

Poliisin vaikuttavuus - Suoritteiden laskennasta vaikuttavuuden tutkimukseen

JARI TAPONEN

Jari Taponen väitöskirja ”Poliisin vaikuttavuus - Suoritteiden laskennasta vaikuttavuuden tutkimukseen” tarkastettiin Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa 25.8.2023. Vastaväittäjänä toimi apulaisprofessori Elsa Saarikkomäki Turun yliopistosta ja kustoksena professori Janne Kivivuori Helsingin yliopistosta. Väitöskirjan yhteenveto on luettavissa verkko-osoitteessa <http://hdl.handle.net/10138/563391>

Arvoisa kustos, kunnioitettu vastaväittäjä, hyvät kuulijat.

Kuinka moni teistä on seurannut viimeaikaista keskustelua väkivallan lisääntymisestä ja poliisin toimenpiteistä sen vähentämiseksi? Kysymys poliisin toimenpiteiden vaikutuksista rikollisuuteen ja turvallisuuteen on tärkeä myös seuraavista syistä. Ensinnäkin, pitkään jatkunut rikosten vähenemistrendi näyttää hidastuneen, ellei jopa kääntyneen (ks. Koltola, 2022, s. 7). Toiseksi, poliisi mittaa toiminnan tuloksellisuutta tekemisenä, ei aikaan saatuina vaikutuksina (ks. Salminen, 2005, s. 9–10, 24–25). Kolmanneksi, vahva tutkimusnäyttö poliisin vaikuttavuudesta on Suomessa puutteellista.

Rikosten vähentäminen ja turvallisuuden lisääminen ovat poliisin yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita ja laissa määriteltyjä poliisin tehtäviä (Poliisilaki 872/2011, Poliisihallituksen tulossopimukset). Poliisin vaikuttavuudella tarkoitetaan poliisin yhteiskunnallista hyötyä eli kykyä vähentää rikollisuutta ja lisätä turvallisuutta (Lumijärvi, 2009, s. 19–20). Näyttö toimenpiteiden vaikutuksista on osa poliisin tietoon perustuvaa johtamista,

joka lisää toimenpiteiden osumatarkkuutta ja oikeuttaa rahankäyttöä (Eck, 2017, s. 58).

Poliisin vaikuttavuutta mitataan tavallisesti tilastoitujen rikosten määrinä. On kuitenkin tärkeää huomata, että tilastoitu rikollisuus ei kuvaa koko totuutta, koska suuri osa rikoksista jää piiloon. Väkivallasta jopa 87–90 % jää pimentoon. Tilastoihin kertyy vain viranomaisille ilmitullutta rikollisuutta ja ilmitulo vaihtelee ajassa ja paikassa. (Koltola & Näsi, 2022, s. 17). Esimerkiksi tehostettu poliisitoiminta voi aluksi kartuttaa tilastoja, kun piilossa olevaa rikollisuutta paljastuu. Tämä voi johtaa tulkintoihin kokonaisrikollisuuden lisääntymisestä. Tulkintojen epävarmuutta lisäävät lakimuutokset, kontrollin valikoituminen ja kansalaisten ilmoitusaktiivisuuden vaihtelut. Ne vaikuttavat tilastoidun ja piiloon jäävän rikollisuuden väliseen suhteeseen. (Kivivuori ym., 2018).

Myös turvallisuus on haastava tulosmittari. Turvallisuuden käsite vaihtelee sen mukaan, kenen turvallisuudesta puhutaan. Nykypäivän vihollisiin ja liittolaisiin jaetussa toimintaympäristössä turvallisuuden nimissä tehdyt toimenpiteet ovat yleensä puolueellisia ja voivat heikentää toimenpiteiden kohteeksi

joutuvien turvallisuuden tunnetta. Yleensä vieraat määritellään turvallisuuden nimissä ulkopuolelle. (Virta, 2006, s. 371–372.)

Sisäministeriö arvioi poliisin yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Arviointi perustuu poliisin vuosittain tuottamiin tunnuslukuihin ja raportteihin. (Asetus valtion talousarviosta 1243/1992). Arvioissa poliisi yleensä saavuttaa sille asetetut vaikuttavuustavoitteet. Vuonna 2012 poliisitoiminta arvioitiin onnistuneeksi, koska rikokset vähenivät 11 prosenttia. Etenkin lapsiin ja nuoriin kohdistuva väkivalta väheni merkittävästi. Vastaava arvio tehtiin myös vuosina 2015 ja 2017. Huomionarvoista on se, että myös vuonna 2021 poliisin arvioitiin onnistuneen hyvin, vaikka väkivaltarikokset lisääntyivät merkittävästi.

Tämä kuvaa poliisin tulosarvioinnin ongelmaa. Toimenpiteiden ja saavutettujen tulosten välistä syy-yhteyttä ei kyetä arvioimaan luotettavasti. Rikollisuuteen vaikuttaa poliisin lisäksi muun muassa rikosaseiden ja taloudellisten suhdanteiden muutokset tai vaikkapa pandemiarajoitukset. Koska vaikuttavuuden arviointi on haastavaa, poliisi on kehittänyt itselleen toiminnallisia tavoitteita kuvaavan mittariston. Kuitenkin on niin, että tulostittari menettää merkityksensä, kun toiminnasta tulee tavoite (Strathern, 1997). Houkutus helposti kerättävien suoritteiden keräämiseen lisääntyy samalla, kun vaikeammin mitattavat tavoitteet jäävät huomiotta. "Esimerkiksi jalkapallo olisi aivan eri peli, jos tehtyjen ja päästettyjen maalien sijaan lopputuloksen ratkaisisi kulmapotkujen ja liikutaklausten määrät."

Pelkästään tekemistä kuvaavat tavoitteet etäännyttävät poliisia kansalaisten tarpeista ja kääntävät poliisin roolia sisäänpäin. Esimerkiksi poliisin resursseja säästäviin tutkinnan rajoittamispäätöksiin tai vapautteen kohdistuviin pakkokeinoihin, kuten tutkintavankeiden määrään liittyvät toiminnalliset tavoitteet ilman vaikutusarviointia voi johtaa oi-

keusturvan ja oikeusjärjestelmään kohdistuvan luottamuksen heikkenemiseen etenkin, jos toiminta kohdistuu epäeettisiin perusteisiin.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen poliisin rikollisuutta vähentävää ja turvallisuutta lisäävää vaikuttavuutta. Selvitän, saavuttaako poliisi sille asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Lisäksi pyrin tunnistamaan ne toimenpiteet, jotka eivät toimi tai jotka toimivat vastoin tavoitteita. Viitekehyksenä on kriminologinen rikollisuuteen kohdistuvien reaktioiden tutkimus ja kriminologinen arviointitutkimus.

Tässä viitekehyksessä tarkastelen erilaisia poliisin toimintamalleja, kuten yleisvalvontaa, kohdennettua valvontaa, paikallista ongelmanratkaisumallia ja yhteisöpoliisitoimintaa pelote- ja tilannetorjuntateorioiden sekä yhteispystyvyyden teorian sovelluksina. Peloteoria korostaa kontrollin merkitystä rikollisuuden vähentämisessä (Weisburd & Majmundar, 2018, s. 52; Kivivuori, 2018, s. 220). Tässä yhteydessä poliisin valvonnan ennalta estävä vaikutus perustuu potentiaalisen rikoksenteikijän pelkoon kiinnijäämisestä ja seurauksen konkretisoitumisesta. Teoria olettaa, että havaitessaan valvonnan läsnäolon, rikoksenteikijä jättää rikoksen tekemättä (ks. Nagin & Paternoster, 1993; Akers, 2017). Yhteispystyvyyden teoria tarkastelee yhteisön sosiaalisen koheesion ja kontrollin lisäämisen vaikutuksia rikollisuuteen ja turvallisuuteen. Yhteispystyvyys lisää asukkaiden osallisuutta ja motivaatiota huolehtia oman asuinalueensa turvallisuudesta ja viihtyvyydestä yhteistyössä poliisin kanssa. (ks. Sampson ym., 1997, s. 918–924). Tilannetorjuntateoria on puolestaan tiettyyn aikaan ja paikkaan kohdennettu rikosentorjuntamalli, jonka keskiössä ovat rikosentekotilaisuuksien vähentäminen. Teorian mukaan rikokset kasaantuvat tiettyihin paikkoihin, koska rikosenteikijät ja uhrit noudattavat samankaltaisia liikkumisrutiineja. Tällöin myös rikok-

sentorjuntatoimenpiteitä kannattaisi kohdistaa näihin kohteisiin. (Felson & Clarke, 1998, s. 14–23; Schneider, 2010, s. 45). Toimintamekanismeina ovat edellä mainitut kontrolli ja yhteispystyvyys.

Tutkimukseni koostuu neljästä osajulkaisusta. Ensimmäinen ja toinen osajulkaisu ovat systemaattisia kirjallisuuskatsauksia. Niissä analysoin aiempia empiirisesti toteutettuja poliisin vaikuttavuustutkimuksia. Ensimmäisessä osajulkaisussa tutkin poliisin toimenpiteiden vaikutuksia kohdealueella, ja toisessa osajulkaisussa selvitimme yhdessä väitöstutkija Petri Danielssonin kanssa, vähentävätkö poliisin toimenpiteet rikoksia todella vai siirtyvätkö ne vain poliisin näkökentän ulottumattomiin. Tämä on merkittävä toimenpiteiden vaikuttavuutta koskeva kriminologinen kysymys.

Näiden kahden osatutkimuksen aineisto koostuu englannin-, ruotsin- ja suomenkielisistä vertaisarvioituista poliisin vaikuttavuutta koskevista alkuperäistutkimuksista vuosilta 1970–2021. Hakuprosessi kohdistui elektronisiin lähteisiin ja aiempiin systemaattisiin kirjallisuuskatsauksiin ja meta-analyysiin. Alkuperäistutkimusten valintaprosessi noudatti etukäteen määriteltyjä kriteereitä, joiden avulla tutkimukset joko valikoituivat mukaan tai jäivät pois. Tällainen menetelmä auttaa välttämään vinoutumia johtopäätöksissä.

Hakuprosessit tuottivat kaikkiaan 5 558 haakuosumaa, josta lopulliseen analyysiin valikoitui 97 kohdealueututkimusta ja 71 siirtymävaikutustutkimusta. Aineistomäärä ylittää aiemmat vastaavat kansainväliset tutkimukset, joiden aineistokoot vaihtelevat kymmenen ja 62 tutkimuksen välillä. Kolmannessa osajulkaisussa arvioin Helsingin poliisin tehostetun alkoholivalvonnan vaikutuksia nuorten väkivaltarikosten esiintyvyyteen.

Selvitin rekisteri- ja haastatteluaineistojen avulla, miten lisääntynyt kiinnijäämisriski

vaikuttaa nuorten alkoholikäyttäytymiseen ja miten mahdollinen käyttäytymisen muutos vaikuttaa väkivaltarikosten määrään. Vertailualueina käytin kolmea muuta poliisilaitosta, joissa valvontaa ei tehostettu samalla tavalla. Rekisteriaineisto koostui koulujen päätösviikonloppuina tehdystä valvonnasta, alaikäisille annetuista alkoholin hallussapitosakoista ja väkivaltarikollisuuden määrästä vuosina 2010–2016. Haastatteluaineisto koostui valvontaoperaatioihin osallistuneiden poliisien ja sosiaalityöntekijöiden haastatteluista.

Neljännessä osajulkaisussa tutkimme yhdessä professori Mikko Aaltosen kanssa poliisipartioiden läsnäolon vaikutusta väkivaltaan ja häiriökäyttäytymiseen 13 eri häiriökohteessa Helsingissä. Siinä analysoimme poliisitehtäviin ja rikosilmoituksiin perustuvia paikannustietoja vuonna 2019 tapahtuneista rikoksista ja häiriöistä sekä poliisin valvonnan kohdentumisesta. Analyysissä hyödynnettiin muun muassa lineaarista regressiomallia.

Suurin osa poliisin vaikuttavuutta koskevasta tutkimuksesta on tehty Yhdysvalloissa. 90-luvulla tutkimusasetelmissa siirryttiin laajoilta alueilta rajattuihin häiriökohde- ja asuinaluetutkimuksiin. Samalla tutkimusten näyttötasot vahvistuivat. Tutkimusten näyttötasoja voidaan arvioida niin kutsutun Maryland-asteikon avulla. Asteikko kuvaa tutkimusasetelmiin perustuvaa näyttötasoa eli toimenpiteen ja tuloksen välisen kausaliteetin vahvuutta.

Hieman yllättävä havainto oli, että Suomesta löytyi vain muutama vertaisarvioitu poliisin vaikuttavuustutkimus, joista osa sivusi myös rikosten siirtymävaikutuksia. Vähäisen tutkimusmäärän lisäksi suomalaistutkimusten näyttötasot kärsivät heikoista tutkimusasetelmista ja yksipuolisesta, kyselyihin perustuvista aineistoista.

Tutkimuksessani osoitan, että oikein suunnatuilla, kohdennetuilla poliisitoimenpiteillä voidaan vähentää rajattujen kohteiden rikoksia ja häiriöitä sekä lisätä yhteisöjen ja asuinalueiden turvallisuutta. Kohdennettu valvonta vähentää rikoksia yli kaksi kertaa todennäköisemmin kuin poliisin kohdentamaton yleisen tason valvonta eli niin kutsuttu rutiinipartiointi. Myös valvonnan ajoituksella on merkitystä valvontavaikutuksen kannalta. Helsingin häiriökohteita koskevassa osatutkimuksessa poliisin läsnäololla ei havaittu yhteyttä rikosten ja häiriöiden esiintyvyyteen. Valvonnan heikko vaikuttavuus ei johdunut siitä, etteikö poliisi olisi valvonut oikeita paikkoja, vaan siitä, että valvonta ajoitui väärin. Toisin sanoen poliisi oli oikeassa paikassa väärään aikaan. Valvonta oli enimmäkseen hiljaisina talviaamuina ja vähimmillään vilkkaina kesäiltoina eli silloin, kun väkivaltaa ilmeni eniten.

Joissakin tapauksissa myös kohdennetut toimenpiteet toimivat vastoin odotuksia. Esimerkiksi intensiivinen valvonta siirtää rikollisuutta jonkin verran valvonnan ulottumattomiin. Etenkin pohjoismaiset tutkimukset tukevat tätä näkemystä. Tosin niiden näyttötaso on heikko. Myös kolmas osajulkaisu antaa viitteitä valvonnan aiheuttamista siirtymävaikutuksista. Nuoriin kohdennettu alkoholivalvonta rauhoitti koulujen päätösviikonloppuja, mutta siirsi osan alkoholia nauttivasta nuorisosta syrjäisiin paikkoihin pois aikuisten silmistä. Sen sijaan yhteistyöhön perustuva ongelmien syihin pureutuva ongelmanratkaisumalli ei siirrä rikoksia ja häiriöitä niinkään muualle, vaan pikemminkin toimenpiteiden hyödyt ulottuvat myös lähiympäristöön. Siirtymä- ja hyötyvaikutuksia voidaan arvioida toisessa osajulkaisussa laatimani siirtymävaikutusasteikon avulla.

Pahimmillaan tehostetun toiminnan lopputuloksena voi olla rikollisuuden tai turvattomuuden lisääntyminen. Etenkin epäoikeu-

denmukaiseksi koettu kontrolli heikentää toimenpiteiden kohteeksi joutuneiden turvallisuudentunnetta ja luottamusta poliisiin.

Näyttää siis siltä, ettei toimenpiteiden paikallista ja ajallista kohdentumista, saati niiden vaikutuksia voida havaita nykyisen tulosjohtamisen avulla. Tällä on suoria vaikutuksia kansalaisten turvallisuusodotuksiin. Jos esimerkiksi valvonta ja rikokset eivät kohtaa, kiinnijäämisriski ei konkretisoidu eikä valvonnalla voi teoriassa olla ennalta estävää vaikutusta. Tulevaisuudessa vaikuttavuusarviointia tulisikin kohdistaa paikallistasolla siihen ympäristöön ja aikaan, jossa turvallisuusilmiöt esiintyvät. Ilmiöpohjainen arviointi tarkoittaa paikallisesti esiin nouseviin rikollisuus- ja turvallisuusilmiöihin kohdistettujen toimenpiteiden vaikuttavuusarviointia.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen poliisin valvonta- ja yhteistyömallien vaikuttavuutta liitettämällä ne vaikutusmekanismien kautta osaksi kriminologian pelote- ja tilannetorjuntateorian sekä yhteispystyvyyden teorian sovelluksia. Tutkimukseni osoittaa, että rajatuille alueille kohdennetut tehostetut toimenpiteet vähentävät rikollisuutta todennäköisemmin kuin laajoilla alueilla tehdyt yleisluontoiset toimenpiteet. Kyse on pitkälti toimenpiteiden intensiteetistä suhteessa vallitseviin rikostentekomahdollisuuksiin. Tämä on linjassa aiempien poliisin toimenpiteiden vaikutuksia selvittäneiden tutkimustulosten kanssa.

Koska nykyisen kaltainen poliisin tulosjohtaminen johtaa helposti resurssien väärinkohdistamiseen, tuloksellisuuden arvioinnissa tulisi siirtyä paikallisella tasolla kohti ilmiöpohjaista vaikuttavuuden arviointia. Siten arvioinnissa voidaan hyödyntää kriminologisen vaikuttavuustutkimuksen asetelmia ja -menetelmiä. Tämä mahdollistaa siirtymisen tietoon tai paremminkin näyttöön perustuvaan poliisitoiminnan johtamiseen. Jatkossa poliisin tutkimus- ja analyysitoiminnan

on kyettävä vastaamaan kriminologian ja yhteiskuntatieteiden kausaalisen käänteen luomaan uskottavuushaasteeseen. Vaikuttavuusnäkökulman sivuuttaminen voi altistaa poliisin epäasialliselle poliittiselle vaikuttamiselle ja resurssien epätarkoituksenmukaiselle käytölle. Erityisesti poliisikoulutuksessa tulisi ottaa nykyistä enemmän huomioon kriminologiassa yleistyneet vahvat vaikuttavuustutkimuksen tavoitteet.

Se muuttaisi poliisin yhteiskunnallista roolia turvallisuuteen vaikuttavaksi toimijaksi osana rikoksia vähentävää kriminaalipolitiikkaa ja tilivelvollisuutta. Tämä kuitenkin edellyttää panostusta kriminologiseen vaikuttavuustutkimukseen ja poliisin tulostittariston muuttamista suoritteiden laskennasta kohti vaikuttavuuden arviointia.

LÄHTEET

- Akers, R. L. (2017). Rational Choice, Deterrence, and Social Learning Theory in Criminology. Teoksessa M. Natarajan (toim.) *Crime Opportunity Theories*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315095301-14>
- Eck, J. E. (2017). Some solutions to the evidence-based crime prevention problem. Teoksessa J. Knutsson & L. Tompson (toim.) *Advances in Evidence-Based Policing* (s. 45-63). London and New York: Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315518299-4>
- Felson, M. & Clarke, R. V. (1998). *Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention*. Police Research Series Paper 98. Home Office, London Research, Development and Statistics Directorate. McGraw-Hill Inc.
- Kivivuori, J., Aaltonen, M., Näsi, M., Suonpää, K., & Danielsson, P. (2018). *Kriminologia. Rikollisuus ja kontrolli muuttuvassa yhteiskunnassa*. Gaudeamus Oy.
- Kolttola, I. (2022). Rikollisuuden rakenne ja kehitys. Teoksessa I. Kolttola (toim.) *Rikollisuustilanne 2021* (s. 3-9). Katsauksia 52/2022, Helsingin yliopisto, kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.
- Kolttola, I. & Näsi, M. (2022). *Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2021: Kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia*. Katsauksia 51/2022, Helsingin yliopisto, kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. <http://hdl.handle.net/10138/348246>
- Lumijärvi, I. (2009). *Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen*. Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy Tampere. <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8733-0>

- Nagin, D. S. & Paternoster, R. (1993). Enduring Individual Differences and Rational Choice Theories of Crime. *Law & Society Review*, 27(3), 467–496.
<https://doi.org/10.2307/3054102>
- Salminen, M. (2005). *Tulosohjauksen käsikirja*. Valtiovarainministeriö, Julkaisuja 2/2005. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Sampson, R. J., Raudenbush, S. W., & Earls, F. (1997). Neighborhood and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy. *Science*, 277(5328).
<https://doi.org/10.1126/science.277.5328.918>
- Schneider, Stephen R. (2010). *Crime Prevention. Theory and Practice*. Taylor & Francis Group, LLC. U.S.
- Strathern, M. (1997). "Improving ratings": audit in the British University system". *European Review*. *John Wiley & Sons*, 5(3), 305–321.
[https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1234-981X\(199707\)5:33.0.CO;2-4](https://doi.org/10.1002/(SICI)1234-981X(199707)5:33.0.CO;2-4)
- Virta, S. (2006). Security. Teoksessa McLaughlin & J. Muncie (toim.) *The Sage Dictionary of Criminology* (s. 371–373). Sage Publications Ltd.
- Weisburd, D. & Majmundar, M. K. (2018). *Proactive Policing. Effects on Crime and Communities*. *Committee on Law and Justice Division of Behavioral and Social Sciences and Education*. The National Academies Press, Washington, DC.
<https://doi.org/10.17226/24928>