteessa on Friedrichin ja Finerin erimielisyys "yleisen tahdon" mahdollisuudesta ja merkityksestä. Friedrich sivuuttaa tämän termin mahdottomana ja järjettömänä, kun taas Finer korottaa sen hallinnon perimmäisen viisauden lähteeksi niin, että "yleinen tahto" ei voi olla väärässä. Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että Finerin ajatus yleisestä tahdosta on ehdottomasti muuta kuin hänen ilmauksensa yhteisöstä, jonka ideaa hän näyttää vierastavan. Finerin ajattelussa yleinen mielipide koostuu paremminkin additiivisesti yksilökohtaisista mielipiteistä. Tämän painotuksen tunnistaminen on tärkeätä Finerin kannan ymmärtämiseksi, koska juuri yksilöistä muodostuu luonnollinen toiminnan tapahtumapaikka. McSwite pitää Finerin ehdottomuutta poliittisen kontrollin ensisijaisuudesta pohjimmiltaan pyrkimyksenä taata tietoiselle taloudelliselle asenteelle selvästi ylimmäinen koordinoitirooli hallintoprosessissa. Huolimatta siitä, että Finerin ja Friedrichin välillä on ristiriitaa siitä, mistä virkamiehen aloitteellisuus tulisi saada alkunsa ja kuinka kontrollia pitäisi harjoittaa politiikan lopullisen tarkoituksen määrittämiseksi, on molemmilla kuitenkin sama älyllinen käsitys tietoisesta, rationaalisesta, taloudellisesta suhtautumistavasta aloitteellisuutta ja kontrollia kohtaan. McSwiten mielestä tietoinen suhtautumistapa kontrollin asemassa voi merkitä uskon puutetta tehokkuutta kohtaan, mutta voi kuitenkin preferenssinä olla mahdollisuus hallinnolle luovan synergian kautta politiikan toteuttamisessa. McSwite yhtyy tässä suhteessa Friedrichin käsitykseen, että ainoa luovuuspotentiaali hallinnossa on "etevämielinen" hallintovirkamies. Koska juuri synergia saa aikaan elementtien yhdistelmän, yhteisvaikutuksen, olisi tämän mahdollisuuden kieltäminen McSwiten mielestä todellisuudessa myös ihmissuhteita, prosesseja ja jopa yhteisöä kohtaan osoitetun uskon kieltämistä. Finerin käsitys yhteisöstä valtion sijaisena heijastaa hänen pelkoaan juonittelua, ryhmäkuntaisuutta ja kasvotonta kollektiivisuutta kohtaan, mutta kuitenkin peittelemättömyydessään paljastaa merkittävän näkökohdan legitimitteettiongelmassa. Sen, että legitimitteettiongelma pelkistyy lopulta kysymykseksi siitä, minkä verran virkamiehille on suotava luottamusta hallintotoiminnassa – kysymykseksi sosiaalisesta vieraantumisesta. McSwiten mielestä luottamuksen myöntäminen hallintovirkamiehille kohtaa samanlaisia vaikeuksia, kuin luottaminen kanssaihmiin ja toinen toisiimme työskenneltäessä laajemman yhteiskunnallisen hyvän puolesta.⁴⁶⁷

3.7.6 Yhteenveto

Mikä on Friedrich-Finer keskustelun pääopetus vastuullisesta virkamiehestä ja julkisesta toiminnasta? McSwite käyttää testinä vastuullisesta virkamiehestä Werner Von Braunia, jolla syntyperäisenä saksalaisena oli sama kulttuuriperintö Friedrichin kanssa. Werner Von Braun työskenteli

⁴⁶⁷ McSwite 1997: 48-49.

1960-luvulla USA:n avaruusrakettiohjelman johtajana Alabamassa ja aiemmin synnyinmaassaan tiedemiehenä Saksan V-2 raketin kehitysohjelmassa. McSwiten omakohtaisten kokemusten mukaan Von Braunilla hänen johtamassaan avaruusohjelmassa ja toisaalla hänen amerikkalaisilla kollegoillaan toisessa avaruusohjelmassa USA:n Houstonissa oli erilainen suhtautuminen Apollo-avaruusohjelmien keskeisimpään kysymykseen: kuinka mitata ja dokumentoida kuuhun lähetettävän avaruuslaitteiston reliabiliteettia. Pääasiassa amerikkalaista syntyperää olevassa insinöörinä puolustettiin ja harjoitettiin tilastollista lähestymistapaa luotettavuuden arvioinnissa. Houstonissa avaruusaluksen komponenteista johdettuja tilastollisia malleja pidettiin pohjana testattaessa ohjelmia ja tätä kautta luotiin täsmällinen reliabiliteettiluku, josta muodostui onnistuneen lennon ennustaja. Houstonin insinöörit pitivät tätä lähestymistapaa empiirisenä ja ainoana luotettavana. Pidemmälle mentäessä he näkivät tämän myös ainoana vastuukriteerinä sille, että avaruusvirastoa voitiin pitää vastuunalaisena toteuttamaan menestyksellinen kuulento.⁴⁶⁸

Sen sijaan Von Braunin alaisten tiedemiesten keskuudessa oli täysin erilainen lähestymistapa reliabiliteettiin. He eivät pitäneet Houstonin lähestymistapaa lainkaan empiirisenä, vaan melko abstraktina ja siten epäluotettavana. Von Braunin insinööreille todellinen empiirinen lähestymistapa tarkoitti sitä, että välittömästi raketin komponenttien kehittämiseen osalliset ihmiset ilmaisevat harkitun *henkilökohtaisen kantansa* siihen, kuinka luotettavia avaruusaluksen komponentit olisivat todellisissa lentoolosuhteissa. Tämä näkemys perustui tunteeseen siitä, että raketijärjestelmä oli niin suunnattoman kompleksinen, ettei onnistumisen tai epäonnistumisen mahdollisuutta voitu kiteyttää mihinkään yksinomaiseen reliabiliteettilukuun. Houstonin henkilökunta piti Von Braunin lähestymistapaa fenomenologisena ja ylimalkaisena ja he pyrkivät löytämään motiivia Von Braunin vaatimukselle reliabiliteetin subjektiivisessa tulkinnassa. USA:n kongressin kuulustelussa avaruusohjelmien luotettavuudesta vastakkain olivat Houstonin reliabiliteettiluku 0.999994 ja Von Braunin henkilöstön mielipiteen kartoitus, jossa hän pääsi viiden ei-vastauksen "reliabiliteettilukuun" kysyessään viideltä alaiseltaan vuorollaan, onko komponenttien suhteen ilmennyt jotakin ongelmallista.⁴⁶⁹

Viime kädessä Finer ja Friedrich eivät kumpikaan hyväksyisi julkista valtaa käyttävälle virkamiehelle sellaista täysin tehtävänsä täyttävää asemaa hallinnossa, mitä Von Braunin toiminta edusti. Finerin ja Friedrichin keskustelu opettaa tässä suhteessa, että löytääksemme virkamiehelle todellisen legitiimin aseman täytyy hallinnolle itselleen löytää vaihtoehtoinen julkisuuskuva, joka perustuu mieluummin yhteisöön kuin itseensä hallintovirkamiehen rooliin.⁴⁷⁰

⁴⁶⁸ McSwite 1997: 31-32.

⁴⁶⁹ Ibid.

⁴⁷⁰ McSwite 1998: 49-50.

3.8 Yhdistäviä näkökohtia julkisesta vastuusta

Poliisin julkisen vastuun käsitteellistämisen ydinkäsitteenä on edellä ollut legitimitetti, josta on voitu edetä tarkastelemaan passiivisen ja aktiivisen vastuun muotoja useammasta näkökulmasta. Seuraavassa esitetään tutkimuksellisesti yhdistäviä näkökohtia, joilla on merkitystä poliisin julkista vastuuta koskevien käsitysten selvittämisessä sekä edelleen teoreettisen viitekehyksen ja empiiristen tulosten vastaavuuden arvioinnissa.

1. *Vastuun alkuperässä* ja perusteissa korostuu vastuu itsessään, mikä tarkoittaa sitä, että ihminen voi löytää vastuusta sellaisia ominaisuuksia, joiden avulla hän voi sovittaa yhteen omia arvovalintojaan ja näistä seuraavia toiminnan rakenteellisia edellytyksiä. Tällaisina vastuun yhdistävinä ominaisuuksina tutkimuksessa nähdään hyveet, joiden historia kuvaa samalla myöskin vastuun merkitystä eri aikoina.
2. *Vastuun kaksi puolta*. Vastuussa on käsitteellisesti erotettavissa kaksi puolta, joiden yhteensopivuus on ratkaiseva vastuun toteutumiseksi: vastuu organisaatiotasolla (accountability) ja vastuu henkilötasolla (responsibility). Ensin mainitusta on esimerkkinä hierarkkinen ja byrokraattinen vastuurakenne ja siihen kytkeytyvä virkavastuu. Tällöin vastataan kysymykseen, mille ja miten ollaan vastuussa. Vastuun toisessa puolessa on kysymys organisaation, yhteisön ja yksilön keskinäisistä suhteista. Tällöin vastataan kysymykseen, mistä, kenelle ja miten ollaan vastuussa. Vastuullisuuden hyveitä voidaan pitää yksilöllisinä ja yhteisöllisinä ominaisuuksina, jotka "näkymättömästi" yhdistävät vastuun passiivista (rakenne) ja aktiivista (ihmiset) puolta toisiinsa.
3. *Staattinen näkemys ihmisluonnosta*. Moderni demokraattinen hallintorakenne on perustunut staattiseen näkemykseen ihmisestä ja hänen suhteestaan hallintoon. Ihminen on mukana tällaisessa hallintokuvassa, mutta ainoastaan passiivisessa objektin asemassa, mikä on johtanut siihen, että ihmistä pidetään joko hyvänä tai pahana, luotettavana tai epäluotettavana. Tällainen näkemys ihmisestä ennalta määrättyinä "minänä" siirtää vastuukeskustelun ohi ihmisen koko olemisalan, hänen toimintansa ja vaikutustensa laajemman tarkastelun ulkopuolelle. Tarvitaan vastuun ulkoisen ja sisäisen suuntautuneisuuden tasapainoa.
4. *Tosiasioiden ja arvojen erillisyyden ongelma*. Perinteisesti poliittisia arvovalintoja tekevä arvojen maailma ja näitä arvoja toimeenpaneva hallinto on erotettu toisistaan. Tämän mukaan poliittinen prosessi olisi kykenevä tuottamaan sitovia preferenssijärjestyksiä niin selvinä, että ne voisivat toimia vastuustandardina tekniselle toteutusprosessille. Arvojen ja tosiasioiden erillisyyden ongelma tulee kuitenkin siinä vaiheessa vastaan, kun politiikan pitäisi ohjata toimeenpanoprosessia käytäntöön saakka. Tällöin huomataan, että poliittisten arvovalintojen

mukainen politiikka ilmenee vasta silloin, kun politiikkaohjelmien toimeenpanoprosessi alkaa.

5. *Yksilöllinen harkintakyky ja vastuunotto.* Vastuullisen julkisen toiminnan kannalta huomio kiinnittyy käytännön ratkaisuihin, jotta asioita tapahtuisi toivotulla ja mahdollisimman pitkälle myös hyväksyttävällä tavalla. Yksilöllisen harkintakyvyn nostaminen vastuullisen toiminnan perustaksi aiheuttaa väistämättä kysymyksen kontrollista. Yhtäällä rangaistuksen pelko nähdään välttämättömänä virkamiehen vastuullisuuden toteutumiseksi, mutta toisaalla asiantuntemuksen harjoittaminen edellyttää sitä, että virkamiehen toimintaan luotetaan, jotta tällä olisi mahdollisuus ennakoida ja ratkaista kansalaisten odotuksia.
6. *Legitimiteetti.* Legitimiteetin näkökulmasta kiinnostus vastuussa kohdistuu organisaation sisäisen ja ulkoisen maailman yhteyteen. Yhtäällä on kiinnostus byrokraattisen organisaatiomuodon luomista toiminnan puitteista ja erityisesti yksilöiden suhtautumisesta toisiinsa organisaatioiden sisällä ja toisaalla organisaatioiden suhtautumisessa ympäristöönsä paitsi jäsentensä toiminnan kautta myöskin organisaationa. Korporatiivinen, hierarkkinen, yhteisöllinen tai yksilöllinen vastuu eivät ole toisiansa poissulkevia legitimiteetin näkökulmia.

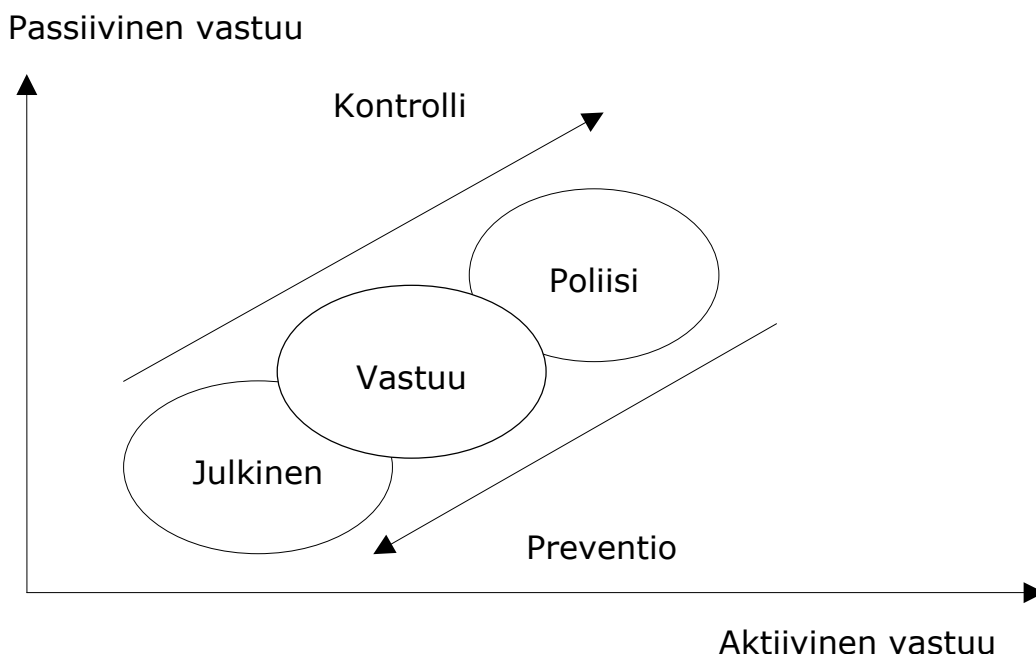
4. Poliisin käsitys julkisesta vastuusta

4.1 Käsitusten empiirinen luotaaminen

Tutkimuksen edetessä kävi ilmeiseksi, että poliisin käsityksiä julkisesta vastuusta tulee havainnoida myöskin empiirisesti. Julkisen vastuun luotaaminen empiirisen aineiston avulla on kuitenkin erittäin vaikea tehtävä. Mikäli taustalla olevia todennettavuuskriteereitä ei ole johdettu vastuun laajemmista filosofisista juurista käsin, ajaudutaan helposti todennettavuusperiaatteiden vaatimalle pakonomaiselle empiirisen oikeaksi osoittamisen tielle.

Tässä tutkimuksessa on omaksuttu se ajatus, että vastuun ei tarvitse olla ristiriidassa käytännön elämän vaatimusten ja filosofisen pohdiskelun välillä. Poliisin julkista vastuuta voidaan tarkastella samanaikaisesti passiivisen ja aktiivisen vastuun näkökulmista. Samoin poliisin hierarkkinen vastuurakenne ja käytännön edellyttämä toimintavapaus voidaan nähdä enemmän preventiivistä vastuuajattelua edistävänä kaksinaissuhteena ja vähemmän subjektin ja objektin vastakkaisuutta korostavana kontrollina. Moniulotteisuudesta huolimatta vastuu ei ole tavoittamattomissa oleva asia.

Kokonaisasetelma poliisin julkisen vastuun lähtökohdista voidaan esittää seuraavasti:



Kuva 17. Poliisi, julkinen ja vastuu

Ensiksikin kuvasta on huomattavissa, että vastuu voidaan nähdä linkkinä, joka integroi poliisitoiminnan sisäistä kontrollin tarvetta ja julkiselta toi

minnalta edellytettävää ennalta ehkäisevää, preventiivistä suhtautumista-paa ja asennetta. Toiseksi kuvasta voidaan nähdä, että yhtäällä poliisitoiminnan kontrollipainotteisuus korostaa luonnostaan passiivisen vastuun muotoja ja toisaalla poliisitoiminnan julkinen luonne puolestaan siirtää huomiota enemmän aktiivisen vastuun muotojen suuntaan. Voidaan myös sanoa, että asetelma havainnollistaa poliisitoiminnan sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön yhdistämistä vastuun käsitteen avulla.

Poliisin julkisen vastuun käsitteellistämisen kautta on edetty seuraaviin vastuuta tarkentaviin kysymyksiin:

Lähtökohtakysymykset

Tarkentavat kysymykset

Mistä poliisin julkisessa vastuussa ⇒ Miten vaikuttavana tekijänä vastuu käsitetään poliisissa? (nykyinen käsitys)

Miksi tarvitaan keskustelua poliisin ⇒ Mihin vastuussa tulisi kiinnittää huomiota, jotta sillä olisi hyväksyttävyyttä poliisissa? (potentiaalinen käsitys)

Kenelle ja miten poliisin tulisi olla ⇒ Mihin vastuussa pitäisi lopulta keskittyä, jotta sillä olisi sovellettavuutta käytännössä? (todennäköinen käsitys)

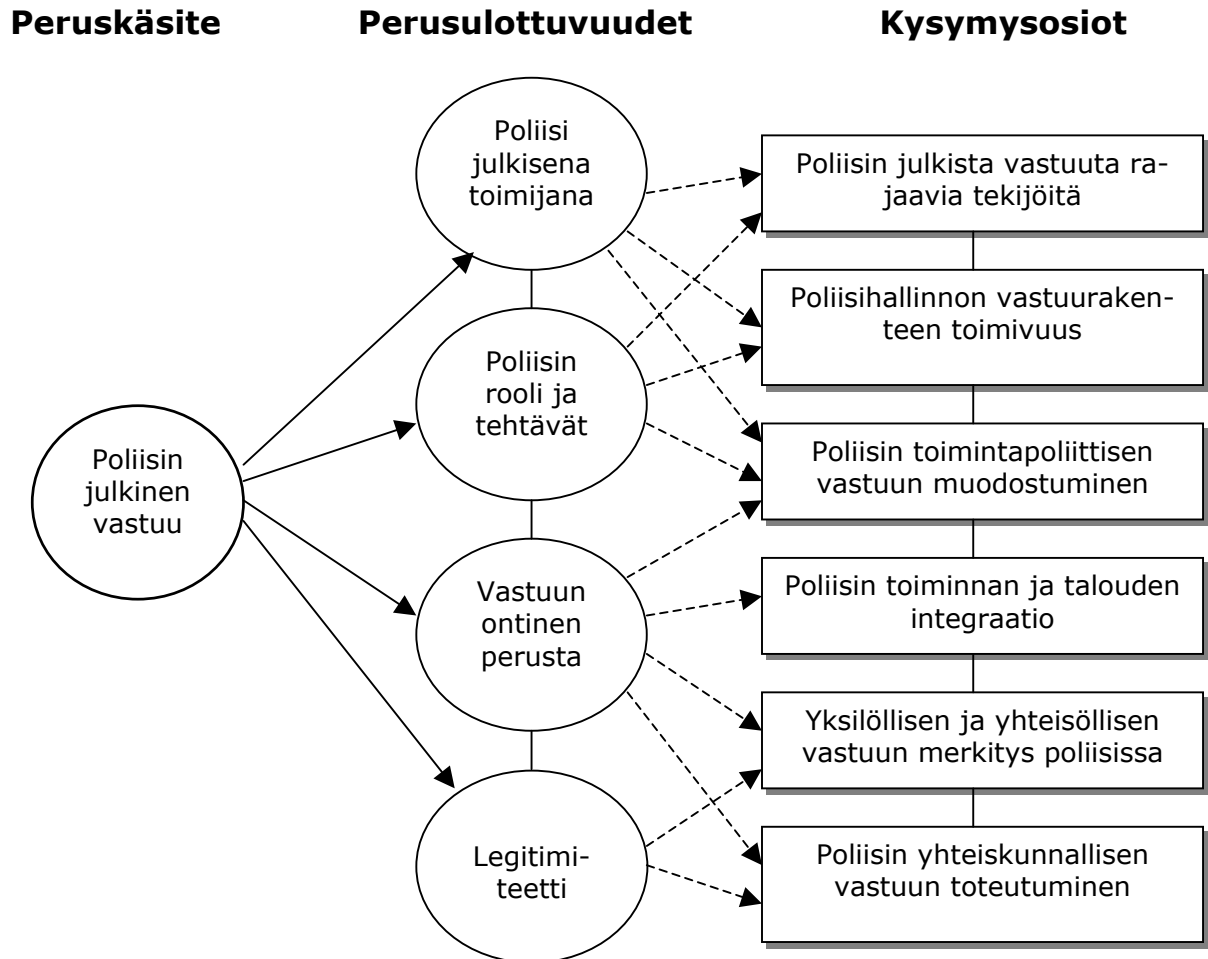
Tarkentaviin kysymyksiin haetaan vastausta poliisin julkista vastuuta määrittävien ulottuvuuksien kautta syntyneillä kysymyksillä. Tavoitteena on selvittää poliisin nykyinen, potentiaalinen ja todennäköinen käsitys vastuusta.

Seuraavassa selvitetään näiden poliisin julkista vastuuta luotaavien kysymysten rakentamista. Voidaan myös sanoa, että esillä on poliisin julkisen vastuun teoreettista konstruktioita spesifioivien kysymysten rakentaminen.

4.2 Vastuuta luotaavien kysymysten rakentaminen

Tässä tutkimuksessa empiirisen luotaamisen tai mittauksen lähtökohtana ei ole teoreettisen viitekehyksen onnistuneisuuden todistaminen sinänsä, vaan sen testaaminen johtaako viitekehuksesta seuraavien kysymysten mittaaminen tutkimusrakennelman täydentymiseen ja eheytymiseen. Toisin sanoen kriteerinä on se, tuottaako mittaaminen uutta tietoa, joka parhaassa tapauksessa johtaa täysin uusiin tulkintoihin tutkittavasta kohteesta.

Mittareiden rakentaminen perustuu muodostuneeseen teoreettiseen konstruktiioon ja käytännön havaintoihin tutkittavasta kohteesta. Mittarien rakentamisessa voidaan edetä tutkimuksen pääkäsitteestä, poliisin julkisesta vastuusta eri ulottuvuuksien kautta laajempiin kysymysosioihin. Mittauskohteen erittely teoreettisesta konstruktiosta mittareihin voidaan esittää seuraavasti:



Kuva 18. Vastuuta spesifioivien kysymysten rakentaminen

Poliisin julkista vastuuta spesifioivien kysymysten osiot ovat syntyneet esitetyistä ulottuvuuksista käsin, joilla kaikilla on yhtymäkohtia toisiinsa sekä esitettyihin kysymysosioihin. Kuvassa perusulottuvuuksista kysymysosioihin suuntaavat nuolet kuvaavat ensisijaisia huomion kohteita poliisin julkisen vastuun havainnoimiseksi. Seuraavassa selvitetään näiden osioiden sisältöä ja mittauksen kohteena olemisen tarkoitusta.

1. Poliisin julkista vastuuta määrittävien tekijöiden rajaaminen. Poliisin tehtävien ja toimivaltuuksien normatiivinen perusta on ollut merkittävä poliisin vastuuperinnettä muodostava tekijä, mutta julkisen hallinnon tulosohjauskäytäntöjen ja palvelukulttuurin yleisemmän kehittymisen myötä on julkiseen keskusteluun tullut myös uusia vastuuta määrittäviä ulottu

vuuksia. Olennainen ongelma tässä suhteessa on se, että virkavastuun ja "tulostavastuun" suhde on pitkälti selvittämätön asia.

Tämän kysymysohjelmion tarkoitus oli kaksinainen: ensiksikin se toimi johdatusena itse aiheeseen ja toiseksi sillä mitattiin vastuun normatiivisen perustan ja uusien poliisin vastuuta rajaavien eri tekijöiden tärkeyttä. Osiossa oli yhdeksän kohtaa.

2. Poliisihallinnon vastuurakenteen toimivuus. Poliisi on organisaatiomuodoltaan ja vastuurakenteeltaan säädetty perinteisen byrokratiamallin mukaiseksi ja lisäksi johtamiskäytännöissä on oletettavasti vaikutuksia sotilaallisesta käskyvaltakulttuurista. Tulostavoitus- ja tulostavoitusjohtamiskäytäntöjen mahdollisista vaikutuksista huolimatta oletuksena on, että poliisihallinnon vastuurakennetta pidetään selkeänä ja toimivana. Osiossa oli kuusi poliisin eri tasojen välisiä suhteita koskevaa väittämää.

3. Poliisin toimintapoliittisen vastuun muodostuminen. Vaikka poliisitoiminnan katsottaisiinkin vastaavan kansalaisten odotuksia on poliittisen tahdon välittyminen ja vaikutus poliisin strategiaan linjauksiin vaikeasti arvioitavissa oleva kysymys. Täällä yhteydessä viitataan alustavasti poliisin legitimitettiin sen syvällisemmässä merkityksessä. Kysymysohjelmion väittämät etenevät sen mukaan millä tasolla, poliittisella vai hallinnollisella tasolla poliisin strategiat tulisi muotoilla ja asettaa ja minkälainen vaikutus niillä oletetaan olevan käytännössä. Myös täällä osiossa oli kuusi väittämää.

4. Toiminnallisen ja taloudellisen vastuun yhdyntyminen. Käytännöllisempi, joskin edelleenkin vaikeasti lähestyttävä kysymys on poliisin toiminnan ja talouden yhdistäminen. Täällä yhteydessä taloudella tarkoitetaan lähinnä poliisin määrärahoja, vaikka tuloksellisuuden kokonaistarkastelussa taloudellisuutta pitäisi tarkastella tuottavuuden ja vaikuttavuuden kanssa toisiinsa liittyvinä käsitteinä. Toiminnallinen ja taloudellinen vastuu ei kuitenkaan ole vastuuta pelkästään tulostavoitteen saavuttamisesta ja määrärahaohjelmien pysymisestä. Vastuun todentamisen tai operatiivisuuden kannalta katsottiin kuitenkin perustelluksi pitäytyä arkisemmissä termeissä, jotta saataisiin paremmin esille ihmisten erilaisia käsityksiä asiayhteyksien merkityksestä. Olisi kuitenkin liian yksinkertaistavaa olettaa, että puhuminen toiminnallisesta ja taloudellisesta vastuusta palautuisi yksinomaan kysymykseksi poliisin määrärahojen riittävydestä. Osiossa oli kuusi toiminnan ja määrärahojen toisiinsa liittymistä koskevaa väittämää.

5. Yksilöllisen ja yhteisöllisen vastuun suhteen merkitys. Yksilöllisen ja yhteisöllisen vastuun suhde liittyy passiivisen ja aktiivisen vastuun muotojen yhdistämismahdollisuuksiin. Hyveisiin perustuva vastuu voi toteutua byrokratisessa organisaatiossa hierarkkisen, henkilökohtaisen, sosiaalisen, ammatillisen ja kansalaisnäkökulmaa korostavan vastuun kautta. Oletuksena on, että kaikkien näiden vastuun yksilöllisten ja yhteisöllisten

piirteiden merkitys on erityisen suurta poliisin keskuudessa, mutta niiden yhteisvaikutuksia on tutkittava. Osiossa oli kuusi poliisin yksilöllisen ja yhteisöllisen vastuun suhdetta mittaavaa tekijää.

6. Poliisin yhteiskunnallisen vastuun toteutuminen. Poliisin roolin, poliittisen ohjauksen ja kansalaisten odotusten vaikutusten selvittäminen on poliisin legitimitietin syvällisemmän merkityksen kannalta keskeistä. Näitä kysymyksiä sivuttiin alustavasti muissakin kysymysosioissa. Myös tässä kysymysosiossa oli kuusi poliisin yhteiskunnallisen vastuun toteutumista koskevaa väittämää.

Lopuksi kysyttiin taustatietoja, joita käytetään vastausten analysoinnissa.

Seitsemässä kysymysosiossa oli yhteensä 45 kysymystä, joista varsinaisia kysymyksiä 39 ja taustatietoja koskevia kysymyksiä kuusi. Kysymyslomake lähetekirjeineen on tämän tutkimuksen liitteenä 1.

Kaikki kysymykset olivat valmiit vastausvaihtoehdot sisältäviä väittämiä (24 kysymystä) ja tärkeysarvostuksia (15 kysymystä), joista tuli valita parhaiten omaa käsitystä vastaava vaihtoehto. Tutkimusaiheen moniulotteisuuden vuoksi suljettujen kysymysten käyttö oli perusteltua. Kysymyksiin oli mahdollista vastata arvoasteikon puitteissa, vaikka kokonaisuus ja kysymysten tarkoitus ei olisikaan ollut aina hahmotettavissa tai mielletävissä. Ensimmäisissä kysymysversioissa selvitettiin jokaisen osion alussa kysymysten tarkoitusta, mutta saadun palautteen perusteella osioiden selitysosista oli syytä luopua, koska ne olisivat saattaneet muodostua liiaksi vastauksia ohjaaviksi. On tietenkin muistettava, että väittämäkysymykset ovat sinänsä aina johdattelevia.

4.3 Havaintoaineiston hankinta ja tietojen analysointi

4.3.1 Kyselyn kohde ja otanta

Tutkimuksen perusjoukkona on poliisihallinnon koko henkilöstö vuoden 2000 marraskuun lopun tietojen perusteella. Perusjoukosta poimittiin tutkittavaksi 1200 henkilön osajoukko. Otantamenetelmänä oli ositettu satunnaisotanta. Perusvaatimuksena oli, että saadut havainnot ovat "toisistaan riippumattomia", mikä mahdollistaa otoksen analysoinnin tilastollisin menetelmin.

Merkittävä seikka satunnaisotannassa on yleistettävyyden periaate. Kun otanta on suoritettu tutkittavasta perusjoukosta otantamenetelmien edellyttämällä tavalla pitäisi otoksen perusteella saadut tulokset olla yleistettävissä koskemaan koko perusjoukkoa.⁴⁷¹

⁴⁷¹ Nummenmaa et al. 1997: 35 sekä Manninen 1999: 3.

Keskeinen kysymys on kuinka suuri *otoskoon* N tulisi olla. Tässä tutkimuksessa on lähtökohtana se, että operoidaan muuttujilla, jotka kaikki ovat vapaasti varioivia satunnaismuuttujia. Tällainen relationaalinen tutkimus, erotuksena deskriptiivisestä tai kokeellisesta tutkimuksesta etsii riippuvuuksia vapaasti liikkuvien stokastisten mitattujen muuttujien välillä. Muuttujien välisten riippuvuuksien etsimisellä pyritään varmistumaan siitä, että niiden välistä yhteyttä ei voida luonnehtia sattuman aikaansaamaksi eikä harhaiseksi. Relationaalisessa näkökulmassa perusperiaatteina ovat riippumattomuus, assosiaatio ja kausaliteetti. Ilmiöt tai muuttujat joko ovat toisistaan riippumattomia tai niiden välillä vallitsee yhteys.

Poliisi kokonaisuudessaan voidaan ymmärtää sosiaalisena yksikkönä tai konstruktiona, jossa on hyvinkin kiinteitä rakenteita ja mitattavien muuttujien välisiä yhteyksiä on paljon, mutta kaikki ei kuitenkaan riipu kaikesta. Kausaliteetin ideana on tilastollisesti ilmaistavissa olevan ja empiirisesti tulkitun yhteyden, assosiaation osoittaminen. Otskoon suuruus liittyy siihen, millä empiirisillä ehdoilla asiat voidaan katsoa osoitetuksi pohdittaessa tutkimusaineiston kokoa.⁴⁷²

Tutkimusasetelmassa peruselementtinä on N henkilöä mitattuna p muuttujan suhteen. Tämä $N \times p$:n kokoinen aineisto tekee mahdolliseksi tutkia muuttujien yhteyksiä toisiinsa ja myös verrata yksilöitä ja ryhmiä.

Nykyaikaisen otantateorian ja sen käytännön sovellusten mukaan monimuuttujaisten korrelatiivisten analyysimenetelmien, kuten tässä tutkimuksessa käytettävän eksploratiivisen faktorianalyysin vaatiman otoskoon alarajana pidetään $N > 100$, mutta kriittisimmät tutkijat vaativat alarajaksi vähintään 200.⁴⁷³

4.3.2 Kyselyn toteuttaminen

Perusjoukon selville saamiseksi ja otannan suorittamiseksi luotiin tiedosto poliisihallinnon vakinaisesta henkilöstöstä. Kustakin tilivirastosta (10) pyydettiin tieto jokaisen vakinaisessa palveluksessa olevan henkilön nimestä ja virkanimikkeestä vuoden 2000 marraskuun lopun tilanteen mukaan. Otantaa varten jokainen perusjoukon henkilö oli sijoitettava määritelyihin henkilöstöryhmiin (5). Lisäksi oli tärkeätä saada selville kunkin virkapaikan sijainti ja postiosoite, jotta kysymyslomake voitiin postittaa suoraan kyseiselle henkilölle.

Perusjoukossa virkanimikkeiden mukaisesti poliisipäällystään kuuluivat rikosylikomisariat, rikoskomisariat, rikosylitarkastajat, rikostarkastajat, ylikomisariat ja komisariat, poliisin lääninjohtojen poliisiylitarkastajat, lääninylitarkastajat sekä ylikomisariat ja komisariat, poliisin ylijohdon polii

⁴⁷² Nummenmaa et al. 1997: 16-35.

⁴⁷³ Nummenmaa et al. 1997: 35; Pahkinen - Lehtonen 1989; Foreman 1991; Lehtonen - Pahkinen 1995.

siylitarkastajat, poliisitarkastajat ja ylikomisariot. Alipäällystöön puolestaan kuuluivat rikosylikonstaapelit, ylikonstaapelit ja ylietsivät. Poliisimiehistöön kuuluivat vanhemmat ja nuoremmat konstaapelit sekä etsivät.

Johtotasoon kuuluivat poliisipäälliköt (86), apulaispoliisipäälliköt (39) ja nimismiehet⁴⁷⁴ (8), poliisin ylijohdosta poliisiylijohtaja sekä yksiköiden päälliköt (4), lääninpoliisijohtajat (5) ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden ja poliisioppilaitosten päälliköt (7) sekä 21 muuta johtoon kuuluvaa henkilöä.

Muuhun henkilöstöön perusjoukossa kuuluivat kaikki edellä mainittujen ryhmien ulkopuolella olevat henkilöt.

Otoksen otantasuhde painottui siten, että johtohenkilöstöä oli 80 prosenttia, poliisipäällystä 15 prosenttia, poliisialipäällystä 12 prosenttia ja poliisimiehistä 10 prosenttia perusjoukosta. Muusta henkilöstöstä otoksessa oli seitsemän prosenttia.

Perusjoukko, otantasuhde ja vastaukset henkilöstöryhmittäin esitetään seuraavassa taulukossa.

Taulukko 1. Perusjoukko, otantasuhde ja vastaukset henkilöstöryhmittäin

Henkilöstöryhmä	Perusjoukko		Otantasuhde		Vastaukset	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Johto	171	1,6	137	80	100	73,0
Poliisipäällystö	666	6,2	97	15	77	79,4
Poliisialipäällystö	2008	18,6	231	12	160	69,3
Poliisimiehistö	5272	48,9	536	10	250	46,6
Muu henkilöstö	2660	24,7	199	7	93	46,7
Yhteensä	10777	100,0	1200	11	680	56,7

Henkilöstöryhmän jätti ilmoittamatta 33 vastaajaa, joten vastausprosentti muodostuu taulukossa 680 vastauksen perusteella. Vastausprosenttia henkilöstöryhmittäin katsottaessa on huomattava se, että poliisihenkilöstön kolmen ryhmän jakauma otannassa perustuu nimikkeisiin, mutta vastauksissa vastaajan ilmoitukseen. Siten erityisesti poliisialipäällystön ja poliisimiehistön vastausprosentteja on katsottava sillä varauksella, että poliisin alipäällystön virkatutkinnon suorittaneita työskentelee todennäköisesti poliisimiehistön tehtävissä. Poliisialipäällystön ja poliisimiehistön vastausprosentti yhdessä oli 53,5.

⁴⁷⁴ Viidessä Lapin läänin kihlakunnassa kihlakunnan nimismies on poliisilaitoksen lisäksi kihlakunnan ulosotto-osaston päällikkö ja yhdessä kihlakunnassa myöskin syyttäjäosaston päällikkö. Oulun läänissä yhdessä kihlakunnassa poliisipäällikkö on myöskin kihlakunnan ulosotto-osaston päällikkö (vuonna 2000 kihlakunnassa oli kaksi nimismiestä).

Perusjoukko, otantasuhde ja vastaukset organisaatiotasoin esitetään seuraavassa taulukossa.

Taulukko 2. Perusjoukko, otantasuhde ja vastaukset organisaatiotasoin

Organisaatiotaso	Perusjoukko		Otantasuhde		Vastaukset	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Poliisin ylijohdo	100	1	65	65	43	66,2
Poliisin lääninjohto	76	1	30	39	25	83,3
Poliisin valtakunnallinen yksikkö: keskushallinto, oppilaitokset	396	4	66	17	44	66,7
Valtakunnallisen yksikön aluetaso	1323	12	111	8	50	45,0
Paikallispoliisi	8882	82	928	10	531	57,2
yhteensä	10777	100	1200	11	693	57,8

Organisaatiotason jätti ilmoittamatta 20 vastaajaa, joten vastausprosentti muodostuu taulukossa 693 vastauksen perusteella. Perusjoukon henkilöstömäärissä on huomattava se, että poliisiylijohtoon henkilöstömäärä väheni vuoden 2001 alussa noin 25 henkilöllä, kun tekniikan yksikkö lakkautettiin ja henkilöstö siirtyi pääosin perustettuun poliisin tietohallintokeskukseen, joka on toiminut keskusrikospoliisin tulosityksikkönä. Taulukossa poliisin valtakunnallisten yksikön keskushallinnon henkilöstömäärään sisältyy myöskin keskusrikospoliisin rikosteknisen laboratorion henkilöstö (65) sekä poliisin tekniikkakeskuksen henkilöstö (49).

Kyselyyn vastasi 715 henkilöä. Kaksi kysymyslomaketta palautettiin ilman vastauksia, joten todelliseksi vastausprosentiksi muodostui 59,4 (713 vastausta). Vastausprosenttia voidaan pitää hyvänä ja se osoittaa, että kyselyyn vastasivat ne, jotka katsoivat sen aiheelliseksi. Kirjekyselyissä vastausprosentti vaihtelee 20-80 prosentin välillä, mutta usein jää kuitenkin alle 60 prosentin⁴⁷⁵.

Kysely tehtiin perinteisenä kirje- eli postikyselynä. Otokseen valittujen henkilöiden anonymiteettisuoja varmistettiin sillä, että vastauskuoria ei koodattu. Tästä syystä uusi vastauspyyntö varsinaisen vastausajan päädyttyä lähetettiin kaikille 1200:lle otoksessa olevalle henkilölle.

Nelisivuinen kyselylomake oli pyritty tekemään helposti lähestyttäväksi. Saatekirjeessä ja kyselylomakkeen vastausohjeessa korostettiin sitä, että vastaamisen ei tarvitse estyä kysymysten vaikeuden tai vastausten oikeellisuuden pohdinnan johdosta. Kyselylomake postitettiin siten, että se oli vastaajilla heti joulun jälkeen vuonna 2000. Vastausaikaa oli noin kolme viikkoa ja määräaikaan 15.1.2001 mennessä postitettuja vastauksia oli lähes 90 prosenttia kaikista saapuneista vastauksista (715). Uudessa vastauspyynnössä määräaika jatkettiin 8.2.2001 saakka.

⁴⁷⁵ Heikkilä 1998: 65.

Vastaaminen pyrittiin jättämään jokaisen omaan harkintaan. Kyselyllä saadun havaintoaineiston laatua arvioitaessa voidaan huomata, että puuttuvia havaintoja oli verrattain vähän liittyen suurimmaksi osaksi taustatietoihin. On luonnollista, että kaikki eivät halunneet vastata kaikkiin taustatietoja koskeviin kysymyksiin.

Kokonaisuudessaan aineiston laskennallinen koko säilyi riittävänä ja laadullisesti hyvänä.

4.4 Havaintoaineiston analysointi

Vastausten analysointi⁴⁷⁶ perustuu keskiarvojen erojen vertailuun ja niiden välisten assosiaatioiden osoittamiseen. Vastausasteikko noudatti 4- ja 5-portaista järjestysasteikon tasoista Likertin asteikkoa.⁴⁷⁷ Saatua havaintoaineistoa voidaan analysoida välimatka-asteikon tasoisena, koska arviointiasteikossa mittausväli on yhtä suuri kaikissa muuttujissa.

Tilastollisena monimuuttujamenetelmänä on käytetty eksploratiivista faktorianalyysiä, joka on tarkoitettu sellaisen aineiston analysointiin, josta ei ole aikaisempia tutkimustuloksia. Tilastollisena ohjelmistona on ollut SPSS for Windows 9.0.

Eksploratiivisen faktorianalyysin perusmalli voidaan esittää seuraavasti:⁴⁷⁸

$$x = Af + e;$$

jossa

x -vektori sisältää havaitut, mitatut muuttujat;
 f -vektori sisältää latentit muuttujat, faktorit (common factors);
 e -vektori sisältää residuaalimuuttujat;

ja

A -matriisi eli latausmatriisi sisältää faktorilataukset (factor loadings).

Satunnaismuuttujat voidaan tulkita uniikkifaktoreiksi (unique factors), jotka muodostuvat muuttujien mittausvirheistä ja muuttujakohtaisista spesifisistä faktoreista. Faktorimalli sisältää aina mittausvirhekomponentin.⁴⁷⁹

Faktorianalyysi on korrelaatiokeskeinen menetelmä, jossa havaittujen x -muuttujien korrelaatiot pyritään kuvaamaan ja selittämään faktorimallin

⁴⁷⁶ Muuttujien määrittely ja tietojen syöttö voitiin tehdä kyselylomakkeen mukaisessa järjestyksessä havaintomatriisin muotoon Excel-tilukkolaskentaohjelman taulukkoon. Keskiarvojen vertailu taustamuuttujittain tehtiin Tixel-laskentaohjelmistolla.

⁴⁷⁷ Nummenmaa et al. 1997: 179.

⁴⁷⁸ Nummenmaa et al. 1997: 241.

⁴⁷⁹ Nummenmaa et al. 1997: 241; Harman 1976; Jöreskog 1979.

avulla. Eksploratiivinen faktorianalyysi soveltuu tilanteeseen, jossa fakto-
reiden lukumäärästä eikä faktoreiden lataus- ja korrelaatorakenteesta olla
tarkemmin selvillä.

Seuraavassa käydään läpi kysymysosioiden kaikki vastaukset. Riippuvana
muuttujana on aina kulloinenkin kysymys ja riippumattomana muuttujana
kysytty taustamuuttuja: organisaatiotasoa, sijainti, henkilöstöryhmä, ikä-
ryhmä, sukupuoli ja palvelusaika.

Tilastollisena merkitsevyydestään käytetään yksisuuntaista varianssiana-
lyysiä, jonka avulla nähdään eroavatko keskiarvot tutkitussa muuttujassa.
F-suhde ilmaisee esimerkiksi poliisin eri organisaatiotasojen välisen va-
rianssin suhteen ryhmien sisäiseen varianssiin⁴⁸⁰.

Vaikka F-testin tulos ei ilmaisekaan sitä, missä taustamuuttujan ryhmissä
(esimerkiksi eri ikäryhmissä) erot ilmenevät, voidaan F-testin tulosten
perusteella kuitenkin nähdä se, milloin tutkitun muuttujan suhteen on
taustamuuttujittain selvästi tilastollisesti merkitseviä eroja.

4.5 Poliisin arvio julkisen vastuun perusteista

4.5.1 Julkista vastuuta rajaavia tekijöitä

Poliisin julkista vastuuta määrittävinä tekijöinä esitettiin yhdeksän kohtaa,
joiden tärkeyttä kysyttiin asteikolla 1-5, jossa 1= ei lainkaan tärkeä, 2= ei
kovin tärkeä, 3= saman tekevä, 4= melko tärkeä ja 5= erittäin tärkeä.
Kysymykset eivät rajoittuneet mihinkään tiettyyn ajankohtaan, vaan niitä
voitiin tarkastella yhtä hyvin menneisyydestä, nykyisyydestä kuin tulevai-
suudestakin käsin.

Seuraavassa taulukossa esitetään vastausten lukumäärä, keskiarvo ja
keskihajonta kutakin kysymystä kohden. Taulukon esittämiä tietoja analy-
soidaan kohdittain sen suhteen onko vastausten keskiarvojen välillä tilas-
tollisesti merkitseviä eroja.

Alaviitteinä on yksisuuntaisen varianssianalyysin *F-jakauma vapausastein*
sekä tilastollisia merkitsevyyseroja ilmaiseva *p-arvo*. Tulos on tilastolli-
sesti melkein merkitsevä (*), jos $p\text{-arvo} > 0.01$ ja ≤ 0.05 , merkitsevä (**),
jos $p\text{-arvo} \geq 0.001$ ja ≤ 0.01 , erittäin merkitsevä (***), jos $p\text{-arvo} \leq$
0.001.

Tuloksia ei analysoida pelkästään tilastollisen merkitsevyyden näkökul-
masta, vaan lisäksi käytännön merkittävyyttä pohtien. Kysymyksen lo-
pussa vastausten keskiarvot havainnollistetaan kuvalla sekä esitetään
yhteenveto vastausten antamista käytännön viitteistä.

⁴⁸⁰ Nummenmaa et al. 1997: 78.

Taulukko 3. Julkista vastuuta rajaavia tekijöitä

Kysymys:	Lkm	Keski- arvo	Keski- hajonta
1. Poliisin tehtävät määritellään kattavasti laissa.	712	4.58	0.59
2. Poliisin toimivaltuudet rajataan tiukasti lailla.	712	4.42	0.66
3. Poliisitoiminta perustuu kansalaisten odotuksiin.	713	4.10	0.70
4. Poliisi itse asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen.	710	3.78	0.95
5. Poliisin tehtävien tärkeysjärjestys syntyy käytännössä.	710	3.86	0.90
6. Poliisin tehtävät rajataan palveluiksi asiakasryhmittäin.	707	2.52	1.04
7. Tulossuunnittelu kattaa koko poliisitoiminnan.	711	3.31	1.21
8. Tuloseskustelut käydään koko henkilöstöä koskien.	710	3.87	1.20
9. Poliisin tulosohejaus perustuu nykyisiin johtosuhteisiin.	707	3.19	1.06

Poliisin tehtävien määrittäminen ja toimivaltuuksien rajaaminen

Kahdella ensimmäisellä kysymyksellä viitataan poliisin normatiiviseen perustaan:

1. Poliisin tehtävien määrittäminen kattavasti laissa; ja
2. Toimivaltuuksien rajaaminen tiukasti lailla.

Keskiarvolla mitattuna poliisin tehtävien kattavasti laissa määrittelemistä (4.58) ja poliisin toimivaltuuksien rajaamista tiukasti lailla (4.42) pidetään tärkeinä poliisin julkista vastuuta rajaavina tekijöinä.

Vastausten keskiarvojen välillä on taustamuuttujittain tarkasteltuna tilastollisia merkitsevyyseroja. Organisaatiotasoinen katsottuna on poliisin tehtävien lailla määrittämisestä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa melkein merkitseviä eroja⁴⁸¹. Poliisin ylijohdossa, poliisin valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla pidetään poliisin tehtävien määrittämisestä kattavasti laissa keskimääräistä tärkeämpänä. Poliisin lääninjohdoissa asetetaan tämän kysymyksen suhteen keskimääräiselle tasolle. Sen sijaan paikallispoliisissa tehtävien kattavan lailla määrittelyn tärkeyttä pidetään hieman keskimääräistä pienempänä.

Poliisin toimivaltuuksien tiukkaa lailla rajaamista koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on myös melkein merkitseviä eroja⁴⁸². Poliisin lääninjohdoissa, poliisin ylijohdossa ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa pidetään toimivaltuuksien tiukkaa lailla rajaamista keskimääräistä tärkeämpänä. Sen sijaan valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla ja paikallispoliisissa pidetään tätä tekijää hieman keskimääräistä vähemmän tärkeänä.

⁴⁸¹ $F = 2.73$; vapausasteet: 4 ja 687; $p = 0.02834$.

⁴⁸² $F = 2.51$; vapausasteet: 4 ja 687; $p = 0.04056$.

Sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja poliisin tehtävien lailla rajaamista koskevan kysymyksen suhteen⁴⁸³. Lapin läänissä ja Helsingissä sekä Itä-Suomen ja Etelä-Suomen lääneissä pidetään poliisin tehtävien määrittämistä kattavasti laissa jonkin verran keskimääräistä tärkeämpänä tekijänä kuin muualla. Sen sijaan Länsi-Suomen ja Oulun lääneissä tätä tekijää pidetään hieman keskimääräistä vähemmän tärkeänä. Poliisin toimivaltuuksien tiukkaa lailla rajaamista koskevan kysymyksen suhteen ei vastausten keskiarvoissa ole sijainnin perusteella tilastollisesti merkitseviä eroja.

Henkilöstöryhmittäin ei vastausten keskiarvoissa ole merkitseviä eroja poliisin tehtävien kattavasti laissa määrittelyä koskevan kysymyksen suhteen. Sen sijaan toimivaltuuksia koskevan kysymyksen suhteen on vastausten keskiarvoissa tilastollisesti merkitseviä eroja⁴⁸⁴. Johto ja poliisipäällystö pitävät poliisin toimivaltuuksien rajaamista tiukasti lailla hieman keskimääräistä tärkeämpänä. Poliisimiehistön, poliisialipäällystön ja muun henkilöstön mielestä tämä tekijä on hieman keskimääräistä vähemmän tärkeä.

Ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa ei kummankaan kysymyksen suhteen ole merkitseviä eroja. Sen sijaan sukupuolen mukaan poliisin tehtäviä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on oireellisia eroja⁴⁸⁵. Naiset pitävät poliisin tehtävien määrittämistä kattavasti laissa keskimääräistä tärkeämpänä ja miehet hieman keskimääräistä vähemmän tärkeänä. Poliisin toimivaltuuksien tiukkaa lailla rajaamista koskevan kysymyksen suhteen ei vastausten keskiarvoissa ole sukupuolen perusteella tilastollisesti merkitseviä eroja.

Palvelusajan perusteella ei vastausten keskiarvoissa ole merkitseviä eroja poliisin tehtäviä koskevan kysymyksen ja toimivaltuuksien tiukkaa lailla rajaamista koskevan kysymyksen suhteen.

Poliisitoiminnan perustuminen kansalaisten odotuksiin

Poliisitoiminnan perustuminen kansalaisten odotuksiin on keskiarvolla mitattuna (4.10) tärkeä poliisin julkista vastuuta määrittävä tekijä.

Organisaatiotasoinen ja sijainnin perusteella ei vastausten keskiarvoissa ole merkitseviä eroja.

Henkilöstöryhmittäin on vastausten keskiarvojen välillä melkein merkitseviä eroja⁴⁸⁶. Johdon, poliisipäällystön ja muun henkilöstön keskuudessa

⁴⁸³ $F = 2.54$; vapausasteet: 5 ja 676; $p = 0.02749$.

⁴⁸⁴ $F = 4.10$; vapausasteet: 4 ja 674; $p = 0.00274$.

⁴⁸⁵ $F = 3.11$; vapausasteet: 1 ja 696; $p = 0.07836$.

⁴⁸⁶ $F = 3.26$; vapausasteet: 4 ja 675; $p = 0.01153$.

poliisitoiminnan perustumista kansalaisten odotuksiin pidetään keskimääräistä tärkeämpänä, poliisialipäällystön keskuudessa keskimääräisen tärkeänä ja poliisimiehistössä keskimääräistä vähemmän tärkeänä.

Ikäryhmittäin on vastausten keskiarvoissa erittäin merkitseviä eroja tämän tekijän suhteen⁴⁸⁷. Poliisitoiminnan perustumista kansalaisten odotuksiin pitävät yli 55 vuotiaat, 35-44 vuotiaat ja 45-54 vuotiaat keskimääräistä enemmän tärkeänä, alle 25 vuotiaat ja 26-34 vuotiaat puolestaan keskimääräistä vähemmän tärkeänä.

Sukupuolen mukaan vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Palvelusajan perusteella on vastausten keskiarvoissa merkitseviä eroja⁴⁸⁸. Poliisitoiminnan perustumista kansalaisten odotuksiin pitävät yli 30 vuotta, 11-20 vuotta ja 21-29 vuotta palvelleet keskimääräistä tärkeämpänä, 6-10 vuotta, 3-5 vuotta ja alle kaksi vuotta palvelleet keskimääräistä vähemmän tärkeänä.

Poliisin tehtävien tärkeysjärjestykseen asettaminen

Poliisin tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamisen tärkeyttä testattiin kahdella kysymyksellä:

1. Kuinka tärkeänä pidetään, että poliisi itse asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen; ja
2. Kuinka tärkeänä pidetään, että käytäntö sanelee tehtävien tärkeysjärjestyksen.

Keskiarvolla mitattuna käytännön asettamaa tärkeysjärjestystä pidetään hieman tärkeämpänä (3.87) kuin poliisin itsensä taholta tehtyä tärkeysjärjestykseen asettamista (3.78).

Organisaatiotasoisesti tarkasteltuna poliisin itsensä asettaman tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamisen suhteen on vastausten keskiarvoissa erittäin merkitseviä eroja⁴⁸⁹. Poliisin itsensä taholta tapahtuvaa tehtävien tärkeysjärjestystä pitää poliisin valtakunnallisen yksikön aluetaso ja paikallispoliisi keskimääräistä tärkeämpänä, sen sijaan poliisin lääninjohto, valtakunnallisen yksikön keskushallinto sekä poliisioppilaitokset ja poliisin ylijohdo keskimääräistä vähemmän tärkeänä.

Käytännön sanelemaa tärkeysjärjestystä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on myös erittäin merkitseviä eroja⁴⁹⁰. Valtakunnallisen

⁴⁸⁷ F = 5.61; vapausasteet: 4 ja 702; p = 0.00019.

⁴⁸⁸ F = 3.06; vapausasteet: 5 ja 694; p = 0.00968.

⁴⁸⁹ F = 5.22; vapausasteet: 4 ja 685; p = 0.00038.

⁴⁹⁰ F = 6.20; vapausasteet: 4 ja 685; p = 0.00007.

yksikön aluetasolla ja paikallispoliisissa pidetään tätä tekijää keskimääräistä tärkeämpänä. Sen sijaan poliisin lääninjohdoissa, valtakunnallisen yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa ja poliisin ylijohdossa pidetään käytännön sanelemaa poliisin tehtävien tärkeysjärjestystä keskimääräistä vähemmän tärkeänä tekijänä.

Sijainnin perusteella poliisin itsensä asettamaa tehtävien tärkeysjärjestystä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Käytännön sanelemaa poliisin tehtävien tärkeysjärjestystä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa ei sijainnin perusteella ole myöskään tilastollisesti merkitseviä eroja.

Henkilöstöryhmittäin on poliisin itsensä asettamaa tehtävien tärkeysjärjestystä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa erittäin merkitseviä eroja⁴⁹¹. Poliisimiehistö pitää poliisin itsensä asettamaa tehtävien tärkeysjärjestystä keskimääräistä tärkeämpänä tekijänä, sen sijaan poliisi-päällystö, johto, muu henkilöstö ja poliisialipäällystö keskimääräistä vähemmän tärkeänä tekijänä.

Käytännön sanelemaa poliisin tehtävien tärkeysjärjestystä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on myöskin henkilöstöryhmittäin erittäin merkitseviä eroja⁴⁹². Poliisimiehistön, muun henkilöstön ja poliisialipäällystön keskuudessa pidetään käytännön sanelemaa tärkeysjärjestykseen asettamista keskimääräistä tärkeämpänä tekijänä, sen sijaan poliisi-päällystössä ja johdossa keskimääräistä vähemmän tärkeänä tekijänä.

Ikäryhmittäin on poliisin itsensä asettamaa tehtävien tärkeysjärjestystä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa erittäin merkitseviä eroja⁴⁹³. Ikäryhmissä 26-34 vuotiaat ja alle 25 vuotiaat pidetään poliisin itsensä asettamaa tehtävien tärkeysjärjestystä keskimääräistä tärkeämpänä tekijänä, sen sijaan ikäryhmissä 35-44 vuotiaat, yli 55 vuotiaat ja 45-54 vuotiaat keskimääräistä vähemmän tärkeänä tekijänä.

Käytännön sanelemaa poliisin tehtävien tärkeysjärjestystä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on ikäryhmittäin myös erittäin merkitseviä eroja⁴⁹⁴. Ikäryhmissä alle 25 vuotiaat, 26-34 vuotiaat ja 34-44 vuotiaat pidetään tätä tekijää keskimääräistä tärkeämpänä, ikäryhmissä 45-54 vuotiaat ja yli 55 vuotiaat keskimääräistä vähemmän tärkeänä.

Sukupuolen mukaan poliisin itsensä asettamaa tehtävien tärkeysjärjestystä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Käytännön sanelemaa poliisin tehtävien tärkeysjärjestystä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on sukupuolen mukaan tilastol

⁴⁹¹ F = 9.83; vapausasteet: 4 ja 672; p = 0.

⁴⁹² F = 12.98; vapausasteet: 4 ja 672; p = 0.

⁴⁹³ F = 7.31; vapausasteet: 4 ja 699; p = 0.00001.

⁴⁹⁴ F = 7.31; vapausasteet: 4 ja 699; p = 0.00001.

lisesti oireellisia eroja⁴⁹⁵. Naiset pitävät käytännön sanelemaa tärkeysjärjestykseen asettamista keskimääräistä tärkeämpänä, miehet hieman keskimääräistä vähemmän tärkeänä tekijänä.

Palvelusajan perusteella on poliisin itsensä asettamaa tehtävien tärkeysjärjestystä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa erittäin merkitseviä eroja⁴⁹⁶. Poliisin itsensä asettamaa tärkeysjärjestystä pitävät 3-5 vuotta, alle kaksi vuotta ja 6-10 vuotta palveluksessa olleet keskimääräistä tärkeämpänä tekijänä, sen sijaan yli 30 vuotta, 21-29 vuotta ja 11-20 vuotta palvelleet keskimääräistä vähemmän tärkeänä tekijänä. Käytännön sanelemaa poliisin tehtävien tärkeysjärjestystä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on palvelusajan mukaan tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁴⁹⁷. Tätä tekijää pitävät keskimääräistä tärkeämpänä 3-5 vuotta, alle kaksi vuotta ja 11-20 vuotta palvelleet. Keskimääräisen tärkeänä tätä tekijää pitävät 6-10 vuotta palvelleet ja keskimääräistä vähemmän tärkeänä yli 30 vuotta ja 21-29 vuotta palvelleet.

Poliisin tehtävien rajaaminen palveluiksi

Poliisin tehtävien rajaaminen palveluiksi asiakasryhmittäin ei saa keskiarvolla 2.51 mitattuna erityisen suurta kannatusta.

Organisaatiotasoinen ei vastausten keskiarvoissa ole merkitseviä eroja. Sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa ei myöskään ole tilastollisesti merkitseviä eroja.

Henkilöstöryhmittäin vastauksissa on melkein merkitseviä eroja⁴⁹⁸. Muu henkilöstö ja poliisimiehistö pitävät poliisin tehtävien rajaamista palveluiksi asiakasryhmittäin hieman keskimääräistä tärkeämpänä, johto, poliisipäällisyys ja poliisialipäällisyys hieman keskimääräistä vähemmän tärkeänä..

Ikäryhmittäin vastauksissa on melkein merkitseviä eroja⁴⁹⁹. Alle 25 vuotiaat ja 26-34 vuotiaat pitävät tätä tekijää hieman keskimääräistä tärkeämpänä, yli 55 vuotiaat, 35-44 vuotiaat ja 45-54 vuotiaat hieman keskimääräistä vähemmän tärkeänä tekijänä. Sukupuolen perusteella vastauksissa ei ole merkitseviä eroja.

Palvelusajan perusteella vastauksissa on melkein merkitseviä eroja⁵⁰⁰. Tätä tekijää pitävät keskimääräistä tärkeämpänä 3-5 vuotta, alle kaksi vuotta ja 11-20 vuotta palvelleet. Sen sijaan yli 30 vuotta, 6-10 vuotta ja

⁴⁹⁵ F = 3.81; vapausasteet: 1 ja 695; p = 0.05125.

⁴⁹⁶ F = 4.22; vapausasteet: 5 ja 691; p = 0.00087.

⁴⁹⁷ F = 8.02; vapausasteet: 5 ja 691; p = 0.

⁴⁹⁸ F = 1.47; vapausasteet: 4 ja 670; p = 0.20811.

⁴⁹⁹ F = 1.48; vapausasteet: 4 ja 696; p = 0.20752.

⁵⁰⁰ F = 2.24; vapausasteet: 5 ja 688; p = 0.0489.

21-29 vuotta palvelleiden mielestä poliisin tehtävien rajaaminen palveluiksi asiakasryhmittäin on keskimääräistä vähemmän tärkeä poliisin julkista vastuuta määrittävä tekijä.

Tulossuunnittelu, tuloskeskustelut ja tulosohejaus

Kolme viimeistä kysymystä tässä osiossa koskivat tulossuunnittelun kattavuutta, tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien ja tulosohejauksen perustamista nykyisiin johtosuhteisiin.

Keskiarvoilla mitattuna tulossuunnittelun kattavuutta (3.31) ei pidetä erityisen tärkeänä tekijänä poliisissa. Sen sijaan tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien (3.87) pidetään melko tärkeänä tekijänä. Tulosohejauksen perustamista nykyisiin johtosuhteisiin (3.19) ei tässä yhteydessä ja näin kysyttynä pidetä erityisen tärkeänä tekijänä poliisissa. Taustamuuttujittain keskiarvoissa on kuitenkin tilastollisesti merkitseviä eroja, jotka käydään seuraavassa läpi käytännön merkittävyyden tulkinnan pohjaksi.

Organisaatiotasoitain on vastausten keskiarvoissa tulossuunnittelun kattavuutta koskevan kysymyksen osalta erittäin merkitseviä eroja⁵⁰¹. Tulossuunnittelun kattavuutta pidetään poliisin ylijohdossa, poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa keskimääräistä tärkeämpänä tekijänä. Sen sijaan paikallispoliisissa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla tämän tekijän tärkeysarvostus on keskimääräistä pienempi.

Tuloskeskustelujen käymistä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on merkitseviä eroja⁵⁰². Poliisin ylijohdossa, poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa pidetään tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien huomattavasti keskimääräistä tärkeämpänä tekijänä. Sen sijaan paikallispoliisissa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla tätä tekijää pidetään keskimääräistä vähemmän tärkeänä tekijänä. Tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstön piirissä pidetään poliisin lääninjohdoissa selvästi keskimääräistä tärkeämpänä tekijänä, samoin poliisin ylijohdossa ja valtakunnallisten yksiköiden keskustasolla sekä poliisioppilaitoksissa, sen sijaan keskimääräistä vähemmän tärkeänä valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla ja paikallispoliisissa.

Tulosohejauksen perustamista nykyisiin johtosuhteisiin koskevan kysymyksen osalta on vastausten keskiarvoissa melkein merkitseviä eroja⁵⁰³. Tätä tekijää pidetään keskimääräistä tärkeämpänä poliisin lääninjohdoissa, poliisin ylijohdossa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla. Keskimää

⁵⁰¹ F = 8.33; vapausasteet: 4 ja 687; p = 0.

⁵⁰² F = 3.72; vapausasteet: 4 ja 686; p = 0.00523.

⁵⁰³ F = 2.86; vapausasteet: 4 ja 683; p = 0.02297.

räistä vähemmän tärkeänä tätä tekijää pidetään valtakunnallisten yksiköiden keskustasolla sekä poliisioppilaitoksissa ja paikallispoliisissa.

Sijainnin perusteella on vastausten keskiarvoissa tulossuunnittelun kattavuutta koskevan kysymyksen osalta merkitseviä eroja⁵⁰⁴. Itä-Suomen läänissä, Helsingissä ja Oulun läänissä tulossuunnittelun kattamista koko poliisitoimintaan koskien pidetään keskimääräistä tärkeämpänä. Sen sijaan Lapin, Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääneissä tätä tekijää pidetään keskimääräistä vähemmän tärkeänä. Tuloskeskustelujen käymistä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on myöskin sijainnin perusteella tilastollisesti merkitseviä eroja⁵⁰⁵. Tätä tekijää pidetään Helsingissä sekä Itä-Suomen ja Oulun lääneissä keskimääräistä tärkeämpänä, Etelä-Suomen, Lapin ja Länsi-Suomen lääneissä keskimääräistä vähemmän tärkeänä.

Henkilöstöryhmittäin on tulossuunnittelun kattavuutta koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa erittäin merkitseviä eroja⁵⁰⁶. Muu henkilöstö, poliisipäällystö ja johto pitävät tätä tekijää keskimääräistä tärkeämpänä. Sen sijaan poliisimiehistö ja poliisialipäällystö pitävät tulossuunnittelun kattavuutta keskimääräistä vähemmän tärkeänä poliisin julkista vastuuta määrittävänä tekijänä.

Tuloskeskustelujen käymistä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on henkilöstöryhmittäin erittäin merkitseviä eroja⁵⁰⁷. Tätä tekijää pitävät keskimääräistä tärkeämpänä poliisipäällystö, muu henkilöstö ja johto. Sen sijaan keskimääräistä vähemmän tärkeänä tätä tekijää pitävät poliisimiehistö ja poliisialipäällystö.

Tulosohjauksen perustumista nykyisiin johtosuhteisiin koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on henkilöstöryhmittäin myöskin erittäin merkitseviä eroja⁵⁰⁸. Tätä tekijää pitävät keskimääräistä tärkeämpänä poliisipäällystö, muu henkilöstö ja johto, poliisimiehistö ja poliisialipäällystö sen sijaan keskimääräistä vähemmän tärkeänä.

Ikäryhmittäin on tulossuunnittelun kattavuutta koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa erittäin merkitseviä eroja⁵⁰⁹. Tätä tekijää pidetään keskimääräistä tärkeämpänä ikäryhmissä 45-54 vuotiaat ja yli 55 vuotiaat. Sen sijaan ikäryhmissä alle 25 vuotiaat, 35-44 vuotiaat ja 26-34 vuotiaat tulossuunnittelun kattavuutta pidetään keskimääräistä vähemmän tärkeänä.

⁵⁰⁴ F = 3.73; vapausasteet: 5 ja 676; p = 0.00246.

⁵⁰⁵ F = 3.96; vapausasteet: 5 ja 675; p = 0.0015.

⁵⁰⁶ F = 13.56; vapausasteet: 4 ja 673; p = 0.

⁵⁰⁷ F = 20.48; vapausasteet: 4 ja 672; p = 0.

⁵⁰⁸ F = 20.48; vapausasteet: 4 ja 672; p = 0.

⁵⁰⁹ F = 9.40; vapausasteet: 4 ja 700; p = 0.

Tuloskeskustelujen käymistä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on ikäryhmittäin erittäin merkitseviä eroja⁵¹⁰. Tätä tekijää pidetään keskimääräistä tärkeämpänä ikäryhmissä 45-54 vuotiaat ja yli 55 vuotiaat. Sen sijaan ikäryhmissä alle 25 vuotiaat, 26-34 vuotiaat ja 35-44 vuotiaat pidetään tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien keskimääräistä vähemmän tärkeänä tekijänä.

Tulosohjauksen perustumista nykyisiin johtosuhteisiin koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on ikäryhmittäin erittäin merkitseviä eroja⁵¹¹. Ikäryhmissä yli 55 vuotiaat, 45-54 vuotiaat ja alle 25 vuotiaat pidetään tätä tekijää keskimääräistä tärkeämpänä. Sen sijaan ikäryhmissä 26-34 vuotiaat ja 35-44 vuotiaat pidetään tätä tekijää keskimääräistä vähemmän tärkeänä tekijänä.

Sukupuolen perusteella on tulossuunnittelun kattavuutta koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa melkein merkitseviä eroja⁵¹². Naiset pitävät tätä tekijää keskimääräistä tärkeämpänä, miehet keskimääräistä vähemmän tärkeänä. Tuloskeskustelujen käymisen suhteen on vastausten keskiarvoissa sukupuolten välillä tilastollisesti melkein merkitseviä eroja⁵¹³. Naiset pitävät tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstön keskuudessa huomattavasti keskimääräistä tärkeämpänä, miehet hieman keskimääräistä vähemmän tärkeänä. Tulosohjauksen johtosuhteita koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa ei sukupuolen mukaan ole tilastollisesti merkitseviä eroja⁵¹⁴. Naiset pitävät tätä tekijää hieman keskimääräistä tärkeämpänä, miehet yhtä tärkeänä kuin vastaajat keskimäärin.

Palvelusajan perusteella on tulossuunnittelun kattavuutta koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa erittäin merkitseviä eroja⁵¹⁵. Tätä tekijää pidetään keskimääräistä tärkeämpänä yli 30 vuotta ja 21-29 vuotta palveluksessa olleiden keskuudessa. Sen sijaan 6-10 vuotta, 3-5 vuotta, alle kaksi vuotta ja 11-20 vuotta palvelleet pitävät tulossuunnittelun kattavuutta keskimääräistä vähemmän tärkeänä. Tuloskeskustelujen käymistä koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on palvelusajan mukaan tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁵¹⁶. Tätä tekijää pitävät keskimääräistä tärkeämpänä yli 30 vuotta ja 21-29 vuotta palvelleet. Sen sijaan 6-10 vuotta, alle kaksi vuotta ja 3-5 vuotta palveluksessa olleet pitävät tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien keskimääräistä vähemmän tärkeänä. Tulosohjauksen johtosuhteita koskevan kysymyksen vastausten keskiarvoissa on palvelusajan mukaan myös merkitseviä ero

⁵¹⁰ F = 8.69; vapausasteet: 4 ja 699; p = 0.

⁵¹¹ F = 4.70; vapausasteet: 4 ja 696; p = 0.00096.

⁵¹² F = 3.97; vapausasteet: 1 ja 695; p = 0.04671.

⁵¹³ F = 6.19; vapausasteet: 1 ja 694; p = 0.01306.

⁵¹⁴ F = 0.25; vapausasteet: 1 ja 691; p = 0.61851.

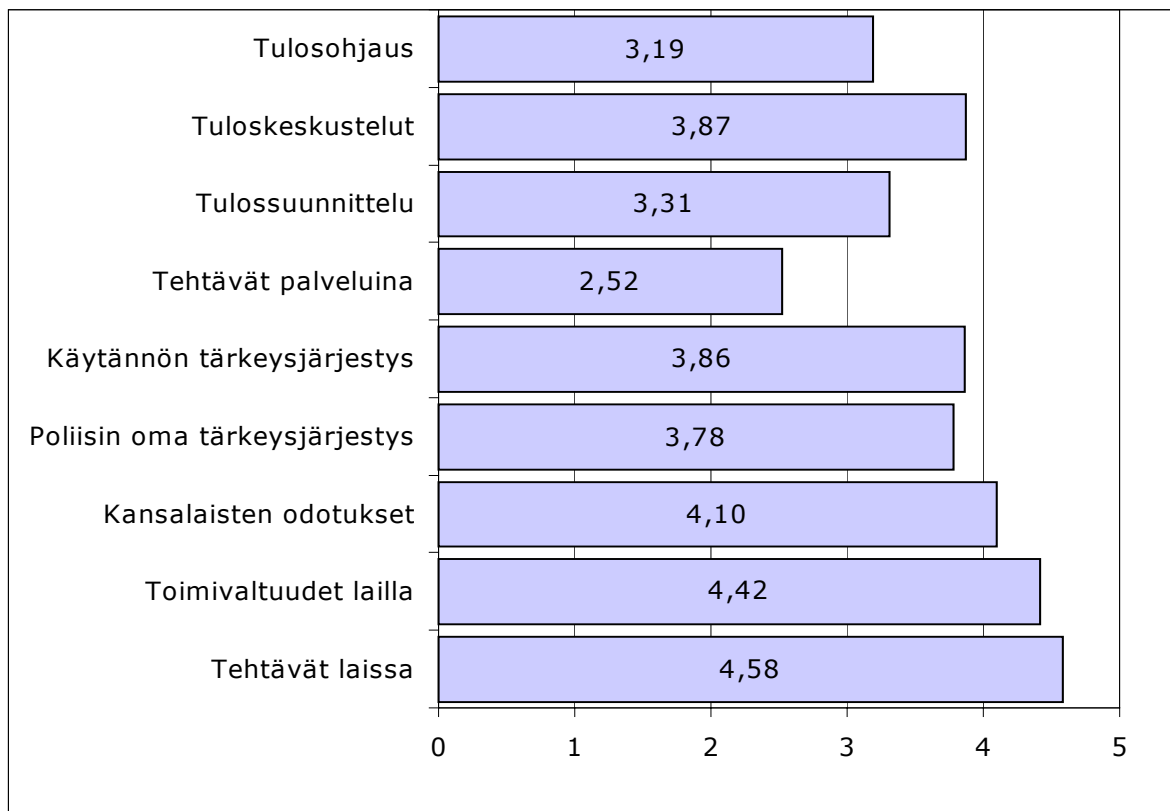
⁵¹⁵ F = 4.42; vapausasteet: 5 ja 692; p = 0.00058.

⁵¹⁶ F = 5.95; vapausasteet: 5 ja 691; p = 0.00002.

ja⁵¹⁷. Tätä tekijää pitävät keskimääräistä tärkeämpänä yli 30 vuotta ja 21-29 vuotta palvelleet. Tulosohjauksen perustamista nykyisiin johtosuhteisiin pitävät keskimääräistä vähemmän tärkeänä tekijänä alle kaksi vuotta, 6-10 vuotta, 3-5 vuotta ja 11-20 vuotta palvelleet.

Yhteenveto

Keskiarvojen perusteella on saatu täsmennetympi kuva käsityksistä kysytyjen julkista vastuuta rajaavien tekijöiden tärkeyden suhteen. Kokonaisasetelma poliisin julkista vastuuta rajaavien tekijöiden merkittävydestä ilmenee vastausten keskiarvojen perusteella seuraavasta kuvasta.



Kuva 19. Poliisin julkista vastuuta rajaavia tekijöitä

Kuvasta voidaan nähdä, että vastausten keskiarvoilla mitatun tärkeyden suhteen on eroja eri tekijöiden välillä. Esitetyt tilastolliset merkitsevyystestit taustamuuttujittain antavat viitteitä vastausten käytännön merkittävyydestä, mistä seuraavassa esitetään tärkeimpiä huomioita.

1. *Poliisin normatiivista perustaa* pidetään merkittävänä poliisin julkista vastuuta rajaavana ja kehystävänä seikkana. Tämä vastaa ennakkokäsitystä siitä, että poliisi julkisena toimijana arvostaa normatiivista perustaa roolinsa ja tehtävänsä peruspilarina. Merkittävänä seikkana on kuitenkin

⁵¹⁷ $F = 3.65$; vapausasteet: 5 ja 688; $p = 0.00286$.

pidettävä sitä, että itsestään selvyydestä huolimatta poliisihallinnossa on vaihtelua käsityksissä kysytyjen tekijöiden tärkeyden suhteen organisatiosuhteita, maantieteellisen sijainnin perusteella, henkilöstöryhmittäin sekä sukupuolen mukaan. Poliisin tehtävien määrittely kattavasti laissa ja poliisin toimivaltuuksien tiukka lailla rajaaminen ovat yhtäällä hyväksytyjä asioita, mutta toisaalla niiden merkitys poliisikäytäntöjen ja poliisitoiminnan legaalisen perustan välisen tasapainon säilyttämisessä on jatkuvan kriittisen huomion kohteena.

Vastaukset heijastavat sitä, millä voimakkuudella kysytyjä tekijöitä painotetaan esimerkiksi tehtävien mukaan eri organisatiosuhteilla ja eri henkilöstöryhmissä. Poliisin ylijohdo korostaa huomattavasti muita tasoja enemmän sitä, että poliisin tehtävät määritellään kattavasti laissa. Tässä heijastuu poliisin ylijohdon rooli poliisiorganisaation yhtenäisyydestä huolehtimisessa ajatellen poliisin legaalisen vastuun toteutumista. Poliisin lääninjohdoissa puolestaan korostetaan muita tasoja enemmän poliisin toimivaltuuksien rajaamista tiukasti lailla, mikä seikka saattaa ilmentää lääninjohdojen roolia strategisen ja operatiivisen ohjauksen solmupisteenä. Poliisin lääninjohdojen kiinnostuksen kohteena on yhtä lailla paikallispoliisin riittävän yhtenäinen toimintakäytäntö kuin yhteistyön kehittyminen poliisin valtakunnallisten yksiköiden kanssa lääni- ja paikallistasolla.

Poliisin tehtävien määrittely kattavasti laissa on monitahoinen kysymys, mikä osaltaan ilmenee siinä, että Helsingissä ja Lapissa tätä tekijää pidetään tärkeämpänä kuin muualla maassa. Helsingissä tarve määrittellä poliisin tehtävät kattavasti laissa johtuu mitä ilmeisimmin suurista tehtävämääristä ja monitahoisesta toimintaympäristöstä. Lapissa kiinnostuksen syynä poliisin tehtävien kattavaan lailla rajaamiseen saattavat olla yhtäällä poliisipalvelujen saatavuuden turvaaminen säädetyssä laajuudessa ja toisaalla lisääntyvän viranomaisyhteistyön vaatiman säädöspohjan selkeyttäminen kansainvälistyvässä turvallisuusympäristössä erityisesti Euroopan unionin ja samalla Suomen sisäisen turvallisuuden näkökulmista.

Poliisin tehtävien kattavasti laissa määrittelyn tärkeydestä vallitsee poliisissa henkilötasolla suuri yksimielisyys. Sen sijaan toimivaltuuksien tiukan lailla rajaamisen suhteen henkilöstöryhmien välillä on arvostuseroja. Poliisimiehistö ei aseta poliisin toimivaltuuksien tiukkaa lailla rajaamista aivan yhtä tärkeäksi tekijäksi kuin muut henkilöstöryhmät. Poliisin toimivaltuuksien tiukka lailla rajaaminen voidaan ymmärtää myös poliisin käytännön toimintaedellytyksiä rajoittavana tekijänä vaikeutuvassa toimintaympäristössä. Toimivaltuuksien lailla sääntelyn tarpeellisuudesta on arvostuseroja nimenomaan strategisen ja operatiivisen tason henkilöstön välillä. Strategisella tasolla toimivaltuuksien sääntely koetaan poliisitoiminnan legaalisen ohjauksen näkökulmasta ja operatiivisella tasolla puolestaan enemmän käytännön vaatimusten näkökulmasta. Näiden näkökulmien välillä näyttäisi olevan lähentämisen tarvetta.

Poliisin tehtävien määrittelyä kattavasti laissa sekä toimivaltuuksien tiukkaa lailla rajaamista pidetään kaiken kaikkiaan merkittävänä normatiivisina tekijöinä, mitä seikkaa todistaa se, että ikäryhmittäin ja palvelusvuosien perusteella ei vastauksissa ole merkitseviä eroja. Näiden tekijöiden käytännön merkittävyyttä vahvistavana lisäpiirteenä voidaan korostaa sitä, että naiset pitävät poliisin tehtävien määrittelemistä kattavasti laissa hie- man tärkeämpänä kuin miehet.

2. Poliisitoiminnan perustumista kansalaisten odotuksiin voidaan pitää normatiivisten tekijöiden ohella poliisin institutionaalista perustaa vahvistavana julkisen vastuun perusedellytyksenä.

Organisaatitasoittain ja maantieteellisen sijainnin perusteella vastauksissa ei ole merkitseviä eroja, mikä kertoo siitä, että kansalaisten odotuksiin perustuva poliisitoiminta on periaatteellisesti hyväksytty julkisen vastuun perusta poliisissa.

Henkilöstöryhmittäin on tämän tekijän suhteen kuitenkin arvostuseroja. Poliisimiehistön ja poliisialipäälystön keskuudessa on varauksellisempi suhtautuminen kansalaisten odotusten huomioon ottamisen tärkeydestä verrattuna johdon, poliisipäälystön ja muun henkilöstön tekemiin tärkeysarvostuksiin.

Iällä ja palvelusajan pituudella on ratkaiseva merkitys sille, miten tärkeänä poliisi kokonaisuudessaan pitää kansalaisten odotuksia roolinsa ja perustehtävänsä määräytymisessä. Iältään vanhemmat ja pitemmän aikaa palvelleet arvostavat kansalaisten odotuksiin perustuvan poliisitoiminnan korkeammalle kuin nuoremmat ja vähemmän aikaa palvelleet. Alle 25 vuotiaat arvostavat tätä tekijää vähiten ja yli 55 vuotiaat puolestaan eniten. Palvelusvuosien perusteella arvostuskuilu ei ole yhtä syvä, vaikka ka- uimmin palvelleiden ja vanhimman ikäryhmän käsitykset ovat lähes yhte- neviä. Poikkeuksena ovat alle kaksi vuotta palvelleet, jotka pitävät kan- salaisten odotuksiin perustuvaa poliisitoimintaa selvästi tärkeämpänä kuin vastaavasti iältään alle 25 vuotiaat, joista osa on voinut olla yli kaksi vuotta palveluksessa. Tämä selittää osaltaan, miksi nuorimman ikäryhmän ja vähiten aikaa palvelleiden vastaukset eivät täysin korreloi keskenään. Sukupuolella ei ole vaikutusta arvostuksiin tämän tekijän suhteen.

3. Poliisin tehtävien tärkeysjärjestykseen asettaminen ei saa erityisen suurta arvostusta esitettyjen kysymysten perusteella. On mahdollista, että tehtävien tärkeysjärjestykseen asettaminen on katsottu enemmän lain- säädännöllä määriteltäväksi kuin poliisista itsestään ja poliisikäytännöistä riippuvaksi asiaksi.

Poliisin tehtävien tärkeysjärjestyksen suhteen on kuitenkin huomattavia arvostuseroja strategisen ja operatiivisen tason välillä. Merkille pantavaa on, että paikallispoliisi pitää sekä poliisin itsensä asettamaa että käytän- nössä syntyvää tehtävien tärkeysjärjестystä huomattavasti tärkeämpänä

tekijänä kuin poliisin lääninjohdot. Samanlainen arvostusero on yhtäällä valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnon sekä poliisioppilaitosten ja toisaalla valtakunnallisten yksiköiden aluetason välillä. Poliisin ylijohdo ei pidä näitä tekijöitä erityisen tärkeinä, mutta kuitenkin huomattavasti tärkeämpinä kuin mitä poliisin lääninjohdojen arvostuksista ilmenee. Sijainnin perusteella ei näiden tekijöiden suhteen ole arvostuseroja, mikä seikka korostaa organisaatiotasojen välisten käsityserojen olemassaoloa koko poliisihallinnon laajuudessa.

Organisaatiotasojen väliset arvostuserot näkyvät myös henkilöstöryhmien välisinä arvostuseroina. Poliisimiehistö pitää kumpaakin tehtävien tärkeysjärjestystä koskevaa tekijää huomattavasti tärkeämpänä kuin johto ja poliisipäällistö. Poliisialipäällistö asettuu arvostuksissa välimaastoon edellä mainittujen henkilöstöryhmien suhteen. Muu henkilöstö arvostaa käytännössä syntyvän tärkeysjärjestyksen erityisen korkealle, mistä voitaisiin päätellä tämän henkilöstöryhmän tehtävien läheinen yhteys poliisin käytännön tasoon.

Iän perusteella on merkittäviä eroja käsityksissä poliisin tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamisesta. Nuoremmissa ikäryhmissä poliisin itsensä asettamaa tehtävien tärkeysjärjestystä ja erityisesti käytännön sanelemaa tärkeysjärjestystä pidetään tärkeämpinä tekijöinä kuin vanhemmissa ikäryhmissä. Vastaava ikäryhmien välinen käsitysero näkyy myös palveluvuosien mukaisessa tarkastelussa. Vähemmän aikaa poliisissa palvelleet pitävät tehtävien tärkeysjärjestystä koskevia tekijöitä huomattavasti tärkeämpinä kuin pitempään palvelleet.

Iän ja kokemuksen myötä muuttuu suhtautuminen siihen, miten tärkeänä poliisin itsensä asettamaa ja toisaalla käytännössä syntyvää tärkeysjärjestystä pidetään. Tämä havainto johtaa väistämättä kysymykseen, ovatko poliisin vahvistettujen strategioiden painottamat tehtävät ja poliisikäytäntöjen pitkällä aikavälillä muovaamat tehtäväpainotukset tasapainossa. Selvästi on nähtävissä, että poliisin tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamiseen tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota, mikä vaatimus voi heijastua muun muassa siihen, että naiset pitävät näitä tekijöitä tärkeämpinä kuin miehet.

4. Poliisin tehtävien rajaamista palveluiksi asiakasryhmittäin ei pidetä erityisen tärkeänä tekijänä. Asiakkaan käsite on poliisihallinnossa tarkemmin määrittelemättä, josta syystä esitetty kysymys on saattanut olla vaikeasti ymmärrettävissä asiakkaan ja palvelun käsitteiden samanaikaisena huomioon ottamisena. Väitteen vaikeaselkoisuudesta huolimatta vastauksista heijastuu tulos- ja laatuajattelun kahden keskeisen käsitteen - palvelun ja asiakkaan - merkitys käytännössä. Merkille pantavaa on kuitenkin se, että vähemmän aikaa palvelleiden keskuudessa tätä tekijää pidetään tärkeämpänä kuin pitempään palvelleiden keskuudessa. Koska ikäryhmittäin ei tämän tekijän suhteen ole merkittäviä arvostuseroja johtaa kysymys siihen, muuttuuko mahdollisesti orastava suhtautuminen palvelua ja asia

kasta kohtaan jotenkin kokemuksen myötä. Toisaalta, koska mitatuissa käsityksissä on merkitseviä eroja ainoastaan palvelusajan perusteella ollaan poliisihallinnossa varsin yksimielisiä kaikissa suhteissa siihen, että poliisin tehtäviä ei tulisikaan ryhtyä rajaamaan palveluiksi asiakasryhmittäin. Käytännössä tämä tarkoittaa poliisin nykyisen roolin puolustamista, missä toimintaperiaatteena on kansalaisten ja koko yhteiskunnan tasa-vertainen ja puolueeton palveleminen.

5. Tulossuunnittelua, tuloskeskusteluja ja tulosohjausta ei vastausten perusteella yleisesti pidetä poliisihallinnossa erityisen merkittävinä tekijöinä. Näiden tekijöiden suhteen on kuitenkin huomattavia käsityseroja strategisen ja operatiivisen tason välillä.

Poliisin ylijohdo ja poliisin lääninjohdot pitävät tärkeänä koko poliisitoiminnan kattavaa *tulossuunnittelua*, mutta paikallispoliisissa ja valtakunnallisissa yksiköissä sekä poliisioppilaitoksissa ei tästä perustavanlaatuisesta kysymyksestä olla läheskään samaa mieltä. Erityisen suuri käsitysero on poliisin lääninjohdojen ja paikallispoliisin välillä. Itä-Suomen läänissä, Helsingissä ja Oulun läänissä pidetään koko poliisitoiminnan kattavaa tulossuunnittelua tärkeämpänä kuin muualla maassa. Merkille pantavaa tässä suhteessa on se, että Helsingissä myös poliisin tehtävien kattavaa lailla määrittelyä pidetään tärkeämpänä kuin muualla maassa Lappia lukuun ottamatta, mikä osaltaan selittää tulossuunnittelun ja tehtävämäärittelyn liittymistä toisiinsa.

Strategisen ja operatiivisen tason väliset erot näkyvät tulossuunnittelun merkityksen osalta myös henkilöstöryhmien välisissä käsityseroissa. Poliisipäällystö ja johto pitävät tulossuunnittelun kattavuutta huomattavasti tärkeämpänä tekijänä kuin poliisimiehistö ja poliisialipäällystö. Erityisen suuri käsitysero on poliisipäällystön ja poliisimiehistön välillä. Muu henkilöstö sen sijaan pitää tätä tekijää vieläkin tärkeämpänä kuin poliisipäällystö, mikä osaltaan viittaisi olettamukseen, ettei tulossuunnittelu ulotu riittävässä määrin poliisin operatiiviselle tasolle saakka.

Vanhemmissa ikäryhmissä ja pitempään palvelleiden keskuudessa pidetään koko poliisitoiminnan kattavaa tulossuunnittelua huomattavasti tärkeämpänä kuin nuorempien ja vähemmän aikaa palvelleiden joukossa. Poikkeuksena ovat 6-10 vuotta palvelleet, joiden keskuudessa tulossuunnittelun kattavuuden tärkeysarvostus on alhaisin.

Naiset pitävät koko poliisitoiminnan kattavaa tulossuunnittelua havaittavasti tärkeämpänä kuin miehet.

Tuloskeskustelujen käymisestä koko henkilöstöä koskien on selvästi havaittavissa oleva käsitysero strategisen ja operatiivisen tason välillä. Kuilu ei kuitenkaan ole yhtä syvä kuin tulossuunnittelun kattavuuden osalta. Poliisin lääninjohdot, poliisin ylijohdo ja valtakunnallisten yksiköiden keskushallinto sekä poliisioppilaitokset pitävät tuloskeskustelujen käymistä

koko henkilöstön keskuudessa selvästi tärkeämpänä tekijänä kuin paikallispoliisi ja valtakunnallisten yksiköiden aluetaso. Tässäkin kohden erityisen suuri käsitysero on poliisin lääninjohtojen ja paikallispoliisin välillä. Helsingissä ja Itä-Suomen läänissä pidetään tuloskeskustelujen käymistä selvästi tärkeämpänä tekijänä kuin muualla maassa. Muita alhaisempi tärkeysarvostus tämän tekijän suhteen on Lapin ja Etelä-Suomen lääneissä.

Henkilöstöryhmien väliset käsityserot tuloskeskustelujen osalta heijastavat organisaatiotasojen välisiä eroja. Poliisipäällystö ja johto pitävät tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien huomattavasti tärkeämpänä kuin poliisimiehistö. Poliisialipäällystö asettuu tärkeysarvostukseensa välimaastoon poliisipäällystön ja poliisimiehistön arvostuksiin nähden. Olennaista on kuitenkin se, että tässäkin kohden erityisen suuri käsitysero on yhtäällä johdon ja poliisipäällystön ja toisaalla poliisimiehistön välillä. Muu henkilöstö arvostaa tuloskeskustelujen käymisen erittäin korkealle, mikä osaltaan vahvistaa olettamusta, ettei tulossuunnittelu ja tuloskeskustelukäytäntö ulotu riittävästi nimenomaan poliisin operatiiviselle tasolle saakka.

Vanhemmissa ikäryhmissä ja pitempään palvelleiden keskuudessa pidetään tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien huomattavasti tärkeämpänä tekijänä kuin nuorempien ja vähemmän aikaa palvelleiden joukossa. Poikkeuksena tässäkin kohden, tulossuunnittelua koskevan tärkeysarvostuksen lailla, ovat 6-10 vuotta palvelleet, joiden keskuudessa tuloskeskustelujen käymisen tärkeysarvostus on selvästi alhaisin.

Naiset pitävät tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien havaittavasti tärkeämpänä kuin miehet.

Tulosohjauksen perustumista nykyisiin johtosuhteisiin koskevan tekijän tärkeydestä on vastaavanlaisia käsityseroja strategisen ja operatiivisen tason välillä kuin tulossuunnittelun ja tuloskeskustelujen osalta. Poliisin lääninjohtot pitävät tulosohjauksen perustumista nykyisiin johtosuhteisiin huomattavasti tärkeämpänä tekijänä kuin mitä tehdään muilla organisaatiotasolla. Vastaavasti paikallispoliisi pitää tätä tekijää huomattavasti vähemmän tärkeänä tekijänä. Sijainnin perusteella tämän tekijän arvostuksessa ei ole eroja, mikä vahvistaa sitä, että kysymyksessä on ohjaussuhteisiin liittyvä ongelma koko poliisihallinnon laajuudessa. Henkilöstöryhmittäin tulosohjauksen merkityksestä vallitsee käsitysero strategisen ja operatiivisen tason välillä. Poliisipäällystö arvostaa tämän tekijän korkeimmalle ja poliisimiehistö puolestaan matalimmalle. Tämäkin osaltaan todistaa sitä, että tulosajattelu ei ole edennyt ainakaan sisällöllisessä mielessä poliisin operatiiviselle tasolle saakka.

Vanhemmissa ikäryhmissä ja pitempään palvelleiden keskuudessa pidetään poliisin tulosohjauksen perustumista nykyisiin johtosuhteisiin huomattavasti tärkeämpänä tekijänä kuin nuorempien ja vähemmän aikaa palvelleiden joukossa. Poikkeuksena tässäkin kohden ovat 6-10 vuotta

palvelleet, joiden keskuudessa tämän tekijän arvostus on alhaisin. Tämä seikka viittaa siihen, että poliisin tulosohjausjärjestelmän sisällölliseen kehittämiseen on erityisen suurta tarvetta, koska selvästi tietyn palvelusajan jälkeen tapahtuu "kyllästymistä" tulosajatteluun. Tulosohjausjärjestelmän henkilötason kokonaisulottuvuutta ei oletettavasti ole tarkasteltu riittävästi. Tämä seikka viittaa työmotivaatioon ja urakehitykseen liittyviin kysymyksiin.

Sukupuolten välillä ei tämän tekijän suhteen ole arvostuseroja.

Poliisin julkista vastuuta rajaavia tekijöitä arvioidaan seuraavassa taulukossa vaikuttavuuden, hyväksyttävyyden ja käytännöllisyyden näkökulmista.

Taulukko 4. Poliisin julkisen vastuun perusulottuvuudet

	Vaikuttavuus	Hyväksyttävyyys	Käytännöllisyys
1. Normatiivinen perusta.	Käsitteellisesti vaikuttava tekijä.	Laaja hyväksyttävyyys poliisissa.	Ohjaa ja arvottaa käytäntöä.
2. Kansalaisten odotuksiin perustuva poliisi-toiminta.	Käsitteellisesti vaikuttava tekijä.	Periaatteellisesti hyväksytty toiminnan perusta.	Ei toteudu riittävästi käytännössä.
3. Tehtävien priorisointi.	Ei riittävän vaikuttava strateginen tekijä.	Käytännössä hyväksyttyä, strategisella tasolla ei riittävästi.	Poliisin monialainen rooli epäselvä.
4. Tehtävät palveluina.	Ei vaikuttava tekijä.	Hyväksytään retorisisessa, ei tosiasiallisessa mielessä.	Ei suuntaa toimintaa.
5. Tulosajattelun merkitys.	Käsitteellisesti ei riittävän vaikuttava tekijä.	Nähdään mahdollisuutena.	Ei ohjaa riittävästi käytäntöä.

Poliisin julkista vastuuta rajaavien tekijöiden analysoinnilla on saatu alustava käsitys siitä, mihin seikkoihin jatkossa on kiinnitettävä huomiota. Yhteenvedona voidaan esittää seuraavaa:

1. Nykyinen vastuukäsitys poliisissa nojaa voimakkaasti normatiivisiin tekijöihin, mitä seikkaa voidaan pitää poliisin julkisen vastuun perusedellytyksenä.
2. Potentiaalinen vastuukäsitys perustuu tulossuunnittelun, tuloskeskustelujen ja tulosohjauksen antamiin mahdollisuuksiin, vaikka tulosajattelu ei ole vielä riittävän vaikuttava ja hyväksytty käsite koko poliisihallinnossa.
3. Todennäköinen vastuukäsitys perustuu vahvaan normatiiviseen perustaan ja toimintavapauteen operatiivisella tasolla, mutta toisaalta

poliisin itsensä taholta tapahtuvan tehtävämääräpriorisoinnin vaikeuden johdosta poliisin julkinen vastuu ei toteudu siinä laajuudessa mihin olisi tosiasiallisia mahdollisuuksia.

4.5.2 Poliisihallinnon vastuurakenne

Poliisin eri tasojen välisen vastuun toimivuudesta esitettiin kuusi väittämää, joiden paikkansa pitävyyttä tuli arvioida asteikolla 1-4, jossa 1= ei pidä paikkansa, 2= pitää joissain määrin paikkansa, 3= pitää melko hyvin paikkansa ja 4= pitää erittäin hyvin paikkansa. Seuraavassa taulukossa esitetään vastausten lukumäärä, keskiarvo ja keskihajonta kutakin kysymystä kohden.

Taulukko 5. Poliisihallinnon vastuurakenne

Kysymys:	Lkm	Keskiarvo	Keskihajonta
1. Poliisin ohjausjärjestelmän nykyinen perusrakenne (ylijohto ⇔ lääni ⇔ paikallispoliisi sekä ylijohto ⇔ HPL, valtakunnallinen yksikkö ⇔ aluetaso) on hyvin toimiva.	712	2.29	0.77
2. Poliisin ylijohdon vastuu poliisitoimen määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu nykyisellään hyvin.	710	1.77	0.72
3. Poliisin lääninjohdon vastuu läänikohtaisista määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu nykyisellään hyvin.	713	2.08	0.75
4. Poliisilaitos ja valtakunnallinen yksikkö pystyy nykyisellään vastaamaan riittävän itsenäisesti määrärahoistaan ja omien tulostavoitteiden saavuttamisesta.	709	2.31	0.90
5. Kokonaisvastuu poliisitoiminnassa onnistumisesta ja määrärahojen käytöstä toteutuu parhaiten jaetun vastuun periaatteella. Kukin poliisin taso ja yksikkö vastaa vain omasta osuudestaan (tulosityksikkömalli).	713	2.49	0.80
6. Kokonaisvastuu poliisitoiminnassa onnistumisesta ja määrärahojen käytöstä toteutuu parhaiten yhteisvastuun periaatteella. Yksiköillä on laajennettua alueellista vastuuta (yhtymämalli).	710	2.37	0.79

Perusrakenteen toimivuus

Keskiarvon 2.29 perusteella poliisin ohjausjärjestelmän perusrakenteen toimivuuteen suhtauduttiin vastauksissa varauksellisesti. Vastausten olisi tullut painottua lähemmäksi keskiarvoa 3.00, jotta perusrakennetta olisi pidetty kiistatta hyvin toimivana.

Organisaatiotasoitain vastausten keskiarvoissa on erittäin merkitseviä eroja⁵¹⁸ strategisen ja operatiivisen tason välillä. Poliisin lääninjohdoissa, poliisin ylijohdossa, poliisin valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla pidetään poliisin ohjausjärjestelmän perusrakennetta keskimääräistä paremmin toimivana. Sen sijaan paikallispoliisissa perusrakenteen toimivuuteen suhtaudutaan kaikkein varauksellisimmin.

⁵¹⁸ F = 6.63; vapausasteet: 4 ja 688; p = 0.00003.

Sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja⁵¹⁹. Poliisipäällystö, muu henkilöstö ja johto pitävät perusrakennetta keskimääräistä paremmin toimivana. Poliisimiehistö ja poliisialipäällystö suhtautuvat perusrakenteen toimivuuteen keskimääräistä kriittisemmin.

Ikäryhmittäin on vastausten keskiarvoissa merkitseviä eroja⁵²⁰. Alle 25 vuotiaiden, 45-54 vuotiaiden ja yli 55 vuotiaiden ikäryhmissä pidetään perusrakennetta keskimääräistä paremmin toimivana. Keskimääräistä kriittisemmin perusrakenteen toimivuuteen suhtaudutaan ikäryhmissä 26-34 vuotiaat ja 35-44 vuotiaat.

Sukupuolen perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Sen sijaan palvelusajan perusteella keskiarvoissa on tilastollisesti oireellisia eroja⁵²¹. Alle kaksi vuotta, yli 30 vuotta, 3-5 vuotta sekä 6-10 vuotta palveluksessa olleet pitävät perusrakennetta keskimääräistä paremmin toimivana. Keskimääräiselle tasolle asettuvat 21-29 vuotta palvelleet. Sen sijaan keskimääräistä kriittisempiä perusrakenteen toimivuuteen ovat 11-20 vuotta palvelleet .

Poliisin ylijohdon vastuun toteutuminen

Poliisin ylijohdon vastuun nykyistä toteutumista kysyttiin kahdessa asiassa:

1. Poliisitoimen määrärahoissa; ja
2. Tulostavoitteiden saavuttamisessa.

Kysymykset perusrakenteen toimivuudesta ja poliisin ylijohdon vastuun toteutumisesta ovat eri luonteisia. Perusrakenteen toimivuudessa arvioidaan etupäässä ohjausjärjestelmän toimivuutta, mutta tietyn organisaatiotason vastuun toteutumisessa voidaan rakenteen toimivuuden lisäksi arvioida vastuuta myös strategisen johtamisen edellytysten näkökulmasta. Molemmissa kysymyksissä vastuun toteutumista voidaan arvioida myös johdon vastuuna päällikköviraston näkökulmasta.

Vastausten keskiarvolla 1.77 mitattuna vastuu toteutuu ainoastaan "jossain määrin". Tarkastelemalla vastausten keskiarvoja taustamuuttujittain saadaan selvyttä siihen, miten poliisin ylijohdon vastuun toteutumiseen suhtaudutaan eri organisaatiotasolla, maantieteellisen sijainnin perusteella, eri henkilöstöryhmissä, ikäryhmittäin, sukupuolen ja palvelusajan pituuden mukaan.

⁵¹⁹ F = 2.92; vapausasteet: 4 ja 674; p = 0.02052.

⁵²⁰ F = 3.60; vapausasteet: 4 ja 702; p = 0.00651.

⁵²¹ F = 2.05; vapausasteet: 5 ja 693; p = 0.06965.

Organisaatiotasoinnain vastausten keskiarvoissa on merkitseviä eroja⁵²². Poliisin ylijohdon vastuun katsotaan toteutuvan keskimääräistä paremmin poliisin ylijohdon, poliisin valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnon sekä poliisioppilaitosten, poliisin lääninjohtojen ja valtakunnallisten yksiköiden aluetason mielestä. Keskimääräistä kriittisemmin poliisin ylijohdon vastuun toteutumiseen suhtaudutaan paikallispoliisissa.

Sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja⁵²³. Poliisin ylijohdon vastuun katsotaan toteutuvan keskimääräistä paremmin Oulun läänissä, Helsingissä ja Itä-Suomen. Sen sijaan Lapin ja Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen lääneissä poliisin ylijohdon vastuun toteutumiseen suhtaudutaan keskimääräistä kriittisemmin.

Henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa on merkitseviä eroja⁵²⁴. Muu henkilöstö, johto ja poliisipäällystö katsovat poliisin ylijohdon vastuun toteutuvan keskimääräistä paremmin. Poliisimiehistö ja poliisialipäällystö suhtautuvat poliisin ylijohdon vastuun toteutumiseen keskimääräistä kriittisemmin.

Ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa on oireellisia eroja⁵²⁵. Ikäryhmissä yli 55 vuotiaat ja 45-54 vuotiaat katsotaan poliisin ylijohdon vastuun toteutuvan keskimääräistä paremmin. Keskimääräistä kriittisemmin suhtaudutaan vastuun toteutumiseen ikäryhmässä 26-34 vuotiaat, 35-44 vuotiaat ja alle 25 vuotiaat.

Sukupuolen perusteella vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja⁵²⁶. Naiset katsovat poliisin ylijohdon vastuun toteutuvan keskimääräistä paremmin, miehet puolestaan keskimääräistä kriittisemmin. Sen sijaan palvelusajan perusteella ei keskiarvoissa ole tilastollisia merkitsevyyseroja.

Poliisin lääninjohtoon vastuun toteutuminen

Poliisin lääninjohtoon vastuun nykyistä toteutumista kysyttiin kahdessa asiassa:

1. Läänikohtaisissa määrärahoissa; ja
2. Tulostavoitteiden saavuttamisessa.

Vastausten keskiarvolla 2.08 mitattuna myöskään poliisin lääninjohtoon vastuu ei toteudu kovin hyvin.

⁵²² F = 4.60; vapausasteet: 4 ja 685; p = 0.00114.

⁵²³ F = 2.48; vapausasteet: 5 ja 674; p = 0.03071.

⁵²⁴ F = 4.26; vapausasteet: 4 ja 672; p = 0.00206.

⁵²⁵ F = 2.33; vapausasteet: 4 ja 699; p = 0.05473.

⁵²⁶ F = 4.84; vapausasteet: 1 ja 694; p = 0.02819.

Organisaatiotasoinnain vastausten keskiarvoissa on erittäin merkitseviä eroja⁵²⁷. Poliisin lääninjohdon vastuun katsotaan toteutuvan keskimääräistä paremmin poliisin lääninjohtojen, poliisin ylijohdon ja valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnon sekä poliisioppilaitosten mielestä. Sen sijaan keskimääräistä kriittisemmin poliisin lääninjohdon vastuun toteutumiseen suhtaudutaan paikallispoliisissa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla.

Sijainnin perusteella on vastausten keskiarvoissa erittäin merkitseviä eroja⁵²⁸. Poliisin lääninjohdon vastuun toteutumiseen suhtaudutaan keskimääräistä myönteisemmin Oulun ja Länsi-Suomen lääneissä. Sen sijaan suhtautuminen on keskimääräistä kriittisempää Lapin, Etelä-Suomen ja Itä-Suomen lääneissä sekä Helsingissä.

Henkilöstöryhmittäin on vastausten keskiarvoissa erittäin merkitseviä eroja⁵²⁹. Johto, muu henkilöstö ja poliisipäälylystyö pitävät poliisin lääninjohdon vastuun toteutumisesta keskimääräistä parempana. Poliisialipäälylystyön on suhtautuminen vastuun toteutumiseen on keskimääräisellä tasolla. Sen sijaan poliisimiehistön suhtautuminen poliisin lääninjohdon vastuun toteutumiseen on huomattavasti keskimääräistä kriittisempää.

Ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa on myös erittäin merkitseviä eroja⁵³⁰. Poliisin lääninjohdon vastuun toteutumisesta pidetään keskimääräistä parempana ikäryhmissä 45-54 vuotiaat, yli 55 vuotiaat ja alle 25 vuotiaat. Sen sijaan ikäryhmissä 26-34 vuotiaat ja 35-44 vuotiaat suhtautuminen lääninjohdon vastuun toteutumiseen on keskimääräistä kriittisempää. Sukupuolen mukaan vastausten keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja. Myöskään palvelusajan perusteella ei vastausten keskiarvoissa myöskään ole tilastollisesti merkitseviä eroja.

Poliisilaitoksen ja valtakunnallisen yksikön itsenäinen vastuu

Poliisilaitoksen ja valtakunnallisen yksikön vastuun toteutumisesta kysyttiin toisenlaisella kysymyksellä, mitä poliisin ylijohdon ja lääninjohdon osalta. Väitteellä haluttiin testata sitä, miten itsenäisesti poliisilaitos ja valtakunnallinen yksikkö pystyy toimimaan määrärahakehysten ja asetettujen tulostavoitteiden puitteissa.

Vastausten keskiarvolla 2.31 mitattuna poliisilaitos ja valtakunnallinen yksikkö pystyy nykyisellään vastaamaan määrärahoistaan ja omien tulostavoitteiden saavuttamisesta riittävän itsenäisesti "melko hyvin".

⁵²⁷ F = 5.69; vapausasteet: 4 ja 688; p = 0.00017.

⁵²⁸ F = 4.48; vapausasteet: 5 ja 677; p = 0.0005.

⁵²⁹ F = 10.34; vapausasteet: 4 ja 675; p = 0.

⁵³⁰ F = 4.90; vapausasteet: 4 ja 702; p = 0.00067.

Organisaatiotasoitain vastausten keskiarvoissa on merkitseviä eroja⁵³¹. Poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla pidetään poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden nykyistä vastuunkantokykyä keskimääräistä parempana. Sen sijaan paikallispoliisissa ja poliisin ylijohdossa on suhtautuminen väitteeseen huomattavasti keskimääräistä kriittisempää.

Sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa on erittäin merkitseviä eroja⁵³². Oulun, Itä-Suomen ja Lapin lääneissä sekä Helsingissä katsotaan poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden pystyvän nykyisellään vastaamaan riittävän itsenäisesti määrärahoistaan ja omien tulostavoitteiden saavuttamisesta keskimääräistä paremmin. Sen sijaan Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen lääneissä on keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen esitettyyn väitteeseen.

Henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa on oireellisia merkitsevyyseroja⁵³³. Muu henkilöstö, johto ja poliisipäällystö pitää väitettä keskimääräistä enemmän paikkansa pitävänä, poliisimiehistö ja poliisialipäällystö keskimääräistä vähemmän.

Ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa on oireellisia eroja⁵³⁴. Väitettä pidetään keskimääräistä enemmän paikkansa pitävänä ikäryhmissä alle 25 vuotiaat, yli 55 vuotiaat ja 45-54 vuotiaat, sen sijaan ikäryhmissä 26-34 vuotiaat ja 26-34 vuotiaat keskimääräistä vähemmän. Sukupuolen ja palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Kokonaisvastuun toteutuminen

Kokonaisvastuuta poliisitoiminnassa onnistumisesta ja määrärahojen käytöstä testattiin kahdella väitteellä:

1. Vastuun toteutumista tulosityksikkömallin periaatteella; ja
2. Vastuun toteutumista yhtymämallin periaatteella.

Keskiarvolla 2.49 mitattuna tulosityksikkömallin mukainen kokonaisvastuu poliisitoiminnassa onnistumisesta ja määrärahojen käytöstä on hieman enemmän paikkansa pitävä kuin yhtymämalliin perustuva kokonaisvastuu, joka sai keskiarvon 2.37.

⁵³¹ F = 5.26; vapausasteet: 4 ja 684; p = 0.00035.

⁵³² F = 4.19; vapausasteet: 5 ja 674; p = 0.00094.

⁵³³ F = 2.29; vapausasteet: 4 ja 671; p = 0.05841.

⁵³⁴ F = 2.33; vapausasteet: 4 ja 698; p = 0.05461.

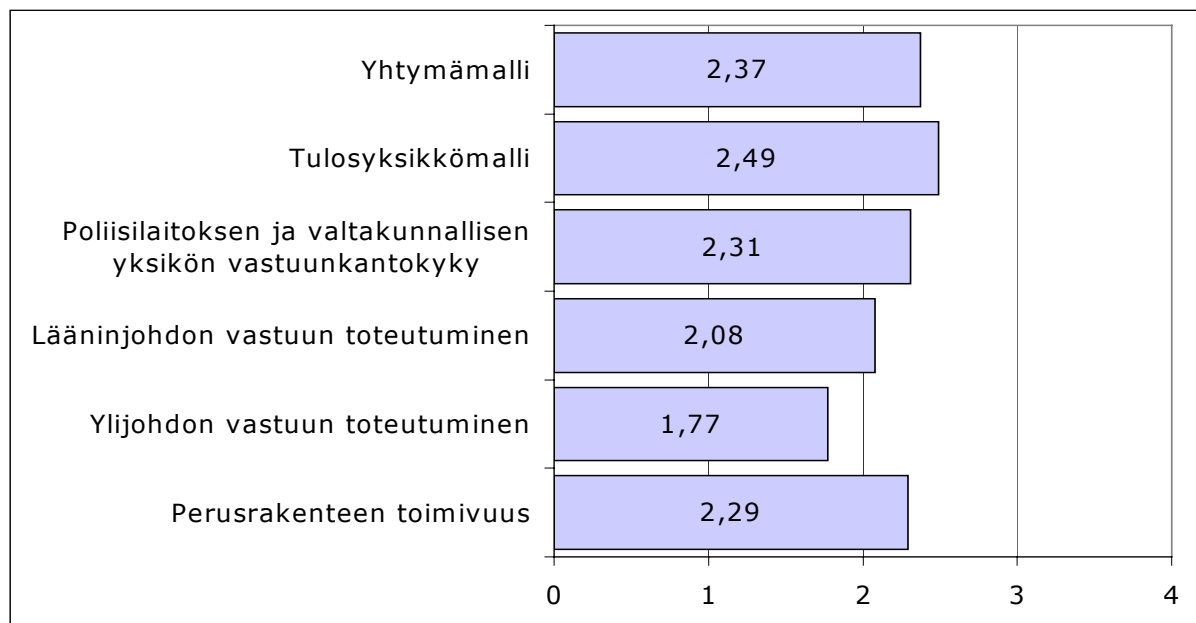
Organisaatiotasoitain vastausten keskiarvoissa on oireellisia eroja sekä tulosityksikkömallin⁵³⁵ että yhtymämallin⁵³⁶ suhteen. Poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa pidetään tulosityksikkömallia keskimääräistä parempana. Sen sijaan valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla, poliisin ylijohdossa ja paikallispoliisissa on hieman kriittisempi suhtautuminen tulosityksikkömalliin.

Poliisin ylijohdossa ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla pidetään yhtymämallia hieman keskimääräistä parempana. Poliisin lääninjohdoissa ja paikallispoliisissa on keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen yhtymämalliin ja alueellisen vastuun laajentamiseen.

Sijainnin perusteella, henkilöstö- ja ikäryhmittäin sekä sukupuolen ja palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Yhteenveto

Poliisin ohjausjärjestelmän nykyisen perusrakenteen mukaisen vastuuketjun kulkua poliisin ylijohdosta operatiiviselle paikallistasolle testattiin poliisihallinnon vastuurakenteen toimivuutta koskevilla väitteillä. Näiden tekijöiden merkittävyys ilmenee seuraavasta kuvasta.



Kuva 20. Vastuun rakenteelliset perusedellytykset

Monissa yhteyksissä⁵³⁷ on todettu, että poliisin ohjausjärjestelmän perusrakenne sinänsä on toimiva, mutta tulosohjausjärjestelmän edellyttämä

⁵³⁵ F = 2.06; vapausasteet: 4 ja 688; p = 0.084.

⁵³⁶ F = 1.47; vapausasteet: 4 ja 685; p = 0.20804.

⁵³⁷ Esim. poliisin tulosohjausta arvioiva työryhmä, sisäasiainministeriö 4/2000.

vastuu ei kuitenkaan toteudu. Tästä syystä väitteet olivat määräraha-
hyksiin ja tulostavoitteisiin painottuvia lukuun ottamatta ensimmäistä
väittämää perusrakenteen toimivuudesta. Väitteillä ei kuitenkaan pyritty
mittaamaan tulosohjausjärjestelmän toimivuutta sinänsä, vaan enem-
mänkin poliisin ohjausjärjestelmän sisäisiä suhteita: hierarkkisen, kollek-
tiivisen ja yksilöllisen vastuujärjestelmän perusedellytyksiä.

Vastausten perusteella voidaan tehdä seuraavia huomioita poliisin julkisen
vastuun toteutumisen rakenteellisista perusedellytyksistä.

1. Poliisin ohjausjärjestelmän perusrakennetta ei vastausten perusteella
voida pitää yksiselitteisen toimivana, vaikka sen yleisesti oletetaan ole-
van selkeä. Vastausten perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että sää-
detty perusrakenne olisi asetettu erityisen kyseenalaiseksi. Varauksellinen
suhtautuminen perusrakenteen toimivuuteen johtuu mitä ilmeisimmin pe-
rinteisen linjaorganisaation yksiselitteisyydestä vaadittaessa ohjaus- ja
johtosuhteiden selkeyttämistä. Tosiasiassa mikään monimutkainen organi-
saatio ei voi toimia sellaisella suoraviivaisella tavalla, jota esimerkiksi po-
liisiorganisaation muodollinen organisaatorakenne ja toimintamalli edel-
lyttäisi.

Perusrakenteen toimivuudesta on merkittäviä käsityseroja strategisen ja
operatiivisen tason välillä. Keskeinen huomio kiinnittyy siihen, että poliisin
lääninjohdon ja paikallispoliisin välillä on erityisen suuri näkemusero poliis-
in perusrakenteen toimivuudesta. Paikallispoliisi suhtautuu perusraken-
teen toimivuuteen kaikkein kriittisimmin ja poliisin lääninjohdot puoles-
taan kaikkein myötätuntoisimmin. Valtakunnallisissa yksiköissä käsitysero
strategisen ohjaustason ja operatiivisen tason välillä ei ole yhtä jyrkkä.

Perusrakenteen toimivuutta on tarkasteltu selvästikin rakenteellisena oh-
jaussuhteisiin liittyvänä ongelmana, mikä näkyy muun muassa siinä, että
maantieteellisen sijainnin perusteella käsityksissä ei ole merkittäviä eroja.

Strategisen ja operatiivisen tason väliset käsityserot näkyvät myös henki-
löstöryhmien välisinä käsityseroina samasta asiasta. Poliisimiehistö ja po-
liisialipäällystö suhtautuvat huomattavasti kriittisemmin perusrakenteen
toimivuuteen kuin johto, poliisipäällystö ja muu henkilöstö.

Iällä ja palvelusajan pituudella on myös merkitystä suhtautumisessa pe-
rusrakenteen toimivuuteen. Suhtautuminen on kaikkein myötämielisintä
nuorimmassa ikäryhmässä ja keskimääräistä myötämielisempää myös
kahdessa vanhimmassa ikäryhmässä. Vähiten aikaa ja kauimmin palvel-
leet ovat suhtautumisessaan yhtä myötämielisiä, joten ikä ja palvelusaika
korreloivat näiltä osin toisiaan. Poikkeuksellisesti kriittisimpiä ovat kuiten-
kin 11-20 vuotta palvelleet eivätkä 6-10 vuotta palvelleet, kuten asianlaita
oli tulosuunnittelua, tuloskeskusteluja ja tulosohjausta koskevien tärkeys-
arvostusten suhteen.

Sukupuolten välillä ei perusrakenteen toimivuuden suhteen ole käsityseroja, mikä osaltaan todistaa, että mahdollisiin ongelmakohtiin vastaamisessa huomio tulisi kiinnittää ohjaussuhteisiin liittyviin kysymyksiin organisaatiotasojen ja henkilöstöryhmien välisissä suhteissa. Uudenlainen ohjauskulttuuri, jossa keinojen sijasta ohjataan strategioilla asettaa peruskysymykseksi strategioiden sisällön ja niiden vaikuttavuuden käytännön tasolla.

2. Poliisin ylijohdon vastuu poliisitoimen määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu vastausten perusteella kohtalaisesti. Mitä ilmeisimmin vastauksissa heijastuu tyytymättömyys poliisin määrärahasuhteeseen, mikä näkyy muun muassa siinä, että poliisin ylijohdo ei itsekään katso vastuunsa tältä osin toteutuvan kovin hyvin.

Paikallispoliisin kritiikki kanavoituu lääninjohdon kautta poliisin ylijohdolle, mitä seikkaa voidaan pitää organisaation kehittyneisyyttä osoittavana mittarina. Perusrakenne on poliisin sisäisen kommunikoinnin suhteen erittäin hyvin toimiva. Päinvastaisessa tapauksessa kannanotto esitettyyn väitteeseen olisi jäänyt esittämättä tai epäselväksi.

Poliisin ylijohdon vastuun toteutumisen arviointi heijastuu erilaisina käsityksinä myös maantieteellisen sijainnin perusteella. Oulun läänissä ja Helsingissä poliisin ylijohdon vastuun katsotaan toteutuvan hieman paremmin kuin mitä mieltä ollaan muualla maassa. Sen sijaan Lapin läänissä on selvästi kriittisempi suhtautuminen poliisin ylijohdon vastuun toteutumiseen. Käsityseroihin voi olla monia syitä, mutta näillä havainnoilla on merkitystä katsottaessa myöhemmin poliisin vastuuketjun kokonaisuutta ja sitä, ilmeneekö käsityksissä maantieteellisen sijainnin perusteella johdonmukaisuutta.

Poliisimiehistö suhtautuu poliisin ylijohdon vastuun toteutumiseen muita henkilöstöryhmiä selvästi kriittisemmin, poliisipäällystö puolestaan kaikkein myötämielisimmin. Tämä vastaa muissakin yhteyksissä ilmennyt käsityseroa strategisen ja operatiivisen tason välillä. Poliisin toimintaedellytysten ja käytännön vaatimusten vastaavuus koetaan eri henkilöstöryhmissä eri tavoin.

Iällä näyttää olevan merkitystä siihen, miten kriittisesti tai ymmärtäväisesti monitahoiseen kysymykseen suhtaudutaan. Vanhimmassa ikäryhmässä on havaittavasti myötämielisempi suhtautuminen poliisin ylijohdon vastuun toteutumiseen kuin nuoremmassa ikäryhmässä. Sen sijaan palvelusajan pituudella ei ole vaikutusta käsityseroihin. Iän mukanaan tuoma kokemus sinällään erottuukin tässä kohden merkittäväksi selittäjäksi tulkittaessa käsityseroja. Laadullisena selityksenä eri suhtautumistavoille voidaan tässä kohden pitää myös sitä, että naiset suhtautuvat miehiä myötämielisemmin poliisin ylijohdon vastuun toteutumiseen.

3. Poliisin lääninjohdon vastuu läänikohtaisista määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu myöskin kohtalaisesti.

Poliisin lääninjohdoissa uskotaan, että niiden strateginen ohjaus on onnistunutta, mutta poliisilaitoksissa suhtaudutaan asiaan hyvin varauksellisesti. Myöskään valtakunnallisten yksiköiden aluetason mielestä poliisin lääninjohdon vastuu ei toteudu erityisen hyvin. Poliisin lääninjohdon oma arvio vastuunsa toteutumisesta on melko neutraali, mutta ei kuitenkaan yhtä kriittinen kuin poliisin ylijohdon arvio omalta osaltaan. Poliisin ylijohdon arviota alaisensa hallinnon vastuun toteutumisesta voidaan pitää melko ymmärtävänä.

Paikallispoliisin kriittisen suhtautumisen ilmeisenä syynä on määrärahojen riittämättömyyden lisäksi läänikohtaisten strategioiden yhteensopivuuden ongelma poliisin lääninjohdon ja poliisilaitoksen välisessä tulossopimuksessa. Poliisin ylijohdon ja poliisin lääninjohdon välisen tulossopimuksen tulkinta astetta konkreettisemmalle tasolle on erityisen vaikea tehtävä.

Merkille pantavaa on, että käsityserot poliisin lääninjohdon vastuun toteutumisesta ovat huomattavan suuria myös maantieteellisen sijainnin perusteella. Selvästi muita tyytyväisempiä ollaan Oulun läänissä ja muita selvästi tyytymättömiä Lapin läänissä.

Strategisen ja operatiivisen tason välinen käsitysero näkyy erityisesti poliisimiehistön kriittisyydessä poliisin lääninjohdon vastuun toteutumista kohtaan. Tässä kohden paljastuu mitä ilmeisimmin se, että poliisin strategioiden ja tulossopimusten sisältöä ei ole käsitelty systemaattisesti kaikilla tasoilla paikallispoliisissa, mikä seikka olisi kuitenkin perusedellytys koko tulosohjausjärjestelmän toimivuudelle.

Poliisin lääninjohdon vastuun toteutumisen suhteen on merkittäviä käsityseroja myös eri ikäryhmien välillä. Myötämielisimpiä ollaan nuorimmissa ja kahdessa vanhimmassa ikäryhmässä. Sen sijaan palvelusajalla ja sukupuolella ei ole vaikutusta käsityseroihin poliisin lääninjohdon vastuun toteutumisesta.

Poliisin lääninjohdon vastuun toteutumisen suhteen on erityisen suuria käsityseroja peräti neljän taustamuuttujan perusteella: organisaatiotasoinen, sijainnin perusteella, henkilöstöryhmittäin ja ikäryhmittäin. Koska käsityserot näkyvät poikkeuksellisen suurina nimenomaan poliisin lääninjohdon vastuun arvioinnin kohdalla on mitä ilmeisintä, että poliisin vastuuketjun toimivuutta tarkasteltaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä nimenomaan poliisin lääninjohdon asemaan poliisin strategisen ohjauksen ja operatiivisen johtamisen näkökulmasta.

4. Poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden itsenäinen vastuu määrärahoistaan ja omien tulostavoitteiden saavuttamisesta on sidoksissa

määrärahatasoon sekä ylemmän ja alemman tason välillä tehtyjen tulos-sopimusten konkreettisuuteen.

Poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisissa yksiköissä sekä poliisioppilaitoksissa luotetaan siihen, että poliisilaitokset ja valtakunnalliset yksiköt pystyvät vastaamaan riittävän itsenäisesti määrärahoistaan ja omien tulostavoitteiden saavuttamisesta. Sen sijaan poliisin ylijohdossa ja paikallispoliisissa ei täysin uskota tähän. Poliisin lääninjohdon ja paikallispoliisin välillä on ilmeinen käsitysero siitä, miten riittäviä määräraha-kehukset ovat ja minkälainen ohjausvoima läänin strategioilla on paikallispoliisin vastuunkantokyvyn kannalta. Poliisilaitokset joutuvat sopeutumaan määräraha-kehuksiinsä ja soveltamaan läänin kanssa tehtyä tulossopimusta paikallisiin olosuhteisiin sopivaksi. Todellisuudessa poliisilaitokset joutuvat ottamaan itsenäistä vastuuta. Valtakunnallisissa yksiköissä tilanne on hieman erilainen, mutta määrärahakysymys hallitsee yhtä lailla niidenkin sisäisiä ohjaussuhteita.

Henkilöstöryhmittäin poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden itsenäisen vastuun suhteen on käsityseroja strategisen ja operatiivisen tason välillä, mutta ei kuitenkaan yhtä jyrkkiä kuin poliisin ylijohdon ja poliisin lääninjohdon vastuun arvioinnin kohdalla. Johto, poliisipäällystö ja muu henkilöstö sekä myöskin poliisialipäällystö luottavat kuitenkin merkittävästi enemmän itsenäiseen vastuunkantoon kuin poliisimiehistö, joka kuitenkin pitää paikallispoliisin ja valtakunnallisten yksiköiden vastuunkantokykyä huomattavasti parempana kuin vastaavasti poliisin ylijohdon ja poliisin lääninjohdon vastuun toteutumista.

Iällä on myös tässä kohden merkitystä muodostettaessa käsityksiä. Nuorimmassa ja kahdessa vanhimmassa ikäryhmässä pidetään poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden vastuunkantokykyä parempana kuin muissa ikäryhmissä. Palvelusaika ja sukupuoli eivät tässäkään kohden vaikuta käsityseroihin.

5. Kokonaisvastuun hahmottaminen on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi. Väitteet olivat oletettavasti vaikeasti mielletäviä, vaikka tulosityksikön käsite onkin vakiintunut poliisihallintoon. Samoin poliisia on verrattu konserniin, jolloin ajatus kokonaisvastuusta olisi jossain suhteessa yhdistettävissä tähän kokonaisuuteen. Sen sijaan jaetun vastuun ja yhteisen vastuun käsitteet saattoivat sekoittaa väitteiden tarkoitusta, koska poliisihallinnossa on totuttu työskentelemään päällikkövirastossa, jolloin keskitetyn vastuun idea on tunnetumpi.

Väitteessä tarkoitettiin jaetulla vastuulla sitä, että tosiasiallisesti kokonaisvastuu on pilkottu poliisiyksiköihin keskitetyksi vastuuksi, hierarkkiseksi vastuuksi, mikä ilmenee tehtävinä ja virkoina. Yhteisen vastuun periaatteella tarkoitettiin puolestaan päinvastaista, vastuun "kokoamista", kollektiiviseksi tai konsernitason vastuuksi. Ajatuksena oli saada selville kä

sityksiä siitä, pidetäänkö organisaation vastuuta organisaationa mahdollisena, ei pelkästään jaettuina tehtävinä ja virkoina.

Esitetyt kaksi väitettä olivat kuitenkin mielleltävissä toistensa vaihtoehtoisiksi, mutta vastausten perusteella niitä ei kuitenkaan pidetty selvästi toisiaan parempina. Keskiarvoilla mitattuna tulosityksikkömallia (2.49) pidetään hieman yhtymämallia (2.38) parempana. Vastausten perusteella voidaan olettaa, että organisaation itsensä vastuuta ja jaetun vastuun tai "monien käsien" ongelmaa vastuun toteutumisessa ei ole laajemmin pohdittu poliisihallinnossa. Tähän on luonnollisena syynä se, että lainsäädännössä ja työjärjestyksissä huomio on kiinnittynyt vaatimuksiin selkeistä johto- ja vastuusuhteista sekä olettamukseen vastuun ongelmattomasta hierarkkisesta määräytymisestä. Poliisiorganisaatio on kuitenkin todellisuudessa kompleksinen kokonaisuus, jonka kokonaisvastuuta on tarkasteltava useammasta näkökulmasta.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto siitä, mihin rakenteellisiin seikkoihin poliisin julkisen vastuun parantamiseksi olisi kiinnitettävä erityistä huomiota vaikuttavuuden, hyväksyttävyyden ja käytännöllisyyden näkökulmista.

Taulukko 6. Poliisin julkisen vastuun rakenteelliset edellytykset

	Vaikuttavuus	Hyväksyttävyys	Käytännöllisyys
1. Perusrakenteen toimivuus.	Käsityserot merkittäviä eri tasojen välillä.	Nykyistä perusrakennetta ei kyseenalaisteta.	Ohjaussuhteissa rakenteellista kehittymättömyyttä.
2. Poliisin ylijohdon vastuun toteutuminen.	Ylijohdolla oma roolinsa poliisin vastuuketjussa.	Edellyttää laadullista tarkastelua.	Kommunikoinnin välttämätön vastuutaho.
3. Poliisin lääninjohdon vastuun toteutuminen.	Lääninjohdon rooli määrärahakysymyksissä.	Paikallispoliisi odottaa enemmän sisällöllistä ohjausta.	Lääninjohto koetaan liian hallinnollisena tahona.
4. Poliisilaitoksen ja valtakunnallisen yksikön vastuunkantokyky.	Käsityserot voimakkaita eri tasojen välillä.	Edellyttää strategisen ohjauksen sisällön parantamista.	Tulossuunnittelu ei tavoita operatiivista tasoa.
5. Kokonaisvastuun toteutuminen.	Muodollinen vastuurakenne hallitseva.	Laajennettu vastuu periaatteellisesti hyväksyttyä.	Tulosityksikkömalliestä laajennetun vastuun toteutusta.

Näiden seikkojen perusteella on puolestaan saatavissa alustava käsitys siitä, mihin moninaisiin rakenteellisiin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota pohdittaessa poliisin julkista vastuuta. Yhteenvetona voidaan esittää seuraavaa:

1. Nykyinen vastuukäsitys nojaa voimakkaasti poliisin muodolliseen perusrakenteeseen ja sen mukaisiin ohjaussuhteisiin, joissa kuitenkin nähdään rakenteellisia esteitä strategisen ohjauksen ja käytännön operatiivisen toiminnan yhteensovittamiselle.
2. Potentiaalinen vastuukäsitys perustuu vastuurakenteeseen, jossa poliisin lääninjohdon ja paikallispoliisin ohjaussuhdetta kehitetään hallinnollisesta enemmän sisällölliseen suuntaan, jotta strategiat vaikuttaisivat käytännössä.
3. Todennäköinen vastuukäsitys perustuu vastuurakenteeseen, jossa perustana on poliisin nykyinen kolmitasoinen ohjausjärjestelmä. Strategisen ohjauksen olisi kuitenkin sisällöllisesti nouseva hallinnollisen määrärahaohjauksen edelle.

4.5.3 Toimintapoliittinen vastuu

Poliisin toimintapolitiikan muotoutumista luodattiin kuudella väittämällä, joiden paikkansa pitävyyttä tuli arvioida asteikolla 1-4. Seuraavassa taulukossa esitetään vastausten lukumäärä, keskiarvo ja keskihajonta kutakin kysymystä kohden.

Taulukko 7. Toimintapoliittinen vastuu

Kysymys:	Lkm	Keskiarvo	Keskihajonta
1. Poliittisen päätöksentekijän tahto toteutuu hyvin poliisin valtakunnallisissa tavoitteissa.	711	2.22	0.77
2. Poliisin valtakunnalliset tavoitteet pystytään asettamaan hyvin sisäasiainministeriössä (poliisin ylijohtoa laajemmassa yhteydessä).	711	2.16	0.73
3. Poliisihallinto itse on paras taho asettamaan poliisin valtakunnalliset tavoitteet.	710	2.60	0.90
4. Poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisissa yksiköissä pystytään sovittamaan hyvin yhteen valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet.	710	2.29	0.75
5. Poliisilaitokset itse pystyvät parhaiten yhdistämään läänin linjaukset ja omat tavoitteensa.	712	2.91	0.73
6. Käytännön tilanteissa pystytään hyvin toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti.	712	2.31	0.75

Poliittisen päätöksentekijän tahto

Poliittisella päätöksentekijällä tarkoitetaan tässä eduskuntaa ja maan hallitusta ja poliisin valtakunnallisilla tavoitteilla poliisin ylijohtoon asettamia strategisia tavoitteita poliisin tulossuunnitelmassa. Esitetty väite on voitu ymmärtää myös siltä kannalta, miten hyvin poliisi on osannut konkretisoida valtioneuvoston asettamia toimintapoliittisia linjauksia sekä yleensä

hallituksen ja lainsäätäjän tahtoa. Kysymys on pitkälti poliittisen ohjauksen vaikutuksen arvioinnista poliisissa.

Vastausten keskiarvolla 2.22 mitattuna poliittisen päätöksentekijän tahto toteutuu ainoastaan kohtalaisesti poliisin valtakunnallisissa tavoitteissa.

Organisaatiotasoitain vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Sen sijaan sijainnin perusteella keskiarvoissa on tilastollisesti melkein merkitseviä eroja⁵³⁸. Helsingissä sekä Oulun ja Itä-Suomen lääneissä poliittisen päätöksentekijän tahdon katsotaan toteutuvan poliisin valtakunnallisissa tavoitteissa keskimääräistä paremmin. Lapin, Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääneissä asiaan on keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen.

Henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa on oireellisia eroja⁵³⁹. Poliittinen tahto toteutuu keskimääräistä paremmin johdon, poliisipäällystön ja poliisialipäällystön mielestä. Poliisimiehistö ja muu henkilöstö suhtautuvat asiaan hieman keskimääräistä kriittisemmin.

Ikäryhmittäin sekä sukupuolen ja palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Poliisin tavoitteenasettelu ministeriössä

Poliisin valtakunnallisten tavoitteiden asettaminen poliisin ylijohtoa laajemmassa yhteydessä sisäasiainministeriössä tarkoittaa poliittista päätöksentekijää astetta alemmaa strategitahoa.

Vastausten keskiarvolla 2.16 mitattuna ministeriötaho poliisin valtakunnallisten tavoitteiden asettajana ei saa yksiselitteistä kannatusta tai tätä tahoja ei pidetä erityisen merkityksellisenä poliisin strategisen tavoitteenasettelun kannalta.

Organisaatiotasoitain vastausten keskiarvoissa on merkitseviä eroja⁵⁴⁰. Poliisin ylijohdo, valtakunnallisten yksiköiden keskushallinto sekä poliisiopilaitokset ja valtakunnallisten yksiköiden aluetaso pitävät ministeriön sisällä tapahtuvaa poliisin tavoitteiden asettelua keskimääräistä parempana ratkaisuna. Sen sijaan poliisin lääninjohtojen ja paikallispoliisin suhtautuminen asiaan on keskimääräistä kriittisempää.

Sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja⁵⁴¹. Ministeriössä tapahtuvaa poliisin tavoiteasettelua pidetään Itä-Suomen läänissä, Helsingissä ja Oulun läänissä keskimääräistä parempana

⁵³⁸ F = 2.28; vapausasteet: 5 ja 676; p = 0.04538.

⁵³⁹ F = 2.03; vapausasteet: 4 ja 674; p = 0.08903.

⁵⁴⁰ F = 3.48; vapausasteet: 4 ja 686; p = 0.00789.

⁵⁴¹ F = 3.04; vapausasteet: 5 ja 675; p = 0.01001.

ratkaisuna. Sen sijaan Lapin Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen lääneissä on keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen asiaan.

Henkilöstö- ja ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Sen sijaan sukupuolen mukaan vastausten keskiarvoissa on tilastollisesti oireellisia eroja⁵⁴². Tavoiteasettelu ministeriössä toteutuu hieman keskimääräistä paremmin naisten mielestä. Miesten suhtautuminen asiaan on hieman keskimääräistä kriittisempi.

Palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Poliisin itsenäinen tavoitteenasettelu

Väite, jonka mukaan "poliisihallinto on itse paras taho asettamaan poliisin valtakunnalliset tavoitteet" oli selkeä. Tosin tässäkin yhteydessä voidaan kysyä, mitä valtakunnallisilla tavoitteilla ymmärretään. Toisaalta puhuminen esimerkiksi poliisin yhteisistä strategioista olisi saattanut rajoittaa vastaajien mielikuvia väitteen tarkoituksesta, koska strategiat eivät välttämättä ole yksiselitteisen tunnettuja koko poliisihallinnossa. Joka tapauksessa väite on ymmärretty tarkoitettulla tavalla siinä mielessä, että taustamuuttujittain tarkasteltuna vastauksissa on tilastollisesti merkitseviä eroja. Väitteellä haluttiin saada esille kannanottoja laajemmasta asiakonaisuudesta.

Vastausten keskiarvolla 2.60 mitattuna poliisihallintoa itseään pidetään parhaana tahona asettamaan poliisin valtakunnalliset tavoitteet.

Organisaatiotasoinen ja sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa on erittäin merkitseviä eroja⁵⁴³. Muu henkilöstö ja poliisimiehistö ovat huomattavasti keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että poliisihallinto itse on paras taho asettamaan poliisin valtakunnalliset tavoitteet. Sen sijaan johto, poliisipäällystö ja poliisialipäällystö suhtautuvat asiaan keskimääräistä kriittisemmin.

Ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa on erittäin merkitseviä eroja⁵⁴⁴. Keskimääräistä myönteisimmin asiaan suhtautuvat alle 25 vuotiaat ja 26-34 vuotiaat. Sen sijaan 45-54 vuotiaiden, 35-44 vuotiaiden ja yli 55 vuotiaiden keskuudessa on keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen siihen, että poliisihallinto itse on paras taho asettamaan poliisin valtakunnalliset tavoitteet.

⁵⁴² F = 2.82; vapausasteet: 1 ja 695; p = 0.09354.

⁵⁴³ F = 10.60; vapausasteet: 4 ja 673; p = 0.

⁵⁴⁴ F = 11.20; vapausasteet: 4 ja 699; p = 0.

Sukupuolen mukaan vastausten keskiarvoissa on myös erittäin merkitseviä eroja⁵⁴⁵. Naiset suhtautuvat asiaan keskimääräistä myönteisemmin, miehet sen sijaan keskimääräistä kriittisemmin. Myöskin palvelusajan perusteella on keskiarvoissa erittäin merkitseviä eroja⁵⁴⁶. Väitettä siitä, että "poliisihallinto itse on paras taho asettamaan poliisin valtakunnalliset tavoitteet" kannattavat keskimääräistä enemmän 3-5 vuotta, alle 2 vuotta ja 6-10 vuotta palvelleet. Keskimääräistä kriittisemmin suhtautuvat asiaan yli 30 vuotta, 21-29 vuotta ja 11-20 vuotta palvelleet.

Valtakunnallisten tavoitteiden ja alueellisten erityispiirteiden yhteensovittaminen

Väitteellä, jonka mukaan "poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisissa yksiköissä pystytään sovittamaan hyvin yhteen valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet" siirryttiin strategisten tavoitteiden asettamisesta niiden soveltamisen alueelle.

Vastausten keskiarvolla 2.29 mitattuna poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisissa yksiköissä pystytään sovittamaan valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet yhteen tyydyttävästi.

Organisaatiotasoinnain vastausten keskiarvoissa on erittäin merkitseviä eroja⁵⁴⁷. Poliisin lääninjohdoissa, valtakunnallisten yksiköiden keskusjohdossa sekä poliisioppilaitoksissa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla ollaan keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet pystytään hyvin sovittamaan yhteen. Sitä vastoin paikallispoliisissa ja poliisin ylijohdossa on keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen asiaan.

Sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja⁵⁴⁸. Oulun läänissä, Helsingissä ja Itä-Suomen läänissä ollaan keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että poliisin lääninjohdot ja valtakunnalliset yksiköt pystyvät hyvin sovittamaan valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet yhteen. Lapin, Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen läänissä suhtaudutaan yhteensovittamiseen keskimääräistä kriittisemmin.

Henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa on myös merkitseviä eroja⁵⁴⁹. Poliisipäällystö, muu henkilöstö ja johto ovat keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että poliisin lääninjohdot ja valtakunnalliset yksiköt pystyvät sovittamaan valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet hyvin yhteen. Poliisimiehistö ja poliisialipäällystö suhtautuvat asiaan keskimääräistä kriittisemmin.

⁵⁴⁵ F = 20.37; vapausasteet: 1 ja 694; p = 0.00001.

⁵⁴⁶ F = 7.49; vapausasteet: 5 ja 692; p = 0.

⁵⁴⁷ F = 14.57; vapausasteet: 4 ja 685; p = 0.

⁵⁴⁸ F = 2.27; vapausasteet: 5 ja 674; p = 0.04625.

⁵⁴⁹ F = 4.66; vapausasteet: 4 ja 672; p = 0.00103.

Ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja⁵⁵⁰. Alle 25 vuotiaat, yli 55 vuotiaat ja 45-54 vuotiaat ovat keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että poliisin lääninjohdot ja valtakunnalliset yksiköt pystyvät sovittamaan valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet hyvin yhteen. Sitä vastoin 35-44 vuotiaat ja 26-34 vuotiaat suhtautuvat asiaan keskimääräistä kriittisemmin.

Sukupuolen mukaan vastausten keskiarvoissa on oireellisia eroja⁵⁵¹. Naiset ovat hieman keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että poliisin lääninjohdot ja valtakunnalliset yksiköt pystyvät sovittamaan valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet hyvin yhteen.

Sen sijaan palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole tilastollisesti eroja.

Läänin linjausten ja poliisilaitosten omien tavoitteiden yhdistäminen

Esitetty väite siitä, että "poliisilaitokset itse pystyvät parhaiten yhdistämään läänin linjaukset ja omat tavoitteensa" korostaa strategioiden soveltamisessa poliisilaitosten vastuuta käytäntöä lähimpänä organisaatiotasona.

Vastausten keskiarvolla 2.91 mitattuna poliisilaitokset itse pystyvät melko hyvin yhdistämään läänin linjaukset ja omat tavoitteensa.

Organisaatiotasoinen vastausten keskiarvoissa on erittäin merkitseviä eroja⁵⁵². Paikallispoliisi itse katsoo pystyvänsä yhdistämään läänin linjaukset ja omat tavoitteensa keskimääräistä paremmin. Sen sijaan poliisin ylijohdossa, valtakunnallisten yksiköissä sekä poliisioppilaitoksissa ja poliisin lääninjohdoissa on keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen siihen, että poliisilaitokset itse pystyvät parhaiten yhdistämään läänin linjaukset ja omat tavoitteensa.

Sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja⁵⁵³. Itä-Suomen, Länsi-Suomen, Lapin ja Oulun lääneissä ollaan keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että poliisilaitokset itse pystyvät parhaiten yhdistämään läänin linjaukset ja omat tavoitteensa. Sitä vastoin Helsingissä ja Etelä-Suomen läänissä on asiaan keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen.

⁵⁵⁰ F = 2.84; vapausasteet: 4 ja 699; p = 0.02346.

⁵⁵¹ F = 0.36; vapausasteet: 1 ja 694; p = 0.54816.

⁵⁵² F = 9.36; vapausasteet: 4 ja 687; p = 0.

⁵⁵³ F = 2.77; vapausasteet: 5 ja 676; p = 0.0172.

Myöskin henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja.⁵⁵⁴ Johto on keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että poliisilaitokset itse pystyvät parhaiten yhdistämään läänin linjaukset ja poliisilaitoksen omat tavoitteet. Poliisialipäällystö ja poliisimiehistö ovat suhtautumisessaan lähes keskimääräisellä tasolla. Sen sijaan muu henkilöstö ja poliisipäällystö ovat selvästi keskimääräistä kriittisempiä asian suhteen.

Ikäryhmittäin ja sukupuolen perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Sen sijaan palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa on tilastollisesti oireellisia eroja⁵⁵⁵. Keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että poliisilaitokset itse pystyvät parhaiten yhdistämään läänin linjaukset ja omat tavoitteensa ovat 3-5 vuotta, yli 30 vuotta ja 21-29 vuotta palvelleet. Sen sijaan alle kaksi vuotta, 6-10 vuotta ja 11-20 vuotta palvelleet suhtautuvat asiaan keskimääräistä kriittisemmin.

Toimintapolitiikka käytännössä

Väite, että "käytännön tilanteissa pystytään hyvin toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti" on ollut ymmärrettävissä siltä kannalta, miten sovellettavia yleiset tavoitteet ovat suhteessa käytännön vaatimuksiin.

Vastausten keskiarvolla 2.31 mitattuna käytännössä pystytään toimimaan tyydyttävästi asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Organisaatiotasoisin ja sijainnin perustalla sekä henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Sen sijaan ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa on tilastollisesti oireellisia eroja⁵⁵⁶. Alle 25 vuotiaat ja yli 55 vuotiaat ovat keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että käytännön tilanteissa pystytään hyvin toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Keskimääräisellä tasolla suhtautumisessaan ovat 26-34 vuotiaat. Sen sijaan 35-44 vuotiaat ja 45-54 vuotiaat ovat keskimääräistä kriittisempiä asian suhteen.

Sukupuolen mukaan vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Sen sijaan palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa on tilastollisesti merkitseviä eroja⁵⁵⁷. Alle kaksi vuotta, 3-5 vuotta ja yli 30 vuotta palvelleet ovat keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että käytännön tilanteissa pystytään hyvin toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Sitä vastoin 6-10 vuotta, 11-20 vuotta ja 21-29 vuotta palvelleet ovat keskimääräistä kriittisempiä asian suhteen.

⁵⁵⁴ F = 3.22; vapausasteet: 4 ja 674; p = 0.01242.

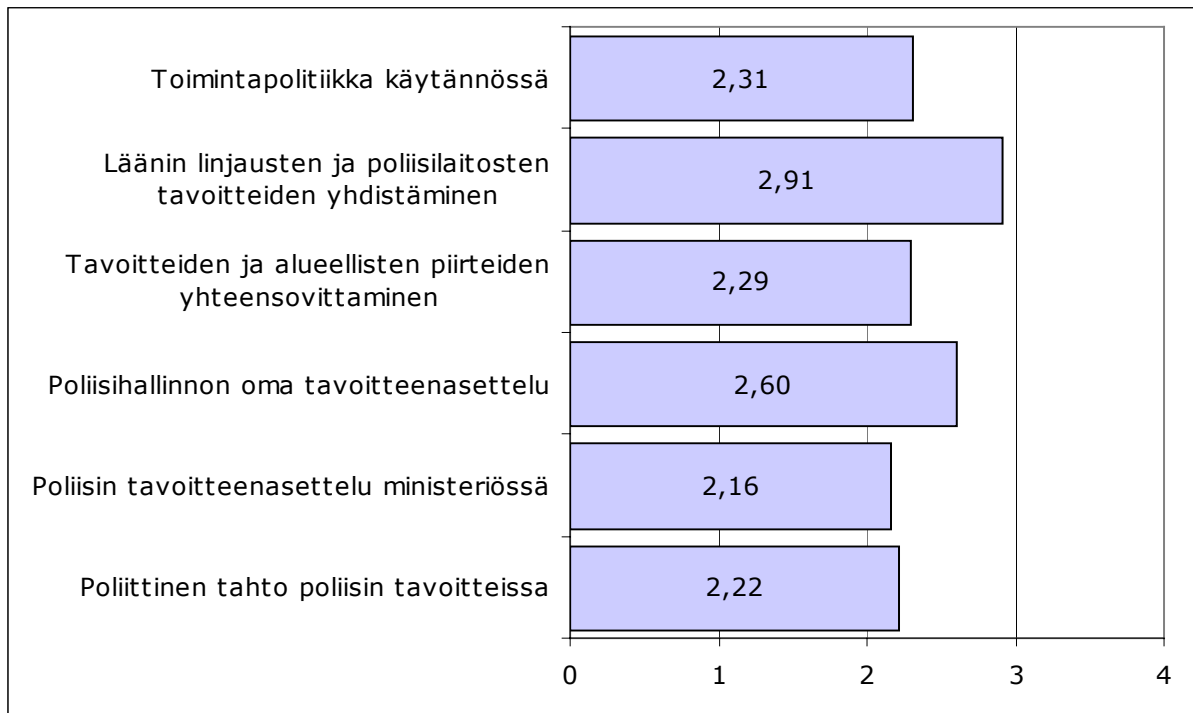
⁵⁵⁵ F = 1.94; vapausasteet: 5 ja 693; p = 0.08553.

⁵⁵⁶ F = 2.25; vapausasteet: 4 ja 701; p = 0.06235.

⁵⁵⁷ F = 3.35; vapausasteet: 5 ja 693; p = 0.00537.

Yhteenveto

Toimintapoliittisen vastuun muodostavien vuorovaikutustekijöiden merkittävyys ilmenee seuraavasta kuvasta.



Kuva 21. Toimintapoliittinen vastuu

Poliisin strategisen tavoitteenasettelun merkitystä ja poliittisen ohjauksen vaikutusta testattiin kuudella väittämällä. Saatujen vastausten perusteella on pääteltävissä, mihin seikkoihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota, jotta poliisin vastuuketjussa strategisen ohjauksen sisältö perustuisi politiikan, hallinnon ja toimeenpanon mahdollisimman hyvään vuorovaikutteisuuteen.

1. Poliittisen tahdon tulisi näkyä tällä hetkellä varsin voimakkaana poliisin strategioiden muotoilussa erilaisten politiikkaohjelmien, kuten kansallisen rikosentorjuntaohjelman, valtioneuvoston hyväksymän huumausainepoliittisen periaatepäätöksen, hallitusohjelman mukaisen rikosentorjunnan strategian, talousrikollisuuden ja harmaa talouden vastaisen toimintaohjelman sekä liikenneturvallisuuden parantamiseksi tehtyjen periaatepäätösten kautta.

Poliisihallinnossa on varsin yksimielinen käsitys siitä, että poliittisen päätöksentekijän tahto ei toteudu riittävän hyvin poliisin valtakunnallisissa tavoitteissa. Taustamuuttujittain katsottuna ainoastaan sijainnin perusteella ja henkilöstöryhmittäin on pieniä käsityseroja asiasta. Helsingissä sekä

Oulun ja Itä-Suomen lääneissä on hieman myönteisempi suhtautuminen poliittisen tahdon toteutumiseen, mutta Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen sekä Lapin lääneissä puolestaan on keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen asiaan. Suhtautumistapojen taustalla on monia syitä, mutta yhtenä erottavana piirteenä saattaisi olla poliisitoiminnan alueellisen kattavuuden epäyhtenäisyys, jolloin poliittisen ohjauksen vaikutusta pidetään vaikeammin toteutuvana asiana.

Käytännön poliisitoiminnan antama tuntemus poliittisen ohjauksen todellisista vaikutusmahdollisuuksista ilmenee osittain siinä, että poliisimiehistö ja muu henkilöstö suhtautuvat esitetyn väitteen paikkansapitävyyteen hieman muita henkilöstöryhmiä kriittisemmin.

2. Poliisin tavoitteenasettelu sisäasiainministeriössä. Ministerin johdolla toimivassa ministeriön johtoryhmässä sekä poliisi-, pelastus-, rajavaltu- ja ulkomaalaiskysymysten yhteisiä intressejä sovittavassa turvallisuusasiain johtoryhmässä keskustellaan hallinnonalan eri toimialojen linjauksista. Ministeriön hallinto-osasto sekä johdon tukiyksikkö koordinoivat hallinnonalan talousarvioesityksen ja toiminta- ja taloussuunnitelman laadintaa sekä muiden toimialojen kanssa yhteensovittettavia kysymyksiä, joilla kannanotoilla on myös vaikutusta poliisin valtakunnallisten tavoitteiden muotoutumiseen.

Merkittävä kohta poliisin yhteisten tavoitteiden muodostusprosessissa on sisäasiainministeriön kansliapäällikön ja poliisiylijohtajan välillä vuosittain käytävä tuloskeskustelu, jossa myös osaltaan linjataan poliisin tavoitteita. Kaikilla näillä ministeriön valmistelu- ja yhteensovittamistoimilla on tarkoitus vaikuttaa erityisesti hallituksen ja eduskunnan suuntaan, mutta yhtä lailla poliittisluonteista ohjausta tapahtuu jo ministeriön sisällä. Poliitiikan ja hallinnon täydellisen erottamisen mahdottomuus ilmenee selvimmin juuri ministeriötasolla.

3. Poliisihallinto itseään pidetään parhaana tahona poliisin valtakunnallisten tavoitteiden asettamisessa. Poliisihallinnon itsenäisestä tavoitteenasettelusta on kuitenkin selvä näkemys poliisiorganisaation sisällä strategisen ja operatiivisen tason välillä. Organisaatiotasojen välillä ja sijainnin mukaan ei ole merkitseviä näkemyseroja, mutta sen sijaan henkilöstö- ja ikäryhmittäin sekä sukupuolen ja palvelusajan perusteella erot ovat erittäin merkitseviä.

Henkilöstöryhmistä poliisimiehistö ja muu henkilöstö pitävät poliisin itsenäistä tavoitteenasettelua huomattavasti parempana ratkaisuna kuin johto, poliisipäällistö ja alipäällistö, jotka suhtautuvat tähän mahdollisuuden kriittisesti.

4. Valtakunnallisten tavoitteiden ja alueellisten erityispiirteiden yhteensovittaminen Poliisin lääninjohtoa voidaan pitää solmukohtana tai "tienhaarana" poliisin yhteisten strategioiden ja läänikohtaisten erityispiirteiden

koordinoinnissa. Koordinoinnin tulisi tapahtua strategisessa mielessä poliisin ylijohdon kanssa tehtävissä tulosopimuksissa ja konkreettisemmin poliisilaitosten kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa ja yksilöllisemmissä tuloskeskusteluissa. Poliisin lääninjohdoilla ja valtakunnallisilla yksiköillä on ohjaustehtävänsä puolesta myös yhteisiä intressejä valtakunnallisten linjausten ja alueellisten erityispiirteiden yhteensovittamisessa.

5. Läänin linjausten ja poliisilaitosten omien tavoitteiden yhdistäminen
Kun läänitasolla olisi pystyttävä sovittamaan yhteen valtakunnallisia strategioita ja alueellisia erityispiirteitä pitäisi paikallistasolla kyetä menemään soveltamisessa vielä astetta pidemmälle. Lääninjohdon ja poliisilaitoksen tulosopimuksessa on mahdollista yhdistää läänin linjauksia ja poliisilaitoksen omia tavoitteita, mutta tavoitteiden konkretisointi ja tilanteiden mukainen soveltaminen jää poliisilaitoksen itsensä vastuulle.

6. Toimintapolitiikka käytännössä Poliisi toimii käytännössä riippumatta siitä, miten hyvin muotoiltuja ovat poliittisen tason, ministeriön tai poliisihallinnon strategiat. Poliisin operatiivisella tasolla on toimintavelvoite riippumatta siitä, miten onnistuneesti poliisin lääninjohdot, valtakunnalliset yksiköt ja poliisilaitokset ovat soveltaneet valtakunnan tason linjauksia tavoiteasettelussaan.

Vasta käytännön tasolla testataan se, missä määrin toiminta on ollut tavoitteiden mukaista ja ovatko asetetut tavoitteet riittävän konkreettisia.

4.5.4 Toiminnallinen ja taloudellinen vastuu

Käsityksiä poliisin toiminnan ja määrärahojen liittymisestä toisiinsa selvitetään kuudella väittämällä, joiden paikkansa pitävyyttä tuli arvioida asteikolla 1-4. Seuraavassa taulukossa esitetään vastausten lukumäärä, keskiarvo ja keskihajonta kutakin kysymystä kohden.

Taulukko 8. Toiminnallinen ja taloudellinen vastuu

Kysymys:	Lkm	Keskiarvo	Keskihajonta
1. Poliisin toiminta sopeutuu vuosittain hyvin valtion talousarviossa annettuun määräraha-kehukseen.	713	1.66	0.80
2. Poliisin vuosittainen määräraha-kehys valtion talousarviossa noudattaa pitkälti poliisin toiminnallisia tarpeita.	713	1.36	0.59
3. Poliisin toiminnalliset tavoitteet ja määräraha-kehukset yhdistyvät hyvin poliisin valtakunnallisessa tulossuunnitelmassa.	710	1.59	0.63
4. Poliisin määrärahojen ohjautuminen läänien kautta poliisilaitoksille tapahtuu tasapuolisesti yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti.	708	1.99	0.80
5. Poliisilaitosten määräraha-kehukset ja tulostavoitteet vastavat hyvin toisiaan.	712	1.66	0.67
6. Käytännössä poliisin määrärahat ja tulostavoitteet yhdistyvät automaattisesti toiminnan kautta.	709	1.88	0.76

Poliisin toiminnan sopeutuminen valtion talousarvioon

Poliisitoimi siirtyi tulosohjauksen mukaiseen toimintamenobudjetointiin vuoden 1992 valtion tulo- ja menoarviossa. Tulosohjausjärjestelmään kiinteästi liittyvän menokehysbudjetoinnin tuli lisätä eri toimialojen ja yksiköiden toimintavapautta taloutensa järjestämisessä ja menorakenteensa sopeuttamisessa toiminnallisiin tarpeisiin. Tavoitteena koko valtionhallinnossa oli tulosbudjetointi, jossa toiminnalliset tavoitteet olisivat menokehysten mitoitusten lähtökohtana. Tuloksellisuutta tuli arvioida toiminnan tuottavuus-, taloudellisuus- ja vaikuttavuustavoitteiden yhdistelmänä.

Valtiontaloudessa on koko 1990-luvun jatkuneen kehityksen tuloksena päädytty kuitenkin menokehysajatteluun, jossa menokehysistä on pitkälti valtiontalouden kehityksestä riippumatta muodostunut varsin staattinen tekijä, jonka määräämiin ehtoihin yksittäisten toimialojen on toimintaympäristönsä muutoksista riippumatta sopeutettava toimintansa. Finanssihallinnollisesta menokehysbudjetoinnista on muodostunut pääperiaate ja tulosohjausjärjestelmästä eriytynyt ohjausväline.

Vastausten keskiarvolla 1.66 mitattuna poliisin toiminta ei sopeudu hyvin valtion talousarviossa annettuun määrärahaakehykseen.

Organisaatiotasoin ja sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Sen sijaan henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa on erittäin merkitseviä eroja⁵⁵⁸. Johto, poliisipäällystö ja poliisialipäällystö ovat keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että poliisin toiminta sopeutuu vuosittain hyvin valtion talousarviossa annettuun määrärahaakehykseen. Sitä vastoin poliisimiehistö on huomattavasti ja muu henkilöstö hieman keskimääräistä kriittisempi asian suhteen.

Myöskin ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa on erittäin merkitseviä eroja⁵⁵⁹. Alle 25 vuotiaat, 45-54 vuotiaat ja yli 55 vuotiaat ovat keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että poliisin toiminta sopeutuu vuosittain hyvin valtion talousarviossa annettuun määrärahaakehykseen. Huomattavasti keskimääräistä kriittisemmin suhtautuvat asiaan 26-34 vuotiaat ja 45-54 vuotiaat.

Sukupuolen mukaan vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja⁵⁶⁰. Miehet ovat keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että poliisin toiminta sopeutuu vuosittain hyvin valtion talousarviossa annettuun

⁵⁵⁸ F = 6.69; vapausasteet: 4 ja 675; p = 0.00003.

⁵⁵⁹ F = 5.21; vapausasteet: 4 ja 702; p = 0.00038.

⁵⁶⁰ F = 3.88; vapausasteet: 1 ja 697; p = 0.0492.

määräraha-kehukseen. Naiset sen sijaan suhtautuvat asiaan keskimääräistä kriittisemmin.

Palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja⁵⁶¹. Yli 30 vuotta, alle kaksi vuotta ja 21-29 vuotta palvelleet ovat keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että poliisin toiminta sopeutuu vuosittain hyvin valtion talousarviossa annettuun määräraha-kehukseen. Keskimääräistä kriittisempiä asian suhteen ovat 6-10 vuotta, 11-20 vuotta ja 3-5 vuotta palvelleet.

Toiminnallisten tarpeiden noudattaminen talousarviossa

Tällä väitteellä siirryttiin astetta konkreettisemmalle tasolle kysymyksessä, onko toiminnan ja talouden yhdistäminen käsitteellisesti vaikuttava tekijä poliisihallinnossa ja pidetäänkö nykyistä sekamuotoista budjetointikäytäntöä hyväksyttävänä. Sekamuotoisella budjetointikäytännöllä tarkoitetaan sitä rakenteellista ristiriitaa, jossa menokehys on kiristetty, mutta määrärahaesityksiä on edelleenkin perusteltava yksityiskohtaisesti siinä uskossa, että menokehys rakentuisivat toiminnallisten tarpeiden mukaisesti. Kysymys voidaan ymmärtää myös siinä mielessä voidaanko nykyistä budjetointikäytäntöä pitää käsitteellisesti uskottavana.

Vastausten keskiarvolla 1.36 mitattuna poliisin vuosittainen määräraha-kehys valtion talousarviossa ei noudata juuri lainkaan poliisin toiminnallisia tarpeita.

Taustamuuttujittain vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Toiminnan ja talouden yhdistyminen tulossuunnitelmassa

Väite siitä, että "poliisin toiminnalliset tavoitteet ja määräraha-kehukset yhdistyvät hyvin poliisin valtakunnallisessa tulossuunnitelmassa" on myöskin ymmärrettävissä monella tavalla. Määräraha-kehukset keskeisenä elementtinä suuntaavat kuitenkin ajatuksia määrärahojen riittävyyteen, mutta yhtä keskeisessä asemassa esitetyssä väitteessä on se, minkälainen arvo poliisin tulossuunnitelmalla on toiminnan ja talouden ohjausvälineenä. Kysymyksellä siirrytään talousarviota konkreettisemmalle tasolle arviotaessa toiminnallisen ja taloudellisen vastuun yhdistämistä.

Vastausten keskiarvolla 1.59 mitattuna poliisin toiminnalliset tavoitteet ja määräraha-kehukset eivät kovin hyvin yhdisty poliisin valtakunnallisessa tulossuunnitelmassa.

Organisaatiotasoittein vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Sen sijaan sijainnin perusteella keskiarvoissa on tilastollisesti oireellisia

⁵⁶¹ F = 3.02; vapausasteet: 5 ja 694; p = 0.01054.

eroja⁵⁶². Tavoitteiden ja määrärahakehysten yhdistymistä poliisin tulossuunnitelmassa pidetään Helsingissä sekä Oulun, Itä-Suomen ja Etelä-Suomen lääneissä hieman keskimääräistä enemmän mahdollisena. Sen sijaan Lapin ja Länsi-Suomen lääneissä on tässä suhteessa kriittisempi suhtautuminen asiaan.

Muiden taustamuuttujien suhteen vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Määrärahojen ohjautuminen poliisilaitoksille

Väitteellä siitä, että "poliisin määrärahojen ohjautuminen läänien kautta poliisilaitoksille tapahtuu tasapuolisesti yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti" siirrytään tarkastelemaan lähemmin poliisin tulohjausprosessin toista pääelementtiä, määrärahakehysten sisäistä jakoa. Samalla palataan poliisihallinnon vastuurakenteen tarkasteluun painottaen poliisin lääninjohdon ja paikallispoliisin välistä suhdetta.

Vastausten keskiarvolla 1.99 mitattuna poliisin määrärahojen ohjautuminen läänien kautta poliisilaitoksille ei tapahdu kovin tasapuolisesti yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti.

Organisaatitasoittain vastausten keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁵⁶³. Poliisin lääninjohdoissa, valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa, poliisin ylijohdossa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla ollaan keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että "poliisin määrärahat ohjautuvat läänien kautta poliisilaitoksille tasapuolisesti yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti". Sitä vastoin paikallispoliisissa on huomattavasti keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen asiaan.

Sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa on tilastollisesti melkein merkitseviä eroja⁵⁶⁴. Oulun läänissä ja Helsingissä ollaan keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että "poliisin määrärahat ohjautuvat läänien kautta poliisilaitoksille tasapuolisesti yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti". Sitä vastoin Lapin, Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Etelä-Suomen lääneissä väitteeseen on keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen.

Henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁵⁶⁵. Poliisipäällystö, johto ja muu henkilöstö ovat keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että "poliisin määrärahat ohjautuvat läänien kautta poliisilaitoksille tasapuolisesti yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti". Poliisialipäällystö on suhtautumisessaan väitteeseen keski

⁵⁶² F = 1.89; vapausasteet: 5 ja 675; p = 0.09404.

⁵⁶³ F = 17.28; vapausasteet: 4 ja 683; p = 0.

⁵⁶⁴ F = 2.69; vapausasteet: 5 ja 672; p = 0.02049.

⁵⁶⁵ F = 5.83; vapausasteet: 4 ja 670; p = 0.00013.

määräisellä tasolla. Sitä vastoin poliisimiehistö suhtautuu väitteeseen huomattavasti keskimääräistä kriittisemmin.

Ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁵⁶⁶. Alle 25 vuotiaat, yli 55 vuotiaat ja 45-54 vuotiaat ovat huomattavasti keskimääräistä enemmän sitä mieltä, että "poliisin määrärahat ohjautuvat läänien kautta poliisilaitoksille tasapuolisesti yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti". Keskimääräistä kriittisemmin väitteeseen suhtautuvat 26-34 vuotiaat ja 35-44 vuotiaat.

Sukupuolen mukaan ja palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja.

Poliisilaitosten määrärahojen ja tulostavoitteiden vastaavuus

Väite, että "poliisilaitosten määräraha-kehitykset ja tulostavoitteet vastaavat hyvin toisiaan" oli selkeä. Vastaajasta riippuen tämäkin väite on voitu ymmärtää useammalla tavalla. Keskeistä väitteessä on kuitenkin määrärahojen ja tulostavoitteiden vastaavuuden pohdinta. Taustalla on toiminnan ja talouden yhdistäminen, mikä poliisilaitostasolla merkitsee joko toiminnan sopeuttamista poliisin lääninjohdon osoittamaan määräraha-kehitykseen tai tilannetta, jossa määräraha-kehityksillä ja tulostavoitteilla on todellista vastaavuutta. Väitteellä voidaan mitata myös sitä, miten hyvin poliisin lääninjohdon ja poliisilaitoksen välisessä tulossopimuksessa on onnistuttu.

Vastausten keskiarvolla 1.66 mitattuna poliisilaitosten määräraha-kehitykset ja tulostavoitteet eivät vastaa juurikaan toisiaan.

Organisaatiotasoitain vastausten keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁵⁶⁷. Poliisin lääninjohdoissa, valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa ja poliisin ylijohdossa pidetään poliisilaitosten määräraha-kehitysten ja tulostavoitteiden vastaavuutta keskimääräistä parempana. Sitä vastoin valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla ja paikallispoliisissa suhtautuminen väitteeseen on keskimääräistä kriittisempää.

Sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁵⁶⁸. Oulun läänissä ja Helsingissä pidetään poliisilaitosten määräraha-kehitysten ja tulostavoitteiden vastaavuutta keskimääräistä parempana. Itä-Suomen läänissä suhtautuminen väitteeseen on keskimääräisellä tasolla. Sen sijaan Lapin, Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääneissä on väitteeseen keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen.

⁵⁶⁶ F = 5.55; vapausasteet: 4 ja 697; p = 0.00021.

⁵⁶⁷ F = 9.53; vapausasteet: 4 ja 687; p = 0.

⁵⁶⁸ F = 4.96; vapausasteet: 5 ja 676; p = 0.00018.

Henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja. Sen sijaan ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa on tilastollisesti oireellisia eroja⁵⁶⁹. Alle 25 vuotiaat ja 45-54 vuotiaat pitävät poliisilaitosten määrärahakehysten ja tulostavoitteiden vastaavuutta hieman keskimääräistä parempana. Sen sijaan 35-44 vuotiaat, 26-34 vuotiaat ja yli 55 vuotiaat suhtautuvat väitteeseen hieman keskimääräistä kriittisemmin. Sukupuolen mukaan ja palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja.

Määrärahojen ja tulostavoitteiden yhdistyminen käytännössä

Väite, että "käytännössä poliisin määrärahat ja tulostavoitteet yhdistyvät automaattisesti toiminnan kautta" voidaan myöskin ymmärtää monella tavalla. Vaikka väite on voitu ymmärtää useammalla tavalla, on se kuitenkin loogisessa järjestyksessä siinä arvoketjussa, jossa valtion talousarvion ja poliisin toiminnallisten tarpeiden välisestä oletetusta tasapainotilasta on edetty poliisin tulossuunnitelman ja määrärahakehysten yhtenäisen ja tasapuolisen jaon kautta käytännön tasolle.

Vastausten keskiarvolla 1.88 mitattuna poliisin määrärahojen ja tulostavoitteiden yhdistyminen toiminnan kautta pitää paikkansa ainoastaan jossain määrin.

Organisaatiotasoitain vastausten keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja. Sen sijaan sijainnin perusteella keskiarvoissa on tilastollisesti melkein merkitseviä eroja⁵⁷⁰. Oulun ja Itä-Suomen lääneissä sekä Helsingissä pidetään väitettä keskimääräistä enemmän paikkansa pitävänä. Lapin, Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen lääneissä on väitteeseen siitä, että "käytännössä poliisin määrärahat ja tulostavoitteet yhdistyvät automaattisesti toiminnan kautta" keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen.

Henkilöstö- ja ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja. Sukupuolen mukaan vastausten keskiarvoissa on tilastollisesti oireellisia eroja⁵⁷¹. Miehet pitävät väitettä keskimääräistä enemmän paikkansa pitävänä. Sen sijaan naisilla on asiaan keskimääräistä kriittisempi suhtautuminen.

Palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä.

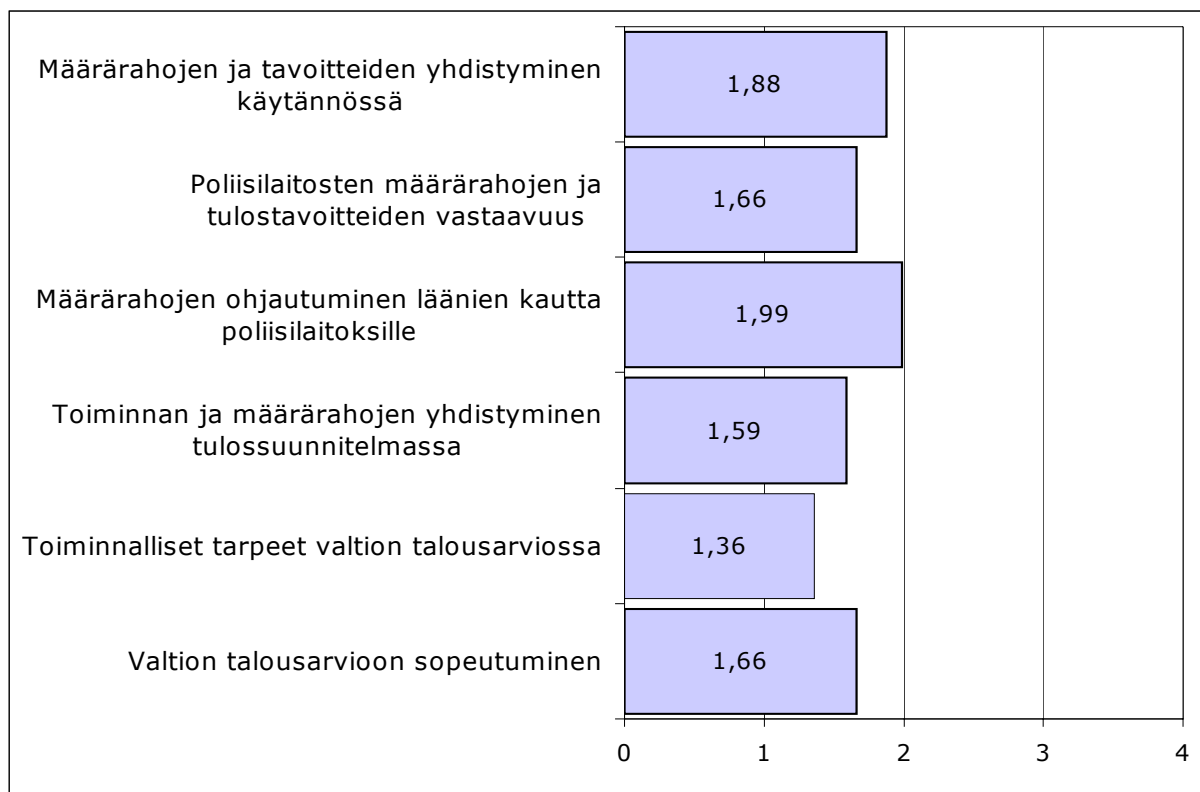
Yhteenveto

Toiminnallisen ja taloudellisen vastuun muodostavien vuorovaikutustekijöiden merkittävyys ilmenee seuraavasta kuvasta.

⁵⁶⁹ F = 2.21; vapausasteet: 4 ja 701; p = 0.06601.

⁵⁷⁰ F = 2.79; vapausasteet: 5 ja 674; p = 0.0166.

⁵⁷¹ F = 3.11; vapausasteet: 1 ja 693; p = 0.07828.



Kuva 22. Poliisin toiminnallinen ja taloudellinen vastuu

1. *Poliisin toiminnan sopeutuminen valtion talousarvioon.* Poliisi ei omasta mielestään pysty nykyisillä voimavaroillaan vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin. Poliisiorganisaation sisällä on strategisen ja operatiivisen tason välillä kuitenkin selvä näkemusero siitä, missä määrin poliisin toiminnan on voitava sopeutua valtion talousarviossa annettuun määräraha-kehykseen.

2. *Toiminnallisten tarpeiden noudattaminen talousarviossa.* Poliisin mielestä nykyisessä budjetointikäytännössä ja menokehysten mitoituksessa ei oteta huomioon poliisin toiminnallisia tarpeita. Tässäkin kohden on rakenteelliseen kysymykseen saatu laadullinen vastaus.

3. *Toiminnan ja talouden yhdistyminen poliisin tulossuunnitelmassa.* Tu-
 losohjausuudistuksen käynnistyttyä valtionhallinnossa 1990-luvun alku-
 puolella oli yhtenä perusajatuksena se, että toiminta- ja taloussuunnitte-
 lukauden ensimmäinen vuosi on samalla seuraava talousarviovuosi. Poliisi-
 sitoimen toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1990-1994 tätä peri-
 aatetta noudatettiin ensimmäisen kerran. Edelleenkin tavoitteena on toi-
 minnan ja talouden yhdistäminen, mutta valtioneuvoston päätöksen⁵⁷² ja
 valtiovarainministeriön määräysten ja ohjeiden mukaan muodostuneissa

⁵⁷² Valtioneuvoston päätös talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista 8.3.2001.

suunnittelukäytännöissä on etäännytty alkuperäisestä ajatuksesta. Toiminta- ja taloussuunnitelmista on tullut enemmän toimeenpanokoneiston toimintasuunnitelmia ja hallinnonalojen sisällä eri toimialojen talousarvioehdotuksista erillisiä poliittisen ohjauksen välineitä. Ministeriötasolla on ollut vaikeutena sovittaa yhteen poliittista ohjausta palveleva hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnittelu ja tulosohjauksen edellyttämä konkreettisempi taloussuunnittelu. Toimialojen erilaisuuden huomioon ottaminen ei ole ollut riittävää yhdenmukaisuutta vaativassa suunnittelukäytännössä.

4. Määrärahojen ohjautuminen poliisilaitoksille. Tuloussuunnittelun lailla määrärahakehysten jaon katsotaan kuuluvan poliisihallinnon sisäiseen tulosohtausprosessiin, vaikka alun perin kehysten muodostaminen ja määrärahakehysten sisäinen jako pitikin nähdä samaan prosessiin kuuluvana asiana. Käytännössä poliisin toimintamenokehys valtion talousarviossa kuitenkin nähdään ulkoisena ehtona, johon poliisin toiminta tulisi sopeuttaa tuloussuunnitelman ja sisäisen kehystenjaon avulla. Periaatteessa poliisin toiminnan ja talouden yhdistyminen pitäisi näkyä valtion talousarviossa, mutta käytännössä se on siirtynyt aina astetta alemmalle tasolle.

5. Poliisilaitosten määrärahojen ja tulostavoitteiden vastaavuus. Poliisilaitostasolla kulminoituu poliisin tulosohtausprosessin perimmäinen tarkoitus: onko tuloussuunnittelu vaikuttavaa, hyväksyttävää ja käytännöllistä. Operatiivisella tasolla suhtautumisen määrärahojen ja tulostavoitteiden vastaavuuteen on huomattavasti kriittisempi kuin strategisella ohjauksella. Lisäksi on huomattava, että kahdessa suurläänissä sekä Lapin läänissä ollaan keskimääräistä kriittisempiä väitteen paikkansapitävyyteen.

6. Määrärahojen ja tulostavoitteiden yhdistyminen käytännössä. Tehokkaasta suunnittelusta ja strategioinnista riippumatta poliisitoiminnassa toteutuu käytännön sanelema tärkeysjärjestys, jolloin tulostavoitteet tarkoitettuina tai toivottavinakin asiaintiloina saattavat joutua ainakin osittain väistymään. Tosiasiassa poliisin tulostavoitteet ovat ilmaisuiltaan hyvin väljiä tai ohjelmallisia, jolloin niiden toteutumista voidaan arvioida vasta käytännön seurausten kannalta. Periaatteessa tulostavoitteet joustavat, mutta määrärahaehykset eivät, joten lopputulokseksi aina saadaan jonkinasteinen määrärahojen ja tulostavoitteiden yhdistyminen. Strategisessa mielessä määrärahojen ja tulostavoitteiden automaattinen tai omaehtoinen yhdistyminen toiminnan kautta voidaan ymmärtää toiminnasta itsestään syntyvien, suunnittelemattomien strategioiden määräämänä käytäntönä.

Koska poliisitoiminnassa tilannekohtaisuus on luonteenomaista joudutaan erityistä huomiota kiinnittämään ennalta estävien strategioiden suunnitteluun. Periaatteessa suunniteltujen ja suunnittelemattomien strategioiden välillä ei pitäisi olla ristiriitaa, koska yllättäviin tilanteisiin varautuminen on nimenomaan poliisitoiminnalle luonteenomaista.

4.5.5 Yksilöllinen ja yhteisöllinen vastuu

Yksilöllisen ja yhteisöllisen vastuun suhdetta mittaavina tekijöinä esitettiin kuusi kohtaa, joiden merkitystä tuli arvioida oman työn kannalta arvoasteikolla 1-5, jossa toisessa päässä 1= pieni merkitys ja toisessa päässä 5= suuri merkitys. Seuraavassa taulukossa esitetään vastausten lukumäärä, keskiarvo ja keskihajonta kutakin kuutta tekijää kohden.

Taulukko 9. Yksilöllinen ja yhteisöllinen vastuu

Kysymys:	Lkm	Keskiarvo	Keskihajonta
1. Esimieheni määräysten noudattaminen.	713	3.97	0.77
2. Henkilökohtaisten arvojeni noudattaminen.	713	4.13	0.85
3. Työyhteisössäni vallitsevien arvojen noudattaminen.	712	3.77	0.79
4. Ammattietikkani noudattaminen.	713	4.51	0.63
5. Kansalaisten odotusten kunnioittaminen.	713	4.16	0.73
6. Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostaminen.	713	3.77	0.90

Esimiehen määräysten noudattaminen

Vastausten keskiarvolla 3.97 mitattuna esimiehen määräysten noudattamista pidetään merkityksellisenä tekijänä.

Organisaatiotasoin, sijainnin perusteella ja henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Sen sijaan ikäryhmittäin keskiarvoissa on tilastollisesti melkein merkitseviä eroja⁵⁷³. Alle 25 vuotiaiden, 26-34 vuotiaiden ja yli 55 vuotiaiden antama merkitys esimiehen määräysten noudattamiselle on kuitenkin keskimääräistä suurempi, 35-44 vuotiaiden ja 45-54 vuotiaiden antama merkitys puolestaan keskimääräistä pienempi.

Sukupuolen mukaan vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja⁵⁷⁴. Naiset antavat esimiehen määräysten noudattamiselle keskimääräistä suuremman ja miehet puolestaan keskimääräistä pienemmän merkityksen. Palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Henkilökohtaisten arvojen noudattaminen

Vastausten keskiarvolla 4.13 mitattuna esimiehen henkilökohtaisten arvojen noudattamista pidetään erityisen merkityksellisenä tekijänä.

Organisaatiotasoin vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Sen sijaan sijainnin perusteella keskiarvoissa on tilastollisesti oireellisia

⁵⁷³ F = 2.45; vapausasteet: 4 ja 702; p = 0.04519.

⁵⁷⁴ F = 4.23; vapausasteet: 1 ja 697; p = 0.0402.

eroja⁵⁷⁵. Itä-Suomen läänissä Lapin läänissä henkilökohtaisten arvojen noudattamiselle annetaan huomattavasti keskimääräistä suurempi merkitys. Oulun läänissä, Helsingissä sekä Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen läänissä puolestaan tällä tekijällä on keskimääräistä pienempi merkitys.

Henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja⁵⁷⁶. Poliisimiehistön ja muun henkilöstön henkilökohtaisten arvojen noudattamiselle antama merkitys on keskimääräistä suurempi, poliisipäällystön, poliisialipäällystön ja johdon antama merkitys keskimääräistä pienempi.

Ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa on erittäin merkitseviä eroja⁵⁷⁷. Alle 25 vuotiaiden ja 26-34 vuotiaiden ja 35-44 vuotiaiden antama merkitys henkilökohtaisten arvojen noudattamiselle on keskimääräistä suurempi, 45-54 vuotiaiden sekä yli 55 vuotiaiden puolestaan keskimääräistä pienempi.

Sukupuolen mukaan vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa on erittäin merkitseviä eroja⁵⁷⁸. Huomattavasti suurimman merkityksen henkilökohtaisten arvojen noudattamiselle antavat alle kaksi vuotta palveluksessa olleet ja keskimääräistä suuremman merkityksen antavat myös 3-5 vuotta, 11-20 vuotta ja 6-10 vuotta palvelleet. Sen sijaan 21-29 vuotta ja yli 30 vuotta palvelleet antavat tälle tekijälle hieman keskimääräistä pienemmän merkityksen.

Työyhteisön arvojen noudattaminen

Vastausten keskiarvolla 3.77 mitattuna myöskin työyhteisössä vallitsevien arvojen noudattamisella on suuri merkitys.

Organisaatitasoittain ja sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Sen sijaan henkilöstöryhmittäin keskiarvoissa on tilastollisesti melkein merkitseviä eroja⁵⁷⁹. Muun henkilöstön ja poliisimiehistön työyhteisön arvojen noudattamiselle antama merkitys on kuitenkin keskimääräistä suurempi. Poliisipäällystön ja poliisialipäällystön antama merkitys puolestaan on keskimääräistä pienempi ja johdon keskimääräinen.

Ikäryhmittäin, sukupuolen mukaan ja palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja.

⁵⁷⁵ F = 1.98; vapausasteet: 5 ja 677; p = 0.07931.

⁵⁷⁶ F = 2.39; vapausasteet: 4 ja 675; p = 0.04923.

⁵⁷⁷ F = 5.52; vapausasteet: 4 ja 702; p = 0.00022.

⁵⁷⁸ F = 4.58; vapausasteet: 5 ja 694; p = 0.00041.

⁵⁷⁹ F = 2.52; vapausasteet: 4 ja 674; p = 0.04026.

Ammattietiikan noudattaminen

Vastausten keskiarvolla 4.51 mitattuna ammattietiikan noudattamista pidetään erityisen merkityksellisenä tekijänä.

Organisaatiotasoin, sijainnin perusteella sekä henkilöstö- ja ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Sen sijaan sukupuolen mukaan keskiarvoissa on tilastollisesti oireellisia eroja⁵⁸⁰. Naiset antavat ammattietiikan noudattamiselle keskimääräistä suuremman ja miehet puolestaan keskimääräistä pienemmän merkityksen.

Palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Kansalaisten odotusten kunnioittaminen

Vastausten keskiarvolla 4.16 mitattuna kansalaisten odotusten kunnioittamista pidetään erityisen merkityksellisenä tekijänä.

Organisaatiotasoin ja sijainnin perusteella sekä henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Sen sijaan ikäryhmittäin keskiarvoissa on tilastollisesti merkitseviä eroja⁵⁸¹. Kansalaisten odotusten kunnioittamiselle antavat keskimääräistä suuremman merkityksen 45-54 vuotiaat ja 35-44 vuotiaat. Sen sijaan alle 25 vuotiaat ja 26-34 vuotiaat antavat tälle tekijälle huomattavasti keskimääräistä pienemmän merkityksen. Hieman keskimääräistä pienemmän merkityksen kansalaisten odotusten kunnioittamiselle antavat yli 55 vuotiaat.

Sukupuolen mukaan vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa on merkitseviä eroja⁵⁸². Keskimääräistä suuremman merkityksen kansalaisten odotusten kunnioittamiselle antavat yli 30 vuotta, alle kaksi vuotta, 21-29 vuotta ja 11-20 vuotta palvelleet. Keskimääräistä pienemmän merkityksen tälle tekijälle antavat 3-5 vuotta ja 6-10 vuotta palvelleet.

Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostaminen

Vastausten keskiarvolla 3.77 mitattuna poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostamista pidetään merkityksellisenä tekijänä.

Organisaatiotasoin vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Sen sijaan sijainnin perusteella keskiarvoissa on tilastollisesti merkitseviä eroja⁵⁸³. Helsingissä ja Itä-Suomen läänissä poliisiorganisaation yhtenäi

⁵⁸⁰ F = 0.44; vapausasteet: 1 ja 697; p = 0.50913.

⁵⁸¹ F = 3.85; vapausasteet: 4 ja 702; p = 0.00417.

⁵⁸² F = 3.93; vapausasteet: 5 ja 694; p = 0.0016.

⁵⁸³ F = 3.13; vapausasteet: 5 ja 677; p = 0.00832.

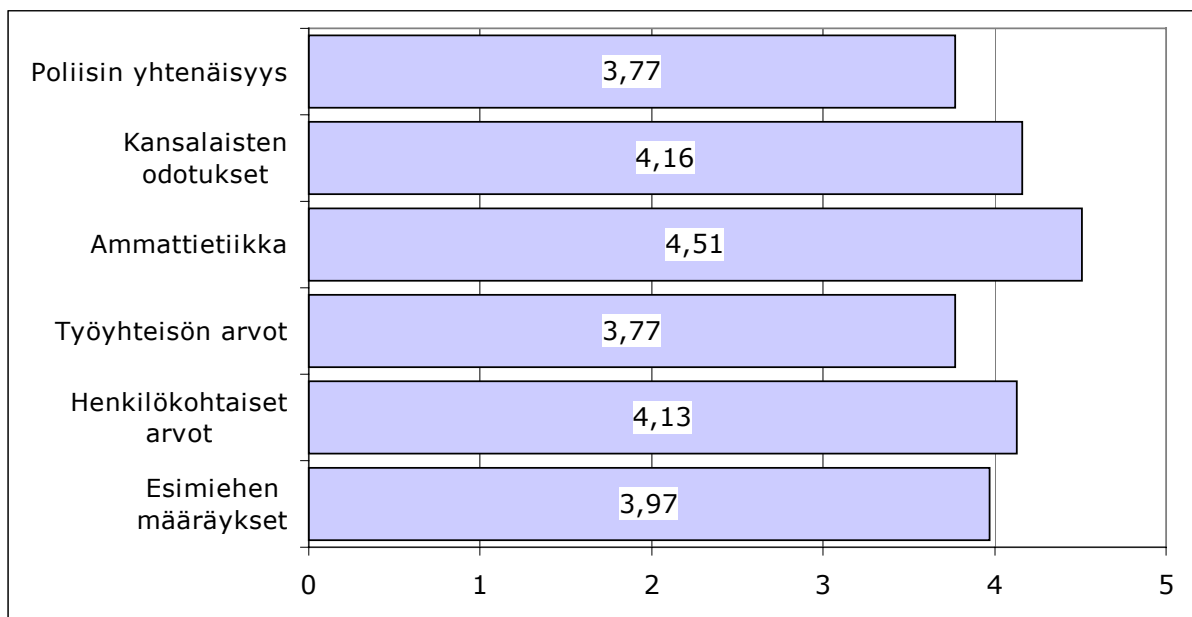
syyden arvostamista pidetään keskimääräistä suuremmassa merkityksessä. Lapin läänissä, Länsi-Suomen läänissä ja Etelä-Suomen läänissä tällä tekijällä on keskimääräistä pienempi merkitys. Oulun läänissä tämän tekijän merkitys on yhtä suurikuin keskimäärin poliisissa.

Henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Sen sijaan ikäryhmittäin vastausten keskiarvoissa on tilastollisesti oireellisia eroja⁵⁸⁴. Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostamista pitävät keskimääräistä suuremmassa merkityksessä alle 25 vuotiaat, yli 30 vuotiaat, 45-54 vuotiaat sekä 26-34 vuotiaat. Sitä vastoin 35-44 vuotiaat antavat tälle tekijälle keskimääräistä pienemmän merkityksen.

Sukupuolen mukaan vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja⁵⁸⁵. Keskimääräistä suuremman merkityksen poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostamiselle antavat alle kaksi vuotta, yli 30 vuotta ja 3-5 vuotta palvelleet. Keskimääräistä pienemmän merkityksen tälle tekijälle antavat 6-10 vuotta, 11-20 vuotta ja 21-29 vuotta palvelleet.

Yhteenveto

Seuraavassa kuvassa on tämän kysymysosion vastausten keskiarvot.



Kuva 23. Yksilöllinen ja yhteisöllinen vastuu

Kuvasta voidaan havaita, että poliisihallinnossa pidetään kaikkia kuutta vastuutekijää merkityksellisenä. Poliisitoimintaa harjoitetaan byrokraattisen organisaatiomuodon puitteissa, missä yksilö ei toimi ainoastaan orga-

⁵⁸⁴ $F = 2.09$; vapausasteet: 4 ja 702; $p = 0.08053$.

⁵⁸⁵ $F = 2.33$; vapausasteet: 5 ja 694; $p = 0.04084$.

nisaation jäsenenä, vaan samanaikaisesti omana itsenään. Organisaation hierarkkinen rakenne sekä yksilöllinen ja yhteisöllinen vastuu voidaan yhdistää tässä kysytyn kuuden vastuukäsityksen avulla. Kokonaisuudessaan voidaan puhua byrokraattisista hyveistä.

1. Ammattietiikan noudattaminen. Kysymys on professionaalisesta vastuusta. Ratkaisevinta on lojaliteetti ammatillista ryhmää, professiota ja ammattietiikkaa kohtaan. Ammattietiikan noudattaminen nojaa oman ammattiryhmän ammatillisiin koodeihin ja oman alan kurinpidollisiin toimiin tarvittaessa. Oletuksena on, että poliisissa ammattietiikan noudattaminen on yksi tärkeimmistä byrokraattisista hyveistä.

2. Kansalaisten odotusten kunnioittaminen. Kysymys on vastuusta kansalaisille. Etusijalla ovat kansalaisarvot, kuten demokraattinen kontrolli ja lojaliteetti julkisia syitä kohtaan. Kansalaisten odotusten kunnioittaminen merkitsee laajassa mielessä julkisen toiminnan laillisuusperustan varjelemista, lainrikkomusten ennaltaehkäisyä ja hyvän hallinnon periaatteita. Kansalaisten odotusten kunnioittaminen on asennekysymys, mutta poliisissa on hierarkkisen, henkilökohtaisen ja sosiaalisen vastuun kautta sisäänrakennettuja elementtejä, joissa myös toteutuu vastuu kansalaisille. Vastuu kansalaisille on perimmäinen tavoite kaikessa julkisessa toiminnassa ja poliisitoiminnassa sen oletetaan olevan erityisen merkityksellinen tekijä.

3. Henkilökohtaisten arvojen noudattaminen. Kysymys on henkilökohtaisesta vastuusta. Henkilökohtaisten arvojen noudattaminen kuvaa vastuukäsitystä, jossa etusijalla on virkamiehen henkilökohtainen etiikka ja lojaliteetti omalletunnolle. Virkamiehen lojaliteetti omalletunnolleen ja identiteetilleen on ratkaiseva tekijä pitkällä aikavälillä arvioitaessa jonkin tehtävän tai käskyn mielekkyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta sen tyyppisissä tilanteissa, joissa poliisi joutuu toimimaan.

4. Esimiehen määräysten noudattaminen. Kysymys on hierarkkisesta vastuusta. Esimiehen määräysten ehdoton noudattaminen on hierarkkisen vastuukäsityksen olennaisin tekijä. Puhdasoppisen tai konventionaalisen vastuukäsityksen mukaan virkamiehen on toteltava tarkasti lähintä esimiestään ja oltava täydellisen uskollinen omalle organisaatiolle. Ainoastaan organisaation tavoitteet voivat olla virkamiehen päätöksenteon pohjana. Omien moraalisten tuntojen vaikutusvaltaan joutuminen päätöksentekotilanteissa rikkoisi organisaation perussääntöjä. Taustalla on käsitys virkamiehen puolueettomuudesta ja tasapuolisuudesta sekä politiikan ja hallinnon pesäerosta.

5. Työyhteisön arvojen noudattaminen. Kysymys on sosiaalisesta vastuusta. Tässä vastuukäsityksessä sopivaisuuden ja uskollisuuden käytäytymisnormit virkamiehen omille juurille ovat keskeisiä. Taustana tässä vastuukäsityksessä on se, että työyhteisössä jokainen haluaa säilyttää henkilökohtaisen koskemattomuutensa ja samalla pysyä hyvämaineisena

henkilönä. Sosiaalinen ja henkilökohtainen vastuu eroavat kuitenkin toisistaan analyttisesti. Sosiaalinen vastuu työyhteisölle ei perustu henkilökohtaisiin arvoihin, vaan sellaisiin yhteisöllisiin arvoihin, kuten sopivaisuuteen, asianmukaisuuteen, yhteisyyteen ja luotettavuuteen.

6. *Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostaminen.* Kysymys on organisaation vastuusta. Vastuu kokonaisuudesta ja sen osista on hierarkkises- sa, henkilökohtaisessa, sosiaalisessa, professionaalisessa ja kansalaisar- voin perustuvassa vastuussa aina jaettua vastuuta. Organisaation vas- tuu organisaationa on lähellä korporatiivista ja kollektiivista vastuuta. Sii- nä vastuu nähdään jonain kolmantena ulottuvuutena kuin perinteisenä subjektin ja objektin kaksijakoisuuteen perustuvana vastuuna. Poliisiorga- nisaation yhtenäisyyden arvostamisella korostetaan sitä vastuun ulottu- vuutta, jossa yhteisillä arvoilla on ratkaiseva merkitys vastuun toteutumis- sessa.

4.5.6 Yhteiskunnallinen vastuu

Poliisin yhteiskunnallista vastuuta luodattiin kuudella väittämällä, joiden paikkansa pitävyyttä tuli arvioida asteikolla 1-4. Seuraavassa taulukossa esitetään vastausten lukumäärä, keskiarvo ja keskihajonta kutakin väit- tämää kohden.

Taulukko 10. Yhteiskunnallinen vastuu

Kysymys:	Lkm	Keski- arvo	Keski- hajonta
1. Lainsäädäntö määrittää poliisin yhteiskunnallisen roolin ja sen mukaisen vastuun. Poliisin vastuu toteutuu lähinnä virka- vastuuna ja oikeussuojakeinojen käyttämisenä (säädetty rooli).	713	3.05	0.65
2. Poliisin rooli ja vastuu muodostuu ihmisten erilaisten odo- tusten mukaan. Poliisin vastuu toteutuu pitkälti poliisin ammat- tiroolin kautta (odotettu rooli).	711	2.60	0.65
3. Poliisin rooli ja vastuu toteutuu käytännössä sen mukaan, mitä poliisi todellisuudessa tekee ja miltä poliisin toiminta julki- suudessa näyttää (käytännön rooli).	712	2.87	0.77
4. Kansalaisten odotukset välittyvät poliisin toimintaan riittä- västi eduskunnan ja hallituksen kautta.	713	1.62	0.68
5. Kansalaisten tarkoittama valtuutus poliisin toiminnalle to- teutuu vasta käytännössä.	704	2.47	0.73
6. Kansalaisten tahdon toteutuminen riippuu viime kädessä yk- sittäisen poliisimiehen harkintavallasta ja vastuuntunnosta.	711	2.62	0.90

Poliisin säädetty rooli

Poliisin säädetty rooli tarkoittaa kysymystä siitä, millaiseksi poliisin rooli ja perustehtävä on normatiivisessa mielessä tarkoitettu. Säädetyn roolin mukainen vastuunalaisuus ei rajoitu kuitenkaan pelkästään legaaliseen vastuuperustaan, vaan sillä on yhtymäkohtia poliisin kahteen muuhun rooliin: odotettuun ja käytännön rooliin. Olennaista esitetyissä kysymyk-

sissä poliisin kolmenlaisesta roolista on se, että niillä mitataan poliisin antamia painotuksia näille rooleille, jotka eivät kuitenkaan ole toisilleen vaihtoehtoisia, vaan kiinteästi toisiinsa liittyviä.

Vastausten keskiarvolla 3.05 mitattuna väitettä poliisin säädetyn roolin mukaisesta vastuun toteutumista pidetään poliisissa selvästikin "melko hyvin paikkansa pitävänä".

Organisaatitasoittain vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Sen sijaan sijainnin perusteella keskiarvoissa on tilastollisesti merkitseviä eroja⁵⁸⁶. Oulun läänissä, Helsingissä, Itä-Suomen läänissä ja Lapin läänissä pidetään poliisin säädetyn roolin mukaisen vastuun toteutumista keskimääräistä paremmin paikkansa pitävänä, Länsi-Suomen läänissä ja Etelä-Suomen läänissä hieman keskimääräistä vähemmän paikkansa pitävänä. Henkilöstö- ja ikäryhmittäin, sukupuolen mukaan ja palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja.

Poliisin odotettu rooli

Poliisin odotetulla roolilla viitataan kysymykseen, mitä poliisin pitäisi tehdä. Poliisin rooli ja vastuu muodostuu ihmisten erilaisten odotusten mukaan. Tässä suhteessa poliisin vastuu toteutuu pitkälti poliisin ammattiroolin kautta.

Vastausten keskiarvolla 2.60 mitattuna väitettä poliisin odotetun roolin mukaisesta vastuun toteutumista pidetään poliisissa "melko hyvin paikkansa pitävänä". Taustamuuttujittain vastausten keskiarvoissa ei merkitseviä.

Poliisin käytännön rooli

Poliisin rooli ja vastuu toteutuu käytännössä sen mukaan, mitä poliisi todellisuudessa tekee ja miltä poliisin toiminta julkisuudessa näyttää.

Vastausten keskiarvolla 2.87 mitattuna väitettä poliisin odotetun roolin mukaisesta vastuun toteutumista pidetään poliisissa myöskin "melko hyvin paikkansa pitävänä". Taustamuuttujittain vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Kansalaisten odotusten välittyminen

Kansalaisten odotusten välittyminen poliisin toimintaan riittävästi eduskunnan ja hallituksen kautta tarkoittaa kysymystä poliittisen ohjauksen mahdollisuuksista poliisin julkisen vastuun toteuttamisessa. Esitetyllä väitteellä mitattiin poliisihallinnon käsityksiä siitä, miten poliittisella taholla suhtaudutaan kansalaisten poliisitoimintaa kohtaan osoittamiin odotuksiin.

⁵⁸⁶ F = 3.59; vapausasteet: 5 ja 677; p = 0.00324.

Oletuksena on, että mikäli kansalaisten odotukset välittyvät riittävässä määrin eduskunnan ja hallituksen suuntaan pitäisi poliittisen päätöksentekijän tahdon näkyä poliisin tulossuunnitelmissa ja strategioissa ja edelleen käytännössä. Tämä on poliisin roolia koskevien kysymysten ohella yksi perimmäisistä edellytyksistä poliisin syvällisemmälle legitimaatiolle ja sitä kautta julkisen vastuun toteutumiseksi.

Vastausten keskiarvolla 1.62 mitattuna kansalaisten odotukset eivät poliisihallinnon mielestä välity kovinkaan hyvin poliisin toimintaan eduskunnan ja hallituksen kautta.

Taustamuuttujittain ainoastaan palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa on oireellisia eroja⁵⁸⁷. Kansalaisten odotusten välittymistä koskevaa väitettä pitävät keskimääräistä enemmän paikkansa pitävänä 3-5 vuotta ja yli 30 vuotta palveluksessa olleet. Väitettä pitävät hieman keskimääräistä vähemmän paikkansa pitävänä alle kaksi vuotta, 21-29 vuotta, 11-20 vuotta ja 6-10 vuotta palvelleet.

Kansalaisten valtuutus poliisin toiminnalle

Väite, jonka mukaan kansalaisten tarkoittama valtuutus poliisin toiminnalle toteutuu vasta käytännössä korostaa poliisitoiminnan erityisluonnetta. Poliittisen ja hallinnollisen tason kautta tapahtuva poliisin strateginen ohjaus ei vielä takaa sitä, että poliisitoiminta vastaa kansalaisten odotuksia, vaan lopullinen tulkinta tapahtuu vasta käytännössä. Esitetty väite on mahdollista ymmärtää monella tavalla, mutta olennaista on, että siinä puhutaan valtuutuksesta, jonka tarkoitus paljastuu vasta sitten, kun jokin toimintapolitiikka, strategia tai tulostavoite on toteutettu käytännössä. Termi "kansalaisten tarkoittama valtuutus" on kansalaisten odotuksia periaatteellisempi ilmaisu ja sillä viitataan erityisesti poliisin legitimitteettikysymykseen.

Vastausten keskiarvolla 2.47 mitattuna kansalaisten tarkoittaman valtuutuksen toteutumista pidetään tyydyttävänä. Taustamuuttujittain ainoastaan organisaatiotasoinen vastausten keskiarvoissa on merkitseviä eroja⁵⁸⁸. Valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla, poliisin ylijohdossa ja paikallispoliisissa pidetään väitettä keskimääräistä enemmän paikkansa pitävänä. Sen sijaan poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa pidetään väitettä keskimääräistä vähemmän paikkansa pitävänä.

Kansalaisten tahdon toteutuminen

Väite siitä, että kansalaisten tahdon toteutuminen riippuu viime kädessä yksittäisen poliisimiehen harkintavallasta ja vastuuntunnosta on jatkoa

⁵⁸⁷ F = 1.97; vapausasteet: 5 ja 694; p = 0.08096.

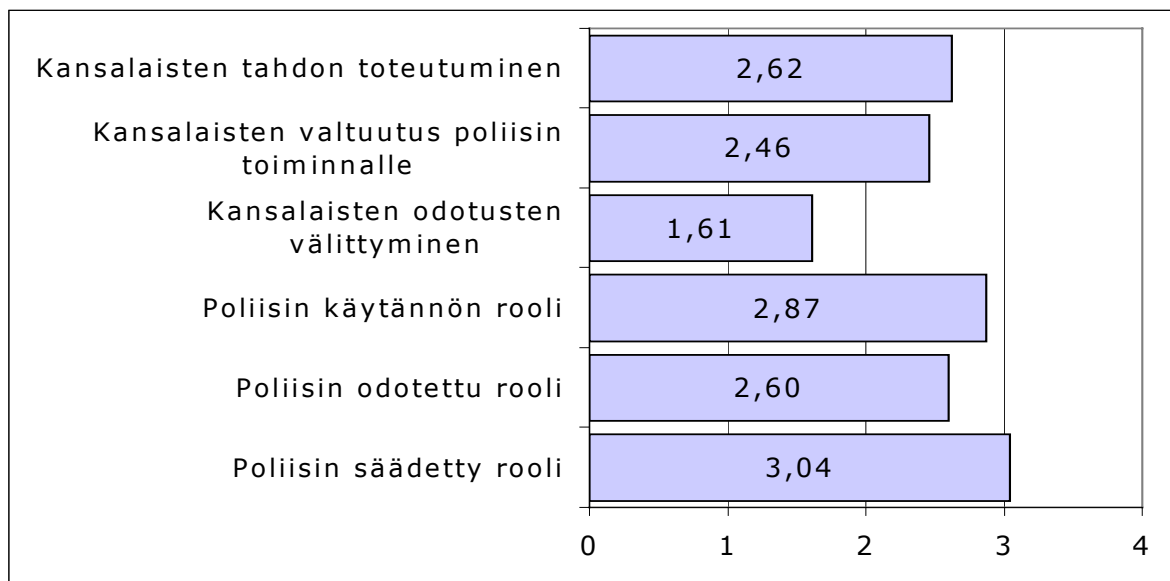
⁵⁸⁸ F = 3.37; vapausasteet: 4 ja 681; p = 0.00955.

edelliselle väitteelle kansalaisten tarkoittamasta valtuutuksesta. Vastauksen keskiarvolla 2.62 mitattuna kansalaisten tahdon toteutumisessa voidaan luottaa yksittäisen poliisimiehen harkintavaltaan ja vastuuntuntoon.

Organisaatiotasoinnissa vastausten keskiarvoissa on merkitseviä eroja⁵⁸⁹. Valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa ja paikallispoliisissa pidetään väitettä keskimääräistä enemmän paikkansa pitävänä. Sen sijaan poliisin ylijohdossa, valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla ja poliisin lääninjohdoissa pidetään väitettä keskimääräistä vähemmän paikkansa pitävänä. Sijainnin perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja. Henkilöstöryhmittäin vastausten keskiarvoissa on melkein merkitseviä eroja⁵⁹⁰. Poliisimiehistö pitää väitettä hieman keskimääräistä enemmän paikkansa pitävänä, sen sijaan poliisialipäällystö, johto, muu henkilöstö ja poliisipäällystö hieman keskimääräistä vähemmän paikkansa pitävänä. Ikäryhmittäin, sukupuolen mukaan ja palvelusajan perusteella vastausten keskiarvoissa ei ole merkitseviä eroja.

Yhteenveto

Poliisin yhteiskunnallisen vastuun muodostuminen ilmenee seuraavasta kuvasta.



Kuva 24. Yhteiskunnallinen vastuu

Kuvasta nähdään, että poliisin säädetty rooli saa keskeisimmän merkityksen, mikä ilmeni jo poliisin julkista vastuuta rajaavien tekijöiden tärkeysjärjestystä koskevissa arvioinneissa. Kuvasta myös nähdään, että kansalaisten odotusten välittyminen poliisin toimintaan ei toteudu riittävästi

⁵⁸⁹ $F = 0.64$; vapausasteet: 4 ja 687; $p = 0.63649$.

⁵⁹⁰ $F = 2.42$; vapausasteet: 4 ja 673; $p = 0.04704$.

eduskunnan ja hallituksen kautta. Sitä vastoin kansalaisten tahto toteutuu poliisin linjauksissa ja käytännön toiminnassa pitkälti poliisimiehen harkintavallan ja vastuuntunnon kautta. Lopulta kansalaisten valtuutus poliisin toiminnalle toteutuu vasta käytännössä. Tätä ei kuitenkaan välttämättä pidetä ensisijaisena tavoitteena, koska poliittisella ohjauksella ja poliisihallinnon omilla linjauksilla oletettavasti toivottaisiin olevan enemmän vaikutusta, kuten on käynyt ilmi kaikissa läpikäydyissä kysymyksissä ja väitteissä.

Poliisin yhteiskunnallista vastuuta mittaavissa muuttujissa tiivistyy käsitys poliisin legitimitetin peruslähtökohdista.

4.6 Poliisin julkisen vastuun ydinalueiden etsintä

4.6.1 Havaintoaineiston tiivistäminen

Tähän saakka on operoitu mitatuilla muuttujilla. Samasta tutkimuskohteesta on tehty monia mittauksia ja niiden perusteella on saatu kattava käsitys poliisin julkisen vastuun perusulottuvuuksista. Monilla eri muuttujilla mitattu informaatio on syytä tiivistää yksinkertaisempaan ja yhtenäisempään muotoon eksploratiivisen faktorianalyysin avulla.

Tutkimuksen teoria puolsi kuuden faktorin ratkaisua. Rotaation perusteella⁵⁹¹ tulkittavaksi otettiin viisi faktoria, jotka nimettiin muuttujien korkeimpien latausten perusteella eli niiden muuttujien perusteella, jotka korreloivat voimakkaimmin faktorin kanssa. Näiden kärkimuuttujien lisäksi faktorien nimeämiseen ja la niiden luonteen kuvaamiseen vaikutti faktorin koko rakenne. Kuhunkin faktoriin otettiin muuttujat, joiden lataus on yli 0.30. Faktorit selittävät muuttujien yhteisvaihtelusta 27.6 prosenttia. Rotatoidut faktorit nimettiin seuraavasti:

1. Poliisin vastuuketjun toimivuus;
2. Tulostavuuksien merkittävyys;
3. Poliisin julkinen vastuu hyveinä;
4. Professionaalisen vastuun ensisijaisuus;
5. Poliisin legitimitetin toteutuminen.

Kunkin faktorin latausrakenne käydään läpi ja tutkimista jatketaan muodostamalla erikseen jokaiselle faktorille kärkimuuttujien keskiarvomutuja. Muodostetuilla keskiarvoilla voidaan saada selville esimerkiksi se, millä organisaatiotasolla poliisin vastuuketjua pidetään toimivimpana, missä henkilöstöryhmässä poliisin tulostavuuksien koetaan merkittävimpänä, missä ikäryhmässä poliisin vastuullisuutta hyveinä pidetään merkityksellisimpänä, kumpi sukupuoli pitää professionaalisen vastuun ensisijaisuutta merkityksellisempänä tai miten palvelusaika vaikuttaa henkilökohtaisten arvojen merkitykseen tai miten merkittävänä tekijänä poliisin legitimitettiä pidetään eri henkilöstöryhmissä.

⁵⁹¹ Faktorointimenetelmänä oli pääakseliratkaisu ja rotatoinnissa varimax-rotaatio.

4.6.2 Poliisin vastuuketjun toimivuus

Ensimmäinen faktori kuvaa poliisin vastuuketjun toimivuutta. Faktori näyttää seuraavalta:

FAKTORI 1: POLIISIN VASTUUKETJUN TOIMIVUUS	
Muuttujat, joiden lataus faktorilla on yli 0.30:	Lataus
1. Poliisin ylijohdon vastuu poliisitoimen määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu nykyisellään hyvin (vastuurakenne 2).	0.6290
2. Poliisin lääninjohdon vastuu läänikohtaisista määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu nykyisellään hyvin (vastuurakenne 3).	0.6230
3. Poliisilaitosten määräraha-kehyykset ja tulostavoitteet vastaavat hyvin toisiinsa (toiminnallinen ja taloudellinen vastuu 5).	0.6040
4. Poliisin toiminnalliset tavoitteet ja määräraha-kehyykset yhdistyvät hyvin poliisin valtakunnallisessa tulossuunnitelmassa (toiminnallinen ja taloudellinen vastuu 3).	0.6030
5. Poliisin vuosittainen määräraha-kehitys valtion talousarviossa noudattaa pitkälti poliisin toiminnallisia tarpeita (toiminnallinen ja taloudellinen vastuu 2).	0.5750
6. Poliisin ohjausjärjestelmän nykyinen perusrakenne (ylijohto ↔ lääni ↔ paikallispoliisi sekä ylijohdo ↔ HPL, valtakunnallinen yksikkö ↔ aluetaso) on hyvin toimiva (vastuurakenne 1).	0.5380
7. Poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisissa yksiköissä pystytään sovittamaan hyvin yhteen valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet (toimintapoliittinen vastuu 4).	0.5130
8. Poliisin valtakunnalliset tavoitteet pystytään asettamaan hyvin sisäasiainministeriössä (poliisin ylijohdo laajemmassa yhteydessä) (toimintapoliittinen vastuu 2).	0.5110
9. Poliisin toiminta sopeutuu vuosittain hyvin valtion talousarviossa annettuun määräraha-kehyykseen (toiminnallinen ja taloudellinen vastuu 1).	0.5090
10. Poliisin määrärahojen ohjautuminen läänien kautta poliisilaitoksille tapahtuu tasapuolisesti yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti (toiminnallinen ja taloudellinen vastuu 4).	0.4760
11. Käytännön tilanteissa pystytään hyvin toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti (toimintapoliittinen vastuu 6).	0.4550
12. Poliisilaitos ja valtakunnallinen yksikkö pystyy nykyisellään vastaamaan riittävän itsenäisesti määrärahoistaan ja omien tulostavoitteiden saavuttamisesta (vastuurakenne 4).	0.4410
13. Poliittisen päätöksentekijän tahto toteutuu hyvin poliisin valtakunnallisissa tavoitteissa (toimintapoliittinen vastuu 1).	0.3750
14. Kansalaisten odotukset välittyvät poliisin toimintaan riittävästi eduskunnan ja hallituksen kautta (yhteiskunnallinen vastuu 4).	0.3360
15. Käytännössä poliisin määrärahat ja tulostavoitteet yhdistyvät automaattisesti toiminnan kautta (toiminnallinen ja taloudellinen vastuu 6).	0.3130
OMINAISARVO (Rotatoitujen faktorilatausten neliöiden summa)	4.232

Poliisin vastuuketjun peruslogiikka ilmenee ensimmäisen faktorin kuudesta kärkeimmuuttujasta. Taulukossa kunkin muuttujan lopussa on sulussa kysymysosion nimi ja kysymyksen numero. Kuudesta ensimmäisestä muuttujasta kolme on poliisihallinnon vastuurakennetta ja kolme toiminnallista

ja taloudellista vastuuta koskevaa väitettä. Kolmen ensimmäisen muuttujan perusteella perusajatus on siinä, että poliisin ylijohdon vastuu poliisitoimen määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta (1) ja poliisin lääninjohdon vastuu läänikohtaisista määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta (2) voi toteutua ainoastaan silloin, kun poliisilaitosten määräraha-kehukset ja tulostavoitteet vastaavat hyvin toisiaan (3).

Vastuuketjun peruslogiikkaa jatkuu kolmessa seuraavassa muuttujassa. Jotta poliisin ylijohdo ja poliisin lääninjohdot voisivat vastuuketjun mukaisessa järjestyksessä ottaa vastuuta siitä, että poliisilaitosten määräraha-kehukset ja tulostavoitteet vastaavat hyvin toisiaan edellyttäisi tämä kahta tärkeätä seikkaa. Ensiksikin poliisin toiminnalliset tavoitteet ja määrärahat olisi pystyttävä yhdistämään hyvin poliisin valtakunnallisessa tulossuunnitelmassa (4) ja toiseksi poliisin vuosittaisen määräraha-kehuksen valtion talousarviossa tulisi noudattaa pitkälti poliisin toiminnallisia tarpeita (5). Vasta kaiken tämän jälkeen voitaisiin olettaa poliisin ohjausjärjestelmän nykyisen perusrakenteen olevan hyvin toimiva (6). Faktorin kuuden kärkimuuttujan perusteella huomio kohdistuu poliisihallinnon kolmitasoiseen vastuurakenteeseen sekä toiminnalliseen ja taloudelliseen vastuuseen.

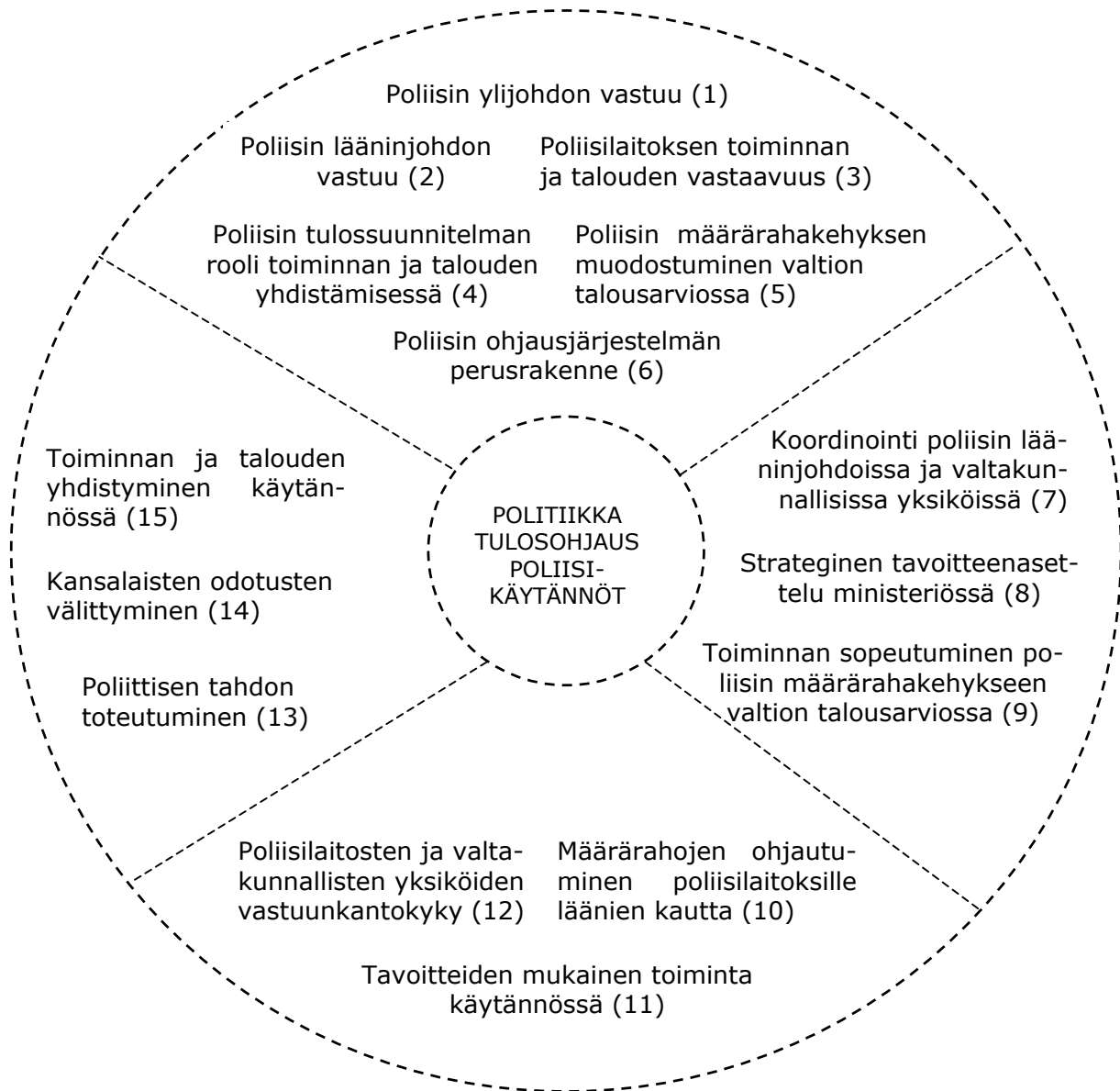
Perusrakenne ei ole kuitenkaan vielä riittävä edellytys poliisin vastuuketjun toimivuudelle. Kun tarkasteluun otetaan faktorin seuraavat kolme muuttujaa huomataan, että niiden painopiste on sisällöllisissä kysymyksissä. Ensiksikin poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisissa yksiköissä olisi pystyttävä sovittamaan hyvin yhteen valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet (7). Tämä edellyttäisi, että poliisin valtakunnalliset tavoitteet olisi pystytty asettamaan poliisin ylijohdo laajemmassa yhteydessä sisäasiainministeriössä (8) niin, että poliisin toiminta voi sopeutua vuosittain hyvin valtion talousarviossa annettuun määräraha-kehukseen (9).

Seuraavassa kolmessa muuttujassa mennään poliisin toimintapoliittisten linjausten ja käytännön vastaavuuden ongelmaan. Kun poliisin valtakunnallinen strateginen tavoitteenasettelu ja valtion talousarviossa vahvistettu määräraha-kehys olisivat tasapainossa, tulisi poliisin määrärahojen ohjautua läänien kautta tasapuolisesti poliisilaitoksille yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti (10). Toimintapoliittisten linjausten pitäisi kuitenkin olla siinä määrin konkreettisia ja määräraha-kehysten vastaavasti riittäviä, että käytännön tilanteissa pystyttäisiin toimimaan hyvin asetettujen tavoitteiden mukaisesti (11). Vasta tämä takaisi sen, että kukin poliisilaitos ja valtakunnallinen yksikkö pystyisi nykyisellään vastaamaan riittävän itsenäisesti määrärahoistaan ja omien tulostavoitteiden saavuttamisesta (12).

Kun katsotaan kolmea viimeistä muuttujaa, jotka saivat yli 0.30 latauksen laajentuu käsitys poliisin vastuuketjusta ja sen toimivuuden edellytyksistä. Poliittisen päätöksentekijän tahdon toteutuminen poliisin valtakunnallisissa tavoitteissa (13) ei ole yksisuuntainen politiikan muodostusprosessi, vaan

edellyttää kansalaisten odotusten välittymistä poliisin toimintaan riittävästi eduskunnan ja hallituksen kautta (14). Poliittisen tahdonmuodostuksen pitäisi kuitenkin noudattaa kansalaisten todellisia odotuksia, koska käytännössä poliisin määrärahat ja tulostavoitteet joka tapauksessa yhdistyvät automaattisesti toiminnan kautta (15). Poliisi vastaa kansalaisten odotuksiin siinä laajuudessa, johon sillä on todellisia edellytyksiä.

Seuraavassa kuvassa esitetään poliisin vastuuketjun toimivuutta kuvaavan faktorin muuttujien sijainti ja suhde toisiinsa.



Kuva 25. Poliisin vastuuketjun muodostuminen

Poliisin vastuuketjun toimivuutta kuvaavan faktorin latausrakenteesta ja edellä olevasta kuvasta voidaan nähdä neljä lohkoa, joiden tulisi olla vuorovaikutuksessa toisiinsa.

1. Ylälohkossa korostuu poliisin ohjausjärjestelmän perusrakenne ja sen mukainen vastuurakenne sekä toiminnallisen ja taloudellisen vastuun yhdistäminen yhtäällä valtion talousarviossa ja toisaalla poliisin tulosuunnitelmassa.
2. Oikeanpuoleisessa lohkossa näkyy se, että poliisin toiminta tulisi pystyä sovittamaan valtion talousarviossa annettuun määrärahakehukseen poliisin ohjausjärjestelmän perusrakenteen mukaisen strategisen ohjauksen keinoin.
3. Alalohkossa puolestaan korostuu poliisin toimintapoliittisten linjausten ja käytännön vaatimusten yhteensovittamisen tarve.
4. Vasemmanpuoleisessa lohkossa korostuu poliittisen ohjauksen, kansalaisten odotusten ja poliisitoiminnan vastaavuuden ongelma.

Kysymys on lopulta valtion talousarviossa konkretisoituvan politiikan, poliisin tulosohtausjärjestelmän ja poliisikäytäntöjen kolmiulotteisuudesta (sisin ympyrä kuvassa), mikä voidaan muuntaa määrärahojen ja tulostavoitteiden yhteensopivuuden ja lopulta toiminnallisen ja taloudellisen vastuun ongelmaksi. Siksi kokonaisvastuu poliisitoiminnassa onnistumisesta ja määrärahojen käytöstä on erityisen ongelmallinen kysymys. Tämä ilmenee myöskin siinä, että tulosityksikkömallin (vastuurakennetta koskeva väite 5) ja yhtymämallin (vastuurakennetta koskeva väite 6) keskinäistä paremmuutta mittaavat muuttujat jäivät alhaisen latauksen (0.27 ja 0.16; kommunaliteet 0.13 ja 0.04) vuoksi pois faktorista. Omana ulottuvuutenaan tämä kuitenkin korostaa kokonaisvastuun ongelman tuntemattomuutta poliisihallinnossa.

Faktorin latausrakenne heijastaa monisyisellä tavalla poliisin vastuuketjun toimivuuteen liittyviä kysymyksiä. Vastuuketjun toimivuus ei ole pelkästään muodollisen ohjausjärjestelmän rakenteellinen ongelma, vaan yhtä lailla ohjausprosessin sisältöön liittyvä laadullinen kysymys. Muodollinen poliisin vastuuketju, jossa valtion talousarviossa vahvistetun poliisin toimintamenokehyyksen ja talousarvion tekstisisällöstä ilmenevien poliisin keskeisten tulostavoitteiden oletetaan olevan yhteneviä poliisin tulosuunnitelmassa määriteltyjen yhteisten strategioiden kanssa ja edelleen viety tulossopimuksin poliisin tulosohtausprosessissa läänien ja valtakunnallisten yksiköiden kautta operatiiviselle tasolle käytännön toimiksi näkyy kaikkienensa ensimmäisen faktorin latausrakenteesta. Lopulta tilanne pitäisi vastuun toteutumisen kannalta olla se, että kukin taho vastaa siitä, mistä on sovittu vastattavaksi. Tämä kuitenkin edellyttäisi sitä, että tulosvastuu on pystytty osoittamaan riittävän yksiselitteisesti määrärahojen ja tulostavoitteiden yhdistelmänä. Päämäärien tulisi olla selviä ja niihin pääsemiseksi perustettujen tulostavoitteiden testattuja sekä tarvittavien keinojen tunnettuja. Strategisessa mielessä tällaiseen ideaalitilaan on kuitenkin mahdotonta päästä, mutta olennaista onkin se, että tunnistetaan näiden keskeisten elementtien olemassaolo. Kun poliisin vastuuketjua tar-

kastellaan mielen vektoreina voidaan päästä lähemmäksi mahdollista todellisuutta.

Periaatteessa poliisin ohjausjärjestelmä ja sen mukainen vastuuketju on hyvin yksiselitteinen ja hierarkkisen vastuumallin mukainen, mutta käytännössä sen monimutkaisuus näkyy nimenomaan siinä, että ensimmäisen faktorin latausrakenne on juuri syntyneen kaltainen. Tulkinnassa on eri muuttujien välisten assosiaatioiden synnyttäminä johdettavissa monia kausaalisuhteita. Poliisin vastuuketjussa, jota on mitattu monilla muuttujilla ja edelleen faktorianalyysin tuloksena päädytty syntyneeseen latausrakenteeseen on oletettavasti selväpiirteisiä ongelmakohtia, joihin tulisi kiinnittää huomiota.

Tehtyä analyysiä voidaan jatkaa faktorin pistemäärien keskiarvojen tilastollisen merkitsevyyden ja käytännön merkittävyyden analysoinnilla. Seuraavassa poliisin vastuuketjua kuvaavan faktorin keskiarvot esitetään organisaatitasoittain, maantieteellisen sijainnin perusteella, henkilöstöryhmittäin, ikäryhmittäin sekä sukupuolen ja palvelusajan mukaan.

Alaviitteinä esitetään yksisuuntaisen varianssianalyysin F-arvo, vapausasteet ja p-arvo.

Poliisin vastuuketjun toimivuus taustamuuttujittain

Organisaatitasoittain faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁵⁹². Kunkin organisaatitason sama keskiarvo kuvaa sitä, miten tyytyväisiä kyseisellä taholla ollaan poliisin vastuuketjun toimivuuteen.

Taulukko 11. Vastuuketjun toimivuus organisaatitasoittain

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Poliisin ylijohdo	2.05	0.37	43
Poliisin lääninjohdot	2.26	0.42	25
Poliisin valtakunnalliset yksiköt sekä poliisioppilaitokset	2.06	0.36	44
Valtakunnallisten yksiköiden aluetaso	2.01	0.36	50
Paikallispoliisi	1.91	0.41	531
Yhteensä	1.95	0.41	693

Kaikkein tyytyväisimpiä poliisin vastuuketjun toimivuuteen ollaan poliisin lääninjohdoissa ja tyytymättömmimpiä paikallispoliisissa. Kaikkiaan voidaan havaita, että poliisihallinnossa ei olla erityisen tyytyväisiä poliisin vastuuketjun toimivuuteen, mikä ilmeni jo muuttujakohtaisten vastausten keskiarvojen perusteella tehdyistä analyyseistä.

⁵⁹² F = 7.33; vapausasteet: 4 ja 688; p = 0.00001.

Kun faktorin organisaatioulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä, mihin seikkoihin huomion tulisi kohdistua pyrittäessä löytämään poliisin vastuuketjun ongelmakohtia. Seuraavien muuttujien keskiarvoissa oli tilastollisia merkitsevyyseroja:

- Poliisin lääninjohdon vastuu läänikohtaisista määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu nykyisellään hyvin (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisilaitosten määräraha-kehitykset ja tulostavoitteet vastaavat hyvin toisiaan (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin ohjausjärjestelmän nykyinen perusrakenne (ylijohto \leftrightarrow lääni \leftrightarrow paikallispoliisi sekä ylijohto \leftrightarrow HPL, valtakunnallinen yksikkö \leftrightarrow aluetaso) on hyvin toimiva (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisissa yksiköissä pystytään sovittamaan hyvin yhteen valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin määrärahojen ohjautuminen läänien kautta poliisilaitoksille tapahtuu tasapuolisesti yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisilaitos ja valtakunnallinen yksikkö pystyy nykyisellään vastaamaan riittävän itsenäisesti määrärahoistaan ja omien tulostavoitteiden saavuttamisesta (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin ylijohtoon vastuu poliisitoimen määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu nykyisellään hyvin (merkitsevä ero).
- Poliisin valtakunnalliset tavoitteet pystytään asettamaan hyvin sisäasiainministeriössä (poliisin ylijohtoa laajemmassa yhteydessä) (merkitsevä ero).
- Kokonaisvastuu poliisitoiminnassa onnistumisesta ja määrärahojen käytöstä toteutuu parhaiten jaetun vastuun periaatteella. Kukin poliisin taso ja yksikkö vastaa vain omasta osuudestaan (tulosityksikkömalli) (oireellinen ero).

Kun faktorikohtaisia keskiarvoja ja muuttujakohtaisia keskiarvoja on tarkasteltu organisaatiotasoin voidaan poliisin vastuuketjun toimivuuteen liittyen tehdä kolme käytännön merkittävyyttä kuvaavaa havaintoa:

1. Poliisin lääninjohdon ja poliisilaitoksen välisen ohjaussuhteen tulisi painottua sisältökysymyksiin koskien määräraha-kehitysten ja tulostavoitteiden vastaavuutta sekä määrärahojen tasapuolista ohjautumista poliisilaitoksille;
2. Poliisin ohjausjärjestelmän perusrakenteen mahdollistama yhteistyö poliisin lääninjohtojen ja valtakunnallisten yksiköiden välillä tulisi painottua poliisin valtakunnallisten tavoitteiden ja alueellisten erityispiirteiden yhteensovittamiseen; ja
3. Poliisilaitoksen ja poliisin valtakunnallisen yksikön itsenäisen vastuunkannon edellytysten parantamisessa tulisi edellä olevien sisältökysymysten lisäksi keskittyä myös rakenteellisiin uudistuksiin.

Sijainnin perusteella faktorin keskiarvoissa on myös tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁵⁹³. Seuraavasta taulukosta voidaan nähdä, miten tyytyväisyys poliisin vastuuketjun toimivuuteen vaihtelee eri puolilla maata.

⁵⁹³ F = 5.38; vapausasteet: 5 ja 677; p = 0.00007.

Taulukko 12. Vastuuketjun toimivuus sijainnin perusteella

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Etelä-Suomen lääni	1.90	0.40	225
Länsi-Suomen lääni	1.90	0.42	180
Itä-Suomen lääni	1.98	0.44	91
Oulun lääni	2.13	0.39	60
Lapin lääni	1.78	0.29	34
Helsinki	2.03	0.39	93
Yhteensä	1.94	0.41	683

Poliisin vastuuketjun toimivuuteen ollaan tyytyväisimpiä Oulun läänissä, Helsingissä ja Itä-Suomen läänissä ja selvästi tyytymättömmimpiä Lapin läänissä. Kun faktorin sijaintiulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä, mihin seikkoihin huomion tulisi kohdistua. Seuraavien muuttujien keskiarvoissa oli tilastollisia merkitsevyyseroja:

- Poliisin lääninjohdon vastuu läänikohtaisista määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu nykyisellään hyvin (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisilaitosten määräraha-kehitykset ja tulostavoitteet vastaavat hyvin toisiaan (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisilaitos ja valtakunnallinen yksikkö pystyy nykyisellään vastaamaan riittävän itsenäisesti määrärahoistaan ja omien tulostavoitteiden saavuttamisesta (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin ylijohdon vastuu poliisitoimen määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu nykyisellään hyvin (melkein merkitsevä ero).
- Poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisissa yksiköissä pystytään sovittamaan hyvin yhteen valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet (melkein merkitsevä ero).
- Poliisin valtakunnalliset tavoitteet pystytään asettamaan hyvin sisäasiainministeriössä (poliisin ylijohtoa laajemmassa yhteydessä) (melkein merkitsevä ero).
- Poliisin määrärahojen ohjautuminen läänien kautta poliisilaitoksille tapahtuu tasapuolisesti yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti (melkein merkitsevä ero).
- Poliittisen päätöksentekijän tahto toteutuu hyvin poliisin valtakunnallisissa tavoitteissa (melkein merkitsevä ero).
- Käytännössä poliisin määrärahat ja tulostavoitteet yhdistyvät automaattisesti toiminnan kautta (melkein merkitsevä ero).
- Poliisin toiminnalliset tavoitteet ja määräraha-kehitykset yhdistyvät hyvin poliisin valtakunnallisessa tulossuunnitelmassa (oireellinen ero).

Sijainnin perusteella päähuomio kiinnittyy poliisin lääninjohdon ja poliisilaitoksen väliseen suhteeseen. Merkille pantavaa tässä kohden on se, että poliisin ohjausjärjestelmän perusrakenteen toimivuuden suhteen ei keskiarvoissa ole sijainnin perusteella merkitsevyyseroja. Sitä vastoin uusina piirteinä tulevat esille poliittisen päätöksentekijän tahdon huomioon ottaminen ja sen huomioiminen, että käytännössä poliisin määrärahat yhdistyvät automaattisesti toiminnan kautta siten, että toiminta sopeutuu annettuihin määräraha-kehityksiin. Samoin poliisin tulossuunnitelmaan koh-

distuu erityistä huomiota. Muutoin faktorin taustalla olevien muuttujien merkitsevyyserot noudattavat samaa linjaa kuin organisaatiotasoin, mutta merkitsevyyserot eivät kuitenkaan ole yhtä voimakkaita.

Henkilöstöryhmittäin faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁵⁹⁴. Seuraavasta taulukosta nähdään miten tyytyväisiä poliisin vastuuketjun toimivuuteen ollaan eri henkilöstöryhmissä.

Taulukko 13. Vastuuketjun toimivuus henkilöstöryhmittäin

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Johto	2.03	0.42	100
Poliisipäällystö	2.04	0.43	77
Poliisialipäällystö	1.93	0.38	160
Poliisimiehistö	1.87	0.41	250
Muu henkilöstö	2.01	0.39	93
Yhteensä	1.95	0.41	680

Poliisin vastuuketjun toimivuuteen ovat tyytyväisimpiä poliisipäällystö, johto ja muu henkilöstö. Sen sijaan poliisimiehistö ja poliisialipäällystö ovat muita henkilöstöryhmiä tyytymättömämpiä vastuuketjun toimivuuteen. Kun faktorin henkilöstöulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä, mihin seikkoihin huomion tulisi kohdistua. Seuraavien muuttujien keskiarvoissa oli tilastollisia merkitsevyyseroja:

- Poliisin lääninjohdon vastuu läänikohtaisista määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu nykyisellään hyvin (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin toiminta sopeutuu vuosittain hyvin valtion talousarviossa annettuun määräraha-kehkeykseen (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin määrärahojen ohjautuminen läänien kautta poliisilaitoksille tapahtuu tasapuolisesti yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin ylijohdon vastuu poliisitoimen määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu nykyisellään hyvin (merkitsevä ero).
- Poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisissa yksiköissä pystytään sovittamaan hyvin yhteen valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet (merkitsevä ero).
- Poliisin ohjausjärjestelmän nykyisen perusrakenteen on hyvin toimiva (erittäin merkitseviä ero).

Katsottaessa poliisin vastuuketjun toimivuutta henkilöstöryhmittäin kohdistuu päähuomio kahteen käytännön merkittävyyttä korostavaan seikkaan:

1. Poliisin lääninjohdon vastuuseen läänikohtaisista määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta; ja
2. Poliisin määräraha-kehkeyksen riittävyyteen valtion talousarviossa ja edelleen määrärahojen ohjautumiseen poliisilaitoksille.

⁵⁹⁴ F = 5.42; vapausasteet: 4 ja 675; p = 0.00027.

Ikäryhmittäin faktorin keskiarvoissa on myöskin tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁵⁹⁵.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten tyytyväisiä poliisin vastuuketjun toimivuuteen ollaan eri ikäryhmissä.

Taulukko 14. Vastuuketjun toimivuus ikäryhmittäin

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Alle 25 vuotta	2.12	0.24	18
26-34 vuotta	1.88	0.41	134
35-44 vuotta	1.88	0.41	183
45-54 vuotta	2.00	0.41	278
Yli 55 vuotta	2.00	0.38	94
Yhteensä	1.95	0.41	707

Poliisin vastuuketjun toimivuuteen ollaan tyytyväisimpiä nuorimmassa ja kahdessa vanhimmassa ikäryhmässä ja tyytymättömiä 26-34 vuotiaiden ja 35-44 vuotiaiden ikäryhmissä.

Kun faktorin ikäryhmäulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä, mihin seikkoihin huomion tulisi kohdistua. Seuraavien muuttujien keskiarvoissa oli tilastollisesti merkitseviä eroja:

- Poliisin lääninjohdon vastuu läänikohtaisista määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu nykyisellään hyvin (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin toiminta sopeutuu vuosittain hyvin valtion talousarviossa annettuun määräraha-kehkeykseen (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin määrärahojen ohjautuminen läänien kautta poliisilaitoksille tapahtuu tasapuolisesti yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisissa yksiköissä pystytään sovittamaan hyvin yhteen valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet (merkitsevä ero).
- Poliisin ohjausjärjestelmän nykyinen perusrakenne on hyvin toimiva (melkein merkitsevä ero).

Ikäryhmittäin faktorin keskiarvojen perusteella päähuomio kohdistuu samoihin seikkoihin kuin henkilöstöryhmittäin katsottuna.

Sukupuolen mukaan faktorin keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja⁵⁹⁶.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten tyytyväisiä poliisin vastuuketjun toimivuuteen ollaan sukupuolen mukaan.

⁵⁹⁵ F = 4.74; vapausasteet: 4 ja 702; p = 0.00089.

⁵⁹⁶ F = 0.08; vapausasteet: 1 ja 697; p = 0.77678.

Taulukko 15. Vastuuketjun toimivuus sukupuolen mukaan

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Nainen	1.96	0.40	101
Mies	1.94	0.41	598
Yhteensä	1.95	0.40	699

Naiset ovat hieman tyytyväisempiä poliisin vastuuketjun toimivuuteen kuin miehet. Kun faktorin sukupuoliulottuvuutta katsotaan muuttujakoh- taisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdään mihin seikkoihin huomion tulisi kohdistua. Tilastollisia merkitsevyyseroja oli seuraavien muuttujien kohdalla:

- Poliisin ylijohdon vastuu poliisitoimen määrärahoista ja tulostavoitteiden saavutta- misesta toteutuu nykyisellään hyvin (melkein merkitsevä ero).
- Poliisin valtakunnalliset tavoitteet pystytään asettamaan hyvin sisäasiainministeri- össä (poliisin ylijohtoa laajemmassa yhteydessä) (oireellinen ero).
- Käytännössä poliisin määrärahat ja tulostavoitteet yhdistyvät automaattisesti toi- minnan kautta (oireellinen ero).

Naiset uskovat miehiä enemmän poliisin ylijohdon vastuun toteutumiseen ja siihen, että poliisin valtakunnalliset tavoitteet pystytään asettamaan hyvin ministeriössä. Sen sijaan naiset ovat miehiä epäilevämpiä sen suh- teen, että poliisin määrärahat yhdistyisivät automaattisesti toiminnan kautta.

Poliisin vastuuketjun toimivuuden kannalta tämä on tulkittavissa siten, että naiset luottavat enemmän kuin miehet poliisin ylijohdon ja sisäasi- ainministeriön asemaan poliisin strategisessa ohjauksessa, mutta korosta- vat kuitenkin enemmän sisällöllisiä kysymyksiä. Tämä puolestaan vahvis- taa sitä yleisempää näkemystä, että strategiat ja käytäntö eivät täysin kohtaa toisiaan.

Palvelusvuosien perusteella faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti melkein merkitseviä eroja⁵⁹⁷. Seuraavasta taulukosta nähdään miten tyytyväisiä poliisin vastuuketjun toimivuuteen ollaan palvelusajan perusteella.

Taulukko 16. Vastuuketjun toimivuus palvelusvuosittain

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Alle 2 vuotta	2.03	0.31	30
3 - 5 vuotta	1.97	0.35	51
6-10 vuotta	1.89	0.40	66
11-20 vuotta	1.90	0.43	199
21-29 vuotta	1.92	0.41	232
Yli 30 vuotta	2.04	0.39	122
Yhteensä	1.94	0.41	700

⁵⁹⁷ F = 2.63; vapausasteet: 5 ja 694; p = 0.02308.

Poliisin vastuuketjun toimivuuteen ovat tyytyväisimpiä alle kaksi vuotta ja yli 30 vuotta palvelleet ja tyytymättömiä 6-10 vuotta palvelleet. Kun faktorin palvelusaikaulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdään mihin seikkoihin huomion tulisi kohdistua. Tilastollisia merkitsevyyseroja oli seuraavien muuttujien kohdalla:

- Käytännön tilanteissa pystytään hyvin toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti (merkitsevä ero).
- Poliisin toiminta sopeutuu vuosittain hyvin valtion talousarviossa annettuun määräraha-kehykseen (melkein merkitsevä ero).

Palvelusvuosien perusteella useimpien poliisin vastuuketjun toimivuutta mittaavien muuttujien kohdalla ei ollut merkitsevyyseroja, kun taas sukupuolta lukuun ottamatta kaikkien muiden taustamuuttujien kohdalla oli erittäin merkitseviä eroja.

Yhteenveto faktorista. Faktorin jatkoanalyysin perusteella voidaan tehdä seuraavia käytännön merkittävyyttä korostavia havaintoja poliisin vastuuketjun toimivuuden suhteen:

1. Organisaatiotasoinen merkityksellistä on strategisen ohjaustason ja operatiivisen tason suhde erityisesti poliisin lääninjohdon ja paikallispoliisin välillä, mutta myöskin valtakunnallisten yksiköiden itsenäisen vastuunkannon kannalta katsottuna. Poliisin lääninjohdon roolin tulisi todennäköisesti painottua enemmän strategioiden sisällön kehittämiseen, koska paikallispoliisissa poliisin vastuuketjun toimivuuteen suhtaudutaan hyvin varauksellisesti.
2. Sijainnin perusteella huomio kiinnittyy samoihin asioihin, mutta lisäksi siihen havaintoon, että läänien suuri koko saattaa syventää strategisen ja operatiivisen tason välisiä käsityseroja poliisin vastuuketjun toimivuudesta.
3. Henkilöstöryhmittäin ja ikäryhmittäin merkityksellistä on myös strategisen ohjaustason ja operatiivisen tason suhde poliisin lääninjohdon ja paikallispoliisin välillä. Valtion talousarviossa annetun määräraha-kehyksen riittävydestä on henkilöstöryhmien välillä huomattavia käsityseroja, mikä samalla todistaa strategisen ja operatiivisen tason käsityseroja samoista asioista. Poliisimiehistö, joka on lähimpänä käytännön tasoa kokee määrärahojen riittämättömyyden konkreettisimmin.
4. Sukupuolen perusteella poliisin vastuuketjun toimivuudesta ei ole merkittäviä käsityseroja.
5. Palvelusvuosien perusteella poliisin vastuuketjun toimivuudesta ollaan yksimielisempiä kuin vastaavasti ikäryhmittäin tarkasteltuna. Merkit-

tävä havainto kuitenkin on se, että 6-10 vuotta palvelleiden keskuudessa tyytyväisyys on poliisin vastuuketjun toimivuuteen on huomattavasti muita alhaisempi.

Tehtyjen analyysien perusteella vahvistuu käsitys siitä, että poliisin vastuuketjun toimivuuden rakenteelliset ongelmat kulmineituvat poliisin lääninjohdon ja poliisilaitosten näkemuseroihin määrärahojen ja tulostavoitteiden vastaavuudesta ja koko poliisihallinnon henkilötasolla suuriin näkemuseroihin yhtäällä valtion talousarviossa annetun poliisitoimen määrärahaehyksen muodostumisesta ja toisaalla poliisin määrärahojen tasapuolisesta jakaantumisesta poliisiorganisaation sisällä.

Faktorin jatkoanalyysi osoittaa melko yksiselitteisesti, että poliisin vastuuketjun eri elementtien keskinäisestä tärkeysjärjestyksestä ja merkittävyydestä on huomattavia näkemuseroja strategisen ohjaustason ja operatiivisen käytännön tason välillä.

4.6.3 Tulostavastuun merkittävyys

Toinen faktori sisältää poliisin tulostavastuun kolme keskeistä elementtiä, joiden kautta tarkasteltuna kuvaava nimi faktorille on "tulostavastuun merkittävyys". Seuraavassa taulukossa kunkin muuttujan lopussa on suluissa kysymyksen ja kysymyksen numero.

FAKTORI 2: TULOSTAVASTUUN MERKITTÄVYYS	
Muuttujat, joiden lataus faktorilla on yli 0.30:	Lataus
1. Tulostavastuun suunnittelu kattaa koko poliisitoiminnan (osio 1: tekijä 7).	0.76100
2. Tulostavastuun suunnittelu käydään koko henkilöstöä koskien (osio 1: tekijä 8).	0.75800
3. Poliisin tulostavastuun perustuu nykyisiin johtosuhteisiin (osio 1: tekijä 9).	0.56300
OMINAISARVO (Rotatoitujen faktorilatausten neliöiden summa)	1.919

Tulostavastuun suunnittelua voidaan pitää olennaisimpana edellytyksenä koko tulostavastuun toimivuuden ja edelleen määriteltävissä olevan tulostavastuun merkittävyyden kannalta. Jotta tulostavastuun suunnittelu kattaisi koko poliisitoiminnan tulostavastuun suunnittelun piiriin kuulua poliisin strategioiden muodostaminen, tulostavastuun sisällön määrittely ja niiden toimeenpanon suunnittelu sekä tulostavastuun suunnittelusta riippuen keinovalikoiman arviointi. Poliisin tulostavastuun suunnittelun tulisi perustua laajaan tulostavastuun suunnittelyyn, jossa sisällöllisenä lähtökohtana on strategioiden, tuloksen ja tavoitteen yhdistäminen. Puhuminen tulostavastuun suunnittelusta erillisenä tulostavastuun suunnitteluna ja niiden toteutumisen arviointina viittaisi mekanistiseen tulostavastuun suunnittelyyn, jossa vaarana on tulostavastuun suunnittelun jääminen irralleen strategisesta perustastaan ja päämäärähaikuisesta tarkoituksestaan.

Kysymys siitä, kattaako tulostavastuun suunnittelu koko poliisitoiminnan on hyvin merkityksellinen. Mikäli tulostavastuun suunnittelu ei kattaisi koko poliisitoimintaa tarkoittaisi se sitä, että tulostavastuun suunnittelu on rinnakkainen ohjausjärjestelmä. Tulostavastuun pitäisi kohdistua ainoastaan tulostavastuun suunnittelun

piirissä oleviin asioihin. Samoin organisaatiotasojen välisissä tulossopimuksissa pitäisi pystyä selvästi rajautumaan tulossuunnittelun piiriin kuuluviin asioihin. Tämä ei kuitenkaan tuntuisi todelliselta, vaikka täyttä selvyyttä ei olekaan siitä, onko keskeisten tulostavoitteiden, avainprosessien tai jonkin muun vastaavasti ilmaistun tavoitteen, toimintalohkon tai linjauksen takana kokonaisvaltaisempi tehtäväanalyysi. Toisin sanoen, onko tulostavoitteet laadittu sisällöllisesti sellaisiksi, että ne voidaan palauttaa kokonaisuudeksi vai edustavatko tulostavoitteet vain osaa koko poliisitoiminnasta.

Esimerkiksi poliisin toimintavalmiusaika on yhtäältä selkeä, mutta toisaalta hyvin laaja poliisin hälytystehtävien tai poliisiavun kysynnän ja tarjonnan kokonaisuutta ilmaiseva tulostavoite. Kohtuullisen toimintavalmiusajan saavuttaminen ei kuitenkaan vielä kerro sitä, miten mahdollisen poliisiavun antamisessa onnistuttiin tai minkälaisiin pitempikestoisiin vaikutuksiin häiriötapauksen tai väkivaltatilanteen ratkaisussa mahdollisesti päästiin. Toisaalta voidaan todeta, että esimerkiksi tietyn asuinalueen rauhoittuminen ja yleisen järjestyksen palautuminen kertoo välillisesti sen, minkälaisia vaikutuksia nopealla puuttumisella on ollut ja on vastakin. Kuitenkin voidaan kysyä, onko poliisin toimintavalmiusajan saavuttamisessa sellaisia laadullisia seikkoja, jotka selvästi ilmaisevat sen olevan nimenomaan vaikuttavuustavoite eikä niinkään suoritustavoite, kuten se mahdollisesti mielletään poliisissa. Joka tapauksessa toimintavalmiusajan asettaminen on hyvä esimerkki poliisitoiminnan kokonaisuuteen liittyvästä tulostavoitteesta, joka ei kuitenkaan vielä yksin riitä suuntaamaan toimintaa strategioiden suuntaisesti. Taustalla pitäisi olla syvällisempi analyysi nopean poliisiavun ennalta estävästä merkityksestä. Näihin seikkoihin onkin kiinnitetty huomiota lähipoliisifilosofian kehittämisessä.

Poliisitoiminta voidaan nähdä kokonaisuutena, jossa esimerkiksi vakavan huumausainerikollisuuden kasvun pysäyttämällä ja nopealla poliisiavun saannilla on strategisessa mielessä yhtymäkohtia toisiinsa. Turvallisuuden näkökulmasta kumpikaan tehtäväalue ei ole toisistaan erillisiä, vaikka niitä ohjattaisiinkin eri strategioilla. Tulossuunnittelun ensisijainen tehtävä olisiikin poliisin tehtäväkokonaisuuden hahmottaminen ja strategioiden yhdistäminen, jonka jälkeen laaja-alainen tulosmäärittely olisi vasta mahdollista.

Toinen tulosvastuun merkittävyyttä mittaava keskeinen muuttuja faktorissa on "tuloskeskustelujen käyminen koko henkilöstöä koskien". Poliisihallinnossa puhutaan vaihtelevasti tuloskeskustelujen sijasta kehityskeskusteluista tai esimies-alaiskeskusteluista. Olennaista kuitenkin on keskustelujen sisältö ja systemaattisuus. Mikäli keskusteluista kuitenkin rajataan yhteys poliisiorganisaation, poliisiyksikön tai ryhmän tavoitteisiin ja keskitytään pelkästään käskytettävän alaisen henkilökohtaisiin kehittämistarpeisiin ei voida puhua tuloskeskusteluista. Toinen seikka, mikä voi rajoittaa keskustelujen merkityksellisyyttä tulosvastuun toteutumisen kannalta on se, että esimiehen ja alaisen välillä ei sovita tulevasta tai että sopimi-

nen ei ole todellista. Riippumatta siitä, mitä nimeä keskusteluista käytetään pitäisi esimiehen ja alaisen välisessä keskustelussa olla kaksi selkeää tarkoitusta:

1. Keskustella saavutetuista tuloksista ja antaa asianosaiselle henkilölle selvärajainen mahdollisuus kommentoida tekemäänsä työtä.
2. Keskustella tulevaisuuden tavoitteista tarkoituksena hyväksyä uusia tehtäviä ja keskustella kuinka häntä voitaisiin parhaiten auttaa saamaan ne menestyksellisesti tehdyksi.⁵⁹⁸

Vaatimus siitä, että tuloskeskustelut tulisi poliisihallinnossa käydä koko henkilöstöä koskien ei kuitenkaan tarkoita etteikö myös ryhmätuloskeskusteluja tulisi hyväksyä. Ryhmätuloskeskustelujen merkitystä voidaan perustella kokonaisuusien koordinoitavalla, mikä korostuu johtamisessa sekä ryhmäkohtaisten intressien esiin tuomisessa. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka tuloskeskusteluissa olisikin kysymys esimiehen ja alaisen välisestä suhteesta tulisi asetettavien henkilökohtaisten tai ryhmäkohtaisten tulostavoitteiden perustua kollektiiviseen, yhteistä päämäärää tavoittelevaan suunnitelmaan. Kokonaisuuden kannalta tuloskeskusteluilla ei ole merkitystä mikäli jokainen organisaation jäsen ei tunne osallistuvansa yhteiseen asiaan.

Kolmas tulosvastuuta kuvaava muuttuja faktorissa on "tulosohjauksen perustuminen nykyisiin johtosuhteisiin". Tulosohjauksessa huomio kohdistuu organisaatioiden välisiin suhteisiin ja tulosjohtamisessa puolestaan enemmän tietyn organisaation tai sen yksikön sisäisiin asioihin. Tulosvastuun toteutumisen kannalta tilanne näyttäisi selvältä: tulosvastuu koskee asioita, joista on sovittu tulosneuvotteluissa organisaatiotasojen välillä ja edelleen tuloskeskusteluissa esimiehen ja alaisen välillä.

Puhuttiinpa tulosohjauksesta tai tulosjohtamisesta pitäisi kiinnostuksen kohdistua toisiinsa liittyviin asioihin. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, jos perustana ei ole kaikkien organisaation jäsenten osallisuutta tulosuunnittelussa ja jos tulosneuvotteluissa ja tuloskeskusteluissa ei käsitellä yhteiseen perustaan pohjautuvia asioita. Todellisuudessa tilanne lienee kuitenkin se, että "toinen" ei tiedä mitä "toinen" on sopinut, vaikka kummankin pitäisi toiminnallaan edistää yhteistä päämäärää tai organisaation kokonaistavoitetta.

Kysymys siitä, perustuuko poliisin tulosohjaus nykyisiin johtosuhteisiin on yhtä merkityksellinen kuin kaksi edellistäkin kysymystä. Mikäli poliisin tulosohjaus perustuu nykyisiin johtosuhteisiin tarkoittaa se sitä, että poliisin perinteinen organisaatio ja johtamisjärjestelmä olisi mukautettu perusta-

⁵⁹⁸ ... to give the person concerned a clear opportunity to comment on the work he has done, to accept fresh tasks, and to discuss how he can best be helped to complete them successfully. Fulton-report: paragraph 57, National Whitley Council 1971.

vanlaatuisella tavalla tulosajattelun vaatimuksia vastaavaksi. Oletuksena on, että poliisin tulosohejaus perustuu nykyisiin johtosuhteisiin, mikä vastuun näkökulmasta tarkoittaa käytännössä poliisin hierarkkista vastuurakennetta. Olennaiseksi kysymykseksi muodostuukin se, miksi tulosvastuu ei toteutuisi hyvin, jos poliisin ohjausjärjestelmän perusrakenne on hyvin toimiva.

Kun faktoriratkaisua katsotaan suhteessa muuttujakohtaisiin analyysihin huomataan, että "poliisin tehtävien rajaaminen palveluiksi asiakasryhmittäin" jäi latauksen (0.24) perusteella pois faktorista (kommunaliteetti 0.12). Muuttujakohtaisten keskiarvojen analysoinnin yhteydessä oli kuitenkin todettavissa, että tätä tekijää ei poliisihallinnossa pidetä kovin tärkeänä. Toinen faktorista latauksen perusteella poisjäänyt muuttuja koskee kysymystä poliisin toimivaltuuksien rajaamisesta tiukasti lailla (lataus 0.15; kommunaliteetti 0.07). Muuttujakohtaisesti oli todettavissa, että tämän tekijän tärkeys paikallispoliisissa ja poliisimiehistön keskuudessa jäi keskimääräisen tason alapuolelle. Sinänsä tämän muuttujan normatiivinen merkittävyys mitattiin korkeaksi koko poliisihallinnossa.

Havaintoaineiston perusteella näyttää siltä, että poliisin tulosvastuun toteutuminen on tosiasiallisestikin "latautunut" tulossuunnittelun, tuloskeskustelujen ja tulosohejauksen kausaalisuhteisiin. Käytännön merkittävyyden ja tulosvastuun soveltamisen kannalta on kuitenkin syytä asettaa välillä kaksi ehtoa jatkoanalyysille:

1. Tulosvastuuta ja sen toteutumista voidaan tarkastella rajattuna kysymyksenä, jolloin poliisin tulosohejausjärjestelmä ainakin käsitteellisessä mielessä olisi rinnakkainen; ja
2. Tulosvastuuta ja sen toteutumista voidaan tarkastella kokonaisuutta hahmottavana kysymyksenä, jolloin poliisissa todellisuudessa olisi ai-noastaan tulosohejausjärjestelmä.

Näihin hypoteeseihin saadaan lisävalaistusta faktorin pistemäärien keskiarvojen tilastollisen merkitsevyyden ja käytännön merkittävyyden analysoinnilla.

Tulosvastuun merkittävyys taustamuuttujittain

Organisaatiotasoitain faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁵⁹⁹.

Seuraavassa taulukossa kunkin organisaatiotason keskiarvo kuvaa sitä, miten merkityksellisenä tulosvastuuta pidetään kyseisellä taholla.

⁵⁹⁹ $F = 6.43$; vapausasteet: 4 ja 687; $p = 0.00004$.

Taulukko 17. Tulostavastuun merkittävyys organisaatiotasoiittain

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Poliisin ylijohto	3.90	0.78	43
Poliisin lääninjohto	4.15	0.81	25
Poliisin valtakunnallisten yksiköiden keskushallinto sekä poliisioppilaitokset	3.49	1.02	43
Valtakunnallisten yksiköiden aluetaso	3.43	1.01	50
Paikallispoliisi	3.38	0.96	531
Yhteensä	3.45	0.97	692

Poliisin tulostavastuuta pidetään merkityksellisimpänä poliisin lääninjohtoissa sekä poliisin ylijohtossa ja vähiten merkityksellisenä paikallispoliisissa ja poliisin valtakunnallisissa yksiköissä sekä poliisioppilaitoksissa. Kun faktorin organisaatioulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä, mihin seikkoihin huomion tulisi painottua tulostavastuun suhteen.

Organisaatiotasoiittain katsottuna muuttujien keskiarvojen merkitsevyyserot noudattivat täysin samaa järjestystä kuin faktorissakin:

- Tulossuunnittelu kattaa koko poliisitoiminnan (erittäin merkitsevä ero).
- Tuloskeskustelut käydään koko henkilöstöä koskien (merkitsevä ero).
- Poliisin tulostavojaus perustuu nykyisiin johtosuhteisiin (melkein merkitsevä ero).

Tulossuunnittelun kattavuutta pidettiin merkityksellisimpänä tekijänä poliisin lääninjohtoisissa ja poliisin ylijohtossa ja vähemmän merkityksellisenä paikallispoliisissa ja poliisin valtakunnallisissa yksiköissä sekä poliisioppilaitoksissa. Vastaava ero strategisen tason ja operatiivisen tason välillä oli tulostavojauskeskustelujen ja tulostavojauksen suhteen. Poliisin valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla tulostavojauksen perustumisesta nykyisiin johtosuhteisiin pidettiin kuitenkin merkittävämpänä tekijänä kuin valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa.

Sijainnin perusteella faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti merkitseviä eroja⁶⁰⁰. Seuraavasta taulukosta nähdään, miten merkityksellisenä tulostavastuuta pidetään maan eri osissa.

Taulukko 18. Tulostavastuun merkittävyys sijainnin mukaan

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Etelä-Suomen lääni	3.30	1.01	225
Länsi-Suomen lääni	3.38	0.93	180
Itä-Suomen lääni	3.71	0.88	91
Oulun lääni	3.56	0.99	60
Lapin lääni	3.23	1.03	33
Helsinki	3.67	0.90	93
Yhteensä	3.45	0.97	682

⁶⁰⁰ F = 4.12; vapausasteet: 5 ja 676; p = 0.00109.

Tulosvastuuta pidetään merkityksellisimpänä Itä-Suomen läänissä, Helsingissä ja Oulun läänissä ja vähemmän merkityksellisenä Lapin, Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääneissä. Kun faktorin sijaintiulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä, mihin seikkoihin huomion tulisi painottua tulosvastuun suhteen.

Sijainnin mukaan muuttujien keskiarvojen merkitsevyyserot olivat seuraavat:

- Tulossuunnittelu kattaa koko poliisitoiminnan (merkitsevä ero).
- Tuloskeskustelut käydään koko henkilöstöä koskien (merkitsevä ero).
- Poliisin tulosohjaus perustuu nykyisiin johtosuhteisiin (ei merkitsevää eroa).

Tulossuunnittelun kattavuutta pidettiin merkityksellisimpänä tekijänä Itä-Suomen ja Oulun lääneissä sekä Helsingissä ja vähemmän merkityksellisenä Lapin, Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääneissä. Tuloskeskustelujen käymisen suhteen oli vastaava ero, mutta kaikkein merkityksellisimpänä tuloskeskusteluja pidettiin Helsingissä. Tulosohjauksen nykyisiin johtosuhteisiin perustumisen merkityksellisyydestä vallitsi vastaava järjestys kuin tuloskeskustelujenkin osalta.

Henkilöstöryhmittäin faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁶⁰¹.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä tulosvastuuta pidetään eri henkilöstöryhmissä.

Taulukko 19. Tulosvastuun merkittävyys henkilöstöryhmittäin

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Johto	3.76	0.85	100
Poliisipäällystö	3.89	0.84	76
Poliisialipäällystö	3.45	0.96	160
Poliisimiehistö	3.09	1.00	249
Muu henkilöstö	3.77	0.76	93
Yhteensä	3.46	0.97	678

Poliisipäällystö, johto ja muu henkilöstö pitävät tulosvastuuta merkityksellisimpänä. Vähemmän merkityksellisenä sitä pitävät poliisimiehistö ja poliisialipäällystö. Kun faktorin henkilöstöulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä, mihin seikkoihin huomion tulisi painottua tulosvastuun suhteen.

Henkilöstöryhmittäin muuttujien keskiarvojen merkitsevyyserot olivat seuraavat:

⁶⁰¹ F = 19.57; vapausasteet: 4 ja 673; p = 0.

- Tulossuunnittelu kattaa koko poliisitoiminnan (erittäin merkitsevä ero).
- Tuloskeskustelut käydään koko henkilöstöä koskien (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin tulosohjaus perustuu nykyisiin johtosuhteisiin (erittäin merkitsevä ero).

Poliisipäällystö, johto ja muu henkilöstö pitivät tulossuunnittelun kattavuutta huomattavasti merkityksellisempänä tekijänä kuin poliisimiehistö ja poliisialipäällystö. Suurin ero tämän tekijän merkityksellisyydestä on poliisipäällystön ja poliisimiehistön välillä.

Tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien pidettiin merkityksellisimpänä poliisipäällystön, johdon ja muun henkilöstön keskuudessa. Myöskin poliisialipäällystö piti tätä tekijää hyvin merkityksellisenä. Tuloskeskustelujen merkityksellisyydestä oli suurin ero poliisipäällystön ja poliisimiehistön välillä. Poliisimiehistö arvosti tuloskeskustelujen käymisen kuitenkin huomattavasti korkeammalle kuin tulossuunnittelun kattavuuden.

Tulosohjauksen perustuminen nykyisiin johtosuhteisiin jäi kaikissa henkilöstöryhmissä vähemmän merkitykselliseksi tekijäksi tulossuunnittelun ja etenkin tuloskeskustelujen merkityksellisyyteen verrattuna. Poliisipäällystö, johto ja muu henkilöstö pitivät tätäkin tekijää huomattavasti merkityksellisempänä kuin poliisimiehistö. Suurin ero tämänkin tekijän merkityksellisyyden suhteen oli poliisipäällystön ja poliisimiehistön välillä.

Ikäryhmittäin faktorin keskiarvoissa on myöskin tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁶⁰². Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä tulosvastuuta pidetään eri ikäryhmissä.

Taulukko 20. Tulosvastuun merkittävyys ikäryhmittäin

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Alle 25 vuotta	3.16	0.57	18
26-34 vuotta	3.18	0.99	134
35-44 vuotta	3.25	0.98	182
45-54 vuotta	3.66	0.87	277
Yli 55 vuotta	3.71	1.04	94
Yhteensä	3.46	0.97	705

Tulosvastuuta pidetään merkityksellisimpänä kahdessa vanhimmassa ikäryhmässä ja vähemmän merkityksellisenä kahdessa nuoremmissa ikäryhmässä. Suurin ero tulosvastuun merkityksellisyydestä on vanhimman ja nuorimman ikäryhmän välillä.

Kun faktorin ikäryhmäulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä, mihin seikkoihin huomion tulisi painottua tulosvastuun suhteen.

⁶⁰² F = 15.69; vapausasteet: 4 ja 701; p = 0.

Ikäryhmittäin muuttujien keskiarvojen merkitsevyyserot olivat seuraavat:

- Tulossuunnittelu kattaa koko poliisitoiminnan (erittäin merkitsevä ero).
- Tuloskeskustelut käydään koko henkilöstöä koskien (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin tulosohejaus perustuu nykyisiin johtosuhteisiin (erittäin merkitsevä ero).

Tulossuunnittelun kattavuutta pidettiin huomattavasti merkityksellisempänä kahdessa vanhimmassa ikäryhmässä ja vastaavasti vähemmän merkityksellisenä kolmessa nuoremmassa ikäryhmässä. Suurin arvostusero tulossuunnittelun kattavuuden merkityksellisyydestä oli kuitenkin nuorimman ikäryhmän ja toiseksi vanhimman ikäryhmän välillä.

Tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien pidettiin kahdessa vanhimmassa ikäryhmässä huomattavasti merkityksellisempänä kuin kolmessa nuoremmassa ikäryhmässä. Merkillepantavaa on yhtäällä kahden vanhimman ikäryhmän tälle tekijälle antama erityisen suuri merkitys ja toisaalla tämän tekijän arvostuksen suoraviivainen kasvu iän myötä. Kuitenkin arvostusero tuloskeskustelujen käymisestä kahden vanhimman ikäryhmän ja nuorimman ikäryhmän välillä oli erityisen suuri.

Tulosohjauksen perustumista nykyisiin johtosuhteisiin pidettiin myöskin kahdessa vanhimmassa ikäryhmässä merkityksellisempänä tekijänä kuin kolmessa nuoremmassa ikäryhmässä. Suurin arvostusero tulosohjauksen suhteen oli kuitenkin vanhimman ikäryhmän ja toiseksi nuorimman ikäryhmän välillä. Merkillepantavaa oli se, että kaikissa ikäryhmissä tätä tekijää pidettiin vähemmän merkityksellisenä kuin tulossuunnittelun kattavuutta ja tuloskeskustelujen käymistä.

Sukupuolen mukaan faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti melkein merkitseviä eroja⁶⁰³. Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä tulostavastuuta pidetään sukupuolen mukaan.

Taulukko 21. Tulostavastuun merkittävyys sukupuolen mukaan

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Nainen	3.65	0.91	101
Mies	3.43	0.98	596
Yhteensä	3.47	0.97	697

Naiset pitävät tulostavastuuta merkityksellisempänä kuin miehet. Kun faktorin sukupuoliulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyytestien perusteella voidaan nähdä, mihin seikkoihin huomion tulisi painottua tulostavastuun suhteen.

Sukupuolen mukaan muuttujien keskiarvojen merkitsevyyserot olivat seuraavat:

⁶⁰³ F = 4.11; vapausasteet: 1 ja 695; p = 0.04306.

- Tulossuunnittelu kattaa koko poliisitoiminnan (melkein merkitsevä ero).
- Tuloskeskustelut käydään koko henkilöstöä koskien (melkein merkitsevä ero).
- Poliisin tulosohjaus perustuu nykyisiin johtosuhteisiin (ei merkitsevää eroa).

Naiset pitävät kaikkia kolmea tekijää merkityksellisempänä kuin miehet. Merkillepantavaa on se, että naiset arvostavat tulosohjauksen perustamista nykyisiin johtosuhteisiin koskevan tekijän erittäin korkealle (keskiarvo 4.15).

Palvelusajan mukaan faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁶⁰⁴.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä tulosvastuuta pidetään palvelusajan perusteella.

Taulukko 22. Tulosvastuun merkittävyys palvelusajan mukaan

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Alle 2 vuotta	3.18	0.79	30
3-5 vuotta	3.32	0.79	51
6- 10 vuotta	3.02	1.11	66
11-20 vuotta	3.40	0.97	198
21-29 vuotta	3.56	0.93	232
Yli 30 vuotta	3.74	0.97	121
Yhteensä	3.46	0.97	698

Tulosvastuuta pidetään merkityksellisimpänä yli 30 vuotta palvelleiden ja vähiten merkityksellisenä 6-10 vuotta palvelleiden keskuudessa.

Kun faktorin palvelusaikaulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä, mihin seikkoihin huomion tulisi painottua tulosvastuun suhteen.

Palvelusajan mukaan muuttujien keskiarvojen merkitsevyyserot olivat seuraavat:

- Tulossuunnittelu kattaa koko poliisitoiminnan (erittäin merkitsevä ero).
- Tuloskeskustelut käydään koko henkilöstöä koskien (erittäin merkitsevä ero).
- Poliisin tulosohjaus perustuu nykyisiin johtosuhteisiin (merkitsevä ero).

Pidemmän aikaa palveluksessa olleet pitivät tulossuunnittelun kattavuutta merkityksellisempänä tekijänä kuin vähemmän aikaa palvelleet. Suurin arvostusero tulossuunnittelun kattavuuden merkityksellisyydestä oli kaikkein pisimpään palveluksessa olleiden (keskiarvo 3.60) ja 6-10 vuotta palvelleiden välillä (keskiarvo 2.86).

⁶⁰⁴ F = 6.50; vapausasteet: 5 ja 692; p = 0.00001.

Tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien pidettiin kaikkein merkityksellisimpänä tekijänä kauimmin palveluksessa olleiden ja vähiten merkityksellisenä tekijänä 6-10 vuotta palveluksessa olleiden keskuudessa (keskiarvo 3.27). Merkillepantavaa on yhtäällä se, että yli 30 vuotta palvelleet arvostivat tuloskeskustelujen käymisen erittäin korkealle (keskiarvo 4.15) ja toisaalla se, että 3-5 vuotta palvelleet myöskin arvostivat tämän tekijän huomattavasti korkeammalle kuin vähiten aikaa palvelleet ja hieman pitempään palvelleet.

Tulosohjauksen perustumista nykyisiin johtosuhteisiin pidettiin merkityksellisimpänä tekijänä pisimpään palvelleiden ja vähiten merkityksellisenä tekijänä vähiten aikaa ja 6-10 vuotta palvelleiden keskuudessa. Kaikkiaan tätä tekijää pidettiin vähemmän merkityksellisenä kuin tulossuunnittelun kattavuutta ja tuloskeskustelujen käymistä.

Yhteenveto faktorista. Faktorin jatkoanalyysin perusteella voidaan tehdä seuraavia käytännön merkittävyyttä korostavia havaintoja poliisin tulosvastuun suhteen:

1. Organisaatiotasoin on tulosvastuun merkittävydessä huomattavia eroja. Poliisin lääninjohdoissa pidetään tulosvastuuta erityisen merkityksellisenä ja paikallispoliisissa huomattavasti vähemmän merkityksellisenä asiana. Suurimmat näkemyserot koskevat tulossuunnittelun kattavuutta.
 - Poliisin ylijohdossa ja erityisesti poliisin lääninjohdoissa ei juuri-kaan ole epäselvyyttä siitä, etteikö tulossuunnittelun tulisi kattaa koko poliisitoiminnan. Paikallispoliisissa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla sitä vastoin ollaan varsin varautuneita tulossuunnittelun kattavuuden merkityksestä. Poliisin valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa ollaan tämän tekijän merkityksellisyyden suhteen lähempänä operatiivisen tason kuin strategisen ohjaustason näkemyksiä.
 - Tuloskeskustelujen merkityksellisyydestä ovat poliisin ylijohdo ja poliisin lääninjohdot vieläkin vakuuttuneempia kuin tulossuunnittelun kattavuuden suhteen. Kaikilla organisaatioilla tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien pidetään merkityksellisempänä kuin tulossuunnittelun kattavuutta. Kuitenkin poliisin lääninjohdon ja paikallispoliisin välillä on myöskin tuloskeskustelujen merkittävydestä suuri näkemysero.
 - Tulosohjauksen perustumista nykyisiin johtosuhteisiin pidetään poliisin valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa poikkeuksellisesti vähiten merkityksellisenä. Poliisin lääninjohdon ja paikallispoliisin välillä on tämän tekijän suhteen vastaava arvostusero kuin tulossuunnittelun ja tuloskeskustelujen osalta. Poliisin ylijohdo ei pidä tulosohjauksen perustumista nykyisiin johtosuhteisiin erityisen merkityksellisenä tekijänä tässä yhteydessä.

2. Sijainnin mukaan on tulosvastuun merkittävydessä myöskin huomattavia eroja. Itä-Suomen ja Oulun lääneissä sekä Helsingissä pidetään tulosvastuuta huomattavasti merkityksellisempänä asiana kuin Lapin, Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääneissä.
 - Tulossuunnittelun kattavuutta ei pidetä missään puolella maata erityisen merkityksellisenä tekijänä ja lisäksi merkityksellisyydestä on huomattavia eroja. Korkeimmalle tulossuunnittelun merkitys arvostetaan Itä-Suomen läänissä ja matalimmalle Lapin läänissä.
 - Tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien pidetään Itä-Suomen läänissä ja Helsingissä erittäin merkityksellisenä tekijänä. Myöskin Oulun ja Länsi-Suomen lääneissä tätä tekijää pidetään huomattavasti merkityksellisempänä kuin tulossuunnittelun kattavuutta. Sitä vastoin Lapin ja Etelä-Suomen lääneissä tuloskeskustelujen käymiseen koko henkilöstöä koskien suhtaudutaan hieman varauksellisesti.
 - Tulosohjauksen perustumista nykyisiin johtosuhteisiin ei pidetä missään osissa maata erityisen merkityksellisenä eikä sen merkityksellisyydestä ole myöskään näkemyseroja.

3. Henkilöstöryhmittäin on tulosvastuun merkittävydessä huomattavia eroja. Johto, poliisipäällystö ja muu henkilöstö pitävät tulosvastuuta merkityksellisenä ja poliisialipäällystö ja poliisimiehistö vähemmän merkityksellisenä asiana. Erityisen suuri ero on poliisipäällystön ja poliisimiehistön välillä. Merkittävyserot ovat samansuuntaisia kaikkien kolmen muuttujan osalta.
 - Tulossuunnittelun kattavuutta pidetään kaikkein merkityksellisimpänä poliisipäällystön keskuudessa ja vähiten merkityksellisenä poliisimiehistön keskuudessa.
 - Tuloskeskustelujen käymistä koko henkilöstöä koskien pidetään kaikissa henkilöstöryhmissä huomattavasti merkityksellisempänä kuin tulossuunnittelun kattavuutta. Johdossa ja poliisimiehistössä ei juurikaan ole epäselvyyttä tuloskeskustelujen käymisen merkityksellisyydestä. Sitä vastoin poliisimiehistö suhtautuu tuloskeskustelujen käymiseen koko henkilöstöä koskien varsin varauksellisesti, mutta kuitenkin pitää sitä huomattavasti merkityksellisempänä tekijänä kuin tulossuunnittelun kattavuutta.
 - Tulosohjauksen perustuminen nykyisiin johtosuhteisiin ei saa missään henkilöstöryhmässä erityisen suurta merkitystä ja lisäksi henkilöstöryhmien välillä on huomattavia näkemyseroja. Poliisipäällystössä tätä tekijää pidetään merkityksellisempänä kuin muissa henkilöstöryhmissä, poliisimiehistössä vähiten merkityksellisenä.

4. Ikäryhmittäin on tulosvastuun merkittävydessä huomattavia näkemyseroja.
 - Tulossuunnittelun kattavuutta pidetään vanhemmissa ikäryhmissä merkityksellisempänä tekijänä kuin nuoremmissa ikäryhmissä.

- Tuloskeskustelujen käymisen arvostus nousee iän myötä, mutta silti näkemysero kahden vanhimman ja nuorimman ikäryhmän välillä on erityisen suuri.
 - Tulosohtausen perustumista nykyisiin johtosuhteisiin ei pidetä erityisen merkittävänä tekijänä missään ikäryhmässä ja lisäksi sen merkityksellisyydestä on huomattavia näkemyseroja vanhimman ja toiseksi nuorimman ikäryhmän välillä. Poikkeuksellisesti kaikkein nuorimmassa ikäryhmässä pidetään tätä tekijää merkityksellisempänä kuin seuraavaksi nuorimmassa ikäryhmässä.
5. Sukupuolen mukaan tulosvastuun merkittävydessä on näkemyseroja. Naiset pitävät kaikkia kolmea tulosvastuuta kuvaavaa tekijää merkityksellisempänä kuin miehet, mutta erityisesti tuloskeskustelujen käyminen koko henkilöstön keskuudessa saa naisten keskuudessa erityisen suuren merkityksen (keskiarvo 4.15).
 6. Palvelusajan perusteella tulosvastuun merkittävydessä on huomattavia näkemyseroja. Kauimmin palvelleiden keskuudessa pidetään tulosvastuuta huomattavasti merkityksellisempänä asiana kuin vähemmän aikaa palvelleiden keskuudessa. Kauimmin palvelleet arvostavat tuloskeskustelujen käymisen merkityksen erittäin korkealle (keskiarvo 4.15). Merkillepantava seikka on se, että 6-10 vuotta palvelleet erottuvat selvästi omaksi ryhmäkseen, joka ei pidä tulosvastuuta kovin merkittävänä asiana.

Mitä näistä analyyseistä on pääteltävissä poliisin tulosohtausjärjestelmän suhteen? Onko tulosohtausjärjestelmä rinnakkainen vai kokonaisuutta jäsentävä poliisin ohtausjärjestelmä? Näyttää varsin ilmeiseltä, että poliisin tulosohtaus ei ulotu sisällöllisessä mielessä eikä ohtausuhteenakaan operatiiviselle tasolle saakka. Vaikka tulosohtaus toimisikin eri organisaatiotasojen välisenä neuvottelumekanismina, puuttuu siitä silloinkin riittävä sisällöllinen ulottuvuus strategioiden ja käytännön välillä.

Poliisin tulosohtausjärjestelmä voisi olla kokonaisuutta jäsentävä ohtausjärjestelmä mikäli tulossuunnittelu pystytään operationalisoimaan konkreettiseksi käytännön tavoitteiksi, tuloskeskusteluilla koetaan olevan todellista merkitystä koko henkilöstön keskuudessa ja tulosohtaus perustuu nykyisiin johtosuhteisiin siinä mielessä, että vastuuketjuun ei synny ja jää epäselviksi jääviä portaita. Vasta kaiken tämän jälkeen voidaan puhua kokonaisuutta jäsentävästä ohtausjärjestelmästä ja samalla tulosvastuun perusedellytyksistä.

Tähän mennessä tehtyjen analyyssien perusteella on selvästikin todettavissa, että poliisin vastuuketjun toimivuus ja tulosvastuun merkittävyys edellä kuvatussa mielessä korreloivat voimakkaasti keskenään. Mikäli strategioiden ja käytännön vaatimusten vastaavuutta ei pystytä osoittamaan ei myöskään tulosvastuusta voida puhua kuin rajoitetussa mielessä, lähinnä eri organisaatiotasojen välillä sovittuna kysymyksenä.

Poliisin julkisen vastuun kannalta poliisin vastuuketjun toimivuus ja tulosvastuun merkittävyys ovat kuitenkin kaksi merkittävää ydinaluetta, joiden kehittämiseen kohdistuu selvästi osoitettavia sisällöllisiä kohteita. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on strategioiden muotoilun ja käytännön vaatimusten lähentäminen toisiinsa. Tässä suhteessa kahdessa edellisessä faktorissa korostuu poliittisen, legaalisen, byrokraattisen ja professionaalisen vastuujärjestelmän toisiinsa kytkeytyminen.

Seuraavat kolme faktoria täydentävät poliisin julkisen vastuun ydinalueiden kokonaisuutta tavoitteena etsiä vastuun sisäistä ja ulkoista tasapainoa.

4.6.4 Poliisin julkinen vastuu hyveinä

Kolmas faktori kuvaa poliisin julkista vastuuta hyveinä. Faktoriin latautuvat muuttujiksi kaikki yksilöllisen ja yhteisöllisen vastuun suhdetta mittaavat tekijät, joiden merkitystä oli arvioitu määrättyllä arvoasteikolla. Näiden tekijöiden taustalla oli käsitys poliisin vastuusta byrokraattisina hyveinä, josta syystä faktorin nimeksi on valittu lyhyemmin "poliisin vastuu hyveinä". Seuraavassa taulukossa kunkin muuttujan lopussa on sulussa kysymysosion nimi ja kysymyksen numero.

FAKTORI 3: POLIISIN VASTUU HYVEINÄ	
Muuttujat, joiden lataus faktorilla on yli 0.30:	Lataus
1. Ammattietiikkani noudattaminen (yksilöllinen ja yhteisöllinen vastuu 2).	0.61400
2. Kansalaisten odotusten kunnioittaminen (yksilöllinen ja yhteisöllinen vastuu 5).	0.52700
3. Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostaminen (yksilöllinen ja yhteisöllinen vastuu 6).	0.52000
4. Työyhteisössäni vallitsevien arvojen noudattaminen (yksilöllinen ja yhteisöllinen vastuu 4).	0.48000
5. Henkilökohtaisten arvojeni noudattaminen (yksilöllinen ja yhteisöllinen vastuu 3).	0.45000
6. Esimiehen määräysten noudattaminen (yksilöllinen ja yhteisöllinen vastuu 1).	0.32900
OMINAISARVO (Rotatoitujen faktorilatausten neliöiden summa)	1.894

Kun faktorin latausrakennetta katsotaan kokonaisuudessaan huomataan, että:

1. Yhtäällä poliisin ammattietiikan noudattaminen ilmenee voimakkaimpana latauksena; ja
2. Toisaalla esimiehen määräysten noudattaminen ilmenee faktorissa heikoimpana latauksena.

Näitä ääripäitä ei kuitenkaan voida tulkita toistensa vastakohtiksi, vaan toisiaan täydentäviksi hyveiksi. Poliisin julkisen vastuun tarkastelussa ulkoinen suuntautuminen esiintyy voimakkaana. Tämä tarkoittaa sitä, että

poliisi pystyy asettamaan ammattietiikkansa mukaisesti itsensä kansalaisen asemaan ja arvioimaan tältä kannalta esitettyjen vastuun hyveiden merkitystä ja suhdetta toisiinsa. Koska kansalaisten todellisia odotuksia on hyvin vaikea saada yksiselitteisesti esille on poliisin pystyttävä tulkitsemaan niitä, jotta kansalaisten odotuksiin vastaaminen lain sallimissa rajoitetuissa puitteissa ja samalla hierarkkisen vastuurakenteen kautta olisi mahdollista. Poliisin normatiivinen vastuuperusta ei ole riittävä edellytys vastuun toteutumiseksi, mutta toisaalta poliisin ammattietiikan noudattamiseen kuuluu mitä suurimmassa määrin laillisuusnäkökohtia. Toisaalta voidaan sanoa, että poliisin ammattietiikassa laillisuusnäkökohtien täytyminen ei vielä ole riittävä edellytys vastuun toteutumiseksi. Tätä tulkittaa vahvistaa se seikka, että alle 0.30 latauksen saaneina muuttujina faktorista jäivät pois poliisin tehtävien lailla määrittelyä koskeva kysymys (lataus 0.27; kommunaliteetti 0.15) ja poliisin säädettyä roolia koskeva väite (lataus 0.15; kommunaliteetti 0.07).

Latausrakenne ilmentää ensiksikin kaikkien muuttujien korkeina latauksina sitä, että poliisin vastuu hyveinä muodostaa tasapainoisen kokonaisuuden. Toiseksi latausrakenteesta ilmenee perustavanlaatuisia painotuksia muuttujien keskinäisen järjestyksen suhteen, mikä ilmenee:

1. Ulospäin (outward) suuntautuvina vastuun elementteinä kolmen kärkimuuttujan muodossa; ja
2. Sisäänpäin (inward) suuntautuvina vastuun elementteinä kolmen seuraavan muuttujan muodossa.⁶⁰⁵

Voitaisiin myös sanoa, että ensimmäisessä muuttujaryhmässä ilmenee professionaalisen, korporatiivisen ja kollektiivisen vastuun aineksia ja toisessa muuttujaryhmässä kollektiivisen, yksilöllisen ja hierarkkisen vastuun aineksia. Tästä ulkoisesta ja sisäisestä suuntautuneisuudesta muodostuu kokonaisuus, joka on tulkittavissa aktiivista vastuuta edistäviksi byrokrattisiksi hyveiksi.

Poliisin vastuu hyveinä ei ole kuitenkaan erillinen vastuun muoto, vaan vastuun "kolmas ulottuvuus" siinä ajattelussa, jossa vastuuta halutaan tarkastella muunakin kuin subjektin velvollisuuksina ja objektiivisena vastuun ulkoisena määräytyneisyytenä. Olennaista tässä on se, että vastuu hyveinäkin vaatii henkilökohtaisen suhteen vastuuseen ja sen merkitykseen. Poliisin vastuu hyveinä ei pidä henkilökohtaista vastuuta ja yhteisöllistä vastuuta toisilleen vastakkaisina. Siten tavanomainen väite siitä, että "jaetussa vastuussa kukaan ei kanna vastuuta" menettää merkityksensä. Todellisuudessa hierarkkinen vastuu on jaettua vastuuta, vaikka vastuun pyramidissa kokonaisvastuu olisikin yhdellä.

⁶⁰⁵ Friedrich-Finer keskustelussa julkisen toimijan vastuusta oli olennaista ulkoisen ja sisäisen suuntautuneisuuden analysointi. Friedrich 1940 sekä Finer 1940 ja Finer 1978.

Seuraavassa katsotaan faktorin pistemäärien keskiarvojen tilastollisen merkitsevyyden ja käytännön merkittävyyden analysoinnin kautta sitä, minkälaisia painotuksia taustamuuttujittain katsottuna esiintyy hyveiden ulkoisen ja sisäisen suuntautuneisuuden suhteen.

Poliisin julkinen vastuu hyveinä taustamuuttujittain

Organisaatiotasoinen faktorin keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja⁶⁰⁶.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä poliisin vastuuta hyveinä pidetään eri organisaatiotasolla.

Taulukko 23. Vastuu hyveinä organisaatiotasoinen

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Poliisin ylijohdo	4.03	0.49	43
Poliisin lääninjohdo	3.99	0.53	25
Poliisin valtakunnallisten yksiköiden keskushallinto sekä poliisioppilaitokset	4.19	0.50	44
Valtakunnallisten yksiköiden aluetaso	4.10	0.52	50
Paikallispoliisi	4.06	0.51	531
Yhteensä	4.07	0.51	693

Kaikilla organisaatiotasolla poliisin vastuu hyveinä saa erityisen suuren merkityksen. Kaikkein korkeimmalle sen merkitys arvostetaan poliisin valtakunnallisissa yksiköissä sekä poliisioppilaitoksissa ja hieman muita matalammalle poliisin lääninjohdoissa. Kun faktorin organisaatioulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä, mihin hyveisiin huomio on erityisesti painottunut.

Ammattietiikan noudattamisen merkitys arvostettiin poliisin valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa, poliisin ylijohdossa ja poliisin lääninjohdoissa hieman korkeammaksi kuin paikallispoliisissa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla. Kansalaisten odotusten kunnioittamisen suhteen tilanne oli jokseenkin päinvastainen. Paikallispoliisissa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla tämän tekijän merkitys arvostettiin hieman korkeammalle kuin poliisin ylijohdossa ja poliisin lääninjohdoissa. Valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa kansalaisten odotusten kunnioittaminen arvostettiin poliisin ammattietiikan noudattamisen lailla korkeimmalle. Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostamisen merkitys puolestaan oli suurinta poliisin ylijohdossa ja valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa, mutta myös paikallispoliisissa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla hieman korkeampi kuin poliisin lääninjohdoissa.

⁶⁰⁶ F = 0.87; vapausasteet: 4 ja 688; p = 0.4828.

Työyhteisössä vallitsevien arvojen noudattamisen merkitystä pidettiin poliisin valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnossa sekä poliisioppilaitoksissa suurimpana ja paikallispoliisissa ja valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla hieman suurempana kuin poliisin ylijohdossa ja poliisin lääninjohdoissa. Henkilökohtaisten arvojen noudattamisen merkitystä puolestaan pidettiin valtakunnallisten yksiköiden aluetasolla ja poliisin lääninjohdoissa hieman suurempana kuin muilla organisaatioitasoilla. Esimiehen määräysten noudattamisen merkitystä pidettiin poliisin ylijohdossa hieman enemmän merkityksellisenä kuin muilla organisaatioitasoilla, vähiten paikallispoliisissa.

Sijainnin mukaan faktorin keskiarvoissa ei myöskään ole tilastollisesti merkitseviä eroja⁶⁰⁷.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä poliisin vastuuta hyveinä pidetään eri puolilla maata.

Taulukko 24. Vastuu hyveinä sijainnin mukaan

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Etelä-Suomen lääni	4.07	0.54	225
Länsi-Suomen lääni	4.04	0.49	180
Itä-Suomen lääni	4.12	0.47	91
Oulun lääni	4.00	0.56	60
Lapin lääni	4.01	0.53	34
Helsinki	4.15	0.54	93
Yhteensä	4.07	0.52	683

Helsingissä ja Itä-Suomen läänissä pidetään poliisin vastuuta hyveinä hieman merkityksellisempänä kuin muualla maassa. Kun faktorin sijaintiulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä mihin hyveisiin huomio erityisesti painottui.

Ammattietiikan noudattamisen merkitys arvostettiin Helsingissä sekä Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen lääneissä hieman korkeammalle kuin muualla maassa. Kansalaisten odotusten kunnioittamisen merkitys jäi Oulun läänissä hieman matalammalle kuin muualla maassa. Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostamisen merkitystä pidettiin Helsingissä selvästi korkeampana ja Lapin läänissä matalampana kuin muualla maassa.

Työyhteisössä vallitsevien arvojen noudattamista pidettiin hieman merkityksellisempänä Oulun ja Lapin lääneissä kuin muualla maassa. Henkilökohtaisten arvojen noudattamisen merkitystä pidettiin suurimpana Itä-Suomen ja Lapin lääneissä, sen sijaa Oulun läänissä jonkin verran pienempänä kuin muualla maassa. Esimiehen määräysten noudattamisen

⁶⁰⁷ F = 0.97; vapausasteet: 5 ja 677; p = 0.43477.

merkitystä pidettiin Lapin ja Itä-Suomen lääneissä hieman pienempänä kuin muualla maassa.

Henkilöstöryhmittäin faktorin keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja⁶⁰⁸.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä poliisin vastuuta hyveinä pidetään eri henkilöstöryhmissä.

Taulukko 25. Vastuu hyveinä henkilöstöryhmittäin

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Johto	4.04	0.46	100
Poliisipäällystö	3.96	0.52	77
Poliisialipäällystö	4.05	0.50	160
Poliisimiehistö	4.10	0.50	250
Muu henkilöstö	4.12	0.64	93
Yhteensä	4.07	0.52	680

Poliisin vastuuta hyveinä pidetään erittäin merkityksellisenä kaikissa henkilöstöryhmissä. Korkeimmalle tämän tekijän arvostaa muu henkilöstö ja hieman matalammalle poliisipäällystö. Kun faktorin henkilöstöulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä mihin hyveisiin huomio erityisesti painottui.

Ammattietiikan noudattamisen merkitystä pidettiin poliisimiehistön ja johdon keskuudessa hieman suurempana kuin muissa henkilöstöryhmissä. Kansalaisten odotusten kunnioittamisen merkitystä pidettiin muun henkilöstön keskuudessa hieman suurempana ja poliisipäällystön keskuudessa hieman pienempänä kuin muissa henkilöstöryhmissä. Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostamista pidettiin myöskin muun henkilöstön keskuudessa hieman suurempana ja johdon sekä poliisipäällystön keskuudessa puolestaan hieman pienempänä kuin muissa henkilöstöryhmissä.

Työyhteisössä vallitsevien arvojen noudattamisen merkitys oli muun henkilöstön keskuudessa jonkin verran suurempi ja poliisipäällystön keskuudessa puolestaan jonkin verran pienempi kuin muissa henkilöstöryhmissä. Henkilökohtaisten arvojen noudattamisen merkitys oli suurinta poliisimiehistön keskuudessa ja poliisipäällystön keskuudessa jonkin verran pienempää kuin muissa henkilöstöryhmissä. Esimiehen määräysten noudattamisen merkitys arvostettiin muun henkilöstön ja poliisipäällystön keskuudessa hieman korkeammalle ja poliisialipäällystön keskuudessa hieman matalammalle kuin muissa henkilöstöryhmissä.

Ikäryhmittäin faktorin keskiarvoissa ei myöskään ole tilastollisesti merkitseviä eroja⁶⁰⁹.

⁶⁰⁸ F = 1.53; vapausasteet: 4 ja 675; p = 0.19127.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä poliisin vastuuta hyveinä pidetään eri ikäryhmissä.

Taulukko 26. Vastuu hyveinä ikäryhmittäin

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Alle 25 vuotta	4.22	0.49	18
26-34 vuotta	4.09	0.49	134
35-44 vuotta	4.07	0.53	183
45-54 vuotta	4.05	0.51	278
Yli 55 vuotta	4.08	0.53	94
Yhteensä	4.07	0.51	707

Poliisin vastuuta hyveinä pidetään merkityksellisimpänä nuorimmassa ikäryhmässä. Kun faktorin ikäryhmäulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä mihin hyveisiin huomio erityisesti painottui.

Ammattietiikan noudattamisen merkitystä pidettiin nuoremmassa ikäryhmissä hieman suurempana kuin vanhemmissa ikäryhmissä. Sen sijaan kansalaisten odotusten kunnioittamisen merkitystä pidettiin kahdessa nuorimmassa ikäryhmässä selvästi pienempänä kuin muissa ikäryhmissä. Kansalaisten odotusten kunnioittamista pidettiin kahdessa seuraavassa ikäryhmässä (35-44 ja 45-54 vuotiaat) vieläkin merkityksellisempänä kuin vanhimmassa ikäryhmässä. Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostamista pidettiin nuorimmassa ikäryhmässä jonkin verran merkityksellisempänä ja 35-44 vuotiaiden ikäryhmässä puolestaan jonkin verran vähemmän merkityksellisenä kuin muissa henkilöstöryhmissä.

Työyhteisössä vallitsevien arvojen noudattamista pidettiin merkityksellisimpänä nuorimmassa ikäryhmässä. Henkilökohtaisten arvojen noudattamisen merkitys oli kahdessa nuorimmassa ikäryhmässä selvästi korkeampaa kuin muissa ikäryhmissä. Esimiehen määräysten noudattamista pidettiin kahdessa nuorimmassa ikäryhmässä jonkin verran merkityksellisempänä kuin muissa ikäryhmissä.

Sukupuolen mukaan faktorin keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja⁶¹⁰. Seuraavassa taulukosta nähdään miten merkityksellisenä poliisin vastuuta hyveinä pidetään sukupuolten mukaan.

Taulukko 27. Vastuu hyveinä sukupuolen mukaan

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Nainen	4.11	0.62	101
Mies	4.06	0.50	598
Yhteensä	4.07	0.52	699

⁶⁰⁹ F = 0.61; vapausasteet: 4 ja 702; p = 0.65817.

⁶¹⁰ F = 0.69; vapausasteet: 1 ja 697; p = 0.40707.

Naiset pitävät poliisin vastuuta hyveinä hieman merkityksellisempänä kuin miehet. Kun faktorin sukupuoliulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä mihin hyveisiin huomio erityisesti painottui.

Ammattietiikan noudattamista pitivät naiset hieman merkityksellisempänä ja kansalaisten odotusten kunnioittamista puolestaan hieman vähemmän merkityksellisenä hyveenä kuin miehet. Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostamista naiset pitivät hieman suuremmissa merkityksessä kuin miehet.

Työyhteisössä vallitsevien arvojen sekä henkilökohtaisten arvojen noudattamisen merkitystä pitivät naiset hieman suurempana kuin miehet. Esimiehen määräysten noudattamisen merkitystä pitivät naiset merkittävästi suuremmissa arvossa kuin miehet.

Palvelusajan mukaan faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti oireellisia eroja⁶¹¹. Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä poliisin vastuuta hyveinä pidetään palvelusajan perusteella.

Taulukko 28. Vastuu hyveinä palvelusajan mukaan

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Alle 2 vuotta	4.31	0.38	30
3-5 vuotta	4.05	0.64	51
6- 10 vuotta	3.98	0.54	66
11-20 vuotta	4.09	0.51	199
21-29 vuotta	4.03	0.47	232
Yli 30 vuotta	4.11	0.53	122
Yhteensä	4.07	0.51	700

Poliisin vastuuta hyveinä pidetään merkityksellisimpänä yhtäällä vähimmän aikaa palvelleiden ja toisaalla kauimmin palvelleiden keskuudessa. Kun faktorin palvelusaikaulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä mihin hyveisiin huomio erityisesti painottui.

Ammattietiikan noudattamisen merkitystä pidettiin hieman suurempana vähimmän aikaa palvelleiden keskuudessa. Kansalaisten odotusten kunnioittamista puolestaan pidettiin merkittävästi suurempana sekä vähimmän aikaa että kauimmin palvelleiden keskuudessa. Vastaava tilanne oli myös poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostamisen suhteen.

Työyhteisössä vallitsevien arvojen noudattamisen merkitys arvostettiin hieman korkeammalle vähimmän aikaa ja kauimmin palvelleiden keskuu-

⁶¹¹ F = 2.17; vapausasteet: 5 ja 694; p = 0.05524.

nessa. Henkilökohtaisten arvojen noudattamisen merkitystä pidettiin merkittävästi suurempana vähemmän aikaa palvelleiden keskuudessa. Eniten sitä arvostivat vähemmän aikaa palvelleet ja arvostus laski tasaisesti palvelusajan pituuden mukaan. Myöskin esimiehen määräysten noudattamisen merkitys oli suurinta vähemmän aikaa palvelleiden keskuudessa ja laski palveluajan pituuden mukana, mutta kuitenkin tasaantui kauimmin aikaa palvelleiden kohdalla.

Yhteenveto faktorista. Faktorin jatkoanalyysin perusteella voidaan tehdä seuraavia käytännön merkittävyttä korostavia havaintoja poliisin vastuusta hyveinä.

1. Organisaatiotasoitain kaikkien mitattujen hyveiden suuresta merkityksestä ollaan yksimielisiä. Kansalaisten odotusten kunnioittamisen suhteen on kuitenkin huomattava, että tämä hyve arvostettiin paikallispoliisissa hieman korkeammalle kuin poliisin ylijohdossa ja poliisin lääninjohdoissa.
2. Sijainnin mukaan tarkasteltuna huomio kiinnittyy siihen, että poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostamisen suhteen on eroja. Helsingissä tämä hyve arvostetaan erityisen korkealle, mutta Lapin läänissä jonkin verran matalammalle kuin muualla maassa.
3. Henkilöstöryhmittäin katsottuna huomio kiinnittyy siihen, että poliisimiehistö pitää sekä työyhteisössä vallitsevien arvojen että henkilökohtaisten arvojen noudattamista jonkin verran merkityksellisempänä kuin poliisipäällystö. Muutoin henkilöstössä ollaan yksimielisiä hyveiden suuresta merkityksestä poliisin vastuuna.
4. Ikäryhmittäin katsottuna poliisissa on näkemyseroja hyveiden merkityksellisyydestä useamman hyveen kohdalla. Ensiksikin huomio kiinnittyy siihen, että nuoremmissa ikäryhmissä kansalaisten odotusten kunnioittaminen saa merkittävästi pienemmän arvostuksen kuin vanhemmissa ikäryhmissä. Toiseksi on huomattava, että nuorimmassa ikäryhmässä poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostaminen saa hieman suuremman ja 35-44 vuotiaiden keskuudessa hieman pienemmän merkityksen kuin muissa ikäryhmissä. Kaikkein suurin merkitysero ikäryhmien välillä on henkilökohtaisten arvojen noudattamisen suhteen. Kahdessa nuorimmassa ikäryhmässä tätä hyvettä arvostetaan huomattavasti enemmän kuin muissa ikäryhmissä. Esimiehen määräysten noudattamisen merkitys arvostetaan korkeimmalle nuorimmassa ikäryhmässä.
5. Sukupuolen perusteella on todettavissa, että lukuun ottamatta kansalaisten odotusten kunnioittamista pitävät naiset poliisin hyveitä hieman merkityksellisempänä kuin miehet. Erityisesti huomio kiinnittyy siihen, että naiset pitävät esimiehen määräysten noudattamista selvästi merkityksellisempänä kuin miehet.

6. Palvelusajan perusteella on todettavissa, että hyveiden merkityksellisyydestä on näkemuseroja samojen hyveiden osalta kuin ikäryhmittäin tarkasteltuna. Iän ja palvelusajan rinnakkaisuus ei kuitenkaan kaikilta osin toteudu. Kansalaisten odotusten kunnioittamista pidettiin selvästi merkityksellisempänä sekä lyhimmän aikaa että kauimmin palvelleiden keskuudessa. Toinen huomio kiinnittyy siihen, että poliisiorganisaation yhtenäisyyttä arvostetaan selvästi enemmän myöskin vähiten aikaa palvelleiden ja samalla nuorimman ikäryhmän, mutta myöskin kauimmin palvelleiden keskuudessa. Kolmanneksi huomio kohdistuu erityisesti siihen, että suurin merkitysero on henkilökohtaisten arvojen kunnioittamisen suhteen. Tämän hyveen merkitys arvostetaan korkeimmalle lyhimmän aikaa palvelleiden keskuudessa ja arvostus laskee tasaisesti palvelusajan lisääntymisen mukana.

Kokonaisuudessaan poliisin vastuu hyveinä arvostetaan korkealle ja sen merkityksestä vallitsee laaja yksimielisyys poliisissa, vaikka yksittäisten hyveiden merkityksestä onkin näkemuseroja. Olennaista tässä suhteessa on kuitenkin se, miten vastuun ulkoinen ja sisäinen suuntautuminen kohtaavat toisensa. Kun faktorin vektoriavaruutta on hahmotettu taustamuuttujien kautta voidaan todeta, että kriittisimmät kohdat liittyvät:

1. Ulkoisella puolella kansalaisten odotusten kunnioittamisen merkitykseen; ja
2. Sisäisellä puolella henkilökohtaisten arvojen noudattamisen merkitykseen.

Merkillepantavaa on se, että poliisissa kansalaisten odotusten kunnioittaminen hyveinä vakiinnuttaa asemansa iän ja palvelusajan myötä. Huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että alle kaksi vuotta palveluksessa olleilla kansalaisten odotusten kunnioittamisen merkitys on erittäin korkealla tasolla, mutta hieman pitempään palvelleiden kohdalla laskee palatakseen yli 10 vuoden palvelusajan jälkeen takaisin keskimääräiselle tasolle, ollen sitten kauimmin palvelleiden kohdalla erityisen korkea. Mitä ilmeisimmin selityksenä tähän anomaliaan on työyhteisöön sosiaalistumisen tietty vaihe, jossa poliisin toimintaympäristön kokonaisvaltaisempi hahmottaminen on vielä kesken. Kun työyhteisöön sosiaalistuminen on saavuttanut tietyn asteen pidetään poliisissa kansalaisten odotusten kunnioittamista luonnollisena asiana. Erityisesti tässä yhteydessä on huomattava se, että poliisimiehistö arvostaa kansalaisten odotusten kunnioittamisen erittäin korkealle, selvästi korkeammalle kuin poliisipäällystö. Tämä puoltaa sitä näkemystä, että käytännönläheisempi kosketus kansalaisen maailmaan näkyy myös myönteisempänä suhtautumisena kansalaisten odotuksiin. Kysymyksessä on strategioiden ja käytännön lähentämisen rakenteellinen ongelma, mikä myöskin ilmeni poliisin vastuuketjun toimivuutta ja tulosvastuun merkittävyyttä koskevissa mittauksissa.

Sisäisen suuntautumisen puolella huomio kiinnittyy erityisesti siihen, että henkilökohtaisten arvojen noudattamisen merkitys laskee iän ja palvelusajan pituuden mukaan. Nuorimmassa ikäryhmässä ja vähiten aikaa palvelleiden keskuudessa henkilökohtaisten arvojen kunnioittaminen on erityisen korkealla tasolla. Tässäkin yhteydessä korostuu se, että poliisimiehistön arvostuksissa henkilökohtaisten arvojen noudattaminen on erityisen korkealla ja huomattavasti korkeammalla kuin poliisipäällystöllä.

Joka tapauksessa on syytä kohdistaa kiinnostusta siihen, miksi yhtäällä kansalaisten odotusten kunnioittamisen merkitys ei ole täysin yksiselitteistä poliisissa ja toisaalla miksi henkilökohtaisten arvojen noudattamisen merkitys jää selvästikin iän ja kokemuksen myötä hieman varjoon, vaikka tässä mitattuja hyveitä ei voidakaan millään tavoin pitää toistensa vaihtoehtoina. Onkin huomattava se, että poliisin vastuun ulkoista ja sisäistä suuntautuneisuutta ilmentävät hyveet muodostavat hyvin tasapainoisen kokonaisuuden.

4.6.5 Professionaalisen vastuun ensisijaisuus

Neljäs faktori korostaa poliisin professionaalista vastuuta. Poliisissa lojaliteetti ammatillista ryhmää, professiota ja ammattietiikkaa kohtaan on merkityksellistä ja sen kautta toteutuu vastuun ulkoinen suuntautuminen, mikä seikka korostui tarkasteltaessa poliisin vastuuta hyveinä.

Kysymys on perustavanlaatuisesta poliisitoiminnan luonteeseen kuuluvasta ominaisuudesta, jolla on merkitystä poliisin strategioiden ja poliisikäytäntöjen yhdistämisessä. Siksi faktorin nimenä on "professionaalisen vastuun ensisijaisuus". Ensisijaisuudessa kysytään sitä, minkälaisen merkityksen ja sisällön professionaalinen vastuu saa poliisissa. Seuraavassa taulukossa kunkin muuttujan lopussa on suluisissa kysymysoSION ja kysymyksen numero.

FAKTORI 4: PROFESSIONAALINEN VASTUUN ENSISIJAISUUS	
Muuttujat:	Lataus
1. Poliisihallinto itse on paras taho asettamaan poliisin valtakunnalliset tavoitteet (toimintapoliittinen vastuu 3).	0.57900
2. Poliisi itse asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen (osio 1: tekijä 4).	0.50800
3. Poliisin tehtävien tärkeysjärjestys syntyy käytännössä (osio 1: tekijä 5).	0.47900
OMINAISARVO (Rotatoitujen faktorilatausten neliöiden summa)	1.321

Kuten latausrakenteesta nähdään faktorin kanssa korreloivat muuttujat, joissa esiintyy voimakkaana viittaus poliisin autonomiaan, joka on tulkittavissa professionaaliseen vastuuseen kuuluvaksi olennaiseksi tekijäksi. Poliisihallinnon oman tavoitteenasettelun lisäksi huomio kohdistuu poliisin tehtävien tärkeysjärjestykseen koskevaan kahteen muuttujaan. Yhtäällä korostuu poliisin taholta tapahtuva tehtävien tärkeysjärjestykseen asettaminen ja toisaalla käytännössä syntyvä tehtävien tärkeysjärjestykseen asettaminen. Kun näitä kahta muuttujaa katsotaan vastakkain huoma-

taan, että niissä toteutuu sama logiikka kuin latausrakenteen ensimmäisen ja viimeisen muuttujan kohdalla: on etsittävä tasapainoa poliisihallinnon oman ohjausroolin ja poliisin käytännön toiminnan vaatimusten välillä.

Kun faktoriratkaisua katsotaan suhteessa muuttujakohtaisiin analyysihin huomataan, että muuttuja, jossa väitettiin, että "poliisilaitokset itse pysyvät parhaiten yhdistämään läänin linjaukset ja omat tavoitteensa" jäi latauksen (0.28) perusteella pois faktorista (kommunaliteetti 0.13). Muuttujakohtaisissa analyysissä tämä väite sai kuitenkin korkeimman keskiarvon toimintapoliittista vastuuta mittaavassa kysymysosiossa. Tämä voidaan ymmärtää niin, että vastuu poliisin toimintapoliittisten linjausten tulkinnassa ja käytäntöön saattamisessa koetaan olevan paikallistasolla. Erityisesti on huomattava se, että paikallispoliisissa, mutta myöskin poliisin lääninjohdoissa oltiin muita organisaatiotasoja selvästi enemmän esitetyn väitteen kannalla, mikä seikka korostaa paikallistason merkitystä professionaalisen vastuun toteuttajana.

Muuttujalla on selvä miellelyhtymä poliisin professionaalisen vastuun ensisijaisuutta kuvaavaan faktoriin, vaikka se ei olekaan mukana faktorissa.

Koska professionaalisisessa vastuussa on kysymys siitä, että asiantunteumuksen kautta pystytään vastaamaan ulkopuolella syntyneisiin tehtävä-odotuksiin on tärkeätä nähdä, miten juuri poliisiorganisaatiossa itsessään suhtaudutaan tähän poliisille luonteenomaiseen vastuuseen. Professionaalisen vastuun merkittävyyttä poliisissa voidaan selvittää analysoimalla faktorin pistemäärien keskiarvojen tilastollista merkitsevyyttä ja edelleen käytännön merkittävyyttä.

Professionaalisen vastuun ensisijaisuus taustamuuttujittain

Organisaatiotasoitain faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁶¹². Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä professionaalista vastuuta pidetään eri organisaatiotasolla.

Taulukko 29. Professionaalisen vastuun ensisijaisuus organisaatiotasoitain

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Poliisin ylijohto	3.27	0.68	42
Poliisin lääninjohto	2.89	0.84	25
Poliisin valtakunnallisten yksiköiden keskushallinto sekä poliisioppilaitokset	3.23	0.69	44
Valtakunnallisten yksiköiden aluetaso	3.54	0.55	50
Paikallispoliisi	3.46	0.64	531
Yhteensä	3.42	0.66	692

⁶¹² F = 6.46; vapausasteet: 4 ja 687; p = 0.00004.

Professionaalista vastuuta pidetään valtakunnallisten yksiköiden alueta-
solla ja paikallispoliisissa selvästi merkityksellisempänä ja poliisin läänin-
johdoissa vähemmän merkityksellisenä kuin muilla organisaatiotasolla.
Eryyksen suuri ero on poliisin lääninjohtojen ja paikallispoliisin välillä.

Kun faktorin organisaatiotasoulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten
merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä mihin seikkoihin huomio
erityisesti painottui. Poliisihallinnon omaa tavoiteasettelua pidettiin valta-
kunnallisten yksiköiden alueta-
solla hieman suuremmassa merkityksessä ja
poliisin lääninjohtojen puolesta hieman pienemmässä merkityksessä
kuin muilla organisaatiotasolla. Poliisin itsensä tekemää tehtävien tärke-
ysjärjestykseen asettamista pidettiin valtakunnallisten yksiköiden alueta-
solla ja paikallispoliisissa huomattavasti suuremmassa merkityksessä ja
poliisin lääninjohtojen selvästi pienemmässä merkityksessä kuin muilla
organisaatiotasolla. Eryyksen suuri ero oli poliisin lääninjohtojen ja paik-
allispoliisin välillä. Käytännössä syntyvän poliisin tehtävien tärkeysjärjestyk-
sen suhteen tilanne oli vastaava. Eryyksen suuri ero oli poliisin lääninjohtojen
ja valtakunnallisten yksiköiden alueta-
solla näkemyksissä.

Sijainnin mukaan faktorin keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä
eroja⁶¹³.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä professionaalista
vastuuta pidetään eri puolilla maata.

Taulukko 30. Professionaalisen vastuun ensisijaisuus sijainnin mukaan

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Etelä-Suomen lääni	3.40	0.70	225
Länsi-Suomen lääni	3.40	0.66	180
Itä-Suomen lääni	3.46	0.59	91
Oulun lääni	3.43	0.58	60
Lapin lääni	3.34	0.80	34
Helsinki	3.46	0.67	92
Yhteensä	3.42	0.67	682

Professionaalisen vastuun merkityksellisyydestä ollaan joka puolella maata
varsin yksimielisiä. Muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella ei
ollut eroja. Sen sijaan Lapin läänissä katsottiin käytännöstä syntyvällä
tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamisella olevan huomattavasti suu-
rempi merkitys kuin poliisin itsensä taholta tapahtuvalla tehtävien tärke-
ysjärjestykseen asettamisella.

Henkilöstöryhmittäin faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin mer-
kitseviä eroja⁶¹⁴.

⁶¹³ F = 0.29; vapausasteet: 5 ja 676; p = 0.91938.

⁶¹⁴ F = 20.10; vapausasteet: 4 ja 674; p = 0.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä professionaalista vastuuta pidetään eri henkilöstöryhmissä.

Taulukko 31. Professionaalisen vastuun ensisijaisuus henkilöstöryhmittäin

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Johto	3.10	0.68	100
Poliisipäällystö	3.06	0.61	77
Poliisialipäällystö	3.40	0.58	160
Poliisimiehistö	3.63	0.59	250
Muu henkilöstö	3.49	0.74	92
Yhteensä	3.41	0.66	679

Professionaalista vastuuta pidetään poliisimiehistön, muun henkilöstön ja poliisialipäällystön keskuudessa huomattavasti merkityksellisempänä kuin johdon ja poliisipäällystön keskuudessa. Eriyisen suuri ero on poliisipäällystön ja poliisimiehistön välillä.

Kun faktorin henkilöstöulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä mihin seikkoihin huomio erityisesti painottui. Poliisihallinnon omaa tavoiteasettelua kannatettiin muun henkilöstön ja poliisimiehistön keskuudessa huomattavasti enemmän kuin muissa henkilöstöryhmissä. Poliisin tehtävien tärkeysjärjestykseen asettaminen sekä poliisin taholta toteutettuna että käytännöstä syntyvänä sai poliisimiehistön keskuudessa huomattavasti suuremman merkityksen kuin muissa henkilöstöryhmissä. Eriyisen suuri näkemysero tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamisesta oli poliisipäällystön ja poliisimiehistön välillä. Käytännössä syntyvä tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamista pidettiin poliisimiehistön keskuudessa vieläkin paremmin paikkansa pitävänä tekijänä kuin poliisin itsensä taholta tapahtuvaa tärkeysjärjestykseen asettamista.

Ikäryhmittäin faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁶¹⁵.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä professionaalista vastuuta pidetään eri ikäryhmissä.

Taulukko 32. Professionaalisen vastuun ensisijaisuus ikäryhmittäin

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Alle 25 vuotta	3.93	0.45	18
26-34 vuotta	3.75	0.56	133
35-44 vuotta	3.34	0.66	183
45-54 vuotta	3.30	0.66	278
Yli 55 vuotta	3.32	0.66	94
Yhteensä	3,41	0,67	706

⁶¹⁵ F = 15.69; vapausasteet: 4 ja 701; p = 0.

Nuoremmissa ikäryhmissä professionaalista vastuuta pidetään selvästi merkityksellisempänä kuin vanhemmissa ikäryhmissä.

Kun faktorin ikäryhmäulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan todeta, että kaikkien kolmen muuttujan kohdalla oli tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja. Poliisihallinnon omaa tavoiteasettelua pidetään nuorimmassa ikäryhmässä selvästi merkityksellisempänä tekijänä kuin muissa ikäryhmissä. Poliisin tehtävien tärkeysjärjestykseen asettaminen sekä poliisin taholta tapahtuvana että käytännössä syntyvänä saa kahdessa nuorimmassa ikäryhmässä erityisen suuren merkityksen. Kaikkein nuorimmassa ikäryhmässä käytännössä syntyvää tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamista pidetään erityisen hyvin paikkansa pitävänä asiana.

Sukupuolen mukaan faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti merkitseviä eroja⁶¹⁶.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä professionaalista vastuuta pidetään eri ikäryhmissä.

Taulukko 33. Professionaalisen vastuun ensisijaisuus sukupuolen mukaan

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Nainen	3.58	0.70	101
Mies	3.38	0.65	598
Yhteensä	3.41	0.66	699

Naiset pitävät professionaalista vastuuta huomattavasti merkityksellisempänä kuin miehet.

Kun faktorin sukupuoliulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan nähdä mihin seikkoihin huomio erityisesti painottui. Poliisihallinnon omaa tavoiteasettelua kannattivat naiset huomattavasti enemmän kuin miehet. Poliisin taholta tapahtuvan tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamisen suhteen naisten ja miesten vastauksen välillä ei ollut tilastollisesti merkitseviä eroja. Sen sijaan käytännössä syntyvää tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamista pitivät naiset jonkin verran enemmän paikkansa pitävänä kuin miehet.

Palvelusajan perusteella faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja⁶¹⁷.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä professionaalista vastuuta pidetään palvelusajan perusteella.

⁶¹⁶ F = 7.60; vapausasteet: 1 ja 697; p = 0.00599.

⁶¹⁷ F = 11.81; vapausasteet: 5 ja 693; p = 0.

Taulukko 34. Professionaalisen vastuun ensisijaisuus palvelusajan mukaan

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Alle 2 vuotta	3.78	0.62	29
3-5 vuotta	3.90	0.52	51
6-10 vuotta	3.53	0.60	66
11-20 vuotta	3.43	0.63	199
21-29 vuotta	3.32	0.67	232
Yli 30 vuotta	3.20	0.67	122
Yhteensä	3.41	0.67	699

Professionaalista vastuuta pidetään merkityksellisimpänä 3-5 vuotta palvelleiden keskuudessa.

Kun faktorin ikäryhmäulottuvuutta katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan todeta, että kaikkien kolmen muuttujan kohdalla oli tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja. Poliisihallinnon omaa tavoiteasettelua kannatettiin eniten alle kaksi vuotta ja 3-5 vuotta palveluksessa olleiden keskuudessa ja tämän jälkeen kannatus laski tasaisesti palveluajan myötä. Täysin vastaava kehityspiirre oli sekä poliisin taholta tapahtuvan että käytännössä syntyvän tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamisen kohdalla.

Yhteenveto faktorista. Faktorin jatkoanalyysin perusteella voidaan tehdä seuraavia käytännön merkittävyyttä korostavia havaintoja poliisin professionaalisen vastuun ensisijaisuudesta.

1. Organisaatiotasoin tarkasteltuna huomio kiinnittyy siihen, että paikallispoliisissa professionaalista vastuuta pidetään huomattavasti merkityksellisempänä kuin poliisin lääninjohdoissa. Erityisesti näkemysero kohdistuu poliisin tehtävien tärkeysjärjestyksestä koskeviin kysymyksiin. Paikallispoliisissa ja poliisin lääninjohdoissa luotetaan muita enemmän poliisilaitosten kykyyn yhdistää läänin linjauksia ja omia tavoitteitaan.
2. Sijainnin perusteella professionaalisen vastuun merkittävyydestä ei ole näkemyseroja.
3. Henkilöstöryhmittäin tarkasteltuna huomio kiinnittyy siihen, että poliisimiehistö pitää professionaalista vastuuta huomattavasti merkityksellisempänä kuin poliisipäällystö. Näkemysero kohdistuu sekä poliisin omaan tavoiteasetteluun että tehtävien tärkeysjärjestyksestä koskeviin kysymyksiin. Johdossa luotetaan muita enemmän poliisilaitosten kykyyn yhdistää läänin linjauksia ja omia tavoitteitaan.
4. Ikäryhmittäin professionaalisen vastuun merkittävyydestä on myöskin huomattavia näkemyseroja. Nuoremmassa ikäryhmissä professionaa-

lista vastuuta pidetään huomattavasti merkityksellisempänä kuin vanhemmissa ikäryhmissä. Näkemysero kohdistuu poliisin omaan tavoiteasetteluun ja tehtävien tärkeysjärjestystä koskeviin kysymyksiin sekä kysymykseen poliisilaitosten kyvystä yhdistää läänin linjauksia ja omia tavoitteitaan.

5. Sukupuolen mukaan katsottuna naiset pitävät professionaalista vastuuta huomattavasti merkityksellisempänä kuin miehet. Näkemysero kohdistuu erityisesti poliisin omaan tehtäväasetteluun, mutta myöskin käytännössä syntyvää tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamista kohtaan.
6. Palvelusajan perusteella on professionaalisen vastuun merkittävyydestä myöskin huomattavia näkemyseroja. Huomio kohdistuu 3-5 palveluksessa olleisiin, jotka pitävät professionaalista vastuuta huomattavasti merkityksellisempänä kuin pitemmän aikaa palvelleet. Professionaalisen vastuun merkittävyys laskee palvelusajan mukana. Näkemyserot lyhemmän aikaa ja pitempään palvelleiden välillä kohdistuvat sekä poliisin omaan tavoiteasetteluun että tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamista koskeviin kysymyksiin. Sen sijaan sekä lyhimmän aikaa että kauimmin palvelleiden keskuudessa luotetaan muita enemmän poliisilaitosten kykyyn yhdistää läänin linjauksia ja omia tavoitteitaan.

Poliisin professionaalinen vastuu on sijoitettavissa vastuun ulkoista orientaatiota korostavaan puoleen. Professionaalisen vastuun ensisijaisuutta kuvaava faktori voidaan tulkita täydentäväksi elementiksi kolmelle ensimmäiselle faktorille, vaikkakin faktorit ovat toisistaan riippumattomia.

4.6.6 Poliisin legitimitietin toteutuminen

Viides faktori kuvaa poliisin legitimitettä. Faktoriin latautui viisi poliisin yhteiskunnallista vastuuta mittaavaa muuttujaa, joiden taustalla on legitimitietin keskeisten elementtien pohdinta.

FAKTORI 5: POLIISIN LEGITIMITEETIN TOTEUTUMINEN	
Muuttujat:	Lataus
1. Poliisin rooli ja vastuu toteutuu käytännössä sen mukaan, mitä poliisi todellisuudessa tekee ja miltä poliisin toiminta julkisuudessa näyttää (käytännön rooli). (yhteiskunnallinen vastuu 2)	0.51800
2. Poliisin rooli ja vastuu muodostuu ihmisten erilaisten odotusten mukaan. Poliisin vastuu toteutuu pitkälti poliisin ammattiroolin kautta (odotettu rooli). (yhteiskunnallinen vastuu 3)	0.39300
3. Kansalaisten tarkoittama valtuutus poliisin toiminnalle toteutuu vasta käytännössä. (yhteiskunnallinen vastuu 5)	0.37600
4. Kansalaisten tahdon toteutuminen riippuu viime kädessä yksittäisen poliisimiehen harkintavallasta ja vastuuntunnosta (yhteiskunnallinen vastuu 6)	0.34400
5. Poliisitoiminta perustuu kansalaisten odotuksiin (osio 1: tekijä 3)	0.31100
OMINAISARVO (Rotatoitujen faktorilatausten neliöiden summa)	1.186

Taulukossa kunkin muuttujan lopussa on suluissa kysymysoSION ja kysymyksen numero. Poliisin käytännön roolissa yhdistyy passiivisen ja aktiivisen vastuun elementtejä. Passiivisen vastuun puolella käytännön rooli tarkoittaa sitä, että poliisi toimii kaavamaisesti sisäistettyjen rooliodotusten mukaisesti ja aktiivisen vastuun puolella käytännön rooli tarkoittaa sitä, että poliisi tietoisesti omaksuu tavanomaisuudesta poikkeavan roolin ja myös tietoisesti ottaa julkisemman riskin roolisuorituksessa onnistumisen suhteen. Käytännön roolissa poliisi on roolisuorituksen määrittäjänä ja vastuu organisaatiosta ulospäin on rajattua ja jossakin määrin myös etukäteen hallittavissa. Poliisin käytännön rooli joutuu koetukselle silloin kun astutaan tavanomaisuudesta poikkeavan poliisitoiminnan puolelle, kuten mielenosoitusten aiheuttamien häiriöiden intensiiviseen torjuntaan.

Poliisin odotettu rooli sitä vastoin siirtää huomion vastuun tarkastelussa poliisin sisäisestä kontrollista pois päin ja organisaation rajojen ulkopuolelle. Poliisi joutuu avoimelle näyttämölle ja voi hallita roolisuoritustaan ainoastaan ammattiroolin avulla ja edellisessä faktorissa todetun professionaalisen vastuun ensisijaisuuden periaatteella. Tällaisessa odotetussa roolissa poliisi joutuu osoittamaan lojaliteettiaan sekä ammattiryhmäänsä kohtaan että kansalaisille.

Legitimiteettiä kuvaavan faktorin muuttujat voidaan ryhmitellä kahteen lohkoon:

1. Yhtäällä poliisin käytännön roolin ja odotetun roolin muodostamaan keskinäiseen jännitteeseen; ja
2. Toisaalla voimakkaasti kansalaisnäkökulmaan sitoutuvaan legitimitteetti perustaan.

Latausrakenne ilmentää selkeästi poliisin syvällisen legitimitteetin perusolemuksesta kysymyksenä siitä, kuinka poliisin käytännön rooli ja odotettu rooli voidaan yhdistää poliisin sisällä, jotta poliisitoiminta lopulta perustuisi kansalaisten odotuksiin.

Kansalaisten tarkoittama valtuutus poliisin toiminnalle selviää vasta sitten, kun poliisi on toteuttanut valtuuksiaan poliittisen päätöksentekijän tahdon ja kuvatun professionaalisen vastuun ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti. Poliisin on tulkittava havaittuja kansalaisten odotuksia. Viime kädessä tämä tulkinta nojaa yksittäisen poliisimiehen harkintavaltaan ja vastuuntuntoon. Kansalaisten odotukset eivät vielä sellaisenaan voi olla poliisin legitimitteetin perustana.

Kun tässä tutkimuksessa poliisin legitimitteettiä lähestytään nimenomaan poliisista käsin on tärkeitä nähdä, miten poliisin sisällä suhtaudutaan legitimitteetin toteutumista koskeviin kysymyksiin. Seuraavassa analysoidaan faktorin pistemäärien keskiarvojen tilastollista merkitsevyyttä ja edelleen käytännön merkittävyyttä.

Poliisin legitimiteetin toteutuminen taustamuuttujittain

Organisaatiotasoinnain faktorin keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja⁶¹⁸. Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä poliisin legitimiteettiä pidetään eri organisaatiotasoinnain.

Taulukko 35. Poliisin legitimiteetti organisaatiotasoinnain

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Poliisin ylijohto	2.60	0.52	43
Poliisin lääninjohto	2.43	0.49	25
Poliisin valtakunnallisten yksiköiden keskushallinto sekä poliisioppilaitokset	2.63	0.48	44
Valtakunnallisten yksiköiden aluetaso	2.62	0.51	50
Paikallispoliisi	2.65	0.49	531
Yhteensä	2.64	0.50	693

Poliisin legitimiteetin merkityksellisyys ei millään organisaatiotasoinnain nouse muiden edelle. Poliisin lääninjohto jää hieman muita matalammalle tasolle legitimiteetin merkityksellisyyden mittauksessa. Kun faktorin organisaatiotasoinnain katsotaan muuttujakohtaisten merkitsevyydestien perusteella voidaan todeta, että merkitsevyyseroja oli ainoastaan faktorin kolmannen muuttujan kohdalla. Poliisin lääninjohtoissa pidettiin väitettä siitä, että "kansalaisten tarkoittama valtuutus poliisin toiminnalle toteutuu vasta käytännössä" huomattavasti vähemmän paikkaansa pitävänä kuin muilla organisaatiotasoinnain. Myöskin poliisin käytännön roolia koskevan väitteen kohdalla poliisin lääninjohto oli hieman muita varauksellisempi. Keskeistä muuttujakohtaisessa arvioissa on kuitenkin se, että poliisitoiminnan perustuminen kansalaisten odotuksiin asetettiin kaikilla organisaatiotasoinnain erityisen merkittävään asemaan.

Sijainnin mukaan faktorin keskiarvoissa ei myöskään ole tilastollisesti merkitseviä eroja⁶¹⁹. Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä poliisin legitimiteettiä pidetään eri puolilla maata.

Taulukko 36. Poliisin legitimiteetti sijainnin mukaan

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Etelä-Suomen lääni	2.61	0.51	225
Länsi-Suomen lääni	2.65	0.50	180
Itä-Suomen lääni	2.63	0.51	91
Oulun lääni	2.64	0.47	60
Lapin lääni	2.63	0.51	34
Helsinki	2.71	0.47	93
Yhteensä	2.64	0.50	683

⁶¹⁸ F = 1.33; vapausasteet: 4 ja 688; p = 0.25842.

⁶¹⁹ F = 0.57; vapausasteet: 5 ja 677; p = 0.72031.

Poliisin legitimiteetin merkityksellisyys ei vaihtele maantieteellisen sijainnin mukaan. Muuttujakohtaisissa vastauksissa ei ollut tilastollisia merkitsevyyseroja. Oulun läänissä ja Helsingissä pidettiin poliisin käytännön roolin mukainen vastuu nousi hieman keskimääräistä korkeammalle.

Henkilöstöryhmittäin faktorin keskiarvoissa on tilastollisesti melkein merkitseviä eroja⁶²⁰. Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä poliisin legitimiteettiä pidetään eri henkilöstöryhmissä.

Taulukko 37. Poliisin legitimiteetti henkilöstöryhmittäin

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Johto	2.61	0.47	100
Poliisipäällystö	2.62	0.43	77
Poliisialipäällystö	2.58	0.47	160
Poliisimiehistö	2.72	0.53	250
Muu henkilöstö	2.64	0.49	93
Yhteensä	2.65	0.49	680

Legitimiteetin merkityksellisyys jää poliisialipäällystössä ja johdossa hieman matalammalle tasolle kuin muilla organisaatiotasolla. Kun katsotaan muuttujakohtaisia vastauksia huomataan, että faktorin kahden viimeisen muuttujan kohdalla on tilastollisesti melkein merkitseviä eroja. Poliisimiehistössä ollaan muita enemmän sitä mieltä, että kansalaisten tahdon toteutuminen riippuu viime kädessä yksittäisen poliisimiehen harkintavalasta ja vastuuntunnosta. Sen sijaan poliisimiehistö ei pidä kansalaisten odotuksiin perustuvaa poliisitoimintaa aivan yhtä merkittävänä tekijänä kuin muissa henkilöstöryhmissä.

Ikäryhmittäin faktorin keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja⁶²¹.

Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä poliisin legitimiteettiä pidetään eri ikäryhmissä.

Taulukko 38. Poliisin legitimiteetti ikäryhmittäin

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Alle 25 vuotta	2.70	0.48	18
26-34 vuotta	2.67	0.50	134
35-44 vuotta	2.62	0.49	183
45-54 vuotta	2.65	0.50	278
Yli 55 vuotta	2.60	0.49	94
Yhteensä	2.64	0.50	707

⁶²⁰ F = 2.50; vapausasteet: 4 ja 675; p = 0.04158.

⁶²¹ F = 0.51; vapausasteet: 4 ja 702; p = 0.73068.

Poliisin legitimiteetin merkityksellisyydestä ei ole näkemyseroja ikäryhmi- en välillä. Kuitenkin muuttujakohtaisesti katsottuna voidaan huomata, että faktorin viimeisen muuttujan kohdalla on tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja. Kansalaisten odotuksiin perustuvaa poliisitoimintaa pidettiin kah- dessa nuorimmassa ikäryhmässä huomattavasti vähemmän merkitykselli- senä kuin vanhemmissa ikäryhmissä.

Sukupuolen mukaan faktorin keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja⁶²². Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä poliisin legitimiteettiä pidetään sukupuolen perusteella.

Taulukko 39. Poliisin legitimiteetti sukupuolen mukaan

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Nainen	2.66	0.46	101
Mies	2.64	0.50	598
Yhteensä	2.65	0.49	699

Poliisin legitimiteetin merkityksellisyydestä ei ole näkemyseroja suku- puolten välillä. Muuttujakohtaisesti vastauksissa ei ollut tilastollisia mer- kitsevyyseroja. Miehet kuitenkin pitivät kansalaisten odotuksiin perustu- vaa poliisitoimintaa hieman merkityksellisempänä kuin naiset.

Palvelusajan mukaan faktorin keskiarvoissa ei ole tilastollisesti merkitseviä eroja⁶²³. Seuraavasta taulukosta nähdään miten merkityksellisenä poliisin legitimiteettiä pidetään palvelusajan perusteella.

Taulukko 40. Legitimiteetti palvelusajan mukaan

	Keskiarvo	Keskihajonta	Lkm
Alle 2 vuotta	2.68	0.45	30
3-5 vuotta	2.68	0.47	51
6- 10 vuotta	2.70	0.56	66
11-20 vuotta	2.63	0.49	199
21-29 vuotta	2.62	0.48	232
Yli 30 vuotta	2.64	0.52	122
Yhteensä	2.64	0.49	700

Poliisin legitimiteetin merkityksellisyydestä ei myöskään palvelusajan pe- rusteella ole näkemyseroja. Sen sijaan muuttujakohtaisesti vastauksissa oli tilastollisesti merkitseviä eroja. Kansalaisten odotuksiin perustuvaa po- liisitoimintaa pidettiin erittäin merkityksellisenä kauimmin palvelleiden, mutta myöskin vähiten aikaa palvelleiden keskuudessa. Sitä vastoin 3-5 vuotta ja 6-10 vuotta palvelleiden keskuudessa tämän tekijän merkitys oli selvästi muita matalammalla tasolla.

⁶²² F = 0.05; vapausasteet: 1 ja 697; p = 0.82001.

⁶²³ F = 0.40; vapausasteet: 5 ja 694; p = 0.84838.

Yhteenveto faktorista. Faktorin jatkoanalyysiin perusteella voidaan tehdä seuraavia käytännön merkittävyyttä korostavia havaintoja poliisin legitimitietin toteutumisesta.

1. Organisaatiotasoinen katsottuna poliisin lääninjohdoissa uskotaan muita vähemmän siihen, että kansalaisten tarkoittama valtuutus poliisin toiminnalle toteutuisi vasta käytännössä. Tästä voidaan päätellä, että poliisin lääninjohdoissa uskotaan strategisen ohjauksen merkitykseen tulkittaessa kansalaisten odotuksia ja muotoiltaessa niitä edelleen toimintapoliittisiksi linjauksiksi ja käytännön tavoitteiksi.
2. Sijainnin perusteella ei poliisin legitimitietin merkityksellisyydestä ole näkemyseroja, mikä vahvistaa käsitystä legitimitietistä sisällöllisenä kysymyksenä.
3. Henkilöstöryhmittäin huomio kiinnittyy ristiriitaan, jossa poliisimiehistö toisaalta uskoo hieman muita enemmän siihen, että kansalaisten tahdon toteutuminen riippuu viime kädessä yksittäisen poliisimiehen harkintavallasta ja vastuuntunnosta, mutta ei kuitenkaan pidä kansalaisten odotuksiin perustuvaa poliisitoimintaa yhtä merkityksellisenä kuin mitä pidetään muissa henkilöstöryhmissä. Tämä voidaan tulkita niinkin, että poliisimiehistö lähimpänä käytäntöä katsoo pystyvänsä parhaiten tulkitsemaan kansalaisten odotuksia.
4. Ikäryhmittäin katsottuna huomio kiinnittyy siihen, että kahdessa nuorimmassa ikäryhmässä kansalaisten odotuksiin perustuvaa poliisitoimintaa pidetään selvästi vähemmän merkityksellisenä kuin muissa ikäryhmissä. Tämä puolestaan voidaan tulkita niin, että iän ja kokemuksen myötä vastuun ulkoinen orientaatio saa suuremman merkityksen.
5. Sukupuolen perusteella poliisin legitimitietin merkityksellisyydestä ei ole suuria näkemyseroja. Huomionarvoista kuitenkin on se, että naiset pitävät kansalaisten odotuksiin perustuvaa poliisitoimintaa hieman merkityksellisempänä kuin miehet.
6. Palvelusajan perusteella huomio kiinnittyy siihen, että jonkin aikaa palveluksessa olleiden keskuudessa kansalaisten odotuksiin perustuva poliisitoiminta saa pienemmän merkityksen kuin vähiten aikaa ja kauemmin palvelleiden keskuudessa. Ikä ja palvelusaika eivät kovin hyvin korreloi tässä suhteessa.

Poliisin legitimitietti on tässä tutkimuksessa sisällöllisesti laaja käsite. Poliisin julkisen vastuun ydinalueena se voidaan tiivistää kahteen ulottuvuuteen, joissa vastuun sisäisen ja ulkoisen suuntautumisen välinen suhde näkyy erittäin selvästi. Yhtäällä voidaan nähdä poliisin käytännön roolin ja kansalaisten odottaman roolin yhdistämisen välttämättömyys ja toisaalla kansalaisnäkökulman korostuminen käytännön tasolla. Poliisin legitimi-

teetti ei kuitenkaan ole mikään yksittäinen vastuun ulottuvuus, vaikka se voitiinkin nimetä omaksi faktorikseen tiivistettäessä poliisin julkista vastuuta mittaavien tai luotaavien muuttujien ilmaisemaa vektoriavaruutta.

Olennaista on se, että legitimizeettiä koskevasta teoriasta johdettujen poliisin julkisen vastuun perusulottuvuuksien ja ydinalueiden analyysissä on edetty loogiseen kokonaisuuteen, jossa vastuu nähdään erityisesti legitimizeettikysymyksenä poliisitoiminnan sisäisen ja ulkoisen suuntautumisen tasapainon etsimisessä.

4.7 Yhteenveto analyysien tuloksista

Muuttujakohtaisilla analyyseilla testattiin poliisin käsitys julkisen vastuun perusulottuvuuksista. Havaintoaineisto tiivistettiin eksploratiivisella faktorianalyysillä viiteen faktoriin, joita on edellä tulkittu faktorin latausrakenteen ja keskiarvojen perusteella sekä käytännön merkittävyyden näkökulmasta. Teoria ja siitä johdettu muuttujakokonaisuus puolsi kuuden faktorin ratkaisua, mutta viiden faktorin ratkaisu kuvaa selkeämmin poliisin julkista vastuuta spesifioivien muuttujien kokonaisuutta. Viiden faktorin selkeys näkyy erityisesti siinä, että mikään muuttuja ei latautunut kuin yhdelle faktorille. Havaintoaineistossa oli yhteensä 39 muuttujaa, joista ainoastaan seitsemän muuttujaa jäi alle 0.30 latauksen saaneina faktoreiden ulkopuolelle. Nämäkin muuttujat ovat mukana kokonaisuuden tulkinassa.

Kun faktoreiden suhdetta toisiinsa katsotaan korrelaatiomatriisin muodossa voidaan niiden ilmaisemaa poliisin julkisen vastuun kokonaisuutta havainnollistaa seuraavasti.

Taulukko 41. Faktoreiden yhteys toisiinsa

Faktorit	Vastuuketju	Tulosvastuu	Vastuu hyveinä	Professionaalinen vastuu	Legitimeetti
Vastuuketju	1.00	0.35	0.12	0.01	0.05
Tulosvastuu	0.35	1.00	0.16	-0.04	-0.06
Vastuu hyveinä	0.12	0.16	1.00	0.15	0.15
Professionaalinen vastuu	0.01	-0.04	0.15	1.00	0.16
Legitimeetti	0.05	-0.06	0.15	0.16	1.00

Poliisin vastuuketjun toimivuus ja tulosvastuun merkittävyys ovat selvästikin toisiinsa yhteydessä olevia asioita. Vastuuketjun toimivuutta mittaavissa muuttujissa korostui monia tulossuunnittelun, tuloskeskustelujen ja tulosohjauksen kohteena olevia asioita. Esimerkiksi oli todettavissa, että todellisuudessa poliisihallinto joutuu ottamaan poliittisen tason vastuuta,

mikä ilmenee siitä, että poliisihallinto koetaan parhaaksi tahoksi asettamaan poliisin valtakunnalliset tavoitteet. Myöskin tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamista pidettiin selvästi poliisin itsensä vastuulla olevana asiana. Tämä puolestaan kertoo siitä, että poliisin tehtäviä ei ole priorisoitu poliittisella tasolla muuta kuin väljien politiikkaohjelmien muodossa. Poliisin vastuuketjua ja tulohjausjärjestelmää tulisikin kehittää yhtenevästä lähtökohdista käsin.

Tulohjausjärjestelmän erillisuus ja käytännön kohtaamattomuus ilmenevät selvästi siitä, että tulostavastuun merkittävyys korreloi negatiivisesti professionaalisen vastuun ensisijaisuuden ja legitimitietin toteutumisen kanssa. Toiseksi poliisin professionaalisen vastuun ensisijaisuus on tulkittavissa myöskin poliisin tulostavastuuseen liittyvien kysymysten kautta. Koska vastuu politiikkaohjelmien tarkoittamasta tehtäväjärjestyksestä on poliisihallinnolla itsellään, on vastuu strategioiden ja käytännön yhdistävästä tavoiteasettelusta myöskin poliisilla. Poliisin vastuun toteutuminen ulkoista suuntautuneisuutta korostavina hyveinä, missä poliisin ammattieteen mukainen professionaalinen vastuu on keskeistä ja laajennettavissa professionaalisen vastuun ensisijaisuudeksi. Samalla tämä korostaa laadullisen näkökulman tarvetta poliisin suunnittelu- ja johtamisjärjestelmissä.

Yhteenvetona poliisin julkista vastuuta spesifioivien muuttujien analyseista voidaan todeta seuraavaa.

1. Poliisin vastuuketjun toimivuuden parantaminen edellyttää erityisen huomion kiinnittämistä strategisen ohjaustason ja operatiivisen käytännön tason suhteeseen sekä rakenteellisista että sisällöllisistä näkökulmista käsin. Poliitiikkaohjelmista, valtion talousarviosta, poliisin tulohjauksesta ja poliisikäytännöistä muodostuva poliisin vastuuketju ei toimi poliisin nykyisen ohjausjärjestelmän olettamalla tavalla, vaan vastuuketjussa on havaittavissa yhtäällä selvä peruslogiikka ja toisaalla selviä ongelmakohtia poliisin strategioiden ja käytännön vastaavuudessa.
2. Tulostavastuun merkittävyyttä mittaavien keskeisten elementtien perusteella on todettavissa, että tulostavastuun toteutumisen edellytyksissä on poliisihallinnossa perustavanlaatuisia ongelmia. Tulossuunnittelun kattavuudesta, tuloskeskustelujen käymisestä sekä tulohjauksen perusteista on epätietoisuutta, mikä väistämättä palauttaa kysymyksen tulostavastuusta kiinteästi poliisin vastuuketjun toimivuudessa ilmenneisiin keskeisiin kysymyksiin. Päälimmäiseksi poliisin vastuuketjun toimivuudessa ja edelleen tulostavastuun merkittävyydessä nousee huomio siitä, että monilla keskeisillä ja tunnetuilla asioilla on todellisuudessa hyvin etäinen kosketus toisiinsa. Samalla toiminnan ja talouden yhdistämisen edellytykset puuttuvat tällä hetkellä.

3. Poliisin vastuu byrokraattisina hyveinä toteutuu erityisen hyvin ja lisäksi on osoitettavissa laajennetun vastuun edistämisen kriittisiä kohtia. Kansalaisten odotusten kunnioittamisen ja henkilökohtaisten arvojen noudattamisen välillä ja samalla vastuun ulkoisen ja sisäisen suuntautumisen välillä on jännitettä, jolla on merkitystä poliisin vastuun toteutumiselle hyveinä. Kysymys ei ole ristiriidasta näiden kahden hyveen välillä, vaan siitä, että henkilökohtaisten arvojen merkityksen laaja-alaisempi tiedostaminen saattaisi pikemminkin entisestään korostaa kansalaisten odotusten kunnioittamisen merkitystä poliisin kokonaisvastuun toteutumisessa.
4. Poliisin professionaalisen vastuun ensisijaisuus on sijoitettavissa vastuun ulkoista orientaatiota korostavaan puoleen. Poliisissa lojaliteetti ammatillista ryhmää, professiota ja ammattietiikkaa kohtaan on merkityksellistä ja sen kautta toteutuu vastuun ulkoinen suuntautuminen, mikä seikka ilmeni tarkasteltaessa poliisin vastuuta hyveinä. Erityisen voimakkaana esiintyy viittaus poliisin autonomiaan, joka nimenomaan on tulkittavissa keskeiseksi elementiksi professionaalisen vastuun ensisijaisuudessa. Kysymys on perustavanlaatuisesta poliisitoiminnan luonteeseen kuuluvasta ominaisuudesta, jolla on merkitystä poliisin strategioiden ja poliisikäytäntöjen yhdistämisessä. Näyttää varsin ilmeiseltä, että poliisin yhteisiä strategioita ei kyetä asettamaan poliittisella tasolla siinä merkityksessä, että ne pohjautuisivat riittävästi käytännön vaatimuksiin.
5. Poliisin legitimitetti painottuu poliisin roolin ja kansalaisten odotusten väliseen jännitteeseen, johon sisältyy poliisin vastuuketjun toimivuudessa ilmenneitä peruskysymyksiä, poliisin tulosvastuun merkittävyyttä korostavia seikkoja, poliisin vastuu erityisesti byrokraattisina hyveinä sekä professionaalisen vastuun ensisijaisuuden periaate. Kaikkien näiden vastuun ulottuvuuksien taustalla on keskeisenä mielen vektorina keskustelu politiikan ja hallinnon suhteesta, strategioiden ja käytännön vastaavuudesta ja lopulta poliisin ja kansalaisen kohtaamisesta.

5. Teorian ja empirian kohtaaminen

5.1 Käsitys poliisin julkisesta vastuusta

Poliisin julkiselle vastuulle ei ole olemassa mitään yksiselitteistä mittausrakennetta tai vastuun kokonaisuutta tyhjentävästi ilmaisevaa muuttujakokonaisuutta.

Viimeaikaisessa keskustelussa⁶²⁴ julkisten toimijoiden vastuusta on kuitenkin selvästi noussut esille niiden vastuun suhteiden yhdistäminen, jotka syntyvät vastuun ulkoisissa ja sisäisissä odotuksissa ja kontrollimekanismeissa. Samalla kysymys on passiivisen ja aktiivisen vastuun muotojen yhdistämisestä. Passiivisella puolella korostuu vastuun toteuttaminen kontrollin avulla ja aktiivisella puolella vastuu erityisesti hyveinä.⁶²⁵

Romzek⁶²⁶ näkee *sisäisinä* kontrollimuotoina hierarkkisen ja professionaalisen vastuujärjestelmän. Hierarkkisessa vastuujärjestelmässä vallitsee kontrolloinnin korkea aste. Professionaalinen vastuujärjestelmä sitä vastoin mahdollistaa korkean autonomian asteen, mikä antaa organisaatioille ja yksilöille toimintavapautta. Tämä puolestaan on johtanut kysymykseen siitä, kuinka paljon toimintavapautta julkisella toimijalla pitäisi ja saisi olla. Mihinkään optimitilaan toimintavapauden ja kontrolloinnin välillä ei kuitenkaan voida päästä. Esimerkiksi poliisin tehokkuuden ja kansalaisten odotusten vastaavuudessa ei periaatteessakaan voida tavoitella optimaalista tilaa. Demokraattisessa yhteiskunnassa poliisitoimintaa harjoitetaan aina rajoitetuissa puitteissa. Gruberin⁶²⁷ mukaan rajoituksen idea on olemainen tekijä byrokratian demokraattisessa kontrollissa ja ulkoinen vastuu- ja responsiivisuusvaatimus asettaa jo sinällään rajoituksia julkiseen toimintaan. Julkisen hallinnon tulisi tänä päivänä olla avointa ja läpinäkyvää, mikä seikka entisestään asettaa rajoituksia toimintavapaudelle. Toimintavapauden ja ulkoisen kontrolloinnin välisen tasapainon etsiminen on kuitenkin edelleen keskeisin julkisen toimijan vastuuta määrittävä seikka.

Poliisitoiminta on yhtäällä hyvin muotosidonnaista julkista toimintaa ja toisaalla poliisitoiminnan perusluonteeseen kuuluu laaja kollektiivinen ja yksilöllinen harkintavalta. Käytännössä tasapainon saavuttaminen toiminnan ja käyttäytymisen laillisuusvaatimusten ja käytännön tilanteiden edellyttämän henkilökohtaisen harkinnan välillä on erityisen vaativa tavoite. On oletettavaa, että laillisuusnäkökohtien korostuminen saattaa joissain tilanteissa rajoittaa toivottavien ja saavutettavissa olevien tulosten toteutumista. Toisaalta on syytä olettaa, että laillisuusnäkökohdat eivät periaatteessakaan aina rajoita poliisin harkintavaltaa, vaan esteenä toiminnan paremmalle responsiivisuudelle useinkin esitetään voimavarojen puutetta,

⁶²⁴ Wolf 1999: 37.

⁶²⁵ Bovens 1998.

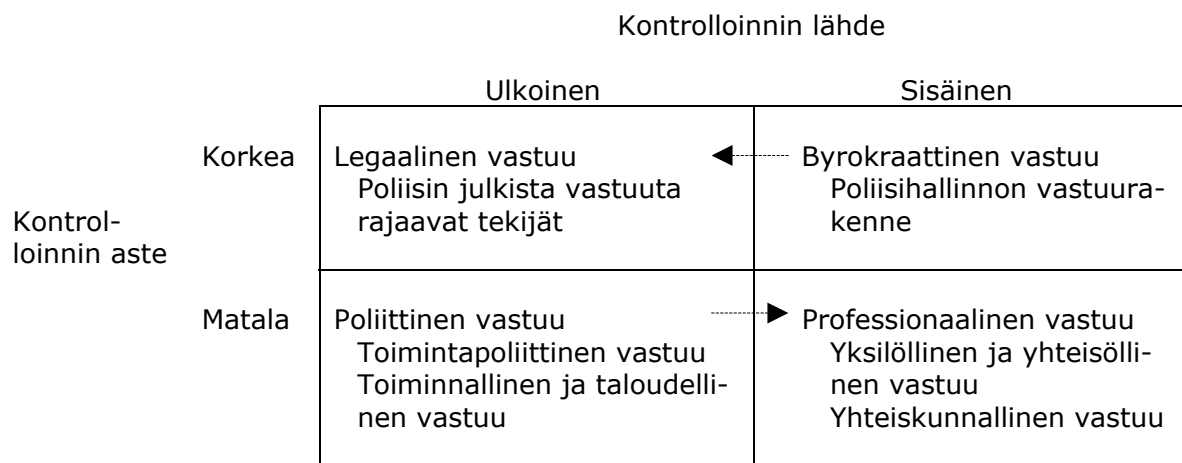
⁶²⁶ Friedrich 1940 sekä Finer 1940 ja Finer 1978.

⁶²⁷ Gruber 1987: 11.

mikä seikka on poliisin tehtävämäärien lisääntymisen johdosta perusteltua.⁶²⁸ Toisaalta on nähtävissä, että kansalaisten odotukset poliisitoiminnan mahdollisuuksia kohtaan ovat hyvinkin maltillisia.⁶²⁹ Sen sijaan on oletettavaa, että vaatimukset poliisin itsensä taholta tapahtuvaa tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamista kohtaan kasvavat myös kansalaisten keskuudessa. Tähän kysymykseen palataan legaalisen vastuun analysoinnin yhteydessä.

Ulkoisilla vastuun lähteillä Romzek tarkoittaa legaalista ja poliittista vastuuta. Legaalinen vastuujärjestelmä tarkoittaa yksityiskohtaista ulkoista silmälläpitoa. Poliittinen vastuujärjestelmä puolestaan antaa julkisille toimijoille toimintavapauden olla responsiivinen päämiehilleen, kuten poliittisille päätöksentekijöille ja kansalaisille.⁶³⁰

Kun poliisin julkista vastuuta luotaavat kysymysosiot sekä niiden taustalla olevan teoreettisen viitekehyksen keskeiset elementit asetetaan Romzekin ja Dubnickin⁶³¹ esittämään nelikenttään saadaan tulokseksi seuraava kuvi.



Kuva 26. Poliisin julkisen vastuun perusjärjestelmät

Keskeistä on näiden neljän vastuujärjestelmän yhteisvaikutus poliisiorganisaation toimintaan ja yksilöiden käyttäytymiseen. Sisäinen ja ulkoinen suuntautuneisuus on mieluummin nähtävissä toisiaan täydentävinä näkökulmina kuin toistensa vastakohtina tai vaihtoehtoina.

Poliisin julkista vastuuta rajaavien tai määrittävien tekijöiden analyysi osoitti, että kysymys tässä yhteydessä on *legaalisesta vastuujärjestelmästä*. Keskeistä tässä yhteydessä on se, että kysytyjen tekijöiden tärkeyden suhteen yhteiseksi nimittäjäksi muodostuu poliisitoiminnan nor-

⁶²⁸ Valtion taloudellinen tutkimuslaitos 2000.

⁶²⁹ Poliisin turvallisuusbarometri 1999.

⁶³⁰ Romzek 1999: 6.

⁶³¹ Romzek - Dubnick 1987: 228-229.

matiivinen⁶³² perusta. Poliisin tehtävien määrittelemineen kattavasti laissa ja poliisin toimivaltuuksien tiukka lailla rajaaminen antaa lainsäätäjälle mahdollisuuden kontrolloida poliisitoimintaa. Kysymys on poliisitoiminnan ulkoisesta kontrolloinnin lähteestä ja toisaalla siitä huomiosta, että lainsäädännöllä ja sen kehittämiseellä on saavutettavissa korkea kontrolloinnin aste. Normatiiviseen perustaan kuuluvaksi on tulkittavissa myöskin vaatimus poliisitoiminnan perustumisesta kansalaisten odotuksiin, mitä seikkaa pidetään erittäin tärkeänä, joskin henkilöstö- ja ikäryhmittäin sekä palvelusvuosittain tarkasteltuna poliisissa on eriäviäkin käsityksiä tämän tekijän tärkeydestä. Kansalaisten odotuksiin vastaamista ei voida säädöksin ja määräyksin velvoittaa, mutta sitä vastoin eduskunta tai valtioneuvosto voisi määrittää sen, minkälainen turvallisuuden taso ja miten ilmaistuna poliisin edustamalla toimialalla maassa tulisi saavuttaa. Pelkästään valtion talousarvion pääluokkien ja lukujen selitysosissa ilmaistut yleiset päämäärät ja laajat tulostavoitteet jäävät vaille sellaista normatiivista veloitetta, jolla olisi tosiasiallista vaikutusta poliisitoiminnan uudelleen kohdentamiseen.

Poliisin tehtävien tärkeysjärjestykseen asettaminen on luettavissa normatiivisesta perustasta johtuvaksi ja ulkoisen kontrolloinnin piiriin kuuluvaksi kysymykseksi. Tätä poliisilain antamaa mahdollisuutta ja veloitetta pidetään poliisissa tärkeänä tekijänä, mutta sen sijaan tärkeysjärjestyksen toteutumista ei pidetä onnistuneena, mikä seikka ilmenee eriävinä käsityksinä organisaatiotasojen välillä, henkilöstö- ja ikäryhmittäin sekä palvelusajan perusteella. Normatiivisena kysymyksenä vastuu poliisin tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamisesta on tällä hetkellä selvästikin poliisiorganisaation sisällä. Kysymys on poliisitoiminnan sisäisen kontrolloinnin lähteestä. Sen sijaan poliisin tehtävien rajaaminen palveluiksi asiakasryhmittäin ei saa suurta kannatusta poliisissa, joten vastuu tämän kysymyksen normatiivisesta määrittämisestä olisi selvästikin poliisiorganisaation ulkopuolella. Palvelun käsitteellä ja poliisin asiakasmäärittelyillä ei ole tällä hetkellä ulkopuolisen kontrolloinnin lähteen antamaa normatiivista perustaa. Vastaavanlainen ongelma on tulossuunnittelun kattavuuden, tuloskeskustelujen käymisen ja tulosohjauksen johtosuhteiden osalta. Tulosohjauksen periaatteisiin vedoten on tehty merkittäviä yksittäisiä normatiivisia ratkaisuja esimerkiksi nimitystoimivallan ja määrärahojen käytön delegoinnin suhteen. Kuitenkin normatiivisella tasolla on edelleenkin epäselvyyttä siitä, kattaako tulossuunnittelu koko poliisitoiminnan, missä määrin tuloskeskusteluissa sovitut asiat ovat osapuolia oikeudellisesti sitovia ja onko toiminnallisen ja taloudellisen vastuun yhdistymisen normatiiviset edellytykset varmistettavissa pelkästään sisäisillä työjärjestyksillä.

Poliisin käsitysten perusteella poliisin tulosohjausjärjestelmän keskeisten elementtien käytännön merkittävyyteen kohdistuu suuria epäilyksiä. Tämä seikka viittaa väistämättä kysymykseen siitä, kytkeytyykö poliisin tu-

⁶³² Normatiivinen = ohjeellinen; sääntöjä antava tai perustava; ohjeena tai mallina oleva (Suomen kielen sivistyssanakirja, Gummerus 2000).

losohjausjärjestelmä riittävästi legaaliseen vastuujärjestelmään ulkoisen kontrolloinnin lähteen ja korkean kontrolloinnin asteen näkökulmista. Samalla kysymys on siitä, nähdäänkö poliisin tulohjausjärjestelmä enemmänkin sisäisenä ohjaushierarkiana vaiko perimmäiseltä tarkoitukseltaan poliisin ulkoista orientaatiota edistävänä vuorovaikutuskanavana ja keskustelufoorumina. Esimerkiksi poliisin ylijohdon strateginen ohjausote ulottuu ainoastaan poliisin lääninjohtojen ja valtakunnallisten yksiköiden keskushallinnon tasolle. Poliisin vastuuketjun toimivuus perustuu edelleenkin oletukseen, että poliisin yhteiset strategiat siirtyvät hallinnollisesti käskytettyinä aina käytännön tasolle saakka.

Poliisihallinnon vastuurakenne perustuu *byrokraattiseen vastuujärjestelmään*. Siinä vastuusuhteet on järjestetty hierarkkisesti ja vastuuketjun toimivuus perustuu organisaation sisäiseen kykyyn kontrolloida organisaatiota ja sen toimintaympäristöä. Kysymys on myöskin linjaorganisaation mukaisesta oletuksesta, jossa kontrolloinnin lähde on poliisiorganisaation sisäinen asia ja kontrolloinnin aste organisaatiotasojen välillä on korkea. Oletettavasti tähän perustuu käsitys poliisin perusrakenteen hyvästä toimivuudesta.⁶³³ Kuitenkin mentäessä poliisin linjaorganisaatiossa alas asti, voidaan huomata, että poliisin lääninjohtoon ja poliisilaitoksen väliseen ohjaussuhteeseen liittyy poliisin itsensäkin mielestä monia rakenteellisia ja sisällöllisiä ongelmia. Perusrakenteen toimivuudesta ei vastausten perusteella ole yksimielisyyttä edes organisaatiotasojen välillä. Poliisin byrokraattinen vastuujärjestelmä perustuu kuitenkin siihen, että poliisiorganisaation sisäinen kontrolointikyky takaa korkean kontrolloinnin asteen. Tähän nähden poliisihallinnon vastuurakenteessa ja edelleen poliisin vastuuketjun toimivuudessa on perustavanlaatuisia ongelmakohtia, joita on syytä selvittää jatkossa.

Kuvassa 26 oleva nuoli byrokraattisesta vastuujärjestelmästä kohti legaalista vastuujärjestelmää tarkoittaa sitä, että monia keskeisiä poliisin ohjausjärjestelmään ja itse poliisitoimintaan liittyviä normatiivisluonteisia tekijöitä tulisi saattaa täsmennettäväksi lainsäädännöllä. Poliisitoiminnan legaalista kontrolloinnin lähde tulisi vahvistaa. Tämän jälkeen on pohdittava uudelleen byrokraattisen vastuun merkitystä poliisissa.

Poliisin toimintapoliittisen vastuun sekä toiminnallisen ja taloudellisen vastuun suhteen perusoletuksena on, että ne kuuluvat pääosin *poliittiseen vastuujärjestelmään*. Poliisin mielestä poliittisen päätöksentekijän tahto ei kuitenkaan toteudu kovinkaan hyvin poliisin valtakunnallisissa tavoitteissa. Tästä huolimatta kontrolloinnin ulkoinen lähde on olemassa, mutta koska kontrolloinnin aste tässä suhteessa on matala joudutaan huomio siirtämään poliisihallinnon sisälle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että poliisihallinto joutuu ottamaan poliittisen tason vastuuta tulkitessaan esimerkiksi valtioneuvoston asettaman kansallisen rikosentorjuntaohjelman

⁶³³ Poliisin tulohjaus. Nykytilan arviointia ja tulevaisuuden haasteita, poliisiosaston julkaisu 4/2000.

tarkoitusta. Poliisihallinnossa ei uskota siihen, että ministeriötasolla poliisin ylijohtoa laajemmin pystyttäisiin asettamaan riittävän hyvin poliisin yhteiset strategiset tavoitteet, vaan parhaana tahona tässä tehtävässä pidetään poliisihallintoa itseään.

Poliisin toimintapoliittisessa vastuussa korostuukin korporatiivinen vastuu, mikä merkitsee huomion kiinnittämistä poliisihallinnon konsernirakentamiseen. Tähän on tarvetta erityisesti siksi, että poliisin mielestä toimintapoliittisen vastuunkin toteutuminen kohtaa suuria ongelmia siinä oletuksessa, että strategiat siirtyisivät suoraviivaisesti linjaorganisaatiossa käytännön tasolle saakka. Institutionaalaisella tasolla poliisihallinto itse nähdään parhaaksi tahoksi asettamaan poliisin valtakunnalliset tavoitteet ja käytännön tasolla poliisilaitokset itse pystyvät parhaiten yhdistämään läänin linjaukset ja omat tavoitteensa. Peruskysymykseksi tulee se, mitä lisäarvoa syntyy välitason ohjauksen tuloksena ja välittyvätkö paikallistason näkemykset poliisin linjaorganisaatiossa aina poliittiselle päätöksentekotasolle asti. Toisin sanoen kysymys on siitä, miten poliisihallinto pystyy lisäämään vastuun ulkoista orientaatiota sisällään, koska kontrolloinnin aste strategioiden käytännön merkittävydestä on osoittautunut matalaksi. Friedrich-Finer keskusteluun viitaten poliisinkin strategioiden ja käytännön vaatimusten vastaavuus voidaan nähdä vasta siinä vaiheessa, kun politiikkaohjelmien toimeenpanon hallinto- ja toteutusprosessi alkaa. Poliitikkapreferenssit eivät voi koskaan olla niin yksiselitteisen selviä, että ne siirtyisivät suoraan toimeenpanokoneiston tekniseen toteutusprosessiin. Lisäksi poliisitoimintaan kuuluu keskeisenä tekijänä toiminnasta itsestään syntyvät strategiat, joita ei koskaan voida sisällyttää suunniteltuihin strategioihin. Tämä asettaa huomattavia rajoituksia sille, miten suunniteltua poliisitoiminta ylipäänsä voi olla silloin, kun joudutaan reagoimaan yllättäviin muutoksiin toimintaympäristössä. Suunniteltujakin strategioita tulisi voida muuttaa hyvinkin lyhyellä aikavälillä. Poliisin julkista vastuuta ei voida varmistaa pelkästään suunnitelmilla, vaan ratkaisevimmaxi tekijäksi muodostuu poliisin toimintavalmius, mikä tarkoittaa pysyvää voimavarakapasiteettia rikollisuuden torjumiseksi ja turvallisuuden luomiseksi.

Poliisin toiminnallisella ja taloudellisella vastuulla on yhtymäkohtia toimintapoliittiseen vastuuseen. Poliisin mielestä toiminnallisen ja taloudellisen vastuun toteutumiseksi ei ole todellisia edellytyksiä. Tässä suhteessa ulkoinen kontrolloinnin lähde tarkoittaa lähinnä valtion talousarviota, jossa poliisin vuosittainen määrärahakehys ei poliisin mielestä noudata juuri lainkaan poliisin toiminnallisia tarpeita. Tästä ollaan yksimielisiä organisaation tasolla ja myöskin maantieteellisen sijainnin mukaan tarkasteltuna. Koska näkökulma on annettuun määrärahakehukseen sopeutumisessa, merkitsee se matalaa kontrolloinnin astetta, mikä näkyy eriävissä käsityksissä poliisin määrärahojen tasapuolisesta ohjautumisesta poliisilaitoksille ja mahdollisuuksista määrärahakehysten ja tulostavoitteiden yhdistymiseen poliisilaitostasolla. Passiivinen määrärahaehyksiin sopeutuminen syventää ongelmia erityisesti yksilöllisellä ja yhteisöllisellä tasolla, mikä näkyy eriävissä käsityksissä samoista asioista strategisen ja opera-

tiivisen tason välillä. Tämä ongelma ei todennäköisesti ratkea vahvistamalla sisäistä kontrollia, vaan huomio kohdistuu enemmän ulkoisen kontrolloinnin lähteen antamiin mahdollisuuksiin poliisiorganisaation sisällä. Palataan jälleen vastuun sisäisen ja ulkoisen suuntautumisen tasapainovaatimukseen.

Poliisin käsitysten perusteella poliittinen vastuujärjestelmä ulkoisena kontrolloinnin lähteenä ja matalana kontrolloinnin asteena ei ole kovinkaan vaikuttava tekijä poliisin julkisessa vastuussa. Selvästi on nähtävissä entistä suurempi paine siirtyä kohti professionaalista vastuujärjestelmää, jotta poliisin strategiat perustuisivat todellisuudessa ulkoisen kontrolloinnin lähteeseen, mikä tässä tapauksessa ei voi tarkoittaa muuta kuin kansalaisten tahdon parempaa huomioon ottamista sekä poliittisella että käytännön tasolla.

Yksilöllinen ja yhteisöllinen vastuu sekä yhteiskunnallinen vastuu on nelikentässä sijoitettu *professionaaliseen vastuujärjestelmään*, jossa kontrolloinnin lähde on sisäinen ja kontrolloinnin aste matala. Kaikki kuusi yksilöllisen ja yhteisöllisen vastuun suhdetta mittaavaa tekijää ovat poliisin arvostuksissa erittäin korkealla. Kysymysten taustalla on Bovensin⁶³⁴ analyysi, jossa hän on löytänyt viisi keskenään kilpailevaa käsitystä byrokraattisesta vastuusta: hierarkkinen, henkilökohtainen, sosiaalinen, professionaalinen ja kansalaisille lojaali vastuu. Bovensia seuraten ne on tulkittavissa byrokraattiseksi hyveiksi, koska ne toteutuvat myös byrokraattisessa ja hierarkkisessa organisaatiorakenteessa.

Ammattietiikan noudattaminen on kaikkein merkittävin byrokraattiseksi hyveeksi tulkittava tekijä poliisissa. Siinä on kysymys vastuusta ja lojaliteetista omalle ammattikunnalle ja ammatillisille eettisille periaatteille. Kysymys on siis professionaalista vastuusta yksilön näkökulmasta. Toiseksi merkittävin byrokraattinen hyve poliisissa on kansalaisten odotusten kunnioittaminen. Siinä on kysymys vastuusta ja lojaliteetista kansalaisille ja kansalaisarvoille. Henkilökohtaisten arvojen noudattaminen on poliisissa kolmanneksi merkittävin byrokraattinen hyve. Siinä puolestaan on kysymys vastuusta ja lojaliteetista omalletunnon ja henkilökohtaisille eettisille periaatteille. Neljänneksi merkittävämmäksi byrokraattiseksi hyveeksi poliisissa arvostetaan esimiesten määräysten noudattaminen, mikä tarkoittaa vastuuta ja lojaliteettia ylemmälle organisaatio- ja esimiestasolle sekä määräyksille. Kysymys on hierarkkisesta vastuusta yksilön näkökulmasta katsottuna. Viidenneksi merkittävin byrokraattinen hyve poliisissa on työyhteisössä vallitsevien arvojen noudattaminen, mikä puolestaan tarkoittaa vastuuta omille juurille ja sosiaalisille arvoille. Kysymys on sosiaalisesta vastuusta, joka on lähellä henkilökohtaista vastuuta, mutta analyttisesti kuitenkin eroaa siitä. Molemmissa vastuun hyveissä kysytään minkälainen henkilö haluan olla, mutta sosiaalisessa vastuussa ei vastauksen hakemisessa käännytä omantunnon puoleen, vaan omille juurille. Tällöin koros-

⁶³⁴ Bovens 1998: 148-149.

tuu sellaiset sosiaaliset arvot, kuten asianmukaisuus, kollegiaalisuus ja luotettavuus. Lojaliteetti välittömälle ympäristölle, kollegoille ja ystäville on pitkällä aikavälillä ratkaiseva seikka vastuun ilmapiirin luomisessa. On kuitenkin muistettava, että lojaliteetti juurille voi merkitä myös kielteisiä seurauksia esimerkiksi silloin kun ryhmän nimissä vaietaan epäkohdista.⁶³⁵

Kuudentena yksilöllisen ja yhteisöllisen vastuun suhdetta kuvaavana tekijänä poliisissa on poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostaminen, joka myöskin on tulkittavissa byrokraattiseksi hyveeksi, vaikka Bovens ei tähän hyveeseen suoranaisesti viittaakaan. Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostaminen on mielletävissä korporatiivisen vastuun piiriin kuuluvaksi asiaksi. Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostamisessa korostuu yksilön näkökulma, kun taas organisaation yhtenäisyyden hierarkkisessa kontrolloinnissa on kysymys korporatiivisesta vastuusta organisaation kannalta katsottuna.

Tutkimuksen teoreettista viitekehystä vasten on perusteltua puhua byrokraattisista hyveistä erityisesti professionaalisen ja hierarkkisen vastuun näkökulmista. Miksi yhteiskunnallinen vastuu on sijoitettu nelikentässä professionaaliseen vastuujärjestelmään kuuluvaksi? Vastauksena tähän on se, että ensiksikin poliisin säädetty, odotettu ja käytännön rooli yhteiskunnallista vastuuta mittaavana kokonaisuutena on yhdistettävissä toisiinsa legaalisen, byrokraattisen, poliittisen ja professionaalisen vastuun nelikentässä. Tästä muodostuu poliisin yhteiskunnallisen vastuun perusta. Kansalaisten odotusten välittyminen poliisin toimintaan ei kuitenkaan tapahdu pelkästään legaalisessa ja poliittisessä vastuujärjestelmässä, vaan lopulta poliisin hierarkkisen ja professionaalisen vastuun yhdistymisen kautta. Poliisiorganisaatio sisäisen kontrolloinnin lähteenä ja matalan kontrolloinnin asteen mahdollistama toimintavapaus ovat tekijöitä, jotka merkitsevät käytännössä nimenomaan professionaalisen vastuun ensisijaisuutta, jotta kansalaisten tahto ja valtuutus toteutuisi poliisitoiminnassa.

Kuvassa 26 oleva nuoli poliittisesta vastuujärjestelmästä kohti professionaalista vastuujärjestelmää tarkoittaa juuri sitä, että poliisihallinto itse on paras taho valmistelemaan ja asettamaan strategiset tavoitteensa sekä myöskin tulkitsemaan niitä käytännön vaatimuksia vastaavaksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sisäisen kontrolloinnin lähteen vahvistamista ja entistä matalampaa kontrolloinnin astetta, vaan päinvastoin vastuun ulkoisen orientaation lisäämistä poliisin byrokraattisten hyveiden toteutumisen kautta, jotta poliisin vastuun ulkoinen kontrolloinnin lähde vahvistuisi.

Poliisin julkisen vastuun perusulottuvuuksia koskevan analyysin lopuksi voidaan arvioida sitä, minkälaisia viitteitä vastaukset antavat poliisin nykyisen, potentiaalisen ja todennäköisen vastuukäsityksen suhteen. Samalla saadaan alustava käsitys siitä, miten vaikuttavina esille tulleita vastuun teoreettisia oletuksia pidetään, minkälaista hyväksyttävyyttä

⁶³⁵ Kelman – Hamilton 1989.

laajennetun vastuun tulkinnalla poliisissa on, ja miten käytännöllisenä esille tulleita vastuun tulkintoja voidaan pitää.

1. Nykyinen vastuukäsitys poliisissa korostaa normatiivisten tekijöiden tärkeyttä, hierarkkista vastuurakennetta ja samalla professionaalista vastuuta strategioiden ja käytännön vaatimusten yhtensovittamisessa. Professionaalinen ja hierarkkinen vastuu yhdessä muodostavat poliisissa vastuun kolmannen ulottuvuuden, jolla tarkoitetaan vastuuta byrokraattisina hyveinä ja jolla on vaikuttavuutta sekä käsitteellisessä että käytännöllisessä mielessä. Näin tutkimuksessa on voitu ottaa ensimmäinen tärkeä askel vastuun sisäisen ja ulkoisen suuntautuneisuuden tasapainon etsinnässä. Legitimiteetin näkökulmasta vastuun sisäisen ja ulkoisen yhteyden ymmärtäminen on olennaisin seikka. Samalla tämä tarkoittaa subjektin ja objektin kaksijaakoisuuden kieltämistä. Byrokraattisen vastuujärjestelmän mukaiselle vastuulle organisaation rakenteellisina puitteina ja professionaalisen vastuujärjestelmän mukaiselle vastuulle yksilön ja organisaation suhdetta tasapainottavana tekijänä on löydettävissä yhtymäkohtia vastuun byrokraattisten hyveiden kautta.
2. Potentiaalinen vastuukäsitys poliisissa perustuu tulossuunnittelun ja tuloskeskustelujen luomiin mahdollisuuksiin. Toiminnallisen ja taloudellisen vastuun yhdistymiseen pelkästään määrärahaakehyksiin sopeutumisen kautta ei poliisissa ole hyväksyttävyyttä. Legitimiteetin näkökulmasta tässäkin kohden on kysymys vastuun sisäisen ja ulkoisen suuntautuneisuuden tasapainosta. Vastuun ulkoinen puoli tässä yhteydessä tarkoittaa poliisitoiminnan pitkäkestoisen vaikuttavuuden lisäämistä ja vastuun sisäinen puoli poliisin toimintaedellytysten parantamista. Poliisin strategioiden ja käytännön vastaavuuden ja samalla toiminnan ja talouden yhteensopivuuden edellytyksissä keskeistä on professionaalinen vastuu, jonka syventämiseen vastuun hyveiden kautta poliisissa on laaja hyväksyntä.
3. Todennäköinen vastuukäsitys poliisissa perustuu siihen, että strategisen ja operatiivisen tason vastuu on eriluonteista. Tämä heijastuu erilaisina käsityksinä strategioiden merkittävyyden ja käytännön vaatimusten välillä. Poliisihallinnon itsensä rooli poliisin strategioiden muotoilussa ja yhteisten tavoitteiden asettamisessa korostaa professionaalista vastuuta. Strategisella ohjaustasolla se yhdistetään sisäisen kontrolloinnin vaatimuksena hierarkkiseen vastuuseen. Strategioiden oletetaan siirtyvän hierarkkisessa vastuujärjestelmässä melko suoraviivaisesti käytännön tasolle. Sen sijaan operatiivisella tasolla professionaalinen vastuu perustuu niihin tekijöihin, joita voidaan kutsua byrokraattisiksi hyveiksi.

Poliisin julkisen vastuun muodostavaa vektoriavaruutta voidaan kokonaisuudessaan kuvata seuraavasti:



Kuva 27. Poliisin julkisen vastuun muodostuminen

Tutkimuksessa on alusta lähtien luodattu poliisin julkisen vastuun kolmatta ulottuvuutta, joka on asteittain kehittynyt esillä olevaksi tulokseksi. Tutkimuksessa pystyttiin muodostamaan poliisin vastuuta käsittelevä teoreettinen konstruktio, jonka avulla voitiin rakentaa kysymyskokonaisuus, jolla edelleen mitattiin poliisin itsensä käsityksiä julkisesta vastuus-

ta. Näiden käsitysten tilastotieteellisessä ja käytännön merkittävyyden analysoinnissa on päädytty poliisin julkisen vastuun *viiteen ydinalueeseen*, jotka ovat: poliisin vastuuketjun toimivuus, tulosvastuun merkittävyys, poliisin vastuu hyveinä, professionaalisen vastuun ensisijaisuus ja poliisin legitimitetti.

1. Poliisin vastuuketjussa korostuu poliittisen tahdonmuodostuksen, poliisin tulosohjauksen ja poliisikäytäntöjen vuorovaikutteisuus muodostettaessa, tulkittaessa ja toteutettaessa poliisin toimintaa ja taloutta yhdistäviä strategioita. Poliisin vastuuketjun toimivuuden parantamisen suurin este on tällä hetkellä strategisen ohjauksen ja operatiivisen toiminnan voimakas eriytyminen toisistaan. Tässä suhteessa huomio kiinnittyy yhtäällä poliisin lääninjohdon rooliin poliisin strategisen ohjauksen ja operatiivisen johtamisen solmukohtana ja toisaalla poliisikäytäntöjen ja poliittisen ohjauksen yhdistämisen vaikeuteen muodostettaessa poliisin strategioita. Poliisin strategiat ja poliisikäytännöt ovat etäällä toisistaan. Poliisin toiminnallisen ja taloudellisen vastuun integraatiolle ei ole riittäviä edellytyksiä tällä hetkellä.
2. Poliisin tulosvastuun toteutuminen on mahdollista vasta sitten, kun poliisin strategioiden, tulostavoitteiden ja määrärahojen yhteys on pystytty konstruoimaan sekä käsitteellisessä että käytännöllisessä mielessä. Tässä tarkoituksessa tulossuunnittelun tulisi kattaa koko poliisitoiminnan ja tuloskeskustelujen tulisi ulottua poliisin koko henkilöstöön. Tulosvastuu on määriteltävissä oleva asia, mutta olennaista on tulostavoitteiden haasteellisuus, jotta poliisin vastuulle hyveinä syntyisi uutta kasvualustaa. Tulosvastuu aktiivisen vastuun muotona on hyvin toteutettavissa poliisin hierarkkisen vastuurakenteen puitteissa, josta syystä voidaan puhua vastuun byrokraattisista hyveistä poliisihallinnon kaikilla tasoilla.
3. Poliisin keskeisimpiä vastuun byrokraattisia hyveitä ovat ammattietikan noudattaminen, kansalaisten odotusten kunnioittaminen, poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostaminen sekä työyhteisön arvojen, henkilökohtaisten arvojen ja esimiehen määräysten noudattaminen. Poliisissa on laaja yksimielisyys näiden hyveiden suuresta merkityksellisyydestä.
4. Julkisen vastuun toteutuminen hyveiden kautta edellyttää poliisin professionaalisen vastuun ensisijaisuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että poliisihallinto on itse paras taho tulkitsemaan ja modifioimaan poliittisen päätöksentekijän tahtoa poliisin strategioiden muotoilussa ja tehtävien priorisoinnissa. Poliisin strategiat tulisi muodostaa ja priorisoida käytännön vaatimuksista käsin, mikä merkitsee poliisin koko henkilöstön osallistumista strategiatyöskentelyyn, jotta strategioiden mukaiseen toimintaan sitoutumiselle syntyisi yhtenäinen perusta.

5. Poliisin julkisessa vastuussa on huomion kohdistuttava kaikkiin viiteen ydinalueeseen, joista poliisin legitimiteettiä voidaan pitää kaikkein tärkeimpänä. Lähtökohtana on poliisin käytännön rooli, jonka on oltava tasapainossa poliisin odotetun roolin kanssa, jotta kansalaisilta saatu valtuutus olisi ohjenuorana yksittäisen poliisimiehen harkintavallan käytössä ja jotta poliisitoiminta lopulta vastaisi mahdollisimman hyvin kansalaisten odotuksia.

Tutkimuksen keskeisin tulos on se, että poliisin syvällisen legitimiteetin toteutumiselle on olemassa perustavanlaatuisia edellytyksiä poliisin hierarkkisen ja professionaalisen vastuun yhdistämisen kautta. Painottamalla kaikkia viittä poliisin julkisen vastuun elementtiä voidaan päästä tasapainoisempaan tilaan, jossa voidaan sovittaa yhteen poliittisia arvovalintoja, poliisin tulosohjauksen hierarkkista rakennetta ja poliisin hyveitä professionaalisen vastuun ensisijaisuuden periaatteella.

Hierarkkinen vastuu merkitsee sitä, että poliisin säädetty ohjausjärjestelmä on samalla vastuun perusrakenne. Poliisin ohjausjärjestelmä perustuu byrokraattiseen organisaatiomalliin, johon ei sovi nykyinen sivuttais- ja ristikkäisohjaus, jota tapahtuu poliisihallinnon kaikilla tasoilla. Tulosohjausjärjestelmästä on osittain muodostunut rinnakkainen ohjausjärjestelmä. Professionaalinen vastuu tarkoittaa puolestaan sitä, että on etsittävä tasapainoa poliisihallinnon oman tavoiteasettelun ja poliisin käytännön toiminnan vaatimusten välillä.

Poliisin legitimiteetti on ymmärrettävä käsitteellisenä viitekehyksenä vastuulle, jota ei voida mitata pelkästään kansalaisten odotuksina ja luottamuksena poliisiin. Olennaista tässä suhteessa on se, miten poliisi itse tulkitsee kansalaisten odotuksia. Kansalaisten odotusten kunnioittamisen ja henkilökohtaisten arvojen noudattamisen vastaavuus nousee ratkaisevimmaksi tekijäksi poliisin julkisen vastuun käytännön toteutumisessa. Kansalaisten odotusten kunnioittamisen merkitys ei ole täysin yksiselitteistä poliisissa ja toisaalla on kysyttävä, miksi henkilökohtaisten arvojen noudattamisen merkitys jää selvästikin iän ja kokemuksen myötä vähemmälle huomiolle.

Koska vastuu politiikkaohjelmien tarkoittamasta tehtäväjärjestyksestä on poliisihallinnolla itsellään, on vastuu strategioiden ja käytännön yhdistävästä tavoiteasettelusta myöskin poliisilla. Poliisin vastuun toteutuminen voidaan nähdä ulkoista suuntautuneisuutta korostavina hyveinä, missä poliisin ammattietiikan mukainen professionaalinen vastuu on keskeistä ja laajennettavissa professionaalisen vastuun ensisijaisuudeksi. Samalla tämä korostaa laadullisen näkökulman tarvetta poliisin suunnittelu- ja johtamisjärjestelmissä.

5.2 Tutkimuksen luotettavuus

Tarkasteltavana on ollut erityinen tutkimuskohde, jota ei voida luoda kovinkaan yleisluontoisilla kysymyksillä. Olennaista tutkimuksen kulun määräämissä kysymyksissä on eri vaikutustekijöiden löytäminen. Poliisin käsitysten selvittämisessä julkisesta vastuusta on pyritty empiirisesti ymmärrettävään tutkimuskohteeseen. Empiirinen aineisto on tuonut uutta ajattelemisen aihetta eikä ilman subjektiivista tulkintaa voi ylipäänsä syntyä uutta kontribuutiota valittuun aiheeseen. Tähän pätee sama mikä vastuuseenkin: ilman henkilökohtaista ulottuvuutta vastuu, kuten mikä tahansa muukin asia jää abstraktiselle tasolle.

Empiirisen aineiston pohjalta syntyneiden mielen vektoreiden tulkinta ei ole kuitenkaan perustunut pelkästään kyselyllä hankittuun empiiriseen aineistoon. Tutkimuksessa ei ole tehty täydentäviä haastatteluja, mutta aiheeseen läheisesti liittyviä tai sitä sivuavia käsityksiä on kuitenkin pystytty ottamaan huomioon aineiston täydennyksenä ja kirjallisen kyselyn tulkinassa.

Tutkimuksen pätevyyden eli validiteetin ajateltiin aina 1960-luvulle saakka tarkoittavan sitä, miten hyvin määritelty mittari mittaa sitä, mitä sillä on tarkoitus mitata. "Tutkijan oletettiin siis tietävän mittarinsa kriteerin ja mittaustensa tarkoituksen." ⁶³⁶ Tässä suhteessa on kuitenkin tapahtunut kehitystä ja nykyisin on validin mittarin suhteen ryhdytty korostamaan käsitevaliditeettia⁶³⁷ ja mittausten käytön seuraamuksia. Toisin sanoen on hyväksyttävissä se lähtökohta, että vaikka mittareiden ja mittauksen validiteetista pitäisikin varmistua kysymysten suunnittelu- ja testausvaiheessa, ei potentiaalisten vastaajien käyttäytymistä ja reagointia ole voitu tietää etukäteen ehdottoman varmasti. Tosiasiassa mittauksen validiteettia voidaan arvioida myös jälkikäteen.

Tämän tutkimuksen kannalta käsitevaliditeetin korostaminen on perusteltua, koska kysymyksessä on tutkimuskohde, josta ei suoranaisesti ole löydettävissä sisällöllisesti valmiita mittaushypoteeseja ja vertailtavia tutkimustuloksia. Mittareiden rakentaminen perustui teoreettisen rakennelman antamiin viitteisiin, eikä mittausten tuloksia ja käsitteellistä relevanssia voitu tietää hypoteettisesti etukäteen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö taustalla olisi vahva käsitys mittausten tarkoituksesta ja tässä tapauksessa poliisin julkisen vastuun todentamisen kriteereistä.

⁶³⁶ Nummenmaa et al. 1997: 205-206.

⁶³⁷ Läärä 1994; Tähti 1994.

6. Pohdintaa

Tutkimuksessa pääkäsite on vastuu, joka useimmiten on nähty yksilöiden ja organisaatioiden erillisinä ominaisuuksina. On puhuttu jonkun henkilön tai jonkin tahon vastuuseen saattamisesta ja organisaation johto- ja vastuusuhteista ohjausjärjestelmän ominaisuutena. Poliisiorganisaation sisällä virkavastuu virkavelvollisuuksien näkökulmasta on olennaisin vastuuseen liitettävä seikka. Silloin kun poliisiorganisaation toiminnassa ja poliisin käyttäytymisessä on tapahtunut jotakin tavallisuudesta poikkeavaa tai moitittavaa on tilannetta useimmiten tarkasteltu vastuun oikeudellisen määräytymisen kannalta. Vaikka vastuu ei poliisitoiminnan laillisuusvalvonnan näkökulmasta aina nousisikaan julkisen huomion kohteeksi ei se kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö vastuu olisi poliisitoimintaa ohjaava tekijä muussakin kuin edellä kuvatussa merkityksessä. Poliisitoiminnassa ja poliisihenkilöstön käyttäytymismalleissa on sisäänrakennettuja vastuun elementtejä, jotka ilmenevät toiminnassa itsessään. Vastuun on väitetty olevan useimmiten vailla todellista vaikutusta oleva "Sunnuntaikäsite". Poliisitoiminnan luonteeseen viitaten voidaan kuitenkin väittää, että vastuu poliisissa on todellinen arkikäsite. Poliisissa vastuulla on luonnostaan käytännön merkitystä, sitä ei tarvitse erikseen mainita tai korostaa.

Miten tutkimuksessa on vastattu asetettuihin kysymyksiin? Lähtökohtana oli poliisin nykyisen, potentiaalisen ja todennäköisen vastuukäsityksen selvittäminen vaikuttavuuden, hyväksyttävyyden ja käytännöllisyyden näkökulmista. Ensiksikin oli muodostettava käsitys siitä, minkälaista vaikuttavuutta vastuulla käsitteellisessä mielessä on poliisissa tällä hetkellä. Toiseksi oli muodostettava käsitys siitä, minkälaista hyväksyttävyyttä julkisen vastuun käsitteellä kokonaisuudessaan on poliisissa. Ja kolmanneksi oli arvioitava, missä määrin sovellettavaksi ehdotettu vastuutulkinta on mahdollista käytännössä.

Näihin kysymyksiin vastaamiseksi hankittiin empiirinen havaintoaineisto, jonka analysoinnin avulla tutkimuskohde on saatu ymmärrettävämpään muotoon, mikä tarkoittaa poliisin käsitystä julkisesta vastuusta. Kun havaintoaineisto analysoitiin vastausten suorina jakaumina taustamuuttujittain saatiin selville poliisin käsitys esitettyjen julkisen vastuun perusulottuvuuksien merkityksestä sitä taustaansa vasten, josta esitetyt kysymykset syntyivät ja johon saatuja vastauksia voitiin heijastaa. Kun havaintoaineisto edelleen tiivistettiin eksploratiivisella faktorianalyysillä, saatiin tulokseksi viisi tulkittavissa olevaa faktoria, jotka kokonaisuutena kuvaavat poliisin julkisen vastuun vektoriavaruutta. Kun näitä vastuun mielleyhtymiä tai mielen vektoreita tarkastellaan poliisin nykyisen, potentiaalisen ja todennäköisen vastuukäsityksen kannalta sekä samalla vaikuttavuuden, hyväksyttävyyden ja käytännöllisyyden näkökulmista päästään seuraaviin johtopäätöksiin.

1. Poliisin nykyinen vastuukäsitys ilmenee selvimmin poliisin vastuuketjun toimivuuden arvioinnissa. Poliisin vastuuketjun toimivuuden peruslogiikka ja eri vaikutustekijöiden keskinäinen yhteys tiedostetaan poliisissa erittäin hyvin. Kysymys on valtion talousarviossa konkretisoituvan politiikan, poliisin tulosohtausjärjestelmän ja poliisikäytäntöjen kolmiulotteisuudesta. Tämä voidaan muuntaa määrärahojen ja tulostavoitteiden yhteensopivuuden ja lopulta toiminnallisen ja taloudellisen vastuun ongelmaksi, mikä on käsitteellisessä mielessä erittäin vaikuttava tekijä poliisissa juuri ongelmallisuutensa johdosta. Tämä puolestaan heijastuu siihen, että tulosvastuu ei käsitteellisessä mielessä ole kovinkaan vaikuttava tekijä poliisissa tällä hetkellä.
2. Poliisin potentiaalinen vastuukäsitys perustuu siihen tulevaisuuden oletukseen, että poliisin vastuulle byrokraattisina hyveinä on hyväksyttävyyttä. Erityisesti kansalaisten odotusten kunnioittamisen ja poliisin henkilökohtaisten arvojen noudattamisen välinen jännite on tulokittavissa aktiivista vastuuta edistävaksi tekijäksi, ei ristiriidaksi. Yksipuolinen määrärahahekyksiin sopeutuminen kuitenkin johtaa käytännössä passiiviseen vastuuseen, mihin poliisissa ei luonnollisesti-kaan ole hyväksyttävyyttä.
3. Poliisin todennäköinen vastuukäsitys perustuu siihen, että strategisen ja operatiivisen tason vastuu on eriluonteista, mutta kuitenkin yhteisvaikutuksineen pitää koko systeemiä koossa. Strategisella puolella luotetaan hierarkkiseen vastuuseen, joskin korporatiivisen ja kollektiivisen vastuun vahvistumiselle on olemassa tosiasiallisia mahdollisuuksia. Operatiivisella puolella poliisin byrokraattisilla hyveillä on käytännöllinen ohjausvaikutus. Byrokraattisissa hyveissä yhdistyy yksilötasolla kaikki poliisin julkisen vastuun merkittävimmät elementit: ammattietiikka, arvot ja kunnioitus. Strategisen ja operatiivisen tason vastuu puolestaan yhdistyy poliisin professionaalisessa vastuussa, jonka ensisijaisuus tarkoittaa sitä, että poliisihallinto itse on paras taho muotoilemaan strategiansa sellaisiksi, että kansalaisten valtuutus poliisitoiminnalle toteutuisi käytännössä. Professionaalisen vastuun ensisijaisuus ei kuitenkaan pyri syrjäyttämään tai väheksymään poliittisen tason valtion talousarviota laajempia ohjausmahdollisuuksia, joilla ei kuitenkaan uskota olevan vaikutusta käytännössä.

Mutta miksi on syytä puhua poliisin julkisesta vastuusta? Ainoana syynä tähän ei ole se, että poliisi on säädetty ja verovaroin kustannettu julkinen organisaatio, vaan merkittävämpi tekijä vastuun julkisen puolen korostamisessa on poliisin legitimiteetti. Tässä tutkimuksessa poliisin legitimiteettistä on muodostunut keskeinen vastuun määrittäjä, ei kuitenkaan niin, että vastuu olisi legitimiteetille alisteinen tai päinvastoin, vaan siksi, että *legitimiteetti korostaa vastuun ulkoisen ja sisäisen orientaation yhteyttä*. Samalla tavalla kuin puhumme toiminnan ja talouden integraatiosta voimme puhua vastuun ulkoisen ja sisäisen suuntautumisen samanaikaisuudesta. Poliisi on instituutio ja käytännön toimija, joka ei voi olla vas-

tuullinen ainoastaan jommallakummalla, ulkoisella tai sisäisellä puolella. Ei ole olemassa erikseen poliisiorganisaation itsensä vastuuta, sisäistä kontrollia ja poliisitoiminnan ulkoista vaikuttavuutta, ulkoista kontrolloinnin lähdeettä. Poliisin ja poliisitoiminnan syvälinen oikeutus, legitimizeetti syntyy samanaikaisesti sekä sisäisellä että ulkoisella puolella. Kun tutkimuksessa on ollut oletuksena, että poliisitoiminnan ulkoisiin odotuksiin vastaaminen edellyttää vastuun henkilökohtaisen ulottuvuuden vahvistamista, on poliisin käsityksiä mittaavan havaintoaineiston analysoinnissa päädytty juuri siihen, että kriittisimmät kohdat liittyvät:

1. Ulkoisella puolella kansalaisten odotusten kunnioittamisen merkitykseen; ja
2. Sisäisellä puolella henkilökohtaisten arvojen noudattamisen merkitykseen.

Tässä kaksisuuntaisuudessa ilmenee konkreettisimmin tutkimuksessa esittyy vastuun kolmas ulottuvuus: vastuu jonakin muuna kuin ainoastaan *subjektin* velvollisuutena tai *objektin* ominaisuutena. Käytännössä vastuun näkeminen subjektin velvollisuutena tarkoittaa lähinnä poliisin hierarkkista vastuuta ja virkavelvollisuuksia. Vastuu objektin ominaisuutena merkitsee puolestaan sitä, että asetettuihin tavoitteisiin tai ulkoisiin vaatimuksiin on vastattu siinä määrin, että esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voidaan katsoa olevan kohtuullisella tasolla. Kun poliisin tulossuunnitelmassa vuosille 2002-2005 tavoitteena on, että turvallisuuden taso ei heikkene vuoden 1999 tasosta, tarkoittaa se juuri objektin, "ulkoisen maailman" ominaisuutta. Sen toteaminen ei kuitenkaan vielä sinällään täytä poliisin koko julkista vastuuta, yhtä lailla kuin poliisin hierarkkinen vastuu yksinään ei ole riittävä vastuuperusta. Vastuu ei syvimmissä merkityksessään voi toteutua yhtäällä ja toisaalla. Subjektin ja objektin kaksijakoisuuden kieltäminen onkin filosofisessa mielessä poliisin julkisen vastuun olennaisin lähtökohta.

Mitä vastuun kolmas ulottuvuus lopulta voisi tarkoittaa? Poliisin julkiseen vastuuseen on ensiksikin sisällytettävissä korporatiivisen, hierarkkisen, kollektiivisen ja yksilöllisen vastuun aineksia. Olennaista tässä on se, että henkilökohtainen vastuu on yhteinen nimittäjä kaikissa mainituissa vastuun muodoissa, jotka vasta yhdessä muodostavat ajatuksen poliisin kokonaisvastuusta. Korporatiivinen, hierarkkinen, kollektiivinen ja yksilöllinen vastuu toteutuvat lopulta kaikki ihmisten kautta. Toiseksi, strategisessa mielessä poliisin julkinen vastuu voidaan esittää nelikenttänä, jossa on legaalinen, byrokraattinen, poliittinen ja professionaalinen vastuujärjestelmä. Tällöin poliisin kokonaisvastuuta katsotaan strategisen ohjauksen edellyttämän vastuun näkökulmasta. Olennaista siinä on ensiksikin se, että byrokraattisesta vastuusta on siirryttävä kohti legaalista vastuuta, jotta ulkoisen kontrolloinnin lähde vahvistuisi ja jotta kontrolloinnin aste olisi korkeampi. Toiseksi poliittisesta vastuusta on siirryttävä kohti profes-

sionaalista vastuuta, jotta sisäisen kontrolloinnin lähde vahvistuisi uudennaisella tavalla.

Tulosvastuu ei legitimitietin näkökulmasta muodostu poliisin keskeisimmäksi vastuumuodoksi, mutta sitä voidaan soveltaa organisaatiotasojen välisissä tulosopimuksissa ja strategioiden muotoilussa ja niiden kollektiivisessa tulkinnassa. Poliisin vastuuketjun toimivuus ja tulosvastuun merkittävyys korreloivat voimakkaasti keskenään. Poliisin ohjelmallisilla strategioilla ei tällä hetkellä ole riittävää käytännön vastaavuutta, josta syystä toiminnallinen ja taloudellinen vastuu todennäköisesti edelleenkin eriytyy toisistaan. Poliisin ylijohdo joutuu luonnostaan ottamaan poliittisen tason vastuuta ja samalla itse uudistamaan poliisin tulosohjausta yhtä hyvin rakenteellisesti kuin sisällöllisestikin. Poliisiorganisaation uudistamista tulisi katsoa poliisin kokonaisvastuun rakentumisen näkökulmasta.

Poliisin ohjausprosessissa solmukohtana on poliisin lääninjohdo poliisin yhteisten strategioiden ja käytännön vastaavuuden tulkinnassa. Tässä suhteessa nykyinen läänijakoon ja kihlakuntiin sitoutunut poliisin ohjausjärjestelmä ei ole toimiva. Poliisin toimintamenokehysten jakaminen läänneittäin ei saavuta riittävän läheisesti sitä käytännön tasoa, jolle poliisin määrärahojen tulisi ohjautua mahdollisimman suoraan. Nykyinen menettely, jossa poliisin kokonaisuus jaetaan läänikohtaisiin kiintiöihin perustuu enemmänkin hallinnollisiin syihin. Toiminnan ja talouden yhdistyminen on mahdollista viime kädessä vasta käytännön tasolla. Tulisi ottaa harkittavaksi menettely, jolla poliisin toimintamenokehys ainakin kokeilumielessä osoitettaisiin suoraan poliisilaitoksille, jolloin myös poliisitoimen budjetointi perustuisi todellisiin tarpeisiin, eikä hallinnollisesti määriteltyihin kriteereihin. Etuna olisi myös se, että poliisin lääninjohdo voisi keskittyä perustehtäväänsä eli poliisilaitosten ohjaamiseen strategioilla, joiden tarkoituksena tulisi olla kaikinpuolinen seutukunnallisen ja alueellisen yhteistyön edistäminen.

Toiminnallinen ja taloudellinen vastuu eivät voi periaatteessakaan yhdistyä poliisin lääninjohdoissa, joten poliisin lääninjohdon roolin uudelleen määrittely on välttämätöntä. Suomessa ei ole lääninpoliisijärjestelmää, vaan poliisin toiminnallinen päävastuu on yksiselitteisesti paikallispoliisissa. Suomessa "poliisialueet" voisivat olla suurempia, mikä ei suinkaan edellytä, että poliisialue pitäisi olla yhden ison poliisilaitoksen alaisuudessa. Poliisialue tai hälytysalue voitaisiin mieltää toiminta-alueena, joka velvoittaisi poliisilaitokset yhteistyöhön ja samalla kollektiivisen vastuun ottamiseen. Nykyinen tulosityksikkömalli, jossa poliisilaitoksella on "oma" toimipiiri ei ole yksilöllisestä näkökulmasta kollektiivista vastuuta edistävä seikka. Mikäli Suomessa päästäisiin esimerkiksi 12 poliisialueen maantieteelliseen kattavuuteen, kuten Uudessa-Seelannissa, olisi poliisin ohjausjärjestelmän rakenteen muuttaminen kaksipuoliseksi perusteltua.

Poliisin ohjausjärjestelmän sisällöllisessä uudistamisessa tulisi myös harkita kollegiaalisen päätöksentekojärjestelmän mahdollisuutta, koska

poliisissa on selvästi osoitettavissa yhtäällä strateginen ohjaustaso ja toisaalla operatiivinen käytännön taso. Käytännössä kollegiaalista päätöksentekojärjestelmää sovelletaan jo poliisihallinnon ohjausryhmän muodossa, mutta tällä elimellä ei kuitenkaan ole todellista kollegiaalista päätöksentekorakennetta. Kollegiaalinen päätöksenteko tulisi kysymykseen lähinnä strategiseen ohjaukseen liittyvissä kysymyksissä, joissa tarvitaan asioiden yhteisvaikutusten arviointia. Poliisin operatiivisella tasolla nykyinen päätöksentekorakenne on selkeä, mutta sielläkin tulisi ottaa harkittavaksi erilaisten kollektiivisten yhteistyömuotojen muuttaminen enemmän näkyviksi kollegiaalisiksi päätöselimiksi. Tämän tutkimuksen havaintoaineiston perusteella on selvästikin nähtävissä, että poliisin henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia tulisi olennaisesti lisätä kaikilla tasoilla.

Olellainen ongelma poliisin julkisen vastuun toteutumisen kannalta on kuitenkin se, että poliisin tulossuunnittelua ja tulossuunnitelmaa ei pystytä todellistamaan, mikä seikka on tässä tutkimuksessa voitu osoittaa poliisin vastuuketjun toimivuuden ja tulosvastuun merkittävyyden arvioinnin kautta. Poliisin tulossuunnitelma tulisi rakentaa alhaalta ylöspäin mikä periaate merkitsisi jokaisen osallisuutta strategioiden muotoilussa. Sisällöllisessä mielessä tulossuunnitelman tulisi perustua poliisin vastuullisuuteen hyveinä, jolloin asteittain voitaisiin siirtyä kvantitatiivisesta näkökulmasta laadullisesti kestäviin strategioihin. Tämä tarkoittaa erityisesti sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön erillisyyden kieltämistä ja samalla todellista pyrkimystä toiminnan ja talouden yhdistämiseen. Poliisin strategiat ja tulossuunnitelmat tulisi todennäköisesti rakentaa täysin muista kuin nykyisistä tavoite- ja päämäärähakuisista lähtökohdista käsin. Ennalta estävät strategiat ovat tulleet jäädäkseen poliisitoimintaan, mutta todennäköisesti peruskysymykseksi tässäkin suhteessa muodostuu se, missä määrin poliisi on päävastuullinen ennalta estävien strategioiden toteutumisesta.

Kansainvälisestä näkökulmasta katsottuna poliisin yhteiskunnallisen vastuun määrittämisessä yksi keskeisimmistä vaatimuksista on poliisijärjestelmien erilaisuuden huomioon ottaminen. Esimerkiksi valtioiden maantieteellinen sijainti ja niiden kansalaisten erilaiset yhteiskunnallistaloudelliset intressit määräävät suhtautumista sellaisiin yhteisen intressin asioihin, kuten järjestäytyneeseen rikollisuuteen sekä maahanmuutto-, turvapaikka- ja pakolaiskysymyksiin. Euroopan unionin kehittäminen yhteiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeksi ja laajasti ymmärrettäväksi turvallisuusyhteisöksi kohtaa myös tulevaisuudessa erilaisia ideologisia, kulttuurisia ja yksilöllisiä vaatimuksia.

Tulevaisuudessa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden kontrolloinnin oletetaan siirtyvän asteittain kansalliselta tasolta myös kansainvälisten instituutioiden vastuulle. Tässä suhteessa kysymys ei kuitenkaan ole siitä, että kansallista suvereniteettia siirtyisi ylikansallisille elimille tai syntyisi uusia Euroopan tason valvontajärjestelmiä. Kansainvälistä lainvalvontayhteistyötä on ennemminkin tarkasteltava sellaista globalisoitumiskehitystä vasten, jossa on mukana sekä varauksellista suhtautumista uusiin yhtei-

siin instituutioihin että jäljelle jäävää lojaliteettia kansallisvaltiota kohtaan. Tämä vuorovaikutteisuus, jossa poliisiyhteistyö ja uudenlainen turvallisuusajattelu tulisi kytkeä entistä enemmän toisiinsa merkitsee kuitenkin monia periaatteellisia kysymyksiä pyrittäessä vastaamaan kansainväliseen rikollisuuskehitykseen.

Poliisin rooli sijoittuu välimaastoon, jossa sen keskeisimpänä kansallisena tehtävänä on tarjota paikallisia turvallisuuspalveluja, mutta samalla enenevästi kiinnittää huomiota vapaan liikkuvuuden tuomiin kansainvälisiin turvallisuusuhkiin ja rikostapausten monimutkaistumiseen.

Tulevaisuuden poliisimallien suhteen yleinen oletamus on, että uudenlainen poliisiyhteistyömalli, kuten Europol-yhteistyö ei ole kovin näkyvää toimintaa yhteisötasolla. Julkista epätietoisuutta aiheutuu siitä, että monissa Euroopan maissa poliisi on pääasiassa tekemisissä läpinäkyvien ja poikkihallinnollisten yleisen turvallisuuden kysymysten kanssa. Sen sijaan pohjoismaissa preventiivistä yhteisöpoliisimallia pyritään soveltamaan kaikkeen poliisitoimintaan rikostutkinta mukaan lukien. Periaatteena on, että ennalta estävä linja poliisin toiminnasta aina syyttämiseen ja tuomiin saakka olisi niin läpinäkyvää ja käsitteellisesti selvää, että kansalaiset voisivat myös itsenäisesti arvioida toiminnan oikeutusta. Yhtenä keskeisenä menestystekijänä uusissa kansainvälisen poliisiyhteistyön Euroopan ratkaisuisissa onkin se, kuinka poliisikulttuurin Pohjoisen-etelä kuilua kavennetaan. Schengen-ratkaisuisissa ja Europol-toiminnassa on lähimmän viiden vuoden aikana nähtävissä painottuuko rajat ylittävän poliisitoiminnan luonne enemmän Etelä-Euroopan "korkean" poliisitoiminnan suuntaan vai tuoko pohjoismainen poliisikulttuuri uutta "matalan" poliisitoiminnan ulottuvuutta poliisiyhteistyöhön. Tulevaisuudessa joudutaan arvioimaan voidaanko näitä kahta poliisikulttuuria pitää lainkaan erillisinä suuntautumisvaihtoehtoina.

Tässä tutkimuksessa on muodostunut käsitys, jonka mukaan Suomen poliisille sopii matalan profiilin "vahva sininen linja". Matala profiili tarkoittaa sitä, että poliisin ei tarvitse nousta liian näkyväksi yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijaksi. Poliisin olemassaolon syvälinen oikeutus pitkällä aikavälillä syntyy kestävimmin matalan profiilin poliisipolitiikalla. Suomessa poliisin ei tarvitse osoittaa olemassaoloaan näyttävillä operaatioilla, joskin kansainvälisen rikollisuuden torjunta voi aika ajoin muuttaa poliisin roolia huomattavastikin tavallisuudesta poikkeavaksi.

Vahva sininen linja puolestaan tarkoittaa sitä, että poliisin on instituutiona pidettävä kiinni professionaalisen vastuun ensisijaisuudesta, mikä käytännössä merkitsee sitä, että poliisi joutuu itse olemaan avainroolissa strategioidensa muotoilussa ja niiden käytännön vastaavuuden etsinnässä. Tosiasiassa poliisin tuloksellisuuden perusta on niissä käytännön hyveissä, jotka tässä tutkimuksessa on voitu osoittaa olevan poliisissa erittäin korkealla tasolla.

LÄHDELUETTELO

- Ackoff, Russell L. *Creating the Corporate Future*. John Wiley & Sons. USA 1981.
- Adkins, A.W.H. *Merit and Responsibility*. Oxford University Press. 1960.
- Airaksinen, Timo *Moraalifilosofia*. WSOY, Porvoo 1987.
- Albrow, Martin *Bureaucracy*. Pall Mall Press Ltd, London 1970.
- Alderson, John C. *Police and Social Order*, in *Police and Public Order in Europe*, (eds.) Roach, John - Thomanek, Jürgen. Billing & Sons Ltd. Great Britain 1985.
- Alderson, John C. *Policing Freedom*. Plymouth: Macdonald & Evans 1979.
- Anderson, Malcolm -
Boer, Monica den -
Cullen, Peter -
Gilmore, William -
Raab, Charles -
Walker, Neil *Policing the European Union*. Oxford: Clarendon Press 1995.
- Arendt, Hannah *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*. New York 1968.
- Bar Cendon, Antonio *Accountability and Ethics: The Role of Values and Legal Procedures in Raising Standards*. Workshop Report at the conference "Accountability in Public Administration: Reconciling Democracy, Efficiency, and Ethics". Sunningdale, UK 1999.
- Barnard, Chester *The Functions of the Executive*. Harvard University. Cambridge 1958.
- Barnard, I. -
Geerlof, J. *The Police Monitor: Surveying the population for policy planning on behalf of the Dutch police*. The Police Journal. July 1992.
- Bayley, David H. *Knowledge of the Police*, in Punch, Maurice (ed.). *Control in the Police Organization*. The MIT Press, Cambridge. Massachusetts 1983.

- Bayley, David H. *Police for the future*. Oxford University Press, New York 1996.
- Becker, Harold K. *Police Systems of Europe: a survey of selected police organizations*. Springfield 1980.
- Benyon, J. *Scarman and After: Essays reflecting on Lord Scarman's report, the riots and their aftermath*. Oxford: Pergamon Press, 1984.
- Benyon, John -
Willis, Andrew -
Beck, Adrian -
Morris, Sheridan *Police Forces in European Union: A Summary*. University of Leicester, 1994.
- Bigo, Didier *The European Internal Security Field*, in Anderson, Malcolm and Boer, Monica den (eds.), *Policing Across National Boundaries*. Pinter Publishers. London 1994.
- Bittner, Egon *Legality and Workmanship. Introduction to Control in the Police Organization*, in Punch, Maurice (ed.). *Control in the Police Organization*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts. 1983.
- Boateng, P. *The police, the community and accountability*, in Benyon (ed.), *Scarman and After: Essays reflecting on Lord Scarman's report, the riots and their aftermath*, Oxford: Pergamon Press 1984.
- Boer, Monica den *The Quest for European policing: rhetoric and justification in a disorderly debate*, in Anderson, Malcolm and Boer, Monica den (eds.). *Policing across National Boundaries*. Pinter Publishers. London 1994.
- Boer, Monica den *Introduction*, in Boer, Monica den (ed.), *Undercover Policing and Accountability from an International Perspective*. European Institute of Public Administration 1997.
- Bovens, Mark *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge University Press 1998.
- Brake, Michael -
Hale, Chris *Public Order and Private Lives: the politics of law and order*. Great Britain 1992.

- Brodeur, J.P. *High Policing and Low Policing: Remarks about the Policing of Political Activities.* Social Problems, 30: 507-520, 1983.
- Bright, J. *Community safety, crime prevention and the local authority,* in Wilmott, P. (ed.), *Policing and the Community,* London: Policy Studies Institute 1987.
- Brown, Karin - Coulter, Philip B. *Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery.* Public Administration Review January/February 1993, 50-57.
- Bruggeman, Willy *Undercover Policing in the EU: Proposals for a New System,* in Boer, Monica den (ed.). *Undercover Policing and Accountability from an International Perspective.* European Institute of Public Administration, 183-197, 1997.
- Brunsson, Nils *The Organization of Hypocrisy.* Chichester, GB: John Wiley Press, 1989.
- Bruun, Niklas - Mäenpää, Olli - Tuori, Kaarlo *Virkamiesten oikeusasema.* Helsinki 1995.
- Chappel, D. Wilson, P.R. *The Police and the Public in Australia and New Zealand.* University of Queensland Press 1969.
- Clarke, M.J. *Citizenship, community, and the management of crime.* British Journal of Criminology, volume 27, 4, Autumn 1987.
- Coatman, John *Police.* Oxford University Press 1959.
- Cooper, Terry L. *Hierarchy, Virtue and the Practice of Public Administration: A perspective for Normative Ethics.* Public Administration Review 47: 320-328, 1987.
- Crank, John P. *Understanding police culture,* Cincinnati Andersen, cop. 1998.
- Dahrendorf, Ralf *Law and Order.* Stevens & Sons Ltd., London. 1985.
- Day, Patricia - Klein, Rudolf *Accountabilities Five Public Services.* Tavistock Publications Ltd., London. 1987.

- DeLeon, Linda *Accountability in a Reinvented' Government.* Working Paper. European Group of Public Administration. Annual Conference. Rotterdam, September, 1995.
- Dijk, Frans van -
Waard, Jaap de *Legal infrastructure of the Netherlands in international perspective. Crime control.* Ministry of Justice, The Netherlands, June 2000.
- Dorbeck-Jung,
Bärbel *Toward Reflexive Responsibility, New Ethics for Public Administration,* in *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management,* EGPA Yearbook, Leuven, 1998.
- Dorn, Nicholas *Subsidiarity, police cooperation and drug enforcement: Some structures of policy-making in the EC.* *European Journal on Criminal Policy and Research,* volume 1, No. 2, 30-47, 1995.
- Dorn, Nicholas -
White, Simone *Beyond Pillars and Passerelle Debates: The European Union's Emerging Crime Prevention Space.* *Legal issues of European integration,* *Law Review of the Europa Instituut, University of Amsterdam,* Volume 24, Issue 1, 79-93, 1997.
- Ellonen, Erkki -
Kekomäki, Kalle -
Raivola, Petri -
Taiha, Hannu -
Välitalo, Tarmo *Etiikka ja poliisin työ.* Poliisiammattikorkeakoulun oppikirja-sarja. Espoo 2000.
- Fairchild, Erika S. *National Culture and Police Organization in Germany and the United States.* *Public Administration Review* September/October 1989, 454-461.
- Fielding, N. -
Kemp, C.-
Norris, C. *Constraints on the practice of community policing,* in Morgan, R. and Smith, D.J. (eds.), *Coming to Terms with Policing,* London: Routledge, 1989.
- Fields, Chuck -
Kiehelä, Hannu -
Watt, Brian *Modern Police Organizations.* *Comparative Perspectives on the Cultures and Strategies in Europe and USA.* Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 1/1998.

- Fijnaut, Cyrille -
Marx, Gary T. *The Normalization of Undercover Policing in the West; Historical and Contemporary Perspectives*, in Fijnaut, Cyrille and Marx, Gary T. *Undercover, Police Surveillance in Comparative Perspective*. Kluwer Law International. 1995.
- Fincham, Frank D. -
Jaspars, Joseph M. *Attribution of Responsibility: From Man the Scientist and to Man as Lawyer*, in Berkowitz, L (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. 13: 82-139, Academic Press, New York, 1980.
- Finer, Henry *Administrative responsibility in democratic government*, in C. Friedrich (ed.), *Public Policy*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1940.
- Finer, Henry *Administrative responsibility in democratic government*, in F.E. Rourke (ed.), *Bureaucratic power in national politics*. Boston: Little, Brown. 1978.
- Foreman, K.N. *Survey sampling principles*. New York: Dekker. 1991.
- French, Peter A. *Collective and corporate responsibility*. New York 1984.
- Friedrich, C. *Public policy and the nature of administrative responsibility*, in C. Friedrich (ed.), *Public policy*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1940.
- Fuller, Don -
Roffey, Bet *Improving Public Sector Accountability and Strategic Decision-Making*. *Australian Journal of Public Administration*, volume 52: 2, 149-163, 1993.
- Gardner, Gary W. *Police Administration*. Boston (Mass.) McGraw-Hill, cop. 1997.
- Geach, Peter *The Virtues, Stanton Lectures 1973-1974*. Cambridge, 1977.
- Giddens, Anthony *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Macmillan Press Ltd. London 1979.
- Giddens, Anthony *The Constitution of Society*. Polity Press, Cambridge 1984.

- Giddens, Anthony *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the late Modern Age.* Polity Press, Cambridge 1991.
- Greenberg, Jeff *The Changing Role of Government: Management of Social And Economic Activities; Proceedings of a Commonwealth Roundtable,* London, 4-7 June, Commonwealth Secretariat, 1991.
- Gruber, Judith E. *Controlling Bureaucracies, Dilemmas in Democratic Governance.* The Regents of the University of California, USA 1987.
- Godfrey, T.T. - Madsen, G.C. *Bureaucracy in the Postmodern World: Problems and Solutions.* International Journal of Public Administration, volume 21, Number 5, 1998.
- Goldstein, Herman *Problem-Oriented Policing.* Philadelphia, PA: Temple University Press. 1990.
- Gregory, Frank, E.C. *The British Police System: with Special Reference to Public Order Problems,* in *Police and Public Order in Europe,* (eds.) Roach, John - Thomanek, Jürgen. Billing & Sons Ltd. Great Britain, 1985.
- Gruber, Judith E. *Controlling Bureaucracies, Dilemmas in Democratic Governance.* The Regents of the University of California, USA, 1987.
- Gunsteren, H.R. van *The Quest for Control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs.* London. 1976.
- Guthrie, J. - Parker, L. *Public Sector Management and Challenge of Managerialism,* in Guthrie-Parker & Shand (eds.), *The Public Sector: Contemporary Readings in Accounting and Auditing,* Sydney. 1990.
- Haapala, Arto *Heidegger - ristiriitojen filosofi.* Gaudeamus, Helsinki 1998.
- Habermas, Jürgen *Legitimation Crisis.* Heineman. London 1976.
- Hallinnon kehittämiskeskus *Poliisihallinnon talousosaamisen kartoitus.* 2001.

- Hanfling, Oswald *Ayer, merkityksen analyysistä*, 1997. Sarjassa "Suuret filosofit", suomennos Ismo Koskinen, Otava 2000.
- Harisalo, Risto - Stenvall, Jari *Luottamus kansalaisyhteiskunnan peruskivenä: Kansalaisten luottamus ministeriöihin*. Edita. Helsinki 2001. (a)
- Harisalo, Risto - Stenvall, Jari *Luottamus johtamiseen ministeriöissä*. Edita. Helsinki 2001. (b)
- Harman, H. *Modern factor analysis*. 2nd ed. Chicago: Chicago University Press. 1967.
- Hart, H.L.A. *Punishment and Responsibility: Essays in the Philosophy of Law*. New York 1968.
- Hartikainen, Timo - Mannermaa, Mika - Selin, Paavo *Poliisibarometri*. Sisäasiainministeriön poliisi-osaston julkaisu 4/1994.
- Heijden, Kees van der *Scenarios, Strategies and the Strategy Process*. Nijenrode University Press, Breukelen, The Netherlands 1997.
- Helminen, Klaus - Kuusimäki, Matti - Salminen, Markku *Poliisioikeus*. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1999.
- Heikkilä, Tarja *Tilastollinen tutkimus*. Edita, Helsinki. 1998.
- Hill, Dilys M. *Citizens and Cities: Urban policy in the 1990s*. Harvester Wheatsheat, Great Britain. 1994.
- Holdaway, Simon *Modernity, rationality and the baguette, in Police cooperation and private security*. European Journal on Criminal Policy and Research, volume 1, No 4, 53-70. 1993.
- Huhtinen, Aki *Ingarden vastuusta*, teoksessa J. Varto (toim.), Ingarden & Toinen fenomenologia, Tampere 1993.
- Ihantola, Eeva-Mari *Organisaation budjetointi-ilmapiirin ymmärtäminen organisatoris-sosiaalisessa kontekstissaan*. Acta Universitatis Tamperensis, 1997.

- Ikonen, Raimo *Tavoitejohtamisen prosessiteoreettinen analysointi.* Hallinnon tutkimus 1, 111-119. 1985.
- Ilmonen, Kaj -
Jokivuori, Pertti -
Liikanen, Hanna -
Kevätsalo, Kimmo -
Juuti, Pauli *Luottamuksesta kiinni: Ammattiyhdistysliike ja työorganisaation suorituskyky.* Jyväskylän yliopiston julkaisuja. 1998.
- Ingarden, Roman *Über die Verantwortung; ihre ontischen Fundamente.* Stuttgart: Reclam, 1970.
- Ingarden, Roman *Man and Value.* The Catholic University of America Press, Washington, D.C., 1983.
- Jean-Pierre, D. *La codification de la déontologie de la fonction publique. Le cas français.* First Specialised International Conference of the IIAS, Sunningdale, UK, 12-15 July 1999.
- Jones, Trevor *Policing and Democracy in the Netherlands.* Policy Studies Institute, London. 1995.
- Jöreskog, K.G. *Basic ideas of factor and component analysis,* in Jöreskog, K.G. & Sörbom, D., *Advances in Factor Analysis and Structural Equation Models,* 5-20. Cambridge: Abt Books. 1979.
- Kaikkonen, Viljo *Ihminen, strategia-ajattelu ja laskentatoimi.* Acta Universitatis Tamperensis, 1994.
- Kaplan, Robert S. -
Norton, David P. *The Strategy-Focused Organization. How Balanced Scorecard Companies Thrive in the Business Environment.* Harvard Business School Press, Boston 2001.
- Katz, H.D. -
Kahn, R.L. *The social psychology of organizations.* New York: John Wiley, 1966.
- Kenney, John P. -
Pursuit, Dan G. -
Fuller, Donald E. -
Barry, Robert J. *Police Work with Juveniles and the Administration of Juvenile Justice.* Charles C Thomas Publisher, USA. 1989.
- Kelman, H. C. -
Hamilton, V.L. *Crimes of Obedience: Towards a Social Psychology of Authority and Responsibility.* New Haven 1989.

- Klip, A.H. *Europol, who is watching you?* In Democracy, Migrants and Police in the European Union: The 1996 IGC and Beyond', Standing Committee of experts in international immigration, refugee and criminal law. Forum, Utrecht. 1997.
- Kolstela, Olli - Laine, Jarmo *Raportti EDU:n toiminnasta 1997.* Europol Drugs Unit, Suomen ryhmä. Haag 19.1.1998.
- Komiteanmietinnöt *Parlamentaarinen poliisikomitea.* KM 1986: 16.
- Koskela, Hille *Fear, control and space: geographies of gender, fear of violence, and video surveillance.* Helsingin yliopisto. Helsinki 1999.
- Koskinen, Seppo - Kulla, Heikki *Virkamiesoikeuden perusteet.* Helsinki 1995.
- Krogars, Marco *Tulosajattelu puolustushallinnossa.* Puolustusministeriön hallinnonalan tulosoajauksen ja -johtamisen nykytilan arviointi. Maanpuolustuskorkeakoulun johtamisen laitos. Helsinki 2000.
- Käyhkö, Esa *Poliisin tulostavastuu ja tehtävärooli.* Kansalais- ja asiakasnäkökulma poliisin tehtäviin. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 8/1995.
- Käyhkö, Esa *Poliisin tulostavastuu ja tehtävärooli.* Kansalaisnäkökulma poliisin tehtäviin. Hallintotieteen lisensiaatin tutkimus. Tampereen yliopisto 1996.
- Leemans, A. F. *Introduction,* in Leemans, A. F. – Dunsire, A. (eds.) *The Public's Servants.* Finnpublishers Oy, Finland. 1981.
- Lehtonen, R. - Pahkinen, E. *Practical methods for design and analysis of complex surveys.* Chichester: Wiley. 1995.
- Lehto, Eero *Tulosoajaus valtionhallinnossa.* Työväen taloudellinen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 40, Helsinki. 1992.
- Likert, R. *New Patterns of Management.* MacGraw Hill, 1961.

- Locke, Trevor *New Approaches to Crime on the 1990s*. Planning responses to crime. Longman Group United Kingdom. 1990.
- Lucas, J.R. *Responsibility*. Oxford University Press, 1995.
- Lumijärvi, Ismo *Johtamistyön sisällöstä*. Julkishallinnon julkaisusarja N:o 1/1985. Tampereen yliopisto. 1985.
- Lumijärvi, Ismo *Tuloksellisuuden arvioiminen julkisessa hallinnossa*. Vaasan korkeakoulun julkaisuja, tutkimuksia No 133, Hallintotiede 6. 1989.
- Lumijärvi, Ismo - Jylhäsaari, Jussi *Laatujohtaminen ja julkinen sektori*. Gaudeamus, Helsinki 2000.
- Läärä, Esa *Tilastollisen tutkimuksen raportointi*, teoksessa Tähti, Hanna ja Rantala, Ilmo (toim.) *Lääketieteellinen viestintä*. Tampere University Press, 1994.
- Maanen, John van *The Boss: First-Line Supervision in the American Police Agency*. in Punch, Maurice (ed.): *Control in the Police Organization*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts. 1983.
- Manninen, Pentti *Tilastollinen data-analyysi*. Tampereen yliopisto 1999.
- Manning, Peter *Symbolic Communication, Signifying Calls and Police Response*. The MIT Press, USA. 1988.
- Martin, J. M. - Romano, A.T. *Multinational Crime; Terrorism, Espionage, Drug and Arms Trafficking*. SAGE. London. 1992.
- MacIntyre, Alasdair *After Virtue: A Study in Moral Theory*. Notre Dame, 1981.
- McLaughlin, E. *The democratic deficit: European union and the accountability of the British police*. British Journal of Criminology, vol. 32, 4, Autumn 1992.
- McSwite, O.C. *Legitimacy in Public Administration*. A Discourse Analysis. Sage Publications, Inc. USA 1997.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken *Politiemonitor*. Landelijke uitkomsten van gestandaardiseerd bevolkingsonderzoek. Gemeentepolitie Amsterdam Bibliotheek, 1992.
- Mintzberg, Henry *Patterns in Strategy Formation*. Management Science, volume. 24 /9. 1978.
- Mintzberg, Henry *The Nature of Managerial Work*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall. 1980.
- Mintzberg, Henry *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs, NJ 1979.
- Morgan, R. *The Local determinants of policing policy*. In Wilmott, P. (ed.), *Policing and the Community*, London: Policy Studies Institute, 1987.
- Määttä, Seppo - Ojala, Timo *Tasapainoisen onnistumisen haaste*. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard. Hallinnon kehittämiskeskus, Valtiovarainministeriö, 2000.
- National Whitley Council *Fulton – The Reshaping of the Civil Service: Developments During 1970*. National Whitley Council, Joint Committee on the Fulton Report, London, Civil Service Department, March 1971.
- Naschold, Frieder *The Modernisation of the Public Sector in Europe*. Ministry of Labour, Helsinki 1995.
- Nordholt, Erik – Straver, Ries *The Changing Police*, in Punch, Maurice (ed.). *Control in the Police Organization*. The MIT Press, Cambridge. Massachusetts 1983.
- Nummenmaa, Tapio - Konttinen, Raimo - Kuusinen, Jorma - Leskinen, Esko *Tutkimusaineiston analyysi*. WSOY Porvoo 1997.
- OECD *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practices*. OECD-PUMA, Public Management Occasional Papers, 14, 1996.
- Jean-Pierre, D. *La codification de la déontologie de la fonction publique. Le cas français*. First Specialised International Conference of the IIAS, Sunningdale, UK, 12-15 July 1999.

- Pahkinen, E. -
Lehtonen, R. *Otanta-asetelmat ja tilastollinen analyysi.* Helsinki: Gaudeamus. 1989.
- Parsons, Talcott *The structure of social action.* Glencoe, IL: Free Press. 1949.
- Peters, B.G. -
Wright, V. *Public Policy and Administration, Old and New,* in Goodin, R.E. - Klingemann, H.D. (eds.), *A New Handbook of Political Science.* Oxford University Press 1996.
- Pfeffer, Jeffrey *Organizations and Organization Theory.* Boston: Pittman. 1982.
- Pitkänen, Eero *Tehokkuus ja tuloksellisuus kunnan toiminnassa.* Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4. 1986.
- Pitkänen, Pirkko *Platonin hyvän elämän filosofia.* Helsinki Yliopistopaino 1996.
- Pityana, Sipho *Accountability and Efficiency: Formal controls and performance management.* In *Accountability in Public Administration: Reconciling Democracy, Efficiency and Ethics,* IIAS, Belgium. 2000.
- Poliisiasiain neuvot-
telukunta *Poliisin rooli yhteiskunnassa.* Käännös Norjan poliisin roolitoimikunnan mietinnöstä NOU 1987: 27. Helsinki 1989.
- Poliisiosaston
julkaisuja *Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1990-94.* Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisuja 8/88, Helsinki 1988.
- Poliisin tulossuunnitelma 2001-2004.* Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisuja, Helsinki 2000.
- Poliisin tulossuunnitelma 2002-2005.* Sisäasiainministeriön poliisiosasto 31.8.2001.
- Poliisibarometri 1994.* Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisuja 9/1994.
- Poliisin tulosohejaus. Nykytilan arviointia ja tulevaisuuden haasteita.* Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisuja 4/2000.
- Poliisin turvallisuusbarometri 1999.* Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisuja 3/2000.

- Poliisin turvallisuusbarometri 2001.* Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisuja 4/2002.
- Poliisitoiminnan arviointi.* Hankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisuja 2/2001.
- Pollit, Christopher -
Hanney, Stephen -
Pacwood, Tim -
Rotwell, Sandra -
Roberts, Simon *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms.* Ministry of Finance, Helsinki 1997.
- Punch, Maurice *Control in the Police Organization.* The MIT Press, Cambridge, Massachusetts. 1983.
- Pöllä, Kaisa -
Vuorela, Terho *Tulosvastuun haaste.* Selvitys ministeriöiden tulosohejausotteesta. Valtiovarainministeriö 2001.
- Quermonne, J.L. -
Rouban, L., *French Public Administration and Policy Evaluation: The Quest for Accountability.* Public Administration Review, September/October 1986.
- Raab, C. D. *Police cooperation: the prospects for.* In Anderson, Malcolm and Boer, Monica den (eds.), Policing Across National Boundaries. Pinter Publishers. London. 1994.
- Rauhala, Lauri *Ihmiskäsitys ihmistyössä.* Jyväskylä 1983.
- Reiner, Robert *The Politics of the Police, Brighton: Wheatsheaf, 1985.*
- Reiner, Robert *Police accountability: principles, patterns and practices,* in R. Reiner and S. Spencer (eds.) Accountable Policing. London: Institute for Public Policy Research. 1993.
- Reiner, R. -
Spencer, S. *Accountable Policing: Effectiveness, empowerment and equity.* London: Institute for Public Policy Research, July 1993.
- Reuss-Ianni,
Elizabeth -
Ianni Francis A.J. *Street Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing,* in Punch, Maurice (ed.), Control in the Police Organization. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts. 1983.

- Ridley, F.F. *The responsibility of officials in the democratic political system*, in Leemans, A. F. – Dunsire, A. (eds.) *The Public's Servants*. Finnpublishers Oy, Finland. 1981.
- Roach, John *The French Police*, in *Police and Public Order in Europe*, (eds.) Roach, John - Thomanek, Jürgen. Billing & Sons Ltd. Great Britain, 1985.
- Romzek, Barbara - Dubnick, Melvin J. *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*. *Public Administration Review*, May/June, 227-238. 1987.
- Romzek, Barbara - Dubnick, Melvin J. *Accountability, professionalism and leadership: The Los Angeles Police Department and Rodney King beating*. National Public Management Conference, The Maxwell School, Syracuse University, Syracuse, New York. 1991.
- Romzek, Barbara - Dubnick, Melvin J. *Issues of Accountability in Flexible Personnel Systems*, in P.W. Ingram – B.S. Romzek (eds.), *New Paradigm for Government*. San Francisco: Jossey-Bass 1994.
- Romzek, Barbara *Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform*. Workshop Report at the conference "Accountability in Public Administration: Reconciling Democracy, Efficiency, and Ethics". Sunningdale, UK 1999.
- Salmi, Pontus *Seurakuntien hengellistä työtä tekevien työmotivaatio*. Tammer-Paino Oy, 2001.
- Scarman, O.B.E. *Brixton and After*, in *Police and Public Order in Europe*, (ed). Roach, John - Thomanek, Jürgen. Billing & Sons Ltd. Great Britain, 1985.
- Schein, Edgar *Career anchors: discovering your real values*. San Francisco 1999.
- Scheptycki, J.W.E. *Policing, Postmodernism and Transnationalization*. *British Journal of Criminology*, Volume 38, No 3: 485-503. 1998.
- Schick, Allen *Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries*. *Public Administration Review*, 50:1, 26-33, 1990.

- Schick, Allen *The Spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time of change.* Wellington, State Services Commission and the Treasury, 1996.
- Skolnick, J. *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society.* Berkeley. 1975.
- Selznick, P. *The Moral Commonwealth: Social theory and the promise of community.* Berkeley, Oxford: The University of California Press, 1992.
- Sihvola, Juha *Eurooppalaisen etiikan murrokset,* teoksessa "Matkalla tulevaisuuteen", Rydman, Jan (toim.). Tieteellisten seurain valtuuskunta, Helsinki 1999.
- Sinisalo, Kari *Poliisin toimivallan määräytyminen.* Suomalainen lakimiesyhdistys. Vammala, 1971.
- Sinisalo, Kari *Poliisi. Poliisioikeuden perusteet.* Tammi 1973.
- Smith, Edward B. *Chester Barnard's Concept of Responsibility.* International Journal of Public Administration, 17: 6, 1157-1174. 1994.
- Sisäasiainministeriö *Sisäasiainministeriön tulosohjausjärjestelmän arviointi.* Selvitysmies Wahlströmin raportti 2001.
- Spiegelberg, Herbert *Fenomenological Movement: A Historical introduction.* Third revised and Enlarged Edition, Boston 1984.
- Stenvall, Jari *Kihlakuntaudistuksen arviointi.* Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos 1999.
- Stenvall, Jari *Käskyläisestä toimijaksi.* Acta Universitatis Tampereensis. 2000.
- Storbeck, Jürgen *Coordinating the Flow of European Intelligence: Europol's Accountability Mechanisms,* in Boer, Monica den (ed.). Undercover Policing and Accountability from an International Perspective. European Institute of Public Administration, 117-128. 1997.

- Swiss, James E. *Adapting Total Quality Management (TQM) to Government*. Public Administration Review, 52: 4, 355-362. 1992.
- Temmes, Markku - Kiviniemi, Markku - Peltonen, Pauliina *Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti*. Valtiovarainministeriö, 4/2001.
- Thomaneck, Jürgen *Police and Public Order in the Federal Republic of Germany*, in *Police and Public Order in Europe*, (eds.) Roach, John – Thomaneck, Jürgen. Billing & Sons Ltd. Great Britain, 1985.
- Tromp, B.A.G.M. *Solidariteit als politieke pasmuut*, in *Solidariteit over wat mensen verbind*. Utrecht, pp. 72-85, 1985.
- Thompson, James D. *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. McGraw-Hill Book Co., New York, 1967.
- Thompson, Dennis *Political Ethics and Public Office*. Cambridge MA, 1987.
- Thompson, J.D. - Tuden, A. *Strategies, structures and processes of organizational decision*, in Thompson J.D. (ed.) *Comparative studies in administration*, Pittsburgh 1959.
- Tähti, Hanna *Aineiston, menetelmien ja tulosten esittäminen. Tilastollisen tutkimuksen raportointi*, teoksessa Tähti, Hanna ja Rantala, Ilmo (toim.) *Lääketeollinen viestintä*. Tampere University Press, 1994.
- Valtion taloudellinen tutkimuslaitos *Poliisitoimen resurssien ja suoritteiden kehitys vuosina 1992-1999: vertailu muiden peruspalvelujen kehitykseen*. Moniste 20.12.2000.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto *Poliisin tuloksellisuusraportointi*. Tarkastuskertomus 14/98, Edita 1998.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto *Toimintamenobudjetointi virastojen tulohajauksessa. Toimintamenomäärärahojen budjetointiin ja tulohajaukseen liittyvien toimintojen arviointia*. Toiminnantarkastuskertomus 1/2000.

- Valtiovarainministeriö *Talousarvion laadintaa selvittävän työryhmän loppuraportti*. Työryhmämuistioita, 18/2000.
- Vartola, Juha *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Acta Universitatis Tamperensis. 1979.
- Virta, Sirpa *Poliisi ja turvayhteiskunta*. Poliisiammattikorkeakoulu. Edita. 1998.
- Virtanen, Katriina *A Comparison of the Historical Development of Police Organizations in Finland as compared to the other Scandinavian Countries*, in Knutsson, Johannes - Kühlhorn, Eckart - Reiss, Albert Jr. *Police and the Social Order, Contemporary Research Perspectives*. The National Swedish Council for Crime Prevention, Stockholm. 1979.
- Waddington, P. *The Strong Arm of the Law*. Oxford, University Press. 1991.
- Walker, Samuel *The Police in America, An Introduction*. McGraw-Hill Book, USA. 1983.
- Walker, Neil *Policing the European Union: The Politics of Transition*, in Marenin, Otwin (ed.), *Policing Change, Changing Police*, Garland Publishing, Inc., New York and London. 1995.
- Walker, Neil *The accountability of European police institutions*, in *Police cooperation and private security, European Journal on Criminal Policy and Research*, volume 1, No 4, 34-52. 1993.
- Weber, Max *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehende Soziologie*. 5e revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winkelmann, Studientasugabe, Tübingen 1976.
- Weber, Max *Politik als Beruf*. 6e Auflage, Berlin 1977 (1919).
- Whitaker, Ben *The Police in Society*. London 1982.
- Wiener, Celine *The Position of Civil Servant in relation to their Hierarchical Superiors*, in Leemans, A.F ja Dunsire, A. (eds.), *The Public's Servants*, Finnpublishers Oy, 1981.

- Wildavsky, Aaron *Responsibilities are Allocated by Cultures. Mimeo, Berkeley 1986.*
- Wilson, Woodrow *The Study of Administration, in College and State: Educational, Literary and Political Papers (1875-1913), sivut 130-158. volume I, New York, 1925 (1887).*
- Wolf, Adam *Accountability in Public Administration. General Report at the conference "Accountability in Public Administration: Reconciling Democracy, Efficiency, and Ethics". Sunningdale, UK 1999.*
- Yarmey, Daniel A. *Understanding Police and Police Work, New York University Press. 1990.*

ARVOISA VASTAANOTTAJA

Pyydämme kohteliaimmin, että vastaisit oheisiin kysymyksiin. Niillä pyritään saamaan uutta tietoa poliisin julkista vastuuta käsittelevään väitöskirjatutkimukseen. Poliisin julkinen vastuu ilmenee ja toteutuu monella tavalla, kuten kansalaisten poliisia kohtaan osoittamana arvostuksena ja luottamuksena. Vastuu kaikkienensa on tämän päivän keskeisimpiä kysymyksiä julkisen hallinnon kehittämisessä eri puolilla maailmaa.

Ihmisten luottamus poliisiin ja poliisin toimintaan on Suomessa pysynyt erittäin vakaana. Tämä on todettu monissa tutkimuksissa ja kyselyissä. Harvemmin on kuitenkaan kysytty poliisin omaa käsitystä siitä, miten poliisin julkista vastuuta voitaisiin parhaiten toteuttaa. Nyt esillä olevassa väitöskirjatutkimuksessa on tarkoitus selvittää poliisin käsityksiä tästä aiheesta.

Kirjallinen kysely on kohdistettu sinulle otannan perusteella. Otannassa on 1200 poliisihallinnon palveluksessa olevaa henkilöä kattaen kaikki poliisihallinnon henkilöstöryhmät. Kirjallinen kysely mahdollistaa sen, että vastauksestasi ei ilmene henkilöllisyytesi. Kysymyksiin vastaat omana itsenäsi ja nimettömänä. Saatuja tietoja käytetään ainoastaan tätä väitöskirjatutkimusta varten ja siinäkin kokonaisuutta vasten.

Vastauksesi pyytäisimme palauttamaan oheisessa kirjekuoressa (postimaksu maksettu) mahdollisimman pian, viimeistään **15.1.2001** mennessä. Kiitämme jo etukäteen arvokkaasta panoksestasi tutkimuksen hyväksi.

Juha Vartola
tutkimuksen ohjaaja,
professori
Tampereen yliopisto
Hallintotieteen laitos

Esa Käyhkö
tutkimuksen tekijä,
ylitarkastaja
Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto

Yleisiä vastaamisohjeita:

1. Lue kysymykset huolella ja vastaa kaikkiin kysymyksiin.
2. Vastaa kysymyksiin itsenäisesti ja omana itsenäsi.
3. Ympyröi se vaihtoehto, joka parhaiten vastaa käsitystäsi ja mielipidettäsi.
4. Vastaamiseen tarvitset aikaa noin 10 minuuttia.
5. Muista, että oikeita vastauksia ei ole olemassa.

Johdatuksena aiheeseen on seuraavassa esitetty poliisin julkista vastuuta rajaavia tekijöitä. Tee oma arviiosi siitä, miten tärkeänä näet nämä tekijät. Ympyröi valitsemasi vaihtoehto.

POLIISIN VASTUUTA MÄÄRITTÄVIÄ TEKIJÖITÄ	Ei lain- kaan tärkeä	Ei ko- vin tärkeä	Saman tekevä	Melko tärkeä	Erit- tän tärkeä
1. Poliisin tehtävät määritellään kattavasti laissa.	1	2	3	4	5
2. Poliisin toimivaltuudet rajataan tiukasti lailla.	1	2	3	4	5
3. Poliisitoiminta perustuu kansalaisten odotuksiin.	1	2	3	4	5
4. Poliisi itse asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen.	1	2	3	4	5
5. Poliisin tehtävien tärkeysjärjestys syntyy käytännössä.	1	2	3	4	5
6. Poliisin tehtävät rajataan palveluiksi asiakasryhmittäin.	1	2	3	4	5
7. Tulossuunnittelu kattaa koko poliisitoiminnan.	1	2	3	4	5
8. Tuloskeskustelut käydään koko henkilöstöä koskien.	1	2	3	4	5
9. Poliisin tulosohejaus perustuu nykyisiin johtosuhteisiin.	1	2	3	4	5

Seuraavat väittämät koskevat poliisin eri tasojen välistä vastuuta. Ympyröi valitsemasi vaihtoehto.

POLIISIHALLINNON VASTUURAKENNE	Ei pidä paikkaansa	Pitää jos-sain määrin paikkansa	Pitää melko hyvin paikkansa	Pitää erittäin hyvin paikkansa
1. Poliisin ohjausjärjestelmän nykyinen perusrakenne (ylijohto ↔ lääni ↔ paikallispoliisi sekä ylijohto ↔ HPL, valtakunnallinen yksikkö ↔ aluetaso) on hyvin toimiva.	1	2	3	4
2. Poliisin ylijohtoon vastuu poliisitoimen määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu nykyisellään hyvin.	1	2	3	4
3. Poliisin lääninjohdon vastuu läänikohtaisista määrärahoista ja tulostavoitteiden saavuttamisesta toteutuu nykyisellään hyvin.	1	2	3	4
4. Poliisilaitos ja valtakunnallinen yksikkö pystyy nykyisellään vastaamaan riittävän itsenäisesti määrärahoistaan ja omien tulostavoitteiden saavuttamisesta.	1	2	3	4
5. Kokonaisvastuu poliisitoiminnassa onnistumisesta ja määrärahojen käytöstä toteutuu parhaiten jaetun vastuun periaatteella. Kukin poliisin taso ja yksikkö vastaa vain omasta osuudestaan (tulosityksikkömalli).	1	2	3	4
6. Kokonaisvastuu poliisitoiminnassa onnistumisesta ja määrärahojen käytöstä toteutuu parhaiten yhteisvastuun periaatteella. Yksiköillä on laajennettua alueellista vastuuta (yhtymämalli).	1	2	3	4

Seuraavat väittämät koskevat poliisin toimintapolitiikan muotoutumista. Ympyröi valitsemasi vaihtoehto.

TOIMINTAPOLIITTINEN VASTUU	Ei pidä paikkaansa	Pitää jos-sain määrin paikkansa	Pitää melko hyvin paikkansa	Pitää erittäin hyvin paikkansa
1. Poliittisen päätöksentekijän tahto toteutuu hyvin poliisin valtakunnallisissa tavoitteissa.	1	2	3	4
2. Poliisin valtakunnalliset tavoitteet pystytään asettamaan hyvin sisäasiainministeriössä (poliisin ylijohtoa laajemmassa yhteydessä).	1	2	3	4
3. Poliisihallinto itse on paras taho asettamaan poliisin valtakunnalliset tavoitteet.	1	2	3	4
4. Poliisin lääninjohdoissa ja valtakunnallisissa yksiköissä pystytään sovittamaan hyvin yhteen valtakunnalliset tavoitteet ja alueelliset erityispiirteet.	1	2	3	4
5. Poliisilaitokset itse pystyvät parhaiten yhdistämään läänin linjaukset ja omat tavoitteensa.	1	2	3	4
6. Käytännön tilanteissa pystytään hyvin toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti.	1	2	3	4

Seuraavat väittämät koskevat toiminnan ja määrärahojen liittymistä toisiinsa. Arvioi nykyisen käytännön toteutumista. Ympyröi valitsemasi vaihtoehto.

TOIMINNALLINEN JA TALOUDELLINEN VASTUU	Ei pidä paikkaansa	Pitää jossain määrin paikkansa	Pitää melko hyvin paikkansa	Pitää erittäin hyvin paikkansa
1. Poliisin toiminta sopeutuu vuosittain hyvin valtion talousarviossa annettuun määräraahakehykseen.	1	2	3	4
2. Poliisin vuosittainen määräraahakehys valtion talousarviossa noudattaa pitkälti poliisin toiminnallisia tarpeita.	1	2	3	4
3. Poliisin toiminnalliset tavoitteet ja määräraahakehykset yhdistyvät hyvin poliisin valtakunnallisessa tulossuunnitelmassa.	1	2	3	4
4. Poliisin määrärahojen ohjautuminen läänien kautta poliisilaitoksille tapahtuu tasapuolisesti yhtenäisten jakoperusteiden mukaisesti.	1	2	3	4
5. Poliisilaitosten määräraahakehykset ja tulostavoitteet vastaavat hyvin toisiaan.	1	2	3	4
6. Käytännössä poliisin määrärahat ja tulostavoitteet yhdistyvät automaattisesti toiminnan kautta.	1	2	3	4

Seuraavassa on yksilöllisen ja yhteisöllisen vastuun suhdetta mittaavia tekijöitä. Arvioi tämän päivän näkökulmasta, miten suuri merkitys niillä on oman työsi kannalta. Ympyröi valitsemasi vaihtoehto.

YKSILÖLLINEN JA YHTEISÖLLINEN VASTUU	Pieni merkitys					Suuri merkitys
1. Esimieheni määräysten noudattaminen.	1	2	3	4	5	
2. Henkilökohtaisten arvojeni noudattaminen.	1	2	3	4	5	
3. Työyhteisössäni vallitsevien arvojen noudattaminen.	1	2	3	4	5	
4. Ammattietiikkani noudattaminen.	1	2	3	4	5	
5. Kansalaisten odotusten kunnioittaminen.	1	2	3	4	5	
6. Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostaminen.	1	2	3	4	5	

Seuraavat väittämät koskevat poliisin yhteiskunnallista vastuuta. Arvioi nykyisen käytännön toteutumista asteikolla. Ympyröi valitsemasi vaihtoehto.

YHTEISKUNNALLINEN VASTUU	Ei pidä paik-kaansa	Pitää jossain määrin paik-kansa	Pitää melko hyvin paik-kansa	Pitää erittäin hyvin paik-kansa
1. Lainsäädäntö määrittää poliisin yhteiskunnallisen roolin ja sen mukaisen vastuun. Poliisin vastuu toteutuu lähinnä virkavastuuna ja oikeussuojakeinojen käyttämisenä (säädetty rooli).	1	2	3	4
2. Poliisin rooli ja vastuu muodostuu ihmisten erilaisten odotusten mukaan. Poliisin vastuu toteutuu pitkälti poliisin ammattiroolin kautta (odotettu rooli).	1	2	3	4
3. Poliisin rooli ja vastuu toteutuu käytännössä sen mukaan, mitä poliisi todellisuudessa tekee ja miltä poliisin toiminta julkisuudessa näyttää (käytännön rooli).	1	2	3	4
4. Kansalaisten odotukset välittyvät poliisin toimintaan riittävästi eduskunnan ja hallituksen kautta.	1	2	3	4
5. Kansalaisten tarkoittama valtuutus poliisin toiminnalle toteutuu vasta käytännössä.	1	2	3	4
6. Kansalaisten tahdon toteutuminen riippuu viime kädessä yksittäisen poliisimiehen harkintavallasta ja vastuuntunosta.	1	2	3	4

LOPUKSI ERÄITÄ TAUSTATIETOJA

Yksikkö	Sijainti	Henkilöstöryhmä
1 Poliisin ylijohdo	1 Etelä-Suomi	1 Johto (yksiköiden päälliköt)
2 Poliisin lääninjohto	2 Länsi-Suomi	2 Päälystö
3 Poliisin valtakunnallinen yksikkö: keskushallinto, oppilaitokset	3 Itä-Suomi	3 Alipäälystö
4 Valtakunnallisen yksikön aluetaso	4 Oulu	4 Miehistö
5 Paikallispoliisi	5 Lappi	5 Muu henkilöstö
	6 Helsinki	

Ikäryhmä	Sukupuoli	Palvelusaika poliisihallinnossa
1 Alle 25 vuotta	1 Nainen	1 Alle 2 vuotta
2 26 – 34 vuotta	2 Mies	2 3 – 5 vuotta
3 35 – 44 vuotta		3 6 – 10 vuotta
4 45 – 54 vuotta		4 11 – 20 vuotta
5 Yli 55 vuotta		5 21 – 29 vuotta
		6 Yli 30 vuotta

KIITOS OIKEIN PALJON VASTAUKSESTASI!

Rotoitu faktorimatriisi

Rotated Factor
Matrix

	Faktori 1	Faktori 2	Faktori 3	Faktori 4	Faktori 5
Kysymykset	1,0000	2,0000	3,0000	4,0000	5,0000
TEKIJÄ1	0,0936	0,1840	0,2660	-0,1120	-0,1620
TEKIJÄ2	0,1250	0,1510	0,0732	-0,1230	-0,1130
TEKIJÄ3	-0,0819	0,0380	0,1900	-0,1470	0,3110
TEKIJÄ4	-0,0480	0,0360	0,0949	0,5080	0,0110
TEKIJÄ5	-0,0608	-0,0890	0,0114	0,4790	0,1380
TEKIJÄ6	0,0557	0,2390	-0,0291	0,2330	0,0859
TEKIJÄ7	0,1690	0,7610	0,1180	-0,0653	-0,0622
TEKIJÄ8	0,1100	0,7580	0,0835	-0,1070	0,0155
TEKIJÄ9	0,2810	0,5630	0,1780	0,0495	-0,0500
RAKENNE1	0,5380	0,1720	0,2080	0,1230	-0,1400
RAKENNE2	0,6290	0,1550	0,0634	0,0453	-0,0580
RAKENNE3	0,6230	0,2080	-0,0036	-0,0194	-0,0741
RAKENNE4	0,4410	0,1730	0,0506	0,0554	-0,0997
RAKENNE5	0,2650	0,2150	-0,0032	0,1160	0,0159
RAKENNE6	0,1600	-0,0577	0,0821	-0,0624	0,0239
TOIMIN1	0,3750	0,0470	0,1150	-0,0060	-0,0577
TOIMIN2	0,5110	0,0958	0,1270	0,0231	-0,0802
TOIMIN3	0,0464	-0,0052	0,0942	0,5790	0,0329
TOIMIN4	0,5130	0,1530	0,1000	0,1470	-0,0769
TOIMIN5	0,1580	0,0106	0,0916	0,2820	0,1390
TOIMIN6	0,4550	0,0836	0,1580	0,1000	0,1260
TALOUS1	0,5090	0,0206	-0,0700	-0,0247	0,1290
TALOUS2	0,5750	-0,0135	-0,0555	-0,0784	0,1420
TALOUS3	0,6030	0,0015	-0,0422	0,0120	0,1610
TALOUS4	0,4760	0,1070	0,0070	-0,0333	-0,0742
TALOUS5	0,6040	0,0682	-0,0636	-0,0543	0,0704
TALOUS6	0,3130	-0,0118	-0,0299	0,1130	0,1270
YKSILÖ1	0,1030	0,2360	0,3290	0,1080	-0,0803
YKSILÖ2	-0,0196	-0,0054	0,4500	0,1440	0,1200
YKSILÖ3	0,1060	0,0622	0,4800	0,1280	0,1470
YKSILÖ4	0,0113	-0,0001	0,6140	-0,0377	-0,0455
YKSILÖ5	-0,0272	-0,0087	0,5270	-0,1870	0,2850
YKSILÖ6	0,0858	0,1140	0,5200	0,1700	0,0929
YHTKUN1	0,1370	0,0932	0,1950	0,0157	-0,0869
YHTKUN2	0,0025	-0,0023	0,1860	0,0523	0,3930
YHTKUN3	0,0471	0,0147	0,0951	0,0710	0,5180
YHTKUN4	0,3360	0,0234	0,0921	-0,0651	-0,1070
YHTKUN5	0,0173	-0,0448	-0,0811	0,2130	0,3760
YHTKUN6	0,0334	-0,0804	-0,0572	0,1770	0,3440

Extraction Method: Principal

Axis Factoring.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

Rotation converged in 7 iterations.