



Vesa Huotari

Poliisin liikennevalvonnan ja
liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus:
Kompleksisuuden analyysi ja kuvaus

POLIISIAMMATTIKORKEAKOULUN RAPORTEJA 137

POLIISIN LIIKENNEVALVONNAN JA
LIIKENNETURVALLISUUSTYÖN VAIKUTTAVUUS:
KOMPLEKSISUUDEN ANALYYSI JA KUVAUS

Vesa Huotari

Poliisiammattikorkeakoulu
Tampere, 2020

Vesa Huotari
POLIISIN LIIKENNEVALVONNAN JA
LIIKENNETURVALLISUUSTYÖN VAIKUTTAVUUS:
KOMPLEKSISUUDEN ANALYYSI JA KUVAUS

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 137
ISBN 978-951-815-382-8 (painettu)
ISBN 978-951-815-383-5 (pdf)
ISSN 1797-5743

PunaMusta Media Oyj 2020

TIIVISTELMÄ

Tässä tutkimuksessa poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuudesta ei, toisin kuin usein aiemmissa ja todennäköisesti myös tulevilla vaikuttavuustutkimuksissa, haeta aluksi selkeää kriteeriä vaikuttavuudelle, muotoilla seuraavaksi mittavälinettä, kerätä ja jäsenetä sitten dataa sekä lopuksi kuvata näin tuota vaikuttavuutta. Tavoitteena on pikemminkin välttää yksinkertaistamista asiaa ja kuvata poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön kompleksisuutta ja jälkimmäisestä juontuvia ristivetoisuuksia. Ristivetoisuuden ajatellaan vaikuttavan toimivuuteen ja toimivuuden puolestaan kytkeytyvän vaikuttavuuteen niin, että vaikuttavuus edellyttää toimivuutta. Lähestymistapa valottaa täten tekijöitä, joiden johdosta poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus todennäköisesti on vähemmän kuin mitä se ideaalitalanteessa voisi olla.

Tieto siitä, miten vaikuttavaa puheena oleva toiminta on jonkin kriteerin valossa jossakin ja jonakin aikana, voi tarjota pontimen kokeilla jotakin uutta, mutta ei juuri kykene kertomaan, mitä kyseinen uusi voisi olla sisällöllisesti. Tämä tutkimus avaa siis dynamiikkoja ja tekijöitä, jotka poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön kohdalla vievät maata vaikuttavuuden tavoittelun alta.

Tutkimus on luonteeltaan käsitteellinen. Se rakentuu aiemmalle asiaa koskevalle tutkimuskirjallisuudelle. Raportti kuvaa poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta kompleksisena, kehkeytyvänä ja kerrostuneena ilmiönä. Se käsittelee historiallisen katsauksen poliisin liikennevalvontaan autoilun alussa, hahmottaa sen asemaa poliisitoiminnassa sekä jäsentää liikennerikoksia rikosoikeusjärjestelmässä ja kriminologisessa tutkimuskirjallisuudessa.

Ristivetoisuudet, joiden johdosta toimivuus – ja edelleen vaikuttavuus – poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä on vähemmän kuin mitä se ideaalitalanteessa voisi olla, kerrostuvat seuraavasti: liikennevalvontatyön käytäntöjen suhde tietämyksen jatkuvaan kasvuun; suhde rikostorjuntatyöhön poliisiorganisaatiossa; suhde poliisin legitimizeettiin instituutiona; suhde rikosoikeusjärjestelmän perusolettamuksiin lainvalvontajärjestelmänä; ja suhde liikenteenä valvottavan poliittisen järjestyksen ja yksituumaisuuden perustaan. Eri suuntiin vetävät jännitteet näiden tasojen sisällä ja välillä liudentavat poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta.

Vaikka aiemmissakin keskusteluissa ja tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota ristivetoihin poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä, tällainen kokoava tarkastelu on puuttunut. Tämä tutkimus avaa uudenlaisen, paremmin yksinkertaistuksilta suojaavan, lähestymistavan julkisen toiminnan vaikuttavuuteen. Ongelma ei liity yksinomaan määritelmiin, menetelmiin ja mittausteknikoihin. Koska todellisuus on kompleksinen, tuo kompleksisuus tulisi pyrkiä ottamaan aiempaa paremmin huomioon myös vaikuttavuustutkimuksessa.

ABSTRACT

Effectiveness of Traffic Policing: An Analysis and Account of Its Complexity

Effectiveness, along with economy and productivity, stands out as pivotal question in the evaluation of public services. This study scrutinises effectiveness of traffic policing, i.e. the enforcement of traffic law by the police. However, instead of screening out, putting forward, and specifying possible criteria for it and then outlining an adept way to measure them, the study analyses theoretically the very concept of effectiveness in this context. The research question - how come that the effectiveness of traffic policing is likely to turn out to be less in practice than in theory – evolved as the analysis progressed, it's a bigger picture started to emerge, and contributed thus to the sharpening of the very question driving this quest.

Arguably, traffic policing is characterised by internal and external contradictions, i.e. tendencies that are inclined to draw it to opposite directions, simultaneously, and, thus, call for compromises that, due to the origin and nature of the tensions underpinning them, cannot be resolved for good, but only temporarily by finding or establishing a point of balance between them. This means compromises in terms of its effectiveness.

The study identifies and describes the mechanisms contributing to this very decrease or evaporation of effectiveness. Thus, instead of putting the focus on how traffic policing produces a number of services that turn into or contribute to the emergence of wanted outcomes as states of affairs and public goods, or, occasionally, to their opposites, the analysis identified, ordered, and explicated the complexity that undermine, compromise, and condition this very production process. This study offers an alternative methodological stance and approach from which to figure out the effectiveness of public service provision in a historical and context-specific way.

The contradictory tendencies identified in this study that compromise the effectiveness of traffic policing reside on five levels. The most encompassing one relates to the source of the consent underpinning traffic policing – is it the consensus between experts in traffic safety or among citizens that the latter is to enforce? On the second level, the police as part of the criminal justice system based build upon the doctrine of deterrence. The purpose behind enforcing the traffic laws is to maintain high risk of detection and apprehension among motorists and other road users. However, in all its turns and phases, the enforcement system leaves room and requires individual discretion based on circumstances to work in fair and justified way. On the third level, contradictory tendencies emerge between policing traffic for safer roads and policing as fight against crime. What is at stake here is the legitimacy of the police. Effective traffic policing puts the latter under a threat as the law-abiding citizens, whose co-operation and support is unsurmountable resource in the fight against crime, find themselves as being suspects to some traffic crime, may feel unfairly treated by the police and withdraw their support from the institution. The tension on the fourth level relates to the relatively low status of traffic police within the police institution. However, the discrepancy is disappearing as traffic policing is increasingly conceptualised as fight against the use of roads for criminal purposes. On the fifth level, the tension emerges between traditional approaches, means and tactics and the more progressive ones, that based on the growth of research-based knowledge. Effectiveness is less than in ideal situation because it does not represent the best practices, highest level of professional understanding, and most advanced knowledge of the issue.

ESIPUHE

Sisäministeriö ja Poliisiammattikorkeakoulu sopivat tästä poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta luotaavasta tutkimuksesta kesäkuun puolivälissä 2020. Koska sen haluttiin tukevan ministeriössä tehtävää valmistelutyötä, aikaa hankkeen valmistumiseen annettiin kyseisen vuoden syyskuun loppuun.

Pikaisesti laadittu tutkimussuunnitelma osoittautui hankkeen edetessä vain suuntaa-antavaksi. Raportti kuvaakin hyvin hapuillen kiirehtivää etenemistä asiassa ja aihepiirissä. Se poikkeaa raportoinnin ideaalista, joka rakentuu seurattavuudessaan vahvana argumenttina, jossa kirkkaasti ymmärrettyyn ongelmaan löydetään ratkaisu käymällä läpi mielekkäällä tavalla rajattu aineisto, ja joka ei aukottomassa vakuuttavuudessaan juuri jätä sijaa vastakkaisille näkemyksille. Tämä raportti rakentuu joukosta samaan yhteyteen tuotuja huomioita ja pyrkimyksestä löytää niille yhteinen tekijä poliisin liikennevalvonta ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuteen. Lopputulos poikkeaa merkittävästi siitä, mitä erityisesti vaikuttavuustutkimuksella on yleensä tarkoitettu. Vaikuttavuutta tutkitaan tässä toisin keinoin. Se, että samalla päädytään myös toisenlaisiin päätelmiin, on varsin odotettua.

Jos raportti näyttää siltä, että se on tehty kolmessa kuukaudessa, syy on juuri siinä. Se olisi näyttänyt huonommalta, jos aikaa olisi ollut vain kaksi kuukautta, ja mahdollisesti, mutta ei välttämättä, paremmalta, jos aikaa olisi ollut enemmän.

Tampereella syyskuussa 2020

Vesa Huotari

SISÄLLYS

Tiivistelmä	3
Abstract	4
1 Johdanto	9
1.1 Tutkimustehtävä	9
1.2 Tutkimusmenetelmä	10
1.3 Raportin rakentuminen	12
2 Poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuus: historiallista taustaa	14
2.1 Tieliikenne ja liikennevalvonta Englannissa vuosina 1900-1930	15
2.2 Liikennevalvontalinjauksia 1940-luvulla Yhdysvalloissa	19
2.3 Kohti vaikuttavaa liikennevalvontatyötä Wichitassa 1930-luvulla	23
2.4 Mitä liikennevalvonnasta oli opittu 90-vuodessa	25
2.5 Vaikuttavuus tehtäväorientoituneessa poliisissa	30
2.6 Perinne ja liikennevalvonnan vaikuttavuus: yhteenveto	35
3 Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus – kriminologisia tulokulmia	37
3.1 Deterrenssi- ja komplianssiteorian erottaminen	37
3.2 Poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuus deterrenssiteorian kehityksessä ...	41
3.2.1 Deterrenssiteoria	41
3.2.2 Poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuus osana lainvalvonnan kokonaisuutta	45
3.2.3 Deterrenssi liikennekäyttäytymiseen vaikuttamisessa	47
3.2.4 Yhteenveto: deterrenssiteoria ja poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuus	52
3.3 Liikennevalvonnan vaikuttavuus komplianssiteorian näkökulmasta	54
3.3.1 Komplianssiteoria	54
3.3.2 Hyväksyttäväksi ja hyväksi kokeminen lain noudattamisessa	58
3.3.3 Liikennevalvonta ja kysymys poliisitoiminnan legitimitetistä	62
3.3.4 Poliisin liikennevalvonta ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus komplianssiteorian valossa	64
3.3.5 Yhteenveto koetusta legitimiudesta liikennelakien noudattamisen ja valvonnan vaikuttavuuden viitekohtana	65
3.4 Deterrenssiteoria ja komplianssiteoria liikennevalvonnan lähtökohtina	68
4 Poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuus oikeusvaltiossa	71
4.1 Liikennelait lakeina	72
4.2 Oikeusvaltion idea	75
4.3 Lainvalvonta oikeusvaltiossa	79
4.4 Demokratia ja poliisi	84
4.4.1 Kansalaisdemokratia ja poliisibyrokratia	85
4.4.2 Poliisitoiminta tieteellisen asiantuntijuuden alueena ja demokratia	85
4.4.3 Poliisin harkintavalta	90
4.5 Yhteenveto: liikennevalvonnan ristipaineet	96

5	Vaikuttavuus ja tehokkuus poliisin liikennevalvonta- ja turvallisuustyössä...	98
5.1	Vaikuttavuus ja tehokkuus	98
5.1.1	Vaikuttavuus avoimissa järjestelmissä	98
5.1.2	Vaikuttavuuden ja tehokkuuden eripaisuus.....	101
5.2	Liikenneturvallisuustyö kenttä ja sen vaikuttavuus.....	103
5.3	Liikennevalvonta ja poliisitoiminta tiestöllä (road policing)	106
5.4	Poliisin johtaminen ja liikennevalvontatyön vaikuttavuus	109
5.4.1	Vaikuttavuus liikennevalvonnassa oppimisena	109
5.4.2	Liikenneturvallisuuden vaarantaminen poliisitoiminnan tarkoittamattomana seuraamuksena	112
6	Yhteenveto ja kriittinen arvio aikaansaannoksesta	121
6.1	Kompleksisuuden tutkimuksen metodologia	121
6.2	Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön ristivetoisuuksien tunnistaminen	123
6.3	Vaikuttavuuden kehkeytyminen poliisin liikennevalvonta- ja liikenneturvallisuustyössä	126
6.3.1	Liikennevalvonnan ristivetoisuudet: vaikuttavuus voimavarakehyksessä	127
6.3.2	Liikennevalvonnan ristivetoisuudet: vaikuttavuus merkityskehyksessä	129
6.3.3	Liikennevalvonnan ristivetoisuudet: vaikuttavuus toimintaedellytysten kehyksessä.....	132
6.3.4	Liikennevalvonnan ristivetoisuudet: vaikuttavuus lainvalvontajärjestelmän kehyksessä.....	134
6.3.5	Liikennevalvonnan ristivetoisuudet: vaikuttavuus politiikkakehyksessä	136
6.3.6	Kompleksisuuden vaikuttavuudessa kokoava malli.....	138
6.4	Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön tulevaisuus.....	141
6.5	Kriittinen arvio tutkimuksesta	142

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimustehtävä

“Jatkuvasti kehittyvien [liikenneturvallisuutta edistävien] strategioiden perustana on ymmärrys... liittyen järjestelmien kehittämiseen ja ratkaisujen löytämiseen, jotka yleisesti ottaen eivät aseta ylimääräistä rasitetta tienkäyttäjille. Ymmärrettiin, että liikenneonnettomuudet ovat seurausta sosiologisten, psykologisten, fyysisten ja teknologisten ilmiöiden monimutkaisesta vuorovaikutuksesta ja koska vammat ovat seurausta energian vaihdosta ympäristön ja ihmiskehon välillä, turvallisuusohjelmia ja strategioita on mahdollista kehittää kattavalla ja tieteellisellä tavalla. (...) Se, etteivät poliitikot eivätkä tutkijat kyenneet mittaamaan eri interventioiden vaikuttavuutta suhteessa estettyihin kuolemiin, loukkaantumisiin ja kolareihin, oli yksi syy siihen, etteivät ensimmäisten kuudenkymmenen vuoden (1910-1970) aikana tehdyt toimet liikenneturvallisuuden edistämiseksi osoittautuneet erityisen menestyksekkäiksi juuri missään maailman osassa.” (Mohan ym. 2020, 4).

”Liikenneturvallisuustutkimuksella on pitkä historia ja suurin ymmärtämisen este näyttäisi olevan järjestelmän monimutkaisuus” (Churchill & van Norden 2010, 13).

“Poliisilla ja sen kumppanitahoilla ei ole yhteistä ymmärrystä liikenneturvallisuuteen liittyvistä asioista. Tämä estää vaikuttavan operatiivisen toiminnan niin kansallisesti kuin paikallisesti. (...) Vuoden 2021 elokuun ensimmäiseen päivään mennessä Englannin liikenneministeriön ja sisäministeriön tulisi kehittää ja julkaista kansallinen tieturvallisuusstrategia, joka antaa selkeät ohjeet poliisille, paikallisviranomaisille, moottoritievirastolle ja muille strategisille kumppaneille. Strategian tulisi kuvata kunkin rooli ja vastuut sekä se, mitä hallitus odottaa tapahtuvaksi.” (<https://www.justiceinspectores.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/roads-policing-not-optional-an-inspection-of-roads-policing-in-england-and-wales.pdf>)

Monimutkaisuuden (complexity) tunnustaminen on välttämätöntä, mutta harvemmin sinällään riittävää, kattavan, systemaattisen ja toimintaa palvelevan ymmärrykselle muodostamiselle ja edistämiseksi. Monimutkaisuus vastustaa yksiselitteistä jakamista osatekijöiksi, esimerkiksi sosiologisiksi, psykologisiksi, fyysisiksi tai teknologiaan liittyviksi tekijöiksi.

Vaikka jokin erittelytapa identifioisi luotettavasti kaikki relevantit perustekijät, se ei itsessään kykene paljastamaan, miten varsinainen kiinnostuksen kohde kehkeytyy kyseisten tekijöiden vuorovaikutuksen tuloksena. Kun tällainen kokonaisselitys tai -ymmärrys puuttuu, on osatekijöitä koskevasta tiedosta yhtä paljon hyötyä, kun on tiedolla siitä, että ihmiskeho koostuu tietystä määrästä alkuaineita, kuten happi, hiili, vety ja muut, on ihmisen olemuksen tai ominaislaadun tavoittamisessa. Jälkimmäinen todellakin koostuu niistä, mutta jollakin merkittävällä tavalla, joka tekee niitä koskevan ymmärryksen täysin riittämättömäksi ihmisen tavoittamisessa ajattelevana, tuntevana, toimivana ja pyrkimyksiään toteuttavana persoonana.

Vaikka meillä on esimerkiksi sosiologeja, psykologeja, fyysikoita ja insinöörejä ja kunkin mittaista tietämystä, meillä ei ole juurikaan keinoja muodostaa jälkimmäisistä tietämyksistä mielekkäitä kokonaisuuksia ymmärrettävinä synteeseinä ja asiantuntijuutena, joka itsessään olisi monimutkaisten asioiden itsensä mittaista. Perusongelma, ja keskeinen rajoite, on tässä, so. työnjako tieteellisessä tiedonmuodostuksessa, joka ”ei-kenenkään-asiantuntemuksen-alana” jää luonteeltaan väistämättä hämäräksi ja hahmottomaksi. Emme siis tiedä, miten eri tahojen kokoamat tutkimushavainnot olisivat yhdistettävissä toinen toisiinsa, mitä ovat todelliset vaikutusmekanismit jossakin konkreettisesti tilanteessa ja mikä on erilaisten interven-

tioiden yhteisvaikutus eri yhteyksissä. Tämä ongelma ei ole ratkaistavissa lisäämällä muuttujien määrää ja tarkkuutta, joilla niitä mitataan.

Monimutkaisuus ja tilivelvollisuus julkisesti rahoitetusta toiminnasta eivät välttämättä ole parhaita kavereita toisilleen. 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 (effectiveness) ovatkin nousseet vahvasti esille viime vuosikymmeninä. Yleensä ratkaisuna on monimutkaisuuden yksinkertaistaminen tavalla, josta tuloksena on selkeitä ja seurattavia tunnuslukuja asioista, jotka ovat moniselitteisellä tavalla merkitykseltään epäselviä; niihin vaikuttavat monet eri tekijät ja ne itse puolestaan vaikuttavat eri tavoin ja moniin eri tekijöihin.

”Vaikka se tiedetään yleisesti, ettei yhdelläkään organisaatiolla tai taholla ole täyttä vastuuta teiden turvallisuudesta, harvoin huomioidaan yhdenkään tällaisen järjestelyn todellinen kompleksisuus jollakin tiestöllä” (McIlroy ym. 2019, 16).

Tämä tutkimus jäsentää käsitteellisesti vaikuttavuutta poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä. Se kokoaa tätä koskettavaa keskustelua tutkimuskirjallisuudessa sekä havaintoja poliisin eri toimenpiteiden, taktiikoiden ja ratkaisujen vaikuttavuudesta liikenneturvallisuuden kannalta. Tutkimus kuvaa kuitenkin enemmänkin poliisitoiminnan kuin liikenneturvallisuustyön kokonaisuutta.

Tutkimus on tehty palvelemaan tietojohtoisuuden, näyttöpohjaisuuden ja vaikuttavuuden tähtäävän strategisen ohjauksen tarpeita poliisin liikennevalvonta- ja liikenneturvallisuustyössä. Vaikka kompleksisuus liikenneturvallisuustyön kohdalla on tiedostettu jo hyvän aikaa, poliisitoiminnan monimutkaisuutta on tässä yhteydessä eritelty harvemmin, jos koskaan. En törmännyt kompleksisuutta kokoaviin analyysihin etsiessäni kirjallisuutta tätä hanketta varten. Tämä ei luonnollisestikaan tarkoita, etteikö poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta olisi jäsenettyä tätä työtä vastaavasti aikaisemminkin. Käsillä oleva tutkimus kuitenkin paikkaa tai vähintäänkin rikastaa tilannetta tältä osin.

1.2 Tutkimusmenetelmä

Menetelmällisesti tutkimus on luonteeltaan kirjallisuutta kokoava ja jäsentävä sekä analyttiseen ymmärrykseen tähtäävä katsaus poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuteen. Hankkeen aikataulussa ei ollut mahdollista koota kaikkea asiaa koskevaa aineistomateriaalia, tosin tässä yhteydessä se ei ehkä ollut tarpeellistakaan, eikä toteuttaa systemaattista kirjallisuuskatsausta, jossa kyseinen aineisto perataan läpi etukäteen määritellyn kehyksen avulla sekä raportoidaan sitten näin kertyneet havainnot ja tehdään niiden pohjalta kokoavat johtopäätökset (vrt. Elvik & Vaal 2004).

Laadukkaiden tutkimusten erottaminen vähemmän laadukkaista olisi edellyttänyt jonkinlaisen ideaalimallin rakentamista liikennevalvonnan vaikuttavuustutkimuksesta, jota vasten peilata tehtyjä tutkimuksia, ottaa kantaa niiden etäisyyteen tuosta ideaalista ja määrittää näin kunkin relevanssi, pätevyys ja luotettavuus. Tässäkin kysymys siitä, mitä oikein tarkoitamme vaikuttavuudella, olisi noussut esille.

Mittatikkuna käytetyn mallin olisi voinut kyseenalaistaa ideaalina pidetyn vaikuttavuuden käsitteen kautta.

Miten siis vaikuttavuuden idea tai käsite rakentuu poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön kohdalla? Mitä ovat tuon kysymyksen asettamisen tai vaikuttavuuden kysymisen mahdollisuudet ylipäänsä sen kohdalla?

Standardivastaus edellä esitettyihin kysymyksiin on, että tuo idea tai käsite on yleinen ja yhtäläinen ja se on täten asetettavissa vastaavasti kuin minkä muu julkisesti rahoitetun toiminnan kohdalla. Erilliselle kontekstikohtaiselle analyysille ei täten ole tarvetta. Se, mitä tarvitaan, ovat pätevät indikaattorit vaikuttavuudelle, noiden indikaattoreiden arvon selvittäminen ja mahdollisten niissä ilmenevien muutosten seuraaminen. Käsillä oleva tutkimus kuitenkin osoittaa, että vaikuttavuudesta olisi hyvä ymmärtää jotakin tätä perustavampaa ja syvempää.

Tämä tutkimus on lähestymistavaltaan epäsystemaattinen eli se perustuu kirjalliseen aineistoon, jonka onnistuin löytämään, näin relevantiksi ja sain sisällytettyä mukaan. Lähestymistapani on käsitteellinen eli pyrin perkaamaan vaikuttavuustarkasteluiden taustalta löytyviä ideoita, niiden lähtökohtia ja keskinäisiä suhteita ja jäsentämään niitä uudella tavalla kokoavasti.

En siis tavoittele uutta tietämystä kokemuspohjaisesti vaan erottamalla lähestymistapoihin, käsitteisiin ja keskusteluihin ajatuksia ja ajatuskuvioita. Jälkimmäisten nostaminen esille, niiden näyttäminen, pyrkii siis palvelemaan jonkin ei-näkyvän, mutta niissä näyttäytyvän, todentuvan tai niiden edellytyksenä olevan paljastamista. Viimeksi mainitun kohdalla on kuitenkin helppo erehtyä. Tältä osin tutkimus on heuristinen, ei-toistettavissa oleva eikä sen tuloksia ole mahdollista arvioida pureutumalla käytettyyn tutkimusmenetelmään ja sen onnistumiseen sen valinnassa, käytössä ja tulosten tulkinnassa.

Oletan vaikuttavuuden niin liikennevalvonnan kuin myös liikenneturvallisuustyön kohdalla kompleksiseksi, monien tahojen erilaisten ja eri tavoin kerrostuneiden toimien myötä syntyväksi, kehkeytyväksi eli emergentiksi, aikaansaannokseksi. Täten sen osien summa todennäköisesti on jotakin muuta kuin mitä sen osien oma-vaikutukset yhteen laskemalla voisi olettaa. Oletan myös, ettei sitä ole jäsennetty käsitteellisesti eikä myöskään tutkittu tästä lähtökohdasta.

Tutkimus purkaa, dekonstruoi, ja uudelleen kokoaa, rekonstruoi, vaikuttavuuden tutkimusperinnettä poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön osalta. Siitä, että jälkimmäistä on tutkittu yksinkertaisena ja suoraviivaisena, ei seuraa, että se myös olisi sitä. Mikäli osoittautuisi, että tässä on perustava katkos, miten aikaisempiin tutkimustuloksiin tulisi tällöin suhtautua? Jos tällainen yksinkertaistaminen on episteemisesti välttämätöntä ja kuilu, jota tässä tutkimuksessa yritän kuroa kapeammaksi, on täten omaa aikaansaannostamme hintana, joka ymmärryksen tavoittelusta vain on maksettava, niin ehkä kuitenkin olisi parempi pyrkiä yksinkertaistamaan mahdollisimman vähän ja vähintäänkin tiedostaa kyseinen asiantila. Tätä edesauttavat uudenlaiset käsitteelliset kartat ja kartoittamisen tavat, jotka pyrkivät saamaan otteen kompleksisuudesta tuossa kompleksisuudessaan.

De- ja rekonstruoinnin osalta vaikuttavuuden erittely rakentuu vahvasti oletukselle kompleksisuudesta, perustavista vaikeuksista käsitteellistää ilmiötä niiden kompleksisuudessaan ja tutkimuksen taipumukselta sulkea tältä silmät ja toivoa asioiden olevan jotenkin toisin, esimerkiksi puhtaasti tai olennaisesti jotakin. Vaikka tällainen oletamus luo edellytyksiä asioiden ymmärtämiselle, tuo ymmärrys tulee samalla erityisten ehtojen alaiseksi, esimerkiksi ymmärryksenä siitä, miten asiat toimivat kontrolloiduissa laboratorio-olosuhteissa. Noiden olosuhteiden ulkopuolelle sen riittävyys on kokonaan toinen asia huolimatta siitä, että jokin todellinen vaikutusmekanismi olisikin tullut onnistuneesti havaituksi ja tunnistetuksi kiitos erityis-

ten tutkimusjärjestelyiden. Jälkimmäisten välttämättömyys kuitenkin tarkoittaa sitä, ettei kyseinen mekanismi näyntyä tai ilmene normaaliolosuhteissa säännönmukaisesti olemassaolostaan huolimatta.

Erilaiset mallit, joissa osatekijöiden keskinäiset vaikutukset oletetaan yksinkertaisesti (mekaanisesti) yhteenlaskettavissa oleviksi ja samaan suuntaan vaikuttaviksi, rakentuvat mahdollisesti perusteettomille oletuksille. Se, että meillä on nyt tietoa erilaisten interventioiden ja tekijöiden vaikuttavuudesta, ei siis välttämättä tai suoraan vielä kerro, että tiedämme, miten ne toimivat ja vaikuttavat toisten vastaavien voimien ja niiden taustajärjestelmien yhteydessä. Kriittinen vire tutkimuksessani liittyykin mahdollisuuden paikantaa ja nostaa esiin toiveajattelu liikenneturvallisuustutkimuksessa, joka jo on saavuttanut kunnioitettavan iän.¹

Vaikka tarjolla on runsaasti tutkimusta erilaisten liikenneturvallisuutta parantavien ratkaisujen ja taktiikoiden toimivuudesta, erityisen vähän, jos ollenkaan, näyttäisi olevan analyysejä, joissa vaikuttavuutta pyritään tarkastelemaan monikerroksisena, monista tahoista ja toimijoista muodostuvana kokonaisuutena. Tällaisten tarkastelujen aika on kuitenkin tulossa. Vaikka tässä tutkimuksessa monimutkaisuus ehkä jääkin lähestymistavalliseksi otteeksi, tarkoitus on edistää tällaisia tarkasteluja jäsentämällä poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta poliisitoiminnan osana. Sitä, miksi normaalisti lakia kunnioittavat henkilöt syyllistyvät usein liikennelakien rikkomiseen, ja mikä merkitys liikennevalvonnalla on poliisin yleisiin toimintaedellytyksiin, on pohdittu autoilun alkuajoista lähtien.

1.3 Raportin rakentuminen

Johdannon jälkeinen toinen luku enemmänkin esittelee neljää teemaa kuin käsittelee niitä. Kuriositeetin omainen katsaus liikennevalvonnan syntyyn Englannissa muistuttaa liikenteeseen, sen turvallisuuteen ja poliisin liikennelainvalvontaan liittyvien kysymysten pitkäikäisyydestä. Historiallista tarkastelua laajentaa keskustelu liikennevalvonnan yhteismitallisuudesta ja valvontatoimenpiteiden vaikuttavuudesta liikennekäyttäytymiseen Yhdysvalloissa ennen Toista Maailmansotaa. Tarkastelu hyppää siten poliisitoiminnan vaikuttavuuden arviointikehykseen Englannissa ja siihen, mitä liikennevalvonnan vaikuttavuudesta oltiin opittu 1990-alkuun tultaessa. Luvun lopuksi pohdin vaikuttavuuteen liittyvien huomioiden asemaa ja roolia tehtävörienteituneessa poliisissa. Luku kokonaisuutena esittelee niitä teemoja, joita pyrin kuroma yhteen tutkimuksen lopussa.

Kolmannessa luvussa jäsenän liikennevalvonnan vaikuttavuutta kriminologisessa valossa. Vaikka analyysini ”kriminologisuudesta” voi olla montaa mieltä, luku osoittaa konkreettisesti, että liikennevalvonnan vaikuttavuuden käsite saa eri merkityksiä erilaisissa käsitteellisissä yhteyksissä tai kriminologisissa konteksteissa. Jos liikennevalvonnan vaikuttavuuden voi perustellusti ymmärtää eri tavoin, niin miksi mahdollisesti ymmärrämme sen yhdellä, emme toisella tavalla, miten perustelluja tässä taustalla olevat oletukset ja ajatukset oikein ovat ja millä tavalla ymmärtämisen tapamme ehdollistaa sitä, miten tuota vaikuttavuutta pyrimme edistämään,

1 Liikenneturvallisuustutkimus, puhtaasti sen määrästä päätellen, on vahva, selkeä ja hyvin rahoitettu tutkimuksen ala, joka koostuu monista tutkimusperinteistä. Mahdolliset ongelmat eivät ole tutkimusalueiden sisällä. Ne näyttävät jatkuvasti jalostuvilta älykkyyden ja tietämyksen tiivistymiltä. Ohuemmalle ymmärrykselle näyttäisi jäävän se kokonaisuus, jonka ne yhdessä muodostavat, ja tavat, jolla ne liittyvät toinen toisiinsa, sekä merkitys, joka viimeksi mainitulla on vaikuttavuuden tavoittelussa.

edistymistä siinä arvioimaan, ymmärrystämme jalostamaan ja pätevyytämme vahvistamaan.

Neljäs luku lähestyy kysymystä poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuudesta yhteiskunnalliseksi instituutioksi kehkeytyneen laki-idean ja -ideaalin kautta. Laki on lähtökohtaisesti ylin auktoriteetti ja ”the rule of law” sanelee suunnan, pyrkii määräämään tahdin ja määrittämään asianmukaisen marssijärjestyksen. ”Law enforcement” puolestaan tähtää kyseisen järjestyksen voimaansaattamiseen ja voimassa pitämiseen niin tieliikenteessä kuin teiden ulkopuolella. Laki on keskeinen väline, jolla yhteiskunta pyrkii yksissä tuumin jättämään ei-toivotut asiantilat yhä kauemmas historiaan ja korvaamaan ne toivotummilla kanssakäymisen ja sosiaalisen elämän tavoilla ja muodoilla. Keskeinen ongelma on se, että laki ei kykene yksiselitteisesti ottamaan huomioon olosuhteita, joissa sitä tulisi soveltaa. Lisäksi lait jäävät helposti jälkeen yhteiskunnan kehityksestä erityisesti tekniikan ja teknologian saralla. Kolmanneksi lait usein esittäytyvät jonakin muuna kuin mitä ne todellisuudessa ovat.² Lait ilmenevät niin edistyksen airueina kuin reaktiivisena kehityksen jarruna. Ne ovat usein yksipuolisesti ja puutteellisesti ymmärretty osa inhimillisen elämän arkea. Erityinen haaste liittyy asiantuntijuuden asemaan kansalaisyhteisissä demokratioissa ja poliisin harkintavaltaan, jolle liikennelainsäädäntö jättää muuta lainsäädäntöä enemmän tilaa ja tarvetta (esimerkiksi ylinopeus tai ryöstö).

Viides luku laajentaa näkökulmaa poliisin liikennevalvonta- ja liikenneturvallisuustyöhön. Se lähtee liikkeelle vaikuttavuuden ja tehokkuuden eriparisuudesta ja vaikuttavuuden tavoitteluun avoimissa järjestelmissä liittyvien ongelmien tunnistamisesta. Toisena kohteena on liikenneturvallisuustyö yhteistyönä ja poliisin rooli siinä. Kolmanneksi jäsennän vaikuttavuutta ”road policing”-ajattelun kehityksessä ja neljänneksi ristiriitaa poliisin liikenneturvallisuustavoitteen ja rikostorjuntaan tähtäävän liikennevalvonnan välillä.

Kuudes, eli yhteenvetoluku, kokoaa tehdyn tarkastelun analyttiseksi kuvaksi poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuudesta. Jos poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta jäsennetään tässä tutkimuksessa esitellyllä tavalla, mitä käytännöllistä ja käytäntöä palvelevaa voi odottaa tehdyn analyysin tuloksista löytävänsä? Jos tuloksena on aikaisempaa systemaattisempi, kokonaisvaltaisempi ja jäsenyntyempi 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, niin mitä käytäntöä tällaisella ymmärryksellä on, miten sen mahdollinen hyöty on todennettavissa ja sen ilmeiset, toimintaa halvaannuttavat, haitat ovat vältettävissä.

2 Enemmistöpäätökset tekeytyvät ikuisiksi ja annetuiksi, lait kiveen hakatuiksi tai taivaasta annetuiksi pikemminkin kuin pelkiksi suvantovaiheiksi foorumeilla, joilla poliittisia kamppailuja käydään ja jonka avulla saavutetut voitot pyritään vakiinnuttamaan ja varmistamaan.

2 POLIISIN LIIKENNEVALVONNAN VAIKUTTAVUUS: HISTORIAALLISTA TAUSTAA

“Liikennelakien valvonnan päätarkoitus on teiden turvallisuus – saavutetaan niin, että tienkäyttäjät saadaan pidättäytymään syyllistymisestä väärinkäytöksiin, jotka liittyvät liikenneonnettomuuksiin ja loukkaantumisiin” (Goldenbeld ym. 2000, 21).

Perinteinen tulokulma poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuteen heijastaa vahvasti jo historiallisesti muotoutunutta tapaa ymmärtää itse ongelma ja vastata siihen. Ajan myötä kehkeytynyt tarkastelukehys heijastuu sekä kysymyksenasetteluissa, tehdyissä vaikuttavuustutkimuksissa, niiden pohjalta tehdyissä suosituksissa ja asiantuntemuksen rakentumisessa. Keskeinen poliisin tieliikenteen valvontaan liittyvä kysymys on, miten edistää tieliikenteen turvallisuutta vaikuttamalla liikennekäyttäytymiseen niin, että liikenteeseen liittyvät onnettomuudet, niissä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrät, saadaan laskemaan.

Liikennevalvontamenetelmien, -taktiikoiden ja lähestymistapojen toimivuus suhteessa ajonopeuksiin, turvavöiden käyttämiseen, ajoneuvon kuljettamiseen päihytyneenä, mobiililaitteen käyttöön ajon aikana ja liikennevalojen noudattamiseen, näitä koskevaan tietoisuuteen, pyrkimykseen lakien ja sääntöjen noudattamiseen jne. on tutkittu runsaasti. Liikenneturvallisuus on jäsentynyt kolmen kulmakiven – liikenneympäristön fyysisen suunnittelu, kansalaisten valistus ja liikennelainvalvonta –yhteensovittamisena ja eri tahojen yhteistyönä. Poliisin osana on ollut ymmärtää paremmin, mikä toimii liikennevalvonnassa ja miten tuota toimivuutta on mahdollista vahvistaa niin, että lainsäätäjän tahtotila ja tieliikennelaisissa säädetty asiointi sekä tätä koskevien lainkohtien kunnioittaminen ja sääntöjen seuraaminen vallitsevat ja pysyvät voimassa tiestöllä ja kaduilla liikuttaessa.

Tämä luku taustoittaa vaikuttavuusproblematiikkaa luonnehtimalla liikennevalvonnan historiaa Englannissa, kuvaa pyrkimystä yhtenäiseen liikennevalvontapolitiikkaan Yhdysvalloissa 1940-luvulla, referoi todennäköisesti yhtä ensimmäisistä, samaisessa maassa tehtyä, liikennevalvonnan vaikuttavuuden tutkimusta 1930-luvulta, esittelee kokoavasti, mitä asiasta oli opittu 1990-luvun alkuun tultaessa, nostaa esille yhden jäsenyyksen poliisin toiminnan vaikuttavuudesta ja pohtii lyhyesti sen reunaehdoja.

Nähdäkseni poliisille on ominaista tehtäväkeskeisyys. Huomion rajautuminen tehtäviin ja niiden suorittamiseen suuntaa huomion pikemminkin tehokkuuteen kuin vaikuttavuuteen, asioiden tekemisiin oikein kuin oikeiden asioiden tekemiseen. Kun poliisin tehtävät annetaan lainsäädännöstä, vastuu vaikuttavuudesta ikään kuin siirtyy lainsäätäjälle ja poliisille jää laadukas suoriutuminen laissa sille annetuista tehtävistä. Luku nostaa esille useimmat niistä teemoista, asiayhteyksistä ja -kokonaisuuksista, jotka ovat merkittäviä poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuden kannalta. Palaankin niihin myöhemmissä luvuissa uudelleen ja pohdin niitä yksityiskohtaisemmin.

2.1 Tieliikenne ja liikennevalvonta Englannissa vuosina 1900-1930

”Kaikki liikennelain rikkomukset ovat Englannissa rikoksia ja ne käsitellään tavanomaisesti rikostuomioistuimessa” (Goldenbeld ym. 2000, 26).

”Ainakin nykyisellään on lähdeittävä siitä, että korkein nopeus, jota suunniteltujen motorisoitujen karrujen ja välineiden ei tulisi ylittää, on kaksitoista mailia tunnissa... Johtuen yleisestä turvallisuudesta...”. (Beaumont 1896, 31.)

”Seitsemän vuotta sitten henkilöä pidettiin hulluna, jos hän ajoi motorisoidulla ajoneuvolla. Nykyään pidetään hulluna, mikäli ei aja sellaisella. Kaksi vuotta sitten moottoribussi oli kuriositeetti. Tänä päivänä niitä on Lontoon liikenteessä 260.” (Johnson 1906, 375).

Kun moderni poliisitoimi otti ensiaskeleitaan 1800-luvun alussa Englannissa, tieliikennettä hallitsi hevonen. Poliisia tarvittiin esimerkiksi Lontoossa ohjaamaan kuritonta, helposti ruuhkautuvaa hevosvetoista liikennettä sekä turvaamaan teillä liikkuja ryöstäjien varalta. Laki henkilöön kohdistuvista rikoksista (Offences Against the Person Act 1861) määritteli niin hevoson ohjastajan kuin polkupyöräilijän vastuulliseksi vamman tai vaaran aiheuttamisen, joka johtui pahantahtoisesta (wanton) tai raivokkaasta (furious) ajotavasta, kilpa-ajosta tai tietoisesta väärintekemisestä tai laiminlyönnistä. Kun ensimmäiset höyrykäyttöiset lokomotiiivit ilmestyivät sekä rauta- että maanteille, syntyi samalla niiden säätelytarve tieliikenteessä. Lait ja niiden muutokset seurasivat toisiaan (ks. taulukko 1) ja vaikuttivat autoliikenteen kehittymiseen (ks. <https://engole.info/locomotive-acts/>).

Taulukko 1. Lokomotiivien tieliikennekäytön säätely Englannissa 1800-luvulla.

Laki	Lain sisältöä
Lokomotiivilaki 1861	Määritteli tieliikennekäytössä nopeuden maaseudulla 10 mailiin ja kaupungeissa 5 mailiin tunnissa sekä edellytti ajoneuvoilta savuttomuutta.
Lokomotiivilaki 1865 (“Red Flag Act”)	Määritteli nopeusrajoituksen 4 mailiksi tunnissa maaseudulla ja 2 mailiksi tunnissa kaupungeissa ja edellytti tieliikennekäytössä lokomotiiivin henkilöstöksi kolme operaattoria, joista yhden tuli kävellä noin 50 metriä laitteen edessä kantaen punaista lippua tai lyhtyä vastaantulevan hevosliikenteen varoittamiseksi ja auttamiseksi kohtaamistilanteissa. Savunmuodostusta tuli enää rajoittaa siinä määrin kuin mahdollista.
Lokomotiivilaki 1878	Muutti lippu/lyhtyvaatimusta 50 metristä 18 metriin. Vaatimuksesta luovuttiin vasta vuoden 1896 laissa.

Hevoskärretyöllisyys vastusti lokomotiiviliikennettä koskevan lainsäädännön lieventämistä. Kevyen mekaanisen ajoneuvon kehittämistä 1800-luvun viimeisellä neljänneksellä Englannissa hidasti – Johnsonin (1906) mielestä järjetön ja rikollinen – laki, joka kielsi niiden käytön yleisillä teillä aina vuoteen 1896 saakka. Kyseinen laki oli luotu turvaamaan tienkäyttäjien vaaroilta, joita raskaiden ja hitaiden höyrykäyttöisten veto- ja kuljetuslaitteiden liikennekäyttö aiheuttivat. Englannissa investoinnit hevosettomien karrujen kehittämiseen, joiden tieliikennekäytön laki käytännössä kielsi, jäivätkin jälkeen Rankassa ja Saksassa tapahtuneesta kehitystyöstä.³ (Esim. Beaumont 1896.)

3 Ks. keskustelumuistio julkaisussa The Journal of the Society of Arts 44 (2247), 55-64.

Lokomotiivilakia myös valvottiin. Herra Hewetsonin matka hevosettomalla kärryllä Lontoon Liverpool Streetiltä Charing Crossiin loppui, kun poliisi pysäytti hänet, kirjasi ylös hänen nimensä ja osoitteensa. Tästä seurasi käynti Scotland Yardissa ja vakavan varoituksen siivittämä kehoitus pidättäytyä vastaavasta lainvastaisuudesta jatkossa. Herra Elliot, Skotlannin ainoan auton omistaja, saattoi käyttää hevosetonta kärryään yleisellä tiellä johtuen paikallisen poliisipäällikön suopeudesta. Se ei kuitenkaan kantanut naapuripoliisipiirin alueelle, jonne ajaminen johti sakkorangaistukseen. Autoilusta innostuneet perustivat yhdistykseen vaatimaan lain muutosta. Lakia muutettiin vuonna 1896, vaikka rautateiden edunvalvojat vastustivat muutosta. (Johnson 1906, 363.)

Autojen ilmestyminen liikenteeseen herätti uudenlaista huolta turvallisuudesta aluksi kaupunkien ulkopuolella. Huoli synnytti keskustelua autoilun säätelystä, erityisesti ajonopeuksista.⁴ Keskeinen pohdinnan kohde oli tienkäyttäjien turvallisuus. Viitekohtana oli laissa kielletty raivoisa ajo hevosella yleisellä tiellä, jonka poliisi pystyi luotettavasti päättelemään omien havaintojensa pohjalta. Vastaava päätely hevosettomien kärryjen kohdalla oli kuitenkin hankalampaa. Vaihtoehtoiksi nähtiin nopeusrajoituksen asettaminen 10 tai 14 mailiin tunnissa tai asian jättäminen paikallishallinnolle. (Ks. <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1896/jul/30/rate-of-speed>)

Auto muotoutui autojen valmistajille tarkoitettujen ja rahapalkinnoilla siivitettyjen kestävyysajojen ja kansainvälisten kilpailujen kehyksessä.⁵ Autoyhdistys tarjosi poliisipäälliköille omakohtaisen mahdollisuuden matkustaa uudella keksinnöllä. Tämän pohjalta heidän toivottiin kykenevän päättelemään itse mikä oli järkevä nopeus ja mikä ei sitä ollut. Samalla päälliköt saivat tuntuman siitä, tuolloin poikkeukselliseksi nähdystä, hallinnasta, joka kuljettajalla oli ohjaamaansa laitteeseen. Vaikkei autoyhdistys suosittelut ajonopeuden rajoittamista, päätti parlamentti vuonna 1903 turvallisuuden nimissä rajoittaa enimmäisnopeuden kahteenkymmeneen mailiin tunnissa. Laki moottoriajoneuvoista määritteli piittaamattoman tai holtittoman ajotavan liikenteessä tai vaaraa aiheuttavan ajonopeuden rangaistavaksi, sääti muun muassa ajoneuvojen rekisteröinnistä, ajokorttivaatimuksista ja velvollisuudesta pysähtyä liikenneonnettomuuden jälkeen (esim. Huddy 1906).

“Mikäli henkilö ajaa motorisoitua autoa yleisellä tiellä holtittomasti tai piittaamattomasti, tai ajonopeudella tahi tavalla, josta aiheutuu vaaraa ihmisille, niin huomioon ottaen vallitsevat olosuhteet, mukaan lukien luonnonolosuhteet, tien laatu ja sen käyttö, sekä muun liikenteen määrä kyseisenä hetkenä tai millainen käyttö olisi ollut perustellusti odotettavissa, hän syyllistyy tässä laissa säädettyyn rikokseen.” (Sec 1, ks. Huddy 1906.)

4 Autoilijan käsikirja Yhdysvalloissa totesi asioiden muuttuneen hevosen syrjäytymisen myötä. Nyt autoilijat joutuivat ajattelemaan asiat ilman hevosen apua. (Zeichner 1960, 151). Bartonin (1897, 61) mukaan hevoset tunnetusti vaiston varaisesti estivät päivittäin lukemattomia onnettomuuksia niin kaduilla kuin tiestöillä. Koska autolla tuota vaistoa ei ollut, niin jatkossa kaikki riippui yksinomaan sen kuljettajasta. Auto, Huddy (1906) katsoi, oli kaikkein saniteettisin liikkumisväline yleisillä teillä. Toisin kuin hevonen, se ei sointunut kadulle. Hän oli varma siitä, ettei auto koskaan tullut olemaan kyseisestä syyistä poliisin silmälläpidon kohde. (Huddy 1906, 19.)

5 “Vuosina 1894, 1895 ja 1896 järjestetyt autokilpailut nostattivat autoteollisuutta merkittävässä määrin. Näiden myötä myös Englanti heräsi ja ryhtyi viimeinkin pohtimaan irrottautumista itse asetetuista jalka-raudoista. Asian kaupallinen puoli oli merkittävä heräte, mutta autourheilu, joka tuli esiin autokilpailujen myötä, popularisoi asiaa ja nostatti sitä tukea, jota uuden teollisen alan luominen vaati.” (Beaumont 1903, 896.)

Yleinen mielipide ei ollut autoilijoiden puolella. Auto nähtiin harvojen ja etuoikeutettujen huvitteluvälineeksi. (Deak 1931, 281.)⁶Ne olivat äänekkäitä, hankalia ohjata ja jarruiltaan olemattomia.

Aluksi vain rikkailla oli varaa hankkia ja käyttää autoa.⁷ Tieliikenteen, erityisesti ajonopeuksien, valvonta asettikin vastakkain yhteiskunnan varakkaamman osan edustajat ja poliisit, jotka pääsääntöisesti tulivat työväenluokasta. Kun liikenne-rikokset käsiteltiin tuomioistuimessa, vastakkain tulivat syytteessä olevan herrasmiehen oma ja poliisin antamat todistukset tapahtumasta. Kun ”herrasmies” ei herramiehen määritelmästä johtuen voinut syyllistyä moitittavaan käyttäytymiseen tieliikenteessä, todelliseksi vaaran aiheuttajiksi nähtiin auton omistajan sijasta joko henkilöt, jotka olivat hankkineet autonsa käytettynä, tai herrasmiesten palkolliset, mahdollisesti ulkomaalaistaustaiset, autonkuljettajat.⁸ Emsleyn (1983, 368-369) mukaan liikenne-rikokseen syyllisiin alettiin liittää erityinen ulkopuolisuuden stigma; parhaimmillaankin hänen omatuntonsa oli puutteellinen ja pahimmillaan kysymys oli rikollisesta, joka vaaransi yhteiskuntajärjestystä.

Vuosisadan alussa syntynyt, yhteiskunnan varakasta (urheilu)autoilevaa väestönosaa edustanut Autoyhdistys (Automobile Association, AA) ajoi autoilijoiden asiaa. Se loi pyöräilijäverkoston varottamaan autoilijoita poliisin nopeusvalvontapisteistä ja tarjosi oikeusapua syytteeseen joutuneille.⁹ Ensimmäisen Maailmansodan jälkeen autoilijoiden toivottiin muodostavan professionaalisen järjestön, joka säätelisi omaehtoisesti autoilua vastaavasti kuten lääkärit tai asianajajat kyseisen ammatin harjoittajia. Ajonopeuksien valvonta oli jo aiemmin pyritty rajoittamaan pelkästään niihin tilanteisiin, joissa siitä aiheutui todellista vaaraa. Vuonna 1919 paikallinen poliisipäällikkö Shropshiressä ohjeisti konstaapeleita pystyttämään valvontapisteiden, kun he epäilivät, että autoa ajetaan ylinopeudella. Konstaapelin tuli piiloutua pensaaseen, ottaa esille muistikirjansa ja kellonsa, mutta jäädä osittain näkösälle ja antaa vaikutelma pyrkimyksestä piiloutua. Ajatuksena oli, että valvontaa tarkkailevat tällöin varoittivat muita autoilijoita ja saivat heidät laskemaan ajonopeuttaan. Valvonnasta varoittavia kuitenkin uhkasi joutuminen oikeuteen syytettynä poliisityön haittaamisesta. Virheellinen pysäköinti, samoin kuin säädökset ajovaloista, äänekkyydestä sekä ajokortista, lisäsivät konflikteja poliisin ja autoilijoiden välillä. (Emsley 1993.)

Autojen ja polttoaineen hintojen aleneminen toivat autoilun yhä useamman ulottuville. Käytettyjen autojen ilmestyminen markkinoille laajensi autoilijoiden kirjoa. Poliisi koki liikennevalvonnan vievän kohtuuttomasti resurssejaan. Lisäänntyneet onnettomuudet ja oikeustapaukset loivat ymmärrystä, että ongelmana eivät

6 Aina 1960-luvulle saakka yksityisautoilijat Englannissa tulivat pääsääntöisesti keskiluokasta tai ylimmästä luokasta ja, toisin kuin ammattikuljettajat, he myös olivat kärkeäitä ajamaan asiaansa oikeussalissa joko itsenäisesti tai asianajajan tai autoyhdistyksen avustamina. (Donovan & Lawrence 2008, 31.)

7 ”Matkakärryjä käyttävät jatkossakin he, jotka rakastavat nopean matkanteon tarjoamaa jännitystä, tyytyvät pelkkiin silmäyksiin maisemista, ja jotka eivät kavahda suuria hankinta- ja käyttökustannuksia” (Brown 1908, 227).

8 Saffööriksi (chauffeur) kutsuttiin jäsentä lainsuojattomien jengissä, joka John Skinnerin tai Schinderhau-nesin johdolla terrorisoi Ranskan koillisosaa. Autoilun yleistyessä termiä alettiin käyttää puhuttaessa kuljettajasta, joka ohjasti kärryä, ja mekaanikosta, joka kulki mukana ja jonka vastuulla oli polttoaine ja koneen toiminta. (Huddy 1906, 93-94.)

9 Myöhemmin siitä tuli jäsenmäärän merkittävän kasvun, poliittisen painoarvon vahvistumisen ja vastakainasettelun hälvenemisen myötä keskeinen asiantuntija- ja yhteistyötaho liikenneturvallisuustyössä. Yhdysvalloissa vastaava taho edellytti 1960-luvun taitteessa ennalta estävyyden nimissä, että poliisin pitäytyä yksinomaan näkyvässä valvonnassa ja tekee siitä aikaisempaa näkyvämpää muun muassa varoittamalla nopeusvalvonnasta liikennemerkillä eikä järjestä ratsioita, joissa kaikki tienkäyttäjät tarkastetaan, jotta valvonta ei riko lainkuuliaisten autoilijoiden perusoikeuksia.

olleet autoilu ja autoilijat yleensä vaan muutamat holtittomat ja huonosti käyttäytyvät autoilijat, *carbarians*. Nämä pilasivat kaikkien kuljettajien maineen.¹⁰ Siitä, että oikeuteen päätyneiden tapausten määrät jatkuvasti kasvoivat, ei ollut horjuttamaan käsitystä, että kysymyksessä olivat vain yksittäiset tekijät. (Emsley 1993.)

Jo tuolloin kiinnitettiin huomiota siihen, että ajoneuvoliikenteen kaitsemiseen luodut lait myrkyttivät suhdetta poliisiin ja kansalaisten välillä. Liikennelainsäädännön myötä tavalliset lakia kunnioittavat kunnan kansalaiset olivat yhä useammin tekemisissä poliisin ja tuomioistuinten kanssa. Liikennevalvonta muuttikin tavallisten kansalaisten ja poliisin suhdetta ennennäkemättömällä tavalla.¹¹ Britit, jotka olivat tarkkoja omasta vapaudestaan ja yksityisyyden sfääristään, joutuivat autoilun myötä poliisiin silmälläpidon ja kurinalaistavien toimenpiteiden kohteiksi. Aiemmin poliisitoiminta oli leimallisesti tarkoittanut Englannissa kamppailua yleisen järjestyksen puolesta ja ”rikollista luokkaa” vastaan. (Emsley 1993.)

Poliiseja ohjeistettiin tarkkailemaan omaa suhtautumistaan liikennerikokses- ta epäiltyihin ja lähtemään siitä, että paatuneiden taparikollisten sijaan kysymys oli yhteiskunnan kunnollisista jäsenistä, jotka vain onnettomuuttaan, esimerkiksi johtuen huolellisuuden hetkellisestä haihtumisesta, olivat päätyneet eripuraan lain kanssa. Jotta poliisi koettaisiin edelleen uniformua kantavaksi kansalaiseksi, Buckinghamshiressä osa poliiseista perehdytettiin moottoritekniikkaan, jotta autoilijat saattoivat teknisissä ongelmatilanteissa kääntyä heidän puoleensa. Samaisesta syystä ehdotettiin perustettavaksi kansallinen liikennepoliisi, joka ystävän tavoin ohjaisi ja auttaisi kokemattomia autoilijoita. (Emsley 1993.)

Police Journalin mukaan vuonna 1928 Englannissa kuoli tieliikenteessä neljätoista ihmistä päivässä. Neljä vuotta myöhemmin ylinopeus kuitenkin dekrimin- aloitiin muiden kuin suurten, kaupalliseen liikenteeseen tarkoitettujen, ajoneuvojen kohdalla. Syynä oli se, ettei voitu edellyttää, että poliisi valvoo lakia, jonka rikkomisesta oli tullut arkipäivää ja jota kansalaiset eivät kannattaneet. Vaikka vaarallinen ajotapa säilyi rangaistavana, sen määrittely jäi pitkälti poliisin päätettäväksi. Kun onnettomuuksien määrä vain kasvoi ja koska hyvät tavat tieliikenteessä eivät näyttäneet tulevan sisäistetyiksi, kuljettajien reagointi riittävän nopeaksi eikä liikennesivistys osaksi tiestöllä liikkumisen arkea, nopeusrajoitukset palautettiin aluksi taajamiin. Poliisin harkinnalla oli ratkaiseva rooli siinä, luettiin liikenne- rikoksen syyksi yleinen, vaaraa aiheuttava ja yhteiskuntajärjestystä uhkaava piittaamattomuus vai pelkkä hetkellinen huolimattomuus tai erhe, joita sattui myös kunnan kansalaisille, mutta jotka eivät vaarantaneet yleistä lainkunnioitusta tai horjuttaneet yhteiskuntarauhaa.¹² (Emsley 1993.)

10 Yhdysvalloissa useimmat tuomarit olivat 1960-luvulla sitä mieltä, että autoilun luomat ongelmat olivat sitä luokkaa, että holtittomasta autoilijasta oli tullut todellinen vastustaja numero yksi (real Public Enemy No 1). Perinteinen vahva lainkunnioitus oli hälventynyt autoilun myötä. (Zechner 1960, 153.)

11 1800-luvulla käyttäytymisen normatiivinen säätely tapahtui paikallisyhteisöjen ja järjestöjen jäsenyyden kautta. Vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat ristiriidat ratkaistiin omin voimin. Tarvittaessa osapuoli, joka koki kärsineensä vääryyttä, kääntyi oikeuden puoleen ratkaisun saamiseksi. Autoilu lisäsi yhteiskunnallista liikkuvuutta ja paikallisyhteisö menetti aiemman asemansa siihen kuuluvien käyttäytymisen säätelijänä. Kuitenkin ratkaisuja liikenteen luomiin ongelmiin haettiin pitkään keinoista, joiden purevuus oli haihtunut kansan kumipyörille nousemisen myötä. (Seo 2019b, 37-44.)

12 ”Vuoteen 1938 tultaessa poliisi oli luonut käytännön, että se ajoi useaa syytettyä samaa kuljettajaa vastaan niin, että jos vakavin syyte ei vakuuttanut tuomioistuinta, niin jokin muu syyte saattoi toimia sitä paremmin. Vuosien 1938-1963 kuhunkin vaarallista ajotapaa koskevaan syytteeseen liittyi syyte riittävän varovaisuuden noudattamatta jättämisestä ja usein vielä kolmas syyte liittyen olosuhteisiin, kuten liikenne- merkin noudattamatta jättäminen. Se, että yksittäistä syytettyä kohtaan nostettiin säännönmukaisesti useita samanaikaisia syytteitä, oli ominaista liikennerikoksille...” (Donovan ym. 2008, 127-128.)

Poliisi valvoi liikenneturvallisuu­den ohella liikenteen sujuvuutta. Syyteet vir­heellisestä pysäköinnistä, joita ei juurikaan käsitelty oikeudessa Lontoon keskustas­sa vuonna 1913, kasvoivat merkittävästi 1930-luvulle tultaessa. Liikenne­rikoksista annetut tuomiot olivat lieviä, päätökset epäyhtenäisiä ja usein syytteen hylkäämiseen tai tuomion lieventämiseen johtavia. Vaarallisesta ajotavasta tuomitsemisen, josta seurauksena olisi ollut ajo-oikeuden mahdollinen menettäminen, sijasta määrättiin sakkotuomio siitä, ettei kuljettaja ollut osoittanut riittävää huolellisuutta liikentees­sä. (Donovan & Lawrence 2008.)

“Liikennelain valvonnan kaikkien voimien on puhallettava yhdessä yhteen hiileen tulosten saa­vuttamiseksi. (...) Kaikkien tahojen ponnisteluita on ohjattava rohkaisemaan vahvaa kansallista sisäistä kurinalaisuutta – hyväksymään vapaaehtoisesti yksilöllisen vastuun teiden sääntöjen nou­dattamisesta.” (Damon 1944, 280.)

1900-luvulla Englannissa liikenne­rikosten dekrimin­alisointia ajoivat niin au­toilijat, jotka vastustivat leimaamista rikollisluokaksi, kuin tuomioistuimetkin, jotka kokivat liikenne­rikosasiat pääosin ajan tuhlaukseksi. Tuomioistuimessa liikenne­rikokset nähtiin yleensä uhrittomina, valvonnan aktiivisuuden esille nostamina, sään­törikkomuksina. Liikenne­rikostapaukset koettiin rutiininomaisiksi, yksinkertaisiksi, aikaa vieviksi ja pitkästyttäväiksi:

“Kukaan ei pidä liikennejutuista. Ne ovat yleensä hyvin ikävyy­styttäviä, pitkä­veteisiä, syytetyt ai­van liian arvostettavia ollakseen kiinnostavia. Näyttö on pitkästyttävää, puolustus monisanaista. Monissa varomattomaan tai vaaralliseen ajamiseen liittyvissä tapauksissa oikeuden tehtävänä, kut­ten tuomari (Lord Chief Justice) Hewart sanoi, on päättää, ’miten kaksi tien vastakkaisille reunoil­le pysähtynyttä autoa törmäsivät toisiinsa.’ ” (sit. Donovan & Lawrence 2008, 130.)

Laissa määrätyillä sanktioilla oli pelotteen rooli. Rankaisemisen sijaan tekijä pyrittiin ohjaamaan toivottuun käyttäytymiseen liikenteessä. (Emt.)

2.2 Liikennevalvontalinjauksia 1940-luvulla Yhdysvalloissa

“Hevonen kärryjen vetäjänä tulee vähitellen emansipoiduksi automobiiliin hitaan, mutta varman, esiin marssin myötä” (Automobile News, Scientific American 8.9.1900).

“Kirjoittajan vakaa käsitys on se, että keskivertokansalaisen korkea ajonopeus ja suhteellisen ole­maton lainvalvonta kantavat suurelta osin vastuun maamme liikenne­onnettomuustilaston surkeu­desta, joka tarkoittaa 31 800 kuolemaa ja 1 964 000 loukkaantumista” (Floch 1952, 834).

Brownin (1908) mielestä autot epäilemättä tuottivat kuljettajilleen kiehtovaa huvi­tusta. Nopeus, johon ne ylsivät, juovutti ja hämmensi aistit ja teki sokeaksi vaaroilta, jotka äkillisen onnettomuuden myötä saattoivat silmänräpäyksessä muuttaa ajoneu­von kauhistuttavan tuhon ja hävityksen välikappaleeksi. Hänen mukaansa niiden suosion autoilijoiden joukossa 1900-luvun alussa ylitti ainoastaan niiden epäsuo­sio kaikkien muiden joukossa. Autot paljastivat käyttäjilleen yksinomaan paremmat puolensa ja ei-käyttäjille taas vain vastenmielisemmät piirteensä. Kaikille muille paitsi autoilijoille itselleen, ne olivat epämukavuustekijä, riesa ja pelkoa herättävä il­mestys. Kuivalla säällä autot nostivat ilmaan pölyä, tuottivat moottorimelua ja ajono­peuksia, jotka säikäyttivät hevosia, sekä muuttivat tiet turvatomiksi siinä määrin, että niiden sietämisestä ylipäänsä tuli pohtia. Vaikka lainsäätäjän ja paikallishallinnon toimivaltaa ajonopeuden määräämisessä ei oltukaan kyseenalaistettu, ongelmana oli

kyseiset säädökset voimaansaattavan valvonnan toteuttaminen. Autot muistuttivat toisiaan rakenteeltaan ja väriltään. Niiden kuljettajien kasvoja peitti maski, huivi tai ajolasit ja autot kulkivat siinä määrin vauhdikkaasti, ettei niiden rekisterinumerosta saanut selvää, Brown (1908) valitti. Hänen mukaansa oli selvä tosiasia, että autot maksoivat ihmishenkiä johtuen erityisesti piittaamattomasta ajotavasta. Vaikka suurlta yleisöltä ei juuri herunut myötätuntoa lainrikkajille, sitä riitti heidän uhreilleen, esimerkiksi maanviljelijälle, jonka hevonen oli loukkaantunut tai kärry rikkoutunut, ellei hän ei välittömästi reagoinut autonkuljettajan antamaan merkkiin, tai kun hän tuli yliajatuksi ja ajoneuvon murskaamaksi. (Brown 1908, 225-227.)

Yhdysvalloissa laajeneva autoilu 1900-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä ja autoon liittyvien ongelmien kasvu – onnettomuudet, autovarkaudet, liikenne-ruuhkat – johtivat varsin vastaavaan tilanteeseen kuin Englannissa. Liikenteenvalvonta työllisti enenevästi poliiseja. Liikenteenvalvontaan erikoistumisen katsottiin myös edellyttävän uudenlaisia poliiseja, jotka olivat perillä siihen liittyvistä laeista ja säädöksistä, kykeneviä toimimaan kohtaamisissa parempiosaisien ja pääsääntöisesti lainkuuliaisten yhteiskunnan jäsenten kanssa tavoilla, jotka ylläpitivät poliisin sidosryhmäsuhteita. Liikennelakien valvonnan katsottiinkin vaativan poliisilta kylmäpäistä analyttistä harkintaa, jossa se, mitä laissa sanottiin, oli vain yksi asiakokonaisuuteen liittyvä tekijä. Keskustelua käytiin myös siitä, oliko kysymys ylipäänsä poliisille kuuluvasta tehtävästä – juuri paheiden, kuten esimerkiksi uhkapeli, prostituutio ja huumeidenkäyttöä, valvonta altisti poliiseja korruptiolle. Korruptiotapauksia koskeva uutisointi puolestaan heikensi kansalaisten luottamusta poliisiin. Kasvavaan liikennevalvonnan tarpeeseen vastattiin monessa paikassa rekrytoimalla naisia ja partiolaisia täydennyspoliiseiksi esimerkiksi pysäköinninvalvontaan (Seo 2019b, 80).

Liikennelain rikkomukset, jotka 1920-luvulla johtivat suoraan pidätykseen ja oikeudenkäyntiin, saivat myöhemmin rinnalleen haastemenettelyn ja sakkorangais-
tukset. Liikenteenvalvonnasta tuli valikoivaa osin siksi, että tieliikenne oli täynnä lainrikkajia. Säädösviidakosta johtuen oli vaikea ajaa muutamaa sataa metriä ilman että tuli rikkoneeksi jotain lakia.¹³ Poliisit puuttuivat enemmän ulkopaikkakuntalaisten liikennekäyttäytymiseen kuin paikallisten, koska he todennäköisesti maksoivat mieluummin sakot kuin palasivat myöhemmin oikeuteen. Heidän pysäyttämisenä ei myöskään vaikuttanut samalla tavalla suhteisiin paikallisyhteisöissä. (Seo 2019b, 93.)

Laajeneva autoilu kasvatti poliisien määrää erityisesti liikenteenvalvontaan omistautuneina poliiseina, joskin liikennejutut työllistivät enenevästi myös heidän kollegoitaan. Poliisitoiminta professionalistui, kohteliaaseen kanssakäymiseen asiakkaiden kanssa kiinnitettiin erityistä ammatillista huomiota ja poliisi omaksui enenevästi tieliikenteessä roolia, joka perinteisesti oli kuulunut tuomarille ja tuomioistuimelle. (Seo 2019b, luku 2.)

“Lakien mekaanisesta seuraamisesta ei ollut ohjaamaan poliiseja sen määrittelyssä, milloin pysäyttää liikennesääntöjen rikkoja, antaako hänelle kirjallinen varoitus vaiko pidättää hänet, ja kenelle olla kohtelias. (...)Niin liikenneasiantuntijat kuin poliisipäällikötkin korostivat harkinnan ja siihen perustuvien ratkaisujen tärkeyttä kaikkien liikennelakien rikkomistapausten kohdalla...” (Seo 2019b, 91.)

13 “Nämä tarpeettoman alhaiset nopeusrajoitukset ja muiden pienten liikennelakien suuri joukko tekevät käytännössä jokseenkin mahdottomaksi ajaa autoa rikkomatta jotakin lakia. Tämä on omiaan viemään arvoa lailta yleensä. (...) Ennen kuin asiaa on löydetty ratkaisua, siihen on puuttuvat säätämällä lakeja, jotka ihmiset kokevat reiluiksi ja oikeudenmukaisiksi.” (Bayless 1925, 318.)

Halseyn (1946) mukaan autoilija olikin huomattavasti kiinnostuneempi siitä, mitä liikennettä valvova poliisi aikoi hänen kohdallaan tehdä kuin liikennelaista itsessään. Autoilijalle hänet pysäyttänyt poliisi oli laki tai vähintäänkin lain pitkä käsi. Vaikka autoilija arvostikin lain yhtenäisyyttä, tätäkin tärkeämpää oli se, että poliisi valvoi tuota lakia sisäisesti johdonmukaisella tavalla. Valittu valvontapolitiikka ja yhtenäinen kehys valvonnan toteuttamisessa loivat tällaista johdonmukaisuutta.

”Poliisin tai tuomarin on operoitava lailla vastaavasti kuten kuljettajan autolla” (O’Shea 1930, 563).

Liikennelaki ja liikennevalvonta lain voimaansaattamisena ja ylläpitämisenä sekä linjaukset siitä, miten valvontavälineitä käytetään ja lainvalvontaa käytännössä toteutetaan edellyttävät toinen toistaan. Kansasissa vuonna 1946 pyrittiin ohjaamaan poliiseja liikennelain soveltamisessa ja rakentamaan yhtenäistä valvontakäytäntöä. Ohjeiden tarkoituksena oli tukea yksittäisiä poliiseja arjen liikenneturvallisuus- ja lainvalvontatyössä. Se, että tällainen ohjeistus oli puuttunut, näkyi moninaisina käytäntöinä siinä, miten yksittäiset poliisit sovelsivat lakia suhteessa tien käyttäjiin.¹⁴

Oikeudenmukaisuuden, yhtenäisyyden ja reilun kannalta pidettiin keskeisenä sitä, että käytössä oli mittaväline, joka kuvasi liikennerikosten astetta ja aiheutettua vaaraa turvallisuudelle kyseisessä tilanteessa. Tämä oli jotakin, jota poliisien nähtiin käytännössä jo tekevän, mutta ilman yhtenäistä, valvontatyötä tukevaa, liikennerikoksia luokittelevaa ja niihin syyllistymisen olosuhteet huomioivaa sekä teonmukaisia seuraamuksia kokoavaa yhteistä ja yhtenäistä kehystä. Jälkimmäisen katsottiin helpottavan liikennevalvontaa, liikennerikosten identifiointia, sen aiheuttaman vaaran arviointia ja asianmukaisen seuraamuksen määrittelyä (ei toimenpidettä, virallinen varoitus, tuomioistuinkäsittely). Järjestelmä huomioi seuraamusta määritettäessä myös liikennerikosten toistuvuuden. (Halsey 1946, 159-165.)

Järjestelmässä erotetaan kuusi liikennerikosta: ylinopeus; virheellinen kääntäminen vasemmalle/oikealle; punaista päin ajaminen; pakollisen pysähtymisen noudattamatta jättäminen; ja vaarallinen ohittaminen. Olosuhteina siinä erotetaan liukas tienpinta, pimeys, suuri liikennevirta, vaaran aiheuttaminen (väistämiseen pakottaminen/läheltä piti -tilanne/törmäys). Ne koottiin taulukoiksi, joista esimerkkinä ylinopeutta jäsentävä kehys taulukossa 2.

14 “Huomio kuitenkin suunnattiin nopeasti risteyksiin, koska useimmat hankaluudet tapahtuivat niissä. Poliisit, jotka oli määrätty valvomaan liikennettä risteyksissä, loivat yksinkertaiset käsimerkit, jotka olivat välttämättömiä liikenteen pysäyttämässä, hidastamisessa tai liikkeelle laittamisessa. Kun liikenne kasvoi, liikenteenohjaaja joutui pysäyttämään yhdestä suunnasta tulevan liikenteen ja sallimaan sen toiselta suunnalta. Näin sai alkunsa nykyään tunnettu stop and go -liikenteen ohjaus. Käsimerkit ja vihellykset kehittyivät vähitellen ja standardisoituivat eri kaupungeissa.” (Marsh 1927, 90.)

Taulukko 2. Yhtenäinen lainvalvontakehys nopeusrajoituksen rikkomisessa (Halsey 1946, 173).

Toimenpide:	Rikkomus ja siihen syyllistymisen olosuhteet		
	1-5 mailin ylinopeus (1 piste)	6-9 mailin ylinopeus (2 pistettä)	Vähintään 10 mailin ylinopeus (3 pistettä)
Ei virallista toimenpidettä	Ei olosuhdetekijää		
Kirjallinen huomautus, josta ensimmäisellä kerralla seuraa varoitus.	Jos muuta liikennettä (1 piste) tai jos pimeän aikana (1 piste) tai jos liukas tie (1 piste).	Ei olosuhdetekijää	
Rangaistusvaatimus, joka edellyttää käyntiä oikeudessa.	Jos aiheutti vaaraa muulle liikenteelle (2 pistettä) tai johti melkein onnettomuuteen (2 pistettä) tai johti onnettomuuteen (3 pistettä).	Jos muuta liikennettä (1 piste) tai jos pimeän aikana (1 piste) tai jos liukas tie (1 piste), aiheutti vaaraa muulle liikenteelle (2 pistettä) tai johti melkein onnettomuuteen (2 pistettä) tai johti onnettomuuteen (3 pistettä).	Olosuhteista riippumatta
	Yhteensä 1-9 pistettä	Yhteensä 2-10 pistettä	Yhteensä 3-11 pistettä

Pisteyttämisen tarkoituksena oli edesauttaa arvioimaan yhtenäisellä tavalla havaitun rikkeen vakavuutta aiheutettuna vaarana. Yksi piste ei antanut aihetta toimenpiteelle, kaksi tuotti varoituksen ja kolme syytteen ja käynnin oikeuteen. Nämä ylittävien pisteiden tarkoitus oli tukea tuomioistuinta rangaistusmaksun mitoittamisessa tekoa vastaavasti. Tämän tarkoituksena oli edistää poliisin ja tuomioistuinten toimien yhtäpitävyyttä ja vastavuoroista tukea toiselta toiselle. Kansalaisten näkökulmasta järjestelmä loi puitteet poliisin käyttämälle harkinnalle, lisää järjestelmän ennustettavuutta, ei rankaissut tavallisia kansalaisia ensimmäisestä vähäisestä erheestä, ja palveli niiden rankaisemista, jotka syyllistyivät liikennerikoksiin toistuvasti ja viesti olosuhteista, joissa lain rikkominen lisäsi vaaraa merkittävästi. (Halsey 1946, 163.)

Arkijärjen ja reilun katsottiin edellyttävän, ettei liikennelakia valvota joustamattomasti vaan pienellä toleranssilla. Jos julkinen tuki poliisitoiminnalle haihtuisi, vaikeuttaisi se kaikkea poliisin onnettomuuksia ennalta estävää toimintaa. Valvonta-toimilla on tietty kattonsa ja se, etteivät pienet rikkeet johtaneet rangaistukseen, piti osaltaan yllä reilua. (Halsey 1946, 170-171.)

2.3 Kohti vaikuttavaa liikennevalvontatyötä Wichitassa 1930-luvulla

”Ennen kuin voimme käyttää keskeisiä keinoja – valistus, säätely ja rankaiseminen – on keskeistä tietää, miksi ihmishenkiä menetetään” (Graham 1924, 177-178).

”Liikenneturvallisuuden tavoittelussa erikoistumisen kautta olennaista on onnettomuustutkinta, jonka myötä liikenneonnettomuuksien syyt tulevat määritellyiksi, vastuut ratkaistuiksi ja riittävä määrä informaatiota kootuksi osallisten intressien turvaamiseksi. Liikennelakien valvonnan tulee pohjata onnettomuuksia koskeviin faktoihin, koska onnettomuuksien ehkäisy on yksi sen päätaavoitteista. (...) Käyttäkseen valtaansa älykkäästi, tulee liikenneinsinöörin tietää tosiasiallisesti, mitä fyysisiä puutteellisuuksia esiintyy, turvallisuusalan opettajan tuntea virheiden lähteet ja liikennevalvonnan johdon tietää, mitkä rikkeet ovat määrääviä onnettomuustapauksissa.” (Kreml 1954, 66-67.)

”Vain silloin, kun lakia valvotaan kansalaisten tuella ja yhteistyössä heidän kanssaan, on mahdollista mitata poliisihallinnon toimeenpanon täysimääräisyyttä, mikäli pidetään kiinni siitä, että hallinnolliset prosessit ovat demokraattisten periaatteiden alaisia” (Parratt 1938a, 164).

Yhdysvalloissa Wichitan poliisin tutkimus liikennevalvonnan vaikuttavuudesta 1930-luvulla, josta tiivistelmä on julkaistu *Criminal Law and Criminology* (1939, 30 [1]) -lehdessä, lienee yksi varhaisimpia. Tutkimus osoittaa, että tietojohtoisuus, analyysi- ja näyttöperustaisuus sekä kysymys vaikuttavuudesta ovat olleet osa poliisin liikennevalvontatyötä varhaisista vuosista lähtien. Tutkimus tuo myös esiin sen, ettei huomion tullut kohdistua yksinomaan vaikuttavimpiin keinoihin vaan kysymys oli vaikutuksen maksimoinnista mahdollisimman pienin taloudellisin ja symbolisin kustannuksin.

Kyseisen raportin mukaan perinteiset keinot liikenneturvallisuuden edistämisessä – valistus (education), turvavälineet (engineering) ja lainvalvonta (enforcement) ja ongelmalähteet eli tiet, auto ja kuljettaja – jättivät poliisin tehtäväkentäksi kuljettajaan vaikuttamisen valistuksen ja lainvalvonnallisin keinoin. Kuljettajista johtuvien onnettomuuksien taustalla nähtiin fyysiset tekijät, ajotaidon riittämättömyys ja, näistä tärkeimpänä, epäasiallinen asenne ajamiseen, jota pidettiin pääsyyinä onnettomuuksien ja jonka nähtiin selittävän niistä pääosan (60-90%). Vaikka valistus kuuluikin lähtökohtaisesti kouluille, niin se, etteivät koulut olleet sitä omaksuneet, tarkoitti valistustehtävän siirtymistä poliisille. Valistuksen ja lainvalvonnan välillä ei kuitenkaan nähty tarkkaa rajaa. Kysymys ei ollut pelkästään rankaisemista vaan kaikista pyrkimyksistä vaikuttaa kuljettajiin.

”Jotta valvonta kuitenkin olisi vaikuttavinta, sen tulee olla valikoivaan. Koska sen tarkoitus on poistaa onnettomuudet, sitä tulisi harjoittaa paikoissa ja ajankohtina, joissa onnettomuuksia tapahtuu eniten, ja kohdentaa se rikkomuksiin, jotka ovat kaikkein haitallisimpia. Tätäkin tärkeämpää on, jotta valvonta olisi valikoivaa, sen tulisi kohdentua kuljettajaan, joka kaikkein todennäköisimmin on osallisena onnettomuudessa.” (Wichita Police Department 1931, 84.)

Jotta valvonta siis olisi vaikuttavaa, sen tuli olla valikoivaa. Koska tarkoituksena oli onnettomuuksien estäminen, valvonnan tuli kohdistua paikkoihin ja ajankohtiin, joissa ja jolloin onnettomuuksien todennäköisyys oli korkein, ja suuntautua liikennerikoksiin, jotka olivat suurin murheen lähde, ja, erityisesti, riskikuljettajiin, jotka syyllistyvät toistuvasti lain rikkomiseen.

Syytteeseen saattaminen ei kuitenkaan välttämättä ollut aina se toimivin keino, joskin se oli äärimmäisin keino ja palveli muita niiden taustalla. Maksimiturvalli-

suus edellytti kaikkein vaikuttavimpien valvontakeinojen käyttämistä kaikkein vaikuttavimmalla tavalla. Samalla tuli pyrkiä minimoimaan rangaistusten ja valvonnan aiheuttama epämuikavuus ja käyttää valvontatapoja, jotka myös kansalaiset hyväksyivät. Se, mikä siis mahdollisesti puri parhaiten, ei välttämättä ollut sitä, minkä suuri yleisö hyväksyi, minkä koki perustelluksi ja mitä piti oikeutettuna.

Poliisin onnistumista poliisityössä yleensä ennakoi julkinen tuki. Tuki ilmeni kansalaisten valmiutena tehdä yhteistyötä poliisin kanssa. Liikennevalvonnan taroituksen palveleminen keinoilla, jotka heikensivät kyseistä luottamusta ja valmiutta yhteistyöhön, saattoikin viedä pohjaa poliisitoiminnan yleiseltä vaikuttavuudelta yhteiskunnassa. Tästä syystä katsottiin, että valittujen valvontakeinojen tuli aiheuttaa mahdollisimman vähän kaikkiin kohdistuvaa epämuikavuutta maksimiturvallisuuden tavoittelussa.

Liikenneturvallisuuuua edistävät valvontakeinot tulikin valita vaikuttavuuden ja yleisen hyväksyttävyyden pohjalta. Niiden lisäksi tarvittiin tietoa eri kuljettajaryhmien onnettomuusalttiudesta sekä eri valvontakeinojen vaikuttavuudesta. Onnettomuustilastojen pohjalta pääteltiin, että liikenneonnettomuudet ovat liikenneerikosten funktio; mitä suurempi oli tietyn ryhmän todennäköisyys syyllistyä liikenneerikoksiin, sitä suurempi oli myös liikenneonnettomuuksien todennäköisyys. Jokainen, joka ajoi riittävän kauan, joutui kolariin. Kaikkiin kolarin ajaneisiin ei ollut syytä kohdistaa valvontaa, mutta kuljettajilla, jotka olivat olleet osallisia kahteen, katsottiin olevan suurempi todennäköisyys joutua myös kolmanteen. Liikenneerikoksiin syyllistyminen oli yleisempää alle 25-vuotiaiden kuljettajien parissa. Täten valvonnan tuli kohdistaa erityisesti nuoriin kuljettajiin, jotka olivat olleet osallisia kahdessa liikenneonnettomuudessa.

Valvontakeinojen vaikuttavuutta tuli arvioida vaikutuksen pysyvyytenä eli käsittelyn myötä ”parantuneiden määränä” ja aikana liikenneerikosten välillä. Vaikuttavuutta tutkittiin asetelmalla, jossa mahdollisimman verrannollisten ryhmien kohdalla varioitiin rangaistuksia ensimmäisen ja toisen liikenneerikoksen kohdalla (varioitiin varoitusta, sakkoa, ajokoulua ja pidätystä). Pidättäminen osoittautui varoitusta vaikuttavammaksi ja varoituksen vaikuttavuus laski, kun sama teko johti vain uuteen varoitukseen. Saman tosin odotettiin tapahtuvan myös toistuvien pidätysten kohdalla. Ajokoulu oli vaikutukseltaan pysyvämpi kuin pidättäminen, joka taas vaikutti pidempään kuin varoittaminen.

Vaikuttavuus ei kuitenkaan ole ainoa kriteeri. Samalla tuli tarkastella myös valvonnan kustannuksia. Osa kustannuksista oli suoraan rahassa mitattavia, ja osa, kuten kansalaisten tuen ja sympatian menettäminen johtuen kokemuksesta rangaistusten kohtuuttomuudesta ja epäreiluudesta, ei sitä ollut. Varoittaminen maksoi vähiten. Se ei myöskään aikaansaanut vastakkainasettelua kansalaisten kanssa. Pidätysmääräys oli kallein kaikissa suhteissa ja erityisesti silloin, kun kansalainen koki toimineensa oikeutetusti. Ajokoulu luokkahuoneopetuksena, keskusteluina ja kokeena, kun kouluttajana toimii poliisi, vaati kansalaiselta aikaa, mutta lisäsi poliisin ja kansalaisen keskinäistä luottamusta. Tätäkin vaikuttavampana pidettiin yksilöllistä, klinikkatyypistä ohjausta.

Koska liikenneonnettomuuksien määrä heijasti liikenneerikosten määrää, tuli poliisin luoda tietoisuutta tästä ja kohdistaa valvontaa erityisesti ryhmiin, jotka todennäköisimmin joutuivat liikenneonnettomuuteen. Kun poliisi onnistui liikenneerikosten torjunnassa, se onnistui myös liikenneonnettomuuksien estämisessä. Varoittaminen piti ajoittaa ensimmäiseen liikenneerikokseen ja turvautua niiden kohdalla, joilla se ei toiminut, ajokouluun, sekä varata pidättäminen vain tapauksiin, joissa kaksi edellä mainittua osoittautuvat riittämättömiksi. Klinikkatyyppisen yksilöllisen

ohjauksen tuli koskea vain toistuvasti liikennerikoksiin syyllistyneitä. Suurta yleisöä ei kuitenkaan tullut valistaa poliisin valvontataktiikasta.

“Kuluvana vuonna autotehtaat Yhdysvalloissa valmistavat yli miljoona autoa kykeneviä kulkemaan kuusi- tai kahdeksankymmentä tai jopa yli sata mailia tunnissa myytäväksi osavaltioissa, joissa laillinen nopeus on kahdestakymmenestä neljäänkymmeneenviiteen mailiin tunnissa. Joko nämä valmistajat ovat kollektiivisesti hulluja tai Amerikka on ajonopeuslakien rikkojien kansakunta. (...) Huolimatta siitä, mitä laki ehdoitta edellyttää, amerikkalaisten suuri joukko haluaa vauhtia, enemmän vauhtia ja vieläkin enemmän sitä. Yleisen kysynnän laki kuluvana vuonna laki vesittää edellisten vuosikymmenten kirjoitetut lait.” (O’Shea 1930, 561.)

”Mikäli tutkimus osoittaisi, että ylinopeutta ajava on vain tavallinen keskiverto kansalainen, ei tämä löydös olisi erityisen yllättävä, koska heille on kulttuurisamme tyrkytetty jo kotvan aikaa nopeuden hyveitä. Autoja on jo vuosia markkinoitu mainostamalla ja ylistämällä niiden vauhdikkuutta. Autojen moottoreista on tehty jatkuvasti tehokkaampia ja nopeampia. Nopeuskilpailut on nostettu kaikkein viihdyttävimmiksi speaktaakkeleiksi Yhdysvalloissa. Tästä syystä on enemmän kuin luonnollista, että keskiverto amerikkalainen on hankkinut itselleen voimakkaan ja vauhdikkaan laitteen, haluaa ottaa siitä kaiken irti ja painaa kaasupolkimen lattiaan huolimatta siitä, että tällainen vauhdikas meno voi aiheuttaa vakavaa vaaraa niin itselle kuin toisillekin.” (Floch 1952, 833.)

2.4 Mitä liikennevalvonnasta oli opittu 90-vuodessa

Huolimatta huolesta, jota oli alusta saakka kannettu ajoneuvojen nopeuksista ja huomioista, joka oli kohdistunut niiden rajoittamiseen yleisen turvallisuuden nimissä, Zaalin (1994) mukaan vuoden 1973 öljykriisi oli keskeinen ponnin ajonopeuksien laajamittaiselle rajoittamiselle. Ajonopeuksien rajoittaminen oli keino säästää polttoainetta, jonka saatavuutta kriisi oli heikentänyt. Esimerkiksi Yhdysvalloissa liittovaltio asetti vuonna 1974 yleiseksi katonopeudeksi 55 mailia tunnissa, mutta salli vuonna 1987 osavaltioille mahdollisuuden nostaa sen 65 mailiin tunnissa taajamien ulkopuolisilla moottoriteillä (Houston ym. 1995, 333-332).

Rajoitusten merkittävä heijastuminen liikenneonnettomuuksien määrässä oli Zaalin (1994, 76) mukaan jossakin määrin odottamatonta ja herätti tiedostamaan nopeusrajoitukset vaikuttavana, liikenneturvallisuutta edistävänä toimenpiteenä. Vaikka analyysit nopeusrajoitusten noston vaikutuksesta liikenneonnettomuuksiin Yhdysvalloissa ovatkin keskenään ristiriitaisia, Houstonin ym. (1995) tutkimus osoittaa sen vesittävän muiden liikenneturvallisuuden edistämistoimenpiteiden (turvavöiden käyttöpakko, alkoholin alin sallittu käyttöikä) vaikutusta.

Hollannin liikenneministeriön aloitteesta 1990-luvun alussa koottu kansainvälinen, viisisataaviisikymmentä tutkimusviitettä käsittävä katsaus liikennevalvontaa, käytettyjä valvontamenetelmiä ja sanktioita sekä niiden tehokkuutta sekä vaikuttavuutta koskevaan tutkimukseen (Zaal 1994), piti ensisijaisen tärkeänä kehittää liikennevalvontastrategioita, jotka tähtäsivät ennaltaehkäisevyyden maksimointiin (deterrenssi) ja lisäsivät samalla koettua että todellista liikennerikoksesta kiinnijäämisen todennäköisyyttä.

”Liikennelain valvonta muodostuu kolmesta askeleittaisesta osatekijästä käsittäen lainsäädännön, poliisin harjoittaman valvonnan ja lailliset sanktiot. Kaikki nämä kolme osatekijää näyttelevät merkittävää roolia lainvalvontajärjestelmän vaikuttavuuden ja vaikutuksen määrittämisessä. Se, miten tienkäyttäjät havaitsevat niiden yhdistetyn vaikuttavuuden, kaikkein merkittävimmin vaikuttaa heidän käyttäytymiseensä tien päällä. Järjestelmä perustuu deterrenssiperiaatteelle, joka

määritellään teosta pidättäytymisenä reaktiona havaittuun riskiin ja vastatoimien pelkoon. Mitä korkeammaksi arvioidaan kiinnijäämisriski, mitä ankarammaksi saatu rangaistus ja mitä nopeammin se seuraa itse tekoa, sitä korkeampi on deterrenssivaikutus. Kiinnijäämisen todennäköisyydellä on osoitettu olevan suurin vaikutus tienkäyttäjän käyttäytymiseen. Rangaistusten ankaruus ja rankaisemisen välittömyys ovat olennaisia deterrenssiprosessin osatekijöitä, mutta, jos motoristi pitää kiinnijäämisen riskiä alhaisena, niin niiden vaikuttavuus voi liudentua. Täten valvontastrategioiden päähuomion kohteena tulisi olla menetelmissä, joilla paljastetaan lakia rikkova motoristi. Kun tämä saavutetaan, voidaan deterrenssivaikutusta vahvistaa rangaistusten ankaruudella ja sillä, että ne lankeavat nopeasti ja tehokkaasti.” (Zaal 1994, 28.)

Lakien ja sääntöjen, jotka määrittävät miten tiestöllä liikutaan turvallisesti, perälautana on poliisi, joka valvoo noiden lakien noudattamista tieliikenteessä, ja saattaa syytteeseen ne tienkäyttäjät, jotka rikkovat niitä. Lakien ja sääntöjen rikkojat liikenteessä käyttäytyvät tavalla, joka lisää onnettomuuden riskiä ja vaarantaa siten niin kyseisen henkilön itsensä, muut mahdolliset autossa matkustavat ja on vaaraksi myös muille tienkäyttäjille. Liikennepoliisin päätarkoitus onkin turvallisen – onnettomuuksista vapaan –liikenneympäristön ylläpitäminen edistämällä ja valvomalla liikennelakien ja sääntöjen noudattamista sekä saattamalla niiden rikkojat teostaan edesvastuuseen. Lisäksi poliisi omalla toiminnallaan pyrkii edistämään tiestön tehokkuutta (liikenteen sujuvuus).

“Liikennelait ja -säädökset, jotka täsmentävät sallitun käyttäytymisen tieliikenteessä, ovat keskeisiä elementtejä turvallisen tieympäristön kehittämisessä ja näiden lakien valvonta nähdään yleisesti yhdeksi kaikkein vaikuttavimmaksi keinoksi niitä seuraavan liikennekäyttäytymisen edistämisessä ja vahvistamisessa. Valvonta perustuu olettamukseen, että kaikki tienkäyttäjät eivät noudata liikennesääntöjä ja säädöksiä ja saattavat tarvita tässä rohkaisua, valistusta tai taivuttamista.” (Zaal 1994, 2.)

Ongelmana ei ole lakia kunnioittava käyttäytyminen vaan laista piittaamaton toiminta liikenteessä. Tietoisuus siitä, että tämä johtaa väistämättä kiinnijäämiseen ja edelleen ankaraan sekä nopeasti tapahtuvaan rangaistukseen, tuottaa sitä vahvemman pyrkimyksen välttää jälkimmäinen, mitä todennäköisempää on kiinnijääminen, mitä ankarampi tästä seuraava rangaistus ja mitä nopeammin se lankeaa. Se, mikä täten parhaiten palvelee liikennelakien noudattamista, on niiden valvonta ja pelko niiden rikkomisesta koituvista seuraamuksista. Edellytyksenä on, että kuljettajat ovat rationaalisia valintoja tekeviä toimijoita, jotka punnitsevat tekojensa hyötyjä ja haittoja sekä tekevät päätöksensä lain seuraamisesta tai rikkomisesta tuon punninnan pohjalta. Järjestelmä tulisi siis rakentaa niin, että rikkomisesta ei juuri ole hyötyä, mutta siitä selvästikin on haittaa.

Keskeistä on vaikuttaa kuljettajien kiinnijäämisriskiä koskeviin käsityksiin. Yksi keskeinen keino on lisätä ja tehostaa valvontaa ja julkista viestintää siitä. Pysyvää vaikutusta näin on usein vaikea saavuttaa, koska valvonnan kustannukset ovat korkeat ja sen uutisarvo haihtuvaa. Rangaistusten koventaminen ei tuota toivottua vaikutusta eikä selvyyttä ole siitä, vaikuttaako niiden välitön tai nopeasti tapahtuva lankeaminenkaan käyttäytymiseen kasvatuksellisessa mielessä. Se, mikä toimii opeuslaboratoriossa, ei välttämättä vaikuta tien päällä.

Kun valvonnan vaikuttavuutta ei ole mahdollista vahvistaa valvontatyötä lisäämällä, on käytettävissä olevia valvontaresursseja suunnattava älykkäämmin ja

automatisoitava valvontaa.¹⁵ Näkyvä valvonta vaikuttaa liikennekäyttäytymiseen ja ei-näkyvä liikennevalvonta lisää kokemusta kiinnijäämisen mahdollisuudesta kaikkialla ja kaikkina aikoina, mutta ei välttämättä edistä kokemusta sen asianmukaisuudesta. Liikennevalvonnan eri taktiikoilla ja lähestymistavoilla – liikkuva, pysäköity, kaksi pysäköityä jonkin välimatkan päässä toisistaan, systemaattista ja satunnaista, riskiaikoihin, -ryhmiin ja -paikkoihin kohdistettua, kaiken kattava, kampanjana toteutettava, erityisongelmaan kohdennettu, mutta myös satunnaista, seurannan osoittavat nopeusnäyttötäulot, jne. – katsottiin olevan erilaisia hyötyjä. Koska selvää tutkimusnäyttöä yhdenkään etevämmyydestä ei ollut, suositukseksi oli hyödyntää niitä kaikkia liikennevalvontastrategian osana.

Liikennevalvonnasta viestimisen tuli olla taivuttamaan pyrkivää, ei yksinomaan informatiivisia, vedota enemmän tunteisiin kuin järkeen, edellyttää tietynlaista käyttäytymistä ja tutkimuspohjaista. Zaal (1994) kokoaa tutkimusnäyttöä neljässä kategoriassa: rattijuopumus; turvavyön käyttämättömyys, ylinopeus; ja risteysajo (ks. taulukko 3).

Taulukko 3. Keskeiset tutkimustulokset liikennevalvonnan vaikuttavuudesta tultaessa 1990-luvulle (Zaal 1994).

Valvonnan kohde	Keskeiset havainnot
Rattijuopumus	<p>Tarkastuspisteet ovat osoittaneet vähentävän alkoholin vaikutuksen alaisena autoilevien määrää ja alkoholiin liittyviä onnettomuuksia liikenteessä, joskin deterrenssi on vain lyhytaikainen (kansalaiset yliarvioivat riskin). Se, että testaaminen perustuu poliisin arvioon testaamisen tarpeesta, on mahdollinen ongelma. Deterrenssiä vahvistaa se, että kaikki pysäytetyt kuljettajat testataan. Kaikkien testaaminen lisää koettua kiinnijäämisriskiä, jolloin harvempi on valmis tarttumaan rattiin, jos epäilee rattijuopumusrajan ylittävän.</p> <p>Deterrenssin maksimointi vaatii epämukavuuden tunteen aikaansaamista potentiaalisissa lainrikkojissa koskien ajamisen ja juopumisen yhteyttä. Tätä palvelee näkyvä valvonta, joka tuottaa vaikutelman, että joutuminen satunnaiseen puhallustestiin on vaikeasti ennustettavissa, ei-vältettävissä ja mahdollista kaikkialla; jatkuva julkisuus liittyen testaamiseen ja niiden deterrenssiin; tietoisuuden vahvistaminen siitä, että puhallusratsia voi olla mihin aikaan tahansa ja missä vain; liikennerikoksen vakavuutta kuvaava rangaistuksen varmuus; ja se, että huomattava osa autoilijoista tulee pysäytetyksi ja testatuksi mahdollisen alkoholin vaikutuksen osalta.</p> <p>Puhallustestien tarkoitus ei ole lainrikkojen saaminen kiinni vaan estää heitä lähtemästä liikenteeseen. Poliitikot, viranomaiset ja poliisi on saatava ymmärtämään taustalla olevat deterrenssiperiaatteet. Ne toimenpiteet, jotka luovat olosuhteet, jotka saavat kuljettajat muuttamaan käyttäytymistään eli ajamista päihtyneenä, on välttämätöntä tehdä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on tästä syystä nostettu alkoholin nauttimisen alaikäraja.</p> <p>Valvonnalta vaaditaan intensiteettiä ja jatkuvuutta, mutta se vähentää onnettomuuksia, muokkaa käyttäytymistä, ja liittyy päihtyneen ajamiseen sosiaalisen stigman. Valvonta myös lisää onnettomuuksia sivukaduilla ja -teillä, kun niitä suosimalla pyritään välttämään valvonta. Valvonta on kustannustehokasta (1:50), mutta myös poliisien tylsäksi kokemaa. Esimerkiksi Australiassa (Victoria) siihen laitettiin juuri valmistuneet poliisit ensimmäisinä työiikkoinaan.</p> <p>Kohonnut kiinnijäämisriski vaikuttaa käyttäytymiseen enemmän kuin ankarat rangaistukset. Pitkät vankeusrangaistukset pikemminkin lisäävät todennäköisyyttä syyllistyä ajoneuvon kuljettamiseen päihtyneenä. Ajo-oikeuden pidättäminen on käyttäytymistä muokkaava keino, mutta monet ajokortin menettäneistä syyllistyvät tällöin ajo-oikeudettomaan ajamiseen.</p>

15 Kameranvalvonnan vaikuttavuutta rajoitti vaatimus ajoneuvon ja sen kuljettajan tunnistamisesta. Tästä syystä kuva tuli ottaa edestäpäin. Omistajavastuun yleistyessä on todennäköistä, että seuraavaksi rajoitteen perusteella. Todennäköisempää kuin se, että rekisteritunnus tulisi sijoittaa auton kaikille sivuille ja kattoon, on, että autot sähköisesti lähettävät tätä tietoa ympäristöönsä. Tämä avaa uusia mahdollisuuksia valvonnalle ja vähentää sen kustannuksia.

Valvonnan kohde	Keskeiset havainnot
<p>Ylinopeus</p>	<p>Monet tutkijat ovat kyseenalaistaneet liian suuren painoarvon antamista valvonnalle ja korostaneet sen sijaan tarvetta koordinoitulle lähestymistavalle. Enemmistö tutkimuksista, joiden kohteena on ajonopeuden ja onnettomuuksien keskinäissuhde, on perinteisesti tarkastellut joko nopeuden seuraamuksia (vammojen vakavuus) tai ajonopeutta syynä onnettomuuksiin. Se, että suurempi nopeus johtaa vakavampiin vammoihin, hyväksytään yleisesti. Epäselvempää on se, johtaako se suurempaan määrään onnettomuuksia. Tätä merkittävämpää voi olla se, jos käytetyt ajonopeudet vaihtelevat suuresti. Mikäli onnettomuuksien kokonaismäärää halutaan laskea, kannattaisikin mahdollisesti puuttua alinopeudella ajamiseen. Jos halutaan vaikuttaa vakavien loukkaantumisten määrään, valvonnan tulisi kohdistua ylinopeudella ajamiseen.</p> <p>Ylinopeudella ajaminen on merkittävä ja vaikeasti muutettava ongelma. Kuljettajien asenteiden ja käyttäytymisen muuttaminen on tärkeä prioriteetti. Eri tahojen yhteistyö tähän puuttumisessa on osoittautunut jossakin määrin hankalaksi. Nopeusvalvonta ei nauti kansalaisten suosiota ja asenteiden muuttaminen on vaikeaa johtuen ongelman monimutkaisuudesta ja leviniisyydestä. Valvontastrategiat perustuvat deterrensisiin ja tarkoittavat kiinnijäämisen riskin kasvattamista, jotta ylinopeudella ajamisen haitat ylittävät siitä koituvat hyödyt.</p> <p>Kaikkein sopivin nopeusrajoitus on se, jossa suurin osa kuljettajista näkee viranomaisten tehneen hyväksyttävissä olevan kompromissin kuljettajien liikkumiseen liittyvien tarpeiden ja teiden suhteellisen korkean turvallisuustason ylläpitämisen välillä. Viranomaisia kritisoidaan usein nopeusrajoituksista, jotka eivät ilmennä uskottavaa tasapainoa niiden eri tekijöiden välillä, jotka vaikuttavat ajonopeuden valintaan optimaalisissa ajo-olosuhteissa. Jos nopeusrajoitukseksi asetetaan se, mitä 85 prosenttia kuljettajista käyttää ja pitää täten sopivana, se mahdollistaa valvonnan kohdentamisen niihin, jotka poikkeavat tästä merkittävästi. Tällöin myös kansalaisten tuki valvonnalle on todennäköistä eikä valvonta kuluta ylenmääräisesti poliisin resursseja. Toinen vaihtoehto on käyttää jotakin hyväksyttäväksi katsottua onnettomuuksissa vammautumisten tasoa ja määrää.</p> <p>Nopeusrajoitusten uskottavuus varmistaa sen, että sitä vapaaehtoisesti noudattavia on riittävä määrä eikä se sinällään edellytä valvontaa. Jos nopeusrajoitusta ei koeta asianmukaiseksi, se johtaa ylinopeuksiin. Näiden rajoitusten asettaminen on kuitenkin monimutkaista ja rajoitukset ovat usein epäyhtenäisiä. Ajoväylille suunnitellut nopeudet ovat usein merkityjä korkeampia ja luovat näin tietyn turvamarginaalin, mutta ovat myös omiaan edistämään rajoituksia korkeampiin ajonopeuksiin syylistymistä.</p> <p>Valvonnalla ei saavuteta haluttua vaikutusta, mikäli huomattava osa autoilijoista ei näe nopeusrajoitusta asianmukaisena eikä koe sen vastaavan ajo-olosuhteita. Valvonta nähdäänkin yleisesti viimeiseksi ajokäyttäytymisen muokkaamisen vaihtoehdoksi. Jos ajonopeuksia ei saada vastaamaan olosuhteita tai rajoituksia, niin tarvitaan niiden nopeuksien mittaamista ja ylinopeudesta rankaisemista.</p> <p>Nopeusvalvonnan vaikutukset ajokäyttäytymiseen jäävät helposti paikallisiksi ja lyhytaikaisiksi, vaikka kiinnijääminen ja rangaistus seuraisivatkin nopeasti lainrikkomista. Olennaista olisi kohottaa kiinnijäämisen todellista ja koettua riskiä. Tämä edellyttää nopeusvalvonnalta kattavuutta ja jatkuvuutta. Yleensä resursseja tähän ei ole johtuen nopeusrajoitusten rikkomisen yleisyydestä. Kiinnijäämisen riski koetaankin pieneksi.</p> <p>Automaattisen valvonnan vahvuus on kiinnijäämisten määrän lisäämisessä, kun valvontakapasiteetti tukkeudu, koska aikaa ei kulu kirjallisiin töihin valvontapaikalla. Esimerkiksi Australiassa (Victoria) kameravalvonta osoittautui vaikuttavaksi ja vähensi loukkaantumiseen johtavia onnettomuuksia lähes viidenneksellä. Se vähensi myös merkittävästi vakavien loukkaantumisten määriä. Aikaansaadut säästöt ylittivät yli kymmenkertaisesti valvonnan kustannukset ja rangaistusmaksut olivat viisinkertaiset suhteessa jälkimmäisiin.</p> <p>Ajokäyttäytymisen muuttamisen kannalta automaattivalvonnan ongelmaksi on nähty aika rikkomuksen ja siitä seuraavan rangaistuksen lankeamisen välillä, vahvuudeksi taas se, että seuraamus lankeaa varmasti. Kokemukset Australiasta osoittavat, että suuren yleisö tuki automaattivalvonnalle saadaan, kun viestitään tehokkaasti ylinopeusongelman ja kohdennetun automaattivalvonnan merkityksestä, sijoitetaan valvontalaitteet turma-alueille paikoille, joissa ylinopeus on havaittu ongelmaksi, tehdään yhteistyötä paikallisyhteisön kanssa sijoittamisessa ja otetaan laitteet valvontakäyttöön asteittain.</p> <p>Monissa paikoissa ajonopeus, johon puututaan, on jonkin verran korkeampi kuin asetettu nopeusrajoitus. Tästä toleranssista johtuen monet ajavat ylinopeutta ilman rangaistusta. Tämä puuttumiskynnys voi vaihdella riippuen valvontavälineistä tai oikeudellisista näyttövaatimuksista tai siitä, että ongelmaksi nähdään kuljettajat, jotka ajavat yli kyseisen rajan. Australiassa se on 10 prosenttia plus 3 km/h yli nopeusrajoituksen ja monissa paikoissa 10 km/h yli rajoituksen. Ajonopeuksiin pyritään vaikuttamaan myös antamalla kuljettajille sitä koskevaa nopeusnäyttötaulujen avulla ja vahvistamalla positiivisesti ajonopeuden noudattamista. Virhepiisteet ovat osoittautuneet myös toimivaksi keinoksi.</p>

Valvonnan kohde	Keskeiset havainnot
Turvavyön käyttämättömyys	<p>Turvavyön käyttöpakolla on merkittävä loukkaantumisia vähentävä vaikutus onnettomuus-tilanteessa. Valvonnalla on ollut keskeinen rooli käytön yleistymisessä, joskin käyttämättömyyden paljastaminen on usein hankalaa ja tapahtuu pääsääntöisesti muun valvonnan yhteydessä. Ongelmana on se, ettei käyttämättömyys tapahdu erityisessä paikassa tai tietynä aikana tai yhdisty erityiseen ajokäyttämiseen. Ajoneuvon on usein vaikea nähdä sisälle. Lisäksi valvontaa häiritsee se, että käyttämättömyyden todennäköisin uhri on usein henkilö itse ja hän itse kantaa riskin valinnastaan, mutta ei käyttämättömyydellään vaaranna muita tienkäyttäjiä.</p> <p>Poliisi kiinnittää huomionsa pikemminkin liikenneonnettomuuksien potentiaalisiin aiheuttajiin. Turvavyön käyttämättömyys ei sinällään lisää liikenneonnettomuuksien määrää vaan se vähentää niissä loukkaantumista. Sanktiot ovat usein vähäisiä ja niihin liittyvä prosessi koetaan helposti ajanhukaksi. Oikeusjärjestelmä ei myöskään kaikkialla tue ranskaismenetelyä, jolloin käyttämättömyydestä seuraa yksinomaan huomautus asiasta.</p> <p>Jos ensisijainen tarkoitus on vähentää liikenteessä loukkaantumisia, ei yksinomaan onnettomuuksien määrää, turvavyöiden käyttämättömyyteen puuttuminen on hyvin vaikuttava keino tässä. Poliiseja tuleekin informoida ongelman luonteesta, turvavyön käyttämisen eduista ja valvontataktikasta. Heidän on koettava, että valvonnalla on kansalaisten tuki, joten myös kansalaisia on valistettava asiasta. Loukkaantumiset rasittavat sitä samaa julkisiin palveluihin käytettävissä olevaa varantoa, josta poliisitoiminnan resurssitkin tulevat. Kun loukkaantumisista aiheutuvia kustannuksia saadaan laskettua, myös jälkimmäisiin kohdistuu vähemmän painetta. Turvavyön käyttämiseen liittyvät yhdestä neljään viikkoon kestävät kampanjat vaikuttavat hyvin.</p> <p>Keskeinen rooli turvavyöasiassa on muilla kuin deterrenssiin pohjautuvilla valvontatoimenpiteillä eli käyttämiseen rohkaisemisessa valistuksen ja palkitsemisen avulla. Positiiviset yllykkeet on havaittu lievästi edellä mainittuja tehokkaammaksi. Teknisillä, käyttämistä edistävillä ratkaisulla, kuten merkkiäni ja -valo, on tässä oma roolinsa.</p>
Ajo päin punaista	<p>Näkyvä valvonta vähentää ajamista päin punaista. Se on resurssi-intensiivistä eikä kattavaan valvontaa ole mahdollista päästä. Kun valvonta on näkyvää, rikkomukset ovat vähäisiä ja poliisi kokee käyttävänsä aikansa huonosti liikenneturvallisuuden kannalta. Vaikuttavinta on automaattivalvonta, joiden on havaittu vähentävän punaista päin ajamisen puoleen.</p>

1990-luvun alussa ei luonnollisestikaan vielä ollut tietoa mobiililaitteiden käytön liikenneturvallisuutta vaarantavasta vaikutuksesta. Yksinkertaiset mobiililaitteet alkoivat tulla yleiseen käyttöön kyseisen vuosikymmenen lopulla. Niistä tuli yleinen liikenneturvallisuusongelma vasta huomattavasti myöhemmin laitteiden kehittymisen ja niiden käytön monipuolistumisen myötä.

Yleinen kuva liikenneonnettomuuksista ja poliisin liikennevalvonnan vaikutavuudesta oli kuitenkin jo 90-luvun alussa koko lailla kattava. Liikennevalvonta perustui vahvasti deterrenssi-teorialle ja liikenneturvallisuus kattavan, sen näkökulmasta laaditun liikennelainsäädännön sekä sitä valvojan ja voimassa olevan poliisin toimille. Valvonnan roolina oli ylläpitää deterrenssiä uskottavana kiinnijäämisen riskinä ja sitä koskevana käsityksenä, joka kattoi kaiken tiestön kaikkina aikoina.

2.5 Vaikuttavuus tehtävääorientoituneessa poliisissa

“Mikäli haluamme parempaa liikennelain valvontaa, tarvitsemme yleisesti parempaa poliisipalvelua, koska poliisin liikennevalvontapuoli ei voi jäädä paljon jälkeen palveluiden kokonaisuudesta tai nousta suuresti tuon kokonaisuuden yläpuolelle” (Kreml 1958, 45).

Poliisin vaikuttavuutta on pääsääntöisesti tarkasteltu hyvin kapeasti, lähinnä liittyen rikosten määrään ja selvitysprosentteihin huolimatta siitä, että poliisityön tarkoitus on ymmärretty laajana ja mahdollisesti osin myös ristivetoisena. Kun poliisi pysäyttää liikennerikokseen syyllistyneen, pysäytetty todennäköisesti ihmettelee sitä, miksi poliisi tuhkaa aikaansa hänen vähäpätöiseen rikkeeseensä sen sijaan, että keskittyisi ottamaan kiinni oikeita rikollisia (Hough 1987, 70).

”On huomattava paine siihen, että poliisin tarkoitus määritellään rikoskontrollin kautta. Rooli taistelussa rikoksia vastaan herättää vähiten vastustusta poliisipolitiikan eri kulmilla. Se lupaa tiivistä ja yksimielisyyttä mitattavana tuotoksena. (...) Suuri yleisö vaatii kylttymättä poliisia saamaan otteen rikollisuudesta; kansalaisia on vuosien ajan rohkaistu pitämään tätä perusteltuna odotuksena eivätkä he ole valmiita muuttamaan kantaansa.” (Hough 1987, 79.)

Vaikka poliisi käyttää merkittävän osan työpanoksestaan liikennevalvontaan, niin liikenneturvallisuustyöllä on lapsipuolen asema poliisin vaikuttavuusarvioissa. Esimerkiksi komissio, joka tarkasteli Länsi-Australian liikennepoliisin vaikuttavuutta (Palmer & Corbett 2015), kiinnitti huomiota siihen, että liikenneturvallisuuteen liittyviä suoriteindikaattoreita oli vain yksi: lainvalvontakontaktien prosenttiosuus, jotka liittyivät liikennerikoksiin, joissa loukkaantumisriski oli korkein (rattijuopumus, ylinopeus, liikenteen vaarantaminen, ajoneuvon kuljettaminen ilman ajo-oikeutta, mobiililaitteen käyttö ajon aikana, turvavyön tai kypärän käyttämättömyys). Indikaattori mittasi komission tehokkuutta, ei vaikuttavuutta. Se kuvasi tuotettuja poliisipalveluita, mutta ei kertonut niiden palveluiden tuottamisen vaikutuksista teiden ja tienkäyttäjien turvallisuuteen, kansalaisten liikenneturvallisuusasenteisiin ja niiden mahdolliseen muutokseen. Valvonnan vaikuttavuuden osoittimien tulisi sen mukaan kertoa muutoksesta liikennekäyttäytymisessä (todellinen, turvallisuutta lisäävä, pysyvä, erityisesti riskiryhmiä koskeva, jne.), ei tehokkuudesta, esimerkiksi liikennevalvonnan suoritteista suhteessa niiden tuottamisen kustannuksiin. (Emt.)

Siinä missä poliisi pystyy suoraan vaikuttamaan itse tuottamiensa valvontatoimenpiteiden määrään ja laatuun, kyseiset toimenpiteet ovat vain yksi osatekijä teiden ja niillä liikkujien turvallisuudessa. Jälkimmäinen syntyy monen tekijän ja toimijatahon yhteistyönä tuloksena. Poliisin toiminta voi hyvinkin olla sinällään vaikuttavaa tai sitten vaikuttamatonta, mutta viimeksi mainittua voi olla vaikea päätellä jälkimmäistä kuvaavien indikaattoreiden muutoksesta tai muuttumattomuudesta. (Valvonnan vaikuttavuuden indikaattoreista, ks. Hänti 2015.)

Tulosvastuu ja tilivelvollisuus kuitenkin enenevästi tarkoittavat, että pelkän puuhakkuuden raportoinnin ohella on huomioitava vaikutukset suhteessa johonkin tätä laajempaan tarkoitukseen tai merkitykseen.¹⁶ Vaikka mainittu komissio ei nähnyt liikennekuolemien määrää poliisin kohdalla järkeväksi vaikutusindikaattoriksi

16 Ilman seurantatietoa toiminnan vaikuttavuudesta, toiminnan jatkuva kehittäminen rajoittuu oppimiseen siitä, miten olla aiempaa puuhakkaampi. Jälkimmäinen ei välttämättä auta siinä, miten kohdistaa, mitoitaa ja suunnata kyseiset ponnistelut niin, että ne maksimaalisesti edistävät muutosta kohti toivottua asian tilaa. Asioiden tekeminen tehokkaammin ei automaattisesti tarkoita niiden tekemistä vaikuttavammin. Se voi olla yksinomaan umpitien kulkemista aiempaa vauhdikkaammin (ks. luku 5.1.2)

johtuen juuri yhteisvastuullisuuteen liittyvistä tekijöistä, se kuitenkin piti tärkeänä, että poliisi sisällyttää sen vuosiraporttiinsa ja ottaa siihen kantaa. (Palmer & Corbett 2015.)

Poliisi on perinteisesti orientoitunut poliisityöhön tehtävälähtöisesti sekä tehokkuus- ja suoritekeskeisesti. Myöhemmin huomiota on kiinnitetty myös palveluiden laatuun asiakas- ja kansalaiskokemuksena.

Poliisi on ottanut laissa poliisille säädetyt tehtävät pitkälti laissa annettuina. Kysymykset tarkoituksesta on vastaavasti säilytetty kaukonäköiselle, mahdollisesti jopa kaukaa viisaalle, lainsäätäjälle.

“Poliisit ovat ministeriön virkailijoita, joiden tehtäväksi on annettu lainvalvonta; poliisihallinnon menestys liittyy suoraan tämän tehtävän täydelliseen ja täysimääräiseen suorittamiseen. (...) ... standardin, jota vasten poliisitoimintaa voidaan tarkastella, tulee käsittää sekä menettelytavat että tulokset. Pyrkimys tarkastella tätä yksinomaan tulosten valossa voi heikentää henkilökohtaisten oikeuksien kunnioittamisen standardia, jolla meidän [Yhdysvallat] poliittisessa ja oikeudellisessa traditiossa on kansalaisille perustava merkitys.” (Parratt 1938a, 153-154.)

Riittäväksi koetuksi tulokulmaksi on jäänyt kunkin tehtävän täyttäminen taloudellisesti ja tehokkaasti, kaikkina aikoina, mahdollisimman täysimääräisesti sekä laadukkaasti.

Esimerkiksi Englannissa poliisin vaikuttavuutta arvioidaan ihmisten turvallisuuden ylläpitämisen ja rikosten vähentämisen kautta (ks. Anon. 2018). Vaikuttavuuden selvittämisessä kysymys on pitkälti kohdevalinnasta – miten vaikuttava poliisilaitos on suhteessa joukkoon asiantiloja (“how effective is a police force in terms of...”). Tehokkuus puolestaan tarkoittaa tuotosten maksimointia käytettävissä olevilla resursseilla. Kolmantena arviointikohteena on poliisin legitimitetti. Tällä tarkoitetaan kansalaisten ja poliisin yksituumaisuutta, kansalaisten luottamusta poliisiin ja heidän valmiuttaan tehdä yhteistyötä poliisin kanssa. Keskeiseksi nähdään se, että poliisit kohtelevat kansalaisia reilusti, asianmukaisesti, lakia noudattaen ja ratkaisuun johtavasti. (ks. <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/peel-assessments/how-we-inspect/2017-peel-assessment/#effectiveness>)

Taulukko 4. Poliisin vaikuttavuuden arviointikehikko Englannissa vuonna 2017.

VAIKUTTAVUUS Ydinkysymys	Diagnostiikka
Miten vaikuttava poliisilaitos on rikosten ennalta estämisessä, antisosiaaliseen käyttäytymiseen puuttumisessa ja ihmisten pitämisessä turvassa?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten vaikuttavasti ymmärretään palveltava yhteisö? • Miten vaikuttavasti toiminta ja toimenpiteet edesauttavat rikosten ennalta estämistä ja antisosiaalisen käyttäytymiseen puuttumista?
Miten vaikuttava poliisilaitos on rikostutkinnassa ja rikosten uusimisen vähentämisessä?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten vaikuttavia ovat tutkinnan alkutoimet? • Miten vaikuttavaa on rikosten tutkinta? • Miten vaikuttavasti onnistutaan rikollisten saamisessa kiinni?
Miten vaikuttava poliisilaitos on haavoittuvassa asemassa olevien suojelussa ja rikosuhrien tukemisessa?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten vaikuttavasti tunnustetaan haavoittuvassa asemassa olevat ja arvioidaan heidän riskitasonsa ja tarpeensa? • Miten vaikuttava on laitoksen ensivaste haavoittuvassa asemassa olevien uhrien kohdalla? • Miten vaikuttavasti laitos tutkii rikoksia, joissa uhri on haavoittuvassa asemassa oleva henkilö ja miten vaikuttavasti se toimii yhteistyössä ulkoisten tahojen kanssa uhrien turvallisuuden varmistamisessa?

VAIKUTTAUUS Ydinkysymys	Diagnostiikka
Miten vaikuttava poliisilaitos on rikosten ennalta estämisessä, antisosiaaliseen käyttäytymiseen puuttumisessa ja ihmisten pitämisessä turvassa?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten vaikuttavasti ymmärretään palveltava yhteisö? • Miten vaikuttavasti toiminta ja toimenpiteet edesauttavat rikosten ennalta estämistä ja antisosiaalisen käyttäytymiseen puuttumista?
Miten vaikuttava poliisilaitos on vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten vaikuttavasti laitos ymmärtää vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden luoman uhkan ja riskin? • Miten vaikuttavasti laitos vastaa vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen? • Miten vaikuttavasti laitos torjuu vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta?
Miten vaikuttavia ovat poliisilaitoksen erityiskyvykkyudet?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten vaikuttavia ovat laitoksen järjestelyt, joilla varmistetaan valmius vastata kansallisiin uhkiiin? • Miten vaikuttava on laitoksen valmius aseellisessa voimankäytössä?
TEHOKKUUS Ydinkysymys	Diagnostiikka
Miten hyvin poliisilaitos ymmärtää palveluidensa tarpeen?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten hyvin ymmärretään palveluiden nykyinen kysyntä? • Miten hyvin ymmärretään palveluiden kysyntään vaikuttavat tekijät?
Miten hyvin poliisilaitos käyttää resursseja?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten hyvin ymmärretään henkilöstön kyvykkyys? • Miten hyvin ymmärretään johdon kyvykkyys? • Miten hyvin allokoidaan resursseja? • Miten hyvin toimitaan yhdessä toisten kanssa?
Miten hyvin poliisilaitos suunnittelee tulevaisuutta varten?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten hyvin ennakoidaan todennäköinen tuleva kysyntä? • Miten hyvin suunnitellaan tuleva henkilöstötarve? • Miten hyvin suunnitellaan tulevaa kysyntää varten?
LEGITIMITEETTI Ydinkysymys	Diagnostiikka
Missä määrin poliisilaitos kohtelee kaikkia palelemia ihmisiä reilusti ja kunnioittavasti?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten hyvin ymmärretään reilun ja kunnioittavan kohtelun merkitys? • Miten hyvin ollaan perillä siitä se, missä määrin henkilöstö kohtelee asiakkaita reilusti ja kunnioittavasti? • Miten reilua on pysäytys- ja tarkastusoikeuden käyttö?
Miten hyvin poliisilaitos onnistuu sen varmistamisessa, että henkilöstö toimii eettisesti ja lainmukaisesti?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten onnistutaan eettisyyden kulttuurin kehittämisessä ja ylläpidossa? • Miten helppo jokaisen kansalaisen on tehdä valitus? • Miten hyvin tunnustetaan ja tutkitaan mahdolliset syrjintäpauskset?
Missä määrin poliisilaitos kohtelee henkilöstöään reilulla ja kunnioittavalla tavalla?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten hyvin tunnustetaan reiluus työssä ja pyritään parantamaan sitä? • Miten hyvin tuetaan henkilöstön työhyvinvointia? • Miten reilusti ja vaikuttavasti kehitetään jokaisen henkilökoh- taista työssä suoriutumista ja henkilöstön valintaa?

Vaikuttavuuden ja tehokkuuden käsitteiden keskinäissuhde on suhteellisen selkeä. Legitimiteetin käsitteen suhde kahteen edellä mainittuun on puolestaan hämärä. Taipumus ymmärtää käsitteet yksinomaan uutena (hallinnollisena) tulokulmana toteutuvaan toimintaan ja yksinkertaisesti sisällyttää ja raportoida data, jota muutenkin jo kootaan, uuden, aiempia ajanmukaisemmaksi nähdyn, nimilapun alla tarjoaa helpon ratkaisun. Vaikuttavuudesta tulee joukko datan kokoamista ja toimintaa ohjavia, mutta toisistaan erillisiä, numeerisia indikaattoreita ja muutoksia niissä yli ajan.

Käsitteellisiin, ymmärrystä haastaviin, ongelmiin ei kuitenkaan ole helppoja ratkaisuja ja helpot ratkaisut usein lähinnä vain hämärtävät itse kysymystä tai peittä-

vät sen. Käytännössä moninaiset poliisityölle asetetut tarkoitukset vaikeuttavat vaikuttavuuden selvittämistä.

“Poliisiorganisaation tavoitteet ovat moninaisia. Resurssien käyttö on tästä syystä kompleksinen tehtävä, koska vaikuttavuus yhdellä alueella voi tarkoittaa vaikuttamattomuutta toisella. Kytöks tavoitteiden ja keinojen välillä on vastaavasti monimutkainen. Keinot, jotka palvelevat menestyksekkäästi yhden tavoitteen saavuttamista, voivat tehdä toisen saavuttamisen aiempaa epätodennäköisemmäksi.” (Chatterton 1987, 81.)

Kuten historiasta tuli esille, kansalaisten mielissä liikennevalvonta ja vakaviin rikoksiin syyllisten jahtaaminen eivät sijoitu samaan kategoriaan. Kun kansalaiset pääsääntöisesti suhtautuvat hyvinkin myönteisesti siihen, että poliisi valvoo lakia, tutkii rikoksia ja saattaa epäillyt lainrikkijat edesvastuuseen rikoksestaan ja kun poliisin tehokkuus ja vaikuttavuus tässä ovat omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta poliisiin ja poliisitoiminnan legitimitettiin, tehokas liikennelakien valvonta ei välttämättä vaikuta vastaavasti. Legitimitetin näkökulmasta liikennelakien valvonnan ulkoistaminen muulle taholle ja rajoittaminen yksinomaan vakavimpiin tapauksiin onkin nähty yhtenä mahdollisena ratkaisuna:

”Siirtämällä poliisilta efektiivisen vastuun vähempiarvoisten liikennelakien hallinnoinnista eri virastoille Uuden-Seelannin hallitus näyttää samaan aikaan uudelleen suunnan suuren osan näiden lakien nostattamasta yleisestä vastustuksesta poliisiin hartioiden muiden kontolle. Hyödyllisinä sivuvaikutuksena tämän mielipahan lähteen uudelleen kohdentamisesta voi hyvin olla parempi yhteistyö suuren yleisön kanssa rikosten selvittämisessä ja torjunnassa sekä poliisin moraalinen kohentuminen. Poliisien asenteita luotaavat tutkimukset sekä Australiassa että Uudessa-Seelannissa toivat esiin, ettei enemmistö poliiseista nauttinut liikennelakien valvonnasta ja voimaansaattamisesta.” (Wilson & Chappell 1970, 571.)¹⁷

“On demoralisoivaa nähdä poliisiauto pysäköitynä kulman taakse lähelle uutta, pakollista pysähtymistä edellyttävää liikennemerkkiä ja poliisit sakottamassa jokaista, joka ohittaa sen pysähtymättä. Parempaa poliisityötä olisi seisoa kadulla ja herättää autoilijat havaitsemaan tehty muutos.” (Bowen 1966, 219.)

Kun legitimitetti on olennainen edellytys onnistumiselle tarkoituksen palvelemiselle ja kun menestys kaikissa poliisille säädettyissä tehtävissä ei vaikuta siihen samansuuntaisesti, eri tehtävät saavat erilaisen arvon poliisin tehtäväjärjestyksessä ja niitä hoidetaan eri tavoin. Tämä osaltaan lisää poliisityön monimutkaisuutta.

Tehtäväorientoituneisuus ja ajatus, että poliisi tekee jo oikeat asiat, mutta ei välttämättä vielä parhaalla tai tehokkaimmalla tavalla, on vahva edistystä ajava vaikutin poliisitoiminnan jatkuvassa kehittämisessä. Haasteena on tunnistaa tehokkaat tehtäväkohtaiset taktiikat, löytää pätevät työtavat, saattaa sisäinen työjako vastaa-

17 Työnjako oli voimassa vuonna 1992 tapahtuneeseen yhdistymiseen saakka. Liikennevalvonnasta vastasivat poliisista erilliset liikenneviranomaiset. Jotta liikennevalvonta vähentää tiestöllä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrää, se edellyttää taktiikkaa, jota luonnehtii vähäinen harkinnan aste, alhainen puuttumiskynnys ja vahva vaikutus. Yhdistymisen jälkeen lainkuuliaisuus laski, keskinopeudet nousivat, liikenteessä loukkaantuneiden ja kuolleiden määrät kasvoivat. Kun poliisi oli perinteisesti koettu hyväksi tyypeiksi, jotka jahtasivat oikeita rikollisia, niin liikennevalvonnan siirtyminen osaksi poliisitoimintaa muutti kansalaisten käsitystä poliisista ja mahdollisesti edelleen muuttaa sitä jatkossa, kun liikenteessä kuolleiden määrää halutaan laskea. (NZ Herald 30.4. 2003 https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=3451988.)

maan tehtäviä ja varmistaa, että poliisilla on jatkuvasti käytettävissään ne resurssit, joita annettujen tehtävien täyttäminen vaatii.

Pyrkimys käyttää resursseja tehokkaasti näkyy myös tutkimustoimeksiannoissa. Esimerkiksi Thamesin ja Hampshiren poliiseissa kysymys liikennevalvontaresurssien tehokkaasta, näyttöön perustuvasta käytöstä johti erilaisten valvontatoimenpiteiden vaikuttavuutta koskevaan toimeksiantoon koskien neljää tunnettua riskitekijää: ajoneuvon kuljettaminen päihteiden vaikutuksen alaisena, ylinopeus, mobiililaitteen käyttö ajon aikana sekä turvavöiden käyttämättömyys. Tutkimus rajoittui täten näihin neljään. (Smith ym. 2015.)

Tehtäväkeskeisyys voi tarkoittaa sitä, että keskitytään tehtäviin, mitä on perinteisesti hoidettu, joiden tekeminen täten myös hallitaan hyvin, jotka ovat näin ollen helposti tehtävissä, joiden tekemistä mitataan ja joiden tekemisestä usein myös palkitaan. Kun tehtävät tulevat tehdyiksi, ajatellaan myös työn tulleen hoidetuksi, oman osuuden täytetyksi, roolin hoidetuksi ja tarkoituksen omalta osin myös palvelluksi. Täydellisessä järjestelmässä ja täydellisten olosuhteiden vallitessa näin toki olisi, mutta emme tiedä, miten lähellä tai kaukana poliisityö yleensä ja poliisin liikennevalvonta ja liikenneturvallisuustyö ovat ensinnä mainitusta.

Varsinkin tilanteessa, jossa poliisin resurssit eivät lisäänty ja palveluverkko harvenee, mutta palvelutarpeet ja -odotukset joko säilyvät ennallaan, tai jopa kasvavat, huomion kohdistamisesta yksinomaan tehtäviin ja niiden täyttämiseen näyttyä kapeakatseisena. Jos kaikkia tehtäviä ei enää ole mahdollista suorittaa täysimääräisesti ja kaikilta osiltaan, mitä on mahdollista jättää tekemättä, mitä tehdä olennaisimmilta osiltaan ja mistä pitää kiinni viimeiseen saakka. Tällaiset ratkaisut kuitenkin edellyttävät katseen nostamista yksittäisten tehtävien yli niiden muodostamaan kokonaisuuteen ja edelleen niiden taakse siihen tarkoitukseen tai tarkoituksiin, josta niiden arvo yhdessä ja erikseen määräytyy. 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.

Kysymys poliisin tarkoituksesta tai yleisemmästä päämäärästä on osoittautunut perin pulmalliseksi myös tutkijoille. Tarkoitus ymmärretään usein sangen konkreettisesti tehtäviksi tai pyritään johtamaan niistä – esimerkiksi miksi kadonneen henkilön etsiminen on tärkeää, miksi rikokseen syyllistyneet tulee saattaa teostaan rikosvastuuseen, miksi häiriökäyttäytymiseen tulee puuttua. Vaikka näin on mahdollista valaista poliisityön tehtäviä laajempia tarkoituksia, näkemystä rajoittaa yhtäältä se, mitä ajan saatossa, syystä tai toisesta, on sälytetty poliisille ja luettu sen tehtäviin. Toisaalta näkemystä rajoittaa se, miten tuo laajempi yhteiskunnallinen yhteys hahmotetaan eli mitä nähdään olevan poliisin takana, miten tuon laajemman kokonaisuuden toimivuus ja kyseisen toimivuuden yleiset vaatimukset tai edellytykset ymmärretään. Kun tehtävät, joita poliisi tekee, sovitetaan näin osaksi poliisia laajempaa kertomusta, niihin kylläkin liittyy erityinen kyseisiä tehtäviä laajempi merkitys tai mieli, mutta lähinnä koherentin tarinan vaatimuksesta. Tehtävät tulevat kylläkin yhdellä tavalla oikeutetuiksi, mutta eivät välttämättä pätevästi tunnistetuiksi tehtävinä, joita poliisiin tulee tai kannattaa tehdä.

Nyky-yhteiskunnassa poliisi nähdään enenevästi asiantuntijaorganisaatioksi. Täten siltä myös edellytetään laajempaa oman ongelmakentän hallintaa, syvällisempää tietoisuutta oman työn merkityksestä ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, sekä jatkuvaa pyrkimystä edistää jälkimmäistä. Poliisi joutuu ottamaan itse kantaa isoihin kysymyksiin, jotka kytkeytyvät sen tarkoitukseen ja rooliin yhteiskunnassa.

Jos tehtävistä ei ole enää automaattisesti tarkoitukseksi, mitä poliisiin siis tulisi tehdä palvelukseen jälkimmäistä? Miten vaikuttavuuden poliisiin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä ajatellaan kehkeytyvän? Tietojohitoisuus (intelligence-led), näyttöpohjaisuus (evidence-based, "what works") ja vaikutushakuisuus (effectiveness) ovat aiempaa syvällisemmin tiedostavan, laveammin refleктоivan, kasvavasti tietoisien ja vuorovaikutteisemmin kehkeytyvän poliisitoiminnan kulmakiviä.

2.6 Perinne ja liikennevalvonnan vaikuttavuus: yhteenveto

Liikennevalvonta, erityisesti juuri liikenneonnettomuudet ja niissä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrät sekä turvallinen ja sujuva liikkuminen tiestöllä, nousee harvemmin esille, kun pohditaan poliisitoiminnan vaikuttavuutta. Liikennevalvonta on kuitenkin perinteikäs, suhteellisen paljon resursseja vievä poliisitoiminnan sarka. Todennäköisesti se, miten liikennevalvonnan merkitys nähdään niin poliisissa kuin kansalaistenkin parissa, poikkeaa merkityksestä, joka yhdistetään yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja rikostorjuntaan poliisitoimintana.

Liikennevalvonta tuo tavalliset kansalaiset tekemisiin lainvalvonnan kanssa. Kanssakäyminen tapahtuu poliisiin aloitteesta ja saattaa kansalaisen enemmänkin epäilyllä kuin yhteistyötahon asemaan. Esimerkiksi Englannissa poliisitoiminnan vaikuttavuuden arviointikehys yhdistää poliisiin pysäytysten ja tarkastusten reiluiden poliisin legitimitettiin, ei ihmisten turvallisuuden edistämiseen tieliikenteessä liikennevalvonnan avulla.

Vaikka liikenneturvallisuus ymmärretäänkin tulokseksi useista eri tekijöistä, erityisesti liikenneympäristöjen suunnittelu, kansalaisille suunnattu liikennevalitus ja liikennevalvonta yleensä, tämä asetelma ei juuri ilmene vaikuttavuustutkimuksissa. Poliisiin liikennevalvontaan liittyvien toimenpiteiden ja ratkaisujen vaikutusta tarkastellaan suhteessa liikennekäyttäytymiseen, käyttäytymisaikomuksiin, ajonopeuksiin, risteyskäyttäytymiseen, mutta viime kädessä myös liikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrään.

Liikennekäyttäytyminen nähdään rationaalisenä valintana. Käyttäytymisvalintoihin liikenteessä uskotaan parhaiten vaikutettavan lisäämällä kiinnijäämisen todennäköisyyttä, seuraamusten ankaruutta ja lyhentämällä aikaa rikoksen ja rangaistuksen lankeamisen välillä. Tässä kehyksessä poliisiin liikennevalvonnan tehtävänä on vaikuttaa niin, että liikennelakien rikkominen johtaa kiinnijäämiseen, osoittaa tehdyn valinnan vääräksi, vahvistaa kykyä pitäytyä oikeissa, liikennelain mukaisissa valinnoissa ja pidättäytyä lain vastaisista valinnoista.

Liikenneturvallisuuteen ja poliisin toimintaan liittyvää mutkikasta asiakokonaisuutta on monin tavoin ja monilta kohdin yksinkertaistettu ja suoristettu. Poliisi itse on nähnyt poliisitoiminnan suorittavaksi työksi ja (laissa) poliisille annettujen tehtävien hoitamiseksi. Kysymykset poliisitoiminnan vaikuttavuudesta on mieluiten ulkoistettu tai ymmärretty tehokkuudeksi kyseisten tehtävien täyttämässä – annetut laatuksiteerit täyttävien suoritteiden määrä jonkin tarkasteluajanjakson puitteissa. Tämä on ollut parasta mitä poliisi on voinut tarkoituksen, mikä se sitten milloinkin onkaan, toteutumisen eteen tehdä.

Ideaalitilanteessa lainvalvonnan rooli oikeusvaltiossa voidaankin nähdä ehkä puhtaana välineellisenä. Epäselvää kuitenkin on, miten lähellä ideaalia tai kaukana siitä voimassa oleva oikeusjärjestys kulloinkin on, miten perusteltua sitä on missäkin olosuhteissa valvoa ylipäänsä, miten ankaraa ja aukotonta tuon valvonnan tulee

olla, ja, jos kaikkea ei ole mahdollista valvoa yhtä tiukasti, mihin valvontaresurssit tulee kohdentaa ja miksi.¹⁸ Käytännössä poliisi ei voi olla ottamatta kantaa kysymykseen poliisitoiminnan tarkoituksesta, tavasta käyttää ja suunnata valvontaresursseja ja puuttua lain vastaiseen toimintaan. Mikäli tämä ei tapahdu tietoisesti, se tapahtuu asiaa tiedostamatta valvontakäytäntöjen muotoutuessa ja vakiintuessa tavoiksi. Todellinen valvontastrategia kehkeytyy näin käytännöstä eikä päinvastoin.

Tässä luvussa on tullut esiin poliisin liikennevalvonta- ja liikenneturvallisuustyöhön itseensä liittyviä puolia, joilla on yhteyttä tuon työn vaikuttavuuteen. Tuo vaikuttavuus on käytännössä erilaisista tulokulmista ja tarkastelutasoista seuraavien ehtojen alaista. Sitä ehdollistavat se, miten yksittäinen poliisi tai poliisipartio yhdessä käyttää harkintaa liikennesääntöjen rikkomisten kohdalla, miten liikennevalvontaa on linjattu poliisilaitoksessa, minkä verran siihen osoitetaan aikaa, resursseja ja analyysityötä, mikä on poliisilaitoksen vaikuttavuus ja legitimitetti kokonaisuudessaan, miten lainvalvonta toimii järjestelmänä (säädettyt lait, liikennetapausten käsittely tuomioistuimissa, määrättyt rangaistukset), miten autojen ja liikenneympäristön suunnittelussa huomioidaan turvallisuustekijät (jalankulkijat, pyöräilijät, hidas liikenne jne.), mikä on valistustyön vaikuttavuus liikennesivistyksen ja sivistyneen, toiset huomioivan liikennekäyttäytymisen sisäistämisenä, miten muut liikenneturvallisuustahot ja intressiryhmät jakavat turvallisuustavoitteen sekä ymmärryksen sen edistämisen keinoista ja niiden suhteellisesta roolista tuossa edistämässä. Liikennevalvonta ei ole myöskään vastaavalla tavalla yksiselitteinen, ristiriidaton, luottamusta lisäävä ja kansalaisten yleistä tukea nauttiva poliisitoiminnan alue kuin esimerkiksi yleisen järjestyksen valvonta tai omaisuusrikoksen, pahoinpitelyn tai henkirikoksen selvittäminen.

Poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuus on käsitteellisesti kompleksinen ja peräänkuuluttaa pintapuolista syvemmälle menevää, tulokulmia erittelevää, kerrostuneisuutta jäsentävää ja kokonaisvaltaisuutta tavoittelevaa käsitteellistä mallia. Vaikuttavuus on tässä yhteydessä aidosti vaikeasti käsitettävissä ja useimmat sen käsittämisen tavat ovat yksinkertaistavia, intressisidonnaisia ja yksipuolisia tavoilla, joita kyseisen käsityksen kantajan on vaikea, jopa mahdoton, itse havaita. Seuraavat luvut avaavat asiaa eri puolilta ja lähtökohdista sekä kokoavat vaikuttavuuden eri kerrostumia ja kehystämisen tapoja.

18 “Lakeja ja säädöksiä, jotka luotiin vuosikymmeniä sitten, tulisi aika-ajoin tarkistaa niiden nykyisen relevanssin ja selkeyden arvioimiseksi. Jokainen sääntö tulisi tarkistaa sen arvioimiseksi, onko tilanne, johon se liittyy, aikansa jo elänyt, vieläkö perusteet määrittelylle käyttäytymiselle pätevät ja onko mahdollista kuvata tuota käyttäytymistä yksityiskohtaisemmin.” (Goldenbeld ym. 2000, 8.)

3 POLIISIN LIIKENNEVALVONNAN JA LIIKENNETURVALLISUUSTYÖN VAIKUTTAVUUS – KRIMINOLOGISIA TULOKULMIA

Tämä luku erittelee poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta kahdessa lainkuuliaisuutta yleensä ja lainvalvonnan roolia erittelevässä kriminologisessa kehyksessä. Pyrin ensimmäiseksi perustelemaan näiden kahden, joita kutsun tässä deterrenssiteoriaksi ja komplianssiteoriaksi, erottamisen toinen toisestaan.

Deterrenssi vertautuu nähdäkseni ulkoiseen ”keppiin” ja ”kepin välttämiseen”.¹⁹ Kysymys sisäisestä ”porkkanasta” ja ”porkkanattomuudesta” puolestaan avaa näkökulmaa komplianssiteoriaan. Molemmissa huomio kohdistuu käyttäytymisen lainmukaisuuteen (compliance), mutta motivaatio syynä lain noudattamisen on eri laatua. Vaikka ulkoisesti käyttäytyminen näyttäisi identtiseltä, sosiologisesti – a la Durkheim – kysymys on kategorisesti kahdesta eri asiasta, ei siis yksinomaan kahdesta eri näkökulmasta yhteen ja samaan asiaan.

Jäsenmän liikenteen turvallisuuteen kohdistuvan poliisitoiminnan vaikuttavuutta näiden kahden alla erikseen. Mikäli erilliset tarkastelut tuottavat eriytyviä kysymyksenasetteluita, eroja olennaisiksi tai keskeisiksi koetuissa asiantiloissa ja johtavat näkökohtiin, joihin toisesta on vaikea loogisesti yltää tai päästä, osoittaa se vaikuttavuustarkasteluiden yhteyden lähtökohtana oleviin asettamuksiin tai oletuksiin. Nämä voivat olla tietoisesti valittuja tai tiedostamattomasti, esimerkiksi tavanomaisesti, omaksuttuja ja täten myös annettuina otettuja tai itsestään selviksi nähtyjä. Jälkimmäisten olemassaolon ja roolin tiedostaminen ymmärryksen edellytyksenä sekä toiminnan ehtoina avaa mahdollisuuksia asian tietoisempaan ymmärtämiseen, olettamusten reflektointiin ja niiden nostamiseen keskustelun kohteiksi.²⁰

3.1 Deterrenssi- ja komplianssiteorian erottaminen

”Liikennelainvalvonnan ja voimaansaattamisen tarkoituksena on edesauttaa tienkäyttäjiä sovittamaan oma toimintansa voimassa olevaan lainsäädäntöön ja tämä on perinteisesti nojannut deterrenssiteorian periaatteisiin” (Watling & Leal 2012, 2).

”...legitimiteetti edustaa viranomaistoiminnan lähtökohtaa, joka on erillinen vallasta ja resurssien omaamisesta tai niiden käytöstä” (Tyler 2004, 89).

Deterrenssi ja komplianssi voidaan nähdä kilpaileviksi selityksiksi sille, miksi niin moni kunnioittaa ja noudattaa lakia tai pyrkii parhaansa mukaan noudattamaan sitä. Ne voidaan nähdä myös saman prosessin eri vaiheina – pyrkimys välttää noudattamatta jättämisestä juontuvat ikävät seuraamukset (deterrenssi) johtaa lain noudattamiseen (komplianssi). Deterrenssi ja komplianssi voidaan nähdä myös toisiaan täydentävinä tai komplementaarisina eli deterrenssiä tarvitaan siellä, missä komplianssi

19 “Deterrensin käsite on jokseenkin yksinkertainen – kysymys on rikollisen teon tekemättömyydestä johon tuen siihen liittyvien sanktioiden tai rangaistusten pelosta” (Paternoster 2010, 766).

20 Kaikki ajattelu on aina ehtojen alaista, tapahtuu tällaisten ehtojen puitteissa ja niiden luomien muurien sisällä. Vaikka noiden muurien läpi onkin mahdollista murtautua, ehdollisuudesta ei ole mahdollista vapautua lopullisesti. Ahtaasta on kuitenkin aina mahdollista päästä avarampaan tilaan, joskin jälkimmäinenkin voi osoittautua rajatuksi ja siten osasyiseksi avaramman tilan etsinnälle.

anssi ei synny, kehkeydy tai toteudu itsestään tai missä sosiaaliset kustannukset, joita jonkin tavan tai normin rikkomisesta yhteisölle seuraisi, aiheuttaisivat jälkimmäiselle merkittäviä kustannuksia tai vaarantaisivat jopa sen olemassaolon. Esimerkiksi kajoamista johonkin, jota yhteisö pitää ”pyhänä”, pyritään estämään määrittämällä sen ikävät seuraamukset ulottumaan tämänpuoleista aina tuonpuoleiseen. Kysymys on tällöin lähinnä samaan tähtäävän asian eri asteista, jossa mukautumisesta seuraavat palkkiot voivat jäädä normia kunnioittamattoman kohdalla pelkästään todentumatta tai johtaa niiden ohella konkreettisiin rangaistuksiin symbolisesta lievään, lievästä ankaraan tai kuolemantuomiosta aina ikuiseen kadotukseen saakka.

Deterrenssin ja komplianssin viitekohta eli se, mihin ne osoittavat ja minne katse ikään kuin suuntautuu tai mistä oikein puhutaan, on tavallaan jaettava. Molemmat osoittavat pitkälti yhteen ja samaan viitekohtaan. Jos kyseinen viitekohta ymmärretään enemmän tai vähemmän toisin ja jos muut asiat, asiantilat ja ilmiöt, joihin se kummankin kohdalla yhdistetään, eroavat toisistaan, kyseisen viitekohdan ”samuudesta” ei jää paljoakaan jäljelle. Tällöin tuo jaettuus tai yhteisyys osoittautuisi yksinomaan näennäiseksi tai pinnalliseksi silmänlumeeeksi. Kysymys ei myöskään ole pelkästään kilpailevista, eri värisen lipun alla purjehtivista, näkökulmista, joiden väliset erot ovat vain eroja sävyssä tai vivahteessa tai suhteellisissa painotuksissa. Deterrenssi- ja komplianssiteoria osoittavat tällöin kahteen eri tapaan jäsentää ja konstruoida maailmaa, erottaa asioita, ilmiöitä ja tapahtumia ja niiden seurantoja tuona maailmana sekä tällaisten rajanvetojen lopputuloksiin.²¹

Tällaiset käsitteelliset rajanvedot eli se, kokoavatko ne puheena olevaa kokonaisuudeksi asianmukaisesti vai eivät, on suoraan yhteydessä mahdollisuuksiimme vaikuttaa kyseiseen maailmaan. Tavallaan kysymys on aina mielikuvituksemme tai ajattelumme tuotteista, ideoista. Kaikki tällaiset aikaansaannokset ja ideat eivät ole yhtä toimivia tai päteviä kuin toiset. Jotkut ovat sitä mieltä (realistit), että tuo pätevyys juontuu siitä, että kyseinen käsite tai jäsenitys tavoittaa toisia paremmin maailman niin kuin se on, toiset taas (instrumentalistit, pragmatistit) eivät ota kantaa siihen, paljastaako se maailmasta mitään, vaan yksinkertaisesti korostavat sitä, että se näyttää toimivan, jos se palvelee pyrkimyksiämme kilpailijoitaan paremmin.

Niin tai näin, noiden ideoiden muistaminen, jalostaminen, systematisointi ja empiirinen koetteleminen määrittelevät tiedettä ja tieteellistä tutkimusta. Jälkimmäinen tarkoittaa tämän tutkimuksen kohdalla poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuden käsitteen ja siihen liittyvän ymmärryksen erittelyä aluksi kahdesta, deterrenssiteoriaksi ja komplianssiteoriaksi, nimetystä lähtökohdassa. Erottelun tarkoituksena on luoda lähtökohtaisesti analyyttinen – väistämättä keinotekoinen, mahdollisesti eroavuutta liioitteleva, päällekkäisyyksiä ja yhtymäkohtia häivyttävä – alkupiste, josta tarkastelu pääsee liikkeelle ja voi näin osoittaa oman hedelmällisyytensä, realistille todennäköisyytensä ja instrumentalistille hyödyllisyytensä, tai, vaihtoehtoisesti, johtaa oman keinotekoisuutensa paljastumiseen. On kuitenkin hyvä huomata, ettei vika aina ole välineessä vaan voi löytyä myös sen käyttäjästä. Taulukko 5 kokoaa näiden kahden lähtökohdan eroja.

21 Tilanne on jossakin määrin vastaava kuin siirtyminen maakeskeisestä (Aurinko kiertää Maata) aurinkokeskeiseen ajatteluun (Maa kiertää Aurinkoa). Kaikki havaintosisällöt säilyivät ennallaan, mutta ne puhuivat nyt eri asiasta.

Taulukko 5. Deterrenssiteoria ja komplianssiteoria lähtökohtina.

Tarkastelu-ulottuvuus	Deterrenssiteoria	Komplianssiteoria
Tulokulma	Ulkoisesta sisäiseen	Sisäisestä ulkoiseen
Vaikutusmekanismi	Valvonta ja toimiva sanktiojärjestelmä	Merkityksellisyys ja oikeutetuksi kokeminen, legitimiisyys
Laki	Ilmaisee asiantuntemuksen ylintä astetta tietämyksenä yhteisestä hyvästä sekä sitä palvelevista keinoista	Tarjoaa välineen tavoitella yhteistä hyvää ja ilmaisee sitä koskevan kulloinkin tahtotilan
Keskeinen haaste	Lain saattaminen kansalaisille tiedoksi	Asianosaisuudesta päättäminen, heidän osallistaminen ja yhteisymmärrykseen pääseminen sekä lain muuttaminen näiden muuttuessa.
Valvonnan vaikuttavuus	Normijärjestelmä – Valvontajärjestelmä – Puuttumisjärjestelmä – Syytejärjestelmä – Tuomiojärjestelmä – Täytäntöönpanojärjestelmä	Osallistumisjärjestelmä – Vaikuttamisjärjestelmä – Osallistamisjärjestelmä – Sopimisjärjestelmä – Muuttamisjärjestelmä
Kriteeri	Lainkuuliaisuus uskottavan rangaistuksen ja kiinnijäämisen riskin tuloksena	Osallisuus ja omakohtaisuus järjestelmän hyväksyttävyyden ja oikeutetuksi kokemuksen tuloksena
Ongelma	Pelotteen uskottavuus kärsii, jos lain rikkomisen aikomus ei yhdisty kiinnijäämisen todennäköisyyteen, rikkominen ei säännönmukaisesti johda siitä kiinni jäämiseen ja edelleen syytteeseen, tuomioistuinkäsittelyyn, rangaistukseen ja sen täytäntöönpanoon tiiviissä aikataulussa.	Enemmistö joutuu hyväksymään vähemmistö pyrkimyksen tulla enemmistöksi ja osana jälkimmäistä lakien ja sopimusten asianmukaisuuden, perusteltavuuden ja pätevyuden jatkuvan kyseenalaistamisen. Tieteellinen näyttö on vain yksi argumentti muiden joukossa, ei etuoikeutettu, ratkaiseva tai muuten ylivoimainen lähtökohta.

Pääosaa normeista, jotka säätelevät keskinäistä kanssakäymistä, seurataan siksi, että kysymys on tavasta. Tavat lisäävät ennustettavuutta, edesauttavat vastavuoroista kommunikointia ja edistävät keskinäistä ymmärtämistä. Kiitos niiden, suuri joukko toisilleen tuntemattomia ihmisiä kykenee yhteisloon (tee tilaa toisille, vältä menemästä toisen tilaan, ole kohtelias, pyydä anteeksi tarvittaessa, tervehdi, auta, pyydä apua, jne.). Nämä normit sisäistetään, kun kasvetaan ihmisten parissa. Niiden rikkominen ei ole rikos, mutta se johtaa sanktioihin toisten taholta. Hyvän sosiaalisen elämän säännöt löytyvät ennen muuta sanoinnoista ja sananlaskuista, mutta myös käytösoppaista ja vastaavista.

Sääntöihin voidaan mukautua olosuhteiden pakosta ja rangaistusten välttämiseksi tai siksi, että ne koetaan omiksi tai hyväiksi ja niitä voidaan rikkoa tietämättömyydestä tai tietoisesti. Sääntöjä ei siis seurata pelkästään siksi, että rikkominen on sanktioitua, vaan myös siksi, että pidetään kiinni hyväiksi koetuista tai sisäistetyistä tavoista, arvostetaan kohteliaisuutta, huomaavaisuutta ja odotetaan, että pääsääntöisesti maailma vastaa niin kuin sinne huudetaan, niin makaa kuin petaa, sitä niittää, mitä kylvää, ja niin edelleen. Jossakin näiden kahden välillä on uskomus, että auktoriteetti on pääsääntöisesti oikeutettua, legitimiä, hyvään tähtäävää ja asianmukaisesti käytettyä, joista on riittäväksi syyksi mukautumiselle kyseisen tahon ohjeisiin ja määräyksiin.

Tietty toiminta, joka ulkoisesti näyttää identtiseltä, voi kehkeytyä moninaisten mekanismien tuloksena. Kompleksiseksi asian tekee se, että tällaiset mekanismit voivat olla toisistaan riippumattomia, mahdollisesti eri tavoin kerrostuneita, jolloin ne eivät välttämättä toimi yhdensuuntaisesti vaan vaikuttavat eri suuntiin eli

ristivetoisesti. Lakia voidaan noudattaa vapaaehtoisesti, joka tietäen tai tietämättä. Vapaaehtoisen lain noudattamisen voi perustua ymmärrykseen niistä syistä, joiden johdosta laki on niin kuin se on, käsitykseen, että kyseiset syyt tai perustelut ovat päteviä, uskomukseen, että kaikki hyötyvät kyseisen lain tai säännön seuraamisesta, tai vakuuttuneisuuteen oikeusjärjestelmän ja lainvalvonnan yleisestä legitimitetistä. Lakia seurataan tällöin riippumatta siitä, johtaako sen rikkominen mahdollisiin sanktioihin.

Deterrenssi perustuu ajatukseen lakiin liittyvistä sanktioista ja niiden voimasta – vaikuttavuuden kapasiteetista – säädellä käyttäytymistä ja ehkäistä lain kieltämää tapaa toimia. Deterrenssiin kuuluu sekä tällaiset sanktiot, kiinnijäämisriskin ylläpitäminen, että näitä koskeva valistus- ja tiedotustyö. Kiinnijäämisriski tarkoittaa lainvalvontaa, rikosten tutkintaa, syytteen saattamista ja asian käsittelyä tuomioistuimessa ja seuraamuksen täytäntöönpanoa. Lainvalvonnan tärkein tulos on deterrenssi.

Jos poliisi siis onnistuu luomaan kuljettajien parissa kokemuksen kiinnijäämisriskistä kaikkialla ja kaikkina aikoina, mikäli he rikkovat lakia, on se onnistuneesti soveltanut yleistä deterrenssiteoriaa. (Quirk teoksessa Palmer & Corbett 2015.) Se, miten vaikuttavaa soveltamisessa onnistuminen on, riippuu osaltaan kyseisen teorian pätevydestä yleensä ja erityisesti sen riittävydestä soveltamisensa yhteydessä.²² Huomattavaa onkin, ettei edes pätevän teorian pätevästä soveltamisesta ole kaikissa yhteyksissä takaamaan toivottua lopputulosta tai vaikutusta.

“Moninainen joukko empiirisiä tutkimuksia on osoittanut, että rankaiseminen tai rangaistuksen uhka on huono selittäjä (ei)komplianssille käyttäytymiselle” (Étienne 2010, 141).

Yleinen lainkuuliaisuus ja pyrkimys noudattaa lakia yleensä ei automaattisesti tarkoita, että kaikki konkreettiset lakinormit koettaisiin samassa määrin velvoittaviksi tai kaikki liikennelain pykälät yhtä pyhäksi, kuten esimerkiksi lait liittyen pysäköintiin, ylinopeuteen ja ajoneuvon kuljettamiseen päihtyneenä (Hertogh 2015, 230). Jos taustaolettamus ei pidä paikkaansa, ei sille rakentuva toimintakaan välttämättä ole vaikuttavaa. Yhteys periaatteiden ja toiminnan välillä ei tosin välttämättä ole yksiselitteinen vaan käsittää monia tulkintavaihtoehtoja. Täten pätevydestä tai pätemättömyydestä päättäminen on kaikkea muuta kuin yksinkertainen ja puhtaasti tekninen ratkaisu.

Usein tutkimuksissa kuitenkin otetaan lain noudattaminen universaaliksi asetamukseksi ja pohditaan, mistä syystä jotkut poikkeavat siitä ja syyllistyvät lakien rikkomiseen. Yhtä perusteltua on kuitenkin kysyä, miksi niin moni noudattaa lakeja niin hyvin, vaikka vain harva lukee lakitekstejä ja perehtyy säädöksiin tai on niistä edes perillä esimerkiksi autoillessaan ulkomailla. Stevensonin (2003, 108) mukaan lakiteksti onkin osoitettu enemmän viranomaisille kuin kansalaisille. Epäselvää on se, miksi liikennelait ylipäänsä edellyttävät ulkoista vahvistamista poliisin valvontatoimenpitein ja kansalaisten jatkuvaa muistuttamista niistä liikennemerkein sen sijaan, että ne sisäsyntyisesti vahvistaisivat itse itseään.

”Liikennekäyttäytymisen kohdalla näyttää siltä, että ihmiset minimoivat liikennelain rikkomiseen sisältyvän ristiriidan vertaamalla omaa toimintaansa muiden toimintaan, erityisesti niihin, jotka

22 Yhteys tällaisten teorioiden ja toiminnan tai tekemisen välillä ei ole yksikäsitteinen. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka poliisi epäonnistuisi jonkin teorian soveltamisessa, se voi tietämättään samanaikaisesti onnistua jonkin toisen, kyseistä teoriaa pätevämmän, joskin vielä formulointia ja nimeämistä odottavan, teorian soveltamisessa. Toisaalta toden teorian pätevä soveltaminen on aina myös onnistumista kaikkien sen kanssa loogisesti yhtäpitävien teorioiden soveltamisessa.

myös rikkovat lakia samaan aikaan (vääristä konsensuksesta juontuva harha). Näin toimiessaan kuljettajat tuottavat kokemuksen enemmistöön kuulumisesta, joka kääntää päinvastaiseksi sen mahdollisuuden, että he itse toimisivat sosiaalisesti vastuuttomalla tavalla”. (Sinclair 2013, 180.)

Yleinen lainkunnioitus on Vereekin ja Vrolixin (2007, 392) mukaan liikenneturvallisuuden kannalta olennaisempaa kuin liikennettä koskevien normien tarkka sisältö. Se, että eri maissa on eroa liikenneturvallisuudessa, ei heijasta eroja kansallisissa liikennelainsäädännöissä.²³

“Artikkelimme ydinajatus on se, että sosiaaliset normit käyvät yli lakien. Tämä asettaa eri perspektiiviin huomattavan osan siitä akateemisesta keskustelusta, jota käydään spesifien oikeusnormien vaikutuksesta ja niiden harmonisoinnin tarpeesta. Jos tutkimus paljastaakin jonkin oikeusnormin suoran vaikutuksen, yhteys mitä todennäköisimmin jää näennäiseksi. Minkä tahansa lain positiivinen tai negatiivinen vaikutus ei riipu sen detalleista, vaan ihmisten halusta tai haluttomuudesta noudattaa sitä. Vaikuttavat lait eivät ole merkki niiden sisäisestä laadusta eivätkä vaikuttamattomat lait ole aina huonoja, koska niiden vaikuttavuutta suuressa määrin määrittelee kyseisen lain yleinen kunnioitus.” (Vereck & Vrolix 2007, 402.)

Kun siis pohditaan poliisitoiminnan merkitystä liikenneturvallisuuden kannalta, on huomioitava sekä valvontatoiminnan ja poliisin muun liikenneturvallisuustyön välitön tai suora vaikutus, epäsuora, yleisen lainkuuliaisuuden ja lain kunnioittamisen kautta välittyvä vaikutus liikenneturvallisuuteen ja sosiaalisten normien rooli, joiden suhde lakeihin yleensä tai jossakin konkreettisesti tapauksessa ei aina ole itsestään selvä.

3.2 Poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuus deterrenssiteorian kehityksessä

3.2.1 Deterrenssiteoria

“On perusteltua väittää, että rikosoikeusjärjestelmän ydinuskomus tai -odotus on se, että sanktioiden uhka ehkäisee rikollisuutta” (Paternoster 2010, 766).

“Kuitenkin lähestulkoon kaikkien rikosten kohdalla on mahdollista löytää kaksi tutkimusta, jotka päättyvät täysin eri tuloksiin; toinen löytää vahvaa tukea pelotevaikutukselle, kun taas toinen ei löydä mitään näyttöä siitä. Tilanne on vähintäänkin epätydyttävä tieteelliseltä kannalta. Lisäksi politiikkalinjaukset luonnollisestikin hyötyivät merkittävästi pelotteen vaikuttavuuden paremmasta ymmärtämisestä.” (Rupp 2008, 2.)

Deterrenssiteorian moderni versio lähtee symmetrisyyden oletuksesta eli ne syyt, jotka ovat lain noudattamisen taustalla, ovat samoja, jotka johtavat sen rikkomiseen. Niin lakia noudattava kuin sitä rikkova kansalainen tekevät samat laskelmat, mutta painottavat tekijöitä eri tavoin ja päättyvät täten erilaisiin lopputulemiin lain noudattamisen osalta. Klassisessa muotoilussaan teoria on yksinkertaisempi.

23 “Sillä, ajetaanko 70, 80, 90, 96 vai 100 km/h tai ovatko enimmäispainot 40, 44, 48, 50 tai 60 tonnia, ei ole niin suurta väliä, kunhan saman maan sisällä kaikki ajavat samaa nopeutta ja kuljettavat saman määrän” (Vereck & Vrolix 2007, 395).

Lainrikkokojen rankaiseminen viestii toisille rikotuksi tulleesta normista, sen noudattamisen valvonnasta, kiinnijäämisen riskistä ja normin rikkomisen seuraamuksista kyseiselle tekijälle. Tavoitteena on informoida kansalaisia, edistää lain kunnioittamista, tehdä tietoiseksi kiinnijäämisen riskistä sekä rikkomisen seuraamuksista. Tästä syystä rankaiseminen on aiemmin ollut – ja monissa maissa edelleen on – julkinen tapahtuma. Kun tekijää rangaistiin ankarasti ja kun rankaiseminen tapahtui julkisesti, tämän odotettiin edesauttavan pitämään toiset kaidalla tiellä.²⁴

Deterrenssiteoriassa erottaakin pelotteen vaikuttavuuden sekä yleisellä (rangaistuksen uhka) että yksittäisen lainrikkokojan tasolla (rangaistuksi tulemisen kokemus vähentää taipumusta uusien rikosten tekemiseen). (Esim. Chalfin & McCrary 2017, 6.) Se muotoutui opiksi 1600- ja 1700-luvuilla, jolloin rikoksiin syyllisten rankaiseminen oli sekä satunnaista että julmaa. Uutena ajatuksena nostettiin esiin, että rankaisemisella piti olla rikoksia ennalta estävä tarkoitus. Thomas Hobbes katsoi, että ihmiselle luontainen oman intressin tavoittelu oli rikoksiin syyllistymisen syy. Noiden intressien kaitseminen teki välttämättömyyden sosiaalisesta sopimuksesta, jälkimmäisen kunnioittamista valvovasta valtiosta, deterrenssin ylläpidosta ja rikkomisen kustannusten, joka Jeremy Benthamilla tarkoitti rangaistuksen aiheuttamaa kärsimystä, hinnoittelemisesta rikoksesta koituvaa hyötyä korkeammiksi. Kyseisten kustannusten tuli kuitenkin olla suhteessa tekoon sen yhteiskunnalle tuottamana vahinkona, koska muuten rangaistukset toimisivat tarkoituksensa vastaisesti. Sekä Cesare Beccaria että Jeremy Bentham korostivat, että rangaistusten tuli seurata nopeasti itse rikosta ja langeta varmasti. (Onwudiwe ym. 2005; Nagin 2013; Pateroster 2010.)

Deterrenssiteoria nojaa kolmeen erilliseen osatekijään. Yksi koskee rangaistusten ankaruutta, toinen varmuutta ja kolmas aikaa tekoon syyllistymisen ja siitä annettavan rangaistuksen lankeamisen välillä.²⁵ Jotta ihmiset noudattaisivat lakia, heidän tulee olla tietoisia rangaistuksista, joita sen rikkomisesta seuraa. Mitä ankarampia jälkimmäiset ovat, sitä vähemmän houkuttelevaksi lain rikkominen koetaan. Niin liian ankariksi kuin liian lieviksi koetut rangaistukset ovat kykenemättömiä toimimaan pelotteena. Se, että rikoksesta jää kiinni, siitä koituu rangaistus, joka on suhteessa tekoon, tuo rangaistus lankeaa varmasti ja nopeasti rikoksen jälkeen ja että kansalaiset ovat tästä tietoisia, palvelee parhaiten lakien noudattamista ja kansalaisten yhteiselämää. Lain rikkominen yksinkertaisesti on epärationaalista. Rangaistuksen ankaruuden sijaan olennaista on kuitenkin varmuus rangaistuksi tulemisesta. (Onwudiwe ym. 2005, 236).

24 Naginin (2013) mukaan nämä kaksi ovat erottamattomasti yhteydessä toisiinsa. Kokemus rangaistuksi tulemisesta on seurausta siitä, ettei rangaistuksi tulemisen pelon rikoksia estävä vaikutus täyttynyt. Yksikään deterrenssiteoria ei kuitenkaan selvästi kohdistu siihen, miten ensinnä mainittu kokemus vaikuttaa pelotteen kokemiseen. (Emt.)

25 Deterrenssiteoria puhuu kuitenkin rangaistuksesta yksikössä, ei siis tiettyyn tekoon liittyvistä joukosta rangaistuksia. Silloin, kun rangaistukset ymmärretään ei-monikollisina, käsitteellinen perustaa erilaisten vaihtoehtoisten rangaistusten pelotevaikutuksen tarkastelulle, putoaa pois. (Nagin 2013). Deterrenssiteoria koostaa, että rangaistus vaikuttaa käyttäytymisen muutokseen sitä vahvemmin, mitä nopeammin se seuraa kyseistä väärinkäytöstä. Kokeet, joita on tehty psykologisen oppimisen ja ehdollistumisen teorioiden testaamiseksi ovat osoittaneet tämän runsain mitoin...” (Goldenbeld ym. 2000, 18.) Juuri lankeamisen pikaisuus on vähiten tutkittu osa tätä käsitteellistä troikkaa. Sen pelotevaikutuksen teoreettinen perusta ja empiirinen näyttö sen vaikuttavuudesta on epäselvä, Nagin (2013) väittää.

“Vaikka niin Beccariaa kuin Benthamiakin on syytetty inhimillisen oppimisen teorian alkukantaisuudesta, heillä itse asiassa oli suhteellisen sofistikoitunut käsitys rikoksiin liittyvästä pelotevaikutuksesta. Beccaria esitti selvästi, että vaikuttavan deterenssijärjestelmän tulee toimia niin, että mahdollisen tekijän mielessä rikos yhdistyy automaattisesti ennakoituun rangaistukseen. Rikoksen hyöty, viettelevä kuva jälkimmäisestä, on välitön ja se tulee tukahduttaa yhä nopealla mielikuvalla odotettavissa olevasta rangaistuksesta.” (Paternoster 2010, 821.)

Vaikka rikoksia ja rangaistuksia koskeva ajattelu 1700-luvun lopulla oli monelta osin modernia, ensiaskeleitaan ottanut kriminologia myöhemmin sivuutti sen ja ymmärsi lähtökohtansa pikemminkin biologis-psykiatrisesti. Rikollisuus nähtiin patologisen seurauksena pienelle vähemmistölle ominaisesta mielenlaadusta, ei rationaaliseksi, kustannuksia ja hyötyjä koskevaksi päätelmäksi kyseessä olevassa tilanteessa. (Paternoster 2010, 772-773.)

1960-luvulla ekonomisti Gary Becker yhdisti Benthamin deterenssijäätelu ja taloustieteellisen tulokulman. Hän ei niinkään ajatellut ihmisiä itsekkinä vaan oletti, että jokainen pyrkii maksimoimaan hyvinvoinnin sellaisena kuin sen ymmärtää, orientoituu tulevaisuuslähtöisesti, toimii johdonmukaisesti ja pyrkii parhaan mukaan ennakoimaan toimiensa epävarmoja seuraamuksia. Tässä lähtökohdassa rikollisuuden ”kokonaistarjonnan” katsottiin riippuvan investoinneista poliisiin ja vankiloihin sekä työmarkkinoiden tarjoamista mahdollisuuksista, jotka nostavat rikolliseen toimintaan käytetyn ajan suhteellisia kustannuksia. (Chalfin & McCrary 2017, 5.)

Beckerin lähestymistapa yhdisti rikoksen hyötyjen ja kustannusten punninnan taloustieteen tutkimusperinteeseen utiliteettina ja rationaalisen valintana (Rupp 2008, 5-6). Rikollinen toiminta ei lähtökohtaisesti poikkea toimintaa koskevista valinnoista, joita rationaaliset, omaan intressiään tavoittelevat ja jonkin tekemisen hyötyjä ja haittoja pohtivat toimijat tekevät päivittäin. Ongelmiin joutuvat erityisesti he, jotka ovat taipuvaisia arvottamaan lyhyen aikavälin mielihyvän korkeammalle kuin lainvastaisesta teosta mahdollisesti seuraavan kärsimyksen välttämisen (Paternoster 2010, 782-783).

Beckerin muotoilu käynnisti deterenssiin kohdistuvan empiirisen tutkimuksen 1960-luvun lopulla (Nagin 2013), jonka ympäriltä on keskusteltu runsaasti ja joka on sittemmin tuottanut oman tutkimuskirjallisuutensa alan (Chalfin & McCrary 2017, 41). Beckerin käänteentekevä artikkelin ilmestymisen aikaan sosiologi Jack Gibbs seurasi tekstissään Beccariaa ja pohti rangaistusten rikoksia estävää vaikutusta ja muotoili empiirisen tutkimusasetelman niiden välisen yhteyden tutkimiseksi. Gibbs havaitsi, että rangaistusten ankaruudella ja varmuudella oli yhteys tehtyjen henkirikosten määrään. 1980-luvulla deterenssi ymmärrettiin sanktioita koskevaksi havainnoksi eikä tätä havaintoa samastettu siihen, mitä lakitekstiin oli kirjoitettu. (Paternoster 2010, 779.)

”Tiedämme hyvin vähän tarkasti siitä, miten havainnot rangaistuksen varmuudesta, ankaruudesta ja nopeasta lankeamisesta muodostuvat ja tämä on yksi deterenssikirjallisuuden ilmeisimmistä aukkokohtista. (...) Tosiasia, että sanktioita koskevat havainnot eivät liity rankaisemisen aktuaaliseen asteeseen, ei vahvasti puhu sen puolesta, että rikosoikeusjärjestelmä kykenee säätämään rikollista toimintaa sellaisten toimintalinjausten avulla, jotka tähtäävät rangaistusten saattamiseen ankarammiksi, varmemmiksi tai nopeammin lankeaviksi.” (Paternoster 2010, 810.)

Deterenssihypoteesi kuitenkin on säilyttänyt asemansa länsimaisen rikoslain ja -oikeusjärjestelmän intellektuaalisena pohjana (Onwudiwe ym. 2005, 236). Rupp (2008, 7) mielestä on tärkeää ymmärtää, ettei pelotevaikutusta voida to-

dennäköisesti todistaa oikeaksi tai vääräksi teoreettiselta pohjalta. Tiedämme toki, että taloudellisesti rikosten ennalta estäminen on halpaa ja vapausrangaistukseen määrääminen rikoksen johdosta puolestaan kallista (Chalfin & McCrary 2017, 5). Rangaistuksen varmuus seuraamuksena pohjautuu Naginin (2013) mukaan poliisitoiminnan rooliin pikemminkin silmälläpitäjänä kuin pidättäjänä. Deterrenssi nojaakin vahvasti poliisin resursseihin ja tehokkuuteen (Rupp 2008, 10).

”Päätelmäni onkin täten se, kuten monissa aiemmissakin deterrenssitutkimusta kokoavissa tarkasteluissa, että näyttö eri rangaistuksen varmuuden pelotevaikutus on paljon vakuuttavampaa ja yhtäpitävämpää kuin näyttö rangaistusten ankaruuden vastaavasta vaikutuksesta. Rangaistuksen varmuus kuitenkin on käsitteellisesti ja matemaattisesti tulosta erilaisista olosuhteisiin liittyvistä todennäköisyyksistä – pidättämisen todennäköisyys rikoksen jälkeen, pidättämistä seuraavan syytteen nostamisen todennäköisyys, syytetä seuraavan tuomion langettamisen todennäköisyys ja tuomiota seuraavien sanktioiden todennäköisyys. Näyttö varmuuden pelotevaikutuksesta liittyy lähestulkoon yksinomaan pidätetyksi tulemisen todennäköisyyteen. Tästä johtuen päätelmä, että varmuus, ei ankaruus, on vaikuttavampi pelote, on täsmällisemmin ilmaistuna: pidätetyksi tulemisen varmuus eikä sitä seuraavien oikeudellisten seuraamusten ankaruus on näistä se vaikuttavampi pelote.” (Nagin 2013.)²⁶

”Kaiken kaikkiaan, huomioiden kaikki tutkimukset, nollahypoteesi pelotteen vaikutuksettomuudesta tulee pikemminkin hylätä kuin hyväksyä. (...) Kohteena oleva rikos näyttää olevan merkittävä: kun analysoidaan ylinopeutta, verojen välttämistä, ajoneuvon kuljettamista juopuneena, näpistyksiä, petoksia tai ympäristörikoksia, raportoidut estimaatit tukevat deterrenssihypoteesia enemmän kuin henkirikosten, huumerikosten, pahoinpitelyiden tai yleisen rikollisuuden tason kohdalla.” (Rupp 2008, 190.)

Deterrenssiteoria tulokulmana näyttäytyy vahvasti poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuudesta ja liikenneturvallisuudesta käydyssä keskustelussa ja vähintäänkin kahdessa eri yhteydessä. Yhtäältä se ilmenee siinä, että turvallisuutta lähestytään liikennettä koskevien lakien, säädösten ja järjestelyiden näkökulmasta. Kaikki se asiantuntemus, käytetty aika ja näkemys, joka niihin on onnistuttu sisällyttämään, jää pelkäksi sanahelinäksi ilman noiden säädösten tehokasta ja vaikuttavaa valvontaa, tätä tukevaa, deterrenssiä luovaa yleistä sanktiojärjestelmää sekä jälkimmäisen tehokasta käyttöä lain kunnioituksen pitämisessä yleisesti voimassa ja palauttamisessa voimaan liikennelain rikkomiseen syyllisten piirissä.

Asiantuntemuksen vaikuttavuus kiinnittyy näin lainsäädäntöön, sen valvontaan ja voimassa pitämiseen tienkäyttäjien keskuudessa tehokkaan valvonnan avulla. Toisaalta kysymys on lainvalvontajärjestelmän toimivuudesta kokonaisuudessaan lähtien liikenne rikosten paljastamisesta, tekijöiden kiinniottamisesta, syyllisten saattamisesta edesvastuuseen, syytteiden ajamisesta, tuomioistuinkäsittelystä ja sanktioiden määräämisestä ja niiden suorittamisesta. Näkökulmana on ollut, että liikenne rikoksesta tulisi jäädä kiinni, rangaistusten tulisi olla riittävän ankaria sekä seurata nopeasti itse tekoa, jotta deterrenssi olisi vaikuttavaa ja käyttäytymiseen tieliikenteessä vaikuttavaa. Poliisin liikennevalvonta on tässä avainasemassa ja -roolissa.

26 Nyky-yhteiskunnassa rankaiseminen on kaikkea muuta kuin varmaa, Nagin (2013) huomauttaa. Väärin-tekijän on jätävä kiinni, yleensä poliisin toimesta. Toiseksi hänet on saatava syytteeseen ja syytettävä menestyksekkäästi ja lopuksi tuomarin on vielä langetettava tuomio. Tämä prosessin toteutuminen kokonaisuudessaan ei koskaan ole varmaa. Varmuuteen eniten vaikuttaa poliisi, koska ilman selvittämistä ja pidättämistä, joista poliisi vastaa, ei ole tuomitsemista eikä rankaisemista. (Emt., 2013.)

3.2.2 Poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuus osana lainvalvonnan kokonaisuutta

“Ellei olisi auktoriteettiasemassa olevaa lainsäätäjää, joka luo selkeän sääntöjen kokonaisuuden, jota kaikkien tulee seurata, niin jopa hyvää tarkoittavien henkilöiden, jotka aidosti pyrkivät kohtelemaan toisiaan moraalिसääntöjen mukaisesti, välille syntyisi konflikteja. Ellei olisi vaikuttavaa toimenpanotahoa, joka varmistaa, että järkevä osa noiden sääntöjen rikkojista jää kiinni ja saa teostaan rangaistuksen, eivät hekään, jotka ovat taipuvaisia kunnioittamaan toisten moraalisia oikeuksia, tulisi riittävässä määrin pelotelluiksi ja, loppujen lopuksi, yllykke tavoitella produktiivisia hankkeita ja merkityksellistä suhteita haihtuisi merkittävästi kaikkien kohdalla. Ilman pysyvää oikeutta jakavaa tahoa, joka ratkoo konflikteja ja määrää rikosseuraamuksia, pyrkimykset kosta ja jakaa oikeutta johtaisivat enenevästi verisiin konflikteihin.” (Wellman, sit Jackson 2015, 3-4.)

“Deterrenssteoriassa poliisin lainvalvontaa ja lain voimaansaattamista on ensisijaisesti tarkasteltu osana lainvalvontaprosessin kokonaisuutta. Tältä kannalta on hyvinkin järkevää tarkastella oikeus- tai hallintojärjestelmän muutoksia, jotka tukevat poliisin vaikuttavuutta. (...) Koska poliisin lainvalvontaa on aina lähestytty deterrenssteorian sisältä, hyväksyttävyyteen liittyvää teoreettista tutkimusta ei juuri ole.” (Goldenbeld ym. 2000, 60, 63).

Poliisilla on keskeinen, mutta samalla myös rajattu, rooli yleisen lainkunnioituksen ja erityisesti liikennelain seuraamisen kannalta. Liikenneturvallisuuden näkökulmasta kaikki, mikä lisää turvallisuutta ja vähentää liikenneonnettomuuksia ja niistä koituvia inhimillisiä ja materiaalisia kustannuksia, palvelee myös poliisia. Se voi kuitenkin laajentaa valvottavien asioiden määrää.

Deterrensstin näkökulmasta kysymys on siitä, miten tehokkaasti, joustavasti ja tarkoitusta palvelevasti liikennenerikosten rangaistusjärjestelmä toimii kokonaisuutena. Tuon kokonaisuuden toimivuuden keskeinen ehto on puolestaan se, missä määrin kansalaiset ovat yksimielisiä siitä, että järjestelmä kokonaisuutena ja kaikilta osin toimii tehokkaasti, asianmukaisesti, reilusti ja tuottaa ratkaisuja, joita pidetään perusteltuina, vaikuttavina ja suhteellisina tai oikeustajun mukaisina.

“Ihmiset eivät koe tehneensä väärin saadessaan sakkolapun – se on vain yksi autoiluun liittyvä lisähasardi tai -harmi, kuten rengasrikko tai jousen katkeaminen. Se ei millään tavalla liity heidän käyttäytymiseensä vaan on yksi uusi ilmaus kohtalon epäyställisyydestä. (...) Tuomioistuinten ja sakkojen koko järjestelmä suosii niitä, joilla on rahaa, jotka asuvat lähellä ja joilla on aikaa osallistua oikeudenkäyntiin.” (Bowen 1966, 219.)

Kun liikenneturvallisuutta tarkastellaan keskipisteenä poliisitoiminta, muut kokonaisuuden osat nähdään sitä omalla toiminnallaan tukeviksi ja vahvistaviksi järjestelmiksi tai tekijöiksi. EU-rahoittama liikenneturvallisuuden tutkimus- ja kehittämishanke (ESCAPE) erottaa kolme tasoa:

- järjestelmän itsensä perusrakenteen kehittäminen lakien, rangaistusten, menettelytapojen ja vastaavien avulla;
- vallitsevan järjestelmän toimivuuden kehittäminen; ja
- sen muuttaminen, miten asiantuntijat ja kansalaiset kokevat vallitsevan järjestelmän toimivuuden (Goldenbeld ym. 2015).

Goldenbeld ym. (2000) kuvaavat rikosseuraamusjärjestelmää taulukon 6 mukaisesti.

Taulukko 6. Oikeusjärjestelmän yleispiirteet liikenne rikoksissa (Goldenbeld ym. 2000, 15).

Lain ala	Spesifikaatio	Rikosoikeus	Siviilioikeus
Liikennekäyttäytyminen	Ajan, olosuhteiden ja ajoneuvotyypin mukainen vaihtelu	Poikkeuksellinen käyttäytyminen kohteena	Usein tapahtuva käyttäytyminen kohteena
Liikenne rikosten paljastaminen	Menetelmän käyttö, välineen käyttö, menettelytapa	Näytön punninta tuomioistuimessa	Näyttö vain poikkeustapauksessa tuomioistuimen punnintaan
Liikenne rikoksista syyttäminen	Käytettävissä oleva näyttö, näytön punninta, lieventävät seikat	Tapauskohmainen tarkastelu oikeudessa	Standardoitu hallinnollinen menettely
Syylisten rankaiseminen	Minimi/maksimi rangaistus, rangaistusasteikko	Yksilöllinen (ankara) rangaistus	Standardisoitu (lievä) rangaistus

Oikeusjärjestelmä käsittää sisäisiä epä johdon mukaisuuksia, jotka juontuvat siitä, että ylinopeuksia käsitellään rikoksina. Moni alioikeus korostaa sitä, että oikeat rikolliset saavat alhaisempia sakkoja kuin liikennelain rikkojat, joita ei pidetä ylipäänsä rikollisina. Näkemys lainvalvonnan tarkoituksesta on tuomioistuinten ja poliisin kohdalla epä yhtenäinen. Hallinnollinen rangaistusmenettely puolestaan maksimoi poliisin roolin tavalla, joka mahdollisimman täydellisesti todentaa deterrenssteorian idean toivotun käyttäytymisen vahvistamisesta ei-toivotun toimintatavan osoittamisena ja nopeana rankaisemisena siitä. (Goldenbeld ym. 2000.)

Lainvalvontajärjestelmän toimivuus kokonaisuudessaan – pidättäminen, syyttäminen, tuomitseminen ja rankaiseminen – on kallista ja siksi vain pieni osa lainrikkajista saa rangaistuksen teostaan. Vaikka tällaisia taloudellisia rajoituksia ei olisi, rangaistusten määrä ei olisi yhtä kuin syyllisten määrä. Kun rikosten määrä laskee, Ferranten (2007, 9) mukaan enenevästi haihtuu myös niiden selvittämisestä seuraava sosiaalinen hyöty. (Emt.)

Pelko kiinnijäämisestä liikenne rikoksen kohdalla kiinnittyy viime kädessä yleisempien negatiivisten sosiaalisten reaktioiden pelkoon kyseisen rikoksen kohdalla. Mikäli kansalaiset enemmän tai vähemmän sietävät kyseisestä rikosta, tuolta pelotteelta menee pohja pois. Deterrens sin ennalta estävä vaikutus riippuu yleisistä sosiaalisista normeista ja liikenne valvonnasta, joita lainvalvontajärjestelmän muut osatekijät tukevat. Goldenbeld ym (2000) uskovatkin, että selkeät ja tiukat valvontatoimenpiteet, joita seuraavat nopeat oikeustoimenpiteet ja mahdollisuus valittaa todennäköisesti vahvistavat valvontajärjestelmän hyväksyttävyyttä. (Goldenbeld ym. 2000, 54.)

Deterrens si riippuu kiellettyä toimintaa koskevasta tiedosta ja sitä seuraavista rangaistuksista. Empiiristä näyttöä on siitä, että laki vaikuttaa, mutta vaikutusmekanismi on Stevensonin (2003, 161, 166) mukaan mysteeri. Deterrens sin kuitenkin uskotaan vaikuttavan sitä paremmin, mitä vakavampi rangaistus seuraamus, mitä varmemmin se lankeaa ja mitä nopeammin se seuraa itse rikosta (esim. Watling & Leal 2012; Ross ym. 1981).

Jos teoria pitää paikkansa, niin maksettavaksi määrätty hallinnollinen virhemaksu toimii paremmin kuin perinteinen rangaistusvaatimus, pysäytykset tien päällä paremmin kuin automaattivalvonta ja myöhemmin postitse toimitettava rangaistusvaatimus, sekä valvonnan lisääminen paremmin kuin sen vähentäminen. (Esim. Zaal 1994.) Lakien tiukentaminen ja rangaistusten koventaminen sekä harkinnan alan ka ventaminen yhtäällä helposti vain siirtävät viimeksi rikosseuraamusjärjestelmässä

aikaisemmalle tai myöhemmälle vaiheelle. Esimerkiksi, jos poliisit pitävät rangaistuksia kohtuuttomina suhteessa tekoon, he voivat jättää sakottamatta tai esittää rangaistusvaatimuksen toissijaisesta rikoksesta.

Lakiin kirjattujen rangaistusten koventamisesta on harvemmin toimivaksi pelotteeksi. Sitä vastoin se kylläkin lisää tuomioistuinten työtaakkaa ja jatkaa aikaa, joka menee seuraamuksen lankeamiseen. Lain kiristäminen koventamalla seuraamuksia tarkoittaa helposti, että noiden seuraamusten lankeamisesta tulee epävarmempaa tai vähintäänkin hitaampaa. Ankaruus, varmuus ja välittömyys, joita deterrenssiteoria korostaa, ovat hankala toteuttaa, ellei lakia koeta oikeutetuksi ja sen rikkomisen seuraamuksia suhteellisiksi. (Ks. Ross 1976; Ross ym. 1981; Ross ym. 1990.)

“Vapausrangaistuspolitiikkaa voidaan mahdollisesti puolustaa sillä, että juopot kuljettajat ansaitsevat rangaistuksensa. Sitä ei voida perustella sillä, että heidän rankaisemisensa ankarasti säästää muiden hengen.” (Ross ym. 1990, 166.)

3.2.3 Deterrenssi liikennekäyttäytymiseen vaikuttamisessa

“Nykyisessä poliittisessa ilmapiiirissä vastaukset kysymykseen ‘miten oikeusviranomaiset voivat edistää lainkunnioitusta’ usein kiertyvät sen idean ympärille, että rikos tapahtuu, kun todennäköisyys, että se johtaisi rikosoikeusjärjestelmän jakamaan rangaistukseen, ei ole tarpeeksi korkea, tai kun rangaistukset eivät ole tarpeeksi ankaria. Saadakseen ihmiset kavahtamaan rikokseen syylistymistä, poliisin ja muiden rikosoikeutta edustavien toimijoiden tulee ilmentää vaikuttavuutta, voimankäyttöä, korkeaa selvitetyn tulehisen todennäköisyyttä ja oikeuden nopeaa toteutumista. Sosiaalisen kontrollin taivutusmekanismit ja uskottava rangaistuksen riski pyrkivät vakuuttamaan homo economicuksen siitä, ettei rikollinen teko – muusta haluttavuudestaan huolimatta – ole riskin väärti.” (Jackson 2015, 5.)

”Liikenneturvallisuustoimet ovat perustuneet klassiseen deterrenssiteoriaan, jonka mukaan kansalaisten tulee kokea rangaistukset varmasti lankeaviksi, ankariksi ja pikaisesti tekoa seuraaviksi, jotta ne vahvistavat lainkunnioitusta” (Hemel, 1988, ref. Bates ym. 2015).

Deterrenssiteorian voi nähdä poliisin liikennevalvonnan rationaalisen perustana, mutta poliisin liikennevalvonnan voi nähdä myös sille rakentuvan länsimaisen rikosoikeusjärjestelmän kohteena tai uhrina – poliisin tehtävänä ylläpitää osaltaan deterrenssille rakentuvan rikosoikeusjärjestelmän uskottavuutta, paljastaa liikenne-rikoksia, tutkia niitä ja saattaa ne tuomioistuinten käsiteltäviksi. Liikenne on vain yksi yhteiskuntaelämän alue, jossa kyseinen järjestelmä kiinnittyy ihmisten arjen elämäntapoihin ja turvallisuusargumentin tehtävänä on tarjota oikeutus jälkimmäiseen puuttumiselle ja sen säätelyn järkipäisyydelle. Taustalla on kuitenkin ennen muuta kysymys rikosoikeusjärjestelmän uskottavuudesta kyvykkyytenä säädellä sosiaalista elämää ja inhimillistä kanssakäymistä.

“Auktoriteetteja ei kiinnosta lain valvonnan ja voimaansaattamisen kohdalla yhdistää rikkomiseen liittyviä yksityiskohtia ja liikennelainsäädännön henkeä toisiinsa. Sen sijaan heidän huomionsa on olemassa olevien lainkohtien kirjaimellisissa tulkinnoissa. Tarkoitukset ovat kuitenkin tärkeitä oikeudellisen suhteen synnyssä auktoriteettien ja kansalaisten välillä, mutta kun nuo suhteet on luotu, syy niiden luomiseen menettää merkityksensä.” (Snow 2019, 151.)

Vaatus lain mustavalkoisesta soveltamisesta lainvalvonnassa ja sen tarkoituksen, jota lain avulla pyritään palvelemaan, siirtäminen valvontaa suorittavien harkinnan ulkopuolelle – poliisien roolina ei ole tuomita eikä rankaista, yksinomaan valvoa, paitsi hallinnollisten vihemaksujen jakamisen kohdalla –palvelee oikeusjärjestelmän itsensä ja siihen sisäänrakennetun järjestyksen ylläpitämistä. Uskottavan liikennekäyttäytymiseen vaikuttavan pelotteen ylläpitäminen edellyttää monimutkaista ja monista tahoista koostuvaa, ajan saatossa yhä tiheämpää ja pidemmälle yksityiskohtiin ulottuvaa säätely-, lisenssi-, tarkastus- ja valvontajärjestelmää.²⁷

”Laki siis edellyttää omistajaa tai operoijaa asettamaan näkyvälle paikalle autossaan kilven, johon on suurilla merkeillä painettu numero. Siinä tapauksessa, että lakia on rikottu, laitteen numero voidaan helposti varmistaa ja tutkimalla numerorekisteriä selvittää omistaja ja operaattori sekä toimittaa rangaistus. Kun tämä tiedetään, kuljettaja, kiinnijäämisen ja rangaistuksen pelosta, kahta lakien rikkomista.”(Anon. 1908, 392.)

”Syy rekisteröinnin ja lisenssin välttämättömyyteen on, että ajoneuvon tulee olla tunnistettavissa, jotta kuljettajaa estetään rikkomasta lakia ja muiden oikeuksia, ja pidetään voimassa lakia ajoneuvoksista ja kuljettaja vastuullisena onnettomuustapauksissa.(...) Ei ole vaikea havaita, että autojen rekisteröinti ja numerointi liittyvät läheisesti turvalliseen toimintaan valtion alueella. (...) Kuljettajat, jotka ovat erityisen holtittomia ja välinpitämättömiä – ja juuri he vaarantavat muiden turvallisuuden –voivat vapaasti rikkoa lakia, ellei oteta käyttöön jotakin metodia, jonka avulla heidän tai heidän ajoneuvonsa ovat tunnistettavissa. (...) On perusteltua odottaa, että kun hän tietää, että rekisterinnumero identifioi ajoneuvon, pelko kiinnijäämisestä ja rangaistuksesta johtaa kuljettajan kunnioittamaan lain vaatimuksia.” (Huddy 1906, 37.)

”Tilille joutumisen varmuus ja tieto, että rangaistus lain jättämisestä huomiotta tulee olemaan sekä nopea että varma, toimii Saksassa varmasti vahvana pelotteena ja kaikkien teiden ja katujen käyttäjien eduksi” (Crum 1913, 482).

1900-luvun alusta saakka ajoneuvon kuljettamista on katsottu lainvalvonnan näkökulmasta ja kiinnitetty huomiota deterrenssin ylläpitämisen edellytyksiin ja vahvistamiseen. Oikeusjärjestyksen ja erityisesti rikosoikeuden näkökulmasta ensisijainen asia on lainkunnioitus yleensä, ei niinkään tietyn yksittäisen lain erityisen vahva kunnioittaminen. Identifiointi tekijän yksilöintinä ja erottamisena muiden joukosta on kiinnijäämisen ensimmäinen edellytys ja kytkeytyy kiinteästi valvonnan tosiasiaan.

Liikennelainsäädännölle on ominaista teknistieteellisen asiantuntemuksen keskeinen asema ja rooli. Lait, rajoitukset ja säädökset luotaavat rajaa, jonka toisella puolella liikennekäyttäytyminen muuttuu pelkästä riskistä rankaistavaksi riskiksi. Rankaisemisen perustana ei siis ole useinkaan se, että käyttäytymisestä käytännössä seurasi jotakin, vaan se, että sen tiedetään lisäävän onnettomuuden vaaraa, häiritsevän liikenteen sujuvuutta tai se on tunnistettu syytekijäksi aiemmissä onnettomuuksissa kyseisessä paikassa.

27 Yksi tämän tutkimuksen päähuomioista koskee sitä, että poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuuksien kytkeytyminen erilaisiin instituutioihin ja niiden kehyksistä käsin määrittäneiden tarkoitusten tavoitteluun. Yleinen liikenneturvallisuuksien on yksi, rikosoikeusjärjestelmä toinen ja poliisi itsessään kolmas tällainen makrojärjestelmä vaikuttavuuden viitekohtana. Kullakin on oma tarkoituksensa ja tapansa sekä välineensä ajaa sitä eikä näiden ajoittainen tai jatkuva ristiriitaisuus tai ristivetoisuus ole millään tavalla lähtökohtaisesti poissuljettua.

“Moottoriliikenteen yhteydessä tarkoitus (telos) lainvalvontaviranomaiselle on rankaiseminen pikemminkin vaaran riskin aiheuttamisesta kuin vaarasta itsestään. Rangaistuksi tulleet haastavat tämän teleologisen tulkinnan ja katsovat, ettei lainvalvonta käytännössä ole yhtäpitävä liikennelainsäädännön hengen, vaaran todellisen vähentämisen, kanssa. Daisy ja Raquel kokivat tulleen napatuiksi ja kohteiksi, mutta eivät siksi, että olivat aiheuttaneet vaaraa, vaan siksi, että lainvalvonta tietoisesti kohdistui tavallisiin kuljettajiin kokonaisriskin alentamisen tarkoituksessa. Vaikka auktoriteetit voivatkin olla oikeassa väittäessään, että lähestymistapa perustuu hyviin syihin siksi, että näin saadaan todellisia haittoja vähennettyä, kohteeksi joutuneet kokevat tulleen loukatuiksi siksi, ettei hyvä liikennekäyttäytyminen (so. vaaraa aiheuttamaton ajo) tullut huomioiduksi.” (Snow 2019, 154.)²⁸

Keskeinen haaste näyttäytyy kysymyksenä siitä, miten deterrenssin keinoin – rangaistusten ankaruus, varmuus ja lankeamisen nopeus – voidaan puuttua lainvastaiseen käyttäytymiseen liikenteessä. Automaattisen liikennevalvonnan vahvuus on siinä, että se saa kiinni kaikki tienkäyttäjät, jotka kyseisessä paikassa syyllistyvät valvonnankohteenä olevan lain rikkomiseen. Kamera ei huomioi olosuhteita, ajankohtaa, kuljettajan tai ajoneuvon ominaisuuksia vaan yksinomaan esimerkiksi käytetyn ajonopeuden, punaisen valon syttymisen tai käytetyn ajokaistan. Kamera maksimoi varmuuden poikkeuksettomuuden ja ei-harkinnanvaraisuuden merkityksessä. Keskeinen kritiikki syntyykin juuri johtuen tästä teknisestä objektiivisuudesta, joka yksioikoisesti ja suoraviivaisesti tekee kuvasta syyppään ja syyllisen. (Cooper 2010.)

Espanja on pyrkinyt lisäämään liikenneturvallisuutta koventamalla liikennerikoksista annettuja rangaistuksia. Bautistan ym. (2015) mukaan merkittävin nopeusrajoituksen noudattamiseen liittyvä tekijä on kuljettajan havainnot siitä, miten heidän viiteryhmänsä käyttäytyy. Ajoneuvon kuljettaminen päihtyneenä nähtiin kuitenkin tästä riippumatta rangaistavaksi teoksi. Enemmistön mielestä korkeamman ajonopeuden käyttäminen tulisi sallia. He näkivät rangaistukset ylinopeudesta epäoikeudenmukaisiksi ja myös usein syyllistyivät ylinopeudella ajamiseen. Bautistan ym. mukaan rajoituksia voi tästä syystä pitää moraalisesti ei-hyväksyttävänä, jopa perversseinä. Rajoitusten noudattamista motivoivat muut tekijät kuin rangaistuksen uhka silloinkin, kun tuo uhka on korkea. Ratkaisevaa on se, miten viiteryhmä toimii ja normi, joka johdetaan tästä mallista. Bautistan ym. (2015) mukaan ei ole mitään näyttöä siitä, että rangaistuksen ankaruutta koskeva havainto toimii pelotteena kaikkien liikennerikosten kohdalla. He katsovat, että lakien ja lainvalvonnan tulisi ilmentää yhteiskunnan jäsenten jakamaa arvojärjestelmää. (Bautista ym. 2015, 612-613.)

“Oma päätelmämme onkin, ettei deterrenssi esitä merkittävää roolia liikennesääntöjen kunnioittamisessa... Ellei nuoria aikuisia ohjaa heidän arvionsa kiinnijäämisen riskistä, niin näyttää siltä, ettei tuon riskin nostaminen, näiden tulosten valossa, saavuta heidän kohdallaan paljoakaan liikennelainkunnioituksen osalta ...” (Van Damme & Pauwels 2016.)

28 Esimerkiksi automaattivalvonnan taltioima ajaminen bussikaistalla, joka johtui hälytysajoneuvon väistämisestä. Tylerin (2016) mielestä näin määrätty rangaistusmaksu ei tarjoa mahdollisuutta neuvotella identiteettiänsä poliisin tai tuomarin kanssa. Ihmiset vastustavat epäillyn tai lainrikkojan nimilappua ja tavoittelevat neuvottelemalla itselleen suotuisampaa identiteettiä, jota toistuvat pysäytykset vähemmistöjen tai riskiryhmien kohdalla tehokkaasti kalvavat. Poliisin toiminta on omiaan heikentämään lainlegitimiteettiä sekä suhdetta poliisin ja kansalaisten välillä. (Emt., 610-611.)

Rangaistuksen lankeamisen nopeus ja rangaistuksen antaminen välittömästi kiinnijäämisen yhteydessä (on-the spot-penalty-notice, OTSP) ovat seurausta lainkuuliaisten kansalaisten liikennekäyttäytymisen puutteista, erityisesti pysäköintivirheistä.²⁹ Tuomioistuinten sijaan rangaistuksia langetetaan välittömästi ja oikeutta enenevästi jaetaan kaduilla ja postitse. (Snow 2019, 143.)

”Erityisesti havaittiin, että kuljettajat, jotka jäivät kiinni ylinopeus- ja muita rikkeitä koskevassa liikennevalvonnassa, olivat muita vähemmän taipuvaisia noudattamaan lakia ja rikkoivat todennäköisemmin muuttuvia ja pysyviä sääntöjä. Vastaavia havaintoja on raportoitu aiemmissakin tutkimuksissa ja ne osoittavat, että kokemukset aiemmista rangaistuksista, sen sijaan, että ne toimisivat pelotteena, paradoksaalisesti näyttävät rohkaisevan tuleviin rikkomuksiin. (...) Tämän tutkimuksen kokonaistulos näyttää siltä, että voimassaolevaan liikennelakiin kytkeytyvät rangaistukset ovat suuressa määrin pelotteina tehottomia suhteessa liikennesääntöjen noudattamiseen aloittelevien autoilijoiden osalta. Pitäisikin tarkistaa tähän perustuvat poliisin valvontastrategiat ja niihin liittyvät sanktiot sekä tutkia vaihtoehdot lähestymistavat tilapäisen ajoluvan haltijoiden väärinkäytösten vähentämisessä.” (Bates ym. 2017.)

”Poliisi pitää liikennesääntöjä voimassa strategioilla, joiden tarkoituksena on luoda uskottava väärintekemisestä seuraavan sanktion riski. Myöhempi tutkimus on kuitenkin tuonut esille sen, että formaalin sijaan informaali deterrenssi todennäköisemmin vaikuttaa käyttäytymiseen. (...) Nähdäksemme vanhemmat voivatkin olla vaikuttavampi pelote nuorten sääntöjä rikkovan käyttäytymisen kohdalla, koska he voivat pidättää lapsiltaan oikeuden auton käyttämiseen, jos lapsi jää kiinni liikennesääntöjen rikkomisesta (esimerkiksi olemalla antamatta avaimia)...heillä myös on lähisempi sosiaalinen yhteys nuoreen henkilöön, josta seuraa suurempi todennäköisyys häpeän tunteen tuottamiseen nuorena kuljettajassa. Täten keskeinen psykologinen mekanismi, joka olenaisesti selittää sen, miksi informaali deterrenssi on erityisen vaikuttava lainkunnioituksen muodostumisessa, on häpeä. Omassa tutkimuksessamme häpeä hallitsee lain noudattamiseen liittyvää käyttäytymistä...” (Bates ym. 2015.)

European Transport Safety Councilin (ETSC) raportti (Adminaite ym. 2016) korostaakin liikennevalvonnan roolia liikennekuolemien ja loukkaantumisten estämisessä. Liikennelakien tarkoitus on ohjata kuljettajien käyttäytymistä. Monet noudattavat noita lakeja vapaaehtoisesti ja toiset puolestaan eivät noudattaisi niitä ilman pelkoa kiinnijäämisestä ja siitä seuraavasta rangaistuksesta. Raportin mukaan valvonta tulee kuvioon mukaan juuri tässä. Valvonta lain vahvistamisena tai voimaansaattamisena perustuu siihen, että näin kuljettaja kokee sääntöjen rikkomisen johtavan todennäköisesti kiinnijäämiseen ja rangaistukseen. Valvontastrategioiden tarkoituksena on kuljettajien kokeman kiinnijäämisen todennäköisyyden lisääminen. Todellinen riski riippuu raportin mukaan poliisin valvonnasta ja kuljettajien kokema riski näihin liittyvästä uutisoinnista ja omista sekä muiden valvontaan liittyvistä kokemuksista. Kun kiinnijäämisen riski koetaan riittävän korkeaksi, sääntöjen rikkomista pyritään välttämään. (Adminaite ym. 2016.)

Mohan ym. (2020) luettelevat seuraavia tienkäyttäjiin liittyviä lainvalvontakeinoja: ajonopeusvalvonta ja punaisiin valoihin liittyvä valvonta, automaattinen nopeusvalvonta, automaattinen punaisia liikennevaloja koskeva valvonta, päihneiden vaikutuksen alaisena ajamiseen kohdistuva valvonta, turvavöiden käytön valvonta, kypärän käytön valvonta, mobiililaitteiden ajonaikaisen käytön valvonta, muu ajotapaan kohdistuva valvonta ja ajoneuvon kuntoon liittyvä valvonta. Sanktioiden

29 “Alun perin pysäköintirikkeet kuuluivat rikoslain alle, mutta ne dekriminalisoitiin Lontoon kaupungin viranomaisille vuoden 1991 liikennelaisissa” (Snow 2019, 143).

ja rangaistusten kohdalla he erottelevat seuraavat: rangaistusvaatimukset liikenne-rikoksista, vankeusrangaistukset, rangaistuspisteet ajo-oikeuteen, ajo-oikeuden pidättäminen, valistus tai pakollinen osallistuminen koulutukseen. Taulukko 7 kokoaa liikennevalvonnan alueet ja arvioi kunkin nykytilaa.

Taulukko 7. European Transport Safety Councilin näkemys liikennelainvalvonnan alueista (Adminaite ym. 2016).

Nopeusvalvonta	Ajoneuvon kuljettaminen juopuneena	Turvavöiden käyttö	Mobiililaitteiden käyttö ajon aikana	Yli rajojen tapahtuva valvonta
Ongelma siihen saakka, kunnes löydetään rakenteellisia, teihin tai ajoneuvoihin liittyviä ratkaisuja	Suhteellisesti muita harvinaisempi, mutta myös niitä vaarallisempi lainrikkomus, joka lisää kuolemaan johtavan onnettomuuden todennäköisyyttä.	Tärkein yksittäinen ajoneuvoon liittyvä turvallisuustekijä.	Yksi keskeinen kuljettajan huomiota ja keskittymistä ajattaessa haittaava tekijä.	Ulkomaan rekisterissä oleva auto syyllisty kolme kertaa todennäköisemmin liikenne-rikokseen kuin kyseiseen maahan rekisteröity auto. Osasyyinä on se, ettei sakkoja toimiteta toiseen maahan ja kuljettajat eivät pelkää tulevaisuutta rangaistuksi.
Tarvitaan eri toimien yhdistelmää (valvonta, valistus, perustellut nopeusrajoitukset, tiet, jotka "itsensä selittäviä", "anteeksiantavia" ja ajoneuvoja, jotka ovat "itsenäisesti valvovia", liikkuvia valvontapisteitä yhdessä automaattisen, liikkuviin sekä kiinteisiin kameroihin perustuvaa valvontaa, kohdistamista korkean riskin liikenneväyliin. Valvonta tulisi kokea välttämättömäksi liikenneturvallisuuksitoimeksi, ei rahastukseksi.	Kohdennetut puhallustestit yhdistyneenä mediakampan-joihin liittyen valvontaan lisäävät kuljettajien omakohtaista huolta kiinnijäämisestä ja rangaistuksi tulemisesta.	Huolimatta siitä, että tämä on keskeinen osatekijä liikennekuolemista, käytön valvonta ei ole prioriteetti monessa EU-maassa. Käytön valvontaa tulisi lisätä tarkastusten yhteydessä ja käyttämättömyydestä tulisi seurata virhepisteitä.	Kaksi viikon mittaista valvontakampanjaa vuodessa yhdistyneenä näkyvyyteen mediassa ja käytön sisällyttämisen virhepistejärjestelmään.	Automaattisen liikennevalvonnan yhteiset standardit EU:n alueella. Nyt tekniset speksit kameravalvonnan osalta vaihtelevat maittain, jolloin yhdessä maassa määrätty sanktio voidaan kyseenalaistaa asuinmaan erilaisen järjestelmän perusteella.

ETSC (2016) uskoo, että liikennettä koskevaa lainsäädäntöä kehittämällä ja lainvalvontaa lisäämällä sekä tehostamalla nostetaan kiinnijäämisriskiä. Kuljettajien tietoisuus jälkimmäisestä puolestaan lisää lainkuuliaisuutta. Raportin mukaan valvonnan vaikuttavuus lisääntyy, kun

- valvonnasta viestitään riittävästi;
- valvonta tapahtuu säännöllisesti yli pitkän ajanjakson;
- valvonta ei ole ennakoitavissa eikä helposti vältettävissä;
- on sekä näkyvää että ei-näkyvää;

- kohdistuu liikennerikoksiin ja tapahtuu ajankohtina, joiden odotetaan eniten vaikuttavan turvallisuuteen; ja
- kytkeytyy vaikuttavaan, suhteelliseen, varoittavaan ja syrjimättömään seuraamusjärjestelmään. (Adminaite ym. 2016, 6-7.)

Liikennevalvonnan osalta raportti suosittaa:

- vuositavoitteita tarkastuksille ja sääntöjen noudattamiselle erityisesti avainalueilla;
- nollatoleranssia jälkimmäisiä koskevien lakien rikkomisessa;
- vuosittaisia valvontakampanjoita
- rangaistumaksujen näkyvää kanavoitinta liikenneturvallisuustyöhön;
- virhepistejärjestelmää; ja
- systemaattista tietojen keräämistä ja tarkastelua suhteessa suunnitelmissa asetettuihin tavoitteisiin. (Adminaite ym. 2016.)

Liikenneturvallisuustoimijoiden kentän logiikkana on edellyttää suoraviivaisesti poliisin liikennelakien ja -käyttäytymisen valvonnan tiukentamista ja nollatoleranssia liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuden vahvistamisen ja sen tarkoituksen palvelemisen olennaisena osatekijänä. Kun keskeinen turvallisuuteen vaikuttamisen keino ovat lait ja säädökset sekä niihin liittyvien muutosten ajaminen, keskeistä on noiden lakien valvonta, rikkomiseen liittyvän deterrenssin ylläpito ja syyllisten rankaiseminen esimerkiksi virhepisteillä, rangaistumaksuilla ja muilla keinoilla. Suositus, että liikennerikoksista määrätyt rangaistumaksut, jotka kansalaiset usein kokevat poliisin harjoittamaksi rahastukseksi, kanavoitaisiin liikenneturvallisuustyöhön, ratkaisi todennäköisesti mahdolliset pulmat, joita nykyisellään liittyy liikenneturvallisuustyön rahoittamiseen. Tuon rahoituksen keräämiseen liittyvän kielteisen julkisuuden ja institutionaaliset kustannukset kuitenkin kantaisi poliisi.

3.2.4 Yhteenveto: deterrenssteoria ja poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuus

Kiinnijäämisen riski ja kiinnijäämisestä seuraavien rangaistusten lankeaminen ankarina varmasti ja nopeasti sekä valvonnassa esiintyvien aukkokohtien ja puutteiden paikkaaminen teknisin ratkaisuin epäilemättä tulevat lisääntymään tulevaisuudessa. Syynä ei ehkä niinkään ole siinä, että pelotevaikutus edistää lainkuuliaisuutta liikenteessä ja ehkäisee ei-toivottua, vaaraa aiheuttavaa liikennekäyttäytymistä erinomaisesti ja jokseenkin lineaarisesti suhteessa lakien ankaruuteen, rikkomista seuraavan kiinnijäämisriskin korkeuteen, valvonnan aukottomuuteen ja rangaistusten lankeamisen nopeuteen vaan siksi, että se muodostaa yhden rikosoikeusjärjestelmän kulmakiven, on institutionalisoitunut osaksi nykyistä elämänmuotoa, tarjoaa näkökulman ja oikeuttamisen perustan, jota on vaikea kyseenalaistaa ilman että tulee samalla kyseenalaistaneeksi samalla jotakin perustavaa laatua olevaa, eikä mitään vakavasti otettavaa kilpailijaa ole. Voimme hyväksyä sen, että deterrenssi toimii vaihtelevasti, aika-ajoin, suotuisissa olosuhteissa ja jossakin paremmin kuin toisaalla, mutta ajatus pelotevaikutuksen yleisestä toimimattomuudesta kaikkina aikoina ja kaikkialla, on toinen asia. Kaikki poliisin harjoittama lainvalvontatyö – kiinnijäämisen uhkan

ylläpitäminen ja todentaminen sekä oikeus- ja rankaisujärjestelmän ruokkiminen – tukeutuisi johonkin ja palvelisi jotakin, joka oletetun ja hyväksytyyn tarkoituksensa sijaan palvelee jotakin muuta, mahdollisesti oikeutukseltaan ontuvampaa ja vähemmän, jos ollenkaan, yleisesti hyväksytyksi koettua tarkoitusta.

Deterrenssiteoria luo kehyksen poliisin liikennevalvonnalle ja sitä koskeville odotuksille erityisesti liikenneturvallisuustoimijoiden sekä liikenteen turvallisuudesta huolta kantavan suuren, lainkuuliaisiksi (kunnan) kansalaisiksi itsensä kokevien taholta. Normien kunnioittaminen edellyttää keppiä ja sen käyttöä niihin, jotka niitä rikkovat, jotta muut eivät toimisi samoin. Valvonta on normin noudattamisen ja noudattamatta jättämisen, lain salliman ja laittomaan syyllistymisen, tavanomaisen ja rikollisen, välisen rajan valvontaa ja sen väärälle puolelle ajautuneiden tai tietoisesti astuneiden tehokasta ja kattavaa paljastamista ja ruotuun palauttamista. Deterrenssiteoriaa perustaa oletamus on se, että tällaista rajaa ei olisi ilman tehokasta ja vaikuttavaa valvontaa ja sitä tukevaa sanktiojärjestelmää ja rajattomuus puolestaan johtaisi kaaoakseen ja kaikkien sotaan kaikkia vastaan.

Poliisin liikenneturvallisuutta edistävä työ on deterrenssiteorian valossa vaikuttavinta silloin, kun poliisi onnistuu luomaan ja ylläpitämään valvottavien piirissä kuvaa, että lain rikkomisesta liikenteessä jää kiinni ja kiinnijääminen johtaa tuntuvaan rangaistukseen. Pelotteen tarkoitus herättää huolta ja pelkoa. Pitää siis pelätä syyllistymistä liikennelain rikkomiseen, koska siitä seuraa ei-toivottuja terveisiä lain noudattamista valvovalta taholta. Epäilemättä nämä kaksi, liikenne-rikokseen syyllistyminen ja poliisin palveluiden kohteeksi joutuminen, yhdistyvät kansalaisten mielessä yhdeksi ja samaksi peloksi. Poliisi, joka kohdataan tieliikenteessä, koetaan eri tavalla kuin poliisi, joka kohdataan muussa yhteydessä. Kun liikennevalvontaa hahmotetaan deterrenssiteoriaa vasten, tämän pelotevaikutus ja sen ylläpitäminen näyttäytyvät syynä siihen, miksi poliisi on paikalla ja mikä tuon paikalla olemisen tarkoitus on.

Deterrenssiteoria ei lähtökohtaisesti erota lainkuuliaisia ja ei-lainkuuliaisia vaan lähtee siitä, että jokainen on hyötyjä ja haittoja tilannekohtaisesti punnitseva toimija, jonka käyttäytymiseen vaikutetaan parhaiten muuttamalla tilannetta niin, että ei-toivotun käyttäytymisen kustannukset ylittävät sen hyödyt. Rikoksiin syyllistyvät eivät joko osaa laskea, ymmärtävät laskutoimituksen lopputuloksen väärin tai joille rangaistuksesta koituvan kärsimys ei merkitse samaa kuin toisille. Kun ihmisten elämäntilanteet ovat erilaisia, miten perusteltua on olettaa, että kaikki päätyisivät lopputulokseen, joka kaikissa tapauksissa tarkoittaisi lain noudattamista. Kun sanktiot ovat liian vähäisiä, liikennelain rikkomisesta koituvan hyöty helposti ylittää vaaraan aiheuttamisesta koituvan rangaistusseuraamuksen haitat. Tällöin jokainen rationaalinen, omaa etuaan ajava toimija jättää lain huomiotta, kerää hyödyn ja kärsii rangaistuksen. Kaikki, jotka lakia noudattavat, tekevät sen omaksi haitakseen. Vaikka voisi väittää, että vastuu kyseisestä haitasta kuuluu alihinnoitteluun syyllistyneelle taholle, tosiasiaa yhteiskunnassa, jossa elämäntilanteet eriytyvät vahvasti, myös kyky kestää erilaisia sanktioita on erilainen.

3.3 Liikennevalvonnan vaikuttavuus komplianssteorian näkökulmasta

3.3.1 *Komplianssteoria*

Étienne ja Wendeln (2010) kritisoivat sitä, että komplianssin tutkijat ovat usein seittäneet opportunistien tai sääntöjen rikkojen toimintaa utilitarisesti pyrkimyksellä minimoida kustannukset tai maksimoida hyödyt, mutta sääntöjä noudattavien henkilöiden toiminnan puolestaan moraalisenormatiivisesti reiluuden tai hyveellisyyden kautta. Selitysmallit ovat yliyksinkertaisia ja sovellettavuudeltaan kapea-alaisia. Moninaiset empiiriset havainnot eivät nykyisellään ole jäsennettävissä kattavasti, ymmärrystä kokoavasti ja sitä systematisoivasti. Selityksen tulisi heidän mielestään huomioida joukko moninaisia ja samanaikaisesti vaikuttavia motiivitekijöitä sen sijaan, että keskitytään vain yhteen ulottuvuuteen.

Étienne ja Wendeln (2010) erottavat erilaisia lähestymistapoja. Uus-institutionalistit korostavat instituutioita, vakiintuneita toimintamalleja, käytäntöjä ja kuvioita sekä niihin liittyviä arvoja, merkityksiä ja asenteita, toiminnan sekä sitä koskevien valintojen annettuina kehyksinä – komplianssi on usein rutiininomaista, seremoniallista ja ritualistista, muodollista, ulkoista ja näennäistä. Sosiaalisten normien kannattajat puolestaan painottavat niitä ryhmäidentifikaationa ja tästä syntyvää painetta seurata normeja ja pyrkiä välttämään niiden rikkomisesta seuraavat sosiaaliset kustannukset. Psykotaloudellisissa teorioissa huomion kohteena on keinojen kokonaisuus tapana reagoida yksityiseen vapauteen puuttumisena julkisen säätelyn kautta – sitoutuminen, vastarinta, rahastus, irrottautuminen ja pelaaminen, joista muodostuu kaksi kattavampaa kategoriaa vastarinta/yhteistyö ja piittaamattomuus, joka heijastaa julkisen tahon legitimitteettivajetta. Säätelyyn reagoidaan emotionaalisesti alistetuksi tulemisena (vastarinta), älyllisesti haasteellisena ongelmana (vieroksunta) tai moraalisesti puuttumisen rationalisoivasti hyväksyvästi (yhteistyö). Nämä käsittelytavat ovat tarjolla jaettuina narratiiveina ja siten käytettävissä joustavasti tilanteesta riippuen.³⁰

Étiennen ja Wendelnin (2010) mukaan edellisiä parempi on John Scholtzin adaptiivisen sopijan teoria. Se lähtee ajatuksesta, että toimijat kunnioittavat lain heille asettamia velvoitteita, kun he kokevat valtion luotettavaksi ja kun he havaitsevat toisten samassa tilanteessa olevien myös kunnioittavan kyseisiä lakeja. Ajatuksena on implisiittinen sopimus säätelijän ja säätelyn kohteiden, utilitarisesti orientoituneiden – maksimoivat hyödyt ja minimoivat kustannukset – adaptiivisten sopijoiden välillä julkisten hyödykkeiden aikaansaamisessa. Koska jälkimmäisillä ei ole käytettävissään kaikkea tietämystä tai aikaa analysoida sitä perinpohjaisesti, he hyödyntävät rutiininomaisessa säätelyn kunnioittamiseen liittyvässä päätöksenteossaan joko velvollisuus- tai luottamusheuristiikkaa, jotka kumpuavat keskinäisestä vuorovaikutuksesta ja ilmentävät toisten luotettavuuden astetta. Kun jokin instituutio tai käytäntö koetaan hyödylliseksi pitkällä aikavälillä, voidaan hyväksyä siihen liittyvät lyhyen aikavälin kustannukset, asennoitua siihen myönteisesti ja toimia sen velvoitteiden mukaisesti silloin, kun instituution koetaan vastaavasti täyttävän oman osansa sopimuksesta ja kun muiden havaitaan vastaavasti kunnioittavan sitä (ja kun valtio

30 Étienne ja Wendeln (2010, 151) kritisoivat kyseisiä tutkijoita siitä, että jälkimmäiset ajattelevat, että säätely koetaan uhaksi ja lait rajoitteiksi, vaikka säätelyn tarkoitus voidaan hyvin ymmärtää ja hyväksyä.

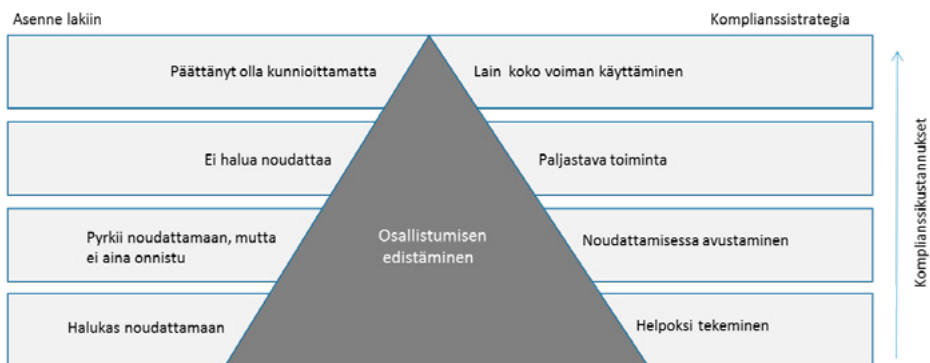
osoittaa kykenevänsä puuttumaan tehokkaasti tilannetta hyväksikäyttäviin vapaa-
matkustajiin).

Kolmantena lähtökohtana Étienne ja Wendeln (2010) nostavat esille ekonomisti Bruno Freyn mallin, joka lähtee motivaation kahdesta muodosta; ulkoinen, palkkioihin ja kustannuksiin kytkeytynyt, sekä sisäinen, mielekkyyteen ja merkityksellisyyteen liittyvä motivaatio. Freyn mukaan ulkoisella puuttumisella on kaksi komplementaarista vaikutusta yksilön käyttäytymiseen. Toinen on hintaefekti (toiminta sovitetaan palkkiojärjestelmään) ja toinen korvaamisefekti (sisäinen motivaatio korvautuu ulkoisella, joka vähentää halua toimia tarjolla olevien palkkioiden pohjalta). Ulkoinen puuttuminen voi haihduttaa sisäisen motivaation tai heikentää sitä ja kääntä näin tarkoituksensa vastaiseksi. Vahva sisäinen motivaatio kehittyy, kun

- säätelijä ja säätelyn kohde ovat toisilleen läheisiä ja heidän kanssakäymisensä muodostaa suhteen;
- säätely kohdistuu johonkin, jonka sen kohde kokee kiinnostavaksi; ja
- kun jälkimmäinen osallistuu sääntöjen kehittämiseen.

Tuo motivaatio heikkenee, kun säätelijä ei sovita interventiotaan kunkin sen kohteen yksilöllisiin ansioihin, kun ulkoinen interventio asettaa etusijalle preskriptiiviset säädökset pikemminkin kuin palkkiot, kun palkkiot kytkeytyvät säätelyn kohteen havaintoihin käyttäytymisestä, joita säätelijä odottaa, kun säätely on ankaraa, kun ulkoinen puuttuminen jättää huomiotta toimijan sisäisen motivaation. Jälkimmäisen huomioiva ulkoinen puuttuminen voi vahvistaa sisäistä motivaatiota. Étienne ja Wendelnin (2010, 160) mukaan Freyn malli, kuten muutkin tasavertaisien sopimuksesta lähtevät tarkastelut, jättää huomiotta tilanteen, jossa komplianssi seuraa auktoriteettien kunnioittamisesta ja pohjautuu täten tasavertaisien sopijoiden sijaan auktoriteettisuhteisiin.

Valvonnan kannalta komplianssi näyttäytyy asteellisena tai suhteellisena ongelmana. Normeja seurataan eri määrissä johtuen erilaisista syistä tai motiiveista. Valvontatoimet mitoitetaan ja määritellään niin, että niissä huomioidaan tämä moninaisuus. Komplianssi näyttäytyy suhteellisena, ei dikotomisena, ilmiönä esimerkiksi Australiassa verotoimessa ja kalastuksen valvonnassa. Kokonaisuus hahmottuu valvontatoimenpiteiden pyramidina, jonka keskiössä on kysymys osallistumisen edistämisestä ja toisena sivuna asenne lakiin – haluan noudattaa, yrittää noudattaa vaihtelevalla menestyksellä, ei halua noudattaa ja on päättänyt olla kunnioittamatta – ja toisena kutakin näistä vastaava noudattamisen edistämisstrategia – noudattamisen tekeminen helpoksi, noudattamisessa auttaminen, paljastava valvonta ja lain koko vipuvoiman käyttäminen. Siirtyminen alhaalta ylöspäin heijastuu kustannusten kasvuna (ks. kuvio 1).



Kuvio 1. Komplianssipyramidi (AFMA 2017, 8).

Kalastuksen valvonnassa riskiperustainen lähestymistapa lain noudattamiseen auttaa tarkentamaan valvontatoimenpiteitä, joilla pyritään edistämään lainkuuliaisuutta, lisää toimenpiteiden tehokkuutta, vähentää niistä valvonnan kohteille aiheutuvia kustannuksia ja myötävaikuttaa siten jälkimmäisten valvontaa koskevaan tukeen ja suhtautumiseen siihen. Taulukossa 8 vaihtelun valvonnan kohteiden komplianssissa muunnetaan valvonnan toimenpiteiksi.

Taulukko 8. Komplianssin palveluohjelman (AFMA 2017, 11-12).

Toimenpide	Lainkunnioitus			
	Haluaa tehdä asiat oikein	Pyrkii tekemään asiat oikein, mutta ei aina onnistu siinä	Ei halua noudattaa sääntöjä	On päättänyt olla noudattamatta sääntöjä
Toiminta:	Noudattaminen vapaaehtoista ja informoitua	Pyrkii noudattamaan ja ei-informoitua	Alttius sääntöjen rikkomiseen (opportunistinen)	Rikollinen tarkoituksiperä ja laitton toiminta
Interventio-informaatio:	-Mahdollistava lain-säädäntö -laeista ja säädöksistä viestiminen -päättöksentekoa suoraan palveleva informaatio organisaatiolle	-aluespesifit viestintäsuunnitelmat -ongelmakohtia valaiseva tiedottaminen -komplianssia kokoa-va suunnittelu -päättöksentekoa suoraan palveleva informaatio organisaatiolle	-rikkomisen seuraamuksia valaiseva tiedottaminen -komplianssia kokoa-va suunnittelu -päättöksentekoa suoraan palveleva informaatio organisaatiolle	-Komplianssia kokoa-va suunnittelu -komplianssia koskevan taktisen tiedon kokoaminen -sisäinen, suoraan päättöksentekoa palveleva tietämys -operatiivinen ja strateginen tietämys komplianssista
Interventiosidosryhmät sopimukset/hallinnollinen yhteistyö:	-Keskustelu noudattamisen asteesta ja sopimus kattavista toimenpiteistä -valvonnan kohde	- Noudattamisen aste ja sen kehittämistä palveleva neuvonta -muodollinen sopiminen ja yleiset standardit	-Noudattamisen aste ja vaadittavien toimenpiteiden huomioiminen -muodollinen sopiminen ja suoritustandardien määrittely	- lain ylläpito valvontatoimin yhdistyneenä selkeään viestiin siitä, että vapaaehtoisuuden, tuetun ja ohjatun toiminnan asteet on ylitetty.

Toimenpide	Lainkunnioitus			
Puuttuminen:	Suunnittele ja reagoi: -sidosryhmien ottaminen mukaan -luotettava -statuksen myöntäminen	Tietämys ja riskikoh- teet: -taktinen raportointi -komplianssista -riskien tunnistaminen	Tietämys ja riskikoh- teet: -riskien tunnistaminen -keskimääräiseen riskiin kohdistuminen	Tietämys ja riskikoh- teet: -riskien tunnistaminen -korkeisiin riskeihin kohdistuminen
		Suunnittele ja reagoi: -valistustyö ja interventio alhaisen riskin tai riskittömiin kohteisiin Valvonta: -tunnistettut rikokset tähtäävät varoitukseen	Suunnittele ja reagoi: -taktinen raportointi -komplianssista -luo valvontasuunnitelma, joka keskittyy partiointiin ja tarkastuksiin -moniviranomaistyö Valvonta: -tunnistettut rikokset johtavat hallinnollisiin maksuihin tai muuhun vastaavaan.	Suunnittele ja reagoi: -taktinen, operatiivinen ja strateginen raportointi komplianssista -luo valvontasuunnitelmia, jotka lähtökohtaisesti perustuvat riskeihin, ovat kohdepohjaisia ja perustuvat tutkintanäkökulmaan -viranomaisyhteistyö Valvonta: -tunnistettut rikokset tähtäävät syytteen.
Arviointi:	-mittarit -noudattamisen asteen seuranta -koulutuksen vaikutavuuden arviointi Hyvien käytäntöjen kehittäminen ja arviointi	-noudattamisen asteen seuranta ja raportointi -koulutuksen vaikutavuuden arviointi Hyvien käytäntöjen kehittäminen ja arviointi	-noudattamisen asteen seuranta ja raportointi (sovitut suunnatut toimenpiteet) -pelotteen vaikutavuuden arviointi Hyvien käytäntöjen kehittäminen ja arviointi	- noudattamisen asteen seuranta ja raportointi (sovitut valvontatoimet) - pelotteen vaikutavuuden arviointi Hyvien käytäntöjen kehittäminen ja arviointi

Deterrenssiteoriassa huomion kohteena on se, miten lakiin kirjatut sanktiot ja lainvalvonta yhdessä voidaan muotoilla niin, että sellainen toiminta tai käyttäytyminen, jonka laki kieltää, jää myös käytännössä todentumatta. Keskeistä on se, että ihmiset ovat perillä kyseisestä laista, siitä, mikä siinä tulee kielletyksi, tuon lain rikkomisen seuraavista sanktioista sekä sen noudattamisen valvonnasta ja kiinnijäämisen riskistä sekä jälkimmäisen seuraamuksista. Motivaatio lain noudattamiseen redusoituu ulkoiseksi, yksinomaan rangaistuksen välttämisen tarkoitukseksi ja kytkeyty kiinteästi valvonnan tosiasiallisuuteen.

Komplianssiteoria näkee noudattamisen ja noudattamattomuuden kysymyksen monisyisemmin. Niin lailla kuin sen valvonnan muodolla ja tavalla tulisi olla ymmärrettävä, hyväksyttäväksi koettu ja kansalaisten laajalti tukea nauttiva ja heidän jakamansa tarkoitus ja mieli. Keskeisenä ongelmana on se, että lain yksi tarkoitus on muuttaa yhteiskunnallisia olosuhteita, edistää toivottavia asiantiloja ja torjua ei-toivottuja. Lakeihin sisältyy näin usein erityinen poliittinen agenda ja tästä syystä lait ovat demokratiassa myös alttiita haastetuksi tulemiselle ja muutoksille. Toiminta kehkeytyy tai kumpuaa monista, niin ulkoisista kuin sisäisistä, sekä palkkioihin että rangaistuksiin, mielekkyyteen ja merkitykseenkin liittyvistä kiinnkohdista (ks. taulukko 9.)

Taulukko 9. Komplianssi ristivetoisena aikaansaannoksena.

Muutoksen lähde	Käyttäytyminen ulkoiseen mukautumista	Käyttäytyminen on toimintaa, joka ilmaisee yhteisöön kuulumista ja todentaa identiteettiä sen jäsenenä
Ulkoiset sanktiot/palkkiot (välineraationaalisuus)	Normeja noudatetaan sanktioiden välttämiseksi aina kun normin rikkominen tulisi todennäköisesti ilmi, johtaisi rikkojaan itseensä kohdistuviin ikäviin seuraamuksiin, jotka pyritään välttämään. (Komplianssi juontuu valvonnasta ja valvonnan puute näkyy normin rikkomisena)	Normeja noudatetaan sanktioiden välttämiseksi, mutta nuo sanktiot koetaan perustelluiksi ja hyvää edistäviksi, jolloin niiden rikkomista vältetään johtuen rikkomisen ei-toivotuista seuraamuksista toisille. (Komplianssi juontuu palkkioiden tai rangaistusten merkityksen ymmärtämisestä)
Tekemisen mieli ja merkitys (arvorationaalisuus)	Normeja noudatetaan itselle keskeisinä arvoina ja periaatteina. Sanktiot auttavat niiden tulkitsemisessa ja niiden kääntämisessä oikeiksi teoiksi ja toiminnaksi ja muiden toiminnan arvioinnissa. (Komplianssi heijastaa itsetuntemusta sekä onnistumista itsensä todentamisessa oikeassa tai asianmukaisessa tilanteessa, paikassa ja ajassa – komplianssi on vaativa suoritus ja siihen sisältyy mahdollisuus epäonnistua tai onnistua vaihtelevalla menestyksellä)	Normeja noudatetaan itselle keskeisinä arvoina ja niiden kääntämisessä teoiksi ja toiminnaksi ratkaisevaksi koetaan ymmärrys niillä tavoiteltavasta yhteistä hyvästä. (Komplianssi heijastaa koettua suhdetta laajempaan yhteisöön ja ilmaisee jäsenyyttä siinä ja siihen sisältyy kyky normien arviointiin ja punnintaan laajemman tarkoituksen näkökulmasta).

Kohtaamisten vaikutus poliisin koettuun legitimitettiin ja halukkuuteen tehdä yhteistyötä poliisin kanssa, joilla on keskeinen merkitys poliisityön tulokellisuuden kannalta, on yksi tutkituimpia asioita viimeaikaisessa kriminologisessa poliisitutkimuksessa. Kiinnostus juontuu psykologi Tom Tylerin menettelyllistä oikeudenmukaisuutta (procedural justice) koskevasta tutkimustyöstä. Tyler päätyi näkemukseen, että lakia ei kunnioiteta niinkään rikkomista seuraavan rangaistuksen pelosta vaan siksi, että oikeudelliset auktoriteetit koetaan toimijoina legitimeiksi ja heidän toimintansa pääsääntöisesti reiluiksi. Olennaista on käsitys menettelyn, ei välttämättä lopputuloksen, reiluudesta, jonka johdosta viranomaisratkaisut otetaan omiksi (buy in) ja niitä seurataan silloinkin, kun valvonta ei ole läsnä (Tyler 2003, 287-288; ks. Mazerolle ym. 2013).

3.3.2 Hyväksyttäväksi ja hyväksi kokeminen lain noudattamisessa

”Poliisitoiminnan legitimitetiperustainen strategia lisää yhteistyötä lain kanssa vetoamalla ihmisten vastuullisuuden ja velvollisuuden tuntemuksiin. Strategian etu piilee sen kyvyssä edistää vapaaehtoista yhteistoimintaa. Siinä määrin, kun yhteistoimintaa motivoivat henkilökohtaiset arvot, se on itsesääntöistä eikä riipu viranomaisten kyvystä käyttää vaikuttavasti sanktioita tai palkkiota toivotun yleisen käyttäytymistavan varmistamiseksi.” (Tyler 2004, 88.)

Yhteisten päämäärien edistäminen ja tavoittelu edellyttävät sosiaalisia suhteita, jotka tukevat yhteistyötä ja osallistumista siihen. Tässä tarvitaan usein vastahan-kaisten taivuttelua jossakin määrin. Pyrkimystä edesauttaa suunnattomasti se, että yhteiskunnassa valtaapitävät koetaan oikeutetuiksi johtamaan toisia (right to rule) ja heidän auktoriteettinsa nähdään näin ollen aidosti legitimeiksi.

Legitimiteetti on kuitenkin käsitteenä pettävä ja moniaineksinen, kuten Bottoms ja Tankebe (2012, 168) huomauttavat. Jotkut näkevät keskeiseksi vallankäytön kokemisesta moraalisesti ja eettisesti oikeutetuiksi, toiset menettelytapojen näkemisen reiluksi, kolmannet puolestaan päätösten havaitsemisen päteviksi, neljäsille kysymys lakien ja säädösten kokemisesta itseä velvoittaviksi. Eri tahoille samassa

tilanteessa ja samoille tahoille eri tilanteissa legitimizeetti näyttöytyy erilaisena ja eri puoliltaan.

Poliisin vaikuttavuuskehityksessä, jota käytetään Englannissa, legitimizeetti on oma erillinen kategoriansa (ks. luku 2.5). Legitiimiyden vahvistaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että kansalaisia ensinnäkin kohdellaan reilusti ja kunnioittavasti sekä tunnustetaan, tiedostetaan tällaisen kanssakäymisen merkityksellisyys poliisin vaikuttavuuden kannalta ja tarjotaan kansalaisille mahdollisuus ilmoittaa kokemansa väärinkohtelu. Toiseksi poliisiorganisaation tulee toimia vastaavalla tavalla suhteessa oman organisaation jäseniin ja palvella heidän kehittymistään poliisityössä.

Se, että laki valtuuttaa poliisin tekemään jotakin, ei automaattisesti tarkoita, että kansalaiset olisivat lain kanssa automaattisesti samaa mieltä jossakin konkreettisesti tilanteessa ja että viimeksi mainittu olisi yhdentekevää poliisin vaikuttavuuden kannalta. Lähtökohtaisesti ja pitkällä tähtäimellä ratkaisevaa on onnistuminen yksituumaisuuden (policing by consent) periaatteen tilannekohtaisessa maksimoinnissa. Bottoms ja Tankebe (2012) korostavat, että legitimizeetti tulee aina ymmärtää luonteeltaan jatkuvan keskustelun kaltaiseksi ja suhdeperustaiseksi. Se kytkeytyy kaikenlaiseen auktoriteetin käyttöön ja sen tosiasiallisuuteen suhtautumisena ohjeisiin ja määräyksiin sekä niiden seuraamiseen omassa toiminnassa.

”Legitimeetti viittaa perustavimmillaan oikeusinstituutioiden perustavaan piirteeseen: oikeuteen hallita ja hallittujen havaintoon tuosta hallinto-oikeudesta” (Jackson 2015, 6).

Se, että poliisi koetaan legitimeiksi auktoriteetiksi, vaikuttaa kanssakäymiseen, poliisin ratkaisujen hyväksymiseen ja yleiseen lainkunnioitukseen. Kanssakäymisen laatu puolestaan vaikuttaa poliisin legitimeettia koskeviin käsityksiin. (Tyler 2003; 2004).

Viime vuosina menettelyllinen oikeudenmukaisuus ja kokemus siitä ovat olleet erityisesti esillä lainkunnioituksen ja viranomaisten legitimeetin tutkimuksessa (ks. esim. Mazerolle 2015; Jackson 2015). Bates (2014) erottaa menettelyllisessä oikeudenmukaisuudessa neljä osatekijää: kuulluksi tuleminen mahdollisuutena ilmaista oma kantansa ennen päätöstä, neutraalius päätöksen perustumisena tosiasioille kyseisessä tapauksessa eikä esimerkiksi ennakkoluuloille, kunnioitus asiallisena kohteluna ja kohtaamisena, ja luottamus siihen, että viranomaistoimintaa ohjaa kansalaisten edun palvelu. Tyler (2004, 94-95) puhuu osallistumisesta ja huomioiduksi tulemisesta, objektiivisuudesta yhdenvertaisuuden todentumisena, ihmisenä arvostetuksi tuleminen kokemuksesta ja viranomaistoiminnan lähtökohtaisesta hyvästä tarkoituudesta ja hyvätuntoisuudesta. Mitä paremmin nämä todentuvat kansalaisten ja poliisin kohtaamisissa, sitä herkemmin ollaan valmiita yhteistyöhön poliisin kanssa, tarjotaan poliisille apua, noudatetaan poliisin antamia ohjeita, luotetaan poliisiin ja nähdään poliisi legitimeinä yhteiskunnallisena tahona. (Tyler 2004; 2003; Sunshine & Tyler 2003.)

”... menettelyllinen oikeudenmukaisuus usein, joskaan ei aina, edistää myönteistä suhtautumista poliisitoimintaan” (Tyler 2004, 92).

Kansalaiset kannattavat ja tukevat järjestelyitä, joiden koetaan toimivan yhteiseksi hyväksi tai joiden nähdään tavoittelevan asianmukaisesti yhteistä hyvää mahdollisia kilpailijoitaan etevämmin ja eettisemmin. Tällainen hyväksyntä ja tuki tarkoittavat valmiutta tehdä myönnytyksiä ja kompromisseja, jotka voivat vähentää omaa mukavuutta hetkellisesti tai pidempiaikaisesti. Lähtökohtaisesti heidän tulisi hyväksyä myös sellaiset päätökset ja ratkaisut, jotka ovat ristiriidassa heidän henkilökohtaisen etunsa kanssa silloin, kun he pitävät prosessia, jonka tuloksena kysei-

set ratkaisut syntyvät, yleisesti asianmukaisena, tehokkaasti toimivana, reiluna ja tasapuolisena, näkevät viranomaisten toimineen puolueettomasti, tosiasialähtöisesti sekä kokevat tulleen asiassa kuulluiksi ja arvotetusti kohdelluiksi.

Jos järjestelmä nähdään tehottomaksi, prosessit epäreilueiksi ja joitakin tahoja suosiviksi tavoilla, joita ei pidetä hyväksyttävänä tai reiluna, ja viranomaisia pidetään korruptoituneina, syntyy syvä ja vaikeasti silloitettava juopa kansalaisten ja julkisen palvelutuotannon välille. Vaikka satunnaiset kielteiset kokemukset voidaankin laittaa sen piikkiin, ettei mikään järjestelmä ole täydellinen ja suuresta joukosta omenoita löytyy aina muutama epäkello yksilö, niiden kasautuminen ja systemaattisuus haihduttavat uskoa järjestelyiden toiminnalliseen pätevyyteen, hyväksyttävyyteen, oikeudenmukaisuuteen, perusteltavuuteen ja eettis-oikeudelliseen kestävyys. Legitimiteetin haihtuminen murentaa halua myötävaikuttaa ja tukea tällaisen järjestelmän toimintaa yleensä ja toimia vapaaehtoisesti tavoilla, jotka vahvistavat sitä ja sen asemaa yhteiskunnassa. Kokemus ulkopuolisuudesta ei ole omiaan edistämään lakien noudattamista järjestelmässä, jonka koetaan systemaattisesti jakavan itselle muita heikommat kortit, asettavan altavastaajaksi ja kohdistavan itsen keskimääräistä enemmän silmälläpitoa ja valvontaa. (Ks. Tyler 2003, 292-296.)

Legitimiteetti on aikaansaannos, joka ei synny itsestään eikä myöskään säily automaattisesti, vaikkakin järjestelyiden kyseenalaistaminen kokonaisuudessaan tai osiensa osalta tulee todennäköisesti ajan myötä hankalammaksi ja työläemmäksi. Kyseenalaistamista on esimerkiksi jonkin järjestelyn oikeutuksen peräämistä – mikä tämän tai tuon oikeuttaa tai millä tällainen tai tuollainen on oikeutettavissa? Legitimiteetin ylläpidon kannalta tehokkainta on se, että järjestelyiden oikeutus näyttyy itsestään selvänä, asian itsessään katsotaan sijoittuvan erilliseen sfääriin, joka on kaiken epäilyn ulkopuolelle, ja kaikenpuolinen epäily määritellään pyrkimykseksi puuttua johonkin, johon ihmisellä yleensä, kyseisellä taholla tai henkilöllä erityisesti ei oikeutta, asemaa tai pätevyyttä.

Kun poliisi koetaan legitimiiksi toimijaksi ja poliisin toiminta oikeutetuksi sekä reiluksi, heidän ohjeitaan ja määräyksiään seurataan ja tämä helpottaa poliisin työtä ja on omiaan edistämään ja edelleen vahvistamaan komplianssia ja yhteistyötä poliisityön yleisenä edellytyksenä. Kun poliisi turvautuu sanktioihin tai voimankäyttöön, toiminta helpommin koetaan epäoikeudenmukaiseksi ja -reiluksi tavalla, joka voi heikentää legitimiteettiä ja tulevaa yhteistyötä. (Tyler 2003, 287.) Lain kunnioittamisen kohdalla kytös jää kuitenkin Bolgerin ja Waltersin (2019) havaintojen mukaan ohuemmaksi kuin yhteistyön kohdalla.

Jokin voi siis olla oikeutettua siksi, ettei sitä voi kyseenalaistaa, koska jälkimmäinen on sosiaalisesti vahvasti sanktioitua. Se voi olla oikeutettua siksi, että kysymyksessä toistaiseksi paras tiedossa oleva toimintamalli tai järjestely, jonka puutteet ja ongelmakohdat sekä tiedostetaan että pyritään ratkaisemaan. Legitimiteetti on myös sosiaalinen status tai tunnustus. Jokin voidaan kokea oikeutetuksi siksi, että se prosessi, jonka kautta siihen on päädytty, havaitaan päteväksi, virheettömäksi ja legitimiiksi itsessään. Esimerkiksi päätökset, joihin on päädytty demokraattisen prosessin kautta asianmukaisessa järjestyksessä ja jossa osallisilla on ollut käytettävissään kaikki tarjolla oleva tietämys, on muodollisesti pätevä ja siten legitimi riippumatta siitä, mitä sen lopputuloksesta kukin mahdollisesti ajattelee. Osallisuuden kustannuksena on se, että vähemmistö joutuu hyväksymään itselleen epämieluisia ratkaisuja. Osallisuuden hyötynä puolestaan on se, että vähemmistö voi tavoitella itselleen enemmistöasemaa ja pyrkiä näin myöhemmin muuttamaan kyseistä ratkaisua. Legitiimisyys kytkeytyy sekä pelaamiseen että sitoutumiseen pelin sääntöihin ja niiden kokemiseen hyväksyttävänä.

Legitimiteetin synnyssä ja ylläpidossa keskeistä on kokemus osallisuudesta- ja puuttumisesta tai uupumisesta puolestaan osattomuudesta. Mitä suuremmalta osin ja mitä suuremmassa määrin jokin koetaan annetuksi, itselle epäedulliseksi ja yleiseltä toimivuudeltaan kyseenalaiseksi tavalla, joka ei jätä mahdollisuutta vaikuttaa oman elämän olosuhteisiin, sitä enemmän oma olemassaolo pelkistyy olemiseen toimenpiteiden, silmälläpidon ja kontrollin objektina.³¹

“Vahvistamalla ja edistämällä henkilön statusta yhteiskunnassa poliisi antaa hänelle jotakin, jolla on arvoa – positiivisen identiteetin ja minäkäsityksen... (...) Turvallisemmat yhteisöt eivät ole ainoa tärkeä tulos siitä, että viranomaiset ja hallinnon edustajat kohtelevat ihmisiä arvokkaasti ja reilusti. Toinen tulos ovat hyvinvoivat ja demokraattiset yhteisöt.” (Meares 2013, 1876.)

Modernissa, yhä kommunikatiivisemmassa ja aktiivista kommunikaatiota edellyttävässä maailmassa legitimizeetti on altis horjuttamiselle ja kyseenalaistamiselle ennennäkemättömällä tavalla ja ennennäkemättömässä mittakaavassa. Jatkuvasta vuoropuhelusta on tullut ja enenevästi myös tulee arkipäiväinen vaatimus. Menettelytapojen ei siis vain tule olla reiluja ja oikeudenmukaisia, vaan ne on myös koettava sellaisiksi. Jälkimmäinen edellyttää asiakkaiden kuuntelemista, mutta myös tosiasiallisen reiluun ja oikeudenmukaisuuden osoittamista sekä jatkuvaa huomion kiinnittämistä niihin ja prosessien kehittämistä niitä silmällä pitäen. Reiluuden ja oikeudenmukaisuuden tavoittelu voivat tarkoittaa tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta tinkimistä.³²

Vaikka legitimizeetti on keskeinen lainvalvontaorganisaation vaikuttavuuden edellytys, voi tuo vaikuttavuus jäädä siitä, minkä tarjolla oleva teknologia ja tietämys tekisivät mahdolliseksi. Siihen, mitä kompromissi näiden välillä milloinkin konkreettisesti tarkoittaa, ei todennäköisesti ole yleispätevää ratkaisua.

Meares (2013) kokooa menettelyllisen oikeudenmukaisuuden peruslähtökohdat oivallisesti:

“Ihmiset systemaattisesti kohdistavat huomionsa tiettyihin ulottuvuuksiin arvioidessaan poliisia... Ensiksikin osallistuminen on tärkeä tekijä. Ihmiset ovat tyytyväisempiä kanssakäymiseen viranomaisten kanssa, jos heille tarjoutuu tilaisuus kertoa omasta tilanteestaan ja näkökulmastaan tilanteeseen. Toiseksi ihmiset välittävät paljon viranomaisten päätösten reiludesta. He hakevat merkkejä päätöksentekijän neutraaliudesta, objektiivisuudesta, faktapohjaisuudesta, yhdenmukaisuudesta ja läpinäkyvyydestä. Kolmanneksi ihmisille on tärkeää se, miten organisaatioiden johtajat

31 Kun pysäytetty katsoo pysäyttämisenä johtuvan esimerkiksi ihonväristä, etnisestä taustasta, iästä tai vastaavasta profiilitekijästä, johon hän itse ei voi vaikuttaa, mutta joka liittyy häneen tietyn sosiaalisen identiteetin tai stigman, hän voi kokea tulleensa leimatuksi omasta toiminnastaan riippumatta. Jos esimerkiksi julkisuudessa on uutisoitu poliisin ongelmallisesta suhtautumisesta kyseiseen viiteryhmään, pysäyttäminen kehkeytyy mahdolliseksi identiteettiongelmaiseksi negatiivisen stereotyyppian yhdistymisen myötä, erityisesti, jos poliisi ilmentää kanssakäymisessä tähän liitettyjä käsityksiä. Kokemus tästä voidaan Tylerin (2003) mukaan välttää, kun kanssakäymisen pysäytyksen yhteydessä tapahtuu reilusti ja oikeudenmukaisesti (kanssakäymisen laatu), poliisin tekee ratkaisunsa tavalla, joka koetaan neutraaliksi, objektiiviseksi ja yhtäpitäväksi muiden vastaavien tapausten kanssa (toiminnan läpinäkyvyys, päätöksenteon laatu). Tämä hälventää epäilystä profiloinnista. Tylerin (2003, 334) mukaan silloin, kun poliisi kohtelee ihmisiä ystävällisesti ja arvostavasti, on vähemmän todennäköistä, että ihmiset päättävät pysäyttämisen johtuvan pysäytetyn annetuista piirteistä. Päinvastainen toiminta puolestaan heikentää luottamusta poliisiin, vie maata poliisin legitimizeetin alta, vähentää yhteistyöhalua ja on omiaan heikentämään lainkunnioitusta. Kategorisoivan profiloinnin sijaan poliisilta odotetaan kykyä kylmäpäiseen, eettisesti ja oikeudellisesti kestävään analyttiseen arviointiin kussakin yksittäisessä tapauksessa sekä sen viestimistä niin pysäytetyille kuin suurelle yleisölle.

32 ”Legitimizeettiä ja yhteistyötä... ei yksinomaan tai ensisijaisesti muovaa suoriutuminen. Pikemminkin yleisön käsitystä muovaa merkittävässä määrin tapa, jolla poliisi käyttää auktoriteettiaan.” (Tyler 2003, 351.)

kohtelevat heitä. He haluavat erityisesti tulla kohdelluiksi arvokkaina, haluavat, että heidän oikeutensa tunnustetaan ja että heitä kohdellaan ystävällisesti. Neljänneksi ihmiset haluavat vuorovaikutuksessaan viranomaisten kanssa uskoa, että jälkimmäiset toimivat hyvää tarkoittavuudesta heitä kohtaan. Ihmiset siis pyrkivät selvittämään, miksi viranomaiset toimivat niin kuin he toimivat ja miten heidän toimintaansa tulisi arvottaa. He haluavat luottaa siihen, että viranomaisten motiivit ovat vilpittömiä, hyvään tähtääviä ja hyvässä tarkoituksessa tehtyjä. Näistä yhdessä muodostuu menettelyllinen oikeudenmukaisuus, joka on legitimitietin perusta. Joukko yhteiskuntatieteellistä tutkimusnäyttöä ympäri maailmaa osoittaa, että ihmiset todennäköisemmin noudattavat lakia vapaaehtoisesti, kun he uskovat, että viranomaisilla on oikeus kertoa heille mitä heidän tulee tehdä.” (Meares 2013, 1875-1876.)

3.3.3 Liikennevalvonta ja kysymys poliisitoiminnan legitimitetistä

”...menettelyä koskevat päätelmät ovat erillisiä vaikuttavuutta, arvoa tai lopputuleman reilua koskevista päätelmistä” (Tyler 2004, 91).

Yhdysvalloissa, kuten Englannissakin, jossa erityisesti liikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrät kasvoivat nopeasti autoilun yleistyessä ja jossa syypäiksi nähtiin liikennekäyttäytyminen niin piittaamattomien autoilijoiden kuin jalankulkijoiden taholta, ongelmaa yritettiin aluksi ratkaista perinteisten, paikallisyhteisöille ominaisten, käyttäytymisen kontrollikeinojen avulla. Paikallisyhteisöissä järjestys rakentui keskinäiselle kontrollille ja sen tuottamalla sosiaaliselle paineelle, joka edellytti yhteisön normeihin mukautumista siihen kuulumisen ja sen myötä siltä saatavan tuen ja avun ehtona. Toisten oikeuksia kunnioittava, sivistynyt käyttäytymiskoodi tieliikenteessä pyrittiinkin iskostamaan autoilijoihin ja muihin tielläliikkujiin paikallisen säätelyn ja organisoituneen vapaaehtoistoiminnan avulla. Kirkon, erilaisten yhdistysten ja järjestöjen haluttiin vaikuttavan jäseniinsä niin, että tuloksena on sivistynyt, huomaavainen, lainkuuliainen ja toiset huomioiva käyttäytyminen liikenteessä. Kun tämä autoilun yksityinen säätely ei toiminut, ainoaksi vaihtoehdoksi jäi sen julkisen säätelyn vahvistaminen. (Seo 2019b.)

Autoilun luoma mahdollisuus liikkua yli paikallisyhteisöjen – maantieteellisesti, symbolisesti ja usein myös kirjaimellisesti – heikensi enenevästi kaikenlaisia paikkaan kytkeytyviä sidonnaisuuksia ja identiteettejä sekä niiden perinteistä kykyä edistää ja ylläpitää kohteliasta käyttäytymistä liikenteessä. Niin autot kuin niiden kuljettajatkin näyttivät ulkoisesti samoilta ja näin niiden käyttöön liittyi uudenlainen anonyymisyys. Autoja markkinoitiin niiden tarjoamalla vapaudella ja niiden kuljettajat – Yhdysvalloissa erityisesti naiset ja köyhät afrikkalaistaustaiset – myös kokivat itsensä elinympäristöstään erillisiksi ja uudella tavalla vapaiksi ja riippumattomiksi. Auto ja autoilu kehittyivät olennaiseksi, sittemmin välttämättömäksi, osaksi amerikkalaista elämäntapaa. Liikenteen julkisen valvonnan myötä valtio tuli osaksi ihmisen arkea tavalla, joka erosi muista elämänsfääreistä. Poliisin kysymykset kuljettajan nimestä, osoitteesta, ammatista, iästä ja matkan tarkoituksesta tekivät autoilijoista tilivelvollisia valtiolle ennennäkemättömällä tavalla. (Seo 2019a; 2019b.)

Autoilun myötä kohtaamisista lain kanssa tuli arkipäivää ihmisten elämässä. Autoilu, toisin kuin poliisin toiminta, oli varsin säädeltyä. Autoilu antoi poliisille

lukemattomia syitä pysäyttää ja pidättää kuljettaja.³³ Poliisin valvonta- ja tarkastustoiminta ja kokemus joutumisesta epäilyksen alaisiksi herättivätkin närää erityisesti oman arvonsa tuntevissa tahoissa, jotka olivat yleensä laadukkaalla autolla ajavia, valkoihoisia, hyvin pukeutuneita ja hyvässä asemassa olevia sekä itsensä lainkuuliaisiksi kokevia miehiä.³⁴ Oikeudellisesti auto kuitenkin luettiin tieliikenteessä julkiseen, ei yksityiseen, kuuluvaksi. Kun yksityiseen puuttuminen oli oikeutettua vain erityisen julkisen intressin perusteella, niin autoilun lukeminen julkiseen ja julkisen säätelyn piiriin antoi poliisille suoraan oikeuden tarkastaa pysäytetty ajoneuvo. Ties-töllä liikkumista ja ajoneuvoja koskevat, yleisen turvallisuuden edistämiseksi säädettyt lait tarjosivatkin poliisille ennen näkemättömät mahdollisuudet puuttumiselle ihmisen arkeen ja kavensivat yksityisen sfääriä, lisäsivät poliisin harkintavaltaa ja loivat uuden yksilön oikeuksia rajaavan uhkatekijän. (Seo 2019a; 2016, 1638.)

Tosiasia, että poliisi ei yksinomaan omalla toiminnallaan mekaanisesti vahvista lakia laiksi ja siten ylläpidä oikeusvaltiota ihmisten arjessa ja katutasolla, oli jonkinlainen uusi löydös 1960-luvun Yhdysvalloissa. Poliisien lainvalvontaan liittyvät päätökset, tilannekohtaiset ratkaisut ja näitä koskevat linjaukset ja käytännöt näyttivät tarkoittavan toisen oikeudellisen järjestyksen tosiasiaa, jonka suhde kirjoitettuun lakiin ja tuomioistuinten rooliin lain tulkinnassa sekä rikoksesta ja syyllisyydestä päättämisessä oli epäselvä. Oma harkintaansa viljelevä poliisi näyttäytyi pikemminkin totalitaaristen kuin demokraattisten valtioiden piirteeltä. (Seo 2019a; 2016.)

Tulkintaa siitä, mikä on perusteltu epäily pohjana poliisin puuttumiselle kansalaisten perusoikeuksiin, on Yhdysvalloissa määritelty oikeuskäytännössä; mitä poliisi voi tarkastaa ilman oikeuden erikseen myöntämään etsintälupaa pysäyttäessään ajoneuvon ilman, että etsintä rikkoo pysäytetyn perusoikeuksia. 1960-luvulla huolta kannettiin poliisin mahdollisesta autoilijoihin kohdistuvasta mielivallasta. Nytemmin päähuomio on kohdistunut pysäytysten liittymiseen systemaattiseen, vähemmistöihin kohdistuvaan syrjintään. Yhdysvalloissa säätely on kohdistunut poliisin menettelytapoihin pysäytysten yhteydessä, vaatimuksena harkinnan käytön perusteltavuudesta, asiallisuudesta ja käyttäytymisen asianmukaisuudesta.³⁵ (Seo 2019a; 2016.)

33 Ajo-oikeuden määräaikainen menettäminen pelotti monia enemmän kuin lyhyt vankilatuomio (Ross ym. 1990). Kun Ranskassa 1970-luvulla säädettiin lakia poliisin oikeudesta puhallustestiin ratsian yhteydessä, keskustelua herätti kysymys siitä, rikkoiko valikoimaton puhalluttaminen yksityisyyttä. Poliisilla piti olla Norjassa ja Ruotsissa olla ennen vuotta 1975 perusteltu epäily puhallustestin suorittamiselle ja Englannissa se oli tuolloin mahdollista vain liikenneonnettomuuden tai vakavan liikennerikoksen yhteydessä. Lain läpimenoa vaikeutti se, ettei alkoholi ollut Ranskan poliisin tilastojen mukaan liikennekuolemia yhdistävä tekijä. Lain kritisoitiinkin kohtelevan kaikkia ranskalaisia potentiaalisina rikollisina, alentavan heidän arvoaan ja olevan uusi askel kohti tilannetta, jossa poliisin valvonta ulottuu yli kaikkien elämäntilanteiden. (Ross 1981.) Yhdysvalloissa mielivaltaiseksi koettu toiminta nosti 1960-luvulla huolta esivallan luonteesta yleensä, sen asenteesta kansalaisiin ja kansalaisten perusoikeuksien suojeluun. Ajo-oikeuden määräaikainen menettäminen näyttäytyikin liikkumisen vapauden rajoittamisena, harkinnanvaraiset pysäytykset ja niiden yhteydessä tehdyt ajoneuvoon kohdistuneet tarkastukset puolestaan puuttumisena yksityiseen. (Seo 2019a; 2019b.)

34 Kohtaukset poliisi kanssa koetaan yleensä positiivisemmin, kun ne tapahtuvat vapaaehtoisesti henkilön omasta aloitteesta, kuin silloin, kun aloite tulee poliisin taholta. Vuonna 2001 pysäytetyksi Chicagossa tuli todennäköisimmin nuori afrikkalais-amerikkalainen mies ja vähiten todennäköisesti iäkäs naishenkilö. Vähemmistöihin kuuluvat kokivat harvemmin kuin enemmistöön kuuluvat, että poliisi informoi heitä pysäyttämisen syystä, kuunteli heidän näkemyksiään tai selitti tekemistään. Poliisin myös koettiin käyttäytyneen epäreilusti ja epäkohteliaasti useammin juuri ensinnä mainitussa ryhmässä. (Skogan 2005.)

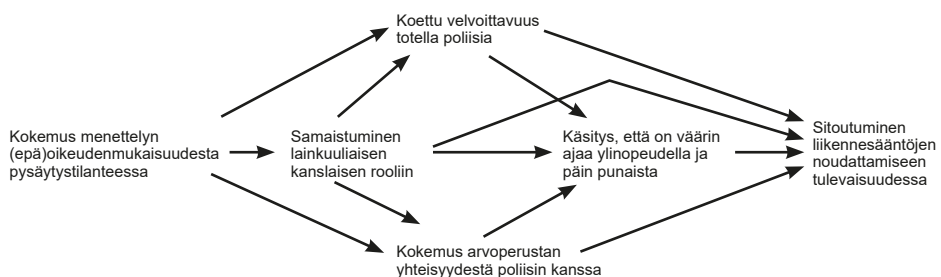
35 Poliisia arvioidaan usein sen mukaan, miten he pyrkivät toimimaan kohtauksilanteissa. Punninta tapahtuu pikemminkin prosessin kuin sen lopputuloksen kautta. (Skogan 2005, 310.)

3.3.4 Poliisin liikennevalvonta ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus komplianssiteorian valossa

Komplianssiteoria nostaa esille ainakin kaksi näkökohtaa, jotka deterrenssiteoriassa jäävät vähäiselle huomiolle tai kokonaan huomiotta. Nämä ovat normijärjestelmän kokeminen legitimiiksi ja sen noudattajan pyrkimys tai halukkuus omalta osaltaan tukea ja edelleen vahvistaa kyseistä järjestelmää sekä ilmaista omalla toiminnallaan niin ryhmäidentifikaatiota kuin kokemusta osallisuudesta. Toinen on sisäinen motivaatioperusta ja sen ylläpitäminen ja vahvistaminen valvonnan keinoin. Gau ym. (2012, 333) katsovat, että juuri legitimizeetti kytkeytyy poliisin vaikuttavuuden edistämiseen suhteena palveltaviin kansalaisiin; ratkaisevaa on jälkimmäisten suhde noihin palveluihin ja heidän niitä koskevat havaintonsa ja kokemuksensa, erityisesti kokemus kohtelun reiluidesta ja kunnioitavuudesta. Goldenbeld ym. (2000, 65) korostavatkin valvonnan julkista ja poliittista hyväksyttävyyttä sen pitkän aikavälin perusedellytyksenä.

Kansalaiset kohtaavat poliisin todennäköisimmin juuri liikennevalvonnan yhteydessä. Kokemukset noista kohtaamisista vaikuttavat merkittävästi siihen, miten kansalaiset kokevat poliisitoiminnan oikeutuksen ja miten valmiita he ovat tekemään yhteistyötä poliisin kanssa jatkossa. Poliisitoiminnan vaikuttavuus pohjautuu suuressa määrin kansalaisten myötävaikutukseen, yhteistyöhön kansalaisten kanssa ja heidän tukeensa poliisityölle. Poliisitoiminta, joka ei eri käännteissään ota huomioon tätä tosiasiaa eikä tietoisesti tai tavanomaisesti pyri ylläpitämään, jatkuvasti vahvistamaan ja laajentamaan sitä, kaivaa maata menestymisen mahdollisuuksiensa alta.

Jacksonin (2015) mallissa kansalaisen kokemus poliisin toiminnan reiluidesta, läpinäkyvyydestä ja oikeudenmukaisuudesta pysäytystilanteessa välittyy liikennesääntöjen seuraamiseen tulevaisuudessa sen mukaan, missä määrin hän kokee itsensä lainkuuliaisiksi kansalaisiksi, miten suhtautuu poliisin auktoriteettiin, ja miten yhteiseksi tai yhdenmukaiseksi kokee oman ja poliisin arvoperustan (ks. kuvio 3; ks. myös Jackson ym. 2012).



Kuvio 2. Polkuja menettelyllisestä oikeudenmukaisuudesta liikennesääntöjen noudattamiseen (Jackson 2015).

Van Damme ja Pauwels (2016) havaitsivat vahvan yhteyden menettelyllisen oikeudenmukaisuuden ja moraalisen yhdenmukaisuuden sekä suhde poliisiin välillä ja vähemmän vahvan yhteyden jälkimmäisen ja poliisin vaikuttavuuden välillä. Ne opiskelijat, jotka kokivat, että poliisi kohtelee kansalaisia rehellisesti ja kunnioitavasti, kokevat jakavansa samat arvot heidän kanssaan ja katsovat myös velvol-

lisuudekseen noudattaa poliisin määräyksiä. Näkemys poliisin vaikuttavuudesta ei vaikuta tässä yhtä vahvasti, joskin selityksaste jää suhteellisen pieneksi (16%), joten syytä, miksi kansalaiset noudattavat poliisin määräyksiä, on muitakin. Kokemuksella lain legitimiudesta on kuitenkin suora, joskin suhteellisen heikko, ja epäsuora vaikutus halukkuuteen tehdä yhteistyötä poliisin kanssa. Epäsuoraa vaikutusta välittää oikeuskynissismi, johon vaikuttaa henkilökohtainen moraalit ja kokemus lain legitimiudesta ja jonka voimakkuus heijastuu haluun tehdä yhteistyötä poliisin kanssa ja laista poikkeamisen hyväksymiseen. (Van Damme & Pauwels 2016.)

Hertogh (2015) tutki sitä, mikä on oman intressin, poliisin pelon, legitimitetin ja erilaisten muiden tekijöiden merkitys liikennesääntöjen noudattamisessa. Tutkimuksen kohderyhmänä olivat kyseisiä sääntöjä rikkovat. Osoittautui, että legitimitetti oli mitatuilta aspekteiltaan, kokemuksena lain velvoittavuudesta, poliisitaitiminnalle osoitettuna tukena ja havaintona lakien legitimiudesta, vahvasti yhteydessä ilmaistuun pyrkimykseen noudattaa lakia, mutta vain näistä ensimmäisen osalta yhteydessä siinä onnistumiseen. Watling ja Leal (2012) havaitsivat käänteisen yhteyden liikennevalvonta koetun legitimitetin ja sen, miten suhtauduttiin valvonnan kohteena olevaan (ylinopeus, turvavyön käyttämättömyys, ajaminen väsyneenä, ajaminen päihtyneenä). Hertogh (2015, 231) katsoo, että kuljettajat, jotka kyseenalaistavat oikeudelliset auktoriteetit ja säädökset, rikkovat myös todennäköisemmin lakia.

3.3.5 Yhteen veto koetusta legitimiudesta liikennelakien noudattamisen ja valvonnan vaikuttavuuden viitekohtana

”Malli ei psykologisena mallina kohdistu normatiivisiin kysymyksiin siitä, pitäisikö ihmisten yleisesti ottaen noudattaa lakia ja totella oikeusviranomaisia” (Tyler 2003, 285).

”...subjektiivisesti reilua menettelytapaa ei tulisi nähdä normatiivisesti reiluksi menettelytavaksi” (Tyler 2003, 319).

”Ehdotamme aina liikennepesäyöksistä kaikkiin kohtaamisiin kentällä, että mikäli poliisi hyödyntää oikeudenmukaista menettelyä kaikessa kanssakäymisissään kansalaisten kanssa, he lisäävät legitimiyttä vahvistavien havaintojen mahdollisuutta. (...) Poliisi voi havaintojemme mukaan vahvistaa lainkuuliaisuutta, yhteistyötä, tyytyväisyyttä ja luottamusta poliisiin koskevia havaintoja ja asenteita, kun on ohjaava, koulutukseen tai organisaatioon liittyvä innovaatio, joka käsittää vähintään yhden seuraavista menettelyllisen oikeudenmukaisuuden osatekijöistä: selkeä pyrkimys osallistaa kansalaisia kanssakäymisen aikana, olla neutraali omassa päätöksenteossa kanssakäymisen aikana, kansalaisen kohtelemisen arvokkaina ja kunnioittavasti, pyrkimys osoittaa tarkoituksen luottamuksenarvoisuus. (...) Pieni määrä ystävällisyyttä poliisi-kansalainen kanssakäymisessä kantaa pitkälle.” (Mazerolla ym. 2013, 76.)

Vaikka se, miten poliisi käyttäytyy kohtaamistilanteissa, epäilemättä on merkityksellistä siinä, millainen kansalainen kokee kyseisen tilanteen, suhtautuu mahdolliseen rangaistukseen, millainen muistijälki tapaamisesta jää, miten hän suhtautuu yleisesti ottaen poliisiin, millaiseksi hänen lainkunnioituksensa kehkeytyy, miten näkee itsensä, asemansa omassa viiteryhmässään sekä laajemmin yhteiskunnassa, kohtaamiset tapahtuvat kaikkea muuta kuin puhtaalta pöydältä. Miller (2016b) kuvaa sitä, miten afroamerikkalaiset vanhemmat valmistavat lapsiaan kohtaamaan poliisin:

“Lapsille opetetaan olemaan kyseenalaistamatta poliisia. Ole kohtelias. Älä ota katsekontaktia. Älä kysy syytä, miksi sinut pysäytetään liikenteessä. Älä huomauta, ettei laki tässä osavaltiossa edellytä, että poistut autosta. Älä kysy, oliko etninen taustasi ensisijainen syy pysäyttämiseesi. Afrikkalaistaustaisia amerikkalaisia ei opeteta olemaan hiljaa: heidät opetetaan olemaan asettumasta vastahankaan. Mutta tuplavaihtoehdot, joko olla hiljaa tai kysyä suojiin oton oikeudellisista rajoista, ovat juuri ne keinot, joilla siviilit voivat oikeusvaltiossa tuoda ilmi tasa-arvoisen asemansa poliittisen yhteisön jäsenenä. Se, mihin opetus rohkaisee, edellyttää heitä siirtämään syrjään oman poliittisen aseman ja perustuslailliset oikeudet pakottoman kanssakäymisen varmistamiseksi. Jälkimmäinen ei tässä poissulje yksisuuntaista autoritaarista poliisitoimintaa vaan ilmentää sitä.” (Miller 2016b, 342.)

Millerin (2016b, 366) mukaan osa poliiseista on käynyt kovan koulun psykologisessa toimintatavassa viimeisen viidenkymmenen vuoden aikana, joka on identtinen menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kanssa tai sen kaltainen.

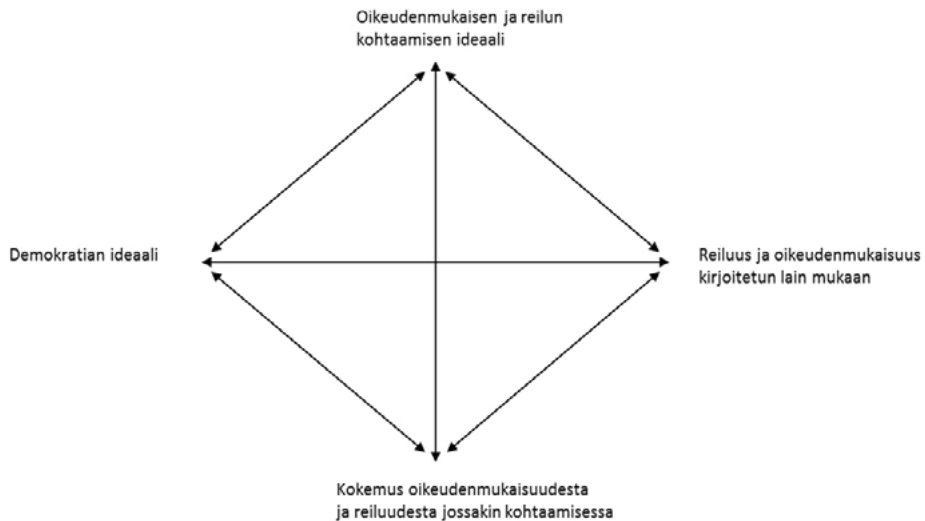
“Poliisi voi psykologisesti dominoida kohdehenkilöä teeskentelemällä jakavansa samat arvot hänen kanssaan. Hän voi yksinkertaisesti väärentää uskomuksensa siitä, että he molemmat kuuluvat samat arvot jakavaan ryhmään. Siviili todennäköisemmin toimii tämän vääran uskomuksen pohjalta (että poliisilla on hänen intressinsä päällimmäisenä) ja suostuu siksi yhteistyöhön poliisin kanssa riippumatta siitä, kannattaisiko hänen tehdä niin vai ei. Tässä näkökohdassa demokraattinen kanssakäyminen, poliisin opettaminen ystävällisten fraasien lausumisessa, ei riitä varmistamaan sitä, että poliisi kunnioittaa aidosti henkilöä ja hänen arvojaan. Poliisi ei kohtele epäiltyä vertaisenaan tällaisessa kanssakäymisessä. Aito kunnioitus edellyttää enemmän kuin psykologista tekniikkaa, se vaatii todellista empatiaa. Menettelyllinen oikeudenmukaisuus ei varmista, että tekniikka seuraava poliisi ottaa tämän ylimääräisen askeleen.” (Miller 2015b, 344.)

Menettelyllinen oikeudenmukaisuus selittääkin Millerin (2015b, 347) mukaan sen, mitkä puolet poliisin toiminnassa voivat vaikuttaa yleisön asenteeseen poliisiin, millaisia psykologisia strategioita poliisin kannattaisi omaksua voidakseen paremmin kontrolloida ihmisiä, joiden kanssa he ovat tekemisissä kaduilla tai poliisilaitoksella. Ne saavat kohdehenkilöt sisäistämään tietyn velvollisuuden tunteen ja kokemaan luottamusta suhteessa viranomaisiin, joiden kanssa he ovat tekemisissä. Se, tulisiko tätä pitää normatiivisena tai demokraattisena legitimitettiinä, on kyseenalaista. Viimeksi mainittu edellyttää, että prosessit ovat moraalisesti ja poliittisesti reiluja tai lainmukaisia, ei vain näennäisesti, vastavuoroisia, ei yksipuolisia, Miller korostaa. Osallistuminen sinällään ei riitä estämään kanssakäymisen dominointia viranomaisen taholta. Prosessin on edellytettävä, että viranomaisen kunnioittaa kansalaisen syytä ja intressejä omassa toiminnassaan. Menettelyllinen oikeudenmukaisuus ei käsitä tällaista responsiivisuutta, koska vaikutussuunta on siinä yksipuolinen yleemmästä alempaan suuntautunut, poliisista lähtevää, ei päinvastaiseen suuntaan kulkevaa. (Miller 2016b, 358.)

Millerin (2016b) mukaan kuilut laillisuuden ja kokemuksen, kokemuksen ja demokratian, kokemuksen ja autonomian välillä, tuovat esiin sen, miten menettelyllinen oikeudenmukaisuus vallankäyttönä voi asiallisesti heikentää kykyämme oikeiden asioiden tekemisessä. Se tuo esiin ja tunnistaa yhden tavan, jolla viranomaiset kykenevät taivuttamaan ihmiset ajamaan heidän asiaansa, mitä se sitten onkin, turvautumatta pakottamiseen tai uhkaamiseen. Yhteistyöpäätös ei välttämättä ole edes tietoinen ja yhteistyöhön ryhtyjä voi jopa selittää oman osallistumisensa itsestään lähteväksi tai vapaasti valituksi sen sijaan, että hän tunnistaisi sen tulokseksi käytetystä psykologisesta strategiasta.” (Miller 2016b, 360.) Sklansky (2005, 1734) huo-

mauttaakin, etteivät sosiaalipsykologiset ideat ole väistämättä demokratiaan liittyviä ideoita

Kokemus yksituumaisuudesta tai sitä koskeva havainto on mahdollista aikaansaada puhtaasti manipulaation avulla. Miller (2016b, 376) luonnostelee lähtökohtaa, jossa yksituumaisuus ei ole riittävä edellytys dominaatiosta vapaalle kanssakäymiselle. Se, minkä henkilö kokee reiluksi ja oikeudenmukaiseksi, ei välttämättä täytä niitä kriteereitä tai standardeja, jotka lainsäätäjä tällaiselta prosessilta tai sen lopputulokselta edellyttää. Poliittinen teoria tai oikeudenmukaisuuden filosofia voivat hyvinkin asettaa riman vielä jälkimmäistäkin korkeammalle, esimerkiksi kanssakäymisen vilpittömyyden, siinä lausutun autenttisuuden ja totuudellisuuden osalta. Yksituumaisuus, joka syntyy keskustelua tai konventioita vääristävän manipulaation tuloksena, esimerkiksi olennaisen tiedon pimittäminen toiselta osapuolelta, jää kyseisestä olosuhdetekijästä johtuen pelkäksi illuusioksi (Turner 2003, 10). Kuvio 3 kokoaa oikeudenmukaisuuden kokemisen ehtoja demokratian ideaalin, lainsäädäntöön kirjattujen vaatimusten ja yleisen, jatkuvasti kehittyvän oikeudenmukaisuusfilosofian ja tutkimuksen alla.



Kuvio 3. Ideaalit, kirjoitettu laki ja legitimiuden kokemus.

Kysymys on kehittyvistä, historiallisessa liikkeessä ja jatkuvassa kehkeytymisen tilassa olevissa ideoista ja käytännöistä. Odotusten laatu näissä suhteissa heijastaa sivistyneisyyden, yhteiskunnallisen keskustelun ja tiedostamisen tasoa. Se, mikä tänään koetaan oikeudenmukaiseksi ja reiluksi, ei riitä takamaan sitä, että sama myös tulevaisuudessa riittäisi kyseisen kokemukseen saavuttamiseksi.

3.4 Deterrenssiteoria ja komplianssiteoria liikennevalvonnan lähtökohtina

“Vahva ja laajasti jaettu halu noudattaa liikennesääntöjä johtaa komplianssiin ja se vuorostaan turvallisempaan liikenteeseen, kun taas turvallisempi ympäristö tekee kaikesta rikkomisesta näkyvämpää ja vähemmän siedettyä” (Vereck & Vrolix 2007, 392).

Liikenne rikokset olivat Rossin (1960) mukaan oma lajinsa (folk crimes), joista kriminologit eivät olleet kiinnostuneita eikä liikenne rikokseen syyllistymistä ei koettu sosiaalisesti leimaaviksi huolimatta siitä, että niistä koitui merkittäviä taloudellisia ja inhimillisiä kustannuksia. Tavanomaisten tahojen lisäksi liikenne rikoksia tehtailivat yhteiskunnan muut jäsenet, mutta ilman erityistä rikollista tarkoitusta. Oikeusjärjestelmä oli myös ymmärtänyt liikennelainrikkokkia muita pidemmälle. Niistä annetuilla sanktioilla tähdättiin pikemminkin pedagogiseen kuin rankaisevaan vaikutukseen. Rankaisemisen ei katsottu ratkaisevan ongelmaa, jonka nähtiin juontuvan teon seuraamuksia ja aiheutettua vaaraa koskevan ymmärryksen puutteesta. (Ross 1960.)

Tyler (2003) puhuu kahdesta mahdollisesta oikeuskulttuurista. Deterrensilähtöisessä yhteiskunnassa lainkunnioituksen perustuu huoleen rikkomista seuraavasta kiinnijäämisestä ja rangaistuksesta ja ilmentää auktoriteettien onnistumista jälkimmäistä koskevan uskottavan uhkan luomisessa ja ylläpitämisessä. Tässä onnistuminen kuitenkin tarkoittaa huomattavia valvontakustannuksia, joiden kattamiseen demokratioissa harvemmin löytyy valmiutta. Lainkunnioituslähtöinen yhteiskunta puolestaan perustuu arvojen sisäistämiseen, hallinnon legitimiydelle ja yleiselle yksituumaisuudelle siitä, mikä on soveliaista, hyvää ja toivottavaa, sekä tämän sisäistämiseen oman elämän ohjenuorana. (Tyler 2003, 321-323.)

Nämä kaksi selitysmallia rakentuvatkin erilaiselle kuvalle ihmisestä ja hänen toiminnastaan. Niiden selitysalueet eivät kuitenkaan ole välttämättä päällekkäiset. Toinen tarjoaa vahvan selityksen sille, miksi ihmiset rikkovat normeja (rikkomisen koetaan tarjoavan henkilökohtaista etua tai hyötyä), ja toinen sille, miksi he pääsääntöisesti noudattavat normeja (osallisuus legitimiiksi koetussa sosiaalisessa järjestyksessä). Syyt siihen, miksi jotakin lakia noudatetaan, eivät siis välttämättä ole symmetrisiä niiden syiden kanssa, miksi samaista lakia jossakin tapauksessa ei noudateta. Tylerin (2003) esittämät selitys- ja yhteiskuntamallit ovat täten osin komplementaarisia, eivät vaihtoehtoisia.

Thacher (2019) kritisoi menettelylliseen oikeudenmukaisuuteen liittyvää tutkimusperinnettä siitä, että se sivuuttaa kysymykset oikeudellisista perusteista, joiden nojalla poliisi puuttuu kansalaisten elämään, ja tuon puuttumisen lopputuloksen laillisuudesta, ja keskittyy yksinomaan siihen, miten poliisi tässä yhteydessä toimii. Jälkimmäinen voi peittää kahteen muuhun liittyviä puutteita ja synnyttää kokemuksen reiluudesta, joka todennäköisesti haihtuu tullessaan ilmi. Poliisi voi hyödyntää psykologisia strategioita edistääkseen rauhallista tai konfliktitonta poliisitoimintaa, joka kuitenkin heikentää perustuslain suomia oikeuksia haastaa tai vastustaa tuota toimintaa (”onko minut pidätetty”), saa toimimaan oman intressin vastaisesti ja tuottaa näin demokratiaan heikentävää harmia (Miller 2015b, 297). Sellaista poliisitoiminnan strategiaa, joka saa kansalaiset noudattamaan poliisin ei-perusteltavissa olevia vaatimuksia, ei Thacherin (2019, 113) mielestä tulisi nähdä toivottavana. Paras olisi hänen mukaansa strategia, joka poissulkisi tällaisten vaatimusten esittämisen mahdollisuuden

Pysäytysten avulla poliisi viestii kiinnijäämisen riskistä ja uskoo pitävänsä tienkäyttäjät syyllistymättä rikoksiin. Riskinä on joutua pysäytetyksi ja tutkituksi aina

liikkuessa ja tästä mahdollisesti seuraavien toimenpiteiden tuottamien sosiaalisten, oikeudellisten ja taloudellisten kustannusten kantajaksi. Tylerin (2016) mukaan tutkimustukea ei ole sille, että tällaiset kontaktit johtaisivat korkeampiin arvioihin todennäköisyydestä, että väärintekeminen johtaisi jatkossa kiinnijäämiseen ja rangaistukseen.

Pysäytysten pelotevaikutus on lievä ja todentuu ympäristössä, jota luonnehtii korkea rikollisuus. Ne kuitenkin tehokkaasti viestivät pysäytetyille siitä, että viranomaiset epäilevät heidän toimintaansa ja kansalaiskuntoa. Se, että vilpittömät joutuvat ikään kuin todistamaan oman vilpittömyytensä tai joutuvat vastaamaan oikeudessa vähäpätöisistä lainrikkomuksista, aiheuttaa identiteetikustannuksia. (Tyler 2016, 605)

“Koettu riski korreloi korkeasti lain noudattamiseen liittyvän velvoittavuuden kokemuksen kanssa; liikennelain noudattamista ennustaa merkitsevästi velvoite lain noudattamiseen, mutta ei koettu riski. Kun sekä koettu riski että koettu velvoite noudattaa lakia sisällytetään regressioyhtälöön lain noudattamisen ennakoinnissa, koettu riski havaitaan tilastollisesti ei-merkitseväksi johtuen sen alhaisesta omavaikutuksesta suhteessa kriteerimuuttajaan.” (Yagil 1998, 423.)

Deterrenssteoria suuntaa huomion tielläliikkujiin omaa intressiään tavoitteleviin ja eri tilanteissa suhteellisia hyötyjä ja kustannuksia pohtivina toimijoina. Liikennelakien ja -säästöjen tarkoituksena on vaikuttaa niiden laskelmien lopputulokseen niin, että lain noudattaminen näyttäytyy ja on kannattavaa kaikissa tilanteissa ja olosuhteissa. Näin voidaan tehokkaasti ja vaikuttavasti lisätä kaikkien tienkäyttäjien turvallisuutta kaikkialla ja kaikkina aikoina. Tämä edellyttää tehokasta ja toimivaa lainvalvontajärjestelmää, jossa sanktiot ovat kaikissa tapauksissa kustannuksiltaan siinä määrin tuntuvia, että omakohtainen hyöty syntyy lain noudattamisesta ja sen rikkomisen välttämiseksi. Autoilijoiden ja muiden tienkäyttäjien on koettava, että kiinnijääminen on varmaa ja myös rangaistukseen johtavaa.

Lainrikkokojen pysäyttäminen, rankaiseminen ja tarvittaessa saattaminen edesvastuuseen osoitetaan poliisille. Ideaalina on aukoton, kokoaikaisesti ja kaikkialla toimiva sekä kaikenlaiset liikenne rikokset ja väärinkäytökset kattava valvonta- ja sanktiojärjestelmä ulkoisena, lain noudattamiseen taivuttavana, tekijänä. Viimeksi mainittu toteutuu todennäköisimmin vasta silloin, kun ajoneuvoissa ei enää ole hallintalaitteita vaan ne vastaavat itse liikkumisestaan ja kommunikoiivat yksiselitteisesti keskenään, valvovat itse itseään sekä poissulkevat tehokkaasti kaikenlaisen ulkopuolisen puuttumisen omaan toimintaansa.

Tyran ja Feld (2005) kokoavat omat päätelmänsä seuraavasti. Lait, joiden rikkominen johtaa lieviin sanktioihin, ei merkittävästi lisää niiden noudattamista eikä tehokkuutta silloin, kun niiden voimaansaattaminen tapahtuu ulkoa käsin. Koke-musta normivaikutuksesta jää tällöin aktivoitumatta. Jos lievä laki taas hyväksytään äänestyksessä, julkinen hyvä todentuu tehokkaammin kuin ilman tällaista lakia. Se, miksi omakohtaisiksi koetut lievät lait ovat niinkin tehokkaita, juontuu heidän mukaansa sitoutumisesta ja yhteistyöstä. Muiden odotetaan sitoutuvan äänestyksen tulokseen ja välttävän vapaamatkustamista. Äänestystulos nähdään kannanotoksi yhteistoiminnan puolesta ja luo odotuksia siitä. Tästä syystä yhteistyötä myös tehdään enemmän. Lakia noudatetaan siksi, että muidenkin odotetaan noudattavan sitä.

(Tyran & Feld 2005, 3.)

Deterrenssteorian ja komplianssteorian vahvuudet ja heikkoudet voi komplementaarisuuden osalta nähdä symmetrisiksi. Deterrenssteorian ongelmana on se, että järjestys, jota poliisin edellytetään pitävän voimassa, jättää kylmäksi heidät, joiden pitäisi sitä omassa toiminnassaan seurata. Tietoisuus laista ja sen rikkomisesta

seuraavista sanktioista ei sellaisenaan vielä riitä. Lisäksi pitäisi pystyä kertomaan aukottomasti ja uskottavasti, millä tavalla lain noudattaminen koskettaa ja hyödyttää itse kutakin ja mikä osoittaa, että viestintuojan vilpittömänä intressinä on yksinomaan vastaanottajan paras. Komplianssiteoria puolestaan edellyttää lainsäätäjää tulemaan lähemmäs paikallisyhteisöjä ja laajentamaan paikallisuuden merkitystä ja paikallista osallistumista siihen, miten laki missäkin käännetään rajoituksiksi ja kielloiksi. Ongelmana on se, että moni asia, joka vaikuttaa paikallisesti, annetaan tai määrätään jostakin ulkopuolelta. Kokemus osattomuudesta ei ole omiaan edistämään lainkuuliaisuutta (ks. taulukko 10).

Taulukko 10. Valvonta ja valistus deterrenssiteorian ja komplianssiteorian kehkeissä.

	Deterrenssiteoria	Komplianssiteoria
Valvonta	Kansalaislähtöisyyden vahvistaminen liikennevalvonnassa ja liikennevalvonnan näkeminen keinoksi vahvistaa luottamusta poliisiin ja poliisin legitimitettä.	Tietoisuuden lisääminen liikennekäyttämisen riskeistä ja liikennevalvonnan tarkoituksesta, paikallisista lähtökohdista ja paikallisesta tuesta sille.
Valistus	Tietoisuuden lisääminen kiinnijäämisen riskistä ja lain rikkomisesta liikenteessä seuraavista rangaistuksista, näiden perusteista ja perusteluista.	Vapaaehtoisen komplianssin vahvistaminen osallisuuden edistämisen ja jaetun tietoisuuden lisäämisen kautta

Laki itsessään on kuitenkin suurempi instituutio kuin lainvalvontajärjestelmä. Se, että jokin on laki, voi olla merkityksellisempää kuin se, mitä jostakin laista ja sen noudattamisesta ajattelee. Laki ei kuitenkaan ole instituutio, josta kaikki olisivat yhtä kaukana tai johon kaikilla olisi yhtäläinen suhde. Laki palvelee erilaisia sosiaalisia päämääriä eri tavoin ja eri tahoilla on erilaiset mahdollisuudet saattaa asiansa kaikkia koskevaksi laiksi.

4 POLIISIN LIIKENNEVALVONNAN VAIKUTTAVUUS OIKEUSVALTIOSSA

“Keskustelussa poliisin vaikuttavuudesta on yksi huomattava kuilu: laillisuudella (lawfulness) ei ole siinä juuri roolia. (...) Vastaavasti laillisuudesta keskustellaan ikään kuin poliisin vaikuttavuus ei olisi pelkästään irrelevanttia vaan lähestulkoon julistettu pannaan, kun kysymys on poliisin arvioinnista. Virallinen linja tässä on se, että poliisi noudattaa tiukasti sääntöjä, jotka rajoittavat heidän harkintavaltansa, joka aina tarkoittaa enemmän vapautta yksilölle, ja rikollisuuden korkeampi taso, joka seuraa poliisitoimen rajoitteista, on yksinkertaisesti se hinta, jonka maksamme suuremmasta määrästä vapautta yhteiskunnassa.” (Meares 2013, 1874.)

1920-luvulla liikennelakien (ja kieltolain) rikkomisen arkipäiväisyys Yhdysvalloissa herätti huolta oikeusvaltioperiaatteen (the rule of law) kohtalosta.³⁶ Aikana, jolloin amerikkalainen yhteiskunta oli siirtymässä tapapohjaisesta lakilähtöiseen hallintomalliin, lainkuuliaisuuden puute näyttäytyi merkittävänä ongelmana. Vaikka positiiviset liikennelait eivät välttämättä suoraan heijastaneetkaan moraalisia arvoja, niiden tarkoitus oli palvella yhteiskuntaa kokonaisuudessaan. Kurittomuuteen reagoitiinkin vahvasti uuden yhteiskunnan arkkitehtien piirissä. Presidentti Hoover näki lakien noudattamattomuuden uhkaksi demokratialle; välinpitämättömyys joidenkin lakien kohdalla näyttäytyi kaltevana pintana, joka päässä vaani lainkunnioituksen kaikinpuolinen haihtuminen. (Seo 2019b,27-29).

Valtio on keskeisesti oikeudellinen toimija ja lakiin perustuvan hallinnan viimekätinen takaaja. Lakien noudattamattomuus, johon yhteiskunnan jäsenet laajassa mitassa ja systemaattisesti syyllistyvät, ei koske yksinomaan kyseisiä lakeja, vaan myös oikeusvaltioperiaatetta itsessään. Oikeusvaltio voi olla olemassa vain kun lakeja noudatetaan, mutta myös noiden lakien tulee olla sellaisia, että kansalaisten enemmistö kokee niiden noudattamisen perustelluksi (vrt. kieltolaki).

Poliisi, jonka tehtävänä on lainvalvonta ja joka usein niin arjessa kuin tutkimuskirjallisuudessa nähdään leimallisesti valtiolliseksi toimijaksi, löytää itsensä helposti puun ja kuoren välistä. Lakien noudattamista valvovassa poliisissa kiteytyy tai konkretisoituu se, että poliisi edustaa puhtaasti ja jännökettä yhteistä, laeissa konkretisoituvaa tahtotilaa ja siten myös siihen sisältyvää käsitystä yhteisön parhaasta.

Tosiasia, ettei lakien säätämisen tapa tai muoto itsessään vielä riitä niiden noudattamisen varmistamiseksi, vaan lakien noudattaminen edellyttää perään katsomista, valvontaa ja tarvittaessa myös voimakeinojen käyttöä lainmukaisen asiantilan voimaansaattamiseksi, pakottaa epäilemään yksituumaisuutta asiallisesti, ajallisesti ja paikallisesti eri tavoin rajoittuneeksi. Se myös avaa uuden näkökulman liikennevalvonnan vaikuttavuuteen; valvonnalla on pedagoginen tarkoitus tuon tahtotilan viestimisenä ja välittämisenä tienkäyttäjille ja se täten kaventaa tuota rajoittuneisuutta, joka mahdollisesti juontuu tavasta, jolla lakeja säädetään (esimerkiksi ei

36 Yhdysvalloissa poliisitoiminnan säätely on vähäistä ja poliittinen vastuu ohutta. Tehtävä on jäänyt lähinnä tuomioistuimille, joille se sopii heikosti ja jotka lähinnä tarkastelevat poliisitoimintaa perustuslain oikeuksien kannalta. Yhdysvalloissa onkin viimeiset viisikymmentä vuotta vaadittu poliisitoiminnan sisällyttämistä nykyistä laajemmin demokraattisen kontrollin piiriin. Kansakunta, joka on ylpeä oikeusvaltioperiaatteesta, valtaa tasapainottavista mekanismeistaan ja joka juhlistaa demokraattista osallistumista ja yleistähtoa, näyttääkin tekevän poikkeuksen juuri poliisitoiminnan kohdalla. Jälkimmäinen on kuitenkin erityinen uhka kansalaisten vapauden kannalta. Friedmanin ja Ponomarenkon (2015) mukaan kansalaisten tulisi nähdä poliisi toimeenpanevana tahona, joita koskevat demokratialle ominaiset läpinäkyvyyden, julkisen tilivelvollisuuden ja etukäteen tapahtuvan säätelyn periaatteet. (Emt., 104-107.)

mahdollista yleistä osallistumista, tapahtuu asiantuntijatyönä, perustuu tutkimustietoon, ei kansalaiskeskusteluihin).

Tämä luku jäsentää poliisin liikennevalvontaa oikeusvaltion näkökulmasta. Siinä missä oikeusjärjestelmän näkökulmassa valvontaa on luonteva tarkastella osana toimivaa rikosprosessia ja korostaa siihen sisältyvää professionaalista työnjakoa ja eri tahojen roolia lainvalvonnassa ja -käytössä, oikeusvaltion näkökulma tarkastelee lakia, yleistä lainkunnioitusta ja lainvalvontaa lakien säätämisen ja poliisille jäävän hallintavallan kannalta. Tulokulma nostaa esiin ristivetoisuudet, jotka kiteytyvät laeissa ja yhteiskunnallisen edistyksen tavoittelussa niiden avulla moniarvoisessa ja historiallisesti muuttuvassa yhteiskunnassa. Liikennevalvontaa tehdään monin tavoin jänniteisissä olosuhteissa, jotka väistämättä osaltaan heijastuvat kysymykseen sen vaikuttavuudesta.

4.1 Liikennelait lakeina

”Toisin kuin useimmat lait, monet liikennelait voidaan nähdä pikemminkin jatkuvina (so. niitä on mahdollista rikkoa suuremmissa tai pienemmissä määrin) kuin dikotomisina (so. ne joko tulevat rikotuksi tai eivät tule), ja täten niiden noudattamisesta tulee kysymys noudattamisen asteesta” (Yagil 1998, 422).

Niin poliisi kuin kansalainenkin joutuvat lähtökohtaisesti luottamaan siihen, että lainsäätäjä on asiantuntevasti arvioinut jonkin teon odotetut sosiaaliset haitat siitä koituvia odotettuja hyötyjä suuremmiksi ja päätyneet siksi kieltämään sen tai rajoittamaan sitä.³⁷ Lain noudattaminen on täten lähtökohtaisesti yhteisen hyvän kannalta paras ratkaisu. Mahdollisen siitä seuraavan henkilökohtaisen haitan korvaa noudattamisesta kaikille toisille lankeava hyöty.

Lainsäätäjän tuli Elderin (1964) mielestä perustaa liikenneturvallisuuden edistämiseksi säädetyt lait tieteelliselle lähestymistavalle ja asettaa nopeusrajoitukset tasolle, joka oli kaikkein vaikuttavin liikenneturvallisuuden kannalta sekä myös edellyttää, että poliisi pitää kyseiset, ”tieteellisesti määritellyt”, rajoitukset voimassa. Elderin esimerkissä ”tieteellisyys” näyttäytyy osallistavana deliberatiivisena prosessina, ei puhtaasti teknokraattisena olosuhteiden, ajonopeuden, ajoneuvon massan, turvalaitteiden käytön ja vastaavien suhteena liikenneonnettomuuksissa kuolleiden tai loukkaantuneiden määrin:

”Vuonna 1961 Washingtonin osavaltion lainsäädäntötaho (Washington State Legislature) perusti väliaikaisen komitean (Joint Interim Committee) tutkimaan moottoriteiden ongelmia ja ohjeisti sitä raportoimaan ja tekemään suosituksia vuoden 1963 lainsäädäntöä varten. Komitean perusti neuvoa-antavan kansalaiskomitean, jonka jäsenet tulivat liikenneturvallisuusorganisaation, autojärjestöjen, poliisin ja kansalaisten piiristä. Kahden seuraavan vuoden aikana kansalaiskomitean kokosi tietoa nopeusrajoitusten erilaisten muutosten vaikutuksista liikenneturvallisuuteen muissa osavaltioissa, konsultoi muita asiantuntijoita ja kokosi tämän tiedon raportiksi lainsäätäjätaholle. Kansalaiskomitean muun muassa päätteli, että liikenneonnettomuuksia oli mahdollista vähentää, jos nopeusrajoitusta nostettaisiin 70 mailiin tunnissa joillakin uusista moottoriteistä. He suositte-
li-

37 Esimerkiksi liikennevaloihin pysähtyminen yöaikaan Ruotsissa ja Etelä-Afrikassa käsittää hyvin erilaisen riskin pysähtyjän kannalta. Vaikka opiskelijat Etelä-Afrikassa olivat tietoisia liikenteen riskeistä, he eivät hahmottaneet omaa henkilökohtaista vastuutaan asiantilasta ja roolistaan osana kansallista ongelmaa vaan näkivät syyksi muiden liikennekäyttäytymisen ja, johtuen osin poliisin korruptiosta, yleisen suhtautumisen liikennesääntöihin. (Sinclair 2013.)

vat tätä. Lainsäädäntötaho pohti kansalaisyhteiskunnan raporttia huolellisesti ja toteutti julkisia kuulemisia. Insinööritietämystä otettiin myös huomioon. Liikennepoliisia konsultoititiin asiassa. Vasta kun kattava yhteinen pohdinta oli läpikäyty, lainsäätäjätaho valtuutti moottoritienneuvoston nostamaan nopeusrajoituksen 70 mailiin tunnissa tietyillä moottoriteillä.” (Elder 1964, 851.)

Kun lainsäätäjä perusti lait hyvälle harkinnalle, niin poliisi saattoi keskittyä niiden valvontaan. Jälkimmäistä tuli myös Elderin (1964) mielestä edellyttää poliisilta. Näin vältettiin se, että lakiin kirjatut rajoitukset poikkeaisivat rajoituksista, jotka määrittäisivät poliisin valvontatoimenpiteiden vaikutuksesta ja mahdollisesti poikkeisivat siitä, mitä lakiin oli kirjattu.

Kansalaiset suhtautuvat usein skeptisesti viranomaisten kykyyn määrittää turvallinen ajonopeus niin, että se uskottavasti heijastaa kompromissia heidän liikkumiseen liittyvien tarpeidensa ja tienkäyttäjien turvallisuuden välillä tai edustaa oikeaa tasapainopistettä kaikkien asiaan vaikuttavien tekijöiden välillä. He olettavat, että viranomaiset erehtyvät tässä aina turvallisuuden suuntaan ja täten rajoitukset ovat aalempia kuin mitä niiden tarvitsisi olla. (Zaal 1994, 76.)

“Asiaankuuluvaksi ja uskottavaksi koettu (credible) nopeusrajoitus varmistaa sen, että riittävä määrä tienkäyttäjää noudattaa sitä vapaaehtoisesti ja tämä puolestaan vähentää riippuvuutta sen valvontaperustaisesta vahvistamisesta rajallisten poliisiresurssien avulla. (...) Ongelmana on se, että noiden rajoitusten asettamiskriteerit voivat olla hyvin monimutkaisia, josta johtuen niiltä puuttuu yhtenäisyyttä erilaisissa liikenneympäristöissä. (...) Tiet on usein suunniteltu korkeampia nopeuksia varten kuin mitä asetettu nopeusrajoitus kertoo, jotta tienkäyttäjälle jää tietty turvallisuusmarginaali. Koska tie on suunniteltu silmällä pitäen sallittua korkeampaa ajonopeutta, niin se, että moni ylittää sallitun ja ajaa lähellä suunniteltua nopeutta, ei ole yllätys.” (Zaal 1994, 77-78.)

Koska lainsäätäjä ei kuitenkaan kykene huomioimaan eikä lakiin ole järkevää kirjata kaikkia olosuhdetekijöitä, lain noudattamatta jättäminen voi joissakin tilanteissa näyttäytyä järkevänä.³⁸ Lain noudattamisessa punninta tapahtuu yksittäistapauksissa lainsäätäjän yleisen, abstraktin asiantuntemuksen ja paikallisen, tilannekohtaisen ja erityiset olosuhteet huomioivan päättelyn välisenä punnintana. Tietoisuus jonkin teon haitallisuudesta itsessään riittää siitä pidättäytymiseen, kielsi laki sen tai ei. Se, että jokin on lain kieltämää ja vahvasti sanktioitua, puolestaan vihjaa sen sosiaalisesta haitallisuudesta, mutta ei välttämättä tai pääsääntöisesti itsessään tai suoraan paljasta tapaa, jolla se sitä on.

”Liikennelakien tehtävänä on säästää ihmishenkiä ja estää kärsimystä, joten niiden tulisi olla yleisesti kansalaisten hyväksymiä, jos jälkimmäiset vain ovat hyvin informoituja noiden lakien ja säädösten hyvää lisäävistä vaikutuksista” (Goldenbeld 2000, 16).

Lain noudattaminen tarkoittaa, että päätöksenteko keinoista ja tavoista, joilla yhteistä hyvää tavoitellaan, luovutetaan lainsäätäjälle. Ihmisten mielipiteet oikeudellisista auktoriteeteista eivät ole pelkkiä sanoa ilman seuraamuksia vaan ne muovaa-

38 “Tämä tulos osoittaa, että tilannekohtaiset tekijät vaikuttavat merkittävämmiin kokeneisiin kuljettajiin ja persoonalliset piirteet toimivat ennakoivana tekijänä nuorten kuljettajien kohdalla. Kokeneet pyrkivät vahvemmin noudattamaan sääntöjä silloin, kun enemmistö kuljettajista kyseisessä tilanteessa ei rikkonut niitä saavuttaakseen efektiivisen tuloksen. [He myös kiinnittivät enemmän huomiota ympäristöön]. He myös huomioivat liikenneonnettomuuden todennäköisyyden: kun onnettomuuksien aste oli korkea, todennäköisyys liikennesääntöjen rikkomiseen laski heidän kohdallaan ja he säätivät liikennekäyttäytymistään siihen suuntaan, miten useimmat toimivat ei-toivotun lopputuloksen välttämiseksi. Sitä vastoin, aloittelevat kuljettajat olivat valmiita rikkomään sääntöjä johtuen pääasiassa kognitiivisesta impulsiivisuudesta, mutta heihin sosiaalinen ympäristö ei vaikuttanut.” (Xu ym. 2014, 59-60.)

vat heidän käyttäytymistään tiestöllä ja muualla, Hertogh (2015, 232) huomauttaa. Yleinen epäluottamus asiantuntijuuteen ilmenee myös erityisenä epäluottamuksena rajoittavaan lainsäädäntöön ja sen perusteltavuuteen.³⁹ Toiselta puolelta sitä kalvaa ajatus järkevistä, itsenäisistä, itseohjautuvista, omaan ajattelukykyynsä luottavista ja harkintaansa omaehtoisesti käyttävistä toimijoista.

Kun lain noudattamisesta tai noudattamatta jättämisestä tulee tavan sijaan kysymys tietoisesta päätelmästä, päätökseen vaikuttaa Shavellin (2012) mukaan se, miten todennäköisesti kyseinen lain rikkominen tulee muiden havaitsemaksi ja miten tuo havaituksi tuleminen todennäköisesti vaikuttaa kyseisen lain noudattamiseen havaitsojoiden kohdalla sekä edelleen laista kaikille lankeavan sosiaalisen hyödyn todentumiseen. Henkilöt, jotka kokevat jääneensä yhteisestä hyvästä osattomiksi tai työnnetyksi yhteiskunnan ulkopuolelle, kiinnittävät ehkä huomiota yksinomaan kiinnijäämisen riskiin ja siitä seuraaviin sanktioihin.⁴⁰ Yleensä laki ja lain noudattaminen koetaan moraalisesti velvoittavaksi. Henkilö vapaaehtoisesti tai tahtoen noudattaa sääntöjä tai seuraa toimintaperiaatteita. Taustalla on joukko tekijöitä:

- ymmärrys säännön tai säädöksen tarkoituksesta eli miksi säädös on niin kuin se on;
- uskomus, että säännön taustalla oleva päättely on pätevää; ja
- uskomus, että säännön seuraaminen hyödyttää kaikkia, mukaan lukien noudattaja itse.

Valvonta käsittää kaikki ne toimenpiteet, jotka tähtäävät laissa säädetyn kunnioittamiseen tarkastusten ja silmälläpidon, rikkomusten tutkinnan, syytteesen saattamisen ja sakkojen, oikeuksien pidättämisen ja menettämisseuraamusten avulla.

Ihmisillä on näkemyksiä siitä, mikä on asianmukainen rangaistus rikoksesta. Minkä tahansa rikoksen kohdalla jotkut pitävät sitä hyväksyttävänä ja vastustavat sen kriminalisointia, toiset pitävät rangaistuksia liian lievinä, osa taas liian ankarina, jne. Tällaisilla näkemyksillä on merkitystä, kun henkilöt toimivat todistajina, lain-

39 “Liikenneinsinööriaito perustuu tieteeseen. Kysymys on professionaalista tietämyksen alueesta, joka edellyttää perehtymistä ja peukalosääntöjen hylkäämistä. Monet kaupungit ovat liian usein saaneet havaita, että liikennemerkkien asettaminen oikeisiin paikkoihin ei luonnu amatööreiltä. Jälkimmäinen on yleisesti lisännyt ruuhkia ja onnettomuuksia niiden vähentämisen sijasta.” (Pletcher 1945, 67.)

40 Vähemmistöt joutuvat usein liikenneonnettomuuksiin muita useammin ja käyttävät turvavarusteita enemmistöä harvemmin, mutta tulevat usein myös muita useammin liikenteessä pysäytetyiksi ja tarkastetuiksi. Vähemmistöön kuuluminen ei itsessään osoita vaikutusmekanismia. Se ainoastaan vihjaa, että sellainen tai jokin kombinaatio voi olla tunnistettavissa. Esimerkiksi arabitaustaiset nuoret Israelissa, jotka joutuvat onnettomuuksiin, toimivat liikkuvissa ammateissa, viettävät paljon aikaa työstään johtuen tien päällä, käyttävät ei-rutiininomaisia reittejä ja pysähtyvät useammin. Liikennerikoksiin syyllistyneet eroavat muista suhtautumisessaan liikennesääntöjen noudattamiseen, nopeusrajoitusten järkevyyteen, riskien arvioimisessa ja taipumuksessa korostaa liikennekäyttäjyksen asianmukaisuuden arvioinnissa tilanetkijöitä absoluuttisen kehysten sijaan sekä epäluottamuksessaan viranomaisiin ja erityisesti poliisiin. (Elias ym. 2016.) Hollannissa ei-kantaväestöön kuuluminen ja hyvin vähäinen koulutus oli negatiivisesti yhteydessä pyrkimykseen noudattaa liikennelakia, lain tosiasiallinen noudattaminen pysäköintivirhemaksumien määrällä mitattuna sitä vastoin oli yhteydessä sukupuoleen, korkeaan tulotasoon, taustaan, tulotasoon ja koulutustasoon. (Hertogh 2015, 229.) Yhdysvalloissa espanjaa puhuvat olivat vähemmän todennäköisiä kääntymään poliisin puoleen onnettomuus- tai terveyteen liittyvissä hätätilanteissa, kertomaan heille epäilyistään tai jakamaan tietoa heidän kanssaan. Englantia puhuvat latinit kääntyivät puolestaan muita todennäköisemmin huolissaan poliisin puoleen. Espanjaa puhuvista kaksi kolmesta katsoi asuvansa korkeimman asteen ongelma-alueella, joille oli ominaista jengiväkivalta, autovarkaudet, huumeiden katukauppa, julkijuopottelu ja muut urbaanit ongelmat. Espanjankielinen vähemmistö kärsi kaksinkertaisesti huonoudesta. Vaikka heidän asumisympäristönsä oli turvaton, olivat he myös vastentahtoisia kääntymään ongelmissaan poliisin puoleen.” (Skogan 2005, 305-306.)

valvojina, tuomareina, syyttäjinä tai vastaavina. Käsitukset heijastuvat myös lakien valvontaan ja lainkäyttöön. (Ferrante 2007, 31.)

4.2 Oikeusvaltion idea

“Julkilausumat toimivat vain silloin, kun on jokin instituutio, joka ottaa sen vastaan ja antaa sille pontta ja vaikutusta. (...) Ilman, että on instituutiota, joka ottaa vastaan ja saattaa sen voimaan, ei ole mitään julkilausumaan. Ellei mikään taho ota tätä roolia ja saata lakia voimaan, ei ole mitään lakia. Lailla on täten aina oltava vastaanottaja ja tuon vastaanottajan tulee olla se instituutio, joka vastaanottaa lain ja saattaa sen voimaan: valtio. (...) Valtio on instituutio, joka antaa laille deklaratiivisen voiman...” (Stevenson 2003, 122.)

Laki on perustava yhteiskunnallinen instituutio itsessään (Llewellyn 1949, 1291). Yhteiskunta ei kehkeydy, pysy koossa ja säily tai kehity itsestään, mutta se kylläkin muuttuu. Niin ajatus laista yhteiskunnassa kuin myös ajatus yhteiskunnasta laissa on mielekäs. Kysymys on toisiinsa vaikuttavista, mutta myös toisiinsa kiertyneistä ilmiöistä, joiden välille ei ole mahdollista vetää tarkkaa rajaa. Hallintavallan legitiimin käytön tulee perustua lakiin, jota puolestaan tulee olla mahdollista muuttaa yleiseen ja yhtäläiseen osallistumiseen perustuvan järjestelmän päätöksillä.

Laillisuuden rakennetta määrittävät Ewick ja Silbey (2002) mielestä monet erilaiset tulokulmat. Ne koostuvat erilaisista, tietoisuuden piiriin sisältyvistä ideaaleista ja käytännöistä. Heidän mukaan kyseinen järjestys saa vahvuutensa ja jatkuvuutensa enemminkin käsittämistään tai sisäänsä sulkemistaan ristiriidoista ja ristivedoista kuin ideoiden ja käytäntöjen keskinäisestä harmoniasta ja tasapainosta. Arjessa laki ilmenee kolmella tavalla (ks. taulukko 11.).

Taulukko 11. Laki yleisessä tietoisuudessa (Ewick & Silbey 2002, 157).

	”Lain edessä”	”Lain tuella”	”Vastoin lakia”
Normatiivisuuden luonne	Puolueettomuus, objektiivisuus	Oikeutettu puolueellisuus, oma intressi	Valta, kykenevyys oikeuttaa
Rajoite	Säännöt, muodollinen organisaatio	Kontingentit aikaansaannokset, autoritaarinen poissulkeminen	Institutionaalinen näkyvyys
Kapasiteetti	Säännöt, muodollinen organisaatio	Resurssit, kokemus	Sosiaalinen rakenne: roolit, säännöt ja hierarkia
Aika/tila	Arjesta erillinen sfääri	Arjen kanssa samanainen	Arkea aikana ja paikkana kolonialisoiva
Arkkityyppi	Byrokrania	Peli	”Saada tekemään” (”making do”)

Ewick ja Silbey (2002) korostavat, että kysymys ei ole kolmesta toisistaan erillisestä narratiivista, vaan niiden muodostamasta kokonaisuudesta, jossa kukin

konstituoijaksi ja toimii edellytyksenä toisille.⁴¹ Kilpailevat tai epäsuhdassa keskenään olevat selonteot suojaavat instituutioita ja edistävät sen jatkuvuutta, kun taas niiden puuttuminen altistaa muutokselle. Yksilötasolla laki koetaan suurelta osin annetuksi ja ulkoiseksi sosiaalisesti voimaksi (Cotterrell 1998). Laillinen järjestys ulkoisena ja objektiivisena näyttää yksittäisen toimijan näkökulmasta läpitunkemattomalta ja hänen vapauttaa rajoittavana.⁴² Se havaitaan samanaikaisesti inhimillisenä aikaansaannoksena ja pelinä, jossa parhaiten varustautunut ja taitavin taho yleensä voittaa. (Emt.)⁴³

Laki on täten perustavalla tavalla sosiaalinen ilmiö, mutta vastaavasti sosiaalinen maailma on olennaisesti oikeudenmukaisuuden vaatimukselle ja oikeudenmukaisuuden yhteiselle tavoittelulle omistautunut ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista lain ja oikeuden kautta tavoitteleva ilmiö.⁴⁴ Kysymys oikeudellisten normien sisällöstä on mielekäs vain jos sen esittäjiä ei yhdistä yksinomaan pyrkimys selviytyä lähellä toinen toistansa (Hart 1977, 36), vaan he myös kokevat oman hyvinvointinsa ja turvallisuutensa kytkeytyvät erottamattomalla tavalla toisten osaksi tulevaan turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Cotterrell (1998) liittääkin lain sosiaalisena elämän koettuna aspektina yksilöiden rinnakkaiselämän jatkuvuuteen ja säilymiseen sosiaalisena ryhmänä.

Vaikka kaikki yhteiskunnallinen järjestys ei palaudu lakiin, oikeus instituutiona periaatteessa hallitsee kaikkia muita. Jälkimmäiset ovat mahdollisia vain, kun ne nojaavat oikeudenmukaisiksi nähtyihin lähtökohtiin ja periaatteisiin (ei laissa kiellettyjä). (Cotterrell 1998.) Boucherin (2005) mukaan oikeusvaltion tärkein piirre on se, että kysymys on yksilöiden välisestä ja heidän vastavuoroisesti tunnustamastaan yhdistymisperiaatteesta siihen liittyvine ja sen mukanaan tuomine oikeuksineen ja velvoitteineen.⁴⁵

Periaate, että jokaisella, joita lait koskevat, on oltava keskeinen rooli niiden säätämässä ja voimaan saattamisessa, on olennainen kyseisten säädösten kaikkia koskevan aseman, yksilöön ulottuvan velvoittavuuden ja niiden noudattamisen valvonnan oikeutettavuuden sekä rikkomisesta seuraavien sanktioiden hyväksyttävyyden kannalta. Toimiakseen tämä kuitenkin edellyttää kansalaistaitoja ja yhteiskunnallisiin instituutioihin osallistumista. Oikeusjärjestys ei niinkään ohjaa toimintaa

41 "...legaalisuuden jatkuvuus ja vahvuus (sosiaalisen toiminnan rakenteena) juontuu suoraan tästä skemaattisesta monimutkaisuudesta yleisessä tietoisuudessa" (Ewick & Silbey 2002, 158).

42 "...arkisten tarkoitusten kannalta laki sopii ymmärtää sosiaalisena ilmiönä, inhimillisen yhteiselämän ilmiönä, säännönmukaisten yhteisöllisten suhteiden säätelyä ja ilmaisuna, sosiaalisissa ryhmissä elävien ihmisten välisten suhteiden kirjaamisen, suunnittelun, systemaattisen niitä koskevan tietoisuuden, järjestämisen ja yhteensovittamisen välineenä." (Cotterrell 1998, 185.)

43 "Ihmisten kertomuksissa laissa samanaikaisesti yhdistyvät subjektiivisuus ja objektiivisuus, oikeuden tekemisen normatiiviset aspiraatiot lain kautta ja lain ilkeys, puutteellisuus ja epäonnistumiset. Inhimillisen moninaisuuden, toimijuuden ja intressien valossa laillisuus ei ole vain joukko idealisoituja toiveita ja tavoitteita vaan se havaitaan sekä ideaalina että konkreettisen toiminnan alueena." (Ewick & Silbey 2002, 164.)

44 Max Weberille ja Émile Durkheimille oikeussosiologia näyttää osana yleistä sosiaaliteoriaa ja yhteisöelämän ennakkoehtona sekä vasta toissijaisesti ensinnä mainitun teorian selitys- ja sovelluskohteena (Schluchter 2003). Myöhemmät sosiologisukupolvet ovat mieluummin lähteneet sosiaalisen ensisijaisuudesta ja usein laiminlyöneet lain konstitutiivisen merkityksen yhteiskunnan, sosiaalisten suhteiden ja vuorovaikutuksen itsensä kannalta.

45 Oikeusvaltion tärkein piirre on se, että se on yksi yksilöiden keskinäissuhteiden ja yhteenliittymien muoto. Moraalinen yhteenliittymä käsittää ihmisiä, joita yhdistävät vastavuoroisuus oikean ja väärän tunnistamisessa ja oletus, että kyseiset henkilöt ovat vaihtosuhteessa keskenään toiveidensa tavoittelussa. Moraali on käytäntö, johon kasvetaan sisälle, jota ei koeta joukoksi sääntöjä ja joka ei ole pelkistettävissä jälkimmäisiin. He, jotka tunnustavat lain auktoriteetin, ymmärtävät, että he ovat normatiivisesti yhteydessä toinen toisiinsa. (Boucher 2005, 95-96, 98-99, 100.)

vaan arvottaa sitä. Kansalainen voi vapaasti valita omat tarkoituksensa, mutta hän ei voi jättää noita sääntöjä ja niiden kieltämiä keinoja huomiotta noiden tarkoitustensa tavoittelussa. (Boucher 2005; Chesterman 2008.)

Krygier (2008) katsoo, ettei oikeusvaltio edellytä mitään määrättyjä oikeusinstituutioita vaan se tunnustetaan pikemminkin arvoseuraamustensa – erityisesti suoja mielivallalta sekä sen mukanaan tuomalta epävarmuudelta, pelolta ja yllätyksiltä – kuin osatekijöidensä kautta. Olosuhteet, joissa oikeusvaltio vallitsee, eivät itsessään ole oikeudellisia vaan sosiaalisia ja poliittisia (eettisiä ja moraalisia). Kysymys ei ole jonkin oikeusnormin myötä syntyvästä järjestyksestä vaan säännöstä, joka käsittää lakien aseman yhteiselämässä ja poliittisesta opinkappaleesta, joka on vaikuttava vain siinä määrin, kun lainsäätäjät kokee sen sitovan itseään. Se on vallitseva siinä määrin, kun se on tullut osaksi yhteisön moraalista perinnettä ja enemmistön jakamaksi ideaaliksi, joka hyväksytään kyselemättä. (Hayek 1960, sit. Ling 2013, 218-219.)

Siellä, missä oikeusvaltio on vahva, lähtökohtana on toisilleen vieraiden ihmisten keskinäinen luottava kanssakäyminen ja toimien yhteensovittaminen. Periaate on yksi modernin yhteiskunnan toimivuuden pohja. Oikeusvaltio tarjoaa tiedettävissä olevia viitekohtia sosiaalisen sfäärissä, jotka lisäävät kanssakäyjiä turvallisuutta, autonomiaa ja valinnanvapautta. Tämä muodostaa perustan ja rakennuspuitteet asianmukaisille suhteille niin valtion ja kansalaisten välillä kuin myös kansalaisten kesken. (Krygier 2008, 12.)

Laissa on kysymys myös professionaalis-hallinnollisesta säätelystä, jossa kansalaisten lakitietoisuudelle lankeaa maallikon rooli ja jossa lain ensisijaisena käyttäjätahona ovat ratkaisuja tekevät virkamiehet. Monikulttuurisessa yhteiskunnassa, joka koostuu erilaisista ryhmistä erilaisine sisäistettyine normeineen, oikeustietoisuus saa erilaisia sisältöjä ja painotuksia. Se, mikä on paikallisesti oikein ja vaikuttavaa, ei välttämättä ole lainmukaista yleisemmällä tasolla. (Ks. Hertogh 2004.)

Vaikka kaikki lait ovat yhteisön jäseniä moraalisesti velvoittavia, kaikki, mikä koetaan moraalisesti velvoittavana, ei palaudu lakiin. Eugen Ehrlich puhui elävästä laista, jonka saattoi kirjoitetun lain ohella lukea lakiin kirjoittamattomista, huomiotta jättämisestä tai jopa sen kieltämisestä elävän elämän normatiivisuutta ilmentävistä ominaispiirteistä. Kaikkia normeja ei ole kirjattu laiksi eikä kaikkea lainsäädäntöä koeta normatiivisesti yhtä pätevänä tai asianmukaisena.

Valtion intressinä on pitää lainanto-oikeus itsellään. Se voi muuntaa jossakin sosiaalisessa yhteydessä syntyneen normin kaikkia koskevaksi laiksi, jättää ammatillista toimintaa koskevien standardien ja suositusten kehittämisen kyseiselle professionille itselleen tai antaa yksityiselle sopimukselle lain asema. Tällä monopolilla ja siitä kiinnipitämisellä on perustava merkitys valtioinstituution itsensä kannalta. Oikeusjärjestys tarjoaa myös mallin tai yhteisen viitekohdan esimerkiksi sille, miten järjestää suhteet erilaisissa yhteisöissä oikeudenmukaisesti, todentaa tasapuolisuutta riita-asioiden käsittelyssä oikeussalin ulkopuolella, päättää sanktioista, jakaa niitä ja mitoittaa ne. (Ks. Nelken 2008.)

Keskinäissuhteiden tarkastelu kiinnittämättä huomiota toiminnan oikeudelliseen perustaan jättää huomioita lain tällaisten suhteiden kiinnekohtana modernissa yhteiskunnassa (vrt. Vihanto 2017). Laki ei ole, kuten utilitaristit väittivät, toimintaa koskeva yleinen ja kaikki yhtäläisesti koskeva määräys, jonka noudattamista varmistaa rangaistuksen mahdollisuus. Olennaista on lakien hyväksymisen perusta. Se ei palaudu hierarkkiseen suhteeseen ylempi- ja alempiarvoisen välillä. Osa laeista pyrkii mahdollistamaan asioita – todentamaan toiveita ja valintoja – lain suojaamina oikeuksina ja velvollisuuksina – esimerkiksi solmimaan sopimuksia – pakottavan lainsäädännön sisällä (rikoslaki) ja poikkeaa näin määräyksistä. Esimerkiksi Hart

(1977) ja Simmonds (2005) vastustavatkin pyrkimyksiä nähdä lait ja moraalilähtökohdat toisistaan erillisinä asioina.

”Laki ei ole ilmiö, jonka luonne on täysin riippumaton sitä koskevista uskomuksista, vaan ilmiö, jonka odotuksemme ja ymmärryksemme konstituoi. (...) Lain piiriin kuuluvat tapaukset ovat kyseisiä johtuen niiden läheisyydestä arkkityypin kanssa, joka sisäisesti on moraalinen ideaali (Simmonds 2005, 68, 86).

Täten säädökset eivät ole jotakin täysin yhteisöstä itsestään erillistä vaan itsesään ilmausta sen laadusta tai luonteesta. Näin ne eivät myöskään ole vaihdettavissa tai korvattavissa ilman että kyseinen yhteisö lakkaa yhteisönä olemasta. Laki ei täten ole yksinkertaisesti neutraali väline joidenkin tavoitteiden tai päämäärien tavoittelussa, vaan käsittää itsessään erityisen moraalisen ideaalin toivottuina asiantiloina (ks. Simmonds 2005).

Erityisesti yhteiskuntatieteellisessä poliisi- ja turvallisuustutkimuksessa valtio näyttyy usein sangen negatiivisessa valossa suhteessa yhteiskuntaan ja kansalaisten vapauksiin ja oikeuksiin (Loader & Walker 2006: 2007, 27-29). Vaikka huoli valtion roolista onkin Loaderin ja Walkerin (2006) mielestä aiheellinen, he korostavat valtion korvaamatonta roolia turvallisuuden ja siihen liittyvien käytäntöjen optimoinnissa sekä turvallisuuden edistämisessä yhteisenä hyvänä. Turvallisuudessa tulee sekä erottaa instrumentaalinen, sosiaalinen ja perustava merkitys että ymmärrettävä ne toinen toisiinsa liittyvinä (ks. taulukko 12).

Taulukko 12. Turvallisuuden ulottuvuudet (ks. Loader & Walker 2006, 184-191).

Instrumentaalinen ulottuvuus	Sosiaalinen ulottuvuus	Perustava ulottuvuus
Ilman turvallisuutta, hengen ja elämän suojaa, ei ole todellista yksilön vapautta, jota hyvä elämä ja demokratia edellyttävät.	Jokaisen turvallisuus kiinnittyy toisten subjektiiviseen ja objektiiviseen turvallisuuteen.	Vastavuoroisuus turvallisuudessa sitoo toimijoita toisiinsa ja muodostaa näin ”jaettua” ja ”yhteistä” sosiaalisen ja julkisen alueena.

Valtio kokoaa omassa toiminnassaan instrumentaalisen, sosiaalisen ja perustavan ulottuvuuden. Se on Loaderin ja Walkerin (2006; 2007) mukaan ohittamaton ankkuri turvallisuuden tuottamisessa. On oltava jokin perustava poliittinen yhteisö, joka ei ole yksinomaan väkivaltaan perustuvan vallan äärimmäisin lähde, vaan myös olennainen osatekijä sosiaalisen identiteetin muodostuksessa, jotta turvallisuuden kehkeytyminen sosiaalisena hyödykkeenä tapahtuu tehokkaasti. Heidän mukaan valtion positiivisena tehtävänä on varmistaa laajin mahdollinen ja tunnepohjaisten siteiden liittämä yhteisö, jota yhtenäisen turvallisuuden alueen vaatima kulttuurinen infrastruktuuri siihen liittyvine riskien ja pelkojen leikkaamisineen edellyttää. Valtion negatiivisena tehtävänä on puolestaan varmistaa, etteivät muut järjestyksen lähteet ja kulttuuriset alueet sekä niiden rooli ja merkitys paikallinen turvallisuuskäytänteissä sekoita tai häiritse tätä laajempaa ja kattavampaa turvallisuuden säätelyä paikallisten säädösten tai paikallisen, kattavamman identiteetin kanssa ristiriidassa olevan identifioitumisen kautta. (Emt., 195.) Haasteena puolestaan on tasapainon löytäminen ja ylläpitäminen positiivisen ja negatiivisen tehtävän, turvallisuuden paikallisen edistämisen ja ylipaikallisen, kansalaisten yhdenveroisuutta korostavan säätelyn välillä.

Valtiot voivat Fichtelbergin (2013) mukaan toimia tehokkaasti, kun ne nähdään legitimeiksi. Modernissa yhteiskunnassa viimeksi mainittu perustuu väitteeseen sii-

tä, että valtio edustaa kyseisen valtion kansalaisia. Valtion voi nähdä poliittisesti järjestäytyneenä yhteiskuntana, joka jäsenyyty kansalaisyhteiskunnan kehyksessä, mutta jonka suhde kansalaisyhteiskuntaan ei ole yksinomaan eri tavoin jännitteinen ja ristivetoinen, mutta myös toimintalogiikaltaan poikkeava. Esimerkiksi Yhdysvalloissa autoilu oli osaltaan nitonut kansakuntaa kokoon ja luonut uudenlaista ymmärrystä kansallisuudesta. Samaan aikaan liikenteestä oli tullut kansallinen turvallisuusongelma. Maahan syntyi järjestöjä, jotka ymmärsivät tehtävänsä liittovaltiollisessa mitta-kaavassa. Ensimmäinen liikenneturvallisuuden kansallinen konferenssi järjestettiin Washingtonissa valtion aloitteesta vuonna 1924. Konferenssi päättyi korostamaan eri tahojen keskinäistä yhteistyötä ja paikallistasoa ongelman ratkaisemisessa. Pappien toivottiin saarnaavan liikenteen vaaroista, autokerhoilta toivottiin aktiivisuutta liikennemerkkien asettamisessa vaarallisiin tienkohtiin ja autonvalmistajien toivottiin lopettavan autojen markkinoinnin huippunopeutta mainostamalla. (Seo 2019b.)

4.3 Lainvalvonta oikeusvaltiossa

“Poliisitoiminnan vaikuttavuuden mittaamiseen demokratiassa liittyy kaksi perusongelmaa. Ensinnäkin on välttämätöntä selvittää mikä on poliisin toimien ja käytäntöjen hyväksymisen ja hyväksymättömyyden standardi tietynä aikana. Toiseksi, on välttämätöntä luoda jokin metodologia, jonka avulla voidaan selvittää ero sen välillä, miten asiat ovat, ja sen, mitä kansalaismielipiteen efektiivinen osa haluaa tai hyväksyy. Kaikki pyrkimykset määritellä kansalaismielipiteen poliisitoiminnalle asettama standardi kohtaa erityisen ongelman siinä, että laki painettuna tekstinä ja sen tulkintana ei ole tarjoa riittävä suuntaviittaa tähän. (...) ...menestyksekkääseen poliisitoimintaan sisältyy tietämys siitä, miten painottaa erityisten lakien ja säädösten valvontaa kriittisinä ajankohdina ja miten toimia niiden vastaisesti, kun se saa osakseen yleisempää hyväksymistä. Mikään sellainen standardi, joka pyrkii mittaamaan poliisin vaikuttavuutta lakien suurempana tai pienempänä valvontana, ei ilmennä tuota vaikuttavuutta suhteessa yleiseen hyväksymiseen tai hyväksymättömyyteen.” (Parratt 1939b, 739-740.)

Yhdysvalloissa perustuslaki velvoittaa hallitusta suojelemaan liittovaltiona alueen ihmisiä yhdenveroisesti lainrikkokijlta.⁴⁶ Jokaisella on täten lain antama oikeus hengen, terveyden ja omaisuuden suojaan. (Rosenthal 2003.)

Kun normatiivisesta perustasta, erityisesti yhteisistä ideaaleista ja niitä ilmentävistä laeista tulee yhteiskunnallisten suhteiden määrittelyn ja muuttamisen mekanismi, ei ole itsestään selvää, että kyseiset muutokset välittyvät arjen toimintaan. Se, miten saattaa laissa määritelty, käytettävissä olevien resurssien ja lähtötilanteen valossa ideaaliksi tai toivotuksi nähty asiantila yhteiskunnassa asiallisesti myös valitsevaksi tilaksi, edellyttää yhtäältä toimia, joilla muutosta aktiivisesti edistetään ja ylläpidetään, ja toisaalta toimia, joilla mahdollisiin poikkeamiin kyseisestä asiantilasta voidaan tarvittaessa puuttua. Laista on yhä vähemmän itsensä valvojaksi yhteiskunnassa, jossa hallitseva ideologia korostaa jokaista oman intressinsä ajajana, ymmärtää yhteiskunnan tällaisten irrallisten oman edun tavoittelijoiden summana ja yhteiselämän perusluonteeltaan kilpailuna, jossa parhaiten menestyvät kyvykkäimmät ja häikäilemättömimmät henkilöt ja tahot (opportunistit, huijarit ja keinottelijat).

46 Yhtäläisen suojan sisällyttämiseen perustuslakiin vaikutti erityisesti sisällissodan jälkeen vapautettuihin, mutta vailla kansalaisen asemaa oleviin mustiin orjiin kohdistuneet väkivallanteot, jotka eivät juuri johtaneet tekijöiden rankaisemiseen. Sittenkin kyseisen pykälän on nähty suojaavan yksilöä valtiota toimenpiteiltä ja sen tulkinta on jätetty pikemminkin poliittisen toimeenpanon kuin tuomioistuinten ratkaistavaksi tehtäväksi. (Rosenthal 2003).

”Lain suomat oikeudet ovat arvottomia, ellei lakeja kyetä saattamaan käytäntöön. Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen tai henkilökohtaiseen turvallisuuteen on mahdollista turvata yksinomaan soveltamalla lakia suhteessa noiden oikeuksien rikkojiin. Epäonnistuminen rikkojien rankaisemisessa ei vain kiellä uhrilta lain suojaan vaan johtaa kyseisten oikeuksien riistämiseen häneltä” (senaattori John Pool, sit. Rosenthal 2003, 70).

”Kun poliisi pitää järjestystä tai valvoo lakia, toiminnan oletetaan hyödyttävän kaikkia, ei palvelevan joidenkin yksityisten kuluttajien intressejä” (Jones ym. 1995, 32).

Poliisitoimintaa tarvitaan täten siinä, että lain säätämä asiantila myös tulee yhteiskunnassa vallitsevaksi tosiasiaksi ja pysyy sellaisena. Poliisitoiminnan tarkoitus kytkeytyy olennaisesti lain voimaansaattamiseen. Poliisin auktoriteetti juontuu sekä asemasta, joka lailla on yhteisen tahdon ilmauksena ja osoittimena yhteiskunnassa, että asemasta, joka valtiolla on suhteessa mahdollisuuteen käyttää voimakeinoja laissa säädetyn asiantilan voimaansaattamiseksi. Lailla onkin erityisen keskeinen asema poliisityössä niin tuon työn kohteena kuin myös tuota toimintaa itsessään säätelevänä perustana. Vaatimus, että poliisia itsessään sitoo poliisitoiminnassaan laki, sisällyttää sen itsessään yhteiskunnallisen tahdonmuodostuksen alle (Jones ym. 1995, 15). Yhtäältä on vaara, että poliisi omalla ennalta estävällä toiminnallaan perusteetta loukkaa henkilön oikeuksia, mutta myös vaara, että toiminnasta pidättäytyminen jättää kansalaiset ilman lain heille antamaa suojaa.

Se, mikä nähdään poliisin rooliksi, on Mearesin (2016, 125) mukaan muuttunut ajan saatossa. Poliisi, kuten valtio tai yhteiskunta, ovat samanaikaisesti sekä tahoja että ideoita, joista kiistellään, konkreettisia rakennusprojekteja, joiden valmistuminen ei ole näköpiirissä, käytäntöjä, joiden avulla jotakin ideaa pyritään todentamaan ja jota vasten tällaisia ideoita sekä niiden todentumista arvioidaan. (Ks. Bierschenk 2016, 162-163.)

Poliisilla ei täten ole universaalia, ajasta ja paikasta erillistä tarkoitusta. Tuo tarkoitus on aina historiallista ja se on kaikkea muuta kuin itsestään selvä tai annettu. Poliisitoiminnan tarkoitus kehkeytyy, muuntuu ja muovautuu sekä osana sitä laajempaa muutosta, mutta myös poliisin itsensä muuttuessa. Poliisitoiminnan artikuloitu ja lakiin kirjattu tarkoitus tai tehtävä voi näin ollen kadottaa oman ajan-kohtaisuutensa, relevanssinsa, pätevyytensä, oikeutuksensa, adekvaattisuutensa tai yhteytensä poliisityön arkeen.

Poliisitoiminnan idea voi muuttua merkittävästi, mutta poliisitoiminnan käytännöt ja arki säilyä pitkälti entisinä. Käytännöllä on kyky absorboida itsensä erilaisia tarkoituksia tai ilmentää itseään erilaisten tarkoitusten palvelun kautta. Organisaatioiden kyky muuttaa ja määritellä uudelleen toimintalinjauksia on pääsääntöisesti suurempi kuin jälkimmäisten kyky muuttaa organisaatioita.⁴⁷ Poliisiorganisaation kohdalla tässä voidaan nähdä osoitus poliisin luovuudesta, poliisin byrokraattisuudesta tai poliisin professionaaliseen autonomiasta.

Oikeusjärjestelmä ja poliisin käytännöt ovat Bierschenkin (2016, 157) mielestä usein jännitteisiä tavalla, jota pystytään hallitsemaan vaihtelevalla menestyksellä, mutta ei ratkaisemaan lopullisesti. Liberaalissa demokratiassa poliisilla on Jacobsin (2016) mukaan kompleksinen rooli laissa säädetyn järjestyksen ylläpidossa ja niiden

47 Monet poliisilaitokset Englannissa omaksuivat tietojohtoisen poliisitoiminnan vain siinä määrin, että näytti siltä kuin ne olisivat noudattaneet yleistä linjaa ja saattoivat näin välttää laiminlyönnistä tulevat sanktiot. Vain harva, jos yksikään, poliisilaitos oli valmis tekemään ne rakenteelliset muutokset, joita mainittu malli olisi edellyttänyt. (James 2016, 74.)

olosuhteiden säilyttämisessä, jotka pikemminkin avoimempi ja kattavampi kuin ka-peampi ja suljetumpi kansalaisyhteiskunta tarvitsee.

Valtiota ja kansalaisyhteiskuntaa erottavat erilaiset intressit. Valtion intressinä on keskittää itselleen mieluummin liikaa kuin liian vähän kaikkea (tietoa, kontrol-lia, järjestystä, turvallisuutta), kun taas kansalaisyhteiskunnan intressinä on yksilön vapauksien, ilmaisu- ja toimintamahdollisuuksien maksimointi sekä valtion roolin rajoittaminen vähimpään siedettävään yhteiskunnan jäsenten elämässä (esim. yh-denveroisuuden, poliittisten oikeuksien, hengen, terveyden ja omaisuuden turvaa-minen). Kansalaisuus siihen kytkeytyvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen on välittävä kategoria yhteiskunnan jäsenten ja valtion välillä.⁴⁸

Demokraattisen hallinnon on Fichtelbergin (2013, 15) mielestä oltava halukas sekä kehittämään valtiollisia instituutioita tavoilla, jotka mahdollistavat tehokkaan kamppailun rikollisuutta ja epäjärjestystä vastaan, että valmis myös samanaikaisesti rajoittamaan poliisin kykyä käydä tätä kamppailua. Demokratian voi nähdä kaikkia koskevien lakien säätämisenä tavalla, jossa säädetyt lait heijastavat niiden kohteena olevien kansalaisten yksituumaisuutta ja jossa vaatimus noiden lakien noudattami-sesta kaikissa yksittäisissä tapauksissa sekä niiden valvonta saavat oikeutuksensa tuosta yksituumaisuudesta (esim. Jacobs 2016, 85, Fichtelberg 2013, 11).⁴⁹

Amirin (2001) mukaan poliisi toimii kentällä, jossa yhteiskunta ja valtio koh-taavat toinen toisensa. Poliisi ilmentää näiden keskinäissuhdetta. Demokraattisessa yhteiskunnassa poliisin on totuttauduttava siihen vaikeaan tilanteeseen, että sen teh-tävänä on palvelua kahta tahoja eikä näiden kahden välinen konflikti ole täysin pois-suljettu johtuen yhteiskunnan moninaisuudesta tavalla, joka tekee yhdenvertaisesta lainvalvonnasta vaikeaa. Amirin (2001, 54) mukaan

”...jokaisen poliisiorganisaation liberaalissa ja demokraattisessa valtiossa on luotava tasapaino täydellisen riippuvuuden ja täydellisen riippumattomuuden välillä suhteessa valtioon.”

Marx (2001) pitääkin ironisena sitä, että poliisi on sekä demokraattisen yhteis-kunnan keskeinen tukijalka ja sen suurin uhka.⁵⁰ Poliisitoiminnan perusjännite syn-tyy Käyhkön (2002, 71) mukaan siitä, että poliisitoiminnan avulla joudutaan yhtäältä suojelemaan järjestystä, joka palvelee hallitsevassa asemassa olevia (”enemmistö”) ja ilmentää heidän mahdollisuuksiaan suojella omia intressejään ”yhteisinä”. Erityi-nen intressi esitetään täten järjestyksenä, joka palvelee yhtäläisesti jokaista ja jota jokaisen tästä syystä tulee tavoitella. Manningin (2010, 58) mukaan lainvalvonta asettaakin lähes aina jonkin ryhmän intressin jonkin toisen intressiä vastaan.

48 ”Kansalaisia ovat he, joiden kohtelu on yhdenmukaista kirjattujen muodollisten oikeuksien kanssa, kun taas antikansalaisia koskee vaihtoehtoinen oikeuskirja” (Mears 2016, 124). ”Yksilöiden alamaisuus valtion auktoriteetille rajoittuu heidän kansalaisstatukseensa” (Bierschenk 2016, 159).

49 Yksituumaisuus liittyy myös poliisitoiminnan ruohonjuuritasoon. Poliisit ovat aina ymmärtäneet päivit-täisen työnsä sosiaaliseksi käytännöksi, jonka tavoitteena on yksituumaisuuden aikaansaaminen neuvot-telun ja yhteistyön avulla siviilien puolelta pelkän lainmukaisen tilan voimaansaattamisen sijaan. Tehokas poliisitoiminta edellyttää yhteistoimintaa asiakkaiden kanssa: ”...it is, in large measure, not ‘policing of law’ but ‘policing by consent’ (Bierschenk 2016, 167).

50 Demokratia näyttätty poliisin näkökulmasta enemmänkin väliin tulevana häiriömekanismina tai poliisityötä haittaavana hallintona tai byrokratiana kuin perustana, jolle toimivalta ja tehtävä itsessään juontuvat. Lainvalvonta ja järjestyksen ylläpito voivat muodostua tarkoituksiksi itsessään sen sijaan että ne nähtäisiin yleisempää tarkoitusta palveleva keinona. (Ks. Amir 2001, 57-59.) Fieldingin (2001, 76) mukaan käsitys, että lainvalvonnan perustana on kansalaisten sitä ja sen välttämättömyyttä koskeva yksituumaisuus, on tutumpi perusoikeusjuristeille kuin poliisille, joka erityisesti ruohonjuuritasolla näkee lainvalvonnan omaksi tehtäväkseen sekä asiantuntemuksensa alueeksi lain määrittelemien asiantilojen ylläpidon ja kamppailun lainrikkooja vastaan sekä korostaa siksi vasteaikoja, selvitysprosentteja ja poliis-in näkyvyyttä.

Poliisitoiminta, joka alentaa rikollisuutta ja rikoksen pelkoa, ylläpitää yleistä järjestystä ja vastaa kansalaisten turvallisuushuoliin, joutuu tinkimään tehokkuudestaan (Amir 2001, 68). Demokraattisen yhteiskunnan onkin Marxin (2001, 42) mielestä kysyttävä, miten tehokasta poliisia se haluaa. Jokaisen yhteiskunnan jäsenen on ratkaistava se, missä määrin on valmis luopumaan oman yksityisyytensä suojasta/vapaudestaan oman turvallisuutensa varmistamiseksi. Miten paljon on valmis antamaan poliisille vapauksia poliisitehtävien määrittämisessä ja suorittamisessa tietäen, että voi itse joutua niiden toiminnallisten vapauksien käytön kohteeksi. Vapauksien maksimointi johtaa anarkiaan ja turvallisuuden maksimoinnin tuloksena on puolestaan poliisivaltio.⁵¹ Marxin (2001) mielestä demokraattinen yhteiskunta tarvitsee poliisin tarjoamaa turvallisuutta ja myös turvaa poliisilta.

Kaikki poliisitoiminta on Amirin (2001, 55) mukaan poliittista. Jos yhteiskunta kehittyy suuntaan, jossa yhteiskunnassa on yhä vaikeampi nähdä erityisiä sen jäseniä yhdistäviä sekä heidän jakamiaan arvoja, uskomuksia, puheenparsia tai symboleita, jolloin yleinen yhteiskunnallinen tilanne näyttäytyy enemmänkin eriytyneiden tilanteiden jatkuvasti elävänä kaleidoskooppisena kokonaisuutena, niin mitä mukautuminen siihen oikein tarkoittaa poliisitoiminnan kannalta. Onko niin, kuten Sherman (2001, 18-19) väittää, että yhteiskunta moninaisuuden kasvaessa yhä tärkeämmäksi tulee se, että poliisi ymmärtää oman tehtävänsä kansakunnan rakentamisena,⁵² jossa kansakuntaa määrittävä keskeinen piirre on se, että sen jäsenet kunnioittavat ja noudattavat samaa lakia?

Mitä enemmän poliisitoiminta eriytyy vastaamaan yhteiskunnan moninaistumista, sitä enemmän yleisen lain kunnioittaminen tarkoittaa käytännössä eri asioita. Laki voi olla yleinen vain jos sen noudattamista tulkitaan laajassa mitassa epäyhtenäisesti, mutta kussakin paikallisesti asianmukaiseksi, hyväksi, oikeudenmukaiseksi tai perustelluksi koetulla tavalla (esim. mitä yleinen järjestys tarkoittaa milloinkin ja missäkin, ks. Fielding 2001, 81; vrt. Manning 2010⁵³). Valtio, joka korostaa lainmukaisuutta, näkee yhtenäisen oikeusjärjestyksen yhdenveroisuusasiana. Yhteiskunta, joka korostaa oikeudenmukaisuutta, korostaa oikeusjärjestyksen paikallisen soveltamisen merkitystä.

Valtio ja yhteiskunta tarkoittavat vähintään kahta eri perspektiiviä samaan asiaan eikä poliisi voi automaattisesti asettua toisen tai toisen kannalle. Tästä syystä poliisilla on oltava oma, näihin tai muihin lähtökohtiin palautumaton, paikkansa.

Poliisilla onkin instituutiona oma autonomiansa ja liikevoimansa sekä historia erilaisina, usein myös eri aikaan syntyneinä, muotoutuneina ja muuntuneina – näin myös eri aikaa elävinä, erilaisen hengen tai mentaliteetin luonnehtimina – käytäntöinä. Bierschenk (2016, 163) puhuu sedimentoitumisesta. Tämä tarkoittaa poliisissa ristivetoa vähintäänkin menneisyyden ja nykyisyyden, eilisen ja tämän päiväisen, välillä.

Käyhkö (2002, 56) katsoo, että poliisilla on teoreettisessa mielessä jatkuva legitimaatio-ongelma, jota pelkästään toimintaprosessin legaalisuus tai kansalaisten luottamus poliisiin ei ratkaise. Poliisitoiminnan tarkoitus ja keinot sen täyttämiseen jossakin paikassa jonakin aikana ovat jatkuvasti pikemminkin neuvottelua, poh-

51 ”Hän, joka on valmis luopumaan vapaudestaan turvallisuutensa vuoksi, on menettävä lopulta sekä vapautensa että turvallisuutensa” (Abraham Lincoln, sit. Amir 2001, 67).

52 Lain noudattaminen ei välttämättä ole perustava kansalaistaito vaan pikemmin tietynlainen kypsyyden kykyä sitoutua demokratian periaatteisiin, esimerkiksi enemmistö päätöksiin.

53 Manning (2010) katsoo, että poliisiin tulisi välttää kaikkia toimenpiteitä, jotka ovat omiaan lisäämään valitsevaa eriarvoisuutta yhteiskunnassa. Hänen mukaansa mikään nykyisistä poliisitoiminnan käytännöistä ei tee näin vaan vaikuttaa juuri päinvastoin. (Emt., xiii.)

dintaa ja kirkastamista vaativia kuin itsestään selviä tai automaattisesti annettuja. Tällainen neuvottelu tapahtuu usein arkisessa, aikaan ja paikkaan kiinnittyvässä poliisitoiminnassa ja siinä tehtävistä ratkaisuista. Pohdinta voi hyvin jäädä henkilökohdaiseksi tai yksinomaan työparin kanssa käytäväksi tai laajentua työyhteisöstä aina julkiseksi keskusteluksi poliisitoiminnan perusteista ja lähtökohdista. Keskustelua jälkimmäisistä käydään myös tutkimuksen piirissä. Ne voivat nousta esille myös ammattiyhdistystoiminnassa ja työehdoista käytävissä neuvotteluissa, ammattietiikkaa, erityisesti ammatillista autonomiaa ja professionaalista vastuuta, koskevissa tarkasteluissa sekä luonnollisesti myös poliisikoulutuksessa (opetussuunnitelmat). Kysymys toiminnan asianmukaisuudesta tai lainmukaisuudesta sekä määräysten ja ohjeiden noudattamisesta liittyy mukaan ylemmät organisaation ohjaustasot byrokraattisen kontrollin toteuttajina (tilivelvollisuus). (Emt.)

Suomessa poliisitoiminnan tarkoitusta on tarkasteltu legalistisesti lähtien poliisilaisissa määrittelyistä poliisin tehtävästä tai hallinnollisesti tarkastelemalla poliisitoimen organisointia tuohon tehtävään vastaamisen välineenä. Vastuunäkökulma on perustunut pitkälti lojaliteettivaatimukseen ja byrokraattisen vastuujärjestelmän varaan. Vastuusuhteet on nähty hierarkkisesti ja vastuuketjun toimivuuden perustana on ollut organisaation kyky kääntää pätevästi, kattavasti ja tehokkaasti laissa ilmaistu poliittinen tahto käytännön toimenpiteiksi, tuloksiksi ja asiantiloiksi. (Käyhkö 2002.)

Tässä mielessä poliisi kantaa kokonaisuutena korporatiivista vastuuta poliittista tahtotilaa tulkitsevien ja todentavien toimintapolitiikkojen muotoilijana ja toteuttajana. Samalla poliisitoiminta määrittyy toisaalta alhaalta päin reagoitina ja responsiivisena vastaamisena toimintaympäristön muutoksiin sekä toisaalta sisältäpäin paikallisena sopeutumisenä vuotuisen määrärahakehkeykseen. Osana byrokraattista vastuuta Käyhkö (2002) puhuu professionaalista vastuusta lojaalisuutena ammatikuntaa, työyhteisöä, palvelutehtävää ja työroolia kohtaan (ammattietiikka). Sen yhtenä ulottuvuutena on henkilökohtainen vastuu, jossa viitekohtana ovat omat ammatilliset ja eettiset tavoitteet, toiveet ja ideaalit sekä identiteetti (integriteetti). Käyhkön mukaan

”...poliisi pystyy asettamaan ammattietiikkansa mukaisesti itsensä kansalaisen asemaan ja arvioimaan tältä kannalta esitettyjen vastuun hyveiden merkitystä ja suhdetta toisiinsa. Koska kansalaisten todellisia odotuksia on hyvin vaikea saada yksiselitteisesti esille, on poliisiin pystyttävä tulkitsemaan niitä, jotta kansalaisten odotuksiin vastaaminen lain sallimissa rajoitetuissa puitteissa ja samalla hierarkkisen vastuurakenteen kautta olisi mahdollista.” (Käyhkö 2002, 264.)

Hierarkkinen vastuujärjestelmä ei Käyhkön (2002) mukaan ole riittävä poliisin toiminnan vastuuperustana. Vaan sitä on laajennettava yksilöllisellä vastuulla ja yhdistämällä hierarkkista ja professionaalista vastuuta. Vastuun laajentaminen ei ole mahdollista ilman nykyistä selkeämpää, jäsentyneempää, pohditumpaa ja tietoisemmin hallittua ymmärrystä poliisitoiminnan tarkoituksesta, sitä määrittävistä tekijöistä ja sen muuttumisen ehdoista. Selkeä kuva omasta roolista ja siitä, miten se määrittyy eri instituutioiden ristipaineissa, luo tilaa, joka edesauttaa poliisia hahmottamaan ja omaksumaan omaan tarkoitusta palvelevia uusia tulokulmia, lähestymistapoja ja ongelmanratkaisumalleja (Marks & Wood 2010, 322). Poliisitoiminnan suhde kansalaislähtöiseen demokratiaan mekanismeina, joiden myötä poliisipalvelut voisivat aiempaa välittömämmin muotoutua palvelevimmiksi, ei ainoastaan tehokkaammiksi, laadukkaammiksi ja professionaalisemmin toteutetuiksi, jää helposti pinnan alle ja artikuloitumatta huolimatta siitä, että tuo toiminta koskettaa usein suoraan kansalaisten elämää.

4.4 Demokratia ja poliisi

“Ideamme demokratiasta ovat laajempia tänään kuin mitä ne olivat 1950-luvulla ja 1960-luvun alussa, mutta ne myös ovat vähemmän yhtäpitäviä. Tämä voi olla yksi syy siihen, miksi demokratia tulee poliisitoimintaan koskevan keskustelun yhteydessä usein esille epäroivällä, heikolla ja hämmentyneellä tavalla.” (Sklansky 2005, 1756.)

Tänä päivänä demokratian haasteet näyttäytyvät väitteinä demokratian toimimattomuudesta (demokratia heikkona keinona, joka parhaiden ratkaisujen sijaan tuottaa kompromisseja), elitistisyydestä (demokratia näennäisdemokratiana, jolta puuttuu legitimitettä), asiantuntijavaltaisuudesta (demokratia muuten tehtyjen linjausten ja päätösten oikeuttamisena, jolta puuttuu päätösvaltaa) ja tarkoituksen käänteisyydestä (osallistuminen ei vaikuta agendaan vaan muuttaa osallistujaa tavalla, joka vie pohjaa edustuksellisuudelta). Jos aiemmin päätösvalta oltiin valmiita luovuttamaan asiantuntijoille ja tyydyttiin valitsemaan poliittiset vastuunkantajat, yhä enemmän epäillään tämän mallin toimivuutta tai sen riittävyttä siinä, että päätösten ja linjausten kohteet tulevat vakuuttuneiksi niiden pätevydestä, oikeutuksesta ja demokraattisuudesta reiluutena. Yhä useampi todennäköisesti pyrkii jättäytymään järjestelmän ulkopuolelle ja moni näkee vaihtoehdoksi autoritaarisen populismin, joka, jos vain kansa antaa siihen poliittisen valtakirjan, lupaa kääntää järjestelmän ympäri, heijastaa suoraan kansanrivien tunteja, häivyttää tehottomuuden, ja palauttaa määräämis-oikeuden sen anastaneilta eliiteiltä takaisin ruohonjuuritasolle.⁵⁴

Demokratia voi hyvinkin olla ajaton idea, mutta ajatuksemme siitä ovat aina sidottuja aikaan ajattelun ehtoina, joiden muuttuessa nuo ajatukset, ja se, mitä on mahdollista ajatella sekä esittää ajatuksina demokratiasta edistyvät ja jättävät lähtöpisteensä yhä kauemmas. Ehkä nykyaikaan sopii hyvin se, että demokratiasta on monenlaisia malleja ja muotoiluja, joista jotkut näyttäytyvät toisten näkökulmasta suorastaan demokratian uhkilta.

Kysymys demokratian ja poliisin suhteesta koskee yhtäältä sitä, miten turvallisuutta edistävät palvelut jakautuvat asiallisesti, alueellisesti ja suhteessa eri tahoihin ja missä määrin kansalaiset voivat vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti niitä koskeviin päätöksiin ja tapoihin, joilla nuo palvelut toteutetaan. Toisaalta se koskee yleisesti demokratian ja tutkimuspohjaisen asiantuntemuksen, yleisemmin tieteen, keskinäis-suhdetta yhteiskunnassa. Mikä on kansalaisten rooli siinä, mitä poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuudella tarkoitetaan ja missä määrin kysymys voidaan uskoa puhtaasti asiantuntijoille? Vaikka poliisi hallinnollisena virastona (toimeenpano) ja poliisitoiminta tieteellisen asiantuntemuksen alueena yhdistyvät ajatuksessa poliisista asiantuntijabyrokratiana,⁵⁵ pohdin niitä seuraavassa erikseen.

54 Sanomatta yleensä jää se, että autoritaarinen hallinto tulee jatkossa työskentelemään aktiivisesti myös sen eteen, ettei kansan parissa pääse syntymään oppositiota, joka kykenisi haastamaan uuden valtaeliitin ja saamaan tuon valtakirjan itselleen.

55 Valtiosidonnaiset professiot ovat osa julkista palvelutuotantoa ja siinä mielessä byrokraatioita. Valtio suojelee niitä ennen muuta sulkemalla kilpailevat palveluntarjoajat markkinoilta ja takaa näin niille monopoli-aseman sekä tietyn autonomian sen sisällä.

4.4.1 Kansalaisdemokratia ja poliisibyrokraatia

Poliittinen, avoimesti arvolähtöinen, päämääriin liittyvä, ei-laskennallinen, tahto- ja tunnepitoinen tai mystinen erotetaan usein puhtaasti teknisestä, instrumentaalaisesta, laskennallisesta. Rajanveto on häilyvä osin siksi, että poliittinen näkee kaikessa poliittisuutta ja tekninen tarkastelee kaikkea pohjimmiltaan teknisenä. Lähtökohtaisesti ne kuitenkin voidaan ajatella erilliseksi, mutta toisiinsa liittyviksi sfääreiksi. Poliittinen koskee päämäärä- ja arvovalintoja ja tekninen asetetut kriteerit parhaiten täyttävien keinojen tunnistamista, valitsemista ja toimeenpanoa. Jälkimmäinen edellyttää asiantuntemusta, ensinnä mainittu osallistumista.

Demokratia edellyttää informoituja osallistujilta. Heidän ei tule yksinomaan olla perillä ehdokkaista, jotka sitten päättävät asioista heidän puolestaan, vaan olla perillä asioista voidakseen osallistua niitä koskevaan keskusteluun ja kyetäkseen tekemään päätöksiä informoidusti.

Poliisitoiminnan osalta tämä tarkoittaa aikaisempaa suurempaa avoimuutta, perusteltavuutta ja läpinäkyvyyttä niin tekemisten kuin tekemättä jättämisten osalta. Se, että jokin on lainmukaista, ei välttämättä tarkoita, että se koetaan myös reiluksi ja asianmukaiseksi. Slansky (2005, 1806) mukaan poliisitoiminnan ja demokratian keskinäissuhteen hahmottamisessa edesauttaa se, että ymmärtää demokratiateoriaan liittyvät dilemmat, ristivetoisuudet ja valinnat sekä niiden heijastumisen keskusteluun poliisista.

Demokratian keskeinen idea on nähty joskus sosiaalisessa vakaudessa ja autoritäärisen alistamisen välttämässä, toisinaan taas inhimillisen kehityksen mahdollistamisessa tai hallinnon legitimiudessa. Perusprosesseiksi on nähty vaalit, ryhmäpolitiikka, johtavan aseman omaavat, massaosallistuminen tai asioiden ja näkökohtien harkitseva punninta. Jälkimmäinen on joskus samastettu siihen, miten politiikan tekeminen jo toteutuu, joskus taas sen on katsottu edellyttävän jotakin enemmän. Näillä kaikilla on Sklansky (2005, 1807) mukaan ollut omat seuraamuksensa siihen, mitä ”demokraattisen” lainvalvonnan ajatellaan tarkoittavan, esimerkiksi suoran kansalaisvaikuttamisen lisääminen poliisitoimintaa koskevassa päätöksenteossa, kansalaispaneelin käytön, yhteistyön vahvistaminen paikallishallinnon kanssa, valitusmahdollisuuksien lisääminen, poliittisen tilivelvollisuuden vahvistaminen, keskusteluväylien rakentaminen erilaisten vähemmistöjen kanssa, poliisin sisäisen puhumisen kulttuurin edistäminen, osallistaminen ja erilaisten näkökantojen esille tuomisen arvostaminen (työpaikkademokratia).

Kapeimmillaan demokraattinen poliisitoiminta tarkoittaa poliisitoiminnan lainmukaisuuden valvontaa riippumattomien tuomioistuinten ja oikeusviranomaisten toimesta ja demokraattisesti valittua parlamenttia, joka toimii noiden lakien lähteenä. Tämän mallin riittävyttä jatkossa sopii kuitenkin epäillä maailman muuttuessa moniarvoisemmaksi, moninaisempia elämäntapoja käsittäväksi, rajattomammaksi ja liikkuvammaksi.

4.4.2 Poliisitoiminta tieteellisen asiantuntijuuden alueena ja demokratia

“Maallikoiden ei voida olettaa tulevan tietoisiksi yhteydestä alentuneen terveydentilan ja onnettomuusriskin välillä, elleivät auktoriteettiasemassa kykene osoittamaan heille järkeenkäyvyttä tässä. Arkiymmärryksen mukaiset oletukset eivät riitä. Se, mitä tarvitaan, ovat todisteet. Tarvitaan riittävästi dataa, jotta autoileva suuri yleisö vakuuttuu tosiasista, että huolimatta parhaista pyrkimyksistään huolellisuuteen, kohteliaisuuteen ja lainkuuliaisuuteen, kuljettaja voi altistua onnettomudelle, mikäli hän ole hallitse kehonsa toimintoja. (...) Aiheuttaa kuljettaja sitten kuoleman tai

viidenkymppin vahingon on usein puhdasta sattumaa. Kiinnostus kohdistuu liikennekäyttäytymisen kohdalla kysymykseen miksi. (...) Liikenneonnettomuuksien kohdalla tilanne perää kovaan ääneen kaikkea apua, jonka tiede kykenee tarjoamaan.” (Burnette 1950, 453-454.)

Yhdeksi 1900-luvun leimalliseksi piirteeksi Turner (2003) näkee tieteen ja tutkimukseen perustuvan teknologian kaiken kattavan kiertymisen osaksi inhimillistä elämää. Toinen on imperiumien ja erilaisten diktatuurien – yksipuoluekansandemokratioiden ja fasististen järjestelmien – haihtumisen ja liberaalien demokratioiden nousu.⁵⁶ Näiden kahden, demokratian ja tieteen, keskinäissuhde on kuitenkin jäänyt vähälle huomiolle.

Hallinnossa tieteellä on ollut puhtaasti välineellinen palvelijan rooli ja sen tarjoamaa teknistä tietämystä on tarvittu samassa merkityksessä kuin laskukonetta. Nykyään tiede on enemmän tai vähemmän kiinteä osa keskeisiä poliittisia kiistoja ja synnyttää niitä – vähän kuin entinen palvelija tarjoilisi ruuan, aiheet, joista päivällispöydässä keskustellaan, todelliset ratkaisuvaihtoehdot ja myös ottaisi hoitaakseen valitun ratkaisun toimeenpanon. Uudessa asiantuntijuuden politiikassa on kysymys myös asiantuntijuuden todellisuudesta itsestään, sen kiistettävyydestä tai kiistanalaisuudesta. Yhden palvelijan sijaan päivällissali pursuaa palvelijoita ja kaikki pyrkivät saamaan lusikkaan oman soppansa. Ongelma on luonteeltaan yleinen eikä Turnerin (2003) mukaan palaudu yksinomaan kysymykseksi intresseistä

”Asiantuntijuuden edessä jonkin on annettava periksi: joko ajatuksen hallinnosta yleisesti ymmärrettävänä keskusteluna tai ajatuksen siitä, että on olemassa aitoa tietoa, josta harvat ovat perillä, mutta joka ei ole yleisesti ymmärrettyä (intelligible)” (Turner 2003, 5).

Asiantuntijat päättävät itse asiantuntemuksensa rajoista ja pyrkivät vaikuttamaan siihen, mikä on keskusteltavissa yleisesti, mikä vain heidän omassa piirissään, ja mikä ei ole keskusteltavissa jälkimmäisessä, mutta mahdollisesti on sitä jossakin muussa piirissä. Asiantuntijuuksien eriytyminen ja niiden merkityksen kasvu eri elämänalueilla on tehnyt kansalaisista enenevästi asiantuntijoita joissakin asioissa ja enenevästi tietämättömiä ja ymmärtämättömiä maallikoita toisissa; tunnustuksen saaminen oman asiantuntemuksen alueella yleensä edellyttää sen vastavuoroista tunnustamista toisten kohdalla ja tällainen tunnustaminen tapahtuu ennen muuta luopumalla omasta sananvallasta kyseisissä asioissa.

Tunnustetun, joskin jatkuvasti kapenevan kompetenssin sfäärin kääntöpuoli näyttäytyy yhtä lailla tunnustetun tietämättömyyden, osaamattomuuden ja ymmärtämättömyyden kasvuna⁵⁷. Tällä modernin asiantuntijuuden dilemmalla on kustannuksensa juuri poliittisen osallistumisen ja keskustelun sekä keskusteltaviksi koettujen asioiden alueen jatkuvana kaventumisena.

56 Turnerin (2003, 11) mukaan kommunistinen liike tähtäsi alkujaan politiikan loppuun luokkataistelun loppuna, jonka jälkeen asioiden paras hoito tapahtui asianomaisten asiantuntijoiden toimesta ilman tarvetta keskustella tai väitellä ratkaisuista (government by experts). Uudelle vasemmistolle avainsana on osallistuminen.

57 Yleissivistyksen, erityisesti tieteellisen sivistyksen merkitys on jatkuvasti kasvanut. Se, mistä kenkä puristaa, ei ehkä niinkään ole johdattamisessa tutkitun tiedon äärelle, vaan oikeanlaisen keskustelevan ja kyseenalaistavan asenteen oppiminen suhteessa sen kantajiin asiantuntijoina, ei siis tieteen saavutusten ja saavuttajien sekä heidän seuraajikseen tunnustautuvien sokean ihailun oppiminen, vaikka merkittäviä tieteentekijöitä sopiikin aina arvostaa. Haaste on siinä, miten on tulla päteväksi ja kykeneväksi osallistumaan keskusteluun tulematta ensin tunnustetuksi jonkinlaisena asiantuntijana (vrt. ”kokemusasiantuntijat”).

Vaikka asiantuntijuudesta on tullut poliittisesti yhä haastetumpaa, haastaminen on tapauskohtaista. Asiantuntijuus ei täten ole menettänyt yleistä merkitystään, ainoastaan tullut haastetuksi tosiasiallisuudeltaan erityisten poliittisten kiistojen kohdalla ja tästä syystä myös täsmällisemmin paikannetuksi ja määritellyksi (ks. Sorgner 2016).

Asiantuntijuus, jolla ei ole jalansijaa ja omaa opinpolkua osana korkeakoulujärjestelmää ja joka ei siten voi perätä itselleen tieteellistä statusta – asemaa itsenäisenä tieteenä tai tieteenalana – kärsii uskottavuusongelmasta huolimatta mahdollisesta teknisestä kyvykkyydestään. Asiantuntijuuden tunnistamisen ongelma osin juontuu siitä, että ennen kuin moderni tiede etabloitui osaksi yliopistoinstituutiota, siellä jo piti majaa joukko opinaloja, jotka sittemmin saattoivat omaksua tieteellisyyden haalamassaan muodossa ja mitassa.

Tieteellisyys näyttäytyykin häilyvänä joukkona kiistanalaisia piirteitä ja ominaisuuksia. Kriittisissä puheenvuoroissa yliopistoa pidetäänkin ontologiaksi naamioituneena byrokraatiana, joka perää itselleen autonomiaa maailman itsensä mittaisena ja tieteellisen tutkimuksen, sen tuloksena kertyvän tietämyksen ja jälkimmäisen käytäntöön soveltamisen alueina. Tällaiset tiedonmuodostuksen sosiaaliset olosuhteet ovat olennainen osa aikaansaadun tietämyksen (esimerkiksi objektiivista, neutraalia, kaikille samassa määrin annettua, totuutta lähestyvää, kriittisen punninnan tulosta, alalla jaettua) sekä sille perustuvan asiantuntijuuden tosiasiallisuutta ja ”toimivuutta”. Asiantuntijuus näyttäytyy ikään kuin se olisi naturalistista, asioiden itsensä luontoa tai laatua vastaavaa ja siksi todellisinta totta.

Tämä selittää sen, miten moninaiset ja monin tavoin erimittaiset periaatteet, toteamukset, havainnot ja väitteet voidaan esittää (maagisesti) yhteismitallisina ja yhden ja saman nimilapun (tiede) alle kuuluvina, joka samalla siirtää ne ikään kuin yhdenvertaisten ja täysivaltaisten kansalaisten avoimen debatoinnin ja siinä päätetyn tai siihen pohjautuvan säätelyn toiselle puolelle (Turner 2003, 51). Siinä määrin kuin näiden rajojen valvonta edellyttää poliittista toimeliaisuutta ja työtä, eli kun todellisuus itsessään ei ikään kuin omalla voimallaan kannata niitä vaan vaatii tieteenalan toimijoiden toimenpiteitä, kyseinen asiantuntijuus, sen pohjana oleva tietämys ja aikaansaatua toimivuus, ovat itsessään suuremmassa tai pienemmässä määrin tulosta poliittisesta työstä, ei siis annettua.

”Professionaalisen asiantuntijuuden termit kehystävät kasvavassa määrin poliittista keskustelua ja päätöksentekoa. (...) Poliittisen elämän etupihalla on todellakin mitään, mikä ei ole myös tai paremmin ymmärrettävissä asiantuntijatyönä tai asiantuntijuuden tuotokseksi. (...) Vaikka tavanomaisesti katsomme taustatyön ylitse, käänteinen kuva voi tosiasiaassa olla tarkempi – se työ, jota tehdään taustalla, käy yli etualan ja kontekstin.” (Kennedy 2005, 11, 19.)

Jos jonkin tieteelliseen tutkimukseen pohjaavan politiikan, teknologian, käsittelyn, hoidon tai vastaavan toimivuus jääkin ehkä jälkeen ideaalista, se on kuitenkin parasta tai edistyneintä mitä saatetaan toivoa, koska mitään uskottavaa kilpailijaa ei ole tarjolla.⁵⁸ Epäonnistuminen tarkoittaa lähinnä aikataulun pettämistä ja tarvetta lisätä panostusta, lisätä kontrollia ja hienosäätää suhteita pyrkimyksen sisällä.

Tieteentekijät kuitenkin helposti vetoavat oman toimintansa ”ei-poliittisuuteen” vaatiessaan itselleen erityisasemaa tai -kohtelua politiikan ja sosiaalisen toiminnan,

58 “Vahva myytti professionaalisen edistyksensä konkreettisten aloitteiden pragmaattisen arvioinnin. Aivan liian usein konkreettisten aloitteiden epäonnistuminen tulkitaan merkiksi tehdä enemmän, yrittää kovemmin, mutta täysin aiemmalla linjalla.” (Kennedy 2005, 19.)

erityisesti julkisen palvelutuotannon, alueella. Heidän omaa toimintaansa koskevat havainnot ja tulkinnat ovatkin vakuuttavia juuri siksi, että ne ovat niin vahvasti yhtäpitäviä niiden tulkintojen kanssa, miten ulkopuoliset kyseisen toiminnan ovat oppineet ymmärtämään. Sisällöllinen asiantuntijuus ei täten tuo mukanaan erityistä oman asiantuntemuksensa yhteiskunnallisten ehtojen ja edellytysten lukutaitoa vaan pikemminkin altistaa erityiselle jaetulle ideologialle, sokeudelle ja väärintunnistamiselle niiden osalta.

“Hallitsevien professioiden jäsenet käyttävät rutiininomaisesti etu/taka-ala jakoa, kun he paikantavat vastuuta päätöksistä, joiden kanssa he ovat joka samaa tai eri mieltä. Asiantuntijat ylläpitävät käsitystä itsestään ‘taustana’ paikantamalla ‘poliittisen’ jonnekin toisaalle.” (Kennedy 2005, 11.)

Asiantuntijuus ei ole pelkkää kangastusta, vaan se on usein myös todellista, vaikkakaan ei ehkä aina niin todellista tai efektiivistä kuin asiantuntijat itse olettavat tai toivovat. Asioiden lisääntyvä uskominen asiantuntijoille on aidosti sekä ratkaisu että ongelma. Kun pidämme asiantuntijuutta todellisena, tunnustamme eriarvoisuuden olemassaolon. Mikäli kiellämme asiantuntijuuden, yritämme rakentaa tyhjille uskomuksille. Tämä asiantuntijuuden myötä syntyvä eriarvoisuus on Turnerin (2003, 44) mukaan liberalismiin – government by discussion – keskeinen haaste.

”Onko mahdollista, että eksperttivalta nousee... liberaalin politiikan sisällöllisen liudentumisen ja hallinnon instituutioiden toimintatapojen hitaan muutoksen myötä?” (Turner 2003, 17).

Poliittinen ongelma on se, onko poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuus selkeä ja rajattu ongelma, johon on mahdollista löytää yksiselitteinen tekninen ratkaisu, vai onko se hämärä ja yksiselitteistä muotoilua kaihtava ongelma, joka itsessään on kyvytön etuoikeuttamaan mitään yksittäistä tulokulmaa, tulkintaa tai tekniikkaa. Ongelman ymmärtäminen teknisenä kysymyksenä on vastaavasti poliittinen siirto, joka pyrkii häivyttämään tuota poliittisuutta määrittelemällä sekä kyseisen asian, asianmittaisen tavan ymmärtää ja puhua siitä, sekä kyseisen ymmärtämisen ja puhutavan tuntijat ekspertteinä, joille sitä koskevat ratkaisut on syytä uskoa tai joita on syytä kuunnella siihen liittyviä ratkaisuja muutoiltaessa. Mahdollisella ei-poliittisuudella on tässä vähintäänkin poliittisia seuraamuksia (ks. Turner 2003, 83).

Asiantuntijavaltaistuminen muuttaa perinteistä kuvaa kansalaislähtöisestä ja siihen palautuvasta demokratiasta. Se siirtää politiikan ikään uudelle tasolle tai uuteen sfääriin, jossa punnintaan käydään asiantuntijoiden, ei kansalaisten, näkemysten välillä. Tähän yhteyteen sopii huonosti sekä ajatus prosessin myötä vakuuttuneesta ja siihen alusta saakka ja aidosti osallistuneesta enemmistöstä että näkemyskompromisseista, jotka onnistuneesti huomioivat eri tahoille tärkeät näkökohdat ja viiteryhmät. Kysymys on väistämättä enemmänkin pelkästä passiivisesta yleisöstä ja joko ratkaisuun alistumisesta tai sen vastustuksesta. Liberaaleissa demokratioissa erilaiset monitahoiset asiantuntijaelimet (neuvostot) kansalaiskeskustelun ja asiantuntijavallan välittäjinä ovat Turnerin (2003) mukaan nousseet yhä keskeisemmiksi osallistuvan harkinnan ja lainsäädännön valmistelun foorumeiksi, joille demokraat-

tiset toimielimet ovat delegoineet valtaansa.⁵⁹ Ajatus kansalaisyhteiskunnasta ja kansalaiskeskustelusta on hänen mukaansa nostalginen, peruutuspeiliin istuva, normatiivinen ideaalinen tänä päivänä, vaikka sillä edelleen onkin viimekätinen tai perustava merkitys aikana, jossa niin keskustelu kuin hallintakin on delegoitu edelleen (Emt. 142).

”Yleisimmässä muodossaan auktoriteetti on poliittinen käsite, joka nostaa esiin asiantuntijuuden luoman ongelman demokrateorian kannalta. Asiantuntijat eivät ole demokraattisesti tilivelvollisia, mutta tästä huolimatta käyttävät autoritaarista valtaa suhteessa totena pidettyyn.” (Turner 2003, 23.)

“Asiantuntijat eivät puhu intressien tai ideologian kielellä – he käyttävät professionaalista sanastoa parhaista käytännöistä, empiirisestä välttämättömyydestä, järkevyydestä ja yksituumaisista arvoista. He eivät käytä harkintavaltaa (discretion) – heidän oma asiantuntijuutensa taivuttaa heitä. Heille harkintavallan käyttö... tarkoittaa astumista taustalla toimimisen rajojen yli.” (Kennedy 2005, 11.)

Poliisilla ei ole erityisasemaa yhteiskunnassa yksinomaan siksi, että sillä on erityinen asema väkivallan monopolin pitämisessä valtiolla ja tarvittaessa sen palauttamisessa valtiolle voimakeinoin vaan poliisi on enenevästi myös erityistä ja omanlaistaan yleistä asiantuntijuutta turvallisuuskysymyksissä, johon liittyvien arjen ongelmien ratkaisemisessa poliisilla on keskeinen rooli. Käsillä oleva tutkimus, jossa kohteena on vaikuttavuuden käsite poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä, osaltaan luotaa tätä asiantuntijuuden aluetta, määrittelee poliisille ominaista tulokulmaa ja kokoaa sille sisältöä.

Asiantuntijavaltaistuminen, erilaisten asiantuntijaelinten rooli liberaaleissa demokratioissa kansalaismielipiteen ja päätöksenteon välillä ja välittäjänä, edellyttää noiden toimielinten muotoon ja toimintaprosesseihin liittyvän ymmärryksen lisäksi yleistä tietoisuutta niiden asemasta ja roolista. Lisäksi tarvitaan erityistä tietoisuutta oman asiantuntijuuden avaamasta, väistämättä rajallisesta, mutta juuri sen ansiosta arvokkaasta, tulokulmasta asialistan asioihin.

Ruohonjuuritasolla ja erityisesti liikennevalvonnassa tuon asiantuntijuuden olennainen aspekti on poliisin laaja harkintavalta. Poliisin harkintavaltaan – muiden byrokraattien tavoin – kiinnittyy merkittävä osa poliittisesta vallasta. Tällöin kysymykset siitä, miten ja keiden taholta jälkimmäistä säädellään ja miten se validoidaan se asiantuntemus, johon tuo harkinta perustuu, ovat demokratian toimivuuden kannalta keskeisiä. (Turner 2003.)

59 Suunnitelmataloudet pyrkivät rakentamaan asioiden hoidon asioiden hallinnalle. Monille Neuvostoliitto oli Turnerin (2003, 118) mukaan täydellisin esimerkki asiantuntijavallasta (expert rule): ”Neuvostoliitto nähtiin sotien välisenä aikana ainoana menestystarinana maailmanlaajuisessa talouslamassa 1930-luvulla ja yleisesti uskottiin, että se johtui rationaaliseen suunnitteluun perustuvan neuvostotalouden toimeenpanosta. (...) Sota edelleen vahvisti suunnittelun mainetta, kun sen aikana kaikki perustivat ponnistelunsa markkinakilpailun tai yksilöllisen aloitteellisuuden sijaan valtiojohtoiseen massiiviseen suunnitteluun, pitkälle menevään kontrolliin ja teknologisiin kehitysohjelmiin.” (Turner 2006, 255.) Globalisaatio vastaavasti on tarkoittanut kansallisen demokraattisen kontrollin liudentumista ja asiantuntijakontrollin vahvistumista ja se, miten Euroopan yhteisö toimii, on tästä hyvä esimerkki (Turner 2003, 131, 143). ”Sanoa, että maailmaa hallitsee laki, on sanoa, että sitä enenevästi hallitsevat asiantuntijat. (...) Nämä asiantuntijat – usein juristeja – tekevät päätöksiä, jotka vaikuttavat muiden varallisuuteen, asemaan ja valtaan. He tekevät tämän tulkitsemalla ja toimeenpanemalla taustalla olevia normeja ja instituutioita, jotka rakenteistavat toimintaa markkinoilla, valtiossa ja perheessä. Heidän rutiininomainen työnsä luo monimutkaiset rajat ylittävän oikeudellisen ja institutionaalisen ympäristön. He kommunikoivat maailmanlaajuisesti yhteisen kielen avulla ja prosessit, joihin usein viitataan termillä ’globalisaatio’, vahvistavat heidän merkitystään jokaisessa kansallisessa järjestelmässä vahvistuu suhteessa tavanomaisiin poliittikkoihin.” (Kennedy 2005, 2.)

”Jos Saksan panos liberalismiin nähdään ideaksi siitä, että viranomaisten harkintavaltaa tulisi rajoittaa niin suuressa määrin kuin mahdollista – oikeus-, ei siis joidenkin johtaman, valtion ideaali – on ilmeistä, että ’asiantuntijoilla’ on itsenäinen asema juuri niissä kohdissa valtionhallintoa, joista harkintavaltaa löytyy. Asiantuntijuutta ja harkintavaltaa koskevat huomiot ovat ikään kuin tehtyjä toinen toisilleen: jos tällaisten valtaa on, niin ’liberaali’ ratkaisu suhteessa sen vaaroihin on rajata sen käyttö asiantuntijoille. Jos kuitenkin asiantuntijuus ei ole neutraalia, tämä ainoastaan piilottaa asiantuntijuuden vallan hallinnon kaavun alle.” (Turner 2003, 24.)

4.4.3 Poliisin harkintavalta

”Moni yhteiskuntatieteilijä, joka kohdisti huomionsa poliisiin 1950-luvun alussa, jakoi pluralistien näkökannan tässä ja oli Hallin kanssa samaa mieltä siitä, että poliisin harkintavalta edusti huoletuttavaa poikkeamista oikeusvaltion periaatteesta – erityisesti johtuen vallitsevasta ajattelutavasta poliisissa. (...) Kun oikeudellinen tietämys poliisista alkoi kasvaa 1960-luvulla, huomattava osa siitä käsitteli poliisin harkintavallan ongelmaa. Yleisesti oltiin sitä mieltä, että keskeinen ratkaisu oli vahvistaa oikeudellista valvontaa poliisiin osalta.” (Sklansky 2005, 1736-1737.)

”Olettaen, että haluamme välttää lain yleisen epäkunnioituksen, niin on vaikea osoittaa lain aluetta, joka tarjoaa enemmän mahdollisuuksia levittää pahantahtoista epäkunnioittavuutta kuin mitä lait ylinopeudesta tarjoavat. Ensinnäkin on epätodennäköistä, että on mitään geneeristä lakien luokitusta, joka vaikuttaa suurempaan joukkoon kansalaisia kuin ne. (...) Toiseksi, ajonopeutta koskevat lait tavanomaisesti luovat nuorille ensimmäisen kohtaamisen lain kanssa, tai jopa ensimmäisen kanssakäymisen auktoriteetin käsitteen kanssa kodin ja koulun ulkopuolella. Yhteiskunnalle on epäilemättä epäedullista se, että kasvavan sukupolven ensimmäinen vaikutelma laista elävänä konseptina tuottaa heidän mielessään rinnastuksen lain ja poliisin auktoriteetin välillä. Juuri opittu ideaali järjestyksellisestä vapaudesta ja hallinnosta lakien pohjalta sen sijaan, että jotkut määräisivät toisia, unohtuvat nopeasti. Thomas Jeffersonin ja James Madisonin ihanteet nähdään pelkkänä romanttisena hölynpölynä ja lain todellista merkitystä heille edustaa uniformupukuinen moottoripyöräpoliisi. Jos epäkunnioitus lain suhteen, jota ylinopeuksiin puuttuminen ruokkii, siirtyy muille lainkäytön alueille, tästä aiheutuvat vaarat demokraattiselle järjestelmälle ovat selviä. Mahdollisuus tällaiseen leviämiseen on siinä määrin suuri, että perusteltu huoli tästä on aiheellinen ja riittävän suuri, että voidaan suositella epäkunnioituksen lähteen poistamista: poliisin valta luoda lakia.” (Elder 1964, 844.)

”Poliisin käyttäytymiseen vaikuttaa poliiseille tarjolla olevan harkinnan määrä. Poliisiyön kompleksisuus tekee välttämättömäksi sen, että poliiseilla on tietty harkinnanvara päivittäisessä päätöksenteossaan. Yleisesti ottaen, poliiseilla on enemmän päätöksentekoon liittyvää joustavuutta vähemmän vakavien lainrikkomusten, kuten pysäytykset, kohdalla...” (Nowacki & Spencer 2019, 5.)

”Kaikissa kattavissa arvioissa siitä, mitä poliisi saa aikaan, on huomioitava henkilöstön toimet organisaatiohierarkian alimmalla askelmalla...” (Mastrofski 2004, 100.)

Yhdysvalloissa kattava, usein laveaksi laadittuja lainkohtia käsittävä rikoslaki, ankarat rangaistukset ja poliisin voimankäyttöön liittyvä vapaus ovat nostaneet järjestelmän jättämän harkintavallan huomion kohteeksi (esim. Thacher 2016; Gerstein & Prescott 2015). Jos laki luodaan siellä, missä sitä käytetään, tuohon käyttöön helposti vaikuttavat monet sellaiset tekijät, joiden historiallinen rooli ja merkitys ihmisten elämään liittyvien mahdollisuuksien määräytymisessä on tietoisesti pyrittä ylittämään. Kyseinen lainkäyttö itsessään kehkeytyykin helposti kyseistä ongelmaa ylläpitäväksi ja vahvistavaksi tekijäksi. Harkintaan vaikuttavat moninaiset yksilöön, ammatilliseen orientaatioon, työkuultuuriin, johdon linjauksiin, paikkaan

sekä toimintaympäristöön liittyvät tekijät sekä niiden kytkeytyminen toinen toisiinsa jossakin konkreettisessa tapauksessa. Jos lähtökohtaisesti lähestulkoon kaikkeen voisi puuttua ja laki vieläpä edellyttäisi puuttumista, se, mihin puututaan, missä olosuhteissa ja miten, tulee merkitykseltään perustavaksi ja prioriteetteja määrittäväksi (esim. Buvik 2016).

Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuudessa keskeinen osatekijä on se, mitä yksittäinen partio tekee ja jättää tekemättä sen suhteen tienpäällä ja kaduilla, mihin ja miten puututaan liikennelain rikkomuksiin. Harkintavalta, jota poliisi työssään käyttää, on tosiasia, johon liittyy sekä kielteisiä että myönteisiä seuraamuksia. Mastrofskin (2004) mukaan teoria sen kohdalla on jäänyt kehittämättömäksi. Kuitenkin juuri poliisin harkintavalta on vastaus kysymykseen siitä, mikä viimekädessä määrittää sitä, millä tavalla liikennevalvonta toteutuu käytännössä, vaikuttaa käyttäytymiseen liikenteessä sekä muovaa kokemuksia niin valvonnasta, valvontaa tekevästä poliisista, kyseessä olevasta normista sekä laista yleensä. Tästä syystä se on myös niin organisaation sisältä kuin ulkoa tulevien muokkaus- ja vaikuttamispyrkimysten kohde. Kirjallisuudessa hallitseva kysymys onkin se, miten kaventaa tai paremmin kontrolloida poliisin harkintavaltaa kuin miten vahvistaa sen laadukkuutta.

Erityisesti liikennelakien rikkomisen kohdalla poliisilla on perinteisesti ollut laajaa harkintavaltaa suhteessa siihen, mihin se puuttuu, miten ja mitä puuttumisesta seuraa (esim. Joh 2007; Lichtenberg 2003; Miller 2015). Kun poliisi ei käytännössä kykene valvomaan lakia yhtäläisesti kaikkina aikoina ja kaikkialla, poliisilaitoksen linjaukset ja yksittäisen poliisin tai poliisipartion oma harkinta vaikuttavat siihen, missä, minkä suhteen ja millä tavalla tuota valvontaa toteutetaan.

Kysymys harkinnasta ja sen käytöstä, joka yleensä tapahtuu valvonnan ulottumattomissa (Miller 2015), ilman selontekovelvollisuutta ja johon sisältyy mahdollisuus pidätetyksi tai voimakeinojen kohteeksi joutumisesta, on herättänyt Yhdysvalloissa keskustelua sosiologien ja oikeustieteilijöiden parissa sitten löydettyksi tulemisensa 1950-luvulla. Tuolloin etnografisella otteella toteutettu tutkimus toi esille sen, miten vähäisessä määrin lakiin kirjoitettu muovasi päivittäistä työtä lainvalvonnan etulinjassa ja miten paljon tilaa jäi vapaalle harkinnalle johtuen mahdollisuudesta valvoa lakia, joka kattoi asioita maan ja taivaan väliltä ”rikoksina” ja tarjosi täten avoimen valtakirjan tapahtumiin puuttumiselle. (Joh 2007, 205-208; Thacher 2016, 540.)

Thacherin (2016, 542-546) mukaan huolestuttavaa ei ollut niinkään harkinnan tosiasia itsessään vaan sen jättäminen hallinnollisesti huomiotta ja ilman systemaattista säätelyä mysteerisenä tekijänä, joka käytännössä merkittävästi vaikutti siihen, miten demokratia, oikeusjärjestys ja niiden takaamat oikeudet sekä vapaudet missäkin ja kenenkin kohdalla toteutuivat.

“Nopeusrajoitukset on luotu laissa ja ne ovat usein vaikeasti järjeiltävissä (unreasonable). Ihmiset kieltäytyvät noudattamasta tällaisia nopeusrajoituksia eikä poliisi yritä pitää niitä voimassa. Poliisi ei kuitenkaan salli kuljettajien valita turvallista nopeutta: poliisi valvoo ajonopeutta, jota se pitää turvallisena ja järkevänä rajoituksena. Näin tehdessään he ottavat itselleen lainsäätäjän ja kaupunginvaltuuston paikan lakien asettamisessa.” (Elder 1964, 841.)

Poliisit itse eivät välttämättä pidä liikennevalvontaa erityisen keskeisenä tehtävänä.⁶⁰ Harkintaan vaikuttaa itse liikennerikos, sen merkitys yleisen turvallisuuden kannalta, teon julkinen näkyvyys ja sanktion pelotevaikutus, pysähtymisen tapa ja -paikka, pysäytetyn suhtautuminen pysäytetyksi tulemiseen, lakeihin yleensä, epäiltyyn liikennerikokseen, yhteistyöhön poliisin kanssa ja/tai poliisiin sekä pysäytetyn piirteet, asuinpaikka, matkan tarkoitus, ajoneuvon piirteet, valvontaa koskevat linjaukset, poliitiikat ja kampanjat, tehokkuus/suoritusindikaattorit, sakkomääriä koskevat normit ja odotukset. Lichtenbergin (2003) mukaan todennäköisyys saada sakot on alempi, jos pysäytetty itse on poliisi tai poliisin lähisukulainen, omaa valta-aseman, suhtautuu poliisiin ystävällisesti, tekee yhteistyötä poliisin kanssa tai on liikkeellä perheen kanssa. (Lichtenberg 2003.)

Tieto siitä, mitä liikennettä säätelevät lait ja säädökset sanovat, on liikennevalvontaan suorittavan poliisin työssä välttämätöntä, mutta ei riittävää. Koska liikennevalvontaa suorittava poliisi väistämättä joutuu käyttämään omaa harkintaansa ja kohtamaan kansalaisia ”uhrittomien” lainrikkomusten yhteydessä tavalla, joka on omiaan edistämään lainkunnioitusta yleensä, ei kaiva maata poliisin legitimitetiltä ja edelleen vahvistaa liikennevalvonnan koettua merkityksellisyyttä ja tarpeellisuutta valvonnan kohteiden keskuudessa, hänen tulisi tuntea lain tarkoitus, sen valvontaa koskevat yleiset linjaukset, valvonnan merkitys kyseisessä paikassa, pysäyttämisen välttämättömyys kyseisessä tapauksessa, kylmäpäisen, kohteliaan ja hyvää harkintaan osoittavan käyttäytymisen laatu ja luonne kansalaisen kohtaamisessa liikenteen valvonnan yhteydessä. Harkinnan käyttö voi tarkoittaa kansalaisten erilaista kohtelua samanlaisissa tapauksissa, kasata poliisitoiminnan harmit systemaattisesti yksille ja sen hyödyt toisille yhtäläisesti lainkuuliaisille kansalaisille, ja herättää kysymyksen yhdenvertaisuudesta ja lain merkityksestä (Miller 2015; Tyler 2016.):

”Jos kansalainen voidaan ottaa poliisin hoiviin poliisin harkinnan pohjalta vain siksi, ettei hän käyttänyt turvavyötä, ja seuraava kansalainen, joka pysäytetään ja joka ei myöskään käytä turvavyötä, voidaan päästää jatkamaan matkaa ilman rangaistusta, mitään lakia ei ole. On vain henkilö, joka rankaisee epäiltyä oman mielensä mukaisesti. Tällaiset lainvalvonnalliset, oikeuden virallisesti auktorisoimat toimet ilmentävät poliisivaltiota. Tämä ei ole sovittavissa millään muotoa yhteen lakiperustaisen hallinnon käsitteen kanssa.” (Lichtenberg 2003, 453.)

”Poliittisesti poliisi aiheuttaa ei-oikeutettavissa olevaa harmia silloin, kun se epäonnistuu perustuslaillisten tai laitoksen omien sääntöjen seuraamisessa siinä, miten toimitaan vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa ja silloin, kun omaksutaan sääntöjä tai toimintalinjoja, jotka epäilelti kasaavat painolastia joidenkin henkilöiden tai ryhmien harteille toisten sijaan.” (Miller 2015, 529.)

Poliisi tulkitsee lakia, joskin vähäisemmässä määrin kuin syyttäjät ja edelleen tuomioistuimet. Kansalaisten lain tulkinnoilla ei ole merkitystä siinä, mitä heidän teostaan, jonka viranomaisen katsoo lainvastaiseksi, seuraa. Lain noudattamisessa onkin Stevensonin (2003) mukaan kysymys mukautumisesta tällaisten valtiollisten tahojen laintulkintoihin, ei omaan ymmärrykseen laista. Vaikka osa mahdollistavasta lainsäädännöstä on selkeää ja ohjaavaa, osa ei sitä ole, jolloin lainkäyttö edellyttää sen käyttäjätaholta tilannekohtaista harkintaa.

60 “Pysäyttäminen tapana hälventää partiointiin liittyvää pitkästyminen tuli esille puhelinhaastatteluissa poliisien kanssa. On tärkeä kuitenkin huomata, että samalla kun pysäytykset auttoivat poliiseja tekemään työtään, niitä ei tehty siksi, että ne olisi koettu kiinnostaviksi. Uransa puolivälissä oleva komisario (lieutenant) oikeutti pysäytykset sillä, että ne pysyminen kiireisenä sai ajan kulumaan nopeammin. Noviiisi yövuoroa tekevä puolestaan sanoi, että kuukauden alussa se auttaa pääsemään eroon joistakin rangaistusmääräyksistä.” (Phillips 2015, 12.)

Siinä missä resurssien puute poissulkee mahdollisuuden, että poliisi valvoisi liikennettä koskevien sääntöjen seuraamista mekaanisesti ja suoraviivaisesti sekä harkintaa käyttämättä, tämä rajoite ei koske automaattivalvontaa. Joh (2007) pohdii tilannetta Yhdysvalloissa: kun autot itse valvovat omaa teknistä kuntoaan, miten niillä missäkin ajetaan, mihin pysäköidään, niihin liittyvät verot ja maksut suoritetaan, mikä on kuljettajan ajokunto jne. sekä vaihtavat tietoja tästä reaaliaikaisesti ja oikeudellisesti pitävällä tavalla lainvalvonnan kanssa, poliisin voidaan edellyttää luopuvan liikenteen valvonnasta ja autojen pysäyttämisestä liikenteessä jonkin liikennesääntöihin liittyvän perusteen tai keksimänsä verukkeen pohjalta, josta johtuen valvonta kohdistuu epätasaisesti väestön eri osiin ja kehkeytyy siten sosiaalisesti leimaavaksi ja yhteiskunnallisesti vieraannuttavaksi käytännöksi.⁶¹ Poliisi puolestaan kokee suhtautumisen vihamieliseksi tai vähintään oman työnsä arvostamattomuudeksi (Miller 2015). Luottamuspulasta tulee vastavuoroista ja molemminpuolista.

Harkinnan poistaminen lain ja sen tilannekohtaisen soveltamisen välistä häivyttää Millerin (2015) mukaan erottelun lain tarkoituksen palvelemisen ja sen teknisen rikkomisen väliltä. Jos lain tarkoitus on tehdä ei-turvallinen ajoneuvon kuljettaminen laittomaksi, kysymyksessä on Johnin (2007, 231) mielestä standardi, josta päättäminen sopii mahdollisesti paremmin ihmiselle kuin koneelle. Ongelma vain on siinä, ettei harkinnasta seuraavat positiivisia seuraamukset ole poimittavissa ilman että samalla altistutaan tästä aiheutuville potentiaalisille riskeille ja harmeille.

Ferrett ja Spenlehauer (2009, 159) katsovat, että harkinnan tosiasia on olennainen osatekijä poliisin kokemisessa legitimiiksi toimijaksi yhteiskunnassa, jossa liikennevalvonnasta vastaa harkintaansa käyttävä poliisi, ei sokea, armoton ja brutaali laite. Harkinnan myötä laki ei tarkasti ottaen käytännössä ole se, mikä lakikirjaan on kirjattu, vaan jotakin siitä poikkeavaa, josta käydään jatkuvaa neuvottelua tienkäyttäjien ja lainvalvojien kesken.⁶² Nopeusrajoitus on tässä yhteydessä muodollinen standardi, jonka ympärille kehkeytyy ajan myötä normatiivisesti hyväksyttävä poikkeaminen siitä, joka ohjaa sekä liikennekäyttäytymistä että sen valvontaa. Se, mikä ohjaa toimintaa, ei ole laki tai normi vaan niiden pohjalta jatkuvasti muotoutuva järjestys, joka säätelee hyväksyttävissä olevaa normista poikkeamista. Niin valvonta kuin normin rikkominen perustuvat täten harkintaan.

Vaikka siis esimerkiksi ajonopeudet tiestöllä poikkeavat siitä, mikä on säädetty suurin nopeus, käytetty ajonopeus kuitenkin vaihtelee jälkimmäisen mukaan. Edwardsin (2006) mukaan ei olekaan sattuma, että ihmiset olettavat lain olevan yhdenmukainen omien normatiivisten mielleilytyksiensä kanssa ja että lakia valvotaan saman ymmärryksen pohjalta.

61 “Poliisi yhteiskunnan ja yksilön välisenä tulkkina, välittää jälkimmäiselle tärkeää tietoa hänen asemastaan ryhmässä. Kun poliisi kohtelee henkilöä arvostavasti ja persoonana, hänen statusensa merkittävänä yhteiskunnan jäsenenä tulee vahvistetuksi; sitä vastoin poliisi, joka vähättelee tai maneerinkaltaisesti halventaa henkilöä, välittää viestiä siitä, ettei yhteiskunta arvosta tai välitä hänestä.” (Gau ym. 2012, 334.) “... joissakin yövuoroissa poliisit pysäyttivät ajoneuvoja tehdäkseen huumetutkintaa. Tuore poliisi esimerkiksi pysäytti äänekkään ajoneuvon, mutta kertoi tuntevansa ajoneuvossa olevat henkilöt ja että oli todennäköistä, että kuljettaja oli juopotellut tai että ajoneuvossa oli huumeita. Poliisi puhutti kuljettajaa ja teki puhallustestin... , joka mittaa alkoholia veressä. Kuljettaja oli hyvin yhteistyöhaluinen, mutta sai positiivisen testituloksen. Poliisi hyödynsi tätä ja sanoi, että jos hän voi tutkia auton, hän päästää heidät menemään. Kuljettaja suostui tähän eikä ajoneuvosta löytynyt mitään.” (Phillips 2015, 13.)

62 “Päivävuorossa monet käyttivät tutkaa, mutta heidän puuttumiskyntönsä oli jokseenkin liberaali, jopa 15 mailia tunnissa” (Phillips 2015, 11).

“Ihmiset eivät kunnioita lakia, paitsi siinä määrin, kun lakia kunnioittava käyttäytyminen sisältyy normatiivisesti hyväksyttävissä olevan käyttäytymisen rajojen piiriin. Toisin sanoen, ihmiset eivät ole ‘lakia kunnioittavia’ (law-abiding), vaan he ovat ‘hyväksyttävissä-oleva-poikkeaminen-laissa määrätystä - kunnioittavia’ (acceptable-deviance-abiding).” (Edwards 2006, 73.)

Ongelmana on Edwardsin (2006, 79) mukaan se, että lainvalvontaviranomaiset eivät voi tunnustaa, että valvontakynnys on jossakin laissa säädetyn toisella puolella, koska tämä tekisi siitä uuden formaalin standardin ja johtaisi vähitellen käytännön kautta neuvotellun rajan siirtymiseen jännekin sen taakse. Kun poliisi voi kertoa, kansalaiset yrittävät arvata ja arvaaminen tarkoittaa käytännössä sen rajan kokemusperäistä löytämistä, missä olosuhteissa ja millainen poikkeaminen laissa säädetystä johtaa kiinnijäämisen kohdalla mihinkäkin seuraamukseen.

“Kirjoitetusta laista tulee merkityksetön; kuljettajaa kiinnostaa se, mitä hän voi seuraamuksitta tehdä (‘what he can get away with’)” (Elder 1964, 843).

Liikenne on yhteispeliä myös siinä sen, että poliisi käyttää harkintaansa liikennevalvonnassa, puuttuu lainrikkomisiin aina kun katsoo sen tarpeelliseksi, mutta käyttää tätä harkintavaltaansa taitavasti ja tilannekohtaisesti tavalla, joka ylläpitää ja edelleen vahvistaa käytännössä muotoutunutta järjestystä.

“Toinen perustava poliisitoiminnan puoli, joka auttaa poliiseja heidän työympäristössään, ovat pysäytykset. Todistin joukon pysäytyksiä liikenteessä, jotka eivät liittyneet tutkan käyttöön ja jotka antavat aiheen joukolla kommentteja. Ensinnäkin noin puolet niistä liittyi satunnaiseen partiointiin ja enemmistö tapahtui päiväsaikaan. Muut pysäytykset perustuivat siihen, että poliisi päivysti paikassa, jossa laittomat käännökset olivat mahdollisia, ja lähes kaikki näistä tapahtuivat yöaikaan, jolloin poliisiautoa oli vaikeampi havaita. Ajankohdasta riippumatta pysäytykset näyttivät olevan menetelmä, jolla rikkoa työvuoroa tekemällä jotakin. Poliisit olivat olleet partiossa ja mahdollisesti vastanneet tullesiini tehtäviin; kun viralliset velvoitteet hiipuivat, pysäytykset näyttivät täyttävän tuota tyhjyyttä. Toiseksi pysäytykset johtivat hyvin harvoin sakkoihin. Itse asiassa yksi uran puolivälissä oleva poliisi totesi kuljettajan ansaitsevan sakon, koska ajoneuvossa oli paljon teknisiä puutteita, jotka olivat aiemmin johtaneet niihin, mutta naispuolinen omistaja myönsi poliisille, ettei hän ollut korjannut niitä. Toisessa tapauksessa aloitteleva poliisi pysäytti ajoneuvon kuljettamista koskevan rikkeen takia, mutta kuljettaja oli yhteistyöhakuinen ja matkalla kotiin myöhäisestä työvuorosta. Hän totesi vihaavansa sakkojen määräämistä henkilöille, joilla ei ole virhepisteitä ja että onneksi rekisterikilven valo ei toiminut, jolloin hän saattoi määrätä korjausmääräyksen eikä kuljettajalle koitunut virhepisteitä. Pysäytykset tarjosivat poliiseille mahdollisuuden käyttää harkintaansa siinä, miten he käyttävät työaikaansa partiossa ja miten toimivat kussakin tapauksessa.” (Phillips 2015, 12.)

Miller (2015) hahmottelee poliisin ja kansalaisten suhteiden järjestämistä republikaanisessa lähtökohdassa, jossa poliisi näyttäytyy tilivelvollisena poliisitoiminnan kohteille. Thacher (2016) puolestaan kehittää pelotteen kohdentamista tavalla, joka tekee lainvalvontaan harkinnasta aiempaa läpinäkyvämpää, tilivelvollisempää ja selvemmin perusteltua sen kohteille. Tyler (2016) näkee ratkaisuksi poliisin yhteistyön vahvistamisen, kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien, osallisuuden ja luottamuksen vahvistamisen, jotta molemmat tahot kokevat olevansa pikemminkin samalla kuin eri puolella. Gerstein ja Prescott (2015) taas uskovat, että laajentamalla poliisille tarjolla olevien ratkaisujen sfääriä käsittämään järjestysrikkomusten ja vastaavien kohdalla ei-rikollisen pidättämisen olisi mahdollista lieventää pidättä-

misestä aiheutuvia haitallisia seuraamuksia (rikosrekisterimerkintä, leimautuminen rikolliseksi).⁶³

”Mikäli poliisi tulee ylläpitämään yleistä järjestystä harkinnanvaraisten pidätysten kautta, yhteiskunta hyötyisi siitä, että heille olisi tarjolla laillisia keinona tehdä niin turvallisesti, vaikuttavasti ja oikeutetusti” (Gerstein & Prescott 2015, 284).

”Republikaanisen agendan radikaalein aspekti on näin ollen vaatimus poliisin ja suuren yleisön suhteen uudelleen asettamisesta poliittisesti yhdenveroisina niin, että kaikki jälkimmäisen jäsenet voivat kaikkina aikoina kääntyä poliisin puoleen tekojensa oikeuttamiseksi kompensoivasti ja distributiivisesti oikeudenmukaisina. Tällaisessa republikaanisessa poliisia ja poliisin asiantuntijuutta koskevassa ajattelutavassa poliisi ei ole politiikasta riisuttu lain tai valtion edustaja. Republikationismi sitä vastoin tunnistaa lainvalvonnan keskeisen poliittisen roolin toimeenpanevana tahona, joka usein tulee lakiin ja sen valvontaan liittyvän yleisen tyytymättömyyden kohteeksi ja kanavaksi. Tässä republikaanisessa katsantokannassa kaduilla liikkuvat ihmiset eivät ole yksinkertaisesti joko hyviä tai pahoja tyyppejä, lakia kunnioittavia tai sitä rikkovia, vaan ihmisiä, joilla on poliittinen kanta, joka haastaa sen, miten kaupungit jakavat poliisitoiminnan hyödyt ja siitä koituvat harmit. Tässä republikaanisessa näkökannassa, poliisin haastaminen ei ole (yksinomaan) tottelemattomuuden merkki, vaan myös poliittisen kannan ilmaus ja poliisin tulisi ottaa se myös vakaavasti sellaisena.” (Miller 2015a, 554.)

”Nämä perustuslailliset oikeudet ja vaatimukset vastustaa poliisitoimintaa heijastavat yleisempi demokraattisia arvoja. Kypsät demokratiat ovat sekä osallistumiselle rakentuvia ja asioita kyseenalaistavia ja tarjoavat kansalaisille, ei vain ääntä päätöksentekoprosessissa, vaan myös mahdollisuuden saada responsi viranomaisilta responsi... Demokratia, tässä näkökannassa, on pikemminkin vastavuoroinen prosessi julkisena osallistumisena hallinnon päätöksentekoon kuin hallintotahon tahdon yksipuolinen saattaminen hallintoalamaisten yli. Erilaiset demokratiat voivat luoda erilaisia tapoja sisällyttää suuri yleisö päätöksentekoprosessiin ja toteuttaa tilivelvollisuus. Ainakin Yhdysvalloissa sillä on perustuslain suoma oikeus haastaa aktuaalinen poliisitoiminta kaduilla laissa säädettyissä rajoissa.” (Miller 2015b, 296-297.)

Sen tosiasian, että yksittäisellä poliisilla on paljon harkintavaltaa kohtaamisissa kansalaisten kanssa, tulisi tarkoittaa myös tilankohtaista tilivelvollisuutta siinä, miten hän sitä käyttää.

63 Yhdysvalloissa prosessiin liittyvistä kustannuksista johtuen pidätykset järjestysrikoksista johtavia säännönmukaisesti tunnustukseen teoista, joiden johdosta poliisi on päätenyt pidätykseen, esimerkiksi oleskelu jossakin paikassa ilman erityistä syytä, lorvailu. Rikosprosessista itsestään on kehkeytnyt rangaistus. Riippumatta siitä, miten lainrikkomukset on määritelty, poliisi voi niiden perusteella hyödyntää järjestelmää tunnustukseen perustuvien tuomioiden pohjana. Kun politiikkaa linjaavat keskittyvät lain sisältöön, liian vähälle huomiolle jää rangaistusjärjestelmän todelliseen vaikuttajaan: rikoksen perusteella tehdyn pidätyksen prosessikustannuksiin. (Gerstein & Prescott 2015, 278, 281). Poliisin pidätysoikeus on vahvin laillinen vallankäytön muoto. Pidättäminen poistaa pidätetyltä oikeuden poistua paikalta, antaa suostumuksensa etsintään tai vastustaa voimakäyttöä, jota poliisi pitää perusteltuna. (Miller 2015b, 300.)

4.5 Yhteenveto: liikennevalvonnan ristipaineet

Monimutkaisuus, joka käsittää ja sulkee sisäänsä eri tavoin ristivetoisia, yhteensovittamattomia jännitteitä ja tendenssejä, mutta samanaikaisesti tarjoaa tavan ylittää ne ja jatkaa ikään niistä huolimatta tai, todennäköisemmin, juuri niiden tuottaman liikevoiman ansiosta, luonnehtii mahdollisesti kaikkia instituutioita kaikilla tasoilla. Ne rakentuvat jollakin tavalla järjestelmällisten sokeiden pisteiden tai väärinhavaitsemisen varaan, joka mahdollisesti rajoittaa niiden toimivuutta tai todentumisen tapoja ja sfäärejä tavoilla, joiden havaitseminen edellyttää niiden palauttamista tietoisuuteen. Poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuuden käsitteen kaikinpuolinen dekonstruktio vaatisi siihen liittyvien käytäntöjen, konventioiden ja instituutioiden sekä näiden keskinäissuhteiden läpituokevaa perkaamista, joka tässä yhteydessä ei ole ollut mahdollista kuin pintapuolisen ja hakevan haarukoinnin muodossa.

Laki on enemmistön tahdon ilmaus, josta voi olla eri mieltä, mutta jota tulee noudattaa sen rikkomisesta seuraavien seuraamusten välttämiseksi ja kyseiseen yhteisöön kuulumisen ehtona. Tuo tahtotila voi ajan myötä muuttua. Osa laeista koskeekin lakien säätämistä, muuttamista ja voimaansaattamista.

Se tarkoitus, mihin jonkin lain säätämällä on pyritty, voi myöhempänä aikana näyttäytyä eri valossa. Kun esimerkiksi 1970-luvun öljykriisi, joka johti nopeusrajoitusten käyttöönottoon, putosi sittemmin asialistan kärjestä ja haihtui tietoisuudesta, ja nuo rajoituksen jäivät, ei aiemmasta yksimielisyydestä ja rajoitusten välttämättömyydestä ollut enää oikeuttamaan niiden noudattamista.

Onnettomuuksien vähentäminen, ympäristösyöt, meluhaitat, yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset ja vastaavat muut hyvät tarkoitukset, jotka antavat uuden perusteen noille rajoituksille, kääntävät asetelman ympäri. Nopeusrajoitukset eivät näyttäyty enää yksituumaisuudesta juontuvana keinona johonkin, joka nähdään välttämättömäksi tai arvokkaaksi, vaan ikään kuin itsessään arvokkaana asiana, jolle vain tulee perustella uudelleen ja uudelleen kulloiseenkin enemmistöön vetoavalla tavalla. Se, mikä yhdelle sukupolvelle on enemmän tai vähemmän yksituumaisesti valittu keino, muuttuu näin oikeutukseltaan moninaisemmaksi ja vaikeasti muutettavissa olevaksi lähtökohdaksi seuraavalle.

Liikennelakien noudattamista valvova poliisi kohtaa poliisityöhön liittyvät ristivetoisuudet ja paineet kokonaisuudessaan ja kompleksisuudessaan.

“Poliisitoiminta tuottaa rutiininomaisesti ristiriidan hallinnan säilyttämisen ja kansalaisoikeuksien kunnioittamisen välillä. Toisaalta poliisin tehtävänä on yleisen järjestyksen ylläpitäminen: heidän odotetaan tarvittaessa voimakeinoin pitävän kaduilla kohtaamansa tapahtumat hallinnassaan. Toisaalta poliisin odotetaan noudattavan lakia omassa toiminnassaan ja he ovat vannoneet kunnioittavansa kohtaamiensa siviilien oikeuksia. Näiden poliisin roolin kahden puolen – lain noudattaminen ja järjestyksen ylläpito – on usein ristivetoa.” (Miller 2015b, 307.)

Kun poliisi kokee velvoittavana puuttumisen toimintaan, joka ilmentää puutteellista lainvalvonnan kunnioittamista, puuttuminen ei tapahdu siksi, että oikeusvaltioperiaatteen uusintaminen ja ylläpito arjessa edellyttäisivät sitä tai siksi, että se palauttaa valtiolle sille kuuluvan yksinoikeuden voimakeinojen käytössä. Puuttamalla käyttäytymiseen, joka kyseenalaistaa poliisin auktoriteettiaseman, mitä se sitten vaatiikaan, poliisi pitää voimassa sopimusta siitä, mikä on hyväksyttävää ja mikä ei sitä ole poliisin ja kansalaisten vuorovaikutuksessa. Kysymys on poliisin itsensä asemasta ja siihen kiinnittyvistä mahdollisuuksista ylläpitää järjestystä ja hallita usein hyvinkin räjähdyksalttiita ja vaarallisia tilanteita. Poliisi pitää kiinni omasta institutionaalisesta asemastaan olennaisena työvälineenään ja palauttaa sen paikan

sosiaalisessa järjestyksessä. Instituutio on samassa määrin jaettua kaikille poliiseille ja he kaikki myös suhtautuvat yhtenäisellä tavalla sen aseman haastamiseen kaduilla.

Jos siis kansalainen kokee oikeudekseen kysyä poliisilta perustetta jollekin toimenpiteelle, jonka kohteeksi hän on joutunut, se tulisi tehdä niin, ettei haastetuksi tule poliisi instituutioon tai kyseisen poliisin ammattitaito ja tietämys.⁶⁴Kun tämä voi tapahtua aina vasta jälkikäteen eli kun poliisi on jo tehnyt ensimmäisen siirron, tosiasialliset mahdollisuudet onnistua tässä ovat tuomittuja jäämään ohuiksi. Tässä tarvittaisiin jonkinlaista uutta sosiaalista kanssakäymisen käytäntöä, joka ikään kuin kolmantena osapuolena siirtäisi tarkastelun askeleen kauemmas itse tilanteesta ja mahdollistaisi uudelleen arvioinnin.

64 Yhdysvalloissa maan perustuslaki antaa Millerin (2015, 313) mukaan henkilölle vapauden olla tekemättä yhteistyötä poliisin kanssa ja poistua paikalta, mutta poistuminen on hyvä tehdä tavalla, joka todistaa hänen vilpittömyydestään. Perustuslain neljäs lisäys asettaa henkilölle vahvan taakan vastustaa poliisia ainoastaan soveliailla tavoilla. Kieltäytyminen kanssakäymisestä tulee sen mukaan tehdä toimimalla kuten syytön toimisi. Perustuslaki lähtee yksituumattomuudesta eli yksituumaisuus poliisiin puuttumisen yhteydessä on poikkeus, jonka oletetaan syntyvän, ellei henkilö itse ilmaise vastustavansa sitä eikä poliisi avoimesti fyysisellä väkivallalla uhkaamalla hanki henkilöltä suostumusta esimerkiksi tarkastaa hänen kuljettamansa auto. Suostumuksesta tulee keino toteuttaa etsintä tapauksissa, joissa laillinen peruste siihen puuttuu. Kohtelias pyyntö, jonka esittää poliisi, kuulostaa helposti käskyltä. Hämmäminen ja manipulaatio siinä, että henkilö saadaan luopumaan perustuslain hänelle suomista oikeuksista, onkin ongelmallista jälkimmäisten kannalta. Se vie pohjaa demokraattiselta hallinnolta, joka perustuu vastavuoroisiin huomioihin hallinnon ja hallinnoitavien välillä. (Miller 2015b, 331.)

5 VAIKUTTAVUUS JA TEHOKKUUS POLIISIN LIIKENNEVALVONTA- JA TURVALLISUUSTYÖSSÄ

“Kuitenkin lakien tulee olla sekä oikeutettuja että realistisia – selkeitä ja suoraviivaisia, voimaansaattavissa ja valvottavissa, ja, niin pitkälle kuin mahdollista, hyväksytyjä. Koska niiden valvonta ei voi olla tyhjentävää, on päätettävä onnettomuuksien estämisen prioriteeteista. Tarkkailleeko poliisi yleisesti ottaen oikeita asioita, oikeassa paikassa ja oikeaan aikaan? Ja eikö heidän näkemyksensä asioista tulisi ottaa useammin huomioon? He ovat nykyisellään usein vähemmän onnellisia asioista, joita heidän odotetaan valvovan ja saattavan voimaan ja nuo käytännöt voivat vaihdella maan eri osissa. Uuden lainsäädännön tulee perustua selkeään näyttöön. Mutta jos poliisille ei haluta asettaa mahdotonta tehtävää, koko yhteisön tulisi ymmärtää minkä tahansa lainsäädännön taustalla oleva tarkoitus.” (Anon. 1979, 177.)

“Liikennevalvonta ja sen kokeminen hyväksytyksi kärsii usein käsityksestä, ettei valvonta (riittävästi) vaikuta kuljettajan käyttäytymiseen. Poliisin toimenpiteet nähdään järkevämmiksi, mikäli todella on toivoa siitä, että niillä on vaikutusta pitkällä tähtäimellä. Myös poliisien motivaatio voi kasvaa, jos he tietävät, että valvontatoimenpiteillä on järkeenkäyviä seuraamuksia.” (Goldenbeld 2000, 53.)

Viides luku jäsentää aluksi vaikuttavuuden ja tehokkuuden keskinäissuhdetta ja vaikuttavuuden mekanismeista yleensä avoimissa, vaikeasti kontrolloitavissa tilanteissa ja olosuhteissa. Toiseksi tarkastelen poliisille lankeavaa roolia liikenneturvallisuustyön laajassa kentässä ja pohdin liikenteeseen liittyvän poliisityön asemaa poliisitoiminnan sisällä. Kolmanneksi käsittelen poliisitoiminnan ja poliisin liikenneturvallisuustyön ristivetoa. Luku rikastaa kuvaa siitä, millä tavalla poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus rakentuu sisäisesti ristivetoinen, erilaisia kilpailevia tarkoituksia käsittävänä kokonaisuutena.

5.1 Vaikuttavuus ja tehokkuus

5.1.1 Vaikuttavuus avoimissa järjestelmissä

”Ymmärtämällä erillisten tekijöiden vaikutus voidaan hälventää epävarmuutta, joka liittyy törmäysten laatuun, ja ymmärtää paremmin niihin liittyviä syys-seuraus-suhteita. (...) ...ei voida kieltää, etteikö jokainen tekijä vaikuttaisi kaikkiin toisiin kuten myös teiden turvallisuuteen. Monimutkaisuus tässä on vakava este pyrittäessä ymmärtämään minkä tahansa ulkoisen tekijän pientenkin muutosten todellisia vaikutuksia.” (Churchill & van Norden 2010, 21).

Liikenne – ihmisten tarvetta liikua ja jälkimmäistä palvelevat fyysiset, tekniset ja sosiaaliset ratkaisut sekä kasvaneen liikkumisen mukanaan tuoma murros maailmassa – on yksi sosiaalisen toiminnan alue ja sellaisena myös inhimillisen tiedonmuodostuksen kohde muiden rinnalla. Liikennettä harvemmin tarkastellaan erilaisissa yleisesityksissä sitä koskevan tiedonmuodostuksen ehtojen ja edellytysten näkökulmasta. Tavanomaisempaa on jäsentää sitä taitavuutta vaativana tuloksena tällaisten näkymättömiin jäävien tekijöiden käytössä eli erityistä asiantuntemusta vaativana tietämyksen alueena, jossa alaan vihkiytymättömien ei odoteta esittävän kysymyksiä kyseisen tietämyksen rajoista, mahdollisuuksista tai rajoitteista. Asioi-

den ajattelevien erillisinä muuttujina ja kausaalisuuden ymmärtäminen tapahtumien seuraintoina, jotka paljastuvat eri tekijöiden välisistä tilastollisista yhteyksistä, usko matemaattisten mallien kykyyn tavoittaa jälkimmäiset ja tarjota luotettava, ennakoinnin mahdollistava selitysperspektiivi liikenneturvallisuustyölle, perustuvat kuitenkin erilaisille sulkeumaoletuksille, jotka pitävät paikkansa vain toisinaan, aikajoin ja vaihtelevasti.

Miksi jokin toimii ylipäänsä tai miksi toisiin asioihin on mahdollista vaikuttaa yleensä, joihinkin ehkä joskus ja kolmansiin ei juuri koskaan? Sille, mitä olemme tottuneet ajattelemaan tästä, yhtenä viitoittajana on ollut Francis Bacon. Bacon totesi 1600-luvun vaihteessa tiedon olevan valtaa inhimillisen toimintakapasiteetin merkityksessä. Hän katsoi, että tieto on valtaa ja luontoa hallitsemme sen lakeja noudattamalla. Päällimmäisin pyrkimyksemme onkin ollut noiden lakien selvittäminen joko kokeellisesti tai muuten perkaamalla kokemuspäisesti säännönmukaisuuksia asioiden ja ilmiöiden välillä. Puutteellinen tietämys lainalaisuuksista on nähty vaillinaisen toimintakyvyn ja tehokkaiden teknologioiden puuttumisen syyksi. Ratkaisuna on ollut uuden tutkimustiedon tavoittelu. Se, mikä onnistuu tai luontuu koneiden ja laitteiden sekä jossakin määrin myös kehojen kohdalla, ei kuitenkaan välttämättä onnistu vastaavalla tavalla sosiaalisten kokonaisuuksien ja monimutkaisten järjestelmien tasolla.

Mitä siis voimme tietää liikenteestä ottaen huomioon sen, mikä ylipääntään on tiedettävissä, miltä osin se sitä on, missä määrin ja millaisissa olosuhteissa. Tämä on merkityksellistä ymmärtää erityisesti silloin, kun pyrimme vaikuttamaan tietoisesti asioiden tiloihin, pyrimme edistymään ja edistämään asioiden tiloja suunnitelmallisesti, tarkoituksellisesti ja tehokkaasti. Esitämme kysymyksiä toimivuudesta ja tavoittelemme sitä koskevaa näyttöä. Haemme tietoperustaista otetta asioihin ja pyrimme laajentamaan hallinnan alaa ja astetta kokoamalla systemaattisesti uutta tietämystä.

Inhimilliselle elämälle on ominaista pyrkiminen moniin erilaisiin päämääriin tai yleisemmin intentionaalisuus. Osa päämääristä sijoittuu tuonpuoleiseen, osa hyvinkin lähelle. Mitä kauempana päämäärä on juuri tästä ja nyt, sitä epävarmempaa on sen saavuttaminen. Emme tiedä, purevatko keinomme, riittävätkö voimamme ja tulemmeko ehkä jossakin vaiheessa tietämään jotakin sellaista, joka saa meidät muuttamaan suunnitelmiamme. Kaikenlaiset pyrkimykset, jotka suuntautuvat oman aseman varmistamiseen ajassa kuoleman jälkeen, mutta tapahtuvat ennen maallisen matkansa päättymistä, sijoittuvat puhtaasti uskon sfääriin. Näyttö noiden keinojen toimivuudesta ja pyrkimysten riittävydestä on henkilökohtaista ja pohjimmiltaan yksinomaan vakaumusellista. Kaikenlainen tähän liittyvä tietämys on joko ilmoituksellisesti annettua tai syvään, hyvin henkilökohtaiseen kokemukseen perustuvaa. Uskoa vaaditaan kuitenkin myös tämänpuoleisessa maailmassa.

Tämänpuoleiseen maailmaan sijoittuvat päämäärät ja tarkoitukset voivat puolestaan olla alaltaan kattavampia tai suppeampia, koskea pienempää tai suurempaa määrää ihmisiä ja vaihdella aikajänteeltään. Yleensä hallinnan aste ja varmuus toimivuudesta sekä halutun vaikutuksen toteutumisesta kasvaa, kun niiden ihmisten määrä, joista on kysymys, vähenee, odotetun vaikutuksen mittakaava pienenee, ja toteutumisen aikajänne lyhenee. Lyhyellä aikajänteellä odottamattomien, mutta asioiden kulkuun vaikuttavien, tapahtumien todennäköisyys laskee, mutta se kasvaa mittakaavan kasvaessa ja aikajänteen jatkuessa.

Tämä koskee myös omaa toimintaa; jos tänään ei tiedä, mitä huomenna tulee tietämään, on mahdotonta ennustaa, miten tulee tuolloin toimimaan. Sitä, minkä tulee tietämään vasta huomenna, ei voi tietää vielä tänään eikä siten myöskään voi varmuudella ennustaa, mitä silloin tulee tekemään. Mitä pidemmästä aikajaksosta

on kysymys, sitä todennäköisempää on tällaisen toimintaan vaikuttavan tiedon ilmaantuminen.

Toimivuus ennustettavuuden merkityksessä – suunnitelmallinen vaikuttavuus ylipäänsä yli ajan – perustuukin kykyyn poissulkea ulkoisia, järjestelmätoimivuuteen vaikuttavia tekijöitä. Tästä syystä useimmat koneet ja laitteet ovat koteloituja – kotelo tai kuori ei siis ole pelkkä kotelo tai kuori vaan olennainen edellytys kyseisten laitteiden toimivuudelle. Ne toimivatkin pääsääntöisesti loistavasti, mutta vain silloin, kun mikään ei-toivottu ulkopuolinen ei pääse häiritsemään osien yhteispeliä ja kiitos ylläpidon, kyseiset osat ja ulkopuoliset vaikutukset ulossulkeva kuori pysyvät kunnossa. Tästä myös monien lainalaisuuksien havaitsemiseen tarvitaan laboratorio-olosuhteita. Vaikka kyseinen lainalaisuus säilyy myös niiden olosuhteiden ulkopuolella, erilaiset väliin tulevat tekijät usein peittävät sen alleen tai estävät sen todentumisen. Tilanteissa, joissa tällaisten keinotekoisien olosuhteiden luominen ei onnistu, vastaavien lakien tunnistaminen ei luonnu samalla tavalla.

Mitä laajemmista järjestelmistä on kysymys, sitä hankalampaa on niiden fyysinen sulkeminen ulkopuolisten tekijöiden väliin tulevalta vaikutukselta, sitä vaikeampi on ennakoida niiden tulevia tiloja, varmistaa toimivuuksia ja tuottaa haluttuja vaikutuksia edes lyhyellä aikajänteellä. Avoimissa järjestelmissä toimivuus edellyttää jatkuvaa säätämistä, käytössä olevat teknologiat ovat enemmän tai vähemmän osittaisia ja toimintavarmuus on kuin horisontti, joka tuntuu kaikkooavan sitä nopeammin mitä kovempaa vauhtia sitä tavoitellaan. Kaikki tuota maailmaa koskeva tietämys on osittaista, haihtuvaa ja epävarmaa. Vaikka tällainen järjestelmä voidaan hahmottaa mekaaniseksi kokonaisuudeksi, se ei tee siitä tiedettävissä tai hallittavissa olevaa mekaanista kokonaisuutta. Minkä tahansa hahmottaminen jonakin, jota se ei ole, rakentaa illuusiota hallinnasta ja ruokkii itsepetosta, josta lähinnä on takaamaan ikävät yllätykset ja omaehtoisesti luodut mustat joutsenet.

Se, että kykenemme saamaan aikaan vaikutuksia niin omassa elämässämme kuin maailmassa laajemminkin, osin tarkoituksellisesti, osin tahtomattamme, tarkoittaa, että olemme itse kausaalinen osatekijä. Siinä missä lait, joita koskeva kattava tietämys on yksi päämääristämme, ilmenevät meille syiden ja seurausten säännönmukaisuuksissa, tosin pysyvästi usein ainoastaan erityisissä olosuhteissa, oma kausaalisuutemme on jotakin usein välitöntä ja havaittavaa. Pyrimme valjastamaan voimia, joita on tarjolla ympäristöstämme, palvelemaan inhimillisiä tarkoituksia, muotoilemaan niistä teknologioita, välineitä, koneita ja järjestelmiä.

Teknologinen toimivuus on pitkälti omaa aikaansaannostamme, vaikka ne lainalaisuudet, joille ja joiden tuntemiseen niille rakentuvat tekniikat, koneet ja laitteet perustuvat, eivät sitä olekaan. Kun emme voi sulkea tai eristää jotain järjestelmää sen ympäristöstä, emme loppuun saakka kykene myöskään hallitsemaan sitä etukäteistoimenpitein. Sen hallinta vaatii jatkuvaa ylläpitoa, huoltoa ja säätämistä sekä oppimista.

Vaikuttavuus ei siis ole poissuljettua, mutta ei myöskään ole mitään mahdollisuutta taata tai varmistaa sitä etukäteen. Mitä suljetummasta järjestelmästä on kysymys, sitä paremmat ovat mahdollisuutemme. Perustavalla tavalla avointen järjestelmien kohdalla asiainkulut ovat usein suurempien voimien hallussa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että meidän tulisi tästä syystä orientoitua jotenkin toisin. Se tarkoittaa vain sitä, ettei tutkimukselta tule odottaa jonkinlaista ratkaisevaa läpimurtoa. Kaikki tietämys on jäävä enemmän tai vähemmän osittaiseksi ja asioiden tiloihin tai tapahtumiin vaikuttamisen jatkuvaa työtä vaativaksi ponnisteluksi. Vaikka edistymisen säilyy epävarmana, se on myös mahdollista ja sen tavoittelu, kun ihmisten terveydestä on kysymys, inhimillisesti välttämätöntä.

Vaikka siis voimme tuntea kaikki olennaiset toimivuutta hallitsevat toimintaperiaatteet etukäteen, emme voi tietää, missä määrin olemme kussakin konkreettisesti tapauksessa onnistuneet poissulkemaan mahdolliset toimivuuden haihduttavat häiriötekijät. Tämä voi paljastua meille vasta jälkeinpäin ja olla osin tulosta pikemminkin puhtaasta sattumasta kuin tietämyksen täydellisyydestä. Emme vain koskaan ehkä tule tietämään sitä.

Erilaiset kampanjat, ohjelmat ja politiikat muistuttavat etenemisen halutusta suunnasta ja päämäärästä, yhteistyön ja yhteisen huomion kiinnittämisen tarpeesta, vaikka ne ehkä ovatkin monin tavoin puutteellisia teknologioina ja jäävät siten toivotusta vaikutuksesta. Kaikki vaikutuksia, niin toivottuja kuin ei-toivottuja, harvemmin mitataan, pystytään ylipäänsä erottamaan tai yhdistämään yksiselitteisesti syyksi oletettuun. Järkipärisyyden, tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden vaatimuksesta on kuitenkin yritettävä ymmärtää, mitä tuli tehdyksi, kuinka paljon siihen meni resursseja, minkä verran saatiin aikaan ja mitä hyvää näin aikaansaadusta seurasi.

Liikenneturvallisuustyössä ongelmat eivät siis liity yksinomaan siihen, että osa tekijöistä ja niiden välisistä suhteista on meille vielä tuntemattomia, osaa jo tuntemistamme emme kykene mittamaan tarkasti ja sisällyttämään siten niiden tilaa sekä jälkimmäisen muutosta koskevaa dataa malleihimme, osan kohdalla perusteettomasti luulemme mittauksen aukottamaksi, mutta emme koskaan pääse lopullisesti perille siitä, mitä kaikkea jonkin tekijän vaihtelun mittaaminen sisältää. Keskeinen ongelma liittyy ajatukseen, että liikenneturvallisuuden taustalla olisi joukko erillisiä tekijöitä ja että se olisi tulosta niiden keskinäisyhteyksistä vastaavasti kuin palapelin kuva syntyy tuloksena yksittäisten palojen mekaanisesta yhdistämisestä. Jos näin ei ole, ei myöskään empiristinen, tekijöiden tunnistamiseen ja mittaamiseen sekä yhteyksien mallintamiseen rakentuva tietämisen strategia kannata lähtökohtaansa kauemmas.

Jos keskinäisyhteydet vain olisivat puhtaasti mekaanisia ja lisäyksellisiä, jos tekijät, joita ne liikuttavat, erillisiä ja yksinkertaisia, ja jos maailman muuttuminen ei muuttaisi niiden luonnetta vaan yksinomaan määrää tai muita mitattavia ominaisuuksia, pääsisimme epäilemättä pitkälle inhimillisen hallinnan ulottamisessa liikenteen yli. Muussa tapauksessa tutkimustiedon muruset, joiden määrä kasvaa päivä päivältä, ovat tuomittuja myös jäämään sellaisiksi.

5.1.2 Vaikuttavuuden ja tehokkuuden eripaisuus

Poliisin tehokkuus viittaa tehokkuuteen resurssien käytössä ja kaikenlaisen tuhlauksen kaikinpuoliseen välttämiseen. Tehokkuuden osalta poliisi ei poikkea muista organisaatioista tai toimista.

Vaikuttavuus on puolestaan tätä hankalampi käsite, sillä se kytkeytyy käsitykseen poliisin tarkoituksesta ja yhteiskunnallisesta päämäärästä. Jälkimmäisestä ei ole yksimielisyyttä ja yleisesti jaettua näkemystä. Lainrikkokojen tunnistaminen ja syytteeseen saattaminen (Skogan 1976), rikosten ennalta estäminen, heikompien suojeleminen, yleisen järjestyksen ja yhteiskuntarauhan ylläpitäminen, laissa toivotuksi säädetyn asiantilan edistäminen poissulkemalla laissa kiellettyjen toimien toteutuminen yhteiskunnassa ja valtion väkivaltamonopolin ylläpitäminen ovat kaikki poliisiin liitettyjä tehtäviä tai tarkoituksia.

Siinä missä kaikki edistysaskeleet vaikuttavuudessa ovat toivottavia, epäselvempää on, onko suhteellisen hyödyttömien asioiden aikaansaaminen suuremmassa mitassa, mutta aiempaa pienemmällä panoksella sen yhtään aiempaa toivottavampaa. Tämä riippuu täysin siitä, miten näin säästynyt resurssi käytetään. Jos tehok-

kuuden kasvattaminen hyödyttömän asiantilan aikaansaamisessa on vaatinut paljon suunnittelua, aikaa ja ajatusta, vastaus lienee pikemminkin päinvastainen. Taulukko 13 kuvaa vaikuttavuuden ja tehokkuuden keskinäissuhdetta.

Taulukko 13. Vaikuttavuuden ja tehokkuuden eriparisuus.

Vaikuttavuus			
		+	-
Tehokkuus	+	Toimija tai taho muuntaa panokset jäännöksettä aikaansaannoksiksi, jotka parhaiten vastaavat tarkoitukseen tai todentavat sitä.	Toimija tai taho muuntaa panokset jäännöksettä aikaansaannoksiksi, jotka ovat tarkoituksen näkökulmasta yhdenkäteviä.
	-	Toimija tai taho tuhlaa resursseja aikaansaamisessaan, mutta aikaansaadut tuotokset täyttävät sen tarkoituksen.	Toimija tai taho tuhlaa resursseja aikaansaamisessaan ja aikaansaannokset eivät palvele sen tarkoitusta.

Sodat ovat johtaneet aseiden, niiden käyttötaktiikoiden ja sodankäynnin strategioiden kehittymiseen. Tämä on ollut seurausta pyrkimyksestä tehdä vastapuolen aseista vähemmän vaikuttavia omien vastatoimien avulla ja luoda samanaikaisesti uusia aseita, jotka kykenevät tekemään tyhjiksi vastustajan vastaavat toimet. Jos poliisitoiminta hahmotetaan yksinomaan kamppailuna rikollisuutta, ei rikollisuuden syitä, vastaan, jossa vastatoimet tuottavat vastatoimia, taktiikat uudenslaisia pyrkimyksiä välttää ne ja strategia toisenlaista strategisuutta, toimenpiteiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden voi olettaa haihtuvan sitä nopeammin, mitä enemmän, intensiivisemmin ja kattavammin niitä harjoitetaan.

Perusongelma on siinä, että asioita ei ole yksinomaan mahdollista tarkastella eri tasoilla lähtien yksittäisestä teosta ja yksittäisen poliisin toimista suuremmasta tai pienemmästä määrästä poliiseja koostuvien kokonaisuuksien toimintaan eri tavoin organisoituneina tahoina vaan kysymys aidosti on erilaisista tehokkuuden ja vaikuttavuuden konteksteista. Jokin yksittäinen teko voi sinällään olla sekä tehokas että vaikuttava, mutta sitä seuraava teko puolestaan tehdä tuon vaikutuksen tyhjäksi, jolloin näin syntyvä toiminta on sekä tehotonta että ei-vaikuttavaa, pahimmillaan jopa tarkoituksen vastaista.

Vaikka meillä voi olla tietoa siitä, että valvonta on vaikuttavinta, kun se kohdistetaan ongelma-kohtiin oikea-aikaisesti, tieto tästä ei sinällään vielä kerro, mitä kyseisessä paikassa tulisi tarkasti ottaen tehdä rikosten estämiseksi (Telep & Weisburd 2012, 333). Vastaavasti voimme tietää, että paras tapa vaikuttaa nuorten liikennekäyttäytymiseen käy heidän vanhempiensa kautta, mutta se ei sinällään kerro, miten voitaa vanhempien luottamus ja saada heidät tekemään yhteistyötä poliisin kanssa. Vastaavasti onnistunut yhteistyö heidän kanssaan ei välttämättä tarkoita, että vanhemmat osaisivat toimia samassa määrin pätevästi oman jälkikasvunsa kanssa. Yksinkertaiset, hyvin toimivat mekanismit eivät automaattisesti tuota yhdessä hyvin toimivaa konetta, toimivista koneista ei väistämättä koostu toimivaa tehdasta, toimivista tehtaista menestyvää talussektoria. Alemman tason toimivuus ja tehokkuus voi täten olla välttämätön, mutta ei välttämättä sinällään riittävä edellytys toimivuudelle seuraavalla tasolla.

Monimutkaisten ongelmien, kuten rikollisuus ja väkivalta, kohdalla yksinkertaiset, poliisin omin voimin ja oman asiantuntemuksensa turvin toteuttamat toimenpiteet harvoin ovat riittäviä ratkaisemaan ongelmaa itsessään. Vaikka monien eri tahojen koordinoitu toiminta voi tässä suhteessa olla vaikuttavuudeltaan merkittävämpää, on se myös välittömiltä ja välillisiltä kustannuksiltaan korkeampaa, vaatii

enemmän suunnittelua, taustatyötä, koordinointia ja keskinäistä kommunikointia. Jos ja kun ongelmat ovat yksilöllisiä, yhteensovittamiseen liittyviä kustannuksia on vaikea leikata, riittävä kattavuus hankala saavuttaa ja toiminnan jatkuvuus vaikea turvata. Kun edelleen kukin taho on tulosvastuullinen oman organisaationsa suorite-mittareilla mitattuna, yhteistyöhön menevän ajan koetaan helposti olevan pois siitä, mitä oma taustataho pitää merkittävänä. Vaikuttavuustavoite eri tahojen yhdessä tekemälle työlle tulee työn kohteelta tai siitä hyötyvältä taholta, esimerkiksi kauppa, perhe, kaupunginosa. Ennalta estävyydellä voi olla korkea asema työjärjestyksessä, mutta siinä onnistuminen herättää kysymyksen pikemmin toiminnan tarpeellisuudesta kuin siitä, miten palkita siinä onnistuminen ja jatkaa sitä.

5.2 Liikenneturvallisuustyö kenttä ja sen vaikuttavuus

”...se todellakin on järjestelmien järjestelmä” (McIlroy ym. 2019, 16).

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 keskinäisuuhteista ja toimivuudesta kussakin konkreettisessa pisteessä. Vaikuttavuus voi paljastua vasta jälkikäteen ja yleensä pidemmän ajan kuluessa. Se, mikä lyhyellä aikavälillä vaikuttaa tehokkaalta, toimivalta ja vaikuttavalta, voi olla liikaa kyseiselle 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.

Liikennekuolemien vähentäminen on noussut kansallisesta kansainväliseksi pyrkimykseksi. McIlroy ym. (2019) tunnistavat kahdeksan vaikuttajatasoa ja seitsemän liikenneturvallisuuteen vaikuttamisen aluetta (6E's – engineering, enforcement, education, economics, emergency response, enablement), jotka välittävät kansainvälistä tasoa linjauksia (ylikansalliset toimijat, kuten WHO, Maailman pankki, EU, erilaiset liikennealan toimijoiden järjestöt) ja liikenteen turvallisuutta ruohonjuuritasolla. Mitä useampia toimijatasoja, mitä useampia ja mitä monimutkaisempi tahoja, sitä monimutkaisempaa on päätösten toimenpano. Sitä suurempi on myös todennäköisyys, että toimeenpano muuntaa asiaa tavoilla, jotka osin osaltaan heijastavat erilaisia tulokulmia asiaan, eroja prioriteeteissa ja intresseissä, olosuhteissa, käytävissä olevissa resursseissa, perinteissä, paikallisissa linjauksissa ja johtamisessa. Erilaisissa olosuhteissa tarvitaan yleensä erilaisia toimenpiteitä, vaikka tarkoitus pysyisikin samana.

Huomattava osa liikenneonnettomuuksien uhreista asuu vähemmän kehittyneissä maissa. Huomattava osa heistä on jalankulkijoita, pyöräilijöitä ja motoristeja, jotka ovat jääneet monissa maissa toisarvoiseen asemaan liikenneturvallisuuteen liittyvässä suunnittelutyössä. Se, että liikenne on yleisin kuolinsyy nuorissa ikäryhmissä (5-29 -vuotiaat), ei useinkaan tule huomioiduksi lasten ja nuorten terveyteen kohdistuvissa kansainvälisissä ohjelmissa. WHO:n mukaan useimmat maat kuitenkin tunnistavat keskeiseksi turvallisuustekijäksi liikennettä koskevan lainsäädännön vahvistamisen, erityisesti parhaiden turvallisuutta edistävien käytäntöjen, kuten esimerkiksi turvaistuinten, turvavöiden ja kypärän käyttöpakko sekä riskikäyttäytymisen kriminalisointi, sekä tarpeen kehittää niin tieverkostoa kuin onnettomuuksien uhrien hoitojärjestelmää. Lisäksi olennaista on vahvistaa onnettomuuksia koskevaa ymmärrystä tutkimustiedon avulla, kehittää liikenteeseen liittyvien riskien tunnistamista sekä edistää tilannetietoisuutta, esimerkiksi onnettomuuksista raportointia, ja

vahvistaa reaaliaikaista ohjausta. Hallinnollisesti tarvitaan yleistä ja kohdennettua viestintää ja valitustyötä, johtajuutta, strategista suunnitelmallisuutta, koordinoitua yhteistyötä eri tahojen välillä sekä laadunvarmistusta, joka palvelee toiminnan jatkuvaa kehittämistä. Riskitekijöitä koskevat lait ja niiden valvonta on yksi kuolleiden ja loukkaantuneiden vähentämiseen tähtäävän kokonaisstrategian kriittinen osatekijä. Monissa maailman maissa haasteena on juuri liikennettä koskevan lainvalvonnan toimimattomuus. (WHO: Global Status Report on Road Safety 2018.)

Liikenneturvallisuustutkimuksen instituutti (SWOV) Hollannissa on pyrkinyt mallintamaan liikenteen turvallisuuteen uhrien ja onnettomuuksien määränä vaikuttavat tekijät ja niiden väliset suhteet.

”SWOV haluaa kehittää mallin, jossa kaikki ulkoiset ja välittävät vaikutukset liikenneturvallisuuteen voidaan yhdistää liikenneonnettomuuksien ja niissä tapahtuvien loukkaantumisten ymmärtämiseksi ja ennustamiseksi. (...) Liikenneturvallisuuden SWOV-malli on käsitteellistetty käyttäen liikennöintitapaa selittävänä tekijänä ja kuolleiden ja loukkaantuneiden määrä selittävänä tekijänä. (...) Tämä liikenneturvallisuusjärjestelmien käsitteellistämisen kerrostuneina tekijöinä mahdollistaa moninaisten huomionkohteiden mukaan ottamisen...” (Churchill & van Norden 2010, 10, 130.)

Ulkoiset tekijät ovat lähtökohta riskien synnyn ja muuttumisen ymmärtämiselle. Vastaavasti tulee ymmärtää liikenneturvallisuutta edistävät toimenpiteet ja aikaansaannokset, jotka asettuvat seuraamusten ja ulkoisten tekijöiden välille. Ulkoiset tekijät liittyvät talouteen⁶⁵, teknologiaan⁶⁶, kansanterveyteen⁶⁷ sosio-kulttuuriin⁶⁸, liikkuvuuteen⁶⁹ ja aluesuunnitteluun⁷⁰ sekä sääolosuhteisiin. Turvallisuustoimenpiteinä Churchill ja van Norden (2010) erottavat tekijät, jotka liittyvät infrastruktuuriin (moottoritieverkosto, rinnakkaiset fasiliteetit, teiden ylittämiseen liittyvät ratkaisut, alennetun nopeuden alueet, liikenneympyrät, turva-alueet, liikennesäännöt), ajoneuvoon (mm. jarru- ja ajovakautusjärjestelmät, näkyvyyttä edistävät ratkaisut, nopeuden rajoittimet, lapsilukot, turvavyöt, turvaistuimet, niskatuety, ilmatyynyty, sivutörmäysvahvikkeet, massa) ja liikenteenvalvontaan ja -valistukseen (mm. ajokorttikokeet, kuljettajakoulutus, koulujen liikennevalistus, liikennesäännöt ja niiden valvonta yleensä, ajaminen päihtyneenä, ylinopeudella, päin punaista, aggressiivisuus liikenteessä, mobiililaitteen käyttö ajaessa, lepoajat ammattiliikenteelle, turvallisuuskampanjat). Tulevissa malleissa korostuu heidän mukaansa juuri ulkoisten tekijöiden keskinäisyyden ja niiden muutoksen vaikutus liikenneonnettomuuksiin. (Emt.)

Liikenneturvallisuustyö onkin perinteisesti ymmärretty moniviranomaistyöksi, jossa poliisilla on oma tonttinsa ja roolinsa täytettävänä lakien ja säädösten noudattamisen valvonnassa. Mohanin ym. (2020) kokoava tarkastelukehys liikennetur-

65 Esimerkiksi tavaraliikenne, talouskasvu, kuljetuskustannukset, verkkokauppa, logistiikka, kulutus, teiden käytön hinnoittelu.

66 Esimerkiksi infrastruktuurin suunnittelu, ajoneuvot, niiden koon moninaisuus, joukkoliikenne, liikkumisen ajoitus, älyliikenne, tiekäytön hinnoittelu, liikenteen hallintaan palveleva reaaliaikainen tiedontuotanto.

67 Esimerkiksi päästöt, melu, aggressiivisuus, uupumus, sairaudet, ikääntyvät, alkoholi ja huumeet, terveydenhoito, sairaankuljetus.

68 Muun muassa sukupuoli, perhekoko, globalisaatio, tietokoneistuminen, liikkumisen intensiivisyys, talouksien koko, demografia.

69 Esimerkiksi liikkuvuuspolitiikka, ajoneuvojen omistajuus, liikenteen määrä ja jakautuminen, liikkuvuus sukupuolen, iän ja etnisyyden sekä julkisten käytön mukaan.

70 Muun muassa etäisyydet, väestön keskittymisen aste, liikenneyhteydet, julkisten liikennepalveluiden taso.

vallisuustyön vaikuttavuuteen, pois lukien ajoneuvoihin liittyvät turvallisuustekijät, paikantaa poliisin roolia liikennekuolemien ja liikenteessä loukkaantumisten estämisessä (ks. taulukko 14).

Taulukko 14. Kehys tutkimusnäytön ja siinä olevien aukkojen tunnistamiseen liikenneturvallisuustutkimuksessa (Mohan 2020 ym.).

Osatekijät	Interventiot	Aikaansaannos	Tulos	Vaikutus
Inhimilliset osatekijät	Lainvalvonta Sanktiot ja rangaistukset Kuljettajakoulutus ja lisensointi Valistus ja tietoisuutta vahvistavat kampanjat	Muutos kuolemaan johtaneissa onnettomuuksissa.	Vähemmän terveydenmenetykseen johtavia onnettomuuksia	Vähemmän liikennekuolemia
Ajoneuvoihin liittyvät	Polkupyörä Moottoroidut kaksipyöräiset Auto Linja-auto Kuorma-auto Muu	Muutos loukkaantumiseen johtaneissa onnettomuuksissa	Enemmän turvallisia tienkäyttötapoja	Enemmän inhimillistä kehitystä
Liikenne-väyliin ja teillä liikkumiseen liittyvät	Teiden suunnittelu ja urbaani muoto Suojaava infrastruktuuri Nopeusvalvontainfra Kevyen liikenteen väylät Liikennevalvonta Tietullit ja työalueet	Muutos onnettomuudesta aiheutuneissa kustannuksissa		Voimaantuminen Onnellisuus
Uhrien hoitoon liittyvät	Irrottaminen Ambulanssi Sivullisten ensiaputaidot ja toiminta Sairaalan saavutettavuus Lääkkeet ja hoito			
Instituutioihin ja lakeihin liittyvät	Hinnoittelu Turvallisuusinsti-tuutiot Ajoneuvovakuutus Lait			

Koordinoitu ponnistelu insinöörien, poliisien, kasvattajien ja kaupunkisuunnittelijoiden välillä on Kremlin (1958) mukaan välttämätöntä siksi, että liikennelakien valvonta olisi vaikuttavaa onnettomuuksien vähentämiseksi ja katujen tehokkuuden parantamiseksi ja yleisen sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin kohentamiseksi, kuin myös sellaisen järjestelmän luomiseksi, jolla tulee olemaan keskeinen rooli kansalaisten lainkunnioituksen saavuttamisessa ja ylläpitämisessä. Lakia ei tule valvoa vain lainvalvonnan itsensä vuoksi vaan lain tarkoituksen palvelemiseksi. Yhteistoiminnallinen Lansing-suunnitelma oli Pletcherin (1945, 72) mukaan kuin

kärrynpyörä, joka toimiakseen on riippuvainen niin keskiöstä, jonka muodostavat kolme E:tä (engineering, education, enforcement), puolista, jotka liittyvät yhteisön jakelutoimiin ja ulkokehästä, joka edustaa koko ohjelman pyörivää edistyspainetta. Jos yksikin niistä ei onnistunut kantamaan omaa osaansa taakasta, suistui koko pyörä pois tasapainosta ja sen efektiivisyys haihtui.

“Lansing-kokemus hengen, terveyden ja omaisuuden suojelussa on osoittanut, että yksinomaan kansalaisten ja hallinnon välisenä yhteistoimintana voidaan aikaansaada vaikuttava liikenneturvallisuus.” (Pletcher 1945.)

Mitä monimutkaisemmasta järjestelmästä on kysymys ja mitä moninaisemmista osista se muodostuu, sitä enemmän resursseja kuluu koordinointiin, ajatusten yhteensovittamiseen ja yhteisen linjan löytämiseen, jaetun tulkinnan aikaansaamiseen siitä, mitä se kenenkin kohdalla tarkoittaa, toimeenpanosta ja arvioinnista päättämiseen, toimeenpanon ohjaukseen, tiedon kokoamiseen ja sen saattamiseen yhteismitalliseksi. Kysymys on monimutkaisesta, moninaisesta asiantuntijuudesta muodostuvasta, erilaisilla mandaateilla, tarkoituksilla ja työkaluilla varustetuista toimijoista, joilla voi hyvinkin olla yhteinen visio siitä, mihin yhteistyöllä tähdätään. Se ei kuitenkaan sellaisenaan vielä takaa mitään ja riittää parhaassakin tapauksessa ainoastaan seuraavan, moninaisiin käytännön ja keskinäisen ymmärtämisen ongelmiin johtavan, askeleen ottamiseen.

5.3 Liikennevalvonta ja poliisitoiminta tiestöllä (road policing)

Kalifornian liikennevalvontaviranomainen (California Highway Patrol; CHP) luotiin osavaltion liikennevalvontaan vuonna 1929. Synnyn taustalla oli osavaltiohallinnon ja paikallishallinnon kiista liikenteen säätelyssä. Osavaltio otti tehtävän itselleen suurten kaupunkikeskusten ulkopuolella yhtenäistääkseen monenkirjavia paikallisia lainvalvontakäytäntöjä ja vahvistaakseen niiden oikeudenmukaisuutta ja reiluuutta. Liikennepoliisien toimivalta rajoittui aluksi liikennettä koskevien lakien valvontaan ja paikallisuus oli nimitysten ja toiminta-alueen kautta olennainen osa toimintamallia. Vuonna 1947 siitä tuli itsenäinen osavaltion virasto, joka oli leimallisesti sotilaallisesti järjestynyt, mutta toimii enemmänkin yleispoliisina tiestöllä kuin liikennepoliisina. Vuosisadan puoliväliin tultaessa virasto kunnostautuikin muun muassa kamppailussa sosialismia ja lakkoja vastaan. Los Angelesin vuoden 1992 mellakoissa se osoitti kyvykkyytensä joukkojenhallinnan ja paikallispoliisin kanssa tehdyn yhteistyön saroilla ja sittemmin myös kykenevyytensä tiestön kattavassa teknologisessa rikostiedustelussa. Hamelin ja Spenlehauer (2006) puhuvatkin sen kohdalla liikennepoliisin poliisifikaatiosta (policification).

“Paradoksaalista kyllä, juuri hyväksymällä ja edelleen jalostamalla normista poikkeavaa statusta CHP kytkeytyi poliisitoimintaan ja kiinnittyi sen osaksi: Kalifornian osavaltio ylläpiti sen ilmiänsä liikennepoliisina samaan aikaan kun se muunsi sitä nopeassa tahdissa tiestöllä toimivaksi poliisiksi. Se, että P tarkoittaa partiota eikä poliisia, ei ole yhdentekevää. Näin myytti siitä, että jokainen poliisivoima Yhdysvalloissa on juurtunut paikallisyhteisöön, jota se suojelee ja palvelee, voitiin säilyttää koskemattomana. Lisäksi niiden poliisitehtävien hoidosta, jotka sille oli uskottu, vastasivat aikanaan poikkeuksellisen professionaalisesti toimivat virkamiehet: CHP rakentui ja näytti puolisolitaaliselta joukolta, jota inspiroi tuolloiset lainvalvontamallit Euroopassa.” (Hamelin & Spenlehauer 2006, 275.)

Kalifornian liikkuva lainvalvonta on hyödyntänyt omaa autonomiaansa ja muotoutunut täysimittaiseksi tekijäksi osavaltion poliisitoiminnan saralla, jota eivät rajoita rajat kuntien välillä, ja joka tukee osaamisellaan näiden poliisien työtä kansalaisten palvelemisen ja rikostorjunnan moninaisella saralla, ylläpitää näkyvää pelotetta, tarjoaa apua tienkäyttäjille pulmatilanteissa ja taitaa kanssakäymisen kansalaisten kanssa. (Hamelin & Spenlehauer 2006,280).

Useissa Euroopan maissa liikennepoliisitoiminta on kytkeytynyt kiinteästi osaksi liikenneturvallisuustyötä. Liikenneturvallisuuden ylläpito- ja edistämistehävällä on poliisin omassa piirissä helposti altavastaajan asema suhteessa rikosten vastaiseen työhön. Liikennevalvonnan pysäyttämät, itsensä lainkuuliaisiksi kokevat kansalaiset helposti ajattelevat samoin ja kysyvät sitä, eikö poliiseilla enää ole oikeita rikollisia jahdattaviksi. Liikennevalvonta ei myöskään välttämättä tarjoa vastaavia mahdollisuuksia urakehitykseen kuin muu poliisitoiminta. Se pikemminkin edellyttää erikoistumista, jolla ei välttämättä ole siirtovaikutusta muissa poliisitehtävissä, mutta jonka haihtuminen liikennevalvonnasta sitä vastoin on vaikeasti korvattavissa. (The Royal Society for the Prevention of Accidents 2004, 10.)

Sillaksi liikennevalvonnan ja muun poliisitoiminnan välillä on muotoiltu mallia poliisitoiminnasta tiestöllä (roads policing, policing the roads). Tiet eivät palvele pelkästään liikkumisen ja talouden tarpeita vaan niitä käytetään moninaiseen rikolliseen toimintaan, jonka häirintä, estäminen ja paljastaminen on poliisitehtävä (ks. <https://www.justiceinspectrates.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/roads-policing-not-optional-an-inspection-of-roads-policing-in-england-and-wales.pdf> 8.)

Se, että liikennejärjestelmät ovat olennainen osa rikollisuuteen liittyvää infrastruktuuria ja että rikolliset ovat kaikkein haavoittumillaan juuri siirtyessään paikasta toiseen, tiedostetaankin Kemppaisen (2014) mukaan yhä selvemmin lainvalvontaviranomaisissa ympäri Eurooppaa. Poliisin liikennevalvonnan perinteinen tehtävä, eli liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistaminen torjumalla ja paljastamalla liikenne rikoksia, onkin laajentumassa rikostorjuntaan liikenteessä torjuttavissa olevina ja paljastettavina rikoksina. (Emt., 138.)

Road Policing-toimintamalli yhdistää liikenne- ja kuljetusturvallisuuden näkökulmat. Poliisin tulee tähdätä sekä liikenteen turvallisuuden edistämiseen, mutta osana liikennevalvontatyötä myös häiritä, paljastaa ja torjua maanteitä hyödyntävää muuta rikollisuutta: ”Liikennepoliisi toimii paitsi liikennevalvonnan niin myös rikostorjunnan etulinjassa” (Kemppainen 2014, 140). Tehokkaan keinon tähän tarjoaa poliisin oikeus pysäyttää ajoneuvo tarkastusta varten. Halmela (2016) puolestaan yhdistää liikennevalvonnan poliisille laissa säädettyyn tehtävään ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta.⁷¹ Hänen mukaansa näkyvällä liikennevalvonnalla pyritään myös ennalta estämään rikoksia ja rikokset, joita liikennevalvonnan yhteydessä tulevat esille, edesauttavat suoraan tai välillisesti muiden rikosten paljastamista ja selvittämistä. Näin ollen poliisi on liikennevalvontaa suorittaessaan peruspoliisitoiminnan ’kovassa ytimessä’, Halmela (emt., 6-7) korostaa.

Henkilöt, jotka syyllistyvät muihin rikoksiin, syyllistyvät keskimääräistä useammin myös liikenne rikoksiin, esimerkiksi ajoneuvon kuljettamiseen päihtyneenä. Varastettu auto on osallisena liikenneonnettomuuksissa muita useammin. Piittämättömyys liikennelaeista altistaakin tehokkaasti kiinnijäämiselle myös rikoksista,

71 “Poliisitoiminnan ensimmäinen periaate koskee hengen suojelua. ACPO:n (the Association of Chief Police Officers) jaettua tarkoitusta ja arvoja koskeva julkilausuma vuodelta 1990, joka on otettu käyttöön kansallisesti, sisältää lauseen ‘...suojella, auttaa yhteisöä ja palauttaa sen luottamus’. Tämä on ensisijainen syy siihen, miksi poliisi tekee liikenneturvallisuustyötä ja miksi vastuu tiestön päivittäisestä valvonnasta kuuluu poliisille.” (The Royal Society for the Prevention of Accidents 2004, 10.)

jotka muuten mahdollisesti jäisivät selvittämättä, kuten esimerkiksi murrot ja varastetun tavaran välittäminen.

Se, mikä palvelee taloutta, palvelee myös rikollisuutta. Englannissa kattava kamerajärjestelmä, joka taltioi ajoneuvojen rekisteritiedot ja tarjoaa runsaasti mahdollisuuksia jäljittää tiestöä hyödyntävää rikollista toimintaa, on ollut olennainen osa tämän toimintamallin muotoutumista.

Tiestöltä ja kaduilta koottu kilpitiieto ja sen käsittelyyn liittyvän teknologian kehittyminen nähtiinkin käännteentekeväksi murrokseksi rikostorjunnan saralla. Tehokas tapa puuttua rikollisuuteen on estää ja häiritä heidän liikkumistaan. Taustalla on myös liikennevalvonnan ajautuminen poliisitoiminnan marginaaliin, johon leikaustoimenpiteet oli voitu ensimmäiseksi kohdistaa. Road Policing-keskustelu onkin kuorrutettu rikoksilla, esimerkiksi terrorismi ja antisosiaalinen tienkäyttö, joiden suhteen keskivertokansalainen näyttäytyy pikemminkin potentiaalisena uhrina kuin tekijänä. (Corbett 2008.)

Englannissa toimintamallin arviointi osoitti, että vaikka kaikki mukana olleet poliisilaitokset olivat ottaneet sen ohjelmaansa, jälkimmäinen tarkoitti usein hyvin eri asioita eri paikoissa. Ohjelmaa toimeenpantiin valikoivasti eikä rikostiedustelutietoa kyetty kaikkialla hyödyntämään tehokkaasti rikollisten tienkäytön estämisessä tai sitten keskityttiin yksinomaan jälkimmäiseen ja jätettiin tieliikenteen turvallisuuden ja liikenneonnettomuuksien estämiseen liittyvä puoli huomiotta. Yhteistyö muiden toimijoiden kanssa osoittautui yhdeksi kompastuskiveksi siksi, että prioriteetit ja päämäärät olivat erilaisia. Tämä osin juontui siitä, että liikenneturvallisuuteen liittyvät päämäärät tekivät tilaa rikostorjuntaan liittyville päämäärille. Jälkimmäiset eivät välttämättä puolestaan olleet yhteistyötahojen asialistojen kärjessä. Arviointi toi esille myös sen, että liikennevalvontaan omistautuneiden poliisien määrä oli laskeutunut ja heidän roolinsa muun poliisitoiminnan tukena kasvanut. Poliisilaitosten kerrottiin omaksuneen kokonaisvaltaisen lähestymistavan, jossa kaikki tekevät liikennevalvontaa ja muuta hälytys- ja valvontatyötä osin johtuen siitä, että resursseja oli vähennetty. Poliiseja ei kuitenkaan systemaattisesti tuettu liikennevalvonnan osalta ja pikemminkin he usein kokivat aktiivisuuden sen osalta ei-toivotuksi – kukaan ei juuri kiittänyt siitä, jos partio on kiinni kaksi tuntia pidätetyn rattijuopon johdosta. Liikennevalvontaan ei monissa paikoissa osoitettu analyysityön tukea, jolloin se jäi sattumanvaraiseksi ja kohdentamattomaksi. Työn vaikuttavuutta ei myöskään arvioitu. West Midlandin poliisissa, jossa rekisterikilpitietaa hyödynnettiin innovatiivisesti ja joka myös kykeni osoittamaan työnsä tulokset niin liikenneonnettomuuksien uhreina kuin rikollisen toiminnan torjunnassa tiestöllä, analyttikot myös ymmärsivät oman tehtävänsä selvästi liittyväksi vakavien onnettomuuksien vähentämiseen ja tiestön rikollisen käytön vähentämiseen sekä tuottivat tietotuotteita, jotka palvelivat tässä keskeisten tekijöiden hahmottamista, kuten riski eri ajankohtina. Se myös hyödynsi tehokkaasti yhteistyötahojen toimittamaa dataa, identifioi briiffeissään riskitekijöistä ja -kuljettajista, jotka toistuvasti syyllistyivät liikenneonnettomuuksiin, sekä rikollisjärjestöjen jäsenten teiden käytöstä. (ks. <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/roads-policing-not-optional-an-inspection-of-roads-policing-in-england-and-wales.pdf>).

Tätä kirjoitettaessa Englannissa on käynnistynyt liikenneturvallisuustyön avoin arviointi (Roads Policing Review – Call for Evidence. Open Consultation). Tavoitteena on löytää uusia vaikuttavia tapoja vahvistaa turvallisuutta liikenteessä, jonka tehokkuus ja sujuvuus ovat keskeisiä talouden toiminnan kannalta. Samainen sujuvuus palvelee ihmisten salakuljetusta, huumekauppaa, asuntomurtoja, kuljetuksiin kohdistuvia ryöstöjä ja muuta sosiaalisesti haitallista rikollisuutta. Ammattiliikenteessä työaikojen ylitykset, ylikuormat, turvallisuussäädösten noudattamattomuus

ja muu vastaava puolestaan lisää teiden turvattomuutta, vääristää kilpailua ja asettaa sääntöjä noudattavat toimijat asemaan, joka mahdollisesti johtaa konkurssiin. Vastauksia, erityisesti evidenssiä, haetaan muun muassa seuraaviin kysymyksiin: miksi liikenneonnettomuuksien uhrien määrä on pysynyt Englannissa jokseenkin vakiona, mitä näyttö sanoo tehokkaimmista tavoista vaikuttaa kyseiseen määrään, liikennevalvonnan vaikutuksesta rikollisuuden paljastamiseen tai häirintään, muiden valvonnan oheisten keinojen vaikutuksesta lainkuuliaisuuteen liikenteessä, missä määrin poliisin valvontatoimet luovat lainkuuliaisuuteen vaikuttavan pelotteen ammattiliikenteessä, millaisia esimerkkejä on toimivista, valvontaan, syyttämiseen tai rangaistuksiin liittyvistä tehostamistoimenpiteistä, liikennevalvonnan merkityksestä ympäristön laatuun ja teknologioiden paremmasta hyödyntämisestä liikenneturvallisuuden edistämiseksi tulevaisuudessa. (ks. <https://www.gov.uk/government/consultations/roads-policing-review-future-methods-to-improve-safety-and-reduce-causalities/roads-policing-review-call-for-evidence>)

5.4 Poliisin johtaminen ja liikennevalvontatyön vaikuttavuus

5.4.1 Vaikuttavuus liikennevalvonnassa oppimisena

Liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön osakseen sama huomio heijastaa siihen osoitettuja resursseja. Siltä osin, kun poliisilaitos voi itsenäisesti päättää resurssiansa käytöstä, kysymys on liikennevalvonnan asemasta muiden poliisitehtävien rinnalla. Se, miten poliisijohto suhtautuu esimerkiksi liikennevalvontaa suorittaviin poliiseihin (arvostavuus, kuuntelevuus, reiluus, tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus jne.), heijastuu siihen, miten jälkimmäiset suhtautuvat johdon linjauksiin, missä määrin pyrkivät todentamaan ja seuraamaan niitä omassa työssään. Tyler (2016) pitää olennaisena sitä, että poliisilaitokset ottavat etäisyyttä puolisoitilaallisesta organisaatiomallista ja lähentyvät sisäisissä prosesseissaan osallistavampi muotoja. Jotta poliisitoimintaa olisi mahdollista toteuttaa yksituumaisesti niiden yhteisöjen kanssa, joiden turvallisuutta se koskee, on vahvistettava myös sisäistä legitimiisyyttä. (Tyler 2016, 603.)

Ruotsin Örebrossa 1990-luvun lopulla toteutettu liikennevalvonnan tuottavuushanke, jossa hyödynnettiin teknistä palautejärjestelmää (Productivity Measurement and Enhancement System, ProMES), kytkeytyi liikennevalvonnan vaikuttavuuteen. Huolimatta lupaavista tuloksista hanke päätettiin ennen aikaisesti, kun johdossa tapahtui vaihdos ja sen mielenkiinto siirtyi muihin projekteihin. Liikennepoliisien intoa laski myös se, ettei heitä millään tavalla palkittu hyvistä tuloksista ja vaikuttavuuden kasvusta. Hanke on kuitenkin kiinnostava juuri liikennevalvonnan vaikuttavuuden ja siihen vaikuttamisen näkökulmasta. Lähteenä seuraavassa on Pritchardin ym. (2009) artikkeli.

1990-luvulla Ruotsin hallitus ja poliisijohto määrittivät liikennevalvonnan tarkoituksen liikenneonnettomuuksien, niissä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrän vähentämisenä. Poliisi, toisin kuin autonvalmistajat, sairaankuljettajat ja sairaalat, voi vaikuttaa onnettomuuksiin vain epäsuorasti. Liikennevalvontaa tekevien poliisien näkökulmasta liikenneonnettomuudet eivät ole asioita, jotka ovat heidän kontrollissaan. Liikennepoliisien suoriutumista onkin järkevää arvioida suhteessa asiantiloihin, joihin he voivat suoraan vaikuttaa ja joilla oletettavasti on myös yhteys liikenneonnettomuuksiin, niissä kuolleiden ja loukkaantuneiden määriin. Tällaisik-

si välittäviksi tekijöiksi nähtiin vaikuttaminen nopeusrajoitusten noudattamiseen, päihteiden käyttöön liikenteessä ja vaaralliseen ajotapaan. Se, mihin konkreettisesti koettiin voitavan vaikuttaa, määriteltiin kuhunkin näistä liittyvinä indikaattoreina, kuten esimerkiksi valvontatapahtumat riskiaikoina riskitiestöllä. ProMES-järjestelmän ideana oli koota heille palautetietoa toimenpiteiden vaikutuksista mittaamalla asiantiloja, joihin he kokivat voivansa työssään vaikuttaa. Tällöin työn ja ajan, joka niihin käytetään, tulisi heijastua varsinaiseen tarkoitukseen eli onnettomuuksien ja loukkaantuneiden määriin, jos oletamus niiden välittävästä roolista ja merkityksestä vain on kohdallaan. Mikäli tällaista vaikutusta ei ilmene, liikennevalvontaa on kohdennettava joihinkin toisiin kohteisiin ja löydettävä työtä kuvaavat indikaattorit. Keskeistä oli, että järjestelmä tarjoaa suorituspalautteen suoraan valvontatyötekeville, jolloin he voivat itse arvioida ponnistustensa kohdallisuutta, riittävyttä ja korjaustarvetta. (Pritchard ym. 2009.)

Liikennepoliiseilla itsellään oli Ruotsille ominaisesti keskeinen rooli liikennevalvonnan kohteiden määrittelyssä ja indikaattoreiden löytämisessä. Määrittelyprosessi muutti heidän näkemystään liikennevalvonnan toteuttamisesta. He ymmärsivät, että parempi strategia on kohdistaa huomio asioihin, joilla on eniten vaikutusta, kuten esimerkiksi partiointi tietyillä tieosuuksilla, tiettyinä päivinä ja tiettyyn aikaan, huolellisuus paperitöissä ja hallintotehtäviin käytetyn ajan minimointi. Palautejärjestelmä, joka heijasti heidän käsitystään oman työnsä painopisteistä ja tarjosi siihen kytkeytyvää vaikuttavuuspalautetta, edesauttoi pohtimaan toimenpiteitä ja taktiikoita tarkemmin ja loi odotuksia niiden vaikutuksesta, joita saattoi arvioida uuden palautteen pohjalta. Parantuvat tulokset vahvistivat käsitystä siitä, että oikeat, omassa kontrollissa olevat asiat, joilla vaikuttaa liikenneturvallisuuteen, tulivat tehdyiksi. Tämä osaltaan lisäsi motivaatiota niiden tekemisessä. Palautejärjestelmä on taulukossa 15.

Taulukko 15. Liikennevalvonnan tavoitteet ja indikaattorit (Pritchard ym. 2009, 88).

Tavoite	Indikaattori
Nopeusrajoitusten noudattamisen vahvistaminen	<ul style="list-style-type: none"> Nopeusvalvontaan käytetyn ajan osuus kaikesta liikennevalvontaan käytetystä ajasta. Ylinopeuksien prosenttiosuus, joissa ylitys on alle 15 km/h Todellisen valvontaan käytetyn ajan osuus suunnitellusta valvonta-ajasta määritellyillä tieosuuksilla. Määritellyillä teillä kriittisinä ajankohtina toteutetun valvonnan osuus Nopeusrajoitusta noudattavien ajoneuvojen osuus.
Kuljettajien päihteiden käytön vähentäminen	<ul style="list-style-type: none"> Testien määrä kuukaudessa Perjantai-illan klo 21.00 ja sunnuntai iltapäivän välillä tehtyjen testien osuus Korkean riskin paikoissa tai riskihenkilöille tehtyjen testien osuus Liikennerikoksen yhteydessä pysäytetyille tehtyjen testien osuus Testissä positiivisen tuloksen saaneiden kuljettajien osuus viimeisen neljän kuukauden aikana.
Vaarallisen ajotavan vähentäminen	<ul style="list-style-type: none"> Osuus kaikesta liikennevalvonnasta, joka käytetään vaarallisten ohitusten valvontaan. Osuus kaikesta valvonnasta, joka käytetään ajamiseen liian lähellä edellä kulkevaa ajoneuvoa. Osuus kaikesta liikennevalvonnasta, joka käytetään tien varomattomasti ylittävien ajoneuvojen valvontaan. Raportoitujen vaarallinen ajotapa-tapausten määrä viimeisen neljän kuukauden aikana.
Hallintotehtävien tehokas hoito	<ul style="list-style-type: none"> Oikein täytettyjen liikennekeräilyilmoitusten osuus. Sisäiseen hallintoon käytetyn ajan osuus kaikesta käytettävissä olevasta ajasta (vähempi parempi). Oikein täytettyjen ajoneuvotarkastukseen liittyvien ilmoitusten osuus. Kolmessakymmenessä päivässä päätettyjen tutkintojen osuus.

Lähtökohtaisesti poliiseja huolestutti se, että liikennevalvontaan panostaminen näkyy liikennerikosten paljastumisena ja niiden määrän kasvuna tilastoissa, jolloin poliisin arvioidaan vähintäänkin lyhyellä aikavälillä suoriutuvan työstään aikaisempaa heikommin. Ratkaisuna olivat indikaattorit, jotka mittasivat sekä paljastuneita rikkomuksia ja suoraan tehtyjä suoritteita, jolloin kiinnijäämisten suurempi määrä kytkeytyi valvontatoimenpiteiden suurempaan määrään. Se, että toimintaa arvioitiin suhteessa tekijöihin, joihin poliisit saattoivat omilla toimenpiteillään vaikuttaa, joiden he uskoivat olevan yhteydessä laajemman tarkoituksen toteutumiseen ja joista he saivat ymmärrettävää ja selkeää palautetta suoritteiden yhteydestä toivottuun vaikutukseen, kirkasti ymmärrystä valvontatyöstä, sen tarkoituksesta ja käytettävissä olevien keinojen ja niiden systemaattisen käytön yhteydestä siihen. Tuloksena oli korkeampi kokemus kontrollista, korkeampi työtyytyväisyys, työhön sitoutuminen ja työssä suoriutuminen.

Järjestelmä osoitti kesken jääneen uransa aikana, että onnettomuuksien, niissä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrät Örebrossa laskivat muuta maata enemmän. Huolimatta siitä, että liikennevalvontaa suorittavien poliisien määrä samanaikaisesti laski, tehty liikennevalvontatyö toteutui aiempaa vaikuttavammin erityisesti hankkeen ensimmäisen vuoden aikana, työtä koskeva visio oli kirkkaampi, työhön suhtauduttiin orientoituneemmin ja osallistuvammin. Vaikutus säilyi kolmen vuoden aikana, mutta tasaantui. Pritchardin ym. (2009, 89) mukaan dilemma on siinä, mitatako niitä asiantiloja, jotka ovat organisaatiolle tärkeitä ja antaa motivaation, työtyytyväisyyden, sitoutumisen ja osallistumisen sekä työssä suoriutumisen kärsiä, vai mitatako niitä asiantiloja, joihin henkilöstö voi itse vaikuttaa, mutta jotka eivät ole arvoltaan ensisijaisia laajemman organisaation kannalta.

Nashvillen poliisi Yhdysvalloissa kiinnitti vuonna 1978 erityistä huomiota ajonepeuksien valvontaan kuukauden ajan aina siihen saakka, kun poliisit vähensivät valvonta-aktiivisuuttaan, joskaan eivät näkyvyyttään liikenteessä, työnantajaan kohdistuvana painostustoimena. Asiasta myös uutisoitiin laajasti paikallisesti. Carr ym. (1980) tarttuivat tilaisuuteen ja selvittivät jälkikäteen liikennevalvonnan (annetut liikennesakot) vaikuttavuutta vertaamalla valvonnan yhteyttä liikenneonnettomuuksien (omaisuusvahinko, loukkaantuneet ja kuolleet) määriin ennen, tehostamisen aikana ja vähennetyn liikennevalvonnan olosuhteissa. Liikennevalvonnan intensiteetti heijastui suoraan annettujen rangaistusvaatimusten määrässä, mutta ei vaikuttanut liikenneonnettomuuksiin määrään millään kolmesta mittarista.

Pienimuotoiset poliisitoiminnan kohdentamiset jäivät tehottomiksi. Järkevämpää on kohdentaa poliisin huomio pienelle osalle tiestöä kuin jakaa ne tasaisesti kaikkialle. Kuljettajat eivät havaitse jälkimmäistä, mutta kylläkin ensinnä mainitun. Vaikutukset jäävät usein lyhytaikaisiksi ja onnettomuusmäärät palaavat aiemmalle tasolla, kun huomio siirretään toisaalle. (Beenstock ym. 2001, 80.) Keskeiset tulokset ovat, että vain laajamittaisella valvonnalla saadaan minkäänlaista mitattavissa olevaa vaikutusta onnettomuuksien suhteen, tuo vaikutus vahvistuu, jos valvonnan aikajännettä kyetään jatkamaan, vaikutus haihtuu nopeasti valvontaiskun jälkeen, valvonnalla ei ole vaikutusta kuolemaan johtaneisiin onnettomuuksiin eikä valvontavaikutus leviä valvottua tiestöä laajemmalle.

Vaatimus valvonnan näyttöpohjaisuudesta, poliisitoiminnan yhteiskunnalliseen tilivelvollisuuteen ja legitimitettiin liittyvä ristivetoisuus – lainsäädännön, asiantuntijoiden, autoilijoiden ja kansalaismielipiteen ristivetouudet – ja vaikuttavuusodotukset taloudellisuuden ja tehokkuuden ohella tuottavat kompleksisen tilanteen, jossa kaikki ovat omasta mielestään perustellusti oikeassa ja toisten mielestä enemmän tai vähemmän pielessä. Poliisi on pyrkinyt vastaamaan resurssien vähenemiseen ja palvelu- ja vaikuttavuusvaateiden kasvuun aikaisempaa fiksumman, tietoperus-

taisen tai -johtoisen, mielellään tieteelliseen näyttöön pohjatuva toiminnan avulla. Esimerkiksi Englannissa liikenneonnettomuuksia analysoimalla on erityisesti riskiryhmiksi kahden poliisilaitoksen alueella nähty erityisesti seuraavat ryhmät (ks. taulukko 16).

Taulukko 16. Liikennevalvonnan riskiryhmät (Smith 2015, 153).

Valvonnan kohde	Valvottavat asiat			
	Rattijuopumus	Ylinopeus	Kännykän käyttö ajon aikana	Turvavyön käyttämättömyys
Kohderyhmä	Nuoret miehet	17-30 vuotiaat	Nuoret miehet	Nuoret miehet, Lapset, takapenkin matkustajat
Kulkuneuvo	Autot	Moottoripyörä, autoilijat	Pakettiautot, taksit	Pakettiautot, Taksit
Viikonpäivä	Viikonloppu	Viikonloppu	Arkipäivä	
Ajankohta	Illat ja yöt	Illat	Päivä	

5.4.2 Liikenneturvallisuuden vaarantaminen poliisitoiminnan tarkoittamattomana seuraamuksena

Kuluvan kesän aikana Suomessa on uutisoitu joistakin liikenneonnettomuuteen johtaneista takaa-ajoista. Viimeisimmän yhteydessä myös kaksi poliisia loukkaantui tieltä suistumisessa. Kansainvälisesti pakenevan ajoneuvon pysäyttämisen välttämättömyydestä ja sen aiheuttamasta vaarasta on keskusteltu suhteellisen paljon viimeisten neljäkymmenen vuoden aikana.⁷² Yhä ilmeisempää on, että kysymys on tapahtumasta, joka itsessään aiheuttaa vaaraa niin pakenijalle, poliiseille, muille samaisella tieosuudella liikkujille ja sen läheisyydessä asuville. Vähintäänkin poliisin liikennevalvontatehtävä ja sen liikenneturvallisuustehtävä ovat tässä ristiriidassa, koska poliisin omilla toimenpiteillään lisää merkittävästi onnettomuuteen joutumisen ja siinä loukkaantumisen riskiä.⁷³ Vaikka vaaran aiheuttaminen voi olla perusteltua vakavien, ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten kohdalla, sen perusteltavuutta esimerkiksi nuorten, ylinopeuteen tai vastaavaan syyllistyneiden kuljettajien kohdalla, tulisi pohtia nykyistä perusteellisemmin.

Yhdysvalloissa näitä pohdintoja on edistänyt se, että korvauskanteet tapauksissa, joissa takaa-ajo on aiheuttanut vahinkoja sivullisille, ovat langenneet työnantajan, yleensä kaupunki, maksettaviksi, kun poliisit itse ovat noudattaneet tehtyjä linjauksia ja toimineet velvollisuuksiensa mukaisesti. Uudessa-Seelannissa takaa-ajon yhteydessä tapahtuneet kuolemantapaukset, jotka tapahtuivat ajallisesti lähellä toisiaan, johtivat toimintapolitiikan sisäiseen arviointiin vuonna 2003. Poliisin omin voimin laadittu raportti päättyi esittämään poliisin ajokoulutuksen kehittämistä siitä huolimatta, että uhrit olivat takaa-ajetussa autossa tai sivullisia. Poliisin näkemys asiasta on, että poliisille ilmeisiä syitä takaa-ajon käynnistämiseen on koko joukko, mutta että varsinainen syy on siinä, että pakenija ei noudata pysähtymistä koske-

72 Kokoavia katsauksia esimerkiksi Lum & Fachner (2008) ja Alpert & Lum (2014).

73 Englannissa nuoret kuljettajat luokitellaan haavoittuvassa asemassa oleviksi henkilöiksi (vulnerable).

vaa käskyä, ja että poliisi tietää kokemuksesta miksi näin yleensä tapahtuu eli mikä keskimäärin on tarkastusta välttelemään pyrkivän (rikos)profiili,⁷⁴ että tästä johtuen takaa-ajossa kysymys on oikeasta poliisityöstä kamppailuna rikollisuutta vastaan ja myös poliisin haastamisesta tässä tehtävässä:

”Ottaen huomioon sen, että tutkimusten mukaan monilla pakenevista on taustallaan vakavia rikoksia, näyttää harhaanjohtavalta pyytää kansalaisia arvioimaan takaa-ajamisen välttämättömyyttä perustuen siihen seikkaan, jonka johdosta poliisin huomio kohdistui epäiltyyn.” (<https://www.police.govt.nz/about-us/publication/pursuits-the-case-for-change> 9.)

”Yksi mahdollisuus toteuttaa tämä on ollut selvittää takaa-ajamisen tarkoitusta, olettaen sen varmistamiseksi, että se on riittävän ‘vakava’ oikeuttaakseen takaa-ajamisen tuottamat riskit. Keskustelu tästä ei osu kohdalleen ja asiaa koskeva tutkimus on jokseenkin arvotonta. Oli syy siihen, miksi poliisi kiinnitti huomiota väärintekijään, sen taustalla, ettei hän noudata poliisin pysähtymiskäskyä on jotakin enemmän. Useimmilla pakoon pyrkivillä on pitkä rikosrekisteri ja hyvä syy pyrkiä välttämään kiinnijääminen. Poliisi tietää kokemuksesta, että suuri enemmistö väestöstä noudattaa poliisin antamaa pysähtymismerkkiä, ja siksi epäilee siksi, että jokin rikokseen liittyvä on johtanut päätökseen pienen pakoon pyrkivien ryhmän kohdalla.” (Emt., 15.)

”Syy siihen, miksi väärintekijä tuli poliisin huomion kohteeksi, on suuressa määrin irrelevantti huolimatta sille osoitetusta huomiosta. Takaa-ajamiselle on vain yksi syy: pysähtymättömyys. Se asianmukaisesti ja oikein tekee poliisin tietoiseksi tosiseikasta, ettei kaikki ole kohdallaan. Pieni joukko motoristeja, jotka eivät pysähdy, tekevät niin, koska heillä on jotakin salattavaa. Poliisit ovat intuitiivisesti tästä tietoisia.” (Emt., 37.)

”Kun tämä tarkastelu käynnistyi, yksi poliisipäällystön edustaja mainitsi, että Aucklandin poliisissa oli alettu puhua takaa-ajojen kasvojen muuttumisesta, se on, että nuoret pyrkivät houkuttelemaan poliiseja takaa-ajoon, että moottoripyöräilijät, jotka olivat syyllistyneet liikennerikokseen, ottivat kypärän pois päästään, koska he tiesivät, että se täytti vaarallisen käyttäytymisen kategorian ja että poliiseja kehoitettiin luopumaan takaa-ajamisesta, ja että pakoon pyrkivät ottivat äärimmäisiä riskejä ja heidän havaittiin myöhemmin olleen meta-amfetamiinin vaikutuksen alaisia...” (Emt., 38.)

”Vaikka kissa on niin sanotusti nostettu pöydälle, takaa-ajoihin liittyvä pahin puoli, joka käsittääkseni on suoraan vaikuttanut niiden pakenevien kuljettajien tapausmäärän kasvuun ja holtittomuuteen niiden aikana, on takaa-ajolinjauksemme mainostaminen. Tuo linjaus on hyvä, mutta rikolliset tuntevat sen ja ajavat tietoisesti huonosti, koska he tietävät, että jos siitä tulee riittävän vaarallista, meidän on luovuttava takaa-ajamisesta. Olen tavannut kuljettajia, jotka jäätyään kiinni ovat kertoneet ajaneensa niin kuin ajoivat siksi, että uskoivat meidän pysähtyvän jos he itse ajavat vaarallisesti.” (<https://www.police.govt.nz/publication/fleeing-driver-review-report>)

Vaikka takaa-ajaminen olikin potentiaalisesti tappavin ase poliisin arsenaalissa, takaa-ajamisella oli poliisin sisäisen arvion mukaan myös potentiaalisia hyötyjä rikosten paljastamisena ja tekijöiden pidättämisenä ja rikoksia estävänä pelotteena – ”...johtuen takaa-ajojen absoluuttisesti harvinaisuudesta, on selvää, että takaa-ajaminen on äärimmäisen vaikuttava pelotteena suhteessa laajempaan yhteisöön” (emt., 10). Pysähtymiskäskyn noudattamatta jättäminen tuli Uuden-Seelannin poliisin mielestä muuttaa tuolloisia ankarammiksi (vapausrangaistus). Kun vuonna 1996 poliisi

74 Vuosina 1996-2002 rekisteriin päätyneistä kahdesta ja puolesta tuhannesta karkuun ajaneella oli yhteensä lähes 60 000 rikostuomiota ja tuomioiden mediaani oli 15. Yleisimmät tuomiot olivat murrosta ja murron yrityksestä, väkivaltaisuudesta, ja ajoneuvovarkauksesta. Takaa-ajetuista noin joka kolmas joutui jonkinlaiseen törmäykseen, kun takaa-ajaja ei keskeytetty, keskeytetyistä reilu viidennes, kun taas kuudessa prosentissa tapauksista poliisiauto vaurioutui. (<https://www.police.govt.nz/about-us/publication/pursuits-the-case-for-change>, 24-27.)

keskeytti takaa-ajon noin yhdessä tapauksessa kymmenestä, 2000-luvun alussa lähes joka viides takaa-ajoa päättyi Uudessa-Seelannissa siihen, että poliisi luopui takaa-ajamisesta.

Ristiveto pelotteen ja kiinnijäämisriskin ylläpidon ja tiellä liikkujien ja niiden läheisyydessä asuvien turvallisuuden välillä ilmenee huolena siitä, että rikoksenteijät voivat vapaasti ajaa poliisilta karkuun ja tulevat myös näin tekemään, jos seuraamista ja takaa-ajoa rajoitetaan tai se kielletään. Lumin ja Fachnerin (2008, 25) mukaan ei ole juurikaan näyttöä siitä, että takaa-ajamisen rajoittaminen kasvattaisi pakenemisten määrää. Yksi taktinen ratkaisu on ollut ylailmoista tapahtuva seuraaminen, joka on poistanut välittömän näköyhteyden säilyttämisen tarpeen ja lisännyt poliisien työturvallisuutta.

Poliisille pyrkiminen pakoon on vahva signaali. Pakkokeinolaki antaa Suomessa poliisille mahdollisuuden pidättää henkilö todennäköisin syin erityisesti silloin, kun on syytä epäillä hänen lähtevän pakoon tai muuten karttavan esitutkintaa, vaikeuttavan sitä tai rangaistuksen täytäntöönpanoa tai pyrkivän jatkamaan rikollista toimintaa. Poliisi näyttää pääsääntöisesti pyrkivän pysäyttämään pakenevan ajoneuvon kaikin käsillä olevin keinoin ja alueella käytettävissä voimin (vrt. Phillips 2015, 15).

”Bad guys run, police chase” (Larnot 2019, Guardian.)

Se, että jotkut autoilijat pyrkivät välttämään valvonnan tai tarkastetuksi tulemisen, on ongelma, mutta pyrkimys pysäyttää heidät kaikin keinoin ei ole yleispätevä, kaikissa tilanteissa välttämätön ratkaisu. Suuri yleisö, kuten poliisikin, lähtee siitä, että poliisilla on oikeus ja jopa velvollisuus selvittää tarkastuksen välttämisen (pakenemisen) syy. Pyrkimys välttää poliisin tarkastus itsessään tekee henkilöstä pakenijan ja epäillyn sekä samalla myös todennäköisen syyllisen vähintäänkin pakenemisen aikana tekemiinsä liikenne rikoksiin, jopa kuolemantuottamiseen. Takaa-ajo näyttäytyy konkreettisena kamppailuna rikollisia vastaan.

1970-luvulla takaa-ajaminen jäi pitkälti siihen ryhtyvän poliisin harkintavaltaan Yhdysvalloissa eikä tapauksia juurikaan tilastoitu. Takaa-ajamista jatkettiin vielä 1980-luvun alussa, jos vain poliisiauton renkaat vielä pyörivät. Huomiota ei juuri kiinnitetty siitä aiheutuviin seuraamuksiin heille, jotka vain sattuivat olemaan väärässä paikassa väärään aikaan. (Alpert & Lum 2014, 4.) 1990-luvulla tapaus-ten tilastointi kehittyi ja takaa-ajamista linjattiin poliisilaitoksissa. Linjaukset olivat pääsääntöisesti takaa-ajamista rajoittavia, esimerkiksi edellyttivät tunnuksellista poliisiautoa, tiettyä vakavuutta rikosepäilyltä, takaa-ajosta luopumista sen jälkeen, kun pakenija oli tunnistettu, määrittivät osallistuvien poliisiautojen määrää, ja edellyttivät jatkamisesta tai keskeyttämisestä päättämistä. Takaa-ajaminen kuitenkin oli pääsääntöisesti sallittua ja siihen ryhtyminen operatiivisen tahon tilannekohtaiseen harkintavaltaan kuuluva, joskin hallinnollisesti linjattu ja jälkikäteen valvottu, asia. (Lum & Fachner 2008.)

Pakeneminen ja pyrkimys jatkaa pakoa voi heijastaa rikosseuraamusten ankaruutta ja pyrkimystä välttää ne (Goldenbeld ym. 2000, 23). Pakoon pyrkivä kuljettaja syyllistyy yleensä paon aikana useisiin liikenne rikoksiin ja pahimmillaan aiheuttaa onnettomuuden, jossa kuolee tai loukkaantuu hänen itsensä lisäksi sivullisia, kyydissä olijoita tai pysäytystä yrittäviä poliiseja.

US Today-lehden uutisen⁷⁵ mukaan Kaliforniassa vuosina 2002-2014 kirjattiin 63 500 takaa-ajoa, joista 89 prosenttia oli liikenne rikoksia (ylinopeus, autovarkaus, vaarallinen ajotapa).⁴ 898 tapauksessa taustalla oli puuttuva rekisterikilpi tai

75 <https://eu.usatoday.com/story/news/2015/07/30/police-pursuits-fatal-injuries/3018782/>

rekisteröimättömyys). Viidessä prosentissa tapauksista tavoitteena oli pidättää väkivaltarikokseen syyllistynyt. Murhasta epäiltyä ajettiin takaa 168 kertaa. 850 henkilöä ajettiin takaa siksi, etteivät he käyttäneet turvavyötä, ja kahtakymmentäkolmea moottoripyöräilijää syytä, että eivät käyttäneet kypärää. Yhdeksässäkymmenessä tapauksessa takaa-ajon syynä oli se, että henkilö ajoi liian hiljaa. Kalifornian moottoritieviranomaisen, CHP, kohdalla takaa-ajoja oli 14 628 vuosina 2007-2014. Ne johtivat 4 052 onnettomuuteen, 2 198 loukkaantumiseen ja 103 kuolemaan. Florida rajasi takaa-ajon vuonna 2012 niin, että se oli sallittua vain rikokseen syyllistyneiden, rattijuoppojen ja vaaralliseen ajotapaan syyllistyneiden kohdalla. Tämä puolitti takaa-ajojen määrän, joskin kolmasosassa takaa-ajoista rikkoi tehtyä takaa-ajolinjasta.

”Se, miten termiä ‘taka-ajoon liittynyt onnettomuus’ tulkittiin ilmentää yhtä poliisille tyypillistä käytäntöä, joka vaikuttaa tilastoinnin tarkkuuteen. Poliisit tai tilastoivat tahot päättävät, että onnettomuus tapahtui heti sen jälkeen, kun takaa-ajaminen oli keskeytetty, joten se ei liity takaa-ajamiseen.” (Hill 2002, 14.)

Yhdysvalloissa vuoteen 2008 mennessä yhdeksän prosenttia seurantatietokantaan tallennetusta, pääasiassa kaupunkiympäristössä tapahtuneista ja keskimäärin vajaan kuusi minuuttia kestäneistä takaa-ajoista (7 737) johti jonkinlaiseen loukkaantumiseen, tyypillisimmin hämärän aikaan ja esikaupunkiympäristössä, ja vajaan viidessätoista prosentista tapauksista syntyi omaisuusvaurioita. Loukkaantuneista neljätöistä prosenttia oli poliiseja, viidennes sivullisia ja 65 prosenttia epäiltyjä. Viimeksi mainituista vakavasti loukkaantui tai kuoli kolmetoista prosenttia. Lum ja Fachner (2008) kehottavatkin laitoksia kiinnittämään enemmän huomiota sekä pakenijan että sivullisten turvallisuuteen, kokoamaan ja hyödyntämään aktiivisesti takaa-ajoihin liittyvää tietämystä niitä koskevassa päätöksenteossa, vahvistamaan tilivelvollisuutta, tarkastelemaan asiaa laveasta näkökulmasta ja viestimään näistä suurelle yleisölle.

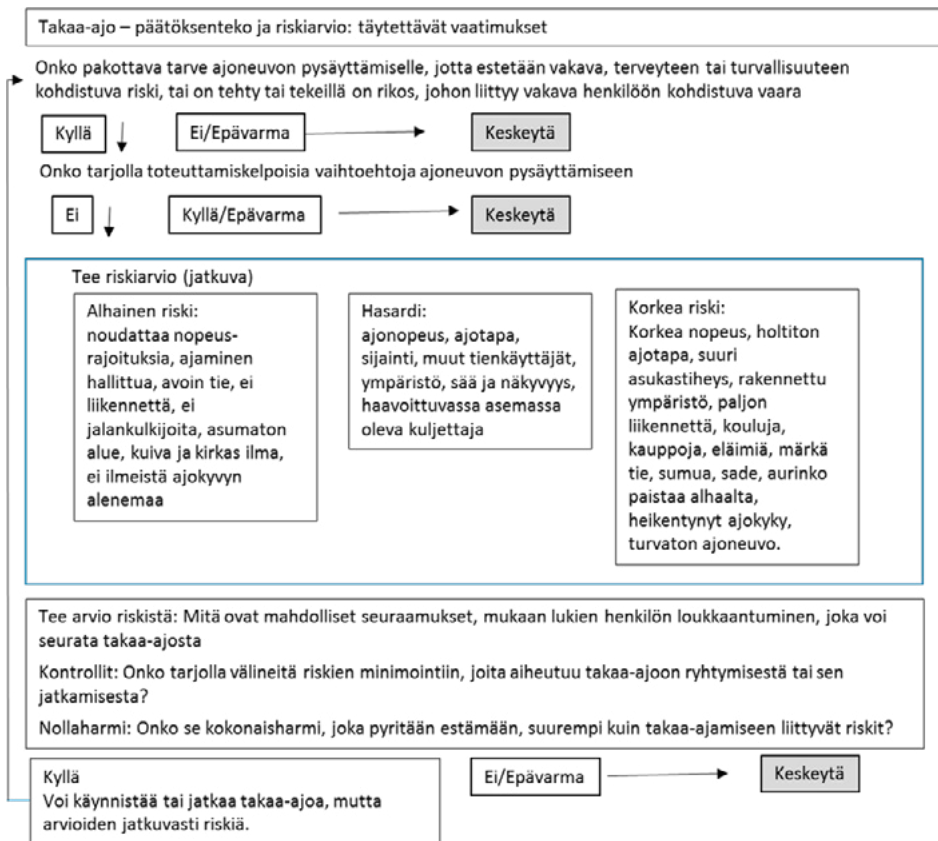
Suuri yleisö, kuten myös moni poliisi, pääsääntöisesti näkee MacDonaldin ja Alperin (1998) mukaan pakenevien motoristien kiinnittämisen tarpeelliseksi, mutta tuki takaa-ajolle heikkenee, kun taustalla olevan rikosepäilyn vakavuuden aste vähenee. Äänetön toive on, että viimeistään pysäytyksen myötä esille tulisi riittävä syy takaa-ajolle, altistumiselle siihen liittyville vaaroille ja riskeille sekä sen sivullisille mahdollisesti aiheuttamille vaaratilanteille.⁷⁶ Tällöin tai mahdollisesti vasta tutkinnan myötä ymmärrettävä syy pakenemiselle tulee selville tavalla, joka vahvistaa pakenijan ”rikolliseksi” ja oikeuttaa takaa-ajoon liittyvät päätökset ja kustannukset sekä vahvistaa siihen osallistuneet poliisit hyvien puolen toimijoiksi (ks. Broomé 2013). Yhdysvalloissa kolme neljästä takaa-ajosta päättyi vuoteen 2008 mennessä syytä, joihin poliisi ei voi suoraan vaikuttaa ja vain kuusi prosenttia poliisin toimesta. Vajaan viidesosassa tapauksista poliisi päättää keskeyttää takaa-ajamisen. (Lum & Fachner 2009, 66).

Australiassa vuosina 2000-2011 oli vuosittain noin 4 000 takaa-ajoa. Niistä yhteensä 186 johti kuolemaan, joissa kuoli 218 henkilöä. Joka vuosi oli keskimäärin viisitoista takaa-ajoon liittyvää onnettomuutta ja kahdeksantoista niissä kuollutta.

76 Tilastojen valossa poliisi voi olla suhteellisen varma, että näin tulee käymään eli pakenija on päihtynyt miespuolinen, yleensä nuori henkilö, joka Yhdysvalloissa on afrikkalaistaustainen tai hispani ja syyllistynyt aiemmin liikenne rikokseen (esim. Lum & Fachner 2008). Kuolema ei jätä mahdollisuutta epäillyn rikosasian käsittelylle puolueettomassa tuomioistuimessa. Se, antavatko jälkikäteen ilmenevät tekijät oikeutuksen takaa-ajon aiheuttamalle mahdolliselle kuoleman tai loukkaantumisen vaaraan asettamiselle, ansaitsisi erillisen pohdinnan.

Puolet kuolleista oli seuratun ajoneuvon kuljettajia, kaksitoista prosenttia kyydissä olijoita, 38 prosenttia syyttömiä matkustajia, 21 prosenttia sivullisia ja kolmetoista prosenttia poliiseja. Vuosittain takaa-ajaja oli pysynyt vakiona huolimatta ajoneuvojen määrän kasvusta. Menehtyneistä 68 prosenttia oli alle kaksikymmentäyhdeksän vuotiaita ja miehiä, joiden veressä oli merkkejä päihteiden käytöstä (80%). Kuolleista väestöosuuttaan suurempi osa oli alkuperäisasukkaita. Usein kuolemaan päätnyt takaa-ajo käynnistyi liikennerikoksesta (38%) tai ajoneuvovarkaudesta (31%) tai rattijuoppoudesta (19%), tapahtui aamuyöllä. Takaa-ajo kesti keskimäärin vajaat viisi minuuttia. Takaa-ajon kesto on laskenut ja käytetyt nopeudet lievästi nousseet tarkasteluaihana. (Lyneham & Hewitt-Rau 2013.)

Australiassa takaa-ajojen luomiin turvallisuusongelmiin on puututtu rajoittamalla niitä. Takaa-ajoon ei ole oikeutusta tavanomaisissa liikenne- ja omaisuusrikoksissa ja se on mahdollista ainoastaan silloin, kun on joko ilmennyt tai on henkeä uhkaava vaara tai vaara vakavasta loukkaantumisesta, joka koskee pakenevassa ajoneuvossa olevia, ja kun se on toteutettavissa niin, että takaa-ajosta koitua riski on pienempi kuin se riski, joka yhteiskunnalle aiheutuu siitä, ettei autossa olijoita pyritä heti ottamaan kiinni. Uuden Etelä-Walesin osavaltiossa poliisi voi aloittaa tai jatkaa takaa-ajoa, kun hän uskoo, että on pakottava syy pysäyttää ajoneuvossa olija, jotta näin estetään välitön tai käynnissä oleva vakava vaara yleiselle terveydelle ja turvallisuudessa, kysymyksessä oleva henkilö on syyllistynyt vakavan vamman tai kuolemantuottamukseen, tai on syyllistymässä rikokseen, josta jälkimmäinen voi seurata, vaihtoehtoisia keinoja ajoneuvon pysäyttämiseen ei ole ja se vahinko, joka pyritään estämään, on suurempi kuin takaa-ajoon liittyvät riskit. Päätöksenteossa on käytettävä riskiarviointia (ks. kuvio 4). Takaa-ajo on keskeytettävä tai sitä ei tule käynnistää omaisuusrikosten tai liikennerikosten johdosta tai kun ei ole mitään välitöntä syytä ajoneuvon pysäyttämiseen. (<https://police.act.gov.au/road-safety/urgent-duty-driving-and-pursuits>).



Kuvio 4. Takaa-ajoon liittyvien riskien arviointikehys Uudessa Etelä-Walesissa, Australiassa.⁷⁷

Lontoon poliisi kirjasi 4 468 takaa-ajoa vuosina 2016-2018, joista 1923 oli auktorisoituja ja 862 päättyi keskeytykseen yleisölle koituvan suhteettoman vaaran (26%), pakenijaan kohdistuvan vaaran (16%), epätydyttävän dynaamisen riskiarviointin (27%) tai epäkelvon taktiikan (22%) johdosta. Näiden yhteydessä loukkaantui 165 henkilöä, joista seitsemätoista oli poliiseja, 101 pakoon pyrkijöitä ja 47 sivullisia. Englannissa takaa-ajon jatkamisesta päättää johtokeskus, joka edellyttää poliisin raportoivan takaa-ajon olosuhteista ja riskeistä sekä tähän liittyvää erityiskoulutusta. Poliisiin tulee annettujen ohjeiden mukaan luopua takaa-ajosta tilanteissa, jossa sen haitat näyttävät odotettuja hyötyjä suuremmilta. Koska johtokeskuksen kuva takaa-ajon olosuhteista riippuu takaa-ajajien antamista tiedoista ja kun viestintä tältä osin on osittaista nopeasti vaihtuvissa tilanteissa ja usein epäselvää erityisesti siltä osin, miksi ajoneuvon pysäyttäminen oli katsottu alun perin perustelluksi, johtokeskusten kyky tehdä oikeita ratkaisuja toiminnan suhteen on usein rajoitettua ja

77 <https://www.afp.gov.au/sites/default/files/PDF/IPS/National%20Guideline%20on%20Urgent%20Duty%20Driving%20and%20Pursuits.pdf>

poliisit myös kokivat asian näin.⁷⁸ Keskeytykset koettiin ylireagoinniksi turvallisuuden suuntaan, kun taas johtokeskus koki suojelevansa poliiseja heiltä itseltään tilanteessa, jossa heidän harkintakykynsä ei välttämättä ollut kaikkein vahvimmillaan, huomio kohdistuu pakoon pyrkivään ajoneuvoon, eikä muita taktisia vaihtoehtoja välttämättä otettu täysimääräisesti huomioon. (Christie 2020.)

”Poliisitoiminnassa avainasemassa on harkintavallan strukturointi ja strukturointi niin, että se johtaa optimaaliseen, reiluun ja toivottavaan lopputulokseen. (...) Tarkasteltaessa linjausten yhteisiä osatekijöitä, ne näyttävät usein koostuvan erilaisten osatekijöiden yhdistelmästä, joista monet on mainittu hämärästi tavalla, joka jättää paljon tilaa harkinnalle. Joidenkin tähän liittyvien kategorioiden epämääräisyys on yllättävää ottaen huomioon sen, mitä jo tiedämme aikaisempien tutkimusten perusteella taka-ajojen negatiivisista tuotoksista. Vaikka harkinta onkin yleinen ja tärkeä tekijä poliisitoiminnassa, näyttöpohjaiset toimenpiteet ovat niitä, joissa harkinta tapahtuu strukturoidusti (informaation, koulutuksen, linjausten, valvonnan, tutkimuksen, tilivelvollisuuden jne. välityksellä) ja kytkeytyy kyseisen tahon erityisiin päämääriin (rikollisten ottaminen kiinni, rikostorjunta, turvallisuus, yhteisön paras, jne.)” (Lum & Fachner 2008, 42.)

Englannissa käytetyn kansallisen ratkaisumallin (National Decision Model, NDM) tavoitteena on sovittaa vaste järkevällä ja suhteellisella tavalla tilannetta vastaavaksi esimerkiksi juuri takaa-ajosta päätettäessä. Aina kun vain mahdollista, takaa-ajosta pidättäytymisen on oltava ensisijaisin huomioitava asia. Miten välttämätöntä se on, mikä on suhde kyseessä olevaan uhkaan ja takaa-ajoon liittyviin riskeihin. Jos arvio puoltaa takaa-ajoon ryhtymistä, sen on pysyttävä suhteellisissa mitoissa olosuhteisiin nähden. Kun jälkimmäiset muuttuvat, tarvitaan uudelleenarviointia ja toimintavaihtoehtojen punnintaa. Kun käy ilmeiseksi, ettei ajoneuvolla ole aikomusta pysähtyä, poliisiin on ilmoitettava tästä johtokeskukseen ja haettava lupa jatkaa ajoneuvon seuraamista. Poliisi itse voi päättää keskeyttää takaa-ajon tai johtokeskus voi päättää siitä. Näin tulee toimia, kun takaa-ajon tuottamat riskit eivät ole enää suhteessa sen käynnistymisen syihin nähden. Mikäli takaa-ajo johtaa onnettomuuteen, tutkinnassa tulee tulla ilmi siihen johtaneet syyt, mahdolliset toimintavaihtoehtot ja se, miksi ne poissuljettiin, takaa-ajon tavoitteet, sen toimintavaihtoehtot sen aikana, tehdyt päätökset ja tapauksesta tehtävissä olevat johtopäätökset. (<https://www.app.college.police.uk/app-content/road-policing-2/police-pursuits/#>)

”Tapaustutkimuksissa tunnistetut laveat teemat ovat, että yksittäiset poliisit eivät riittävästi ottaneet huomioon omaan tai yleiseen turvallisuuteen liittyvää riskiä. He eivät myöskään asianmukaisesti huomioineet suhteellisuusperiaatetta reagoidessaan epäillyn ajoneuvon pysähtymättömyyteen, vaikkakaan tämä harvemmin tarkoitti tehdyn linjauksen rikkomista...” (Best & Eves 2005, 49.)

”...anekdoottista näyttöä on siitä, että jotkut kuljettajat eivät informoi johtokeskusta kaikista asiaan liittyvistä tilannetekijöistä siltä varalta, että heidän käsketään keskeyttää taka-ajaminen...” (NZ 2003).

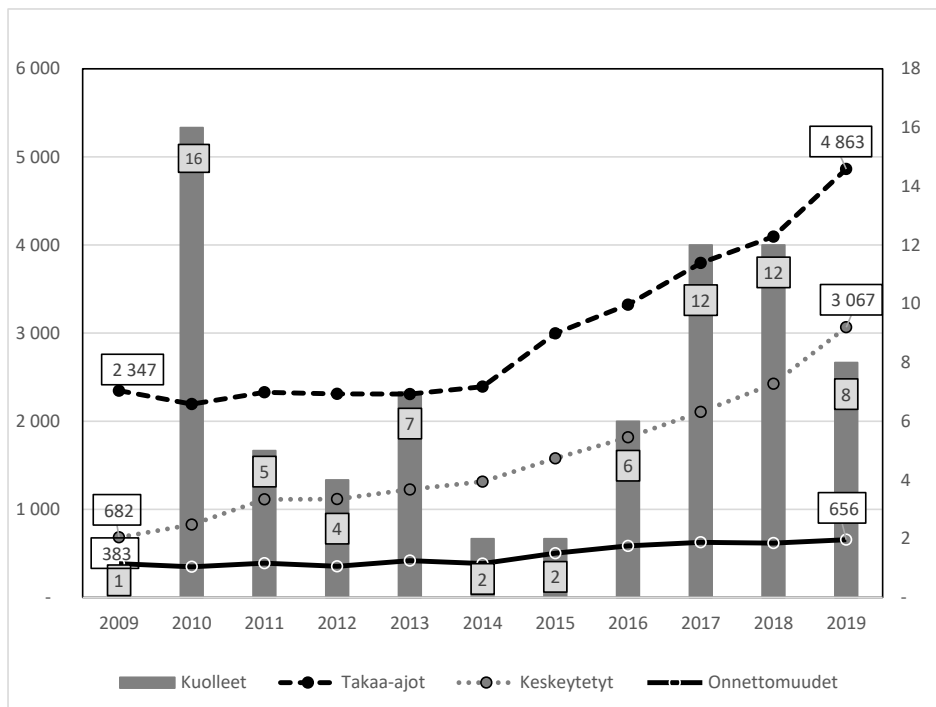
Kun toimintalinjaus on hämärä, jolloin raja hyväksytyyn ja ei-hyväksytyyn välillä jää epäselväksi, eikä toimintakulttuuri käsitä ajatusta taka-ajamisen moitittavuudesta, kysymys toimenpiteiden suhteellisuudesta jää veteen piirretyksi viivaksi, Best ja

78 “Yleisen ohjeen D061A(2)(a) mukaan johtokeskuksen odotetaan ottavan vastuun taka-ajosta siinä vaiheessa, kun he tulevat siitä tietoiseksi ja kun he ilmoittavat tästä taka-ajavalle. Näin ei kuitenkaan tapahtunut yhdenkään niistä kahdestakymmenestä kahdeksasta takaa-ajosta, jotka olisivat tässä tarkastuksessa mukana. (...) Johtokeskus neuvoi luopumaan kahdessakymmenessä takaa-ajossa kahdestakymmenestä kahdeksasta (71%).” (<https://www.police.govt.nz/about-us/publication/pursuits-the-case-for-change> 30.)

Eves (2005, 49) toteavat. Takaa-ajojen kohdalla tasapaino rikostorjunnan ja turvallisuuden välillä keskeinen tarkastelukehys, joka myös heijastuu Lumin ja Fachnerin (2008, 8) mukaan tätä koskevissa tarkasteluissa ja tutkimuksissa.

Takaa-ajon yhteydessä tapahtuneet kuolemantapaukset, jotka Uuden-Seelannin poliisille näyttäytyivät 2000-luvun alussa lähinnä yhteensattumalta, vaikuttavat vuonna 2020 pikemminkin jonkinlaiselta käännekohtalta (ks. taulukko 17). Viimeisin arviointi on tehty poliisin ja riippumattoman tahon (Independent Police Conduct Authority) yhteistyönä. Jos 2003 päätös takaa-ajoon ryhtymisestä näyttäytyi jokseenkin arkisena ja poliisin asiantuntijuuteen kuuluvana kysymyksenä, niin poliisin ylin johto puhuu vuoden 2019 arvioinnissa yhdestä kaikkein vakavimmista ratkaisuisista, jotka poliisi kohtaa monimutkaisessa toimintaympäristössään. Vaikka päävastuu edelleen on pakenevan auton kuljettajalla, sen mukaan poliisin ensimmäinen prioriteetti niiden ratkaiseminen turvallisesti. Toimintalinjauksen mukaan se, että kuljettaja jättää noudattamatta poliisin pysähtymismerkin, ei itsessään oikeuta takaa-ajoa. Takaa-ajamisen ensisijaisena tarkoituksena tulee olla vaaran minimointi, ei pakenijan välitön pysäyttäminen, vaikkakin jälkimmäinen voi joissakin tapauksissa edellyttää juuri tätä. Ensisijainen ratkaisu on kuljettajan saattaminen vastuuseen rikostutkinnan, ei takaa-ajamisen ja pysäytyksen, keinoin. Harkinnanvaraisuuteen nojaavasta on siirrytty rajoittavan kautta kohti pidättäytymistä korostavaa takaa-ajamisen linjaa.

Taulukko 17. Takaa-ajot, takaa-ajojen keskeytykset, niiden yhteydessä tapahtuneet onneetomuudet ja kuolemantapaukset Uudessa-Seelannissa 2009-2019.



Lähde: <https://www.police.govt.nz/about-us/publication/road-policing-driver-offence-data-january-2009-june-2020>

Uudessa-Seelannissa takaa-ajojen määrä on kaksinkertaistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana, niiden keskeytysten määrä nelinkertaistunut ja niihin liittyvien onnettomuuksien määrä kaksinkertaistunut. Niiden yhteydessä on menetetty huomattava määrä ihmishenkiä ottaen huomioon maan väestön määrä (4,8 milj.). Vakavia loukkaantumisia vuonna 2009 oli 27 ja kymmenvuotta myöhemmin 57.

“Vaikkei ajamisen tasoon yleisesti ottaen liittynyt huomautettavaa, tarkastus toi esille, ettei henkilöstö saa samassa määrin koulutusta pakeneva kuljettaja -episodien hallintaan kuin mitä he saavat muiden taktisten vaihtoehtojen osalta, kuten etälamauttimen- tai ampuma-aseenkäyttö. Näin huolimatta siitä, että takaa-ajot liittyvät useimpiin kuolemiin ja vakaviin loukkaantumisiin ja tarkoittavat tästä syystä toimintaa, jonka riski on korkein.” (<https://www.police.govt.nz/publication/fleeing-driver-review-report>)

Liikenneturvallisuuden näkökulmasta perustellumpaa olisi edellyttää, että takaa-ajoon ryhtyminen edellyttää poliisilta erityistä harkintaa eli päätöstä siitä, miksi juuri kyseisen ajoneuvon tai kuljettajan pysäyttämistä mahdollisesti voimakeinoin pidetään merkittävänä ja tästä mahdollisesti aiheutuvan vaaran ja mahdollisten kustannusten väärinä. Epäilemättä pyrkimys välttää poliisin tarkastus on huono valinta ja johtaa helposti vielä huonompiin päätöksiin. Epäilemättä suuri yleisö edellyttää poliisin puuttuvan rikoksiin ja pyrkivän ottamaan epäillyt kiinni, mutta harva, jos yksikään, on valmis hyväksymään sitä, mikäli sen seurauksena oma tai läheisen henki ja terveys vaarantuu. Jotta liikennevalvonta ei kääntyisi tarkoituksensa vastaiseksi ja vaarantaisi ihmisten terveyttä ja turvallisuutta, epäillyn seurannan aloittamisesta (aloitetaan), jatkamisesta (jatketaan) ja päättämisestä (lopetetaan) tulisi päättää erikseen.

6 YHTEENVETO JA KRIITTINEN ARVIO AIKAANSAANNOKSESTA

6.1 Kompleksisuuden tutkimuksen metodologia

Monimutkaisien, monin tavoin kerrostuneen maailman tutkiminen yksinkertaisin, eri kerrostumille ominaisiin mekanismeihin kohdistuvien tieteenalojen toimesta – tieteen välinen työnjako – tuottaa tehokkaasti vastauksia ongelmiin, jotka ovat vähenevässä määrin yleisesti ymmärrettäviä. Se, mikä nähdään merkittäväksi uudeksi tiedoksi esimerkiksi fysiikassa, kemiassa, biologiassa tai psykologiassa, esitetään yleisesti merkittävänä havaintona, joka mahdollisesti luo pohjaa uusille teknologioille ja tavoille käsitellä konkreettisia ongelmia jatkossa. Se, miten toimivuus rakentuu tutkimuksessa vallitsevista olosuhteista, kuitenkin eroaa siitä, miten toimivuus kehkeytyy niiden olosuhteiden ulkopuolella. Täten tieteellinen löydös, joka paljastaa esimerkiksi jonkin lainkaltaisesti toimivan vaikutusmekanismin tai säännönmukaisuuden, osoittaa sen todeksi ja olemassa olevaksi, ei tuosta totuudellisuudesta huolimatta riitä osoittamaan sitä tosiasiallisesti toimivaksi oman löytämisensä ja testaamisensa olosuhteiden ulkopuolella. Paikkansa pitävyys totena, todellisia mekanismeja kuvaavana fysiikan, kemian tai vastaavan teoriana, ei ole yhtä kuin tosiasiallinen tai aktuaalinen vaikuttavuus todellisissa, konkreettisisissa, väistämättä kompleksisissa, monien erilaisten mekanismien toiminnan luonnehtimissa arjen tilanteissa. Jälkimmäiset ovat aidosti moniselitteisesti määräytyviä. Tutkimusta tarvitaan yksittäisten mekanismien paljastamiseksi, mutta sitä tarvitaan myös yhtä lailla tuomaan esille se, miten erilaiset mekanismit ehdollistavat, edistävät tai rajoittavat toinen toisiaan jossakin konkreettisisissa leikkauskohdassa, kuten esimerkiksi poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuuksien vaikuttavuus.

Tästä näkökulmasta tutkimustehtävää voisi luonnehtia jälkiviisaasti niin, että tehtävänä on selvittää mekanismit, joiden johdosta vaikuttavuus poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuuksien väistämättä on käytännössä vähemmän kuin mitä se teoriassa voisi olla. Koska inhimillisen maailman ainoa liikevoima on se, mitä ihmiset tekevät tai jättävät tekemättä, edellä mainittu tehtävä tarkoittaa niiden eri kerrostumiin kuuluvien dynamiikkojen, rakenteiden ja prosessien kuvaamista mekanismeina, jotka leikkaavat kiinnostuksen kohteena olevaa inhimillistä toimintaa, tulevat tavalla tai toisella siinä huomioiduiksi, siihen osallisiksi ja siinä tai sen kautta todentuviksi. Mitä kompleksisuus siis konkreettisesti tarkoittaa, miten se kehkeytyy, ilmenee, todentuu, erityisesti, millaisia ristivetoisuuksia syntyy, kun analyysin kohteena on vaikuttavuus poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuuksien väistämättä on käytännössä vähemmän (compromised) kuin mitä se voisi periaatteessa tai lähtökohtaisesti olla.

Perinteiset empiristiset lähestymistavat korostavat havaittujen säännönmukaisuuksien jäljittämistä ja perkaamista sekä niiden ilmaisemista lakeina tai lainalaisuuksina. Empirismen latteaan tai yksitasoiseen maailmankuvaan, joka todentuu havaintojen tai havaittujen asiantilojen maailmana, on vaikea sovitaa tieteen tosiasiaa. Se näyttäytyy konkreettisesti horisontaalisena työnjakona, jossa jotkut yksinkertaisesti ovat erikoistuneet toisiin havaittuihin ilmiöihin ja niiden pohdintaan käyttäen kohteenaan olevaan soveltuvia metodeja. Hierarkkisuus ilmenee lähinnä

pyrkimyksenä palauttamaan muiden tieteiden teorit perustavammiksi ymmärrettyjen, siis luonnontieteiden, teorioihin.

Realistinen ajatus ajan myötä kehkeytyneestä ja täten aidosti myös kerrostuneesta maailmasta lähtee siitä, että vaikka ne mekanismit, joita luonnontieteet ovat tunnistaneet, ovat todellisia ja kuvauksiltaan mahdollisesti varsin osuvia, toimivuus todellisessa maailmassa ei palaudu niiden ensisijaisuuteen tai perustavuuteen ontologisessa mielessä. Vaikka siis on totta, että mikäli tällaiset mekanismit ja niiden lainalaisuudet äkillisesti muuttuisivat tai ne haihtuisivat, ei mikään muu olio tai entiteetti, jonka oma olemassaolo rakentuu niiden perustalle, säilyisi ennallaan, niin tästä ei seuraa se, että kyseistä tasoa tai kerrostumaa luonnehtivat lait ja lainalaisuudet olisivat jossakin mielessä ensisijaisia tuon laajemman toimivuuden kannalta. Esimerkiksi tehdas, jonka koneet ja laitteet toimivat kaikkien fysiikan tai mekaniikan lakeja kunnioittaen, ei markkinataloudessa tuota mitään, mikäli tehtaan aikaansaannokset eivät vastaa markkinoiden lainalaisuuksia. Markkinoiden lait eivät millään tavalla tee tyhjiksi, epätosiksi tai olemattomiksi mekanismeja tai periaatteita, joihin mekaniikan lait viittaavat, mutta ne asettavat rajaehdot jälkimmäisten todentumiselle tehtaan toimivuutena. Kysynnän ja tarjonnan laki säätää täten kyseisten mekaniikan lakien toimivuuden ehtoja, vaikkakin jättää ne muuten koskemattomiksi. Koneet ja laitteet toimivat enää periaatteessa, mutta eivät käytännössä.

Realistisessa ajattelussa lainalaisuudet viittaavat jonkin järjestelmän toimintaan mekanismina. Tällaisen mekanismin aktivoituminen johtaa suotuisissa olosuhteissa jonkin aikaansaannoksen todentumiseen. Mikäli mikään ei vaikuta kyseiseen mekanismiin tai jokin toinen järjestelmä tai mekanismi tuohon todentumiseen, toimivuus puheena olevan aikaansaannoksen todentumisena tapahtuu säännönmukaisesti. Jälkimmäinen varmistetaan yleensä siten, että tällainen järjestelmä eristetään ympäristöstään esimerkiksi koteloiden (vrt. moottorit). Kun mikään ulkopuolinen, ei-toivottu, tekijä ei pääse puuttumaan järjestelmän toimintaan, todellinen, käyttöön valjastettu (luonnon)voima vaikuttaa halutulla tavalla ja se tarkoitus, mitä se palvelee, tulee täytetyksi. Siltä osin kun jälkimmäinen jää siitä, mikä teoriassa olisi mahdollista, järjestelmässä on kitkaa, suunnitteluheikkouksia, huonoja kytkentöjä, alttiutta häiriölle, osaamatonta käyttöä, laatupoikkeamia tai vastaavaa, jonka paljastaminen sopii tutkimustehtäväksi. Vastaavaa analogiaa voi hyvin soveltaa myös vaikuttavuuden analysointiin poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön kohdalla.

Edellisissä luvuissa on tullut esille joukko tekijöitä, jotka kehystävät tuota työtä, todentuvat siinä ja sen kautta, mutta joilla kaikilla mahdollisesti on omat kiinne-kohtansa eri järjestelmissä. Tällaiset järjestelmät voivat olla enemmän tai vähemmän omalakisia, eri tahtiin kehittyviä, itsessään siis erilaisten ehtojen ja rajoitteiden alaisia, ja siksi myös eri suuntiin vetäviä ja monimutkaisuutta tuottavia. Sen selvittäminen, mitä kyseiset järjestelmät tai kerrostumat ovat, mitä kautta ja miten ne vaikuttavat liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuteen, luonnehtii tutkimustehtävää kompleksisuuden valottamisena. Kysymys vaikuttavuudesta poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön kohdalla edellyttää tästä syystä pikemminkin käsitteellistä työtä kuin vaikuttavuuden indikaattoreiden valintaa ja niiden arvon empiiristä osoittamista. Pyrkimyksiä vahvistaa tuota vaikuttavuutta edesauttaa syvällisempi ja kattavampi ymmärrys tekijöistä ja mekanismeista, joiden johdosta tai vaikutuksesta vaikuttavuus kyseisen toiminnan kohdalla on vähemmän kuin mitä se teoriassa voisi olla

6.2 Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön ristivetoisuuksien tunnistaminen

“Poliisi ei toimi sosiaalisessa, teknologisessa, taloudellisessa tai poliittisessa tyhjiössä. Vaikka tämä ydintasapaino säilyy aina keskeisenä huomioitavana asiana missä tahansa rikosoikeusintituutiassa demokratiassa, juuri vuorovaikutus tuon tasapainon ja viimeaikaisten kehityskulkujen välillä on se, mikä haastaa poliisia. Perinteiset huolenaiheet ovat dynaamisessa vuorovaikutuksessa nykyisten tekijöiden joukon kanssa, mukaan lukien lainsäädännön tulkinta ja kehitys, oikeuden ratkaisut, poliisin legitimeetti kansalaisten parissa ja se, mitä sen sallitaan tehdä, teknisten kyvykkyyksien kasvu ja niiden hyödyntäminen ja poliisin roolissa tapahtuvat, tehtävässä, kulttuurissa organisaatorakenteessa tapahtuvat muutokset. Tämä dynaaminen vuorovaikutus vaatii poliisijohdolta aktiivista osallistumista keskusteluun, arviointiin ja tiedonkeruuseen, jotta se pysyy ajan tasalla.” (Lum & Fachner 2008, 73.)

Erilaiset ristivetoisuudet, joita edellisissä luvuissa on noussut esiin, tarkoittavat pääsääntöisesti jonkinlaista kompromissia teoriassa mahdollisen tai idealin vaikuttavuuden suhteen. Niiden tunnistaminen on tärkeää siksi, että poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuuden yksipuolinen tai -oikoinen tavoittelu, esimerkiksi vanhojen valvontakeinojen aikaisempaa intensiivisempi käyttö ja uusien harkitsematon omaksuminen, heijastuu helposti toimintaedellytysten heikkenemisenä jossakin toisaalla. Viimeksi mainittu voi tarkoittaa sitä, että alun menestys vaikuttavuudessa kääntyy ajan myötä mahdollisesti kehityskuluksi, jonka myötä hukataan sekun vaikuttavuus, jota alun perin lähdettiin nostamaan. Tasapainon tavoittelu tarkoittaa kompromissia.

”Tasapainon saavuttaminen on ilmeistä monen poliisin käytännön ja linjauksen kohdalla demokratioissa ja se on usein demokraattisesta ja modernista poliisipalvelusta käytävän keskustelun keskiössä. Kehittyneen tiedonkokoamisen ja tilivelvollisuusjärjestelmien tuleminen kynnyksellä niin poliisille kuin ulkopuolisille on tullut helpommaksi seurata, valvoa ja arvioida miten poliisi onnistuu tasapainon tavoittamisessa.” (Lum & Fachner 2008, 4.)

Liikennevalvontaa suorittava poliisi on johtajien tavoin tilanteessa, jossa haasteena on johtaa samanaikaisesti niin asioita kuin niitä tekeviä ihmisiä tavalla, joka edesauttaisi heitä kasvamaan ja kehittymään tekemisissään (transformatiivinen johtaminen). Kun poliisi pysäyttää liikennelakien rikkojan liikenteessä, lähtökohtana on yleensä tekeminen tai tekemättä jättäminen ja tarkoituksena tekijän lainkuuliaisuuden vahvistaminen tekijän oman ja yleisen liikenneturvallisuuden edistämiseksi. Tilanteesta riippuen tätä voi parhaiten palvella jokin lain poliisille antamista keinoista (valistus, huomautus, varoitus, virhemaksu, rikosoikeudellinen seuraamus). Se, miten ratkaisu esitellään ja siihen päätyminen perustellaan lainrikkajalle, on vähintään yhtä tärkeää vaikutuksen kannalta kuin ratkaisu itsessään (”toivottavasti emme tapaa näissä merkeissä enää uudelleen”). Se, että automaattinen liikennevalvonta näyttäytyy helposti rahastusvälineenä, johtunee osaltaan siitä, ettei sen tarjoamat (pedagogiset) mahdollisuudet ovat muuta valvontaa rajallisemmat ja mahdollisuudet suhtautua välipitämättömästi saatuun rangaistukseen jälkimmäistä suuremmat.

Kehityksen voi nähdä lineaarisena jatkumona, jossa tietämyksen kasvu ja siitä juontuvat uudet teknologiat ja tekniset mahdollisuudet avaavat jatkuvasti uusia tapoja ratkaista perinteisiä ongelmia aiempaa tehokkaammin ja vaikuttavammin. Tämä tarkoittaa usein yhä pidemmälle jalostettua työnjakoa, perää yleensä taloudellisuutta, tehokkuutta, vaikuttavuutta yksiselitteisenä mitattavuutena, jossa enemmän tai vähemmän tarkoittaa selkeästi joko parempaa tai huonompaa, toivottavampaa tai

epätoivottavampaa. Toinen tapa, joka ei välttämättä ole edellisen kanssa ristiriidassa, on ymmärtää se ristivetoisuuksien ylittämisenä kattavamman ongelman muotoilun ja kompromissin tai synteessin avulla. Tätä palvelee yleensä pyrkimys kokonaisvaltaisempaan, tasapainotetumpaan ja käsitteellisesti monitasoisempaan tarkasteluun, jossa ollaan perillä käytetyistä indikaattoreista, niiden käytettävyyden ehdoista, käytön rajoista tai edellytyksistä, että parhaista tavoista ja tahoista hyödyntää koottua informaatiota vaikuttavan toiminnan kannalta.

Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus ei ole yksinomaan praktinen tai tekninen ongelma. Se on myös poliittinen, demokratiaan ja sen toimivuuteen sekä yhteiskunnan perusinstituutioiden luonteeseen ja keskinäis-suhteisiin kytkeytyvä ongelma. Se on siten myös filosofinen tai käsitteellinen ongelma.

Jälkimmäisestä näkökulmasta asian itsensä luonnehtiminen ”määräytyneenä” näyttäytyy teknisesti valtauttavana. Teknisen valtakirjan tavoittelu – hahmottamisen kohteen saattaminen intentionaaliseen kontrolliin – edellyttää siis asian hahmottamista tavalla, joka esittää sen ikään kuin kiinnittyneenä naruihin, joista vetämällä asiaan voidaan vaikuttaa halutulla tavalla. On vain löydettävä oikeat narut ja niiden päät sekä selvitettävä voima ja järjestys, joilla vetää niistä, jotta haluttu vaikutus saadaan aikaan. Asia tai ilmiö tulee hahmotetuksi ja ilmaistuksi tavalla, joka avaa selkeän, suhteellisen yksinkertaisen toimintalinjan ja lähtökohdan tuohon vaikuttavuuteen vaikuttamiselle samaan tapaan, kun Mooses sai sauvaa heilauttamalla meren väistymään ja pakotien avautumaan.

Tällainen selkeys ja ymmärrettävyys on ehkä enemmänkin tulosta yksituumaisuudesta, joka on kehkeytynyt pitkäaikaisen ylikansallisen asiantuntijatyön tuloksena, kuin yksituumaisuus tulosta siitä, että asia itsessään on selkeä. Tarkasteluperspektiivi liikenneturvallisuuteen on epäilyttävä juuri siksi, että se on niin selkeä, kirkas, särötön ja jaettu. Suurin osa asiantuntijoista, mahdollisesti jokseenkin kaikki, jäsentää ongelmatilanteen hyvin yhdenmukaisella tavalla. Ongelma ei tällöin ole ratkaisuihin itsessään – ne on heidän mielestään tunnistettu jo varhain ja olleet siten tiedossa jo pitkään. Vaikeudet liittyvät yhtäältä teknologian kehittymättömyyteen, mutta ennen muuta yhteiskunnan haluttomuuteen ja kyvyttömyyteen niiden ratkaisujen käyttöönotossa ja toimeenpanossa.

Asiantuntijoiden näkökulmasta ratkaisu on:

- ”Jos vain kaikki kansalaiset ja päätöksentekijät vain tietäisivät sen, minkä me jo tiedämme, niin...”;
- ”Jos vain valta olisi meillä, koska voima meillä jo on...”; ja
- ”Jos vain toiset täyttäisivät oman teknisen roolinsa täysimääräisesti ja jäännöksettä ja vain tuon roolin, järjestelmä toimisi ja toivottu turvallisuusvaikutus saavutettaisiin.”

Joskus asiat, jotka sisäpuolelta tarkasteltuina näyttävät sulkevan piiriinsä kaikki olennaiset tekijät, heijastavat enemmänkin tuota sisäpuolisuutta kuin kaikkia asioita itsessään. Havaitseminen on paljossa velkaa sille, mikä tulee poissuljetuksi rakenteellisesti, toiminnallisesti, skemaattisesti ja kielellisesti. Tästä näkökulmasta asiantuntijoiden ongelma kytkeytyy olennaisesti heidän asiantuntemukseensa, prosesseihin, jotka liittyvät sen olemassaoloon tuon osaamisen rakentumisena, edistymisenä, jalostumisena ja todentumisena, ja jotka edellyttävät asiantuntijoilta omistautumista,

sisäpuolelle asettautumista, hyväksytyksi ja tunnustetuksi tulemista ja rajojen valvontaa.

Asiantuntijuus on siis todellista kompetenssia, mutta sen kerryttäminen ei onnistu kustannuksitta. Keskeisin kustannus liittyy erityisen maailmankuvan kehkeytymiseen ajan myötä. Se rakentuu ensimmäisille periaatteille (Aristoteles), joka erottavat muiden asiantuntijoiden ja asiantuntemuksen alueiden vastaavista periaatteista, niitä ilmentävälle ymmärrykselle, kielelle ja kommunikointitavalle. Jotta näistä koskaan pääsisi kehittymään siinä määrin yhteiskunnallisesti varteenotettavaa puhetapaa, että se avaisi pääsyn päätöksentekoon, tarvitaan hengenheimolaisuutta, vähäuskoisten poissulkemista, käsitteellistä työtä, omia keskustelufoorumeita ja julkaisukanavia, edistysaskeleiden palkitsemista, arviointia, hyvän eli asiantuntijuutta rakentavan erottamista siitä, mikä kaivaa maata sen alta, historian järjestämistä niin, että se vahvistaa asiantuntijuuden todellisuutta ja puhuu sen jatkuvan edistyksen puolesta, klassikoiden nostamista esiin ja sisäistä tietämyshierarkiaa erotteluna heihin, jotka eivät vielä hallitse perinnettä, ja ekspertteihin, joita ensinnä mainituista voi jonakin päivänä tulla.

Ei ole syytä epäillä, etteikö tuloksena olisi kasvanut kapasiteetti puhua asioista systemaattisesti ja jäsentää paremmin niiden välisiä keskinäisuuhteita sekä hahmottaa niiden tarjoamia toimintamahdollisuuksia. Se, että samaisista viitekohdista ja ilmiöistä painavan sanansa pyrkivät sanomaan muut vastaavasti rakentuneet, mutta eri lähtökohdista niitä hahmottavat ja eri käsitteitä käyttävä tahot, väistämättä poliitisoi tilanteen, kun kaikki yrittävät osoittaa tai perustella toinen toisilleen oman relevanssinsa.

Asiantuntijuuden dilemma on siinä, ettei ole mitään yksikäsitteistä (tiede)perustaa tai tapaa (metodologiaa) ratkaista tällaisia kiistoja. Demonstraatiosta ei ole apua avoimissa ympäristöissä ja puutteellisesti strukturoiduissa ongelmissa (ks. Turner 2003). Ne, jotka ovat saaneet jalansijan järjestelmässä, pyrkivät joko poissulkemaan potentiaaliset kilpailijat heti niiden noustessa esiin. Jos se ei onnistu, ratkaisuna on liittää ne oman asiantuntemuksen alle tai jatkeeksi (co-optation).

Kompleksisuuden tutkimuksen tulisi siis nostaa esiin tapoja jäsentää ongelmia niin, että niistä tulisi paremmin strukturoituja niin, että erilaiset asiantuntijuuden kykenevät kytkeytymään kyseiseen ongelmaan ja samalla avaamaan sitä, miten toisenlaiset asiantuntijuudet kytkeytyvät siihen. Toimivuuden ongelmat eivät kuulu millekään yhdelle tieteenalalle eikä täten myöskään ole kieltä tai käsitteellistämisen tapaa, joka muita paremmin tavoittaisi sen, mikä oikein on ongelma, ja olisi tästä syystä ensisijainen tai parhaiten totuuden siitä tavoitettava ymmärtämisen ja puhumisen tapa. Käytännössä ongelma tulee vastaa siitä, että kaikki todelliset jalansijat, joista käsin muuttaa maailmaa, sijoittuvat tällaisten asiantuntijuuksien sisälle. Niiden ulkopuolella ei ole mitään kestäväää maaperää, mihin tukeutua, mistä käsin puhua ja minkä tarjoamia käsitteitä käyttää.

Asiantuntijuudet ja se rakenne, jonka niistä koostuu tai kehkeytyy – riippumatta siitä, miten toimiva, tarkoituksen- tai asianmukainen se kunakin historiallisena aikana loppujen lopuksi on – on tosiasia, jonka kautta asiat tuona aikana tulevat artikuloituiksi, ongelmat määritellyiksi ja ratkaisut kehitetyiksi. Siitä ei ole mahdollista – eikä siten myöskään syytä – irtisanoutua.

Vaikuttaminen asioihin, niistä puhuminen ja vaikuttamisen välineiden hahmotelu tapahtuvat joko tapauksessa sen kautta tai välityksellä. Lähinnä on mahdollista yhdistää puhetapoja, tavoitella omintakeista tarkastelupaikkaa, joka käsittää useampia asiantuntemuksen alueita, tavoitella täten tavanomaisesta poikkeavaa, ilmiöiden kompleksisuuden, kehkeytyvyyden ja kerroksellisuuden tavoitettavaa tapaa mallintaa niitä.

Tällainen rajojen ylitys sopii huonosti moderneille asiantuntijoille, joiden kohdalla tuon statuksen saavuttaminen on edellyttänyt identifioitumista, etabloitumista ja tunnustettua uraa jossakin niistä. Pitäisi olla vakuuttava amatööri, vakavasti otettava harrastelija, luotettava ulkopuolinen, ”spesialisti generalisti”, tai, mikäli se vain on mahdollista, ryhdyttävä sellaiseksi ilmeisistä henkilökohtaisista haitoista ja kustannuksista välittämättä. Kun monimutkaisuutta yritetään koota temaattisesti tai ongelmalähtöisesti tiedonmuodostuksen vakiintuneiden perinteiden tai tieteiden välimaastoista käsin, niin lopputulos on väistämättä jonkinlainen episteeminen äpärä, jota mikään niistä ei koe omakseen tai edes kykene tunnistamaan tieteelliseksi työksi tai tutkimukseksi. Epäilemättä viimeksi mainittu merkittävästi leikkaa työmahdollisuuksia käytännössä, mutta tästä ei seuraa se, että kyseiselle työlle ei olisi tarvetta. Kukaan vain ei pidä sitä tarpeellisena tai yhtä hyödyllisenä kuin kontribuution tavoittelua jotakin vakiintunutta tietämysperinnettä jatkamalla.

6.3 Vaikuttavuuden kehkeytyminen poliisin liikennevalvonta- ja liikenneturvallisuustyössä

Vaikuttavuudella tarkoitetaan yleensä jonkin osatekijän toiminnan merkitystä sitä laajemman toimintajärjestelmän kannalta. Vaikuttavuus viittaa hyödyllisyyteen, palvelevuuteen, laajemman kokonaisuuden toimivuuden edellytysten täyttymiseen. Tällaisessa järjestelmästä muodostuvassa järjestelmässä kunkin osajärjestelmän tarkoitusta ei kannata siis hakea siitä, mitä kukin niistä tekee, vaan tuon tekemisen merkityksestä tai siitä seuraavasta hyödyistä laajemman järjestelmän kannalta. Vaikuttavuuden selvittämisessä olennaista on se, miten tällaiset laajemmat järjestelmäkehukset tai -kontekstit käsitteellistämme ja miellämme. Olennaista on se, että varsinainen tarkastelukohde, tässä tapauksessa poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus, toimii maanläheisenä ja käytäntöön kytkeytyvänä kiinnekohtana.

Voi olla, että sillä, missä järjestyksessä vaikuttavuutta ehdollistavat järjestelmäkehukset lisätään kuvaa, on merkitystä. Loogiselta tuntuisi järjestys, jossa kapeammasta tai paikallisemmasta järjestelmästä siirryttäisiin aina askeleen verran kattavampaan järjestykseen tai järjestelmään. Kaikki järjestelmien rakentumista koskevat malli ja kartat kuitenkin jättävät tarkkuudessaan, rajojen selkeydessä ja yksiselitteisyydessään tilaa toiveille. Voi hyvin olla, ettei yleispätevää ratkaisua, joka sopisi kaikkiin yhteyksiin, ole olemassa tai tule olemaan vaan jokaisessa konkreettisessa pisteessä, kuten liikennevalvonnan vaikuttavuus, kompleksisuus kehkeytyy ja kehystyy kyseiselle pisteelle omintakeisella tavalla. Tässä vaikuttavuuden ydin, jota laajempi ja kattavampi järjestelmäympäristö ehdollistaa tavoilla, joiden johdosta tuo vaikuttavuus on käytännössä vähemmän kuin se teoriassa voisi olla, on poliisin liikennevalvonta liikenneturvallisuustyönä, joka kiteytyy työn kohteina ja sen suorittamisessa käytettävänä keinoina. Tätä kehystää kysymys tuosta työstä poliisille kuuluvana tehtävänä muiden tehtävien rinnalla. Seuraava laajempi kehys käsittää vaikuttavuuden ehtoina lainvalvontaprosessin kokonaisuuden, joka tähtää lainkuullaisuuden ylläpitämiseen. Tällä jossakin määrin rinnakkainen kehys on liikenneturvallisuustyön kenttä, joka perinteisesti on tarkastellut poliisin roolia vahvasti yhtenevästi edellisen kanssa. Nämä molemmat käsittävä järjestelmäkehys koskettaa laajemmin lainsäädännön roolia ja asemaa liikennettä koskevana asiantuntijuutena ja tosiasiaa, että demokratiassa vallan tulisi kuulua kansalle ja kansalaisten myös kokea asia tällä tavalla. Kattavin ristivetoisuus lähde on se, että näin kehkeytyneessä

kokonaisuudessa on kysymys historiallisesta, mutta jatkuvasti liikkeessä olevasta, järjestelmästä, jonka osat elävät enenevästi eri aikaa, muuttuvat eri tahtiin ja mahdollisesti myös etääntyvät koko ajan siitä, mikä joskus oli jaettua, yhteistä, yhdessä aikaansaatuja ja samalla tavalla ymmärrettyä.

Jäsenmän seuraavassa vaikuttavuuden kompleksisuutta poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä aluksi valvontatyön kohteiden ja keinojen yhteydessä. Nimitän tätä kehystä voimavarakehykseksi. Se tarjoaa tavanomaisimman tavan ymmärtää vaikuttavuus tässä yhteydessä ja sopii siten lähtöpisteeksi. Toista tasoa nimitän merkityskehyyksi, kolmatta toimintaedellytysten kehyyksi, neljättä järjestelmäkehyyksi ja viidettä, kaikkein kattavinta tasoa tässä tarkastelussa politiikkakehykseksi. Tämä kehysten kerrostumisen kuvaus rakentuu tutkimuksen aiemmissa luvuissa esitellyille huomioille ja havainnoille. Se kuvaa vaikuttavuuden käsitettä poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön yhteydessä ja vastaa tuon kuvauksen kautta siihen, miksi tuo vaikuttavuus on vähemmän kuin mitä se teoriassa voisi olla.

Rivistivetoisuuden luonnetta ja konkreettista merkitystä on mahdollista täsmentää tarkastelemalla sitä, miten tietty temaattinen kysymys, esimerkiksi poliisin liikennevalvontaan liittyvä harkinta, ratkaisu, jokin valvontataktiikka tai -keino, artikuloituu tai on ilmaistavissa kussakin tällaisessa kehyyksessä. Tässä yhteydessä päähuomioni on kuitenkin tuossa kehysrakenteessa itsessään ja sen luonnehtimisessa. Pysin kuvaamaan enemmänkin vaikuttavuuden käsitettä liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä yleensä kuin sen historiallista liudentumista ja välittyneisyyden tapaa jonakin aikana ja jossakin paikassa.

Kaikkien kehysten keskiössä ovat poliisien liikennevalvontaan liittyvät teot ja tekemättä jättämiset. Kaikkien vaikutus vaikuttavuuteen todentuu tai jää todentumatta tuon toiminnan välityksellä. Kysymys on esimerkiksi siitä, mitä tehdään, miten tehdään, milloin tehdään, miten tekeminen ymmärretään, mitä pidetään oikeana, asianmukaisena, pätevänä tekemisenä, mikä nähdään työn tarkoituksiksi tai päämääräksi, jota sillä palvellaan, miten viimeksi mainittu suhteutuu muihin tarkoituksiin, mitä pidetään hyvinä keinoina, soveliaina lähestymistapoina ja miten ne suhteutuvat poliisin muuhun keinovalikoimaan. Järjestelmillä itsellään ei ole kykyä liikuttaa itse itseään. Siinä määrin, kun niiden voidaan ajatella liikkuvan, toimivan, ajattelevan tai tahtovan, muuttuvan tai säilyvät ennallaan, kaikki tuo liike tai liikukumattomuus pohjautuu inhimilliseen toimintaan ja tekemiseen jossakin ajassa ja paikassa. Noita järjestelmiä ja niiden luonnetta tai laatua on tästä syystä hyvä myös silloin tällöin lähestyä kokoavasti viimeksi mainitun kautta, hahmottaa ja jäsentää suhteessa siihen.

6.3.1 Liikennevalvonnan rivistivetoisuudet: vaikuttavuus voimavarakehyksessä

Voimavarakehyks poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuden yhteydessä käsittää valvontatyön kohteet ja valvontakeinot. Poliisi on autoilun alkuajoista saakka pitänyt silmällä vaaraa aiheuttavaa ajotapaa, erityisesti ylinopeuksia, ja tieliikenteen sujuvuutta erityisesti suurkaupunkiympäristöissä. Uusia valvottavia asiantiloja on noussut esiin ajan ja teknologisen kehityksen sekä liikenneturvallisuutta koskevan tietämyksen ja ymmärryksen kasvun myötä. Kuljettajien alentunut ajokyky, turvavarusteiden käyttö, ajoneuvojen säädösten mukaisuus, lii-

kennesääntöjen, erityisestä pakollisen pysähtymisen ja kääntymissäntöjen, noudattaminen ja viimeisimpänä mobiililaitteiden käyttö ajon aikana.

Tässä kehyksessä lähtökohtana on ajatus siitä, että tietämys siitä, mikä aiheuttaa liikenneonnettomuuksia ja myötävaikuttaa niissä kuolleiden ja loukkaantuneiden määriin, opitaan tietämään enenevässä määrin tätä koskevan tutkimuksen, parempien tilastojen ja kattavamman analyysityön ansiosta. Yhteistyö autonvalmistajien kanssa, matkustajien turvallisuutta lisäävät ja loukkaantumiskäytännön alentavat tekniset standardit, erilaiset aktiiviset turvavälineet, turvatuennat, pysäytysjärjestelmät ja vastaavat vähentävät kuolemia ja loukkaantumisia onnettomuusolosuhteissa. Niitä vähentävät myös uudet, aikaisempaa turvallisemmat tiet ja edistyneemmin suunniteltu liikenteen ja liikkumisen infrastruktuuri, parempi ensihoito, sairaankuljetus ja terveydenhuolto.

Visiona on liikenneonnettomuuksissa kuolleiden ja loukkaantuneiden määrän nollaaminen. Se edellyttää sitä, että laadukkuus maksimoituu sekä kaikkien yksittäisten osatekijöiden oman toiminnan että niistä muodostuvan kokonaisuuden kohdalla. Haaste on vähentää onnettomuuksien määrää, pienentää tapahtuvien onnettomuuksien vakavuutta, suojata matkustajia paremmin niissä ja niiltä, kääntää se, mikä näistä ei-toivotuista tapahtumista on opittavissa, turvallisuutta edelleen edistäviksi ja vahvistaviksi ratkaisuksi, toimenpiteiksi, välineiksi, tietämykseksi ja yleiseksi sekä erityiseksi osaamiseksi.

Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön kohdalla voimavarakehys koskee ennen muuta valvontatyön toteuttamista. Se kiinnittyy sekä kysymykseen siitä, tehdäänkö oikeita asioita, että tulevatko kyseiset asiat myös oikein tehdyiksi. Vaikuttavuuden edistäminen tarkoittaa jatkuvaa edistymistä näissä molemmissa. Se, että valvontaresurssit kohdennetaan tavalla, joka parhaiten palvelee liikenneturvallisuutta, ennen muuta liikenneonnettomuuksien estämistä ja niissä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrän vähentämistä. Tätä edesauttaa parempi tietämys valvottavasta liikenneverkostosta, tapahtuneista onnettomuuksista, keskeisistä riskitekijöistä, riskikäyttäytymisestä ja riskikuljettajista. Parasta, mitä poliisi voi osaltaan tehdä, on suunnata valvontaa tavalla, joka maksimaalisesti minimoi tai poissulkee tällaisia liikenneonnettomuuden riskejä.

Poliisin liikennevalvonta ja liikenneturvallisuustyö on olennaisesti riskintorjuntaa ja aktiivista vaikuttamista riskikäyttäytymiseen liikenteessä. Vaikuttavuus puolestaan tarkoittaa onnistumista valvontatoimenpiteiden ja ratkaisujen määrittämisessä, mitoittamisessa ja valitsemisessa niin, että niiden yhteisvaikutuksesta onnettomuusriski pienenee eniten. Mikäli (kun) liikenneonnettomuuksia tapahtuu näistä poliisin ponnisteluista huolimatta, kuolleiden ja loukkaantuneiden määrään vaikuttavat keskeisesti hoitojärjestelmän taso ja toimivuus sekä se, mitä valmistajat ja säätelytahot ovat onnistuneet saamaan aikaan siinä, että liikennekäyttöön tarkoitettua liikkumisvälineitä ovat jatkuvasti aiempia turvallisempia niin niiden matkustajille kuin muillekin tielläliikkuville.

Ristiriita, joka kehkeytyy voimavarakehyksessä, liittyy poliisin kohdalla kasvavan tietämyksen kääntämiseen mahdollisimman tehokkaasti tarkemmin osoitetuiksi valvonnan kohteiksi, -taktikoiksi, -teknologioiksi, -toimenpiteiksi sekä teoiksi. Se vallitsee ennen muuta valvontaperinteen ja edistysaskeleiden tavoittelun, jo tiedetyn tai hallitun ja uuden tietämyksen tai hallittavaksi ehdotetun välillä. Kun ammattiosaamista poliisin liikennevalvonnassa ei edistä se, että jokin, jonka koetaan toimivan edes jossakin määrin, korvataan tai siihen yhdistetään jotakin, joka ei toimi tai on omiaan laskemaan tuota toimivuutta, on sangen tervettä ja asianmukaista suhtautua ehdotettuun uuteen epäilevästi, edellyttää sen testaamista, vakuuttavaa näyttöä siitä tai vastaavaa ennen siihen ryhtymistä.

Piste, jossa ristiriita voimavarakehyksessä ilmenee jännitteenä, löytyy täten poliisin valvontatyön jatkuvasta kehittämisestä, valvontatyöstä ja -työssä oppimisesta, ja näitä palvelevista käytännöistä, esimerkiksi tutkimusten ja analyysien hyödyntäminen osaamisen edistämiseksi. Liikkuvassa maailmassa asiat eivät pysy entisellään tai vähintäänkin niiden paikka tai asema voi vaihtua. Tästä syystä ajan kuluminen hälventää aiempien kokemusten arvoa, mahdollisesti jopa täysin haihduttaa sen. Jatkuva oppiminen ei ole optio vaan siitä on tullut enenevässä määrin välttämättömyys valtaosassa työtä. Yhteiskunnallisen työnjaon jatkuvan eriytymisen myötä tuolle oppimiselle on kaikissa töissä uusia viitekohtia, tapoja ja väyliä. Oppimisesta itsestäänkin on tullut aikaisempaa haastavampaa.

Kun asiaa tarkastellaan voimavarakehyksessä, niin se, miksi poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus on vähemmän kuin mitä se teoriassa voisi olla, johtuu ennen muuta käytettävissä olevan tietämyksen tasosta ja poliisin onnistumisesta parhaan käytettävissä olevan tiedon kääntämisessä asiantuntevaksi valvonta- ja liikenneturvallisuustyöksi. Se, mihin poliisi voi omilla toimenpiteillään vaikuttaa vaikuttavuuden edistämiseksi, koskee erityisesti sitä, miten käytettävissä oleva tietämys mahdollisimman jännöksettä ja tehokkaasti käännetään riskejä alentaviksi liikennevalvonnaksi. Siinä määrin, kun onnistuminen tässä jää ideaalista tai käsittää viivettä, valvonnan vaikuttavuus ei ole sitä, mitä se kyseisessä tilanteessa periaatteessa voisi olla.

6.3.2 Liikennevalvonnan ristivetoisuudet: vaikuttavuus merkityskehityksessä

Liikenneonnettomuudet, liikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrä on poliisille merkityksellinen siinä määrin, kun poliisi voi omilla toimillaan vähentää liikenneonnettomuuksien riskiä ja sitoutuu, maasta riippuen, kansallisiin ja paikallisiin liikenneturvallisuuden edistämisohjelmiin ja niitä palveleviin toimenpiteisiin. Se, että ihmiset joutuvat tahtomattaan onnettomuuksien uhreiksi ja onnettomuuden uhka on erottamaton, joskin ei-toivottu ja ikävä, osa arkea. Sieltä osin, kun tällaiset onnettomuudet aiheutuvat omasta tai toisten piittaamattomasta ja vaaraa-aiheuttavasta käyttäytymisestä, jonka yhteiskunta on katsonut perustelluksi määrittää lainvastaiseksi ja rikolliseksi, niiden ennalta estäminen, tehokas puuttuminen niihin, tutkinta ja tekijöiden saattaminen edesvastuuseen kuuluvat poliisille. Onnettomuudet ovat ikävä tosiasia, mutta kansalaisten, heidän henkensä ja terveytensä, omaisuuden, lain heille suomien vapauksien ja oikeuksien turvaaminen rikollisilta teoilta poliisin ydintehtävä. Kysymys ei ole riskistä vaan todentuneesta tai käytännössä vallitsevasta asiantilasta.

Jos hyvät tavat, kohteliaisuus, toisten huomioiminen, kurinalaisuus ja järjestys liikenteessä olisivat syntyneet ja säilyneet paikallisyhteisöjen normatiivisen säätelynä (Yhdysvallat) tai autoilijoiden professionaalisen itsesäätelynä (Englanti), liikenneturvallisuus ei olisi noussut siihen asemaan poliisitoiminnan arjessa, mikä sillä tänä päivänä on. Tosiasia, että juuri autoilu haihdutti paikallisuuden ja vapautti tällaisten yhteisöjen jäsenet anonyymeina autoilijoina tuosta kontrollista, edellytti juuri kaikille yhtäläisesti annettuun lakiin, ei siis paikallisyhteisön tapoihin tai ammatillisen yhteenliittymän jäsenyyteen, perustuvaa valvontaa.

Autoilijat olivat aluksi esimerkiksi Englannissa parempiosaisia ja yhteisöjensä tukipylväitä. Kun auton hankkiminen tuli mahdolliseksi yhä useammalle, yhä useammalta heistä, jotka pitivät itseään tavallisina lakia kunnioittavina kansalaisina, löysi itsensä, kiitos poliisin lainvalvonnan, tuomioistuimesta epäiltynä liikennerikoksesta. Autoilu muutti poliisin arkea. Siihen saakka poliisi oli leimallisesti kamppailut ri-

kollisen luokan jäsenten aikomuksia ja pyrkimyksiä vastaan ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden puolesta. Jälkimmäisessä toimenpiteiden kohteena olivat erityisesti rauhaa ja järjestystä rikkovat juopuneet henkilöt, joita riitti erityisesti viikonloppujen, juhlapyhien, lakkojen ja mielenosoitusten yhteydessä. Autoilun myötä poliisin valvontatoiminnan alle tulivat tavalliset, itsensä lainkuuliaisiksi ymmärtävät kansalaiset, jotka aiemmin olivat olleet poliisin kanssa tekemisissä lähinnä ehkä siinä, että kaduilla partioiva poliisi omalla toiminnallaan turvasi heidän omaisuuttaan rikollisilta. Autoilun, liikennelainsäädännön ja liikennevalvonnan myötä heistä itsestään tuli poliisin toimenpiteiden kohteita ja rikoksesta epäiltyjä. Autoilun yleistyminen ja poliisin liikennevalvonta muuttivat suhdetta poliisin ja kansalaisten välillä. Vastakkainasettelua edelleen vahvisti autoilijoiden järjestön toiminta Englannissa, joka tarjosi oikeusapua asiankäsittelyssä tuomioistuimessa ja loi pyörällijäverkoston varottamaan autoilijoita poliisin valvontapisteistä.

Liikennekäyttäytymisen valvontaan tarvittiin myös uudenlaisia poliiseja, jotka orientoituivat poliisityöhön ja liikennelakien rikkojiin perinteisestä poikkeavalla tavalla. Uusien, muita professionaalisemmin, kohteliaammin, ystävällisemmin ja analyttisemmin työhönsä suhtautuvien liikennepoliisien ongelmana oli liikenneturvallisuuden asema suhteessa perinteiseen poliisityöhön, joka korosti poliisityötä kamppailuna rikoksia ja rikollisia vastaan. Vaikka tuomioistuimet täyttyivät tavallisista lainkuuliaisista kansalaisista, käsitys liikennesääntöjen rikkojasta pikemmin kuin rikollisen luokan jäsenenä kuin rivikansalaisena osoittautui Englannissa sangen pysyväksi. Tavalliselle kansalaiselle saattoi liikenteessä sattua erhe, mutta paatuneet liikennesääntöjen rikkojat näyttäytyivät uhkana yhteiskuntajärjestykselle ja -rauhalle. Tätäkin pysyvämmäksi on osoittautunut liikenneturvallisuustyön toissijainen asema poliisitoiminnan kentässä. Niin kansalaisten, poliittisten päättäjien kuin myös huomattavan joukon poliiseja mielessä liikennevalvonta, joka kohdistuu tavallisiin tienkäyttäjiin, ei ole poliisin ydintehtävä ja näkee, että siihen käytetty aika on pois varsinaisesta poliisityöstä.

Liikenneturvallisuutta palveleva liikennevalvonta onkin ollut helpoin säästökohteeksi poliisipalveluissa, kun toimintabudjetteja on leikattu, tehtäviä jouduttu priorisoimaan ja uudelleen kohdentamaan poliisihenkilöstön työpanosta. Uusin toimintamalli, jossa liikennevalvonta ymmärretään poliisitoimintana tiestöllä (Roads policing), tarjoaa ratkaisua ristivetoon näiden kahden tarkoituksen välillä. Liikennevalvonnan liikenneturvallisuusnäkökulma saa rinnalleen tarkoituksia, jotka liittyvät rikostorjuntaan, tiestön rikollisen käytön häirintään ja paljastamisen liittyviä painotuksia ja liittävät sen modernin poliisitoiminnan perinteiseen tai alkuperäiseen tarkoitukseen. Liikenneturvallisuuden edistäminen liikennevalvonnan tarkoituksena on erityisen selvästi ristiriidassa rikostorjunnan tarkoituksen kanssa silloin, kun poliisi ryhtyy ajamaan takaa tiellä liikkujaa, joka jättää noudattamatta poliisin pysäytyskäskyn tai kääntyy pois ennen poliisin tarkastuspistettä. Takaa-ajaminen pääsääntöisesti asettaa vaaraan niin pakenijan, mahdolliset muut autossa olijat, takaa-ajajat sekä sivulliset tienkäyttäjät tai sen läheisyydessä asuvat.

Liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön sovittaminen osaksi poliisitoimintaa on osoittautunut vaikeaksi huolimatta siitä, että poliisi on alusta saakka vastannut järjestyksestä ja yleisestä turvallisuudesta julkisilla paikoilla. Englannissa puhutaan antisosiaalisesta liikennekäyttäytymisestä poliisitoiminnan kohteena. Käsite heijastaa siellä jo varhain muodostunutta käsitystä siitä, että paatuneet liikennesääntöjen rikkojat ovat poikkeavia tapauksia ("carbarians"). Se, että poliisitoiminnan tiestöllä viestitään liittyvän terrorismin, ihmissalakuljetuksen, huumekaupan ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaan, on omiaan erottamaan sen kohteet keskivertoautoilijan maailmasta ja edesauttaa oikeuttamaan poliisin valvontatoimenpiteet,

erityisesti automaattivalvonnan lisäämisen. Jos vaikka tavallinen autoilija joutuukin aika-ajoin noiden valvontatoimenpiteiden kohteeksi ja jää kiinni jostakin rikkeestä, kysymyksessä on suuressa kuvassa hyväksyttävissä oleva sivukustannus. Poliisi ei siis tietoisesti pidä silmällä lainkuuliaisten kansalaisten liikennekäyttäytymistä tarkoituksenaan liikenneturvallisuuden edistäminen vaan valvoo tiestöä estääkseen ja häiritäkseen niiden käyttöä rikollisiin tarkoituksiin sekä tällaisen käytön paljastamiseksi.

Vaikka nämä kaksi tehtävää – liikenneturvallisuuden ylläpito ja edistäminen ja rikostorjunta – virallisesti haluttaisiinkin pitää rinnakkain ja säilyttää, historiallisen kehityskulun valossa toinen on niistä väistytävä toisen tieltä. Vaikka tästä voidaankin syyttää poliisin resurssien vähenemistä ja vaikka jälkimmäinen todennäköisesti nopeuttaa tuota väistymistä, syynä on pikemminkin poliisiin instituutiona ja merkitysheksyksenä liittyvät tekijät, erityisesti kansalaisten, poliitikkojen ja poliisin jakama käsitys siitä, mikä on oikeaa poliisityötä. Onkin vaikea nähdä, että ristivetoisuutta tai dilemmaa rikostorjuntaroolin, liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön välillä olisi mahdollista ratkaista poliisin omassa piirissä. Vaikka ne voidaankin pitää yhdessä, ne eivät ole sovittavissa yhteen tai yhdeksi. Täten ne eivät myöskään ole luontevasti ja kustannuksitta istutettavissa yhdeksi työksi tai toteutettavissa yhtenä työtä. Liikennevalvonta ei tosin liene ainoa poliisille annettu tehtävä, jonka toteuttamisessa tehtävään liittyvä ristivetoisuus aiheuttaa kustannuksia, kompromisseja ja vaikuttavuushävikkiä.

Merkitysheksyksessä poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus jää alle sen, mihin se teoriassa voisi yltään, siksi, että liikenneturvallisuustyö näyttäytyy toissijaisena tehtävänä, joka voidaan pääsääntöisesti siirtää syrjään kenenkään siitä välttämättä kärsimättä, mutta johon käytetyt tai kiinnitetyt resurssit puolestaan aina ovat pois varsinaisesta tai oikeasta poliisityöstä. Jälkimmäiseen yleensä liittyy kansalainen uhrina, jonka oikeuksia loukattu, henkeä ja terveyttä vaarannettu, jota on halvennettu tai jonka omaisuutta anastettu. Piste, missä tästä ristivedosta kehkeytyvä jännite ilmenee, sijoittuu poliisin itsensä piiriin. Vaikka liikennevalvonta ei itsessään millään tavalla paljasta tuota ristivetoisuutta, osviittaa siitä todennäköisesti löytyy siitä, miten säästötoimia poliisissa on kohdennettu, urapolkuja poliisissa muotoiltu, palkkioita, arvostusta ja arvonantoa jaettu. Muutos ei välttämättä juuri edes näyttäyty ulospäin. Ulkoisesti poliisi tekee pitkälle samaa mitä aiemminkin, mutta tuon tekemisen mieli ja merkitys poliisitoiminnan sisällä ei ensisijaisesti liity liikenteen turvallisuuden edistämiseen vaan se palvelee poliisin rikostorjuntaa. Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta liudentaa tällöin se, että valvontatyöllä palvellaan ensisijaisesti muuta kuin liikenneturvallisuuden tarkoitusta.

Poliisin on vaikea tehdä mitään vaikuttavuuden vahvistamiseksi. Ongelma on sillä tavalla poliisi-instituution sisään rakentunut, että kaikki pyrkimykset ratkaista se päätyvät aina jonkinlaiseen kompromissiin. Johtuen kompromisseista, tasapainotilan tavoittelusta poliisin liikenneturvallisuustyön ja poliisin rikostorjunnan välillä, vaikuttavuus poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä on aina vähemmän kuin mitä se teoriassa voisi olla.

Jälkikäteen arvioituna liikenteen valvonta ja -turvallisuustehtävä olisi ollut ehkä parempi antaa jollekin muulle virastolle, kuten Uudessa-Seelannissa ja Kaliforniassa tapahtui. Tosin kummassakin kyseinen toiminto kehkeytyi ajan myötä osaksi poliisitoimintaa. Ei ole syytä olettaa, että tässä käsitellyn poliisin sisäisen jännitteen ratkaisemisessa olisi sen osalta nyt tultu historian päätepisteeseen tai että poliisiin uusi strategia tarkoittaisi kyseisen ristivedon menestyksellistä hautaamista.

6.3.3 Liikennevalvonnan ristivetoisuudet: vaikuttavuus toimintaedellytysten kehyksessä

Poliisin menestys rikosten ennalta estämisessä, tekijöiden paljastamisessa, tapausten tutkinnassa ja syyllisten rikosoikeudelliseen edesvastuuseen saattamisessa perustuu sekä omaan ammatilliseen asiantuntemukseen ja osaamiseen että kansalaisilta saatavaan tukeen, yhteistyöhön ja heidän myötävaikutukseensa. Valmius ilmoittautua silminnäkijäksi, tapahtumien kulusta kertominen, kaikenlaiset vihjeet ja havainnot, joita rikosten selvittäminen ja tekijöiden vastuuseen saattaminen vaativat, pohjautuu kansalaisten halukkuuteen tukea poliisin työtä ja luottamusta poliisiin. Olennaista tässä on kokemus siitä, että poliisi toimii puolueettomasti, pyrkii selvittämään kuhunkin rikokseen liittyvät tosiasiat ja jättää epäiltyjen syyttämisen, tuomitsemisen ja rankaisemisen näistä vastaaville viranomaisille. Mikäli kohtaamiset poliisin kanssa antavat aiheen epäillä poliisin neutraaliutta, tasapuolisuutta, asianmukaisuutta ja toimenpiteiden suhteellisuutta, lainmukaisuutta ja perusteltavuutta, kynnys kääntyä poliisin puoleen joko rikoksen uhrina, silminnäkijänä tai mahdollisen vihjetiedon välittäjänä voi nousta ylittämättömän korkeaksi. Kun mahdollisesti ratkaiseva havainto ei koskaan tule poliisin tietoon, koko rikos voi jäädä selvittämättä. Tällöin myös tekijän rikosoikeudellinen vastuu tekemästään rikoksesta jää toteutumatta ja poliisitoiminnan vaikuttavuus on vähemmän kuin mitä se olisi tapauksessa, jossa poliisilla olisi käytettävissään kaikki rikoksen selvittämisen kannalta relevantti informaatio.

Kansalaiset ovat todennäköisimmin tekemisissä poliisin kanssa juuri liikennevalvonnan, erityisesti puhallusten, yhteydessä. Omakohtaiset ja tuttujen kohtaamiset ja kanssakäymiset poliisin kanssa, samoin kuin kaikki poliisia koskeva uutisointi, rakentavat sekä henkilön omaa identiteettiä kansalaisena, oman viiteryhmänsä jäsenenä, hänen suhdettaan viranomaisiin yleensä ja erityisesti juuri poliisiin lainvalvontaviranomaisena sekä luovat hänen käsitystään siitä, missä määrin poliisitoimi ansaitsee hänen luottamuksensa, on hänen yhteistyönsä arvoinen ja myös arvostaa hänen tukeaan poliisitoiminnalle ja miten hyvin poliisi-instituution yleisesti ottaen toimii ja täyttää tehtävänsä.

Autoilu lisäsi merkittävässä määrin kansalaisten kanssakäymisiä ja kohtaamisia poliisin kanssa. Nuo kohtaamiset asettivat kansalaisen usein rikosepäillyn asemaan. Syyksi ei välttämättä automaattisesti nähty omaa liikennekäyttäytymistä vaan sitä etsittiin esimerkiksi poliisin pikkumaisuudesta, virkaintoilusta, rahastamisesta, virka-ajan käyttämisestä toisarvoiseen kunnan kansalaisten käyttämiseen sen sijaan, että olisi jahdattu oikeita rikollisia. Tämä horjutti kansalaisten luottamusta poliisiin, kaivoi maata poliisin legitimiteetin alta ja heikensi näin poliisin yleisiä toimintaedellytyksiä yhteiskunnassa. Liikennevalvonta ja se, miten sitä harjoitettiin, ei täten ollut pelkästään pois poliisin rikostorjuntatyöstä vaan oli omiaan haihduttamaan tai horjuttamaan sitä kansalaisten myötävaikutusta, jota menestyminen rikostorjuntatehtävässä edellytti. Kun perinteisen rikostorjunnan kohdalla poliisi ja tavalliset kansalaiset olivat suhteellisen vaivattomasti löytäneet toinen toisensa samalta puolelta, niin liikennevalvonta loi rajaa motorisoitujen liikennevälineiden käyttäjien ja liikennevalvontaa suorittavan poliisin välille. Yksituumaisuus, johon poliisin toiminnan ”kansalaisena uniformussa” ajateltiin Englannissa perustuvan ja joka antoi sille oikeutuksen ja yhteisöllisen orientaation, ei autoilun laajenemisen myötä ollut enää itsestäänselvyys vaan oma erillinen tarkoituksensa, johon poliisityössä tuli nyt pyrkiä, jota siinä tuli pitää silmällä ja jonka suhteen poliisitoimia tuli myös arvioida.

Liikennelait ovat monessa maassa tarjonneet poliisille perusteen pysäyttää ajoneuvo ja tarkastaa sen matkustajat ja itse ajoneuvo. Tulemisella tietoiseksi siitä, että

kuuluu ryhmään, jota poliisi erityisesti pitää silmällä, esimerkiksi pysäyttää tuttuja useammin, puhuttaa ja tarkastaa henkilöllisyyden, ajo-oikeuden ja varmistaa päih-teettömyyden, tai epäilyllä tästä on identiteetti-vaikutuksia suhteessa siihen, miten näkee itsensä, oman asemansa yhteiskunnassa ja millaisiksi arvioi omat mahdolli-suutensa siinä. Muut kansalaiset, jotka havaitsivat tällaisia pysäytyksiä, tekevät niistä puolestaan omat johtopäätöksensä siitä, keitä on syytä epäillä tai keihin suhtautua epäillen. Tämä edelleen syrjäyttää yhteiskunnasta ja luo jakoja, joiden ylittäminen ja kurominen yhteen on huomattavan hankalaa. Poliisin toiminta liikennevalvonnan yhteydessä kääntyy helpommin yhteiskuntaa jakavaksi kuin sitä rakentavaksi. Se nähdään puolueellisena ja tasapuolisuuden ideaalista poikkeavana. Hyödyt poliisi-palveluista lankeavat systemaattisesti yksille ja rasitteet taas toisille huolimatta siitä, että kaikki osallistuvat sen kustannusten kattamiseen.

Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta, esimerkiksi nollatoleranssi suhteessa kaikkeen sääntöjen vastaiseen käyttäytymiseen tie-liikenteessä, virhemaksujen tai rangaistusvaatimusten määrääminen ja valvonnan lisääminen väärinkäytösten paljastamiseksi kaikkialla ja kaikkina aikoina, olisi teknisesti mahdollista nostaa huomattavasti nykyisestä. Se, mikä liikenneonnettomuuksien määrän vähentämisessä saavutettaisiin, mahdollisesti menetettäisiin poliisin yleisenä arvostuksena, koettuna legitimitettinä ja kansalaisten aktiivisena tukena poliisille.

Poliisin yleisten toimintaedellytysten kehityksessä liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus väistämättä jää siitä, mihin se periaatteessa voisi yltyä siksi, että vaikuttavuuden maksimointi ei ole helposti yhteen sovittavissa noiden edellytysten vahvistamisen ja edistämisen kanssa. Piste, jossa ristiveto täten kehkeytyy, löytyy keinojen, joilla tuota vaikuttavuutta olisi mahdollista parhaiten edistää, ja poliisin legitimitetin, kansalaisten arvostuksen ja aktiivisen tuen leikkauskohdassa.

Se, minkä kansalaiset kokevat liikennevalvonnassa hyväksyttäväksi liikenneturvallisuuden nimissä, on vähemmän kuin se, minkä he kokevat hyväksyttäväksi rikostorjunnan nimissä. Nimellisesti on niin, että poliisi ikään kuin ulkoa-annetusti valvoo liikennettä, liikennesääntöjen noudattamista ja käyttäytymistä liikenteessä. Asiallisesti poliisi on ehkä enemmänkin sisällä jossakin muotoutuneessa järjestyksessä, jota se valvontatoimillaan ja puuttumisella ylläpitää ja kaitsee.

Liikennekäyttäytymisessä kysymys on myös neuvotelluista käytännöistä tiestöllä omana järjestyksenään, jonka ylläpitämiseen poliisi osaltaan osallistuu sisältä käsin ja omalla toiminnallaan myös ylläpitää ja vahvistaa ("joku roti"). Autoilijat lukevat liikennemerkkejä, mutta tulkitsevat ulkoisesti havaittavan liikennekäyttäytymisen perusteella myös jatkuvasti noiden liikennemerkkien paikallista merkitystä siitä, miten muut tielläliikkujat niitä oikein lukevat. Vaikka ulkoapäin voi näyttää siltä, että teillä liikkumisen keskiössä ja ytimessä on painovoimankaltaisesti vaikuttava säädösperusta, tosiasiaa laki ja sen valvonta vaikuttavat ehkä enemmänkin tuon järjestyksen reuna-alueilla ja marginaaleissa. Liikennettä valvotaan enemmänkin sanattoman sopimuksen tai yksituumaisen pohjalta sekä sen ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi.

Kaikki pitävät toivottuna, että liikenteessä ei ole päihtyneitä kuljettajia, pääsääntöisesti sääntöjä noudatetaan ja niin tuo noudattaminen kuin sen valvonta tapahtuvat suhteellisesti. Valvonnan tulisi kohdistua ajankohtiin, paikkoihin, tekoihin ja kohderyhmiin, joissa sillä on suurin vaikutus turvallisuuteen, todentuu tavalla, joka ylläpitää jaettua käsitystä tilanteesta tiestöllä, ja joka on omiaan ylläpitämään sekä vahvistamaan edelleen liikenteen valvontatoiminnan itsensä sekä laajemmin poliisin legitimitettiin. Harkinnan tulisi ilmetä liikennevalvonnan kanssa tekemisiin joutu-

valle kansalaiselle tosiasioihin perustuvana hyvänä harkintana, jossa henkilökohtaisuus ei tarkoita poikkeuksen tekemistä oman tapauksen kohdalla vaan tilanteeseen liittyvien näkökohtien ottamista huomioon ja seuraamusten neutraalia sovittamista niihin. Tämä väistämättä tarkoittaa kompromissien hakemista lain kirjaimellisen soveltamisen sijaan.

Automaattivalvonnan lisääntyminen osaltaan vähentää kansalaisten ja liikennevalvontaa suorittavan poliisin kohtaamisia tien päällä. Liikennevalvonta-automaatti valvoo liikennekäyttäytymistä ulkoapäin. Se toimii tasapuolisesti ja objektiivisesti, mutta ei tuota toimintaa ei välttämättä koeta oikeuden- tai lain hengen mukaiseksi. Englannissa osa poliiseistakin on nähnyt automaattivalvonnan rahastukseksi. Automaattivalvonta kuitenkin laskee ajonopeuksia, joka tunnetusti on suurin syy liikenneonnettomuuksien aiheuttamiin kuolemantapauksiin ja loukkaantumisiin. Liikennevalvonnan sisällyttäminen poliisille kuuluvaksi tehtäväksi näyttäisi lähestyvän yhdenlaista kulminaatiopistettä, jossa poliisi-instituutio muuntaa liikennevalvonnan enenevästi muun poliisitoiminnan näköiseksi, vaikkakin kyseisen tehtävän voikin väittää merkittävästi muokanneen instituutiota itsessään. Jos automaattisen liikennevalvonta seuraa samaa rataa, niin poliisi käyttää sitä jatkossa entistä selvemmin puhtaasti rikostorjunnan tarkoituksessa ja siirtää valvonnan liikenneturvallisuustehtävän jollekin ulkoiselle taholle, joka neuvottelee sen käytöstä ja käyttötaktikoista kuntien ja paikallisten tienkäyttäjien kanssa.

Kun poliisien määrä vähenee tai ei ainakaan kasva ja kun yhä pienempi osa työajasta käytetään liikennevalvontaan ja suurempi osa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen toreilla, katukäytävillä ja lähisuhteissa sekä rikostorjuntaan, poliisi on jatkuvasti riippuvaisempi omasta legitimitetistään ja niin kansalaisten kuin muidenkin tahojen aktiivisesta myötävaikutuksesta ja yhteistyöstä. Kaikki, mikä kaivaa tai uhkaa kaivaa maata poliisi-instituution legitimitetin alta tai ei ole omiaan vahvistamaan sitä edelleen, kuten automaattinen liikennevalvonta jossakin konkreettisessa paikassa, johon paikalliset eivät millään tavalla voi vaikuttaa, toimii tuon tarkoituksen vastaisesti.

6.3.4 Liikennevalvonnan ristivetoisuudet: vaikuttavuus lainvalvontajärjestelmän kehityksessä

Liikenteen lakiin perustuvassa säätelyssä poliisi on yksi lenkki lainvalvontaprosessissa. Tässä kehityksessä poliisin lainvalvontatehtävän vaikuttavuutta ehdollistavat muiden prosessiin osallistuvien tahojen – syyttäjälaitos, tuomioistuimet, rangaistusten toimeenpanijat – vaikuttavuus. Lainrikkojen pysäyttäminen ja liikennerikosten tutkinta sekä epäiltyjen saattaminen teoistaan tuomittaviksi, syyttäminen, syyllisiksi todettujen tuomitseminen ja tuomion paneminen täytäntöön ovat sosiaalisen käyttäytymisen rikosoikeudellisen säätelyn ydin. Poliisilla on keskeinen rooli siinä, että sosiaalinen kanssakäyminen tapahtuu lain asettamisessa rajoissa ja sen sallimin keinoin ja että he, jotka syyllistyvät tekoihin, jotka laki kieltää, joutuvat tästä rikosoikeudelliseen vastuuseen. Tuota vastuuta ja rikkomisen sosiaalista merkitystä osoittavat teoista laissa määrättyt sanktiot.

Lähtökohtaisena olettamuksena on ajatus siitä, että kansalaiset, jotka tuntevat lain, tietävät, että sen noudattamista valvotaan ja että lainvastainen toiminta johtaa varmaan kiinnijäämiseen ja ankaraan rangaistukseen, he tietoisesti pyrkivät välttämään nuo sanktiot ja noudattamaan lakia omassa käyttäytymisessään. Poliisin teh-

tävänä kiinnijäämisen riskin ylläpito lainvalvontana ja lainrikkomusten tutkinta ja syyteharkintaan saattaminen.

Jos lähtökohtana oleva oletamus pitää paikkansa, poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus kiinnittyy ruohonjuuritasolla siihen, millaiseksi tielläliikkujat kokevat kiinnijäämisen riskin ja millaisen arvon he yhdistävät kiinnijäämisestä seuraaviin sanktioihin. Ideaalitilanteessa jääminen kiinni koetaan varmaksi ja sanktiot siinä määrin korkeiksi, että ne halutaan välttää viimeiseen saakka. Järjestelmä kokonaisuudessaan kuitenkin toimii vain silloin, kun liikenneerikokseen syyllistyneet tulevat myös syytetyiksi ja syylliset rangaistuiksi. Siinä määrin kuin näin ei toteudu, järjestelmän vaikuttavuus kokonaisuudessaan on vähemmän mitä se teoriassa voisi olla.

Autoilun historian valossa tuomioistuimet ovat suhtautuneet sängen myötämieleisesti liikenneerikoksiin. Syytteessä ovat olleet tavalliset lakia kunnioittavat kansalaiset, jotka kiitos poliisin aktiivisuuden ja valvonnan kattavuuden ovat lähinnä omaksi onnettomuudekseen joutuneet kahnauksiin lain kanssa. Kun tästä rankaisemisen ei ole katsottu palvelevan yhteistä turvallisuutta, niin rankaisemisen sijaan on pyritty vaikuttamaan heidän liikennekäyttäytymiseensä.

Poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten näkemykset liikenneerikoksista eivät aina ole menneet yksiin. Kahden jälkimmäisen tekemät ratkaisut liikennelain soveltamisessa käytäntöön väistämättä heijastuvat siihen, mitä ja miten poliisi liikennettä valvoo, tutkii liikenneerikoksia ja saattaa niitä syyteharkintaan. Sanktiojärjestelmä, jota ei käytetä tai jossa säädettyt sanktiot koetaan tieliikenteeseen liittyviksi kustannuksiksi vastaavasti kuten esimerkiksi auton säännölliset huollot ja satunnaiset korjaukset, ei kykene täyttämään rikosoikeudelliselle deterrenssille ajateltua tarkoitusta. Riippumatta siitä, miten pätevät oletamus tai teoria siitä, että kiinnijäämisen varmuuden, rangaistusten ankaruuden ja niiden nopean lankeamisen keinoin voidaan tehokkaasti vaikuttaa kansalaisten käyttäytymiseen niin tieliikenteessä kuin sen ulkopuolella, niin järjestelmässä ilmenevät ristivetoisuudet tehokkaasti liudentavat sitä. Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus jää täten siitä, mitä se deterrenssiteorian valossa voisi olla, koska lainvalvontajärjestelmä kokonaisuudessaan toimii epätäydellisesti.

Tielläliikkujat todennäköisesti ovat paremmin perillä liikennesäännöistä kuin sanktioista, joita niiden rikkomisesta seuraa. Se, mitä laissa sanotaan ja miten se sanotaan, on osoitettu yleensä enemmänkin lakia valvoville viranomaisille kuin suoraan kansalaisille. Viranomaisten tehtävänä on kääntää lait valvonnan kohteiksi ja valvontatoimenpiteiksi sekä viestiä näistä kansalaisille.

Autoilija on harvemmin kiinnostunut siitä, mitä laki sanoo. Häntä kiinnostaa se, mihin esimerkiksi poliisi tulee puuttumaan.

Liikennevalvonnasta ja sanktioista tiedottaminen ja aktiivinen viestintä luovat kuvaa kiinnijäämisen riskistä sekä sanktiojärjestelmästä. Liikennevalvonta on huomattavassa määrin liikennevalvonnasta ja siihen liittyvistä kampanjoista viestimistä. Viestintä palvelee sekä valistustarkoitusta että muistuttaa poliisin liikennevalvonnasta ja kiinnijäämisriskistä.

Deterrenssiteorian näkökulmasta tietoisuus kiinnijäämisen riskistä ja rikkomisesta sanktioista edesauttavat noudattamaan niin liikenne- kuin kaikkia muitakin lainsäädäntöä. Liikenteen kohdalla deterrenssi kuitenkin toimii huomattavan heikosti. Lain rikkominen tieliikenteessä tarkoittaa pääsääntöisesti vain lain rikkomista. Esimerkiksi pakollisen pysähtymisen noudattamatta jättäminen tai ylinopeus aiheuttavat vaaraa niin itselle kuin muille tiellä liikkujille. Se, millainen ja miten suuri on näin aiheutettu vaara, riippuu tilanteesta ja vallitsevista olosuhteista. Vaaraa voi yhtä lailla aiheuttaa ajamalla nopeusrajoituksen mukaan, mutta käyttäen liian suurta

tilannenopeutta. Järjestelmä toimii, kun niin tielläliikkujat ja heidän liikkumistaan valvova poliisi käyttävät tilannekohtaista harkintaa. Harkinnan tosiasia osaltaan liudentaa mahdollisuuksia vahvistaa deterrenssiä ja edelleen lain noudattamista liikenteessä säätämällä ankarampia sanktioita.

Uskottavan kiinnijäämisriskiä koskevan havainnon ylläpitäminen edellyttää tästä viestimisen ja kampanjoinnin lisäksi näkyvää ja ei-näkyvää valvontaa. Kiinnijäämisen varmuus, jota deterrenssiteoria korostaa, todentuu parhaiten automaattivalvonnassa. Se, mitä automaattitietoliikenteessä valvovat, on lain kirjaimen noudattaminen, ei esimerkiksi tilanteen edellyttämän, säädettyä nopeusrajoitusta alhaisemman, ajonopeuden käyttäminen kyseisessä paikassa.

Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus on lainvalvontajärjestelmän kehityksessä vähemmän kuin mitä se teoriassa voisi olla siksi, että järjestelmä kaikissa vaiheissaan hyödyntää tilannetekijät huomioivaa harkintaa. Sinä määrin, kun tuossa harkinnassa ilmenee ristivetoisuutta, sen eri vaiheet eivät vaikuta yhdensuuntaisesti ja kokonaisuuden vaikuttavuus jää siitä, mikä periaatteessa olisi mahdollista. Tämä kuitenkin tarkoittaa sitä, etteivät laissa säädettyt asiointilat ja sanktiot niiden rikkomisesta ja lainvalvontajärjestelmän toiminta kytkeydy saumattomasti toinen toisiinsa. Vastaavasti myös rikosprosessi toimii teoriassa paremmin kuin käytännössä. Samasta teosta ei säännönmukaisesti myöskään seuraa sama rangaistus ja kiinnijäämisen riski on joinakin aikoina, joissakin paikoissa ja joillakin riskiryhmillä muita korkeampi.

Vaikka vaikuttavuutta olisi periaatteessa mahdollista vahvistaa välittyneisyyttä vähentämällä ja kytkeytyneisyyttä vahvistamalla, jolloin laissa säädettyjä jännöksettömämmin välittyisi vallitsevaksi asiantilaksi ja sen valvonnaksi, niin se, mikä vaikuttavuudessa ehkä saavutettaisiin, tapahtuisi oikeudenmukaisuuden toteutumisen kustannuksella. Kun liikennevalvonnassa tullaan jatkossa kasvavasti hyödyntämään informaatio- ja viestintäteknologian tarjoamia mahdollisuuksien, järjestelmän perusteet, esimerkiksi deterrenssiteorian pätevyys lainkunnioittamisen vahvistamisessa sekä jännite lainmukaisuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä, tulevat todennäköisesti nousemaan esille. Piste, missä tähän kehukseen liittyvä ristiveto poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön välillä näyttäytyy jännitteenä, on automaattisen liikennevalvonnan ja poliisin muun liikennevalvonnan välillä.

6.3.5 Liikennevalvonnan ristivetoisuudet: vaikuttavuus politiikkakehyksessä

Liikenneturvallisuus on asia, jossa toinen toisiaan leikkaavat moninaiset kilpailevat asiantuntijuudet ja asiantuntijatahot. Se, missä määrin kunkin niistä ehdotukset ja ajamat asiat siirtyvät ajatuksista ja havainnoista asialistoille, muodostuvat päätöksiksi ja mahdollisesti valituskampanjoiksi, säädöksiksi, turvallisuusratkaisuuksi, menetelmiksi ja poliisin valvomiksi laeiksi, osaltaan kuvaa asiantuntijuuden tosiasiallisuutta. Kunkin tahon kyky saattaa oma tulkintansa ongelmasta yleisesti tavaksi nähdä se puolestaan kuvaa sen asemaa ja taitoa hyödyntää sitä.

Pienin yhteinen nimittäjä on todennäköisesti jaettu käsitys siitä, että liikenteen ydinongelma ovat liikenneonnettomuudet, niissä kuolleet ja loukkaantuneet, mahdollisesti myös tieliikenne sujuvassa, ympäristöystävällisessä ja hyvin toimivassa liikennöintijärjestelmässä. Kokonaisuus on leimallisesti asiantuntijakeskeinen ja -vetoinen. Tielikenteessä valta on itse asioilla ja asioilla itsellään. Asianmukainen

säädös, rajoitus tai muu ratkaisu on löydettävissä syventymällä asiaan, sitä koskevaan tutkimustietoon tai muuhun asiantuntemukseen.

Ristiveto kehkeytyy täten asioiden ja ihmisten, tieliikenteen asiantuntijoiden ja teiden käyttäjien, asiantuntijavallan ja itseä koskeviin päätöksiin osallistumisen ja kuulemisen välillä. Tilanteessa, jossa säädökset ja rajoitukset koetaan ulkoa-anne- tuiksi ja langetetuiksi tavalla, joka ei ole tarjonnut mahdollisuutta aidosti osallistua niiden muotoiluun tai niistä päättämiseen tai kuulluksi tulemiseen, niiden noudatta- miseksi tarvitaan todennäköisemmin ulkoisia sanktioita ja valvontaa kuin tilantees- sa, jossa niissä kulminoituvat konkreettisesti koettu osallisuus, yhteinen etu, jaettu ymmärrys ja tahtotila. Se, että jotakin sääntöä tai kieltoa noudatetaan viimeksi mai- nitusta syystä, on huomattavan eri asia kuin se, että sitä noudatetaan rikkomisesta seuraavan rangaistuksen välttämiseksi.

Näin nähtynä liikennekäyttäytymisen ydinongelma ei ole alhainen kiinnijää- misriski, lievät rangaistukset tai viestinnän epäonnistuminen eikä asiantilaa korjata deterrenssteorian osoittamalla keinovalikoimalla. Vaikka asiantuntijat epäilemättä ovat usein täysin oikeassa jonkin rajoituksen tai ratkaisun asianmukaisuudesta jossa- kin osassa tiestöä paikassa tai yleisesti ja vaikka oikeassa oleminen todennäköisesti on monella tavalla välttämätöntä, se ei välttämättä ole riittävää siltä osin, että tiel- läliikkujat myös sisäistäisivät sen noudattamisen mielen ja merkityksen. Poliisi voi tätä edesauttaa valvonnan ja valistuksen keinoin, mutta vain rajoitetusti. Ongelmana kokemus osattomuudesta ja osallisuudesta omissa elinympäristössä vaikuttaviin rat- kaisuihin.

Liikenneturvallisuustoimijoiden kentässä poliisin suorittamalla liikennevalvon- nalla on sitä ratkaisevampi merkitys, mitä keskeisemmäksi keinoksi lainsäädäntö ja siihen vaikuttaminen nähdään halutun turvallisuusvaikutuksen aikaansaamisessa. Vaikka se, että jokin säädös saadaan kohdalleen, toimii poikkeuksellisen vahvana pontimena sen noudattamisen edellyttämiseksi yli yhteiskunnan, validoi taustalla olevaa substanssiasiantuntijuutta sekä vahvistaa sen edustajien asemaa ja jalansijaa liikenneturvallisuuden edistämisessä, tästä vain harvoin on vielä tuon tilan toden- tamiseksi liikenteessä. Jälkimmäinen edellyttää poliisilta valvonta- ja valistustyötä – usein tienkäyttäjien valistamisena valvonnan ja puuttumisen kautta. Tämän edellyt- tämän työn ulosmittaaminen poliisilta on kuitenkin epävarmaa huolimatta siitä, että päällisin puolin poliisi on malliesimerkki säädösten toimeenpanoon omistautuneesta hallintobyrokratiasta.

Poliisi on enenevästi määrin yksi liikenneturvallisuuden asiantuntijataho mui- den joukossa, jolla on oma tulokulmansa, tarkastelupaikkansa, työvälineistönsä, kokemuksensa niiden käytössä ja omat vaikutusmahdollisuutensa. Poliisi voi jakaa muiden asiantuntijatahojen huolen liikenneonnettomuuksiin, niissä kuolleiden louk- kaantuneiden määrään liittyvän huolen ja siihen liittyvät tavoitteet. Yhteistyötä hait- taa mahdollisesti se, että siinä missä poliisin valvontatyöllä on keskeinen merkitys muiden tahojen liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuden kannalta, kyseisten tahojen omalla työllä ei ole samaa merkitystä poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvalli- suustyön vaikuttavuuden kannalta. Vaikka tuo työ on arvokasta ja tukee poliisin pon- nisteluja eri tavoin, siihen ei sisälly samanlaista ratkaisevuutta, mikä on lainvalvon- tatyöllä silloin, kun lainsäädäntöön vaikuttaminen on keskeisessä asemassa oman asiantuntemuksen mobilisoinnissa ja yhteiskunnallisessa todentamisessa. Keskinäi- sestä yhteistyöstä tulee tällöin helposti vastavuoroisen vaihdon sijaan toispuolista.

Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön poliittisessa kehyksessä ristiveto kehkeytyy sekä tällaisten asiantuntijuuksien ja niitä vastaavien tahojen että asioiden tuntemukseen perustuvien ratkaisujen ja paikallisen kansalaisvaikuttamisen välille. Paikka asiantuntijana liikenneturvallisuustyössä edellyttää uskottavaa tieto-

tai kokemusperustaa, joka muodoltaan vastaa muiden tietoperustaa, mutta eroaa siitä sisällöllisesti. Yhteistyöhön osallistuminen ja vaikuttaminen sen kautta liikenneturvallisuuden puolestaan edellyttää kykyä sopia pienimmästä yhteisestä tekijästä. Tällöin tahojen välinen yhteistyö voi koota asiantuntijuutta tavalla, joka maksimaalisesti edesauttaa saavuttamaan vahva poliittinen asema yhteistyössä ajatulle asialle lähtökohtaisesti epäpoliittisena asiantuntijatyönä. Se, että kaikki periaatteessa joutuvat luopumaan jostakin saavuttaakseen yhdessä jotakin, vesittää osin kunkin asiantuntijuuden agenda. Vaikka vaikuttavuus on todennäköisesti enemmän kuin mitä se olisi puhtaasti omin voimin, on myös se tarkoitus, jota tavoitellaan, jossakin määrin muuta kuin mihin itse oltaisi tähdätty, miten ongelma määritelty ja millaiset keinot nähty parhaiksi sen ratkaisemisessa.

Toisen tason politiikkaongelmana on yhdistää asiantuntijatietämys ja kansalaisvaikuttaminen sekä -demokratia erityisesti paikallistasolla. Kun uskotaan tai ollaan vakuuttuneita siitä, että liikennekäyttäytymiseen ja lain kunnioittamiseen liikenteessä liittyvät ongelmat ratkaistaan valvontaa lisäämällä, kiinnijäämisriskiä nostamalla, rangaistusten lankeamista nopeuttamalla ja muuttamalla rangaistusasteikkoa ankarammaksi, jälkimmäiseen liittyvät puutteet ja ongelmat peitetään tai häivytetään näköpiiristä. Kestävä, ajasta, paikasta, valvonnan määrästä ja asteesta riippumaton, liikennettä ja liikennekäyttäytymistä koskevien säädösten noudattaminen voi kehkeytyä vain sisäisestä pyrkimyksestä noudattaa niitä. Jos hyvät tavat liikenteessä olisi luotavissa valvonnan, kiinnijäämisriskin ja sanktioiden määräämisen kautta, voisi olettaa, että reilu satavuotta tätä työtä olisi jo osoittautunut riittäväksi. Olennaista olisikin tunnustaa poliittisuus liikenneturvallisuustyössä ja liikenneturvallisuustyön poliittisuus.

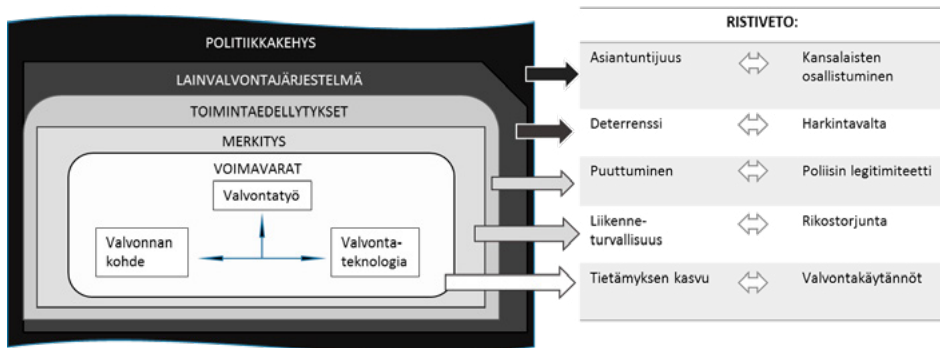
Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön politiikkakehyksessä keskeinen jännite kehkeytyy asioiden, jotka uskotaan asiantuntijoille ikään kuin epäpoliittisina, puhtaasti tietämykseen, säädöksiin ja teknisiin seikkoihin kiinnittyvänä, ratkaisuina, ja kansalaisten, joille poliittisina toimijoina vallan tulisi viime kädessä kuitenkin kuulua ja joilla tulisi olla sanansijaa oman elinympäristönsä asioihin, välille. Kun liikennettä koskevia ratkaisujen ei koeta heijastavan kansalaisten yksituumaisuutta poliittisena yhteisönä, niihin sitoutuminen jää ohueksi, ulkokohtaisesti, heikosti motivoituksi ja vaille merkitystä tai mieltä. Poliisin liikennevalvonnalla ja liikenneturvallisuustyöllä tätä puutetta on mahdotonta paikata. Tuon työn vaikuttavuus on täten vähemmän kuin mitä se voisi olla. Ristivetoisuus tässä ei ole ratkaistavissa poliisin liikennevalvontaan ja liikenneturvallisuustyöhön liittyvää asiantunte-
musta ja osaamista lisäämällä. Ongelma on perustavalla tavalla rakenteellinen.

6.3.6 Kompleksisuuden vaikuttavuudessa kokoava malli

Liikennelakien noudattamisen valvonta, uskottavan kiinnijäämisen riskin ylläpitäminen ja rikkomisesta seuraavat sanktiot on perinteisesti nähty välttämättömäksi välineeksi kurin, järjestyksen, lainkuuliaisuuden ja edelleen liikenneturvallisuuden ylläpitämisessä. Kun vain säädökset saadaan kohdalleen – tieteellisellä liikennekäyttäytymisen tutkimus- ja onnettomuuksien tilastointityöllä on tässä keskeinen rooli – ja normien valvonta aukottomaksi, niiden rikkomisen kustannukset korkeiksi ja rikkomisen rangaistuksen varmasti ja nopeasti johtavaksi, luodaan liikenneturvallisuustyöllä selkeä ja horjumaton perusta. Toki myös autonvalmistajilla ja liikennenympäristöjen suunnittelijoilla oma ohittamaton roolinsa tässä. Osatekijät vain tulisi saada toimimaan saumattomasti, kitkattomasti ja oikea-aikaisesti.

Tämä tutkimus on pyrkinyt horjuttamaan viimeksi mainittua käsitystä nostamalla esiin poliisin liikennevalvontaan ja liikenneturvallisuustyöhön sisältyviä ristivetoisuuksia, joista johtuen tuo vaikuttavuus on väistämättä vähemmän kuin mitä sen uskotaan voivan olla. Ristivetoisuudet ilmenevät jännitteinä, joita ei ole mahdollista ratkaista lopullisesti. Kaikki ratkaisut ovat väliaikaisia ja tuomittuja haihtumaan. Niiden löytäminen ja ylläpitäminen vaativat energiaa, sovittelua ja kompromisseja. Saavutettu tasapaino on jatkuvasti uhattuna, edellyttää uudelleen neuvottelemista, uudenlaisista ymmärtämisen tapaa ja uusia käsitteitä. Liikkeessä olevaan maailmaan sisältyy mahdollisuus siihen, että aiemmat ristivetoisuudet kehkeytyvät edelleen, ilmenevät uudenlaisina ja uudessa yhteydessä, mutta että myös uusia muodostuu jatkuvasti. Se, miten ne tässä tutkimuksessa on hahmotettu, ei välttämättä ole paras tai edes erityisen osuva tapa käsitteellistää ja luonnehtia niitä tarkastelun kohteena olevan poliisitoiminnan kohdalla.

Kuvio 5 kokoaa edellä esitellyt kehykset malliksi ristivetoisuuksista ja niistä juontuvista jännitteistä, jotka sekä määrittävät ja rajoittavat poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta että suuntaavat ja mahdollistavat sitä. Malli kuvaa kompleksisuutta ja kerrostuneisuutta, joka on vaikuttavuudelle ominaista puheena olevan toiminnan kohdalla. Kaikki konkreettiset toimet, joilla pyritään edistämään ja vahvistamaan poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta, tapahtuvat mallin kuvaavien ristivetoisuuksien kontekstissa.



Kuvio 5. Kontekstikohtainen vaikuttavuus ja sen ristivedot poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä.

Kuviossa viisi pohjimmaisena on politiikkakehys. Sitä jäsentää ristiveto asiantuntijakeskeisyyden ja kansalaisten osallistumisen välillä liikenneturvallisuustyössä. Jos poliisin liikennevalvonta perustuu yksituumaisuuteen, juontuuko viimeksi mainittu asiantuntijoiden vai kansalaisten yksimielisyydestä. Kun kaikki valvonta tapahtuu aina jossakin paikassa jonakin aikana, valvottavan järjestyksen lähteellä ja sen perustan laadulla on ohittamaton merkitys. Ideaalitalanteessa edellä mainitut palautuisivat jäännöksettä toinen toisiinsa. Se, miten tuo ideaali milloinkin toteutuu missäkin maan osassa, on empiirinen kysymys.

Seuraava kehys liittyy lainvalvontajärjestelmään. Se pohjaa ajatukseen saumattomasti toimivasta rikosoikeusjärjestelmästä, joka ylläpitää järjestystä ja lainkuuliaisuutta deterrenssein turvin; rikokset on määritelty selvästi ja kattavasti, niistä kiinnijääminen on varmaa, rangaistukset ovat tuntuvia ja syylliset kohtaavat ne nopeasti. Poliisin liikennevalvonnan tarkoituksena on ylläpitää deterrenssiä tiestöllä, tehdä liikenne rikoksista kiinnijääminen varmaksi ja saattaa epäillyt edesvastuuseen teostaan. Järjestelmä ei kuitenkaan toimi mekaanisesti vaan harkintaa käytetään kaikissa

prosessin vaiheissa. Harkinta tarkoittaa tilannekohtaista punnintaa lainmukaisuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä.

Kolmas sisäkehä liittyy poliisiin toimintaedellytyksiin. Kun kansalaiset kokevat olevansa poliisiin kanssa samalla puolella, he tukevat poliisin työtä sekä symbolisestikin että konkreettisesti esimerkiksi kertomalla havainnoistaan, ilmoittautumalla silminnäkijöiksi, seuraamalla poliisin antamia ohjeita ja määräyksiä. Liikennevalvonta, joka kaikkein todennäköisimmin saattaa kansalaisen kanssakäymiseen poliisiin kanssa ja asettaa hänet epäillyn asemaan, on sen alkuajoista saakka horjuttanut kansalaisten ja poliisin välistä suhdetta. Mikäli puuttuminen koetaan epäoikeudenmukaiseksi, se voi heikentää näkemystä poliisitoiminnasta yleensä, heikentää poliisin legitimitettä, vähentää kansalaisten yhteistyöhalua ja heikentää näin poliisin mahdollisuuksia menestyä muissa sille kuuluvissa, kansalaisten apuun, yhteistyöhön ja aktiiviseen tukeen nojaavissa, tehtävissä. Korkea vaikuttavuus poliisin liikenneturvallisuustehtävässä voi täten heijastua vaikuttavuuden haihtumisena poliisitoimen muilla sektoreilla.

Toiseksi viimeisellä sisäkehällä ristivetoisuus kehkeytyy liikennepoliisiin yhdistetyn ja yleisen poliisitoiminnalle annetun merkityksen välillä. Liikennevalvonta on ollut leimallisesti enemmänkin tavallisten kansalaisten paimentamista liikenteessä kuin jokapäiväistä kamppailua rikollisia vastaan ja kyseisten kansalaisten suojelemista heiltä. Tämä on heijastunut sen statukseen ja asemaan poliisitoiminnan sisällä. Liikennevalvonnassa on vahvistettu rikostorjunnan asemaa ja roolia sen osana. Liikennepoliisitoiminta poliisitoimintana tiestöllä (roads policing-strategia) korostaa sitä, että tarkoituksena on häiritä, estää ja paljastaa tiestön käyttöä rikollisiin tarkoituksiin. Tämä tarkoituksen tavoittelu, esimerkiksi silloin, kun se johtaa epäillyn takaa-ajamiseen, ei ole omiaan edistämään liikenneturvallisuutta kyseisellä tieosuudella. Tässä mielessä poliisin liikenneturvallisuustyö ja rikostorjunta vetävät eri suuntiin.

Kuvion sisimmällä eli voimavarakehällä on poliisin liikennevalvonta- ja liikenneturvallisuustyö jaoteltuna tuon työn kohteisiin ja valvontateknologiaan. Ristivetoisuus tässä syntyy lähinnä teknologioiden kehityksen ja tietämyksen kasvun sekä vallitsevien valvontakäytäntöjen välille. Kysymys on siitä, miten hyödyntää uusia teknisiä mahdollisuuksia, tarjolle tullutta uutta tietämystä ja ymmärrystä liikennekäyttäytymisestä, liikenteen riskitekijöistä, riskiryhmistä, liikenneonnettomuuksien syistä ja valvontataktiikoista tavalla, joka kulloisenakin aikana maksimoi toiminnan vaikuttavuuden. Laskevien resurssien maailmassa haasteena on se, miten ylläpitää ja edistää osaamista liikennevalvonnassa, varmistaa, että tehdyt muutokset tarkoittavat edistymistä tai vähintäänkin estävät toiminnan taantumista. Pääosa poliisin liikennevalvonnan vaikuttavuustarkasteluista pitäytyy tässä voimavarakehyksessä ja jättää muut mainitut, tuota vaikuttavuutta ehdollistavat, kehukset ristivetoisuuksiin huomiotta.

Vaikka vaatimus julkisen toiminnan vaikuttavuuden arvioinnista on täysin perusteltu tuottavuuden ja taloudellisuuden rinnalla, niin se, mitä vaikuttavuuden edistämiseksi on käytännössä mahdollista tehdä, voi osoittautua monimutkaisemmaksi kuin mitä pinnalta katsottuna saattaisi päätellä. Tämä näyttäisi pitävän paikkansa ainakin poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuden kohdalla.

6.4 Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön tulevaisuus

Tieverkosto on osa rikollisuuden infrastruktuuria siinä missä se on sitä taloudelliselle toiminnalle, sen edellyttämälle liikkuvuudelle ja hyödykemarkkinoille. Poliisin liikennevalvonta pyrkii osaltaan pitämään liikenteen sujuvana ja turvallisena kaikille, jotka tarvitsevat liikenneyhteyksiä ja tiestöä laillisessa tarkoituksessa, ja paljastamaan, häiritsemään tai estämään heitä, jotka hyödyntävät sitä osana lainvastaista toimintaa.

Häirintä ja paljastaminen väistämättä johtavat myös pyrkimykseen välttää poliisin liikennevalvonta. Toisinaan tämä tarkoittaa poliisin pysäytymiskäskyn jättämistä noudattamatta ja pyrkimykseen välttää näin tarkastus paikalta pakenemalla. Koska tavallisella lainkuuliaisella kansalaisella ei lähtökohtaisesti ole mitään syytä toimia tällä tavalla, on pakeneminen poliisille vahva signaali siitä, että kyseessä ei ole lainkuulainen kansalainen tai hän ei kyseisellä hetkellä täytä niitä tieliikenteessä liikkumisen edellytyksiä, joita laki vaatii. Kun pakeneminen tapahtuu suurta ajoneuvoa käyttäen ja muiden tienkäyttäjien turvallisuudesta piittaamatta, se on omiaan vaarantamaan kyseisen tieosuuden käyttäjien, sen läheisyydessä asuvien, pakenijan oman, samassa ajoneuvossa olevien ja hänet pysäyttämään pyrkivien poliisien hengen ja terveyden.

Eri maissa poliisi on tietoisesti nostanut kynnystä takaa-ajamiseen ryhtymiselle, pyrkinyt laskemaan kynnystä käynnistetyn takaa-ajon keskeyttämiselle ja aktiivisesti hakenut muita taktisia vaihtoehtoja. Yleinen tieto siitä, että poliisi ei todennäköisesti käynnistä takaa-ajoa tai on valmis keskeyttämään sen, kun siitä muille aiheutuva vaara selvästi ylittää pysäyttämisen todennäköisen hyödyn eikä tiedossa ole välttämätöntä syytä sen jatkamiselle, ei ole parasta, mitä pakenemisen aiheuttaman turvallisuusrisikin pienentämiseksi on tehtävissä. Pakenija mahdollisesti pyrkiisi tietoisesti aiheuttamaan vaaraa, jotta poliisi luopuisi välittömästi seurannasta.

Liikenneturvallisuuden näkökulmasta pyrkiminen poliisia pakoon ja vielä päihytyneenä lienee vaarallisinta mitä tieliikenteessä voi tehdä. Koska takaa-ajava poliisi on tällaisen episodin erottamaton osa, tuohon vaaraan voidaan eniten vaikuttaa luopumalla takaa-ajamisesta ja turvautumalla sen sijasta muihin taktisiin vaihtoehtoihin. Vaikka suurin osa takaa-ajoista päättyykin ilman onnettomuutta eli pakenija pysähtyy oma-aloitteisesti, poliisi luopuu takaa-ajamisesta tai kadottaa tuntuman häneen, liikenneturvallisuutta edistävän lainsäädännön ydinkysymyksenä on vaaran aiheuttaminen, ei onnettomuuteen joutuminen.

Liikenneturvallisuuden edistäminen poliisin liikennevalvonnan tarkoituksena rakentuu aktiiviselle puuttumiselle vaaran aiheuttamiseen, jonka pohjana tutkimustieto erilaisista tieliikenteen riskeistä. Se, että poliisi ei omassa toiminnassaan kaikin keinoin pyrkisi samaan ja toimisi samalta vaaran aiheuttamisen estämisen pohjalta kuin miltä kansalaisten edellytetään toimivan, rikkoo yksituumaisuuden ideaalia legitimiin poliisitoiminnan perustana.

Tämä ei tarkoita, että poliisi päästäisi kaikki, jotka pyrkivät välttämään valvontapaikan, karkaamaan lain ulottumattomiin. Se tarkoittaa, että välttämisen tulee olla rangaistavaa, moottoripyöräpoliisin sijaan siihen tulee reagoida käyttämällä esimerkiksi droonia ajoneuvon tunnistamisessa, hyödyntämällä automaattivalvontaa, priorisoimalla tällaisten tapausten tutkintaa. Poliisin liikenneturvallisuustehtävän näkökulmasta taktiikan tulisi vain olla toinen kuin se nyt mahdollisesti on.

Vaikka ei ole todennäköistä, että poliisin liikenneturvallisuuteen osoittama huomio lisääntyisi jatkossa merkittävästi, se ei automaattisesti tarkoita liikennetur-

vallisuuden romahtamista. Poliisi hyvin suurella todennäköisyydellä tulee edelleen selvittämään liikenneonnettomuuksia, ylläpitämään kiinnijäämisen riskiä kaikkialla ja kaikkina aikoina, kohdistamaan valvontatoimenpiteitä riskikäyttäytymiseen ja -henkilöihin. Vaikka valvontaan käytetty ei kasva, siihen käytetyn ajan tuottavuus ja vaikuttavuus lisääntyvät, kun valvontaa suorittavat aikaisempaa vahvemmin osallistuvat toiminnan suunnitteluun ja toteutukseen osana analyttistä, tietointensiivistä ja -johtoista toimintaa, jossa he pystyvät Ruotsissa tehdyn kokeilun tavoin hyödyntämään palautetietoa ja kertyvää näyttöä toimenpiteiden purevuudesta ja vaikuttavuudesta.

Kriittinen tekijä vaikuttavuudessa onkin jatkossa se, miten yhteistyö muiden liikenneturvallisuustahojen kanssa saadaan toteutumaan toiminnan kaikilla tasoilla, miten asiantuntijoiden keskinäistä yhteistyötä palveleva tiedonvaihto saadaan toimimaan ja miten löydetään toimivia tapoja osallistaa kansalaisia liikenneturvallisuustyöhön niin paikallisesti kuin kansallisesti. Malli, jossa ratkaisut kehitetään ylhäällä ja pyritään sitten valuttamaan alaspäin, jossa esimerkiksi poliisiorganisaatiossa informaatio kulkee ylöspäin ja palaa sitten johdon linjauksina, ohjeina ja määräyksinä alaspäin, tuottaa aina vaikuttavuusvajetta. Vaikka sitä voi olla mahdollista paikata kiristämällä toimintaorganisaatiota, terävöittämällä johtamista, kohdentamalla valvontaa, lisäämällä ohjausta ja koulutusta, sitä ei ole mahdollista poistaa keinoilla, jotka alkuperältään heijastavat ongelmanlähdetä itsessään.

Uusi teknologia tuo mukanaan uusia mahdollisuuksia. Englannissa on otettu käyttöön järjestelmä, jonka myötä kansalaiset voivat lähettää liikenteessä kojelautatai kypäräkameran kuvaamaan videomateriaalia poliisille ja poliisi käynnistää sen perusteella liikennerikostutkimuksen. Koska materiaalia kertyy runsaasti – todennäköisesti aina siihen saakka, että kansalaisille paljastuu, ettei poliisilla ole resursseja käydä sitä läpi –, tällaisen informaation käsittelyyn tarvitaan tekoälypohjaisia ratkaisuja. Se, että liikennerikoksia ratkaistaan tehokkaasti, on luonnollisestikin tärkeää, mutta tätäkin tärkeämpää on se, että kansalaiset haluavat tehdä yhteistyötä poliisin kanssa liikenneturvallisuuden edistämiseksi ja poliisi aidosti arvostaa niin kansalaisten kuin muidenkin tahojen yhteistyöhakuisuutta.

Liikennevalvonnan säilyttäminen poliisille loi Yhdysvalloissa uudenlaista, aikaisempaa professionaalisempaa, punnitsevaan harkintaan ja kohteliaaseen kanssakäymiseen kansalaisten kanssa perustuvaa poliisitoiminnan mallia tai vähintäänkin edisti sitä laajassa mittakaavassa. Edessä olevassa vaiheessa liikennevalvontatehtävissä menestyminen ja vaikuttavuuden tavoittelu muodostavat osaltaan erityistä liikenteen turvallisuusongelmien hallinta- ja ratkaisukapasiteettia sekä sille rakentuvaa asiantuntijuutta poliisissa sekä ovat pontimena siltojen rakentamiselle poliisiorganisaation ja muiden tahojen asiantuntijuuksien välille. Kun poliisi ei voi irrottautua liikenneturvallisuuden edistämisestä ja perinteiset keinot on kulutettu tappiinsa, on innovoitava uusia vaikuttamisentapoja. Omin voimin pidemmälle tuskin enää päästään, vaikka samaan voidaankin toistaiseksi vielä yltää.

6.5 Kriittinen arvio tutkimuksesta

Mitä luotettavaa tai pätevää käsillä oleva tutkimus paljastaa poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuudesta? Onko todennäköistä, että toistamalla se päädyttäisiin samoihin havaintoihin? Ovatko muualla tehdyt havainnot yleistettävissä tai siirrettävissä koskemaan tilannetta Suomessa? Miksi kotimainen tutkimus loistaa käsillä olevassa tarkastelussa lähinnä poissaolollaan? Perkaako tar-

kastelu suoraan poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta vain lähinnä kyseisen vaikuttavuuden edellytyksiä yleensä?

Kysymykset ovat aidosti päänvaivaa antavia. Käsillä oleva tutkimus päätyy hahmottamaan vaikuttavuutta toimivuuden kautta ja luonnostelee sitä, miten toimivuutta säättävät tekijän poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä kiinnittyvät erilaisiin järjestelmäviitekohtiin, kehittyvät enemmän tai vähemmän omaehtoisesti ja mahdollisesti toisistaan riippumattomasti, kerrostuvat ja kehkeytyvät kompleksiseksi toimintajärjestelmäksi. Niiden keskinäissuhteissa muodostuvilla ristivetoisuuksilla voi olla oma vaikuttavuusvaikutuksensa, mitä jälkimmäisellä sitten tarkoitetaan. Epäilemättä on arvokasta tietää, mikä vaikuttaa kyseiseen vaikuttavuuteen erityisesti silloin, jos olemme kiinnostuneita sen vahvistamisesta tai edistämisestä. Se ei kuitenkaan ole yhtä kuin tieto vaikuttavuudesta itsestään eli siitä, mitä arvokasta tai hyvää tai haitallista ja ei-toivottavaa kyseinen toiminta aikaansaa tai tuottaa ja miten paljon.

On myös totta, että kansainvälinen tutkimuskirjallisuus, jota olen hyödyntänyt, rajoittuu anglosaksisiin maihin kuriositeettina Etelä-Afrikka, Espanja, Ruotsi ja Hollanti. Tutkimus on tehty palvelemaan liikenneturvallisuuteen liittyvää valmistelutyötä sisäministeriössä, jota tukee joukko johtavia asiantuntijatahoja. Uskonkin, että työhön osallistuvat ovat hyvin perillä siitä, mitä meillä on tutkittu ja millaisin tuloksin. Ne kehittelyt ja keskustelut, joihin itse olen tässä työssäni tukeutunut, ovat heille todennäköisesti vieraampia. Niillä on tästä syystä ehkä potentiaalista informaatioarvoa. Käytännössä kolme kuukautta, jotka tämän tekemiseen olivat käytettävissä, tarkoittivat monenlaisia rajauksia, joista kotimaisen tutkimuksen sivuuttaminen oli ainoastaan yksi.

Valitun lähestymistavan mahdollinen uhri on kotimainen poliisitoiminnan perinne. Annettu tutkimustehtävä tarkoitettussa muodossaan olisi todennäköisesti kuulunut seuraavasti: Poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus Suomessa. Se, miten kysymystä vaikuttavuudesta on tässä tutkimuksessa tulkittu ja luettu eli miten vaikuttavuuden käsite pitäisi poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön kehityksessä ymmärtää, millä tavalla kysymys on kompleksisesta, mahdollisesti sisäisesti ristivetoisesta pyrkimyksestä, on luonnollisestikin jotakin aivan muuta. Omasta mielestäni työni on nostanut esiin kiinnostavia poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuuteen sisältyviä jännitteitä tai vähintäänkin valottanut niiden mahdollisuutta. Lisäksi työ on ollut tässä muodossa juuri ja juuri toteutettavissa annetussa ajassa.

Tieteellisen metodin yksi ansio on siinä, että se palvelee tutkimuksen toistamista uudella aineistolla, jolloin aiemmat havainnot voidaan varmistaa tai kumota. Kun mikään taho ei ole kiinnostunut replikaatiotutkimusten tulosten julkaisemisesta – varsinkin, jos ne vahvistavat saadut havainnot – eikä kukaan myöskään halua rahoittaa sellaisia, ratkaisevaksi on tullut se, kuka tutkimuksen on tehnyt ja millä foorumilla alkuperäinen tutkimus on julkaistu.

Tämä on ensimmäinen ja todennäköisesti myös viimeinen tutkimusjulkaisuni tällä alueella. En usko, että sitä tullaan toistamaan tai edellä esittämäni koettelemaan tai testaamaan vakavasti. Kysymys on toisenlaisen, mahdollisesti uuden, tulokulman avaamisesta tarkastelun kohteeseen ja pyrkimyksestä luonnehtia poliisin liikennevalvontaa ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuutta sen alla.

Tutkimukseni keskeisin puute on siinä, ettei näkökulmastani missään vaiheessa kehkeydy erityisen selvästi jäsentynyttä ja sisäisissä suhteissaan selkeää tarkastelukulmaa, joka tarjoaisi ymmärrettävän käsitarsenaalin kohdeilmion hahmottamiseen, johon myös tukeuduttaisiin ja jonka turvin päädyttäisiin käsitteellisesti perusteltuun kokonaisvaltaiseen selontekoon siitä, mitä on vaikuttavuus poliisiin liikennevalvon-

ta ja liikenneturvallisuustyössä. Nykyisellään on vaikea sanoa, miltä osin kuva ja tulkinta jäävät puutteellisiksi tai astuvat omien edellytystensä ulkopuolelle. Tämä epäilemättä heikentää päätelmiäni uskottavuutta. Tässä suhteessa tätä tutkimus sopii pitää luonteeltaan alustavana.

Koska tutkimuksen päättäminen tuohon edelliseen lauseeseen ei vaikuta parhaalta ratkaisulta, on lisättävä vielä jotain. Jos se, että jokin tuntuu mielenkiintoiselta, todistaisi samalla, että kyseinen jokin on samalla myös totta, olisi se, mitä olen tässä työssäni esittänyt, sitä vähintäänkin minulle henkilökohtaisesti. Lopputulos epäilemättä on parasta, mitä kykenin keksimään, äärimmäisintä, minne uskoin näkeväni, ja tärkeintä, mihin asia mielestäni antoi aiheita.

LÄHTEET

- Adminaite, Dovile, Jost, Graziella, Stipdonk, Henk & Ward, Heather (2016). How traffic enforcement can contribute to safer roads. European Transport Safety Council. PIN Flash Report 31.
- AFMA (2017). National compliance and enforcement policy. Australian Government.
- Allen, Siobhan, Murphy, Kristina & Bates, Lyndel (2015). What drives compliance? The effect of deterrence and shame emotions on young drivers' compliance with road laws. *Policing and Society* 27 (8), 884-898.
- Alpert, Geoffrey & Lum, Cynthia (2014). Police pursuit and driving. Policy and research. New York: Springer.
- Amir, Menachem (2001). Police, policing, state and society: some basic problems in protecting human and civil rights. Teoksessa Menachem Amir & Stanley Einstein (toim.) *Policing, security and democracy: theory and practice*. Huntsville: OICJ, 53-71.
- Anon. (2018). PEEL: police effectiveness: a national overview. HMICFRS. www.justiceinspectores.gov.uk/hmicfrs
- Anon. (1979). Road accidents and the police. *The British Medical Journal* 1 (6157), 177-179.
- Anon. (1908). Public control of automobiles. Extent and constitutionality. *The Yale Law Journal* 17 (5), 391-393.
- Bates, Lyndel (2014). Procedural justice and roas policing: is it important. Proceedings of the 2014 Australasian Road Safety Research, Policing & Education Conference. https://www.academia.edu/29287561/Procedural_Justice_and_Road_Policing_Is_it_important
- Bates, Lyndel, Darvell, Millie, & Watson, Barry (2017). Young and unaffected by road policing strategies: Using deterrence theory to explain provisional drivers' (non)compliance. *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 50 (1), 23-38.
- Barton, Samuel (1897). The evolution of the wheel: velocipede to motorcycle. *The Sewanee Review* 5 (1), 48-62.
- Bayless, James (1925). Have we too many traffic laws? *Scientific American* 133 (5), 318-319.
- Bautista, Rebeca, Sitges, Esther & Tirado, Sonia (2015). Psychosocial predictors of compliance with speed limits and alcohol limits by Spanish drivers: modelling compliance of traffic rules. *Laws* 4, 602-616.
- Beaumont, Worby (1903). Mechanical road vehicles. *The Journal of the Society of Arts* 51 (2656), 893-902.
- Beaumont, Worby (1896). Recent developments in mechanical road carriages. *Journal of the Society for Arts* 45 (2297), 17-40.
- Beenstock, Michael, Gafni, Dalit & Goldin, Ephraim (2001). The effect of traffic policing on road safety in Israel, *Accident Analysis and Prevention* 33, 73-80.
- Best, David & Eves, Kate (2005). Why are there no lessons learned from road traffic incidents involving the police? *Criminal Justice* 5 (1), 37-63.
- Bierschenk, Thomas (2016). Police and state. Teoksessa Ben Bradford, Beatrice Jau-regoi, Ian Loader & Jonny Steinberg (toim.) *The SAGE handbook of global policing*. London: SAGE, 155-178.

- Bolger, Colin & Walters, Glenn (2019). The relationship between police procedural justice, police legitimacy, and people's willingness to cooperate with law enforcement: A meta-analysis. *Journal of Criminal Justice* 60, 93-99.
- Boucher, David (2005). The rule of law in the modern European state. *European Journal of Political Theory* 4 (1), 89-107.
- Bottoms, Anthony & Tankebe, Justice (2012). Beyond procedural justice: a dialogic approach to legitimacy in criminal justice. *Journal of Criminal Law and Criminology* 102 (1), 119-170.
- Bowen, John (1966). Driver looks at traffic enforcement. *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science.* 57 (2), 218-220.
- Broomé, Rodger (2013). The lived-experience of leading a successful police vehicle pursuit: a descriptive phenomenological psychological inquiry 44, 220-243.
- Brown, H. (1908). The status of the automobile. *The Yale Law Journal* 17 (4), 223-231.
- Burnette, N. (1950). Traffic accident investigation – the next phase. *Canadian Journal of Public Health* 41 (11), 452-455.
- Buvik, Kristin (2016). The hole in the doughnut: a study of police discretion in a nightlife setting *Policing and Society* (7), 771-788.
- Carr, Adam, Schnelle, John & Kirchner, Robert (1980). Police crackdowns and slowdowns: a naturalistic evaluation of changes in police traffic enforcement. *Behavioral Assessment* 2, 33-41.
- Chalfin, Aaron & McCrary, Justin (2017). Criminal deterrence: a review of the literature. *Journal of Economic Literature* 55 (1), 5-48.
- Chatterton, Michael (1987). Assessing police effectiveness—future prospects. *The British Journal of Criminology* 27 (1), 80-86.
- Chesterman, Simon (2008). An international rule of law? *The American Journal of Comparative Law* 56 (2), 331-361.
- Churchill, Tony & van Norden, Yvette (2010). Relationships between road safety, safety measures and external factors. A scan of the literature in view of model development and topics for further research. SWOV Institute for Road Safety Research, D3.
- Cooper, Simon (2010). Comment: mechanical law enforcement: speeding and camera technology, *The Journal of Criminal Law* 74, 409-414
- Corbett, C. (2008). Roads policing: current context and imminent dangers. *Policing: A Journal of Policy and Practice* 2 (1), 131-142.
- Crum, Frederick (1913). Street traffic accidents. *Publications of the American Statistical Association* (13), 103, 473-528.
- Cotterrell, Roger (2004). Selznick interviewed: Phillip Selznick in conversation with Roger Cotterrell. *Journal of Law and Society* 31 (3), 291-317.
- Cotterrell, Roger (1998). Why must legal ideas be interpreted sociologically? *Journal of Law and Society* 25 (2), 171-192.
- Damon, Norman (1944). Progress in the enforcement and adjudication of traffic laws. *Journal of Criminal Law and Criminology* 35 (4), 269-280.
- Deák, Francis (1931). Automobile accidents: a comparative study of the law of liability in Europe. *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register* 79 (3), 271-305.
- Donovan, Pamela & Lawrence, Paul (2008.) Road traffic offending and an inner London magistrates' court (1913-1963). *Crime, History & Societies* 12 (2), 119-140.
- Edwards, Mark (2006). Law and the parameters of acceptable deviance. *The Journal of Criminal Law and Criminology* 97 (1), 49-100.

- Elder, Hayes (1964). Comment: police discretion and traffic law enforcement. *Washington Law Review* 39 (4), 840-852.
- Elias, Wafa, Blank-Gomelb, Aharon, Habib-Matarc, Caroline & Shiftan, Yoram (2016). Who are the traffic offenders among ethnic groups and why? *Accident Analysis and Prevention* 91, 64-71.
- Elvik, Rune & Vaa, Truis (2004). *The Handbook of Road Safety Measures*. Amsterdam: Elsevier.
- Emsley, Clive (1993). 'Mother, what did policemen do when there weren't any motors?' The law, the police and the regulation of motor traffic in England, 1900-1939. *The Historical Journal* 36 (2), 357-381.
- Étienne, Julien & Wendeln, Mathew (2010). Compliance theories: a literature review. *Revue française de science politique (English Edition)* 60 (2). *The Political Sociology of European Law*, 139-162.
- Ewick, Patricia & Silbey, Susan (2002). The structure of legality: the cultural contradictions of social institutions. Teoksessa Robert Kagan, Martin Krygier and Kenneth Winston (toim.) *Legality and Community: On the Intellectual legacy of Philip Selznick*. London: Rowman & Littlefield, 149-165.
- Ferrante, Marcelo (2007). Deterrence and crime results. *New Criminal Law Review* 10 (1), 1-77.
- Ferret, Jérôme & Spenlehauer, Vincent (2009). Does "policing the risk society" hold the road risk? *The British Journal of Criminology* 49 (2), 150-164.
- Fichtelberg, Aaron (2013). Democratic policing and state capacity in an integrated world. Teoksessa G. Andreopoulos (toim.) *Policings across borders: law enforcement networks and the challenge of crime control*. New York: Springer, 11-26.
- Fielding, Nigel (2001). The police: social control, the state and democracy. Teoksessa Menachem Amir & Stanley Einstein (toim.) *Policing, security and democracy: theory and practice*. Huntsville: OICJ, 73-98.
- Friedman, Barry & Ponomarenko, Maria (2015). *Democratic Policing*. New York University School of Law. Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper 53.
- Floch, Maurice (1952). Speed Law Enforcement in Metropolitan Areas. *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science* 42 (6), 833-836.
- Gau, Jacinta, Corsaro, Nicholas, Stewart, Eric & Brunson, Rod (2012). Examining macro-level impacts on procedural justice and police legitimacy. *Journal of Criminal Justice* 40, 333-343.
- Gerstein, Charlie & Prescott, J. (2015) Process costs and police discretion. *Harvard Law Review Forum* 128, 268-288.
- Goldenbeld, Charles, Heidstra, Jelle, Christ, Rainer, Mäkinen, Tapani & Hakkert, Sjalom (2000). Legal and administrative measures to support police enforcement of traffic rules. *Escape-project deliverable 5*.
- Graham, George (1924). Safeguarding traffic - a nation's problem – a nation's duty. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 116, *The Automobile*, 174-185.
- Halmela, Tero (2016). Road Policing: huumeita tiellä. Huumausainerikollisuuden paljastaminen liikenteen valvonnassa Sisä-Suomen poliisilaitoksessa. Poliisiammattikorkeakoulu amk-opinnäyte. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/117854/ON_Halmela_Tero.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Halsey, Maxwell (1946). A uniform enforcement policy (a system for providing uniform enforcement of traffic regulations). *Journal of Criminal Law and Criminology* 37 (2), 157-187.

- Hamelin, Fabrice & Spencehauer, Vincent (2006). Road policing as a state tool: learning from a socio-historical analysis of the California Highway Patrol. *Policing and Society* 16 (3), 261-284.
- Hart, H. (1977). Positivism and the separation of law and morals. Teoksessa R. Dworkin (toim.) *The Philosophy of Law*. Oxford: Oxford University Press, 17-37.
- Hertogh, Marc (2015). What moves Joe Driver? How perceptions of legitimacy shape regulatory compliance among Dutch traffic offenders. *International Journal of Law, Crime and Justice* 43, 214-234.
- Hertogh, Marc (2004). A 'European' conception of legal consciousness: rediscovering Eugen Ehrlich. *Journal of Law and Society* 31 (4), 457-481.
- Holmes, E. (1944). Current and postwar automobile speeds. *Journal of Criminal Law and Criminology* 35 (3), 189-201.
- Hough, Mike (1987). Thinking about effectiveness. *The British Journal of Criminology* 27 (1), 70-79.
- Houston, David, Richardson, Lilliard & Neeley, Grant (1995). Traffic safety: a pooled time series analysis. *Social Science Quarterly* 76 (2), 328-345.
- Huddy, Xenophon (1906). *The law of automobiles*. Albany: Mathew Bender & Co.
- Hänti, Matti (2015). Poliisin liikenneturvallisuustyön mittarit yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Turvallisuushallinnon Pro gradu. <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/98410/GRADU-1452519081.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jackson, Jonathan (2015). On the dual motivational force of legitimate authority. London School of Economics and Political Science, Law Department, Law, Society and Economy Working Papers 4.
- Jackson, J., Bradford, B., Hough, M., Myhill, A., Quinton, P. & Tyler, T.R. (2012). Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions. *British Journal of Criminology* 52 (6), 1051-1071.
- Jacobs, Jonathan (2016). Police, the rule of law, and civil society: a philosophical perspective. Teoksessa Teoksessa Ben Bradford, Beatrice Jauregoi, Ian Loader & Jonny Steinberg (toim.) *The SAGE handbook of global policing*. London: SAGE, 82-102.
- James, Adrian (2016). *Understanding police intelligence work*. Bristol: Policy Press.
- Joh, Elisabeth (2007). Discretionless policing: technology and the Fourth Amendment. *California Law Review* 95 (1), 199-234.
- Johnson, Claude (1906). The horseless carriage – 1885-1905. *The Journal of the Society of Arts* 54 (2778), 359-376.
- Jones, Trevor, Newburn, Tim & Smith, David (1995). *Democracy and policing*. London: Policy Studies Institute.
- Kempainen, Pasi (2014). Road Policing – poliisin toimintakulttuuri murroksessa. Teoksessa Vesa Muttillainen & Vesa Huotari (toim.) *Poliisin toimintaympäristö – Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 112, 137-142.
- Kennedy, David (2005). Challenging expert rule: the politics of global governance, *Sydney Law Review* 27 (5), 1-24. <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:12063401> (Luettu 7.9.2020.)
- Kreml, Franklin (1958). Police, prosecutors, and judges. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 320, 42-52.
- Kreml, Franklin (1954). The specialized traffic division. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 291, 63-72

- Krygier, Martin (2008). The rule of law: legality, teleology, sociology. Teoksessa Gi-anluigi Palombella & Neil Walker (toim.) Re-locating the Rule of Law. Oxford: Hard Publishers.
- Käyhkö, Esa (2002). Poliisin julkinen vastuu. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 862.
- Lamont, Tom (2019). Speed kills: are police chases out of control? Long read. Guardian 2.7.2019.
- Lichtenberg, Illya (2003). Police discretion and traffic enforcement: a government of men. Cleveland State Law Review 425-453.
- Llewellyn, Karl (1949). Law and the social sciences - especially sociology. Harvard Law Review 62, 1286-1305.
- Loader, Neil & Walker, Ian (2007). Civilizing security. Cambridge: University of Cambridge Press.
- Loader, Ian & Walker, Neil (2006). Necessary virtues: the legitimate place of the state in the production of security. Teoksessa Jennifer Wood & Benoît Dupond (toim.) Democracy, society and the governance of security. Cambridge: Cambridge University Press, 165-195.
- Loader, Ian & Walker, Neil (2004). State of denial. Punishment & Society 6 (2), 221-228.
- Lum, Cynthia & Fachner, George (2008). Police pursuits in an age of innovation and reform. The IACP Police Pursuit Database. https://www.nccpsafety.org/assets/files/library/Police_Pursuits.pdf
- Lyneham, Mathew & Hewitt-Rau, Alana (2013). Motor vehicle pursuit-related fatalities in Australia 2000-11. Australian Institute of Criminology. Trends & Issues 452, 1-10.
- MacDonald, John & Alpert, Geoffrey (1998). Public attitudes toward police pursuit driving. Journal of Criminal Justice 26 (3), 185-194.
- Marks, Monique & Wood, Jennifer (2010). South African policing at a crossroads. The case of 'minimal' and 'minimalist' public police. Theoretical Criminology 14 (3), 311-329.
- Marsh, Burton (1927). Traffic control. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 133, 90-11.
- Marx, Gary (2001). Police and democracy. Teoksessa Menachem Amir & Stanley Einstein (toim.) Policing, security and democracy: theory and practice. Huntsville: OICJ, 35-45.
- Mastrofski, Stephen (2004). Controlling street-level police discretion. The ANNALS of the American Political and Social Science 539, 100-17.
- Mazerolle, Lorraine, Bennett, Sarah, Davis, Jacqueline, Sargeant, Elise & Manning, Matthew (2013). Legitimacy in Policing: A Systematic Review. Campbell Systematic Reviews 1.
- McIlroy, R., Plant, K., Hoque, M. Wu, J., Kokwaro, G. Nam, V. & Stanton, N. (2019). Who is responsible for global road safety? A cross-cultural comparison of actor maps. Accidents and Prevention 122, 8-18.
- Meares, Tracey (2016). Police lawfulness and public security. Teoksessa Ben Bradford, Beatrice Jauregoi, Ian Loader & Jonny Steinberg (toim.) The SAGE handbook of global policing. London: SAGE, 122-135.
- Meares, Tracey (2013). The good cop: the difference between lawful or effective policing and rightful policing — and why it matters. William & Mary Law Review 54 (6), 1865-1886.
- Miller, Eric (2016). Encountering resistance: contesting policing and procedural justice. University of Chicago Legal Forum, article 8, 295-368.

- Miller, Eric (2015). Challenging police discretion. *Howard Law Journal* 58 (2), 521-556.
- Mohan, Dinesh, Tiwari, Geetam, Varghese, Mathew, Bhalla, Kavi, John, Denny, Saran, Ashrita & White, Howard White (2020). PROTOCOL: Effectiveness of road safety interventions: An evidence and gap map. *Campbell Systematic Reviews* 16. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/cl2.1077>
- Nagin, Daniel (2013) Deterrence in the twenty-first century: a review of the evidence. *Crime and Justice* 42 (1), 199-263.
- Nelken, David (2008). Eugen Ehrlich, living law and plural legalities. *Theoretical Inquiries in Law* 9 (2), 443-471.
- Nelken, David (2008). Blinding insights? The limits of a reflexive sociology of law. *Journal of Law and Society* 25 (3), 407-426.
- Nowacki, Jeffrey & Spencer, Tyrell (2019). Police discretion, organizational characteristics, and traffic stops: An analysis of racial disparity in illinois. *International Journal of Police Science & Management* 21 (1), 4-16.
- Onwudiwe, Ihekwoaba, Odo, Jonathan & Onyeozili, Emmanuel (2005). Deterrence. Teoksessa Mary Bosworth (toim.) *Encyclopedia of Prisons and Correctional Facilities*. Vol 1. London: Sage, 233-237.
- O'Shea, Peter (1930). Speeding up speed laws. *The North American Review* 230 (5), 561-566.
- Palmer, Sarah & Corbett, Niamh (2015). Are we there yet? How WA Police determines whether traffic law enforcement is effective. Parliament of Western Australia. Report no 8.
- Parratt, Spencer (1938a). How effective is a police dDepartment? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 199, 153-164.
- Parratt, Spencer (1938b). A scale to measure effectiveness of police functioning. *Journal of Criminal Law and Criminology* 28 (5), 739-756.
- Paternoster, Raymond (2010). How much do we really know about criminal deterrence. *Journal of Criminal Law and Criminology* 100 (3), 765-824.
- Phillips, Scott (2015). Police discretion and boredom: what officers do when there is nothing to do. *Journal of Contemporary Ethnography*, 1-22
- Pletcher, Waldorf (1945). Cooperative enforcement: the Lansing plan. *Journal of Criminal Law and Criminology* 36 (1), 61-72.
- The Royal Society for the Prevention of Accidents (2004). Roads policing and road safety. A position paper.
- Rosenthal, Lawrence (2003). Policing and equal protection. *Yale Law & Policy Review* 21 (1), 53-103.
- Ross, Laurence (1976). The neutralization of severe penalties: some traffic law studies. *Law & Society Review* 10 (3), 403-413.
- Ross, Laurence (1960). Traffic law violation: a folk crime. *Social Problems* 8 (3), 231-241.
- Ross, Laurence, McCleary, Richard & LaFree, Gary (1990). Can mandatory jail laws deter drunk driving? the Arizona case. *The Journal of Criminal Law and Criminology* 1990 81 (1), 156-170.
- Ross, Laurence, McCleary, Richard & Epperlein, Thomas (1981). Deterrence of drinking and driving in France: an evaluation of the law of july 12, 1978. *Law & Society Review* 16 (3), 345-374.
- Rupp, Thomas (2008). Meta-analysis of crime and deterrence: a comprehensive review of the literature. *Väitöskirja*. Technische Universität Darmstadt. <https://tuprints.ulb.tu-darmstadt.de/1054>

- Schluchter, Wolfgang (2003). The sociology of law as an empirical theory of validity. *European Sociological Review* 19 (5), 537-549.
- Seo, Sarah (2019a). Democratic policing before the due process revolution. *The Yale Law Journal* 128, 1246-1302.
- Seo, Sarah (2019b). Policing the open road. Cambridge: Harvard University Press.
- Seo, Sarah (2016). The new public. *The Yale Law Journal* 125, 1616-1671.
- Shavell, Sten (2012). When Is compliance with the law socially desirable? *The Journal of Legal Studies* 41 (1), 1-36.
- Simmonds, N. (2005). Law as a moral idea. *The University of Toronto Law Journal* 55 (1), 61-92.
- Sinclair, Marion (2013). Attitudes, norms and driving behaviour: A comparison of young drivers in South Africa and Sweden. *Transport Research* 20, 170-181.
- Sklansky, David (2005). Police and democracy. *Michigan Law Review* 103 (7), 1699-1830.
- Skogan, Wesley (2005). Citizen satisfaction with police encounters. *Police Quarterly* 8 (3), 298-321.
- Skogan, Wesley (1976). Efficiency and Effectiveness in big-city police departments. *Public Administration Review* 36 (3), 278-286.
- Smith, Lawton, B., Beard, G., Durrell, L., Scoons, J.& Lloyd, L. (2015). The effectiveness of roads policing strategies. *Transport Research Laboratory, PPR731*.
- Snow, Adam (2019). Receiving an on the spot penalty: a tale of morality, common sense and law-abidance. *Criminology & Criminal Justice* 19 (2), 141-159.
- Sorgner, Helene (2016). Challenging expertise: Paul Feyerabend vs. Harry Collins & Robert Evans on democracy, public participation and scientific authority. *Studies in History and Philosophy of Science* 57, 114-120.
- Stevenson, Drury (2003). To Whom Is the Law Addressed? *Yale Law & Policy Review* 21 (1), 105-167.
- Sunshine, Jason & Tyler, Tom (2004). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for Policing. *Law & Society Review* 37 (3), 513- 547.
- Telep, Cody & Weisburd, David (2012). What is known about the effectiveness of police practices in reducing crime and disorder? *Police Quarterly* 15 (4), 331-357.
- Thacher, David (2016). The limits of procedural justice. Teoksessa D. Weisburd & A. Braga (toimi.) *Police innovation. Contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 95-118.
- Thacher, David (2016). Channeling police discretion: the hidden potential of focused deterrence. *University of Chicago Legal Forum*, article 13, 533-577.
- Turner, Stephen (2006). Was “real existing socialism” merely a premature form of rule by experts? Teoksessa S. Eliaesson (toim.) *Building Democracy and Civil Society East of the Elbe. Essays in Honour of Edmund Mokrzycki*. Milton Park: Routledge, 248-261.
- Turner, Stephen (2003). *Liberal Democracy 3.0. Civil Society in an Age of Experts*. London: Sage.
- Tyler, Tom (2016). Police Discretion in the 21st Century Surveillance State. *University of Chicago Legal Forum*, Article 14, 579-614.
- Tyler, Tom (2004). Enhancing police legitimacy. *The Annals of American Academy of Political and Social Science* 593, 84-99.
- Tyler, Tom (2003). Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law. *Crime and Justice* 30, 283-357.

- Tyran, Jean-Robert; Feld, Lars (2005). Achieving Compliance when Legal Sanctions are Non-Deterrent. Center for Research in Economics, Management and the Arts, CREMA Working Paper 17.
- Zeichner, Irving (1960). The errant motorist: Public enemy No. 1. *American Bar Association Journal* 46 (2), 151-153.
- Van Damme, Anjuli & Pauwels, Lieven (2016). Why are young adults willing to cooperate with the police and comply with traffic laws? *International Journal of Law, Crime and Justice* 46, 103-116.
- Vihanto, Martti (2017). Taloustieteen perusopetuksessa laki markkinoiden taustalla unohtuu. *Tiedepolitiikka* 42 (3), 16-26.
- Vereck, Lode & Vrolix, Klara (2007). The social willingness to comply with the law: The effect of social attitudes on traffic fatalities. *International Review of Law and Economics* 27, 385-408.
- Watling, Christopher & Leal, Nerida (2012). Exploring perceived legitimacy of traffic law enforcement. Teoksessa T. Senserrick, T (toim.) *Proceedings of the 2012 Australasian College of Road Safety National Conference*. 1-13.
- WHO Global Status Report on Road Safety (2018). <https://www.who.int/publications/i/item/global-status-report-on-road-safety-2018>.
- Wilson, P. & Chappell, D. (1970). The effects of police withdrawal from traffic control: a comparative study. *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science* 61 (4), 67-572
- Zaal, Dominic (1994). Traffic law enforcement: a review of the literature. Accident Research Centre. Monash University. Report 53.
- Xu, Yaoshan, Li, Yongjuan & Jiang, Li (2014). The effects of situational factors and impulsiveness on drivers' intentions to violate traffic rules: Difference of driving experience. *Accident Analysis and Prevention* 62, 54-62.
- Yagil, Dana (1998) Instrumental and Normative Motives for Compliance with Traffic Laws among Young and Older Drivers. *Accident Analysis and Prevention* 30 (4), 417-424.

Miksi poliisin liikennevalvonnan ja liikenneturvallisuustyön vaikuttavuus jää käytännössä aina siitä, mitä se teoriassa voisi olla?

Tämä tutkimus etsii syytä järjestelmän kompleksisuudesta. Vaikuttavuus edellä mainitussa tehtävässä näyttäytyy monitasoisena, jatkuvasti kehkeytyvänä, historiallisesti sedimentoituneena, erilaisia epookkeja käsittävänä, moninaisista välityneisyyksistä kärsivänä ja pahimmillaan ristivetoisena kokonaisuutena. Tutkimustehtävänä on avata viimeksi mainittua käsitteellisesti ja kuvata suhdeperustaisesti.

Tässä tutkimuksessa vaikuttavuuden käsite poliisin liikennevalvonnassa ja liikenneturvallisuustyössä tulee esille uudella, tavanomaisista tarkasteluista poikkeavalla tavalla. Se nostaa esille tekijöitä ja suhteita, jotka tekevät pitkäaikaisesta, suhteellisen paljon poliisin resursseja vaativasta, mutta pääsääntöisesti selväpiirteiseksi ymmärretystä, poliisityön alueesta monimutkaista ja sisäisesti ristivetoista. Tämä kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen pohjautuva, sangen teorettinen ja lyhyen historiallisen katsauksen sisältävä tarkastelu tarjoaa perustellun perspektiivin myös poliisin liikennevalvonnan tulevaisuuden hahmottamiseen.

