

Lectio Praecursoria: Poliisin julkinen vastuu. Tutkimus poliisin vastuusta erityisesti legitimitietin näkökulmasta

Esa Käyhkö

Käsittelen tutkimuksessani poliisin julkista vastuuta. Tutkimukseni nimi herättää varmastikin useita kysymyksiä, vaikka selvää onkin, että poliisia tässä tutkitaan. Mutta miksi puhun poliisin julkisesta vastuusta? Miksi en puhu pelkästään poliisin vastuusta tai vaikkapa poliisin yleisestä vastuusta, puhutaanhan poliisin yhteydessä yleisestä, eikä julkisesta järjestyksestä ja turvallisuudesta? Hyvin ajankohtainen kysymys.

Tutkimuksessani olen yrittänyt ratkaista poliisin vastuun julkista puolta koskevaa kysymystä sillä, että näkökulmana poliisin vastuuseen on legitimitietti, kansalaisten usko siihen, että poliisin toiminta on oikeutettua ja että poliisitoiminnassa noudatetaan hyväksyttävyyden periaatteita.

Legitimitietti on kaikessa julkisessa toiminnassa erityisen merkityksellinen seikka. Yleisönosastokirjoituksissa kysytään, miksi virkamies ei vastaa kansalaisen kirjeeseen, miksi valtion viranomaisen ei ole kiinnostunut tietystä kunnan asiasta, miksi poliisi ei puutu johonkin epäkohtaan tai miksi poliisi ei selvitä varastetun polkupyörän tai auton kohtaloa. Virkamies voi vastata, että hän ei yleensäkaan lue kansalaisen kirjeitä ja viranomaisen voi olla vastaamatta kokonaan. Merkillistä kyllä, mutta poliisin osalta kansalainen esittää myös syyn ja ymmärtämyksensä. Kansalainen pahoittelee koska poliisilla ei ole riittävästi voimavaroja ja koska poliisilla on varmasti parempaakin tekemistä.

Viimeisimmän poliisin turvallisuusbarometrin mukaan luottamus poliisiin on lisääntynyt, vaikka tyytyväisyys poliisipalvelujen laatuun on heikentymässä. Legitimitietin näkökulmasta mielenkiintoinen kysymys tulisi silloin, kun luottamus poliisiin olisikin pienentynyt, vaikka tyytyväisyys poliisin toiminnan laatuun olisi lisääntynyt. Olisimme perimmäisten kysymysten edessä. Joka tapauksessa legitimitietin näkökulmasta katsottuna on jo nyt huolestuttavaa, että kansalaiset liiaksi ymmärtävät syntynyttä tilannetta poliisipalvelujen ja yleensäkin julkisten palvelujen suhteen. Toisaalta voitaisiin kysyä, miksi poliisin pitäisi tutkia kaikki rikokset,

eihän terveydenhuollossakaan lähtökohtana ole kaikkien sairauksien hoitaminen, vaikka laki ja kansalaisten tasa-arvoinen kohtelu tätä edellyttääkin. Tällainen vertailu ei julkisen vastuun näkökulmasta ole kuitenkaan mielekäästä. Se ei johda mihinkään, vaikka taustalla onkin kilpailu niukoista julkisista varoista. Heti perään on kuitenkin sanottava, että vaikka kansalaiset pakosta joutuvat hyväksymään nykytilanteen julkisten palvelujen suhteen, ei se legitimitietin näkökulmasta ole kuitenkaan oikeutettua.

Kun legitimitietillä tarkoitetaan poliisitoiminnan syvällistä oikeuttamista, sisältyy tähän myöskin kansalaisten odotukset poliisitoimintaa kohtaan. Poliisilta odotetaan laajennettua vastuuta, ei toimimista ainoastaan lain edellyttämällä minimitasolla. Uskaltaisni väittää, että mikäli poliisi toimisi ainoastaan lain edellyttämällä minimitasolla, esimerkiksi tutkimalla vain vakavia rikoksia, ei kansalaisten luottamus poliisiin olisi nykyisellä korkealla tasolla. Poliisin rooli lainvartijanakin on siis tosiasiasa paljon laajempi, kuin mitä pelkkä laki edellyttää.

Mutta mitä vastuulla yleensä tarkoitetaan ja erityisesti poliisin ja poliisitoiminnan yhteydessä? Vastuu on yksi muodikkaimmista sanoista tasa-arvon, oikeudenmukaisuuden ja solidaarisuuden tai muun vastaavan poliittisen sanan rinnalla. Poliittisessa sanastossa vastuu on ollut ja on edelleenkin mitä erinomaisin älyllinen hätävara. Eräät oikeusfilosofit nimittävät vastuuta "sunnuntaikäsitteeksi". Se tarkoittaa sitä, että vaikka otammekin vastuun tosissamme, ei se kuitenkaan häiritse elämäämme viikon arkipäivinä ja voimme olla rauhallisin mielin, koska tiedämme, että muutkin hyväksyvät vastaavan käsityksen vastuun merkityksestä. Vastuun merkityksellisyyttä ei ole kuitenkaan syytä aliarvioida: vastuu on aina mukana kuvassa ja vieläpä tässä ja nyt, halusimmepa sitä tai emme.

Laissa vastuu on aina näytellyt keskeistä roolia, puhutaan esimerkiksi rikosoikeudellisesta vastuusta, vahingonkorvausvastuusta ja virkavas-

tuusta. Kun on tapahtunut jotakin tavallisuudesta poikkeavaa on lain perusteella voitu ratkaista kuka on vastuussa, mistä ja miten. Samoin on voitu myöskin etukäteen ratkaista kenelle henkilölle tai mille taholle vastuu kuuluu tiettyjen asioiden hoitamisessa, velvollisuuksien täyttämässä ja päätöksenteossa.

Viranomaistoiminnassa ja julkisissa palveluissa vastuun oikeudellinen määräytyminen on edelleenkin olennaisin lähtökohta. Voidaan puhua legaalista vastuusta. On kuitenkin hieman yllättävää, että historiallisesta näkökulmasta katsottuna keskustelu vastuusta on ollut täysin erilaista lakimiesten ja filosofien välillä. Näkemykset vastuuseen keskeisesti liittyvistä seikoista, kuten vapaasta tahdosta ja yksilön asemasta vastuun toteutumisessa ovat poikenneet ratkaisevasti. Laki ja moraali ovat olleet hyvin läheisiä toisilleen selvitettäessä vastuukysymyksiä. Moitittavuus, rangaistavuus ja paheksuttavuus lähtee useimmiten laista. Laki ja moraali ovat aina nostaneet paheet etusijalle huomion kohteena. Hyvin ajankohtainen kysymys tämäkin. Toki lailla aina tavoitellaan hyvän elämän edellytyksiä ja ominaisuuksia, hyveitä.

Tiedämme, että poliisi joutuu usein tekemisiin kielteisten asioiden kanssa ja voisi kuvitella, että moraali sävyttää aina poliisin työtä saatettaessa lain rikkojia vastuuseen. Kynnisyys ja turhautuneisuus voivat olla leimaa-antavia sekä poliisin suhtautumisessa ns. asiakkaisiinsa että kansalaisten suhtautumisessa poliisiin mahdollisuuksiin ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia. Pohdittaessa tämän tapaisia kysymyksiä olemme vastuun passiivisella puolella, jossa kysytään, miksi tehtiin näin ja mitä siitä seuraa. On kuitenkin muistettava, että poliisi toimii kaikesta huolimatta enemmänkin vastuun aktiivisella puolella, jossa kysytään, mitä olisi tehtävä ja mitä voitaisiin tehdä asioiden suhteen. Näkökulma on tulevaisuudessa, tästä ja nyt katsottuna.

Vastuu on vaikeasti lähestyttävä käsite eikä sen kehitys ole noudattanut loogisesti historiallisen jatkuvuuden periaatetta. Vastuu on vaihdellut ajasta, paikasta, puhujasta, ja ehkäpä kuulijastakin riippuen. Vastuun väitetään siirtyneen kauas alkupeiräisiltä juuriltaan myöskin julkisessa hallinnossa. Aristoteles (384-322 eKr.) pyrki antamaan systemaattisen selvityksen vastuun käsitteelle. Hän hyväksyi vastuuseen laajan joukon lähtökohtia, joista tärkeimpiä olivat hyveet. Poliisin toimintaan kuuluu monia Aristoteleen korostamia päähyveitä, kuten oikeudenmukaisuus, käytännöllinen viisaus,

rehellisyys, rohkeus, itsehillintä, avarakatseisuus, sopuisuus ja ystävällisyys. Näitä hyveitä ei tarvitse hävetä, ne luovat poliisin vastuulle perustavanlaatuisen lähtökohdan.

Aristoteles pohti, mistä vastuussa itsessään on kysymys. Hänen pohdinnassaan ilmeni toimintaan sisältyvän vastuun sisäinen ja ulkoinen suuntautuneisuus. Eli on pohdittava sitä, onko vastuun lähde sisäinen vai ulkoinen. Esimerkki sisäisestä vastuun lähteestä on poliisin hierarkkinen vastuurakenne. Alempi joutuu antamaan selityksen ylempälle tapahtuneesta ja ylempi harkitsee lain puitteissa, onko alemmalla esimerkiksi edellytyksiä jatkaa virassaan. Poliisin hierarkkinen vastuu voi ilmetä myös siinä, että poliisin lääninjaho myöntää poliisilaitoksille määräraha-kehukset poliisin ylijohdon läänille antamista menokehyksistä.

Esimerkkeinä ulkoisesta vastuun lähteestä ovat poliittinen vastuu ja aiemmin mainitsemani legaalinen vastuu. Poliittisesta vastuusta on kysymys esimerkiksi siinä, että valtion talousarviossa poliisille vahvistetaan määräraha-kehys perustuen valtioneuvoston pidemmän aikavälin kehyspäätöksiin. Poliittisesta vastuusta on kysymys myös siinä, kun hallitus tekee periaatepäätöksen liikenneturvallisuuden parantamiseksi ja vahvistaa huumausainerikostorjuntaohjelman.

Poliittiseen vastuuseen kuuluu myös se, kun eduskunta säättää uuden järjestyslain ja antaa lailla poliisille valeosto-oikeuden vakavan huumausainerikollisuuden torjumiseksi. Voimaan saatettu laki voidaan sitten tulkita legaalisen vastuun piiriin kuuluvaksi asiaksi. Poliisi valvoo lain noudattamista ja toimii lain mukaan. Poliisin vastuu näyttäisi siis toteutuvan sekä sisäisellä että ulkoisella puolella. Mutta miten tässä vastuun sisäisessä ja ulkoisessa suuntautumisessa saavutetaan tasapaino? Ratkaisuna on poliisin professionaalinen vastuu. Poliisi paitsi soveltaa lakia ja politiikkaohjelmia myöskin tulkitsee niiden sisältöä ja käytännön vastaavuutta. Poliisilla on toimintavapautta vastuujärjestelmien keskinäisissä sopimuksissa.

Entä itse vastuu? Eihän järjestelmillä ole vastuuta, vaan ihmisillä. Aristoteles varoiteli liian varmojen päämäärien ja liian tehokkaiden keinojen yhdistelmästä, koska se voi vastuun näkökulmasta johtaa status quo- tilanteeseen, olemmekin edelleen siinä mistä lähdimme, vaikka tavoittelimme jotakin yhteistä hyvää. Mitä perätty vastuu itsessään voisi olla? Tämän viikon sanomalehdessä (HS 15.4.2002) oli otsikko, jonka mukaan vastuu lasten kasvatuksesta putoaa koulun ja

kodin väliseen kuiluun. Voisiko sen paremmin ilmaista. Ei kysytä tai osoitella kenellä on vastuu lasten kasvatuksesta, vaan puhutaan vastuusta sen oikealla nimellä. Vastuulla tarkoitetaan siis selvästikin laajempaa merkitystä kuin mihin olemme tottuneet ja mihin olemme kasvaneet. Puhutaan vastuun olemuksesta.

Kuten edellä sanotusta ilmenee vastuu ja kriittisyys kulkevat käsi kädessä. Kun peräämme vastuun todellista käsitettä emme voi sanoa olemme periaatteessa vastuussa, mutta joutuvamme käytännössä tinkimään vastuusta. Vastuu ei siis voi olla erikseen periaatteellista ja käytännöllistä. Tutkimuksessani esiintyvää puolalainen filosofi Roman Ingarden korosti vastuun todellista luonnetta, vastuuta tässä ja nyt. Tämä tarkoittaa juuri sitä, että vastuu ei voi toteutua yhtäällä ja toisaalla. Vastuu ei voi olla mikä tahansa käsite. Ei voi olla ainoastaan vähän tai osittain vastuussa, mutta toisaalta kukaan ei voi kuitenkaan olla vastuussa kaikesta, vaikka esimerkiksi hierarkkisessa vastuussa lähdetään vastuun pyramidista, jonka huipulla on yksi, joka vastaa kaikesta.

Mistä siis on kysymys poliisin julkisessa vastuussa? Lainmukaisuusperiaate ja lojaliteettivelvoite ovat edelleenkin keskeisiä kriteereitä arvioitaessa poliisin vastuuta julkisesti. Poliisin kokonaisvastuussa korostuu yksilöllinen, yhteisöllinen ja henkilökohtaisen vastuu.

Olennaista tutkimuksessani on sen selvittäminen, onko vastuulla laajemmassa mielessä merkitystä poliisissa ja voidaanko vastuun kautta saada uutta tietoa poliisista ja poliisitoiminnasta. Tässä tarkoituksessa tutkimuksessa mitattiin poliisin itsensä käsityksiä vastuun perusteista osoittamalla kirjallinen kysely poliisin henkilöstölle.

Tutkimuksen tuloksena on päädytty viiteen ydinalueeseen, joilla poliisin julkinen vastuu toteutuu. Ensimmäiseksi on tarkasteltava poliisin vastuu-
ketjun toimivuuden edellytyksiä. Poliisitoimintaa ohjaavilla politiikkaohjelmilla ja kansalaisten odotuksilla ei katsota olevan riittävää vastaavuutta poliisin käytännön tasolla.

Toiseksi on kysyttävä poliisin tulosohjausjärjestelmän mukaisen tulosvastuun merkitystä. Tulosvastuusta ei ole muodostunut merkittävää vastuumuotoa poliisissa.

Kolmanneksi on kiinnitettävä huomiota poliisin vastuun toteutumiseen hyveiden kautta. Olen nimennyt poliisin kuudeksi keskeisimmäksi hyveeksi ammattietiikan noudattamisen, kansalaisten odotusten kunnioittamisen, poliisiorgani-

saation yhtenäisyyden arvostamisen, työyhteisön arvojen noudattamisen, henkilökohtaisten arvojen noudattamisen sekä esimiehen määräysten noudattamisen. Siinä onkin tasapainon etsimistä.

Ammattietiikan noudattamisessa on kysymys professionaalista vastuusta, lojaliteetista ammattillista ryhmää, professiota ja ammattietiikkaa kohtaan. Kansalaisten odotusten kunnioittamisessa on kysymys vastuusta kansalaisille. Etusijalla ovat kansalaisarvot, kuten demokraattinen kontrolli ja lojaliteetti julkisia syitä kohtaan. Poliisiorganisaation yhtenäisyyden arvostamisessa on kysymys organisaation vastuusta. Siinä korostetaan yhteisiä arvoja. Työyhteisön arvojen noudattamisessa on puolestaan kysymys sosiaalisesta vastuusta, lojaliteetista poliisin omille juurille. Työyhteisössä jokainen haluaa säilyttää henkilökohtaisen koskemattomuutensa ja samalla pysyä hyvämaineisena henkilönä. Lojaliteetissa työyhteisölle korostuvat sellaiset arvot, kuten sopivaisuus, asianmukaisuus, yhteisyys ja luotettavuus. Henkilökohtaisten arvojen noudattamisessa sen sijaan on kysymys henkilökohtaisesta vastuusta taustana virkamiehen henkilökohtainen etiikka ja lojaliteetti omalle tunnolle. Esimiehen määräysten noudattamisessa on kysymys hierarkkisesta vastuusta, jota olen edellä jo hieman käsitellyt. Taustana on käsitys virkamiehen puolueettomuudesta ja tasapuolisuudesta.

Neljänneksi on korostettava professionaalista vastuuta, jota pidetään ensijaisena poliisin kokonaisvastuun toteutumisen kannalta. Tämä tarkoittaa sitä, että poliisihallinto itse nähdään parhaana tahona asettamaan omat tavoitteensa ja tulkitsemaan poliittista tahtoa ja edelleen vastaamaan käytännössä kansalaisten odotuksiin. Viidenneksi huomiota on kiinnitettävä poliisin käytännön roolin ja kansalaisten odotuksiin perustuvan roolin tasapainoon, mikä on olennaisin seikka legitimitetin näkökulmasta.

Poliisin julkisen vastuun toteutumisessa keikeistä on kansalaisten odotusten kunnioittamisen ja henkilökohtaisten arvojen noudattamisen välisen tasapainon etsintä. Tätä kautta poliisin vastuu toteutuu yhtä lailla poliisiorganisaation sisällä kuin sen ulkopuolellakin. Koska kansalaisten on usein mahdotonta määritellä odotuksia poliisia kohtaan yksityiskohtaisesti, on poliisin tehtävä se kansalaisten puolesta. Näin väitän.