

Kohti hallittua kansainvälistä yhteistoimintaa

Näkemyksiä poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kansallisen tason strategisesta suunnittelusta vuosituhannen vaihteessa

Jyrki Wasastjerna

ABSTRACT

The article discusses questions related to national level strategic planning of the international police co-operation in the end of this millenium. Police co-operation in many European countries is characteristically an area of complexity, diversion and fragmentation. This makes it very difficult to approach the phenomenon, to form a general picture of it, to plan and to coordinate it. The perspective of this article is a national one. The methodology used in perceiving the national level reality of the international police co-operation is for the main part a qualitative one. For the reliability and validity reasons, some quantitative material is included and analysed also. The material as a whole consists of theme interviews, a questionnaire, previous studies, theoretical literature, planning documents and a variety of different appropriate memos, briefs, statistics and reports. It is suggested that the practitioners could find it useful to utilise the possibilities of strategic thinking in order to achieve maximum containment of the complexity in national level planning and management of the international police co-operation.

Key words: international police co-operation, strategy, planning, management, coordination

JOHDANTO

Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kenttä on laaja ja siihen kohdistuu hallinnossamme varsin monimuotoisia odotuksia. Tilanne on pitkän ja erityisesti 1990-luvulla rajujen kansainvälisen toimintaympäristön muutosten tulosta. Viimeisen kymmenen vuoden aikana monissa Euroopan maissa on eletty kansainvälispoliittisesta murroskautta, jonka eräänä ilmentymänä on ollut voimakas kansainvälistymiskehitys. Poliittiset muutokset Euroopassa ovat saattaneet Suomen viranomaiset uusien tilanteiden eteen.

Poliisille kansainvälistymiskehitys on merkinnyt mukautumista uuteen entistä epävakampaan

toimintaympäristöön. Koko valtionhallintoa koskettanut tehtävien kansainvälistyspainottuminen on merkinnyt runsaasti uusia kansainvälisiä tehtäviä. Toinen luonteenomainen piirre kehityksessä on ollut kansainvälisen yhteistoiminnan toimijoiden ja toimintafoorumien huomattava määrällinen kasvu. Reilun kymmenen vuoden kehityksessä poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kenttä on vähä vähältä paisunut yhä vaikeammin hallittavaksi ja muuttunut samalla yhä sirpaleisemmäksi. Kehitys on vaikeuttanut kokonaisuuden muodostamista tilanteesta. Kansainvälisen yhteistoiminnan seuranta, suunnittelu, linjaus ja yhteensovittaminen ovat käyneet yhä vaikeammaksi, mikä on johtanut epävarmuuden lisääntymiseen.

Kansainvälisyys ja kansainvälistyminen

Kansainvälisyys ja kansainvälistyminen ovat kuluneella vuosikymmenellä olleet varsin yleisesti ja löyhästi käytettyjä muoti-ilmauksia. Suomalaisen tietosanakirjan (1993, osa 4, 25.) määritelmän mukaan kansainvälisyydellä tarkoitetaan useille valtioille yhteisten suhteiden tai niiden välisten tai poikki kulkevien piirteiden korostamista. Kansainvälistyminen on siten eri kansallisuuksien välistä vuorovaikutusta joko yksilöittäin tai yhteisöittäin, organisaatioiden ja järjestöjen tasolla tai ihmisten mielikuvissa. Kansainvälistymisessä on kyse yritysten yhteisöjen ja ihmisten jatkuvasti lisääntyvistä yhteyksistä vastaaviin ryhmiin muissa maissa. Nykymaailmassa kansainvälinen vuorovaikutus on vähitellen lisääntynyt kaikilla elämisen ja toiminnan alueilla, mikä on näkynyt selvästi myös poliisitoiminnassa. Kansainvälistymisen on merkinnyt samalla yhä kasvavaa riippuvuutta muun maailman tapahtumista. Se tarkoittaa yhä kauempaa, ja alati nopeammin tulevia impulsseja, jotka organisaatioiden, tässä siis poliisin, on kyettävä ottamaan huomioon toimin-

nassaan ja sen suunnittelussa. (Kultalahti 1990, 88 ja Sotarauta 1996, 37–39.)

Valtiohallinnon ja siten myös poliisin kansainvälistymiskehitykseen ovat Suomessa vaikuttaneet erityisesti suhteemme toisiin Pohjoismaihin, Venäjän sekä Baltian ja Keski-Euroopan maihin. Varsin keskeisessä asemassa on ollut myös Euroopan integraatiokehitys ja maamme osallistuminen siihen. Sisäasiainministeriön hallinnonalaan kuuluvissa EU-asioissa lähialueitamme koskevat poliittiset muutokset ja mm. Suomen EU-jäsenyys eivät sinällään ole vaikuttaneet tutkimusten mukaan (mm. Juvonen 1998) merkittävästi sisäasiainministeriön organisaatorakenteisiin. Asianomaisesta substanssikysymyksestä vastaava virkamies on lähtökohtaisesti vastannut myös vastaavasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Vaikka hallinnon organisatoriset muutokset ovatkin olleet vähäisiä, on esim. EU-jäsenyydellä ollut merkittävää vaikutusta erityisesti poliisin ylemmän tason virkamiesten toimintatapoihin. Ministeriö, sen osastot ja alainen hallinto ovat joutuneet sopeutumaan uuteen työskentelytapaan ja kiireiseen valmisteluajatauluun. Aiemmin varsin pitkälle vain kansallisia asioita hoitaneiden virkamiesten toiminnassa kansainvälisten asioiden osuus tehtävistä on noussut 1990-luvulla varsin keskeiselle sijalle. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on lisännyt myös hallinnonalojen välisen yhteistyön merkityksen korostumista ja kasvavia yhteistyötarpeita. Yhteydenpito tapahtuu pääasiassa suorin virkamieskontaktein. (Juvonen 1998, 51–52.)

Rikollisuustilanne Euroopassa ja Suomessa

Poliisin kansainvälinen yhteistoiminta on luonnollisesti sidoksissa maanosan rikollisuustilanteeseen ja sen kehittymiseen. Rikollisuustilanteesta muodostettavaa kuvaa ovat kuitenkin aina hankaloittaneet maiden erilaiset tavat kerätä, tallentaa ja analysoida rikollisuutta koskevaa tietoa. Tilastoinnissa, niiden yhteismitallisuudessa ja luotettavuudessa on havaittu merkittäviä puutteita. Myös järjestelmien erilaisuus on tehnyt tehtävästä haastavan. Lisäksi huomattava osa, useissa rikoslajeissa jopa valtaosa rikoksista jää kokonaan tulematta tilastoihin. Rikosten viranomaisille ilmoittaminen liittyy ajallisesti ja paikallisesti vaihteleviin seikkoihin. (Aromaa 1998, 140.) Toisaalta rikosten määrittely ja erityisesti kansallisen ja kansainvälisen rikollisuuden välinen rajanveto ovat keskeisiä ongelmakysymyksiä, jotka vaikeuttavat asian lähestymistä. Johtopäätös-

ten tekeminen on edellä kuvatuista syistä hyvin vaikeaa.

Erityistä huolta suuren yleisön, poliittisten päättäjien ja viranomaisten keskuudessa on nostanut paitsi rikollisuuden muotojen nopea kehittyminen, myös Itä-Euroopan poliittisten muutosten esiin nostama uhka rikollisuuden vyörystä läntiseen Eurooppaan ja viranomaisten kyvystä vastustaa sitä (Anderson ym. 1995, 12). Selkeää todistusaineistoa ei kuitenkaan ole käytettävissä, puoleen tai toiseen rajavalvonnan vähentämisen vaikutuksista rikollisuuden kehittymiseen Euroopassa. Yhtenäistä eurooppalaisen tai vaikkapa EU:n rikollisuuden tilaa, kehityssuuntaa ja voimakkuutta tarkastelevaa kokonaisvaltaista analyysia tai seurantajärjestelmää ei ole olemassa. Eräät tutkimuslaitokset (mm. HEUNI ja OPTULA) ovat pyrkineet kuitenkin tuottamaan katsauksia Euroopan rikollisuuden eri osa-alueilta.

Tänään merkittävimiksi yleistä järjestystä ja yhteiskuntien turvallisuutta vaarantaviksi kansainvälisen »eurorikollisuuden» muodoiksi ovat vaikiintuneet sellaiset rikollisuuden trendit kuin järjestäytyneet rikollisuus, laitton kansainvälinen huumausainekauppa, rahanpesu, törkeät petokset, tietokoneavusteiset rikokset, laitton maahanmuutto ja sen järjestäminen, radioaktiivisten ja ydinaineiden kauppa, ihmiskauppa, lasten ja naisten seksuaalinen hyväksikäyttö sekä tietyt anastusrikokset (mm. ajoneuvot ja taide-esineet). Erityisen huomion kohteena on ollut myös suuriin yleisötapahtumiin liittyvät järjestys- ja turvallisuusongelmat sekä erilaisten ääriilikkeiden toiminnan leviäminen ja muuttuminen yhä aggressiivisemmäksi.

SELVITYKSEN TARKOITUS JA VALITUT ETENEMISTAVAT

Lähtökohtaisen oletaman mukaan poliisin kansainvälisen yhteistyön maailma, ts. toiminta-ympäristö, jossa kansainvälistä yhteistoimintaa harjoitetaan, on hyvin kompleksi, hajanainen ja muutossaltis alue. Tämä tekee siitä ilmiön, jota on vaikea hahmottaa ja lähestyä. Toisaalta poliisiorganisaatio ja sen yksiköt ovat tunnetusti kankeita ja suhteellisen hitaita reagoimaan toimintaympäristönsä muutoksiin. Yhteistyön haasteet ovat siten mittavia. Yhteistyön ongelmat ja ratkaisun etsiminen niihin jäävät epäselvässä ja dynaamisessa ympäristössä helposti vaille riittävä huomiota. Kun toiminnan suunnittelussa ilmiön kokonaisvaltainen tarkastelu on hankalaa, jää sen hallinta helposti enemmänkin mielikuvaksi

kuin todelliseksi. Vaarana on, että toimintaa koskeva keskustelu irtautuu yhtenäisestä viitekehyksestä, jolloin sen eri osapuolet puhuvat helposti ohi toistensa ja eri asioista. Toiminnan suunnittelu ja sen toteuttaminen on enemmän arpakauppa ellei olla selvillä siitä millaisia ulottuvuuksia toiminnalla todellisuudessa on, millaisia odotuksia ja ongelmia siihen kohdistuu ja mihin yhteistyöllä ylipäättään tulisi ja voitaisiin pyrkiä. Strategisen lähestymistavan kautta yhteistoimintaa voidaan arvioida voitavan edistää eritoten sen hallintaa, suunnittelua ja toiminnasta oppimista ajatellen.

Tässä artikkelissa on tarkoituksena tarkastella poliisin kansainvälisen yhteistoimintaa suomalaisesta näkökulmasta. Syyn tähän antaa kansainvälisen yhteistoiminnan laadullisen ja määrällisen kasvun aikaansaama huoli tilanteen hallitsemattomuudesta ja käsistä riistäytymisestä. Tarkasteltavana on seuraavat kysymykset: 1) millainen on Suomessa poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan olemus pääpiirteittäin ja 2) millaisia mahdollisuuksia strategia voisi tarjota apuvälineiksi poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan hallinnalle ja suunnittelulle.

Selvitystyössä lähdetään liikkeelle poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kansallista nykytilan karkeasta kartoittamisesta vuosituhannen vaihteen tilanteesta. Toiseksi pohditaan sitä, millaisia mahdollisuuksia yksityisellä sektorilla omaksumat strategiat tarjoaisivat poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan suunnittelulle, johtamiselle ja toiminnan järkevälle kansalliselle yhteensovittamiselle ja miten ne olisivat siihen sovellettavissa. Tarkastelun päämääräksi asetetaan tehdä joitain johtopäätöksiä siitä, miten kansainvälinen yhteistoiminta olisi suunniteltavissa ja linjattavissa yhteisen päämäärän suuntaiseksi.

Looginen lähestymistapa aiheeseen edellyttää liikkeellelähtöä strategisen suunnittelun perusasioiden selvittämisestä ja analysoimisesta. Toiseksi on asianmukaista pohtia pohdittava sitä, millaisia välineitä strateginen suunnittelu olemassa olevan todellisuuden, ts. nykytilanteen selvittämiseen tarjoaisi. Tärkeäksi on nähty myös tarkastella sitä, mitä strategisella suunnittelulla voitaisiin poliisin kansainvälistä yhteistoimintaa ajatellen tavoitellaan ja miten näihin tavoitteisiin voitaisiin päästä. Strategiseen ajatteluun kuuluu myös pohtia millaisia vaikutuksia strategisella toiminnalla on ja miten toiminnasta saatua palautetta kyettäisiin tehokkaasti hyödyntämään. Näiden asioiden käsittelyn pohjalta muodostetaan käsityksiä siitä, mitä strateginen ajattelu ja suunnittelu voivat antaa strategiselle johtamiselle ja

kansainvälisen yhteistoiminnan yhteensovittamiselle.

Löytyykö vastaus poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan hallinnan parantamiseen sitten strategiasta ja mitä näillä termeillä oikeastaan tarkoitetaan? »Strategia«-sana on nykyisellään varsin löyhästi käytetty muoti-ilmaisu. Uuden sivistyssanakirjan (1998, 585) mukaan strategia-sanan alkuperänä on kreikan kielinen sana *stratēgíā*, jolla tarkoitettiin *johtamistaitoa*. Nykyisessä muodossaan teos määrittelee strategian *sotataidoksi, taidoksi saavuttaa sodan päämäärä sotatoimin*. Saman lähteen mukaan taktiikka eroaa jossain määrin strategia-sanan käsitteestä. Taktiikan kreikan kielinen alkuperäisilmaus tarkoitti järjestämistä. *Taktiikan* nykyinen määritelmä on *suunnitelmallinen menettelytapa*. Sodankäyntiterminologiassa kyse on taistelutaidosta, ts. taidosta voittaa taistelu ja menestyksellisesti suorittaa siihen liittyvät toiminnot. (mt. 1998, 599.)

Strategiat ja strateginen ajattelutapa ovat, kuten tunnettua sinällään hyvin vanha asia. Ouinin mukaan (1992, 4) sotapäälliköt, ts. kenraalit ja valtiomiehet alkoivat alunperin tutkia, kehittää ja soveltaa strategian ydinolemuksen liittyviä toimia yhteisöjen kasvaessa ja niiden välisten konfliktien monimutkaistuuksessa. Monet strategian keskeisimmistä periaatteista ovat satoja ja vanhimmat tuhansia vuosia vanhoja. Historiankirjat tuntevat monia loistavia strategikkoja. Näistä esimerkkeinä kannattaa mainita mm. Sun Tzu, Napoleon, von Clausewitz ja Montgomery, jotka ovat kaikki aikanaan kehittäneet strategiaa omista lähtökohdistaan, lähinnä kuitenkin sodankäynnin tarpeisiin.

Maaikman muuttuessa strategian periaatteiden ala on kasvanut ja mukaan on tullut useita uusia piirteitä. Strategia-käsitteen sotilaallinen ominaisuus on vähin erin väistynyt liiketoiminnan kilpailullisten ja muiden organisaatioiden toiminnan kannalta keskeisten kysymysten edeltä. Organisaatioiden toimintaa koskevassa strategisessa ajattelussa »vihollisen« merkitys on kaiken aikaa hämärtynyt. Mm. Suomalainen tietosanakirjan pikatieto-osa (1993, 275) määrittelee strategian nykyisessä merkityksessä »perusluontoiseksi toimintasuunnitelmaksi (esim. liiketaloudessa) ja harkitukseksi menettelyksi«. Teoreettisessa kirjallisuudessa on uhrattu paljon tilaa alan määrittelyyn (mm. Ansoff 1981, Bryson 1991, Mason ja Mitroff 1981, Mintzberg 1992, Nutt ja Backoff 1992, Pettigrew 1987, Sotarauta 1996, Whittington 1993). Strategiaan sisältyy varsin luonnollisella tavalla myös monia erilaisia näkökulmia. Mm. Näsi (1991, 28) on kiinnittänyt huomiota

toisistaan poikkeaviin lähestymistapoihin esitellensä tunnetun strategisen ajattelun kolmionsa. Uhraamatta enempää aikaa erilaisten tunnettujen määritelmien esittelemiseen, voidaan tyytyä toteamaan, että tässä artikkelissa strategiaa käytetään yleisilmauksena strategisesta ajattelusta, strategisesta suunnittelusta ja strategisesta johtamisesta tukeutuen Sotaraudan (1996, 191) niille antamiin määritesältyihin.

Poliisin kansainvälinen yhteistoiminta ei ole luonteenpiirteidensä ja monialaisuutensa vuoksi myöskään aivan helposti määritettävissä. Se millaisena se tänään meille näyttättyy on pitkän historiallisen kehityksen tulosta. Siksi sitä tulisi aina tarkastella sen historiallista taustaa vasten. Laaja-alaisuutensa vuoksi tehtävä ei ole helppo. Tässä artikkelissa tarkastelukulma on laajahko. Luemme siihen kuuluvaksi yhteistoiminnan, jota harjoitetaan poliisitoimintaan kuuluvana ensinnäkin joko siten, että toiminta itsessään tapahtuu ulkomailla tai muuten yhteistyössä ulkomaisten viranomaisten kanssa. Luemme kansainväliseen yhteistoimintaan kuuluvaksi kaiken poliisitoimintaan liittyvän yhteydenpidon maamme rajojen ylitse toisen valtion viranomaisiin. Kansainväliseen yhteistoimintaan laskemme kuuluvaksi myös toimimisen poliisin edustajana erilaisissa kansainvälisissä järjestöissä, neuvotteluinstituutioissa tai vieraassa valtiossa tehtäviin Suomesta viran puolesta lähetettyinä. Toisaalta käsitteellä pyrimme kattamaan myös muun poliisin harjoittaman rajat ylittävän yhteistyön tapahtui se sitten missä muodossa hyvänsä. Käsittelemämme kansainvälisen poliisiyhteistoiminnan ala on siten varsin laaja ja sellaisenaan ilmentää hyvin vuosikymmeniä jatkunutta, historialliselle pohjalta rakentunutta kansainvälistymiskehitystä, joka tavan takaa on asettanut ja asettaa jatkossakin poliisin yhä uudelleen muuttuneiden kansainvälisten tilanteiden eteen.

MENETELMÄT JA AINEISTO

Tarkasteltavana olevan ongelman luonne oli keskeisin tekijä tutkimusmetodin valinnassa. Tarkastelulla pyritään paljastamaan millaisesta asiatekijäkokonaisuudesta on kyse, ts. ymmärtää poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan luonnetta tarkoitusta varten omaksuttuja selventäviä määrittelyjä, teoreettisia malleja ja viitekehyksiä hyväksikäyttämällä. Kvalitatiivinen tutkimusmetodin valintaa puolsivat myös pyrkimykset selvittää toimijoiden mielipiteitä, näkemyksiä ja käsityksiä, jossa painotettiin tilanne- ja struktuurisidonnaisuutta.

Tarkasteltavana oleva aineisto koostui teema-haastatteluista, lyhyestä kihlakuntien poliisilaitoksille suunnatusta kyselystä, alaa koskettelevasta teoreettisesta kirjallisuudesta, aiemmasta tutkimusaineistosta, asian kannalta relevanteista suunnitteluasiakirjoista sekä muista kansainväliseen yhteistoimintaan liittyvistä muistioista, selvityksistä, tilastoista ja raporteista.

Pääpaino oli kuitenkin teemahaastatteluissa, jotka toteutettiin puolistrukturoidussa muodossa. Haastattelut olivat luonteeltaan keskustelua teemojen sisällä. Haastattelujen teemat olivat seuraavat:

- Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan asiakkaat ja näiden odotukset
- Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan tavoitteet asiakkaiden silmin
- Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan suunnittelu
- Toiminnasta saatava palaute ja toiminnasta oppiminen.

Valitut teemat muokattiin yhteensä 33 kysymykseksi, jotka toimivat keskustelun pohjana. Haastattelut toteutettiin 18 asiantuntijatahon yksilö- ja ryhmähaastatteluina. Haastateltujen henkilöiden yhteenlaskettu määrä oli 30. Haastattelujen kohderyhmän muodostavat seuraavat, poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kanalta keskeisimmät viranomaistahot: sisäasiainministeriön johto, poliisin ylijohto, poliisin lääninjohto, paikallispoliisi, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, liikkuva poliisi, poliisikoulu, poliisiammattikorkeakoulu, rajavartiolaitoksen esikunta, tullihallitus, ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston konsuliasioiden yksikkö, sekä oikeusministeriön yleisen osaston kansainvälisten asiain yksikkö.

Tarkasteluun haluttiin mukaan useita erilaisia aihetta valottavia näkökulmia. Ministeriön johdon odotukset poliisin kansainväliseltä yhteistoiminnalta erosivat aihetta koskevan ennakkokäsityksen mukaan merkittävällä tavalla niistä odotuksista, joita paikallistasolla aihetta kohtaan on. Kuitenkin molempien tahojen käsitykset olivat yhtä tärkeitä ja arvokkaita kokonaiskuvan luomiselle tilanteesta. Toisaalta oman hallinnon ulkopuolisten sidosryhmien mukaan ottamisella toivottiin saatavan aineistoon näkökulmia, jotka auttaisivat näkemään metsä paremmin puilta.

Tarkastelussa käytettiin hyväksi Leicesterin yliopiston vuonna 1993 julkaisemaa, poliisin kansainvälistä yhteistoimintaa kuvaavaa vertikaalia ryhmittelyä (Benyon ym. 1994, 11). Mallissa poliisin kansainvälinen yhteistoiminta on jaettu kolmeen toisistaan erottuvaan tasoon. Nämä ovat

makro-, meso- ja mikrotasot. Jokaisella poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan tasolla viitataan luonteeltaan erilaisiin kansainvälisen yhteistoiminnan kysymyksiin. Jokainen tasoista on kuitenkin aivan yhtä tärkeä tehokkaalle kansainväliselle yhteistyölle. Tarkastelussa tunnistettiin kuitenkin myös valitun typologian heikkoudet. Tasot eivät muodosta täysin selväpiirteistä jakoa poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kentästä. Tiettyä päällekkäisyyttä ja raja-aitojen hämärtymistä eri tasojen välillä ilmenee väkisin. Typologian tehtävänä oli kuitenkin toimia eräänlaisena apuvälineenä kansainvälistä yhteistoimintaa koskevalle ajattelulle.

Typologian mukaan *makrotason yhteistoiminnan* kuuluviksi luetaan yleensä valtioiden oikeusjärjestelmään vaikuttavat, kansainväliset oikeudelliset järjestelyt. Makrotason kansainvälinen yhteistyö perustuu pääasiassa hallitusten tai näiden korkeassa asemassa olevien virkamiesten väliselle neuvottelulle perustavaa laatua olevien, laajakantoisempien kysymysten ratkaisemiseksi. Makrotason yhteistyökysymyksiä ratkaisulla voidaan ajatella olevan muiden yhteistyötasojen toimintoille tiettyä ohjaavaa tai linjaavaa vaikutusta.

Mesotasoon kuuluvaksi luetaan pääasiassa poliisin ja muiden asian kannalta relevanttien lainvalvontaviranomaisten operatiivisia rakenteita, käytäntöjä ja toimintatapoja sekä teknologiaa koskeva yhteistyö. Mesotason yhteistoiminnan voidaan sanoa käsittävän arkipäivän poliisiyhteistyön eri ilmenemismuotojen kehittelyn. Poliisin virkahierarkiaa ajatellen mesotason yhteistoiminnan voidaan sanoa kohdistuvan pitkälti keskitason virkamiesten väliselle asiantuntijayhteistyölle.

Mikrotason yhteistoiminta käsittää pääasiassa yksittäisten rikosten paljastamiseen, tutkintaan ja torjuntaan kuuluvan sekä muun operatiivissävytteinen viranomaisyhteistyö. Mikrotason yhteistyö perustuu monesti mesotasolla luotujen verkostojen hyväksikäyttöön osana päivittäistä poliisitointaa. Siten mikro- ja mesotason yhteistoiminnan voidaan katsoa olevan kiinteässä yhteydessä toisiinsa.

TULOKSET

Kihlakuntien poliisilaitosten päälliköille suunnatulla kyselyllä tiedusteltiin ensinnäkin millaisen prosentuaalisen osuuden poliisin kansainvälinen yhteistyö muodosti arvion mukaan yksikön toiminnasta. Kyselyn vastausprosentiksi muodostui

kaikkien yksiköiden osalta lopulta 75,5 %. Suomen 90:stä *kihlakunnan poliisilaitoksesta* vastauksen palautti yhteensä 67, joten vastausprosentiksi näiden osalta muodostui 74,4 %. Tuloksia tarkasteltaessa kiinnitettiin huomiota siihen, että kyselyyn jätti vastaamatta joukko suuria poliisilaitoksia (kuten mm. Helsingin, Espoon ja Turun poliisilaitokset). *Lääninhallitusten poliisiosastoista* kyselyyn vastasivat kaikki Länsi-Suomen läänin poliisijohtoa lukuun ottamatta. Kyselyä ei lähetetty Ahvenanmaalle. *Erillisyksiköistä* vastaus saatiin keskusrikospoliisista, liikkuvasta poliisista, poliisikoulusta ja poliisiammattikorkeakoulusta. Poliisiammattikorkeakoulun ja poliisikoulun vastaukset pohjattiin näiden laitosten kanssa sovitulla tavalla kansainvälisen yhteistoiminnan laadun kuvauksen osalta näiltä vuoden 1998 lopusta kerättyihin tietoihin¹.

Saatujen vastausten valossa oli yleisenä havaintona todettavissa, että kansainvälinen yhteistoiminta muodostaa suurimmassa osassa Suomen *kihlakuntien poliisilaitoksista* (73,1 %) vain yhden prosentin tai sen alle olevan osuuden niiden toiminnasta. Toiminnasta yli 1 %:n, mutta enintään 3 % kansainvälinen yhteistoiminta muodosti 12 poliisilaitoksessa (17,9 %). Yli 3 % ja enintään 5 % kansainvälistä yhteistoimintaa harjoitettiin vastanneista kuudessa poliisilaitoksessa (8,9 %). Enempää kuin 5 % ei kansainvälinen yhteistoiminta muodostanut yhdenkään poliisilaitoksen toiminnasta. Silmiinpistävää oli, että seitsemän poliisilaitosta (7,7 %) ilmoitti, ettei niiden toimintaan liittynyt lainkaan kansainvälistä yhteistoimintaa. Vastanneiden poliisilaitosten harjoittaman kansainvälisen yhteistoiminnan keskiarvoa ei vastausten summittaisuuden vuoksi voitu tarkasti laskea.

Lääninhallitusten poliisiosastoista Etelä- ja Itä-Suomen läänissä kansainvälisen yhteistyön arvioitiin muodostavan 5 % osastojen toiminnasta saman luvun ollessa Oulun läänissä 2 % ja Lapin läänissä 0,1 %.

Erillisyksiköistä *keskusrikospoliisi* harjoitti kansainvälistä yhteistoimintaa eniten, mitä voidaan pitää luonnollisena keskusrikospoliisin tehtäviä ajatellen. Keskusrikospoliisi arvioi toiminnastaan 30 % olevan kansainvälistä yhteistoimintaa. Vastaava luku *liikkuvassa poliisissa* oli alle 1 %. Toisaalta liikkuvan poliisin johdon näkemyksen mukaan, jos kentän päivittäinen työskentely jätetään tarkastelun ulkopuolelle ja nähtäisiin se puhtaasti kansallisenä toimintana, niin kansainvälisen toiminnan osuus näyttäisi muodostuvan 3–5 % liik-

¹ Tarkemmin Wasastjerna 1999, 230–234

kuvan poliisin toiminnasta. Poliisin oppilaitokset ovat viimeisten vuosien aikana panostaneet kasvavalla vauhdilla kansainvälisyyteen ja kansainväliseen yhteistoimintaan. Tästä huolimatta esimerkiksi *Poliisiammattikorkeakoulun* toiminnasta vain 2 % käytetään kansainväliseen yhteistoimintaan. *Poliisikoulun* osalta luku on 1 %.

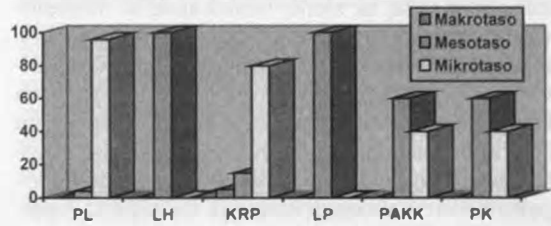
Kyselyn tiedusteltiin myös kihlakuntien poliisilaitosten ja poliisin erillisyksiköiden kansainvälisen toiminnan jakautumista yhteistoiminnan kolmelle tasolle. Tulos vastasi näiltä osin asiaa koskevia ennakkokäsityksiä. *Makrotason yhteistoimintaa* ei harjoitettu yhdessäkään kihlakuntien poliisilaitoksista sen enempää kuin lääninhallitussissakaan. Erillisyksiköistäkin ainoastaan *keskusrikospoliisi* arvioi harjoittamastaan kansainvälisestä yhteistoiminnasta 5 %:n olevan luettavissa makrotason yhteistoiminnaksi.

Pääosa (73 %) vastauksensa palauttaneista *poliisilaitoksista* arvioi harjoittamansa kansainvälisen yhteistoiminnan olevan 100 %:sti mikrota-son yhteistyötä. Kuitenkin eräät poliisilaitokset arvioivat kansainväliseen yhteistoimintaansa kuuluvan jonkin verran myös mesotason yhteistoimintaa. Mesotason yhteistoimintaa ilmoitti harjoittavansa 17,9 % vastanneista. Mesotason yhteistoiminnan määrä koskevat arviot vaihtelivat 10:stä 60 %:iin. Poliisin erillisyksiköistä *keskusrikospoliisin* arvio mesotason yhteistoiminnan määrästä oli 15 % ja mikrota-son osalta 80 %.

Liikkuvan poliisin arvion mukaan sen harjoittama kansainvälinen yhteistoiminta on pääasiassa vain mesotason yhteistoimintaa, johon kuuluu erilaisia yhteistoimintahankkeiden kehittelyä ja koulutusyhteistyötä, joista 95 % arvioitiin olevan kouluttajien koulutusta ja 5 % muuta kansainvälistä asiantuntija-apua. Toisaalta edellä mainitusta liikkuvan poliisin johdon tarkastelukulmasta mesotason yhteistoiminnan prosentuaalisen osuuden arvioitiin olevan noin 80 %. Jäljelle jäävä 20 % on arvion mukaan luonteeltaan osallistumista erilaisiin kansainvälisiin yhteisoperaatioihin ja siten mikrota-son yhteistoimintaa.

Poliisiammattikorkeakoulun esittämän arvion mukaan 60 % yksikön harjoittamasta kansainvälisestä yhteistoiminnasta olisi mesotason yhteistoimintaa, johon kuuluu mm. tutkimusyhteistyö, erilaisten kansainvälisten opintojaksojen kehittä-lyä, muuta kansainvälisen yhteistoiminnan kehittä-lyä ulkomaisten oppilaitosten kesken sekä kansainvälisiin koulutusyhteistyötä ja sen kehittämistä koskeviin kokouksiin, konferensseihin ja työryhmiin osallistumista. *Poliisiammattikorkeakoulun* arvion mukaan loput 40 % olisi mikrota-son yhteistoimintaa, johon kuuluvat mm. opetta-

Taulukko 1. Poliisin kansainvälisen toiminnan ja-
kautuminen yhteistoiminnan eri tasoille



ja-, tutkija ja oppilasvaihto, kansainväliset kurssit, luennot, seminaarit sekä operatiivinen tutkimustoimintayhteistyö, alan muu tietojenvaihto jne. *Poliisikoulu* harjoittaa arvionsa mukaan 60 % mesotason yhteistoimintaa, johon sisältyy mm. yhteistyön kehittäminen eri poliisialan oppilaitosten kesken, muut kansainväliset kehittämishankkeet (mm. kansainväliset konsultointi- ja koulutuksen suunnittelutehtävät. Poliisikoulun mikrota-son kansainväliseen yhteistoimintaan (40 %) kuuluu mm. erilaisten kansainvälisten kokousten, konferenssien, vierailujen ja näyttelyiden järjestäminen sekä alaan liittyvä muu kansainvälinen yhteydenpito.

Kyselyä ei kohdistettu laisinkaan *poliisin ylijoh-
toon*. Ylijohdon tehtävät, ovat pääasiassa makrotason yhteistoimintaan lukeutuvaa. Kuitenkin osa, ehkä noin 30 % kuulunee mesotason yhteis-
toiminnan piiriin. Kansainväliset tehtävät muodostavat ylijohdon toiminnasta kokonaisuudessaan tänään arviolta 20 %. Tästä noin 15 %:n arvioi-
dään kuluvaan päätoimisiin kansainvälisiin tehtä-
viin. Suomen puheenjohtajuuskauden alla ja sen aikana kansainvälisen yhteistoiminnan osuus yli-
johdon tehtävistä on todennäköisesti korkeampi.

Tulosten valossa voitiin todeta poliisin kansain-
välistä yhteistoimintaa harjoitettavan poliisissa lähes tulkoon joka puolella Suomea. Tulos osoiti myös sen, että kansainvälistä yhteistoimintaa harjoitetaan nykyisellään lähestulkoon kaikilla poliisitoimen alueilla. Yhteiskunnan kehittyessä, on tullut yhä tärkeämmäksi luoda ja ylläpitää toi-
mivia yhteyksiä maan rajojen ulkopuolelle.

Kansainvälisen yhteistoiminnan asiakkuuden kokeminen

Empiiriseen aineiston kokoamiseen kuuluva haastattelu alkoi kysymyksillä asiakkuuden koke-
misesta. Kuten odottaa saattoi poliisin kansain-
välisen yhteistyön eri tahojen kokema asiakkuus vaihteli suuresti haastatellun toimijan tehtävistä

ja näkökulmasta riippuen. Selkeimmin perinteiseksi »asiakkuus» koettiin mikrotason yhteistoiminnan tasolla, ts. siellä, missä kyse oli kansainvälisen yhteistyön palvelujen operatiivisesta käytämisestä. Haastattelut osoittivat, että kansainvälisen yhteistyön ala on varsin monitahoinen kokonaisuus. Haastatteluista kävi selkeästi myös ilmi, että hallinnosta ja sen ulkopuoleltakin puuttui selkeä kokonaisnäkemys siitä, mitä siihen lopulta kaiken kaikkiaan kuului ja millaisia toimijoita siellä oli.

Haastateltavien näkemykset poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan luonteesta ja toisaalta yhteistoiminnan toimintaympäristöistä olivat pitkälti yhdensuuntaisia kaikilla eri tahoilla ja tasoilla. Kehitysvauhti ja muutostahti koettiin ensinnäkin yleisesti hyvin nopeaksi. Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan ala nähtiin suurimmassa osassa haastatteluista ainakin jossain määrin ongelmallisena ja hallitsemattomana. Keskeisimmän esillä olivat luonnehdinnan poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan jäsentymättömyydestä, epäselvyydestä ja pirstaloitumisesta. Yleiskuvan puuttumisesta pidettiin yleisesti niin ikään puutteena. Myös suunnittelun puutteisiin kiinnitettiin runsaasti huomiota. Toiminta nähtiin jossain määrin hapuilevaksi, ajelehtivaksi ja päämäärättömäksi.

Kansainvälisen informaation merkitys on ollut selkeässä kasvussa koko 1990-luvun ajan. Haastatellut asiantuntijat puhuivat jopa informaatiotulvasta, joka on osoittautunut ajoittain melko vaikeasti hallitavaksi ja samalla vaikeuttanut oleellisen tiedon erottamista vähemmän tärkeästä tietomassasta. Tämä tuo vakavan haasteen viranomaisille. Tehokas ja määrätietoinen toiminta mm. kansainvälisen yhteistoiminnan parissa merkitsi haastateltujen mukaan sitä, että poliisin oli kyettävä hallitsemaan tietovirtaa paremmin, minkä lisäksi se on analysoitava ja valjastettava palvelemaan poliisin kansallisia tarkoituksia.

Haastatteluista ilmeni myös käsitys, että kansainvälinen yhteistoiminta ja sitä koskeva tietämys on, kaikesta informaatiosta huolimatta suhteellisen kasautunutta. Vaikka kansainvälistymiskehitystä on koko hallinnossa tapahtunut, on aihe vielä haastateltujen perusteella valtaosalle virkakuntaa suhteellisen tuntematon ja etäinen.

Vaikutelmia toiminnallisen tason (mikrotaso) kansainvälisestä yhteistyöstä tarkasteltiin Poliisikoululla suoritetulla pienimuotoisella kyselyllä. Otoksen antamat tulokset tukivat haastattelun esiintuomia näkemyksiä. Niiden mukaan operatiivinen yhteistoiminta näyttäytyy kankeana ja byrokraattisena ja sisältää liikaa toimintaa hidastavia ja jäykistäviä väliportaita. Tietojenvaihtopro-

sessi koettiin liiaksi aikaa vievänä eivätkä asiat yleensä etene siten, kuin yhteistoimintapalvelujen kysyjät toivoisivat. Menettelytapojen tulkittiin olevan liian vanhanaikaisia. Kansainvälinen yhteistoiminta edellytti syvää tai laajaa kielitaitoa, minkä lisäksi kansainväliseen yhteistoimintaan liittyvät käsite- ja menettelytapaongelmat ovat tavallisia. Ulkomaisen viranomaisten toimivaltaa, organisaatiota ja mahdollisuuksia ei tunneta tai niitä koskevat tiedot ovat vaikeasti saatavilla. Mahdollisuudet yhteistyölle ovat suppeahkot eikä niistä tiedetty tarpeeksi.

Kun tätä mikrotason toimijoiden käsitystä verrataan siihen, miten kansainvälisen poliisiyhteistyön on organisaation strategisella huipulla makrotason yhteistoiminnan parissa nähty kehittyneen, voitiin todeta, ettei tieto kansainvälisen yhteistoiminnan mahdollisuuksista ollut syystä tai toisesta, tavoittanut vielä laaja-alaisemmin poliisihallinnon toteuttajatasoa. Tietojen vertikaalissa kulussa kerrottiin olevan molemmin suuntaisia katkoksia. Selityksiä tähän saattaa olla monia. Eräs tekijä, johon haastateltavat viittasivat, oli, että kansainvälisen yhteistoiminnan kysymykset tulevat suhteellisen harvakseltaan paikallistasolla käyttäjien eteen. Kansainvälisen yhteistoiminnan mahdollisuudet paljastuivat pääasiassa vain kokeilun ja erehdyksen kautta.

Toisaalta vaikka kansainvälisestä yhteistoiminnasta on viimeaikoina kirjoitettu aika paljon poliisihallinnossa, on aines ollut haastateltavien näkemyksen mukaan suhteellisen hajanaista ja se on saattanut hukkoa muun informaatiotulvan sekaan. Monet haastatteluista totesivat kansainvälisen yhteistoiminnan ongelmien kulminoituvan nimenomaan koulutuskeskymykseen ja tiedon levittämiseen. Tarkasteltaessa alan kirjallisuuden tilaa, voitiin havaita, että poliisin kansainvälistä yhteistoimintaa kuvaavia, kokoavia teoksia on Suomessa poliisihallintoon kirjoitettu hyvin vähän.

Asiantuntemus kansainvälisessä yhteistoiminnassa nähtiin haastatelluissa olevan yhtäältä voimakkaasti sektoroitunutta ja toisaalta paljolti organisaation ylemmille tasoille, suhteellisen harvojen yksittäisten henkilöiden käsiin keskittynyttä. Haastatteluista ja koulutusta koskevista asiakirjoista voitiin havaita, että kansainvälisen yhteistoiminnan sisällyttäminen poliisikoulutukseen sen eri tasoilla on hakenut vielä muotoaan. Viime vuosina tällä ollaan kuitenkin edistytty merkittäväällä tavalla.

Kansainvälisten yhteistoiminnan tavoitteellisuudesta ilmeni haastateltavien keskuudessa laajaa epätietoisuutta. Nekin, jotka arvelivat tai uskoivat joitain tavoitteita poliisin kansainväliselle yh-

teistoiminnalle valtakunnallisesti asetetun, eivät pystyneet nimeämään niitä.

Poliisin kansainvälisen yhteistoimintaan liittyviä kesyjä ja ilkeitä ongelmia

Empiirisen aineiston antaman kuvan valossa voidaan havaita poliisin kansainväliseen yhteistoimintaan sisältyvän sekä ilkeitä että helpommin ratkaistavissa olevia algometrisiä ongelmia. Viimeksi mainitut ovat ratkaistavissa monesti vakiintuneen kaavan mukaan. Tällaisia olivat sellaiset kysymykset, kuin miten toimia, kun rikoksenteikijä on paennut ulkomaille. Tähän kansainvälistä yhteistoimintaa edellyttävään ongelmaan on olemassa testattu ja toistettavissa oleva toimiva ratkaisu. Samat menettelytavat johtavat yleensä samaan tulokseen, ts. rikoksenteikijän luovuttamiseen tai siitä kieltäytymiseen.

Poliisin kansainväliseen yhteistoimintaan liittyvien ilkeiden ongelmien hahmottaminen olikin sitten jo paljon hankalampaa. Suoritusta haastattelukierrroksesta kävi selkeästi ilmi, että eri asiantuntija mielsivät jaon olemassaolon ja tunsivat osan ongelmista ilkeiksi, joiden ratkaisuun heillä ei ollut antaa suoraan ohjeita. Merkillepantavaa ja varsin tyypillistä oli, että näkemykset edellä olevista kysymyksistä olivat osin ristikkäisiä. Asiaa tarkasteltiin usein miten varsin kapeasta sektorista.

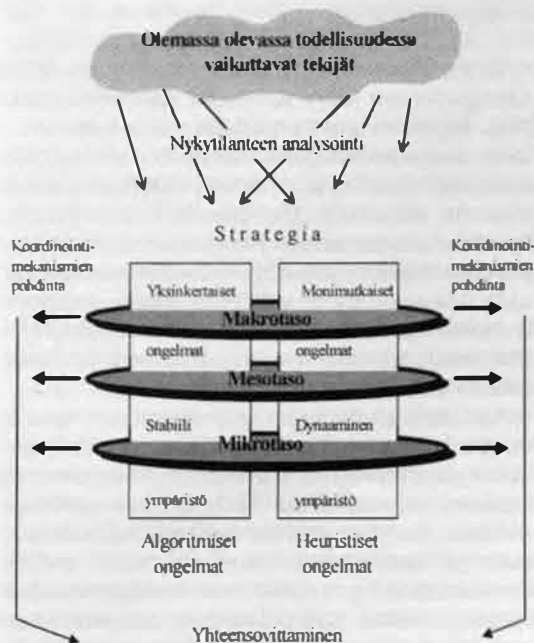
Ongelmien hahmottaminen tuntui haastateltavista yleisesti ottaen varsin vaikealta ja niiden pukeminen sanoiksi perin hankalalta. Siksi monet haastatelluista pyrkivät konkretisoimaan ongelmia. Esillä olivat esim. erilaiset oikeusjärjestelmä, erilaiset poliisin organisaatiot, erilaiset kulttuurit, kieliongelmat, tiedonkuluongelma, luottavuusongelmat jne. Toiset ymmärsivät kysymyksen laajemmin. Vasta kun haastatteluaineistoa tarkasteltiin laajempaan kokonaisuutena, alkoivat nämä ongelmat saada tunnistettavissa olevia muotoja. Yhtä toistettavissa olevaa totuutta ei näistä kysymyksistä ole löydettävissä, ainoastaan eri toimijoiden erilaisia näkökantoja. Kysymyksillä haluttiinkin saada esiin eri toimijaryhmien erilaisista taustaolettamuksista peräisin olevia erityyppisiä käsityksiä tutkittavaa aluetta koskevan kokonaiskuvan hahmottamiseksi.

Ongelmat² määräävät millaisin keinoin – puhutaan rationaalisin vai ehkä diskursiivisin – niitä

on lähestyttävä. Kysymys on siten järkipäisten ratkaisutapojen etsimisestä yhtäältä stabiilissa ympäristössä ja yksinkertaisten kysymysten parissa vastaan tuleviin yksinkertaisiin ongelmiin. Toisaalta strategisessa suunnittelussa on tultava toimeen vaikeiden ja laajojen ongelmien kanssa, joita kohdataan toimittaessa nykyaikaisessa dynaamisessa ja turbulentissa toimintaympäristössä. Kyse on siis eri lähestymistavoista ongelmien ratkaisuun liittyvän »järjen» etsimisessä.

Poliisin kansainvälistä yhteistoimintaa koskeva SWOT-analyysin käyttökelpoisuus haastattelun tarjoaman informaation valossa

Selvityksessä otettiin tavoitteeksi empiiriseltä puolelta etsiä vastauksia myös siihen, millaisia heikkouksia ja vahvuuksia poliisin kansainväliseen yhteistyöhön nähtiin eri tasoilla liittyvän. Samalla haluttiin selvittää sitä, millaisia uhkia asiakaskunta näkee yhteistyöhön liittyvän sekä millaisia mahdollisuuksia poliisin kansainväliseen yhteistoimintaan ja sen tulevaisuuteen saattaa liittyä. Tarkoitus oli siten lyhyesti tarkastella, olisiko SWOT -analyysi sopiva välinen poliisin kan-



Kuva 1. Ratkaisujen etsiminen yksinkertaisiin ja ilkeisiin ongelmiin poliisin kansainvälisessä yhteistoiminnassa

² Ongelma on ymmärrettävä tässä yhteydessä poliisin kansainvälisessä yhteistyössä eteen tulevaksi kysymykseksi, johon joko tunnetaan ratkaisu tai sitten ei.

sainvälistä yhteistoimintaa koskevan analyysin työkaluksi. Käsitykset ryhmiteltiin yhteistoiminnan kolmitasoisen yhteistoimintamallin pohjalta. Näin meneteltiin lähinnä siksi, että samalla voitiin tarkastella, erosivatko näkemykset tarkasteltavina olevista kysymyksistä eri tasoilla toisistaan jollain tavoin, haastateltavien tarkastelukulmasta riippuen. Samalla haluttiin selvittää sitä olisiko käsityksistä koottu pelkkä yleiskuva ehkä riittämättömän yksityiskohtainen tulosten hyödyntämisen kannalta.

Haastateltujen näkemyksistä oli selkeästi havaittavissa tiettyjä kysymysten tarkastelukulmasta riippuvaisia eroavaisuuksia. Tästä oli pääteltävissä, että eri tasoilla poliisin kansainväliseen yhteistoimintaan liittyvät odotukset ja sitä koskevat näkemykset poikkesivat joiltain osin toisistaan, mikä vaikutti eri tasojen koskevaan yhteistoiminnan suunnitteluun ja mikä tulisi huomioida strategian valmistelussa. Yleisenä havaintona voitiin todeta SWOT -analyysin tarjoavan poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan suunnittelulle oivan apuvälineen tarkastella yhteistoimintaan liittyviä kysymyksiä analyyttisesti ja siten, että sen tulokset ovat hyödynnettävissä toiminnan strategisessa suunnittelussa etenkin pitkällä tähtäimellä.

Visiointi poliisin kansainvälisessä yhteistoiminnassa

Teoreettisesti tarkastellen tilanteessa, jossa tulevaisuuteen liittyy runsaasti epävarmuustekijöitä, tarvitaan luovaa suhtautumista tulevaisuuteen, sen vaihtoehtojen, haasteiden ja mahdollisuuksien näkemistä ja omiin vaikutusmahdollisuuksiin uskomista (Meristö 1991, 25). Visiosta saadaan elävä useiden kirjoittajien mukaan vain jos organisaation jäsenet uskovat voivansa muovata tulevaisuutta ja vaikuttaa siihen omilla valinnoillaan ja teoillaan. Tämä mm. Sengen (1990, 206) esittämä näkemys heijastui selkeästi haastatteluvastauksista.

Haastateltavilta saatujen havaintojen mukaan vuosituhannen vaihteen tilanteessa poliisihallinnosta puuttuu yhä kansainvälistä yhteistoimintaa koskeva yhteinen visio. Tilanne ei ole poikkeuksellinen, jos sitä verrataan esimerkiksi tullilaitokseen ja rajavartiolaitokseen tai muihin poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kansallisiin sidosryhmiin. Joillain poliisitoiminnan osa-alueilla visiointia oli kuitenkin alettu toteuttaa. Vaikka visio-termini määriteltiin haastattelun yhteydessä lyhyesti, näyttivät sitä ja sen olemusta ja perusteita koskevat käsitykset olevan osalle haas-

tatelluista melko vieraita ja jokseenkin jäsenymättömiä. Visiointi rinnastettiin varsin useissa tapauksissa uhka-analyysiin ja sen edellyttämiin toimiin kansainvälisen yhteistoiminnan alueella.

Visioinnin käyttökelpoisuus ja arvo miellettiin haastattelussa kuitenkin yleisesti. Visiointia ja visionääristä toimintaa pidettiin tavoittelemisen arvoisena poliisin kansainvälisessä yhteistoiminnassa yhteistoiminnan kaikilla tasoilla. Selkeän vision olemassa olon nähtiin auttavan koko organisaatiota puhaltamaan yhteen hiileen. Sillä katsottiin myös pystyttävän ohjaamaan yksiköitä samaan suuntaan ja edistämään kansainvälisen yhteistoiminnan kehittämistä sen kaikilla osa-alueilla. Visioinnin luonteen ja prosessin etäisyys kuitenkin vaikeutti sen luomista koskevien ajatusten esittämistä.

Kansainvälisen yhteistoiminnan visioinnin nähtiin joissain kommentteissa olevan sidoksissa pitkälle kansallisten tarpeiden visiointiin. Sen toivottiin hahmottavan kansainvälisen yhteistoiminnan eri toimijoiden kesken yhteisen päämäärän. Suurimmasta osassa haastatteluvastauksia annettiin ymmärtää ettei poliisin kansainvälinen yhteistoiminta saanut eikä voinut olla irrallinen osa muusta poliisitoiminnasta, vaan kiinteä osa sitä. Poliisin kansainvälinen yhteistoiminnalla, sen strategisella suunnittelulla ja johtamisella tulisi parhaalla mahdollisella tavalla toimiakseen ja kokonaisuutta palvellakseen, olla kiinteät liittymäkohdat kaikkiin poliisitoiminnan tehtäväalueisiin ja niitä koskeviin strategioihin. Toisaalta unohtaa ei saanut myöskään poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan sidosryhmiä, näiden tarpeita ja toiminnan tavoitteita. Monien visiointia käsitelleiden kirjoittajienkin mukaan onnistuneen vision synnyttämisessä ja toteuttamisessa tarvitaan tietoa yhtä hyvin organisaation sisältä kuin sen ulkopuolelta (esim. Kauppinen ja Ogg 1994, 80).

Visiointi nähtiin haastattelussa tärkeäksi laatia siten, että kaikki kansainvälisen yhteistoiminnan eri osapuolet ja tasot (myös eri viranomaiset yhdessä) voisivat olla sen luomisprosessissa mukana. Selkeän vision katsottiin helpottavan myös voimavarojen kohdistamista ja taloudellista suunnittelua. Myös yhteys toimintaympäristöön nousi vastauksissa esiin samoin kuin se, että visiota tuli määrääjain tarkistaa poliisin toimintaympäristöjen muuttuessa.

Vaikka poliisin kansainväliseltä yhteistoiminnalta haastateltavilta saadun palautteen mukaan lähtökohtaisesti puuttuikin toiminnallinen ja suunnitelmallinen päämäärä, olivat tietyt kansainväliset pyrkimykset olivat tuttuja, erityisesti niille, jotka työskentelivät EU-asioiden parissa. Laajem-

mista, kansainvälisistä pyrkimyksistä esimerkiksi mainittiin mm. Amsterdamin sopimuksen sisältämät, yhteistoiminnalle asetetut tavoitteet. Toisaalta kansalliset, kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat tavoitteet ja päämäärät vaikuttivat jokseenkin epäselviltä. Arvailuja ja näkemyksiä riitti puoleen jos toiseen. Selvää ei ollut myöskään se, kenen visio poliisissa tulisi laatia. Useimmissa vastauksissa tehtävän katsottiin kuuluvan sisäasiainministeriön poliisiosastolla toimivalle poliisin ylijohdolle.

Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan asiakkaiden odotukset yhteistoiminnalta

Kun olemassa olevasta todellisuudesta oli saatu muodostettua karkea yleiskuva, pyrittiin kirjoittamaan sitä, millaisia ovat poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan asiakkaiden odotukset yhteistyöltä. Tämä nähtiin tärkeäksi siksi, että saataisiin esiin näkemyksiä siitä, millaisiksi poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan tavoitteet ja visio olisi muotoiltava.

Mahdollisimman hyviä ja toimivia kontakteja ulkomaille toisiin lainvalvontaviranomaisiin pidettiin hyvin tärkeinä. Mikrotason operatiivisen yhteistoiminnan toivottiin kehittyvän nopeammaksi ja toimivammaksi. Kommenteissa nähtiin, että poliisin olisi oltava toimitavaltaan yhteistoimintaa kehittävä. Kehityksessä olisi kyettävä haastateltavien mukaan yhä enemmän käyttämään hyödyksi kansainvälisiä tutkimuksia minkä lisäksi poikkihallinnollista turvallisuustoimintaan liittyvää tutkimusyhteistyötä eri viranomais- ja yhteistyötahojen kanssa olisi lisättävä. Myös yhteisten kansainvälisten toimintamallien ja -toimintatapojen kehittäminen pidettiin tärkeänä.

Varsin yleinen käsitys oli, että kansallisella tasolla kansainvälisen yhteistoiminnan pitäisi olla nykyistä koordinoitumpaa sekä selkeästi johdettua ja linjattua. Kansallisten, kestävien pitemmän tähtäimen tavoitteiden asettamista kansainväliselle yhteistoiminnalle pidettiin tärkeänä. Kansainvälinen yhteistoiminnan vastuuttomista nykyistä paremmin peräänkuulutettiin niin ikään. »Peli-sääntöjä» vaadittiin selkeämmäksi. Eräiden näkemysten mukaan myös tietojen keruun kansainvälisestä yhteistoiminnasta, toimintamahdollisuuksista ja -edellytyksistä pitäisi olla selkeästi keskitettyä ja kenttää palvelevampaa. Ajankohitaisen ja vertailukelpoisen tiedon saamisen tulisi näkemysten mukaan olla nykyistä helpompaa. Eräiden näkemysten mukaan näiden nykyvämpi ja vaikuttavampi osallistuminen kansainväliseen yhteis-

toimintaan sen eri foorumeilla nostaisi Suomen poliisin statusta ja painoarvoa.

Taloudellisista kysymyksistä todettiin selkeästi se, ettei kansainvälinen yhteistoiminta ja sen kehittäminen ei saanut olla rahasta kiinni. Kyseen katsottiin olevan koko yhteiskunnan edusta. Resurssien hukkakäyttöä paheksuttiin. Kansainvälisen yhteistoiminnan aiheuttamia kustannuksia katsottiin joiltain osin kyettävän vähentämään toiminnan suunnittelulla ja yhteensovittamisella.

Erilaisista kansainvälisistä tehtävistä (mm. ulkomaan komennuksilta) hankittua kokemusta ja tietoa olisi haastateltujen mukaan niin ikään kyettävä hyödyntämään nykyistä paremmin. Toisaalta kansainvälistä yhteistoimintaa koskevaan koulutukseen olisi haastateltujen mukaan panostettava enemmän. Poliisikunnan tietotaitoa ja käytännön osaamista kansainvälisen yhteistoiminnan kysymyksistä olisi kasvatettava määrätietoisesti. Koulutuksen haluttiin olevan asiassa jopa edelläkävijän roolissa.

Varsin yksituumainen oli myös näkemys siitä, että poliisin kansainväliseen yhteistoimintaan saatava selkeä päämäärätietoinen kehityskulku. Kansainvälisen yhteistoiminnan hyötyjen ja tavoitteiden olisi oltava mahdollisimman selkeitä. Kokonaislinjaus olisi luotava moniin eri kansainvälisen yhteistoiminnan kysymyksiin. Toisaalta nähtiin tärkeäksi että lainvalvontaviranomaisten (poliisi, tulli ja rajavartiolaitos) yhteistyötä kansainvälisen lainvalvontayhteistyön puitteissa tuli tiivistää yhteisen kansallisen linjan löytämiseksi ja sen ylläpitämiseksi.

Kansainvälisen yhteistoiminnan teknisiä ratkaisuja pitäisi haastateltujen käsitysten mukaan kehittää yhteensopivimmiksi. Toisaalta nähtiin tärkeäksi, että kansalliset järjestelmät tuli säilyttää ja niitä tuli kehittää itsenäisesti. Liiallista ylikansallista vaikutusta tähän tulisi asiantuntijoiden mukaan välttää.

Haastateltavien lähes yksimielinen käsitys oli, että poliisin kansainvälisen yhteistyön tavoitteita ei oltu nykyisellään määritetty riittävän selkeästi. Toiset haastatelluista ilmaisivat, etteivät he tienneet mihin ne ylipäätään oli kirjattu. Toimintasuunnitelmaan kirjattuja tavoitteita arvosteltiin tyhjiksi sanoiksi. Samalla kuitenkin muutamat haastatelluista pitivät tavoitteita oman toimintansa kannalta riittävän selkeinä. Toisaalta haastateltavien näkemysten mukaan eräät kansainväliset yhteistyöorganisaatiot olivat asettaneet omalle toiminnalleen selkeät tavoitteet, jotka sellaisinaan sitoivat myös Suomen poliisia. Eräiden näkemysten mukaan näiden yhteistyöorganisaatioiden tavoitteet rajoittivat omien kansallisten kansain-

välisiä yhteistoimintaa koskevien tavoitteiden asettamista. Suomen poliisin oli mukautuminen niihin, eikä kansallisia tavoitteita poliisin kansainväliselle yhteistoiminnalle siksi voitu asettaa. Enemmistön mukaan kuitenkin poliisin olisi nimenomaan ajateltava vain ja ainoastaan kansallisia tarpeita ja suomalaisen yhteiskunnan etua ja valjastettava kansainvälinen yhteistoiminta palvelemaan sitä.

Suhteellisen monien haastateltujen asiantuntijoiden mielikuvissa poliisin kansainvälisenkin yhteistoiminnan tavoitteeksi kiteytyi vain yksi, joka oli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toteuttaminen. Selkeästi ilmaistujen tavoitteiden asettamisen katsottiin merkitsevän poliisin kansainväliselle yhteistoiminnalle sitä, että niihin voidaan johdonmukaisesti pyrkiä hallinnossa poliisikoulutuksesta lähtien.

Toiminnan arviointi ja oppiminen

Selvityksessä yhteydessä tarkasteltiin myös sitä, mikä merkitys toiminnasta saavalla palautteella ja toiminnasta oppimisella olisi poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan strategiselle suunnittelulle.

Yhteenvetona voitiin todeta, ettei poliisihallinnossa ollut poliisin kansainvälistä yhteistoimintaa koskevaa toimivaa, tarkoitusta varten luotua palautejärjestelmää, jolla makrotason toimijat saisivat työskentelynsä pohjaksi tietoja mikrotason toimijoiden tarpeista ja ongelmista. Makrotason toimijoiden käsitykset saattavat perustua henkilökohtaiseen tuntumaan tilanteesta, mutta säännönmukaisesti tietoja ja palautetta ei kerätä eikä siten voida hyödyntää millään tasolla. Mikrotasolla taas ongelmaksi koettiin tietojen saaminen makrotason kansainvälisen yhteistoiminnan tuloksista, ts. siellä luoduista yhteistoimintamahdollisuuksista ja niiden käyttämisestä. Mesotason toimet ovat siten molemmista suunnista tarkastellen vajavaisella pohjalla.

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Selvitys antoi ymmärtää, että lainvalvontaviranomaisten kansainvälisten yhteistyöfoorumien määrä on tänään huomattavan suuri. Joukkoon kuuluu kansainvälisiä järjestöjä, virallisia ja epävirallisia yhteistyöverkostoja, säännöllisesti tai epäsäännöllisesti kokoontuvia eritasoisia poliisi-alan yhteistyöryhmiä, asiantuntijoiden eritysalakokouksia, laajoja ja suppeampia koulutus- ja

yhteistyöseminaareja jne. EU:n jäsenyys toi poliisin edustajille mahdollisuuden olla mukana monilla uusilla kannaltamme mielenkiintoisilla viranomaisyhteistyön areenoilla. Eurooppalaisen poliisiviraston Europolin perustamista koskevan yleissopimuksen ja Schengenin sopimusten voimaastuminen sekä mm. Amsterdamin sopimuksella tehdyt tarkistukset EU:n perustamisopimukseen ja unionisopimukseen, ovat kaikki merkinneet yhdessä poliisin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien ja -veloitteiden kasvamista ja laajenemista entisestäänkin.

Toinen yleinen johtopäätös, minkä tuloksista oli vedettävissä oli, että Suomessa kansainvälistä yhteistoimintaa harjoitetaan poliisihallinnon kaikilla tasoilla. Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan linjauskysymykset kuuluvat ylijohdon tehtäviin. Valtakunnallisista yksiköistä keskusrikospoliisilla, suojelupoliisilla ja liikkuvalla poliisilla on omat merkittävä asemansa kansainvälisen yhteistyön ja sen kehittämisen alalla. Niin ikään poliisioppilaitokset ylläpitävät ja kehittävät oman alansa yhteyksiä maailmalle. Toisaalta kansainvälistä yhteistoimintaa harjoitetaan paikallistasolla mm. rikostorjuntatyötä tukemassa, erilaisten yleiseen järjestykseen liittyvien tilanteiden hallinnassa ja muissa valvontatehtävissä.

Tulokset osoittivat myös sen, että poliisin harjoittama kansainvälinen yhteistoiminta kohdentuu pääasiassa viiteen toisistaan erottuvaan alueeseen. Painopiste poliisin kansainvälisessä yhteistyössä Suomessa on tulosten mukaan ja on aina ollut pohjoismaisessa viranomaisyhteistyössä. Toisen merkittävän kansainvälisen yhteistoiminnan kohdealueen muodostavat lähialueemme, Venäjä ja Baltian maat. Venäjän kanssa harjoitettu käytännön yhteistyö näytti koskettaneen lähinnä itärajamme tuntumassa olevia alueita. Kolmas geopoliittinen yhteistoiminta-alue muodostui Euroopan unionin jäsenvaltioista ja EU:ssa yhteistyöelimistä. Neljänneksi yhteistoimintaa harjoitetaan muiden Euroopan valtioiden kanssa, joista erityshuomion kohteena ovat olleet muuttamat Keski- ja Itä-Eurooppa valtiot (mm. Puola, Unkari ja entinen Jugoslavian alue). Viimeisen, viidennen kategorian muodostaa muu maailmaa (esim. Yhdysvallat, Aasian ja Afrikan valtiot).

Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan pirstoutuneisuus nousi aineistosta selkeästi esiin. Eri rooleista ja eri tarkastelukulmista poliisin kansainvälinen yhteistoiminta näyttyy melko lailla erilaisena. Käsitykset näyttivät pitkälle riippuvan toisaalta haastatellun kansainvälisen yhteistoiminnan tarpeista ja toisaalta kansainvälisestä yhteistoiminnasta saadusta kokemuksesta. Sano-

mattakin on selvää, että tarkastelukulmat riippuvat myös haastateltavien nykyisistä ja aiemmista tehtävistä.

Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan strategisen suunnittelun päämäärästä haastateltavat nostivat esiin mm. seuraavat tavoitteet:

- yhteistyölinkkien parantaminen,
- uhkien kartoittaminen,
- poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan tehostaminen,
- hyödynnettävyyden parantaminen ja poliisin kenttätöön valmiuksien kohottaminen,
- kansainvälisen yhteistoiminnan toimintalinjojen selkiyttäminen ja yhtenäisen käsityksen muodostaminen kansainvälisestä yhteistoiminnasta,
- tavoitteisiin sitoutumisen parantaminen ja parempi kyky vastata kansainvälisen yhteistoiminnan kansallisten ja kansainvälisten asiakkaiden tarpeisiin,
- poliisitoiminnan kansallisen kehittämisen selkeyttäminen, asenteiden kehittäminen,
- yleiskäsityksen muodostaminen siitä missä mennään ja mitä tapahtuu sekä
- kansainvälisen yhteistoiminnan pohjan laajentaminen.

Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan strateginen suunnittelu ja johtaminen ei näiden käsitysten valossa tulisi olla yksinomaan poliisin ylijohdon tehtävänä, vaikka ylijohdolla olisikin merkittävä rooli suunnitteluprosessin vetäjänä ja toiminnan päälinjojen vahvistajana. Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kansallinen strateginen suunnittelu, -johtaminen, toiminnan seuraaminen ja siitä oppiminen tulisi näillä perusteilla toteuttaa kansainvälisen yhteistoiminnan kansallisten toimijoiden yhteistyössä. Se tulisi olla kiinteästi kytköksissä poliisitoiminnan muihin osa-alueisiin ja palvella poliisitoiminnan yhteistä päämäärää.

Tällä tulisi tässä tapauksessa selvä vaikutuksensa myös kansainvälisen yhteistoiminnan tavoitteidenasetteluun. Selvityksessä läpikäydystä kirjallisesta aineistosta ilmeni, että poliisitoimintaa ohjaa vuosituhannen vaihteessa laaja joukko erilaisia toimintaohjelmia, joista yksittäisinä esimerkkeinä voidaan mainita mm. huumausainestrategia, kansallinen rikosentorjuntaohjelma, valtakunnallinen liikenneturvallisuusstrategia, maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma, talousrikollisuuden ja harmaantalouden torjuntaohjelma, linjaukset paikallispoliisin toimintamalleista, alueelliset turvallisuuden kehittämisohjelmat sekä toisaalla poliisin henkilöstöstrategia. Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kansalli-

sia yhtymäkohtia muihin poliisitoiminnan alueisiin leimaa siten voimakas moniulotteisuus. Jokaisella yksittäisellä strategiakokonaisuudella on puolestaan samat yhtymäkohtansa muihin. Kuvattu tilanne on strategista suunnittelua ajatellen jossain määrin ongelmallinen. Tästä voidaan kuitenkin tehdä tiettyjä pidemmälle vietyjä johtopäätöksiä.

Ensinnäkin jos poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan strategisessa suunnittelussa ja tavoitteiden asettelussa joudutaan huomioimaan kaikki eri sektoreiden aiottu strategiakokonaisuudet, päädytään hyvin lähelle kansainvälisen yhteistoiminnan kokonaisvaltaista suunnittelua. Mm. Sotarauta (1996, 217–223) on kiinnittänyt huomiota samaan seikkaan kuntasuunnittelua koskevissa tutkimuksissaan. Kuitenkin viimeaikainen kehitys on kulkenut hajauttamisen suuntaan. Valta suunnitella ja toteuttaa toimintoja on tietoisesti hajotettu sinne missä työtä tehdään ja minne substanssiasiantuntemus on keskittynyt. Tämän tarkoituksena on ollut päätöksenteon nopeuden lisääminen ja toiminnan yleinen joustavoittaminen. Hajauttamiskehitys on eittämättä merkinnyt samalla kokonaisvaltaisten strategioiden laatimisen ja toteuttamisen vaikeutumista. Tämä näkyy selvästi myös poliisihallinnossa.

Tästä tullaan toiseksi sen kysymyksen eteen, onko poliisin kansainväliselle yhteistoiminnalle ylipäätään mahdollista laatia yhtä yhtenäistä strategiaa, jolla poliisin kansainvälistä yhteistoimintaa voitaisiin ohjata koko organisaatiota ja kaikkia sen yksiköitä ajatellen. Kuten edellä todettiin haastateltavien käsitykset tästä kävivät jossain määrin ristiin.

Uudistustarpeita

Poliisihallinnossa näyttää vallinneen perinteisesti laajalti usko siihen, että yhteistoiminnan ongelmat ovat luonteeltaan pääosin yksinkertaisia ja helppoja ratkaista. Uskomukseen näyttää haastatteluaineiston perusteella liittyneen käsitys, että kaikki poliisin toiminnassaan kohtaamat ongelmat voidaan rajata, tunnistaa ja erottaa siihen liittyvät syy- ja seuraussuhteet toisistaan.

Kuten selvitys osoitti nykyajan ongelmat ovat kuitenkin luonteeltaan monesti seurausta useista toisiinsa liityksissä olevista, monimutkaisesti vuorovaikutteisista tekijöistä, jolloin niiden syitä ei ole mahdollista jäljittää vain yhteen ainoaan tekijään. Ajatellaan vaikka yhteistoimintaa hankaloittavaa kielikysymystä taikka erilaisia oikeusjärjestelmiä ja niiden aiheuttamia ongelmia. Tällaisten ongelmien ratkaisun avaimet, tietämys

mahdollisista ratkaisukeinoista ja taito ratkaista niitä on hajautunut monien yksilöiden, yhteisöjen ja organisaatioiden kesken. Näiden kaikkien panos näiden »ilkeiden» ts. vaikeiden ongelmien ratkaisemisessa on yhtä tärkeää, jos niitä kaikkia edes pystytään koskaan ratkaisemaan. Kansainvälisen yhteistoiminnan parissa on selkeästi herännyt epäily siitä, ettei kaikki ongelmatilanteisiin sopivaa toimintamallia, ratkaisua tai »sapluunaa» ole olemassa eikä edes luotavissa.

Vuoden 2000 vaihteen vaikeita yhteiskunnallisia, saati sitten kansainvälisiä ongelmia ei selvästikään pystytä ratkaisemaan yksin. Eri toimijoiden kansallinen yhteistoiminta muodostuu tehokkuuden ja vaikuttavuuden perusedellytykseksi. Kansainvälisen yhteistoiminnan kolikon toisella puolella on aina kansainvälinen näkökulma Suomen viranomaisten yhteistoimintahalukkuuteen ja -kykyyn. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa erisuuntaiset kansalliset hankkeet, näkemykset, toimet, ja tahdonilmaisut ovat omiaan antamaan viranomaisistamme epäjohtomukaisen kuvan ja viitteitä ongelmallisesta yhteistyökumppanuudesta.

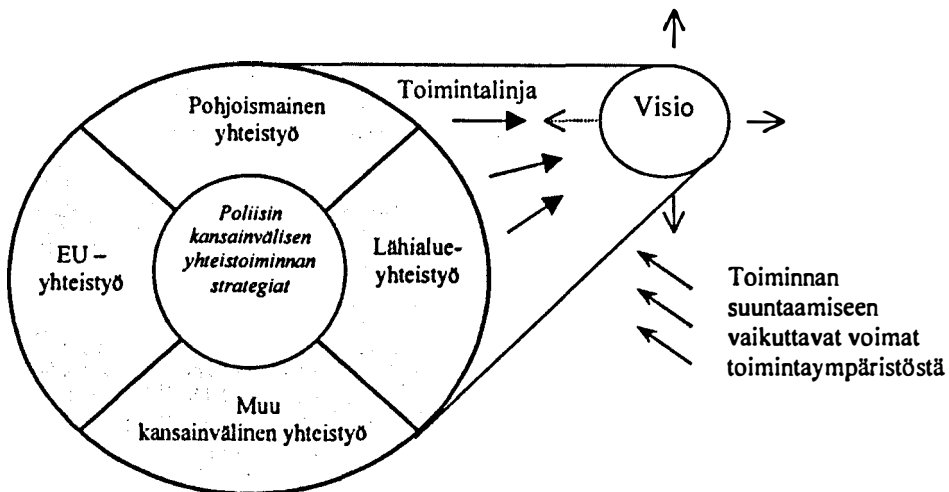
Nykyaikainen johtajuus poliisihallinnossa ei voinut monien haastateltujen mukaan enää perustua yhtä suoraan vaikuttamiseen, kuin ennen. Yhä merkittävämpään asemaan myös poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan johtamisessa näyttävät nousevan erilaiset epäsuoran vaikuttamisen keinot, joista esimerkkinä voidaan mainita impulssien antaminen, mahdollistaminen, jonkinasteisen itseorganisoitumisen edistäminen ja kommunikatiivinen suunnittelu.

Selvitys ositti selkeästi, että kansainväliseen yhteistoiminnan toimijoiden joukko on tänään varsin laaja. Poliisissa, sen eri tasoilla samoin kuin sen yhteistyökumppanienkin parissa vallitsi korkealla olevia odotuksia epäselvyyden haltuun ottamisesta erityisesti poliisin ylimmän johdon tasolla. Toivottujen selkeyttävien toimien joukko näytti laajahkolta. Tämä merkitsee samalla sitä, että kyse on suuresta joukosta erimuotoista, -tasoista ja -tyyppistä yhteistyöilmiöitä. Esiintuodut näkemykset osoittivat kuitenkin, että tutkimuksen kohdejoukossa oli eri tahoilla paljon innovatiivista kapasiteettia, joka kommunikatiivisen suunnittelun kautta olisi hyödynnettävissä. Poliisin kansainväliselle yhteistoiminnan tulevaisuudelle on tehtyjen havaintojen valossa elintärkeää, että toimintaan saadaan tuntuvasti laajapohjaisempi, suunnitelmallisempi ja määrätietoisempi ote. Haastattelujen perusteella strategisen suunnittelu- ja johtamisprosessin omaksumisen voitiin arvioida tuovan selvyttä käsiteltävänä olevaan kokonaisuuteen.

Edellisen perusteella johtopäätökseksi muodostuu, että jos poliisin kansainväliselle yhteistoiminnalle halutaan luoda yksi kokonaisvaltainen strategia, näyttäisi se mahdolliselta ainoastaan sillä edellytyksellä, että lähtökohdaksi otetaan vain tietyn strategisen yleissuunnan määrittäminen ja annetaan poliisiorganisaation yksiköille riittävästi tilaa ja edellytyksiä muokata sen pohjalta omia toimisektoreitaan koskevia strategioita. Tämä edellyttää tietenkin näiden sektoreiden tarpeiden tuntemista. Tällöin kansallinen poliisin kansainvälisen yhteistoimintaa koskeva strategia muodostuisi sateenvarjotyypiseksi, ylijohdon tahdonilmaukseksi poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kehittämisen suunnasta, päämäärästä ja aikataulusta. Sille voidaan asettaa tiettyjä välitavoitteita ja sen oheen voidaan luoda sitä tukevia ja toimintaa yhteensovittavia järjestelmiä. Tällöin poliisiorganisaation muiden yksiköiden omat strategiat täsmentävät ja suuntaavat kansainvälistä yhteistoimintaa kukin omalla sektorillaan valitussa strategiaputkessa, jolloin poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan epäselvyyden hallinta on saanut uuden tehokkaamman ja määrätietoisemman muodon.

Keskeiseksi tekijäksi tällaisen »strategiaputken» luomisessa muodostuu se, että poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan strategia toteutetaan riittävän laaja-alaisen yhteistyön tuloksena yhtäältä hallinnon sisällä ja toisaalta yhteistoiminnassa siihen liittyvien keskeisimpien ulkopuolisten toimijoiden eli sidosryhmien kanssa. Monet tutkijat (esim. Alasoini, 1994) ovat todenneet valittavan tosiasian monissa organisaatioissa olevan, että organisaation toimintoja edustavilla ihmisillä on säännönmukaisesti liian kapea-alainen ja yksipuolinen kuva asioista. Tämä näkemys tuli esiin edellä myös haastattelujen kautta saadun palautteen mukana, mikä antaa aihetta kiinnittää tähän seikkaan erityistä huomiota.

Selvitys osoitti myös, että poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kehittämistä, niin kuin ei mitään muutakaan kehittämistoimintaa organisaatioissa, voitu jättää ainoastaan satunnaisesti toteutettavien kehittämishankkeiden varaan. Huomattavasti tärkeämpää olisi sellaisten toiminnallisten rakenteiden luominen, jossa kehittämisestä tulee olennainen osa työyhteisön arkitointia. Kommunikatiivisen suunnittelun peruslähtökohdan mukaan riittävän laaja-alaisesti toteutettu ja eri hierarkiatasojen ja toimijaryhmien väliseen keskusteluun ja vuorovaikutukseen perustuva kehittäminen takaa sen, että ratkaisuihin otetaan huomioon kaikki asian kannalta olennaiset näkökohdat. Edellä esitetty poliisin kansain-



välisen yhteistoiminnan kehittämistapa näyttäisi edistävän hallintaa ja toiminnan päämäärätöiden kokonaisvaltaisuutta, jossa yhdistyvät toiminnan suunnittelu, toteuttamisen seuranta ja arviointi.

Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan strategiset ulottuvuudet ja painopistealueet

Miten sitten kansallisen tason strategisella suunnittelulla ja johtamisella voidaan poliisin kansainvälistä yhteistoimintaa ajatellen saavuttaa ja miten sen kehittämistä voitaisiin edistää? Haastattelujen yhteydessä saaduista vastauksista voidaan luoda karkeita hahmotelmia siitä, millaista vaikutusta suunnitelmallisemmalla toiminnalla saattaisi kansainväliselle yhteistyölle olla. Esille nousivat mm. se, että strategisesti toimimalla toimintaa kyettäisiin kehittämään taloudellisesti ja tuottavalla tavalla nykyistä vaikuttavammaksi. Sillä kyettäisiin purkamaan päällekkäisyyksiä ja uudelleen arvioimaan kansainvälisen yhteistoiminnan keinovalikoimaa, niiden kirjaamista ja saataville asettamista. Strategisella toiminnalla arvioitiin olevan kytkentöjä myös laadunvarmistukseen.

Haastateltujen selkeä näkemys oli, ettei koko kansainvälisen yhteistoiminnan kattava strategia-malli voi olla kovin pitkälle yksityiskohtiin saakka täsmennetty. Sen tehtävänä on luoda toiminnalle päälinjat. Samalla sen tulisi kyetä huomioimaan eri yhteistoimintasektorien erilaiset tarpeet.

Tutkimusaineiston valossa poliisin kansainvälistä yhteistoimintaa koskeva strategian olisi kyet-

tävä ottamaan huomioon poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kannalta keskeisimmät painopistealueet.

Nämä mahdolliset, useissa haastatteluissa esiin tärkeimpinä nousseet maantieteellisesti-politiittiset yhteistoiminta-alueet ovat pohjoismainen yhteistyö, EU-yhteistyö, lähialueyhteistyö ja muu kansainvälinen yhteistyö. Painopistealueet muodostavat mielikuvassa ja strategisessa suunnittelussa ja -johtamisessa strategiaputken kuoren, jonka sisällä poliisihallinnon eri osa-alueiden omat sektorikohtaiset strategiavirrat kulkevat yhdensuuntaisina ja samat painopistealueet huomioivina. Painopistealueista mikään ei ole 2000-luvun vaihteen poliisitoiminnan haasteita ajatellen toistaan vähempi arvoinen. Vaikka niiden historiallinen painoarvo onkin erilainen, muodostavat ne yhdessä suhteellisen tasapainoisen kokonaisuuden, joka kaikilla poliisitoiminnan sektoreilla joudutaan ottamaan huomioon kansainvälisessä yhteistoiminnassa. Strategiaputken kansainvälisen yhteistoiminnan linjaukset, panostus näiden alueiden yhteistoiminnan kehittämiseen ja tavoitteet joudutaan niistä kunkin osalta miettimään erikseen. Kuitenkin yhdessä niiden tulisi muodostaa selkeä visioon pohjautuva strategisesti suunniteltu ja johdettu kehityskulku kohden asetettuja tavoitetiloja.

Selvitysaineiston perusteella strategia putken tulisi optimissaan olla läpinäkyvä ja herkkä toimintaympäristöjen antamille muutosimpulsseille. Tämä edellyttäisi siltä tiettyä elastisuutta. Kuitenkin selkeä tulevaisuuteen tähyävänä ja visioon perustuvana se tulisi olla myös riittävän jäykkä, muttei byrokraattinen ja jäykkä. Sen tulisi

pystyä tarjoamaan ratkaisuja algoritmisiin ongelmiin sekä samalla huomioimaan heuristiset ongelmat ja heuristiset keinot ratkaista niitä. Kallilla tällä on vaikutusta myös siihen millaisia yhteensovittavia ratkaisuja voidaan tehdä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän selvityksen yhteydessä on mahdotonta tarjota perimmäistä totuutta ja ylintä viisautta siitä miten tämä olisi tehtävissä. Siitä syystä nähtiin järkeväksi tyytyä esittelemään tutkimusaineiston valossa sen esiin nostamista käsityksiä strategista suunnittelua ja johtamista tukevista yhteensovittamisratkaisuista.

Aineiston perusteella selkeäksi yleiskäsitykseksi muodostui tarve strategisen suunnittelu- ja johtamistavan omaksumiseen poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan hallinnan ja päämäärätietoisien toiminnan apuvälineiksi.

LÄHTEET

- Alasoini, Tuomo (1994) *Tehdas laboratoriona. Työ, kulttuuri ja teknologia – tutkimusprojektin väliraportti*. Tampereen yliopisto. Työelämän tutkimuskeskus, Tampere
- Anderson, Malcolm (1989): *Policing the world: Interpol and the politics of international police co-operation*. Clarendon Press, Oxford
- Anderson, Malcolm & Boer, Monica den & Cullen, Peter & Gilmore C. William & Raab, Charles D. & Walker, Neil (1995): *Policing the European Union*. Clarendon Press, Oxford
- Ansoff, Igor H. (1981): *Strateginen johtaminen*. Ekonomia-sarja. Weilin & Göös, Espoo
- Aromaa, Kauko (1998): *Rikollisuuden kansainvälistä vertailua*. Teoksessa *Rikollisuustilanne 1997. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki
- Benyon, John & Turnbull Lynne & Willis, Andrew & Woodward, Rachel & Beck, Adrian (1994): *Police Cooperation in Europe: An Investigation*. Centre for Study of Public Order, University of Leicester
- Bryson, John M. (1991): *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*. Jossey-Bass, San Francisco
- Juvonen, Leena (1998): *EU-asioiden valmistelu sisäasiainministeriössä*. Teoksessa *Lampinen, Risto & Rehn, Olli & Uusikylä, Petri (toim.): EU-asioiden valmistelu Suomessa*. Eduskunnan kanslian julkaisuja 7/1998. Edita, Helsinki
- Kauppinen, T.J. & Ogg, A.J. (1994): *Visiosta tuloksiin Via: Vision into Action. Johtaminen organisaation kilpailuvalltina*. Otava, Keuruu
- Kultalahti, O. (1990): *Euroopan yhdentymisen vaikutuksia Suomen aluekehitykseen*. Teoksessa *Suomen talous ja hallinto vuonna 2000*. Tampereen yliopisto. Taloudellis-hallinnollinen tiedekunnan 25-vuotisjuhlakirja, Tampere
- Mason, R.O. & Mitroff, Ian I. (1981): *Challenging Strategic Planning Assumptions. Theory, Cases and Techniques*. John Wiley & Sons
- Meristö, T. (1991): *Skenaariotyöskentely yrityksen johtamisessa*. Acta Futura Fennica 3. VAPK-kustannus, Helsinki
- Mintzberg, Henry (1992): *Opening Up the Definition of Strategy*. Teoksessa *Quinn, J. B. & Mintzberg, H. & James R. M. (toim): The Strategy Process – Concepts, Contexts and Cases*. Prentice-Hall International
- Nutt, Paul & Backoff, Robert W. (1992): *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations. A Handbook for Leaders*. Jossey-Bass, San Francisco
- Näsi, Juha (1991): *Strategic Thinking as Doctrine*. Teoksessa *Näsi, J. (Toim.) Arenas of Strategic Thinking*, s. 26–64. Foundation for Economic Education, Helsinki
- Pettigrew, A. M. (1987): *Introduction: Researching Strategic Change*. Teoksessa *Pettigrew, A. M. (toim.) The Management of Strategic Change*. Basil Blackwell
- Quinn, J.B. & Mintzberg, H. & James, R.M. (toim.) (1992): *The Strategy Process – Concepts, Contexts and Cases*. Prentice-Hall International
- Senge, P. M. (1990): *The Fifth Discipline. The Art and Practice of The Learning Organization*. Century Business, London
- Sotarauta, Markku (1996): *Kohti epäselvyyden hallintaa -Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohdista*. Tulevaisuuden tutkimuksen seura, FinnPublishers, Tampere
- Suomalainen tietosanakirja (1993). Weilin + Göös, Porvoo
- Suomalainen tietosanakirja, Pikatieto (1993) Weilin + Göös, Porvoo
- Uusi sivistyssanakirja (1998). 17. painos, Otava, Helsinki
- Wasastjerna, Jyrki (1999): *Johdatus poliisin kansainväliseen yhteistyöhön*. Poliisiammattikorkeakoulun julkaisuja. Edita, Helsinki
- Wasastjerna, Jyrki (1999): *Kohti hallittua kansainvälistä yhteistyötä*. Poliisin kansainvälisen yhteistoiminnan kansallisen tason strateginen suunnittelu ja yhteensovittaminen vuosittuhannen vaihteessa. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, taloudellis-hallinnollinen tiedekunta, hallintotieteen laitos
- Whittington, Rickhard (1993): *What is Strategy – and does it matter?* Routledge, London.