

## Vaikuttavuus poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä

### Tutkimuksen lähtökohta

Julkisesti rahoitettua toimintaa arvioitaessa huomiota kiinnitetään yleensä tehokkuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Se, että poliisi suorittaa laissa sille osoitetut tehtävät täysimääräisesti, tehokkaasti ja palvelevasti, on välttämätöntä, mutta ei enää riittävää. Poliisitoiminnan kehittämisessä tietojohtoisuus (intelligence-led), näyttöpohjaisuus (evidence-based) ja vaatimus vaikuttavuudesta ovatkin nousseet vahvasti tietoisuuteen viimeisten vuosikymmenten aikana.

Varsinkin tilanteessa, jossa poliisin resurssit eivät lisäänty ja palveluverkko harvenee, mutta palvelutarpeet ja -odotukset joko säilyvät ennallaan tai jopa kasvavat, joudutaan näköpiiriä laajentamaan ja katse ulottamaan jonnekin tehtävien taakse. Tämä tarkoittaa kysymystä kunkin tehtävän merkityksestä ja suhteellisesta asemasta sitä laajemman päämäärän tai tarkoituksen kannalta. Pelkästään priorisointi edellyttää ymmärrystä siitä, mikä on kunkin yksittäisen tehtävän merkitys tuon tarkoituksen palvelemisen kannalta ja tarkoituksen palveleminen näkemystä siitä, millä tavalla mikäkin vaikuttaa tuohon tarkoitukseen. Erityisen haastavaa on ymmärtää eri tehtävien merkitys yhdessä tai erilaisina kombinaatioina.

Poliisi on perinteisesti orientoitunut poliisityöhön tehtävälähtöisesti. Se on ottanut laissa poliisille säädetyt tehtävät annettuina ja jättänyt kysymykset niiden tekemisen tarkoituksesta kaukonäköiselle, mahdollisesti jopa kaukaa viisaalle, lainsäätäjälle. Poliisin näkökulmaksi on jäänyt kunkin tehtävän täyttäminen taloudellisesti ja tehokkaasti, päivittäin ja mahdollisimman täysimääräisesti.

Nyky-yhteiskunnassa poliisi kuitenkin nähdään enenevästi asiantuntijaorganisaatioksi ja siltä edellytetään laajempaa oman ongelmakenttensä hallintaa, syvällisempää tietoisuutta oman työnsä merkityksestä ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, sekä jatkuvaa pyrkimystä omin toimin edistää jälkimmäistä. Poliisin joutuu nyt itse ottamaan kantaa isoihin kysymyksiin, jotka kytkeytyvät sen tarkoitukseen ja rooliin yhteiskunnassa. Jos tehtävistä ei ole enää automaattisesti tarkoitukseksi, mitä poliisin siis tulisi tehdä palvellakseen jälkimmäistä?

Tämä tutkimus jäsentää kysymystä vaikuttavuudesta poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä. Se kokoaa tätä koskevaa keskustelua tutkimuskirjallisuudessa ja näyttää poliisin eri toimenpiteiden, taktiikoiden ja ratkaisujen vaikuttavuudesta liikenteen turvallisuuteen. Tutkimus on tehty palvelemaan tietojohtoisuuden, näyttöpohjaisuuden ja vaikuttavuuteen tähtäävän strategisen ohjauksen tarpeita poliisissa.

### Tutkimuskohde

Liikenne on yksi modernin maailman tunnusomaisin piirre. Se on myös alusta saakka ollut keskeinen poliisityön kenttä ja kohde. Poliisi on omalla toiminnallaan edesauttanut ja varmistanut julkisen, kaikille tarkoitetun tieverkoston sujuvaa ja turvallista käyttöä.

Turvallisessa teillä ja kaduilla liikkumisessa keskeisiksi työkaluiksi on nähty tieliikennettä koskevat lait ja säädökset sekä niitä koskeva valistustyö kansan keskuudessa, tiestön järkiperäinen suunnittelu ja teiden käyttäjien turvallisuutta edistävät rakenteelliset ratkaisut liittyen niin ajoneuvoihin, tiemerkintöihin ja teiden suunnitteluun itsessään. Kolmantena

keskeisenä kulmakivenä on korostettu poliisin suorittamaa valvontaa (tieliikenne)laissa määritellyn asiantilan perään katsovana toimintana (law enforcement). Jälkimmäinen liikenneonnettomuuksien estämisenä ja vähentämisenä on määritellyt poliisin valvontatoimenpiteiden ja -taktiikoiden kokonaisuutta.

Kysymys poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuudesta ei kuitenkaan koske yksinomaan sitä, mikä on poliisin tekemisten ja tekemättä jättämisten tosiasiallinen yhteys liikenteen turvallisuuteen yleensä ja erityisesti liikenneonnettomuuksien, niissä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrien vähentämiseen. Liikennevalvonnan ja Liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta on lähestyttävä laajemmassa poliisityön kehityksessä. Poliisi ei tee ainoastaan liikenneturvallisuustyötä tieliikenteessä vaan monipuolista poliisityötä, joka liittyy liikenteeseen ja elämään teiden päällä (ns. Road Policing).

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on muodostaa kattava, selkeä ja hyvin jäsentynyt poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuden tarkasteluun ja kytkeä edellä mainittu viimeaikaiseen keskusteluun ja näyttöön tutkimuskirjallisuudessa. Tutkimuksen tuloksena on systemaattinen ymmärrys siitä, miten vaikuttavuus kehkeytyy poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä, mitkä ovat vaikuttavuuden kannalta kriittisiä pisteitä tai solmukohtia, joiden kautta vaikuttavuus voi joko haihtua tai joiden avulla sitä on mahdollista vahvistaa ja millaisen kuvan tätä koskeva tutkimus antaa asiasta tänä päivänä.

Kuva poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuudesta on rakentunut pitkälti alussa esitetyn kolmen E:n kehityksen puitteissa (Engineering, Education, Enforcement) ja erillisten ratkaisujen ja toimenpiteiden vaikuttavuutta koskevana tutkimuksina, esimerkiksi automaattinen liikennevalvonta => liikenneonnettomuuksien määrä ja kustannukset kyseisellä tieosuudella. Tämä on sinällään ihan perusteltua. Ongelma vain on siinä, että käytännössä kaikki toimenpiteet ja ratkaisut kytkeytyvät toisiinsa ja muodostuvat yhdessä kokonaisuudeksi, jonka vaikuttavuudesta ei saada luotettavaa kuvaa perkaamalla edellä mainitun kaltaisia yksittäisiä juonteita, joiden kokonaisuudesta siinä kysymys.

Vaikuttavuutta tuleekin lähestyä monenlaisten, moniin suuntiin kytkeytyneiden yhteyksien verkostona. Vaikka jokin yksittäinen yhteys tuossa verkostossa saattaakin näyttää tutkimustiedon valossa lisäpanostusten arvoiselta, voivat ne itseasiassa muuttaa kokonaisuuden tilaa tavalla, joka suuremmassa mittakaavassa kääntyy täysin alkuperäisen tarkoituksensa vastaiseksi. Kysymys ei siis ole yksinkertaisesta, mekaanisesti yhteenlaskettavista teoista ja toimenpiteistä rakentuvasta, järjestelmästä vaan monimutkaisesta, monin tavoin ja monisuuntaisesti yhteiskuntaan, lainkuuliaisuuteen ja poliisin rooliin siinä kytkeytyvästä, eräässä mielessä enemmänkin orgaanisesta kuin mekaanisesta, kokonaisuudesta. Tämän tutkimuksen tehtävänä on siis osoittaa jälkimmäinen tai vähintäänkin nostaa se tosiasiallisena mahdollisuutena ja poliisin liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuden tarkastelukehityksen perustellun harkinnan piiriin.

Poliisin liikennevalvonta ja liikenneturvallisuustyö ei siis kytkeydy yksinomaan teiden ja teillä liikkujien turvallisuuteen. Se kiinnittyy laajemmin poliisin yleisiin yhteiskunnallisiin toimintaedellytyksiin poliisitoiminnan koettuna legitimitettinä, hyväksyttävyytenä, luottamuksena poliisin asiantuntijuuteen, kokemukseen prosessien oikeudenmukaisuudesta, ymmärrettävyydestä, perusteltavuudesta ja reiluuudesta kansalaisten ja poliisin kohtaamistilanteissa (poliisi ei suosi, ei syrji, ei ylenkatso, ei halveksi vaan toimii tosiasioiden, lain ja hyvän, tilanteen huomioivan harkinnan pohjalta) ja kansalaisten aktiivisena tukena poliisille. Kansalaisten näkökulmasta liikennevalvontaa ja liikennevalvontatyötä tekevät poliisi on sitä samaa poliisia, joka ratkoo keskustojen järjestyshäiriöitä, perheriitoja tai selvittää kavallusrikoksia. Vaikuttavuutta tuleekin lähestyä laajemmasta kriminologisesta tai

kriminaalipoliittisesta kehyksestä, ei yksinomaan liikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrinä sekä näistä yhteiskunnalle koituneina kustannuksina.

Tällainen laajennus ei millään tavalla syrjäytä perinteistä tarkastelukulmaa vaan laajentaa ja rikastaa sitä. Edelleen liikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrillä on väliä. Todennäköisesti vain näkemys siitä keinojen kokonaisuudesta, joilla ongelmaa kannattaa lähestyä, on aiempaa laajempi ja kokonaisvaltaisempi.

Edellä koottu todennäköisesti antaa kuvan tästä tutkimushankkeesta, sen viitekehyksestä ja tulokulmasta. Lähdeaineistona käytetään erilaista kirjallisuusmateriaalia ja viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa raportoituja, poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuteen liittyviä artikkeleita ja muita tutkimusjulkaisuja. Tutkimus on luoteeltaan pitkälti teoreettinen, vaikuttavuutta ilmiönä erittelevä ja osin uudelleen jäsentävä, tutkimuskirjallisuuteen pohjautuva katsaus.

## Hahmotelma sisällöstä

Sisällyshahmotelma poikennee lopullisesta. Se on laadittu vähän kuin ajatuskokeena ja asiaa koskevana mielenmaisemana. Siitä voi kuitenkin olla vaikea täydellisesti irrottautua, joten on oletettavaa, että se näkyy lopullisessa tekstissä vähintäänkin jälkinä. Otsikoiden alle kirjatut kysymykset ovat asian ajattelua suuntaavia ja jäsentäviä, eivät varsinaisia tutkimuskysymyksiä.

### 1 Johdanto

### 2 Vaikuttavuus ja tehokkuus poliisiin liikennevalvonta- ja turvallisuustyössä

#### 2.1 Vaikuttavuuden ja tehokkuuden eriparisuus

Poliisitoiminnan vaikuttavuus yleensä yhteiskunnassa - yksinkertaista vai monimutkaista, varmaa ja taattua vai epävarmaa ja kontingenttia, suoraviivaista insinööritiedettä vai tasapainotilan tavoittelua, reseptien seuraamista vai tarjolla olevien aineksien luovaa yhdistämistä?

Kannattaako umpitietä edetä nopeasti vai hitaasti? Voiko poliisitoiminnassa tehoton olla vaikuttavampaa kuin tehokas, vähän tekeminen tulokseksikaampaa kuin ylenmääräinen ponnistelu? Miten tehokkuus ja vaikuttavuus suhteutuvat siis toinen toisiinsa yleensä poliisitoiminnassa? Jos tuolla toiminnalla on lukuisia erilaisia päämääriä ja tarkoituksia, voivatko ne olla osin ristiriidassa keskenään, jolloin tehokkuus ja vaikuttavuus yhdessä suunnassa kaivaa maata vaikuttavuudelta jossakin toisessa suunnassa.

#### 2.2 Yhteispelinä kehkeytyvä turvallisuus tieliikenteessä - mikä on poliisin paikka liikenteen kentällä ja mihin tuon paikan täysimääräinen ja tehokas täyttäminen riittää?

Poliisi on osa suurempaa liikenneturvallisuuspalettia, johon se voi vain rajatusti vaikuttaa. Se, mikä missäkin ja milloinkin maksimoi tuon kokonaisuuden vaikuttavuuden, riippuu muiden osatekijöiden tilasta, niiden keskinäisyyksistä ja toimivuudesta kussakin konkreettisesti pisteessä. Vaikuttavuus voi paljastua vasta jälkikäteen ja yleensä pidemmän ajan kuluessa. Se, mikä lyhyellä aikavälillä vaikuttaa tehokkaalta, toimivalta ja vaikuttavalta, voi olla liikaa ko. järjestelmälle itselleen tai rapauttaa jotakin toista järjestelmää, josta sen vaikuttavuus riippuu. Monimutkaisissa, ajassa kehkeytyvissä ja rajapinnoiltaan avoimissa järjestelmissä vaikuttavuus, sen systemaattinen edistäminen ja ylläpitäminen tarjoavat hankalan haasteen.

Mikä on sanattomien sopimusten ja vakiintuneiden käytäntöjen rooli tieliikenteessä ja mikä on niiden merkitys liikenneturvallisuuden kannalta? Onko kysymys yhteispelistä? Jos lainvalvonta on aina lain tilannekohtaista soveltamista, mikä on perinteen, paikallisen tavan ja henkilökohtaisen tyylin rooli ja merkitys tässä soveltamisessa?

2.3 Vaikuttavuuden viitekohdat ja mekanismit poliisin liikennevalvonta- ja liikenneturvallisuustyössä

2.3.1 Käsitteelliset tasot ja aikajänteet liikennevalvonnan vaikuttavuudessa: teot - lähestymistavat - traditiot - kehukset

Miten yksittäisistä ruohonjuuritason liikennevalvontateoista voi kehkeytyä vaikuttavuutta poliisin oman toiminnan piirissä? Voivatko hyvin suoritettut ja tilannekohtaisesti fiksit teot olla huonosti toimivan taktiikan osia? Miksi itse asialle voidaan tehdä karhunpalvelus, vaikka taktisesti kaikki on tehty oikein? Miten pitkälle on mahdollista päästä pelkästään jalostamalla ja hienosäätämällä perinnettä ja sovittamalla siihen liittyviä аспекteja paremmin yhteensopiviksi? Mistä voi tietää, ettei kyseisen köyden pää ollut nyt tässä.

2.3.2 Mitä poliisin liikenteenvalvonnasta on opittu viimeisten vuosikymmenten aikana kokonaisuutena

Vaikka tietoa on koottu erilaisista liikennevalvonnan osatekijöistä ja niiden vaikuttavuudesta, tarkoittaako se, että jotakin on opittu poliisin liikennevalvonnan toimivuudesta kokonaisuutena? Onko tuo kokonaisuus vain osiensa summa? Tiedämme osien toimivuudesta sinällään, mutta syntykö ne yhteen laittamalla automaattisesti toimiva kone - milloin jälkimmäisen toimivuus voi olla matalampaa kuin noiden osien itsensä toimivuus. Tämä luku voisi olla seuraavan pääluvun alla, mutta oletan, että asiaa on tutkittu osioimintina pikemminkin kuin kokonaisuutena, joten mitään sisältöä ei tutkimuskirjallisuudesta tähän löydy.)

3 Kansainvälinen tutkimusnäyttö poliisi liikennevalvonnan vaikuttavuudesta (taktiikat, kohtaamiset, keinovalikoiman käyttö jne.)

3.1 Mitä ja miten asiaa on viimeaikaisessa tutkimuksessa lähestytty (vaikuttavuuden kriteerit, mikä on hyvää ja toivottavaa)

3.2 Mitä liikennevalvonnan vaikuttavuudesta on tässä yhteydessä opittu

3.3 Mitä tiedetään opitun siirtämisestä käytäntöön poliisi liikennevalvontatyössä

4 Yhteenveto

Toteutus

Poliisiammattikorkeakoulu toteuttaa hankkeen sisäministeriön erillisrahoituksella ja vastaa hankkeen toteuttamisesta sekä tutkimustyön laadusta. Poliisiammattikorkeakoulu valitsee työhön erikoistutkijan. Erikoistutkija informoi työn tilaajaa sen etenemisestä ja keskustelee siihen liittyvistä ratkaisuista tilaajan kanssa. Työn tuloksena tehtyä raporttia tarjotaan julkaistavaksi Poliisiammattikorkeakoulun julkaisusarjassa.

## Työn tulos

Suomeksi laadittu, kattava, selkeä, ajankohtainen – viimeaikaiseen tutkimuskirjallisuuteen viittaava – ja monipuolinen, erityisesti myös kriminologista näkemystä esille tuova, raporttikäsikirjoitus vaikuttavuudesta luonteesta poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuuksuustyössä.

## Aikataulu

Tutkimus toteutetaan niin, että työn tuloksena valmistuva raportin käsikirjoitus on kokonaisuudessaan tilaajan käytettävissä syyskuun 2020 viimeinen päivä. Tavoitteena on, että tilaajalla on mahdollisuus perehtyä alustavaan käsikirjoitukseen jo syyskuun puolessa välissä ja esittää sitä koskevia toiveita.

## Kustannukset

Tutkimuksen toteuttaa erikoistutkija hankkeelle myönnettyllä erillisrahoituksella ja annetussa määräajassa niin, että kustannukset eivät ylitä 20 000 euroa. Kustannus seurannan perustana on normaalista kuukausipalkasta (sisältäen sivukulut) laskettu tuntipalkka ja hankkeelle käytettyjen työtuntien kirjaaminen erilliselle lomakkeelle, jonka työnantaja vahvistaa.

## Toteutuspaikka

Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.