

Eettinen virkamiespätevyys suomalaisessa turvallisuuspolitiikassa. Esimerkkinä poliisi ja rajavartiolaitos.

Anna-Liisa Heusala

Artikkeli saapunut 15.12.2005. Hyväksytty julkaistavaksi 9.6.2006.

ABSTRACT

Ethical competence of civil servants in Finnish security politics. The Finnish police and the Border Guard as examples.

The writing asks two questions. First, what sides of competence the organizational cultures of the Finnish police and the Border Guard seem to stress today? Second, what factors need to be considered in the examination of the effect of structural changes for ethical competence in these organizations? The authority of the Border Guard was widened in the new legislation which entry into force was 1.9.2005. In addition, Finnish security co-operation has been systematically strengthened at operational levels in recent years. The writing looks at some aspects of how legal rules and cultural norms meet in these organizational cultures. The cultures of the Police and the Border Guard are affected by their organizational goals (legal rules, basic tasks and different policies) and factors which guide ethics (public interest, professional values, leadership and insider cultures).

Both organizations have strong insider cultures which value field experience and "practical reason". Technical professional competence has been underlined in the cultures. Practical work and quantitative results are valued. In terms of ethics, the structural developments in Finnish security politics are connected with the following issues: 1) information which is obtained through networking, 2) policies which guide "productivity" according to political goals, 3)

general uncertainties in the use of discretion, 4) ethical question becoming "scandals". One of the most important challenges of the Finnish Police and the Border Guard has to do with the quality of information and its use. Separation of facts from policies is a critical ethical challenge in decision making. In addition, the strong legalistic tradition of ethical neutrality in Finnish government needs to be re-examined. The ethics of these organizations can be strengthened by underlining the way things are done instead of quantitative goals.

JOHDANTO

Kirjoituksen tehtävänä on käsitellä poliisin ja rajavartiolaitoksen virkamiesten työn etiikkaa ja arvojen muotoutumista turvallisuuspolitiikan toimeenpanossa. Aihe liittyy rajavartiolaitosta koskevaan uuteen lakiin ja rajavartiolaitoksen itselleen määrittelemiin uusiin virallisiin arvoihin. Poliisin osalta aihe liittyy yhteistoimintaan rajavartiolaitoksen kanssa koulutuksessa ja rikostorjuntatyössä. Kehitys näiden hallintojen yhteistyössä vaatii tarkastelemaan myös kahden organisaatiokulttuurin eettistä perustaa.

Kirjoituksessa etsitään vastausta seuraaviin kysymyksiin:

- Minkälaisia virkamiespätevyyden osa-alueita nykyiset poliisin ja rajavartiolaitoksen organisaatiokulttuurit näyttävät korostavan?
- Mitä tekijöitä on huomioitava tutkittaessa turvallisuushallinnon nykyisen kehityksen vaikutusta eettiselle pätevyydelle näissä organisaatioissa?

Teoreettisena viitekehysenä käytän aikaisempien kirjoittajien töiden pohjalta rakennettua kuvaa poliisin ja rajavartiolaitoksen etiikan muotoutumisesta organisaatiokulttuurin eri tasoilla virkamiehen eri pätevyysalueiden suhteen. Artikkelissa tarkastellaan tosiasioiden ja arvojen välistä suhdetta päätöksenteossa, sisäpiirikulttuurien vaikutusta, sekä moraalien ja etiikan suhdetta kutsumusammattin käsitteen avulla. Kirjoituksessa on painotettu kenttätyöntekijän valintatilanteita. Johtamisen ja sen välineiden merkitys etiikan muodostumiselle on huomioitu, mutta jätetty vähäisemmälle tarkastelulle.

1 VIRKAMIESPÄTEVYYDEN OSA-ALUEET POLIISISSA JA RAJAVARTIO-LAITOKSESSA

Tässä kirjoituksessa lähdän arvojen ja etiikan tarkastelussa Cooperin (1998) määritelmästä, jonka mukaan eettisillä säännöillä määritellään se miten arvoja toteutetaan. Säännöt kertovat miten tietyssä tilanteessa toimitaan, jotta saavutetaan arvon mukainen asioiden tila. (Cooper 1998: 12.) Eettisiin sääntöihin vaikuttavat sekä lailliset säännöt että kulttuurilliset normit. Laillisista säännöistä yksi merkittävimmistä on Suomessa hallintolaki, joka edellyttää toiminnan lainmukaisuutta, tasapuolisuutta, neutraaliutta, harkintavallan tarkoituksenmukaisuutta ja asiakkaan edut huomioivaa tehokkuutta (mm. aikarajat päätöksenteolle) (Mäenpää 1996). Suomalainen lainsäädäntö tukee ns. hyvän hallinnon periaatteita, joihin kansainvälisesti sisällytetään vastuullisuus (accountability), lainmukaisuus (rule of law) ja avoimuus (transparency) (Salminen 2004, 7).

Kulttuurilliset normit käsittävät ammatillisen organisaation omat arvot ja eettiset periaatteet, jotka ovat muovautuneet hallintokulttuurin kehityksessä. Hallintokulttuuri on tällöin prosessi, jossa rakenteet (taloudelliset resurssit ja lailliset säännöt) muovautuvat ihmisten yhteistoiminnassa käytänteiksi ja ajattelutavoiksi (vrt. Giddens 1984, Heusala 2005). Tässä kirjoituksessa lähtökohtana on ajatus, jonka mukaan kaikki säännöt ja toimintaan vaikuttavat valinnat, mukaan lukien tekniset, ovat luonteeltaan eettisiä. Etiikan tarkastelussa pelkkä lainsäädännön toimeenpanon prosessuaalinen oikeellisuus ei riitä kattamaan kaikkea hallinnon etiikkaan vaikuttavaa.

Sen lisäksi on tärkeää huomata miten kulttuurilliset normit ja lailliset säännöt yhtyvät toimeenpanossa ja miten tämä näkyy virkamiesetiikassa.

Arvojen täytäntöönpanon eli etiikan ja virkamiehen tehtävien välisen suhteen tarkastelussa käytän hyväksi virkamiespätevyuden käsitettä. Virtanen (1991) on luokitellut virkamiehen pätevyysalueet, jotka kertovat mistä asioista virkamiestyö rakentuu eri organisaation tasoilla ja miten nämä osat vaikuttavat toisiinsa organisaation arvojen toimeenpanossa. Virtanen jakaa virkamiehen pätevyuden arvopätevyyyteen ja välinepätevyyyteen. Ensimmäinen käsittää työn oikeutuksen arviointikriteerit, toinen puolestaan työn tehokkuusarvioinnin kohteet. (Virtanen 1991, 79-80.) Katson, että molemmat liittyvät välittömästi organisaation etiikkaan. Varsinkin silloin kun organisaation arvot ovat olemassa vain yleisellä tasolla (huoneentauluina) eikä niitä konkretisoida järjestelmällisellä toimenpideohjeistuksella, välinepätevyydellä käytännössä toimeenpannaan arvoja.

Kummassakin virkamiestyön osassa pätevyyttä tarkastellaan tehtävä-, ammatti-, hallinnollisena, poliittisena, ja eettisenä pätevyytinä. Tehtäväpätevyudessa arvot tulevat esille työmotivaatiossa. Välinepätevyys on kykyä käyttää työvälineitä. Ammattipätevyudessa arvot koskevat kohteen hallintaa ja täsmentyneitä tavoitteita. Välinepätevyys on substanssitetaitoa ja työvälineiden kehittämistä resursseista. Hallinnollisessa pätevyudessa arvot ovat toimintaohjelmien hallintaa ja välinepätevyys yhteistoiminnan osaamista. Poliittinen pätevyys merkitsee arvojen osalta tavoitteen synnyttämistä, oikeuttamista ideologialla ja intressien huomioimista tässä. Välinepätevyys on resurssien irrottamista käyttöön vallan avulla. Eettinen pätevyys liittyy virkamiehen moraaliin ja välineellisesti resurssien käytötavan puolustamistaitoon argumentoinnissa. (Virtanen 1991, 72, 80.) Kirjoitukseni lähtökohta on, että ammattitaitoinen työntekijä on myös eettisesti pätevä.

Suomalaisessa hallintokulttuurissa poliisin ja rajavartiolaitoksen virkamiesten enemmistön osalta poliittinen pätevyys on koskenut lähinnä ministeriöissä ja alueellisten yksiköiden johdossa työskenteleviä. Tässä mielessä kyseessä on ollut varsin weberiläinen ajattelutapa. Perinteisesti pätevyudeksi ovat kenttätyöntekijöille riittäneet ammatti- ja tehtäväpätevyys. Esimerkkinä rakenteiden muutoksen vaikutuksesta hallin-

Taulukko 1: Poliisin ja rajavartiolaitoksen tehtäviin liittyvät päämäärät ja toiminnan etiikkaa ohjaavat tekijät kulttuurien eri tasoilla.

PÄÄMÄÄRÄT: ETIIKKA OHJAAVAT TEKIJÄT:	Organisaatioiden olemassolon määrittelevät lait ja asetukset	Organisaatioiden perustehtävien päämäärät	Erilaiset toimintapolitiikat
Julkinen hyöty eli olemassaolon oikeutus	Laki poliisista ja rajavartiolaitoksesta	Rajaturvallisuus, meripelastustoimi, sotilaallinen maanpuolustus, yleinen järjestys ja turvallisuus. Rikosten estäminen ja selvittäminen, yleinen järjestys ja turvallisuus.	Sisäisen turvallisuuden ohjelma PTR-yhteistyö Sitoumukset EU:n tasolla yhteisen politiikan harjoittamiseksi
Ammatillinen arvomaailma	Organisaation koulutusjärjestelmien antamat tiedot ja taidot	Ammattilaisuuden osatekijät	Poliittisen ja tehtäväpätevyuden vahvistaminen toimintapolitiikoilla
Johtaminen	Tehtäviä koskevat strategiat, suunnitelmat ja määräykset: välineellinen ohjaus kaikissa pätevyysalueissa	Päämäärien keinojen valinta ja valvonta, työntekijöille välitettävät julkiset organisaation arvot (huoneentaulut), sekä perinteet (myytit, rituaalit ja indoktrinaatio)	Toimintapolitiikkaan liittyvät suunnitelmat ja määräykset: tehtäväpätevyuden tukeminen ja eettisen argumentoinnin ohjaus
Organisaatioiden sisäpiirikulttuurien arvot ja eettiset koodistot	Koulutusajan ja kenttätönn käsitysten sulauttaminen: käsitys virkamiehen erilaisista pätevyiden alueista ja niiden merkityksestä eri työntekijäryhmille	Poliisikulttuurin ja rajamieshengen ylläpitäminen (esim. kenttäkokemuksen arvostus, perinteinen isänmaallisuus, hierarkisuus, lojaalius jne.)	Toimintapolitiikan arviointi ja toimeenpano sisäpiirikulttuurin pätevyyskäsitteiden pohjalta

non kulttuuriin voidaan ottaa lisääntynyt sektorit ylittävä viranomaisyhteistyö ja sen mukanaan tuoma työprosessin hallinnan tarve. Hallinnollisen pätevyiden vaatimukset ovat lisääntyneet - myös aktiivisen kouluttautumisen kautta - osalla työntekijöistä sitä mukaa kuin viranomaisyhteistyö on suomalaisen turvallisuushallinnon eri organisaatioiden välillä lisääntynyt. Myös organisaatioiden sisällä työn kehittäminen vaatii hallinnollista pätevyttä. Hallinnollinen pätevyys on lisäksi sitä

enemmän erillistä varsinaisesta professiosta mitä ylemmäs hierarkiassa mennään.

Eettisen pätevyiden korostumiseen on vaikuttanut erityisesti viimeisen 15 vuoden aikana muuttunut toimintaympäristö. Poliisilla tämä on tarkoittanut monikulttuurillisuuden lisääntymistä, rikollisuuden vakavien muotojen lisääntymistä ja riskien kasvua tällä alueella. Rajavartiolaitoksen osalta kyse on ollut Suomen rajojen avautumisesta sekä EU:n suuntaan että Venäjälle päin.

Nämä syyt ovat samalla myös lisänneet tarvetta viranomaisyhteistyön kehittämiseksi ja hallintokulttuurien tietoiselle kehittämiseksi.

Edellä mainitut erilaiset virkamiehen pätevydet merkitsevät eri asioita hallinnollisen organisaatiokulttuurin eri tasoilla. Sekä poliisissa että rajavartiolaitoksessa on useita etiikkaa ja päämääriä ohjaavia asioita (taulukko 1).

Soveltaen Temmeksen (2005) jaottelua näen hallintokulttuurin sisältävän seuraavia rakenteisiin, käytänteisiin ja ajattelutapoihin liittyviä tasoja: ammatillinen arvomaailma, laitosten johtamiseen ja hallintoon liittyvät käsitykset ja ammatillinen sisäpiirikulttuuri (esim. poliisikulttuuri). Ammatilliseen arvomaailmaan kuuluu käsitys olemassaolonsa lähtökohdista. Mitä erityisempi on se kulttuuri, joka organisaatiolla on, sen yhtenäisemmin se pyrkii perustrategiansa eli kulttuurillisen identiteettinsä säilyttämiseen. (Gagliardi 1986, 124-126.) Identiteetin säilyttäminen liittyy erityisesti poliittiseen pätevyteen, mutta tämä on samalla riippuvainen muistakin virkamiespätevyyden tasoista. Ammatinpätevyyden ja hallinnollisen osaamisen rinnalla identiteetin säilyttämiselle on oleellista riittävä motivaatiotaso, johon vaikuttaa kunkin virkamiehen kokemus omista kyvyistään. Identiteetin säilyttämisessä organisaation edustajien henkilökohtaiset perusarvot ja toisaalta organisaation ammatillinen arvomaailma yhdistyvät ennen kaikkea erilaisten sisäpiirikulttuurien tasolla. Kulttuurin eri tasojen limittymistä ja sulautumista toisiinsa on käytännön elämässä vaikea tarkasti erottaa. Juuri tämä tekee hallinnollisen päätöksenteon etiikan tutkimuksesta hankalaa.

Samoin kuin rakenteet ja arvot sekoittuvat toisiinsa kulttuurin eri tasoilla, on jaottelu "hallinnollisiin" ja "politiikka" -kysymyksiin useinkin keinotekoinen, samalla tavalla kuin myös päätöksenteossa tapahtuva asioiden erottelu "tosi-asioiden" ja "arvoihin", josta Simon (1997) on kirjoittanut. Kuitenkin juuri tähän kysymykseen törmätään välittömästi silloin kun arvioidaan ristiriitatilanteissa hallinnollisen päätöksenteon eettisyyttä. Varsinkin johtamisessa eettinen ja poliittinen pätevyys ovat mukana arkisimmissakin ratkaisuissa kuten työsuoritteiden arvioinnissa. Tähän liittyy myös vastuu organisaatioissa. Sanktioilla on perinteisesti ollut vahva vaikutus siihen miten varsinkin ei-siviiliorganisaatioiden virkamiesetiikkaa on säädelty. Johdon rooli ja merkitys vastuun määrittelyssä ja sanktioiden käytössä johtamisjärjestelmässä on tämän takia

iso. Tässä tyydyn vain viittaamaan näiden ohjaustapojen olemassaoloon.

Johtaminen ei tapahdu tyhjiössä, vaan johtaminen on osa ilmiötä, jota voidaan yhtäältä kutsua kulttuurin ytimeksi mutta yhtälailla sen uloimmaksi kehäksi. Tämä on ammatillinen sisäpiirikulttuuri, kuten esimerkiksi poliisikulttuuri, jossa kieli ja sisäiset muut koodit ohjaavat työntekijöitä toimimaan tietyllä tavalla harmonian ja luottamuksen säilyttämiseksi. Vaikka organisaatiokulttuurin tutkimuksessa onkin ainakin kolme erilaista näkemystä siitä mitä tulee ensisijaisesti tarkastella kulttuurina (ks. esim. Martin 1992) voidaan myös johtajuutta korostavan integraatiotutkimuksen mukaisesti katsoa, että organisaatiossa kaikilla ei ole samanlainen käsitys yhteisestä kulttuurista. Tuki yhtenäiskulttuurille on usein osittaista ja vahvistuu mitä ylempäs organisaation hierarkiassa mennään (Etzioni 1975, 231).

Sisäpiirikulttuurikin liittyy kaikkiin Virtasen (1991) erottelemiin virkamiespätevyyden tasoihin. Sisäpiirikäyttämällä motivoidaan ryhmän jäseniä ja osoitetaan oikea tapa käyttää työn välineitä niin että vakiintunut tulkinta oikeasta ja väärästä ei häiriinny. Yhteisö tuottaa oman tulkintansa ammatillisesta arvomaailmasta, joka näkyy kaikissa pätevyyden tasoissa. Eniten tämän voidaan kuitenkin olettaa näkyvän juuri käsityksissä eettisestä pätevydestä, koska se on puhtaaimmin ns. "vapaan tahdon" aluetta.

Ammatillinen organisaation sisäpiiri vaikuttaa myös vahvasti siihen miten tavoitteet organisaatiossa täsmentyvät, miten välineitä kehitetään ja resurssit järjestetään. Kaikkein vahvimmin sisäpiirikulttuuri näkyy ideologisella ja intressien tasoilla sekä moraalissa ja tavoitteiden argumentoinnissa. Sisäpiirikulttuurin takia tarpeellisetkin muutokset voivat jumiutua vuosiksi. Poikkeavat yksilöt voivat kokea voimakasta vastustusta tai vieroksuntaa. Näistä syistä johtuen voidaan katsoa, että organisaation eettinen uudistuminen tai vahvistuminen tarkoittaa sisäpiirikulttuurin muuttumista. Muutostilanteissa, joissa tapahtuu eettistä uudelleenarviointia, johdon tehtävä onkin ohjata organisaation sisäistä tahdonmuodostusta ja myötävaikuttaa siihen, että se voi kokea onnistuvansa uusien vaatimusten kanssa.

2 ORGANISAATIOKULTTUURIN TASOT JA ETIIKKAAN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

Käytännön tasolla työyhteisön tahdonmuodostus näkyy konkreettisesti siinä miltä organisaatio näyttää ulospäin, asiakkaiden ja muun yhteiskunnan suuntaan. Vaikka organisaatio sisänsä olisi tehtävä- ja ammattipätevää ja toimisi hallinnollisesti moitteettomasti, sen ideologiassa, julkisissa intresseissä, virkamiesten moraalissa ja argumentoinnissa voi olla paljonkin sellaista mikä on ristiriidassa ympäristön odotusten ja oikeudenmukaisuuskäsitysten kanssa. Usein syytökset epäeettisestä käyttäytymisestä ja päätöksistä syntyvätkin juuri tämän virallisen ja epävirallisen ristiriidasta.

Kuten kirjoituksen alussa todettiin, katsomalla etiikka muodostuu rakenteiden (lait, raha ja välineet) ja sosiaalisen yhteisön (johto ja kenttä) yhteisvaikutuksessa (vrt. Giddens 1964). Organisaation määritellyt arvot muuttuvat sosiaalisen yhteisön käytänteiksi, jotka palautuvat rakenteisiin muuttaen niiden tosiallista olemusta (vrt. Heusala 2005). Lailliset säännöt ja sosiaalisen järjestelmän kulttuurilliset normit kohtaavat neljässä eri organisaation tasossa (ks. taulukko 1).

Ensimmäiseksi ne kohtaavat käsityksessä organisaation julkisesta hyödystä, joka pohjautuu lakiin organisaation tehtävistä ja rakenteesta, mutta ei ole, eikä voikaan olla sen suora kopio. Perustehtävät lähtevät virkamiehiä sitovista laeista ja asetuksista (lait poliisista ja rajavartiolaitoksesta), joissa organisaation olemassaolon merkitys ja niiden tuottama julkinen hyöty määritellään. Suomessa poliisin ja rajavartiolaitoksen julkisesta hyödystä ei käydä keskustelua. Tämä voidaan demokraattisessa yhteiskunnassa tulkita varsin suuren konsensuksen osoitukseksi siitä mihin näitä organisaatioita koetaan tarvittavan. Voidaan todeta, että sekä poliisin että rajavartiolaitoksen toimintaa kohtaan on olemassa varsin positiivinen odotusarvo yhteiskunnassa. Vastavuoroisesti tämä tarkoittaa organisaatioille itselleen, että pääsääntöisesti niiden etiikkaa kohtaan ei esiinny merkittävää kriittisyyttä. Tämä ei kuitenkaan suoraan ole sama kuin organisaatioiden toimintatapojen tai päätöksenteon hyväksyminen. Eroja suhtautumisessa saattaa ilmetä esimerkiksi poliisin osalta sellaisten ihmisten kohdalla, jotka ovat olleet poliisin asiakkaita (vrt. Markku Heiskanen ja Outi Roivainen, 2005).

Julkinen hyöty konkretisoituu ammatillisessa arvomaailmassa, jonka taustalla on koulutusjärjestelmien antamat tiedot ja taidot. Tämä on toinen taso, jolla säännöt ja normit kohtaavat. Julkisen hyödyn toteutuminen on riippuvainen siitä mikä kuva kullakin virkamiehellä on omasta roolistaan. Kuten Cooper on todennut, on hyvinkin tavallista, että virkamiehen käsitys itsestään julkisen hyödyn palvelijana yhdistyy hänen rooliinsa organisaation jäsenenä. Virkamies saattaa ajatella, että kun hän tottelee esimiehen käskyjä hän palvelee julkista hyötyä. Cooperin huomio on, että weberiläinen hallintomalli, jossa yksityinen ja ammatillinen erotetaan omiksi alueikseen (osiittain myös modernisaationkin heijastumana), kaventaa virkamiehen roolia entisestään ja tekee eettisestä ajattelusta käytännössä vaikeaa. (Cooper 1998, 46-47.) Edellisen käsityksen mukaan weberiläinen ihannehallinto siis edustaa lähinnä eettisen neutraaliuden perinnettä, jolle löytyy vastine niissä yleisissä tapauksissa, joissa virkamiehen persoonallisuus "sulautuu" organisaation osaksi.

Hallinnollisen etiikan mahdollisuuteen voidaan ylipäätään suhtautua ehdollisesti ja katsoa, että hallinnon tarkoitus on olla eettisesti neutraalia. Virkamies ei seuraa omia moraalisia sääntöjään päätöksenteossa vaan toteuttaa organisaation päätöksiä ja politiikkaa. Näin edistetään ennustettavuutta, joka on tärkeää oikeusturvan toteutumiselle. Tiukasti tulkittuna eettisestä neutraaliudesta seuraa kuitenkin myös se, että yksittäiset virkamiehet eivät ole tekemistään päätöksistä ja toteuttamisestaan politiikoista vastuussa vaan moraalinen ja eettinen vastuu kuuluu organisaatiolle. Tällöin katsotaan, että organisaation rakenteet itsessään takaavat tietynlaisen [oikeanlaisen tai eettisen] päätöksentekotavan. Etiikka siirretään yksilön ulkopuolelle. (Thompson 1992, 523-524.)

Voitaisiin olettaa, että ei-siviiliorganisaatioissa edellä kuvatun kaltainen eettisen neutraaliuden ihanne on perinteisesti vahva. Tehokas hallinto on tässä tapauksessa sellainen, jonka toiminnassa korostuvat hierarkian jäykkyys, aseman persoonattomuus, tiedon kulun valvonta ja ennustettavuus sekä toimintaohjeiden ensiarvoisuus objektiivisuuden takaamisessa (Merton 1992). Näiden piirteiden toivotaan takaavan tiedon muuttumisen toiminnaksi ja poistavan sattumanvaraisen toiminnan. Samalla laillisuuden halutaan riittävän ohjeistukseksi.

Sekä poliisi että rajavartiolaitos voidaan nähdä

weberiläisinä organisaatioina, joissa kirjalliset dokumentit, suunnitelmat, säännöt ja hierarkiat määrittelevät toimintaa. Hallinnon persoonallisuuden vaatimus toteutuu mm. rajavartiolaitoksen virkakierrossa. Kuva moraalisesti vastuusta vapaasta organisaatiosta olisi kuitenkin niissäkin laadun kannalta dysfunktionaalinen. Paitsi että lakisääteisten tehtävien hoitamisessa tarvitaan harkittavallaan käyttöön liittyy arvoja ja moraalia, ottavat virkamiehet myös aktiivisen roolin toimintapolitiikkojen suunnittelussa ja niiden toimeenpanossa. Eettisen neutraaliuden vaatimus ei tuo näihin tilanteisiin mitään ohjeuoraa. (Thompson 1992, 524.) Eettinen neutraalius edellyttäisi, että lakeihin ja sääntöihin sisältyvät odotukset siirtyvät sellaisenaan toimintaan aikaansaatuun ensin tahtotilan ja yhteneväisen tulkinnan tarkoituksen suunnasta. Kuitenkin päätöksentekotilanteet ovat usein tulkinnanvaraisia, moniin eri seikkoihin liitoksissa ja edellyttävät intressien välistä valintaa. Eettinen neutraalius sivuuttaa toimeenpanon väistämättömän kulttuurillisuuden.

Weber ei kieltänyt arvojen olemassaoloa hallinnon taustalla vaan katsoi, että toiminnallisen tarkoituksen takana nimenomaan ovat "kulttuuriarvoajatukset" kuten "valtio", "yhteisö" jne., joissa toteutuu vallanpitäjän ideologia. (Weber 1992, 53.) Weberiläisyyden voidaan siis nähdä myös edellyttävän arvoihin sidottua käsitystä hallinnon päätöksenteon perusteista. Nämä arvot sidotaan weberiläisessä hallinnossa sääntöihin ja käskytyjärjestelmiin. Lakien tulkinnasta käytänteiden luomiseksi tulee organisaatiolle tehtävä, jossa asetetaan selvät rajat sille mikä ei saa olla mahdollista.

Kolmanneksi lailliset säännöt ja kulttuurilliset normit kohtaavat johtamisessa, jossa laaditaan strategioita, suunnitelmia ja määräyksiä, sekä välineellisesti ohjataan kaikkia virkamiespätevyyden alueita. Johtamisen merkitystä voidaan tässä tilanteessa painottaa ja katsoa, että juuri sen kautta organisaation toimintaa ohjaavat lailliset säännöt muuttuvat tietynlaisen normiston kaltaiseksi toiminnaksi.

Viimeiseksi lailliset säännöt ja kulttuurilliset normit yhdistyvät sisäpiirikulttuurin toiminnassa, joka johtamisen ohella vaikuttaa siihen miten rakenteilla kuten laeilla edistettävät arvot toteutuvat. Sisäpiirikulttuurissa koulutusajan ja kenttätöiden käsitykset sulautuvat ja eri tehtäväpätevyysalueiden käytännön merkitykset muovautu-

vat. Jotkin tehtäväpätevyyden alueet painottuvat toisia enemmän. Sisäpiirikulttuurin hyvänä puoleena on ammatillisen solidaarisuuden tunteen synnyttäminen, joka parhaimmillaan motivoi ihmisiä voimakkaasti. Esimerkiksi Pekka Varjonen on todennut sotilasjohtajien eettisissä käsityksissä korostettavan huolehtivaa sotilasta, joka opettelee tuntemaan alaisensa. Luottamuksen takia on tärkeää, että johtaja on ehdottoman rehellinen ja oikeudenmukainen. (Varjonen 2000, 151.)

Sisäpiirikulttuuri on aikaan ja paikkaan sidottua siten, että organisaation eri osilla voi olla erilaiset toiminta- ja ajattelutapansa vahvassakin yhtenäiskulttuurissa. Johtaja vaikuttaa siihen miten vapaasti sisäpiirikulttuuri pääsee kehittymään ja mihin suuntaan. Organisaation etiikalle on tärkeää mobilisoida sisäpiirikulttuuri tukemaan kulloistakin toivottua kehityssuuntaa. Johtamalla tässä käytössään mm. ryhmien sisäinen dynamiikka (vrt. Hood 1998, 62-63).

Ammatillisen sisäpiirikulttuurin voidaan katsoa läpäisevän koko organisaation. Johto on osa sitä professonsa ja kokemustensa kautta. Sisäpiirikulttuurin perimmäisenä emotionaalisenä päämääränä on vallitsevan sosiaalisen harmonian säilyttäminen (Etzioni 1975, 283). Downsien mukaan byrokraatit pyrkivät minimoimaan indoktrinaation siten, että ne valikoivat työntekijänsä tarkasti, erityisesti silloin kun työ vaatii syvämpää konsensusta organisaation päämäärien kanssa. (Downs 1967, 235.) Indoktrinaatiolla ja henkilöstövalinnoilla pyritään kaventamaan juopaa yksityisen ja virkamiesroolin välillä (tästä mm. Cooper 1998).

Poliisin ja rajavartiolaitoksen virkamiesetokset konkretisoituvat myyhtisissä "ramiamieshengenässä" ja "poliisikulttuurissa". Vapaata arvojen muodostumista voidaan pitää uhkana organisaation yhtenäisyydelle ja tätä kautta sen mahdollisuudelle toimia laillisen järjestyksen ylläpitäjänä tehokkaasti. Ryhmä toimii tässä varsin tehokkaana yksilön toiminnan kontrolloijana (tästä mm. Hood 1998), johon koulutuksessa myös pyritään.

"Poliittinen" on poliisissa ja rajavartiolaitoksessa perinteisesti kuulunut yksityisyyden piiriin. Tätä kuvaa sotkee virkamiestyössä itsessään tapahtunut muutos, jossa piirteinä ovat olleet mm. hallinnon tehtävien lisääntyminen, delegointi, ryhmätyöskentelyn merkityksen kasvu, verkostoituminen ja normikielen muuttuminen tulkintaa sallivammaksi (Kivivuori 1984, 31). Poliitiikka ja

hallinnon kehittäminen tuottavat toimintapolitiikkoja ja -ohjelmia, joilla edistetään aikaan ja tilanteeseen sidottuja päämääriä. Päämääristä osa on julkisuudessa painotettuja, toiset taas ei-läpinäkyviä erilaisten intressipiirien omia päämääriä. Toimintapolitiikoilla delegoida tehtäviä alaspäin, jolloin kenttäyöntekijät saattavat joutua pääasialliseen käytännön vastuuseen päämäärien toteuttamisesta ja jopa kehittämisestä.

Sisäpiiri- ja alakulttuurit yleensä käyttävät omaa tulkintavapauttaan sen suhteen mitä puolia esimerkiksi toimintaohjelmista halutaan korostaa tai jättää vähemmälle huomiolle. Valinta on usein epämuodollista, jopa sanatontakin, ryhmän yhtenäisyydessä syntyvää ymmärrystä. Organisaation johdolta eettinen muutos vaatii erilaisia yhtäaikaista toimenpiteitä, joilla sisäpiirikulttuurin tahdonmuodostusta ohjataan samalla kun tuetaan kannustimia tukemaan toivotunlaista käytäytymistä.

3 TOSIASIAT, ARVOT JA ETIIKKA PÄÄTÖKSENTEOSSA

Hallinto toimii valtion tahdon ilmaisijana sekä perustehtävissään että toimintaohjelmissa. On poliittisesti välttämätöntä, että valtion tahdonilmauksen ja toimeenpanon välillä on harmonia. Lain ja toimeenpanon välinen ristiriita johtaa poliittiseen halvaantumiseen (Goodnow 1992, 25-28). Perustehtävät ovat tässä arkisempaa "puhdasta hallintoa", jossa toimeenpannaan lainsäädäntöä. Toimintaohjelmat ovat hallinnon kehittämistä enemmän tai vähemmän poliittisin painatuksin, jossa johtajuus punnitaan.

Jyrkkä toimintapolitiikan ja muun hallinnollisen päätöksenteon ja toiminnan välillä on kuitenkin keinotekoinen (Simon 1997, 62). Perushallinnollinen toiminta nähdäänkin yleensä jo siinä määrin vakiintuneena että sen ideologinen luonne unohtuu. Esimerkkinä rajankäynnistä voidaan mainita ne tilanteet, joissa perustehtävien hoitaminen vaatii uudenlaisten asiakasryhmien kanssa (esimerkiksi suomalaisen oikeusturvan sisäpuolelle tulevat muukalaiset) työskentelyä jonkin toimintapolitiikan edistämiseksi. Virkamiehet toteuttavat tällöin laillista, mutta poliittisesti ei-neutraalia tulkintalinjaa.

Toimintapolitiikkojen läpiviemiseen organisaatiossa vaikuttaa organisaation perusluonne, joka näkyy sen tavassa käsitellä tietoa ja sen pohjalta

ratkaisuita. Vaikka sekä poliisi että rajavartiolaitos edustavat hierarkista ja yksittäisen virkamiehen harkintavaltaa rajoittavaa kulttuuria, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että niiden päätöksenteko olisi arvovapaata. Lainvalvonta- ja sotilasorganisaatioissa tosiasioiden ja arvojen yhteyden havaitseminen onkin tärkeää. Kuten Simon (1997) on todennut, päätökset ovat muuta kuin tosiasiaväittämiä, sillä niillä on aina myös eettinen sisältö. Päätöksillä piirretään kuva tulevaisuudesta, mutta tämä näkökanta voi olla perustettu sekä oikeisiin että vääriin tietoihin. Myös päätöksen ja sen päämäärien suhteessa tehdään tosiasiota koskevia valintoja. (Simon 1997, 56-58.) Hallinnollisesti ongelmaksi muodostuukin se, että useimmat arvoarvostelmat tehdään välillisesti siten että niihin sisältyy myös tosiasiatietoutta (factual questions). Jos nämä tosiasiakysymykset jätetään asiantuntijoiden ratkaistaviksi, tulee varmistaa, että asiantuntijat mukautuvat hyvässä uskossa niihin arvoarvostelmiin, jotka on muotoiltu demokraattisesti. (Simon 1997, 64-65.)

Tosiasiatietojen ja arvojen yhdistäminen liittyy oleellisesti johtamiseen. Arvot liittyvät organisaation aina jonkinlaiseen ideaaliin siitä minkälainen organisaation haluttaisiin olevan. Tämä kuva muodostaa kokonaisen mytologian, joka vaikuttaa silloinkin, kun tehdään ns. rationaalisia ratkaisuita. Hyvä johtaja etsii ratkaisuisaan ilmiöiden ja asioiden ominaisuuksia (vrt. Broms & Gahmberg 1982, 483). Perustaltaan johtaminen tarkoittaa sen selvittämistä mitä asiat merkitsevät. Logiikka rajoittaa arvojen kohteena olevaa aluetta, mutta ei sitä mitä kyseisellä alueella tapahtuu (Hodgkinson 1983, 202). Kyse on tehtäväpätevyyyden lisäämisestä tiedon laadulla.

Organisaation tiedonkäyttöä kuvaa usein kah-tiajakautunut ajattelumaailma, jossa yhtäällä ovat oikeudelliset säännöt ja kerätty yksittäisten tosiasiatietojen joukko, ja toisaalla "käytännöllinen järki". Sellaisissa organisaatioissa kuin poliisi ja rajavartiolaitos, joissa suunnitelmia ja seuranta-tekevän hallinnon ja operatiivisen kenttäyön välillä on eroa, tämä piirre korostuu. Käytännöllistä järkeä ohjaa usein jonkinlainen kokonaisuus normatiivisia käsityksiä siitä mikä on oikein ja toivottavaa eri asioiden suhteen, mutta sen perustana on ajattelu, jonka mukaan "se mikä toimii, on totta" (vrt. Brown 1995, 23). Sisäpiirikulttuuri yleensä uudelleen tuottaa tätä ajattelutapaa. Käytännöllisen järjen saatetaan katsoa seuraavan ja ilmentävän sellaisenaan kokemuk-

sia. Voidaan kuitenkin esittää, että käytännöllisellä järjellä pikemminkin tulkitaan kokemuksia itselle ja yhteisölle.

Kun alunpitäen toivottu ja virallinen toimintatapa ei riitä vastaamaan muuttuneisiin olosuhteisiin, kyse on ”koulutetusta toimintakyvyttömyydestä” (trained incapacity), jossa olosuhteiden muututtua aikaisemmin hankittu taito on muodostunut sokeaksi pisteeksi. Lisäksi toimintaa ohjaavat opitut ajattelutavat, asioiden tärkeysjärjestykset, antipatiat ja ennakkoluulot. Työssä saatetaan myös korostaa herkeämätöntä sääntöjen noudattamista. (Merton 1992, 101-107.) Paradoksaalisesti sääntöjen korostaminen on myös tärkeä etiikan tärkeyden vahvistamisen keino². Virkamiehen henkilökohtaisen motiivin laadulla ei ole välttämättä merkitystä eettisen toiminnan kannalta. Jos johto saa vastentahtoiset virkamiehet sopeutumaan tiettyjen käyttäytymissääntöjen noudattamiseen tekemällä siitä virkauran kannalta houkuttelevaa, se on onnistunut tiettyssä määrin tehtävässään.

Toiminnan etiikkaan vaikuttaa myös sen tiedon laatu, jonka varassa toimintapäätöksiä tehdään. Tieto, jota käytetään tosiasiatietona (tiedoiltaan oikeellisena) on aina tuotettu kulttuurillisiin normeihin perustuvan metodin avulla. Poliisi on saanut viime vuosina itselleen uusia valtuuksia, joista ei ole juurikaan käyty julkista keskustelua (HS 25.4.2004). Rajavartiolaitoksen uudet valtuudet³, vaikkakin rajoitetuimmat, verkostoivat sen kuitenkin varsin hyvin poliisin tietokantoihin. Molemmissa tapauksissa kyse on erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnasta, jonka tueksi kerätään erityyppistä henkilö- ja tapahtumatietoa. Eettisesti haasteellista on tosiasioiden ja toimintalinjojen päämäärien erottaminen toisistaan, jotta politiikan lausumia rikollisuudesta ja sen kehityksestä ei oteta tosiasiatietoina, jotka ohjaavat yksittäisen tiedon analysointia. Uhkana on myös määrällisten tavoitteiden korostaminen, joka voi tehdä yksittäisen tiedon käytöstä tarkoitushaikuista.

Molemmat seikat ovat haaste sekä ns. analyysitoiminnassa, jota pyritään systemaattisesti vahvistamaan suomalaisessa turvallisuustyössä, että organisaatioiden johdon työskentelyssä. Jälkimmäisessä eettinen haasteellisuus liittyy institutionalisoituneeseen tiedonkulkuun itseensä. Mitä useampi porras päätöksentekoon osallistuu, sen suurempi riski on, että päätöksiä tehdään poliittisessa mielessä ”strategisesti” eikä tosiasioiden

pohjalta. Johdolla voi olla taipumus nähdä organisaation normit elämää kuvaavina tosiasioina. Kentän työntekijät taas joutuvat toteamaan, että yksittäisistä tiedonpalasista jollakin mekanismilla hahmottuvaan kokonaiskuvaan ei ole olemassa ratkaisua niillä välineillä, joita organisaatio tarjoaa. Kentällä voi syntyä tarve ohittaa johdon päätöksenteko ja toimia omin valtuuksin silloin kuin se on tarpeellista.

Habermasin (1997) ”kommunikatiiviseksi rationaalisuuden” (communicative rationality) käsite on mielenkiintoinen erityisesti siitä syystä, että se korostaa viestinnän merkitystä yhteisymmärryksen aikaansaamisessa. Habermasilainen näkemys ymmärryksen muodostumisen mekanismeista tarkoittaa, että esimerkiksi käsitys eettisesti neutraalista virkamiehestä, joka osallisuudellaan organisaation toimintaan samalla tietoisesti sitoutuu sen päämäärien kannattajaksi, on liian suoraviivainen. Sen sijaan voidaan ajatella, että yksittäinen virkamies sopeutuu tiedonmuodostuksen ja -ilmaisun tapaan, joka organisaatiossa vallitsee ja jossa arvojärjestykset muodostuvat. Thompson esimerkiksi onkin katsonut, että viran hoitaminen ei tarkoita etteikö virkamies voisi vastustaa päämääriä sinänsä. Tähän vaikuttaa myös itse päätöksenteon prosessi, joka on usein inkrementaalinen ja virkamiehen itsensä silmissä ei-toivottava lopputulos on nähtävissä vasta kumulaatiivisena vaikutuksena. (Thompson 1992, 524.)

Kielellistä maailmaa sitovat lainsäädännölliset ja työtapoihin liittyvät rakenteet, joista yksi on tiedon luokittelu erilaisiin kategorioihin. Eettisesti tiedon luokittelu on haaste ainakin kahdesta syystä. Kun tiedon saantia vaikeutetaan organisaation omien sisäisten turvallisuustarpeiden takia, saattaa syntyä tilanne, jossa tietoa ei ole niillä, jotka sitä tarvitsevat työssään tai tiedon hankinta on niin hidasta, että se tekee tehtävien suorittamisesta hankalaa. Lisäksi voi syntyä tilanne, jossa merkittävä osa päätöksenteossa tärkeästä tiedosta on ei-julkista ja ei-kirjallista erilaisten sosiaalisten verkostojen omaisuutta, jota ei käytetä julkisissa toiminnan perusteluissa. Näin ollen myös organisaation päätöksenteon tosiasiat ja arvot jäävät demokraattisen kontrollin ulkopuolelle ja jopa oman organisaation sisällä yleisen arvioinnin ulkopuolelle. Eettisesti ongelmallista on, että tieto, joka voi sinänsä olla tosiasiallisesti oikeellista, voi päätöksenteossa saada esimerkiksi toimintapolitiikkaa myötäilevän tulkinnan,

jolloin päätöksiä tehdään poliittisin ja henkilökohtaisin perustein. Johtotason sisäpiirikulttuuri lisäksi tavallisesti vahvistavat taipumusta tämänkaltaisiin ei-läpinäkyviin tulkintatapoihin. Poliisi- ja sotilasorganisaation eettisiin haasteisiin liittykin tästä syystä organisaation jäsenten mahdollisuus tuottaa vallitsevaan tilanearvioon ”sopimatonta”, mutta kenties organisaation toiminnalle ja tulevaisuudelle merkityksellistä tietoa.

4 AMMATILLISEN JA TEHTÄVÄPÄTEVYYDEN MUUTOSTEN VAIKUTUKSET ETIIKALLE

Suomalainen turvallisuuspolitiikka on käännekohtassa, jonka ovat aikaansaaneet sekä poliisiin lisääntyneet valtuudet että uusi rajavartiolaitolaki (1.9.2005). Muutokset ovat vahvistaneet institutionaalista kehitystä, jossa turvallisuusorganisaatioiden toimintaa, joihin kuuluu myös tulli, yhdistetään toiminnalliseksi kokonaisuudeksi. Yhtä aikaa käynnissä on myös yleinen valtionhallinnon kehitys, jossa myös poliisin ja rajavartiolaitoksen työtuloksia mitataan, palkkaus on keskeinen ohjauksen väline, ja johtajilta odotetaan kykyä ennakoita kehitystä sekä viedä läpi muutoksia (Salminen 2004, 9, 24). Näihin muutoksiin liittyvät lisäksi toimintaympäristön huomattavat muutokset viimeisten 15 vuoden aikana.

Turvallisuusviranomaisten virallinen verkostoituminen tapahtuu pääosin poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen rakenteellisen yhteistoiminnan kautta. Kyseessä on toistaiseksi asetukseen perustuva ns. PTR-toimintapolitiikka, jossa kunkin organisaation toimintaa on pyritty koordinoimaan toisten työhön käytännölliselle kenttätönsä tasolle saakka. Kyseessä on merkittävä poliittisen tason muutos, joka on ollut käynnissä jo jonkin aikaa sekä retoriikan tuotoksina (strategiat, lausumat, suunnitelmat), rakenteellisina uudistuksina (PTR-toiminnan suunnittelu- ja kehittämiskäytännöt) että arkisena toimeenpanona. Toimintapolitiikan suoria vaikutuksia tähän mennessä ovat on ollut se, että poliittisen pätevyuden vaatimus on tullut lähemmäs kenttätöntekijöitä, samalla kun hallinnollinen pätevyys on noussut tärkeäksi kaikilta virkamieheltä vaadittavaksi ominaisuudeksi.⁴

Simonin (1997) päätöksenteon tosiasioita ja arvoja koskevien ajatusten pohjalta voimme katsoa sitä mitä eettisessä mielessä tarkoittaa

uusi laki rajavartiolaitoksesta. Lähdän siitä, että muutoksilla edistetään virallisesti tietynlaista ammatillista arvo- ja välinepätevyyttä. Merkittävimpiä uudistuksia on ollut rajavartiolaitoksen ns. valvonta-alueen eli siis toimivalta-alueen maantieteellinen laajennus koskemaan koko Suomea, joka tarkoittaa, että rajavartiolaitoksen virkamiehet voivat saattaa päätökseen oman toimivaltansa puitteissa aloittamansa toimenpiteen koko Suomen alueella. Samalla rajavartiolaitoksen virkamiehille on annettu uusia toimivaltuuksia. Ammatillisia ja tehtäviä koskevissa lain julkisissa perusteluissa on vedottu välinepätevyteen eli substanssitetiedon tehokkaampaan käyttöön harvaanasutuilla seuduilla ja välineiden kehittämiseen resursseista, jossa tärkeällä sijalla on viranomaistyön tehokkuuden lisääminen vakavan rikollisuuden torjunnassa. Ammatilliseen pätevyysasetetut arvot liittyvät ehkäisevään rikostorjuntatyöhön (laittoman maahantulon estäminen) ja Suomen rajojen sisällä tapahtuvan rikostorjuntaan.

Jos etiikka nähdään arvojen toteuttamisena toiminnassa, voidaan edellä mainitusta uudesta rajavartiolaitolaista lisäksi löytää seuraavanlaisia oletuksia: 1) ammatillisen ja tehtäväpätevyuden ohella hallinnollisen pätevyuden merkitys käytännön työn eri tilanteissa korostuu valvonta-alueen laajennuksen myötä. Virkamiesten edellytetään pyrkivän aktiivisesti kaikkia viranomaisia yhteisesti hyödyttävään, niiden perustehtävien kannalta välttämättömään yhteistyöhön. Arvona on yhteistyökykyisyys. 2) Virkamiesten toimivaltuuksien lisääminen ja viranomaisyhteistyön lisäämisen voimakas korostaminen kasvattavat tarvetta niveltää poliittinen ja eettinen pätevyys osaksi kentälläkin työskentelevien sisäpiirikulttuuria. Virkamiesten tulee entistä selvemmin tiedostaa ja ottaa joka tilanteessa huomioon toimintansa lailliset rajat ja näiden rajojen asettamisen takana olevat perustelut. Arvona on laillisuus. 3) Tehtävä- ja ammatillisen pätevyysvaatimustason kasvaminen lisää painetta myös eettisen pätevyuden vahvistamiseen. Tehtäviin ja niissä käytettäviin välineisiin liittyvät eettisiä haasteita, jotka ovat koko ajan mukana arkisissa toimissa (esim. asiakkaiden kiinniottamiset, rekisteritietojen käyttö, kuulustelut/puhuttamiset jne.). Asiakkaiden kohtaamisessa edellytetään entistä vahvempaa eettistä pätevyyttä. Arvona on vahva oikeusturva. Mikäli tämä tulkinta lakiin sisällyttävistä arvoista on oikeaan osuva, tulisi hallinnon

kehittämisessä siis tästä eteenpäin edistää näitä arvoja tukevia toimenpiteitä.

Lainmuutokseen valmistautumisessa ja virkakuntien yhteistoiminnan kehittämisessä on vahvasti korostunut teknisen tiedon siirto kahden organisaation välillä. Juuri teknisyydestä johdun poliisin ja rajavartiolaitoksen byrokraattinen etiikka voidaan nähdä sopeutumisenä, jossa ns. irrationaliset tekijät pyritään minimoimaan. Vahvasti arvoihin suuntautuva, autonominen persoonallisuus ei pääse kehittymään, joka onkin Weberin mallissa toivottava asia. Vartolaa (1984) lainaten voidaan esittää kysymys siitä, miten miten persoonaton virkamies voi olla muutoin hyvä virkamies kuin vain teknisessä osaamisessaan? (Vartola 1984, 6-9.) Eettisen pätevyyden osalta painotus on sekä poliisissa että rajavartiolaitoksessa ollut työmoraalissa ja ns. yleisessä henkilökohtaisessa moraalissa. Virkamiesetiikan on nähty pääsääntöisesti palautuvan lain määräysten noudattamiseen.

Poliisin osalta ammattieettinen muutos on kilpistynyt siinä, että rikollisista on tullut poliisille asiakkaita. Ammattieettinen muutos koskee myös mm. yhteiskuntasuhteita muuttuvissa kaupungeissa. Viime aikoina on mm. nostettu esille se seikka miten poliisin eettiseen pätevyyteen vaikuttaa sen henkilöstörakenne. Rajavartiolaitoksen osalta uusia vaatimuksia tuovat sellaiset rikollisuuden muodot, joissa se kohtaa asiakkaita jonkin rikollisen toiminnan uhreina, esimerkiksi ovat organisoidun laittoman maahantulon selvittäminen ja ihmiskauppaepäilyt.

Viranomaisyhteistyön kehitys vaikuttaa ammatikulttuureihin ja turvallisuuskentän hallintaan. Vaikka muutokset nähtäisiinkin ennen kaikkea teknisinä parannuksina, on esimerkiksi pakkokeinojen käyttöoikeus on virkamiehen roolia perustavasti muuttava oikeus. Muutokset vaikuttavat myös organisaatioiden johtamiseen, päätöksentekotapoihin ja ennen kaikkea siihen tietoon, joka on päätösten takana. Yhteistyön tiivistyessä suurten perusarvoerojen sijaan pikemminkin törmätään siihen, mitkä ovat ammattiliisuuden rajat näissä kahdessa organisaatiossa. Mitä taitoja käytännössä arvostetaan eniten ja minkä mukaan toimintaa arvioidaan? Miten eettiset toimintaperiaatteet näkyvät kenttätöiden järjestämisessä, valvonnassa ja johtamisessa?

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi poliisin ja rajavartiolaitoksen arvomaailman tasoon liittyvää eettisen pätevyyden muutosta ovat vauhdit-

taneet Suomen osallistuminen EU:n yhteiseen toimintaan mm. rajavalvonnassa ja Suomen oma sisäisen turvallisuuden politiikka. Poliisi, joka aikaisemmin saattoi toimia kansallisesti ja omista sisäisesti muotoutuneista lähtökohdistaan käsin, on tullut osaksi Suomen EU-politiikkaa. Tällä voi olla pitemmällä aikavälillä vaikutuksia siihen, mitä ryhdytään pitämään hyvänä osaamisena joissakin poliisin tehtävissä. Kansainvälisen yhteistyön lisääntyminen vaikuttaa myös rajavartiolaitoksen kehittämiseen. Nyt on kyse laajemmasta Euroopan rajaturvallisuudesta ja rajavallvonnan harmonisoinnista kaikissa Euroopan heterogeenisissä rajavaltioissa. Sensijaan kansainvälisessä työssä korostuu politiikka ja erilaisten muoti-ilmioiden, "media-seksikkyyden", juurtuneiden ennakkokäsitysten yms. ohjaavan vaikutuksen välttäminen.

Poliittinen ohjaus asettaa toiminnalle usein vaatimuksia, jotka eivät kulje tasatahtia ammattiliisten arvojen ja niitä toimeenpanevan etiikan kehityksen kanssa. Kun poliisi esimerkiksi osallistuu poliittisen ja uskonnollisen toiminnan valvontaan rikoksien ehkäisyssä, se ei enää ole tekemisissä sellaisten suhteellisen helposti rajattavien perinteisten rikollisuuden muotojen kanssa, joihin poliisin peruskoulutus antaa valmiudet. Kyse on poliittisen, uskonnollisen ja poliittisen toiminnan analysoimisesta sen arvioimiseksi mihin toimintaa voidaan puuttua. Voidaan kysyä, miten tällaista analyysia tehdään, mihin tietoihin se perustuu ja miten varmana poliisi omia havaintojaan pitää suhteessa laajempiin - ja politiikan kentältä tulleeisiin - päämääriin? Mikä on se kommunikatiivinen rationaalisuus, jossa muodostuvat toiminnan päämäärät ja perustelut?

5 KUTSUMUSAMMATTI JA ORGANISAATION ARVOT

Olen ottanut sen kannan, että kaikki hallinnollisen organisaation toiminta on perusteiltaan eettistä valintaa, jonka avulla aina edistetään jotakin arvoa. Miten moraalit sitten näkyy työnteossa? Onko ammattietiikka sama asia kuin jokin yleinen arvoperusta - siis lähinnä maailmankatsomus - vai lähinnä tietynlainen eettiseksi sovittu toteuttamisen metodi vai jokin yleisempi epämääräinen ajassa elävä "eettisyys"?

Virkamiesten työnteokoa säädellään lainsäädännöllä tavalla, joka määrää myös virkamiehen

moraalista. Käytännössä on kuitenkin mahdollista säännellä kaikkea lailla tai ohjeilla, sillä useimmat tilanteet ovat työssä joko virallisen harkintavallan aluetta tai jokapäiväistä tahdonmuodostuksen harmaata aluetta, jossa kukin toimii yksityisenä ihmisenä omassa työroolissaan. Moraali voidaankin katsoa yksityiseksi "vapaa tahdon" alueeksi, joka kuitenkin vaikuttaa työhön siten, että sitä täytyy ohjeistaa eettisillä ohjeilla tai vakiintuneilla laintulkinnoina.

Miten organisaatio siis määrittelleesään itselleen arvot takaa sen minkälaisella moraalilla näitä arvoja toteutetaan? Eräs tapa lähestyä moraalien ja etiikan kysymyksiä ammatillisessa yhteydessä on katsoa ovatko puheena olevan ammatit ns. kutsumusammattiteja. Kutsumusammattin määrittely lähtee ennen kaikkea yksilön omasta sitoutuneisuudesta ja itse työlleen antamasta merkityksestä. Raunio korostaa, että kutsumukseen sisältyy aito pyrkimys selvittää, mitä palveleminen on, miten henkilö itse voi sitä toteuttaa ja mitkä ovat parhaat keinot. Kutsumusammattin harjoittajalle palvelu tai toisten hyvän edistäminen on aina varsinainen päämäärä. (Raunio 2004, 78, 80.)

Poliisi ja rajavartiolaitos edustavat ainakin josakin määrin sellaisia organisaatioita, joiden tehtävät liittyvät kutsumustyöhön. Kummankin perustana on usko tietynlaiseen yhteiskuntajärjestykseen ja lainsäädännön merkityksen turvaamiseen. Rajavartiolaitoksen identiteettiin liittyy tämän lisäksi myös sotilaallisen maanpuolustuksen perinne. Ristiriitaa Raunion kutsumusammattimäärittelyn kanssa aiheuttaa kuitenkin sekä poliisin että rajavartiolaitoksen työn korostunut tehtäväpäämäärien ja määrällisen onnistumisen ihanne.

Työyhteisön arvot voidaan määritellä siten, että ne kuvaavat työnteon toivetilaa. Esimerkiksi rajavartiolaitoksen hiljattain itselleen määrittelemät uudet arvot painottuvat voimakkaasti ammattilaisuuden määrittelyyn. Perusarvoja on kolme: ammattitaito, luotettavuus, yhteistyökyky. (Rajavartiolaitos 2005.) Arvoilla kuvataan ihannetyöntekijän ominaisuudet ja työkollektiivien haluttu sisäinen ilmapiiri, joka edistää parhaiten luotettavuutta, uskottavuutta ja tehokkuutta.

Kuten edellä rajavartiolaitoksen itselleen määrittelemät arvot, liittyvät arvot aina asioille annettuihin toivottavuus-määritelmiin. Rauniota (2004) lainaten ne voidaan määritellä yhteiskunnassa laajasti hyväksytyiksi, tavoittelemisen arvoisiksi

ja edistettäväksi asioiksi. Ne eivät kuitenkaan vielä suoraan velvoita tai johda mihinkään toimintaan. Moraali sen sijaan voidaan nähdä samanlaisena tekemiseen liittyvänä asiana kuin etiikkakin. Moraali viittaa konkreettisen toiminnan perusteisiin (vrt. Brown 1995). On vaikeaa puhua moraalista ilman että puhutaan siitä mitä käytännössä tehdään. Etiikka puolestaan voidaan nähdä systemaattisena toimintatapana tai järjestelmänä, jolla edistetään moraalien toteutumista tietynlaisen arvojen edistäjänä.⁵

Eettisyys organisaation tasolla vaatii arvojen asettamista, niitä edistävien toimintatapojen vakiinnuttamista sekä näiden toimintatapojen valvontaa, jotta onnistuminen ei ole yksittäisen virkamiehen moraalista kiinni. Raunio mukaan kutsumusammattiajattelussa arvot ovat keinoja palvelun toteutumiseksi. (Raunio 2004, 80.) Painotus on palveluiden tuottamisen tavassa ei niinkään palveluissa itsessään (vrt. Salminen 2004, 44). Ovatko esimerkiksi rajavartiolaitoksen itselleen hiljattain määrittelemät uudet koko organisaation arvot keinoja vai päämääriä vai jonkinlainen yhdistelmä näistä? Kysymyksen vaikeus näkyy, kun katsomme miten tähän tilanteeseen vaikuttaa ammatti- ja tehtäväpätevyysvaatimusten muuttuminen esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa rajavartiolaitoksen roolina on toimia kuin poliisi rikoksen uhrien asemaa selvittäessään? Eettisten käytänteiden pitäisi tällöin säädellä sitä miten moraalit organisaation toiminnassa tulee esille.

Tavallisimmin yksityisen moraalien ja ammatillisen etiikan yhdistyminen päämäärien saavuttamisessa voi olla akuutti paitsi siksi, että organisaatio haluaa uudistua, myös siksi, että sen työntekijät haluavat sen tekevän näin. Mahdollinen voi nimittäin olla sellainenkin tilanne, että työntekijä ei pidä työhön liittyviä uusia päämääriä moraalina tai työnteon tapa on jossakin asiassa hänestä epäeettinen. Jälkimmäisessä tapauksessa tilanne voi kroonistua ja johtaa ammatilliseen kriisiin, joka isompaa työntekijäjoukkoa koskiessaan aiheuttaa pysyvän virallisten päämäärien ja tosiasiallisen toiminnan välisen ristiriidan. Eettiset ongelmat koetaankin tavallisesti juuri organisaation dysfunktionaalisiksi piirteiksi, jotka pahimmillaan rapauttavat hallinnon asiakkaiden uskon lainsäädännön merkitykseen (Heusala 2005). Eettiset ongelmat palautuvat siis välittömästi valtion tahdon toteutumiseen (vrt. Goodnow 1992).

Rajavartiolaitoksen arvomääritelmässä mainitut kolme arvoa (ammattitaito, luotettavuus ja yhteistyökyky) on tarkennettu organisaation etiikkaa, toimintaa koskeviksi lausumiksi. Näitä on tarkennettu moraalia säätelevillä määritelmillä, joita löytyy jokaiseen alakohtaan. Esimerkiksi luotettavuuteen (arvo) liitettyihin eettisiin toimintaihanteisiin rehellisyydestä ja oikeudenmukaisuudesta kuuluu moraalien sääntelyn osalta se, että henkilöstö kunnioittaa ihmisarvoa, yksityisyyden suojaa ja perusoikeuksia sekä luontoa. Lisäksi henkilöstön ratkaisuiden edellytetään olevan säädösten mukaisia, eettisiä ja perusteltuja. Työssä tulee noudattaa kohtuullisuutta, tasapuolisuutta ja kaikkien samankaltaista kohtelua. (Rajavartiolaitos 2005.)

Organisaation etiikassa arvojen tarkastelussa toimeenpano on nähtävä kokonaisuutena, jossa yksikään tekijä ei toimi irrallisesti muista. Edellä kuvatussa käy ilmi se, että rajavartiolaitoksen arvotaulukko kuvaisi ennen kaikkea keinoja. Ammattitaito, luotettavuus ja yhteistyökyky olisivat ihannetyöntekijän kutsumusammattin toteuttamisessa tapoja, joilla palvelu toteutuu. Silmiinpistävää on arvolistassa myös päämäärien määrittelyn puuttuminen, joka korostaa tekemisen tapaa sinänsä.

Hallintolain määräykset kattavat monia hankalia tilanteita (kuten pakkokeinot) vain yleisellä tasolla, esimerkiksi edellyttämällä käytettyjen keinojen kohtuullisuutta suhteessa tilanteeseen. Yleisellä tasolla olevat säännöt voivat olla jopa vaikeampia noudattaa kuin tarkat tekniset ohjeet siitä miten missäkin tilanteessa saa toimia. Jännitettä käytännön kenttätyössä aiheuttaa se, että tehtäväpäämäärien saavuttamisella (rikollisten kiinni saaminen ja syytteeseen johtava tutkinta) voidaan katsoa edistettävän välittömästi yhtä merkittäviä arvoja (esimerkiksi vakavien rikosten torjunta) kuin toiminnan sitomisella jokaisessa yksityiskohdassa eettisiin käyttäytymissääntöihin sellaisten tehtäväpäämäärien ulkopuolella olevien arvojen takia, joiden ei koeta voivan olla edes olemassa ilman organisaatioiden tehokasta työskentelyä. Eettinen pätevyys voidaan määrittellä hankalien ammatti- ja tehtäväpätevyyteen liittyvien kysymysten ratkaisutaitoa, jossa tosiasiallinen - siis moraalisiin perustuva toiminta - tapahtuu ulkopuolisen tarkastelun kestäväällä tavalla.

Moraalin mahdollisuuden vaikuttavat yleiset työn teon yleiset ehdot. Volanen (2004) on tuonut

esille sen miten nykyisin työntekijän odotetaan tuovan työhön mukaan koko persoonansa yrityksen tai organisaation palvelukseen. (Volanen 2004: 89, 91.) Yksi etiikan kannalta merkittävä tähän liittyvä haaste on kiire. Toinen haaste ovat määrälliset tulostavoitteet. Määrälliset tulostavoitteet yhdistyneenä kiireeseen voidaan nähdä suurena riskinä organisaation etiikalle ja yksittäisen virkamiehen eettisen pätevyyden vahvistumiselle.

Samantoinen, mutta yleensä harvinaisempi ongelma on poliittinen paine. Kutsumusammattin harjoittajalle tällainen ristiriita on sinänsä sietämätön, sillä työntekijän ammatillinen itsenäisyys on tällöin suoraan paineen alla. Mahdollisena uhkana organisaation eettiselle itsenäisyydelle tulee ottaa huomioon jatkuvasti tiivistyvä kansainvälinen yhteistyö, erilainen verkostoituminen ja kansainvälisen politiikan kautta tulevat "kommunikatiivisen rationaalisuuden" tuottamat vaatimukset. Esimerkkejä uusista eettisistä haasteista ovat ns. terrorismin vastainen sota, jonka poliittinen johto on suurelta osin EU:n ulkopuolella (Paul 2005, 16) sekä maahanmuuttoon ja pakolaisuuteen liittyvät laajat lieveilmiöt, jotka lisäävät painetta ulkorajojen valvonnassa ⁶.

Kansainvälistymisen mukanaan tuomiin eettisesti haasteellisiin asioihin kuuluvat myös rajat ylittävät poliisiyhteistyön välineet. Rakenteellisesti tiivistyvä viranomaisten välinen operatiivisen työn koordinaatio tarkoittaa, että samaan aikaan on huomioitava sekä tiedon laatu sinänsä, yksilön suoja, viranomaistoiminnan erot eri maissa arvojen, moraalien ja etiikan suhteen, sekä järjestelmän valvonta näissä asioissa niin kansallisesti kuin koko EU:n alueella. ⁷

Eettiseen virkamiespätevyteen edellä kuvatussa tilanteessa vaikuttaa myös se, että jokaisen maan poliisit muodostavat sekä hallinnon että institutionalisoituneen profession. Sama tilanne on myös rajavalvonnan eurooppalaisessa yhteistyössä. Vollmer ja Mills (1966) ovatkin painottaneet että ammattilaisten tutkiminen hallinnossa on kahden eri instituution välisten suhteiden tutkimusta, ei vain organisaation ja yksilöiden. Kun eurooppalaisella tasolla luodaan ylikansallista koordinoivaa hallintoa, tätä toteutetaan aluksi tiettyssä määrin ammatillisessa arvo- ja etiikkatyhjiössä. Käytännössä tyhjiötä täyttävät tällöin kunkin osanottajamaan omien ammattilaisryhmien arvo maailmat ja eettiset käytänteet. Kun näistä pyritään harmonisoimalla tekemään samankaltaisia,

tullaan väistämättä sen eteen, että kaikkien alakulttuurien eli siis kansallisten toimijoiden omien eettisten sääntöjen tulee jossakin määrin muuttua.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kirjoituksessani olen hakenut vastausta siihen, minkälaisia virkamiespätevyyden osa-alueita poliisissa ja rajavartiolaitoksen parissa painotetaan. Lisäksi olen pohtinut mitä meneillään olevat organisaatioiden toiminnalliset ja rakenteelliset muutokset merkitsevät niiden etiikalle. Olen tarkastellut tätä myös siitä näkökulmasta miten kulttuurilliset normit ja lailliset säännöt kohtaavat toisensa hallinnon toiminnassa. Perustaltaan kyse on siitä miten hallinnon kulttuuri ylipäätään muotoutuu. Olen korostanut legalismin riittämättömyyttä eettisen pätevyyden vahvistamisessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että laillisuutta aliarvioitaisiin virkamiehen toiminnan tarkastelussa. Kirjoituksessani olen esittänyt näkökulmia siihen miksi sekä poliisin että rajavartiolaitoksen etiikkaa määriteltäessä tai empiirisesti tutkittaessa tulee näkökulman olla puhdasta legalismia laajempi.

Sekä poliisin että rajavartiolaitoksen nykyiset ja tulevat eettiset haasteet liittyvät työn kansainvälistymiseen, tiedon käytön ja analyysin monimutkaistumiseen, asiakaskunnan erilaistumiseen ja kulttuurillisiin taitoihin sekä viranomaisten välisen yhteistyön jatkuvaan tiivistymiseen. "Poliittinen" tulee lisääntyvästi mukaan arkiiseenkin päätöksentekoon. Tähän johtaa ennen kaikkea rajojen aukeaminen ja kansainvälinen rikollisuus eri piirteineen. Toimintaympäristön monimutkaistuminen asettaa johtamiselle isoja haasteita.

Yhteenvetona tässä artikkelissa esitetyille tarkastelukulmille palaan takaisin aluksi esitettyyn taulukkoon, jossa kuvattiin sekä poliisin ja rajavartiolaitoksen lailliset päämäärät että niiden etiikkaa ohjaavat hallintokulttuurin osat. Hallintokulttuurin osista ensimmäiseen, joka koski poliisin ja rajavartiolaitoksen julkista hyötyä eli olemassaolon oikeutusta liittyy yhtäältä kiistanon kansalaisten tuki organisaatioiden tarpeellisuudelle että suurimmat lainsäädäntöön ja kansallisiin ja kansainvälisiin toimintapolitiikkoihin liittyvät riskit. Viimeisten vuosien aikana poliisin saamat toimivaltuudet ovat kasvaneet ja kansallinen viranomaisyhteistyö on voimakkaasti institutiona-

lisoitunut. Rajavartiolaitos osallistuu tähän yhteistyöhön uusilla toimivaltuuksilla, jotka tekevät siitä osan esitutkintaorganisaatiota. Samalla varsinkin kansainväliset sitoumukset ja harmonisointi EU:n tasolla edellyttävät lisääntyvää rajat ylittävää viranomaisyhteistyötä, joka on eettisesti hankalasti hallittavaa. Perustehtävien painopisteitä suunnataan erilaisilla toimintapolitiikoilla, jotka ovat yhdistelmä poliittista päätöksentekoa ja hallinnon kehittämistä. Tällä hetkellä tällaista toimintapolitiikkaa edustavat esimerkiksi sisäisen turvallisuuden ohjelma ja ns. PTR-yhteistyö.

Etiikan kannalta hallinnon institutionalisoituneet muutokset liittyvät ainakin seuraaviin asiahaaroihin: 1. kansainvälisen verkostoitumisen avulla saatuun tietoon, 2. politiikan kentältä tuleisiin linjauksiin, joilla "tuottavuutta" kohdistetaan muuttuvassa toimintaympäristössä, 3. yleisiin epävarmuustekijöihin harkintavallan käyttämisessä, 4. eettisten kysymysten muuttumiseen akuuteiksi "skandaalien" kautta. Tehtäväpätevyydelle elintärkeän kansainvälisen tiedon käyttäminen asettaa yksittäisen virkamiehen vaikeiden valintojen eteen. Käytännön työtä tekevän virkamiehen tulee tehdä yksittäisiä ihmisiä koskevia pitkälle meneviä johtopäätöksiä hankalasti hallittavan tiedon varassa. Erityisesti rikosanalyysitoimintaan liittyy erilaisiin viranomaislähteisiin liittyvät epävarmuustekijät. Sekä poliisin että rajavartiolaitoksen eettisesti keskeiset haasteet liittyvät tiedon laatuun ja tämän laadun arviointitaitojen kehittämiseen. Tiedon analysoinnissa kyse ei ole vain "hyvän" ja "oikean" tekemisestä vaan yhtä paljon siitä miten oikeaa ja totuudellista se yhteyksistään erotettu tieto on, jonka varassa kuva yksilöstä, ilmiöistä ja yhteiskunnasta luodaan.

Taulukossa esitettyihin ammatilliseen arvomaailmaan, johtamiseen ja organisaatioiden sisäpiirikulttuureihin liittyy edellisen lisäksi merkittävänä haasteena eettisen neutraaliuden illuusion purkaminen. Legalistinen perinne (Honkonen ja Korander 2004) on Suomen hallinnossa merkinnyt eettisen vastuun siirtämistä yksittäisen virkamiehen osalta organisaatiolle, joka puolestaan on merkinnyt teknistä laillisuuden tarkastelua. Teknisen laillisuuden korostaminen voi olla organisaatiolle myös eräänlainen puolustusmekanismi yhä monimutkaistuvassa päätöksenteon ympäristössä. Perusluonteelta sekä poliisi että rajavartiolaitos edustavat weberiläistä hallinnon ihannetta, jossa hierarkisuus, virkatien kunnioitus, suun-

nitelmat, ohjeet ja suorat käskyt muodostavat toiminnan ytimen. Nämä ovat erityisen tärkeitä sotilaallisessa organisaatiossa, koska niiden varaan rakentuu sen koko perusolemassaolo. Mahdollisessa ristiriitatilanteessa päätöksenteon tehokkuuden ja päätöksenteko muotojen välillä painotetaan jälkimmäisiä. Eettisessä mielessä kyse ei ole hyvästä tai huonosta tavasta. Mikäli hierarkisen virkatien käyttö ei vapauta yksittäistä virkamiestä eettisestä vastuusta, päätöksenteon hierarkisuus on sinällään moraalinen tai etiikan kannalta toisarvoinen asia.

Sekä poliisissa että rajavartiolaitoksessa on vahvat sisäpiirikulttuurit, jotka arvostavat kenttäkokemusta ”käytännöllisen järjen” tulkitsemana. Sekä poliisissa että rajavartiolaitoksessa on toistaiseksi vallinnutta vahvasti teknistä ammatillista ja tehtäväpätevyyttä korostanut kulttuuri. Sekä poliisi että rajavartiolaitos edustavat vahvasti sellaista organisaatiokulttuuria, joissa käytännöllinen tekeminen ja määrälliset tulokset ovat arvossaan ja ”se mikä toimii on totta”. Sisäpiirikulttuurit vaikuttavat johtamisen ohella suuressa määrin siihen mikä on riittävää moraalista ja mikä on toiminnan etiikka.

Tässä kirjoituksessa on korostettu sitä, että sekä poliisiin että rajavartiolaitoksen yhteistyö ja toimintaympäristö muuttuvat koko ajan ja vaativat kulttuurillisten normien ja laillisten sääntöjen kohtamisen arviointia ja arviointitaitojen kehittämistä. Johtamisen merkitys korostuu tällaisessa ”jatkuvan muutoksen” tilassa. Sekä poliisissa että rajavartiolaitoksessa organisaation etiikkaa voidaan vahvistaa tukemalla kutsumusammattin piirteitä eli painottamalla tekemisen tapaa päämäärien ohella. Tällä hetkellä poliisiin ja rajavartijan ammattien kutsumusluonteeseen kuuluu päämäärien ja määrällisen suorittamisen painottaminen. Uudet yhteistoimintaa ja kansainvälistä yhteistyötä koskevat haasteet vaativat kuitenkin työnteon keinojen - ja palveluluonteen - jatkuvaa kehittämistä.

VIITTEET

¹ Andrew Brown (1995) on luokitellut organisaatiot kolmeen kategoriaan sen suhteen miten ne määrittelevät ”totuuden” ja tekevät päätöksiä. Joissain organisaatioissa totuus on dogmaattista ja perustuu traditioon tai johtajien olettuun viisauteen. Toisissa organisaatioissa päätöksiä tehdään rationaalis-legaalisesti tarkkojen sääntöjen ja menettelyiden avulla. Kolmannessa

tyypissä organisaatio käyttää pragmaattista päättelyä, jonka mukaisesti ”se mikä toimii on totta”.

² Esimerkistä käyvät Britannian sisäasiainministeriön julkaisemat tarkat kuulusteluun liittyvät ohjekirjat (Investigative Interviewing: The Interviewer’s Rule Book ja A Guide to Interviewing, Home Office, The Central Planning and Training Unit), joissa on yksityiskohtaisesti tilanne tilanteelta käyty läpi virkamiehen toiminta.

³ Rajavartiolaitoslaki N:o 578/2005, Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa N:o 579/2005, Laki ulkomaalaislain muuttamisesta N:o 581/2005, Laki järjestyslain muuttamisesta N:o 582/2005, Laki rikoslain muuttamisesta N:o 585/2005, Laki pakkokeinolain 1 luvun 6 pykälän ja 5 a luvun 5 pykälän muuttamisesta /2005, Laki tieliikennelain muuttamisesta N:o 587/2005, Laki aluevalvontalain muuttamisesta N:o 589/2005, Laki kalastuslain 96 ja 101 pykälän muuttamisesta N:o 590/2005, Laki luonnonsuojelulain muuttamisesta N:o 591/2005, Laki muinaismuistolain muuttamisesta N:o 592/2005, Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muuttamisesta N:o 594/2005, Laki metsästyslain 88 pykälän muuttamisesta N:o 600/2005.

⁴ Vuosina 2004-2006 on Poliisiammattikorkeakoululla ollut meneillään tutkimushanke, jossa on tutkittu suomalaisten PTR-viranomaisten keskinäistä yhteistyötä käytännön rikostorjuntatyössä sekä poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyötä Venäjän vastaaviin viranomaisiin. Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella yhteistyön käytänteiden institutionalisoituneisuutta ja kokemuksia tehokkuudesta tehtävien päämäärien kannalta. Tutkimuksen pääasiallinen lähdeaineisto ovat molemmissa maissa tehdyt viranomaishaastattelut. Tutkimus on toteutettu yhteistyössä Raja- ja merivartiokoulun kanssa.

⁵ Moraalin ja etiikan määrittelyitä löytyy mm. Ari Salmisen (2004) tutkimuksesta. Näissä määritelmissä etiikka ja moraalit ovat saaneet esimerkiksi seuraavia merkityksiä: 1) ne tarkoittavat käytännössä samaa asiaa, 2) moraalit on ilmiö, josta voidaan tehdä havainnot, 3) eettinen toiminta on puolestaan tietoisien valintojen tekemistä hyvän ja pahan välillä.

⁶ Vaalimaan rajatarkastusasemalla pysäytettiin 15.3.2005 Georgiasta lähtöisin oleva turistiryhmä. Rajavartiolaitos teki kutakin henkilöä koskevan käännäytyspäätöksen 19.-20.3.2005 ulkomaalaislain nojalla. (HS 30.3.2005) Lopputuloksena oli, että sekä rajavartiolaitos itse että Suomi-Georgia -seura pysyivät eduskunnan oikeusasiamiestä selvittämään käännäytettyjen kohtelun Suomessa. Tutkimuksen kohteena oli nimenomaan kohtelun epäasiallisuus, ei päätöksen laillisuus sinänsä. (HS 5.4.2005.) Tässä viranomaisen ei tyytynyt laillisuuden selvittämiseen organisaation sisällä, vaan vei prosessin eettisyyttä koskevan arvioinnin ulkopuoliselle taholle.

⁷ Esimerkkinä tiivistyvistä poliisitoiminnan yhteistyöstä on eurooppalaisen pidätysmääräyksen käyttäminen, joka tuli voimaan tammikuussa 2004. Aholan (2006) mukaan tarkoituksena oli korvata aikaisemmat

rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevat määräykset EU:n jäsenvaltioiden välillä. Pidätysmääräyksen synty liittyi syyskuun 11. päivän tapahtumiin. Kirjoittajan mukaan vaarana onkin, että erilaiset terroriteot voivat vaikuttaa siihen miten erilaista valvontaa lisätään ja uusia oikeudellisia instrumentteja hyväksytään käyttöön.

LÄHTEET

- Ahola, Tapio: Eurooppalainen pidätysmääräys suomalaisviranomaisen työkaluna. Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisipäällystön tutkinto nro 8, 2003-2006. Lopputyö. Espoo 2006.
- Broms, Henri & Gahmberg, Henrik: Communication to Self in Organizations and Cultures. *Administrative Science Quarterly* 28(1983): s.482-495.
- Brown, Andrew : *Organizational Culture*. Pitman Publishing, London 1995.
- Cooper, Terry L. : *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1998.
- Downs, Anthony: *Inside Bureaucracy. A Rand Corporation Research Study*, Little, Brown and Company, Boston 1967.
- Etzioni, Amitai: *A Comparative Analysis of Complex Organizations. On Power, Involvement, and Their Correlates*. The Free Press, New York 1975.
- Gagliardi, Pasquale: *The Creation and Change of Organizational Cultures: A Conceptual Framework*. *Organization Studies* 1986, 7/2, EGOS.
- Giddens, Anthony: *The Constitution of Society*. T.J.Press, Padstow, Cornwall 1984.
- Goodnow, Frank J.: *Politics and Administration. Classics of Public Administration*. Ed. Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C., Wadsworth Inc Belmont, California 1992.
- Habermas, Jurgen: *Between Facts and Norms*. Polity Press, Cornwall 1996.
- Heiskanen, Markku & Roivainen, Outi: Helsinki! Tutkimus helsinkiläisten turvallisuudesta ja Helsingin poliisin palvelukyvyistä. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 21, Edita Prima Oy, Helsinki 2005.
- Helsingin Sanomat 5.4.2005, artikkeli "Oikeusasiamies selvittää georgialaisnaisten kohtelun".
- Helsingin Sanomat 30.3.2005, artikkeli "Käännyttyä georgialainen naisryhmä aikoo vaatia korvauksia Suomen valtiolta".
- Helsingin Sanomat 25.4.2005, artikkeli "Poliisi on hivuttanut itselleen vaiivahkaa laajat toimivaltuudet".
- Heusala, Anna-Liisa: *The Transitions of Local Administration Culture in Russia*. Kikimora Publications, Series A:12, Saarijärvi 2005.
- Hodgkinson, Christopher: *The Philosophy of Leadership*. St. Martin's Press, New York 1983.
- Honkonen, Risto & Korander, Timo: Miksi uudetkin professiot ja moniammatilliset verkostot tarvitsevat ammattietiikkaa? *Ammattikorkeakouluetiikka*. Opetusministeriön julkaisuja 2004:3.
- Hood, Christopher: *The Art of The State. Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford University Press Inc., New York 1998.
- Kivivuori, Antti: *Virkatyön eettisiä näkökulmia. Näkemyksiä hyvästä virkamiehestä ja virkamiesmoraalista*. Artikkelikokoelma. Valtion koulutuskeskus - Valtion painatuskeskus, julkaisusarja B nro 32, 1984.
- Martin, Joanne: *Cultures in Organizations: three perspectives*. Oxford University Press, 1992.
- Merton, Robert: *Bureaucratic Structure and Personality*. *Classics of Public Administration*. Ed. Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. Wadsworth Inc. Belmont, California 1992.
- Mäenpää, Olli: *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. KATTI 26. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1996.
- Paul, Jan-Peter: *Tiedustelu 2000-luvulla*. Tammi, Jyväskylä 2005.
- Rajavartiolaitoksen arvot. <http://www.raja.fi>.
- Raunio, Antti: *Kutsumus ja ammattietiikka*. *Ammattikorkeakouluetiikka*.
- Opetusministeriön julkaisu 2004:3.
- Salminen, Ari: *Hyvän hallinnon etiikka*. Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 245. *Hallintotiede* 29. Vaasa 2004.
- Simon, Herbert A: *Administrative Behavior. A Study of Decision-making processes in Administrative Organizations*. The Free Press, New York 1997.
- Temmes, Markku: *Pohjoismaiset dekkarit poliisilaitosten todellisuuden kuvaajina*. *Hallinnon tutkimus*. Volume 24, Number 3, 2005. *Hallinnon tutkimuksen seura*. Ankkurikustannus Oy, Pernaja.
- Varjonen, Pekka: *Sotilasorganisaation kulttuuri*. Maanpuolustuskorkeakoulu. *Julkaisusarja 1*. Tutkimuksia N:o 15. Edita, Helsinki 2000.
- Vartola, Juha: *Hyvä virkamies hallintotieteellisessä ajattelussa*. Näkemyksiä hyvästä virkamiehestä ja virkamiesmoraalista. Artikkelikokoelma. Valtion koulutuskeskus - Valtion painatuskeskus. *Julkaisusarja B nro 32*, 1984.
- Virtanen, Turo: *Välineellinen virkamiespätevyys ja virkamiesten koulutus*. *Julkishallinnon julkaisusarja n:o 1/1991*. Tampereen yliopisto.
- Volanen, Matti Vesa: *Tehdäänpä tämä nyt todesti, hyvin ja kauniisti!* - ammattietiikan mahdollisesta mahdottomuudesta ja mahdollisuudesta. *Ammattikorkeakouluetiikka*. Opetusministeriön julkaisuja 2004:3.
- Vollmer, Howard M. & Mills, Donald, L. (ed.): *Professionalization*. Prentice-Hall, Inc Englewood Cliffs, New Jersey 1966.
- Weber, Max: *Bureaucracy. Classics of Public Administration*. Ed. Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. Wadsworth Inc., Belmont, California 1992.