

# **PRO GRADU - TUTKIELMA**

Jussi Hakaniemi

## **ANALYYSITOIMINTA JA PÄÄTÖKSENTEKO PAIKALLISPOLIISISSA**

Tietojohtoisen poliisitoiminnan sovelluksia

## TIIVISTELMÄ

Tampereen Yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, turvallisuushallinto
Tekijä:	HAKANIEMI, Jussi
Tutkielman nimi:	Analyysitoiminta ja päätöksenteko paikallispoliisissa, tietojohdoisen poliisitoiminnan sovelluksia
Pro gradu –tutkielma:	133 sivua + 3 liitesivua
Aika:	Heinäkuu 2012
Avainsanat:	Poliisitoiminta, johtaminen, tietojohdoinen poliisitoiminta, Intelligence-Led Policing,

---

Tutkielmassa tarkastellaan kahden suuren poliisilaitoksen tietojohdoista johtamistapaa soveltavia johtamisjärjestelmiä sekä analyysiyksiköiden tuottaman tiedon hyödyntämistä poliisin operatiivisessa johtamisessa. Tarkastelun tarkoituksena on selvittää mitä, miten, milloin ja millaisissa asiakokonaisuuksissa analysoidun tietoa hyödynnetään paikallispoliisin operatiivisen johtamisen suuntaamisessa. Tarkastelun ytimen muodostavat johtamisjärjestelmän työkalujen ja analysoidun tiedon välinen suhde. Tutkielman näkökulma on painottunut operatiiviseen johtamiseen. Tutkielmassa tarkastellaan myös operatiivisen ja strategisen johtamisen suhdetta sekä yleisemmällä tasolla että tutkimuksen kohteina olleiden poliisilaitosten johtamisjärjestelmissä.

Tutkielman tutkimusote on kvalitatiivinen. Tutkielmassa hyödynnetään monimetodista lähestymistapaa käsiteltävään aiheeseen. Metodeja ovat arviointi, benchmarking ja teemahaastattelu. Perusluonteeltaan tutkielmaa voidaan pitää haastattelututkimuksena.

Tutkielman teoriaosuudessa tarkastellaan ensin tietojohdoisen poliisitoiminnan ajattelumallin syntyyn vaikuttaneita poliisitoiminnan ajattelumalleja, tietämysjohtamista, The National Intelligence Model (tietojohdoisuuden Brittiläinen sovellus), lähipoliisitoimintamallia ja ongelmasuuntautunutta poliisitoimintamallia. Toisessa vaiheessa tarkastellaan tulosjohtamisen ja tietojohdoisen poliisitoiminnan suhdetta.

Tutkielman keskeisinä tuloksina voidaan todeta tutkimuksen kohteina olleiden poliisilaitosten tietojohdoisen poliisitoiminnan käytännön sovellusten välillä merkittäviä eroja. Toisena keskeisenä tuloksena voidaan todeta paikallistason toimijoiden tietoisuus käytetyn toimintamallin kehitystarpeista. Tutkielman johtopäätös osiossa esitellään eräitä havaittuja hyvinä pidettäviä käytänteitä. Viimeisessä kappaleessa luodaan katsaus tietojohdoisen poliisitoiminnan tulevaisuuden näkymiin.

1. TIETO JA OPERATIIVINEN JOHTAMINEN .....	5
1.1 Johdanto .....	5
1.2 Aiempi tutkimus aihealueelta Suomessa.....	7
1.3 Aihealueen kansainvälisestä tutkimuksesta .....	11
2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ & -MENETELMÄ.....	14
2.1 Tutkimustehtävä.....	14
2.2 Aiheen valinta ja rajaus.....	15
2.3 Tutkimusmenetelmä ja menetelmän valinta .....	16
2.3.1 Arviointi ja arviointitutkimus.....	17
2.3.2 Benchmarking .....	20
2.3.3 Haastattelu ja teemahaastattelu .....	23
2.4 Haastateltavien valinta ja haastattelun suorittaminen .....	24
2.5 Tutkimuksen luotettavuus .....	27
3. TEOREETTINEN VIIITEKEHYS .....	29
3.1 Tietämysjohtaminen (knowledge management) .....	29
3.2 The National Intelligence Model (NIM).....	32
3.3 Compstat .....	33
3.4 Lähipoliisitoiminta ja ongelmasuuntautunut poliisitoiminta .....	34
3.5 Tulosjohtaminen.....	39
3.6 Tietojohdoinen poliisitoiminta (TJP).....	43
4. KÄSITTEET .....	51
4.1 Tiedustelu ja rikostiedustelu .....	51
4.2 Rikosanalyysi .....	54
4.3 Operatiivinen rikosanalyysi .....	55
4.4 Strateginen rikosanalyysi .....	57
5. ANALYSOITU TIETO, JOHTAMISJÄRJESTELMÄ JA OPERATIIVINEN TOIMINTA.....	58
5.1 Analyysitoiminnan järjestämistä koskevat ohjeet ja määräykset.....	58
5.1.1 Ohjeet tutkimuksen kohteina olleissa poliisilaitoksissa.....	60
5.2 Analyysitoiminnon organisointi tutkimuksen kohteina olleissa poliisilaitoksissa .....	61
5.2.1 Poliisilaitos A1 .....	62
5.2.2 Poliisilaitos A2 .....	65
5.3 Analyysituotteiden ja johtamisprosessin vertailua NIM - malliin .....	67
5.4 Kokemukset analysoidun tiedon ja johtamisprosessin toiminnasta .....	70
5.4.1 Paikallispoliisin operatiivisessa johtamisessa hyödynnettävästä tiedosta .....	74
5.4.2 Kuinka operatiivinen johtamisprosessi toimii käytännössä? .....	80
5.4.3 Operatiivisen analyysiprosessin suhde strategiseen analyysiprosessiin ja johtamiseen ...	84
5.4.4 Hajanäkökulmia operatiiviseen ja strategiseen analyysitoimintaan.....	88
5.4.5 Poliisihallituksen näkökulma tietojohdoinen poliisitoimintaan ja sen kehitystarpeisiin..	91
6. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	97
6.1 Analyysitoiminnan organisointi ja johtamisprosessit .....	98
6.2 Käsitteistä käytäntöön: mitä, miten ja milloin? .....	102
6.3 Operatiivisen- ja strategisenanalyysin sekä johtamisen suhde .....	105
6.4 Tutkimuksen yhteydessä havaittuja hyviä käytänteitä.....	109
6.4.1 Tiedusteluyhdysmiesjärjestelmä .....	110
6.4.2 Yleisjohdolle suunnatut tukitoimet operatiivisessa toiminnassa .....	111
6.4.3 Esikäsitteily-yksikkö (EKY) .....	113
6.4.4 Projektitutkija- järjestely poliisiasemilla .....	114
6.5 Tutkimuskysymysten ja teoreettisen viitekehyksen uudelleen arviointi.....	115
7. TULEVAISUDEN NÄKYMIÄ, KEHITYSEHDOTUKSIA, JATKOTUTKIMUS .....	120
7.1 Tietojohdoinen poliisitoiminnan tulevaisuuden näkymiä .....	120

7.1.1 Poliisihallitus.....	122
7.1.2 Poliisilaitokset.....	124
7.1.3 Keskusrikospoliisi, Liikkuva poliisi ja Suojelupoliisi .....	125
7.1.4 Poliisiammattikorkeakoulu .....	126
7.1.5 Johto- ja tilannekeskukset .....	127
7.2 Kehitysehdotuksia ja jatkotutkimus .....	128
8. LÄHDELUETTELO.....	130
9. LIITEET .....	134

# 1. TIETO JA OPERATIIVINEN JOHTAMINEN

## 1.1 Johdanto

Poliisin tehtävänä on turvata oikeus- ja yhteiskuntajärjestystämme. Tehtävä on määritelty Poliisilain 1§:ssä, lisäksi poliisin tehtäviä ovat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Lakisääteisten tehtävien hoitamisesta vastaa poliisiorganisaatio, johon kuuluvat sisäministeriön alaisuudessa poliisihallitus ja sen alapuolella edelleen poliisin valtakunnalliset yksiköt sekä paikallispoliisilaitokset (Laki poliisin hallinnosta 1§).

Suomalaisen poliisitoiminnan perustan muodostaa paikallispoliisijärjestelmä, jossa poliisilaitokset voivat suhteellisen itsenäisesti valita keinot valtakunnallisissa tulossopimuksissa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Paikallispoliisiyksiköiden saavuttamat tulokset muodostavat valtakunnallisen tuloksen. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on keskittyä tutkimaan analysoidun tiedon hyödyntämistä nimenomaan paikallispoliisiyksiköiden operatiivisessa päivittäisjohtamisessa.

Alati muuttuva toimintaympäristö on otettava huomioon tämän päivän poliisitoiminnassa. Muuttuvan ja ilmiöriikkaan toimintaympäristön haasteisiin on vastattava toiminnan tehokkaalla suunnittelemisella ja toteuttamisella. On kehitettävä strategioita ja laadukkaita prosesseja, joilla operatiivista toimintaa suunnataan haluttuun suuntaan. Poliisin toiminnalle valtiovallan taholta asetettu tehokkuusvaatimus asettaa toiminnan suunnittelulle uusia vaatimuksia. Poliisiorganisaation tulee kyetä ennakoimaan ja ennustamaan sekä lyhyen että pitkän tähtäimen muutoksia toimintaympäristössään.

Poliisin rakenneuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa tietojohdoisen ja tietoon perustuvan toiminnan merkitystä korostettiin sekä strategisen että operatiivisen tiedon hankinnan organisoinnissa paikallispoliisiyksiköihin. ”Analyyssitoiminnan merkitys tulee kasvamaan poliisin hallintorakenteen uudistamisen myötä. Lähtökohtana on, että jokaiseen muodostettavaan poliisilaitokseen järjestetään keskitetysti analyyssitoiminto. Sen perustehtävänä on tukea poliisin strategista ja operatiivista johtamista, rikostorjuntaa sen kaikilla tasoilla (esimerkiksi rikosten sarjoittaminen), tulosohjausta sekä resurssien kohdentamista (tietojohdoinen poliisitoiminta).

Analyysitoiminta tulisi kytkeä kiinteästi mukaan päätöksen tekoon esimerkiksi siten, että analyytikko osallistuu poliisilaitoksen johtoryhmän työskentelyyn. Analyysitoiminnan ensisijainen tehtävä on operatiivisen toiminnan tukeminen, joten se on luontevinta sijoittaa poliisilaitoksissa rikostorjunnan yhteyteen” (Pora 1 vaiheen työsuunnitelma 2008, 15).

Poliisin rakenneuudistuksessa avautunutta mahdollisuutta poliisilaitosten yhdenmukaistamiseen alueiltaan, väestöpohjaltaan, resursseiltaan, organisaatiomalliltaan ja johtamisjärjestelmiltään hyödynnettiin. Tämän katsottiin tuovan etuja mm. toiminnan vertailtavuuteen, avainhenkilöstön pätevyyden, rekrytoinnin ja koulutuksen järjestämiseen yhdenmukaisena mahdollisimman monessa poliisilaitoksessa. Yhtenäistämistavoitteesta huolimatta toimintaympäristöjen erilaisuus edellytti mahdollisuutta organisaatorakenteen ja toimintojen järjestämiselle paikallisten olosuhteiden edellyttämällä tarkoituksenmukaisella tavalla (Pora 1 vaiheen työsuunnitelma 2008, 9). Edellä olevasta johtuen paikallispoliisin analyysiyksiköiden organisointi ja rakenteet poikkeavat alueellisesti toisistaan, samoin kuin yksiköiden tehtävissä, toimenkuvissa ja analyysituotteissa on alueellisia eroja. Rakenneuudistuksen jälkeisistä kehittämistoimista, ”hienosäädöstä” on hankalampi saada tietoa. Poliisilaitosten sisäiset kehittämistoimet kuuluvat sisäisten tulossopimusten piiriin, eivätkä siten ole yleisesti tarkasteltavissa.

Pidettäessä analysoitua tietoa suunnitelmallisen toiminnan edellytyksenä, tiedolliset vahvuudet, heikkoudet ja kehittämismahdollisuudet muodostavat perustan valtakunnalliselle onnistumiselle. Poliisin kenttätyössä kertynyt perustieto muodostaa huomattavan osan kaikkien suunnittelutasojen analyysin käyttämästä tietomassasta. Perustieto kootaan poliisin päivittäisestä toimintaympäristöstä, ”kentältä”, olipa kyse sitten rikosilmoituksesta tai hälytystehtävästä. Rikollisuuden ilmiöistä saadaan tietoa kansainvälisen yhteistyön tai paikallisten sidosryhmien kautta, seuraamalla kriminologista ja sosiologista tutkimusta sekä mediaa. Poliisin on viranomaisena arvioitava kaiken kertyneen tietomassan kokonaisuutta suhteessa oman toimintansa yhteydessä kertyneeseen tietoon. Ulkopuoliset tahot tarvitsevat poliisin keräämää tietoa toimialaltaan, tämä asettaa poliisille tiedon arvioinnissa asiantuntijaroolin.

Tulevaisuuden suunnittelun ongelmana ovat epävarmuustekijät, joiden vaikutusta ei voida täysin eliminoida. Historiallisista, aiempaan toimintaan perustuvista lähteistä saadaan tietoa nykyisyydestä ja siihen johtaneesta kehityksestä. Suunnittelun tavoitteena on analysoitua tietoa hyväksikäyttäen luoda organisaatiolle keinot ja mahdollisuudet ylempää asetettujen tehtävien ja

tavoitteiden laadukkaalle suorittamiselle. Suunnittelulla kyetään ennakoimaan muutoksia ja tarpeita. Tällöin organisaatio kykenee vaikuttamaan toimintaansa enemmän, kuin ainoastaan reagoimalla repressiivisesti jo ilmitulleisiin ongelmiin. Suunnitelmallisuus on toiminnan johtamista haluttuun päämäärään.

Suunnitelmallisen toiminnan perustan muodostaa oikea tieto nykytilasta, tarpeista ja toimintaympäristöön vaikuttavista tekijöistä. Tiedon merkitystä pidetään helposti itsestään selvyytänä. Varmistettaessa strategisten ja operatiivisten valintojen onnistuminen, päätösten perusteiden ja pitävyyden varmistaminen on tärkeä suunnitteluvaihe ja sen on perustuttava analysoidun tiedon avulla muodostettuihin oikein argumentoituihin premisseihin. Tiedon käsitteet, tietolähteet, tiedon käsittelyn ja arvioinnin ammattitaito sekä käytettävissä olevat työvälineet tulee huomioida rakenteellisessa suunnittelussa.

Tietoa ja tiedon käsitettä voidaan tarkastella eri lähtökohdista; esimerkiksi tietoteorian, teknologian tai organisaatioteorioiden kannalta. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kirjalliseen aineistoon ja teemahaastatteluihin perustuen analysoidun tiedon merkitystä ja hyödyntämistä paikallispoliisin operatiivisen johtamisen kontekstissa, sekä paikallispoliisin analyysiyksiköiden toimintoja ja niiden kehitystä. Aihe on laaja ja merkityksellinen poliisin johtamistoimintojen osakokonaisuus. Poliisin hallintorakenteen ensimmäinen vaihe, organisaatiouudistus otettiin käyttöön 1.1.2009. Tutkimuksen ajallinen viitekehys on uudistuksen toimeenpanon jälkeiset ensimmäiset kolme vuotta. Pyrkimyksenä on laatia yleiskatsaus aihepiiristä, jonka jälkeen tutkimusta voidaan laajentaa ottamalla aihepiirin liittyviä suppeampia teemoja syvällisen tarkastelun kohteeksi.

## **1.2 Aiempi tutkimus aihealueelta Suomessa**

Aihealuetta ei ole tutkittu tässä työssä valitusta näkökulmasta aiemmin. Aihealuetta sivuavia tutkimuksia on tehty Tampereen kauppa ja hallintotieteen tiedekunnan turvallisuushallinnon linjalla muutamia. Lauri Pulkkinen on tutkinut aihepiirin teoreettisen viitekehäyksen aluetta vuonna 2001 pro gradu tutkielmassaan: *Tietämyshallinto ja julkisorganisaatio - alustavaa pohdintaa knowledge management - käsitteen merkityksestä julkishallinnon organisaatioissa*. Tutkimuksessa pyritään hahmottamaan tietämyshallinta sellaisena kuin se voisi olla yksittäisessä julkishallinnon organisaatiossa. Tällaisessa alustavassa mallissa organisaation tietämyshallinnan katsotaan

koostuvan strategisesta asemoinnista, tietämyksen ylläpidosta ja sen luomisesta, tietämyksen levittämisestä, tietämyksen käytöstä ja tietämyshallinnan tuloksellisuuden arvioinnista. Tutkimuksen tulokset antoivat viitteitä siitä, että tutkitussa organisaatiossa oli olemassa käyttämätöntä tietämyspotentiaalia, jota voitaisiin mahdollisesti hyödyntää aktiivisella tietämyshallinnalla.

Lähempänä varsinaista tutkimuskysymystä on operoinut Jarmo Tapani Pitkämäki pro gradu tutkielmassaan 2000, *Rikosanalyysitoiminnan organisointi Suomessa*. Tutkimuksen aiheena on rikosanalyysitoiminnan organisointi Suomessa. Tutkimusongelmina ovat olleet rikosanalyysitoiminnan keskeisimmät osa-alueet ja sisältö, rikosanalyysitoiminnan merkitys ongelma suuntautuneessa poliisityössä, miten toiminta tulisi organisoida ja miten varmistaa sen kehittyminen ja koordinointi. Tutkimusajankohtana rikosanalyysitoiminnan tärkein kehittämisaalue on ollut määritelmien luominen ja vahvistaminen sekä analyysitoimintajärjestelmän koordinoiminen organisoiminen.

Timo Pirinen on käsitellyt pro gradu tutkielmassaan 2007 kysymystä: *Tiedon merkitys paikallispoliisin johtamisessa: Esimerkkitapauksina Espoon ja Vantaan poliisilaitokset*. Pirinen on tutkielmassaan hakenut vastausta siihen; 1) millaista tietoa paikallispoliisitoiminnan johtamisessa tarvitaan, 2) millaisia tiedollisia toimia on tehty ja 3) mitä olisi tarpeen tehdä, jotta tieto palvelisi paremmin suunnittelua ja työn tekemistä. Tutkimus on tehty haastattelemalla tulosalueiden johtajia ja yhtä apulaispoliisipäällikköä. Haastateltavat ovat olleet esimerkkilaitosten henkilöstöä. Tutkimuskohteet ovat muistuttaneet toisiaan. Valtakunnallisesti ennen PORA 1 vaiheen rakennemuutoksia paikallispoliisin toimintamallit ja – ympäristöt ovat olleet erilaisia, joten Pirisen tutkimustulokset eivät ole olleet valtakunnallisesti yleistettäviä. Tutkielman teoriaosuudessa on kuvailtu lyhyesti knowledge management - käsitettä taustana tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittämiseksi. Tietojohdoisuus tarkoittaa sitä, että tiedon hankinta ja käsittely sekä näissä tehtävissä tarvittava suunnittelu ja organisointi ovat johdettua toimintaa.

Poliisiammattikorkeakoulun poliisipäällystön tutkintoon liittyvien opintojen tutkielma töissä aihealuetta ovat tutkineet muun muassa: Jussi Servo 2006 työssään *Analyysitoiminta päivittäisjohtamisen välineenä: Benchmarking tutkimus operatiivisesta analyysitoiminnasta*. Tutkielman tavoitteena on ollut löytää operatiiviseen analyysitoimintaan ja sen organisointiin liittyviä hyviä käytäntöjä. Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on ollut ongelma-orientoitunut poliisitoiminta ja siihen liittyvä S.A.R.A. malli, jossa analyysitoiminta jäsennetään neljään



vaiheeseen: toimintaympäristön seurantaan ja ongelmakohteiden kartoittamiseen, tiedon analysointiin, ratkaisumallien kartoittamiseen ja valintaan sekä oman toiminnan arviointiin. Työn tuloksena löytyi keskikokoisen poliisilaitoksen näkökulmasta käyttökelpoisia käytäntöjä analyysitoiminnan hyödyntämiseksi ja organisoimiseksi päivittäisjohtamisessa.

Kaj-Erik Björkqvist, Jukka Koskinen, Heikki Sandberg ovat poliisipäällystä tutkintoonsa liittyvässä tutkielmatyössään, *Poliisin analyysitoiminnan tila ja tulevaisuus Suomessa*, vuodelta 2006, luoneet systemaattisen kokonaiskuvan analyysitoiminnan tilaan ja tulevaisuuteen Suomessa Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin edustajien näkökulmasta katsoen. ”Selvityksen kohteena on analyysitoiminnan nykyinen organisaatio, analyysitoiminnan toiminta- ja työtavat sekä analyysitoiminnassa mukana olevien käsitykset siitä, mitkä ovat analyysitoiminnan keskeiset ongelma-alueet ja haasteet sekä miten analyysitoimintaa tulisi hyödyntää ja kehittää. Yksikkötasolla jäsenyväää tarkastelua täydennettiin nostamalla esille analyysitoiminnan kansainvälisiä ajattelumalleja ja jäsenyyksiä, muiden maiden esimerkkejä, analyysitoiminnan erilaisia tasoja ja tuotoksia”. Kohdeyksiköiden analyysitoimintaa käsittelevät osat perustuvat kirjoittajien suorittamiin selvityksiin, omiin kokemuksiin ja havaintoihin sekä kesällä 2006 suoritettuun kyselytutkimukseen ja sitä täydentäviin haastatteluihin.

Tämän pro gradu tutkielman laatimisen ajankohtaan ajoittuu myös Tampereen yliopiston johtamiskorkeakouluun Kari Pasasen laatima pro gradu tutkimus: *Tulossopimuksen sisältö operatiivisissa viikkoraporteissa*, joka lähestyy tutkimuskysymystä strategisesta näkökulmasta. Tutkielmassa tarkastellaan Helsingin poliisilaitoksen rikososaston vuoden 2010 tulossopimuksen ja poliisilaitoksen samanvuotisten operatiivisten viikkoraporttien (52 kpl) sisällöllistä samansuuntaisuutta. Tarkastelun tarkoituksena on selvittää, miten rikososaston varsinaista operatiivista toimintaa koskevat tulostavoitteet ja muut strategiset painotukset ilmenivät saman vuoden operatiivisissa viikkoraporteissa, erityisesti niiden rikoksia koskevassa sisällössä. Tarkastelun ytimen muodostavat sen selvittäminen, millaisiin asioihin operatiivisissa viikkoraporteissa tarkalleen ottaen kiinnitetään huomiota sekä sen arvioiminen, ovatko nämä asiat ”oikeassa linjassa” rikososaston tulossopimuksen varsinaista operatiivista toimintaa koskevan tavoitteesiällön kanssa. Tutkielman tutkimusote on kvalitatiivinen. Käytetty päämetodi on sisällönanalyysi, pääosin aineistolähtöinen, osittain teoriasidonnainen. Perusluonteeltaan tutkielmaa voidaan pitää kuvailevana poikkileikkaustutkimuksena. Tutkielman kaksiosaisen teoriaosuuden ensimmäisessä vaiheessa tarkastellaan tietystä näkökulmasta käsin yleisesti valtionhallinnossa käytettävää tulosohjausjärjestelmää ja erityisesti sen ”poliisihallinnollista sovellusta”. Toisessa

vaiheessa huomio kiinnitetään yleisesti tietojohdoisen poliisitoiminta-ajattelun perusideoihin ja malleihin sekä erityisesti suomalaisessa poliisihallinnossa käytettyihin sovelluksiin. Tutkielman empiirisessä osassa selvitetään ensin Helsingin poliisilaitoksen vuoden 2010 operatiivisten viikkoraporttien sisältöä, sitten rikososaston saman vuoden tulossopimuksen sisältöä ja lopuksi arvioidaan sitä, miten ja millaisina tulossopimukseen kirjatut, operatiivista toimintaa koskevat tavoitteet ja painotukset ilmenivät viikkoraporttien rikoksia käsittelevässä sisällössä. Tutkielman keskeisinä tuloksina voidaan todeta, että rikososaston vuoden 2010 tulossopimuksen varsinaista operatiivista toimintaa koskeva sisältö ilmeni saman vuoden operatiivisissa viikkoraporteissa (niiden rikoksia koskevassa sisällössä) kokonaisuutena arvioiden varsin hyvin. Yleisellä tasolla voidaan lisäksi todeta, että noin puolet kaikista (tutkimuksen kohteina olleista) vuoden 2010 operatiivisiin viikkoraportteihin tehdyistä, rikoksia koskevista merkinnöistä ja maininnoista oli tulevaisuusorientoituneita ja puolet joko neutraaleja tai mennyttä aikaa kuvaavia yksittäisiä tapahtumakuvauksia.

Tietojohdoista poliisitoimintaa on pyritty kehittämään poliisin ylemmän johdon toimin. Tähän tarkoitukseen asetettiin projekti vuonna 2009. Kehittämiprojektin tavoitteena oli luoda suosituksia ja malleja, jotka ohjaavat poliisilaitosten johtamiskäytäntöjä ja rakenteita. Projektiin kutsuttiin mukaan viisi poliisilaitosta ja yksi valtakunnallinen yksikkö. Tietojohdoisen poliisitoiminnan käytäntöjen ja rakenteiden kehittämissuunnitelma on antanut loppuraporttinsa suosituksineen aiheesta 16.6.2010.

Tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittäminen jatkuu tätä pro gradua kirjoitettaessa. Poliisihallitus on asettanut tietojohdoisen poliisitoiminnan systemaattista kehittämistä ja arviointia varten ”Operatiivisen tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittämissuunnitelman”. Työryhmän toimikausi alkoi 1.5.2011 ja jatkuu työryhmämääräyksen 2020/2011/181 mukaisesti toistaiseksi. Työryhmälle on annettu tehtäväksi laatia ehdotus tietojohdoisen poliisitoiminnan kattavasta käyttöönotosta poliisiyksiköissä ja poliisin analyysitoiminnan, tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä analyysikoulutuksen järjestämisestä yhtenäisenä kokonaisuutena vuoden 2011 loppuun mennessä. Työryhmä toimii määräyksen mukaan tiiviissä yhteistyössä ”Tutkimustoiminnan koordinaatioryhmän” kanssa. Tietojohdoisen poliisitoiminnan edelleen kehittämisessä on tarkoitus hyödyntää aiemman ”Tietojohdoisen poliisitoiminnan käytäntöjen ja rakenteiden kehittämissuunnitelma 2009–2010” laatimaa raporttia ja sen tuloksia. Analyysitoiminnan kehittämisen osalta pohjamateriaalina työryhmä käyttää keväällä 2010 päivitettyä Analyysitoiminnan kehittämissuunnitelmaluonnosta. Työryhmä luovutti loppuraporttinsa 15.12.2011.

### 1.3 Aihealueen kansainvälisestä tutkimuksesta

Aihetta sivuavia ulkomaisia tutkimuksia on löydettävissä muun muassa hyödyntämällä yliopiston ”Nelli” tiedonhakuportaalia tai Tampereen yliopiston kirjaston muita palveluja. Erilaisia hakusana- variaatioita hyödynnettäessä on löydettävissä mittava määrä aihetta sivuavia pääosin englanninkielisiä artikkeleita ja tutkimuksia aiheesta. Lähestymistapa yksittäisissä tutkimuksissa on painottunut enemmän strategiseen näkökulmaan tutkittaessa tietojohdoisen poliisitoiminnan aihealuetta. Tähän valikoituivat seuraavat esimerkit aihepiirin kansainvälisestä tutkimuksesta, lähinnä tutkielmatyön ohjaajan ystävällisen opastuksen, artikkeleihin tutustumisen ja pro gradu tutkielman laatijan oman harkinnan perusteella:

Artikkelin, *Intelligence-Led Policing: Conceptual and Functional Considerations for Public Policy*, kirjoittajien näkemyksen mukaan poliisitoiminta on kokenut yhdysvalloissa 9/11 iskujen jälkeen toiminnan organisoimisen lähtökohtien perusteissa muutoksia. On siirrytty lähipoliisitoiminnan ja ongelmasuuntautuneen poliisitoiminnan ajattelumalleista ongelmia laajemmin käsittelevän tietojohdoisen poliisitoiminnan malleihin. Tietojohdoisen poliisitoiminnan mallin käyttöönoton perustuessa englantilaisten kokemuksiin NIM mallista (National Intelligence Model), yhdysvaltalaisen poliisitoiminnan ja uuden toimintamallin soveltamisessa käytäntöön, on havaittu monimutkaisia haasteita. Sekä 9/11 tapahtumat, että lakialoittaneet ovat edistäneet siirtymistä tietojohdoisen poliisitoiminnan malleihin, josta syystä lainvalvonta viranomaisten on tutkittava ja uudistettava operationaalisia toimintamallejaan ja muokattava luovasti organisaatorakenteitaan uudelle toimintamallille sopiviksi. Artikkelin tarjoaa ajatuksia ja oivalluksia tietojohdoisen poliisitoiminnan perusteista sekä sen soveltamisesta lähipoliisitoiminnan konseptiin (Carter & Carter, 2005).

Tutkimuksessa *An empirical study of intelligence strategy implementation* todetaan, että strategioiden implementointi kärsii yleisestä akateemisen mielenkiinnon ja huomion puutteesta. Tarve strategioiden implementoinnin kehittämiseen on tunnustettu sekä tutkijoiden että lainvalvontaviranomaisten taholta. Strategioiden implementointia pidetään tärkeänä ensinnäkin siksi, että strategioiden toteuttamisen epäonnistumisen seurauksena on yleensä menetettyjä mahdollisuuksia, moninkertaista työtä, yhteen sopimattomia organisaatorakenteita sekä resurssien haaskausta. Toiseksi strategian tavoitteiden saavuttamisessa onnistumisen määrittelee strategian implementoinnin onnistuminen. Kolmanneksi strategian implementoinnin epäonnistumiset

aiheuttavat poliisihenkilöstössä tyytymättömyyttä ja vastahakoisuutta jatkaa strategista suunnittelu- ja kehittämistyötä. Neljäntenä ongelmana todetaan strategioiden implementoinnin epäonnistumisen aiheuttavan ongelmia prioriteettien julkituomisessa ja ylläpidossa tulevaisuuteen tähtäävässä strategisessa suunnittelussa. Empiirisessä tutkimuksessa etsitään syy- ja seuraussuhteita organisaatorakenteista ja organisaatiokulttuurista. Tieto-organisaatioiden rakenteista on löydettävissä merkittäviä positiivisia myötävaikuttajia strategioiden implementointikäytäntöihin (Gottschalk & Gudmundsen, 2010).

Samat kirjoittajat kuin edellisessä ovat julkaisseet myös artikkelin *Police culture as determinant of intelligence strategy implementation*. Artikkelissa esitellään kirjoittajien kehittelemä tutkimusmalli poliisikulttuurin vaikutusten selvittämiseksi strategisten implementointien onnistumisessa. Tuloksena näyttäisi olevan, ettei varsinaista yhtä yhtenäistä poliisikulttuuria ole olemassa. Kysymys on pikemmin useista eri kulttuurivariaatioista, joiden syntyyn vaikuttavat itse organisaatio, organisaatorakenteet ja tehtävien painotukset (Gottschalk & Gudmundsen, 2008).

*The meaning of criminal Intelligence* artikkeli sisältää käsitteellistä pohdintaa termin intelligence merkityksestä. Aiemmin käsitteellisesti termillä on tarkoitettu ulkovaltoihin suuntautuvaa tiedustelua. Tietojohtoisen poliisitoiminnan myötä käsitteen merkitys on laajentunut ja se on nykyisellään liitetty myös Euroopan Unionin Haagin, vapautta, turvallisuutta ja oikeutta määrittelevään ohjelmaan. Artikkelissa pyritään esittämään käytännöllinen ja kokonaisvaltainen määritelmä siitä mitä käsitteellä tarkoitetaan, joka soveltuisi sekä turvallisuuspalvelujen että lainvalvontaviranomaisten käyttöön. Intelligence määritellään informaatioksi, joka joko on merkityksellistä tai mahdollisesti merkityksellistä käynnissä olevalle tutkimukselle tai käynnistettävälle tutkimukselle (Brown, 2007).

Kriittisemmin äänenpainoin aihealuetta on lähestytty artikkelissa *Risky Intelligence*. Kirjoittajien näkemyksen mukaan huolestuttavaa on, että tietojohtoisia poliisitoiminnan käytäntöjä lähestytään omaksumalla brittiläisen NIM (National Intelligence Model) käyttöönoton yhteydessä hyväksi havaittuja malleja ja käytäntöjä. Kirjoittajat esittävät näkemyksen siitä, että englantilainen tietojohtoisen poliisitoiminnan malli sisältää aukkoja, jotka saattavat johtaa virheelliseksi osoittautuvaan päätöksentekoon. Olosuhteet ovat johtaneet siihen, että käsitettä intelligence on alettu pitää synonyyminä käsitteelle informaatio, joka johtaa rikoksen selviämiseen. Edellä kuvattu käsitteen merkityksen muuttaminen johtaa siihen, että tiedustelutieto, jolla ei ole merkitystä

rikoksen selvittämiseksi, kuten esimerkiksi ennalta estävään toimintaan tarkoitettu analyysiyksiköiden tuottama materiaali, sivutetaan tai hylätään organisaatiossa. Näin ollen poliisitoiminnan painopiste siirtyy ennalta estävästä toiminnasta rikosten selvittämiseen tähtäävään toimintaan. Artikkelissa esitellään näkemyksen tueksi yksittäistapauksia. Kirjoittajien näkemyksen mukaan tietojohtoisen poliisitoiminnan malleja ei tule hylätä, sen sijaan niitä tulisi tarkastella ja uudelleen arvioida vastaamaan koko organisaation tarpeita (Keane & Kleiven, 2009).

## 2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ & -MENETELMÄ

### 2.1 Tutkimustehtävä

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa, paikallispoliisilaitosten toiminnasta tietyssä ympäristössä sekä yksikköjen toimijoiden välisistä suhteista ja prosesseista. Analyysiyksiköiden ja analyytiköiden toimintaa tarkastellaan suhteessa päätöksentekoprosesseihin ja näiden prosessien toimivuuteen. Tutkimuksen tavoitteena on hyödyntää kokoneiden osastonjohtajien ja analyysiyksiköiden esimiesten kokemuksia analyysitoiminnon ja -tuotteiden käytöstä päätöksentekoprosessin tukena. Tutkimuksessa esille nousevat seuraavat kysymykset:

- Mitä ja millaista analysoitua tietoa hyödynnetään paikallispoliisin operatiivisessa johtamisessa?
- Miten analysoitua tietoa hyödynnetään paikallispoliisin operatiivisessa johtamisessa?
- Milloin ja millaisissa asiakokonaisuuksissa analysoitua tietoa hyödynnetään paikallispoliisin operatiivisen johtamisen suuntaamisessa?

Tutkimuksessa määritellään analyysiyksiköiden tuottamien analyysituotteiden instrumentaalista arvoa johtamisvälineinä, tuottajien ja päätöksentekijöiden roolien välistä vuorovaikutusta henkilö- ja yksikkötasolla. Haastatteluiden kautta pyritään tuomaan lisätietoa siihen, ovatko analyytikkojen ja operatiivisten päätöksentekijöiden roolit sellaisia, että ne tukevat yhteisen päämäärän tavoitettavuutta. Tutkimuksella pyritään tuottamaan uutta tietoa käytännöistä ja mahdollisuuksista hyödyntää niitä operatiivisen toiminnan suuntaamisessa strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Operatiivisen tason analyysitoiminta ja strategisen tason analyysitoiminta ovat jossain määrin päällekkäisiä kokonaisuuksia. Eritoten tämä päällekkäinen alue muodostaa sen mielenkiintoisen kulminaatiopisteen, jossa strategisen johtamisen tulisi muuttua operatiiviseksi johtamiseksi ja toisinpäin operatiivisen tiedon keruun ja analysoidun syötteen pitäisi vaikuttaa sekä operatiivisen että pitemmällä tähtäimellä strategisen tason linjauksiin. Asiaa voidaan tarkastella myös tulosjohtamisen kontekstissa. Paikallisten olosuhteiden erityispiirteiden tulisi vaikuttaa

tulosopimustason tavoitemäärittelyihin. Yksi tehokas tapa perustella paikallisen tason erityispiirteitä perustuu analysoituun tietoon alueellisista rikoskeskittymistä.

## **2.2 Aiheen valinta ja rajaus**

Aihetta valittaessa ja rajatessa lähtökohtana oli se, että aiheen on oltava mielenkiintoinen ja sen täytyy tuottaa sekä uutta että organisaatiolle hyödynnettäväksi kelpaavaa tietoa. Olen toiminut paikallispoliisin rikostietopalvelun päätoimisessa esimiestehtävässä 1.1.2009 alkaen, vuosina 2005 – 2008 hoidin samaa tehtävää oman päätoimeni (tutkinnanjohtaja) ohella ja olen kokenut aihekokonaisuuden mielekkääksi työtehtäväksi. Rikostiedustelu ja analyysitoiminta ovat olleet osa poliisitoimintaa niin kauan kuin sitä on muodossa tai toisessa harjoitettu. Tiedustelutoiminta on suomalaisessa poliisiorganisaatiossa ollut aiemmin luonteeltaan lähinnä rikostutkintaan liittyvää yksittäiseen rikoskokonaisuuteen kohdistuvaa tiedustelua. Kirjallisuudessa esitetyn, yleisen käsityksen ja omien vaatimattomien kokemusteni perusteella poliisin ylemmissä johtotehtävissä toimivat henkilöt eivät ole tottuneet käyttämään ja käsittelemään analyysiyksiköiden tarjoamaa analysoitua tietoa, eivätkä he välttämättä osaa tehdä analyytikolle ”tilausta” haluamastaan informaatiosta. Kenttätason työntekijät, rikostutkijat ja kenttämiehet, ovat aiemmin pitäneet strategisen tason analyysitoimintaa irrelevanttina käytännön operatiiviselle toiminnalle. Analyysitoiminnan koulutus suuremmissa mittakaavassa on käynnistynyt vasta Pora 1 vaiheen uudistuksen jälkeen, eikä suomalaisessa poliisiorganisaatiossa voida sanoa toistaiseksi olevan niin sanottua vakiintunutta analyytikkojen ammattikuntaa. Kirjallisuudessa esitetyn näkemyksen mukaan kenttähenkilökunta suhtautuu tiedusteluyksiköihin yleisesti ottaen tiedon mustina aukkoina, joihin toimitettu syöte ei aiheuta palautetta, eikä realisoidu operatiiviseen toimintaan. Ilmiö on havaittavissa päivittäisessä poliisityössä. Strategisen ja operatiivisen tason analysoitu tieto ja sen hyödyntäminen on uusi työkalu, johtamisen väline, joka on edelleen kehittymässä metodiikkansa ja menetelmiensä osalta. Näin ollen aihevalinta on omista lähtökohdistani mielestäni perusteltu.

Vaikka analyysitoimintaa voidaan tarkastella myös strategisesta näkökulmasta, päätin rajata tutkimuksen aiheen minulle läheisempään operatiiviseen toimintaan ja sen keskeisiin analyysitoiminnan ja päätöksenteon välisiin suhteisiin. Edellä mainituilla perusteilla päätin myös rajata tutkimusalueen ulkopuolelle perinteisemmän, niin sanotun juttukohtaisen rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan.

### 2.3 Tutkimusmenetelmä ja menetelmän valinta

Tutkimusmenetelmän valintaa ohjaa tässä tapauksessa tarve selvittää kokoneiden osastonjohtajien ja analyysiyksiköiden päällystoesimiesten kokemuksia ja toimintamalleja analyysiperusteisessa toiminnan ohjauksessa. Käytäntöjä voidaan selvittää osin lainsäädännön, analyysitoimintaan liittyvien ohjeiden ja määräysten pohjalta ja osin teemahaastatteluita suorittamalla. Valinta kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimusmenetelmän välillä perustuu tutkimustehtävään ja kysymykseen. Alustava harkinta käytettävästä tutkimusmenetelmästä näyttäisi ohjaavan valinnan kvalitatiivisen tutkimusmetodologian puolelle.

Tutkimusmenetelmän määrittäminen kvalitatiiviseksi luo ennako-odotuksen sille että, käytetty menetelmä on vastakkainen kvantitatiiviselle metodologialle (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2000). Kvalitatiiviseen tutkimukseen liittyy ennako-odotuksia etenkin englanninkielisissä maissa. Kun tutkimuksessa on maininta kvalitatiivisesta tutkimusotteesta, sen tulisi olla laadullista ja laadukasta. Kvalitatiiviseen tutkimukseen katsotaan yleisesti liittyvän tietynlainen tapa kerätä aineistoa, aineiston keräämistapa määrittelee tutkimuksen kvalitatiiviseksi. Tutkimusmenetelmän käyttö ei määrittele metodia, vaan tutkimusmetodin sisältö on enemmän kuin kerätty aineisto (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2000, 125). Tutkimusmenetelmää valittaessa tutkimusta tekevän tulee valita sellainen metodi, josta hän on kaikkein vakuuttunein. Vakuuttuneisuutta voi lisätä aiempien tutkimusten lukeminen (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2000, 126). Kvalitatiivinen tutkimus auttaa ymmärtämään tutkimuskohdetta ja sen käyttäytymisen ja päätösten syitä (Heikkilä 1999, 16).

Tutkimuksen tekemiseen liittyy yleensä premissejä vallitsevasta asian tilasta. Eräs työkokemukseeni liittyvä premissi on se, että analysoitu operatiivisen päätöksenteon pohjamateriaaliksi työstetty tiedustelutieto, ei kaikissa tapauksissa muutu operatiiviseksi toiminnaksi. Artikkelissa ”Risky Intelligence” kirjoittajat viittaavat samankaltaiseen havaintoon ja ilmiöön, joka on todennettu aihepiirin kansainvälisessä tutkimuksessa (Keane & Kleiven, 2009). Tutkimusmenetelmän valinta auttaa ymmärtämään, selvittämään ja vastaamaan kysymykseen miksi, johtamistoimintojen ketju ei kaikin osin toimi. Kvalitatiivisella tutkimuksella haetaan ilmiöiden ymmärtämistä enemmän kuin niiden selittämistä.

Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus eroavat toisistaan myös siinä, että kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkittava näyte valitaan harkinnanvaraisesti, kvantitatiivisessa tutkimuksessa



suurella otoksella pyritään aineiston kattavaan edustavuuteen. Tutkimusmenetelminä voidaan käyttää useita eri tutkimuksen muotoja kuten aineistoanalyysia sekä haastatteluja. Monimetodisella lähestymistavalla kuvataan eri menetelmien käyttöä tutkimuksessa. Monimetodisella lähestymistavalla voidaan tulkita saatuja vastauksia eri tavoin ja pyrkiä poistamaan näennäistä varmuutta tuloksista. Vanhempi ja tutumpi termi, joka viittaa samaan strategiaan, on triangulaatio. Tutkimuksen tasoa, johtopäätösten pätevyyttä ja tutkimuksen luotettavuutta tulee arvioida koko tutkimusprosessin kuluessa. Eräs tapa kohottaa tutkimuksen luotettavuutta on käyttää tutkimuksessa erilaisia aineistotyyppisiä, teorioita, näkökulmia tai analyysimenetelmiä. Tätä kutsutaan triangulaatioksi. Siinä pyritään osoittamaan, että saatu tutkimustulos ei ole sattumanvarainen, vaan että samaan tulokseen voidaan päätyä erilaisilla lähestymistavoilla. Triangulaation idea soveltuu paremmin tiettyihin tutkimuksiin kuin toisiin. Niissä laadullisissa tutkimusmenetelmissä, jotka korostavat subjektin merkitystä tulkinnallisten tulosten tuottamisessa, idea triangulaatiosta ei ole samalla tavalla relevantti. Kirjallisuudessa triangulaatio on jaoteltu neljään tyyppiin. Tutkimuksessa voidaan käyttää useita menetelmiä, useita tutkijoita, useita aineistoja ja monia teorioita (Hirsjärvi & Hurme 2010, 39 – 40). Triangulaation käyttöä perustellaan kirjallisuudessa sillä, että yksittäisellä tutkimusmenetelmällä on vaikeata saada kattavaa kuvaa tutkimuskohteesta (Eskola & Suoranta, 2000, 68 – 70).

### **2.3.1 Arviointi ja arviointitutkimus**

Arvioinnin luonteen ymmärtäminen vaatii sen tarkastelemista laajemmasta hallinnon kehittämisen perspektiivistä. Käytännössä arviointi kytkeytyy erilaisiin toiminnan kehittämisen muotoihin, kuten esimerkiksi strategiatyöhön. 2000-luvulla voidaan liioittelematta puhua jo näyttöön perustuvasta julkisesta toiminnasta. Julkiseen tai julkisesti rahoitettuun toimintaan liittyy nykyisin elimellisesti ajatus tilintekovastuusta. Julkisen toiminnan arviointia kohtaan on esitetty kirjallisuudessa purevaakin kritiikkiä. Pahimmillaan arvioinnit ovat julkisen hallinnon rituaaleja, joille ei ole kysyntää ja joita ei hyödynnetä mitenkään. Arviointi on ollut muun muassa keino kontrolloida hajautuvaa ja tulosohjattua julkista toimintaa ja julkisista organisaatioista muodostuvaa kokonaisuutta. Arviointi on vahvistunut osaksi hallinnollista ja ammatillista toimintakulttuuria, joskin se on sekoittunut lähtökohdiltaan ja toteutustavoiltaan erilaisten lähitoimintojen kanssa. Arvioinnissa on kysymys ennen muuta siitä, että näyttövaatimus liitetään yksilö- ja organisaatiotason toimintaan (Virtanen 2007, 12 - 14).

Mikäli lähtökohtana on arvioinnin liittyminen julkisesti rahoitettuun toimintaan, arviointi voidaan teoreettisesti jakaa kahdentyyppisiin ajattelumalleihin. Julkisen hallinnon systeemiajatteluun, jota edustaa muun muassa Vedung ja toisaalta julkisten ohjelmien johtamiseen, toimeenpanoon ja näihin liittyviin arviointeihin, jota edustavat Browne ja Wildavsky. Hallintotieteilijät, yhteiskuntatieteilijät ja politiikan tutkijat hahmottavat julkisen toiminnan systeeminä eli järjestelmänä. Systemi on erilaisista osista koostuva kokonaisuus, jonka osat ovat vuorovaikutuksellisisa riippuvuussuhteissa toisiinsa. Julkisen hallinnon näkökulmasta systeemimallin osia ovat yksinkertaistaen panokset, muuntomekanismi ja tuotokset, toisin sanoen kysymys on resursseista, konkreettisista toimenpiteistä ja aikaansaannoksista. Arviointi kytkeytyy systeemimallin kaikkiin päävaiheisiin, se kohdistuu kuitenkin eri tavoin eri vaiheisiin (Virtanen 2007, 17 - 19).

Arviointiin liittyy viisi peruskysymystä, joihin voidaan aina palata huolimatta teoreettisista koulukunta eroista. Arvioinnin tekijän tulisi esittää peruskysymykset ja etsiä niihin vastaukset. Ensimmäinen kysymys kuuluu, milloin arviointia tehdään. Vastauksia on kolme: ennen arvioitavaa toimintaa, arvioinnin kohteena olevan toiminnan aikana tai arvioinnin kohteen toteutustoimenpiteiden päätyttyä. Edellä mainittu kolmijako on tyypillinen erityyppisille arvioinneille. Toisena on esitettävä kysymys, missä arviointia tulee tehdä ja miten arviointi kannattaa kohdistaa. Kysymys liittyy arviointiasetelmaan ja arviointitehtävään. Niiden perusteella ratkaistaan millaista aineistoa kerätään ja kenen mielipiteistä ollaan kiinnostuneita. Kolmas kysymys on yksinkertaisesti, kenelle arviointia tehdään. Arvioinnilla voi olla useitakin potentiaalisia hyödyntäjiä. Eräät teoretikot ovat nostaneet tarvelähtöisyyden ymmärtämisen ja hyödyntämisen yhdeksi arvioinnin tärkeimmäksi motiiviksi. Neljänneksi arvioinnin tekijän on ratkaistava, mitä täsmälleen ollaan arvioimassa. Arvioinnin kannalta on merkityksellistä arvioidaanko toiminnan merkitystä, pysyvyyttä, tuloksellisuutta, tehokkuutta, vaikutuksia tai vaikuttavuutta. Käytettävät käsitteet palautuvat siihen, millaisia tuloksia arvioinnilta odotetaan, missä vaiheessa arviointi tehdään ja mikä on koko arvioinnin motiivi. Viimeisenä arvioinnin tekijän pitää pohtia kaikki niitä motiiveja, joita arviointiin voi liittyä (Virtanen 2007, 23 - 24).

Arviointiin liittyy aina erilaisia eettisiä näkökohtia. Arviointi on siinä mielessä eettistä työtä, että arvioinnin tekijä on aina vallankäyttäjä, hän voi vaikuttaa julkiseen toimintaan tai julkisektorin organisaation toimintaan merkittävästi. Edellinen asettaa arvioinnille korkeat laatuvaatimukset ja velvoitteen noudattaa hyviä tutkimustapoja. Arviointi ei ole arvostelua. Tarkoitus on tuottaa

havaintoja, johtopäätöksiä ja kehittämissuosituksia arvioitavan kohteen vahvuuksista ja parantamisalueista. Arvioinnin käytäntöön kuuluvat perusroolit, arvioinnin tekijä, tilaaja ja kohde (Virtanen 2007, 24 - 25).

Arviointitutkimuksen tarkoituksena on kehittää ja parantaa olemassa olevia järjestelmiä. Arviointitutkimuksen katsotaan kasvattaneen suosiotaan pohjoismaissa niin sanotun uuden asiantuntijuuden kehittäjänä. Arviointitutkimuksen tavoitteena on tuottaa arvorippumatonta tietoa. Tiede ja tutkijat eivät kuitenkaan ole arvovapaita, vaan ne edustavat tekijöidensä arvomaailmaa (Eräsaari & Lindqvist & Mäntysaari & Rajavaara 1999, 56). Toisen kirjallisuudessa esitetyn määritelmän mukaan arviointitutkimus käyttää sosiaalialan tutkimuksen metodiikkaa systemaattiseen sosiaalipoliittisten ohjelmien ja niiden tehokkuuden tutkimukseen (Rossi & Freeman & Lipsey 1998, 20, 35). Arviointitutkimuksen tulisi täyttää tieteellisen tutkimuksen korkeat laatuvaatimukset ja pragmaattisesta käytännönläheisestä näkökulmasta palvella päätöksentekijöiden informaatiotarpeita. On tietenkin selvää, että edellä mainittujen tarpeiden yhteensovittaminen ei ole kaikin osin ainakaan helppoa. (Rossi & Freeman & Lipsey 1998, 29).

Arvojen sisältyminen tieteeseen muodostaa ongelman tutkimuksen tieteellisestä neutraaliudesta. Tutkijan tulisi tiedostaa arvot ja niiden vaikutus tutkimukseen. Arviointitutkimuksessa käytetyt menetelmät ovat monipuolisia ja vaihtelevia. Yhteistä niille on tarve määrittellä arviointikriteerit. Arviointi tutkimuksessa esitetään usein esimerkiksi kysymys, ”onko toimintatapa niin hyvä kuin se voisi olla?” Jotta kysymykseen voidaan vastata, ensin täytyy määrittellä kyseessä oleva ”hyvä” toimintatapa. Arviointitutkimuksessa voidaan yleensä mitata vain rajoitettua määrää muuttuja-standardeja. Lisäksi arviointitutkimuksessa esiin nousevat arvojen monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset kuten:

- kenen arvot, halut, mieltymykset määrittelevät arviointikriteerit?
- mitä arvioitavia kokonaisuuksia arviointitutkimukseen sisällytetään?

Arviointikriteerejä peilataan tutkimuksen tuottamiin tuloksiin, sen selvittämiseksi kuinka hyvin kriteerit ja arvot suhteessa toimintatapoihin saavutetaan (Gomm 2008, 329 – 330).

Arviointitutkimus voidaan jakaa formatiiviseen, prosessi- ja tulosarviointiin. Formatiiivisessa arvioinnissa on kyse arvioinnin jatkuvasta liikkeestä syötettävien tietojen hallinnolle ja sen toimijoille, tarkoituksena muovata ja kehittää toimintatapoja parempien ohjelmallisten tai

toiminnallisten tulosten saavuttamiseksi. Summatiivinen arviointi liittyy julkisella sektorilla käsitteeseen ”accountability”, vastuullisuuteen tai tuloksellisuusvastuuseen. Se tuottaa tietoa arvioinnin ulkopuolisille tahoille ja sen tarkoituksena on arvioida tai tarkastella, vastaavatko saavutetut tulokset asetettuja tavoitteita (Rossi & Freeman & Lipsey 1998, 40). Prosessievaluatiossa arvioinnin tekijä on yleensä tiiviissä vuorovaikutuksessa arvioinnin osallisten kanssa. Prosessievaluatio edellyttääkin yleensä kvalitatiivista tutkimusotetta. Prosessievaluatation tehtävänä on tuottaa tietoa siitä, mitä prosessin aikana tapahtui. Tulosarvioinnissa nimensä mukaisesti arvioidaan toiminnan tavoitteiden saavuttamista. Tulosevaluatio painottuu yleensä kvantitatiivisen menetelmän käyttöön. Prosessievaluatio antaa vastauksen kysymykseen, kuinka toimittiin. Tulosevaluatio vastaa kysymykseen, mitä saavutettiin (Holmila 1999, 54-59).

Todellisuus hahmottuu jokaiselle tarkastelijalle eri tavoin. Arviointia voidaan kuitenkin tehdä, koska tavoitteena ei ole absoluuttisen totuuden löytäminen. Arvioinnilla saatua tietoa voidaan käyttää osallisten mielipiteiden tulkintaan, toiminnan kehittämiseen ja uuden tiedon luomiseen. Arviointitutkimuksessa arvioijan tulisi ottaa ihmisten sosiaalinen ja kulttuurinen toiminta huomioon tutkimusta tehdessään. Arviointiprosessi on oppimisprosessi, näin ollen tutkija saattaa löytää tutkittavana olevasta asiakokonaisuudesta tutkimusotetta ja kulkua muokkaavia asioita (Loppela 2004). Arviointitutkimuksen tiedon hyödyntäminen on tavoiteltava normaalitila. Tiedon hyödyntämättömyyttä pidetään poikkeuksena. Arviointi tutkimuksella tuotettua tietoa ei välttämättä hyödynnetä silloin kun tutkija on ajatellut sen hyödynnettäväksi, vaan tutkimusta hyödynnetään usein poliittisten ja muiden yhteiskunnallisten vaikuttimien sanelemina aikoina (Rajavaara 1999).

Tässä tutkimuksessa arvioinnintekijä toimii muuntomekanismin sisällä, arvioiden poliisiorganisaation sisällä operatiivista analyysitoimintaa ja siihen liittyviä johtamisprosesseja. Arvioinnin kohteena on analysoidun tiedon hyödyntäminen operatiivisen johtamisen kontekstissa. Arvioinnin tekijä on tässä tutkimuksessa kiinnostunut siitä, mitä toiminta käytännössä on ja miten se tapahtuu.

### **2.3.2 Benchmarking**

Tässä tutkimuksessa benchmarking menetelmää ei käytetä varsinaisena päätutkimusmenetelmänä. Benchmarking menetelmää voitaneen soveltaa tutkimuskohteina olleiden

poliisilaitosten parhaiden käytäntöjen löytämiseen. Benchmarking menetelmästä puhuttaessa esimerkkinä käytetään varsin usein yhdysvaltalaisessa Xerox Corporation yrityksessä 1970 –luvun lopulla tehtyä kehitystyötä. Tarkoituksena oli kuroa umpeen kilpailevien yritysten etumatka toisilta oppimiseen perustuvalla menetelmällä.

Kirjallisuudesta on löydettävissä useita erilaisia hieman toisistaan poikkeavia määritelmiä benchmarking käsitteelle. Mallin peruseriaatteet toistuvat samanlaisina, benchmarking on niiden liiketoiminnan parhaiden käytäntöjen etsimistä, joilla saavutetaan parhaat tulokset. Sanalle benchmarking ei ole löytynyt yksiselitteistä vastinetta Suomen kielestä. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen kielitoimiston mukaan benchmarking on analyysimenetelmä, jolle ehdotetaan nimityksiä esikuva-analyysi, vertailuanalyysi tai valioanalyysi.

Benchmarking menetelmässä on kyse, siitä että pyritään jatkuvasti ja järjestelmällisesti tunnistamaan, ymmärtämään ja soveltamaan parhaita menetelmiä ja toimintatapoja. Oman organisaation tuottavuuden, laadun ja työprosessien tehokkuutta verrataan valioluokkaa edustavien yritysten ja organisaatioiden tehokkuuteen. Tutkimuksessa pyritään selvittämään mitkä ovat menestymisen taustalla vaikuttavat tekijät, eli miksi valioluokan yritysten toiminta on tehokasta. Toiminnan tavoitteena on omien prosessien parempi ymmärtäminen ja oman organisaation suorituskyvyn parantaminen parhaiden käytäntöjen avulla (Uusikylä, 1998). Organisaatio, jolla on parhaat suoritusarvot, menetelmät ja menettelytavat, ei välttämättä ole kilpailija tai edes samalla toimialalla. Riittää, että kyseinen prosessi on yrityksen menestystekijänä esimerkillisen hyvin hoidettu (Tuominen, 1993, 15). Tarkoituksena ei ole kopioida parhaita prosesseja sellaisenaan, vaan parhaista prosesseista tulee ottaa oppia ja soveltaa niitä omaan toimintaympäristöön. Benchmarking edellyttää oman toiminnan ja omien prosessien ymmärtämistä, jotta pystytään arvioimaan miten opitut asia voidaan tehokkaimmin soveltaa omaan toimintaan (Sorri-Teir, 1995, 4).

Analyttisesti voidaan erottaa kolme eri benchmarking tyyppiä. Sisäisessä benchmarkingissa tehdään vertailuja omassa toiminnassa esimerkiksi yrityksen eri yksiköiden välillä tai julkishallinnollisessa organisaatiossa paikallisten yksiköiden välillä. Ulkoisessa benchmarkingissa vertailukohde etsitään ulkopuolelta vastaavan alan organisaatiosta, esimerkiksi paikallispoliisiyksikkö toisesta paikallispoliisiyksiköstä. Toiminnallisessa benchmarking tyyppissä, verrataan eri alojen toiminta- kokonaisuuksien prosesseja keskenään. Tarkoituksena on löytää erinomaisia prosesseja toimialasta tai organisaatiotyypistä riippumatta. Sopivan toimintamallin

valinta riippuu tilanteesta ja siitä mistä parhaat vertailukohtat löytyvät (Karlöf & Östblom, 1993, 46 – 47).

Benchmarkingia voidaan sisältönsä perusteella tarkastella kolmesta eri näkökulmasta: Strateginen benchmarking, suorituskyybenbenchmarking ja prosessibenchmarking. Strateginen benchmarking on apuväline hahmoteltaessa mitattavissa olevia strategisia tavoitteita ja etsittäessä vaihtoehtoja strategisen suunnittelun yhteydessä. Suorituskyybenbenchmarking vertaa oman organisaation avainalueiden toiminnan ja prosessien suorituskyyben muiden organisaatioiden vastaavien alueiden suorituskyyben. Prosessibenchmarking sisältää oman ja valitun parhaan vertaisorganisaation toimintaprosessien analysoinnin. Tarkoituksena on suorituskyyberojen ymmärtäminen ja selittäminen systemaattisen vertailun avulla. Toimintatapojen ja työmenetelmien vertailulla voidaan parhaassa tapauksessa löytää suorite-erojen syyt (Uusikylä, 1998).

Benchmarking menetelmä soveltuu hyvin julkisen sektorin kehittämiseen. Julkisen sektorin toiminta on luonteeltaan erilaista yksityiseen sektoriin verrattuna ja joillakin aloilla julkisella sektorilla on jopa monopoli, edellä olevasta huolimatta vertailukohteita on mahdollista löytää. (Uusikylä 1998). Sisäisen benchmarkingin avulla voidaan verrata viranomaisten paikallisyksiköiden toisiaan vastaavia avainprosesseja keskenään, tarkoituksena on tällöin kaventaa prosessien välisiä eroja ja mahdollisesti yhdenmukaistaa toimintamalleja. Toiminnallisen benchmarkingin avulla voidaan tehdä vertailuja eri alojen julkisten organisaatioiden avainprosessien välillä. Esimerkkinä voitaisiin käyttää paikallispoliisiyksikön ja sairaanhoitopiirin henkilöstöstrategioiden välistä vertailua (Uusikylä, 1998).

Tässä tutkimuksessa suoritettua vaatimattomaksi oheistuotteeksi luonnehdittavaa vertailua operatiivisten analyysituotteiden ja johtamisprosessien välillä, voidaan pitää sisäisenä benchmarkingina, jossa verrataan paikallispoliisiyksiköiden toisiaan vastaavia avainprosesseja keskenään. Tarkoituksena on esitellä kahden suuren poliisilaitoksen omista operatiivisista lähtökohdistaan kehittämiä ja hyväksi havaittuja toimintatapoja tai malleja lukijalle. Suomalaisessa poliisiorganisaatiossa benchmarking ei ole kovinkaan yleinen käytäntö. Tähän vaikuttanevat varsin suuressa määrin poliisilaitosten kokoerot, toimintaympäristön erilaisuus ja poliisiorganisaation johtamiskulttuuri.

### 2.3.3 Haastattelu ja teemahaastattelu

Haastattelun käyttö avaa tutkijalle mahdollisuuksia suunnata tutkimuksen tiedon hankintaa ja perehtyä seikkoihin, joita ei ollut tiedossa tutkimusta aloitettaessa. Haastattelututkimuksen käyttö arviointitutkimuksen empiirisenä menetelmän on yleistä tilanteissa, joissa tutkijalla on perustietoa tutkimuksen kohteesta ja hän saattaa itsekin osallistua arviointiprosessiin. Haastattelulla voidaan myös syventää saatavilla olevia tietoja (Hirsjärvi & Hurme 2000, 35). Nähdäkseni teemahaastattelu on sopiva metodi hankkia tietoa analysoidun tiedon hyödyntämisestä operatiivisen johtamisen kontekstissa. Käytännön toiminnassa operatiivisen toiminnan suuntaamisesta päättävät osastonjohtajat, päätöksenteon perusteena olevan tiedon tuottamisesta vastaavat analyysiyksikköjen päällystöesimiehet ja suorittajina analyytikot.

Teemahaastattelu on puolistrukturoimaton haastattelu, jossa haastattelu etenee yksityiskohtaisten kysymysten sijaan keskeisten teemojen varassa. Teemahaastattelun erottaa strukturoimattomasta haastattelusta se, että haastattelujen aihepiirit ovat kaikille haastateltaville samat, vaikka haastateltaville esitettävät kysymykset eroaisivatkin jonkin verran (Hirsjärvi & Hurme 2000, 48). Teemahaastattelussa valitaan tietyt teemat ja niihin liittyvät tarkentavat kysymykset (Tuomi & Sarajärvi 2002, 76) Haastattelija ja tutkija ohjaavat haastattelua ennalta asetettujen teemojen mukaisesti. Teemojen asettelulla tuetaan tutkimuksen tavoitteita. Haastattelulle on asetettu erityisiä edellytyksiä sen suhteen, että sekä haastattelija että haastateltavan on ymmärrettävä käsiteltävää aihepiiriä riittävästi, jotta haastattelulla voidaan saada relevanttia tietoa. Arviointitutkimuksen menetelmänä suositellaan joko strukturoitujen ja strukturoimattomien haastattelujen tai mahdollisuuksien mukaan puolistrukturoitua haastattelua, jollaiseksi teemahaastattelu luetaan.

Haastateltavien henkilöiden määrän määrittelee tutkija. Arviointi perustuu siihen kuinka monta haastattelua tutkija katsoo tarvitsevansa, saadakseen kaiken sen tiedon, mitä haastatteluilla on saatavissa (Hirsjärvi & Hurme 200,59). Haastateltavien määrän arvioinnin yhteydessä kvalitatiivisessa tutkimuksessa käytetään määrettä harkinnanvarainen näyte. Tällä tarkoitetaan sitä, että tutkija on joko ennen haastatteluja tai niitä suorittaessaan todennut määrän olevan riittävän. Suurempi haastateltavien joukko mahdollistaa laaja-alaisen tiedon hankinnan ja antaa mahdollisesti vastauksia useampiin kysymyksiin. Pienemmän joukon käyttäminen haastatteluun suo haastattelijalle mahdollisuuden selvittää tutkittavaa kysymystä yksityiskohtaisemmin. Tutkijan on

arvioitava haastateltavien määrä suhteessa tutkimustehtävään ja käytettävään tutkimusmetodiin. Käyttämällä haastatteluja tutkimuksessa, tutkija saa suoraa tietoa haastateltavilta heidän kokemuksistaan tutkimuksen kohteena olevasta kysymyksestä. Haastateltavat kuvaavat kertomuksillaan hahmottamaansa todellisuutta. Tutkijan tehtävä on koota yksittäistä kuvauksista kokonaisuus, joka kuvastaa tutkittavan kokonaisuuden todellisuutta.

Analysoidun tiedon hyödyntämistä paikallispoliisin operatiivisessa johtamisessa koskevassa tutkimuksessa haastattelun käyttö antaa tai sen pitäisi antaa kuva siitä, miten tietoa käsittelevät ja hyödyntävät tahot kokevat toiminnan onnistuvan ja toteutuvan. Haastattelu ja käytettävissä olevan kirjallisen aineiston analyysi tukevat tutkimuksen menetelmää arviointitutkimuksena sekä tutkimuksen tavoitetta tuottaa uutta tietoa tutkimuksen kohteesta.

## **2.4 Haastateltavien valinta ja haastattelun suorittaminen**

Pro gradu työn alkuvaiheessa suunnittelin valitsevani arvioinnin kohteeksi kolme suurta tai keskisuurta poliisilaitosta eri puolilta valtakuntaa. Valinnan perusteena oli toiminta-alueiden samankaltaisuus, poliisilaitosten koko ja se ennalta tietämäni seikka, että kaikissa kolmessa kohteessa analyysitoiminnot olivat, ja ovat edelleen tätä kirjoitettaessa, järjestetty hieman toisistaan poikkeavilla tavoilla. Haastateltaviksi suunnittelin valitsevani kultakin poliisilaitokselta sekä rikostorjunnan sektorien, valvonta ja hälytystoiminnan sektorien osastonjohtajat että analyysiyksiköiden päällystöesimiehet. Alkuperäisen suunnitelman mukaisena ajatuksena oli tarpeen niin vaatiessa laajentaa haastateltavien määrää myös poliisitoimintalinjojen päälliköihin ja analyysiyksiköiden ryhmänjohtajiin. Edellä olevan ajatuksen perusteena oli saturaatiopisteen eli kylläntymisen käsitteen saavuttaminen. Tällä tarkoitetaan sitä, etteivät uudet haastattelut tarjoa enää uutta tietoa asiasta. Haastateltavien valinnan perusteena oli se seikka, että haastateltaviksi suunnitellut henkilöt olivat tutkimuskysymykseen nähden keskeisiä toimijoita. Tarkoituksena oli pyrkiä kartoittamaan sekä osastonjohtajien eli resurssien jakajien näkökulmaa että analyysituotteiden tuottajien näkökulmaa tutkimuskysymyksiin.

Tutkimuksen toteuttamista varten luotiin tutkimuskysymyksissä mainittuja asiakokonaisuuksia käsittelevä teemahaastattelurunko. Haastatteluja suoritettaessa haastateltavia pyydettiin kertomaan vapaasti näkemyksiään käsiteltävästä asiasta. Haastattelurunkoa käytettiin myös sen varmistamisessa, että kaikki olennaiset kysymykset ja näkökulmat tulivat käsiteltyä



kattavasti ja tasapuolisesti. Tutkimusmenetelmiä käsittelevässä kirjallisuudessa menettelyn tarkoituksiksi on kuvattu pyrkimys lisätä haastattelujen luotettavuutta. Haastattelut taltioitiin digitaaliselle tallennusvälineelle ja tutkimuksen laatija säilyttää haastattelutiedostoja (tallennusmuoto wma) henkilökohtaisessa arkistossaan. Haastateltaville annettiin kirjaintunnukset anonyymiyden säilyttämiseksi. Tosin haastatteluja suoritettaessa kaikki haastateltavat ilmoittivat, ettei haastattelun anonyymiys ole heille merkityksellinen seikka. Tutkimusmenetelmiä käsittelevässä kirjallisuudessa haastatteluvastausten antamisen anonyymina on kuitenkin katsottu mahdollistavan avoimemman keskustelun aihealueesta ja siten on katsottu saatavan yleensä enemmän tietoa kuin käsiteltäessä asioita omalla nimellä.

Tässä pro gradutyössä käytetty teemahaastattelurunko on liitetty työn liiteosioon. Teemahaastattelurunkoa laadittaessa pitäydettiin kappaleessa 1.3 Tutkimustehtävä (sivu 6-7) määritellyissä tutkimuskysymyksissä:

- 1) Mitä ja millaista analysoitua tietoa hyödynnetään paikallispoliisin operatiivisessa johtamisessa.
- 2) Miten analysoitua tietoa hyödynnetään paikallispoliisin operatiivisessa johtamisessa.
- 3) Milloin ja millaisissa asiakokonaisuuksissa analysoitua tietoa hyödynnetään paikallispoliisin operatiivisen johtamisen suuntaamisessa, jotka muodostivat haastattelurungon pääteemat.

Haastattelurunkoon lisättiin kaksi teemakokonaisuutta, joilla pyrittiin selvittämään:

- 4) operatiivisen analyysiprosessin suhdetta strategiseen johtamiseen ja strategiseen analyysiin sekä
- 5) muita mielenkiintoisia operatiiviseen analyysiprosessiin liittyviä kysymyksiä, kuten analyttikkojen koulutuksen vastaavuutta tehtävään.

Lisäksi haastatteluiden taustakysymyksissä selvitettiin haastateltavien virkaikää, kokemusta eritasoisista esimiestehtävistä, yleisiä kokemuksia analyysitoiminnan hyödyllisyydestä ja kokemuksia siitä, miten analyysitoimintaan kussakin toimintaympäristössä yleensä suhtaudutaan.

Haastattelut suoritettiin kesälomakaudesta johtuen suhteellisen pitkällä aikavälillä, 23.5.2011 – 31.8.2011 välisenä aikana, kolmessa osassa, ensimmäiseen osioon kuului kolme haastattelua, toiseen osioon kolme haastattelua ja viimeiseen vaiheeseen kuului kaksi haastattelua.

Haastateltavia lähestyttiin puhelimitse tai sähköpostitse. Alustavissa keskusteluissa haastateltaville esiteltiin tutkimus ja sen tarkoitus, sekä sovittiin heille sopivat haastatteluajankohdat. Haastattelut suoritettiin pääsääntöisesti henkilökohtaisesti haastateltavien työpaikoilla. Poikkeuksena oli poliisihallituksen edustajan, virkapaikka Oulu, taustahaastattelun suorittaminen, joka suoritettiin poliisihallituksen tiloissa Helsingissä. Muutamia haastattelun purkamisen yhteydessä havaittuja ja syntyneitä lisäkysymyksiä esitettiin haastateltavalle jälkikäteen sähköpostitse tutkimusten tulosten kirjausvaiheessa.

Haastattelujen suorittamisen käynnistyttyä alkuperäinen tutkimussuunnitelma muuttui siten, että kolmannen poliisilaitoksen edustajien haastattelemine päätettiin jättää suorittamatta. Asiasta konsultoitiin pro gradutyön ohjaajaa Sirpa Virtaa. Syynä alkuperäisen tutkimussuunnitelman muuttamiseen oli saturaatiopisteen eli kylläntymispisteen saavuttaminen. Toisen haastattelukohteen edustajien haastatteluiden jälkeen oli selvää, että haastateltavien näkemykset ja kokemukset toistuivat varsin samankaltaisina kerta toisensa jälkeen. Tutkielmatyön ohjaaja piti kerättyä empiirisen tutkimusmateriaalin määrää riittävänä. Haastatteluja suoritettiin näin ollen kahdeksan (8) kappaletta, haastateltavien tehtävien vaihdellessa analyysiyksiköiden päällystöesimiehistä, operatiiviseen koordinaattoriin, tutkintayksikön päällikköihin ja valvonta- ja hälytyssektorin päällikköihin. Lisäksi suoritettiin poliisihallituksen analyysitoiminnasta vastaavan ylitarkastajan niin sanottu taustahaastattelu.

Haastattelujen suorittaminen onnistui, jopa hieman yllätyksellisesti, haastattelijan näkökulmasta varsin hyvin. Haastattelut eivät yhtä poikkeusta lukuun ottamatta keskeytyneet mahdollisten häiriötekijöiden johdosta. Haastatteluissa vallitsi hyvä ”hedelmällinen” keskusteluilmapiiri ja haastateltavat olivat varsin halukkaita keskustelemaan avoimesti tärkeänä pitämästään aihealueesta. Teemahaastattelurunkoa hyödyntämällä varmistettiin kattava aiheessa pysyminen. Haastattelujen kesto vaihteli 45 minuutista 1 ½ tuntiin, keskimääräisen pituuden ollessa 1 tunti 11 minuuttia. Sinänsä haastatteluihin liittynyt hetkittäinen keskustelun rönsyily aihealueen rajoille ja ulkopuolelle, toi haastattelijalle mielenkiintoista lisätietoa aiheen tärkeydestä, sen suhteesta muuhun poliisitoimintaan ja eräitä uusia ajatuksia jatkotutkimuksen suuntaamisesta, joita

tarkemmin kappaleessa 7. Pro gradu työn viimeisessä kappaleessa käsitellään vaatimattomasti myös kysymystä tietojohtoisen poliisitoiminnan aihealueen jatkotutkimus- mahdollisuuksista.

Haastattelujen kohdentuessa osastonjohtajatasoon ja analyysiyksiköiden päällystöesimiehiin on luonnollista, että virkaikään ja työkokemukseen liittyvän aloituskysymyksen vastausten perusteella voidaan todeta haastateltavien olevan varsin laajan ja pitkäaikaisen työkokemuksen omaavaa henkilöstöä. Lyhimmillään päällystövirassa oli toimittu viisi ja puoli vuotta, pisimmillään päällystötehtävissä oli toimittu 23 vuotta. Usealla haastateltavalla oli kokemusta sekä valvonta- ja hälytyssektorin että rikostutkintasektorin päällystötehtävistä. Haastatellut osastonjohtajat olivat toimineet jo ennen Pora I vaihetta yksikönpäällikkötason tehtävissä, tehtävänimikkeiden vaihdellessa kulloisenkin organisaatorakenteen mukaisesti. Kahta poikkeusta lukuun ottamatta kaikki haastateltavat olivat toimineet nykyisessä tehtävässään Pora I – vaiheen käynnistymisestä 1.1.2009 lähtien. Aiemmin mainitut poikkeukset olivat analyysiyksikön päällystöesimies, joka oli toiminut viransijaisena nykyisessä tehtävässään elokuusta 2010 ja operatiivisen koordinaattorin tehtävässä toiminut päällystöesimies, joka oli toiminut nykyisessä tehtävässään vuoden 2010 alusta. Haastateltavien voitaisiin näin ollen sanoa olevan asiantuntijoita omalla erityisalallaan.

## **2.5 Tutkimuksen luotettavuus**

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida useilla erilaisilla mittaustavoilla, joiden tavoitteena on todistaa tutkimuksen tieteellinen pätevyys siten, että tutkimus on toistettavissa. Tutkimuksen reliabiliteetillä tarkoitetaan tutkimuksen kykyä tuottaa ”ei sattuman varaista tulosta” (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2000, 212). Reliabiliteetti voidaan todeta joko tieteenalalle luodulla mittarilla tai sillä, että vähintään kaksi tutkijaa eri tutkimuskerroilla saa saman tuloksen tutkimuksesta. Toinen tutkimusta mittaava määre on tutkimuksen validius, jolla tarkoitetaan sitä, että tutkimusmenetelmällä on mitattu sitä, mitä on ollut tarkoitus mitata.

Reliabiliteetti ja validius on totuttu kytkemään kvantitatiiviseen tutkimukseen, mitä kautta edellä mainitut käsitteet ovat kvalitatiiviseenkin tutkimukseen hyväksytyt. Kvalitatiivisen aineiston osalta kysymys reliabiliteetista eli tutkimustulosten toistettavuudesta on epämääräisempi kuin kvantitatiivisen aineiston osalta. Laadullisessa tutkimuksessa tutkija joutuu jo aineistoa kootessaan pohtimaan aineiston määrän lisäksi kysymystä aineiston statuksesta, sen teoreettisesta merkityksestä

tutkimusongelman suhteen. Aineiston tehtävänä on tavalla tai toisella toimia tutkijan apuna muodostettaessa käsitteellistä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. Tarkoitus ei ole ainoastaan kertoa aineistosta, vaan pyrkiä rakentamaan siitä teoreettisesti kestäviä näkökulmia (Eskola & Suoranta 2003, 60-62). Kvalitatiivien analyysi on kirjallisuudessa esitetty kaksivaiheisena: 1) havaintojen pelkistäminen ja 2) arvoituksen ratkaiseminen (Alasuutari 1994, 30). Kvalitatiivista tutkimusta tehtäessäkin, esimerkiksi tutkimushaastattelua käytettäessä saadut tulokset voivat eri haastatteliijoilla olla erilaisia. Tästä huolimatta validiutta voidaan arvioida käytettyjen menetelmien kautta. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuutta korostaa tutkimuksen suorittamisen eri vaiheiden kuvaus, kuten esimerkiksi kuvaus haastattelujen suorittamisesta. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan lisätä kertomalla missä haastattelut tehtiin, kuinka kauan ne kestivät ja sisältyikö haastatteluiden tekemiseen mahdollisia häiriötekijöitä (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2000, 214). Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden keskeisin tekijä on, että tutkija kertoo seikkaperäisesti tekemistään ratkaisuksista. Tutkimusratkaisujen ilmaiseminen olisi aloitettava tutkimusideasta ja sitä tulisi jatkaa läpi tutkimusongelman kehittelyn, aineiston keruun, luokittelu ja tulkinnan raportointiin asti (Eskola & Suoranta 2001, 249).

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston koolla ei ole välitöntä vaikutusta tutkimuksen onnistumiseen. Aineiston koon määrittämiseen ei ole olemassa mekaanisia sääntöjä. On perusteltua ajatella, että aineistoa on riittävästi, kun uudet tapaukset eivät tuota tutkimusongelman ratkaisemiseksi uutta tietoa. Kirjallisuudessa puhutaan tällöin kylläntymisestä eli saturaatiosta. Lisäaineiston kerääminen ei tuota enää uutta informaatiota, vaan aineiston peruslogiikka alkaa toistua. Mikäli saturaatiopistettä ei pystytä arvioimaan etukäteen, sitä tulee tarkkailla tutkimuksen aikana. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineiston määrä on usein tapauskohtainen, jolloin voidaan yleisesti todeta, että vastauksia tarvitaan sen verran kuin on välttämätöntä aiheen käsittelyn kannalta (Eskola & Suoranta 2001, 61-63).

### **3. TOOREETTINEN VIITEKEHYS**

Tämän pro gradu työn teoreettisessa viitekehysessä esitellään tietojohdoiseen poliisitoimintaan läheisesti liittyviä ajattelumalleja organisaation toiminnan organisoinnista ja järjestämisestä. Suomalainen poliisi on tulosohjattu julkinen organisaatio, näin ollen teoreettisen viitekehysten loogisuuden kannalta on välttämätöntä käsitellä poliisiorganisaation tulosohjauksen pääperiaatteet ja tietojohdoisuuden kytkentä tulosohjausmalliin. Edellä olevien lisäksi osassa käsitellään muutamia varsin vahvasti tietojohdoisen poliisitoiminnan kehitykseen vaikuttaneita tai taustalla vaikuttavia hallintotieteellisiä ajatusmalleja sekä poliisitoiminnan kansainvälisiä suuntauksia ja toimintamalleja.

#### **3.1 Tietämysjohtaminen (knowledge management)**

Kirjallisuudessa on esitetty ajatuksia perustavaa laatua olevasta yhteiskunnallisesta muutoksesta. Tällä tarkoitetaan siirtymistä informaatioaikakauteen (information age) ja yleensä ottaen sitä, että tiedosta on tulossa tai jo tullut eräs organisaatioiden tärkeimmistä voimavaroista (Spender & Scherer, 2007, 5). Hyödykkeiden mekaanisesta tuottamisesta ollaan siirtymässä tietoyhteiskuntaan, jossa työskennellään enemmän informaation kuin mekaanisen teollisuuden parissa. Laajemmassa konseptissa tietojohdoaminen tai tietämysjohtaminen liitetään jälkiteollisen yhteiskunnan syntyyn. Tällä tarkoitetaan kirjallisuudessa yhteiskuntaa, jossa palvelusektori dominoi yhteiskuntarakennetta ja tietoon perustuvat hyödykkeet ovat korvanneet perinteisen teollisen tuotannon hyvinvoinnin tuottajina. Nykyisin on hyväksytty laajalti näkemys siitä, että tiedon hallinta liittyy oleellisena osana yritysten ja organisaatioiden kilpailukykyyn parantumiseen. Käsitettä on määritelty ja kutsuttu englanniksi knowledge management, suomeksi käytetään yleiseksi tarkoitettua määritelmää tietojohdoaminen tai tietämysjohtaminen, jolla tarkoitetaan periaatteita, tekniikoita, prosesseja ja käytäntöjä, joiden mukaan tiedon ja tietämyksen luominen, haku, levittäminen ja hyödyntäminen organisaatioissa, organisaatioiden välillä ja organisaation toiminta- ja yhteistyöverkostoissa on järjestetty. Kysymyksessä on tieteellisen mittapuun mukaan varsin nuori tutkimusala, joka on syntynyt 1990-luvulla. Tarkastelun keskipisteessä on organisaatioissa olevan tiedon hyödyntäminen osana toimintaa. Alan kehitys liitetään tietoyhteiskuntakehitykseen ja siihen liittyviin ilmiöihin. Suurissa organisaatioissa havaittiin olevan

runsaasti asiantuntijaosaamista, henkistä pääomaa ja eksplisiittistä informaatiota, jonka tehokas hyödyntäminen koettiin haasteelliseksi. Toisaalta tieto- ja viestintäteknologian kehityksen myötä asioiden hallintaan alkoi syntyä uudenlaisia työkaluja. Lisäksi tarvittiin tietoa johtamisen käytännöistä, joilla näihin haasteisiin ja mahdollisuuksiin voitaisiin käytännössä tarttua (Hislop 2009, 1- 13).

Akateemisessa kirjallisuudessa knowledge management käsitteen tarkka määrittely näyttää olevan varsin vaikeahkoa. Lähestulkoon jokainen tutkimus, artikkeli tai kirja, joka käsittelee aihetta, määrittelee käsitettä eri tavoin, vaihdellen kapeasta lähestymistavasta laaja-alaiseen yleispätevään esitykseen aihealueelta. Muutamia yhteisiä tekijöitä käsitteen olemuksesta on kuitenkin löydettävissä. Perusoletus käsitteen taustalla on, että tieto on resurssi, jota voidaan kontrolloida ja hallinnoida tai hallita. Kirjallisuudessa on esitetty myös täysin vastakkaisia näkemyksiä, joiden mukaan tietoa on käytännöllisesti mahdotonta kontrolloida tai hallita. Yleisin näkökulma asettuu näiden ääripäiden väliin: synnynnäiseltä perusluonteeltaan monimerkityksinen, julkilausumaton tai hiljainen, kontekstisidonnainen ja asiayhteyksissä ilmenevä, määrittelemätön, dynaaminen, perusluonteeltaan subjektiivinen, tieto tai tietämys on vaikeasti hallittavaa, mutta organisaation johtamisen toimenpitein, sitä voidaan käyttää, luoda ja jakaa, toisin sanoen hyödyntää paremman tuloksen saavuttamiseksi. Perusongelmina nähdään muun muassa informaatioteknologiaan perustuvissa organisaatioissa tietämyksen hyödyntäminen. Yritettäessä muokata tietämystä tietojärjestelmään syöttökelpoiseksi dataksi, tietämys muuttuu luonteeltaan pelkäsi tiedoksi, dataksi. Toinen perusongelma liittyy perinteisempää käsitykseen siitä, että tieto on valtaa. Tietämyksen hallinta nähdään ongelmalliseksi sen sisältämän potentiaalisen johdon ja henkilöstön välisen vastakkainasetteluriskin johdosta. Kolmantena perusongelmana voidaan nähdä käsitteen management aliarviointi tai sivuuttaminen käsiteltäessä tietämysjohtamista. Taustalla vaikuttavat hallintotieteellisten koulukuntien näkemyserot, tieteellisen liikkeenjohdon työntekijöiden käyttäytymistä kontrolloiva ja tarkkaileva näkemys ja organisaatiokulttuuria korostavan koulukunnan työntekijöiden asenteisiin vaikuttamisen lähtökohdat. Käsitettä management voidaan käsitellä joko substantiivina tai adjektiivina. Substantiivina käsitteellä tarkoitetaan yleisesti ryhmää henkilöitä, joiden vastuulla on johtaa organisaatiota, henkilöstöä ja muita resursseja. Adjektiivina käsitteellä tarkoitetaan prosessia, jossa henkilöstöä ja organisaation muita resursseja johdetaan ja koordinoidaan tarkoituksena saavuttaa tiettyjä ennakkoon määriteltyjä tavoitteita (Hislop 2009, 52 – 56).

Kiistatta on olemassa lukematon määrä vaihtoehtoja, joilla organisaatiot voivat yrittää hallita tai johtaa tietoa ja tietämystä. Huomioitaessa sekä tietämyksen, tiedon että hallinnon ja johtamisen monimuotoisuus, käsite knowledge management eli tietämysjohtaminen voitaneen laajasti määritellä seuraavasti. Tietämysjohtaminen on yleistermi, jolla viitataan mihin hyvänsä tarkoitukselliseen yritykseen hallinnoida ja johtaa tietämystä organisaation voimavarana. Edellinen voidaan saavuttaa monilla erilaisilla keinoilla, hyödyntämällä suoraan tieto- ja viestintäteknikkaa, epäsuorasti johtamalla sosiaalisia prosesseja, kehittämällä organisaatioiden rakenteita, organisaatiokulttuuria ja johtamiskäytäntöjä sekä johtamiskulttuuria (Hislop 2009, 59).

Tieto-organisaatioita luonnehtivat tietointensiivinen työ, tietotekniset välineet, lisäksi henkilöstöä kokonaisuutena voidaan pitää tieto-alan ammattilaisina. Henkilöstö pyrkii joko luomaan, jakamaan, etsimään tai soveltamaan tietoa päivittäisissä rutiineissa. Työssä vaaditaan korkeaa ammattitaitoa ja asiantuntijuutta. Tässä yhteydessä tietämys kuvastaa kokemusta, taitoa, faktatietoa, toimintatapoja ja konsepteja, joita käytetään työn suorittamiseksi. Edellistä voitaisiin kutsua myös älylliseksi pääomaksi, joka muodostuu inhimillisestä pääomasta, rakenteellisesta hiljaisesta tiedosta ja suhteellisesta ympäröiviä rakenteita koskevasta pääomasta (Bontis 2001, 383). Tietotyöläinen voidaan määritellä kahdesta, tiedon ammattilaisen ja yleisemmästä kaikki työ on tietotyötä näkökulmasta. Ensimmäisessä tapauksessa tietotyöläinen määrittyy henkisen, luovan ei rutiininomaisen, abstraktin teoreettisen tietämyksen hyödyntäjäksi ja luojaksi. Jälkimmäisessä tapauksessa tietotyöläinen määrittyy kohtuullisen määrän hiljaista tietämystä ja abstraktia asiayhteyksiin liittyvää käsitteellistä tietoa hyödyntäväksi henkilöksi (Hislop 2009, 75 - 77).

Tietämysjohtamiseen liittyy oleellisesti oppiva organisaatio, jonka keskeiset ajatukset lähtevät liikkeelle siitä, että oppiminen ja innovaatiot luovat kilpailuetua muihin kilpaileviin organisaatioihin nähden. Henkilöstön pitkäjänteinen koulutus, uuden teknologian omaksuminen ja uusien ideoiden hyödyntämisen nähdään pitkäjänteisenä tulevaisuuteen sijoittamisena. Organisaation nähdään oppivan, kun organisaatioon kuuluva henkilöstö oppii, kehittyy ja kasvaa. Edellä olevaan viitaten oppivan organisaation tärkeimpänä voimavarana nähdään henkilöstö, jota kannustetaan kokeilemaan, ideoimaan, uudistumaan ja ottamaan vastuuta organisaation toiminnasta. Oppimisen nähdään liittyvän muutokseen, muuttumiseen ja innovaatioihin. Johtamisen näkökulmasta oppivan organisaation nähdään olevan joustava, delegoiva ja muutosmyönteinen. Organisaatorakenteiden tulisi olla matalia, henkilöstön osallistuvaa, organisaation tiedon välityksen tulisi olla avointa ja toiminnan kriittinen arviointi nähdään tärkeäksi. Organisaation tavoitteissa ja strategioissa korostetaan oppimisen näkökulmaa. Oppiva organisaatio luo, hankkii ja siirtää tietoa, kyeten

mukauttamaan käyttäytymistään suhteessa uuteen informaatioon ja käsityksiin. Oppiva organisaatio voidaan määritellä organisaatioksi, joka tukee henkilöstönsä oppimista ja opitun hyödyntämistä organisaation etulyöntiaseman saavuttamiseksi, luomalla kokeilemiselle, riskin otolle ja avoimelle keskustelulle myönteisen ilmapiirin (Hislop 2007, 99). Oppivan organisaation kontekstissa johtajalle asetetaan perinteisistä odotuksista poikkeava rooli, hänen tulisi olla suunnittelija, opettaja ja organisaattori. Edellä kuvatut ominaisuudet asettavat johtajalle uusia taitovaatimuksia, kuten esimerkiksi kykyä luoda yhteisiä visioita ja kykyä haastaa toiminnan perusteena käytettyjä ajatusmalleja (Senge 2001, 22.) Organisaationalinen oppiminen on määritelmältään hyvin lähellä edellistä. Yksilöiden ja ryhmätason oppiminen sijoitetaan organisaatorakenteisiin ja prosesseihin, muuttamalla normeja ja arvoja jo olemassa olevissa organisaation prosesseissa ja rakenteissa (Hislop 2007, 93).

Poliisiorganisaation on helppo nähdä soveltuvan tieto-organisaation konseptiin. Eräässä mielessä poliisiorganisaatio kaikilla tasoillaan luo, hankkii, siirtää ja soveltaa käsitteellistä tietoa päivittäisessä toiminnassaan. Poliisiorganisaatiossa työskentelevä henkilöstö, on monesti varsin ammattitaitoista ja oman erityisalansa asiantuntijakvalifikaation täyttävä voimavara.

### **3.2 The National Intelligence Model (NIM)**

Intelligence- led policing on johtamisjärjestelmä, joka perustuu englantilaiseen National Intelligence Model (NIM) malliin, jonka tavoitteena on parantaa yleisön turvallisuutta ja vähentää rikollisuutta rikostiedustelutiedon avulla. Olennaista mallin käytännöille on toiminnan kohdentaminen, suunnittelu, tiedustelutiedon laadun parantaminen, poliisikoulutuksen kehittäminen ja tiedustelutoiminnan systematisointi. Mallin juuret juontavat Kentin poliisiin, missä toimintamallin käyttöönottoon perustuvien uudistustoimien onnistuttiin kääntämään kasvava rikoskehitys laskuun. NIM on strategisen johtamisen malli, jonka tarkoitus on varmistaa analysoidun tiedon saanti johtamisen ja päätöksenteon tueksi (Virta 2005, 85-86).

NIM kehittää strategisessa ja operatiivisessa johtamisessa tarvittavan tiedon hankintaa päätöksenteon tueksi. Mallin avulla systematisoidaan ja selkeytetään tiedustelukäytäntöjä sekä analyysitoimintaa. Oikeiden tietojen avulla poliisitoimintaa voidaan kaikilla tasoilla ja sektoreilla parantaa kehittämällä tiedonkulkua ja tiedonkäsittelyprosesseja. Tiedustelun ja tiedon merkityksen korostaminen suunnataan kaikkeen poliisitoimintaan, tietämyksen katsotaan tukevan myös ennalta



estävää toimintaa ja turvallisuussuunnittelua. Tiedustelun tarkoitus ei näin ollen ole ainoastaan pyrkiä selvittämään jo tapahtuneita rikoksia (Virta 2005, 85-87).

NIM voidaan jakaa toiminnan suuntautumisen mukaisiin tasoihin (Virta 2005, 86).

- Ensimmäisellä tasolla keskitytään paikallisiin rikos- ja turvallisuuskysymyksiin.
- Toisella tasolla keskitytään paikalliset rajat ylittävään yhteistyössä tapahtuvaan tai alueellisesti järjestettyyn toimintaan.
- Kolmas taso käsittää vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen suuntautuneen rikostorjunnan ja -tutinnan. Kyse on sekä rikostorjunnallisesta työstä että tutkinnallisista kohdennetuista operaatioista.

NIM on standardisoitu Isossa Britanniassa. Ohjeistus on runko, jota tuetaan muilla toimintaa ohjaavilla säännöillä ja soveltamisohjeilla. NIM on ensisijaisesti poliisin johtamisväline ja poliisin resurssien allokointiväline. Ratcliffe on kirjassaan *Strategic thinking in criminal intelligence* (2004) omistanut kappaleen neljä mallin analysoinnille.

### **3.3 Compstat**

Compstat on Yhdysvalloista peräisin oleva malli, joka tähtää poliisitoiminnan kehittämiseen ja mitattavuuden parantamiseen. Nimitys on lyhenne sanoista compare statistics. Compstat luotiin New Yorkissa vuonna 1994 poliisipäällikkö William Brattonin johdolla. Myöhemmin Compstat malli on otettu käyttöön noin 90 % Yhdysvaltain poliisilaitoksissa (tilanne 2006). Menetelmän käyttöönotto liittyi poliisitoiminnan organisoinnin muutokseen. Keskushallinnosta siirrettiin vastuuta poliisipiirien päälliköille paikallisen rikostorjunnan tehostamiseksi, samalla kehitettiin toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmää. Mallin saama myönteinen julkisuus perustuu siihen, että mallin käyttöönoton yhteydessä New Yorkin rikostilastot laskivat voimakkaasti. Kirjallisuudessa on suhtauduttu malliin kriittisesti ja on esitetty väitteitä, ettei rikollisuuden laskusuuntauksen ja mallin käyttöönoton yhteyttä ole tieteellisen pitävästi pystytty osoittamaan. Rikollisuuden laskusuuntauksen on väitetty alkaneen jo ennen mallin käyttöönottoa (Ratcliffe 2008, 31). Mainittakoon, että malli on voittanut *Innovations in American Government* –palkinnon vuonna 1996.

Compstatin keskeisenä ajatuksena on koota, analysoida ja kartoittaa dataa sekä muuta oleellista tietoa, sekä organisoida johtaminen palvelemaan operatiivista toimintaa varten työstetyn tiedon perusteella valittuja tavoitteita. Compstatin neljä rikostorjunnallista perusasiaa ovat oikea ja ajankohtainen tieto, tehokkaat toimintatavat, nopea resurssien kohdentaminen sekä jatkuva arviointi ja seuranta. Kerran viikossa järjestettävät kokoukset, joihin osallistuvat toimialueellaan päätösvaltaiset poliisijohtajat, ovat keskeisin osa järjestelmää. Kokouksessa käsitellään koko poliisilaitoksen toimialueen kattava raportti, johon on koottu alueittaiset tilastotiedot, muut poliisitoiminnalliset tapahtumat ja tiedot vertailukelpoiseen muotoon. Kehitystä tarkastellaan ajallisesti, alueittain ja myös johtajien vertailu on mahdollista. Kokousten hyvänä puolena pidetään niiden päätösvaltaisuutta, resurssien kohdentamista koskevia päätöksiä voidaan tehdä välittömästi ilman organisaation jäykkyyteen liittyviä hidasteita (Braga & Moore 2003, 442).

Tietojohdoisen poliisitoiminnan perusajatuksia ja compstat -menetelmää vertailtaessa, huomio kiintyy siihen, että tietojohdoisen poliisitoiminnan mallin on kirjallisuudessa esitetty liittyvän proaktiivisuuteen, uhkien ennakointiin sekä vaikuttavuutta edistävään toimintaan tähtäävänä mallina, kun compstat malli taas yleensä nähdään tilastoperusteiseen seurantaan tukeutuvana tulosjohtamismallina. Compstatilla on kuitenkin eittämättä ollut vaikutusta tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittymiseen.

### **3.4 Lähipoliisitoiminta ja ongelmasuuntautunut poliisitoiminta**

Sisäisen turvallisuuden ohjelma on hallituksen periaatepäätös, jossa määritetään poikkihallinnollisesti sisäisen turvallisuuden kehittämisen painopisteet, tavoitteet ja toimenpiteet. Ohjelmassa vahvistetaan tunnusluvut ja mittarit, joiden perusteella ohjelman toimeenpanosta ja tuloksista raportoidaan säännöllisesti valtioneuvostolle osana hallituksen strategia-asiakirjaa, ohjelman toimeenpanoon osallistuville toimijoille sekä sisäasiainministeriön verkkosivuilla laajalle yleisölle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma laaditaan hallituskaudeksi ja ohjelman toteutumisen välitarkastelu tehdään hallituskauden päättyessä. Ohjelman tavoitteet on asetettu vuodelle 2015 (Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008).

Poliisitoimintaa koskevana strategisen tason linjaratkaisuna aikanaan rikostorjuntaohjelmaa valmisteltaessa päätettiin saattaa lähipoliisitoiminta osaksi peruspoliisitoimintaa koko maassa. Lähipoliisitoiminnalla tarkoitettiin aluevastuulla ja ongelmasuuntautuneesti toimivaa poliisia.

Lähipoliisitoiminta on strategian mukaan poliisin perustehtävän; turvallisuuden ja turvallisuudentunteen tuottamisen ja rikollisuuden ja järjestyshäiriöiden vähentämisen ja ehkäisemisen, hoitamista kansalaisläheisesti, laadukkaasti ja tehokkaasti. Eri muodoissaan toiminta-ajatusta voidaan toteuttaa kaikilla organisaation tasoilla ja yksiköissä, koska ennalta estävyyden ja kansalaisläheisyyden periaate läpäisee koko hallinnon. Strategian tavoitteena on myös tietojohdoisen poliisitoiminnan, erityisesti operatiivisen ja strategisen analyysitoiminnan kehittäminen sekä lähipoliisitoiminnan ja verkostomuotoisen yhteistyön näkyväksi tekeminen ja sen arvostuksen parantaminen mm. tulosohjaus-järjestelmän ja poliisikoulutuksen kehittämisen avulla. (Poliisin ylijohdon julkaisut 1/2007)

Lähipoliisimallin keskeisenä ajatuksena on suunnitelmallinen ja ennakoiva rikostorjuntatyö yhdessä kansalaisten ja sidosryhmien kanssa. Toimenpiteiden vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan. Toimintamallilla pyritään ratkaisemaan ongelmia pikemmin kuin hoitamaan yksittäisiä tehtäviä. Poliisin kannalta lähipoliisiajatus on siirtänyt painopistettä laillisuusvalvonnasta turvallisuustyön koordinoijaksi (Virta 1998, 93-94). Alkujaan lähipoliisitoiminnan ajatus liittyy poliisin ja yleisön välisten suhteiden parantamiseen. Suomessa kansalaisten ja poliisin välit ovat, ja ovat olleet hyvät, eikä lähipoliisitoiminnan keskeisenä tavoitteena ole kansalaissuhteiden parantaminen vaan palveluiden kehittäminen kansalaisläheisimmiksi (Virta 1998, 93-94).

Lähipoliisitoimintamalli on tuonut ennakoivan poliisitoiminnan tavoitteet kaikille poliisitoiminnan osa-alueille. Ongelmasuuntautuneen poliisitoiminnan perusajatuksena on, niiden olosuhteiden muuttaminen, jotka aiheuttavat uusiutuvia ongelmia. Toimintamallin toteuttaminen edellyttää syvällistä tutustumista ongelmien taustasyihin, niiden analysointia, sellaisten ratkaisumallien kehittämistä, joilla epäedulliset olosuhteet saadaan muuttumaan siten, ettei ongelmia enää tulevaisuudessa esiinny tai ainakin niiden määrää saadaan vähennettyä. Ongelmasuuntautuneen poliisitoiminnan tavoitteena on löytää kokonaisvaltaisia keinoja ongelmien poistamiseksi. Taustalla vaikuttaa pyrkimys päästä eroon yksittäisten tehtävien hoitoon perustuvasta työtavasta, siirtymällä analysoitua tietoa hyväksikäyttävään syvällisempään ongelmanratkaisuun perustuvaan poliisin toimintamalliin. Poliisin päivittäisessä työssä, häiriöön puututtaessa tulisi lisäksi selvittää ongelmaan johtaneet syyt, jotta myös niihin voitaisiin vaikuttaa. Yksittäisiä tehtäviä hoitaessaan poliisi saa paljon tietoa, jota voidaan käyttää ongelmasuuntautuneiden ratkaisujen perustana. Yksittäiset tiedot eivät palvele strategista tai operatiivista päätöksentekoa, ellei tietoja kerätä järjestelmällisesti. Rikosanalyysin avulla tietoa voidaan koota, käsitellä ja ryhmitellä palvelemaan tarkoituksena ratkaista joko yksittäinen ongelma tai helpottamaan strategisten

ratkaisujen tekemistä. Järjestelmällisen tiedon hankinnan ja arvioinnin avulla voidaan myös parantaa johtopäätösten tasoa verrattuna siihen, että valintoja ja päätöksiä tehtäisiin yksittäisten havaintojen perusteella. Monimutkaisten tilanteiden hoitamisessa menettelytavat saattavat vaihdella paljonkin, perustuen tehtävää hoitavien yksilöiden kokemukseen ja näkemykseen. Mikäli jokin tietty menetelmä havaitaan toimivaksi tai toimimattomaksi ratkaisuksi, tällainen tieto ja kokemus pitäisi saada leviämään laajemman joukon tietoisuuteen. Kentällä tehtyjen havaintojen merkityksellisyys voidaan tulkita eri tavoin, perustuen havainnon tekijän tai tiedon vastaanottajan näkemyksiin ja kokemuksiin. Edellä kuvattujen kokemusten ja havaintojen analysointi sekä arviointi luovat entistä parempia keinoja ongelmien ratkaisuun. Hyötynä on myös poliisin toimintatapojen yhdenmukaistuminen. Rikostiedustelun ja rikosanalyysin hyödyt eivät kuitenkaan ole aina itsestäänselvyys kenttähenkilökunnalle, eikä niillä saavutettuja hyötyjä mielletä hyödylliseksi omalle toimenkuvulle. Tiedustelusektoria on kuvattu mustaksi aukoksi, jonne kenttäpoliisi syöttää tietoa, saamatta mitään vastinetta syötteelle (Ratcliffe 2004, 3).

Poliisi ei ole yksin rikos- ja järjestysongelmien kanssa, potentiaalisia yhteistyökumppaneita on paljon. Näihin toimijoihin luotavat suhteet ja niiden hyväksikäyttö mahdollistaa kokonaisvaltaisemman ongelmanratkaisun, hyödyntämällä muiden viranomaisten keinovalikoimaa. Yhteisön turvallisuus on kaikkien jäsenten asia ja yhteisön voimavarat turvallisuusongelmien ratkaisemiseksi tulisi saada kokonaisvaltaiseen käyttöön. Poliisiorganisaatiolta edellytetään aktiivisuutta ja aktivoivaa otetta poliisitoiminnassa, ongelmat tulisi muuttaa poliisin ongelmista yhteisön ongelmiksi.

Ongelmasuuntautuneen poliisitoiminnan käytännön sovellutuksia ja toteutusmalleja on löydettävissä kirjallisuudesta useita sekä suomalaisia että ulkomaisia. Kiehelä ja Mälkiä ovat esittäneet mallin, jossa paikallisen turvallisuusstrategian muodostus ja toimeenpano jaetaan seitsemään osaan. Nämä osat ovat 1. ympäristöanalyysi, 2. priorisointi, 3. tapahtuma-analyysi, 4. turvallisuusongelman mallintaminen, 5. keinovalikoiman etsiminen ja valinta, 6. strategian toimeenpano sekä 7. toiminnan arviointi (Kiehelä&Mälkiä 1999, 129.) Yhdysvaltalainen versio ongelma suuntautuneesta poliisitoiminnasta jäsentyy nelivaiheiseksi SARA malliksi, jossa ongelman ratkaisuprosessi jaetaan neljään vaiheeseen. Nämä vaiheet ovat:

1. Seuranta (Scanning),
2. Analysointi (Analysis),
3. Ratkaisumallien kehittäminen (Response) sekä

#### 4. Ratkaisumallien toimivuuden arviointi (Assesment). (Clarke&Eck, 2003.)

SARA mallissa seurannalla tarkoitetaan toimintaympäristön jatkuvaa seurantaan tarkoituksena tunnistaa ja havaita ongelmia, sekä havaita niihin liittyviä säännönmukaisuuksia. Seurannan tarkoituksena on selvittää onko ongelma todella olemassa ja tarvitaanko asiakokonaisuuden syvempää analyysia. Uusia ongelmia on helpompi ratkoa kuin pitkään pinnan alla kyteneitä jännitteitä, joten seurannan tulisi olla mahdollisimman reaaliaikaista ja koko poliisiorganisaatio tulisi valjastaa sitä suorittamaan. Karkeana esimerkkinä voidaan esittää vastikään syntynyt rikollisryhmä, joka on helpompi hajottaa kuin pitkään toiminut ja laajalle levittäytynyt ryhmittymä. Nykyisellään on selvää, että kaikkiin ongelmiin ei voida puuttua yhtä suurella panostuksella, näin ollen havaittujen ongelmien kohdalla on suoritettava priorisointia. Vähäisempiin ongelmiin puuttuminen siirretään tulevaisuuteen tai niihin ei puututa ollenkaan. Seuranta aloittaa ongelman ratkaisuprosessin (Peak&Glensor 1999, 88-89.)

Ongelman ratkaisuprosessin keskiössä on analyysi. Ratkaisujen kehittäminen ongelmaan vaatii ymmärrystä taustalla vaikuttaviin syihin ja taustatekijöihin. Näin ollen analyysin avulla selvitetään ongelman laajuus, luonne, syyt, ketkä ovat osallisia, keihin ongelma vaikuttaa sekä millaisia vaikutuksia ongelmalla kokonaisuutena on. Analyysin lopullisena tarkoituksena on löytää ne tekijät joihin puuttumalla ongelma pystytään poistamaan tai vähentämään siitä aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia. Ongelma-analyysi edellyttää seurantaan syvällisemmän tiedon hankintaa ongelmasta. Tiedon keruu rajoitetaan koskemaan ainoastaan käsillä olevaa ongelmaa ja yhteistyö sidosryhmien sekä muiden viranomaisten kanssa nousee tärkeäksi. Ongelman analysointia ja ratkaisujen kehittämistä helpottaa ongelman jakaminen tai pilkkominen pienempiin osakokonaisuuksiin, jolloin ratkaisemalla osaongelma, voidaan mahdollisesti vaikuttaa kokonaisuuteen. Edellä olevasta voitaisiin käyttää nimitystä pienten voittojen periaate (Peak&Glensor 1999, 90.)

SARA mallin kolmannessa vaiheessa kehitetään ratkaisumallit hyödyntämällä ongelma-analyysin avulla kerättyä tietoa ja siitä tehtyjä johtopäätöksiä. Ratkaisumallien kehittämisessä on syytä hyödyntää kaikkea mahdollista poliisihallinnon asiantuntemusta sekä sidosryhmien että muiden viranomaisten tuottamia mahdollisuuksia. Poliisiorganisaatiolla tulisi kuitenkin olla ohjaava rooli viranomais- ja sidosryhmäyhteistyössä. Ratkaisumallien toteuttaminen, jotka sisältävät poliisitoiminnalla ongelmaan vaikuttamisen, tulisi antaa kenttätason poliisimiehille tehtäväksi sekä operatiivisen toiminnan suunnittelun että toteuttamisen osalta, koska heillä on paras paikallisten

ongelmien tuntemus, paikallisen väestön tuntemus ja parhaat suhteet yhteisöön. Kenttätason henkilöstön aktivointi suunnittelutyöhön ja vastuun siirtäminen miehistö- ja alipäällystötasolle ovat omiaan lisäämään työmotivaatiota ja sitoutumista työhön (Goldstein 1990, 148-149.)

SARA mallin viimeisenä vaiheena on käytetyn ratkaisumallin toimivuuden arviointi. Omaa toimintaa tulee arvioida ja analysoida kriittisesti jatkuvasti, jotta sitä voidaan kehittää. Virheistä tulee ottaa oppia ja onnistuneet toimintamallit tulee dokumentoida tulevia vastaavanlaisia tilanteita silmällä pitäen. Mikäli ongelman ratkaisuun tarkoitettu toimintamalli ei ole toimiva tai riittävän tehokas, on syytä pohtia miksi se ei toimi ja yrittää kehittää mallia edelleen tai vaihtoehtoisesti etsiä uusia toimintamalleja. Tulosten mittaamisessa voidaan hyödyntää perinteisiä tilastollisia mittareita tai henkilökunnan suorittamaa itse arviointia (Peak&Glensor 1999, 94-97.)

SARA mallia voidaan pitää varsin yksikertaisena ja jäsenykseltään selkeänä. Mallia hyödyntämällä ongelmasuuntautuneen poliisitoiminnan perusajatusten hahmottaminen ja toteuttaminen helpottuu. SARA malli ei ole kiveen hakattu yksisuuntainen prosessi. Sitä hyödynnettäessä voidaan tarpeen vaatiessa palata takaisin aikaisempiin vaiheisiin, jotta tavoiteltu ongelman ratkaisu saavutetaan. SARA malli on periaatteeltaan yksikertainen ja varsin helposti käytännössä hyödynnettävä ongelman ratkaisumalli, joka sopii erinomaisesti käytännön poliisitoiminnan tarpeisiin. Operatiivisen poliisitoiminnan käytännön tasolla opittuja perussääntöjä tulisi noudattaa myös laajemmin toiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa. SARA mallia voidaan laatijan mielestä verrata yksinkertaisimpaan poliisitoiminnan jo poliisikokelaille opetettavaan taktiseen sääntöön, K.I.S.S (keep it simple and stupid). Yksinkertaisimmat ja suoraviivaisimmat toimintamallit soveltuvat yleensä parhaiten käytäntöön. Toisaalta SARA malli on maanläheisemmässä mittakaavassa varsin samankaltainen konsepti kuin tietojohdoiseen poliisitoimintaan yleensä liitetyt periaatteet.

Ongelmasuuntautunut poliisitoiminta on ollut varsin merkityksellinen ajattelumalli tietojohdoisen poliisitoiminnan kehitykselle, koska malli on saanut kokonaisen poliisijohtajasukupolven käsittämään rikosanalyysin merkityksen operatiivisten strategioiden suunnittelulle ja ongelman ratkaisulle (Ratcliffe 2008, 30.)

### 3.5 Tulosjohtaminen

Tasapainotettu mittaristo BSC on tavoitejohtamisen periaatteille kehitetty toiminnan ohjauksen suorituskykymittaristo, joka esiteltiin vuonna 1992. Samaa tarkoitusta palvelevia mittaristoja ovat tulomatriisi, suorituskykypyramidi ja suorituskykyprisma. Kaikille mittaristoille on yhteistä, että niitä käytetään tavoitejohtamisen yleisissä puitteissa. Erot koskevat mittariston rakentamista, eli sitä miten tavoitteet luodaan ja esitetään. Balanced Scorecard eli BSC menetelmästä käytetään poliisihallinnossa käsitettä tasapainotettu arviointi. Valitulla termillä halutaan korostaa menetelmän keskeistä ominaisuutta ja mahdollisuutta tarkastella asioita suurempina kokonaisuuksina ja valittujen asiakokonaisuuksien välistä tasapainoa. Tästä ominaisuudesta ei automaattisesti seuraa yleinen tavoite saattaa kaikki tekijät keskenään tasapainoon vaan pikemminkin tehdä mahdollisesta toiminnan painottamisesta tietoinen valinta. Arviointi sisältää tuloksen arvioinnin suhteessa haluttuun tulokseen, mittaaminen kertoo mittauksen tuloksen.

BSC menetelmän käyttöönotto käynnistyy strategiatyöllä, jolla tarkoitetaan toiminta-ajatuksen (mission) ja arvojen määrittelyä, toimintaympäristön analysointia, pitkän aikavälin tavoitteiden (vision) täsmentämistä ja niihin liittyvien keskeisten arvojen, toimintaperiaatteiden ja linjausten valintaa (Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2003, 16). Missio on organisaation toiminta-ajatus, sen olemassaolon syy. Mission ajatellaan vastaavan kysymykseen siitä, mitä organisaatiossa halutaan pysyvästi tehdä ja mihin yritys haluaa pidemmällä aikavälillä päästä. Missio liittyy vahvasti organisaation perustarkoitukseen ja sen ydintoimintaan. Samoin se kertoo organisaation roolista ja tehtävästä yhteiskunnassa. Missio on yhdessä arvojen ja vision kanssa osatekijä organisaation strategian määrittelyssä. Kyseessä on siis yksi strategian perusosista, joiden päälle strategia rakennetaan.

Visiota voidaan arkikielellä kutsua myös unelmaksi. Visio on päivittäisjohtamisen peruskivi. Sen avulla pyritään luomaan jokaiselle työntekijälle kuva organisaation tulevaisuudesta, joka vetoaa sekä järkeen että tunteeseen. Visio on jotakin, jonka yksilö haluaa saavuttaa ja joka innostaa häntä. Useimmille ihmisille se on pohjimmiltaan pyrkimys luoda jotakin taloudellista voittoa suurempaa ja merkityksellisempää. Ilman visiota työn tekemisessä ei ole merkitystä, suuntaa eikä ohjetta esimerkiksi siihen, miten tehtäviä ja kehitystoimintaa priorisoidaan.

Arvot, organisaation arvot, ovat niiden yhteisten sääntöjen perusta, joihin organisaatio nojaa toimintansa. Strategia ja taktiikka eroavat yksinkertaistetun määritelmän mukaan toisistaan seuraavasti: "Strategia on oppi siitä, kuinka sota voitetaan, kun taas taktiikka on oppi siitä, kuinka taistelu voitetaan."

Missio tarkoittaa organisaation perustarkoitusta ja perustehtäviä eli ajatuksellista perustaa. Missio on syytä pitää erillään visiosta. Perusarvoilla tarkoitetaan organisaatiossa pysyvästi arvotettavina ja tavoiteltavina pidettäviä henkisiä ominaisuuksia, käyttäytymissääntöjä tai suhtautumistapoja esimerkiksi oikeudenmukaisuus, rehellisyys jne. Visiolla kuvataan haluttua tulevaisuuden tavoitetilaa, joka antaa organisaation kehitykselle suunnan ja kehittämisjännitteen. Visiolta edellytetään realistisuutta, saavutettavuutta ja sen tulisi olla ymmärrettävä. BSC mallin yhteydessä strategialla tarkoitetaan niitä keinoja, joilla nykytilasta pyritään vision tavoitetilaan. Sinänsä johtamiskirjallisuudesta on löydettävissä strategia tulkintojen koulukuntia. Kriittisten menestystekijöiden määrittäminen on luonteeltaan strateginen toimenpide. Menestystekijät ovat linkkejä strategioiden ja mittareiden välillä. Menestystekijät konkretisoivat strategista tavoitetilaa (Lumijärvi, Virta & Kujanpää 2003, 17 - 25).

Visiossa kuvattuun päämäärään edetään noudattamalla *strategiaa*, joka kuvaa toimintatapaa, jolla onnistutaan etenemään vision suunnassa. Strategia *ohjaa niitä valintoja*, jota organisaation eri tasoilla joudutaan päivittäin tekemään. Strategiat kiteytetään *kriittisiin menestystekijöihin*, jotka kuvaavat asioita, joissa ainakin on onnistuttava, jotta edetään kohti tavoitteeksi asetettua päämäärää. Kriittinen menestystekijä on lähellä käytännön tekemistä, asia johon yksikkö voi käytännössä vaikuttaa. Kun visio, strategia ja kriittiset menestystekijät on määritelty, luodaan *mittaristo*, joka kuvaa etenemistä kohti haluttua päämäärää. Tavoitteen saavuttamista ei tarkastella yksittäisen mittarin tuloksen perusteella vaan näkökulmittain, jotka sisältävät useampia mittareita. Tämä on ns. tuloskortti (scorecard). Kullekin mittarille määritellään hyväksyttävä taso, joka on vähintään saavutettava.

Poliisihallinnon tasapainotettu arviointi (BSC) .menetelmän *näkökulmat* ovat:

- Yhteiskunnallinen vaikuttavuus: miten poliisi on toteuttanut yhteiskunnan sille asettamaa tehtävää
- Kansalais- ja asiakasnäkökulma: miten poliisi palvelee kansalaisia ja sisäisiä asiakkaitaan



- Toimintojen sujuvuus ja taloudellisuus: onko poliisin toiminta sujuvaa ja taloudellista
- Henkilöstö: miten poliisin henkilöstön aikaansaannoskyky ja osaaminen on kehittynyt

Verrattaessa poliisihallinnossa käytössä olevia näkökulmia julkishallinnossa yleisesti käytössä oleviin näkökulmiin keskeinen ero on, että poliisihallinnossa toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta arvioidaan osana toimintojen sujuvuus ja taloudellisuus näkökulmaa. Syynä tähän on kokemus siitä, että taloudellisuus ja tuottavuus ei ole sinällään riittävä tarkastelukulma vaan siihen on liitettävä prosessien ja toiminnan organisoinnin tarkastelu..

*Näkökulmien välisen tasapainon* tarkastelun taustalla on ajatus siitä, että tarkastelun kohteena on toiminnan kokonaistulos. Tämän mukaisesti oletetaan, että näkökulmilla ja niiden mittareilla on keskinäinen syy-seuraussuhde. Siten esimerkiksi osaava ja kehittyvä henkilöstö varmistaa toimivat ja tehokkaat prosessit, jotka taas varmistavat toiminnan lopputuloksena sen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, jota omistaja, eli tässä tapauksessa julkinen valta, on tavoitellut. Mikäli jokin näkökulma on selvästi heikommalla tasolla kuin muut, on tämä selkeä riski tulevalle kehitykselle. Toiminnan suuntaaminen vaikuttavuusketjujen avulla on erityisen tärkeää nykyisten niukkojen resurssien aikana. Arvioinnin perusteella tehdään johtopäätökset ja tarpeen mukaan tarkistetaan strategiaa ja kriittisiä menestystekijöitä. Visio on pysyvämpi, sitä tarkistetaan vain tilanteen olennaisesti muuttuessa.

Tasapainotetun arvioinnin (BSC)- menetelmän tavoitteena on kuvata organisaation päämäärä ja toimintatapa, jolla siihen edetään, niin konkreettisesti että sen toteutumista voidaan arvioida ja seurata organisaation kaikilla tasoilla mittareiden ja tunnuslukujen avulla. Henkilöstön kannalta tämä tarkoittaa sitä, että yksittäinen työntekijä voi nähdä, mihin tehtäviin keskittymällä hän edistää koko organisaation tavoitteiden saavuttamista (Sisäasiainministeriön julkaisu 2002, *Tasapainotettu arviointi poliisiyksikön toiminnan ohjausvälineenä*).

Suomalaisen poliisin toimintamallissa useat erilaiset poliisihallinnon rakennemallit tai teorianmallit kytkeytyvät toisiinsa, kuten esimerkiksi lähipoliisitoiminta, tietojohdoinen poliisitoiminta, tasapainotettu mittaristo jne. Skeptisesti asiaa lähestyttäessä rakenteiden ja toimintamallien kokonaisuutta voisi kutsua tilkkutäkiksi. Perusteltua kritiikkiä voitaneen esittää sekä hallinnon sisäisen että ulkopuolisen tarkkailijan näkökulmasta, kokonaisuuden ymmärtämisen

ja hallinnan puutteesta. Poliisin johtamiskulttuurissa lähestymistapa on ollut yksittäisen uuden mallin tai toimintastrategian projekti- tai hankeluonteisessa käynnistämisessä, toimivan kokonaisuuden luomisen kustannuksella. Kriittisesti asiaa arvioiden, Suomalaista poliisihallintoa voitaisiinkin varsin hyvällä syyllä kutsua hylättyjen projektien hautausmaaksi.

Tietojohtoinen poliisitoiminta kytkeytyy ja on kytkettävissä tasapainotettuun mittaristoon ja sen käytäntöihin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, tiedonhallinnan ja organisaation oppimisen näkökulmista. Tietojohtoinen poliisitoiminnan konsepti oli alkujaan operatiivinen taktiikka, jolla pyrittiin rikollisuuden vähentämiseen ennakoivin poliisitoimenpitein ohjaamalla toimintaa hankittuun tiedustelutietoon ja analyysiin perustuviin kohteisiin. Taktiikan tehokas toteuttaminen edellytti tosiasiallisia resurssien siirtoja jälkikäteisestä reagointiin perustuvasta poliisitoiminnasta ennakoiviin proaktiivisiin yksiköihin. Tiedon hankinta koko poliisiyksikön toimin nostettiin erääksi tärkeimmäksi tekijäksi onnistuneen rikostorjunnan kannalta. Tietojohtoisen poliisitoiminnan taktiikkamallin onnistuneen käyttöönoton jälkeen havaittiin tehokkaasti kerättyyn analysoituun tietoon perustuvan toimintamallin laajemmat potentiaaliset käyttömahdollisuudet poliisitoiminnan kokonaisuudessa. Näin syntyi aiemmin tässä kappaleessa kuvattu NIM malli, joka edelleen kehittyi hallinto- ja johtamismalliksi resurssien kohdistamiseksi koko poliisitoiminnan suuntaamisessa tehokkaasti. Lopputuloksena tietojohtoisesta poliisitoiminnasta näyttäisi muodostuneen johtamisfilosofia, ajattelumalli, joka painottaa informaation jakamista, yhteistyötä ja yhteisiä strategisia ratkaisuja poliisitoiminnan ongelmiin sekä paikallisella että alueellisella tasolla. Tietojohtoisen poliisitoiminnan ja tietämysjohtamisen käsitteelliset ja näkemykselliset yhtäläisyydet on varsin helppo havaita. (Ratcliffe 2008, 6 – 7).

Tulosohjauksen ja analyysitoiminnan suhde on saanut osakseen jonkin verran kritiikkiä muun muassa tietojohtoisen poliisitoiminnan kehittäminen paikallispoliisissa loppuraportissa (16.6.2010, 15 - 16). Poliisilaitosten tulossopimusten sisällön tulisi näkyä operatiivisessa toiminnassa. Näin ollen johtamisvälineinä käytettyjen analyysituotteiden laadinnassa tulisi huomioida taustatekijöinä tulossopimusten vaikutus. Loppuraportissa tulosohjauksen käytännön toteuttamisen haasteina nähdään tulossopimusten sisältöön ja vallitsevaan kirjauskäytäntöön liittyviä seikkoja, muun muassa painopisteiden ja päätoimintalinjojen suuri määrä. Yksityiskohtaisten toimenpiteiden kirjausmekaniikka ei huomioi riittävästi paikallisia tarpeita. Kirjausten katsotaan myös vapauttavan poliisilaitokset tulosvastuusta, mikäli tulostavoitteet jäävät saavuttamatta toimenpiteistä huolimatta. Poliisilaitosten yksiköiden väliset sisäiset tavoitteet eivät ole yhteismitallisia tai edes välttämättä tuke toisiaan. Tavoitteilla ei näytä olevan selkeätä yhteyttä toimenpiteisiin, joilla tavoitteiden

saavuttamiseen pyritään. Seurauksena näyttäisi olevan tulossopimuksessa sovittujen tavoitteiden ja toimenpiteiden käytännön operatiiviseen toimintaan siirtämisen aikaa vievyys ja raskaus. Tulossopimusten muuntaminen toimeenpanosuunnitelmiksi ja siten operatiiviseksi toiminnaksi on vähintäänkin haastavaa. Edellä olevaan viitaten myös johtamisvälineiden sisällön linkittäminen tulossopimuksiin on vaikeaa. Projektin loppuraportissa esitetyn näkemyksen mukaan tulossopimusten kirjaamiskäytäntöjen muuttaminen helpommin ymmärrettävään muotoon, helpottaisi huomattavasti poliisilaitosten toimintaa ja kohdistaisi päällystön työaika erityisesti päätöksentekovaihtoehtojen arviointiin ja päätöksentekoon.

Tulosjohtamisen, analyysitoiminnan ja tehokkaan päätöksen teon kriittiseksi pisteeksi näyttääkin loppuraportin päätelmien valossa muodostuvan tehtyjen päätösten muuttaminen päivittäiseksi operatiiviseksi toiminnaksi. Johtamistoimintojen tulisi näin ollen keskittyä kokonaisuuden johtamiseen. Keskeiseksi seikaksi tehokkaalle toiminnalle näyttäisi muodostuvan johtamisrakenteiden ja –käytäntöjen joustava kokonaisuus, joka tukee päivittäistoiminnan operatiivisten päätösten toimeenpanoa. Palaveri kokonaisuuteen osallistuvien henkilöiden tulisi kuulua oikeaan operatiiviseen tasoon ja päätösten perusteella annettujen ohjeiden ja määräysten tulisi siirtyä suorittavalle portaalle varsin nopealla rytmillä. Huomiota tulisi kiinnittää toiminnan ohjauksen ja tiedonvälityksen käytännön työvälineisiin kuten sharepoint ohjelmiston (neukkari) tehokkaaseen hyödyntämiseen.

### **3.6 Tietojohdoinen poliisitoiminta (TJP)**

Suomalaiseen poliisitoimintaa käsittelevää keskusteluun on tullut mukaan uusina käsitteinä tiedusteluperusteinen poliisitoiminta, tieto-ohjaus ja tietojohdoinen. Suomennettuna intelligence-led policing- käsite tarkoittaa mm. tieto-ohjattua tai informaatio-ohjattua poliisitoimintaa (Virta 2005). Mallit ovat kehittyneet ja niiden käyttö on laajentunut. Kansainvälisen yhteistyön myötä tieto-ohjattua poliisitoiminnan mallia on kehitetty Europolin rakenteisiin sopivaksi. Mallista käytetään nimitystä European Criminal Intelligence Model (ECIM). Suomessa kehitys on näkynyt mm. PORA 1 vaiheen toteuttamisessa. Muodostettaviin paikallispoliisiryksiköihin järjestettiin analyysitoiminto (Pora 1 vaiheen työsuunnitelma 2008, 15).

Tietoresurssien hallinta, tietohallinto ja laatujohtaminen ovat viime vuosina laajentuneet vaatimuksiksi tiedon ja tietämyksen strategisesta hallinnasta. Poliisihallinnossa tätä toteutetaan

tietojohdoisella poliisitoiminnalla. Tietojohdamisen taustalla on kaksi merkittävää tekijää: yhtäältä inhimillisen pääoman merkityksen korostuminen ensisijaisena tuotannon tekijänä ja toisaalta tieto- ja viestintäteknologian mahdollisuuksien ymmärtäminen informaation ja tietämykseen liittyvien tiedon ja tietämyksen tarpeiden tunnistamisen, hankinnan, tuotannon, varastoinnin, jakelun ja käytön prosessit. Tällaisena se vastaa perinteistä organisaation tiedon hallinnan sykliä, mutta laajenee kattamaan myös inhimillisen ajatteluun ja kokemukseen perustuvan tietämyksen hallinnan. Tietojohdoinen poliisitoiminta on jossain määrin samaistettu tai mielletty samaksi asiaksi kuin analyysitoiminta. Näkemys on kuitenkin yksinkertaistava ja suppea. Analyysitoiminta eri muodoissaan on keskeinen osa tietojohdoisuutta, mutta tietojohdoinen poliisitoiminta tulisi nähdä laajempuna kokonaisuutena. Tietojohdoinen poliisitoiminta Suomessa tulisi ymmärtää päätöksentekijän ja tiedontuottajan välisenä yhteistyönä, jossa toimintaa ohjaavat ja määrittävät poliisiorganisaation kokonaisvaltaiset tavoitteet. Tavoitteiden toteuttamiseksi luodaan yhteinen ja objektiivinen päätöksentekomateriaali, joka toimitetaan eri päätöksentekotasoihin. Päätöksentekoprosessissa kytetään kokemukseen perustuva tieto ja intuitio analysoituun tietoon. Päätöksenteolla määritellyt toimenpiteet siirretään tehokkaan johtamisjärjestelmän avulla operatiiviselle tasolle organisaatorakenteiden mukaisina koordinoituina toimintoina.

Käsite tietojohdoinen poliisitoiminta eli intelligence-led policing kytkeytyy poliisitoiminnan johtamiseen ja ohjaukseen. Määritelmä on osa käsitteistöä, jolla kuvataan modernia poliisitoimintaa, toisin sanoen sitä mitä poliisin toiminnan tulisi olla tai mihin suuntaan sitä tulisi kehittää. Kuvaavia adjektiiveja ovat: aktiivinen, ongelmakeskeinen, ennakoiva, paikallinen, yhteistyöhakuinen, strateginen, kansalaiskeskeinen, tietojohdoinen. Knowledge management käsite, jolla tarkoitetaan tietojohdamista, on hyvin samankaltainen. Poliisihenkilöstön keskuudessa edellä mainittujen termien käsitetään yleensä tarkoittavan tiedusteluperusteista toiminnan suuntaamista. Tiedustelutoiminta sinällään mielletään ammatti- ja taparikollisuuden torjuntaan kohdistuvaksi tiedonhankintaprosessiksi. Tietoon perustuva poliisitoiminta sisältää yleisellä tasolla ajatuksen jokaisesta poliisimiehestä tai -naisesta osana tietämysverkostoa. Tiedon kokoaminen, tallentaminen ja jakaminen on osa jokaisen poliisin perustehtävää. Yksittäinen kenttätöiminnan yhteydessä saatu tieto saattaa olla merkitykseltään ratkaiseva, jollekin toiselle poliisille toisessa asiayhteydessä. Koko poliisiorganisaation osallistuminen tiedustelutyöhön palvelee päivittäistä poliisitoimintaa ja sen johtamista, luoden puitteet analysoidun tiedon hyödyntämiselle operatiiviseen johtamiseen liittyvässä päätöksentekoprosessissa. Kysymys on poliisitoiminnan oikeaa suuntaa palvelevasta käytännöstä. Tiedonkulun varmistamiseksi tarvitaan järjestelmälliset, varmatoimiset järjestelmät ja tiedonkulkuprosessit. Yksilöiden vuorovaikutukseen perustuva viestintä ei laajojen

kontaktiverkkojen kokonaisuudessa enää riitä. Lisäksi poliisihenkilöstö tulisi kaikilla organisaatio- ja yksiköillä saada mieltämään, mikä heidän roolinsa ja tehtävänsä on suhteessa rikostiedusteluun.

Tietojohdoisen poliisitoiminnan konseptissa rikoksiin liittyvä tiedustelutieto määritellään analysoiduksi informaatioksi, jossa yhdistyvät tietokomponentit rikosanalyseista, rikoksen tekemälle ja tiedustelutieto rikollisten käyttäytymisestä. Tiedustelutiedon käsitettä tässä yhteydessä käytetään kuvaamaan havaintoa siitä, että niin sanottu hyvä tiedustelutieto juontaa juurensa sekä rikosentekijöitä koskevaan tietoon että rikostapahtumiin (Ratcliffe 2008, 87). Perehdyttäessä kirjallisuuteen on helppo havaita, että edellä olevien käsitteiden määrittely on hankalaa. Esimerkkinä määritelmien moninaisuudesta voidaan käyttää esimerkiksi seuraavaa: tiedustelutieto on informaatiota, joka on merkityksellistä tai mahdollisesti merkityksellistä käynnissä olevalle tutkimukselle tai mahdollisesti käynnistettävälle tutkimukselle (Brown 2007, 339).

Yllä kuvattuun tiedustelutiedon määritelmään liitettynä tietojohdoisen poliisitoiminnan katsotaan olevan:

- Hallinnollinen filosofia tai liiketoiminta malli, joka
- tähtää rikollisuuden vähentämiseen ja ennalta estämiseen sekä rikollisen toiminnan häirintään,
- on organisatorinen toimintamalli ylimmältä alimmalle tasolle,
- yhdistää tietokomponentit rikosanalyseista, rikoksen tekemälle ja tiedustelutiedon rikollisten käyttäytymisestä kokonaisvaltaiseksi tiedustelutiedoksi,
- käyttää tiedustelutietoa poliisin resurssien objektiiviseen ohjailuun liittyvässä päätöksenteossa,
- keskittää poliisiorganisaation toiminnot tuotteliaisiin ja vakaviin rikoksen tekijöihin.

Edelleen tietojohdoisen poliisitoiminnan malli tunnistaa ja hyväksyy ongelmakeskeisen poliisitoiminnan pitkän tähtäimen hyötyvaikutukset osaksi tietojohdoista poliisitoimintaa (Ratcliffe 2008, 87).

Tietojohdoinen toiminta tulisi ymmärtää johtamisfilosofiana, jossa analysoitu tieto ja rikostiedustelutieto muodostavat kehyksen objektiivista päätöksentekoa varten. Viitekehykseen sisältyy sekä rikostutkinta, - torjunta, rikosten teon vaikeuttaminen tai häiritseminen, ongelmien vähentäminen ja ennalta ehkäisevä toiminta. Toiminta toteutetaan sekä strategisen johtamisen, että tehokkaiden operatiivisten toimien avulla. Tarkoitus on yhdistää poliisin rekistereissä (tietosäilöissä) oleva tieto, hallinnon ulkopuolelta saatava (tuleva) syötetieto ja rikostiedustelutieto. Yhdistetyn ja analysoidun tiedon tulisi muodostaa objektiivinen päätöksenteon pohjamateriaali. Toisaalta poliisitoiminnan tavoitteet määritellään yhteisenä maalina, jota ei ole eroteltu organisatorisesti hälytys- ja valvonta toimintaan tai rikostutkintaan. Operatiivinen toiminta tavoitteiden pohjalta voi olla jaettu eri sektoreille, toiminta on tai sen pitäisi kuitenkin olla koordinoitua ja sisältää pyrkimys yhteisen tavoitteen saavuttamiseen (Ratcliffe 2008, 89).

Suomalaisessa mallissa tietojohdoinen poliisitoiminta on määritelty ajattelutavaksi tai poliisin toiminnan johtamisen malliksi, jossa korostetaan systemaattisesti kerätyn ja käsitellyn tiedon merkitystä poliisin toiminnan ja sen johtamisen perustana. Tietojohdoisuuden avulla pyritään varmistamaan, että

- poliisin toiminta on aktiivisesti ja määrätietoisesti johdettua, tavoitteellista,
- johtaminen perustuu systemaattisesti kerättyyn ja käsiteltyyn tietoon, ei oletuksiin, ja että
- tietoa käytetään tosiasiallisesti poliisin toiminnan suunnittelussa, ohjauksessa ja johtamisessa (Tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittämisprojekti loppuraportti 2010).

Tietojohdoinen poliisitoiminta tähtää johtamistoimintojen osalta ennalta estävyyteen ja toisaalta myös tulevaisuuden, tulevien tapahtumien ja ilmiöiden ennakointiin. Eräässä mielessä ennakointia voidaan verrata ennustamiseen, toisin sanoen tulevaisuutta valottavan kristallipallon katsomiseen. Kriittisesti arvioiden tulevaisuuden ennustaminen on helppo liittää kyseenalaiseen ennustajien ammattikuntaan. Sanomattakin lienee selvää, että inhimillisen, monia muuttujia sisältävän toiminnan ollessa kyseessä, tulevaisuuden arviointiin liittyvä tehtävä on vähintään hankala, ellei jopa suorastaan ylipääsemätön. Poliisilaissa määritelty rikosten ja järjestyshäiriöiden ennalta estäminen on tehtävänä luonteeltaan lisäksi erittäin hankalasti mitattavissa. Esimerkkinä ennalta estävän toiminnan mittaamisen vaikeudesta voidaan esittää seuraavaa. Suomalaiseen keskisuureen kaupunkiin on muodostunut nuorisojengejä. Ryhmittymien välille on syntynyt jännitteitä, jotka odottavat purkautumistaan lauantai-iltana paikallisen torin laidalla. Paikalle

määrätään yleistä järjestystä ja turvallisuutta valvomaan neljä paikallispoliisiyksikön partiota. Partiot asemoivat itsensä näkyvästi toiminta-alueelleen. Illan aikana näkyvän partioinnin johdosta ei synny suurempia järjestyshäiriöitä, vaikka partiot raportoivat vuoronvaihdossa selkeistä jännitteistä jengien välillä. Partioinnin tuloksena on mahdollisesti muutamia poliisilakiin perustuvia kiinniottoja ja sakkoja. Toiminnan tehoa mitattaessa kvantitatiivisen perustein, kolmen partion suoritteet jäävät vähäisiksi. Paikalla olematta ulkopuolisen arvioijan on helppo todeta, että ennalta estävältä näkökannalta menestyksekkäästi hoidetun tehtävän numeraaliset suoritteet ovat heikkoja. Näin ollen on varsin todennäköistä, että pelkän numeraalisen mittauksen perusteella seuraavana viikonloppuna partiot määrätään muihin tehtäviin, huolimatta siitä, että mahdollisesti mittava konflikti estettiin.

Tieto, kerätty ja analysoitu tiedustelutieto on keskeinen komponentti lainvalvonnan tehokkuuden näkökulmasta. Tieto on välttämätön taustatuki ja edellytys kaikilla toiminnan tasoilla tehokkaalle päätöksen teolle. Tieto auttaa päätöksen tekijää saavuttamaan oikea aikaisen ja täsmällisen ymmärtämyksen rikosten tai järjestyshäiriöiden uhasta ja operatiivisen toimintaympäristön rakenteesta. Yhtä tärkeää on tarve estää rikosentekijöitä saamasta tietoa lainvalvonta viranomaisten toimintatavoista, toimintamalleista, mahdollisuuksista ja toiminnan tarkoituksesta tai päämäärästä. Lainvalvonnan kontekstissa on toisinaan erittäin vaikea hankkia tarkkaa, faktista ja reaaliaikaista tietoa, jota tarvitaan tehokkaan toiminnan suunnittelun ja päätöksenteon tueksi. Syy on periaatteessa varsin yksikertainen, suuri osa rikoksen tekijöihin ja alamaailmaan liittyvästä toiminnasta pyritään salaamaan mahdollisimman hyvin sekä sivullisilta että etenkin lainvalvontaviranomaisilta. Mitenkään väheksyttäviä eivät ole myöskään lakien ja säännösten asettamat rajoitukset tiedon hankinnalle. Oikeusvaltiossa viranomaisorganisaatio tarvitsee aina laillisen perusteen tiedon hankinnalle ja operatiiviselle toiminnalleen. Empiirinen ja hyödynnettävä informaatio ei ole näin ollen läheskään kaikissa tapauksissa käytettävissä toiminnan ohjaus- prosesseihin. Tiedustelutiedon tuottamisen tärkeimmäksi tarkoitukseksi muodostuu näin ollen viranomaisten toiminnan suunnittelun tukeminen ja tehokasta suunnittelua hyödyntävän operatiivisen sekä organisaationaalisen tehokkuuden saavuttaminen. (Quarmby 2004, 129).

Tulevaisuuden arviointi ja paikkansa pitävien ennusteiden laatiminen rikollisuuskentän ilmiöistä ja tulevista tapahtumista, on edelliseen viitaten vieläkin vaikeampaa. Tulevaisuuden tapahtumiin liittyvän tiedustelutiedon hankkimista rajoittavat ainakin seuraavat tekijät: tunnetuista yksittäisistä tosiseikoista yleiseen päätelmään johtavan analyttisen prosessin vaikeus, poliisikulttuuriin liittyvä yleisistä tosiseikoista yksityiseen johtavan päättelyprosessin perinne ja lopuksi todistusaineistoon ja toteen näytettyihin tosiseikkoihin perustuva oikeudellinen järjestelmä,

joka ei sinällään piittaa siitä, mikä on faktinen totuus asiassa sekä etenkin suomalaisessa järjestelmässä tiedonhankintaa liittyvien pakkokeinon käytön korkea kynnyks. Viranomaisorganisaatiot ovat myös perinteisesti pitäneet etäisyyttä tulevaisuuden arviointiin, koska etenkin rikostutkinnan sektorilla toimintaperiaatteet ovat olleet repressiivisiä. Edellä olevasta johtuen seuraavat kolme avainoletusta ovat relevantteja menestyksekkäälle tulevaisuuden arvioinnin käyttöönotolle ja organisoinnille tiedonhankinta prosessissa:

- tunnistettava päätöksentekojärjestelmä, jota toiminnalla tuetaan
- sekä tiedustelu ja analyysitoimintojen että päätöksen tekojärjestelmän halu tulevaisuuden arviointiin
- ja lopuksi halu soveltaa saatuja tuloksia operatiivisen toiminnan suunnitteluun ja johtamiseen.

Strategisen tason tiedustelu ja analyysituotteiden tarkoitus on tuottaa ylemmälle johtoportaalle materiaalia strategioiden, toimintapolitiikan ja pitkän aikavälin suunnitteluun. Tuotteisiin saattaa luonteensa johdosta sisältyä ajankohtaan liittyviä havaintoja ja niihin liittyviä selittäviä osia, mutta ehdottamana vaatimuksena tämän tason tuotteille nähdään tulevaisuuden arvioinnin näkökulma. Strategisten tulevaisuuteen tähtäävien analyysituotteiden tarkoituksena on tuottaa:

- strateginen konteksti, joka auttaa ymmärtämään ilmitulevia uhkia
- ennakoiva näkemys, joka mahdollistaa suunnattujen strategioiden suunnittelun ja luomisen
- vähentää tulevaisuuteen liittyviä epävarmuustekijöitä
- ja varmistaa, että tarkoituksen mukainen materiaali, tarkoituksen mukaisessa muodossa on oikealla päätöksentekijällä oikeaan aikaan käytössä.

Tulevaisuuteen tähtäävien analyysituotteiden täytyy olla avoimia ja relevantteja, vähemmän kuvaavia kuin selittäviä ja eri vaihtoehtoja arvioivia. Tällä tarkoitetaan erilaisten vaihtoehtojen ja mahdollisuuksien käsittelyä yhdistettynä tulevien tapahtumien todennäköisyysarviointiin. Tarkoituksena on tuottaa kokonaisvaltainen näkemys erilaisista vaihtoehdoista ja niihin liittyvien toimenpiteiden mahdollisista seurauksista. Merkittävin ero lainvalvontaviranomaisten ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvien viranomaisten ennakoinnin ajattelutavassa liittyy seurausten hallintaan ja tilanteen hallintaan oleellisesti kuuluviin näkökohtiin. Lainvalvonta viranomaisia



kiinnostava arviointi liittyy tulevaisuuden ilmiöiden seurauksiin, rikollisuuden kehitykseen ja muutoksiin, sosiaalisen hyvinvoinnin muutosten vaikutuksiin tai lainsäädännön muutoksiin. (Quarmby 2004, 129 - 130).

Tulevaisuuden arviointiin tähtäviä tuotteita katsotaan olevan neljää eri tyyppiä. Tuotteita voidaan hyödyntää päätöksenteossa millä päätöksenteko tasolla hyvänsä. Ensimmäisenä käsitellään tavallista taustatietoa käsittelevää tuotetta, jonka tarkoituksena on esitellä laajasti asiakokonaisuuteen liittyvää analysoitua taustatietoa. Taustatietotuotteilla on tarkoitus luoda perusta aikaisempaan kokonaisuuteen perustuvalla tulevaisuuden arvioinnille. Toisena esitellään ajankohtaiseen tietoon perustuva tulevaisuuden arviointiin liittyvä tuote. Kysymyksessä ovat yksilöidyt arvioinnit liittyen käynnissä olevien operationaalisten uhkien, tapahtumien, ympäristötekijöiden tai laittomien aktiviteettien merkityksestä toimintaympäristölle. Arviointi tähtää lyhyen aikavälin vaikutusten ennakkointiin. Kolmantena tuotteena ovat uhka-arviot, joiden tarkoituksena on: 1) ennakoida uhkia lainvalvonnan ja kansallisesti kiinnostavien ilmiöiden kehityksestä, 2) mahdollistaa tehokkaat vastatoimet. Uhka-arvioiden katsotaan yhdistävän tausta ja ajankohtaisiin arvioihin kuuluvaa analysoitua tietoa käsillä olevaan uhkaan. Viimeisenä tuotteena ovat tulevaisuuden arviointiin liittyvät tuotteet, joilla pyritään ennakoimaan mahdollisia tulevaisuuden kehityssuuntia lainvalvontaympäristössä ja viitteitä niiden vaikutuksista operatiiviselle toiminnalle (Quarmby 2004, 130 - 131).

Tulevaisuuden ja nykyhetken konseptien määrittely liittyy aikakäsitteisiin ja analyysituotteen ajalliseen hyödyntämiseen päivittäisessä operatiiviseen toimintaan liittyvässä varsin lyhyen tähtäimen suunnittelussa ja operatiivisessa toteuttamisprosessissa. Ajan käsite saattaa koskea minuuttien, tuntien, lähipäivien, viikkojen, kuukausien tai vuosien viitekehystä. Kansallisella tasolla peukalosäännön mukaan arviointiin liittyvät aikakäsitteet ovat vuosia. Paikallispoliisiyksikön tasolla aikakäsitteet ovat lyhyempiä kuukausista vuosiin. Päivittäisessä operatiivisessa toiminnassa ajan käsitteet ovat varsin lyhyen aikavälin tähtäimeen asettuvia. Perustavaa laatua oleva kysymys on, kuinka paljon aikakäsitteiden annetaan vaikuttaa arviointiin. Analyttisen prosessin perustana ovat ennusteet, arvioinnit, johtopäätökset ja hypoteesit. Ennustavan analyttisen prosessin sisältöön vaikuttavat tekijät ovat:

- ympäristön poliittiset, sosiaaliset, taloudelliset ja teknologiset uhat
- ympäristön toimijat
- muutokseen vaikuttavat voimat ja muut tekijät

- mahdolliset muutokset määritellyssä aikajanassa.

Johtopäätökset rakentuvat järkeilylle ja logiikalle. Päättely voidaan suorittaa asiaa liittyvien faktojen ja muiden tekijöiden perusteella. Johdatteleva induktiivinen yksityisestä seikoista yleiseen päätyvä ajatusketju muodostaa menetelmän perustan, jolla tulevaisuuden arviointi tehdään. Edellä oleva arviointimalli sisältää riskejä, joiden huomioiminen on oleellista tulkintaprosessia. Mikäli päättelyä tukevat faktat ovat tosia, on arvioinnin lopputuloskin todennäköisesti oikean suuntainen. Mikäli arviointi joudutaan perustamaan osittaisille oletuksille tosiseikkojen puuttuessa, on lopputuloskin laadultaan heikompi. Deduktiivisista yleisistä seikoista yksityiseen tai yksittäiseen päätelmään johtavaa ja perustuvaa logiikkaa käytetään nimenomaan tulevaisuuden arviointia tukevien tosiasioihin perustuvien faktojen ja johtopäätösten luomiseen sekä arviointiin. Mikäli arviointia tukevat faktat ovat totta, johtopäätöskin on totta. Deduktiivista logiikkaa hyödynnettäessä johtopäätösten tekoon, päätelmät ovat harvoin luonteeltaan ennakoivia. Yleisimpiä arviointiin ja analyysihin käytettyjä menetelmiä ei kuvata tässä yhteydessä niiden työkalun omaisen luonteen vuoksi. (Quarmby 2004, 132 - 133).

## 4. KÄSITTEET

Tässä kappaleessa esitellään tämän pro gradu työn kannalta keskeisimmät teoreettiset ja toiminnalliset käsitteet, jotka liittyvät tietojohdoisen poliisitoiminnan kokonaisuuteen. Yleensä ottaen poliisitoimintaan liittyvien käsitteiden määrittely on jossain määrin vaikeata. Tämä johtuu etenkin rikostutkintaan liittyvistä käytännöistä, jotka olivat pitkään lähinnä niin sanottuja vanhemmilta tutkijoilta nuoremmille siirtyneitä työ- ja toimintatapoja. Esitutkintalain tullessa voimaan 1989, rikostutkintaa säädeltiin laintasoisella normilla. Samassa yhteydessä määriteltiin käsitteistöä ja muutettiin merkittävästi myös poliisin pakkokeinojen käyttöoikeuksia. Luettaessa laatija kuvaamaa olennaista käsitteistöä, on huomioitava, että kirjallisuudesta on löydettävissä myös jossain määrin eriäviä näkemyksiä käsitteiden merkityksestä.

### 4.1 Tiedustelu ja rikostiedustelu

Tietolähteet voidaan jakaa yleisesti ottaen avoimiin, suljettuihin ja turvaluokiteltuihin tietolähteisiin. Avoin lähdetieto on yleisesti saatavissa olevaa maksutonta tai maksullista tietoa. Avoimen tiedon lähteet vaihtelevat median tuottamasta materiaalista, tieteellisiin julkaisuihin, tietokantoihin, kirjallisuuteen ja julkiseen raportointiin. Avoimiin tietolähteisiin kuuluvat myös niin sanotut harmaat tietolähteet, joilla tarkoitetaan virallisesti julkaisemattomia, ei salaisia asiakirjoja. Harmaita lähteitä voivat olla erilaiset raportit, väitöskirjat ja tutkielmat tai julkishallinnon epäviralliset asiakirjat. Avoimia tietolähteitä pidetään yleensä analyysin kannalta tärkeinä. Avointen tietolähteiden käyttö on laillista, hankaluutena on kuitenkin tietotulvan hallinnointi. Suljettuja tietolähteitä ovat tietokannat, joihin kerätyillä tiedolla on erityinen tarkoitus ja niiden käyttömahdollisuudet sekä levitys on rajoitettua. Yleensä suljetuilla tietolähteillä tarkoitetaan yksittäistä käynnissä olevaa tutkintaa varten koottua henkilötietoja sisältävää rekisteriä tai kansallista tietokantaa, johon pääsy on rajoitettu lainvalvontahenkilöstöön. Turvaluokiteltu tieto on kerätty salaisesti joko henkilölähteistä tai teknisiä apuvälineitä käyttäen. Turvaluokiteltu tieto saattaa usein olla merkittävää yksittäisen analyysin kontekstissa, johtuen sen keräämistapaan liittyvästä luotettavuudesta (Europol analyysiopas 2001, 17).

Sisäasiain ministeriö on määrännyt ja ohjeistanut määräyksellä SM-2008-01401/Ri-2 poliisiyksiköiden salaista tiedonhankintaa. Määräyksen tavoitteena on ollut yhdenmukaistaa lainsäädäntöön perustavan tiedonhankinnan käyttöä valvontaa ja raportointia. Salaisten tiedonhankintamenetelmien käytöllä tarkoitetaan perustuslailla turvattujen oikeuksien yksityisyyden, kotirauhan ja luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttumista. Salaisten tiedonhankintamenetelmien käytön erityisluonteeseen kuuluu salainen, kohdehenkilön tietämättä tapahtuva asian käsittely, päätöksenteko ja toteuttaminen. Kohteen oikeussuojatakeiden turvaaminen korostuu, jolloin myös asiaan liittyvien määrämuotojen huolellinen noudattaminen korostuu. Mikäli tiedonhankintamenetelmien käytössä esiintyy tulkinnanvaraisia seikkoja, lakisäännöksiä tulee tulkita siten, että käsillä olevista tulkintavaihtoehdoista valitaan sellainen, joka parhaiten vastaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen vaatimuksia. Yksittäistapauksissa lain soveltamisessa ei tule suorittaa laajentavaa tulkintaa.

Määräyksen soveltamisalalla korostuvat poliisitoiminnan yleisten periaatteiden noudattaminen, kuten tarkoitussidonnaisuus-, objektiivisuus-, suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteita sekä tarvittaessa toimenpiteestä luopumista koskevia säännöksiä. Tiedonhankintamenetelmien käytön tulee olla perustellussa ja järkevässä suhteessa tiedonhankinnan tärkeyteen, kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Mikäli tiedonhankintamenetelmän edellytykset täyttyvät, mutta sen käyttö muodostuisi suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi, menetelmän käyttö tulee lopettaa tai aiotusta toimenpiteestä sellaisenaan luopua. Tiedonhankintamenetelmiä voidaan lain edellytysten täytyessä käyttää, jos niiden avulla voidaan perustellusti olettaa saatavan rikoksen torjumiseksi tarvittavia tietoja. Tiedonhankintamenetelmä tulee voida etukäteen arvioida tulokselliseksi ja sen tulee suurehkolla todennäköisyydellä johtaa rikoksen torjumiseen tarvittavien tietojen saamiseen. Pakkokeinoilla saatavien tietojen tulee olla sellaisia, että niillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Tämä tarkoittaa, että ilman pakkokeinon käyttöä rikoksen selvittäminen aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia tai olisi muuten hyvin työlästä, taikka esitutkinnan pitkittymisestä aiheutuisi erityistä vaaraa. Tiedonhankintamenetelmien käyttö kohdistuu joiltakin osin väistämättä kohdehenkilön lisäksi myös sivullisiin, jolloin tulee huolehtia siitä, ettei myöskään heidän oikeusturvansa vaarannu. Toimenpiteen käyttö tulee lopettaa heti, kun toimenpiteen tarkoitus on saavutettu ja viimeistään luvan voimassaoloajan päätyttyä.

Tiedustelu käsitteenä ja sanana sisältää huomattavan määrän erilaisia merkityksiä. Sana liitetään helposti valtioiden välisiin suhteisiin. Tiedustelun voidaan katsoa laajasti ottaen

tarkoittavan järjestelmän (ihminen, yritys, valtio, organisaation yleensä), toiminnassa tarvittavan tiedon keräämistä, käsittelyä ja tulkintaa sekä jakamista päätöksenteon pohjaksi ja tähän liittyvän tiedusteluorganisaation luomista, johtamista ja kehittämistä. Tiedustelu voi tapahtua turvallisesti kaukaa, tai tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin - mutta riskialttiimminkin - huomattavan läheltä tarkkailtavaa kohdetta. Tiedustelu jakautuu edellä mainitun tarkastelutavan mukaan systeemin sisäisen ja systeemin ulkopuolisen tiedon keräämiseen. Tiedustelun voidaan katsoa olevan onnistunutta, jos ajallisesti, määrällisesti ja laadullisesti riittävä sekä tarvittava tieto: on pystytty hankkimaan, sen merkitys on pystytty tulkitsemaan oikein ja tulkinta on pystytty jakamaan tarvitsijoille.

Puolustusvoimien määritelmän mukaan tiedustelu- ja valvontajärjestelmällä ymmärretään sitä kokonaisuutta, jolla kaikissa turvallisuustilanteissa kerätään, käsitellään, analysoidaan ja jaetaan tietoa mahdollisista vastustajista ja kolmansista osapuolista sekä ympäristöstä ja olosuhteista sekä turvallisuus- ja puolustuspoliittisen että sotilaallisen päätöksenteon ja toiminnan perusteeksi taktiselle, operatiiviselle ja strategiselle tasolle. Kokonaisuus muodostuu johtoportaista, tiedusteluhenkilöstöstä, tiedustelu- ja valvontasensoreista ja yksiköistä, yhteisistä tietojärjestelmistä ja toimitiloista sekä eri viranomaisten yhteistoiminnasta. Puolustusvoimien tiedustelu- ja valvontajärjestelmällä tuotetaan ja ylläpidetään puolustusjärjestelmän johtamiseen tarvittavaa tilannekuvaa mukaan lukien paikka- ja olosuhdetieto. Järjestelmällä tuotetaan ennakkovaroitus, ylläpidetään tosiaikaista tilannekuvaa alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen, luodaan tilannekuva yhteisoperaatioiden vaikutuksen kohdistamiselle ja annetaan perusteita puolustusjärjestelmän rakentamiselle ja ylläpidolle. Tilannekuva voidaan ylläpitää esittämällä tietoja tarkoituksenmukaisesti esimerkiksi kuvilla, teksteillä ja kaavioilla (Kenttäohjesääntö, 2008).

Rikostiedustelu voitaisiin edellä oleviin viitaten määritellä poliisiorganisaation toiminnassaan tarvitseman tiedon keräämiseksi, käsittelemiseksi, arvioinniksi, luokitteluksi ja uudelleen järjestelemiseksi hyödyntämällä kaikkia käytössä olevia tietolähteitä. Rikostiedustelun voidaan katsoa laajasti olevan koko poliisiorganisaation hankkiman tiedon keräämistä ja tallentamista. Rikostutkinnan näkökulmasta rikostiedustelu voidaan määritellä suppeammin rikostorjunnan kannalta merkityksellisen tiedon hankkimiseksi rikollisista, rikoksista ja rikoksen teko-olosuhteista. Rikosanalyysin voidaan katsoa alkavan tiedon yhdistelemisestä, tulkinnasta, alustavien hypoteesien luomisesta päätyen loppupäätelmiin ja johtopäätöksiin.

## 4.2 Rikosanalyysi

Rikosanalyysi on suunniteltua ja järjestelmällistä rikostiedustelulla tai muusta tietolähteestä hankitun tiedon käsittelyä rikosten estämiselle, paljastamiselle ja selvittämiseksi asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä poliisin ylijohdon, poliisin valtakunnallisten yksiköiden ja poliisilaitosten rikostorjunnan suuntaamiseksi sekä strategisen päätöksenteon ja tulosohjauksen tukemiseksi. Rikos analyysin kohteena ovat tiedot rikollisuudesta ja yhteiskuntaa vaarantavista ilmiöistä sekä rikollisuuden ja ilmiöiden seurauksista (analyysikäsikirja, patja).

Laajasti katsoen suomalaisessa poliisitoiminnassa ja kansainvälisessä lainvalvontatoiminnassa on aina harjoitettu analyysitoimintaa tavalla tai toisella, on kyse ollut yksittäisten poliisimiesten suorittamista pohdinnoista ja analyyseista tai sitten laajemmasta toimintojen vaikuttavuuden arvioinnista tai suunnittelusta. Perinteisesti analyysitoiminta ja tiedon hyödyntäminen on kytkeytynyt vahvasti operatiiviseen toimintaan. Strategisen analyysin edut operatiivisen toiminnan eri lähestymisvaihtoehtojen jäsentämisessä on tiedostettu ja näin ollen näiden kahden analyysityypin yhteys toistensa täydentäjinä on vahvistunut sitä mukaan kun strategisen analyysin tuottamia uusia ajatuksia ja menetelmiä on hyödynnetty poliisitoiminnassa. Erään varsin hyvin rikosanalyysiä kuvaavan mallin on esittänyt Interpol, jonka analyysitoiminnalla on pitempi perinne ja sen yhtenä merkittävänä piirteenä on ollut kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden tunnistamiseen ja ilmiön ymmärtämiseen tähtäävän analysointityön kehittäminen (analyysikäsikirja, patja).

Interpolin Euroopan komitean suosituksesta perustettiin vuonna 1994 rikosanalyysityöryhmä, jossa on vuodesta 1996 lähtien ollut myös EDU-Europolin edustaja. Työryhmä on valmistanut rikosanalyysin toimeenpanostrategiaa ja tuottanut julkaisun Crime Analysis Booklet, joka on ollut ohjeena analyysitoiminnalle ja apuna analyysiyksiköiden perustamiselle ympäri maailman. Interpolin jäsenmaiden hyväksymä määritelmä rikosanalyysille on seuraava:

*"Crime analysis is the identification of and the provision of insight into the relationship between crime data and other potentially relevant data with a view to police and judicial practice."*

Interpolin määritelmässä korostuu rikosanalyysien alkuperäinen idea, jonka mukaan vasta relevantin tiedon prosessointi informaatioksi ja eläytyminen sen antamiin tulkintamahdollisuuksiin luo merkityssisältöä analyyseille. Interpolin määrittelemä rikosanalyysi:

- Käyttää yhtenäisiä tekniikoita olettamusten esittämiseen;
- Muodostaa rikostapausten kehityssuunnasta uusia olettamuksia;
- Tunnistaa rikossarjoja;
- Lisää tuntemusta rikollisverkostoista; sekä
- Analysoi yleensä rikollisen toiminnan laajuutta ja sisältöä.

Myös Interpolin analyysimääritelmä perustuu ajatukseen, että poliisin analyysitoiminta on kiinteä osa normaalitoimintaa. Analyysitoiminnalla on oma funktionsa tutkintaprosessissa ja rikostorjunnassa laajemminkin.

Kansainvälisten esimerkkien mukaisesti poliisin tutkimus- ja analyysitoiminnassa keskeistä on relevantin tiedon tunnistamisen, tuottamisen, jalostamisen ja käytön systemaattisuuden lisääminen sekä tiedon käsittelykapasiteetin kasvun antamien mahdollisuuksien tehokas hyödyntäminen. Keskeistä analyysitoiminnassa on tiedon prosessointi, jolla tarkoitetaan sitä, että vasta jalostettu tieto ja ihmisen sille antama tulkinta mahdollistavat tiedon täysimittaisen hyödyntämisen. Tässä suhteessa analyysitoiminnan kansainvälisissä käytännöissä on päädytty kahteen keskeiseen periaatteeseen:

- Tulisi käyttää yhtenäistä tekniikkaa, mikä mahdollistaa standardisoidun lähestymistavan tarkasteltavaan asiaan ja ilmiöön; ja
- Itse analyysien tekemistä saisi rajoittaa ainoastaan analyytikon kyvykkyys ja mielikuvitus.

(Analyysiopas, europol 2001, 5-7)

### **4.3 Operatiivinen rikosanalyysi**

Mikäli tietoa pidetään organisaation voimavarana ja tiedon hankintaa, järjestelyä ja hyväksikäyttöä yritetään kehittää, on tarpeen määritellä millaisen tiedon hankinnasta on kyse. Lainvalvonta käyttöön tarkoitettu tieto voidaan määritellä: ”Tieto (Intelligence): Toimintaa varten työstetty tieto”. Europol analyysiopas (2001: Liite 1) Määritelmällä tarkoitetaan työstettyä tai käsiteltyä eli jollain tavalla analysoitua tietoa. Tiedonkäsittelyprosessin aikana laadunvalvonnan merkitys korostuu, analyysipohjaisten johtopäätösten oikeellisuus vaarantuu tiedon

käsittelyvaiheisiin liittyvien spekulatioiden aikana. Sen sijaan käsitteellä todiste, tarkoitetaan varsin yksiselitteisesti näyttöön perustuvaa tietoa. Todisteet hankitaan suoritetun esitutinnan yhteydessä. Yksinkertaistetusti selvitetään vastaukset kysymyksiin mitä tapahtui ja kenen toimesta. Analyysitoiminta ja sen rooli esitutinnan aikana on välineellinen.

Operatiivinen tieto käsitetään tutkintaryhmien tuottamaksi tiedoksi, joka sisältää päätelmiä, havaintoja ja olettamuksia, joita hyödynnetään operatiivisessa toiminnassa. Operatiivinen tiedustelu ja tieto voidaan käsittää myös kohdevalintaa tukeväksi pitkäjänteiseksi tiedoksi. Strategisella tiedolla tarkoitetaan organisaatiossa olevaa tietämystä toimintaympäristön muutoksista, rikollisuuden kehityssuuntauksista, poliittisista agendoista jne. Strategisen tiedon katsotaan tukevan tulevaisuuden suunnittelua (Europol 2001, Liite 3.)

Europolin määritelmässä operatiivinen analyysi onkin osa tutkintaprosessia laajemmassa toimintaympäristössä koostuen neljästä osatehtävästä:

- tutkinnassa kootun tiedon yhteenvedosta, jossa otetaan huomioon eri komponenttien luotettavuus ja tiedon laatu,
- rikollisryhmien tai yksittäisten rikollisten, merkittävien paikkojen, tapaamispaikkojen ja viestintämenetelmien tunnistamisesta rikostapahtumaan liittyvän systemaattisen tiedonkeruun ja analyysin tuloksena,
- tiedon tutkimisesta ja tulkitsemisesta, lisätutkimuksista ja tiedonjakamisesta mahdollisimman nopeasti,
- selkeiden toimintaohjeiden ja suositusten antamisesta tutkintaryhmälle.

Strategisten analyysien tulokset esitetään useimmiten laajemmissa tutkimusraporteissa, mutta operatiivisen analyysin tulokset esitetään tiiviimmin, kuitenkin pääosin kirjallisina raporteina joiden osana ovat kaaviot, diagrammit, kartat jne. Olennaisinta kuitenkin on analysoinnin mieltäminen osana tutkintaprosessia ja laajempaa rikostorjuntaympäristöä.



#### 4.4 Strateginen rikosanalyysi

Europolin julkaisema Analytical Guidelines määrittelee melko tarkasti analyysitoimintaan liittyvän käsitteistön ja menettelytavat tietojen käsittelyssä. Europolin analyysioppaassa on omaksuttu analyysitoiminnan laaja käsite koskien muutakin kuin rikosanalyysia, vaikka rikollisuus on ensisijainen tutkimuskohde. Europol korostaa strategisia analyysiejä operatiivisen toiminnan eri lähestymisvaihtoehtojen jäsentäjänä. Strategisen analyysin perustarkoituksena on luoda tietoa ja ymmärtämystä päätöksentekijöille pitkän aikavälin suunnittelussa ja voimavarojen suuntaamisessa. Strateginen analyysi on tulevaisuuteen suuntautuva. Päätöksenteon luonne määrää tarkastelun aikavälin.

Europolin analyysioppaassa strategiset analyysit luokitellaan vaativuustasoltaan kolmeen pääluokkaan:

- Kuvaileva analyysi, jossa tilasto- ja rekisteritietoja organisoidaan, käsitellään ja esitetään tieteellisin menetelmin, on yleisin rikosanalyysin tyyppi. Kuvailevan analyysin avulla selvittää rikollisuuden tai tekoapojen suuntauksia sekä toisinaan arvioidaan niiden kehitystä tulevaisuudessa.
- Selittävä analyysi perustuu kuvailevaan analyysiin ja sen tarkoituksena on ymmärtää myös rikollisuuden syitä. Siinä tarkoituksessa tutkitaan laajaa muuttujajoukkoa ja muuttujien välisiä keskinäisiä yhteyksiä esimerkiksi tilastollisilla monimuuttujamenetelmillä.
- Ennusteissa käytetään kuvailevan ja selittävän analyysin tuloksia ja päätelmissä tehdään "tietoon perustuvia arvauksia".

Tyypillisesti strategisessa analyysissä tarkastellaan rikostorjunnan ajankohtaisia ja nousevia suuntauksia, muutoksia rikosympäristössä, uhkia yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, rikostorjuntaohjelmia ja niiden kehittämismahdollisuuksia sekä toimintalinjojen, ohjelmien ja lainsäädännön mahdollisia muutoksia. Europolin analyysioppaan mukaan yhteys strategisen ja operatiivisen analyysityypin välillä on vahvistunut sitä mukaa kun strategisen analyysin tuottamia ajatuksia, menetelmiä ja suuntauksia on voitu hyödyntää toiminnassa.

## **5. ANALYSOITU TIETO, JOHTAMISJÄRJESTELMÄ JA OPERATIIVINEN TOIMINTA**

Tässä pro gradutyössä empiirinen tutkimusaineisto koostuu tutkimuksen laatijan käyttöönsä hankkimista tietojohdoisista poliisitoimintaa koskevista erilaisista poliisihallinnon tai tutkimuksen kohteena olleiden poliisiyksiköiden laatimista kirjallisista ohjeista ja määräyksistä, sekä puolistrukturoidun teemahaastattelumenetelmän tuottamasta digitaaliselle tallennusvälineelle tallennetusta haastattelumateriaalista. Tutkimusprosessin aikana uudelleen arvioitiin alkuperäistä tutkimussuunnitelmaa ja päädyttiin tekemään eräitä muutoksia alkuperäiseen suunnitelmaan. Tässä kappaleessa esitellään empiirinen haastattelu materiaali, kappaleessa kuusi (6) esitellään materiaaliin perustuvat johtopäätökset. Kappaleessa seitsemän (7) pohditaan tietojohdoisen poliisitoiminnan tulevaisuuden näkymiä, esitetään vaatimattomia kehitysehdotuksia ja lopuksi pohditaan aihealuetta koskevia lisätutkimustarpeita.

### **5.1 Analyysitoiminnan järjestämistä koskevat ohjeet ja määräykset**

Tätä pro gradu työtä laadittaessa rikostiedustelua ja rikosanalyysia koskevaa sisäministeriön ohjeistuksen tilaa voidaan luonnehtia jossain määrin hämmentäväksi. Määräys SM-2004-88/Ri-2 voimassaolo 01.02.2004 – 31.01.2009 on umpeutunut, eikä uutta määräystä aihe-alueetta koskien ole toistaiseksi annettu. Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke vaihe 1 työsuunnitelman SM 086:00/2007 sivulla 15, määrättiin uusien poliisilaitosten yhteyteen perustettavaksi analyysitoiminto: ”Lähtökohtana on, että jokaiseen muodostettavaan poliisilaitokseen järjestetään keskitetysti analyysitoiminto. Sen perustehtävänä on tukea poliisin strategista ja operatiivista johtamista, rikostorjuntaa sen kaikilla tasoilla (esim. rikosten sarjoittaminen), tulosoajasta sekä resurssien kohdentamista (tietojohdoinen poliisitoiminta). Analyysi-toiminta tulisi kytkeä kiinteästi mukaan päätöksentekoon esimerkiksi siten, että analyytikko osallistuu poliisilaitoksen johtoryhmän työskentelyyn. Analyysitoiminnan ensisijainen tehtävä on operatiivisen toiminnan tukeminen, joten se on luontevinta sijoittaa poliisilaitoksissa rikostorjunnan yhteyteen.” Tietojohdoinen poliisitoiminta on määritelty strategiseksi tavoitteeksi poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmaan vuosille 2011 – 2015. (Poliisin toiminta ja taloussuunnitelma 2011 – 2015, 8.)

Tietojohdoiseen poliisitoimintaan oleellisesti kuuluvia johtamisjärjestelmiä on kehitetty projekteilla: 1) tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittäminen paikallispoliisissa (loppuraportti 16..2010) ja tällä käynnissä olevalla 2) 18.4.2011 poliisihallitus 2020/2011/181 määräämällä tietojohdoisen operatiivisen poliisitoiminnan kehittämistyöryhmän toiminnalla. Tätä työtä laadittaessa laatijan käytössä on ollut luonnos Poliisin analyysitoiminnan kehittämissuunnitelmaksi vuosille 2010–2013.

Luonnos määrittelee analyysitoiminnan kehittämisen painopistealueet:

- tietojohdoisen poliisitoiminnan käyttöönotto,
- poliisin vision ja strategioiden seuranta ja arviointi
- poliisin tulosohtausta palveleva analyysitoiminta,
- ennalta estävän toiminnan tukeminen,
- valtakunnallisen taloudellisen ja toiminnallisen tilannekuvan ylläpito,
- paikallisen turvallisuusyhteistyön seuranta ja arviointi,
- rikosentorjuntaohjelmien toteuttamisen tukeminen ja seuranta.

Analyysitoiminnan taustoja luonnos määrittelee seuraavasti: Poliisin analyysitoiminnan kehittämisen taustalla on toiminut useita vuosia Sisäasiainministeriön asettama analyysitoiminnan kehittämissyhmä, joka on muun muassa suunnitellut analyysitoiminnan valtakunnallista koulutusta. Kyseessä on monivuotinen kehitystyö poliisin analyysitoiminnan eteenpäin viemiseksi. Poliisin analyysitoiminta on perinteisesti liitetty rikostutkintaan ja erityisesti ongelmasuuntautuneeseen poliisitoimintaan. Suomalaisen poliisitoiminnan näkökulmasta puutteena on voitu nähdä valvonnan ja hälytystoiminnan aliedustus analyysimenetelmien ja analyysien hyödyntämisen kehittämisessä. Nykyisin on kuitenkin ryhdytty puhumaan analyysitoiminnasta laajassa merkityksessä (*intelligence analysis*), ei ainoastaan rikosanalyysistä (*crime intelligence analysis, crime analysis*). Viimeisintä keskustelua on hallinnut tietojohdoisen poliisitoiminnan vaatimus, joka perustuu kansainvälisten mallien soveltamiseen (Intelligence-Led Policing ja National Intelligence Model). Tietojohdoisella poliisitoiminnalla viitataan johtamismalliin, jossa korostuu systemaattisesti kerätyn ja käsitellyn tiedon merkitys poliisin toiminnan ja sen johtamisen perustana. Tietojohdoinen poliisitoiminta edellyttää:

- poliisin johtamistoimintojen uudistamista,
- analyysitoiminnan organisointia ja analyysitiedon tuotannon varmistamista,

- analyysiosaamisen kehittämistä ja analyysitoiminnan ammatillistamista,
- analyysitoiminnan tuotteistamista
- johtoryhmätyöskentelyn kehittämistä ja
- perustiedon laadun parantamista.

Luonnoksessa käsitellään poliisin hallintorakennemuutoksen toimeenpanon jälkeistä analyysiverkoston luomista ja ohjausta poliisihallituksen, valtakunnallisten poliisiyksiköiden ja paikallispoliisiyksiköiden näkökulmista. Ohje luonnoksen lähtökohtana voidaan pitää paikallispoliisin voimavarojen suuntaamista, joka voidaan nähdä konkreettisena ohjaustehtävänä, joka ei ole aiemmin kuulunut poliisin ylijohdolle. Tämän tehtävän hoitaminen edellyttää sitä, että poliisihallituksella on riittävä tietopohja paikallisista ominaispiirteistä ja toiminnasta sekä toimivat verkostot operatiivisen ohjauksen toteuttamiseksi. Tähän pro gradu työhön liittyvän poliisihallituksen edustajan haastateltava H8 kommentin mukaan, ennen virallisen ohjeen ja määräyksen laatimista tietojohdoista poliisitoimintaa sekä siihen liittyvää analyysi toimintaa on syytä tarkastella kokonaisuutena. Näkemykseen on helppo yhtyä.

### **5.1.1 Ohjeet tutkimuksen kohteina olleissa poliisilaitoksissa**

Tutkimuksen kohteina olevien poliisilaitoksien sisäiset ohjeet noudattelevat varsin selkeästi ohjeistuksien yleistä kirjoittamistapaa, jossa määritellään yksiköiden vastuut, työtavat ja toimeksiantojen vastaanottaminen. Poliisilaitoksen A1 rikostutkinnan sektorilla, keskitettyyn tutkintaan sijoitettuna toimii rikostietopalveluyksikkö, jonka päävastuualue on rikostiedustelu toimialueellaan. Yksikön tehtäviin kuuluvat Poliisilain 1§ 1 mom ja eräiden 1§ 3 mom (mm ase- ja turvallisuusalan luvat) mukaisten paikallispoliisin poliisitehtävien tukeminen tietojenkäsittelyn, -hankinnan ja -hallinnan erityisosaamista tai erityisvälineistöä edellyttävillä toimenpiteillä; sekä tehtävät, jotka on tarkoituksenmukaista suorittaa keskitetysti ja joilla on selkeä toiminnallinen side ryhmän tehtävään; eikä tehtäviä ole määrätty jonkun muun tahon hoidettaviksi. Keskeisiä työmenetelmiä ovat operatiivinen rikosanalyysi, rikosten sarjoittaminen ja tutkinnan lähtökohtien luominen, sekä tiedustelutiedon alueellisesti keskitetty kerääminen, tallentaminen ja jakaminen. Rikostietopalvelu tuottaa edellä mainituin keinoin ajantasaisen rikostilannekuvan ohella tukipalveluita rikosten ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi. Tilannekuva esitellään olennaisilta osiltaan poliisilaitoksen A1 poliisitoimintalinjan johdolle ja yleisjohtajalle siten kuin siitä on

erikseen ohjeistettu. Operatiiviseen tarpeeseen tehtävät analyysit ovat tausta-aineistoltaan suppeampia kuin strategiseen tarpeeseen suuntautuvien analyysien aineisto. Analyysitoiminta palvelee päätöksentekoa, jakaa ja jalkauttaa tietoa sekä tukee yhteisiä tavoitteita. Operatiivisen analyysin tehtävänä on tunnistaa operatiivisen toiminnan kannalta tärkeitä tekijöitä kuten rikollisryhmät, yksittäiset rikosentekijät ja hälytystehtävien alueellinen keskittyminen. Analysoitava tieto voi olla peräisin tutkintaprosessista, tiedustelu- ja tarkkailutoiminnasta, poliisin tietojärjestelmistä tai julkisesta lähteestä. Operatiivinen analyysi tukee myös käytännön tasolla kenttäjohtajajärjestelmän, toiminnan kohdentamisen ja tutkinnan tarpeiden näkökulmasta tehtävää nopeampaa ad hoc- päätöksentekoa. Operatiivinen analyysi eroaa rikosanalyysistä siten, että jälkimmäisen kohteena ovat tiedot rikollisuudesta ja yhteiskuntaa vaarantavista ilmiöistä sekä rikollisuuden ja ilmiöiden seurauksista. Operatiivisella rikosanalyysillä tarkoitetaan määräyksessä niitä erilaisia toimintoja ja suoritteita, joilla tuotetaan informaatiota poliisilaitoksen A1 valvonta ja hälytystoiminnan ja tutkintasektorin operatiiviselle tasolle, spesifien ja välittömien rikosongelmien tunnistamiseksi sekä rikosten tekijöiden paljastamiseksi. Analyysitietoa käytetään edistämään nopeata vastetta sekä kenttätoiminnan operatiivisessa johtamisessa että rikostutkinnan johtamisessa ja kohdentamisessa toimialueella tapahtuviin rikosilmiöihin. Rikostietopalvelu toimii yhteistyössä poliisilaitoksen A1 esikuntaan sijoitetun strategisen analyysiyksikön kanssa. Rikostietopalvelu vastaa perustehtävänsä kuuluvalla tavalla akuutista rikosten sarjoittamisesta. Rikostietopalvelu voi ottaa rikoskokonaisuuksia tutkittavakseen sarjoituksen ollessa kesken. Rikostietopalvelun tutkinnanjohtaja sopii tutkintajärjestelyistä kun rikosilmoitus on jo kirjattu ja akuutti tiedusteluvaihe on päättynyt. Rikostietopalvelu voi myös ottaa suorittaakseen yksittäisiä kertaluontoisia tehtäviä, jotka nähdään tarkoituksenmukaisiksi suorittaa siellä.

## **5.2 Analyysitoiminnon organisointi tutkimuksen kohteina olleissa poliisilaitoksissa**

Tutkimuksen eräänä lähtökohdaksi oli ennakkotieto siitä, että tutkimuksen kohteeksi valikoiduissa poliisilaitoksissa analyysitoiminnot oli organisoitu eri tavoin. Myös operatiivisen johtamisen ja päätöksenteon prosesseiksi luonnehdittavat mekanismit olivat laitosten välillä erilaisia. Näin ollen aihepiiriin selkeän kokonaisesityksen kannalta on välttämätöntä lyhyesti pääkohdittain kuvata organisointimallit ja operatiivisen johtamisen prosessit. Lopuksi vertaillaan poliisilaitosten käyttämiä toimintamalleja NIM- malliin.

### 5.2.1 Poliisilaitos A1

Tästä A1 poliisilaitoksen johtamiskäytänteiden esittelystä on rajattu pois strategisen johtamistason käytännöt. Esittelyssä keskitytään päivittäisen operatiivisen johtamisen käytäntöihin.

Poliisilaitoksessa A1 analyysitoiminto on tutkimusta suoritettaessa järjestetty erottamalla strateginen analyysitoiminto hallinnollisesti apulaispoliisipäällikön johtaman esikuntapalvelulinjan alaisuuteen ja operatiivinen analyysitoiminto on sijoitettu apulaispoliisipäällikön johtaman poliisipalvelulinjan rikostorjuntasektorille. Poliisilaitoksen sisäisiin ohjeisiin on kirjattu yhteistoimintavelvoite strategisen- ja operatiivisen analyysitoiminnon yksiköiden välille. Operatiivista analyysitoimintoa nimitetään rikostietopalveluksi, samoin kuin ennen Pora-1 vaiheen uudistusta.

Analyysitoimintojen kiinteän resursoinnin näkökulmasta poliisilaitoksen tilanne on varsin hyvä. Strategisen analyysitoiminnon vastuullisena päällystösivemiehenä toimii esikuntapalvelulinjalla koulutus- ja kehittämissivikköä johtava komisario. Strategisina analyytikkoina on kaksi poliisiammattikorkeakoulun analyysikoulutuksen saanutta ylikonstaapelia. Operatiivisen analyysitoiminnon eli rikostietopalvelun resursointi tilanne on samoin hyvä. Rikostietopalvelua johtaa rikoskomisario, jonka vastuualueeseen kuuluvat ns. projektirikostutkinnanjohtajuudet, rikostietopalvelu, rikostekninen yksikkö, informaatiotekninen rikostutkinta, löytötavaratoimisto ja pääpoliisiaseman takavarikkoasiat. Rikostietopalvelun päivittäisjohtajina toimivat alipäällystötutkinnon suorittaneet ryhmänjohtaja rikosylikonstaapeli ja ryhmänvarajohtaja rikosylikonstaapeli. Määrävahvuuteen kuuluu seitsemän analyytikkoina toimivaa rikoskonstaapelia ja kaksi päätoimista tutkintasihteerää. Niin sanottuun määrävahvuuteen nähden tosiasiallinen resursointitilanne on heikompi. Valtionhallinnon taloudellisesta tilanteesta johtuen niin sanottu todellinen rivivahvuus on kuitenkin kaksi analytytkkoa vähemmän. Rikostietopalvelun henkilökunnasta puolet on suorittanut poliisiammattikorkeakoulun tarjoaman analyysikoulutuksen.

Johtamisen tärkeimpiä välineitä poliisilaitoksessa A1 ovat hierarkkisessa järjestyksessä poliisilaitoksen johtoryhmän palaveri, poliisipalvelulinjan ohjausryhmän palaveri, valvonta- ja hälytyssektorin listapalaveri, rikostutkintasektorin tutkinnanjohtajien jaksopalaveri, molempien edellä mainittujen linjojen jokapäiväiset aamupalaverit tai vuorojenvaihtoihin liittyvät käskynjaot

sekä, ehkä tärkeimpänä kaikista analysoidun tiedon hyödyntämisen kannalta, päivittäinen tilannekeskuspalaveri.

Poliisipalvelulinjan ohjausryhmän kokoukseen osallistuvat apulaispoliisipäällikkö, valvonta- ja hälytyssektorin ylikomisario, rikostutkintasektorin ylikomisario, henkilöstön edustaja, järjestelykeskuksen komisario ja tarvittaessa eri tehtävänannon mukaan yksittäisen asiakokonaisuuden esittelijä. Johtoryhmäkokouksen asialistaan kuuluvat pääsääntöisesti hallinnolliset ja strategisen tason linjaukset. Analyysiyksiköiden tuottama materiaalia käsitellään erillisten tilattujen tai vakioraporttien muodossa. Analyysiyksikön edustajalla ei ole niin sanottua vakinaista tuolia kokouksissa. Kokoukseen saavutaan erillisen kutsun perusteella esittämään yleensä ennakkoon tilattua raporttia.

Listapalaveriin osallistuvat, valvonta- ja hälytyssektorin ylikomisario, suunnittelusta toimintaedellytyksistä ja tilannekeskuksesta vastaavan yksikön päällikkö, komisariat ja työvuorosuunnittelijat. Listapalaverissa käydään tulevan työjakson tapahtumat, teemat ja muut työvuorosuunnitteluun vaikuttavat asiat. Määrätään erilaisten tapahtumien suunnittelu- ja vastuuhenkilöt. Edellä olevan perusteella suunnitellaan työjakson työvuorot. Rikostorjuntasektorin päällikkönä toimiva rikosylikomisario sopii mahdolliset tutkinnan toimintoihin liittyvät työvuorojärjestelyt suoraan työvuorosuunnittelijoiden kanssa. Haastateltava A3 totesi, että listapalaveri ja päivittäinen tilannekeskuspalaveri kytkeytyvät toisiinsa kiinteästi toimien päivittäisen operatiivisen johtamisen työkaluna.

Operatiivisen johtamisen näkökulmasta tärkeimpään tilannekeskuspalaveriin osallistuvat apulaispoliisipäällikkö, sektorienjohtajat, johtovalmiudessa oleva yleisjohtaja, rikostietopalvelun päällystöesimies, rikostietopalvelun vuorokausiraportin laatija, tiedottaja ja mahdollisesti mediaa kiinnostavien juttujen tutkinnanjohtaja. Tilannekeskuspalaveri järjestetään joka päivä klo 09.30 tilannekeskuksessa. Yleisjohtaja esittelee valvonta- ja hälytyssektorin operatiivisen tilanteen lisäksi lyhyen yhteenvedon mielenkiintoisimmista tehtävistä. Rikostietopalvelun edustaja esittää raportin yhteenvedon toimenpidesuosituksineen. Päivittäisen operatiivisen johtamisen näkökulmasta tehtävämääräykset, toimeksiannot ja kulloisenkin tarpeen mukainen resursointi ratkaistaan palaverin kuluessa. Tilannekeskuspalaverin rutiininomaisesta luonteesta johtuen, se tarjoaa myös osastonjohtajatasolle ja apulaispoliisipäällikölle seurantatyökalun operatiivisen toiminnan edistymisestä ja jatkumosta. Poliisilaitoksessa A1 operatiiviset analyysiraportit tallennetaan

laitoksen intranet sivustoille, (sharepoint – ohjelmisto, ”alueneukkari”), josta ne ovat kaikkien intranet oikeuksien haltijoiden selattavissa ja hyödynnettävissä.

Poliisilaitoksen A1 toimialueella on lisäksi liikkuvan poliisin ja paikallispoliisin yhteistoimintasopimusten myötä vuoden 2011 alusta käynnistetty operatiivinen palaverikäytäntö. Yhteistoimintapalaveri järjestetään kuuden viikon välein. Palaveriin osallistuvat liikkuvan poliisin paikallisyksikön edustajat ja valvonta- ja hälytystoimintasektorin päällystö. Palaverin asialistaan kuuluvat valtakunnalliset ja paikalliset liikennevalvonnan painopisteet, teemat ja sopimus tulevan jakson yhteistoiminnasta sekä vastuuhenkilöistä. Edelleen on muodostettu käytäntö siitä, että liikkuvan poliisin partiot ilmoittautuvat poliisilaitoksen A1 tilannekeskukselle työvuoron alkaessa. Päivittäisen operatiivisen johdon yleisjohtopalvelut kuuluvat kulloinkin vuorossa olevan yleisjohtajan vastuualueeseen.

Poliisilaitoksen A1 rikostutkintasektorin palaverikäytäntöihin kuuluvat kerran työjaksossa järjestettävä tutkinnanjohtaja palaveri ja päivittäinen aamupalaveri. Tutkinnanjohtajapalaveriin osallistuvat rikostutkintasektorin päällikkö ja saapuvilla olevat tutkinnanjohtajat. Palaverin luonne on hallinnollisten ja yleisten asioiden järjestely ja organisointi. Palaverissa otetaan tarpeen vaatiessa kantaa myös operatiiviseen tutkintatoimintaan liittyviin kysymyksiin. Rikostutkintasektorin aamupalaveri on luonteeltaan informatiivinen, tarkoitus on välittää tieto kuluneen vuorokauden tapahtumista muulle rikostutkintasektorin henkilöstölle. Palaveriin osallistuvat käytännössä kaikki paikalla olevat rikostutkijat. Rikostutkintasektorin sisäinen työnjako rikostutkintaprojektien osalta perustuu ensikädessä sisäiseen ohjeistukseen, tutkinnanjohtajien keskinäisiin neuvotteluihin asian hoitamisen tarkoituksenmukaisuudesta kulloinkin resurssitilanne huomioiden ja viime kädessä rikostutkintasektorin päällikön ratkaisuun asiasta. Erityisiä niin sanottuja projektitutkinnanjohtajia ovat sekä ulkomaalaisyksikön että rikostietopalvelun päällystöesimiehet.

Poliisilaitoksen A1 edustajien haastatteluissa nousi selkeästi esiin näkemys siitä, että operatiivisen johtamisen ja päätöksen teon välineenä käytetty tilannekeskuspalaveri on toimiva työkalu. Erityisesti haastateltavat korostivat sitä tosiasiaa, että päivittäinen palaverikäytäntö yhdistettynä erinomaiseen ja ajan tasalla olevaan intranet työkaluun (sharepoint –ohjelmisto, ”alueneukkari”), luo lähestulkoon ”online” tilassa olevan tiedon ja tilanteen hallintajärjestelmän.

Poliisilaitoksen A1 osalta suoritettujen haastattelujen vapaassa keskusteluosiossa nousi esiin strategisen analyysitoiminnon ja operatiivisen analyysitoiminnon yhteistoiminnan vähäinen määrä.



Haastattelujen perusteella voitaneen todeta, että poliisilaitoksessa edellä mainitun ongelman osalta yhteistoiminnan lisääminen on epäilemättä selkeä kehityskohde. Ongelman syntyä voitaneen jossain määrin pitää toimintojen järjestämistä hallinnollisesti eri yksiköihin. Poliisihallinnossa perinteisenä tapana ratkaista edellä kuvattu ongelma, on ollut toimintojen hallinnollinen yhdistäminen. Toisaalta suoritettujen haastattelujen perusteella haastatellut näkevät, että ongelma on mahdollista ratkaista myös yhteistyöprosessien uudelleen järjestelyillä ja palaverikäytäntöjen muutoksella.

Toisena ongelmana etenkin rikostietopalvelun osalta vapaassa keskusteluosiossa nähtiin myös niin sanottujen määrämuotoisten rutiinitehtävien suuri määrä. Rutiiniluonteiset velvoitteet nielevät paljon työaikaa, eikä aikaa näin ollen jää varsinaiseen analyysiin kovinkaan paljoa varsinkin paljon poistumia sisältävillä työjaksoilla, kuten esimerkiksi kesälomakaudella.

#### **Yhteenveto A1:**

- poliisilaitos ei osallistunut tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittämissprojektiin 2009 - 2010
- Strateginen ja operatiivinen analyysitoiminto on erotettu hallinnollisesti toisistaan,
- ohjeisiin kirjattu yhteistoimintavelvoite,
- henkilöstöresursointi hyvällä tasolla,
- henkilöstön koulutustaso kohtuullinen,
- palaveri käytännöt selkeät,
- operatiivisen johtamisen työkalu tilannekeskuspalaveri päivittäin,
- tiedonvälityskanavana toimiva sharepoint työtila,
- yhteistyö muihin alueella toimiviin poliisiyksiköihin organisoitu,
- kokemukset toimintamallista positiivisia,
- tunnistettu kehityskohde strategisen ja operatiivisen analyysin suhte.

#### **5.2.2 Poliisilaitos A2**

Poliisilaitos A2 otti kutsuttuna osaa tietojohdoisen poliisitoiminnan käytäntöjen ja rakenteiden kehittämissprojektiin. Projektiin oli kutsuttu yksi valtakunnallinen yksikkö ja viisi paikallispoliisiyksikköä. Projektin loppuraportti annettiin 16.6.2010. Edellä olevaan viitaten poliisilaitoksen A2 analyysitoiminto on järjestetty edellä mainitun projektin loppuraportissa määriteltyjen suuntaviivojen mukaisesti.

Poliisilaitoksessa A2 analyysitoiminto sekä strateginen että operatiivinen analyysi oli alun perin järjestetty yhteen yksikköön, jota nimitetään rikostietopalveluksi. Rikostietopalvelua johtaa päätoiminen päällystöesimies. Rikostietopalvelussa oli neljä analyytikkoo. Vuoden vaihteesta 2011 tilanne on muuttunut siten, että yksi päätoiminen analyytikkoo on siirretty esikuntaan tehtävänään suorittaa strategista analyysia. Strategisella analyytikolla on yhteistoimintavelvoite rikostietopalvelun operatiivisten analyytikkojen kanssa. Rikostietopalvelun niin sanottu rivivahvuus on tällä hetkellä kaksi analyytikkoo. Poliisilaitoksen tiloissa toimii myös keskusrikospoliisijohtoinen valtakunnallista tilannekuva ylläpitävä PTR yksikkö (Poliisi, tulli ja rajavartiolaitos analyysiyksikkö), johon on siirretty Varsinais-Suomen poliisilaitoksen henkilöstöä virkajärjestelyin. Haastatteluissa viitattiin epäsuorasti osin yksiköiden tehtävien päällekkäisyyteen ja osin yhteistyöpuutteeseen.

Poliisilaitoksessa A2 rikostutkinnan sektorilla operatiivisen johtamisen välineitä ovat tutkinnanjohtaja palaveri, rikostutkintasektorin aamupalaveri ja operatiivisen analyysin perusteella yksikön päällikön suorittamat erilliset tehtävämääräykset rikostietopalvelun päällystöesimiehelle ja ulkomaalaisasioista sekä teknisestä rikostutkinnasta vastaavalle päällystöesimiehelle. Tutkinnanjohtajapalaveri järjestetään kaksi kertaa kuukaudessa. Palaverin järjestelyissä hyödynnetään videoneuvottelu mahdollisuutta. Palaverin asialistaan kuuluvat tutkinta-asiat, erilaiset toiminnan linjaukset, ohjeistukset ja henkilöstöasiat. Tämän lisäksi sekä pääpoliisiasemille että satelliitti poliisiasemille on nimetty niin sanotut projektitutkijat, joista tarpeen vaatiessa kootaan operatiivinen tutkintatiimi. Haastateltavan H4 mukaan poliisilaitosten A1 ja A2 organisaatorakenteen erot näkyvät muun muassa tässä järjestelmässä. Sarjoitusta lukuun ottamatta analyysiyksikön tuottamaa tietoa ei järjestelmällisesti hyödynnetä tutkintasektorilla. Järjestelmässä näyttäisi olevan havaittavissa perinteiseen rikostutkintaa kuuluva ajatus siitä, että noin 95 % rikostutkijan työstä on niin sanotusti itseohjautuvaa työaika, jolla yleisemmin tarkoitetaan vastaanotettujen rikosilmoitusten johdosta suoritettua esitutkintaa tutkinnanjohtajan johdolla.

Valvonta- ja hälytystoiminnan sektorilla tärkein operatiivisen johtamisen työkalu on tietojohdoisen kenttätöiminnan palaveri, joka pidetään juuri ennen työjakson vaihtumista. Palaveriin osallistuu valvonta- ja hälytystoimintasektorin päällystö, rikostutkinta sektorin päällystö vaihtelevasti, rikostietopalvelun edustaja ja operatiivinen koordinaattori, jonka vastuulla on laatia käsitellyn tiedon perusteella ytimekäs raportti, joka sisältää seuraavan jakson painopistealueet. Palaverissa käsiteltävä tieto perustuu aikaisempaan raportointiin, analyysituotteisiin, kenttäjohtajaraportteihin ja valtakunnallisiin teemoihin. Raportti laaditaan kenttäjohtoalueittain.

Poliisilaitoksen toimialueella on kolme kenttäjohtoaluetta. Raportin sisältämät toiminnan painopisteet muuttuvat operatiiviseksi toiminnaksi työjakson aikana vuoronvaihtoihin liittyvissä yleisjohtajan pitämässä käskynjaoissa. Toimintaa seurataan päivittäin ja tarpeen niin vaatiessa toimintaa ohjataan haluttuun suuntaan viikoittain tai päivittäin.

Poliisilaitoksen A2 muita työjärjestyksen mukaisia johtamisen työkaluja on poliisilaitoksen johtoryhmä, poliisitoiminnan ohjausryhmä ja päällystöpalaveri, jossa puheenjohtajana toimii poliisipäällikkö. Poliisitoiminnan ohjausryhmään kuuluvat valvonta- ja hälytystoiminnan sektorin päällikkö, rikostutkintasektorin päällikkö, liikkuvan poliisin edustaja ja henkilöstön edustaja.

Poliisilaitoksen A2 edustajien haastatteluissa nousi vahvasti esiin käsitys siitä, että käytössä oleva operatiivisen johtamisen työkalu on merkittävästi tehostanut päivittäistä operatiivista johtamista ja resurssien suuntaamista ongelmakohteisiin.

#### **Yhteenveto A2:**

- poliisilaitos osallistui tietojohdoisen poliisin toiminnan kehittämisprojektiin 2009 - 2010,
- strateginen ja operatiivinen analyysi aluksi yhdessä, nyttemmin erotettu toisistaan,
- ohjeistuksiin on kirjattu yhteistoiminta velvoite,
- henkilöstöresurssit ohjeistuksen mukainen minimi,
- henkilöstön koulutustaso ja osaaminen hyvä,
- toiminta-alueella PTR yksikkö, johon sijoitettu poliisilaitoksen resursseja,
- tiedonvälityskanavana sharepoint työtila,
- palaverikäytännöt selkeät,
- operatiivisen päivittäistoiminnon tietojohdoiset palaverit työjaksoittain,
- operatiivisen koordinaattorin tehtävä määriteltynä työjärjestykseen,
- yhteistoiminta- alueella toimivien muiden poliisiyksiköiden välillä organisoitu,
- kokemukset toimintamallin käytöstä hyviä
- tunnistettu kehityskohde, analyysitoiminnan tehokkaampi hyödyntäminen.

### **5.3 Analyysituotteiden ja johtamisprosessin vertailua NIM - malliin**

Tämän pro gradu työn kappaleessa 3.2 on esitetty National Intelligence Model (NIM) mallin keskeiset periaatteet. Tämä työ keskittyy operatiivisen johtamisprosessin ja siinä hyödynnettävien analyysituotteiden arviointiin, näin ollen tässä yhteydessä ei arvioida strategista analyysitoimintoa

eikä strategisen päätöksentekotason käytäntöjä. Tässä yhteydessä kuitenkin käsitellään lyhyesti myös strategisen tason johtamisprosessia, jotta lukijalle syntyisi selkeä käsitys alkuperäisen NIM mallin ja tutkimuksen kohteena olevien prosessien suhteesta toisiinsa nähden.

Alkuperäisen NIM mallin mukaisessa järjestelmässä strateginen johto- ja koordinaatioryhmä kokoontuu kahdesti vuodessa. Päätöksenteon tukena käytetään strategista arviointi asiakirjaa (Strategic Assessment), jonka perusteella toiminta-alueelle laaditaan kontrollistrategia. Strateginen johto hyväksyy myös tiedon ja analyysin tarvetta koskevan suunnitelman, jolla ohjataan tiedonhankintaa ja analyysia (Virta 2005, 86).

Taktinen johto- ja koordinaatioryhmä kokoontuu paikallistasolla kahden viikon välein, aluetasolla kolmen kuukauden välein. Ryhmän tehtävänä on priorisoida taktisen toiminnan tärkeimmät kohteet seuraavalle jaksolle, samoin kuin varmistaa toiminnan samansuuntaisuus ylemmän hierarkiatason kontrollistrategian kanssa. Priorisointiin liittyvä päätöksentekoprosessi perustuu taktiseen arviointi asiakirjaan, taktiseen uhka-analyysiin ja käytettävissä oleviin resursseihin (Virta 2005, 86).

Organisaatorakenteita ei voitane verrata suoraan toisiinsa alkuperäisen NIM mallin ja suomalaisen poliisiorganisaatio rakenteen välillä. Strateginen johto- koordinaatio ryhmä ja kontrollistrategia vertautunevat suomalaisessa mallissa paikallispoliisin strategisen johtotason ja poliisihallituksen välisiin tulossopimuksiin ja tulossopimusmenettelyn yhteydessä käytyihin neuvotteluihin. Taktinen johto- ja koordinaatioryhmä näyttäisi, lähestyttäessä kysymystä hierarkkisesti, vertautuvan paikallispoliisiyksiköiden johtoryhmiin. Tässä tutkimuksessa organisatoristen rakenteiden vertailu- kysymystä lähestytään kuitenkin operatiivisen johtamisprosessin näkökulmasta. Näin ollen tutkimuksen laatija on asiaa harkittuaan päätenyt vertaamaan taktista johto- ja koordinaatioryhmää vielä hierarkkisesti alemman tason johtoryhmätyöskentelyyn. Alkuperäisen NIM mallin mukaista taktista johto- ja koordinaatioryhmään olisi operatiivisen johtamisprosessin näkökulmasta verrattava suomalaisessa mallissa paikallispoliisiyksiköiden poliisitoimintalinjan johtoryhmätyöskentelyyn.

Poliisilaitoksessa A1 poliisipalvelulinjan johtoryhmän johtoryhmäkokouksen asialistaan kuuluvat pääsääntöisesti hallinnolliset ja strategisen tason linjaukset, eikä kokouksissa käsitellä varsinaisesti taktisen tason operatiivista toimintaa eikä NIM malliin olennaisesti kuuluvia taktisia arvioita, kohdeprofiileja tai ongelmaprofiileja. Kokouksen vakinaiseen osanottajalistaan ei kuulu

analyysiyksikön edustaja. Sen sijaan NIM mallin taktisen ja operatiivisen johtoryhmäkokouksen asialistaan verrattavissa olevia taktisen tason operatiivisia linjauksia tai yksittäisiä operatiiviseen poliisitoimintaan liittyviä kysymyksiä käsitellään päivittäin järjestettävässä tilannekeskuspalaverissa.

Rikostietopalvelun tuottama päivittäisraportti ei myöskään ole verrattavissa suoraan NIM mallin mukaisiin taktisiin arvioihin, kohdeprofiileihin tai ongelmaprofiileihin. Kysymyksessä on pikemminkin yhdistelmä ja yhteenveto tai lyhennelmä mainituista raporteista. Haastateltujen H1 – H3 näkemysten mukaan päivittäinen raportointi ja operatiivinen johtamisprosessi palvelevat ylempää johtoa erittäin hyvin, tilannekuvan ylläpidon näkökulmasta. Raporttia voitaisiinkin ehkä luonnehtia enemmän vuorokausitasolla tapahtuvaksi tilannekuvan ja ilmiötason päivitykseksi. Toisaalta päivittäisraportointi, yhdistettynä varsin pitkälle kehitettyyn intranet- sivustoon sharepoint työtilaan (”alueneukkari”), tuottaa poliisilaitoksen henkilöstön käyttöön ajantasaisen informaationjakokanavan. Sarjarikosten, kohdevalinnan ja vaativan rikostutkintaprojektin resursoinnin sekä rikostutkinnan taktisen johtamisen mekanismi on varsin samankaltainen kuin poliisilaitoksessa A2, perustuen rikostutkintasektorin päällikön ja tutkinnanjohtajien välisiin toimeksiantoihin. NIM mallin mukainen kohdeprofiilin tuottaminen, toimeksianto ja resursointi, näyttää olevan tulevaisuuteen tähtäävää rikostutkinnan taktista ja operatiivista ohjausta, sekä resursointia. Poliisilaitoksen A1 toimintamalli näyttää näiltä osin perustuvan perinteisempää repressiiviseen eli jälkikäteiseen reagointiin, jo tunnistetun rikoskokonaisuuden tai ongelman osalta.

Poliisilaitoksessa A2 tilanne näyttää olevan varsin samankaltainen poliisitoimintalinjan johtoryhmä työskentelyn osalta kuin poliisilaitoksessa A1. Poliisilaitoksessa A2 alkuperäisen NIM mallin mukaista taktista johto- ja koordinaatio ryhmää olisi verrattava valvonta ja hälytystoiminnan sektorilla järjestettävään tietojohdoisen kenttätoiminnan palaveriin, joka pidetään juuri ennen työjakson vaihtumista. Palaverissa esitetään raportti, joka sisältää seuraavan jakson painopistealueet. Operatiivinen koordinaattorin vastuulla on aikaisempaan raportointiin, analyysituotteisiin, kenttäjohtajaraportteihin ja valtakunnallisiin teemoihin perustuvan tiiviin määräyksen laadinta ja muuttaminen operatiiviseksi toiminnaksi työjakson aikana vuoronvaihtoihin liittyvissä käskynjaoissa. Toimintaa seurataan päivittäin ja tarpeen niin vaatiessa toimintaa ohjataan haluttuun suuntaan viikoittain tai päivittäin. Sarjarikosten, kohdevalinnan ja vaativan rikostutkintaprojektin resursoinnin sekä rikostutkinnan taktisen johtamisen mekanismi on varsin samankaltainen kuin poliisilaitoksessa A1, perustuen rikostutkintasektorin päällikön ja tutkinnanjohtajien välisiin toimeksiantoihin. Poliisilaitoksen A2 toimintamalli näyttää samoin kuin

poliisilaitoksessa A1 näiltä osin perustuvan perinteisempään repressiiviseen eli jälkikäteiseen reagointiin, tunnistetun rikoskokonaisuuden tai ongelman osalta. Lisäksi ulkopuolisen haastattelijan oli haastateltavien H4 – H7 lausumien niin sanotuista rivien välisistä osuuksista varsin helppo havaita rikostutkintasektorin ja valvonta- ja hälytystoimintasektorin välisiä jännitteitä.

#### **Yhteenveto:**

- Suomalaiset organisaatiomallit eivät näytä suoraan vertailukelpoisilta NIM malliin,
- johtoryhmä työskentely näyttäytyy enemmän hallinnollisena, kuin NIM mallin mukaisena toiminnan koordinoitina,
- johtoryhmissä ei mukana analyttikkoja,
- poliisilaitoksessa A1 raportointimalli ei vastaa NIM mallia
- poliisilaitoksessa A2 raportointimalli muistuttaa enemmän NIM mallia.

#### **5.4 Kokemukset analysoidun tiedon ja johtamisprosessin toiminnasta**

Haastateltavien yleisluonteiset kokemukset operatiivisen analyysin hyödyntämisestä nykyisessä organisaatorakenteessa olivat myönteisiä. Poliisilaitoksen A1 toimijoiden haastatteluissa toistui ja korostui näkemys raportoinnin hyödyllisyydestä yhdistettynä päivittäiseen palaverikäytäntöön. Etenkin näkemys ylemmän päällystön tilanteenhallintatyökalusta korostui. Haastateltava H1 toi esiin näkemyksen siitä, että alemmalla hierarkiatasolla operatiivisen analyysitiedon hyödyntämistä voisi tehostaa. Yksikkötaltio, analysoi ja toimittaa saamansa tiedon eteenpäin ammattitaitoisesti. Huolimatta toimivista tiedonjakelu kanavista ja palaverikäytännöistä, taktista tutkintaa tekevät poliisimiehet eivät välttämättä osaa kaikin osin hyödyntää tarjolla olevaa materiaalia ja toisaalta varsin paljon informaatiota jää edelleen toimittamatta rikostietopalveluun. Erityisenä ongelmana esiin nousivat toimialueen niin sanotut satelliitti poliisiasemat. Pääpoliisiasemalla toimintojen fyysisestä läheisyydestä johtuen tilanne on parempi, sen sijaan alueiden poliisiasemat eivät välttämättä, ensinnäkään hyödynnä käytettävissä olevaa materiaalia ja toisaalta syöttötietoa ei toimiteta analyysimyllyyn prosessoitavaksi. Poliisilaitoksessa A1 edellä kuvattu ongelma on tiedostettu jo uutta organisaatiota rakennettaessa. Tällöin luotiin niin sanotuille satelliitti poliisiasemille rikostietopalveluyhdysmies-järjestelmä. Tästä huolimatta ongelma näyttää edelleen olevan olemassa. Haastateltava H2 toi esiin näkemyksen nimenomaan operatiivisen analyysitiedon merkittävydestä johtamisprosessille. Sen sijaan strategiseen analyysitietoon ja sen hyödynnettävyyteen näkemys oli kriittisempi. Esikuntatoiminnoista strategiseen analyysiin

perustuvaa toiminnan suunnittelua ei ole nähtävästi kaikin osin hyödynnetty parhaalla mahdollisella tavalla. Tilanne on johtanut keskustelunavaukseen strategisen ja operatiivisen analyysitoiminnon uudelleen järjestelyistä. Haastateltavan H3 näkemyksen mukaan poliisilaitoksessa A1 operatiivinen johtamisprosessi on toimiva. Poliisitoimintalinjan johtoryhmätyöskentely, valvonta- ja hälytyssektorin sekä rikostutkintasektorin toimivat hallinnollisen johtamisen taustaprosessit kulmineituvat päivittäiseen tilannekeskuspalaveriin, jolloin operatiivisen toiminnan linjaratkaisut ovat sovittavissa päivätasolla. Linkki strategiseen johtamiseen syntyy poliisitoimintalinjaa johtavan apulaispoliisipäällikön kuulumisesta poliisilaitoksen johtoryhmään. Näkemyksen perusteella voitaisiin sanoa, etteivät strategisen johtamisen prosessit häiritse operatiivisen toiminnan suorittamista, joskin toimintamallin perusteella operatiivinen toiminta saataneen suunnattua haluttuihin strategisen tason päämääriin.

#### **Yhteenveto A1:**

- tilanteenhallinta työkalu,
- henkilökunnan koulutustarpeet operatiivisen analyysin tehokkaammaksi hyödyntämiseksi,
- tiedon hallinta ja tiedonkulku
- rikostietopalvelun yhdysmies- järjestelmä
- tilannekeskuspalaveriin kulmineoituva operatiivisen johtamisen prosessi.

Poliisilaitoksen A2 henkilökunnan haastatteluissa toistuivat ensinnäkin kokemukset siitä, että operatiivinen analyysitoiminta on tuonut lisäarvoa nimenomaan valvonta- ja hälytystoiminnan sektorin operatiiviseen johtamiseen. Kommenteissa huomioitiin myös jaksosuunnittelun osa-alue operatiivisen toiminnan johtamisessa. Rikostorjunnan sektorin osalta tuotiin esiin määrämuotoisten toistuvaisraporttien huomattavan suuri työllistävä vaikutus suhteessa käytettävään henkilöstöresurssiin. Määrämuotoisraportointi vie työaikaa sarjoitustoiminnalta, jonka merkitystä poliisilaitoksen kokonaistuloksessa ei voi väheksyä.

Haastateltava H7 kuvasi ongelmia seuraavasti: *”Meillä ei tutkinnassa kauheasti tehdä tätä operatiivista analyysia, tämä resurssi on riittämätön. Meillä menee periaatteessa kahden päivän työaika ihan olemassa olevan tietomassan päivittämiseen.”*

Haastateltavien kommentit ja näkemykset jakautuivat kuitenkin huomattavasti laajemmin kuin poliisilaitoksessa A1. Kommenteissa tuotiin esiin valvonta- ja kenttätötoiminnan sektorin sekä rikostorjunnan sektorin operatiivisen johtamisen erot, joita pidettiin syynä hyödyn painottumiseen

nimenomaan valvonta- ja kenttätoiminnan sektorille. Operatiivisen analyysin todettiin tuottavan erinomaista taustatietoa tapahtumista ja ilmiöistä. Kriittisin äänenpainoin kysyttiin, johtaako tämä kuitenkin niin sanottuun informaatioähkyyhyn. Rikostutkinnan operatiivisen johtamisen nähtiin olevan enemmänkin esiin nousseen tutkintaprojektin organisointiin ja järjestämiseen kuuluvaa problematiikkaa. Rikostutkinnan operatiivisen johtamisen osalta nähtiin tehostamisen tarvetta ja myös mahdollisuuksia operatiivisen analyysin tehokkaampaan hyödyntämiseen. Haastatteluissa nousi esiin operatiivisen analyysitoiminnan hyödyntämisen uutuus ja lyhyt soveltamisaika, toimintamalli on otettu käyttöön vasta Pora-1 vaiheen organisaatio uudistuksen myötä. Ennen organisaatio uudistusta operatiivinen analyysi on painottunut rikostutkintasektorin toiminnoksi. Eräänä syynä tilanteeseen nähtiin myös se, ettei valvonta- ja hälytystoiminta sektori ole osannut aiemmin pyytää nykyisen mallin mukaisia analyysituotteita toiminnan suunnittelun tausta materiaaliksi. Haastatellut toivat esiin näkemyksen siitä, että poliisin johtaminen on aiemminkin perustunut tietoon, uutta toimintamallissa on analyysi ja toimenpidesuosituksien tai -ehdotukset. Tällä hetkellä uuden tietojohdoisen kenttätoiminnan mallin mukainen operatiivinen johtamisprosessi on hioutunut toimivaksi ja hyväksi koetuksi kokonaisuudeksi.

#### **Yhteenveto A2:**

- operatiivisen johtamisen työkalu,
- hyödyt painottuvat valvonta- ja hälytystoiminnan sektorille
- lyhyt aikaiset kokemukset järjestelmän käytöstä.

Haastateltaville, esitettiin myös käsitteellinen kysymys miten operatiivinen analyysitoiminta ymmärretään poliisilaitoksessa, yksittäisen rikoskokonaisuuden tukitoimet vai operatiivisen päätöksenteon ohjaus ja tuki? Kysymyksen alkuperäinen tarkoitus oli johdatella haastateltavia varsinaisten teemojen sisältämään tietojohdoisen poliisitoiminnan käsitemaailmaan. Tämä kysymys osoittautui kuitenkin haastattelijan näkökulmasta varsin mielenkiintoiseksi, koska vastaukset niin sanotusti rönsyilivät ja eräs haastateltava onnistui kiteyttämään poliisihallintoa ja abstrakteja käsitteitä koskevan ongelman varsin osuvasti.

Poliisilaitoksen A1 osalta vastaukset olivat kaksijakoisia. Poliisipäällystön osalta haastateltavat arvioivat yksiselitteisesti operatiivisen analyysitoiminnan olevan selkeästi ymmärretty kokonaisuus, joka nähtiin varsin laajasti, operatiivisen tutkinnan tukitoimista, operatiivisen päivittäistoiminnan tuesta, ilmiö ja kehitystarpeiden esiin nostamiseen sekä yhteistoimintaan strategisen analyysin kanssa. Muun henkilöstön osalta vastaukset olivat enemmän



tulkinnanvaraisia. Eräänä käytettynä jakoperusteena oli henkilökunnan ikäjakaumaan perustuva näkemys. Nuoremmat poliisimiehet ymmärtävät hyödyt ja vaikutukset poliisitoiminnan kokonaisuuteen paremmin. Vanhempaan ikäluokkaan kuuluvat poliisimiehet suhtautuvat operatiiviseen analyysitoimintaan kielteisemmin, pääsääntöisesti koska tiedon toimittaminen tai yhteydenotto rikostietopalvelusta yleensä tietää lisätöitä ja rikkoo työrutiinit. Toisaalta operatiivisen analyysitoiminnan hyötyjä ei haluta nähdä, eikä käsitettä välttämättä ymmärretä. Parhaiten ehkä asiakokonaisuuden ymmärtämisen vaikeutta kuvaa seuraava kiteytys:

*”Minulla on semmoinen näkemys, että näiden käsitteiden ymmärtäminen ja hahmottaminen on poliisissa kaiken kaikkiaan vaikeata. Se ei tuossa päivittäisessä työssä näyttäydy, ja että hahmottaa näitä kokonaisuuksia. Päälylystöllä työnkuva on vähän toisen näköinen, meidän kautta käsitteellisen tason asioiden pitää seuloitua semmoiseksi käytännön työn tekemiseksi, eikä näitten kokonaisuuksien ihmettelemiseksi.”*

Haastatellut toivat myös esiin näkemyksen, että kulttuuri laitoksen sisällä operatiiviseen analyysitoimintaan suhtautumisessa on muuttumassa, kokemustason yleisenä näkemyksenä nimenomaan parempaan suuntaan.

#### **Yhteenveto A1:**

- analyysitoimintaa pidetään käsitteellisesti hankalana kokonaisuutena,
- merkityksen ja hyötyjen ymmärtäminen henkilöstölle hankalaa.

Poliisilaitoksen A2 osalta vastauksissa oli enemmän vaihtelua verrattuna poliisilaitokseen A1. Kaikki haastatellut olivat selkeästi sitä mieltä, että poliisipäälylystö ymmärtää operatiivisen analyysitoiminnan kokonaisuuden laajemmin sekä yksittäisinä tukitoiminna että johtamisprosessin tukena. Kaksi haastateltavista arvioi poliisilaitoksessaan niin sanottujen etulinjan miesten tai oman juttukasansa kanssa tuskailevien rikostutkijoiden ymmärtävän operatiivisen analyysitoiminnan yksittäisen rikostutkintaprojektin tukitoiminnoiksi. Toisaalta haastatteluissa esitettiin myös edelliseen nähden täysin vastakkainen näkemys, haastateltava arvioi etenkin aktiivisten tutkijoiden ja kenttämiesten ymmärtävän operatiivisen analyysin nimenomaan poliisitoiminnan kokonaisuutta palvelevaksi toimintamalliksi. Yksi haastatelluissa oli vakuuttunut siitä, että tietojohdoisen kenttätoiminnan konseptin myötä kentällä toimivat poliisimiehet ovat muuttamassa näkemystään asiaan, kokiessaan hyötyvänsä päivittäisessä työssään analyysiin perustuvasta operatiivisen

johtamisen prosessista. Keskusteltaessa nimenomaan tietojohdoisen poliisitoiminnan käsitteiden ja kokonaisuuden implementoinnista henkilöstön ajattelutapoihin, eräs haastateltu viittasi organisaatiomuutoksen aiheuttamiin ongelmiin nimenomaan alipäällystön roolissa. Uusien toimintamallien implementointi päivittäiseen toimintaan tapahtuu muun muassa tulos- ja kehityskeskustelu menettelyn kautta. Organisaatio uudistuksen myötä alipäällystön työnjohdollinen, koulutuksellinen ja uusien toimintatapojen välittäjän rooli on korostunut. Etenkään vanhempi alipäällystö ei ole välttämättä sisäistänyt toimenkuvansa uusia vaatimuksia kaikilta osin. Haastattelujen perusteella voitaisiin esittää näkemys siitä, että myös poliisilaitoksessa A2 kulttuuri operatiiviseen analyysitoimintaan suhtautumisessa on muuttumassa parempaan suuntaan.

#### **Yhteenveto A2:**

- analyysitoimintaa pidetään käsitteellisesti hankalana kokonaisuutena,
- merkityksen ja hyötyjen ymmärtäminen henkilöstölle hankalaa.

#### **5.4.1 Paikallispoliisin operatiivisessa johtamisessa hyödynnettävästä tiedosta**

Teemahaastattelurungon ensimmäiseen teemakokonaisuuteen mitä, millaista tietoa hyödynnetään paikallispoliisin operatiivisessa johtamisessa, oli sisällytetty seuraavat alakokonaisuudet: analyysiyksikön tuottamat tuotteet, tilausprosessi ja siihen liittyvät asianosaiset, tilauksen yksilöintiin liittyvät yksityiskohdat, tilausprosessin arviointi ja kokonaisuuteen liittyvät kehittämistarpeet. Teemaan liittyvinä ennako-oletuksia olivat nimenomaan tilausprosessiin, prosessin itsearviointiin ja kehitystarpeisiin liittyvät ongelmat. Ennako-oletukset perustuivat sekä tietojohdoista poliisitoimintaa käsittelevään kirjallisuuteen että pro gradun laatijan omiin kokemuksiin. Haastatteluiden perusteella voitaneen todeta, että sekä poliisilaitoksessa A1 että A2 edellä mainittujen prosessien uudelleen arviointi, tarkentaminen ja kehittämistoimet lienevät paikallaan. Eriyisen merkittävänä kehityskohteena laatija näkee tilauksen yksilöintiin ja palautekehään liittyvät tarpeet. Operatiivisen analyysiyksikön itseohjautuvuus ei ole suotavaa strategisten tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta.

Poliisilaitoksen A1 operatiivinen analyysiyksikkö tuottaa erilaista operatiivisen päivittäistoiminnan tukemiseen tarkoitettua materiaalia tilannekeskusraportista, kohdeprofiileihin ja ilmiö- tai ongelmaprofiileihin. Materiaali taltioidaan sähköisessä muodossa poliisilaitoksen intranet sivustoille sharepoint työtilaan. Edellä mainittu työtila toimii erinomaisena tiedonjakeluverkkona

poliisihenkilöstölle. Sharepoint työtilaan on syöttöoikeus kaikilla toimialueen poliisihenkilönkuntaan kuuluvilla. Rikostietopalvelu hallinnoi työtilaa. Työtilaan taltioitu materiaali on käytettävissä suunnattaessa poliisipartioiden vapaasti ohjattavaa työaika. Haastateltujen H1-H3 näkemysten mukaan lähestulkoon ajan tasalla oleva sharepoint - työtila on erittäin toimiva työkalu päivittäisen operatiivisen toiminnan suuntaamisen näkökulmasta.

Poliisilaitoksen A1 tilannekeskuspalaveriin laatimassa päivittäisraportissa hyödynnetään aiempaa raportointia, rikostietopalvelun tuottamaa raporttia, joka koostuu tärkeimmistä rikostapahtumista, ilmiösurannasta, kohdeprofiileista, valtakunnallisten ja ympäröivien poliisilaitosten toiminta-alueen merkittävistä tapahtumista. Poliisilaitoksen A1 vakiintuneen käytännön mukaan operatiivisen kenttätoiminnan raporttiosion toimialueen merkittävistä valvonta- ja hälytystoiminta- sektorin tapahtumista laatii yleisjohtaja. Tilannekeskuspalaverin jälkeen raportti tallennetaan poliisilaitoksen intranet sivustoille, sharepoint – ohjelmisto ”alueneukkari”. Raportoinnin perusteella päätetään tarvittavista toimenpidelinjauksista ja jatkotoimenpiteistä, myös jatkoanalyysin tarpeeseen otetaan kantaa.

Operatiivisen analyysituotteen tilausprosessi poliisilaitoksessa A1 vaihtelee tilanne- ja tapauskohtaisesti. Yksittäistapauksissa rikostorjunnan tueksi tehtävät tilaukset ohjautuvat joko rikostietopalvelun päällystöesimiehelle tai ryhmänjohtajalle, jotka määräävät tehtävän vastuuhenkilön. Tilauksia tehdään myös sekä rikostorjunta sektorin aamupalaverissa että tilannekeskuspalaverissa esiin nousseiden kysymysten pohjalta. Haastateltava H2 määritteli tilauskäytäntöä siten, että pyynnön luonne määrittelee hyvin paljon tilaustapaa. Mikäli kyseessä on vakioraportiksi luonnehdittava yksikertainen asia, tilaus tehdään usein asian vastuuanalyytikolle suoraan. Menettelyn mahdollistaa rikostietopalvelun varsin pitkälle viety sisäinen työnjako ja eri asiakokonaisuuksien selkeä vastuujärjestelmä, joka on suoraan luettavissa poliisilaitoksen sisäisistä rikostietopalvelun toimintaa koskevista ohjeista ja määräyksistä. Haastateltavan H3 mukaan valvonta- ja hälytystoiminnan sektorilta ei ole varsinaista tarvetta tehdä tilauksia operatiiviselle tai strategiselle analyysiyksikölle. Syynä käytäntöön on se, että eräs valvonta- ja hälytystoimintayksikön komisario tuottaa oman halunsa ja kiinnostuksen perusteella vaaditun materiaalin. Edellä mainittu virkamies vastasi jo ennen PORA-1 vaihetta edellä mainitun materiaalin tuottamisesta. Vaikka kyseessä ovat osittain päällekkäiset toimintaprosessit, haastateltavan H3 mukaan asiaan ei ole katsottu aiheelliseksi puuttua, lähinnä siitä syystä, että tarvittavan materiaalin tuottaminen ei rasita kovinkaan paljoa laatijaansa, valmiiden raportointimallien ja tehtävään tarvittavan ammattitaidon hallinnan johdosta.

Haastattelussa nousi esiin myös kritiikkiä operatiivisen analyysituotteen tilausprosessin käytäntöjä kohtaan. Haastateltavan mukaan edelleenkin on koulutustarvetta sen suhteen millaisia palveluja rikostietopalvelu pystyy tuottamaan, jota voidaan pitää toiminnan kehityskohteenä. Yksittäistapauksissa ongelmia on esiintynyt nimenomaan tilausten rajaamisen suhteen, pyydyt tuotteet ovat olleet liian laajoja kokonaisuuksia ja resursseihin nähden mahdottomia suorittaa. Toinen kehityskohde, joka haastattelussa nousi esiin, on palautteen saaminen tuotteen soveltavuudesta tarkoitukseensa. Mikäli tuote ei täytä tarkoitustaan, asian niin sanottu inhimillinen käsittelytapa, eli välitön ja painokas palaute, on varsin yleistä. Vaativampien rikostutkintaprojektien jälkeen sen sijaan pääsääntöisesti järjestetään palautetilaisuus, jossa käsitellään myös rikostietopalvelun osalta toimitettujen tuotteiden laatua ja tarkoituksenmukaisuutta. Haastateltava H2 näkemyksen mukaan palautekehän tehostamisen näkökulmasta tärkeitä asioita ovat sekä henkilökunnan kouluttamisen jatkaminen että toisaalta rikostietopalvelun henkilökunnan oma innovatiivinen asennoituminen työn kehittämiseen. Näkökulmassa on havaittavissa sekä laatujohtamisen että oppivan organisaation käsitteiden kaikuja. Haastateltavan H1 kommentista nousi esiin, rikostietopalvelun itseohjautuvuus. Näkökulma oli myönteinen, analytytikot osaavat itse kertoa mihin pystytään ja mitä voidaan tuottaa. Toisaalta nähtiin myös yksittäistapauksissa itseohjautuvuuden käänköpuoli:

*” On niitäkin ollut, että olishan sitä voinut tulla kysymään, ennen kuin alkaa säätämään ”.*

Poliisilaitoksessa A1 operatiivisen ja strategisen analyysitoiminnan suhde nousi esiin jossain määrin kriittisin äänenpainoin. Suhdetta kuvattiin jossain määrin jäsentymättömäksi. Haastatelluille yhteisen näkemyksen mukaan operatiivisen analyysitoiminnan tuotteet palvelevat pääsääntöisesti hyvin, valtakunnallisestikin vertaillen, tarkoitustaan. Strategisen analyysitoiminnon osalta yhteinen näkemys oli, että toiminto jossain määrin edelleen hakee paikkaansa johtamisprosesseissa.

#### **Yhteenveto A1:**

- analyysituotteet täyttävät tarkoituksensa
- tiedonvälityskanava toimiva
- analyysituotteiden tilausprosessissa kehitystarpeita koulutuksen osalta
- palautekehän osalta kehitystarpeita,
- Strategisen ja operatiivisen analyysin suhde on kehittämiskohde.

Poliisilaitoksen A2 tietojohdoisen kenttötoiminnan operatiivisen johtamisen prosessissa hyödynnetään aiempaa raportointia, rikostietopalvelun tuottamaan analyysiin perustuvaa raportointia, joka koostuu ilmiöseurannasta ja kohdeprofileista, valtakunnallisia linjauksia, erilaisia teemoja, kenttöjohtajien Poke (poliisin kenttöjohtöjärjestelmä sovellus) raporteista, joiden perusteella seuraavaa työjaksoa koskeva kenttötoiminnan suunnitelma laaditaan. Operatiivinen koordinaattori vastaa materiaalin koostamisesta, tiivistämisestä ja kirjaamisesta. Raportti muuttuu operatiiviseksi johtamiseksi työvuorojen käskynjaolla. Haastatteluista käy selkeästi ilmi, että poliisilaitoksen A2 toimialueella toimivalla PTR keskuksella ei ole minkäänlaista roolia, operatiivisen kenttötoiminnan suunnittelussa tai toteuttamisessa. Rikostorjunnan sektorilla rikostietopalvelun tuottama operatiivinen analyysitieto muuntuu käytännön operatiiviseksi toiminnaksi tunnistetun ja valmistellun projektirikostutkinnan käynnistämävaiheessa, jonka jälkeen analyysiyksikön toiminnan painopiste muuttuu luonteeltaan tutkintaprojektin tukitoiminnaksi.

Tietojohdoisen kenttötoiminnan kontekstissa analyysituotteiden tilausprosessi on yksikertainen ja suoraviivainen. Operatiivinen koordinaattori tekee tilauksen suoraan rikostietopalvelun analyytikoille, jotka tuottavat jossain määrin vakioidun raportin kerran kolmessa viikossa järjestettävään palaveriin. Haastattelun H6 näkemyksen mukaan tuotettu raportti on yleensä tarpeita vastaava, tarkoituksen mukainen ja laadultaan vähintäänkin tyydyttävä. Haastatteluista H5 ja H6 käy ilmi, että raportin tuottaminen on jossakin määrin omatoimista ja itseohjautuvaa. Haastattelun perusteella rikostietopalvelun päällystöesimies ei yleensä osallistu raportin tilausprosessiin. Syynä tähän lienee raportoinnin standardinomaisen luonne. Mikäli operatiivinen koordinaattori katsoo tarvitsevansa strategisen tason analyytikon laatimaa raporttia yksittäistapauksessa, tilausprosessi toimii suorana kontaktina strategisen tason analyytikkoon. Rikostutkintasektorin operatiivisen analyysitoiminnan tilausprosessi on sen sijaan toisenlainen. Haastattelun H4 lausuman perusteella tuotteiden tilausmenettelyssä on ollut ongelmia. Näin ollen prosessia on kehitetty määrämötoisempaan suuntaan ja analyysituotteiden tilauksen vastaanotto on pyritty keskittämään rikostietopalvelun päällystöesimiehelle, joka antaa toimeksiannon reunaehtoiheen analyytikolle. Strategisen tason analyysien osalta rikostietopalvelun päällystöesimies välittää tilauksen analyytikolle. Haastatteluiden perusteella yksikön päällikkötason esimiehet toisinaan yksittäistapauksissa käyttävät virka-asemansa mukana tullutta etuoikeutta ohittaa tilausprosessi.

Esitettäessä kysymyskokonaisuus tilauksen yksityiskohtaisuudesta, haastateltavan H4 vastaus kuvaa ehkä parhaiten asiakokonaisuutta.

*”Ei se käytännön elämässä ihan noin monimutkaista ole.”*

Haastateltava viittaa kommentillaan sekä analyytikkojen että tilaajan ammattitaitoon. Hyviksi havaitut toimintatavat implementoituvat päivittäiseen käytännön toimintaan, jolloin jokaisen yksittäistapaukseen liittyvän toimeksiannon yksityiskohtaista yksilöintiä ei pidetä tarpeellisena.

Haastateltavan H7 näkemyksen mukaan analyysituotteen tilausprosessi on yksikertainen ja suoraviivainen. Haastateltava ei kokenut ongelmaksi niinkään tilausprosessia tai tilauksen yksilöintiä, vaan pikemminkin tilausprosessiin liittyvän esimiesvalvonnan. Samaan asiakokonaisuuteen liittyy myös analyytikkojen oma työnseuranta. Edellä olevalla viitattiin molemmissa poliisilaitoksissa käytössä olevaan sharepoint ohjelmiston tehtävä-blogiin ja sen ylläpitoon. Analyytikot täyttävät edellä mainittua tosiasiallisesta työtilanteestaan riippuvalla innolla. Tämä tarkoittaa sitä, että hektisemmässä työtilanteessa ylläpito jää tekemättä. Edellinen heijastuu tehtäväseurantaan ja vaikeuttaa lisäresurssin perustelua. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että ilmiö on havaittavissa myös poliisilaitoksessa A1.

Esitettäessä kysymykset tilaus ja tuotantoprosessin rakentavan kriittisestä jälkikäteisarvioinnista ja kehitystarpeista poliisilaitoksen A2 haastatellut näkivät kokonaisuudessa selvän kehittämiskohteen. Tietojohtoisen kenttätoiminnan osalta haastatellut näkivät tilanteen sellaisena, ettei tuotettua materiaalia ja sen soveltuvuutta tarkoitukseensa arvioida ainakaan haastateltujen toimesta. Haastateltava H5 totesi, että analyytikot kyllä varsin usein pyytävät palautetta nimenomaan tuotteidensa soveltuvuudesta tarkoitukseensa. Tilannetta voidaan tulkita kahdella tavalla. Ensimmäinen tulkinta viittaa siihen, että tuotettu materiaali on toistaiseksi palvellut tarkoitustaan niin hyvin, ettei palautejärjestelmän kehittämistä ole koettu tarpeelliseksi. Toinen mahdollinen tulkinta liittyy laajemminkin suomalaiseen poliisikulttuuriin. Rakentavan tai myönteisen palautteen antaminen, samoin kuin vastaanottaminen, koetaan poliisiorganisaatiossa vaikeaksi. Sen sijaan negatiivinen palaute epäonnistuneen työsuorituksen osalta laajemminkin kontekstissa annetaan yleensä varsin välittömästi ja painokkaasti. Rikostorjunnan sektorilla haastateltu H4 näki kokonaisuudessa myös jonkin verran kehittämisen tarvetta. Rikostorjuntasektorilla palautekehä myös operatiivisen analyysitoiminnan kokonaisuuden osalta, mukaan lukien tuotteiden tilausprosessi, liittyy tutkintaprojektien palautemenettelyyn. Poliisilaitoksessa A2 on perinteisesti laajempien kokonaisuuksien tutkinnan päättyessä järjestetty palautetilaisuus, jossa syyteharkintaan saatettu asiakokonaisuus käydään läpi sekä onnistumisten että epäonnistumisten osalta. Kehitystarvetta nähtiin nimenomaan jälkipalaverin määrämuotoisuuden osalta. Palautteen laatu vaihtelee henkilöityen projektin vetäjän tapaan ja

malliin käydä asia läpi. Toisinaan palaute ja arviointikeskustelu ovat yksikohtaisempia, toisinaan yleisempiä. Palautetilaisuutta pidetään yleisesti eräänlaisena palkintona hyvin sujuneesta esitutkinnasta.

#### **Yhteenveto A2:**

- analyysituotteet täyttävät tarkoituksensa
- tiedonvälityskanava toimiva
- analyysituotteiden tilausprosessissa kehitystarpeita koulutuksen osalta
- palautekehän osalta kehitystarpeita,
- PTR yksikön ja RTP toimintojen välinen suhde
- Strategisen ja operatiivisen analyysin suhde on kehittämiskohde.

Verrattaessa poliisilaitosten A1 ja A2 analyysiyksiköiden tuotteita, poissulkien strategiset analyysituotteet, ensinnäkin toisiinsa ja toiseksi NIM – mallin mukaisiin tuotteisiin, voitaneen todeta, että molemmat poliisilaitokset tuottavat sekä kohdeprofiiileja että ongelmaprofiiileja. Sen sijaan taktisten arvioiden tuottamiseen liittyvä vertailu on jonkin verran vaikeampaa. Molempien poliisilaitosten A1 ja A2 operatiivisen kenttätoiminnan johtamisprosessissa käytettävät tuotteet sisältävät taktisen arvion piirteitä, mutta eivät ole suoraan verrattavissa NIM malliin. Kaikki haastateltavat olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että tietojohdoisen poliisitoiminnan konseptin mukainen analysoituun tietoon perustuva operatiivinen johtaminen on kehittänyt ja tehostanut poliisilaitosten toimintaa PORA-1 vaiheen organisaation uudistuksen jälkeisenä aikana. Haastateltava H3 poliisilaitoksen A1 osalta kiteytti asian seuraavasti:

*”Tämä uuden poliisilaitoksen seuloottuun, järjestettyyn ja analysoituun taustatietoon perustuva, tehokkaiden johtamisprosessien avulla organisoitu operatiivinen toimintamalli on vienyt poliisilaitoksen toimintaa valovuosia eteenpäin.”*

Haastateltava H5 poliisilaitoksen A2 osalta kiteytti saman asian seuraavasti:

*”Jakson toimintasuunnitelma tehdään kenttäjohto alueittain. Suunnitelmat toimivat hyvin. Yleisjohtaja poimii käskynjaolla kulloinkin oleellisena pidetyt asiat esille. Kenttäjohtaja muuttaa toimintasuunnitelman mukaiset toimintalinjat käytännön toiminnaksi. Kuvaavaa on, että eräs yksittäinen kenttäjohtaja kaipailee suunnitelmaa todeten, että ilman suunnitelmaa työhanskat tippuvat käsistä!”*

Poliisilaitoksen A1 haastatteluissa tietojohtoisen poliisitoiminnan käytäntöjen ja rakenteiden kehittämisprojektin loppuraportti sai osakseen kritiikkiä. Kritiikin kohteena oli raportissa suositeltu toimintamalli. Kolmen viikon välein tapahtuva raportointiin ja operatiivisen johtoryhmän päätöksen tekoon perustuva malli nähtiin hitaaksi ja kankeaksi:

*”Mikäli raportointi tapahtuu kolmen viikon välein ja sen jälkeen joku poliitbyroo kokoontuu, me ollaan auttamattomasti kolme viikkoa myöhässä toiminnan suuntaamisessa. Se ei ole enää tätä päivää.”*

Poliisilaitoksen A1 osalta nähtiin myös operatiivisen analyysituotteiden osalta kehittämistarpeita:

*”Vaikka meillä on tämä ajan tasalla oleva neukkari, sitä voisi käyttää sellaisen työjakson mittaisen pitemmän aikajanan raportin tallennusalueena, joka olisi sitten vähän laajempi katsaus trendeihin.”*

Edellä olevassa kommentissa kuvattua pitemmän ajanjakson raportointia voitaisiin tämän työn laatijan mielestä perustellusti verrata alkuperäisen NIM mallin mukaiseen taktiseen arviointiin. Haastattelujen H1-H3 perusteella voidaan edelleen todeta, että poliisilaitoksessa A1 nähdään selkeitä tarpeita operatiivisen analyysitoiminnan kehittämiseen.

Poliisilaitoksen A2 osalta voidaan todeta lyhyesti, että analyysituotteiden osalta ollaan lähempänä alkuperäistä NIM mallia. Myös poliisilaitoksessa A2 nähdään tarpeita edelleen kehittää tuotteita ja toimintamalleja.

#### **Yhteenveto:**

- Analyysituotteissa on kehitystarpeita tutkimuksen kohteina olleissa poliisilaitoksissa.

#### **5.4.2 Kuinka operatiivinen johtamisprosessi toimii käytännössä?**

Toisen ja kolmannen teeman tarkoituksena on selvittää kuinka operatiivinen johtamisprosessi toimii haastateltujen näkökulmasta, miten analysoitu tieto sijoittuu johtamisprosessiin ja miten operatiiviseen analyysiin perustuvaa tietoa hyödynnetään tutkimuksen kohteina olevissa paikallispoliisiyksiköissä nimenomaan operatiivisen toiminnan suuntaamisessa. Tarkoituksena oli myös selvittää tehtyjen päätösten seuranta, arviointia, mahdollista uudelleen resursointia operatiivisen toiminnan jatkuessa ja lopulta jälkiarviointiin sisältyviä prosesseja. Premissiksi



luonnehdittavana ennakko-oletuksena oli, että jälkiarviointiin liittyviä prosesseja ei kummassakaan poliisilaitoksessa ole.

Poliisilaitoksen A1 osalta haastatellut olivat pääsääntöisesti sitä mieltä, että johtamisprosessi toimii hyvin valtakunnallisestikin vertaillen. Operatiivinen analyysitieto sijoittuu prosessissa oikeaan paikkaan ja toimii päätöksenteon tukena. Haastateltavat H1 ja H2 näkivät toiminnan suuntaamisen kannalta kehitystarpeita tulevien ilmiöiden ja tapahtumien ennakoinnin suhteen. Haastateltavat tosin toivat esiin näkemyksen, että inhimillisen toiminnan onnistunut ennakoiminen ”kristallipalloon katsominen” on erinomaisen hankalaa toiminnan luonteeseen kuuluvien monien muuttujien johdosta. Haastateltavien näkemyksen mukaan rikostietopalvelu onnistuu erinomaisesti tiedon keräämisessä, järjestämisessä ja tallentamisessa. Ongelmana nähdään enemmänkin tietomassan uudelleen järjestely, analyysi ja onnistuneiden johtopäätösten teko. Haastateltava H1 totesi tehtävien priorisoinnin olevan päivittäistä toimintaa rikostietopalvelun sisäisessä tehtäväjoossa. Haastateltava H2 totesi, että todennäköinen syy vähäisempään tuotokseen nimenomaan ennakoinnin suhteen lienee varsin raadollinen, kiireeseen ja suureen tehtävämäärään liittyvä ajoittainen kuormittuminen. Ratkaisuna nähtiin jossain määrin työnjohdolliset toimenpiteet. Tosin eräänä haastatellun H1 esiintuomana näkemyksenä ajoittaiseen työtehtävien ruuhkaantumiseen, ilmeni rikostutkijan perusosaamisen tason määrittely. Poliisilaitoksessa ei ole selkeästi määritelty esimerkiksi sitä, mitkä perustiedonhankintaan kuuluvat tehtävät kuuluvat tutkijalle ja mitkä tiedonhankintatehtävät ovat niin vaativia, että tiedon saamiseksi on käännyttävä niin sanotusti asiantuntijoiden puoleen. Näin ollen perusasioidenkin ollessa kyseessä varsin helposti kuormitetaan analyysiyksikköä suhteellisen yksinkertaisilla tiedonhankinta pyynnöillä. Eräänä kehityskohtena nähtiin myös laajemmin ryhmänjohtajatasen tiedonvälitysvelvollisuus. Haastattelujen perusteella rivien välistä oli luettavissa jo aiemmin tässä tutkimuksessa mainittu PORA-1 vaiheen uudistukseen liittyvä alipäällystön tehtävien roolimuuotos ja etenkin vanhemman alipäällystön haluttomuus muuttaa opittuja ja hyväksi havaittuja toimintatapoja.

Operatiiviseen johtamiseen liittyvien johtamisprosessien jälkiarvioinnin osalta poliisilaitoksessa A1 haastateltujen mielipiteet vaihtelivat. Haastateltava H1 oli lähtökohtaisesti sitä mieltä, että rikostutkintasektorilla käynnissä olevaa johtamisprosessia arvioidaan kulloisenkin tutkinnanjohtajan ja rikostietopalvelun päällystösiesimiehen välisissä keskusteluissa. Hänen mukaansa laajemman juttukokonaisuuden jälkiarviointia johtamisprosessien osalta tehdään enemmän tai vähemmän säännöllisesti, silloin kun kyseessä on ollut niin sanottu kova juttu. Haastateltavan H2 näkemyksen mukaan operatiivisen johtamisen prosessia arvioidaan kylläkin

varsinaisen toiminnan aikana, sen sijaan jälkiarviointi ei ole kunnossa missään. Poliisilaitoksessa ei ole varsinaista kulttuuria juttujen purkamisen osalta. Tähänkin on varsin raadollinen syy, tilanteissa joissa jälkiarviointia kenties tarvittaisiin, useimpien tutkinnanjohtajien pöydällä odottaa jo kasa uusia asioita, jotka yleensä vaativat välitöntä huomiota. Edellä olevan perusteella rikostutkinnan sektorilla operatiivisen johtamisen jälkiarvioinnin kehittämistä voitaneen pitää selkeänä kehityskohtena.

Valvonta- ja hälytyssektorin edustajana haastateltu haastateltava H3 näki johtamisprosessien toimivan poliisilaitoksessa A1 oikealla tasolla. Esimerkkinä käytettiin tilanneorganisaation rakentamista rikostorjuntasektorin tehtävän operatiivisen tason toiminnan hoitamiseksi. Haastateltavan näkemyksen mukaan yleisjohtajan, tutkinnanjohtajan, tarkkailuyksikön esimiehen ja rikostietopalvelun esimiehen välisten neuvottelujen jälkeen tehdyn suunnitelman perusteella yksikön päällikkötason on äärimmäisen helppo resursoida ennakkoon tiedettyyn resurssitarpeeseen perustuva tehtävä. Eräänä esiin tuotuna erinomaisena yksityiskohtana haastateltava piti rikostietopalvelun yhdysmiehen kuulumista tilanneorganisaation esikuntaan. Operatiivisten johtamisprosessien jälkiarvioinnin osalta haastateltava näki merkittäviä kehittämistarpeita toiminnoissa. Merkittävemmän tehtävän kirjaamalla tehty kuvaus, analysointi, johtopäätösten teko ja jälkipuinti nähtiin erinomaiseksi tavaksi kehittää toimintamalleja tulevaisuuden varalle. Operatiivisen johtamisprosessin näkökulmasta haastateltava H3 näki toiseksi kehityskohteeksi projektiluonteisen toiminnan organisoinnin. Operatiivisen analysoidun tiedon pohjalta suunniteltujen paikallistason tarpeisiin perustuvien valvontaprojektien nähtiin olevan helpommin motivoitavissa kuin valtakunnan tason projektien. Haastattelun vapaassa keskusteluosiossa nousi esiin jatkotutkimuskysymys: Kokevatko yleisjohtajina toimivat johtokeskusten päällystövirkamiehet hyötyvänsä operatiivisen analyysiyksikön tuottamasta taustamateriaalista tilannejohtamisen kontekstissa.

#### **Yhteenveto A1:**

- johtamisprosessi nähtiin toimivaksi
- palautekehän ja johtamisen arvioinnin osalta nähdään kehitystarpeita.

Poliisilaitoksen A2 osalta haastatellut olivat sitä mieltä, että operatiivinen johtamisprosessi toimii tutkimushetkellä hyvin ja on kehittynyt PORA-1 vaiheen jälkeen huomattavasti. Haastateltavan H5 näkemyksen mukaan toiminnan suunnittelu ja käytettävissä olevat resurssit

kohtaavat. Valvonta- ja hälytystoiminnan sektorilla varsinaisten päivittäisestä operatiivisesta toiminnasta vastaavien kenttäryhmien lisäksi on käytettävissä liikenteenvalvontaryhmä ja kolme niin sanottua kenttävalvontaryhmää. Edellä mainitut ryhmät toimivat työvuorossa ollessaan oman vastuualueensa tehtävien hoidon lisäksi operatiivisena reservinä. Edellä olevaan viitaten mittaviakin resursseja vaativat etusijalle priorisoidut tehtävät on toistaiseksi saatu hoidettua. Haastateltava H6 näkemyksen mukaan tehtävien resursointi etenkin lomakausilla on hankalampaa. Operatiivisen johtamisprosessin jälkiarviointia suoritetaan päällystövirkamiesten kesken, sen sijaan laajemman yksittäisen operaation purkamiseen, analysointiin ja tulosten läpikäyntiin toiminnan kehittämistarkoituksessa ei valvonta- ja hälytyssektorilla ole toistaiseksi olemassa toimintamalleja. Haastateltavat H5 ja H6 näkivät tämän asian kehityskohteena. Haastateltava H6 totesi ytimekkäästi, että operatiiviseen analyysiin perustuvan suunnittelun operatiiviseksi toiminnaksi muuttamisen kulmakivi on työvuoron vaihtuessa tapahtuva käskynjako, josta vastaa yleisjohtaja. Näin ollen toiminnan ohjaus alaspäin toimii tällä hetkellä varsin hyvin, sen sijaan alhaalta ylös tuleva palautekanava ei toimi läheskään yhtä hyvin. Kaikkien haastateltavien mielestä hyödynnettävä analysoitu tieto sijoittuu johtamisprosessiin oikealla tavalla ja hyödyt ovat ulosmitattavissa nimenomaan valvonta- ja hälytystoiminnan sektorilla. Haastateltava H5 korosti, että hänen näkemyksensä mukaan myös operatiivinen kenttähenkilöstö sitoutunut toimintamalliin, huolimatta mallia käyttöönotettaessa vallinneista epäilyksistä mallin tarpeellisuudesta. Henkilöstön sitoutumista kuvaa haastateltavan H5 erään kenttäjohtajan haastateltavalle esittämä kysymys:

*”Missäs se seuraava suunnitelma on, tässähän kohta tippuu työhanskat käsistä”.*

Rikostorjunnan sektorilla operatiivista analyysia hyödynnetään toiminnan suunnittelussa ja kohdentamisessa projektitutkintaa lukuun ottamatta vähemmän. Haastateltavan H4 mukaan syynä on rikostorjunta sektorin erilainen johtamistarve. Rikostutkintasektorilla juridinen vastuu yksittäisen asiakokonaisuuden johtamisesta on asian tutkinnanjohtajalla. Mikäli mielipide-eroja yksittäistapauksessa esimerkiksi rikostutkinnan suuntaamisesta ja linjaamisesta syntyy, ennen painokkaita muutoksia tutkinnanjohtajuus tulisi siirtää ylemmälle päällystötasolle. Edelliseen juridiseen näkökulmaan perustuen rikostutkinta sektorin toiminnan ohjaus perustuu enemmänkin yksikön päällikön ja tutkinnan johtajan välisiin keskusteluihin. Rikostutkinta sektorin operatiivisen johtamisen suurimpana ongelmana nähtiin kurjuuden tasapuolinen jakaminen. Projektitutkinnanjohtajan määräämisen jälkeen, joka nähtiin yleensä ottaen hankalimmaksi johtamisen osa-alueeksi, hyödynnetään niin sanottujen satelliitti poliisiasemien ennalta määrättyjä projektitutkijoita. Ongelmia johtamiseen ja resursointiin tulee myös poliisilaitoksen eri yksikköjen fyysisistä etäisyyksistä johtuen. Poliisilaitosten A1 ja A2 välillä on rikostutkinnan sektorin

vastuumäärittelyissä ja tutkintajärjestelyissä lisäksi varsin huomattavia eroja niin sanotun juttujaon suhteen. Esimerkiksi poliisilaitoksen A2 keskitetyn tai vaativan rikostutkinnan jaosten kirjavahvuus on suurempi kuin poliisilaitoksessa A1 ja edellä mainittujen yksiköiden niin sanottu juttujen läpivirtaus poikkeaa merkittävästi toisistaan. Näin ollen näiltä osin poliisilaitosten toimintamallit eivät ole kaikin osin vertailu kelpoisia. Rikostutkintasektorilla on toimiva johtamisprosesseihin liittyvä palautejärjestelmä.

Kriittisiä äänenpainoja oli havaittavissa haastattelun H4 osalta, haastattelun niin sanotussa vapaassa osiossa, tietojohtoiseen poliisitoimintaan liittyvän tilannekuvan ylläpitämiseen liittyvissä kysymyksissä. Valtakunnallista tilannekuvaa pitää yllä keskusrikospoliisin tiedusteluosaston analyysi toiminnasta vastaava PTR (poliisi, tulli, rajavartiolaitos) yksikkö, jonka keskuspaikka sijaitsee Vantaalla KRP pääosastossa. Organisaatioon kuuluvat myös alueelliset PTR yksiköt, joista yksi sijaitsee poliisilaitoksen A2 toiminta-alueella. Huolimatta hyvästä ja toimivasta yhteistyöstä PTR yksikön rikostorjunta sektorin välillä, haastateltava näki yksikköön sijoitetut rikostorjuntasektorin resurssin (virkoja) tarpeettomina ja osin päällekkäisinä toimintoina rikostietopalvelun kanssa. Haastateltava esitti näkemyksensä, että alueellisten PTR yksiköiden tehtävistä voisivat vastata poliisilaitoksen rikostietopalvelut. Toinen kritiikin kohde resurssijaon organisoinnin osalta nousi esiin tarkkailuyksiköiden osalta. Poliisilaitoksen A2 toimialueella omia tarkkailuyksiköitä on keskusrikospoliisilla, poliisilaitoksella A2, tullilla ja rajavartiolaitoksella. Toimintojen yhdistämisellä saavutettaisiin resursoinnin näkökulmasta selviä etuja. Myös muissa poliisilaitoksen A2 toimijoiden haastatteluissa oli havaittavissa kritiikkiä edellä mainittujen kysymysten osalta.

#### **Yhteenveto A2:**

- johtamisprosessi toimii
- palautekehän ja johtamisen arvioinnin osalta nähtiin kehitystarpeita.

#### **5.4.3 Operatiivisen analyysiprosessin suhde strategiseen analyysiprosessiin ja johtamiseen**

Teemahaastattelulomakkeen temalla 4 on tarkoitus kartoittaa haastateltavien näkemyksiä operatiivisen ja strategisen analyysin ja siihen liittyvien johtamistoimintojen välisistä suhteista. Haastatteluteema ei sinällään suoranaisesti vastaa tämän pro – gradu työn kappaleessa 1.3 esiteltyyn tutkimustehtävään, mutta kuuluu kuitenkin oleellisena osana johtamiskokonaisuuteen, jonka

tarkoituksena on tuottaa poliisiorganisaatiolle määriteltyä tulosta, yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Teeman yhteydessä käsiteltävät asiat kuuluvat operatiivisen analyysitoiminnan taustalla vaikuttaviin tekijöihin. Teemalle ei ollut varsinaisesti asetettu puitteina pidettäviä ennako-odotuksia tutkimusta ja teemahaastatteluja suunniteltaessa. Työn laatijan henkilökohtainen näkemys tulossopimus käytäntöihin, niihin liittyvän strategisen analyysin ja suunnittelun osalta, oli ennakkoon jossain määrin pidättyvä ja kehitystarpeita sisältävä.

Haastateltavien näkemyksissä oli sekä eroja että yhtäläisyyksiä. Eräänä syynä vastausten laajempaan kirjoon voitaneen pitää haastateltujen tehtäviä. Operatiivisen yksikön päällikkötason näkökulma strategisen suunnittelun ja johtamisen kokonaisuuteen, poikkeaa operatiivisen tason johtajan näkökulmasta, oletettavasti työn päivittäisiin huoliin ja murheisiin liittyvistä syistä. Operatiivisella tasolla yksittäisiin ongelmiin liittyvä jatkuva resursointiin liittyvä paine muokanee näkemyksiä kriittisempään suuntaan.

Poliisilaitoksen A1 osalta haastateltavan H1 näkemyksen mukaan tulossopimukseen kirjattujen painopistealueiden osalta käytettävissä olevien resurssien uudelleen ohjausta ja organisointia ei tapahdu vuositasolla lainkaan. Esimerkkinä käytettiin niin sanottujen satelliittipoliisiasemien resursointia suhteessa pääpoliisiaseman resursseihin, etenkin koska pääpoliisiaseman toimialueella painopistealueisiin liittyvät ongelmat kertautuvat. Eräänä syynä edellä olevaan nähtiin jossain määrin organisaatiossa vaikuttavat ”organisaation sisäpoliittiset” ja toisaalta myös paikalliset aluepoliittiset syyt. Ei ole korrekta kyseenalaistaa satelliittipoliisiasemien määrää tai resursointia, koska poliisiaseman sijaitseminen tietyllä alueella vaikuttaa asukkaiden turvallisuudentunteiden kokemuksiin, vaikkakin oleellinen kysymys ei ole poliisiaseman sijainti, vaan poliisipartioiden määrä toiminta-alueella. Toisaalta perinteisellä mandaatin valvonnalla nähtiin vaikutuksia asiakokonaisuuteen. Strategisen ja operatiivisen analyysin suhdetta arvioitiin myös kriittisin äänenpainoin. Esitettäessä kysymys organisaation toiminnan suuntautumista haluttuun suuntaan, vastaus oli ytimekäs, ei käänny. Strategisen ja operatiivisen analyysitoiminnan suhde nähtiin selkeänä kehittämiskohteena, näkökulman painottuessa toimintaprosessien luomiseen ennemminkin kuin organisaatorakenteen muuttamiseen. Haastateltavan näkemyksen mukaan toistaiseksi operatiivisen analyysitoiminnan yksikkö ei ole onnistunut nostamaan tarvittavassa määrin laajempia ilmiöitä strategisen analyysin kohteeksi.

Haastateltavien H 2 ja H3 näkemyksen mukaan tulosopimuskäytäntö on edelleenkin vähintään kankea, vaikka selkeätä kehitystä on tapahtunut viime vuosina. Haastateltujen näkemyksen mukaan

edelleenkin poliisihallitus määrittelee tavoitteita, joiden muuttaminen operatiiviseksi toiminnaksi on enemmän tai vähemmän väkinäistä. Haastateltavan H3 mukaan valtakunnallisten tavoitteiden suuntaan johdettua operatiivista toimintaa tehdään käytettävissä olevalla resurssilla silloin kuin aikaa siihen jää. Toimintaa luonnehdittiin tilannetta kuvaavasti, ei kovin suunnitelmalliseksi. Samassa yhteydessä kyseenalaistettiin valtakunnallisten tulostavoitteiden käyttökelpoisuus yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoittamisessa. Esimerkkinä käytettiin A ja B tehtävien valmuisaikojen osalta poliisilaitoksen kuulumista valtakunnallisesti ensimmäiseen kolmannekseen. Mitattu ja hyvänä pidettävä tulos, ei sinällään lohduta poliisilaitoksen toimialueen pohjoisrajalla asuvaa kansalaista, joka hätätapauksessa joutuu odottamaan poliisipartioita kohtuuttoman pitkään.

Viime vuosien aikana tulossopimukseen on saatu liitettyä aiempaa enemmän alueellisia tärkeitä pidettyjä tavoitteita. Sekä operatiiviselta että strategiselta analyysilta kaivattiin enemmän tukea tulossopimus prosessiin tavoitteiden määrittelemiseen ja tulevan toiminnan suunnitteluun. Haastateltava H2 kiteytti tarpeen tuotekehittelystä paremmin strategista johtamista tukevien tuotteiden osalta. Sinänsä strategisen tason johtaminen nähtiin jatkuvana virtana, joka vaatii vuosittaisia täsmennyksiä ja pienempiä korjauksia tulossopimuskaudella tyydyttävien tulosten tavoittamiseksi. Haastateltavien H2 ja H3 näkemyksen mukaan toimintaa kuitenkin pystytään suuntaamaan haluttuun suuntaan enemmän tai vähemmän menestyksekkäästi. Ongelmana pidettiin enemmänkin tavoitteiden saavuttamiseksi jaettuja määrärahoja, joiden määrä vaikuttaa suoraan painopistealueiden valintaan ohi tulossopimusmenettelyn. Määritellyt tulostavoitteet ja resurssit eivät kohtaa toisiaan.

#### **Yhteenveto A1:**

- näkemykset tulossopimusten tavoitteiden välittymisestä operatiiviseen toimintaan ristiriitaisia.
- tulossopimuskäytäntöä pidettiin raskaana,
- strategisen ja operatiivisen analyysin suhde nähtiin kehityskohteenä.

Poliisilaitoksen A2 osalta haastateltavat näkivät strategisen ja operatiivisen analyysin suhteen kehityskohteenä. Kehittämistarpeita nähtiin sekä strategisen ja operatiivisen analyysin yhteistoiminnassa että uusiin ilmiöihin liittyvän reagoinnin seurannassa, analysoinnissa, ja saavutettujen tulosten tai vaikutusten arvioinnissa. Haastateltavien näkemykset vaihtelivat suhteellisen paljon. Toisessa ääripäässä koettiin strategisen ja operatiivisen analyysin suhde toimivaksi ja toisessa ääripäässä koettiin, ettei strateginen analyysi ja strateginen johtaminen

realisoidu käytännön toiminnaksi tarvittavassa määrin. Haastateltavat näkivät myös ongelmalliseksi strategisten painopisteiden muutokset siinä suhteessa, että resurssien siirtäminen tiettyyn painopisteeseen aiheuttaa siirrännäisvaikutuksia muissa painopisteissä. Ongelmallisena nähtiin myös strategisten painopisteiden siirtojen ja niihin aikaan saatujen tulosten mittaaminen. Miten voidaan tarkasti laskea resurssien siirron vaikutus ja ollaanko varmoja, että tulokset johtuvat juuri poliisin toiminnan painopisteen muutoksista? Muitakin syitä tuloksen syntymiseen saattaa ilmetä. Esimerkkinä käytettiin ulkomaalaisen työvoiman rattijuopumuksien vähentymistä. Todellinen syy tilastojen laskuun tässä yksittäistapauksessa, on mitä ilmeisimmin telakkatoiminnan alasajo ja ulkomaisen työvoiman määrän edellisestä johtuva radikaali lasku. Haastateltava H6 katsoi, että strategisen suunnittelunkin tulisi toimia enemmän operatiivisen suunnittelun ja toiminnan ohjaamisen ehdoilla. Vallitsevassa resurssitilanteessa todellinen yhteiskunnallinen vaikuttavuus saavutetaan panostamalla niihin operatiivisessa toiminnassa esiin nouseviin paikallistason ongelmiin, joiden kansalaiset kokevat vaikuttavan eniten turvallisuuden kokemuksiin. Erilaisilla valtakunnallisilla strategioilla ei nähty olevan suurtakaan vaikutusta paikallistason ongelmiin.

Tulossopimuskäytäntö sai haastateltavilta jonkin verran kritiikkiä. Tulossopimukseen kirjatut strategiset tavoitteet muuttuvat käytännön toiminnaksi, paikalliset tavoitteet huomioiden, laadittaessa vuosittainen toimintasuunnitelma. Haastateltavien näkemykset poikkesivat toisistaan näkökulmien vaihdellessa siitä, etteivät tulossopimukset estä, jos eivät kaikin osin ohjaakaan operatiivista toimintaa, siihen, että tulossopimusten laatimiskäytäntö ja toiminnan ohjaaminen toimivat paremmin kuin ennen PORA 1 vaiheen uudistusta. Esitettäessä kysymys siitä, kääntykö laiva haluttuun suuntaan strategisen johtamisen keinoin, kaikki haastatellut olivat yksimielisiä siitä, että toiminnan ohjaus onnistuu ja haluttuihin painopisteisiin pystytään vaikuttamaan.

#### **Yhteenveto A2:**

- näkemykset tulossopimusten tavoitteiden välittymisestä operatiiviseen toimintaan ristiriitaisia.
- tulossopimuskäytäntöä pidettiin raskaana,
- strategisen ja operatiivisen analyysin suhde nähtiin kehityskohteenä.

#### 5.4.4 Hajanäkökulmia operatiiviseen ja strategiseen analyysitoimintaan

Haastattelulomakkeen viimeisessä teemaosiossa käsiteltiin operatiivisten analyysituotteiden ajallista kattavuutta ja ajantasaisuutta, analyysihenkilökunnan ammattitaitoa tuottaa kelvollisia tuotteita suhteessa operatiivisen johdon tarpeisiin, analyysitoimintojen tulevaisuuden näkymiä ja kehitystarpeita. Lopuksi esitettiin perinteisenä pidettävä kysymys siitä, onko haastateltavan mielessä jo käsiteltyjen kysymysten lisäksi mielessään muuta asiakokonaiseen liittyvää ja vaikuttavaa lausuttavaa. Viimeisen teeman osalta ennako-oletuksia oli useita. Tutkimuksen laatijan henkilökohtaisen näkemyksen mukaan, analyysituotteiden perusongelma liittyy ajantasaisuuteen. Viikoittain tai työjakson (kolme viikkoa) pituisen ajanjakson tapahtumien jälkikäteisraportointiin perustuva raporttimalli, jota hyödynnetään tulevan työjakson suunnittelussa, on auttamattomasti myöhässä toiminnan suuntaamiseen liittyvän päätöksenteon taustamateriaalina. Toinen ennako-oletus oli analyytikkojen koulutukseen liittyvää kritiikkiä sisältävä. Poliisihallinnon tarjoama analyytikkokoulutus keskittyy varsin suuressa määrin työkalujen eli ohjelmistojen käytön opettamiseen. Varsinaisen analyysin tekemiseen tarvittava menetelmäkoulutus on vähäisempää. Ennako oletus oli, että analyytikkojen koulutus ja ammattitaito, ei kaikin osin riitä kelvollisten tuotteiden tuottamiseen. Haastateltavien näkemykset olivat kutakuinkin ennako-odotusten mukaisia.

Poliisilaitoksen A1 osalta haastatellut näkivät operatiivisten analyysituotteiden osalta kehitystarpeita ilmiöiden ennakoinnin historiatietojen yhdistämisen osalta. Operatiivinen analyysi oli kritiikin kohteena nimenomaan valistuneiden arvauksien vähäisestä määrästä, joiden avulla taktisen rikostutkinnan tulisi päästä yksityiskohtiin ja varsinaiseen esitutkintaan kiinni. Tosin kaikki haastatellut myönsivät, että inhimillisen toiminnan tehokas ja varma ennakointi on erittäin vaikeaa. Tekijäprofiilien sekä käynnissä olevien tutkintaoperaatioiden osalta nähtiin tarpeita tiedottajilta saatavan tiedon tehokkaaseen yhdistämiseen analyysituotteisiin, nimenomaan tehokkaamman toiminnan suuntaamisen näkökulmasta. Haastateltava H2 näki tiedottajatietoon liittyvän ongelman laajempaan kokonaisuutena koko tutkintasektorilla. Rikostutkijat ovat keskimäärin niin työllistettyjä normaalien päivittäisrutiinien hoitamisen suhteen, ettei aikaa enää jää varsinaisissa asiakaskontakteissa suhteiden luomiseen ”alamaailman” toimijoihin. Toisaalta haastateltava näki myös, ettei perustutkijoilla kaikin osin ole ammatillisia edellytyksiä tiedottajien hankkimiseen. Perussyynä nähtiin nykyinen henkilöstörakenne ja rikostutkintatehtävissä toimivan henkilökunnan vähäinen virkaikä. Korkeimmat ammatilliset kriteerit täyttäväksi rikostutkijaksi kouliintuminen



kestää useita vuosia. Rikostutkintasektorilla on jo jonkin aikaa ollut käynnissä suuriin ikäluokkiin liittyvä sukupolven vaihdos.

Keskusteltaessa kriittisestä kysymyksestä riittävätkö analytikoina toimivien henkilöiden ammatilliset edellytykset tuottamaan laadukkaita analyysituotteita, haastateltavien näkemykset poikkesivat jonkin verran toisistaan ja sisälsivät rivien välistä luettavaa kritiikkiä poliisiammattikorkeakoulun tarjoaman koulutuksen suhteen. Haastateltavan H1 näkemyksen mukaan analytikoina toimivat henkilöt ovat taidoiltaan vähintäänkin hyvällä tasolla, mitä tulee tiedon keräämiseen, hankintaan, järjestämiseen ja tallentamiseen. Sen sijaan varsinaisen analyysin tuottaminen nähtiin ongelmallisempänä kokonaisuutena. Analyysituotteiden katsottiin olevan nykyisellään enemmänkin uudelleen järjestettyä tietoa, josta on muodostettu raportti. Näkemystä kuvaa lause: *”Meillä on työkalut olemassa, mutta siihen todelliseen analyysiin ei tahdota päästä käsiksi.”* Keskusteltaessa analytikkojen koulutuksesta haastateltava korosti poliisi- ja etenkin rikostutkintasektorin työkokemusta, yhdistettynä poliisiammattikorkeakoulun tarjoamaan kurssitukseen. Lisätarpeita nähtiin nimenomaan analyysiin liittyen. Haastateltava koki tarpeelliseksi henkilöstön kouluttamisen nimenomaan analyysimenetelmien ja käsitteellisen ajattelun osalta. Haastateltava ei yksilöinyt tarvittavaa koulutusta, mutta näki hyvänä vaihtoehtona esimerkiksi korkeakoulutasoiset opinnot ja tietyn opintopistemäärän hankkimisen. Haastateltava H2 näkemyksen mukaan analyysituotteiden välityskanavana toimiva ”neukkari” on toimiva rakennelma. Kohdeprofiilien osalta haastateltava H2 näki selkeitä kehitystarpeita liittyen nykyisin käytössä olevaan valtakunnalliseen kohdetorjuntamenettelymalliin. Näkemyksen mukaan tällä hetkellä poliisilaitoksessa A1 ollaan jossain määrin myöhässä kohdevalinnassa. Kohdetorjuntamenettelykokouksen kokouskutsun saavuttua, eri sektorien tutkinnanjohtajilta tiedustellaan sopivia maaleja kohdevalintaan. Haastateltava näki tarpeita kehittää valmisteluprosessia siten, että kokouskutsun saapuessa kohteita olisi valmisteltu ennakkoon, jolloin menettelyyn tarjottavat kohteet voitaisiin valita kulloinkin voimassa olevan tulossopimuksen painopistealueilta. Analyysihenkilöstön ammattitaitoon ja koulutustaustaan liittyen näkemys oli kutakuinkin samanlainen kuin haastateltavalla H1. Rikostutkintapainotteinen työkokemus nähtiin välttämättömäksi ja korkeakouluopinnot isoksi avuksi laadukkaiden raporttien tuottamisessa. Haastateltavan H3 näkemykset analytikkojen koulutustaustasta vastasivat muiden haastateltujen näkemyksiä. Haastateltava kiteytti tulevaisuuden näkymät varsin selkeästi: *”Jalostettu ja analysoitu tieto operatiivisen toiminnan päätöksenteon tukena, esimiestyön osalta käsitteiden purku konkreettiseksi tekemiseksi, tuottaa vähintäänkin hyvän, ellei erinomaisen tuloksen poliisitoiminnan osalta, tutkimuksen kohteena olleessa poliisilaitoksessa.”*

### **Yhteenveto A1:**

- ennakoivat analyysituotteet kehityskohteena
- analyytikoiden ammatti riittävä perustason tietomassan hallintaan,
- perusteltua analyysia kaivattiin,
- analyytikkojen koulutustaustassa nähtiin poliisikokemus välttämättömäksi.

Poliisilaitoksen A2 osalta viimeisen teema-alueen vastaukset muistuttivat hyvin paljon poliisilaitoksen A1 henkilökunnan näkemyksiä. Operatiivisten analyysituotteiden eli ”neukkarin” ja työjaksoraportoinnin nähtiin tukevan toisiaan. Toisin sanoen, on line tilassa olevan tiedon välityskanavan, katsottiin tarvitsevan tuekseen kirjallista raportointia. Analyysitoiminnan kehitystarpeina nähtiin ennalta estävän poliisitoiminnan suuntaaminen ja ohjaaminen oikeisiin kohteisiin analyysituotteiden perusteella. Tosin kaikki haastatellut olivat yhtä mieltä siitä, että tulevaisuuden ennakoiminen on erittäin vaikeaa nyt käytössä olevilla työkaluilla. Toisaalta esitettiin myös näkemys, että poliisin operatiivisessa toiminnan kuukausi ei ole kovinkaan pitkä aika.

Operatiivista ja strategista analyysia suorittavan henkilökunnan ammattitaito poliisilaitoksessa A2 nähtiin hyväksi ja toisin osin erinomaiseksi. Kaikkien haastateltavien näkemyksen mukaan nimenomaan operatiivisen analyysihenkilöstön tulisi omata vankka poliisitausta, henkilökohtainen kokemus ja sitä kautta hankitun referenssin nähtiin välttämättömäksi onnistuneen analyysituotteen laatimisprosessissa. Haastateltujen näkemyksen mukaan hallinnon ulkopuolelta palkatun analyytikon, ei katsottu tuovan varsinaista lisäarvoa operatiiviseen analyysiprosessiin. Sen sijaan ylemmän poliisijohdon tarpeisiin, tällä tarkoitettiin lähinnä poliisihallitusta ja sisäasiainministeriön poliisiosastoa, ulkopuolisten analyytikkojen katsottiin tuovan lisäarvoa. Kehitystarpeina haastateltavat näkivät laadukkaan analyysikoulutuksen järjestämisen. Esimerkkinä käytettiin Ruotsin poliisin järjestämää analyysikoulutusta, joka oli saanut erinomaista palautetta kurssin käyneeltä analyytikolta. Samoin kysymykseen analyysitoimintojen resursoinnista poliisilaitoksessa A2, nähtiin uudelleen arvioinnin tarvetta. Näkemysten mukaan lisäresursoinnilla nähtiin mahdollisuuksia ulosmitata enemmän saavutettuja hyötyjä operatiiviseen toimintaan. Myös PTR toimintoa kritisoitiin nimenomaan resurssikysymysten osalta. Poliisilaitoksen A2 henkilökuntaa on sijoitettu PTR toimintoon.

### **Yhteenveto A2:**

- ennakoivat analyysituotteet kehityskohteena

- analyttikoiden ammatti riittävä perustason tietomassan hallinnointiin,
- perusteltua analyysia kaivattiin,
- analyttikkojen koulutustaustassa nähtiin poliisikokemus välttämättömäksi.

#### 5.4.5 Poliisihallituksen näkökulma tietojohdoiseen poliisitoimintaan ja sen kehitystarpeisiin

Poliisihallituksen edustajan haastattelu osoittautui varsin antoisaksi haastattelututkimuksen kokonaisuutta arvioiden. Haastattelua suoritettaessa tämän pro gradu työn laatijalla oli käytettävissään, jossain määrin kliseisesti ilmaistuna, tietojohdoisen poliisitoiminnan ”kentän ääni”. Tietojohdoisen poliisitoiminnan konsepti on koettu jossain määrin arkaluontoiseksi. Tieto tai analysoitu toimintaa varten työstetty tieto siirtää toiminnan ohjailun painopistettä valistuneista arvauksista tai johtajan ammattitaidoksi katsottavasta intuitiivisesta ja itsenäisestä johtamistavasta, sekä teoreettisella että käytännön tasolla organisoidumpaan johtamistapaan. Tietoon perustuvassa johtamismallissa johtajalle syntyy päätösten perusteluvelvoite. Uusi johtamistapa asettaa johtamisorganisaatiolle, johtamisen prosesseille ja käytännöille uudenlaisia vaatimuksia.

Keskustelun aluksi vertailtiin alkuperäisen NIM mallin ja tämän hetkisen suomalaisen poliisin toimintamallin organisaatorakenteita keskenään. Haastateltavan H8 näkemyksen mukaan yleisesti ottaen suomalaisissa poliisilaitoksissa keskimäärin poliisitoimintalinjan johtoryhmä on verrattavissa NIM mallin taktiseen koordinaatio ryhmään. PORA 1 vaiheen organisaatorakenteen uudistus edellytti muodostettavilta poliisilaitoksilta homogeenista organisaatorakennemallia. Uudistuksen yhtenäistävä vaikutus ei kaikin osin toteutunut. Poliisihallituksen ohjaustoimenpitein taktisoperatiivista tai poliisitoimintaan keskittyvää poliisitoimintalinjan johtoryhmää ei ajettu tai vaadittu kovalla äänellä organisaatorakenteisiin. Nykyisellään johtoryhmyöskentely on enemmänkin hallinnollinen johtoryhmä, jossa ei puututa operatiiviseen tai taktiseen toimintaan ohjaavasti. Resurssien allokointi ja siirtyminen esimerkiksi strategiaan painopisteisiin, ei toteudu kaikin osin poliisitoimintalinjan johtoryhmyöskentelyn keinoin.

Tutkimuksen kohteena olleiden poliisilaitosten operatiivisen päivittäisjohtamisen organisointimallit, analyysitoiminnan organisointimallit ja analyysitoimintoon sijoitetut resurssit poikkeavat toisistaan, vaikka poliisilaitoksen ovat toimialueeltaan, kooltaan ja henkilöstömäärältään lähes samankokoiset. Haastateltavalle esitettiin kysymys näkemyksestä analyysiyksiköiden ja

johtamisorganisaation konstruoinnista paikallispoliisiyksiköissä. Haastateltavan näkemyksen mukaan toimintojen konstruoinnin täytyy lähteä laitosten sisäisistä tarpeista. Esimerkiksi tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittäminen paikallispoliisissa raportissa kuvatut toimintamallit toimivat poliisihallituksen näkökulmasta eräänlaisina sovellettavaksi tarjottavina vakiomalleina toimintojen järjestämisestä. Vakioraportoinnin käsitteellä tässä yhteydessä ei tarkoiteta lähtökohtaisesti perusmallin mukaista toiminnan organisointia. Perusvaatimuksena sovellettavan järjestelmän tulee kuitenkin pystyä tuottamaan operatiiviseen johtamiseen tarvittava perusraportointi. Valtakunnallisesti yleisenä ongelmana voidaan jossain määrin pitää johtamisorganisaation toimintaa varten muokatun tiedon perusteella tehtyjen päätösten jalkauttamista käytäntöön. Operatiivisen toiminnan palautekehä puuttuu tai ei toimi tarpeeksi tehokkaasti. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, ettei vastaavaa palautekehään liittyvää ongelmaa ole havaittavissa esimerkiksi julkisuusarvoltaan merkittävässä vaativissa tai erityistilanteissa. Haastateltavan näkemyksen mukaan analyysiyksiköiden resursoinnin osalta, valtakunnallista hyvää tasoa voidaan luonnehtia ironiseksi kommentiksi. Suuressa osassa paikallispoliisin yksiköitä PORA uudistuksen ensimmäisen vaiheen asettamaa minimiäkään ei ole toteutettu. Riittävänä resursointitasona voitaneen pitää Helsingin poliisilaitoksen osalta toteutettua 12 – 13 henkilötyövuoden tasoa, muiden suurten poliisiyksiköiden osalta riittävänä tasona voitaisiin pitää 6 – 8 henkilötyövuoden sijoittamista toimintoon. Pienempien laitosten osalta hajonta on suurempaa, mutta tehtäviin tulisi osoittaa 2 – 4 henkilötyövuotta.

Aihealuetta käsittelevässä kirjallisuudessa esitetyissä tietojohdoisen poliisitoiminnan perusmalleissa operatiivisen tai strategisen tason analyytikon kuulumisen niin sanottuun operatiiviseen johtoryhmään katsotaan välttämättömäksi johtoryhmän tehokkaalle toiminnalle. Tämän pro gradutyön laatimisen yhteydessä suoritetuissa haastatteluissa kävi ilmi, ettei näin ole tutkimuksen kohteena olevissa poliisilaitoksissa. Operatiiviset ja strategiset analyysitoiminnot on myös eriytetty toisistaan joko käytännön logistiikkaan tai resurssien allokointiin liittyvistä syistä. Haastateltavan H8 näkemyksen mukaan: joko analyytikon tai analyysiyksikön edustajan tulisi kuulua operatiiviseen johtoryhmään. Operatiivisen analyysitoiminnan tulisi olla pohjana strategiselle analyysitoiminnalle, koska toiminnot tulisi nähdä osittain ristikkäisinä ja päällekkäisinä.

*”H8: On vaikea nähdä yhtäkään perusteltua syytä sille, että operatiivinen ja strateginen analyysitoiminto olisivat eriytettyinä eri yksiköihin ja eri henkilöiden vastuulla.”*

Haastateltavan mukaan poliisihallituksen näkemys yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin korostamisesta tulossopimuksissa määrittelee sekä operatiivisen että strategisen analyysin suhdetta. Tehtyjen ohjaustoimenpiteiden ja niiden operatiivisen vaikuttavuuden arviointi on operatiivista ja strategista arviointia, jonka pitäisi johtaa arviointikehällä uuteen toimenpiteiden tarpeellisuuden arviointiin ja uuteen päätökseen resurssien suuntaamisesta joko käsillä olevaan ongelmaan tai uusiin haasteisiin. Strategisia tavoitteita jalkautettaessa operatiiviseen toimintaan, joudutaan välttämättä pohtimaan tehtyjen toimenpiteiden vaikutusta. Resurssien siirtäminen pisteestä A pisteeseen B, on strateginen valinta ja päivittäistä operatiivista toimintaa johdettaessa sen tulisi aiheuttaa tulostilanteissa nousua tai laskua siirrettyjen resurssien suhteessa. Viime kädessä arvioinnin tuloksena pitää määrittellä onnistuttiinko toimenpiteissä hyvin vai huonosti?

Haastateltavalle esitettiin kysymys tietojohdoisen poliisitoiminnan teorian ja käytännön suhteesta. Lähipoliisitoiminta on määritelty suomalaisen poliisitoiminnan lähtökohtaiseksi strategiaksi, aihepiiriä käsittelevässä kirjallisuudessa nähdään lähipoliisikonstruktio ja tietojohdoisuus jossain määrin polariteetteina, eli lähtökohdiltaan vastakohtaisina toimintamalleina. Haastateltavan näkemyksen mukaan suomalaisen poliisin toimintamallin rakenteellisista lähtökohdista johtuen, tietojohdoisen poliisitoiminnan sovellutuksia ja konseptia joudutaan miettimään eri tavoin, kuin maailmalla sovellettuja malleja. Esimerkkinä haastateltava käytti Skotlantia, missä palkattiin tuhat poliisia lisää, jotta jalkapartioinnin ja polkupyörätoiminnan taso koettiin riittäväksi. Sanomattakin on selvää, että moinen resurssien lisäys poliisitoiminnan sektorille, ei ole Suomessa realismia. Ongelmasuuntauneen poliisitoiminnan ja tietojohdoisen poliisitoiminnan erot korostuvat maailmalla enemmän kuin Suomessa. Ison Britannian mallissa ongelmasuuntautunut poliisitoiminta nähdään, osuvasti kuvaten ”*Reinikais meininkinä*”, kun sen sijaan tietojohdoinen poliisitoiminta nähdään ja käsitetään kovan luokan rikollisuuden toimintaedellytyksiin puuttumisena. Suomalaisen yhteiskunnan rikollisuuden rakenne ja toiminnan laajuus, ei ole myöskään vertailtavissa kansainväliseen tilanteeseen. Haastateltava kuvasi ja määritteli suomalaista mallia tietojohdoisuudesta:

*”on rakennettava ja kehitettävä sovellutus, joka vastaa käytettävissä oleviin resursseihin, muihin rikollisuuden kentän ja yhteiskuntarakenteen määrittelemiін reunaehtoihin. Mallin kehittämiseen ei ole käytettävissä samanlaisia resursseja, kuin esimerkiksi brittiläisen kansainyhteisön alueella.”*

Tätä haastattelututkimusta tehtäessä tutkimuksen kohteina olleiden poliisilaitosten henkilöstön näkemyksissä nousi esiin jonkinlaista kritiikkiä poliisiammattikoulun tarjoamaa analyysikoulutusta

kohtaan. Poliisiorganisaation katsotaan osaavan kerätä, käsitellä uudelleen, järjestää, tallentaa dataa ja toimittaa sitä toivotussa kirjallisessa formaatissa, sen sijaan varsinainen analyysi hypoteeseineen, johtopäätöksineen ja toimenpidesuosituksineen ei välttämättä onnistu. Haastateltavan näkemyksen mukaan joiltain osin kritiikkiin on varmastikin aihetta. Tällä hetkellä näyttää siltä, että tarjottu koulutus keskittyy tietojärjestelmien käyttämiseen, tiedon keräämiseen ja uudelleen järjestämiseen. Koulutustarpeiden osalta yleensä voidaan todeta sekä poliisin päällystön kokonaisuudessaan kaipaavan koulutusta toimintaa varten työstetyn tiedon hyödyntämisestä, ja siitä mitä analyysiyksiköissä pystytään tuottamaan, että analytikoina toimivia poliisimiehiä täytyy lisäkouluttaa nimenomaan analyttiseen ajatteluun, johtopäätösten tekoon ja konkreettisten toimenpide-ehdotusten laatimiseen. Kaikilla poliisitoiminnan tasoilla, sekä strategista että operatiivista toimintaa ohjaava esimies kaipaa päätöksensä taustamateriaaliksi pää-, vara- ja hätäsuunnitelmallin mukaisia toimenpide-ehdotuksia, joista joku valitaan tai sitten ei valita, vaan palautetaan uuteen valmisteluun. Koulutustarpeet ehkä kiteytyvät nimenomaan analyysituotteen tilausprosessin ja tuotosten hallintaan. Tilaaja - tuottaja mallista on tällä todennäköisesti löydettävissä suurimmat puutteet. Yleensä ottaen voidaan todeta, että johtamiskulttuuri ja johtamisen putki toimii mukavuus alueella. Uusi toimintamalli ja sen käyttöönotto on jossain määrin hankala asia, koska ylemmän päällystön aktivoituessa vaatimuksineen, mukavuusalueella toimiva operatiivinen päällystö ja alipäällystö kokevat uusia haasteita, määräysten muuttamisessa käytännön toiminnaksi. Operatiivisen analyysin ja johtamisprosessien rakentava palautekehä on selkeä kehityskohde tietojohdoisessa poliisitoiminnan strategiassa. Poliisikulttuuri kaipaisi näiltä osin muutoksia.

Tätä haastattelututkimusta tehtäessä tutkimuksen kohteina olleiden poliisilaitosten henkilöstön näkemyksissä nousivat varsin selkeästi esiin käsitykset tällä hetkellä käytössä olevan tulosohjausmallin jäykkyydestä ja vaikeudesta muuttaa asetettuja tavoitteita käytännöntason operatiiviseksi toiminnaksi. Haastateltavan näkemyksen mukaan tulosjohtamisen ongelmana on nimenomaan numeraalinen vaatimustason sopiminen. Numeraalinen vastuun määrittely ei mittaa tulosohjausmallissa korostettua yhteiskunnallista vaikuttavuutta, eikä turvallisuuden kokemuksia. Haastateltava esittää käsityksensä arvauksen, että jollakin aikajänteellä tulosjohtamisen konstruktioita joudutaan miettimään uudelleen.

Poliisihallituksen näkemystä valtakunnallista tilannekuvaa ylläpitävän PTR (poliisi tulli ja raja) toiminnon ja etenkin alueyksiköiden tulevaisuuden näkymistä kysyttäessä, haastateltavan näkemyksen mukaan kriittisen kulminaatiopisteen muodostavat valtakuntaan muodostettavat uudet johtokeskukset. Hallintorakenneuudistus paikallispoliisiyksiköiden ja niiden toimintojen uudelleen

organisoinnin osalta on ajanut PTR keskusten alueorganisaation ohi. Tehtävien jonkin asteinen päällekkäisyys ja tuotosten samankaltaisuus tuottaa organisatorisen ongelman. PTR toiminto on kansainvälisesti erittäin arvotettu ja kiitetty organisaatiomalli. Mahdollisesti valtakunnallinen PTR yksikkö yhdistettynä paikallispoliisiyksiköiden kanssa luotavaan yhteistoimintaverkoston, lienee todennäköisin ratkaisumalli valtakunnallisen tilannekuvan ylläpitoon tulevaisuudessa.

Poliisihallituksen edustajaa pyydettiin luonnehtimaan lyhyesti tietojohdoisen poliisitoiminnan tulevaisuuden näkymiä. Haastateltava totesi, että tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittämis- ja ohjausryhmä saatiin perustettua 1 ½ vuotta PORA 1 vaiheen käyttöönoton jälkeen. Osallistujia ei ollut vaikea saada, pikemmin päinvastoin. Kokousten perusteella asiasta käytävä rakentava keskustelu ei ole ollut missään mielessä hankalaa. Työryhmän tarkoituksena on tuottaa poliisiylijohtajalle kuluvan vuoden loppuun mennessä esitys siitä, miten tietojohdoiseen poliisitoimintaan liittyvät koulutusmoduulit järjestetään ja organisoidaan valtakunnallisesti sekä päällystön että analyytikkojen osalta. Koulutukseen liittyvät kysymykset ovat tärkeitä, koska koulutus pitäisi suhteuttaa tai sovittaa suomalaiseen poliisitoimintaan ja sen rakenteisiin. Esityksen tarkoituksena on ottaa myös kantaa siihen, miten toiminnan rakenteelliset puitteet hoidetaan hyvään toimintakuntoon sekä valtakunnallisesti että paikallisesti. Tietojohdoisen poliisitoiminnan ohjausryhmä, joka seuraa ja ohjaa toimintaa, jatkaa toimintaansa tulevaisuudessa alustavasti suunnitellulla kokoonpanolla: puheenjohtaja, poliisihallituksen analyytikot, valtakunnallisten yksiköiden edustajat, oppilaitosten edustajat, suurten poliisilaitosten edustajat vakinaisina jäseninä ja keskisuurten sekä pienten poliisilaitosten edustajat määräaikaisina jäseninä. Kehittämisryhmän toiminnassa merkittävänä tekijänä on tarkoitus kehittää tietojohdoista poliisitoimintaa suunnittelun ohella, huomioiden valtakunnallinen strateginen ja operatiivinen ulottuvuus. Tällä on tarkoitus muuttaa tietojohdoisen poliisitoiminnan ohjaus osaksi normaalia toiminnan ja talouden suunnittelua sekä tulossopimuskäytäntöä. Malli mahdollistaa koko poliisiorganisaation tehokkaan tulosseurannan. Hyvien käytäntöjen keräämisen organisointi ja jalkauttaminen valtakunnallisesti on myös varsin tärkeä näkökulman tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittymiselle. Toisena merkittävänä tulevaisuuden näkymänä on VITJA projektin merkitys tietojohdoiselle poliisitoiminnalle. Tarkoituksena on luoda tietojärjestelmä, joka tuottaa määrämuotoisen peruseräraportoinnin mahdollisimman helposti analyytikon käytettäväksi. Tällöin analyytikon tehtäväksi jää nimenomaan raportti materiaalin analysointi, valinta, uudelleen järjestely koostaminen nykyisen raporttimateriaalin tuottamisen sijaan. Tulevaisuudessa VITJA järjestelmän tehokkaan hyödyntämisen pitäisi vapauttaa analyytikkojen työaika nimenomaan hypoteesien, johtopäätösten ja toimenpide-ehdotusten laatimiseen. Yleisenä toteamuksena tulevaisuuden

näkymien osalta voidaan todeta, että tilanne valtakunnallisesti on valtavan paljon parempi lähtötasoon verrattuna.

Viimeisenä laajempaan kysymyksenä esitettiin kysymys analyytikon ammatillisesta ja koulutustaustasta. Haastateltavan mielipiteen mukaan operatiivisen tason analyytikoksi ei kannata kouluttaa muita kuin poliisimiehiä. On tehokkaampaa kouluttaa poliisimiehestä analyytikko, kuin analyytikosta poliisimies, vaikka periaatteessa kysymys onkin vain sosiologisten rakenteiden ymmärtämisestä. Strategisella tasolla sen sijaan tilanne on jossain määrin toinen. Esimerkiksi valtakunnallisen tason strategiselle analyytikolle on mahdollisesti huomattavan paljon hyötyä akateemisesta tutkimusta painottavasta koulutuksesta. Analyytikkojen koulutuksen muutenkin on huomioitava erityisesti analyysitoimintaan liittyvä oppivan organisaation innovaatiota korostava lähestymistapa. Analyytikkojen palkkauskysymysten osalta haastateltavan näkemys oli, että PAKK tuottaa näiltä osin erikoiskoulutusta, jonka tulisi näkyä myös käytännön tasolla. Palkkauksen lähtökohta helpottuu sen jälkeen, kun päällikkökunta oppii näkemään tai haluaa nähdä, analyysitoiminnasta saadut hyödyt. Semminkin, kun kysymys ei ole vapaaehtoisesta tietojohdoisen poliisitoiminnan periaatteiden toteuttamisesta. Kyseessä on valtakunnallinen koko poliisitoiminnan organisointia koskeva strateginen linjaus.



## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa, paikallispoliisilaitosten toiminnasta tietyssä ympäristössä sekä yksikköjen toimijoiden välisistä suhteista ja prosesseista. Analyysiyksiköiden ja analyytikoiden toimintaa on tarkasteltu suhteessa päätöksentekoprosesseihin ja näiden prosessien toimivuuteen. Tutkimuksen tekijän roolista johtuen, eräänä toimijana paikallispoliisiyksikön analyysitoiminnon ja operatiivisen johtamisen ytimessä, teemahaastattelu runkoon lisättiin kaksi teemakokonaisuutta. Ensimmäinen teemakokonaisuus liittyi strategisen ja operatiivisen tason suhteeseen tutkimuskokonaisuuden sisällä. Jälkimmäisellä haastatteluteemalla pyrittiin kartoittamaan kokonaisuuteen liittyviä muita mielenkiintoisia seikkoja, sekä eritoten haastateltavien omia näkemyksiä analyysitoiminnan ja johtamisprosessien kokonaisuuden onnistumisista, tutkimuksen ajallisen kattavuuden puitteissa.

Tutkimuksessa määritellään analyysiyksiköiden tuottamien analyysituotteiden instrumentaalista arvoa johtamisvälineinä, tuottajien ja päätöksentekijöiden roolien välistä vuorovaikutusta henkilö- ja yksikkötasolla. Tutkimuksen eräänä tavoitteena on ollut hyödyntää kokeneiden osastonjohtajien ja analyysiyksiköiden esimiesten kokemuksia analyysitoiminnon ja -tuotteiden käytöstä päätöksentekoprosessin tukena. Haastatteluiden kautta pyritään tuomaan lisätietoa siihen, ovatko analyytikkojen ja operatiivisten päätöksentekijöiden roolit sellaisia, että ne tukevat yhteisen päämäärän tavoitettavuutta. Tutkimuksella pyritään tuottamaan uutta tietoa käytännöistä ja mahdollisuuksista hyödyntää niitä operatiivisen toiminnan suuntaamisessa strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Operatiivisen tason analyysitoiminta ja strategisen tason analyysitoiminta ovat jossain määrin päällekkäisiä kokonaisuuksia. Eritoten tämä päällekkäinen alue muodostaa sen mielenkiintoisen kulminaatiopisteen, jossa strategisen johtamisen tulisi muuttua operatiiviseksi johtamiseksi ja toisinpäin operatiivisen tiedon keruun ja analysoidun syötteen, pitäisi vaikuttaa sekä operatiivisen että pitemmällä tähtäimellä strategisen tason linjauksiin. Asiaa voidaan tarkastella myös tulosjohtamisen kontekstissa. Paikallisten olosuhteiden erityispiirteiden tulisi vaikuttaa tulossopimustason tavoitemäärittelyihin. Yksi tehokas tapa perustella paikallisen tason erityispiirteitä perustuu analysoituun tietoon alueellisista rikoskeskittymistä.

Tulokset ja havainnot esitetään tutkimusosion esitystapaa ja logiikkaa noudattaen, jonka jälkeen pro gradu työn laatija pyrkii analysoimaan ja pohtimaan esitettyjen tulosten ja havaintojen merkitystä laajemmassa tietojohdoisen poliisitoiminnan kontekstissa. Tämän kappaleen viimeisessä osiossa laatija pyrkii katsomaan pro gradu työtään ja sen laatimisprosessia ulkopuolisin silmin, sekä ottamaan kantaa työnsä reliabiliteettiin sekä validiuteen.

## **6.1 Analyysitoiminnan organisointi ja johtamisprosessit**

Tutkimuksen kohteena olleista poliisilaitoksista A1 ja A2, toinen kutsuttiin osallistumaan 16.6.2010 loppuraporttinsa antaneen ”Tietojohdoisen poliisitoiminnan käytäntöjen kehittämisprojektiin. Tästä huolimatta poliisilaitosten johtamisen työvälineiden, tässä yhteydessä työvälineillä tarkoitetaan palaverikäytäntöjä, rakenne ja niissä käsiteltävät asiakokonaisuudet, ovat huomattavan samankaltaisia. Merkittävimmät erot ovat poliisilaitoksen A2 järjestämä koko poliisipäällystä koskeva poliisipäällikön johtama palaveri ja vastaavan palaverin puuttuminen poliisilaitoksesta A1. Toinen merkittävä ero liittyy operatiivisen johtamisen palaverikäytäntöihin. Poliisilaitoksen A1 operatiivisen johtamisen työvälineen käytetty tilannekeskuspalaveri pidetään kerran vuorokaudessa, kun poliisilaitoksen A2 järjestämä operatiivisen johtamisen työvälineen käytetty tietojohdoisen operatiivisen kenttötoiminnan palaveri järjestetään työjaksoittain (3 viikkoa).

Mikäli operatiiviseen johtamiseen käytettyjä työvälineitä pyritään tarkastelemaan objektiivisesti ulkopuolisen havainnoitsijan silmin ja suhteuttamaan niitä NIM malliin, huomio kiinnittyy muutamaankin seikkaan. Vaikka tästä pro gradusta on rajattu pois strateginen taso, haastattelujen perusteella voidaan lyhyesti todeta molempien tutkimuksen kohteena olleiden poliisilaitosten osalta, että jossain määrin kriittisesti voidaan tarkastella poliisitoimintalinjojen ohjausryhmä- ja tutkinnanjohtajapalaverien hallinnollista luonnetta. Haastateltujen näkemysten mukaan asialistalla käsiteltävät asiat varsin harvoin sisälsivät strategiseen tai operatiiviseen johtamiseen liittyviä asioita, tilastollisten tulosten käsittelyä lukuun ottamatta. Toisaalta voidaan todeta, että myös niin sanotuilla henkilöstöhallinnollisilla ja laajemmilla resurssointiin liittyvillä kysymyksillä on vaikutusta operatiiviseen johtamiseen, joskaan ei ehkä niin suoraviivaisesti, kuin mitä poliisiorganisaatiossa yleensä operatiivisella johtamisella tarkoitetaan. Operatiiviseksi johtamiseksi ymmärretään yleensä erityis- ja vaativien tilanteiden johtaminen tai yleis- ja kenttäjohtajajärjestelmä. Haastatteluissa esiin nousseet käsitykset ovat toisaalta jossain määrin ristiriitaisia. Etenkin haastateltujen yksiköiden päälliköiden näkemysten mukaan johtaminen toimii

ja molempia poliisiyksiköjä saadaan ohjattua strategisella tasolla haluttuun suuntaan. Selittäväenä tekijänä havaitulle ristiriidalle voitaneen perustellusti pitää haastateltujen henkilöiden toimenkuvista johtuvia näkökulma eroja. Analyysiyksiköiden päällystöesimiehelle ja esimerkiksi rikostutkintayksikön päällikölle, johtamistoiminnot ja niillä saavutetut tulokset näyttävät erilaisilta.

Operatiivisen johtamisen tärkeimpien työkalujen A1 tilannekeskuspalaveri ja A2 tietojohdoisen operatiivisen kenttätoiminnan palaverikäytäntöjen eroavaisuuksia voitaneen pitää tulosten kannalta merkittävänä. Poliisilaitoksen A2 käytäntö noudattelee ymmärrettävästä syystä, tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittäminen paikallispoliisissa, loppuraportin suosituksia, olihan laitos aktiivisesti mukana kehittämisprojektissa. Sen sijaan poliisilaitoksen A1 tilannekeskuspalaveri eroaa varsin radikaalisti edellisestä. Haastattelujen perusteella ero näyttäytyy kuitenkin vähäisempänä. Poliisilaitoksen A2 johtamismallin mukaan operatiivisen koordinaattorin tehtävänä on seurata tilannetta. Uuden ilmiön tai muusta syystä johtuvan operatiivisen tarpeen ilmetessä, raporttia ja työjakson painopistealueita voidaan muuttaa tarvittaessa päivittäistasollakin. Painopisteiden muutokset realisoidaan vuorojen vaihtoon liittyvillä käskynjaoilla. Tarkasteltaessa poliisilaitoksen A2 johtamisvälinettä objektiivisesti ulkopuolelta, kritiikkiä voitaneen esittää valvonta- ja hälytystoiminta sekä rikostorjunta sektoreiden ulospäin vähäisenä näyttäytyvästä yhteistoiminnasta, varsin selkeästi havaittavasta eriytyneiden toimintasektoreiden ajattelumallista ja työjaksopainotteisuudesta. Voidaan esittää kysymys siitä, onko työjakso liian pitkä reagointiaika, nimenomaan tehokkaan ennalta estävän toiminnan tai nopean repressiivisen ongelmaan reagoinnin näkökulmasta? Toisaalta operatiivisessa poliisitoiminnassa työjakso, kolme viikkoa, on varsin lyhyt aikajakso. Poliisilaitoksessa A2 omaksuttu toimintamalli sai käyttäjiltään varauksettoman myönteistä palautetta.

Poliisilaitoksen A1 operatiivinen johtamisen väline, kerran vuorokaudessa pidettävä tilannekeskuspalaveri, yhdistettynä valtakunnallisesti varsin edistyksellisenä pidettävään tiedonvälityskanavaan ”neukkariin”, vaikuttaa nopeasti tarkasteltuna edistykselliseltä operatiivisen johtamisen ja seurannan välineeltä. Erinomaisena voitaneen pitää palaveriin osallistuvien henkilöiden virka-asemaan perustuen, rivien välistä luettavaa valvonta ja hälytystoiminta sekä rikostorjunta sektorien yhteistä työnäkyä. Johtamisväline näyttäytyy myös erittäin nopean reagoinnin mahdollistavana johtamisvälineenä. Päivittäisellä tasolla tapahtuvan toimintaympäristön ilmiöiden ja niihin reagointiin käytettävän resurssin seuranta, antaa ulospäin kuvan ylemmän poliisipäällystön operatiivisen johtamisen ”omistajuudesta”. Omistajuudella voidaan tässä yhteydessä tarkoittaa eräässä mielessä vastuunkantoa tai organisaation tuloksellisuudesta

vastaamista. Tarkasteltaessa tätä johtamisvälinettä ulkopuolelta, kriittinen huomio kiinnittyy ainakin seuraaviin seikkoihin. Onko toimintamallin tarkoitus kuitenkin enemmän ylemmän poliisipäällystön informointiin ja haluun pysyä niin sanotusti ajan tasalla perustuva, kuin pyrkimys tai tarkoitus olla varsinaisen operatiivisen tason johtamisväline? Toiminnan suuntaaminen ja toteuttaminen linjausten mukaisesti jää yleisjohtajana toimivan päällystövirkamiehen harteille. Toimintalinjat käsketään puhelimitse toimiville kenttäjohtajille, jotka välittävät suullisesti linjaukset eteenpäin partioille ja seuraaville kenttäjohtajille. Tilannekeskuspalaverin tuotoksena ovat vain yleisjohtajan ja rikostietopalvelun tuottamat ”neukkariin” tallennettavat raportit. Toinen kritiikille altis kysymys liittyy poliisilaitoksen A1 henkilökunnan aktiivisuuteen tai tosiasiallisiin mahdollisuuksiin seurata ja hyödyntää sinänsä erinomaista ”neukkaria”. Poliisilaitoksessa A1 toimintamalli saa käyttäjiltään varauksettoman myönteistä palautetta.

Merkittävänä haastatteluista nousevana havaintona, voidaan pitää molempien poliisilaitosten vankkumatonta tyytyväisyyttä käytössä oleviin operatiivisen johtamisen prosesseihin ja tukitoimintoihin. Näin ollen voitaisiin esittää johtopäätöksenä, että molemmissa poliisilaitoksissa on omaksuttu tietojohdoiseen poliisitoimintaan liittyviä ajatusmalleja ja rakennettu niiden pohjalta alueelliset vaatimukset, tarpeet ja erityispiirteet huomioivat sovellutukset käytettävistä toimintamalleista. Operatiivisten analyysiyksiköiden tuotteiden voidaan tästä näkökulmasta katsoa molemmissa poliisilaitoksissa palvelevan tarkoitustaan.

Toisena johtopäätöksenä voitaneen todeta, että molempia johtamisen välineitä on mahdollista kehittää edelleen. Poliisilaitoksen A1 osalta voidaan todeta, että ei liene mahdotonta hyödyntää jo tallennettuja yleisjohtajan ja rikostietopalvelun raportteja, esimerkiksi ”neukkarissa” ylläpidettävään ja erikseen laadittavaan, tulevaa työjaksoa ennakoivaan, pienimuotoisia ennusteita ja toimenpide suosituksia sisältävää raportointiin. Toisena kehityskohteenä tulee mieleen nimenomaan vuoronvaihtoihin liittyvän käskynjakokulttuurin terävöittäminen, esimerkiksi videoneuvottelu mahdollisuutta hyödyntämällä. Poliisilaitoksen A2 osalta kehitysmahdollisuuksien esittäminen on huomattavasti vaikeampaa. Syynä tähän, on eräässä mielessä haastattelututkimukseen liittyvä lyhyt perspektiivi. Arvioinnin suorittamiseksi arvioijalla tulisi olla mahdollisuus työskennellä jonkin aikaa käytetyn johtamistyökalun vaikutuspiirissä. On kuitenkin varsin mahdollista, että pro gradun laatija on tulkinnut väärin haastatteluiden yhteydessä esiin nousseita indikaatioita sekä lauseiden semanttisia merkityksiä. Tässä yhteydessä kehityskohteenä mieleen nousee, joka tapauksessa aiemmin mainittu yhteinen työnäky.

Merkittävänä voidaan pitää myös havaintoa poliisilaitosten A1 ja A2 välillä, analyysitoimintoon sijoitetun henkilöstöresurssin eroa. Poliisilaitos A1:n resursointi on selvästi poliisihallituksen ohjeistamaa minimiä suurempi, poliisilaitoksen A2:n resursointi on ohjeistettua minimitasoa tai jopa hiukan sen alle. Ilmeisiä selittäviä syitä resurssien suurelle erolle voidaan löytää suhteellisen helposti. Poliisilaitoksen A2 alueella toimii keskusrikospoliisijohtoisesti PTR (poliisi, tullit ja rajavartiolaitos) analyysiyksikkö, poliisilaitoksen A2 henkilöstöresursseja on sijoitettu yksikköön, lisäksi poliisilaitoksen A2 analyysitoiminnon resursointi näyttää noudattavan poliisihallituksen määrittelemää karkeata ohjetta resurssin minimitasosta. Vaikeammin havaittavina ja tulkittavina syinä voitaneen esittää haastatteluissa esiin nousseita yksiköiden päällikötason näkemyksiä ja kokemuksia yksiköiden tuotosten tarpeellisuudesta ja niillä saavutetuista hyödyistä yksikön kokonaistuloksen suhteen. Mikäli rikostietopalveluyksiköt koetaan vanhakantaisiksi tietoa kerääviksi ja tallentaviksi tiedon mustiksi aukoiksi tai yksinomaan rikosten sarjoitukseen keskittyväksi koneistoksi, resurssin jakajan on helppo pitäytyä perinteisessä näkemyksessä kurjuuden kutakuinkin oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jaosta eri toimijoiden suhteen. Erityisen ongelmalliseksi analyysiyksiköiden resursoinnin perustelun kannalta muodostuu yksiköiden tuloksellisuuden mittaaminen, joka on vielä hankalammin mitattavissa, kuin muu poliisitoiminta. Analyysiyksiköiden tuloksellisuus muodostuu varsin kokijapohjaiseksi käsitykseksi onnistumisista. Analyysiyksiköiden tuotteita voidaan toki mitata määrällisesti, esimerkiksi dokumenttien määrinä, tietojärjestelmä syöttöinä, esiin nostettuina rikossarjoina tai muuna sellaisena mitattavana tuloksena, jolle pystytään antamaan numeraalinen arvo. Yksiköiden todellinen tulos nousee näkyviin hankalammin mitattavana yhteiskunnallisena vaikuttavuutena tai esimerkiksi rikoslakirikosten selvitysprosenttien nousuna. Edellä olevia tuloksia ei voida kuitenkaan osoittaa yksilöidysti analyysiyksikköjen tuotoksiksi. Tulokseen voivat vaikuttaa muutkin mitä erilaisimmat syyt. Analyysiyksiköt voivat muun muassa edellä mainituista syistä johtuen, joutua jossain määrin kritiikin kohteeksi informaation eli tietoähkyn lisäämisestä, samoin kuin ilmiöihin liittyviä tuotteita voidaan kritisoida jossain määrin myös tieteellisyyden puutteesta tai kausaalisuhteiden väärin ymmärryksistä. Yleisenä johtopäätöksenä resurssikysymyksiin on todettava, että rikostietopalvelujen tai analyysiyksiköiden olisi syytä suuntautua ulospäin. Tähän kysymykseen liittyy oleellisesti myös analyysin tilaaja – tuottaja malli, sen ”mainostaminen”, kouluttaminen ja palvelu periaatteen korostaminen kaikessa toiminnassa.

Viimeisinä analyysitoimintojen organisoinnin ja johtamisprosessien kokonaisuuteen liittyvinä tuloksina ja havaintoina nousevat tutkimuksen kohteina olleiden poliisilaitosten osalta yhteistoiminta samalla toimialueella toimivien poliisiyksiköiden välillä sekä oman toiminnan

kriittinenkin tarkastelu. Molempien poliisilaitosten osalta haastatellut tunnistivat kehitystarpeita omien toimintojen organisoinnissa. Yhteistoiminnan järjestäminen paikallistasolla noudattaa tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittämisen paikallispoliisissa loppuraportin suosituksia. Yhteistoimintojen järjestelyyn lienee toinenkin huomattavasti raadollisempi syy, resurssien jatkuva väheneminen. Yhteistyöllä on mahdollista tehostaa poliisiorganisaation toimintaa etenkin painopisteaikoina.

## **6.2 Käsitteistä käytäntöön: mitä, miten ja milloin?**

Erääksi tärkeimmäksi pro gradun laatijan toteamaksi haastatteluista esiin nousevaksi havainnoksi, muodostuu operatiivisen analyysin käsite, eri henkilöstötasojen näkemyksen mukaan. Tämän tutkimuksen empiriaosuuden perusteella, on tässä yhteydessä jossain määrin rohkeata esittää näkemyksiä operatiivisen analyysin käsitteestä, koska suorittavan henkilöstön edustajia ei haastateltu. Näin ollen tässä yhteydessä esitetyt näkemykset perustuvat esimiestason kokemuksiin. Toisaalta näitäkin havaintoja voitaneen pitää merkittävinä, nimenomaan suorittavan henkilöstön ja esimiesten operatiiviseen toimintaan liittyvästä näkökulmaerosta johtuen. On selvää, että työtaakkansa alla painiskeleva miehistö suhtautuu eri tavalla mahdollisesti työtaakkaa kasvattavaan operatiiviseen analyysiin, kuin tulostavoitteidensa kanssa painiskeleva esimiestaso, joiden tuskaa mahdollisesti selvitystasoa parantava operatiivinen analyysi helpottaa.

Operatiivisen analyysin käsitteen ymmärtämisen hankaluutta kuvaa ehkä parhaiten poliisilaitoksen A1 haastatteluissa esiin nouseva kiteytys, käsitteiden ymmärtämisen ja hahmottamisen vaikeudesta yleensäkin poliisiorganisaatiossa. Päivittäinen työ, niin valvonnan ja hälytystoiminnan, lupapalveluiden, kuin rikostorjunnankin sektoreilla, on pääsääntöisesti harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta rutiininomaista yksittäistapausten hoitamiseen liittyvää problematiikkaa. Kokonaisuuteen liittyvien ilmiöiden ja asioiden hahmottaminen on vaikeata. Poliisipäällystön työnkuva virka-asemasta riippumatta sisältää erilaisen näkökulman. Esimiesten näkökulmasta ongelmaksi muodostuu käsitteellisen tason asioiden yksinkertaistaminen ja muuttaminen käytännön työn tekemiseksi, laajemmat tulostavoitteet huomioiden. Näin ollen onkin selvää, että poliisipäällystö kokee operatiivisen analyysin selkeämmin kokonaisuutena, joka koostuu operatiivisen tutkinnan tukitoimista, operatiivisen päivittäistoiminnan tuesta, ilmiö ja kehitystarpeiden esiin nostamisesta sekä yhteistoiminnasta strategisen analyysitoiminnan kanssa. Mielenkiintoinen havainto, liittyen esimiesten näkemyksiin miehistötason kokemuksista, on

molempien tutkimuksen kohteena olleiden poliisilaitosten osalta alipäällystön rooliin ja sen sisäistämiseen liittyvä sekä toisaalta niin sanotusti saman ilmiön vastakkaiseen puoleen liittyvä, viitattaessa henkilöstön virkaikään ja sen vaikutuksiin operatiivisen analyysin käsitteessä ja kokemuksissa. Iältään nuoremman poliisihenkilöstön koulutustaso on parantunut koulutuksen kehittyessä, toisaalta tuoreempi henkilöstö ei ole ehtinyt sementoimaan toimintamallejaan, joten uusiin käsitteisiin ja toimintatapoihin suhtautuminen on avoimempaa. Pitempään poliisiorganisaatiossa työskennellyt henkilökunta toimii mieluummin mukavuusalueella jo opittujen toimintamallien parissa, näin ollen suhtautuminen operatiiviseen analyysiin on kielteisempää, koska tiedon toimittaminen tai yhteydenotto rikostietopalvelusta yleensä tietää lisätöitä ja rikkoo työrutiinit. PORA – 1 vaiheen organisaatio uudistuksen myötä alipäällystön työnjohdollinen, koulutuksellinen ja uusien toimintatapojen välittäjän rooli on korostunut. Tässä yhteydessä voidaanakin esittää perustellusti kysymys, onko alipäällystötason henkilöstö sisäistänyt toimenkuvansa uusia vaatimuksia kaikilta osin ja toisaalta onko näitä uusia vaatimuksia huomioitu alipäällystökoulutuksessa? Yhteenvetona empiria materiaalin perusteella voitaisiin todeta, että operatiivisen tietojohdoisen kenttätöiminnan konseptin, miehistötasolla toimivat poliisimiehet, ovat muuttamassa näkemystään analyysiyksiköiden tuottamaan prosessoituun informaatioon - analyysituotteisiin, kokiessaan hyötyvänsä päivittäisessä työssään analyysiin perustuvasta operatiivisen johtamisen prosessista.

Toinen varsin tärkeään merkitykseen nouseva havainto liittyy vakioraportointiin ja analyysituotteiden ”tilaaja - tuottaja” malliin. Molempien tutkimuksen kohteina olleiden poliisilaitosten empiriamateriaalista on havaittavissa kritiikkiä, kehitystarpeita ja jopa jonkinlaisia ongelmia analyysituotteiden tilausprosessia koskevissa käytännöissä. Ongelmat näyttävät jossain määrin kiteytyvän tilausten rajaamiseen ja käytettävissä olevan resurssin suhteeseen. Edelleenkin näyttäisi siltä, että koulutustarpeita sen suhteen, mitä analyysiyksikkö pystyy tuottamaan ja minkälaisessa aikajanalla tuotos pystytään toimittamaan, on olemassa. Analyysituotteisiin liittyvän palautekehän osalta, nimenomaan sen suhteen, toimiiko tuote haluttuun tarkoitukseen ja jos ei toimi, mitä olisi kaivattu yksittäistapauksessa, tarve näyttäisi varsin suurelta. Palautekehän kehittämisellä nähtiin myös tarpeita niin sanottujen vaativampien tutkintaprojektien yhteydessä, tosin ei yksinomaan analyysituotteiden ja esitutkinnan tuen suhteen. Kysymys näytti pikemmin liittyvän esitutkintakokonaisuuksiin, tosin sanoen siihen missä onnistuttiin ja missä suoritusta voitaisiin edelleen parantaa, vaikkakin tutkimuksen kohteena olleissa poliisiyksiköissä palautetilaisuuksia toisinaan järjestettiin. Toki analyysiyksikön tuottama valmistelumateriaali ja esitutkinnan tukimateriaali ovat erinomaisen tärkeä osa esitutkintakokonaisuutta.

Eräänä varsin mielenkiintoisena havaintona voidaan erikseen mainita, oletus tai vaatimus henkilökunnan kouluttamisen lisäksi, rikostietopalvelujen analyysiyksiköiden henkilökunnan oman innovatiivisen asennoitumisen ja oman työn kehittämishalun tärkeydestä. Sekä kriittisiä että myönteisiä sävyjä voitaneen tulkita havaituksi käsiteltäessä analyysiyksiköiden omatoimisuutta ja itseohjautuvuutta. Toisaalta myönteisenä nähtiin se, että analyytikot osaavat itse kertoa mihin pystytään ja mitä voidaan tuottaa. Toisaalta operatiivisen tietojohdoisen poliisitoiminnan kontekstissa vaikeitakin kokonaisuuksia tulisi pystyä käsittelemään ja näihin liittyvistä ongelmista tulisi pystyä laatimaan tulevaisuutta ennakoivia tuotteita. Näissä tapauksissa analyytikon itseohjautuvuus voidaan nähdä negatiivisena piirteenä. Analyysituote ei näissä tapauksissa näytä kaikin osin vastaavan sille asetettuja vaatimuksia. Tilausprosessissa sinällään ei pääsääntöisesti yksittäistapauksia lukuun ottamatta nähty ongelmia. Tilaus voidaan tehdä analyysiyksikön päällystöesimiehelle, kuten hankalammissa asiakokonaisuuksissa näytettiin tekevän, tai suoraan analyytikolle. Molempia käytäntöjä havaittiin. Perusteena molempien tapojen hyödyntämiselle näyttäisi empiirisen materiaalin perusteella olevan, pragmatismi eli käytännönläheisyys. Analyysiyksiköiden tuottamat tuotteet saivat empiriamateriaalin perusteella pääsääntöisesti myönteistä palautetta. Kehityskohteita tunnistettiin, toisaalta yleisesti tuotteiden nähtiin vastaavan tarpeisiin.

Johtopäätöksinä edellä olevasta voidaan todeta, että vakioraportointimallien kehittäminen on edelleenkin tätä kirjoitettaessa selkeä valtakunnallinen kehityskohde. NIM mallin mukaisten raporttien suora kopiointi suomalaiseen poliisitoimintaa ei välttämättä ole järkevää muun muassa lainsäädännöllisten ja poliisin toimivaltuuksiin liittyvien erojen johdosta. The National Intelligence Model, Intelligence products, Version 2 (mallit ovat olleet pro gradu työn laatijan käytössä) malleihin perehtymällä ja niitä hyödyntämällä näyttäisi olevan mahdollista laatia suomalaiseen poliisitoiminnan malliinkin sopivia vakioraportteja, joita oikein ajoittamalla operatiivisen toiminnan ennalta estävää tehoa voidaan parantaa. Toinen ei niin selkeästi sanotusta havaittava, vaan niin sanotusti rivien välistä luettava johtopäätös on, että edelleenkin vuosia jatkuneesta kehitystyöstä huolimatta, etenkin rikostutkinta sektorilla, näyttää olevan taipumusta pitäytyä repressiivisessä eli jälkikäteisessä toimintamallissa. Johtopäätöksenä nimenomaan, molempien poliisilaitosten A1 ja A2, rikostutkintasektorin operatiivisen johtamisen järjestelyiden osalta on todettava, ettei kummankaan poliisilaitoksen johtamisprosessikäytännöissä kuitenkaan ole havaittavissa mitään sellaista, mikä sulkisi esimerkiksi taktisentasen analyysituotteiden ja yksilöityjen kohdeprofiilien perusteella tapahtuvan ennalta estävän tai tulevaisuudessa perustellusti esiin nousevan uuden



rikosilmiön ennakoivat projektitutkintajärjestelyt. On varsin mahdollista, että tämän pro – gradun laatija, ei haastatteluita suorittaessa esittänyt niin sanottuja oikeita kysymyksiä, vastauksen löytämiseksi näiltä osin. Kysymys lienee enemmän poliisikulttuuriin liittyvä ilmiö, kuin muutosvastarintaan tai haluttomuuteen liittyvä kysymys. Eräs keino muuttaa rikostutkintasektorin toimintamalleja saattaisi olla operatiivisen rikostutkinnan taktiikan kehittäminen suomalaiselle poliisille. Operatiivisen poliisitoiminnan ja taktiikan kehitys on suomalaisessa poliisissa toistaiseksi ollut enemmän valvonta- ja hälytystoimintasektorin operatiiviseen toimintaan, tilannejohtamisesta - erityistilanteisiin painottuvaa.

Yleisenä havaintona empiriamateriaalin perusteella voitaisiin todeta, että kaikkien haastateltujen näkemyksen poliisitoiminta on aiemminkin perustunut tietoon. Uutta tietojohdoisen poliisitoiminnan mallissa on nimenomaan pyrkimys ilmiöiden ja toimintatarpeiden ennakointiin sekä toimenpidesuosituksia. Operatiivinen analyysi nähtiin uudeksi kehittyväksi työkaluksi, jota on sovellettu käytäntöön varsin lyhyt aika. Näin ollen on ymmärrettävää, ettei uuden työkalun hyödyntämismahdollisuuksia tai sen suorituskykyä kaikin osin ole onnistuttu optimoimaan.

### **6.3 Operatiivisen- ja strategisen analyysin sekä johtamisen suhde**

Tutkimuksessa operatiivisen ja strategisen analyysin, operatiivisen ja strategisen suunnittelun ja johtamisen keskinäiset suhteet valottuivat odotettua paremmin. Kyseessä on johtamiskokonaisuus, jonka tarkoituksena on tuottaa poliisiorganisaatiolle määriteltyä tulosta, yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Empiriamateriaalin perusteella näkemykset tulossopimusten tavoitteiden välittymisestä operatiiviseen toimintaan ovat ristiriitaisia. Vastaukset ja tulokset välittyivät empiria materiaalin kokoon nähden varsin laajana kirjona. Syynä tähän voidaan pitää jo aiemminkin tässä kappaleessa kuvattua virka-asemaan liittyvää näkökulmaeroa. Strategisen johtajan näkökulma poikkeaa operatiivisen johtajan näkökulmasta. Tulosta ei voitane pitää uutena ja outona, pikemmin tämä tutkimus tukee aiemminkin sekä luennoilla, että kirjallisuudessa kuvattuja havaintoja samasta asiakokonaisuudesta. Selkeänä tuloksena empiria materiaalin perusteella voitaneen pitää tulossopimuksiin kirjattujen tavoitteiden vähäistä vaikutusta tosiasialliseen resursointiin. Syitä on kuvattu tarkemmin luvussa viisi. Tulossopimuskäytäntöä pidettiin yksimielisesti raskaana ja kankeana, vaikkakin kehitystä menettelyssä on tapahtunut nimenomaan paikallisten tulostavoitteiden aiempaa parempana huomioimisena. Edelleenkin poliisihallituksen

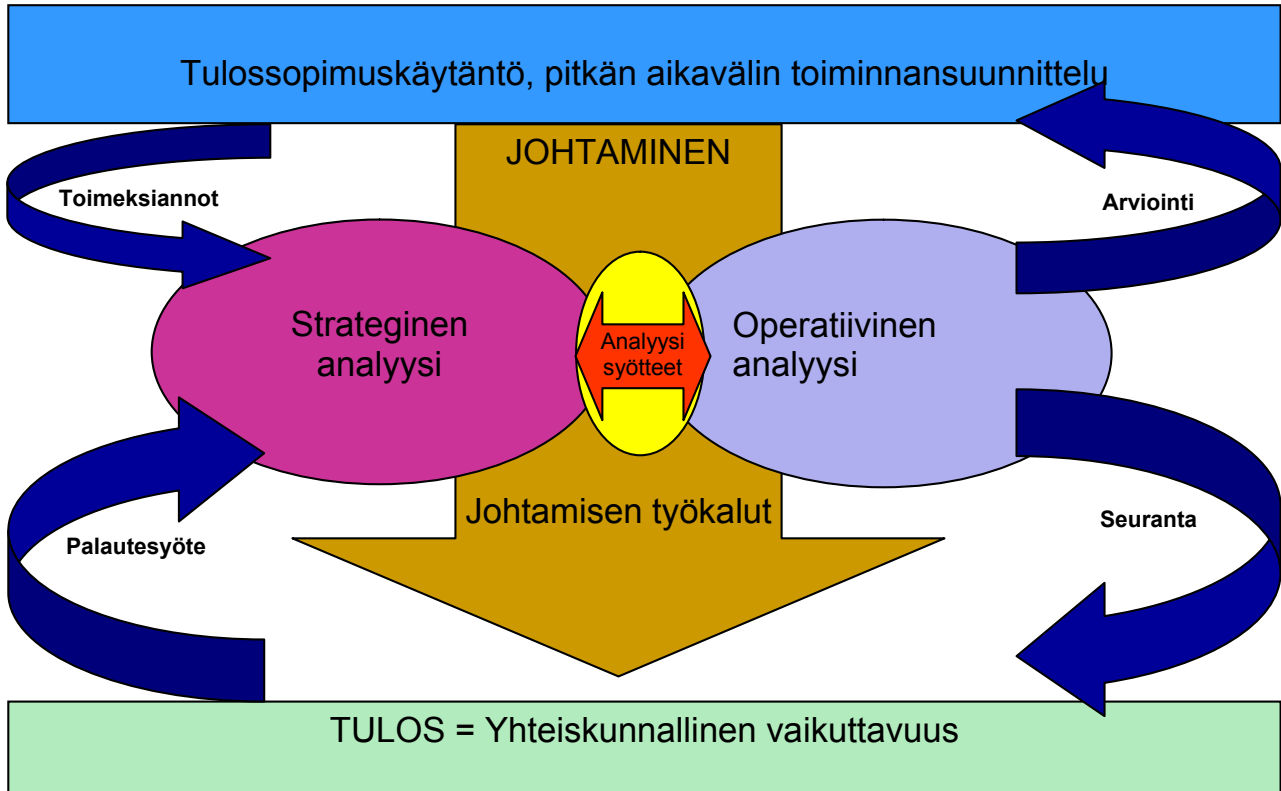
määrittelemien tavoitteiden muuntaminen operatiiviseksi toiminnaksi vaikuttaa vähintään väkinäiseltä. Pahimmillaan tilannetta kuvattiin sellaiseksi, että toimintaa johdetaan valtakunnallisten tavoitteiden suuntaan silloin, kun aikaa siihen jää. Ongelmalliseksi koettiin myös strategisten painopisteiden siirtämisen muutokset siinä suhteessa, että muutoksilla on aina vaikeasti ennakoitavia kerrannaisvaikutuksia. Yleisesti koettiin myös pyrkimyksen paikallisiin ongelmiin vaikuttamiseen, olevan tehokkaampaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta.

Tutkimuksen tuloksena ja havaintona voidaan todeta, että strategisen ja operatiivisen analyysin suhde nähtiin kaikin osin kehittämiskohteena. Johtopäätöksenä voidaankin todeta, että strategisen ja operatiivisen analyysin keskinäisen suhde, samoin kuin suhde johtamiseen käytettyihin työkaluihin on enemmän tai vähemmän jäsentymätön. Mielenkiintoiseksi havainnon tekee se, että poliisilaitoksessa A1 operatiivinen ja strateginen analyysi oli PORA 1 vaiheen uudistuksessa hallinnollisesti eriytetty, poliisilaitoksessa A2 toimintamalli oli eriytynyt käytännön syistä PORA 1 vaiheen uudistuksen käyttöönoton jälkeen. Nykyisellään poliisilaitoksessa A1 harkittiin toimintojen yhdistämistä suuremman hyödyn saamiseksi. Syynä vastakkaisiin toimintamalleihin ja muutoksiin voitaneen etsiä analyysitoimintoihin osoitetusta resurssista. Poliisilaitoksessa A1 analyysitoimintoihin osoitettu merkittävästi parempi resurssi oletettavasti houkuttaa yhdistämään toimintoja paremman koordinaation ja synergiahyötyjen tavoittamiseksi. Poliisilaitoksessa A2 eriytettyyn toimintamalliin siirtyminen vaikuttaa johtuvan analyysitoimintoon osoitetun resurssin sanelemasta käytännön pakosta.

Tämän tutkimuksen laatiminen on kirvoittanut laatijaa muovaamaan oman käsityksensä johtamisen ja analyysitoimintojen suhteesta. Alla oleva kuvio pyrkii hahmottamaan jossain määrin hankalasti määriteltävää suhdetta yksikertaisella ja ymmärrettävällä tavalla.

Painopiste mallissa on nimenomaan johtamistoiminnoissa ja johtamisen omistajuuteen liittyvissä kysymyksissä. Ilman ylemmän poliisipäällystön aktiivista johtamisotetta kokonaisuuteen, suomalaisen poliisiorganisaation johtaminen ei kehity toimintaympäristön muutosten vaatimalle tasolle, vaan jää edelleen niin sanotulla mukavuusalueella operoivaksi hallinnolliseksi tai näennäisjohtamiseksi. Hallintotieteellisen kirjallisuuden ja tutkimuksen perusteella johtamiseen liittyviä koulukuntia ja välineitä on tarjolla paljon ja useimmissa tapauksissa näyttää siltä, että välineiden painotukset saattavat poiketa toisistaan huomattavastikin. Tosiasiallisesti sanoen ”johtaminen” liitetyistä erilaisista etuliitteistä huolimatta, kysymys on kuitenkin yksikertaisesti siitä,

että on olemassa vain enemmän tai vähemmän onnistunutta johtamista, riippumatta siitä, millaista johtamisen suuntausta tai koulukuntaa johtamistoiminnoissa hyödynnetään.



*Kuvio 1. Analyysitoimintojen ja johtamisen suhde*

Kaikessa yksikertaisuudessaan tulossopimukset ja pitkän tähtäimen suunnittelu sanelevat suunnan, johon paikallispoliisiyksikkö tulisi ohjata. Operatiivinen analyysi ja Strateginen analyysi ovat tiedon käsittelyvälineitä, joiden keskinäisen vuorovaikutuksen tulisi vaikuttaa molempiin suuntiin. Toisin sanoen operatiivisen analyysin kirvoittamien havaintojen, ”lastujen” tulisi käynnistää strategista toimintaympäristöön ja sen muutoksiin liittyvää analyysia. Toisin päin strategisen analyysin tuottamien havaintojen tulisi käynnistää operatiivista analyysia. Johtamisjärjestelmä, johtamistyökalu, tulisi virtaviivaistaa siten, että tuotetulla analysoidulla tiedolla olisi vaikutus sekä operatiivisen toiminnan että strategisen pitkän tähtäimen johtamisen suuntaamiseen. Olkoon kysymys sitten yksittäistapauksessa rikosilmion hallinnasta tai tulossopimusten muokkaamisesta realistisempaan muotoon. Saavutetun yhteiskunnallisen

vaikuttavuuden tulisi muuttua palautesyötteeksi johtamisorganisaatiolle. Arvioinnin tulisi kohdistua saavutettuihin tuloksiin ja niiden tosiasialliseen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Loppujen lopuksi edellisten tulisi vaikuttaa tulossuunnitteluun ja poliisihallituksen kanssa tehtäviin tulossopimuksiin. Strategisille ja operatiivisille analyysiyksiköille määrättyjen toimeksiantojen tulisi perustua tulosopimuksiin kirjattuihin tulostavoitteisiin. Johtamisen työkalujen tulisi olla toimivia, jotta päämäärähakuinen ohjattu ja johdettu operatiivinen toiminta käynnistyy. Johtamisjärjestelmään tulisi olla sisäänrakennettuna seuranta- ja palautejärjestelmä.

Viimeisinä tässä yhteydessä esitettävänä tuloksina ja havaintoina pro gradun laatija esittää analyytikoiden koulutukseen ja tuotettuun analyysimateriaalin liittyviä tuloksia ja havaintoja. Empiriamateriaalista välittyy yleinen käsitys siitä, että analyytikkojen ammattitaito on hyvällä tasolla, keskusteltaessa tiedon keräämiseen, hankintaan, järjestämiseen ja tallentamiseen liittyvistä kysymyksistä. Varsinaisen analyysin tuottaminen nähtiin ongelmallisempänä kokonaisuutena. Analyysituotteiden nähtiin olevan enemmänkin uudelleen raportiksi järjestettyä tietoa. Eräänä selittäväenä tekijä näyttäisi olevan analyytikkojen koulutus. Poliisiammattikorkeakoulun tuottama sinänsä laadukas koulutus on keskittynyt työkalujen, toisin sanoen tietojärjestelmien hallintaan. Toisaalta analytykkona toimivan poliisin koulutukseen ei liity kovinkaan laajaa tieteellisten menetelmien koulutusta. Yleisenä käsityksenä empiriamateriaalista kuitenkin nousee esiin näkemys siitä, että ilman kohtuullista rikostutkintakokemusta ja poliisitaustaa operatiivista analyysia ei voi suorittaa. Poliisihallituksen edustaja yhtyi näkemykseen varsin selkeästi toteamalla, että on helpompaa kouluttaa poliisimiehestä operatiivisen ja strategisen tason analytytkko, kuin siviilikoulutuksen omaava analytytkko poliisitoiminnan erityispiirteisiin. Johtopäätöksenä voidaan selkeästi esittää, että analytytkkojen koulutusta olisi syytä kehittää poliisiammattikorkeakoulussa. Toisaalta olisi syytä harkita, pitäisikö analytytkkojen koulutukseen lisätä yliopistotasoisia moduulipintoja, esimerkiksi tutkimusvälineiden ja tutkimukseen liittyvän teorian osalta. On myös huomattava, että analytytkkoja on poliisihallinnossa koulutettu suhteellisen lyhyellä aikajaksolla ja toisaalta tietojohdoisen poliisitoiminnan konseptin implementoiminen suomalaisen poliisiorganisaatioon on edelleen kesken. Näin ollen on oletettavaa, että analyysitoiminta kokonaisuutena samoin kuin siihen liittyvä koulutus kehittyy muutaman vuoden periodilla merkittävästi. Voitaneen myös perustellusti todeta, että valtakunnan tasolla operatiivinen tietojohdoisen poliisitoiminnan konsepti on vähitellen syrjäyttämässä vanhemman ”rikostiedustelun” käsitteeseen liittyvän toimintamallin. Näin ollen voitaisiin päätellä yhteenvetona sekä operatiivisen että strategisen analyysitoiminnan tulevaisuuden näkymien vaikuttavan hyviltä.

Tutkimuksen tekijän näkökulmasta alkuperäiseen tutkimussuunnitelmaan lisätyt teema kokonaisuudet osoittautuivat varsin mielenkiintoiseksi, lähinnä aihekokonaisuuden käsittelyyn liittyvän keskustelun rönsyilyn johdosta. Aiheen käsittely kannusti tutkimuksen tekijää pohtimaan ensinnäkin käytettyjen tulostittareiden tarkoituksenmukaisuutta ja toisaalta haastattelut herättivät myös pohdintoja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamisesta nimenomaan suhteessa paikallisiin ongelmiin ja toiminnan suuntaamisen tarpeisiin. Voitaisiin perustellusti esittää kysymys saavutettaisiinko paikallisiin ongelmiin tehokkaammin puuttumalla yhteiskunnallinen vaikuttavuus paremmin kuin, empiria materiaalin perusteella jossain määrin turhanpäiväisinä pidetyillä, valtakunnallisten mittareiden määrittelemillä toiminnoilla. Mielenkiintoisena voitaneen pitää myös näkemystä resursoinnin ja tulossopimuskäytännön vallitsevasta ristiriidasta. Tällä tarkoitettiin sitä, että jaettujen resurssien määrä vaikuttaa tulossopimusten ohi, pakottaen paikallispoliisiyksiköt priorisoimaan tehtäviään asetuista tavoitteista huolimatta. Näin ollen tässä yhteydessä voitaisiin esittää jossain määrin provosoiva näkemys, että poliisiorganisaation johtamistoimintoihin ei nykyisellään enää vaikuta ainoastaan niin sanottu poliittinen sivustaohjaus, vaan sivustaohjausrooli on siirtynyt enemmänkin valtionvarainministeriön virkamiehistön resurssijaon keinoin harjoittamaksi sivustaohjaukseksi. Tämän pro – gradu työn näkökulma on hallintotieteellinen eikä valtiotieteellinen tai poliittinen, joten edellä olevan problematiikan tarkempi pohtiminen lienee tässä yhteydessä tarpeetonta.

#### **6.4 Tutkimuksen yhteydessä havaittuja hyviä käytänteitä**

Tämän pro gradutyön kappaleessa 2.4 on käsitelty teoreettisella tasolla lähemmin benchmarking menetelmää. Tässä työssä varsinaisena tutkimusmenetelmänä ei ole käytetty benchmarkingia. Tutkimuksen kohteena ovat poliisilaitokset ovat kuitenkin toimintaympäristöltään, henkilöstöltään ja organisaatorakenteiltaan hyvin samankaltaisia. Tutkimuksen, molempien poliisilaitosten analyysitoimintojen organisointiin tutustuminen ja henkilöstön haastattelut, tekeminen nosti esiin muutamia maininnan arvoisia paikallisia tapoja organisoida analyysitoimintaan ja rikostiedusteluun liittyviä toimintoja. Tässä kappaleessa esitellään lyhyesti laatijan tärkeimpinä pitämät hyvät käytänteet ja myös perustellaan pro gradun laatijan näkökulmasta, miksi käytänteet ovat maininnan arvoisia.

### 6.4.1 Tiedusteluyhdysmiesjärjestelmä

Poliisilaitoksen A1 rikostietopalvelu päätehtävänsä mukaisesti koordinoi paikallispoliisin organisoitua tiedustelutoimintaa alueellaan. Tähän työhön on katsottu tarvittavan koko poliisilaitoksen henkilöstön tuki. Kaksisuuntainen, riittävä ja ajantasainen tiedustelutiedon kulku on nähty erääksi toiminnan tärkeimmäksi kulminaatiopisteeksi. Sähköisen tiedonvaihdon ja tavoitettavuuden ohella, myös toimivien henkilökontaktien merkitys tässä on nähty keskeiseksi. Tästä syystä poliisilaitokselle on luotu rikostietopalvelun ja yksiköiden välinen tiedusteluyhdysmiesjärjestelmä, joka korostaa poliisilaitoksen toimialueella myös paikallistuntemusta ja erityisosaamista. Tiedusteluyhdysmies on vapaaehtoisuuden perusteella tehtävänsä määrätty. Rikostiedustelutehtävää hoidetaan muiden työtehtävien ohessa. Tämä katsotaan edellyttävän yhdysmieheltä aktiivista sitoutumista ja yhdysmiehen esimieheltä tehtävän hoidon mahdollistamista.

Tiedusteluyhdysmiehiä on määrätty tehtävään alueellisesti, ajallisesti ja toiminnallisesti riittävästi. Yhdysmiehiä on pääpoliisiaseman lisäksi myös niin sanotuilla satelliittipoliisiasemilla. Tehtävän sisältö, tarkoitus ja sen hoitajat on saatettu koko poliisilaitoksen henkilöstön tietoon. Myös muut toimialueen poliisi-, esitutkinta- ja rikosseuraamusviranomaiset voivat nimetä vastaavia rikostiedustelu yhdysmiehiä. Rikostietopalvelu ylläpitää listaa alueensa yhdysmiehistä.

Osa tiedusteluyhdysmiehistä perehtyy järjestäytyneeseen rikollisuuteen eli jengiasioihin. Tarve määrittellään jengitoiminnan alueellisen (jengien sijaintipaikat) ja toiminnallisen (toiminnan laatu) keskittymisen sekä ennustettavien uhkakuvien perusteella. Jengiasioihin perehtyvän yhdysmiehen hyväksyy tehtävänsä lisäksi keskusrikospoliisi, koska yhdysmiehille on myönnetty rajoitetut käyttöoikeudet keskusrikospoliisin hallitsemiin järjestäytyntä ja jengirikollisuutta koskeviin tiedustelutietoihin.

Tiedusteluyhdysmiehen tehtäviä omalla toiminta- ja tehtäväalueellaan ovat:

- Tarpeellisen tiedustelutiedon levittäminen poliisimiehille
- Rikostiedusteluasioista tiedottaminen ja siihen motivoiminen
- ”Hiljaisen tiedon” kerääminen ja edelleen toimittaminen rikostietopalvelulle
- Oma-aloitteinen vihje- ja havaintotietojen hankkiminen

- Rekisterisyyttöjen teko PATJAN niin sanottuihin tiedustelurekistereihin
- Toimiminen rajapintana työyhteisössä rikostietopalvelun suuntaan
- Tiedonhankinta suoraan niistä käytettävissä olevista tietolähteistä, joihin hänellä tehtävänsä myötä on myönnetty käyttöoikeudet
- Tiedustelutehtäviin liittyviin palavereihin ja koulutukseen osallistuminen
- Osallistuminen tiedustelutoimintaan liittyviin komennus-, virka-apu-, valvonta- ja tutkintatehtäviin, sen mukaan kuin niistä tapauskohtaisesti yksikössä päätetään
- Tiedustelutoiminnan kehittäminen ja ideointi yhdessä rikostietopalvelun kanssa.

Erinomaisen kekseliääksi toimintamallin tekee jo olemassa olevan yhdysmiesjärjestelmän hyödyntäminen. Suomalaisessa poliisihallinnossa on muutamia valtakunnallisia onnistuneita sovelluksia yhdysmiesjärjestelmän hyödyntämisestä. Valtakunnallinen järjestäytyneen rikollisuuden seurannan yhdysmiesjärjestelmä on yksi niistä. Poliisilaitoksessa A1 käytössä oleva rikostietopalvelu-yhdysmiesjärjestelmä on rakennettu jo olemassa olevan edellä mainitun yhdysmiesjärjestelmän yhteyteen. Toinen merkittävänä pidettävä näkökulma järjestelmään on sen liittäminen poliisilaitoksen sisäiseen ohje- ja määräysjärjestelmään. Toimintamalli on näin, voitaisiinko sanoa, sementoitu yleisesti hyväksytyksi toimintatavaksi ja sille on sekä saatu että luotu johtamisjärjestelmän tuki. Tämä helpottaa yhdysmiesten toimintaa ja antaa mahdollisuuden käyttää tehokasta työaika tiedonkulun varmistamiseen. Edellistä voidaan pitää merkittävänä seikkana alati supistuvien resurssien aikakaudella.

#### **6.4.2 Yleisjohdolle suunnatut tukitoimet operatiivisessa toiminnassa**

Poliisilaitoksen A1 osalta rikostietopalvelu tuottaa palvelua, jossa tuetaan operatiivista poliisitoimintaa tosiaikaisesti poliisioperaation ollessa käynnissä. Käytännössä tuki tarkoittaa poliisilaitoksen tilannekeskuksessa mahdolliseen useamman partion ennakkoon suunniteltuun ja valmisteltuun tehtävään, vaativan tilanteen tai erityistilanteen johtamiseen liittyvää yleisjohtajan esikunnan tehtäviin kuuluvaa tiedonhankintatukea. Rikostietopalvelun edustajalle on edellä mainittuihin tehtäviin liittyen varattu toimipiste atk-liittymiseen tilannekeskukseen. Rikostietopalvelun edustajan tehtäväksi on määritelty erityistä ATK-osaamista tai erityisiä poliisiasian tietojärjestelmään myönnettyjä käyttöoikeuksia edellyttävä tiedonhaku akuuteissa

aikakriittisissä tehtävissä. Operatiivisen johtamistilanteen niin vaatiessa yleisjohtaja ottaa yhteyttä rikostietopalveluun ja antaa määräyksen erityistukitoiminnan käynnistämisestä. Toiminta on määritelty kaksitasoiseksi. Perustasolla nämä erityistehtävät priorisoidaan muiden käynnissä olevien työtehtävien suhteen. Samanarvoisissa tehtävissä operatiivista toimintaa tuetaan ensin. Erityis- tai vaativalla tilannetasolla muut rikostietopalvelun tehtävät keskeytetään tarvittaessa palvelun häiriöttömyyden takaamiseksi. Tämä edellyttää kenttä- tai yleisjohtajan nimenomaisen määräyksen, joka perustuu akuuttiin ja kiireelliseen poliisitoiminnalliseen erityistilanteeseen. Toiminto voidaan aktivoida myös valmistellusti ennalta tiedetyn suurtaapahtuman yhteydessä organisaation johtajan tekemällä päätöksellä. Erityistilannetasolla rikostietopalvelun henkilöstöä sijoitetaan tarvittaessa myös johtokeskukseen, missä tätä tarkoitusta varten on olemassa työpiste tarpeellisine ATK-liitännöineen.

Tuotetun palvelun hyötyjä voitaneen pitää merkittävän yleisjohtajan esikunnan toiminnalle. Virka-aikaan yleisjohtajan on suhteellisen helppo miehittää tilannekeskus esikuntaan kuuluvalla henkilöstöllä. Rikostietopalvelun asiantuntijan käyttö tiedonhankintatehtäviin poliisirekistereistä tuo lisäarvoa esikunnan toimintaan laajempien rekistereiden käyttöoikeuksien ja tiedon hankinnan erityisammattitaidon suhteen. Tilanteen niin vaatiessa rikostietopalvelun edustaja voi hyödyntää ja ohjata muuta rikostietopalvelun henkilökuntaa avustustehtävässä tehtävään liittyvän taustatiedon hankkimiseksi. Tosiasiallisesti erityistilanteessa yleisjohtajalla on käytössään koko rikostietopalvelun henkilöstöresurssi, jota pitää merkittävä lisänä tilannejohtamiskonstruktiolle. Lisäksi toimintamalli vapauttaa ainakin yhden tilannekeskuspäivystäjän tiedonhankintaan liittyvistä tehtävistä, mahdollistaen näin tehokkaamman tuen yleisjohtajalle muiden tehtävien kuten esimerkiksi viestityksen osalta. Palvelun ongelma ajoittuu vielä toistaiseksi johtoalvius aikana tapahtuviin erityistilanteisiin. Pääsääntöisesti johtoalviusudessa oleva yleisjohtaja niin sanotusti päivystää kotona, tilannekeskus miehitetään yöaikaan vain erityistilanteen osuessa kohdalle. Näin ollen rikostietopalvelun edustajakin saadaan paikalle vasta kutsuttaessa reserviä johtopaikalle. Tämä ongelma mahdollisesti poistuu tai ei poistu uusien johtokeskusten muuttuessa operationaaliseksi. Tätä kirjoitettaessa uuden valtakunnallisen johtokeskusjärjestelmän suunnittelu on edelleen kesken. Palvelu vaikuttaa olevan ainutlaatuinen. Tämän laatijan tietämän mukaan mallia sovelletaan valtakunnallisesti katsoen ainoastaan poliisilaitoksessa A1. Poliisilaitoksen edustajien haastatteluiden perusteella toimintamallin käyttökokemukset ovat pääosin onnistuneita.



### 6.4.3 Esikäsittely-yksikkö (EKY)

Poliisilaitoksen A2 rikostietopalvelun yhteydessä on rikosten esikäsittely-yksikkö. Yksikköön on sijoitettu kolme kokenutta ryhmänjohtajaa, joille kaikille on myönnetty tutkinnanjohtajastatus. Esikäsittely yksikköön ohjataan kaikki niin sanotut ”hankalat” rikosilmoitukset. Pääsääntöisesti voidaan sanoa kyseessä olevien asioiden olevan vaikeita, esitutkintalain 4 § mukaisia rajoitusmenettelyyn sopivia, epäselviä, siviiliasian tai rikosasian rajatapauksia, mieleltään järkkyneiden tekemiä tai muuten kirjallisiin tutkintapyyntöihin perustuvia aikaa vieviä asioita. Esikäsittelyyksikkö perehtyy, taustoittaa, hankkii asiaan kuuluvan esitutkinta materiaalin, suorittaa alustavat esitutkintatoimenpiteet ja harkinnan jälkeen tekee käsittelemilleen asioille joko esitutkinnan kirjallisen päätöksen tai tutkintasuunnitelman ja ohjaa asian takaisin oikeaan tutkintayksikköön. Esikäsittely-yksikön läpivirtaus vuositasolla on noin 1800 rikosilmoitusta, joista erilaisin lain poliisi viranomaiselle suomin perustein päätetään noin 1600 rikosasiaa. Loput käsitellyistä rikosilmoituksista ohjataan laaditun tutkintasuunnitelman kera tutkintayksiköihin. Yksikköön ohjattuja rikosilmoituksia ei keskeytetä, vaan ne joko päätetään erilaisin esitutkinnan päätösvaihtoehdoin tai ohjataan jatkojalostettaviksi oikeaan esitutkintayksikköön. Esikäsittely-yksikköä avustavat paikallisen syyttäjän viraston syyttäjät, joiden kanssa on sovittu viikoittaisesta noin kahdesta neljään tuntiin kestävästä palaverikäytännöstä. Viikkopalaverin yhteydessä käsitellään juridisia ongelmia ja käydään läpi esitutkinnan rajoitusmenettelyyn sopivat rikosilmoitukset. Esikäsittely-yksikköön sijoitettuun henkilöstöresurssiin nähden yksikön tuottamaa tulosta voidaan pitää valtakunnallisellakin tasolla merkittävänä.

Esikäsittely-yksikön tuottamina hyötyinä voidaan pitää nimenomaan sille ohjatun niin sanotun hankalan rikosilmoitusmateriaalin tehokasta hoitamista. Esikäsittely-yksikkö vapauttaa nykyisessä resurssitilanteessa varsin työllistettyjen tutkinnanjohtajien työaikaa nimenomaan siihen, mitä tämän laatijan kokemuksen ja näkemyksen, samoin kuin esitutkintalain asettamien edellytysten mukaan, tutkinnan johtajien tulisikin toimenkuvansa mukaan tehdä, esitutkinnan johtamiseen. Nykyisellään sellaisissa poliisilaitoksissa, joissa edellä kuvatun kaltaista esikäsittely yksikköä ei ole, valtakunnallisestikin arvioiden, tutkinnanjohtajien työajasta varsin suuri osa kuluu hankalien, poliisilaitoksessa A2 esikäsittely-yksikköön ohjattavien, asioiden hoitamiseen. Toisena hyötynäkökohtana voidaan pitää myös tutkintasuunnitelmien laatimista, joka sekkin vapauttaa tutkinnanjohtajien työaikaa esitutkinnan ohjaamiseen ja helpottaa asialle määrätyn tutkijan perehtymistä käynnistettävään esitutkintaan. Kolmantena merkittävänä hyötynäkökohtana voidaan

pitää myös esikäsittely yksikön henkilökunnan ammattitaidon ja erikoisosaamisen kehittymistä. Haastattelujen perusteella yksikön toiminnan tehostaminen ja läpivirtauksen kasvattaminen on edelleen mahdollista.

Tätä pro gradu työtä laadittaessa laatija on käynyt useita vapaamuotoisia keskusteluja eri puolella valtakuntaa työskentelevien kollegojen kanssa poliisilaitoksen A2 esikäsittely- yksiköstä ja siihen liittyvistä hyötynäkökohdista. Pääsääntöisesti toiminnalla saavutettavista hyötynäkökohdista ollaan samaa mieltä. Toimintoa on toisin osin kritisoitu ehkäpä aiheellisestikin esitutkinta-aikojen pitenemisestä samoin kuin kyseenalaistamalla toiminnolla saavutettua hyötyä, vertailemalla valtakunnallisesti samankokoisten poliisilaitosten selvitysprosentteja, joiden arvoa toiminnan tehokkuuden mittarina voidaan varsin aiheellisesti kritisoida. Poliisitoiminnan tehoa tulisi mitata ennemminkin toiminnan vaikuttavuuden arvioinnilla, kuin määrällisillä tuloksilla. Poliisilaitoksen A2 mallin mukaista esikäsittely-yksikkötoimintoa on joka tapauksessa päätetty kokeilla muissakin poliisilaitoksissa. Tällä hetkellä on käynnissä pilottiluontoisia kokeiluja muuallakin valtakunnassa. Toimintoa olisi perusteltua tutkia tieteellisesti enemmän kuin tässä yhteydessä on mahdollista.

#### **6.4.4 Projektitutkija- järjestely poliisiasemilla**

Poliisilaitoksen A2 projektitutkija-järjestelmä muistuttaa jossain määrin poliisilaitoksen A1 tiedusteluyhdysmiesjärjestelyä. Järjestelmän lähtökohtainen tarkoitus on kuitenkin toinen. Järjestely liittyy yleisellä tasolla ongelmallisiksi koettuihin ”projektijuttujen” tutkinnanjärjestelyihin. Sarjoitetun poliisipiirien rajat ylittävän ja vaativaksi luonnehdittavan rikoskokonaisuuden esitutkinnan organisointi tuottaa paikallispoliisiyksiköille nykyisellä resurssitasolla melkein pä säännönmukaisesti ongelmia. Valtakunnallisesti tilannetta on pyritty hallitsemaan kohdetorjunta menettelyllä SM: määräys nro:xxxxx ja poliisihallituksen operatiiviseen johtamiseen liittyvillä tutkintamääräyksillä, joissa määritellään kussakin yksittäistapauksessa tutkintayksikkö. Poliisilaitoksella A2 on pyritty vastaamaan edellä mainittuihin tilanteisiin määräämällä kullekin poliisiasemalle niin sanotut projektitutkijat, jotka ovat projektitutkinnanjohtajaksi määrätyn poliisimiehen käytettävissä oman työtilanteensa niin salliessa. Nimetyt projektitutkijat ovat oletusarvoisesti niin sanotusti kokeneempia ja ammattitaitoisempia rikostutkijoita. Haastateltavan H8 mukaan järjestelyn erinomainen puoli on hektiseksi luonnehdittavaan epäiltyjen kiinniottovaiheeseen liittyvä mahdollisimman suuren henkilöstöresurssin käyttöön saaminen

lyhyellä varoitusajalla. Tällöin esitutkinnan johtaminen ja yhtäaikainen koordinointi helpottuu ja takaa yleensä esitutkinnan näkökulmasta erinomaisen lopputuloksen. Haastateltavan mukaan järjestely ei kuitenkaan ole ongelmaton. Projektitutkijoiden sisäänajo hoidettavaan juttuun lyhyellä varoitusajalla asettaa korkeat vaatimukset operatiivisen toiminnan valmistelulle ja suunnittelulle. Toisaalta järjestely ei myöskään helpota esitutkintaprojektin suuritöisintä vaihetta, eli esityö ja sarjoitusvaihetta, johon poliisilaitoksella A2 on käytössään vain rikostietopalveluun osoitettu suhteellisen vaatimaton henkilöstö. Tämä pro gradu työn laatijan näkemyksen mukaan, järjestelyn tausta-ajatus on kuitenkin erinomainen. Poliisilaitoksen A2 sisäisin järjestelyin järjestelmää on mahdollista kehittää tehokkaampaan ja toimivampaan suuntaan esimerkiksi mahdollistamalla ”projektitutkijoiden” osallistuminen jo aiemmassa vaiheessa käsillä olevaan projektiin. Järjestelyn hyödyt eivät ole myöskään vähäiset resurssien kohdentamisen näkökulmasta, unohtamatta projektitutkijan henkilökohtaisen ammattitaidon kehittämisen näkökulmaa. Järjestelmää hyödyntämällä poliisilaitoksen vaativiin esitutkintoihin kykenevien rikostutkijoiden määrää voidaan kasvattaa työtehtävissä oppimisen avulla. Toisaalta myös henkilöstönäkökulma korostuu mallissa työtehtävien ollessa mielekkäämpiä ainakin ajoittain, vaikka normaalit rutiinitehtävät olisivat toisaalta hiukan alempana yksittäisen rikostutkijan priorisoinneissa. Järjestelmää voitaisiin kehittää myös tiedusteluyhdysmies- mallin suuntaan, lisäämällä projektitutkijoille yhdysmiesvelvoitteita.

Edellä kuvatut neljä ”benchmarking” menetelmällä havaittua hyvää käytäntöä, ovat sovellettavissa valtakunnallisesti ainakin suurten ja keskikokoisten poliisilaitosten toiminnan organisointiin. Käytänteissä on pyritty huomioimaan sekä valvonta- ja hälytystoiminta- että rikostutkintasektorin muuttuvia tarpeita. Lisäksi kuvatut käytännöt ovat innovatiivisia ja pyrkivät vastaamaan omalta vaatimattomalta osaltaan poliisihallinnon muuttuvaan toimintaympäristöön ja sen mukanaan tuomiin uusiin tarpeisiin.

## **6.5 Tutkimuskysymysten ja teoreettisen viitekehyksen uudelleen arviointi**

Tieteellisessä tutkimuksessa johtopäätösten tekeminen perustuu päättelyyn. Päättely etenee oletuksista johtopäätösten tekemiseen ja päättelyn eteneminen pyritään tutkimuksessa perustelemaan aukottomasti tutkimuksen yleisölle. Perustelua ja päättelyn todistusketjua kutsutaan argumentaatioksi. Päättelytapoja ovat esimerkiksi induktio eli yksityisestä yleiseen johtava, deduktio eli yleisestä yksityiseen johtava, abduktio eli joukosta havaintoja todennäköisimpään

selitykseen ja analogia yhdenmukaisuuteen sekä vastaavuuteen johtava. Tutkimuksen tasoa ja johtopäätösten pätevyyttä eli tutkimuksen luotettavuutta tulee arvioida koko tutkimusprosessin kuluessa. Tutkimuksen laatu ja luotettavuus ovat käsitteitä, jotka liittyvät kiinteästi toisiinsa. Tässä yhteydessä tutkimuksen yleisellä laadukkuudella tarkoitetaan ja sitä arvioidaan vertaamalla tutkimuksen tarkoitusta ja tavoitteita saatuihin tuloksiin (vastaavat tutkimuksella saadut vastaukset asetettuun tutkimusongelmaan ja tutkimuskysymyksiin).

Kirjallisuudessa esitetään, että laadukas kvalitatiivinen tutkimus on luotettava eli reliabeeli, mikäli se on arvioitavissa oleva, seurattava, objektiivinen ja ei vaikutelmanvarainen. Kvalitatiivisen aineiston osalta kysymys reliabiliteetista eli tutkimustulosten toistettavuudesta on epämääräisempi kuin kvantitatiivisen aineiston osalta. Laadullista tutkimusta toteuttaessaan tutkija joutuu, jo aineistoa kootessaan, pohtimaan aineiston määrän lisäksi kysymystä aineiston statuksesta, sen teoreettisesta merkityksestä tutkimusongelman suhteen. Aineistolle määriteltynä tehtävänä on toimia tutkijan apuna muodostettaessa käsitteellistä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. Tarkoitus ei ole ainoastaan kertoa aineistosta, vaan pyrkiä rakentamaan siitä teoreettisesti kestäviä näkökulmia. Arviointia syvennetään tarkastelemalla sitä, soveltuivatko käytetty tutkimusote ja -menetelmät tutkimusaineiston analysointiin, erityisesti sekä saavutettujen tulosten, tutkimuksen tarkoituksen että tavoitteiden näkökulmista arvioituna. Arvioijan on esitettävä kysymys, olisiko jollakin toisella metodilla saatu edellä mainituista näkökulmista katsoen ”parempia” tuloksia.

Tutkimuksen luotettavuutta, validiutta, arvioidaan puolestaan huomattavasti edellistä tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin tarkastelemalla jo edellä mainittuja analyysin arvioitavuutta, seurattavuutta, objektiivisuutta ja ei vaikutelmanvaraisuutta. Kvalitatiivista tutkimusta tehtäessä ja esimerkiksi hyödynnettäessä tutkimushaastattelua, saadut tulokset voivat eri haastattelijoiden avulla olla erilaisia. Edellisestä huolimatta validiutta voidaan arvioida käytettyjen menetelmien kautta. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuutta korostaa tutkimuksen suorittamisen eri vaiheiden kuvaus, kuten esimerkiksi kuvaus haastattelujen suorittamisesta. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan lisätä kertomalla missä haastattelut tehtiin, kuinka kauan ne kestivät ja sisältyikö haastatteluiden tekemiseen mahdollisia häiriötekijöitä (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2000, 214). Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden keskeisin tekijä on, että tutkija kertoo seikkaperäisesti tekemistään ratkaisuihin. Tutkimusratkaisujen ilmaiseminen olisi aloitettava tutkimusideasta ja sitä tulisi jatkaa läpi tutkimusongelman kehittelyn, aineiston keruun, luokittelun ja tulkinnan raportointiin asti. Monimetodisella lähestymistavalla voidaan tulkita saatuja vastauksia eri tavoin ja

pyrkä poistamaan näennäistä varmuutta tuloksista. Vanhempi ja tutumpi termi, joka viittaa samaan strategiaan, on triangulaatio.

Tässä tutkielmassa käytettiin kvalitatiivista tutkimusotetta. Lähestymistapa sisälsi arviointitutkimukselle ominaisia piirteitä, teemahaastattelut ja benchmarking tutkimukselle ominaisia piirteitä. Syynä lähestymistapaan oli aiemmin poliisipäällystön tutkinnon yhteydessä hankittu kokemus triangulaatio- strategian hyödyntämisestä ja pro gradun laatijan pragmaattinen, käytännön läheinen perusluonne. Pyrkimyksenä oli hyödyntää useamman menetelmän ja metodin käyttöä hyvän lopputuloksen saamiseksi. Tässä tutkimuksessa arvioinnintekijä toimi muuntomekanismin sisällä, arvioiden poliisiorganisaation sisällä operatiivista analyysitoimintaa ja siihen liittyviä johtamisprosesseja. Arvioinnin kohteena oli analysoidun tiedon hyödyntäminen operatiivisen johtamisen kontekstissa. Arvioinnin tekijä oli tässä tutkimuksessa kiinnostunut siitä, mitä toiminta käytännössä on ja miten se tapahtuu. Arvioijan tehtävänä oli tuottaa tietoa siitä, mitä prosessin aikana tapahtui. Teoreettisesti pyrkimystä voitaisiin pitää prosessievaluuana, jossa arvioinnin tekijä on yleensä tiiviissä vuorovaikutuksessa arvioinnin osallisten kanssa. Prosessievaluuatio edellyttääkin yleensä kvalitatiivista tutkimusotetta. Tulosarvioinnissa nimensä mukaisesti arvioidaan toiminnan tavoitteiden saavuttamista.

Pro gradun laatijan käytännön läheinen perusluonne suorastaan pakotti vertailemaan tutkimuksen kohteena olleiden poliisilaitostoimintoja keskenään, joka herätti ajatuksen hyödyntää benchmarking menetelmää parhaiden tai ainakin hyvinä pidettävien käytäntöjen löytämiseen. Tässä tutkimuksessa benchmarking menetelmää ei käytetty varsinaisena päätutkimusmenetelmänä. Yleensä ottaen kirjallisuuden perusteella mallin peruseriaatteet toistuvat samanlaisina, benchmarking on niiden liiketoiminnan parhaiden käytäntöjen etsimistä, joilla saavutetaan parhaat tulokset. Benchmarkingissa vertailukohde etsitään ulkopuolelta vastaavan alan organisaatiosta, esimerkiksi paikallispoliisiyksikkö toisesta paikallispoliisiyksiköstä. Tässä tutkimuksessa suoritettua vaatimattomaksi oheistuotteeksi luonnehdittavaa vertailua operatiivisten analyysituotteiden ja johtamisprosessien välillä, voidaan pitää benchmarkingina, jossa verrataan paikallispoliisiyksiköiden toisiaan vastaavia avainprosesseja keskenään.

Haastattelututkimuksen käyttö arviointitutkimuksen empiirisenä menetelmänä on yleistä tilanteissa, joissa tutkijalla on perustietoa tutkimuksen kohteesta ja hän saattaa itsekkin osallistua arviointiprosessiin. Haastattelulla voidaan myös syventää saatavilla olevia tietoja (Hirsjärvi & Hurme 2010, 35). Teemahaastattelu on puolistrukturoimatton haastattelu, jossa haastattelu etenee

yksityiskohtaisten kysymysten sijaan keskeisten teemojen varassa. Teemahaastattelun erottaa strukturoimattomasta haastattelusta se, että haastattelujen aihepiirit ovat kaikille haastateltaville samat, vaikka haastateltaville esitettävät kysymykset eroaisivatkin jonkin verran. Haastattelulle on asetettu erityisiä edellytyksiä sen suhteen, että sekä haastattelijan että haastateltavan on ymmärrettävä käsiteltävää aihepiiriä riittävästi, jotta haastattelulla voidaan saada relevanttia tietoa. Arviointitutkimuksen menetelmänä suositellaan joko strukturoitujen ja strukturoimattomien haastattelujen tai mahdollisuuksien mukaan puolistrukturoitua haastattelua, jollaiseksi teemahaastattelu luetaan. Nähdäkseni teemahaastattelu oli erinomaisen sopiva metodi hankkia tietoa analysoidun tiedon hyödyntämisestä operatiivisen johtamisen kontekstissa.

Mielestäni käytetty tutkimusote ja valitut tutkimusmenetelmät sopivat hyvin tutkimuskysymyksissä esitetyn tutkimusongelman ratkaisuun. Tutkimusote ja hyödynnetyt menetelmät olivat myös tutkielman tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta varsin relevantteja, enkä itse asiassa näe, että muiden vaihtoehtoisten menetelmien käyttäminen olisi tuonut työlleni jotakin lisäarvoa. Edellä yksityiskohtaisesti kuvatut analyysin tulokset olivat lisäksi sellaisia, että niiden avulla oli mahdollista vastata tutkimusongelmaan. Lähtökohtaisesti ne olivat myös varsin ”järkeviä”, eli mistään ”nollatutkimuksesta” ei voida tässä mielessä puhua. Tältä osin ja mainitsemillani perusteilla arvioisin, että tutkielmani on riittävän laadukas pro gradu -tasoiseksi tutkielmaksi.

Analyysiprosessin arvioitavuus on aina mielenkiintoinen seikka. Myös se, että tutkimukseni kohdentui selkeästi spesifille ja vähän tutkitulle alueelle operatiivisiin analyysitoimintoihin ja operatiivisiin johtamistoimintoihin asettaa prosessin arvioimiselle omat ”substanssitekniset” vaatimuksensa; asiaa tuntemattomalle voi olla hankalaa seurata tutkimuksen etenemistä. Analyysiprosessin arvioitavuuden mahdollistamiseksi pyrin kirjaamaan tutkimusprosessin etenemisvaiheet niin huolellisesti kuin oli mahdollista. Edellä olevasta johtuen pyrin myös kirjaamaan ja avaamaan laajemmin asiaan liittyviä prosesseja ja näkökulmia. Edellä olevasta johtuen tutkimuksen laatimisen kuvaus on toisin osin ehkä turhankin yksityiskohtainen ja raskaslukuinen. Jälkikäteen arvioisin, että pro gradun laatimisprosessi on arvioitavissa oleva ja näin ollen joko lukijan hyväksyttävissä tai kritisoidavissa. Tutkimusta tehdessäni kiinnitin erityistä huomiota myös toiseen keskeiseen asiaan, analyysiprosessin toistettavuuteen. Mielestäni onnistuin tässä tehtävässä kohtalaisen hyvin ja kokonaisuutena arvioiden pidänkin tutkimustani toistettavissa olevana - ainakin teoreettisella tasolla arvioituna. Kvalitatiivisen tutkimuksen ollessa kyseessä on kuitenkin huomattava, että myös toisenlaisten tulosten ja niihin liittyvien tulkintojen tekeminen on aina mahdollista. Täydellisen ja konkreettisen toistettavuuden vaatimus lieneekin etenkin

kvalitatiivissa (varsinkin pro gradu -tasoisissa) töissä lähinnä ideaalinen, mutta toki tavoittelun arvoinen. Olen kohtuullisen vakuuttunut, että tutkimukseni keskeisimpinä esitetyt tulokset eivät muuttuisi ratkaisevasti, vaikka samaa tutkimusaineistoa luokittelisi ja tulkitsisi joko toinen henkilö mahdollisesti jopa hieman eri tavallakin.

Kvalitatiiviseen tutkimukseen, sen kulkuun ja jopa tulosten tulkintaan vaikuttavat tutkijan aiheeseensa liittyvä esiymmärrys, ennakkoluulot, kokemukset yms. inhimilliset seikat. Tässä tutkimuksessa nämä seikat pyrittiin huomioimaan erityisen huolellisesti tutkimusprosessin jokaisessa vaiheessa. Varsin pitkä urani poliisiorganisaation eri tehtävissä sekä noin 8 vuoden työkokemukseni rikostietopalvelun esimiestehtävistä on epäilemättä jättänyt jälkensä ja aiheuttanut jopa kyynisyyttä lähestyvää skeptisyyttä, mutta myös luonut uskoa eräiden tutkimuksen kohteina olleiden asiakokonaisuuksien tilaan. Edellä olevasta huolimatta pyrin toteuttamaan tutkimukseni niin objektiivisesti kuin kykenin. Kokonaisuutena arvioin, että onnistuin korostetun objektiivisuuden vaatimuksen pitämisessä hyvin. Koenkin, ettei tutkimustuloksiini tai niiden tulkintaan liity tältä osin mitään erityistä. Avoimuuden nimissä lukijan on kuitenkin hyvä tietää tutkijan tausta ja tehdä siitä halutessa omat johtopäätöksensä.

Vaikutelmanvaraisuus on eräs kvalitatiivisen analyysin ja ylipäätään kvalitatiivisen tutkimuksen perusheikkouksista – nimenomaan silloin, kun sen torjunnasta ei huolehdi riittäväällä tarkkuudella. Kirjallisuudessa on esitetty, että tutkimuksen arvioitavuus ja toistettavuus lisääntyvät ja sen vaikutelmanvaraisuus vähenee, esimerkiksi tutkimusaineiston tarkan ja yksityiskohtaisen luetteloinnin, tulkintaoperaatioiden vaiheisiin pilkkomisen, ratkaisu- sekä tulkintasääntöjen nimenomaistamisen ja analysoiden materiaalin huolellisen ja yksityiskohtaisen määrittelemisen avulla. Jälkikäteen arvioiden onnistuin myös tässä osa-alueessa. Uskoisinkin edellä olevien kuuden (6) kappaleen mittaisen tutkielmani olevan kelvollinen ja riittävän luotettava pro gradu -tasoiseksi tutkielmaksi.

## **7. TULEVAISUDEN NÄKYMÄ, KEHITYSEHDOTUKSIA, JATKOTUTKIMUS**

Kuten aiemminkin tässä pro gradussa on mainittu, poliisihallitus asetti operatiivisen tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittämisryhmän, joka antoi loppuraporttinsa 15.12.2011. Pro gradun laatijalla oli ilo ja etuoikeus saada osallistua ryhmän työskentelyyn. Tässä yhteydessä referoidaan työryhmän keskeisimmät havainnot ja toimenpide-ehdotukset. Tarkoituksena on välittää lukijalle kuva tietojohdoisen poliisitoimin lähitulevaisuuden näkymistä. Taustalla vaikuttaa pyrkimys kattavaan esitykseen pro gradun käsittelemästä aihekokonaisuudesta, lisäksi työryhmän loppuraportti valmistui sopivasti samaan ajankohtaan pro gradun valmistumisen kanssa.

### **7.1 Tietojohdoisen poliisitoiminnan tulevaisuuden näkymiä**

Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2011–2015 tietojohdoinen poliisitoiminta on huomioitu ja näkyy selvästi koko poliisihallintoa koskevissa valvonta- ja hälytystoiminnan sekä rikostorjunnan tavoitelinjauksissa. Ihmisten ja yhteiskunnan turvallisuudesta huolehditaan muuttuvissa olosuhteissa muun muassa

- ”Parantamalla poliisitoiminnan suunnittelua ja johtamista kehittämällä poliisin tietojohdoista toimintaa”
- ”Kehittämällä PTR -yhteistyössä tehtävää analyysitoimintaa”
- ”Hyödyntämällä johtamisessa ja suunnittelussa tietojohdoisen poliisitoiminnan mahdollisuudet – erityisesti operatiiviset johtamisvälineet ja tulohjauksen selkiyttäminen”

Poliisihallitus asetti 18.4.2011 tietojohdoisen poliisitoiminnan systemaattista kehittämistä ja arviointia varten ”Operatiivisen tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittämisryhmän” (Poha 2020/2011/181). Ryhmän tehtävänä oli laatia vuoden 2011 loppuun mennessä ehdotus tietojohdoisen poliisitoiminnan kattavasta käyttöönotosta poliisiyksiköissä ja poliisin analyysitoiminnan, tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä analyysikoulutuksen järjestämisen yhtenäisestä kokonaisuudesta. Määräykseen on kirjattu lausuma siitä, että tietojohdoisen poliisitoiminnan periaatteiden ja toimintamallien käyttöönoton jälkeen työryhmä muuttuu luonteeltaan seuranta- ja arviointiryhmäksi.



Loppuraporttiin kirjatun työryhmän näkemyksen mukaan, tietojohtoinen poliisitoiminta tulisi nähdä erityisesti päätöksentekijän ja tiedontuottajan välisenä yhteistyönä, jossa toimintaa ohjaavat poliisin kokonaisvaltaiset tavoitteet. Tavoitteiden toteuttamiseksi tulisi luoda yhteinen ja objektiivinen päätöksentekomateriaali, joka tulisi ohjata organisaation eri päätöksentekotasolle hyödynnettäväksi. Päätöksenteko on prosessi, jossa kokemustieto ja intuitio kytetään analysoituun ja prosessoituun tietoon päätöksentekijöiden kautta. Päätetyt toimenpiteet jalkautetaan tehokkaasti suorittavalle tasolle organisaatorakenteiden mukaisina koordinoituina toimintoina (Pawli et al. 2010). Operatiivisessa tietojohtoisessa poliisitoiminnassa on kyse erityisesti toiminnan johtamisesta, henkilöstöresurssien ja niiden toiminnan ohjaamisesta haluttuun ja tavoiteltuun suuntaan, päämäärään. Tietojohtoinen poliisitoiminta on Suomessa määritelty ajattelutavaksi tai poliisin toiminnan johtamisen malliksi, jossa korostetaan systemaattisesti kerätyn ja käsitellyn tiedon merkitystä poliisin toiminnan ja sen johtamisen perustana (Pawli et al. 2010).

Tietojohtoisuuden avulla pyritään varmistamaan, että

- Poliisin toiminta on aktiivisesti ja määrätietoisesti johdettua sekä tavoitteellista
- Johtaminen perustuu systemaattisesti kerättyyn ja käsiteltyyn tietoon – täydentäen ja varmentaen kokemustietoa - ja että
- tietoa myös oikeasti käytetään apuna poliisin toiminnan suunnittelussa, ohjauksessa ja johtamisessa (Pawli et al. 2010).
- Toiminnan ohjaukseen ja päätöksentekoon vaikuttavalla tiedolla on kytkentä voimassa olevaan tulossopimukseen (esim. uuden ilmiön rantautumisen huomioiminen poliisiyksikön linjauksissa).
- Toiminnan ohjaukseen ja päätöksentekoon vaikuttavalla tiedolla on kytkentä yksiköiden toimenpanosuunnitelmiin/operaatioihin (esim. etukäteinen perehtyminen alueelle saapuvaan jengiin, jotta tarvittaessa operaatioita voidaan tukea).

Tietojohtoisuudella tarkoitetaan poliisiyksikön tarpeisiin sidonnaisia erilaisia johtamiseen liittyviä kokonaisuuksia. Kysymyksessä voi olla esimerkiksi päivittäisen päätöksenteon ja johtamisen kehittäminen tai vahvistaminen johtoryhmä-työskentelyllä, toimivampien ennalta estävän työn ja rikostorjunnan strategioiden kehittäminen koeteltuja ja tehokkaita toimenpiteitä käyttämällä, tuottavien analyysiyksiköiden muodostaminen varmistamalla niiden riittävät resurssit sekä yhteistyön tiivistäminen kaikilla hallinnon tasoilla.

Tietojohtoiseen poliisitoimintaan liittyviä toimintamalleja on omaksuttu poliisiyksiköissä johtamismenetelmiksi Pora I vaiheen jälkeen, näiden tehokkaampi hyödyntäminen tai kokonaisvaltainen käyttöönotto vaatii edelleen kehittämistä. Yleensä ottaen poliisitoiminnan kehittämisessä on huomioitava toimintaympäristön muutokset, mutta myös toimintaan osallistuvien viranomaisten tarpeet ja yhteistoiminnasta saatava synergiaetu. Poliisitoimintaa ei tulisi tarkastella vain yksittäisen poliisilaitoksen tai valtakunnallisen yksikön näkökulmasta, vaan on kyettävä näkemään laajempi kokonaisuus.

Työryhmän loppuraporttiin on kirjattu ehdotuksia toimenpiteiksi, joilla sen näkemyksen mukaan edistettäisiin tietojohtaisen poliisitoiminnan kattavaa käyttöönottoa poliisin yksiköissä.

### **7.1.1 Poliisihallitus**

Tulossopimuksissa ja poliisin strategisissa linjauksissa on selvästi ilmaistu tarve tietojohtaisen poliisitoiminnan kehittämiseen. Tietojohtoinen toiminta on tapa, jolla tulevaisuudessa toimitaan. Työryhmän näkemyksen mukaan Poliisihallituksen tulisi aktivoida rooliaan analyysitoiminnan järjestämisessä. Muutos näyttäisi edellyttävän myös Poliisihallitukselta omien toimintatapojen tarkastelua ja arviointia. Päämääränä tulisi olla tietojohtaisen poliisitoiminnan periaatteita noudattava johtamistapa, vaikka työryhmän raportin keskiössä oleva operatiivinen poliisitoiminta ja sen johtamistarpeet näyttäytyvät Poliisihallituksessa eri näkökulmasta kuin poliisin operatiivisen toiminnan etulinjassa. Ensimmäisenä haasteena on nykyinen organisaatorakenne, joka ei tue tietojohtoisuutta. Poliisihallituksessa ei ole esimerkiksi riittävästi omia analyytikkoja, jotka tuottaisivat sekä operatiivista että strategista materiaalia päätöksenteon pohjaksi, sekä vastaisivat systemaattisesti seurannasta ja arvioinnista.

Poliisiorganisaatioon tulee määritellä yhteinen näkemys siitä miten tietojohtoista toimintaa pitäisi toteuttaa ja poliisin yksikköjä tulisi tukea tietojohtaisen toiminnan omaksumisessa ja toteuttamisessa. Poliisihallituksen tulisi määritellä poliisin yksiköille analyysitoiminnan resursoinnin minimitaso, jonka katsotaan mahdollistavan tietojohtaisen poliisitoiminnan.

Työryhmän mielestä tällä tarkoitetaan käytännössä pienempien yksiköiden

- tietotarpeiden tunnistamista ja dokumentointia

- toiminnallisten asiakirjojen (mm. eri tietojärjestelmiin syötettävät tiedot) korkean laadun varmistamista sekä poliisiyksikölle kertyvien havaintotietojen systemaattista keräämistä ja dokumentointia
- yhteistyösopimusten tekemistä suuremman poliisiyksikön kanssa.

Suuremmissa poliisin yksiköissä tulee yhtenäistää rakenteita sillä perusajatuksella että samantyyppisissä yksiköissä myös analyysitoiminto on samanlainen. Poliisihallituksen tulisi määritellä analyysitoimijoille selkeä työnjako, jonka pohjalta tapahtuu erikoistumista ja luodaan kattava analyysitoiminta (esim. toiminnan ja talouden suunnittelu voisi perustua Poliisiammattikorkeakoulun laatimaan yhtenäiseen toimintaympäristöanalyysiin, kun taas PTR tuottaisi tietoa JR -torjunnan valtakunnallisia linjauksia varten). Tietojohtoisen toiminnan kannalta on keskeistä, että tieto on helposti löydettävissä ja ylipäättänsä saatavissa. Tiedon siirtäminen valtakunnallisilta yksiköiltä poliisilaitoksille ja päinvastoin ei ole teoriassa vaikeaa. Tärkeintä on, että kaikki mahdollisesti tarvittava tieto operatiivista toimintaa varten on saatavilla (Pawli et al. 2010). Operatiiviset projektineukkarit ovat osoittautuneet käyttökelpoisiksi, mutta muu operatiiviseen toimintaan vaikuttava tieto on hajallaan

- Poliisihallituksen tulisi kehittää johtamistoimintojaan tietojohdoisuuden suuntaan, luomalla ensi vaiheessa tietojohdoisuuden mahdollistavat rakenteet
- Poliisihallituksen tulee selkeyttää analyysitoimijoiden työnjako ja määritellä analyysitoiminnan minimitaso tietojohdoisuuden toteuttamiseksi
- Poliisihallituksen tulee varmistaa, että poliisilaitoksilla on analyysitoiminto käytössään, joko omana toimintona tai yhteistyösopimuksen kautta
- Poliisihallituksen tulisi arvioida poliisin palkkausjärjestelmän soveltamisohjeiden täsmennystarpeet analyttikoiden kohdalla
- Tietojohdoisen toiminnan vastuuhenkilön tulee vastata johtamisvälineiden systemaattisesta kehittämisestä yhteistyössä poliisiyksiköiden kanssa sekä tarjota osaamistaan poliisiyksiköiden käyttöön.
- Poliisihallituksen tulisi määrätä kaikille poliisiyksiköille yhteinen tiedonjakelukanava - joko olemassa olevaan sähköiseen työpöytään (neukkari) tai kokonaan uuteen sähköiseen työpöytään - jonne tuotaisiin operatiivisen toiminnan kannalta keskeisimmät tiedot. (Pawli et al. 2010)

## 7.1.2 Poliisilaitokset

Päätöksenteon tueksi tarvitaan analysoitua tietoa kaikille keskeisille johtamistasoille. Analyysitoiminnon rooli on niin keskeinen, että se tulee vakiinnuttaa myös johtamisrakenteisiin. Tiedontuottajan vakiintunut asema ja virallinen rooli rakenteissa takaa tietyn laadun tiedolle sekä varmistaa samanlaisen tiedonhaun päätöksentekoon, jonka johdosta päätöksenteossa voidaan käsitellä asioita aina samojen tiedonhakukriteerien perusteella. Henkilöstöhallinnon sekä erityisesti työvuorosunnittelun tulisi olla kiinteästi yhteydessä tietojohdoiseen poliisitoimintaan siten, että resursseja voidaan joustavasti siirtää toiminnallisten tarpeiden mukaan. Yhtenä keskeisenä haasteena on poliisilaitosten työvuorolistojen parempi sovittaminen toiminnallisiin tarpeisiin samalla huomioiden henkilöstön tarpeet sekä osaamiseen liittyvät tekijät.

Johtoryhmätyöskentely on yksi keskeisimpiä johtamisvälineitä poliisiyksikön operatiivisessa toimintalinjassa. Johtoryhmän työskentelyä tukevat mm. strategiset ja operatiiviset tilannearviot, uhka- ja riskiarviot sekä ilmiö- ja tekijäanalyysit. Operatiivinen johtoryhmä (tai vastaava) on merkittävin päätöksentekofoorumi poliisitoiminnan käytännön suuntaamisessa, koordinoimisessa ja priorisoimisessa. Tällaisen foorumin tulisi kokoontua säännöllisesti ja siellä käsiteltävät asiat tulisi olla vakioituja systemaattisen ja johdonmukaisen käsittelyn helpottamiseksi. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että olisi olemassa tuotteistettu johtamisväline, jota systemaattisesti käytettäisiin.

Toinen keskeinen operatiivisen toiminnan päätöksentekotasoa on päivittäisjohtaminen. Päivittäisjohtaminen on tietojohdoisessa toiminnassa hyvin tiiviissä yhteydessä operatiivisen päätöksentekotason kanssa. Voidaan sanoa, että poliisilinjan operatiivisella tasolla päätetään mitä tehdään ja päivittäisjohtamisessa miten päätetyt asiat toteutetaan. Operatiiviset päätökset tulee siirtää mahdollisimman reaaliaikaisesti organisaatiohierarkiassa alas ruohonjuuritasolle asti, jossa ne konkretisoidaan operatiivisina toimina. Erityisen tärkeää on varmistaa tiedon kulkeminen ylimmästä johdosta suoritusportaaseen sekä päinvastoin. Poliisilaitoksella tulee olla analysoituun tietoon ja ammattimaisesti tehtyihin johtopäätöksiin perustuva käsitys toimintaympäristöstään, rikos- ja häiriötilanteiden kehittymisestä sekä toiminnan ja talouden yhteensovittamisesta. Sellaisten poliisin yksiköiden, jotka eivät kykene itsenäisesti luomaan analyysirakennetta, tulisi sopia yhteistoiminnasta naapuri(e)nsä kanssa. Yhteistoiminnan suunnittelussa voidaan hyödyntää jo olemassa olevia poliisiyksiköiden välisiä yhteistyömalleja. Tämän hetkessä resurssitilanteessa, jossa näkymä vuodelle 2012 on poliisimiesten väheneminen noin 150 henkilötyövuodella, voi

yhteistoimintatarpeita olla suuremmillakin poliisiyksiköillä. Sen vuoksi on järkevää tarkastella saman alueen poliisiyksiköiden kesken, onko analyysitoiminnoissa sellaisia päällekkäisyyksiä, joita poistamalla toimintaa voitaisiin tehostaa. Tällainen tarkastelualue määrittyy poliisilaitosten omista tarpeista (maakunta tms. suuralue), kuitenkin niin, että yhteistoiminta-alue kuuluisi samaan, parhaillaan suunnittelussa olevaan johtokeskusalueeseen. Myös yhteistyökäytännöt alueella olevan PTR -rikostiedusteluyksikköjen kanssa tulisi käydä läpi.

- Analyysiyksikköjen tulisi olla rakenteidensa periaatteilta yhteneväiset. Tällä tarkoitetaan yksikköön osoitettua henkilöstöresurssia ja sijoittumista organisaatioon. Periaatteena tulisi olla, että samankokoisissa poliisilaitoksissa on suurin piirtein toisiaan vastaavat analyysitoiminnot.
- Yksiköiden toimintaprosessien tulisi olla yhteneväiset käsiteltäessä samanlaisia asiakokonaisuuksia. Operatiivisen ja strategisen analyysin tulisi olla selkeästi määrättyssä yhteistoiminnassa, mikäli toiminto on hallinnollisesti erotettu.
- Vakioraportoinnin tulee olla yhtenäistä ja ilmiöiden seurannan pitkäjänteistä.
- Tiedonvälityskanavien tulisi olla yhteneväisiä ja perustua aktiiviseen tiedonjaon periaatteelle. Rikostiedustelun, tiedonkeruun, analyysien ja raportoinnin prosessien tulisi olla yhteneväisiä, jotta johto pystyy tekemään ja päätöksiä ja toisaalta päätöksentekoprosessien tulisi olla vertailukelpoisia keskenään
- Analyysitoiminnon tuotteet, johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset, samoin esimiesten päätökset, joilla asiat vastuutetaan käytännön toimenpiteiksi dokumentoidaan kirjalliseen muotoon.

### **7.1.3 Keskusrikospoliisi, Liikkuva poliisi ja Suojelupoliisi**

Operatiivinen analyysi tulee ohjeistaa samoin periaattein kaikkiin poliisin yksiköihin. Ohjeistus voi ottaa kantaa suurpiirteisesti analyysitoimintojen kokoon poliisilaitosten/yksiköiden tasoilla. Analyysitoiminnon toteuttaminen on kuitenkin riippuvainen myös yksikön tehtävistä ja toimintaympäristöstä. Se korostuu erityisesti Keskusrikospoliisin, Liikkuvan poliisin ja Suojelupoliisin valtakunnallisissa tehtävissä. Valtakunnallisten yksiköiden tehtävien ja raportointivelvoitteiden erityisluonne edellyttävät erityistä strategisen analyysin ja sen raportoinnin ja seurannan prosessia. Erityinen kehittämisalue on kohdistaa resursseja operatiivisen, reaaliaikaisen ja välittömiä toimenpiteitä aiheuttavan tiedonvaihdon kehittämiseen, jonka avulla ennalta estetään, paljastetaan ja otetaan rikollisia kiinni.

- Keskusrikospoliisin tulisi arvioida ohjauksessaan olevan PTR -toiminnon analyysitehtävät, niiden ja poliisilaitosten analyysitoimintojen rajapinnat ja

vastuualueet, käydä läpi ne alueittain, sopia poliisilaitosten kanssa mahdollisten päällekkäisyyksien poistamisesta ja tiedonvaihdon tehostamisesta.

- Keskusrikospoliisi arvioi PTR -rikostiedusteluyksiköiden ja PTR -rikostiedustelun erityisyksiköiden (PTR-satama, PTR-lentoasema) analyysitoiminnan tehokkuuden ja yhteistyön toimivuuden JR -torjunnassa sekä poliisilaitosten kanssa näiden vastuualueilla ja tekee tarvittaessa kehittämisehdotukset Poliisihallitukselle, jota kautta ne välitetään PTR -johtoryhmälle
- Liikkuva poliisi arvioi poliisilaitosten ja PTR -lentoaseman sekä Liikkuvan poliisin analyysitoimintojen yhteistyön tilan, poistaa päällekkäisyydet ja varmistaa tehokkaan tietojen vaihdon. Kehittämistoimenpiteet dokumentoidaan.
- Suojelupoliisi arvioi tietojenvaihdon nykytilan muiden poliisin yksiköiden kanssa, poistaa mahdolliset päällekkäisyydet ja sopii poliisiyksiköiden kanssa tarpeellisista kehittämistoimista. Suojelupoliisi osallistuu tietojohdoisen poliisitoiminnan menetelmien kehittämiseen ja tarjoaa tätä osaamistaan muiden poliisiyksiköiden käyttöön.

#### **7.1.4 Poliisiammattikorkeakoulu**

Poliisiammattikorkeakoulussa esitetään pidettäväksi säännöllisesti vuosittain analyysitoiminnan ja tietojohdoisen poliisitoiminnan kehittämispäivät. Ne ovat työkokouksia, joissa arvioidaan toiminnan tilaa ja tuotetaan kehittämissideoita. Valtakunnallisten yksiköiden toimialojen analyysi operatiivisella tasolla edellyttää pitkälti samaa analyysiosaamista, kuin poliisin operatiivinen analyysi yleensäkin. Siten valtakunnallisten yksiköiden tarvitsema analyysin peruskoulutus on järjestettävissä osallistumisena poliisihallinnon yleiseen operatiivisen analyysin koulutukseen.

Strategisen analyysin osalta korostuvat kunkin valtakunnallisen yksikön toimialan ja toimintaympäristön erityispiirteisiin kohdistuva osaaminen, analyysityö ja sen menetelmät sekä kansallisten ja kansainvälisten ilmiöiden ja niihin liittyvän toimintapolitiikan analyttinen tuntemus. Tältä osin osaamisen varmistaminen ja koulutus voidaan järjestää kunkin yksikön tarpeiden näkökulmasta yksiköiden omin toimenpitein. Osaamisen tason säilyttäminen ja kehittyminen tulee ottaa erityisesti huomioon analyysitoimintaan rekrytoitaessa.

Kaikkeen tietojohdoista poliisitoimintaa ja analyysitoimintaa koskevaan koulutukseen tulisi liittää tulevat Vitjan käyttäjäkoulutukset mukaan. Vitjan käyttäjäkoulutuksissa tulee olemaan erilaisia moduuleja eri käyttäjäroolien mukaisesti ja tällöin esimerkiksi analyysihenkilöstölle tai

esimiehille suunnattu koulutus todennäköisesti perustuu paitsi tietojärjestelmän tekniseen käyttöön, myös tietojohdoisen poliisitoiminnan perusajatukseen. Se antaa järjestelmän (työkalun) käytölle ja hyödyntämiselle toiminnalliset perustelut.

- Poliisiammattikorkeakoulu kehittää tietojohdoisen poliisitoiminnan koulutusta sekä analyysikoulutusta kaikissa tutkintokoulutuksissa sekä lyhytkursseilla valtakunnallisten linjausten mukaisesti.
- Poliisiammattikorkeakoulu toteuttaa säännöllisesti sekä analyysitoiminnan että tietojohdoisen poliisitoiminnan koulutustilaisuudet.
- Poliisiammattikorkeakoulu laatii raportin tietojohdoisen poliisitoiminnan ja sen koulutuksen nykytilasta ja kehittämistarpeista.

### **7.1.5 Johto- ja tilannekeskukset**

Tämän hetkisen suunnittelutilanteen mukaan johtokeskukset muodostavat valtakunnallisen poliisitoimintaa tukevan viesti- ja operatiivisen toiminnan tukiverkoston. Johtokeskusten keskeisiä tehtäviä ovat poliisin johtamistoimintojen tukeminen, tilannekuvan ylläpitäminen, tarvittavien esitutkintatoimenpiteiden käynnistäminen, sisäisen tiedonkulun varmistaminen ja ulkoinen tiedottaminen sekä tukipalvelut. Johtokeskukset varmistavat yleis- ja kenttäjohtajien edellytykset keskittyä johtamiseen ja toimivat yleisjohtajien esikuntina. Jokaisella poliisin johtokeskusalueella tulee toimimaan yksi johtokeskus, jossa yleisjohtaja tarvittavine esikuntineen työskentelee ympärivuorokautisesti. Erityistilanteen aikana alueelliset tilannekeskukset tukevat yleis- ja tilannejohtajia aluevastuuperiaatteen mukaisesti sekä toimivat tarvittaessa johtopaikkoina.

Poliisin ratkaisu johtokeskusten määrästä ja sijaintipaikoista on vielä tätä raporttia kirjoitettaessa kesken. On kuitenkin selvää, että johtokeskus kokoaa poliisin toimintoja alueellaan yhteen jossain määrin. Johtokeskus tarvitsee lähelleen yleisjohtajan tueksi analyysiosaamista. Työryhmän näkemys on, että alueellisia analyysitoimintoja suunniteltaessa, niin poliisilaitoksissa kuin KRP:ssäkin, on järkevää huomioida uusien tulevien johtokeskusten sijaintipaikat. Alueellisesti analyysitoiminto on tarkoituksenmukaista sijoittaa fyysisesti näiden läheisyyteen, jos se on mahdollista, jopa samoihin tiloihin.

## 7.2 Kehitysehdotuksia ja jatkotutkimus

Edellisessä kappaleessa esiteltyssä valtakunnallisessa työryhmäraportissa käsiteltiin laajemmin tietojohtoiseen poliisitoimintaan ja suomalaiseen organisaatiomalliin liittyviä kehitysehdotuksia. Pro Gradun laatijan näkökulmasta päivittäisjohtamiseen ja etenkin rikostutkinnan sektorin organisointiin on olemassa vielä yksi käsittelemätön kehittämissuositus. Paikallispoliisiyksiköillä tulisi olla yhteinen työnäky sektoreista riippumatta. Tosiasiassa rikostorjunnan sektorit ovat tämän pro gradu tutkimuksen empiria materiaalin perusteella, jonkin verran vanhakantaisia ja ajattelumalliltaan repressiivisiä, jälkikäteiseen rikosilmoituksen kirjaamiseen perustuvan tutkintakulttuurin yksiköitä. Tähän on olemassa jossain määrin luonnollisia laillisuuteen ja laillisuusvalvontaan perustuvia syitä. Rikostorjuntasektorin paljastavan ja ennalta estävän toiminnan näkökulmasta rikostorjuntasektorin operatiiviset johtoryhmät toisivat lisäarvoa operatiiviseen rikostutkintaan. Ryhmä voisivat koostua rikostorjuntasektorin päälliköstä, analyysiyksikön päällystöesimiehestä, alueellisen tarkkailuyksikön, huumausainerikosyksikön ja rikoshyödyn jäljittämisyksikön päällystöesimiehistä. Ryhmään voitaisiin kutsua tarvittaessa mukaan valtakunnallisten poliisiyksiköiden paikallisosastojen edustaja sekä tullin ja rajavartioston edustajia. Ryhmä tehtävänä olisi koordinoida rikostutkintasektorin resursseja ennakkoon esiin nousevien rikosilmiöiden paljastamiseen ja tutkintatilanteen kokonaisvaltaiseen hallitsemiseen. Nykyisellä resurssitasolla on tehokkaampaa puuttua paikallisellakin tasolla rikollisen toiminnan organisaattoreihin kuin yksittäisiin rikostapauksiin. Mallia on kokeiltu työtilanteen salliessa poliisilaitoksen A1 toimialueella. Alustavat kokemukset ovat myönteisiä. Varsin lyhyen kokeilujakson tuloksien valossa pitemmälle meneviä johtopäätöksiä on vielä mahdoton tehdä.

Aihepiirin jatkotutkimuksen osalta mahdollisuuksia näyttää olevan useita. Jo tälläkin hetkellä olisi mahdollista tutkia esimerkiksi tilannejohtajien kokemuksia nimenomaan tilanneorganisaation ja yleisjohtajan näkemyksien sekä kokemusten osalta operatiivisten analyttikoiden toiminnasta ja tuesta tilanneorganisaatioissa. Sekä niin sanottuja ”ammatti”-yleisjohtajia että johtovalmiuskokemusta omaavia poliisipäällystön edustajia olisi käytettävissä varsin mittava otos.

Toinen mielenkiintoinen tutkimusaihe vaikuttaisi olevan pienempien poliisiyksiköiden operatiiviseen johtamiseen ja siinä hyödynnettävään tietoon liittyvä enemmän tai vähemmän samassa kontekstissa liikkuva tutkimus, kuin mihin tällä pro gradutyöllä on pyritty. Tietojohdoinen poliisitoiminta Suomessa ja siihen liittyvät sovellusmallit ja kokemukset ovat kuitenkin varsin



lyhyen aikaa käytössä olleita metodeja, eikä niihin liittyvää tieteelliset kriteerit täyttävää tutkimusmateriaalia ole käytettävissä kovinkaan mittavasti.

Kolmantena mielenkiintoisena tutkimuskohteena tässä yhteydessä voitaisiin esittää poliisimiehistön kokemusten kartoittamista analyysituotteiden hyödynnettävyydestä toiminnan suuntaamisesta yksittäistapauksissa. Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa tieteellisen tutkimuksen keinot ja perusmallit olisivat laajalti hyödynnettävissä esimerkiksi kyselytutkimuksen muodossa.

## LOPUKSI

Lopuksi voitaneen todeta, että tämän tutkimuksen laatiminen on ollut mielenkiintoinen, haastava ja varsin antoisa projekti. Projektia käynnistettäessä laatijalla oli varsin erheelliseksi luokiteltava kuva siitä työn määrästä, jonka projektin loppuun saattaminen on vaatinut. Huolimatta ennakkosuunnitelmista ja aikatauluista, projektin läpivienti on venynyt useampia kuukausia alkuperäisestä aikataulustaan. Toisaalta voidaan todeta, että projektin vaiheittaisuus on palvellut lopputulosta. Useammassa vaiheessa suoritettu kirjoitustyö on palvellut sekä pohdintaa että havaintojen sulattelua, ennen varsinaisia johtopäätöksiä. Projekti on ollut myös mitä suurimmassa määrin itseopiskelua ja oppimista palveleva kokonaisuus. Huolimatta siitä, että työn laatijan työtehtävät ovat sijoittuneet operatiivisen analyysin saralle, aihepiirin asiakokonaisuuksiin perehtyminen on syventänyt tietoutta ja osaamista tietojohtoisen poliisitoiminnan käsitteestä.

## 8. LÄHDELUETTELO

ALASUUTARI, Pertti 1994: *Laadullinen tutkimus*, Vastapaino, Tampere

BONTIS, Nick 2001: *Knowledge Management Classic and Contemporary Works* edited by: MOREY, Mark, MAYBURY, Mark, THURASINGAM, Bhavani, The MIT Press, London, United Kingdom

BROWN, Steven David 2007: *International Journal of Police Science & Management* Volume 9 number 4 2007, pp. 336 – 340.

CARTER, David L. & CARTER, Jeremy G. 2009: *Criminal Justice Policy Review* 20: 310

CLARKE, Ronald V. & ECK, John 2003: *Become a problem-solving crime analyst*, British Library Cataloguing-in-Publication Data, Lontoo, Englanti,

ESKOLA, Jari & SUORANTA, Juha 2000: *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*, Vastapaino, Tampere

Europol, analyysiopas, 2001

ERÄSAARI, Risto & LINDQVIST, Tuija & MÄNTYSAARI, Mikko & RAJAVAARA, Marketta 1999: *Arviointi ja asiantuntijuus*, Gaudeamus, Helsinki

GOLDSTEIN, Herman 1990: *Problem-oriented policing*, McGraw-Hill Humanities/Social Sciences, USA

GOMM, Roger 2008: *Social Research Methodology a critical introduction*, Palgrave & MacMillan, NewYork, USA

GOTTSCHALK, Petter & GUDMUNDSEN, Yngve Sommerseth 2009: *International Journal of Police Science and Management*, Vol. 12 No. 1, 2010, pp. 55–68.

GOTTSCHALK, Petter & GUDMUNDSEN, Yngve Sommerseth 2008: *International Journal of Police Science & Management*, Volume 11 nuber 2, pp. 170-182.

HEIKKILÄ, Tarja 2010: *Tilastollinen tutkimus*, Edita

HIRSJÄRVI, Sirkka & HURME, Helena 2010: *Tutkimushaastattelu*, Gaudeamus, Tallinna

HIRSJÄRVI, Sirkka & REMES, Pirkko & SAJAVAARA, Paula 2000: *Tutki ja kirjoita*, Tammi, Helsinki

HIRSJÄRVI, Sirkka & REMES, Pirkko & SAJAVAARA, Paula 2010: *Tutki ja kirjoita*, Tammi, Helsinki

HISLOP, Donald 2009: *Knowledge managemen in Organisations*, Oxford University Press, Oxford OX2 6DP, United Kingdom

HOLMILA, Marja 1999: *Evaluuutitutkimuksesta sosiaalitieteissä*, teoksessa *Arviointi tutkimus ja nuoriso*, toimittanut PAAKKUNAINEN, Kari, Hakapaino, Helsinki

KARLOF, Bengt & ÖSTBLOM, Svante 1993: *Benchmarking tuottavuudella ja laadulla mestariksi*, Weilin & GÖÖS, Jyväskylä

KEANE, Nick & KLEIVEN, Maren Eline 2009: *International Journal of Police Science & Management*, Volume 11 number 3 2009, pp. 324-333.

KENTTÄOHJESÄÄNTÖ, yleinen osa, 2008: Edita Prima Oy, Helsinki

KUJANPÄÄ, Olavi & LUMIJÄRVI, ISMO & VIRTA, Sirpa 2003: *Strategista arviointia kehittämässä, tasapainotetun arvioinnin (BSC) käyttöönotto poliisitoimessa - kokemuksia teorian viemisestä käytäntöön*, Tampereen yliopisto, Juvenes Print, Tampere

MOORE, Mark H. & BRAGA, Anthony A. 2003: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* Vol. 26 No. 3, 2003, pp. 439-453.

MÄLKIÄ, Matti & KIEHELÄ, Hannu 1999: *Lähipoliisi lähestymistapana*, poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 4, toimittajat Kiehelä Hannu & Sirpa Virta, OY Edita Ab, Helsinki

PEAK, Kenneth J. & GLENSOR, Ronald W 1999: *Community policing & Problemsolving – strategies and practices*, Pearson Education, USA

Poliisin toiminta ja taloussuunnitelma 2011 – 2015, POHA, Dno:/2010/2987

Poliisin ylijohdon julkaisut 1/2007

RATCLIFFE, Jerry H 2008: *Intelligence-Led Policing*, Willan Publishing, Devon EX15 3AT, United Kingdom

RATCLIFFE, Jerry H 2004, (Editor): *Strategic Thinkin in Criminal Intelligence*, The Federation Press, Sydney, Australia

ROSSI, Peter h. & FREEMAN, Howard E. & LIPSEY, Mark W 1998: *Evaluation A Systematic Approach*, Sage Publications, London, United Kingdom

SENGE, Peter 2001, edited by: MOREY, Mark, MAYBURY, Mark, THURASINGAM, Bhavani: *Knowledge Management Classic and Contemporary Works*, The MIT Press, London, United Kingdom

Sisäasiainministeriön sisäinen julkaisu 12.3.2008 SM 086:00/2007, *Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke, PORA hanke, I-vaiheen valtakunnallinen työsuunnitelma*

Sisäasiainministeriön julkaisu 2002, *Tasapainotettu arviointi poliisiyksikön toiminnan ohjausvälineenä*

Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008, *Turvallinen elämä jokaiselle*, sisäisen turvallisuuden ohjelma

SORRI-TEIR, Eila 1995: *Esiselvitys Benchmarking-toiminnan järjestämisestä julkisessa hallinnossa*, Valtionvarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto, Painatuskeskus Oy, Helsinki

SPENDER, J.-C & SCHERER, Andreas 2007: *Georg Organization*, January vol. 14 no. 1 5-28,

Suomen laki, Laki poliisin hallinnosta 1 §, 14.2.1992/110

Suomen laki, Poliisilaki 1 §, 7.4.1995/493

Tietojohtoisen poliisitoiminnan kehittäminen paikallispoliisissa, loppuraportti 16.6.2010 Johan Pawli, Poliisiammattikorkeakoulu

Tietojohtoisen poliisitoiminnan kattava käyttöönotto operatiivisessa poliisitoiminnassa, loppuraportti 15.12.2011

TUOMI, Jouni & SARAJÄRVI, Anneli 2002: *Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi*, Gummerus Oy, Jyväskylä

TUOMINEN, Kari 1993: *Benchmarking – Yhteenveto yritysjohdolle*, Metalliteollisuuden Kustannus Oy, Tampere

UUSIKYLÄ, Petri 1998: *Benchmarking avain menestykseen vai hallinnon kehittämisen muoti-ilmiö*, artikkeli, Hallinto 5/1998

VIRTA, Sirpa: *Tavoitteena turvallisuus* 2005: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere

VIRTA, Sirpa 1998: *Poliisi ja turvayhteiskunta, Lähipoliisi turvallisuusstrategiana*, Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 1, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere

VIRTANEN, Petri 2007: *Arviointi, arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*, Edita Prima Oy, Helsinki,

## 9. LIITEET

### TEEMAHAASTATTELU RUNKO

#### Haastattelussa käsiteltävät aihekokonaisuudet:

##### Tausta tekijät:

- Kuinka kauan haastateltava on toiminut nykyisessä tehtävässä?
- Millaisia kokemuksia haastateltavalla on operatiivisen analyysin hyödyntämisestä?
- Miten operatiivinen analyysitoiminta ymmärretään? Yksittäisen rikoskokonaisuuden tukitoimet vai operatiivisen päätöksenteon ohjaus ja tuki?
- Itse arviointi, johdattele siihen, miten asian käsittää.

#### Teema 1: Mitä ja millaista analysoitua tietoa hyödynnetään paikallispoliisin operatiivisessa johtamisessa?

- Poliisilaitoksen analyysiyksikön tuotteet: Mitä, millaisia, kirjalliset tuotteet vai sharepoint työtilat jne.
- Tuotteiden tilaus prosessi: kuinka tuote tilataan, määritellään tuotteen rajaukset, aikataulutus, lopullinen toimeksianto sekä lopuksi ohjaus ja seuranta:
- Kuka neuvottelee tuotteen tilaajan kanssa: Analyysiyksikön johtaja vai analyytikko suoraan.
- Kokeeko tuotteen tilaaja että seuraavat kysymykset selviävät sekä tilaajalle että analyytikolle:
  - Mihinkä prosessi kokonaisuuteen analyysituote liittyy?
  - Miksi tuotetta tarvitaan?
  - Koska sitä tarvitaan?
  - Kuinka tuotetta käytetään?

- Mihin sitä käytetään?
  - Millaisessa muodossa tuote halutaan?
  - Kuinka yksityiskohtainen tuotteen tulee olla?
- Kokevatko analyysiyksikön johtaja ja tuotteen tilaaja, että koko tilaus ja tuotantoprosessia arvioidaan rakentavan kriittisesti jälkikäteen parempien tuotteiden kehittämiseksi tulevaisuudessa?
  - Miten arviointi prosessia tulisi kehittää?

**Teema 2: Miten analysoitua tietoa hyödynnetään paikallispoliisin operatiivisessa johtamisessa?**

- Johtamiskäytänteet: Kuinka operatiivinen johtamisprosessi toimii?
- Palaveri käytännöt: Millaisia operatiivisen johtoryhmän palaverikäytäntöjä laitoksessa on?
- Miten analysoitu tieto sijoittuu johtamisprosessiin ja miten sitä hyödynnetään palavereissa ja päätöksissä?
- Yksittäisen operatiivisen johtamisprosessin resursointi?
- Seuranta, arviointi ja jatkopäätökset / mahdollinen uudelleen resursointi?
- Operatiivisen johtamisprosessin jälkiarviointi?
- Kokemukset tuotteiden hyödynnettävyydestä päätöksen teossa?

**Teema 3: Milloin ja millaisissa asiakokonaisuuksissa analysoitua tietoa hyödynnetään paikallispoliisin operatiivisen johtamisen suuntaamisessa?**

- Määrittelyä tehtäväkokonaisuuksista, joissa analyysituotetta hyödynnetään
- Määrittelyä tehtäväkokonaisuuksista, joissa analyysituotetta tulisi hyödyntää?

**Teema 4: Operatiivisen analyysiprosessin suhde strategi- seen johtamiseen ja strategiseen analyysiin?**

- Tulossopimukset
- Strateginen analyysi
  - Millainen suhde Strat- ja Op analyysillä on yksikössä?

- Operatiivinen analyysi
- Kääntyykö laiva haluttuun suuntaan?
- Miten strategisen ja operatiivisen johtamisen suhdetta tulisi kehittää haastateltavan näkemyksen mukaan?

#### **Teema 5: Muut mielenkiintoiset kysymykset?**

- Operatiivisten analyysituotteiden ajallinen kattavuus ja ajantasaisuus?
- Välineet: Viikkoraportti vai on line tilassa oleva ATK-järjestelmä?
- Analyysihenkilökunnan ammattitaito suhteessa operatiivisen johdon tarpeisiin? Ammattikunta ajattelu?
- Vastaavatko tuotteet niille asetettuja vaatimuksia ja tarpeita?
- Analyysitoiminnan tulevaisuuden näkymät ja kehitystarpeet haastateltavan näkökulmasta?
- Muuta asiaan liittyvää ja vaikuttavaa?

**Kiitokset avusta!**