

KUNTATURVA-HANKKEEN LOPPURAPORTTI, OSA 1

**”Uhattiin tulla ampumaan
kaupungintalolle”
– Uhka- ja väkivaltatilannekuva ja
turvallisuuden hallintamallit
kuntien palveluissa**

Heli Paavola

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2021:6

tietokayttoon.fi

”Uhattiin tulla ampumaan kaupungintalolle” – Uhka- ja väkivaltatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit kuntien palveluissa

KuntaTurva-hankkeen loppuraportti, osa 1

Heli Paavola, WitMill Oy

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

© 2021 tekijät ja valtioneuvoston kanslia

ISBN pdf 978-952-383-061-5

ISSN pdf 2342-6799

Tekijän organisaatio: Heli Paavola, WitMill Oy

Helsinki 2021

”Uhattiin tulla ampumaan kaupungintalolle” Uhka- ja väkivaltatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit kuntien palveluissa

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:6

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Heli Paavola

Kieli Suomi

Sivumäärä 193

Tiivistelmä Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa uutta empiiristä aineistoa uhka- ja väkivaltatilanteiden yleisyydestä ja luonteesta sekä turvallisuuden hallintamalleista kuntien palveluissa ja päätöksenteossa. Tutkimustietoa kerättiin kahden valtakunnallisen verkkokyselyn, kuntatapaustutkimusten ja aiempia tutkimustuloksia uuteen empiiriseen dataan vertailevan dokumenttianalyysin keinoin. Kyselyn perusteella kuntien henkilöstö kohtasi uhkatilanteita useimmin varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa, keskimäärin kuukausittain. Kyse oli useimmin lievistä henkisistä ja fyysisistä väkivallasta, josta henkilökunta selvisi pääosin omin avuin. Mitä suuremmasta kunnasta tai organisaatiosta oli kyse, sitä useammin lieviä uhkatilanteita kohdattiin, mutta vastaavasti sitä enemmän organisaatiolla oli myös keinovalikoimaa käytössä. Murtohälyttimet, kameravalvonta ja kulunvalvonta olivat käytössä useimmissa yksiköissä yli puolessa vastanneista kunnista. Keinovalikoimaa haluttiin tapaustutkimusten perusteella laajentaa; useampi kuin joka neljäs kunta piti turvatarkastusten tekemisen mahdollisuutta erittäin tai melko tärkeänä. Kokonaisuutena uusi empiirinen evidenssi viittaa siihen, että uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaiskuva Suomen kuntakentässä on polarisoitunut ja vaikeasti hahmotettava. Tulokset antavat pohjaa kuudelle suositukselle. Näistä keskeisin liittyy kokonaiskuvan parantamiseen yhdenmukaistamalla kansallisella tasolla ilmoittamisen toimintamalleja ja mittareita.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi)
Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat Uhat, väkivalta, turvallisuus, kunnat, henkilöstö, turvatarkastukset, tutkimus, tutkimustoiminta

ISBN PDF 978-952-383-061-5

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-061-5>

”Vi hotades med skjutning på stadshuset”

Bilden av hot- och våldsincidenter och modeller för kontrollerad säkerhet i kommunala tjänster

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:6

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Heli Paavola

Språk finska

Sidantal 193

Referat Denna undersökning hade som mål att få fram nytt empiriskt material om förekomsten av hot och våld, om incidenternas karaktär och om olika modeller för att kontrollera säkerheten i kommunernas tjänster och beslutsprocesser. För datainsamling genomfördes två riksomfattande webbenkäter, fallstudier på kommunal nivå och en dokumentanalys som jämförde tidigare forskningsresultat med nya empiriska data. Enkäten visade att kommunernas personal oftast stod inför hotfulla situationer inom småbarnspedagogik och utbildning, i genomsnitt en gång i månaden. Oftast var det fråga om lindrigt psykiskt och fysiskt våld som personalen klarade sig ur på egen hand. Ju större kommun eller organisation, desto oftare förekom lindriga hotincidenter men desto större verktygslåda disponerade också organisationen. I mer än hälften av kommunerna som svarat hade inbrottslarm, kameraövervakning och passerkontroll tagits i bruk. På basis av fallstudierna vill man utöka verktygslådan; i fler än var fjärde kommun ansågs det vara viktigt eller mycket viktigt att ha möjlighet till säkerhetskontroll. På det hela taget tyder den nya empiriska evidensen på att helhetsbilden av hot- och våldsincidenter på det finländska kommunfältet är polariserad och svår att gestalta. Resultaten ger underlag för sex rekommendationer. Av dessa är den viktigaste förknippad med en förbättring av helhetsbilden genom att på det nationella planet förenhetliga mätarna och handlingsmodellerna för anmälan.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi)

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord Hot, våld, säkerhet, kommuner, personal, säkerhetskontroller, forskning, forskningsverksamhet

ISBN PDF 978-952-383-061-5

ISSN PDF 2342-6799

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-061-5>

“Threatened with shooting at the City Hall”

Threat and Violence Situational Picture and Security Management Models in Municipal Services

Publications of the Government’s analysis, assessment and research activities 2021:6

Publisher Prime Minister’s Office

Authors Heli Paavola

Language Finnish

Pages 193

Abstract The aim of this research was to produce new empirical data on the prevalence and nature of threat and violence situations and on safety management models in municipal services and decision-making. Research data were collected through two nationwide online surveys, municipal case studies, and documentary analysis comparing previous research results with new empirical data. Municipal personnel encountered threat situations most often in early childhood education and education, on average on a monthly basis. It was mostly slight mental and physical violence, which the personnel handled mainly on their own. The larger the municipality or organization, the more often slight threat situations were encountered, but correspondingly, the more the organization had a range of means at its disposal. Burglar alarms, camera surveillance and access control were in use in most units in more than half of the responding municipalities. Based on case studies, there was a desire to expand the range of means; more than one in four municipalities considered the possibility of conducting security inspections to be very or rather important. As a whole, the new empirical evidence suggests that the overall picture of threat and violence situations in the Finnish municipal field is polarized and difficult to comprehend. The results provide a basis for six recommendations. The most important of these is to improve the overall picture by harmonizing reporting policies and indicators at a national level.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokaytoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords Threats, violence, security, municipalities, personnel, security inspections, research, research activities

ISBN PDF 978-952-383-061-5

ISSN PDF 2342-6799

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-061-5>

Sisältö

1	Johdanto	11
1.1	Tausta ja tavoitteet.....	14
1.2	Lähestymistapa ja metodologia.....	15
1.3	Toteutus.....	18
1.4	Rajaukset.....	20
1.5	Keskeiset käsitteet.....	21
1.6	Lainsäädännön mahdollistama turvallisuuden keinovalikoima.....	23
1.6.1	Turvallisuustarkastukset mahdollistava lainsäädäntö.....	23
1.6.2	Kuntien mahdollisuudet nykyllä lainsäädännössä.....	24
1.6.3	Kouluja koskeva lainsäädäntö.....	26
1.7	Raportin rakenne.....	26
2	Uhka- ja väkivaltatilanteet ja turvallisuuden hallintamallit kuntakyselyssä	28
2.1	Taustatiedot.....	30
2.2	Uhka- ja väkivaltatilanteet eri sektoreilla.....	31
2.3	Ilmoittaminen ja dokumentointi.....	35
2.4	Turvallisuuden hallintamallit.....	36
2.5	Turvataarkastuksen mahdollisuus.....	38
2.6	Ristiintaulukoinnin tulokset.....	40
3	Uhka- ja väkivaltatilanteet ja turvallisuuden hallintamallit kuntien tapaustutkimuksissa	45
3.1	Yhteenvetoa kuntien tapaustutkimuksista.....	47
3.2	Kunta A.....	50
3.2.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	50
3.2.2	Ilmoittaminen ja dokumentointi.....	52
3.2.3	Turvallisuuden hallinta.....	53
3.2.4	Turvataarkastusten mahdollisuus.....	54
3.3	Kunta B.....	55
3.3.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	55
3.3.2	Ilmoittaminen ja dokumentointi.....	57
3.3.3	Turvallisuuden hallintamallit.....	57

3.3.4	Turvatarkestusten mahdollisuus	58
3.4	Kunta C	60
3.4.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	60
3.4.2	Ilmoittaminen ja dokumentointi	62
3.4.3	Turvallisuuden hallintamallit	62
3.4.4	Turvatarkestusten mahdollisuus	64
3.5	Kunta D	65
3.5.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	65
3.5.2	Ilmoittaminen ja dokumentointi	67
3.5.3	Turvallisuuden hallintamallit	68
3.5.4	Turvatarkestusten mahdollisuus	69
3.6	Kunta E	70
3.6.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	71
3.6.2	Ilmoittaminen ja dokumentointi	72
3.6.3	Turvallisuuden hallintamallit	73
3.6.4	Turvatarkestusten mahdollisuus	74
3.7	Kunta F.....	75
3.7.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	76
3.7.2	Ilmoittaminen ja dokumentointi	78
3.7.3	Turvallisuuden hallintamallit	78
3.7.4	Turvatarkestusten mahdollisuus	80
3.8	Kunta G.....	82
3.8.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	83
3.8.2	Ilmoittaminen ja dokumentointi	86
3.8.3	Turvallisuuden hallintamallit	86
3.8.4	Turvatarkestusten mahdollisuus	88
3.9	Kunta H	89
3.9.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	90
3.9.2	Ilmoittaminen ja dokumentointi	91
3.9.3	Turvallisuuden hallintamallit	92
3.9.4	Turvatarkestusten mahdollisuus	93
3.10	Kunta I.....	94
3.10.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	95
3.10.2	Ilmoittaminen ja dokumentointi	97
3.10.3	Turvallisuuden hallintamallit	97

3.10.4	Turvataarkastusten mahdollisuus	99
3.11	Kunta J	100
3.11.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	101
3.11.2	Ilmoittaminen ja dokumentointi	103
3.11.3	Turvallisuuden hallintamallit	104
3.11.4	Turvataarkastusten mahdollisuus	105
4	Uhka- ja väkivaltatilanteet ja kuntien turvallisuuden hallintamallit aiemmissä tutkimuksissa	107
4.1	Uhka- ja väkivaltatilanteiden määrä aiempien tutkimusten mukaan.....	108
4.2	Uhka- ja väkivaltatilanteiden vakavuus	109
4.3	Ilmoittaminen ja dokumentointi.....	113
4.4	Turvallisuuden hallintamallit ja ulkopuoliseen apuun turvautuminen.....	113
5	Uhka- ja väkivaltatilanteet ja turvallisuuden hallintamallit soite-kyselyssä	117
5.1	Taustatiedot	119
5.2	Perusterveydenhuollon tulokset	119
5.3	Erikoissairaanhoidon tulokset.....	121
5.4	Sosiaalipalveluiden tulokset	122
5.5	Uhkatilanteiden ilmoittaminen ja turvallisuuden hallinta	124
5.6	Turvataarkastusten mahdollisuus.....	126
5.7	Ristiintaulukoinnin tulokset.....	127
6	Aiempi tutkimus uhka- ja väkivaltatilanteista ja turvallisuuden hallintamalleista soite-palveluissa.....	129
6.1.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet soite-palveluissa.....	130
6.2	Ilmoittaminen ja turvallisuuden hallintamallit soite-palveluissa	133
7	Kunnalliseen päätöksentekoon kohdistuvat uhat.....	135
7.1	Verkkokyselyn ja tapaustutkimusten tuloksia	136
7.2	Aiempi tutkimus kunnalliseen päätöksentekoon kohdistuvista uhista	137
8	Yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset.....	140
8.1	Yhteenveto tutkimustuloksista.....	140
8.2	Johtopäätökset.....	144

8.3	Suositukset.....	146
	Liitteet.....	156
	Lähteet.....	189

LUKIJALLE

Selvitys toteutettiin osana Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan vuoden 2020 hakua liittyen teemaan ”4.8. Turvallisuustilanne kuntien palveluissa ja päätöksenteossa ja kuntien turvallisuutta ylläpitävien toimivaltuuksien käyttö”. Selvityksen tulokset osoittavat, että uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaiskuva on niin valtakunnallisella kuin yksittäisten kuntienkin tasolla vaikeasti hahmotettava ja kompleksinen.

Tutkimus toteutettiin tiiviissä yhteistyössä ohjausryhmän ja sitä täydentäneen laajemman työryhmän kanssa. Ohjausryhmän näkemykset vaikuttivat ratkaisevasti tutkimuksen toteuttamisen valintoihin; aktiivinen vuoropuhelu ohjausryhmän oli tärkeä osa selvityksen toteuttamista, tulosten prosessin aikaista hyödyntämistä ja ilmiökentän ymmärtämisen syventämistä.

Selvityksen ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Teemu Eriksson (VM). Ohjausryhmään kuuluivat hänen lisäksi Lotta Mattsson (VM), Erkki Papunen (VM), Riitta-Maija Jouttimäki (STM), Aino Salmi (SM), ja sihteerinä toimiva Hanna-Maija Perttola (VM). Ohjausryhmän kokouksiin kutsuttiin asiantuntijoina ja työryhmän edustajina myös Anna Mari Leinonen (Keski-Uudenmaan koulutus kuntayhtymä), Aaro Toivonen, (Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä), Anssi Vuosalmi (Helsingin kaupunki), Juha-Matti Mäkitalo ja Annina Nääppä (Tampereen kaupunki), Lasse Kurvinen (Mäntyharjun kunta), Petri Häkkinen (Espoon kaupunki), Annaliisa Oksanen ja Jonna Törnroos (Suomen Kuntaliitto ry).

Verkkokyselyn toteutuksessa tehtiin toimivaa ja sujuvaa yhteistyötä Etelä-Suomen aluehallintoviraston, joka vastasi kyselykutsujen lähettämisestä, kanssa. Erityiset kiitokset hyvästä yhteistyöstä Eero Tanhuanpäälle. Kiitokset kuuluvat selvitykseen osallistuneille kunnille ja sote-palveluita tuottaville organisaatioille – ilman vastauksianne kyselyyn ja osallistumistanne haastatteluihin tätä selvitystä ei olisi voitu toteuttaa.

Heli Paavola
marraskuu 2020

1 Johdanto

Turvallisuus herättää keskustelua ja huolta. Kuinka usein henkilöstö kohtaa uhkaa ja väkivaltaa kunnissa tutkimusdatan perusteella? Entä, missä määrin lain tarjoamat keinot ovat kunnissa jo käytössä?

Turvallisuus kunnissa on viime aikoina noussut esille mediassa eri yhteyksissä. Väkivallan kohteina ja tekijöinä on ollut luottamushenkilöitä. Päätöksentekijöihin on kohdistunut uhkia ja toisaalta myös päätöksentekijöitä on epäilty, syytetty ja tuomittu rikoksista.

Koulussa tapahtui sosiaaliseen mediaankin videoitu pahoinpitely, jonka uhrin uutisoitiin kärsineen koulukiusaamisesta jo pidempään. Samaan aikaan käynnissä ollut vartioiden rekrytointi kouluihin herätti sosiaalisessa mediassa kommentteja ja keskustelua.

Myös teräaseiden esiintyvyys oppilaitoksissa on noteerattu mediassa. Esimerkiksi Länsi-Uudenmaan poliisi tiedotti vuonna 2019 esiin nousseesta ilmiöstä, jossa nuoret kantavat erilaisia teräaseita mukanaan koulussa ja vapaa-ajalla (MTV Uutiset, 18.11.2019). Mediassa on nostettu myös muualta Suomesta yksittäistapauksia, joissa oppilas on esitellyt koulussa teräasetta tai vahingoittanut ja yrittänyt vahingoittaa teräaseella toisia oppilaita tai opettajaa (kts. esim. Aamulehti 24.5.2017; Nurmijärvenuutiset 15.1.2020; Satakunnan kansa 16.11.2017; Tamperelainen 23.1.2020).

Myös alan tutkimus ja ekstremismi on noussut uutisiin. Terrorismintutkija esittää juuri julkaistussa kirjassaan useita selitysmalleja sille, miksi Suomessa on oltu hyvin pidättyväisiä erilaisten suunnitelmallisten iskujen, esimerkiksi vuonna 2007 tapahtuneen Jokelan koulusurman, nimeämisessä terrorismiksi, mm. kulttuuriset syyt ja vähättely. Jokelan tapauksessa tekijä manifestissaan korosti, että kyseessä ei ollut "pelkkä" kouluammuskelu vaan poliittinen terroriteko. Poliisi tutki tekoja murhina ja murhan yritysinä ja media käsitteli sitä koulusurmana eikä terrori-iskuna. Terrorismi-termin käyttöön liittyy olennaisesti myös keskustelu viranomaisten toimintavalmiuksien lisäämisestä. Myös tämä selvitys tuottaa tietoa toimivaltuuksien laajentamisen arvioinnin tueksi.

Mediassa esiin nousseet tapahtumat kertovat osaltaan jotain uhkatilannekuvasta Suomen kunnissa ja suhtautumisesta uhkiin ja väkivaltaan. Jotain, mutta eivät kaikkea.

Tässä selvityksessä avataan erilaisten tutkimusaineistojen valossa uhka- ja turvallisuustilannekuvaa Manner-Suomen kunnissa erityisesti varhaiskasvatuksen ja koulutuksen, sosiaali- ja terveystalvuiden sekä kunnallisen päätöksenteon näkökulmasta. Eri aineistot antavat osin keskenään erilaisen kuvan todellisuudesta, osin ne kertovat yhdenmukaista tarinaa. Luotettavaa kuvaa uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaisuudesta kunnissa on kuitenkin vaikea piirtää tämänkään selvityksen tarjoaman empiirisen evidenssin valossa.

Vastaukset selvityksen tutkimuskysymyksiin on tiivistetty liitteessä 3. Valtakunnallinen kuntakysely tarjoaa kattavan kokonaiskuvan kuntien tilanteesta, sillä vastanneet, kaikkia kuntatyyppjejä ja maakuntia edustavat kunnat tarjoavat asukasmääränsä perusteella 68 % peiton suhteutettuna koko Manner-Suomen asukasmäärään. Kyselyn tulosten valossa keskiarvoilla mitattuna uhka- ja väkivaltatilanteiden määrä on suhteellisen vähäinen ja kyse on useimmin lievistä henkisestä ja fyysisestä väkivallasta, josta henkilökunta selviää pääosin omin avuin. Mitä suuremmasta kunnasta tai suuremmasta organisaatiosta on kyse, sitä useammin lieviä uhkatilanteita kohdataan, mutta vastaavasti sitä enemmän organisaatiolla on myös keinovalikoimaa käytössä. Valtaosa uhkatilanteista uskotaan ilmoitettavan ja raportoitavan.

Miltä aiempien tutkimusten tulokset näyttävät suhteessa tässä selvityksessä kerättyyn uuteen empiiriseen dataan? Tulokset ovat samansuuntaisia. Vuonna 2017 lähes joka toinen opettaja ilmoitti kohdanneensa epäasiallista kohtelua tai kiusaamista viimeisen 12 kuukauden aikana (OAJ, 2017) ja vuonna 2018 väkivaltaa ja sen uhkaa kokeneiden osuus opetuslalla oli 41 % (Tilastokeskus 2018, 17–18). Vuonna 2018 kolmannes kunta-alan työntekijöistä ilmoitti kokeneensa väkivaltaa vähintään kerran viimeisen 12 kuukauden aikana (Pekkarinen, 2018).

Tässä kyselyssä jopa 91 % vastanneista kunnista arvioi, että opetuksessa ja varhaiskasvatuksessa henkilökunta kohtasi vähintään muutaman kerran uhka- ja väkivaltatilanteita vuonna 2019. Myös kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa ja työllisyyspalveluissa henkilöstö kohtasi väkivalta- ja uhkatilanteita vähintään muutaman kerran vuoden 2019 aikana yli puolessa kyselyyn vastanneista kunnista. Noin puolet kunnista arvioi henkilökunnan kohdanneen niin konsernihallinnossa kuin rakentamisen, ympäristön ja kaavoituksen toiminnoissa väkivalta- ja uhkatilanteita vähintään muutaman kerran vuoden 2019 aikana. Tulokset ovat siis samansuuntaisia, vaikka mittarit ja toteutustapa ovat erilaisia.

Tässä selvityksessä tapaustutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että kansallisessa kyselyssä raportoidut uhkatilanteiden määrät ovat suurimpia organisaatioita lukuun ottamatta minimiarvioita. Yleinen kokemus kunnissa myös on, että tilanteiden määrä on kasvussa. Uhkatilanteita vaikuttaa olevan enemmän ja useammin, kuin mitä kyselyn tulokset kertovat. Suuressa osassa kuntia tilanteet ilmoitetaan henkilökohtaisesti tai

erillisillä lomakkeilla ja kokonaiskuvan hahmottaminen on vaikeaa. On myös mahdollista, että tilanne halutaan nähdä myönteisemmin tai sitä vähätellään.

Tapaustutkimukset osoittavat, että uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaiskuva kunnissa on hyvin samanlainen. Tilanteita kohdataan kunnissa useimmin varhaiskasvatuksessa ja kouluissa lapsilla ja oppilaille, joilla on erityisiä tarpeita, mikä on linjassa aiempien tutkimusten tulosten kanssa. Myös aiempien tutkimusten mukaan väkivalta kohdistuu opetuslalla erityisopettajiin ja koulunkäyntiavustajiin sekä lastentarhoissa opettajiin ja erityislastentarhoissa opettajiin ja on useimmiten lapsen tai oppilaan aiheuttamaa (mm. Ervasti ym., 2018).

Pääosin kyse on nopeasti ohi menevistä lievän tai vammoja aiheuttavan fyysisen väkivallan tilanteista, joissa raavitaan, potkitaan, puristetaan tai lyödään tai lievän henkisen, henkisen väkivallan tai jopa vakavan uhkailun tilanteista, joita ei pääsääntöisesti oteta vakavasti, kun uhkauksen esittäjänä on lapsi. Tällaisten tilanteiden niin kouluissa, varhaiskasvatuksessa kuin sote-palveluissakin koetaan kuuluvan työhön. Tilanteita, joissa kouluun, päiväkotiin tai kunnan palvelupisteisiin on tuotu ulkopuolelta aseina käytettäviä esineitä, on selvästi vähemmän.

Uhkatilanteista selviydytään kunnissa pääosin omin avuin. Poliisin apuun turvautuminen on melko harvinaista myös aiempien tutkimusten perusteella. Esimerkiksi Näsin, Virtasen ja Tanskasen (2017, 15) selvityksen mukaan henkilökuntaan kohdistuneista omaisuus- tai väkivaltarikoksista on tehty ilmoitus poliisille harvemmassa kuin alle kymmenessä oppilaitoksessa, joissa tapauksia on ilmennyt.

Niin kyselyissä kuin tapaustutkimuksissa ennakkollisen, kaikille tehtävän turvatarkastuksen kuin valikoidusti epäilyn perusteella yksittäiseen henkilöön kohdennetun ennakkollisen turvallisuustarkastuksen mahdollisuus estää uhkatilanteita arvioidaan pääosin vähäiseksi aiempien uhkatilanteiden valossa. Siitä huolimatta turvatarkastuksen mahdollisuutta pidetään tärkeänä. Kyselyssä erityisen tärkeää se on suurille kunnille. Tapaustutkimuksissa keinovalikoiman lisäämiseen suhtaudutaan valtaosin myönteisesti myös pienissä kunnissa, vaikka monissa kunnissa sen käyttämiseen ei ensisijaisesti nähdä tarvetta, ellei uhkatilannekuva merkittävästi muutu.

Selvitys tarjoaa paljon uutta empiiristä dataa uhkatilanteista kuntien palveluissa ja päätöksenteossa, mutta nostaa esille myös monia lisätutkimuksen tarpeita.

1.1 Tausta ja tavoitteet

Kunnat vastaavat monista julkisista peruspalveluista, kuten sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä perus- ja toisen asteen koulutuksesta. Tämän selvityksen lähtökohtana on arvio, että kuntien tuottamissa palveluissa esiintyy kasvavassa määrin turvallisuusuhkia, kuten kuntien henkilöstöön ja kuntapalveluiden asiakkaisiin kohdistuvaa häirintää, uhkailua ja fyysistä väkivaltaa. On myös arvioitu, että kuntien luottamushenkilöt kokevat luottamustehtävänsä hoitamiseen liittyvää uhkailua. Suuremmissa kaupungeissa on niin ikään kunnanvaltuustojen kokouksissa jossain määrin koettu uhkatilanteita. Kunnan on työnantajana ja viranomaisena huolehdittava päättäjien, henkilökunnan ja asiakkaiden turvallisuudesta. Eduskunnalle, valtioneuvostolle, tuomioistuimille ja Maa-hanmuuttovirastolle on säädetty omat turvatoimia koskevat lakinsa, joiden tarkoituksena on taata riittävät keinot torjua turvallisuuteen ja järjestykseen liittyviä uhkia muun muassa mahdollistamalla turvatarkastuksen suorittamisen tiloihin saapuville henkilöille. Myös kunnissa koetaan kasvavassa määrin tarvetta turvatarkastusten lisäämiseen lain tarjoamaan keinovalikoimaan.

Valtiovarainministeriö asetti keväällä 2019 Espoon kaupungin ja Kuntaliiton aloitteesta työryhmän selvittämään kuntien turvallisuustilannetta ja turvatarkastusten mahdollisuutta (VM028:00/2019). Työryhmän ehdotuksessa keskeisimmäksi asiaksi nousi laajempi ja tarkempi selvitystarve kuntien turvallisuustilanteesta. Tietoa kuntien turvallisuustilanteesta tarvitaan työryhmän näkemyksen mukaan laajemmin eri puolilta Suomea, erikokoisista kunnista sekä eri toimialoilta, jotta pystytään muodostamaan riittävän kattava kuva ongelman sisällöstä ja laajuudesta mahdollisen lainsäädäntöhankkeen taustaksi. Myös kunnanvaltuustojen uhka- ja vaaratilanteiden määrästä tarvitaan tietoa kuntien turvallisuustilanteen kokonaiskuvan muodostamiseksi. Kuntien turvallisuustilanteen lisäksi työryhmässä nähtiin tärkeäksi selvittää missä laajuudessa kunnat hyödyntävät olemassa olevia mahdollisuuksia ja toimivaltuuksia turvallisuuden ylläpitämiseen, kuten käyttävät omaa vahtimestarihenkilökuntaa, ostopalveluna hankittua vartiointia ja järjestyksenvalvontaa ja hyödyntävät toimitilaturvallisuuden mahdollisuuksia. Lisäksi nähtiin tärkeäksi selvittää, kuinka paljon kunnissa hyödynnetään poliisin apua eri uhka- ja vaaratilanteissa.

Laajempaa tutkimustietoa kuntien ja kuntien eri toimialojen turvallisuustilanteesta ei ollut valtioneuvoston kanslian tietopalvelun suorittaman tietohaun mukaan saatavissa. Tämän tutkimuksen lähtökohtaisena tavoitteena onkin tuottaa kansallisella tasolla uutta tietoa kuntien uhka- ja väkivaltatilanteista ja siten tukea julkista päätöksentekoa sekä valtiolla että kunnissa.

Tutkimuksen tavoitteena on kuvata uhka- ja väkivaltatilanteiden yleisyyttä kuntien palveluissa ja päätöksenteossa sekä turvallisuuden hallintamalleja, esimerkiksi turvallisuuspalveluiden käyttöä. Turvallisuustilannekuvan määrittämiseksi selvityksessä vastataan alla olevassa taulukossa esitettyihin tutkimuskysymyksiin verkkokyselyiden, tapaustutkimusten ja dokumenttianalyysin menetelmin. Selvitys toteutettiin kolmen, samanaikaisesti etenevän työpaketin pohjalta.

Taulukko 1. Työpaketit ja tutkimuskysymykset

Työpaketti	Tutkimuskysymykset
I Uhkakartoitus ja uhkatilannekuva	1. Kuinka yleisiä erilaiset turvallisuutta uhkaavat tilanteet ovat kuntien vastuulla olevissa eri palveluissa? 2. Miten uhkatilanteet ja turvallisuusuhat eroavat toisistaan eri palveluissa? 3. Kuinka yleisiä erilaiset turvallisuutta uhkaavat tilanteet ovat yksityisillä toimijoilla, joille kunta on ulkoistanut palvelutehtävänsä (sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut)?
II Poliittiseen päätöksentekoon kohdistuvien uhkien kartoitus	4. Kuinka yleisiä turvallisuutta uhkaavat tilanteet ovat kunnanvaltuustojen kokouksissa? 5. Millaisia ovat valtuustoihin kohdistuvat uhkaavat tilanteet?
III Turvallisuuden hallinnan kokonaiskuva	6. Miten turvallisuutta uhkaaviin tilanteisiin on varauduttu kunnassa? 7. Kuinka paljon kunnat (ml. kunnan sote-palveluita tuottavat yksityiset toimijat) käyttävät nykyainsäädännön antamia toimivaltuuksia, turvallisuuspalveluita tai poliisin apua? 8. Miltä kuntien tämänhetkinen turvallisuustilanne näyttää kerätyn datan valossa?

1.2 Lähestymistapa ja metodologia

Selvitys pohjautuu sosiaalisen konstruktionismin lähestymistapaan, jossa tieto ja todellisuus nähdään sosiaalisen neuvottelun tuloksena. Uhka ja turvallisuus ovat subjektiivisia kokemuksia, vahvasti aikaan, kontekstiin ja kulttuuriin sidottuja. Subjektiivisen kokemuksen tulkintaan vaikuttaa koko ajan käymämme sosiaalinen neuvottelu siitä, mikä kuuluu työhön, mitä pitää sietää ja mikä ylittää rajan.

KuntaTurva-selvityksen lähtökohtana oli kerätä uutta empiiristä aineistoa. Yleistettävä kokonaiskuva pyrittiin luomaan kvantitatiivisin menetelmin. Selvityksessä toteutettiin kaksi valtakunnallista verkkokyselyä, joiden tulokset analysoitiin suorien jakaumien ja

ristiintaulukoinnin keinoin sekä avoimien vastausten sisällönanalyysillä. Kyselyt toteutettiin suomeksi ja ruotsiksi. Toinen kysely kohdennettiin kaikille Manner-Suomen kunnille, toinen sote-palveluita kunnissa tarjoaville kunnille, perusterveydenhuollon kuntayhtymille, vastuukuntamallilla toimiville yhteistoiminta-alueille, sairaanhoitopiireille ja yksityisille palveluntuottajille.

Kyselyt lähetettiin aluehallintoviraston kautta kuntien osalta kirjaamoihin, josta ne pyydettiin ohjaamaan kyseisen kunnan turvallisuusvastaavalle. Sote-kyselyn lähettämisessä jouduttiin eri kohderyhmien vuoksi käyttämään osin erilaista menettelytapaa. Kuntien osalta kyselykutsu lähetettiin vastaavalla tavalla kuntien kirjaamoihin pyynnöllä ohjata kysely eteenpäin kunnan sote-palveluiden turvallisuusvastaavalle, kun taas esimerkiksi Valveri-rekisteriin rekisteröidyille yksityisille palveluntuottajille kyselykutsu lähetettiin aluehallintovirastosta suoraan, rekisterissä nimetyille yhteyshenkilölle. Ohjausryhmällä oli mahdollisuus kommentoida kyselyrunkoa ja toteutustapaa tutkimusprosessin eri vaiheissa. Kysymysten esittämisen tapaan, luokituksiin ja muihin ratkaisuihin pyydettiin kuntakyselyn osalta erityisesti kuntien näkemys ja sote-palveluiden osalta sote-organisaatioiden näkemys. Vertailukohtina toteutuksessa käytettiin jo aiemmin Tampereen yliopistossa toteutettua oppilaitosten turvallisuuskyselyä ja HUS:ssa käytössä olevaa uhkatilanteiden vakavuusluokitusta. Näin toimimalla pyrittiin siihen, että käytettävät indikaattorit ja kysymykset olisivat jo ainakin osin validoitu aiemmissa tutkimuksissa ja siihen, että käytettävät luokitukset vastaisivat ainakin osin kunnissa ja sote-palveluissa käytössä olevia uhkatilanteiden luokituksia.

Olisiko kokonaiskuvaa voitu tuottaa vaihtoehtoisin menetelmin? Kansallisella tasolla yleistettävää kokonaiskuvaa kuntien palveluissa ilmenevistä uhka- ja väkivaltatilanteista ei olisi voitu tuottaa muulla tavoin kuin kyselyllä. Laajempaa tutkimustietoa kuntien ja kuntien eri toimialojen turvallisuustilanteesta ei ollut valtioneuvoston kanslian tietopalvelun suorittaman tietohaun tai Tampereen yliopiston toteuttaman kirjallisuuskatsauksen perusteella saatavilla. Tilastollisen tarkastelun mahdollisuuksia kartoitettiin Tampereen yliopiston osaprojektissa poliisin ja vakuutusyhtiöiden tilastoihin liittyen. Esimerkiksi poliisin tilastoissa ei eritellä kuntien palveluihin tai kuntien henkilökuntaan kohdistuvia tehtäviä. Tällaista erottelua ei myöskään tehdä hätäkeskuksessa. Jos käytettävissä olisi ollut kuntien uhkatilanneilmoituksia kattavasti eri puolilta Suomea ja erityyppisistä kunnista, olisi tilastollinen tarkastelu voitu tehdä näiden perusteella. Uhkatilanneilmoituksia saatiin kuitenkin tutkimuksen käyttöön vain muutamasta kunnasta, joten tällainen tarkastelu ei olisi ollut mahdollinen. Kansallisen, tilastollisesti yleistettävän kokonaiskuvan tuottaminen muulla tavoin kuin kyselyllä olisi näin ollen ollut mahdotonta.

Kysely sen sijaan olisi voitu kuitenkin toteuttaa eri tavalla. Monissa aiemmissa tutkimuksissa kyselyt on kohdennettu suoraan esimerkiksi oppilaitosten henkilökunnalla,

jolloin kuvan henkilökunnan kohtaamista uhkatilanteista voidaan ajatella olevan lähtökohtaisesti todenmukaisempi. Tässä selvityksessä kuitenkin pyrittiin kartoittamaan uhka- ja väkivaltatilanteita kaikissa kunnan palveluissa. Jos kysely olisi pyritty ulottamaan yksilötasolle kuntien palveluissa, niin se olisi pitänyt rajata resurssisyistä kapeasti tiettyyn palvelualueeseen, esimerkiksi perusopetukseen. Tällöin tarkastelun ulkopuolelle olisi jäänyt laaja kirjo kunnan palveluita. Valittua toteutustapaa voidaankin siksi pitää tilastollisen tarkastelun osalta ainoa mahdollisena tällä budjetilla ja tutkimusasetelmalla, jossa tarkastelun kohteena olivat laajasti kunnan kaikki palvelut.

Laadullisilla aineistoilla ja laadullisella analyysillä pyrittiin selvityksessä tuottamaan syvällisempää ymmärrystä uhkatilannekuvasta kunnissa ja sote-palveluissa sekä poliittiseen päätöksentekoon kohdistuvista uhista. Osana selvitystä toteutettiin 10 tapaustutkimusta erityyppisistä kunnista. Haastateltavat kunnat valittiin ryväsotannalla siten, että ne mahdollisimman tasaisesti edustaisivat maantieteellisesti koko Suomea. Tapaustutkimukseen valittiin myös tarkoituksella eri kuntatyyppisiä edustavia kuntia: nopeasti kasvavia – väestöään nopeasti menettäviä, suuria kaupunkeja – maaseutumaisia kuntia ja kaikkia kuntakokoluokkia alkaen 2000–5000 asukkaan kunnista ja päättyen yli 100 000 asukkaan kaupunkeihin. Ohjausryhmälle tarjottiin mahdollisuus kommentoida ryväsotantaa, haastattelurunkoa, tapaustutkimukseen valittuja kuntia ja haastateltavia henkilöitä. Kunnat valittiin pitkälti ohjausryhmän ehdotusten pohjalta; kahden kieltäytyneen kunnan tilalle esitettiin vastaavaa kuntatyyppiä edustavaa kuntaa maantieteellinen näkökulma huomioiden.

Tapaustutkimukset toteutettiin temaattisina, puolistrukturoituina, noin kahden tunnin mittaisina yksilö- ja ryhmähaastatteluina verkkoyhteydellä tai paikan päällä kunnan tiloissa. Haastatteluihin kutsuttiin kunnasta riippuen kunnan turvallisuusvastaava, kouluverkon/sivistystoimen turvallisuusvastaava ja toimitilapalveluiden turvallisuusvastaava. Haastateltavat olivat työnimikkeiltään esimerkiksi kuntien turvallisuuspäälliköitä, turvallisuusjohtajia, työsuojelupäälliköitä, riskienhallintapäälliköitä, työsuojelupäälliköitä, työsuojeluvastaavia, työhyvinvointipäälliköitä, hallintojohtajia, sivistysjohtajia, koulutoimen johtajia, vastaavia rehtoreita, teknisiä johtajia ja toimitilaturvallisuuden koordinaattoreita. Haastattelurunko (liite 1) lähetettiin haastateltaville tiedoksi ennakoon, samoin verkkokyselyn vastaukset heidän kuntansa osalta. Haastattelurunkoa tarkennettiin kyselyvastausten perusteella, jotta käsiteltyihin asioihin päästäisiin syvemmälle. Haastattelut litteroitiin (ns. työlitterointi) ja niiden pohjalta kirjoitettiin casekuvaus, joka lähetettiin haastateltaville sähköpostilla tarkistettavaksi virheiden korjaamiseksi ja mahdollisten anonymisoinnin tarpeiden tunnistamiseksi.

Kuntien tapaustutkimukset anonymisoitiin mm. tietoturvallisuussyistä. Tapaustutkimusten kohteena olevilta kunnilta pyydettiin myös uhkatilanneilmoitusten dataa, erityisesti tapahtumakuvauksia, joka oli tarkoitus analysoida tilastollisesta ja laadullisesta näkökulmasta osana dokumenttianalyysia, mutta tätä aineistoa saatiin tutkimuksen

käyttöön luottamuksellisuussyistä erittäin rajallisesti. Vain yhdestä kunnasta uhkatilannekuvauksia saatiin laajemmassa määrin vuodelta 2019 ja kahdesta kunnasta saatiin muutama esimerkinomainen uhkatilanneilmoitus.

Olisiko syvällisempää laadullista ymmärrystä tutkimuskohteesta voitu tuottaa vaihtoehtoisin menetelmin? Relevantteja vaihtoehtoja laadullisen aineiston keräämiselle voidaan tunnistaa muutamia. Tapaustutkimustyyppisen tarkastelun sijasta tutkimuksessa olisi voitu käsitellä temaattisin haastatteluin uhka- ja väkivaltatilanteita kuntien palveluissa yleisellä tasolla sitomatta tuloksia erityyppisten kuntien kontekstiin. Yhteen ryhmähaastatteluun olisi näin ollen voitu kutsua eri kuntien edustajia. Tällainen tarkastelu olisi kuitenkin jättänyt vähemmälle huomiolle kyselyinkin osoittamat erot suurten ja pienten kuntien välillä uhkatilanteiden esiintyvyydessä. Tällaisessa tarkastelussa esiin ei myöskään olisi noussut konsernihallinnon ja kentän välisiä näkemyseroja, toisin kuin tapaustutkimuksissa. Lisäksi on hyvin todennäköistä, että haastateltavat eivät olisi uhkatilanteista puhuneet yhtä avoimesti, jos keskustelussa olisi ollut mukana muiden kuntien edustajia.

Aineistoa olisi myös voitu kerätä esimerkiksi verkkokeskustelun ja netnografian menetelmin. Tällöin eri kuntien edustajia olisi kutsuttu keskustelemaan uhka- ja väkivaltatilanteista anonyymisti tietosuojatulle verkkoalustalle. Verkkokeskustelu on todettu toimivaksi menetelmäksi, mutta osallistumisen vähäisyys olisi kuitenkin ollut relevantti riski tässä kohderyhmässä. Lisäksi verkkokeskustelun aineisto olisi, aiempiin verkkokeskustelutoteutuksiin peilaten, jäänyt todennäköisesti vähäisemmäksi ja pinnallisemmaksi verrattuna noin kahden tunnin kestoiseen ryhmähaastatteluun.

Edellä kuvatuin menetelmin kerättyä uutta empiirisiä tuloksia verrattiin aiempien tutkimusten tuloksiin tulosten luotettavuuden ja yleistettävyyden arvioimiseksi. Varsinainen dokumentti- ja tilastoanalyysi toteutettiin Tampereen yliopiston osaprojektissa; tähän selvitykseen siitä poimittiin keskeisimpiä tuloksia.

1.3 Toteutus

Selvitys toteutettiin maaliskuu-marraskuussa 2020 tiiviissä vuorovaikutuksessa ohjausryhmän kanssa. Selvityksen toteuttamisesta vastaava organisaatio on WitMill Oy ja projektin vastuullisena johtajana toimi Heli Paavola.

Tampereen yliopisto toteutti selvitykseen liittyen omaa osaprojektiaan. Tampereen yliopiston osaprojektista vastasi Sirpa Virta; tutkimustiimiin kuuluivat Reetta Kinnunen, Johanna Liljeroos-Cork ja Arto Haveri. Tampereen yliopiston roolina oli tuottaa aiem-

pia tutkimuksia koskeva dokumenttianalyysi sekä relevantteja tilastoja, esimerkiksi poliisin tai vakuutusyhtiöiden tilastoja koskeva tilastoanalyysi. Lisäksi yliopisto vastasi kuudesta sote-tapaustutkimuksesta ja kolmesta kunnanvaltuuston ryhmäkeskustelusta. Yliopiston empiirisen tutkimuksen tulokset on julkaistu omassa raportissaan. Tässä selvityksessä dokumenttianalyysin tuloksiin liittyen aiempien tutkimusten tuloksia tarkastellaan uuteen empiiriseen dataan reflektoiden; dokumenttianalyysin keskeisten tulosten esittelyn tavoitteena onkin verrata sitä, missä määrin tulokset ovat yhdensuuntaisia, erilaisia tai täydentäviä suhteessa tämän selvityksen empiirisen evidenssin tuottamaan kuvaan. Koko dokumenttianalyysi ja tilastollinen analyysi on esitelty yliopiston omassa raportissa.

Selvitys toteutettiin tiiviissä vuoropuhelussa ohjausryhmän kanssa. Projektin aikana järjestettiin yhdeksän kokousta. Kokouksiin osallistuminen oli aktiivista. Kokousten kautta ohjausryhmän ja laajennetun projektiryhmän jäsenet kuulivat ajantasaisesti selvityksen etenemisestä ja tuloksista. Ohjausryhmä sai myös ottaa kantaa kussakin työvaiheessa keskeisiin asioihin, kuten tarkennettavaan toteutussuunnitelmaan, tapaustutkimuksen valittaviin kuntiin, kuntatapaustutkimuksen haastattelurunkoihin, verkkokyselyiden runkoihin, tutkimuksen tuloskoosteisiin sekä viestintään. Ohjausryhmän näkemykset ja toiveet otettiin kaikissa selvityksen valinnoissa huomioon ja ne ohjasivat projektin toteutusta.

Covid19-pandemia toi omia rajoituksiaan ja haasteitaan selvityksen toteuttamiseen ja aiheutti jossain määrin aikataulullisia ja sisällöllisiä muutostarpeita. Pandemiatilanteen vuoksi ohjausryhmä halusi siirtää painopistettä kuntakohtaisiin tapaustutkimuksiin. Selvitys käynnistettiin ensin kuntien tapaustutkimusten ja sitten verkkokyselyjen suunnittelulla. Kyselyt toteutettiin touko-kesäkuussa 2020. Dokumenttianalyysi toteutettiin yliopiston toimesta kesä-syyskuussa. Kuntien tapaustutkimuksiin liittyvät haastattelut sovittiin kesä-elokuussa ja ne toteutettiin elo-syyskuussa 2020. Raportti kirjoitettiin valtaosin syys-lokakuussa.

Selvityksen tuloksista viestittiin projektin koko keston ajan viestintäsuunnitelman mukaisesti. Tässä kuvatun selvityksen tuloksista julkaistiin yhteensä neljä blogia eri aiheistojen tuloksia avaamaan. Kuntakyselyn ja sote-kyselyn tuloksista julkaistiin kaksi blogia VN TEASin Tieto käyttöön -blogisarjassa elo-syyskuussa 2020, tuloksia yhteenvetävä ja politiikkasuosituksiin liittyvät blogit tammikuussa 2021. Blogien näkyvyyttä lisättiin sosiaalisessa mediassa.

Merkittävänä tiedon hyödyntämisen edistämisen keinona pidettiin myös jatkuvaa vuorovaikutusta, niin tutkimuksen kohteena oleviin kohderyhmiin kuin laajennettuun ohjausryhmäänkin. Tämä vuoropuhelu oli paitsi merkittävää tiedon hyödyntämisen edistämiseksi, myös tutkimuksen kohteena olevien ilmiöiden ymmärryksen syventämiseksi, niin tutkijan kuin kohderyhmienkin näkökulmasta.

1.4 Rajaukset

Tässä selvityksessä tartutaan laajojen tutkimuskysymysten kautta moniulotteiseen ja kompleksiseen ilmiökenttään. Uhka- ja väkivaltatilanteiden yleisyyttä ja luonnetta pyritään kartoittamaan laajasti kuntien eri palveluissa, erityisesti opetuksen ja varhaiskasvatuksen sekä sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Oma erityinen näkökulmansa liittyy uhka- ja väkivaltatilanteisiin kuntien poliittisessa päätöksenteossa. Uhka- ja väkivaltatilanteiden lisäksi selvityksessä pyritään laajasti kartoittamaan turvallisuuden hallintamalleja kunnissa, esimerkiksi turvallisuuspalveluiden käyttöä ja poliisin apuun turvautumista. Tarkastelun kohteena on koko Manner-Suomi.

Näin laajoihin tutkimuskysymyksiin voidaan tämän kokoluokan selvityksessä vastata vain ylätasolla. Valtakunnallisilla verkkokyselyillä pyrittiin luomaan kattava kokonaiskuva koko Suomen tilanteesta. Kuntakyselyssä saavutettiin melko korkea vastausprosentti ja varsin hyvä peitto.

Sote-kyselyssä suuri yksityisten palveluntuottajien määrä perusjoukossa ja siihen liittyen yritysten alhaisempi vastausprosentti asettavat omia rajoituksiaan tulosten yleistettävyydelle, jotka on tulosten tulkinnassa huomioitava. Vastausprosentit pääasiallisten organisaatiotyyppien mukaan laskettuna ovat sote-kyselyssä sairaanhoitopiirien osalta 70 %, 34 % perusterveydenhuollon kuntayhtymien tai vastuukuntamallilla toimivien yhteistoiminta-alueiden osalta, 29 % kuntien osalta ja 6 % yksityisten palveluntuottajien osalta. Tulosten luotettavuuden näkökulmasta on kuitenkin huomioitava, ettei pääasiallista organisaatiotyyppiä ole kyselyssä suurimmalta osin mahdollistaa tarkistaa jälkikäteen. Lisäksi on huomioitava, että vaikka vastausprosentti olikin sote-kyselyssä esimerkiksi sairaanhoitopiirien osalta suuri, jäi vastausmäärä silti pieneksi, minkä vuoksi tilastollisen yleistämisen mahdollisuuksiin organisaatiotyyppiä koskevien ristiintaulukointien tuloksissa tulee suhtautua varauksella.

Kyselyssä tutkittaviin ilmiöihin pystyttiin tarttumaan tutkimuksen laajuuden vuoksi vain ylätasolla. Koska tarkastelun kohteena oli kuntien ja sote-palveluiden koko palvelukirjo, niin kuva yksittäisen palvelualueen osalta jäi väistämättä jossain määrin pinnalliseksi, verrattuna esimerkiksi tilanteeseen, jossa tarkastelun kohteena olisi ollut vain varhaiskasvatus tai vanhuspalvelut. Tämän vuoksi esimerkiksi turvallisuuden hallintamalleja ei voitu tarkastella jokaisen palvelualueen osalta erikseen, vaan vastanneen kunnan tai sote-organisaation näkökulmasta kokonaisuutena.

Kuntien tapaustutkimusten tarkoituksena oli syventää kyselyn tuottamaa kokonaiskuvaa. Eri kokoisten ja eri puolilta Suomea olevien kuntien ryhmähaastatteluiden pohjan muodostivat kyselyvastaukset. Ryväotannalla pyrittiin tuottamaan kansallisella tasolla laadullisesti yleistettävä kokonaiskuva ja samalla syvällisempää ymmärrystä

kuntatason uhka- ja turvallisuustilanteesta. Kymmenen tapaustutkimusta ja 28 henkilön haastattelut luovat laajan aineiston analyysin pohjaksi. Tapaustutkimukset tarjosivat myös tärkeää tietoa kyselyvastausten luotettavuuden arvioinnin näkökulmasta. Tapaustutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että valtaosassa kuntia uhkatilanteiden ilmoitusmäärät ja yleisyys eri palvelualueilla ovat arvioita. Kahdessa tapauksessa kymmenestä järjestelmiin kirjattu tai muuten dokumentoitu uhkatilanneilmoitusten määrä oli jopa kymmenkertainen kyselyssä ilmoitettuun määrään verrattuna, johtuen esimerkiksi siitä, ettei uhkatilanteiden kokonaiskuva ollut kunnassa selvä tai turvallisuusvastaavan tiedossa ilmoittamisen moninaisista tavoista johtuen. Muutamissa tapaustutkimuksissa ilmenneet näkemuserot konsernihallinnon ja kentän välillä herättivät myös kysymyksiä siitä, halutaanko kokonaiskuva vähätellä tai kaunistella kunnissa. Tämäntyyppiset havainnot antavat selvityksessä tärkeää tietoa sinänsä yleistettävien kyselytulosten tulkinnan kannalta.

Nämä aiemmin esitetyt näkökohdat on syytä ottaa rajauksina huomioon. Se, että aiempien tutkimusten tulokset ovat samansuuntaisia osaltaan tukevat kyselytulosten ja tapaustutkimusten tulosten luotettavuutta kokonaiskuvan muodostamisessa. On kuitenkin huomioitava, että aiemmissa tutkimuksissa tutkimuskohteina oli yksittäisiä henkilöitä. Kyselyt kohdennettiin esimerkiksi opettajille, sairaanhoitohenkilökunnalle tai kuntapäätäjille suoraan, kun taas tässä selvityksessä tilannetta arvioidaan koko kunnan tasolla turvallisuusvastaavan näkökulmasta. Tämä on olennaisin eroja tuotava seikka suhteessa aiempiin tutkimuksiin, mikä tulee vertailua tehtäessä ottaa huomioon.

1.5 Keskeiset käsitteet

Tässä selvityksessä fokus on uhka- ja väkivaltatilanteissa ja niihin liittyvissä, kuntien turvallisuuden hallintamalleissa ja siten myös nämä keskeiset käsitteet on hyvä määrittellä.

Turvallisuuden määrittelyssä selvityksessä nojaututaan lähtökohtaisesti seuraavaan määritelmään: *”Security is the state of being secure, specifically freedom from fear, danger, risk, care, poverty or anxiety.”* (Virta 2006, 371; Virta 2013, 312; Virta 2019, 470). Tässä määritelmässä turvallisuus nähdään laajasti varmuutta ja ennakoitavuutta ilmentävänä tavoitetilana, jossa koetut tunteet sulkevat pois pelon, köyhyyden, ahdistuksen, riskin ja vaaran (Virta 2006, 371; Virta 2013, 312; Virta 2019, 470). Tässä selvityksessä turvallisuus nähdään erityisesti koettuna vapautena pelon, uhan, riskin ja väkivallan kokemisesta: *”Security is the experienced state of being secure, specifically freedom from fear, danger, risk and violence”*.

Tutkimuskirjallisuudessa ja käytännössä uhka ja uhka-arvio on eri asia kuin riski ja riskien arviointi, vaikka niitä usein käytetään samassa yhteydessä. Uhka on potentiaallinen, vielä realisoitumaton tapahtuma. Kuten riskejä, myös uhkia voidaan arvioida esiintymisen todennäköisyyden ja seurausten vakavuuden perusteella. Esimerkiksi terrorismin uhka on tyypillinen alhaisen todennäköisyyden ja matalan frekvenssin uhka.

Lähtökohtaisesti tässä selvityksessä nojaututaan seuraavaan, viimeaikaiseen määritelmään: *”Threat is the potential of a person, an entity of persons, or a phenomenon to cause harm, damage or evil of some sort due to its very nature or its mere existence”* (Olsen ym. 2020, 32). Tässä selvityksessä fokus on väkivallassa ja sen koettussa uhassa, joten myös uhkien määrittelyssä koettu väkivallan mahdollisuus ja ennakoitu toiminta halutaan ottaa selvityksessä hyödynnettävään käsitelmäärittelyyn mukaan: *”Uhka on henkilön, henkilöiden tai entiteetin koettu potentiaali aiheuttaa vahinkoa, väkivaltaa tai pahaa luonteensa, ennakoidun toimintansa tai pelkän läsnäolonsa perusteella”*.

Turvallisuuden hallintamalleihin liittyen myös turvatarkastuksen käsitettä on syytä tarkentaa. Tässä selvityksessä käytetään käsitteitä turvatarkastus ja turvallisuustarkastus. Turvatarkastuksella tarkoitetaan tässä selvityksessä ”ennakollista turvatarkastusta”, ennakoivaa turvatoimenpidettä, jossa jokaisen kiinteistöön tai palveluun saapuvan henkilön tavarat ja vaatteet päällisin puolin tarkistetaan ja mahdolliset kielletyt esineet kuten teräaseet jätetään säilöön, josta ne voi noutaa palvelusta lähdeettäessä. Vertailukohtana tässä voidaan pitää vaikkapa lentokentän turvatarkastusta, jossa hyödynnetään metallinpaljastimia. Tällaista ennakollista turvatarkastusta ei nyky-lainsäädäntö mahdollista kunnille.

Turvallisuustarkastuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä puolestaan ennakollista turvatoimenpidettä, joka kohdistetaan valikoidusti henkilöihin, joiden varusteet tai käyttäytyminen antavat aiheutta epäilyyn. Vertailukohtana tässä voidaan pitää kouluissa lain opettajalle ja rehtorille mahdollistamaa oikeutta tarkastaa oppilaan mukana olevat tavarat ja päällisin puolin hänen vaatteensa, jos kielletyn esineen tai aineen hallussa pito on ilmeistä ja oppilas pyynnöstä huolimatta kieltäytyy niitä luovuttamasta. Nyky-lainsäädäntö mahdollistaa tällaisen reaktiivisen, epäilyyn perustuvan tarkastuksen esimerkiksi kouluissa tietyin edellytyksin ja tietyllä tavalla toteutettuna, mutta ei juuri muissa kunnan toiminnissa. Toisin kuin olemassa olevissa laeissa turvallisuustarkastuksella ei tarkoiteta tässä yhteydessä kiinniottoon liittyvää toimenpidettä.

1.6 Lainsäädännön mahdollistama turvallisuuden keinovalikoima

Millaisen keinovalikoiman lainsäädäntö mahdollistaa kunnille? Useissa eri laeissa on säädetty turvatarkastusten toimittamisesta erilaisissa tiloissa ja alueilla, mutta kuntien tilaisuuksissa tai toimitiloissa tehtävistä turvatarkastuksista ei ole erikseen säädetty.

Lain mukaan kuntien on mahdollista asettaa tiloihinsa laissa tarkoitettuja, turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevia vartijoita, mutta näillä ei ole oikeutta suorittaa henkilölle ns. ennakkollista turva- tai turvallisuustarkastusta.

Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa vain laissa erikseen mainittuihin paikkoihin, esimerkiksi yliopiston ja ammattikorkeakoulun toimipaikkaan ja järjestyksenvalvojalla oikeus ennakkolliseen turvatarkastukseen metallinilmaisinta tai muuta vastaavaa teknistä laitetta käyttäen.

Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa myös poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi säännöksessä mainittuihin paikkoihin, joita ovat mm. terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteet koulukoteja tai lastensuojelulaitoksia lukuun ottamatta sekä työ- ja elinkeinotoimistot, mutta näissä tapauksissa ei kuitenkaan ole oikeutta vastaavaan, ennakkolliseen turvatarkastukseen.

1.6.1 Turvallisuustarkastukset mahdollistava lainsäädäntö

Kuntien mahdollisuudet ennakkollisiin turvatarkastuksiin ovat siis nykylainsäädännön puitteissa hyvin rajalliset, mutta muissa tiloissa ja muilla toimijoilla vastaavia valtuuksia lainsäädännön mukaan on.

Turvallisuustarkastuksia koskeville, olemassa oleville laeille on ominaista, että niissä säädettyjä turvallisuustarkastuksissa suoritetaan turvallisuusviranomaisten tiloissa tai sellaisissa tiloissa, joissa tapahtuvalle turvallisuustoiminnalle on toiminnan luonteen ja siihen liittyvien riskien vuoksi katsottu olevan tarpeellista asettaa poikkeuksellisen korkeita vaatimuksia (Turvatarkastusten mahdollistamista kuntien ja kuntayhtymien tiloissa selvittävä työryhmä, 2019).

Turvatarkastusten mahdollistamista kuntien ja kuntayhtymien tiloissa selvittävän työryhmän muistion (2019) mukaan esimerkiksi Ydinenergialaissa (990/1987) on säädetty ydinlaitoksella työskentelevän tai sen alueella muutoin oleskelevan turvatarkastuksesta. Eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien

valvonnasta annetussa laissa (485/2004) puolestaan on säännöksiä esimerkiksi matkustajiin kohdistuvista turvatarkastuksista. Laissa turvatarkastuksista tuomioistuimissa (1121/1999) on säädetty tuomioistuinten turvatarkastustoiminnasta. (Turvatarkastusten mahdollistamista kuntien ja kuntayhtymien tiloissa selvittävä työryhmä, 2019)

Poliisilaitoksissa ja muissa poliisin toimitiloissa tapahtuvat turvatarkastukset perustuvat poliisilakiin (872/2011). Vastaavasti rajavartiolaitoksen johtoesikunnissa sekä muissa tärkeissä rajavartiolaitoksen toimitiloissa ja sen hallitsemilla alueilla voidaan järjestää turvatarkastuksia rajavartiolaissa (578/2005) säädetyn mukaisesti. Lentoterminalien ja lentokenttäalueiden turvatarkastuksista on säädetty ilmailulaissa (864/2014). (Turvatarkastusten mahdollistamista kuntien ja kuntayhtymien tiloissa selvittävä työryhmä, 2019)

Valtioneuvoston turvatoimista annetun lain (987/2014) mukaisia turvatarkastuksia voidaan suorittaa valtioneuvoston, sen ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston pysyvissä käytössä oleviin tiloihin ja niiden välittömään läheisyyteen (turvatoimialue) saapuviin henkilöihin sekä henkilöön myös tämän saapuessa ns. tilapäiselle turvatoimialueelle. (Turvatarkastusten mahdollistamista kuntien ja kuntayhtymien tiloissa selvittävä työryhmä, 2019)

Maahanmuuttoviraston tiloihin saapuviin tai siellä oleviin henkilöihin kohdistuvista turvatarkastuksista on säädetty turvatoimista Maahanmuuttovirastossa (717/2018) annetussa laissa. Turvatarkastuksista eduskunnan kiinteistöissä ja eduskunnan hallinnassa olevissa muissa tiloissa sekä niiden välittömässä läheisyydessä on säädetty turvatoimista eduskunnassa annetussa laissa (364/2008). (Turvatarkastusten mahdollistamista kuntien ja kuntayhtymien tiloissa selvittävä työryhmä, 2019).

1.6.2 Kuntien mahdollisuudet nykyainsäädännössä

Tarkastellaan vielä tarkemmin kuntien keinovalikoimaa nykyisten lakien valossa. Vartijoiden ja järjestyksenvalvojen asettamisesta on säädetty yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015). Kuntienkin tiloihin voidaan asettaa laissa tarkoitettuja, turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevia vartijoita, mutta näillä ei ole oikeutta suorittaa henkilölle ns. ennakkollista turvatarkastusta. Vartijan tehtävänä voi olla omaisuuden vartiointi, henkilön koskemattomuuden suojaaminen tai rikoksen paljastaminen. Vartija ei voi suorittaa yleisen järjestyksen ja ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä. Vartijan valtuudet perustuvat edellä mainittuun lakiin ja käsittävät vartiointialueelle pääsyn estämisen, alueelta poistamisen, kiinniottamisen ja sen yhteydessä tapahtuvan turvallisuustarkastuksen sekä voimakeinojen käyttöön liittyviä toimivaltuuksia. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettua lakia ei sovelleta ns. omavartiointiin, joten esimerkiksi kunnan palveluksessa olevat henkilöt eivät voi toimia laissa

tarkoitettuina vartijoina. (Turvatarkastusten mahdollistamista kuntien ja kuntayhtymien tiloissa selvittävä työryhmä, 2019).

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tarkoitetun järjestyksenvalvojan tehtävänä on ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia toimialueellaan. Järjestyksenvalvojan oikeus turvatarkastukseen käsittää oikeuden metallinilmaisinta tai muuta sellaista teknistä laitetta käyttäen tarkastaa järjestyksenvalvojan toimialueelle pyrkivä tai siellä oleva henkilö sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole yllään tai mukanaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voitaisiin aiheuttaa vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle tai joiden hallussapito toimialueella on kielletty lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan. Järjestyksenvalvojalla on oikeus myös suorittaa turvatarkastus kiinniottamalleen henkilölle. (Turvatarkastusten mahdollistamista kuntien ja kuntayhtymien tiloissa selvittävä työryhmä, 2019).

Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa vain laissa erikseen mainittuihin paikkoihin tai alueille. Lain 26 §:n mukaan järjestyksenvalvoja voidaan asettaa kokoontumislaissa (530/1999) tarkoitettuun yleiseen kokoukseen tai yleisötilaisuuteen, sekä esimerkiksi yliopistolaissa (558/2009) tarkoitetun yliopiston ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitetun ammattikorkeakoulun toimipaikkaan ja näiden välittömään läheisyyteen. (Turvatarkastusten mahdollistamista kuntien ja kuntayhtymien tiloissa selvittävä työryhmä, 2019).

Vaikka kokoontumislakia ei sovelleta julkisyhteisöjen virallisiin tilaisuuksiin, voi kunkinkin järjestää kokoontumislaissa tarkoitettuja yleisötilaisuuksia, joihin järjestyksenvalvojjakin voidaan asettaa, mutta käytännössä tämä kuitenkin on harvinaista. Kunnat eivät myöskään voi asettaa järjestyksenvalvoja esimerkiksi peruskouluihin ja lukioihin tai esimerkiksi valtuuston kokouksiin. Lain 26 §:n mukaan edellä mainittuihin paikkoihin ja alueille asetetulla järjestyksenvalvojalla on pääsyn estämiseen, poistamiseen ja kiinniottamiseen, rikoksesta epäillyn kiinniottamiseen, turvallisuustarkastukseen, kiellettyjen esineiden ja aineiden poisottamiseen sekä voimakeinojen käyttöön liittyviä toimivaltuuksia. Eräin edellytyksin järjestyksenvalvojalla on yleisötilaisuudessa myös säilössä pito-oikeus. (Turvatarkastusten mahdollistamista kuntien ja kuntayhtymien tiloissa selvittävä työryhmä, 2019).

Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n mukaan myös poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi säännöksessä mainittuihin paikkoihin tai alueille. Lain 28 §:ssä tarkoitettuja järjestyksenvalvontatehtäviä voi ottaa suoritettavakseen vain turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija. Säännöksessä mainittuja alueita ovat mm. terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteet koulukoteja tai lastensuojelulaitoksia lukuun ottamatta sekä työ- ja elinkeinotoimistot. (Turvatarkastusten mahdollistamista kuntien ja kuntayhtymien tiloissa selvittävä työryhmä, 2019).

Lain 28 §:n nojalla poliisin avuksi asetetulla järjestyksenvalvojalla ei ole oikeutta vastaavaan turvatarkastukseen kuin 26 §:n nojalla asetetulla järjestyksenvalvojalla, ns. ennakkolliseen turvatarkastukseen. Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen järjestyslakiesityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2002) nimenomaisesti, että laissa tarkoitettujen järjestyksenvalvojen oikeuksien on rajauduttava henkilön paikalta poistamiseen, kiinniottamiseen ja turvallisuustarkastuksen toimittamiseen kiinnioton yhteydessä (PeVL 20/2002). (Turvatarkastusten mahdollistamista kuntien ja kuntayhtymien tiloissa selvittävä työryhmä, 2019).

1.6.3 Kouluja koskeva lainsäädäntö

Käsitemäärittelyjen yhteydessä viitattiin myös lakiin perusopetuslain muuttamisesta (1267/2013). Lain 36 e § mukaan koulun opettajalla ja rehtorilla on työpäivän aikana oikeus tarkastaa oppilaan mukana olevat tavarat, oppilaan hallinnassa olevat koulun säilytystilat ja päällisin puolin hänen vaatteensa, kielletyn esineen tai aineen haltuun ottamiseksi, jos tällaisen esineen tai aineen hallussa pito on ilmeistä ja oppilas pyynnöstä huolimatta kieltäytyy sitä luovuttamasta. 29 §:n 2 momentin mukaan kouluun ei saa tuoda eikä työpäivän aikana pitää hallussa sellaista esinettä tai ainetta, jonka hallussapito on muussa laissa kielletty tai jolla voidaan vaarantaa omaa tai toisen turvallisuutta taikka joka erityisesti soveltuu omaisuuden vahingoittamiseen, ja jonka hallussapidolle ei ole hyväksyttävää syytä. Oppilaalle tulee ennen tarkastusta ilmoittaa tarkastuksen syy. Tarkastajan tulee olla oppilaan kanssa samaa sukupuolta ja tarkastuksessa tulee olla läsnä tarkastajan lisäksi toinen täysi-ikäinen koulun henkilökuntaan kuuluva. (Finlex, 2013).

Kokonaisuutena voidaan siis todeta, että lainsäädännön tarjoama keinovalikoima mahdollistaa kunnissa vain järjestyksenvalvojan suorittamana ennakoivan turvatarkastuksen esim. metallinpaljastinta käyttäen yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa ja kouluissa rehtorin tai opettajan suorittaman oppilaiden tavaroiden tarkastuksen aiheellisen ja etukäteen ilmoitettavan epäilyn perusteella tietyin edellytyksin ja tietyllä tavalla. Sote-palveluissa voidaan käyttää järjestyksenvalvoja tai vartijoita, mutta näillä ei ole oikeutta ennakkolliseen turvatarkastukseen. Kunnan tiloihin voidaan asettaa vartijoita, mutta näillä ei ole oikeutta suorittaa henkilölle ennakkollista turvatarkastusta.

1.7 Raportin rakenne

Selvityksen tulokset esitellään raportissa tutkimuskysymysten teemojen ja aineistojen mukaisessa rakenteessa. Tässä raportissa on haluttu korostaa uuden empiirisen aineiston roolia, mikä on koko tutkimuksen lähtökohtana, ja siksi myös raportissa käsi-

tellään ensin empiirisen tutkimuksen tuloksia ja sitten vasta uuteen empiiriseen evidenssiin reflektoiden aiempia tutkimuksia. Tämä käsittelytapa toivottavasti edistää tulosten hyödynnettävyyttä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

Toisessa pääluvussa käsitellään uhka- ja väkivaltatilanteita ja turvallisuuden hallintamalleja kuntakyselyn tulosten valossa, kolmannessa luvussa tapaustutkimuksen tuloksiin perustuen ja neljännessä luvussa näitä tuloksia aiempiin tutkimuksiin vertaillen.

Viidennessä luvussa esitellään uhka- ja väkivaltatilanteita ja turvallisuuden hallintamalleja sote-palveluissa sote-kyselyn tulosten valossa ja kuudennessä luvussa aiempiin tutkimuksiin vertaillen. Lukijan on hyvä huomioida, että sote-palveluista tehtiin omat tapaustutkimuksensa Tampereen yliopiston selvityksessä ja ne on esitelty omassa raportissaan.

Seitsemännessä luvussa esitellään kunnalliseen päätöksentekoon liittyvien uhka- ja väkivaltatilanteiden tuloksia kuntien verkkokyselyn ja kuntatapaustutkimusten valossa sekä aiempiin tutkimuksiin vertaillen. Uhka- ja väkivaltatilanteita käsiteltiin Kunta-Turva-selvityksessä myös Tampereen yliopiston toteuttamien kunnanvaltuuston ryhmäkeskusteluiden yhteydessä ja ne on esitelty omassa raportissaan.

Kahdeksannessa luvussa esitellään yhteenveto tuloksista, johtopäätökset ja suositukset. Selvityksen liitteissä on esitelty haastattelurunko (liite 1), kuntakyselyyn vastaavien kuntien lista (liite 2), yhteenveto tutkimuskysymyksiin vastaamisesta (liite 3) sekä ja verkkokyselyiden rungot omina erillisinä liitteinään (liitteet 4 ja 5).

2 Uhka- ja väkivaltatilanteet ja turvallisuuden hallintamallit kuntakyselyssä

Uhka- ja väkivaltatilanteiden yleisyyttä, vakavuutta ja luonnetta sekä turvallisuuden hallintamalleja tarkasteltiin tässä selvityksessä verkkokyselyn, tapaustutkimusten ja dokumenttianalyysin keinoin.

KuntaTurva-selvityksessä toteutettiin kaksi sähköistä kyselyä, jotka kohdennettiin ensinnäkin kaikkien Suomen kuntiin turvallisuusvastaaville ja toiseksi sosiaali- ja terveyspalveluiden turvallisuusvastaaville kunnissa, kuntayhtymissä, sairaanhoitopiireissä sekä yksityisille palveluntuottajille.

Kysely toteutettiin yhteistyössä aluehallintoviraston kanssa siten, että Etelä-Suomen aluehallintovirasto lähetti kyselykutsun kuntien osalta kuntien kirjaamoihin ja sote-palveluiden kyselyn osalta sekä kuntien kirjaamoihin että Valveri-rekisteriin rekisteröidyille ilmoituksen- ja luvanvaraisille yksityisille palveluntuottajille. Kyselykutsu lähetettiin aluehallintoviraston kautta 28.5.2020 kuntien kirjaamoihin ja edelleen turvallisuusvastaaville kuntiin. Kyselykutsu ja kysely toteutettiin suomen- ja ruotsinkielisillä kieliversioilla. Vastausaikaa kyselyihin oli yli kolme viikkoa, 19.6.2020 asti. Kyselystä lähetettiin molempien kyselyiden osalta kaksi muistutusta. Kyselyihin liittyen saatiin useita yhteydenottoja, erityisesti sote-kyselyn osalta. Useimmat yhteydenotot olivat yksityisiltä palveluntuottajilta ja koskivat sitä, tuleeko kyselyyn vastata, vaikka uhka- ja väkivaltatilanteita ei olisikaan ilmennyt.

Kysely toteutettiin WitMillin tietosuojattua, GDPR-asetuksen mukaista tutkimuskäyttöliittymää hyödyntäen. Tulokset tallentuivat suoraan järjestelmään tietosuojattuun koneeseen. Kyselyssä ei kerätty henkilötietoja, vaan ainoastaan organisaatiotason tietoja. Molempien kyselyiden tulokset analysoitiin suoraan jakaumin ja ristiintaulukoinnein kesä-elokuussa 2020. Avoimia vastauksia analysoitiin sisällönanalyysin keinoin. Tulokset raportoitiin ohjausryhmälle elokuussa 2020 välikokouksessa.

Kuntakyselyssä kartoitettiin mm. uhkatilanteiden ilmoitusmääriä, vakavuudeltaan erilaisten uhka- ja väkivaltatilanteiden yleisyyttä eri sektoreilla, uhkatilanteiden ilmoittamista ja dokumentointia, ulkopuoliseen apuun, mm. poliisin apuun turvautumista, uhkatilanteisiin varautumista ja turvallisuuden hallintamalleja sekä näkemyksiä turvatarvasteiden tarpeellisuudesta ja vaikuttavuudesta oman organisaation näkökulmasta. Kysymyksiä kuntakyselyssä oli 25 ja keskimääräinen vastausaika siihen oli 13 minuuttia. Kyselykaavake on raportin erillisenä liitteenä.

Seuraavassa taulukossa on poimintoja kuntakyselyn keskeisistä tuloksista.

Taulukko 2. Kuntakyselyn keskeiset tulokset

Uhkatilannekuva	Uhkien ilmoittaminen	Turvallisuuden hallintamallit
<p>Varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa useimmin uhka- ja väkivaltatilanteita – keskimäärin kuukausittain. Yli 100 000 asukkaan kunnissa keskimäärin päivittäin uhkatilanteita.</p>	<p>Uhkatilanteista selviydettiin vuonna 2019 kunnissa pääosin omin avuin. Ulkopuoliseen apuun jouduttiin turvautumaan keskimäärin enintään 9 kertaa vuonna 2019.</p>	<p>Yli puolessa vastanneista kunnista on mm. kartoitettu turvallisuusuhkia, arvioitu eri uhkien todennäköisyyttä ja seurausten vakavuutta sekä viety riskien kartoituksen tulokset käytäntöön.</p>
<p>Mitä suurempi asukasmäärä kunnassa on, sitä enemmän annetaan uhkatilanneilmoituksiakin. Mitä enemmän asukkaita ja henkilökuntaa, sitä enemmän ilmoituksiakin. 46 % vastanneista kunnista annettiin uhkatilanneilmoituksia 2019 0–9 kpl. Yli 100 000 asukkaan kunnissa annettiin keskimäärin 500–999 ilmoitusta vuonna 2019.</p>	<p>Valtaosa uhkatilanteista ilmoitetaan ja dokumentoidaan. 40 % vastaajista arvioi, että esimiehelle ilmoitetaan noin kolme neljästä uhkatilanteesta. Puolet vastaajista arvioi, että yli puolet uhkatilanteista dokumentoidaan. Uhka- ja väkivaltatilanteet ilmoitetaan valtaosin henkilökohtaisesti ja erillisellä lomakkeella.</p>	<p>Murtohälyttimet, kameravalvonta ja kulunvalvonta ovat käytössä yli puolessa vastanneista kunnista useimmissa yksiköissä.</p> <p>Mitä suurempi kunta, sitä laajempi keinovalikoimakin. Varti-joita, vahtimestareita, kulunvalvontaa ja lisäavun hälytysjärjestelmiä on yli 100 001 asukkaan kunnissa keskimäärin useimmissa yksiköissä käytössä.</p>
<p>Useimmin vastanneissa kunnissa kohdattiin lievää henkistä ja fyysistä väkivaltaa – keskimäärin kuukausittain. Mitä enemmän kunnassa asukkaita ja henkilöstöä, sitä useammin he keskimäärin kohtaavat lievää henkistä ja fyysistä väkivaltaa. Yli 100 0000 asukkaan kunnissa työntekijät kohtasivat 2019 keskimäärin viikoittain lievää fyysistä väkivaltaa sekä lievää ja henkistä väkivaltaa.</p>	<p>Yli puolet vastanneista kunnista samaa mieltä siitä, että</p> <ul style="list-style-type: none"> riskienhallinta on operatiivisella tasolla toimivaa, henkilökunta on hyvin perillä siitä, millaisista uhkatilanteista tulisi tehdä ilmoitus ja toimitilaturvallisuus on kunnan toimipisteissä pääosin hyvällä tasolla. 	<p>27 % vastanneista kunnista pitää turvatarkastusten tekemisen mahdollisuutta erittäin tai melko tärkeänä. 35 % arvioi, että turvatarkastuksen tekemisellä olisi voitu välttää vähäisessä määrin raportoituja uhkatilanteita. 65 % vastaajista arvioi turvatarkastusten tekemisen mahdollisuudella melko tai erittäin vähäistä vaikuttavuutta kunnalleen.</p>

Kokonaisuudessaan uhka- ja väkivaltatilanteita esiintyy Suomessa kyselyn tulosten valossa suhteellisen vähän, ja ne ovat tyypillisesti lieviä henkisen ja fyysisen väkivallan uhkia. Mitä suurempi kunta on asukas- ja henkilöstömäärältään, sitä useammin lieviä uhkatilanteita ilmenee, mutta vastaavasti sitä laajempi keinovalikoima kunnalla

on myös käytössään. Koska keinovalikoima on suurimmissa kunnissa jo täysimääräisemmin käytössä, pidetään myös turvatarkastuksia niissä tärkeimpinä.

Aineiston rajoituksiin liittyen tulee huomioida, että kyselyn tuloksena saadut uhkatilanteiden määrät ja useudet ovat pääosin arvioita. Myöhemmin esiteltävät tapaustutkimukset osoittavat, että uhkatilannemäärät ovat suurimpia kuntia lukuun ottamatta tyyppillisesti minimiarvioita. Kahdessa tapaustutkimuksessa kymmenestä ilmoitettujen uhkatilanteiden määrä jopa kymmenkertaistui haastattelussa, kun mukaan otettiin varhaiskasvatuksen ja koulutuksen osalta tarkempia tietoja ilmoitus- tai tapausmääristä. Monissa kunnissa ei ole käytössä erillistä turvallisuusjärjestelmää, joten kokonaiskuva uhkatilanteiden määrästä ja useudesta on vaikea muodostaa kuntatasollakaan.

Aiempiin tutkimuksiin verrattuna kyselyn tulokset ovat kuitenkin samansuuntaisia, vaikka toteutustapa onkin erilainen. Tässä selvityksessä kysely on kohdennettu kuntien turvallisuusvastaaville, kun taas aiemmissa tutkimuksissa kysely on lähetetty suoraan esimerkiksi oppilaitosten henkilökunnalle. Lisäksi eroja arvioitaessa on huomioitava, että aiemmat tutkimukset ovat selvemmin kohdentuneet tietyille aloille, esimerkiksi oppilaitoksiin, kun taas tässä pyritään kartoittamaan uhka- ja väkivaltatilanteita kunnan kaikissa palveluissa. Tulosten samansuuntaisuus kuitenkin osaltaan kertoo kyselytulosten luotettavuudesta.

2.1 Taustatiedot

Kuntakyselyyn saatiin heinäkuun 2020 loppuun mennessä 159 vastausta, kokonaisuudessaan vastauksia kirjautui järjestelmään 160. Valmiita vastauksia järjestelmään kirjautui 104. Valmiilla vastauksella tarkoitetaan tilannetta, että vastaaja on käynyt kyselyn kokonaisuudessaan läpi ja klikannut lopuksi ”lähetä vastaukset” -painiketta. Keskenäiset vastaukset olivat pääosin vastanneiden kuntien kesken jääneitä vastauksia, jotka vastanneet kunnat myöhemmin täyttivät loppuun asti. Näitä ei otettu tilastolliseen analyysiin mukaan. Vastanneista kunnista on näin ollen vain yksi vastaus kustakin. Vain yhden kunnan osalta on kaksi valmista vastausta; koska vastaukset olivat osin erilaiset, niin ne molemmat otettiin mukaan analyysiin.

Kuntakyselyn perusjoukon muodostavat kaikki Manner-Suomen kunnat, yhteensä 294. Kyselyn vastausprosentti on 34 %. Maakunnissa vastausprosentit vaihtelevat Keski-Suomen 52 %:sta Kymenlaakson 14 %: in. Yli 30 % vastausprosenttiin ylletään Keski-Suomen lisäksi Pohjanmaalla, Päijät-Hämeessä, Varsinais-Suomessa, Keski-Pohjanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Uudellamaalla, Etelä-Karjalassa ja Kainuussa.

Kuinka suurta osaa Manner-Suomen asukkaista kyselytulokset sitten kattavat vastanneiden kuntien asukasmäärän valossa? Vastanneet kunnat muodostavat vuoden 2019 lopun asukasmäärän perusteella 3,7 miljoonan asukkaan peiton. Suhteutettuna Manner-Suomen koko asukasmäärään se tarkoittaa 68 % peittoa kyselyvastauksille.

Saatujen kyselytulosten kattavuutta voi tarkastella myös kuntatilastojen näkökulmasta. Eri kuntakokoluokat ovat kyselyssä suhteellisen tasaisesti edustettuna; kustakin seitsemästä kuntakokoluokasta on 8–20 % vastauksia. Viidenneksessä vastanneista kunnista oli vuonna 2019 20 000–40 000 asukasta, kun taas pienimpänä vastaajaryhmänä kyselyssä ovat yli 100 000 asukkaan kunnat, joita edustaa kahdeksan vastaajaa. Vastanneista kunnista 44 % edustaa maaseutumaisia kuntia, 21 % taajaan asuttuja kuntia, 19 % kaupunkimaisia kuntia ja 16 % suuria kaupunkeja. Väestön muutoskoodin perusteella vastanneista kunnista 38 % on väestöään nopeasti menettäviä, 31 % väestöään menettäviä, 22 % kasvavia ja 8 % nopeasti kasvavia. Liitteessä 2 vastanneet kunnat on listattu asukasmäärän mukaisesti. Liitteessä näkyy myös vastanneiden kuntien tilastollinen tyyppi ja väestönmuutosluokka.

Liki puolessa vastanneista kunnista vuonna 2019 palkkaa saavan henkilöstön määrä on yli 1000 henkeä ja viidenneksessä 100–249 henkeä.

2.2 Uhka- ja väkivaltatilanteet eri sektoreilla

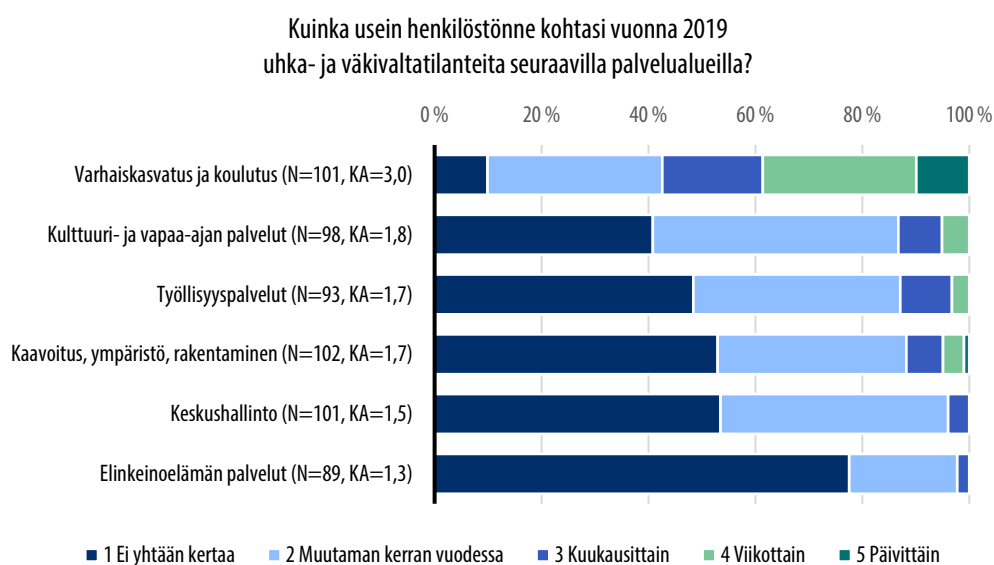
Kuinka hyvin vastaajat kokevat pystyvänsä arvioimaan kuntanne uhkatilannetta kokonaisuutena? Yli 70 % vastaajista kokee osaavansa arvioida kokonaisuutta sote-palvelut pois lukien melko hyvin, kun taas melko tai erittäin huonosti kokonaisuuden arvioi tuntevansa vain 11 % vastaajista.

60 % vastaajista käytti kyselyyn vastaamisessa tietolähteenä omaa arviotaan. Puolet vastaajista käytti vastaamisen tukena myös erilliseen turvallisuusjärjestelmään tehtyjä tai muuten dokumentoituja uhkatilanneilmoituksia. Kolmannes vastaajista hyödynsi useamman asiantuntijan arviota ja noin 30 % vastaajista käytti yhteenvetoraportteja tai tilastoja vastaamisen tukena.

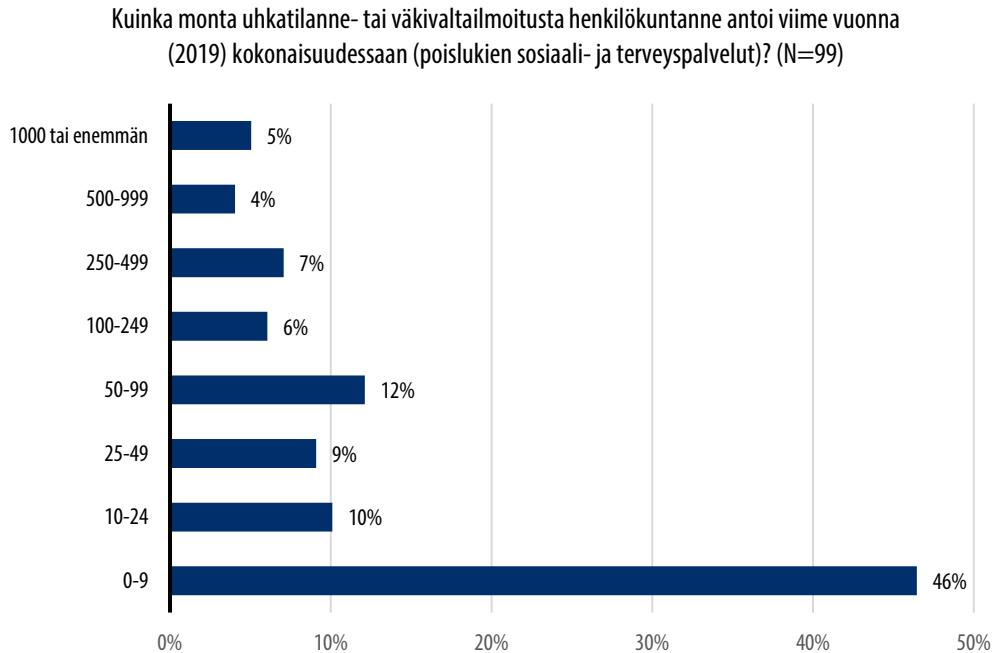
Millä palvelualueilla uhka- ja väkivaltatilanteita sitten kohdataan kunnissa? Uhka- ja väkivaltatilanteita ilmenee kyselytulosten perusteella useimmin varhaiskasvatuksen ja koulutuksen sektorilla. Keskimäärin uhkatilanteita ilmenee koulutoimessa kuukausittain. 91 %:ssa kuntia uhka- ja väkivaltatilanteita varhaiskasvatuksessa ja kouluissa ilmenee vähintään muutaman kerran vuodessa, yli puolessa kunnista niitä kohdataan vähintään kuukausittain, 38 %:ssa kuntia vähintään viikoittain ja 10 %:ssa päivittäin.

Muilla sektoreilla uhka- ja väkivaltatilanteita ilmenee selvästi harvemmin. Keskushallinnossa, kaavoitus, ympäristö, rakentaminen -sektorilla, työllisyyspalveluissa sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa uhkatilanteita ilmenee keskimäärin vain muutaman kerran vuodessa. Työllisyyspalveluissa uhka- ja väkivaltatilanteita henkilökunta kohtaa yli puolessa kuntia vähintään muutaman kerran vuodessa, 12 %:ssa kuntia vähintään kuukausittain ja 3 % kuntia vähintään viikoittain. Kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa 59 %:ssa kuntia uhka- ja väkivaltatilanteita kohdataan vähintään muutaman kerran vuodessa, 13 %:ssa kuntia vähintään kuukausittain ja 4 %:ssa kuntia vähintään viikoittain. Keskushallinnossa uhkatilanteita kohdataan vähintään muutaman kerran vuodessa 46 %:ssa kuntia. Elinkeinoelämän palveluissa uhkatilanteita ei keskimäärin ilmene lainkaan. 23 %:ssa kuntia elinkeinoelämän palveluissa ilmenee uhka- ja väkivaltatilanteita vähintään muutaman kerran vuodessa.

Kuva 1. Uhka- ja väkivaltatilanteet eri palvelualueilla



Keskimäärin kuntien henkilökunta antoi vuonna 2019 25–49 uhkatilanne- tai väkivaltailmoitusta. 46 %:ssa vastanneita kuntia annettiin enintään 9 uhkatilanneilmoitusta. Yli kolmanneksessa kuntia annettiin yli 50 ilmoitusta. Yhdeksässä kunnassa annettiin yli 500 uhkatilanneilmoitusta ja vain viidessä kunnassa henkilökunta antoi yli 1000 ilmoitusta uhka- ja väkivaltatilanteista.

Kuva 2. Uhkatilanneilmoitusten määrä 2019

Kuinka vakavia kunnissa ilmenneet uhka- ja väkivaltatilanteet olivat? Vuonna 2019 kuntien henkilökunta kohtasi keskimäärin kuukausittain lievää fyysistä väkivaltaa ja lievää henkistä väkivaltaa. Lievä henkinen väkivalta pitää tässä sisällään esimerkiksi ärsyttämistä, nimittelyä, metelöintiä ja huutamista, kun taas lievällä fyysisellä väkivallalla tarkoitetaan tässä esimerkiksi tönimistä, huitomista, potkimista, sylkemistä tai muuta fyysistä toimintaa, josta ei seuraa hoitoa edellyttäviä fyysisiä vammoja.

Avoimissa vastauksissa on näistä esimerkkejä. Varhaiskasvatuksessa tilanteet ovat tyypillisesti puremista, raapimista, puristamista, potkimista tai huitomista esimerkiksi kiinnipitotilanteessa tai pukemisen yhteydessä. Kouluissa vaativan erityisen tuen oppilailta ja yksittäisillä muilla oppilailta ilmenee aggressiivista tai väkivaltaista käyttäytymistä. Muilla sektoreilla tilanteet ilmenevät esimerkiksi epäasiallisena kielenkäyttönä, huutamisena tai nimittelynä.

”Huonosti käyttäytyvä, päihtynyt tai huumeiden vaikutuksen alainen henkilö on puhunut uhkaavasti ja jopa sylkenyt päin työntekijän kasvoja”

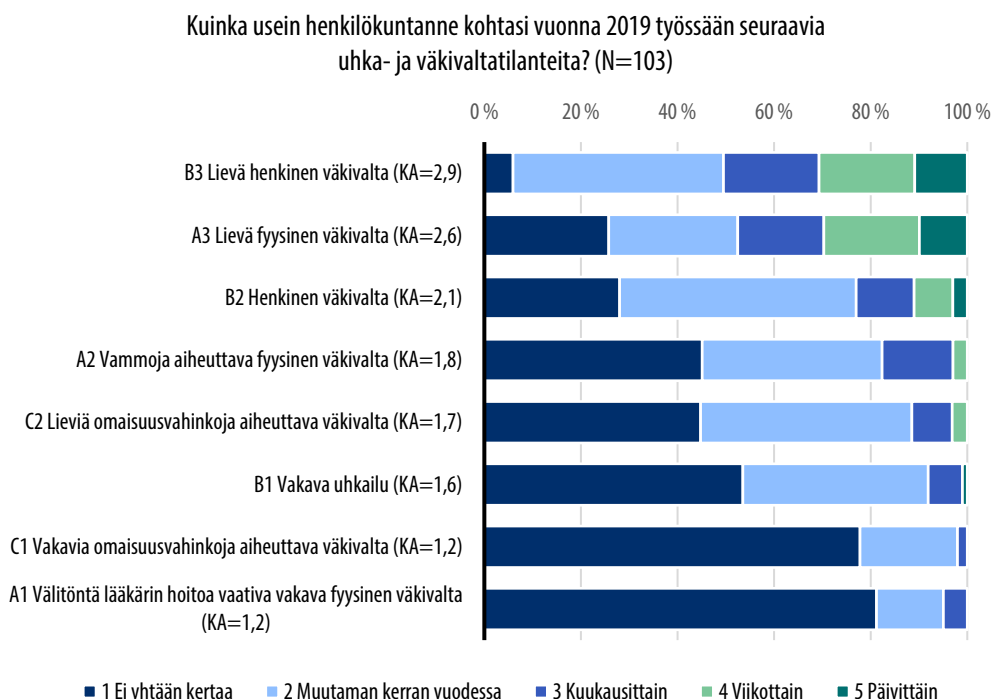
Vuonna 2019 kunnissa kohdattiin keskimäärin muutaman kerran vuodessa henkistä väkivaltaa, vakavaa uhkailua, vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa tai lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa. Henkinen väkivalta voi olla esimerkiksi seksu-

aalista häirintää, solvaamista tai herjaamista, kun taas vakava uhkailu taas pitää sisälleen henkeen tai terveyteen liittyvää uhkailua, joka voi kohdistua uhriin tai uhrin läheisiin. Vammoja aiheuttavan fyysisen väkivallan seurauksena saatetaan tarvita ensiapuluonteisia toimenpiteitä kuten haavan puhdistamista, mutta tilanne ei edellytä välitöntä lääkärin hoitoa. Omaisuusvahinkoja aiheuttavalla väkivallalla tarkoitetaan esimerkiksi auton naarmuttamista tai lasin rikkomista, jossa vahingot jäävät alle tuhanteen euroon.

Esimerkkeinä näistä avoimissa vastauksissa mainitaan varhaiskasvatuksesta ja alakouluista lasten ja oppilaiden raivokohtaukset, joiden rauhoittamiseen tarvitaan useampaa kuin yhtä aikuista, tappamiseen, väkivaltaan tai aseiden käyttämiseen ja uhrin omaisiin liittyvät uhkaukset eri palvelualueilta, viranhaltijan kotiovelle saapuneet uhkaavat asiakkaat, koulu-uhkaukset ja ampuma-aseen kouluun tuomiseen liittyvä uhkatilanne sekä henkilökunnan tai koulun omaisuuteen liittyvät vahingonteot.

”Valvonta- ja tarkastustehtävissä olevaan henkilökuntaan kohdistuvat tappouhkaukset”

Välitöntä lääkärin hoitoa vaativaa vakavaa fyysistä väkivaltaa tai vakavia omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa ei kunnissa keskimäärin kohdattu lainkaan. Viidenneksessä vastanneita kuntia näitä kohdattiin muutaman kerran vuodessa tai kuukausittain. Näihin liittyen esimerkkejä avoimissa on puukotuksesta, vakavista pahoinpitelyistä sekä koulujen tuhopoltoista. On kuitenkin huomioitava, että ilkivallan aiheuttamia omaisuusvahinkoja ei kunnissa käsitellä samassa yhteydessä kuin henkilökuntaan kohdistunutta henkistä tai fyysistä väkivaltaa, joten niiden voidaan arvioida jääneen pääosin näiden vastausten ulkopuolelle. Myöhemmin esiteltävissä kuntien tapaustutkimuksissa onkin yksittäisiä esimerkkejä, joissa kuntiin kohdistuvan ilkivallan taloudelliset kustannukset ovat vuositasolla merkittävät, mutta niitä ei ole tässä kyselyssä raportoitu, vaan on rajauduttu uhka- ja väkivaltilanteiden yhteydessä tapahtuvaan omaisuuden vahingoittamiseen, minkä taloudelliset kustannukset ovat pääosin vähäiset.

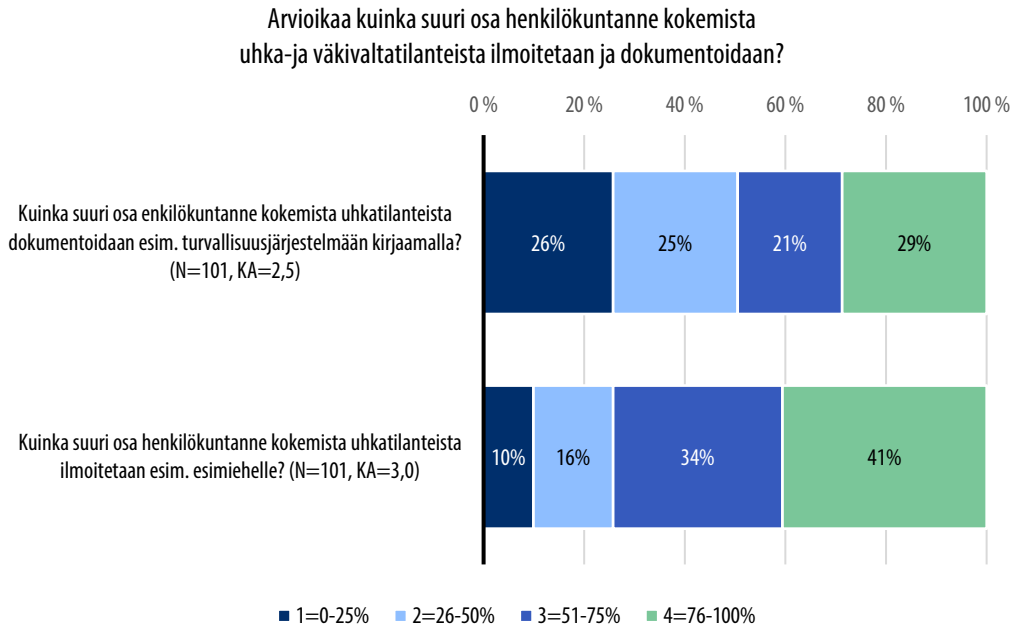
Kuva 3. Uhka- ja väkivaltatilanteiden vakavuus ja useus

2.3 Ilmoittaminen ja dokumentointi

Keskimäärin kunnat arvioivat, että uhka- ja väkivaltatilanteista 51–75 % ilmoitetaan esimiehille ja dokumentoidaan ilmoituslomakkeelle tai turvallisuusjärjestelmään.

Mitä menetelmiä ilmoittamiseen käytetään kunnissa? Yli 70 % vastanneista kunnista tehdään henkilökohtainen ilmoitus esim. esimiehelle. Puolessa vastanneista kunnista on käytössä erillinen lomake uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoittamiseen. Yli 30 % vastanneista kunnista käytetään ilmoittamiseen sähköpostia. Erillinen turvallisuusjärjestelmä on käytössä noin 30 % vastanneista kunnista. Intranetiä hyödynnetään noin 10 % kuntia uhkien ilmoittamisessa.

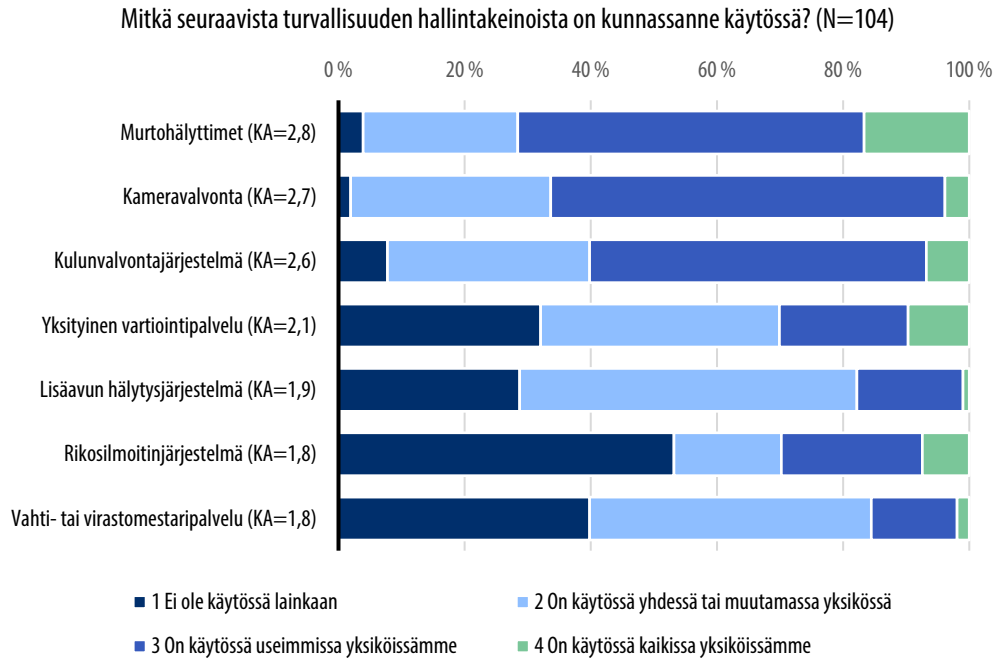
Vastanneissa kunnissa ollaan keskimäärin melko paljon samaa mieltä siitä, että henkilökunta tietää hyvin millaisista uhkatilanteista tulisi tehdä ilmoitus. 77 % vastanneita kuntia ilmoittaa käsittelevänsä uhkatilanneilmoitukset systemaattisesti.

Kuva 4. Uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoittaminen ja dokumentoiminen

2.4 Turvallisuuden hallintamallit

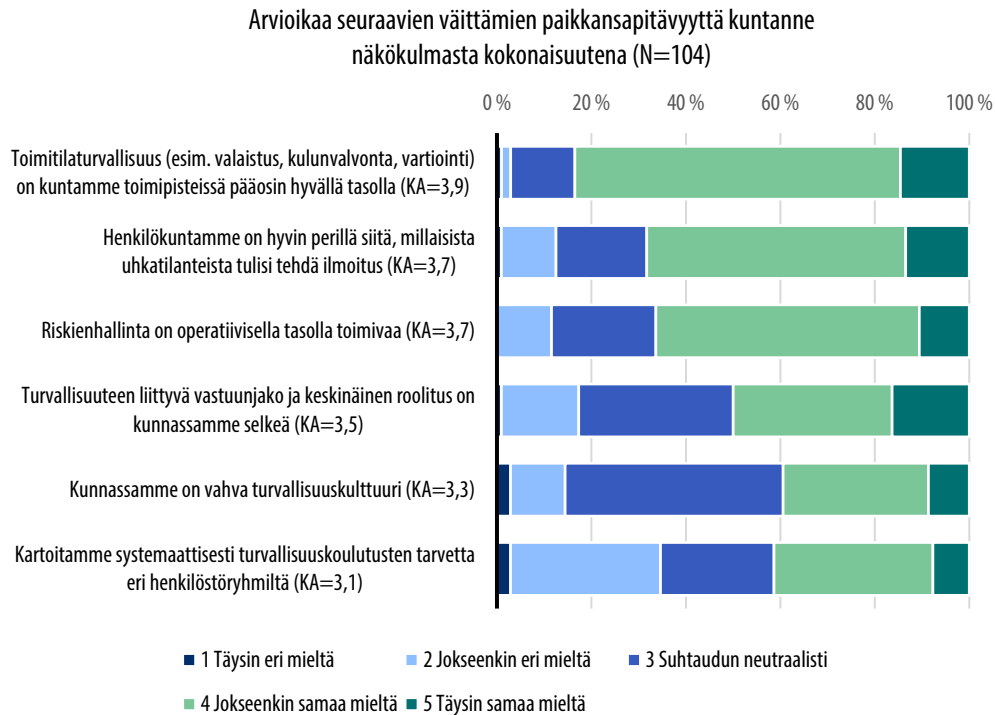
Edellä kuvatuista uhkatilanteista selviytyttiin kunnissa pääosin omin voimin. Ulkopuoliseen apuun turvaututtiin kyselyn tulosten perusteella kuntien uhkatilanteissa keskimäärin alle 9 kertaa. Keskiarvot ovat samanlaiset kaikkien osalta – niin vahtimestariin, vartijaan, poliisiin, pelastuslaitokseen kuin lääkäriinkin turvaututtiin keskimäärin alle yhdeksän kertaa vuonna 2019 ilmenneissä uhka- ja väkivaltatilanteissa. Yli 90 % vastaajista turvautui poliisiin apuun 0–9 kertaa, 4 % 10–20 kertaa, 1 % 25–49 kertaa ja 1 % 50–99 kertaa.

Mitä turvallisuuden hallintakeinoja kunnissa on itsellään käytössä? Kulunvalvontajärjestelmä, kameravalvonta ja murtohälyttimet on käytössä keskimäärin useimmissa kuntien yksiköistä. Vahti- tai virastomestaripalvelu, yksityinen vartiointipalvelu, lisäavun hälytysjärjestelmä ja rikosilmoitinjärjestelmä on käytössä keskimäärin yhdessä tai muutamassa yksikössä vastanneissa kunnissa. Yli 70 % vastanneista kunnista testataan hälytysjärjestelmien toimivuutta säännöllisesti.

Kuva 5. Turvallisuuden hallintakeinojen käytön laajuus

Kunnat ovatkin keskimäärin melko paljon samaa mieltä siitä, että toimitilaturvallisuus (esim. valaistus, kulunvalvonta, vartiointi) on toimipisteissä pääosin hyvällä tasolla. Melko paljon samaa mieltä ollaan myös siitä, että riskienhallinta on operatiivisella tasolla toimivaa. Yli 80 % vastanneista kuntia on kartoitettu turvallisuusuhkia, arvioitu eri uhkien todennäköisyyttä ja seurausten vakavuutta ja viety riskien kartoituksen tulokset käytäntöön. Noin puolessa vastanneita kuntia järjestetään vuosittain turvallisuuskoulutuksia henkilökunnalle. Kouluttamista voisi silti olla enemmänkin, sillä väittämä ”*kartoitamme systemaattisesti turvallisuuskoulutusten tarvetta eri henkilöstöryhmittä*” saa vastaajilta neutraalille tasolle jäävän keskiarvon.

Alle puolessa kunnista on turvallisuusorganisaatio, joka kattaa konserni- ja yksikkötason. Vastanneet kunnat suhtautuvat keskimäärin neutraalisti siihen, että turvallisuuden liittyvä vastuunjako ja keskinäinen roolitus on selkeä. Myös väittämä ”*Kunnassamme on vahva turvallisuuskulttuuri*” saa keskimäärin neutraalin arvion vastaajilta.

Kuva 6. Arvio turvallisuusväittämien paikkansapitävyydestä kunnissa

2.5 Turvatarkastuksen mahdollisuus

Missä määrin turvatarkastusten tekemisellä olisi voitu välttää vuonna 2019 raportoituja uhka- ja väkivaltatilanteita kunnissa? Vastaajista 41 % arvioi, ettei uhkatilanteita olisi voitu välttää lainkaan, 35 % arvioi, että turvatarkastus olisi voinut vähäisessä määrin estää tapahtuneita uhkatilanteita, 22 % ei osaa ottaa kantaa ja 2 % arvioi, että turvatarkastuksilla olisi melko suuressa määrin voitu välttää uhka- ja väkivaltatilanteita.

Kuva 7. Turvatarkastuksen arvioitu vaikutus uhkien välttämiseen

Turvatarkastuksen tekemisen mahdollisuus ei ole tärkeää 44 % vastanneista kunnista, 30 % se on erittäin tai melko tärkeää ja 27 % ei osaa sanoa. 64 % vastaajista arvioi turvatarkastuksen tekemisen mahdollisuudella melko tai erittäin vähäistä vaikuttavuutta omaan kuntaan, neljännes vastaajista ei osaa ottaa kantaa ja 12 % arvioi vaikuttavuuden olevan melko tai erittäin suuri.

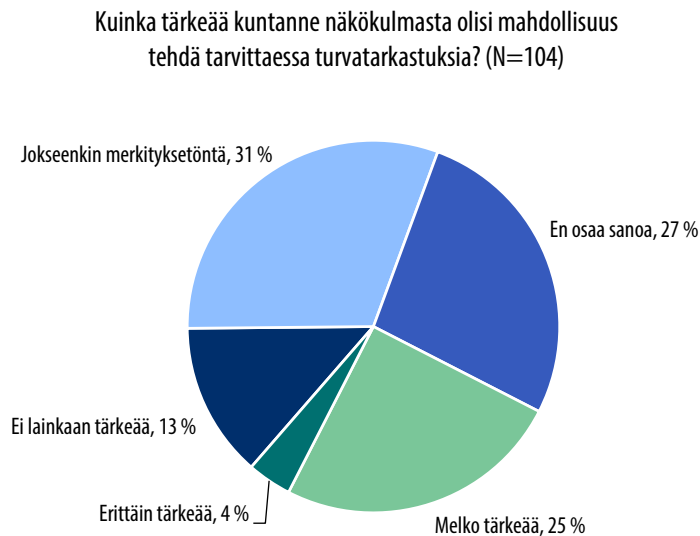
Missä turvatarkastuksen tekemisen mahdollisuutta sitten pidetään erityisen tärkeänä? Liki puolet vastaajista pitää turvatarkastuksen tekemisen mahdollisuutta erittäin tärkeänä koulussa ja varhaiskasvatuksessa. 29 % vastaajista ei pidä sitä tärkeänä missään palvelussa. 26 % vastaajista pitää sitä tärkeänä työllisyyspalveluissa. Muiden palveluiden osalta turvatarkastuksia tärkeänä pitää 11–15 % vastaajista. Avoimet vastaukset antavat lisätietoa tähän liittyen.

”Nyky aika on arvaamatonta ja uhkaava henkilöä voi tulla periaatteessa mihin toimipisteeseen tahansa. Opetus- ja nuorisopalveluissa sekä työllisyyspalveluissa voi esiintyä ko. uhkaa enemmän.”

Avoimissa vastauksissa nostetaan esille esimerkkeinä mm. koulut, varhaiskasvatuksen yksiköt, nuorisopalvelut, työllisyys- ja koulutuspalvelut, ympäristö- ja kaavapalvelut, konsernin virastokohteet, kirjastot, urheilutilat, ensihoitopalvelut, kunnan tapahtumat, kunnanvaltuuston ja luottamuselinten kokoukset ja kaupungin johdon tapaamiset. Turvatarkastusten tarvetta korostavista tilanteista mainitaan erityinen tilaan, pal-

veluun, tapahtumaan tai henkilöön kohdistunut uhka, uhkaavan henkilön tunnistaminen sekä henkilökohtaiset asiakaspalvelutilanteet, joissa puututaan asiakkaan vaikeisiin henkilökohtaisiin ongelmiin tai oikeuksiin.

Kuva 8. Turvatarkastuksen tekemisen mahdollisuuden tärkeys kunnalle



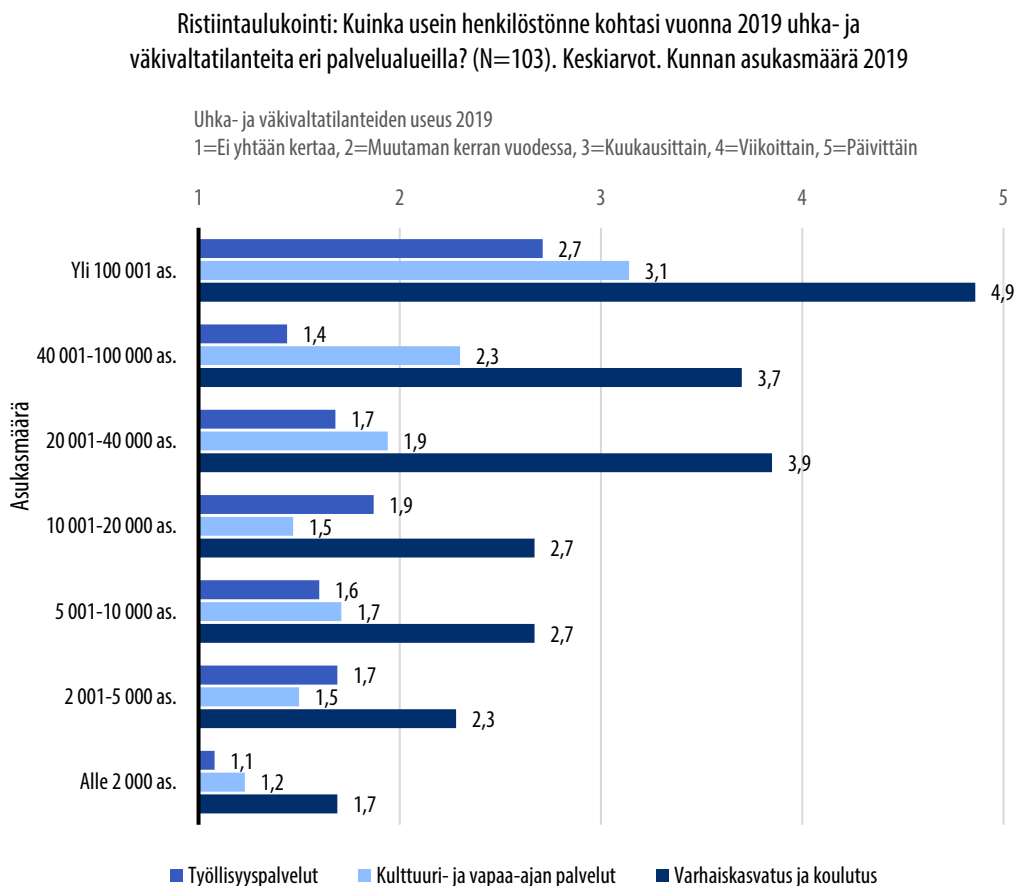
2.6 Ristiintaulukoinnin tulokset

Ristiintaulukoinnissa ilmeni eroja kunnan asukasmäärän, henkilökunnan määrän ja maakunnan suhteen. Erot ovat linjassa keskenään. Mitä enemmän kunnassa on asukkaita, sitä enemmän siellä on henkilökuntaakin ja sitä useammin siellä ilmenee uhka- ja väkivaltatilanteita. Suuri osa asukasmäärältään suurimmista kunnista sijaitsee Uudellamaalla. Mitä suurempi kunta on, sitä useammin siellä on lieviä uhka- ja väkivaltatilanteita ja sitä enemmän siellä annettiin vuonna 2019 uhkatilanneilmoituksia. Myös erillisen turvallisuusjärjestelmän käyttö on sitä yleisempää mitä suuremmasta kunnasta on kyse. Vastaavasti myös turvallisuuden hallintakeinojen käyttö on sitä laajempaa, mitä suurempi kunta on kyseessä. Myös turvatarkastuksen mahdollisuus on tärkeämpi suurimmille kunnille. Pienten vastaajaryhmäkohtaisten vastausmäärien vuoksi tulokset ovat kuitenkin suuntaa antavia.

Suurimmat erot ristiintaulukoinnissa ilmenevät asukasmäärän suhteen. Erot asukasmäärän suhteen näkyvät mm. uhkatilanteiden useudessa eri sektoreilla. Yli 100 000

asukkaan kunnissa uhka- ja väkivaltatilanteita ilmenee varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa keskimäärin päivittäin, ja kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa sekä työllisyyspalveluissa viikoittain. Kuten graafi osoittaa, uhkatilanteiden määrä laskee näissä palveluissa kunnan asukasmäärän laskiessa. Pienempiä, mutta vastaavia eroja ilmenee muiden sektorien osalta. Elinkeinoelämän palveluissa uhka- ja väkivaltatilanteita ilmenee suurimmassa kuntakokoluokassa muutaman kerran vuodessa. Kaavoituksessa, ympäristöpalveluissa ja rakentamisessa niitä ilmenee yli 100 000 asukkaan kunnissa kuukausittain ja keskushallinnossa muutaman kerran vuodessa.

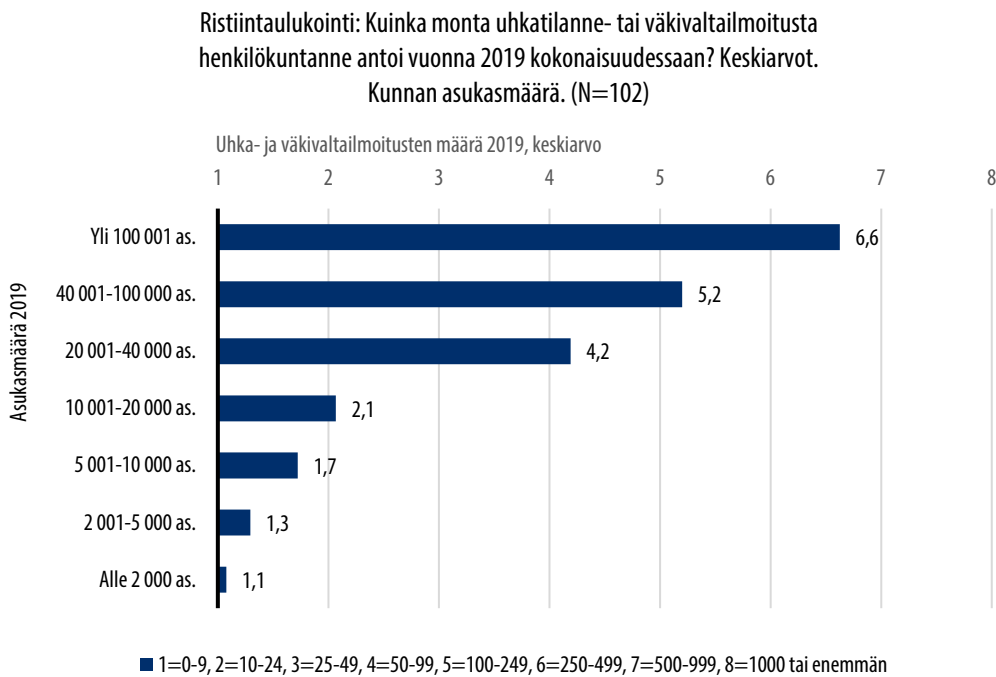
Kuva 9. Ristiintaulukointi – kunnan asukasmäärä ja uhkatilanteiden useus eri sektoreilla



Uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoitusmäärissä on samansuuntaisia eroja kunnan asukasmäärän suhteen: asukasmäärän kasvaessa myös uhkatilanneilmoitusten määrä kasvaa. Yli 100 000 asukkaan kunnissa uhkatilanneilmoituksia annettiin vuonna 2019 keskimäärin 500–999. Alle 5000 asukkaan kunnissa niitä annettiin 0–9, 5000–20 000 asukkaan kunnissa 10–24, 20 000–40 000 asukkaan kunnissa 50–99 ja 40 000–

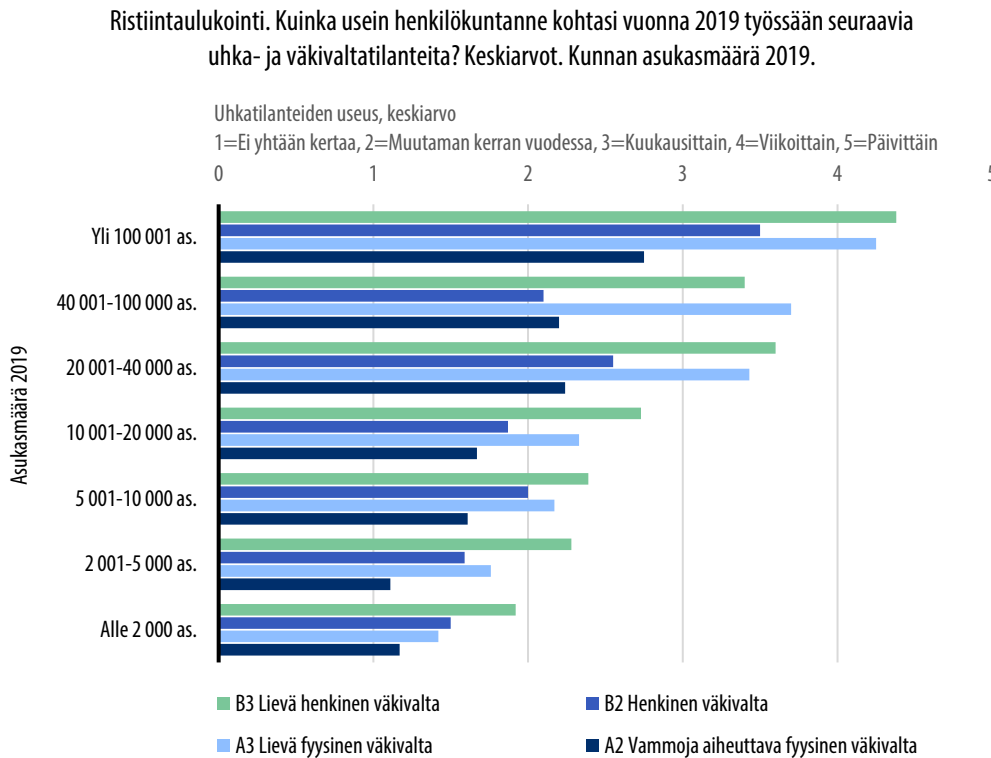
100 000 asukkaan kunnissa annettiin keskimäärin 100–249 uhka- ja väkivaltatilanteilmoitusta vuonna 2019.

Kuva 10. Ristiintaulukointi: Uhkatilanneilmoitusten määrän keskiarvo, kunnan asukasmäärä 2019



Myös vakavuusasteeltaan erityyppisten uhkatilanteiden useudessa on eroja kunnan asukasmäärän suhteen. Erot ovat suurempia lievien uhkatyyppien osalta, kun taas vakavammissa uhkatyypeissä, vakavassa fyysisessä väkivallassa ja vakavassa uhkailussa, erot useudessa ovat pienempiä. Niin ikään omaisuuteen kohdistuneessa väkivallassa erot asukasmäärän suhteen ovat pienempiä. Yli 100 000 asukkaan kunnissa kohdattiin keskimäärin viikoittain lievää henkistä, henkistä ja lievää fyysistä väkivaltaa ja keskimäärin kuukausittain vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa. Kuten kuva osoittaa, niin asukasmäärän pienentyessä myös nämä lievät uhkatilanteet harvenevat.

Kuva 11. Ristiintaulukointi – kunnan asukasmäärä ja henkilökunnan kohtaamisen uhkatilanteiden useus



Ulkopuoliseen apuun asukasmäärältään suuremmissa kunnissa turvauduttiin hivenen useammin, mutta erot ovat pieniä. Yli 100 000 asukkaan kunnissa vahtimestariin, vartijaan, lääkäriin ja poliisiin turvauduttiin vuonna 2019 tapahtuneissa uhkatilanteissa keskimäärin 10–24 kertaa, kun tätä pienemmissä kunnissa turvauduttiin näihin tahoihin 0–9 kertaa.

Mitä suurempi vastannut kunta on asukasmäärältään, sitä suuremmissa määrin se käytti kyselyyn vastaamisen tietopohjana erilliseen järjestelmään tehtyjä uhkatilanneilmoituksia. Yli 10 000 asukkaan kunnissa yli 60 % vastaajista hyödynsi vastaamisen tukena tätä tietolähdettä, kun tätä pienemmissä kuntakokoluokissa hyödynnettiin enemmän omaa arviota. Erillisen turvallisuusjärjestelmän hyödyntäminen uhkien ilmoittamisessa ja dokumentoinnissa onkin yleisempää yli 20 000 asukkaan kunnissa, kun taas pienimmissä kunnissa tehdään suurimmassa määrin henkilökohtainen ilmoitus esim. esimiehelle.

Mitä suurempi kunta on, niin sitä laajempi keinovalikoima sillä on myös käytössään. Yli 100 000 asukkaan kunnissa on keskimäärin useimmissa yksiköissä käytössä vahtimestaripalvelu, vartiointipalvelu, kulunvalvontajärjestelmä, rikosilmoitinjärjestelmä ja lisäavun hälytysjärjestelmä. Eroa sen sijaan ei juuri ole kameravalvonnan ja murtohälyttimien suhteen; ne ovat kaikissa kuntakokoluokissa keskimäärin useimmissa yksiköissä käytössä.

Myös suhtautumisessa turvatarkastuksiin ilmenee kunnan kokoon liittyviä eroja. Keskimäärin melko tärkeänä sitä pitävät yli 100 000 asukkaan kunnat. Kaikissa muissa kuntakokoluokissa keskiarvo jää neutraalille tasolle, kun näkemykset jakaantuvat ja myös neutraalisti suhtautuvien määrä on suuri. Myös maakuntien välillä näkyy turvatarkastuksen tärkeänä pitämisessä eroja; Pirkanmaalla turvatarkastusta pidetään keskimäärin melko tärkeänä, kun taas valtaosassa maakuntia keskiarvo jää neutraalille tasolle.

Eroja suhtautumisessa turvatarkastuksiin ilmenee kunnan kokoon liittyen myös siinä, millä toimialueilla turvatarkastuksia pidetään tärkeinä. Yli 100 000 asukkaan kunnista jopa 75 % pitää turvatarkastuksen tekemistä tärkeänä kunnanvaltuuston kokouksissa, 50 % keskushallinnossa, 38 % työllisyyspalveluissa ja kaavoitus, ympäristö, rakentaminen-sektorilla, 25 % kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa ja 13 % kouluissa ja varhaiskasvatuksessa. Tätä pienemmissä kunnissa 27–54 % vastaajista pitää turvatarkastusten tekemistä tärkeänä varhaiskasvatuksessa ja kouluissa.

3 Uhka- ja väkivaltatilanteet ja turvallisuuden hallintamallit kuntien tapaustutkimuksissa

Osana selvitystä toteutettiin kymmenen tapaustutkimusta eri kokoisista ja erityyppisistä kunnista eri puolilta Suomea. Tapaustutkimusten tarkoituksena oli syventää verkkokyselyn tuottamaa kuvaa kuntien uhka- ja väkivaltatilannekuvasta, turvallisuuden hallintamalleista ja suhtautumisesta turva- ja turvallisuustarkastuksiin mahdollisena yhtenä lisäkeinona kunnan keinovalikoimassa. Tapaustutkimuksen kohteena olevat kunnat on esitelty alla olevassa taulukossa. Koska etenkin pienissä kunnissa haastateltavat pelkäsivät, että uhka- ja väkivaltatilanteet ovat yhdistettävissä yksittäisiin ihmisiin, esitetään tapaustutkimukset anonymisti. Taulukossa kunnat on esitetty demografisten taustatekijöidensä valossa ja myös uhkatilannemäärä on esitetty karkeaan luokitukseen perustuen.

Taulukko 3. Kunta-tapaustutkimukset demografisten taustamuuttujien valossa

Kunta	Kuntatyyppi	Uhkatilannemäärä
A	<i>Kuntakokoryhmä: 2 000–5 000</i> <i>Kuntatyyppi: Maaseutumaiset</i> <i>Väestön muutosluokka: Väestöään menettävät</i>	Vähäinen
B	<i>Kuntakokoryhmä: 5 000–10 000</i> <i>Kuntatyyppi: Maaseutumaiset</i> <i>Väestön muutosluokka: Väestöään nopeasti menettävät</i>	Vähäinen
C	<i>Kuntakokoryhmä: 10 000–20 000</i> <i>Kuntatyyppi: Taajaan asuttu kunta</i> <i>Väestön muutosluokka: Väestöään menettävät</i>	Vähäinen
D	<i>Kuntakokoryhmä: 20 000–40 000</i> <i>Kuntatyyppi: Kaupunkimaiset</i> <i>Väestön muutosluokka: Väestöään nopeasti menettävät</i>	Keskisuuri

Kunta	Kuntatyyppi	Uhkatilannemäärä
E	<i>Kuntakokoryhmä: 40 000–100 000</i> <i>Kuntatyyppi: Suuret kaupungit</i> <i>Väestön muutosluokka: Kasvava</i>	Keskisuuri
F	<i>Kuntakokoryhmä: 40 000–100 000</i> <i>Kuntatyyppi: Suuret kaupungit</i> <i>Väestön muutosluokka: Kasvava</i>	Suuri
G	<i>Kuntakokoryhmä: 40 000–100 000</i> <i>Kuntatyyppi: Suuret kaupungit</i> <i>Väestön muutosluokka: Kasvava</i>	Keskisuuri
H	<i>Kuntakokoryhmä: Yli 100 000</i> <i>Kuntatyyppi: Suuret kaupungit</i> <i>Väestön muutosluokka: Kasvava</i>	Suuri
I	<i>Kuntakokoryhmä: Yli 100 000</i> <i>Kuntatyyppi: Suuret kaupungit</i> <i>Väestön muutosluokka: Kasvava</i>	Suuri
J	<i>Kuntakokoryhmä: Yli 100 000</i> <i>Kuntatyyppi: Suuret kaupungit</i> <i>Väestön muutosluokka: Nopeasti kasvava</i>	Suuri

3.1 Yhteenveto kuntien tapaustutkimuksista

Kuntien tapaustutkimukset toteutettiin puolistrukturoituna temaattisina yksilö- ja ryhmähaastatteluina elo-syyskuussa 2020. Haastattelut kestivät noin kaksi tuntia. Haastattelut toteutettiin paikan päällä kunnassa tai MS Teams -etäyhteydellä ja niihin osallistui yhdestä viiteen haastateltavaa. Kokonaisuudessaan kuntien tapaustutkimusten yhteydessä haastateltiin 28 henkilöä. Haastattelut litteroitiin (ns. työlitterointi) ja niiden

KUNTIEN TAPAUSTUTKIMUSTEN TULOSTEN

YHTIENVETO

UHKATILANTEIDEN MÄÄRÄT MINIMIARVIOITA



Kyselyssä ilmoitetut uhkatilanteiden määrät ovat kahdessa tapauksessa kymmenestä arvioita. Yhdessä tapauksessa kymmenestä todellisen uhkatilanteiden määrän arvioidaan olevan jopa kymmenkertainen kyselyssä ilmoitettuun arvioon verrattuna.

UHKATILANTEET HYVIN SAMANLAISIA ERI KUNNISSA



Uhka- ja väkivaltatilanteet ovat eri kunnissa hyvin samanlaisia. Pääosa tilanteista ilmenee varhaiskasvatuksessa ja kouluissa. Valtaosin tilanteet ovat erityisoppilaiden tai erityistä tukea tarvitsevien lasten aiheuttamia. Pääosin kyse on lievistä fyysisistä tai lievästä henkisestä väkivallasta.

LAIN MAHDOLLISTAMAT TURVALLISUUDEN HALLINTAMALLIT PITKÄLTI JO KÄYTÖSSÄ



Myös turvallisuuden hallintamallit ovat eri kunnissa samanlaisia. Mitä suurempia kunnat ovat sitä enemmän on uhkatilanteita ja sitä suuremmassa määrin lakisäätöinen keinovalikoima on käytössä.

TURVA- JA TURVALLISUUS-TARKASTUKSEN MAHDOLLISUUTEEN SUHTAUDUTAAN MYÖNTEISESTI



Mahdollistavaa lainsäädäntöä pidetään suurimmissa kaupungeissa erittäin tärkeänä, mutta myös muissa kunnissa siihen suhtaudutaan myönteisesti, vaikka niissä ei yhtä suurena määrin nähdä tarvetta sen käyttöönotolle.

pohjalta kirjoitettiin case-kuvaukset, joka lähetettiin haastateltaville tarkistettavaksi. Tarkastamisen yhteydessä mahdolliset väärinymmärrykset korjattiin ja jos haastateltavat kokivat, että kuvaus on esitetty joiltain osin sellaisena, että siitä voidaan yksittäinen henkilö tunnistaa, poistettiin tällaiset osiot GDPR-syihin perustuen.

Uhkatilanteiden määrät ovat arvioita

Mitä lisätietoa tapaustutkimukset antoivat kyselytuloksiin verrattuna? Ensinnäkin tapaustutkimukset korostetusti osoittivat, että kyselyssä ilmoitetut uhkatilanteiden määrät ovat suurimpia kuntia lukuun ottamatta arvioita, joiden luotavuus vaihtelee tapauskohtaisesti. Pääsääntöisesti kyselyssä ilmoitetut määrät olivat alhaisempia, kuin mitä haastatteluissa käsiteltiin. Kahdessa tapauksessa kymmenestä ilmoitetujen uhkatilanteiden määrä kasvoi haastattelussa jopa kymmenkertaiseksi verrattuna kyselyssä ilmoitettuun määrään.

Tapaustutkimusten perusteella kyselyn uhkatilannemääriä voidaan pitää näin ollen minimiarviona muiden kuin suurimpien kaupunkien osalta, joissa turvallisuusjärjestelmien käyttö antaa luotettavamman kokonaiskuvan ilmoitusmääristä. Alle 100 000 asukkaan kuntien osalta uhkatilanteiden ilmoitusmäärät ovat pääsääntöisesti arvioita, erillisistä uhkatilanneilmoituksista johtuen kokonaiskuvaa on vaikea muodostaa ja tilannemäärien maksimiarvio saattaa olla moninkertainen kyselyssä esitettyyn minimiarvioon verrattuna.

Uhka- ja väkivaltatilanteet ovat eri kunnissa hyvin samankaltaisia

Toiseksi tapaustutkimukset osoittivat, että uhka- ja väkivaltatilanteet ovat hyvin samanlaisia eri kunnissa. Valtaosa uhka- ja väkivaltatilanteista ilmenee varhaiskasvatuksessa käyttäytymishäiriöisten lasten ja kouluissa vammaisten, sairaalakoulua käyvien tai erityistarpeita omaavien oppilaiden taholta. Kyse on pääosin lievistä fyysisestä väkivallasta kuten raapimisesta, lyömisestä tai potkimisesta kiinnipitotilanteessa. Tilanteet ovat toistuvia, usein samoihin lapsiin keskittyviä, lieviä ja nopeasti ohi meneviä.

Henkisen väkivallan osalta kyse on haukkumisesta tai henkeen tai terveyteen kohdistuvasta uhkailusta, jota ei pääosin oteta vakavasti, koska sen esittäjänä on lapsi.

Kaikissa kunnissa oli myös esimerkkejä teräseiden tai muiden aseiden tuomisesta kouluun tai paikan päältä napattujen aseiden hallussapidosta, mutta kaikki ilmoitetut tilanteet päättyivät aseiden takavarikointiin ilman vakavampia seurauksia.

On myös kaksi esimerkkiä koulussa tapahtuneesta, teräsetta käyttäen toteutetusta vakavasta väkivallanteesta oppilasta kohtaan, mitä ei pystytty estämään; toisessa tekijänä oli toinen oppilas ja toisessa ulkopuolinen henkilö. Myös koulu-uhkauksista oli lähes kaikissa kunnissa esimerkkejä vuodelta 2019.

Uhka- ja väkivaltatilanteiden määrän koetaan etenkin suurissa kunnista olevan kasvussa, erityisesti lievien tilanteiden osalta. Korona-aikana, kun lapset ja nuoret ovat olleet poissa päiväkodeista ja kouluista, myös uhka- ja väkivaltatilanteiden määrät ovat kuitenkin pääosin olleet pienempiä edelliseen vuoteen verrattuna.

Turvallisuuden hallinnan keinovalikoima täysimääräisimmin käytössä suurissa kunnissa

Kolmanneksi myös turvallisuuden hallintamallien osalta tilanne on hyvin samankaltainen eri kunnissa. Kuntien lakisääteinen keinovalikoima pääosin tunnetaan ja se on sitä paremmin käytössä mitä suurempia kunnat ovat. Suurimmissa kunnissa, missä uhka- ja väkivaltatilanteita on eniten, on myös lakisääteinen keinovalikoima täysimääräisesti käytössä. Haasteellisin tilanne on pienimmissä kunnissa, jossa resurssisyydestä turvallisuutta tukevia järjestelmiä on käytössä vähemmässä määrin, mahdollisuudet ostaa ulkopuolisia vartiointipalveluita ovat tarjontasyyistä rajalliset ja pitkät etäisyydet tekevät viivettä avun paikalle saapumiseen. Toisaalta pienimmissä kunnissa henkilökunta tuntee parhaiten asiakkaansa ja kunnan asukkaat, osaa ennakoida uhkaavat tilanteet ja varautua niihin ennalta esimerkiksi ottamalla työtoverin mukaan tapaamiseen ja sopimalla tapaaminen turvalliseen tilaan.

Mahdollistavaa lainsäädäntöä pidetään kaikissa kunnissa tärkeänä

Neljänneksi tapaustutkimukset myös osoittavat, että kunnat suhtautuvat myönteisesti lakisääteisen keinovalikoiman lisäämiseen riippumatta siitä, nähdäänkö sillä vaikuttavuutta oman kunnan osalta, onko sille omassa kunnassa tarvetta tai pidetäänkö sitä kulttuuri- tai resurssisyistä edes mahdollisena. Suurimmassa osassa kuntia turvatarkastuksen tekemisellä olisi voitu välttää vain hyvin vähäisessä määrin vuonna 2019 ilmenneitä uhka- ja väkivaltatilanteita.

Mahdollistavaa lainsäädäntöä pidetään kuitenkin suurissa kaupungeissa erittäin tärkeänä nykyisessä uhkatilannekuvassa. Muissa kunnissa sitä pidetään jokseenkin tärkeänä. Kaikille sisään tulijoille tehtäviä, ennakollisia turvatarkastuksia pidetään tärkeänä erityisesti kuntien tapahtumissa ja sellaisissa valtuuston kokouksissa, joissa käsitellään herkkiä aiheita.

Valikoidusti epäilyttävän käytöksen tai varusteiden perusteella tehtävä ennakollinen turvallisuustarkastus nähdään tarpeelliseksi esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouksissa, työllisyyspalveluissa sekä nuorisotiloissa.

Haastateltavat eivät haluaisi kategorisesti rajata ennakollisia turva- tai turvallisuustarkastuksia tiettyihin palveluihin, vaan parempana pidetään, että mahdollisuus harkita kevyempää tai raskaampaa turvaprosessia olisi kaikissa kunnan toiminnoissa. Varmuudellisesti tapaustutkimusten edustajat suhtautuvat turvatarkastusten käyttöön kouluissa. Koulut tai päiväkodit eivät missään haastattelussa nousseet esille ensisijaisena kohteena keinovalikoiman lisäämiseen, mutta toisaalta monien haastateltavien mielestä kouluja ei saisi kategorisesti rajata tämän mahdollisuuden ulkopuolellekaan.

Käytännössä kunnat tulisivat suhtautumaan turva- tai turvallisuustarkastuksen käyttöön tapauskohtaisesti tarkasti harkiten. Lisäksi myös poliittisen ilmapiirin, kulttuuristen näkökohtien ja ennen kaikkea resurssien ennakoidaan asettavan omia rajoituksiinsa keinojen mahdolliselle käytölle siinäkin tilanteessa, että lainsäädäntö ne mahdollistaisivat.

3.2 Kunta A

Taulukko 4. Kunta A:n tapaustutkimuksen keskeiset tulokset

Demografia	Uhkatilanteet	Turvallisuuden hallinta
Asukasmäärä 31.12.2019: Noin 5000	<i>Uhkatilanneilmoitusten määrä 2019:</i> Noin 20	<i>Ilmoittaminen ja dokumentointi:</i> Arviolta 51–75 % uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle ja 25–50 % dokumentoidaan
Henkilöstömäärä: 100–250	<i>Uhkatilanteita varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa:</i> Kuukausittain <i>Uhkatilanteita kaavoitus, ympäristö, rakentaminen-alalla:</i> Muutaman kerran vuodessa	<i>Turvallisuuden hallintamallit:</i> Kulunvalvontajärjestelmä, kameravalvonta ja murtohälyttimet ovat käytössä useimmissa yksiköissä.
Kuntakokoryhmä: 2000–5000 Kuntatyyppi: Maaseutumaiset Väestön muutosluokka: Väestöään menettävät	<i>A2 Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>A3 Lievää fyysistä väkivaltaa:</i> Kuukausittain <i>B3 Lievää henkistä väkivaltaa:</i> Kuukausittain <i>C1 Vakavia omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>C2 Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa:</i> Muutaman kerran vuodessa	<i>Turvataarkastuksen mahdollisuudet ennaltaehkäistä uhkia:</i> Viime vuonna raportoituja uhkia ja väkivaltatilanteita ei olisi pääsääntöisesti voitu välttää turvatarkastuksilla. Kunnassa suhtaudutaan positiivisesti, jos keinovalikoimaa olisi mahdollisuus lisätä, mutta ei ensisijaisesti olisi turvatarkastusta ottamassa käyttöön.

3.2.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Kunta A on asukasmäärältään pieni ja maaseutumainen. Kunnassa tehtiin vuonna 2019 yhteensä 10–24 uhkatilanneilmoitusta. Valtaosa näistä oli varhaiskasvatuksesta ja koulutuksesta, jossa uhkatilanteita oli keskimäärin kuukausittain. Myös kaavoituksen, ympäristö- ja rakentamisen palveluissa oli yksittäisiä uhkatilanteita, arviolta muutaman kerran vuodessa.

Varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa oli viime vuonna yli kymmenen uhkatilannetta, jotka johtivat työtapaturmailmoitukseen vakuutusyhtiölle. Tyypillisessä uhkati-

lanteessa erityisoppilas hermostuu, aiheuttaa häiriötä, joka johtaa kiinnipitotilanteeseen ja siinä yhteydessä oppilas lyö, raapii tai puree opettajaa. Tyypillisesti näistä aiheutuu pieniä mustelmia, raapimis- tai puremajälkiä. Joskus myös iho saattaa rikkoutua, vaatteet saattavat revetä tai silmälasit rikkoutua. Uhkatilanteet ovat usein samojen erityisoppilaiden aiheuttamia. Tila- ja koulukäyntijärjestelyillä ja henkilökohtaisella ohjaajalla uhka- ja väkivaltatilanteiden määrää on saatu vähennettyä.

”Aika useat ilmoitukset kulminoituvat muutamaan oppilaaseen. Tänä vuonna on saatu heidän koulunkäyntiensä järjestelyillä ja henkilökohtaisella ohjaajalla vähennettyä uhkatilanteita ja rajoitettua isommassa ryhmässä tapahtuvaa hermostumista.”

Kaavoitusasioihin liittyen viranhaltijat saavat muutaman kerran vuodessa lieväksi henkiseksi väkivallaksi luokiteltavia yhteydenottoja esimerkiksi johtuen tyytymättömyydestä kaavoihin. Tyypillisesti kyse on ala-arvoisesta puheesta, nimittelystä ja epämiellyttävästä palautteesta; ei suoranaisesta henkeen tai terveyteen kohdistuvasta uhkailusta. Myös vastaavanlaisia yksittäisiä yhteydenottoja on tullut esimerkiksi jätehuollon palveluihin liittyen.

Kunnassa on vähäisessä määrin päihteiden ja huumeiden kanssa ongelmia, joita ratkotaan aktiivisesti ehkäisevän päihdetyön ryhmässä yhdessä nuorten kanssa sekä kolmen kunnan yhteisessä ankkuritoiminnassa. Ongelmat tyypillisesti keskittyvät muutamiiin nuoriin, joilla on muitakin ongelmia.

Kunnassa A ei kunnanvaltuuston kokousten yhteydessä viime vuonna ollut yhtään uhkatilannetta eikä tällaista muisteta aiemmiltakaan vuosilta. Valtuuston kokouksissa on yleensä alle viisi henkilöä paikalla yleisönä. Erään koulun sulkemispäätöksen yhteydessä ilmeni yleisössä pientä huutelua, mutta ei varsinaista häiriötilannetta, johon olisi pitänyt puuttua.

Vakavuudeltaan kunnassa A ilmenneet uhkatilanteet olivat pääosin lievää henkistä ja lievää fyysistä väkivaltaa. Nimittelyä ja solvaamista kohdattiin keskimäärin kuukausittain varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa. Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa kohdattiin muutaman kerran vuodessa. Näissä tapauksissa oli kyse lähinnä puremisesta ja mustelmia aiheuttaneesta lyömisestä, jotka ilmenivät erityislapsen tai erityisoppilaan kiinnipitotilanteessa koulussa tai varhaiskasvatuksessa. Vammoja aiheuttavasta väkivallasta kyse on tilanteissa, joissa oppilaan tai lapsen pureminen tai raapiminen tuottaa esim. puhdistusta ja laastaria edellyttäviä pieniä haavoja.

”Vaativan, erityisen tuen oppilaiden opettamisessa joudutaan joskus tilanteisiin, jotka täyttävät uhka- ja väkivaltatilanteiden tunnusmerkit. Yleisesti uhkatilanteet liittyvät vaativiin lapsiin päivähoidossa.”

Vakavia ja lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa oli muutaman kerran vuodessa, mutta näissä kyse ei ollut uhka- tai väkivaltilanteen yhteydessä tapahtuvasta omaisuuden vahingoittamisesta, vaan erillisestä ilkivallasta, jonka kohteena olivat kunnan kiinteistöt. Kyse oli esimerkiksi tyhjille jääneeseen kiinteistöön tunkeutumisesta ja koulun postilaatikon räjäyttämisestä uutenavuotena.

Ulkopuoliseen apuun ei jouduttu uhkatilanteissa turvautumaan kunnassa A viime vuonna yhtään kertaa. Lääkärin tarkistuksessa käytiin muutaman kerran jälkikäteen, puremajälkiin ja mustelmiin liittyen. Omaisuusvahinkoihin liittyen, esimerkiksi tyhjiilleen jääneeseen päiväkotiin tunkeutumisen yhteydessä poliisi joutui selvittämään asiaa. Osin tilanteita selviteltiin turvakameroiden videokuvista. Vartiointia tai virastomestari-palvelua ei kunnassa ole käytössä.

Kunnan A näkökulmasta uhka- ja väkivaltilanteet eivät muodosta merkittävää ongelmaa. Kokonaisuutena turvallisuus on kunnassa hyvällä tasolla. Kouluissa ja päivähoitossa ilmenevät uhkatilanteet keskittyvät tiettyihin erityislapsiin; uhkatilanteiden mahdollisuus tiedostetaan, niihin osataan varautua ja ne osataan hoitaa oikealla tavalla. Lasten koulunkäyntijärjestelyillä uhkatilanteiden määrää on jo saatu vähennettyä.

Tilanteen nähdään koko maan tasolla olevan kuitenkin muuttumassa huonompaan suuntaan. Pienessä kunnassa uhkatilanteet ovat kuitenkin yksittäisiä tapauksia, jotka pääosin aiheutuvat koulupuolella yksittäisten, erityistä huomiota vaativien lasten taholta ja niiden määrä riippuu ko. oppilaiden määrästä ja mahdollisuudesta erityisillä järjestelyillä ennaltaehkäistä uhkia. Tilannetta ei pidetä tulevaisuudessakaan huolestuttavana.

3.2.2 Ilmoittaminen ja dokumentointi

Ilmoitusmäärä ei kunnankaan A kohdalla kerro koko totuutta. Uhkatilanteita arvioidaan olevan varmasti enemmän, kuin mitä niitä ilmoitetaan. Arvioilta 51–75 % uhkatilanteista ilmoitetaan kunnassa A. Todellinen uhkatilanteiden määrä viime vuodelta olisi näin ollen 20–30. Vakavimmista fyysisen väkivallan tilanteista, joista syntyy näkyviä jälkiä, tehdään pääsääntöisesti aina ilmoitus. Vastaavasti tapauksista tehdään työtaturmailmoitus vakuutusyhtiölle ja työsuojeluun.

”Henkilökunnalle on annettu selkeä ohjeistus siitä, miten toimitaan ja kirjataan, ja kirjaamiseen kannustetaan. Tilanteen kokeminen ja ilmoittaminen ovat kuitenkin pitkälti henkilöksyymiä. Toinen saattaa kokea saman tilanteen uhkaavaksi ja toinen ei pidä minään.”

Uhkatilanteet kirjataan erilliselle lomakkeelle ja ilmoitetaan esimiehelle suullisesti tai sähköpostilla. Työsuojelulla on oma ilmoituslomakkeensa. Jos kyseessä on tapaturma, niin siitä tehdään erikseen omalla lomakkeella ilmoitus vakuutusyhtiöön. Ilmoituksia ei koota yhteiseen sähköiseen järjestelmään, mikä hankaloittaa kokonaiskuvan muodostamista.

3.2.3 Turvallisuuden hallinta

Turvallisuuden hallinta perustuu kunta A:ssa riskien ja vaarojen arviointiin, koulutukseen ja tilateknisiin ratkaisuihin. Riskien kartoitusta ja arviointia tehdään eri tasoilla ja kaikissa yksiköissä. Samassa yhteydessä tunnistetaan toimenpiteet, joilla uhkatilanteita voitaisiin ennakoida ja välttää.

Myös koulutus on keskeistä turvallisuuden hallinnassa ja ennakoinnissa. Uusien työntekijöiden kanssa osana perehdytystä käydään läpi myös turvallisuusasiat. Joka koulussa ja päiväkodissa tehdään hätäpoistumisharjoituksia, ulos ja sisälle. Myös ensiapukoulutuksia järjestetään. Eri tahot järjestävät myös maksullisia koulutuksia esim. siitä, miten kohdataan aggressiivinen oppilas tai väkivaltainen asiakas. Koulutuksista on välitetty tietoa rehtoreille, mutta osallistumisesta niihin ei ole tarkempaa tietoa. Myös työsuojeluhenkilöstöä on koulutettu.

Lainsäädännön mahdollistamat keinot turvallisuuden hallintaan tunnetaan kunnassa A paremmin koulu- ja päiväkotipuolella. Koulurauhaa koskevaan lainsäädäntöön liittyen tunnetaan mahdollisuudet oppilaiden tavaroiden tutkimiseen tilanteessa, jossa on aihetta epäillä kiellettyjä esineitä, ja väkivaltaisen oppilaan taltuttamiseen. Muiden palvelualueiden osalta kunnassa haluttaisiin lisää tietoa lain tarjoamista mahdollisuuksista.

Kunta A:ssa ei ole vartiointipalvelua tai omaa vahti- tai virastomestaripalvelua. Kunnalla ei ole myöskään tarkkaa kuvaa siitä, mitä oikeuksia esimerkiksi vartijalla olisi uhka- ja väkivaltatilanteiden hallinnassa. Kunnanvirastolla on toimistosihiteeri, joka toimii samalla aulassa vastaanottohenkilönä ja neuvoo palveluihin saapuvia asiakkaita. Normaalisti kunnanviraston ovet ovat avoinna virka-aikaan, mutta asiakasvirta on vähäistä. Tiloissa on myös nuorisotyöntekijä, joka yleensä noutaa ovelta omat asiakkaansa. Syksyllä 2020 koronasyistä kunnanviraston ovet ovat kuitenkin suljettuina.

Tilasuunnittelu on keskeinen osa turvallisuuden hallintaa kunnassa A. Uusissa kiinteistöissä varauskäynteihin ja muihin turvallisuusjärjestelyihin kiinnitetään enemmän huomiota. Kulunvalvontajärjestelmä on kunnassa käytössä useimmissa yksiköissä, samoin murtohälyttimet ja kameravalvonta. Tallentavalla kameravalvonnalla voidaan

jälkikäteen selvittää tapahtuneita tilanteita. Toimitilaturvallisuuden koetaan olevan kunnassa pääosin hyvällä tasolla eikä merkittäviä ongelmakohtia ole tiedossa.

3.2.4 Turvatarkastusten mahdollisuus

Kunnassa A ei turvatarkastuksen tekemisellä olisi voitu välttää vuonna 2019 sattuneita uhka- ja väkivaltatilanteita, koska näihin ei juurikaan liittynyt esim. teräaseiden tuomista kunnan tiloihin. Yksittäisiä uhkatilanteita, joihin on liittynyt teräaseita, on ollut kouluissa. Tilanteissa, joissa oppilaalta on poistettu teräase, ei koeta liittyneen merkittävää hengen tai terveyden uhkaa ja ne olivat nykylainsäädännön mahdollistamalla keinovalikoimalla ratkottavissa.

Jos lainsäädäntö tulevaisuudessa mahdollistaisi turvatarkastuksen, pohdittaisiin sen mahdollisuutta kunnassa A ensisijaisesti muissa toiminnoissa kuin koulutuksessa ja varhaiskasvatuksessa. Lähtökohtaisesti turvatarkastuksia ei oltaisi ottamassa käyttöön missään toiminnoissa, vaikka laki sen mahdollistaisi, jos uhkatilannekuva pysyisi kunnassa ennallaan. Jo pelkästään vartiointipalvelun käyttöön ottaminen esimerkiksi kunnan tapahtumissa tai suuremmissa kuulemistilaisuuksissa koettaisiin aiheuttavan maalaismaisen kunnan asukkaissa hämmennystä. Sen sijaan kunnassa A hyvin ymmärretään, että ennakkoliselle turvallisuus- ja turvatarkastukselle voi hyvin olla tarvetta suuremmissa kunnissa, joissa on enemmän esim. ulkopuolelta tuotuihin teräaseisiin liittyviä uhka- ja väkivaltatilanteita.

”Itsessään se on hyvä asia, että laajennetaan kuntien keinovalikoimaa. Meille turvatarkastuksen mahdollisuus ei ole tärkeä. Meillä ei ole tarvetta, mutta muissa kaupungeissa voisi olla. Emme olisi ensisijaisesti ottamassa sitä käyttöön missään toiminnoissa, meillä se ei aiheuttaisi mitään toimenpiteitä, mutta suhtaudumme siihen positiivisesti.”

3.3 Kunta B

Taulukko 5. Kunta B:n tapaustutkimuksen keskeiset tulokset

Demografia	Uhkatilanteet	Turvallisuuden hallinta
Asukasmäärä 31.12.2019: Noin 5000	Uhkatilanneilmoitusten määrä 2019: Arviolta 50–99	Ilmoittaminen ja dokumentointi: Arviolta 0–25 % uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle ja 0–25 % dokumentoidaan
Henkilöstömäärä: 100–249	Uhkatilanteita varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa: Päivittäin Uhkatilanteita työllisyyspalveluissa: Muutaman kerran vuodessa Uhkatilanteita kaavoitus, ympäristö, rakentaminen-alalla: Muutaman kerran vuodessa Uhkatilanteita keskushallinnossa: Muutaman kerran vuodessa	Turvallisuuden hallintamallit: Kulunvalvontajärjestelmä, kameravalvonta ja murtohälyttimet ovat käytössä useimmissa yksiköissä.
Kuntakokoryhmä: 5 000–10 000 asukasta Kuntatyyppi: Maaseutumaiset Väestön muutosluokka: Väestöään nopeasti menettävät	A2 Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa: Kuukausittain A3 Lievää fyysistä väkivaltaa: Päivittäin B1 Vakava uhkailua: Muutaman kerran vuodessa B2 Henkistä väkivaltaa: Viikoittain B3 Lievää henkistä väkivaltaa: Päivittäin C2 Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttava väkivaltaa: Muutaman kerran vuodessa	Turvataarkastuksen mahdollisuudet ennaltaehkäistä uhkia: Viime vuonna raportoituja uhkia ja väkivaltatilanteita olisi voitu välttää vain vähäisessä määrin turvatarkastuksilla. Kunnassa suhtaudutaan positiivisesti, jos keinovalikoimaa olisi mahdollisuus lisätä, mutta nykyisessä uhkatilannekuvassa ja resursseista ei käyttöönotto olisi todennäköistä muuten kuin erityistapauksissa.

3.3.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Kunnassa B henkilökunta kohtasi vuonna 2019 arviolta 50–99 uhka- ja väkivaltatilannetta. Ilmoituksia tulee kunnassa B vain vähäisessä määrin järjestelmän kautta. Suu-

rimmalta osin uhkatilanteista saadaan tietoa suullisesti ja sähköpostitse, mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan tarkkaa arviointia. Jos lievimmätkin uhkatilanteet raportoitaisiin, niin määrän arvioidaan olevan tuplastikin suurempi.

Varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa uhkatilanteita kohdattiin kunta B:ssä vuonna 2019 keskimäärin päivittäin. Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa, joka saattaa aiheuttaa pieniä ensiavullisia toimenpiteitä kuten haavan laastarointia, kohdattiin keskimäärin kuukausittain ja lievää fyysistä väkivaltaa päivittäin. Tyypilliset tilanteet liittyivät erityislapsiin ja väkivaltaisuus on näissä tapauksissa ymmärrettävissä lasten diagnoosien valossa. Tilanteet olivat pääosin niin lievää fyysistä väkivaltaa, ettei niitä yleensä raportoida – esimerkiksi päiväkodeissa potkimista ja raapimista pukeutumistilanteissa. Myös yksittäisiä vakavampia tilanteita ilmeni vuonna 2019. Lapsi esimerkiksi käytti saksia aseena uhkatilanteessa. Tyypillisesti aseeksi soveltuvat esineet löydettiin paikan päältä; vain harvoin uhkatilanteissa mukana oli kotoa varta vasten tuotuja aseita.

Vanhempien oppilaiden kohdalla kyse oli vuoden 2019 uhkatilanteissa enemmän sanallisesta uhkailusta tai henkisestä väkivallasta. Vakavaa uhkailua ilmeni keskimäärin muutaman kerran vuodessa. Uhkauksia kohdistettiin yksittäisiin työntekijöihin koulu- puolella. Henkistä väkivaltaa kohdattiin kunnassa B viikoittain ja lievää henkistä väkivaltaa päivittäin. Suurin osa näistä ilmeni niin ikään kouluissa ja varhaiskasvatuksessa.

Kuntayhtymän kunnalle tarjoamissa työllisyyspalveluissa uhkatilanteita kohdattiin vuonna 2019 muutaman kerran vuodessa. Nämä olivat tyypillisesti lievää henkistä väkivaltaa, kuten solvaamista tai uhkailua tilanteissa, joissa työnhakijalla ei ole halukkuutta saapua tapaamisiin tai ottaa vastaan työpaikkoja.

Myös kaavoituksen, ympäristön ja rakentamisen alueella uhka- ja väkivaltatilanteita ilmeni muutaman kerran vuodessa. Rakennusvalvonnassa ilmeni ajoittain aggressiivista käyttäytymistä. Talonmiespalveluissa henkilökunta kohtasi henkistä väkivaltaa ja joskus fyysisen väkivallan uhkaa kunnan vuokrakiinteistöissä tilanteissa, joissa asuntoihin piti mennä sisälle, esimerkiksi korjaamaan vuotavaa hanaa.

Keskushallinnossa uhka- ja väkivaltatilanteita ilmeni kunnassa B keskimäärin muutaman kerran vuodessa. Vakavimmat uhkaukset ulottuivat virkamiehen yksityiselämään. Tällöin uhkailtiin tehdä työntekijälle tai hänen perheellensä jotain. Myös kunnan yhteispalvelupiste, joka palvelee Kelan ja työllisyyspalveluiden asiakkaita, kohtasi muutaman kerran aggressiivisia asiakkaita.

Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa ilmeni muutaman kerran vuodessa. Kunnanvaltuuston kokouksen yhteydessä ilmeni niin ikään vuonna 2019 muutamia uhkatilanteita.

Kunnan B osalta uhka- ja väkivaltatilanteiden ei koeta aiheuttavan merkittäviä taloudellisia menetyksiä. Harvemmin tilanteet johtavat sairauslomiin, mutta on yksittäisiä esimerkkejä siitäkin, että pitkään jatkunut henkinen kuormitus johtaa pidempiin sairauspoissaoloihin. Uhka- ja väkivaltatilanteiden määrän arvioidaan olevan jossain määrin kasvussa niin kunnassa B kuin muuallakin Suomessa.

3.3.2 Ilmoittaminen ja dokumentointi

Kunnassa B on käytössä uhkatilanteiden ilmoittamiseen erillinen järjestelmä. Ilmoituksista vähäisempi määrä kuitenkin tulee järjestelmän kautta. Suurin osa ilmoituksista tulee edelleen suullisesti ja sähköpostitse. Arvion mukaan uhkatilanteista ilmoitetaan ja dokumentoidaan vain neljännes.

”Kentällä on iso kynnys ilmoittaa järjestelmän kautta, koetaan että pitää olla vakava juttu. Useimmat tulevat suullisesti, se on enemmän kulttuurinen asia. Ilmoitusten määrä on vähäinen, kaikkea ei raportoida. Välillä tulee vaivihkaa muiden asioiden yhteydessä esille, että on tapahtunut kaikenlaista, mistä ei ole tehty ilmoituksia.”

Viidessä vuodessa ilmoittaminen on kuitenkin kunnassa B lisääntynyt. Aiemmin uhkatilanteita ei ilmoitettu lainkaan. Raportointikynnystä pyritään madaltamaan ja kannustamaan ilmoittamiseen, jotta saataisiin kulttuuri vähitellen muuttumaan. Suurin osa uhkatilanteista tulee tietoon jälkikäteen kentältä muiden asioiden yhteydessä, vaikka ilmoittamiseen on kannustettu mm. kampanjoimalla. Vaikeita ovat etenkin tilanteet, joissa uhka- ja väkivalta on jatkunut pitkään eikä siitä ole ilmoitettu. Tilanteeseen on helpompi puuttua varhaisemmassa kuin liian myöhäisessä vaiheessa. Uhkatilanneilmoitukset tulevat työsuojelupäällikölle, joka käy asiaa esimiehen kanssa läpi, jos esimies kokee sille tarvetta.

3.3.3 Turvallisuuden hallintamallit

Kunnassa B henkilökunnan kokemissa uhka- ja väkivaltatilanteissa ei juurikaan jouduttu turvautumaan ulkopuoliseen apuun. Koska kunnassa ei ole vahtimestareita eikä virka-aikaan vartijoita, useimmin turvaututaan kiertävien talonmiesten apuun, jos jotain ilmenee. Vartiointipalvelua ei pienessä kunnassa ole tarjolla muuten kuin yövartiointin osalta. Poliisin apuun turvaututtiin vain yksittäistapauksissa. Poliisin paikalla saapumisessa on myös välimatkojen vuoksi viivettä, mikä nostaa poliisille ilmoittamisen kynnystä.

Kulunvalvontajärjestelmä, murtohälyttimet ja kameravalvonta on kunnassa B käytössä useimmissa yksiköissä. Lisäavunhälytysjärjestelmä koetaan tarpeelliseksi, mutta sellaista ei pieneen kuntaa ole mahdollista saada, kun kaupallista palvelua ei ole tarjolla. Maaseutumaisen kunnan toimitiloissa noudatetaan avoimien ovien politiikkaa toimistoaikana ja kuntalaiset ovat tottuneet asioimaan virkamiesten kanssa suoraan, kysymättä apua palvelutiskiltä.

”Hälyttimet ja kameravalvonta ovat kaikki jälkijättöisiä keinoja, ei niillä voi uhkia ennakoita. Olisi hyvä, että yksintyöskentelevillä olisi turvanappi lisäavun hälyttämiseksi, mutta sille ei voi mitään, kun kukaan ei tarjoa palveluita siihen liittyen.”

Kunnassa B kunnan turvallisuussuunnitelma on päivitetty viimeisen kahden vuoden aikana, kunnassa on kartoitettu turvallisuusuhkia, arvioitu eri uhkien todennäköisyyttä ja seurausten vakavuutta ja riskien kartoituksen tulokset on viety käytäntöön.

Myös turvallisuuskoulutuksia järjestetään kunnassa B vuosittain henkilökunnalle. Väkivallan uhkiin liittyen on tehty toimipistekohtaisia toimintamalleja ja keskustelemalla henkilökunta on yritetty saada omaksumaan niitä. Pienellä paikkakunnalla uhkauksia ja väkivallan uhkia helposti kuitenkin vähätellään, kun uhkaajana on puolittu henkilö. Kaikki eivät myöskään koe turvallisuutta omaan työhön kuuluvaksi asiaksi.

”Ihmiset ovat erilaisia, jotkut ovat hyvin perillä asioista, mutta sitten ne, jotka kokevat, ettei kuulu heille lainkaan, vaikka työturvallisuuslaki sanoo toisin”.

3.3.4 Turvatarkastusten mahdollisuus

Lain tarjoamat mahdollisuudet tunnetaan kunnassa B, mutta keinovalikoima ei ole täysimääräisesti käytössä, koska esim. vartiointiin tai lisäavun hälytykseen palveluita ei pienessä kunnassa ole tarjolla. Pitkät välimatkat poliisiin nostavat poliisiyhteistyön kynnyistä. Kouluissa käytetään jossain määrin opettajille ja rehtorille lain tarjoamaa valtaa tarkistaa epäilyksen perusteella koululaisen reppu tai vaatteet päällisin puolin, mutta pienessä kunnassa oikeuden käyttäminen voi johtaa ikäviin tilanteisiin esimerkiksi vanhempien kanssa, mikä nostaa mahdollisuuden käyttämisen kynnyistä entisestään.

”Pienellä paikkakunnalla turvallisuustarkastusten tekeminen on vaikeaa. Koulussa opettajille voi tulla kovaakin palautetta siitä, kun jonkun reppu tarkastetaan.”

Turva- tai turvallisuustarkastuksen tekemisellä olisi voitu välttää vain vähäisessä määrin vuonna 2019 toteutuneita uhkatilanteita. Kunnan nykyisessä uhkatilannekuvassa

ja käytännön resurssisyistä turvatarkastuksilla ei nähdä suurta merkitystä, mutta keinoa pidetään tärkeänä lisäyksenä kunnan keinovalikoimaan.

”Turvatarkastus, joka tehtäisiin kaikille – kuka sen täällä tekisi, kun ei ole omaa henkilökuntaa eikä vartijoita ole mahdollista saada? Pidän sitä pelkästään kuitenkin hyvänä asiana. Olisi toivottavaa, että sellainen mahdollisuus olisi, jos vain käytännöt järjestyisivät.”

Kaikille tehtävän turvatarkastuksen mahdollisuus olisi tärkeä. Pienellä paikkakunnalla henkilöityminen muodostuu helposti esteeksi tai ongelmaksi valikoidusti tehtäville, ennakollisille turvallisuustarkastuksille. Turvatarkastusten tekemisen mahdollisuutta pidetään tärkeänä työllisyyspalveluissa, kunnanvaltuuston kokouksissa sekä varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessakin. Turvatarkastuksen käyttöönotossa nähdään erityisesti resurssihin perustuvia esteitä. Uhkatilannekuvan pitäisi olla paljon vakavampi, jotta kunta resursoisi esim. henkilökunnan palkkaamiseen sitä varten.

”Jos tarkastus voitaisiin tehdä kaikille, niin se muuttuisi enemmän normaaliksi käytännöksi. Kaikki ovat kulttuuriasioita, ja se on se mihin pitäisi saada muutos aikaan.”

3.4 Kunta C

Taulukko 6. Kunta C:n tapaustutkimuksen keskeiset tulokset

Demografia	Uhkatilanteet	Turvallisuuden hallinta
Asukasmäärä 31.12.2019: Noin 15 000	Uhkatilanneilmoitusten määrä 2019: noin 20	Ilmoittaminen ja dokumentointi: Arviolta 75–100 % uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle ja 50–75 % dokumentoidaan
Henkilöstömäärä Yli 1000	Uhkatilanteita varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa: Kuukausittain Uhkatilanteita työllisyyspalveluissa: Muutamana kerran vuodessa Uhkatilanteita keskushallinnossa: Muutamana kerran vuodessa	Turvallisuuden hallintamallit: Yksityinen vartiointipalvelu, vahti- tai virastomestaripalvelu, kulunvalvontajärjestelmä, lisäavun hälytysjärjestelmä, murtohälyttimet ja kameravalvonta on käytössä yhdessä tai muutamassa yksikössä
Kuntakokoryhmä: 10001–20000 Kuntatyyppi: Taajaan asuttu kunta Väestön muutosluokka: Väestöään menettävä	A2 Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa: Muutamana kerran vuodessa A3 Lievää fyysistä väkivaltaa: Muutamana kerran vuodessa B1 Vakavaa uhkailua: Muutamana kerran vuodessa B2 Henkistä väkivaltaa: Muutamana kerran vuodessa B3 Lievää henkistä väkivaltaa: Muutamana kerran vuodessa	Turvataarkastuksen mahdollisuudet ennaltaehkäistä uhkia: Viime vuonna raportoituja uhkia ja väkivaltatilanteita ei olisi pääsääntöisesti voinut välttää turvataarkastuksilla. Muutamissa uhkatilanteissa oli käytössä siinä hetkessä ja paikan päältä otettuja ja aseena hyödynnettäviä esineitä.

3.4.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Uhkatilanneilmoituksia vuonna 2019 kunnassa C tehtiin noin 20. Uhkatilanteet olivat pääosin lieviä. Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa, jossa esimerkiksi uhria raavitaan niin, että iho rikkoutuu tai lyödään niin, että uhri saa mustelman, tai lievää fyysistä väkivaltaa, esim. tönimistä ja huitomista ilmeni muutamana kerran vuodessa. Myös vakavaa uhkailua, joka voi ilmetä esim. tappouhkauksina, henkistä väkivaltaa,

joka voi olla esim. solvaamista tai seksuaalista häirintää sekä lievää henkistä väkivaltaa kuten ärsyttämistä tai huutamista ilmeni niin ikään muutaman kerran vuodessa.

Uhkatilanteiden määrässä ja vakavuudessa ei ole kunnassa C tapahtunut selvää, trendinomaista kehitystä verrattuna viisi vuotta aiempaan. Laadullisesta ja asiakasryhmien näkökulmasta koetaan tapahtuneen jonkin verran muutosta. Esimerkiksi pienten lasten impulssiherkkyyden arvioidaan lisääntyneen. Lasten äkilliset ja herkäät reagoinnit ovat aiempaa yleisiä, ja voivat näkyä esim. huutamisena, huitomisena ja potkimisena. Poliisin arvion mukaan myös koulukiusaaminen on lisääntynyt verrattuna aiempiin vuosiin, millä voi olla heijastevaikutuksia myös henkilökunnan kokemuksiin uhkatilanteisiin.

Uhkatilanteita ilmeni kunnassa C varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa vuonna 2019 keskimäärin kuukausittain. Tyypillisesti ne ovat luonteeltaan lieviä. Vaikka varhaiskasvatuksessa ja kouluissa uhkatilanteita on eniten, niin vastaavasti myös koetaan, että siellä on ammattitaitoinen henkilöstö, joka osaa käsitellä asioita ja heillä on myös työkaluja haasteiden ratkomiseen. Yksi esimerkki viime vuodelta onkin koulu maailmasta, jossa tapahtui kahden, eri kulttuuritaustan omaavan perheen välienselvittelyyn liittyvä uhkaava tilanne kesken koulupäivän. Tilanteeseen liittyi koulun ulkopuolisia henkilöitä. Paikalle jouduttiin kutsumaan poliisi, mutta henkilövahingoilta vältyttiin eikä tilanteeseen liittynyt ulkopuolelta kouluun tuotuja aseita.

Eniten uhkatilanteita kunnassa C arvioidaan olevan sosiaalipalveluissa ja terveydenhuollossa, mutta nämä eivät sisälly aiemmin esitettyyn uhkatilanteiden kokonaismäärään. Sosiaalitoimessa, usein taloudellisten etuuksien käsittelyn yhteydessä, ilmenevät uhkatilanteet ovat tyypillisesti sanallista uhkailua. Myös päivystyspoliklinikalla, jossa asiakasaines on monipuolista ja mukana on esim. päihdeasiakkaita, uhkatilanteilta ei ole vältytty.

Työllisyyspalveluissa ja keskushallinnossa uhkatilanteita on muutaman kerran vuodessa. Työllisyyspalveluissa asiakasaines koostuu eri taustan omaavista kuntoutujista, mikä osaltaan selittää uhkatilanteiden ilmenemistä. Keskushallinnossa on ilmennyt yksittäisiä tapauksia, jotka ovat olleet sanallista uhkaamista tai aggressiivista käyttäytymistä. Kaupungintalolla on infopiste, joka palvelee kaikkiin kaupungintalolla sijaitseviin palveluihin saapuvia asiakkaita, joten asiakasaines on sielläkin monipuolista. Kaikki uhkatilanteet eivät kuitenkaan ole asiakkaista johtuvia.

Kunnanvaltuustojen kokousten yhteydessä ei kunnassa C viime vuonna ilmennyt yhtään uhkatilannetta. Myöskään viitenä aiempana vuonna ei ole uhkatilanteita ilmennyt eikä turvallisuustilanne kunnassa ole sellainen, että niitä olisi aihetta pelätä lähitulevaisuudessakaan.

Kokonaisuutena arvioiden uhkatilanteita on kunnassa C suhteellisen vähän ja ne ovat pääosin lieviä. Kunnassa C ei uhkatilanteissa myöskään näy selvää trendinomaista kasvua suhteessa edelliseen viiteen vuoteen. Kunnan näkökulmasta uhka- ja väkivaltatilanteet eivät muodosta merkittäviä kustannuksia synnyttävää haastetta. Uhkatilanteiden määrän uskotaan pysyvän tulevaisuudessa samalla tasolla. Lähinnä epävarmuutta synnyttävä tekijä on koronatilanne. Perheiden ja yksilöiden taloudelliset vaikeudet ja sosiaalisten kontaktien väheneminen saattavat olla tekijöitä, joilla voi olla vaikutusta uhkatilannekuvan kehittymiseen, mutta näkymä on vielä epäselvä.

3.4.2 Ilmoittaminen ja dokumentointi

Uhkatilanteista valtaosa ilmoitetaan ja arviolta kolme neljännestä dokumentoidaan. 20 ilmoituksen koetaan kunnassa C vastaavan hyvin uhkatilanteiden todellista määrää viime vuoden osalta. Eri toimialoilla ja eri ammattiryhmissä ilmoituksen tekemisessä koetaan eroja. Sosiaali- ja terveystaloudissa sekä varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa osin koetaan, että tietyn tason uhkatilanteet kuuluvat arkeen eikä niitä siksi dokumentoida, vaikka kirjaamisen tärkeyttä yleisesti korostetaan. Tyypillisemmin dokumentoimatta jäävät varhaiskasvatuksessa ja koulumaailmassa tapahtuvat lievät ja toistuvat uhkatilanteet, jotka ilmenevät ja menevät ohi nopeasti jättämättä jälkiä asiain osaksi. Dokumentoinnin yleisyyteen koetaan vaikuttavan myös se, miten sattuneita uhkatilanteita käsitellään ja miten niistä puhutaan. Jos työyhteisössä on tapana keskustella uhkatilanteista yhteisesti, myös kynnys niiden dokumentointiin on alhaisempi.

”Koetaan, että kuuluu työnkuvaan, että siellä sattuu ja tapahtuu kaikenlaista. --- Keskustelu on ylipäänsä tärkeää. Kaikkea ei voi välttää, mutta, että tilanteita voitaisiin ennakoida ja asian kanssa pystyisi elämään.”

Uhkatilanteet kirjataan lomakkeelle, joita on sekä paperisessa että digitalisessa muodossa. Uhkatilanneilmoitukset käydään läpi sekä esimiehen kanssa että työsuojelutoiminnassa toimintamallin mukaisesti. Uhkatilanteiden käsittelyä pidetään olennaisena osana uhkatilanteiden ennakointia ja turvallisuuden hallintaa. Lomakkeeseen kirjaantakin turvallisuutta parantavat toimet, joilla vastaavat uhkatilanteet voidaan jatkossa ehkäistä ennalta. Uhkatilanteet pyritään myös käymään yhteisesti työyhteisössä läpi.

3.4.3 Turvallisuuden hallintamallit

Viime vuonna kunnassa C ilmenneissä uhkatilanteissa turvauduttiin pääosin poliisin ja vartijan apuun 10–24 kertaa eli arviolta jokaisen uhkatilanneilmoituksen yhteydessä. Kynnys ottaa poliisiin yhteyttä on pienessä kunnassa matala, sillä poliisilaitos sijaitsee lähellä ja poliisit ovat kunnan henkilökunnalle tuttuja. Vahti- tai virastomestaripalvelua

ei ole käytössä kunnan kiinteistöissä, eikä myöskään kaupungintalolla. Yksityinen vartiointipalvelu on muutamassa kiinteistössä käytössä, lähinnä terveyskeskuksessa, jossa vartija käy tietyin väliajoin paikalla ja voidaan tarvittaessa hälyttää paikalle.

Lääkärin palveluita tarvittiin uhka- ja väkivaltatilanteiden yhteydessä alle kymmenen kertaa. Lähtökohtaisesti kunnassa koetaan, että henkilöstö hakeutuu lääkärin palveluiden piiriin matalalla kynnyksellä, vaikka väkivaltatilanteen jälkiselvittely ei vaatisikaan lääkärin tarkastusta.

Lain mahdollistamista turvallisuuden hallintakeinoista esim. yksityinen vartiointipalvelu on käytössä muutamassa yksikössä kunnassa C, terveyskeskuksessa ja kaupungintalolla. Myös kulunvalvontajärjestelmä, murtohälyttimet ja kameravalvonta ovat käytössä muutamassa yksikössä. Terveyskeskuksessa on käytössä myös lisäavun hälytysjärjestelmä.

”Terveyskeskusta, jos katsotaan esimerkkinä, niin kaikilla hoitajilla on hälytysnappi mukanaan, jolla voi kollegat hälyttää apuun, jos tulee uhkaava tilanne. Siellä on myös kameravalvonta käytössä. Ei reaaliaikaista seurantaa, mutta tallentava kameravalvonta, joka täydentää vartiointiliikkeen palveluita. Ovien lukitukset ja kulunvalvontajärjestelmä tukee turvallisuutta. Vartija käy tietyin väliajoin ja kutsuttaessa.”

Turvallisuuden hallinnan koetaan kunnassa C vastaavan hyvin riskikartoitusten tuloksia; turvattavat kohteet ja hallintakeinot valitaan niiden mukaan. Toimitilaturvallisuuden koetaan olevan pääosin hyvällä tasolla tällä hetkellä.

Aiemmin kaupungintalon osalta käytiin keskustelua virastomestaripalvelun osalta, erityisesti kun sosiaalipalvelut olivat samoissa tiloissa, ja asiakasvirrassa oli enemmän vaihtelua ja uhkatilanteita ilmeni. Myös sosiaalipalveluiden osalta lisäavun hälytysjärjestelmää mietittiin. Sosiaalipalvelut sijaitsevat vielä kaupungintalolla ja tilanteissa, joissa sosiaalityöntekijöitä on uhkailtu, on kaupungintalon ovet pidetty poikkeuksellisesti lukittuna jonkin aikaa. Sosiaalipalvelujen muuttaessa terveyskeskuksen tiloihin ja kaupungintalon tiloja remontoitaessa on voitu turvallisuusnäkökohtia ottaa paremmin huomioon, eikä samalla tavalla enää nähdä tarvetta virastomestaripalvelulle. Nykyisillä turvallisuuskäytännöillä koetaan pärjättävän nykyisessä uhkatilannekuvassa riittävästi hyvin.

Kunnassa C turvallisuussuunnitelma laadittiin 2016 ja sitä päivitettiin vuosittain. Henkilöriskien arviointia päivitetään niin ikään vuosittain. Vuosittainen päivityskäytäntö on parantanut turvallisuusasioiden huomioon ottamista arjessa eri toimialoilla.

Arjen tasolla merkittävä asia turvallisuuden hallinnan ja uhkien ennakkoinnin osalta on, että pienessä kunnat työntekijät tuntevat asiakkaansa ja toisensa. Uhkatilanteita mahdollisesti aiheuttavat asiakkaat tunnetaan ja heidän käynteihinsä osataan varautua esim. varaamalla turvallinen tila asiakastapaamiseen ja ottamalla tapaamiseen lisähenkilö mukaan. Digitaalisten palveluiden käyttöönotto on ylipäätään vähentänyt asiakastapaamisten tarvetta ja pienentänyt myös uhkatilanteiden mahdollisuutta esim. rakentamiseen ja ympäristöasioihin liittyvissä toiminnoissa. Henkilöstöä on myös koulutettu turvallisuusasioissa. Erityisesti varhaiskasvatuksessa ja perusturvassa on koulutauduttu lisää ja pyritty parantamaan uhkatilanteiden hallintaa.

Uusien tilojen suunnittelussa ja nykyisten tilojen remontoimisen yhteydessä pyritään aina parantamaan turvallisuutta tilaratkaisuilla. Esim. yhden uuden koulun suunnittelu on käynnissä paraikaa. Siellä turvallisuusnäkökohdat pyritään ottamaan huomioon suunnittelussa. Vastaavasti juuri avattavalle päiväkodille ollaan laatimassa turvallisuussuunnitelmaa. Kaupungintalon käynnissä olevan remontin yhteydessä on ovia lisätty huoneisiin, joissa asiakkaita otetaan vastaan ja myös muilla keinoin pyritty tilaturvallisuutta edistämään.

3.4.4 Turvatarkastusten mahdollisuus

Viime vuonna kunta C:n osalta dokumentoidut uhkatilanteet eivät olleet sellaisia, joita olisi voitu ennakkolisten turvatarkastusten tekemisellä välttää. Turvatarkastuksen mahdollisuudella nähdään kunnan C osalta vähäistä merkitystä ja vaikuttavuutta nykyisessä uhkatilannekuvassa. Vaikka esim. koronatilanne synnyttää jossain määrin epävarmuutta, ei lähitulevaisuudessa uskota uhkatilannekuvan merkittävästi muuttuvan nykyisestä.

Kunnassa C ilmenneet uhkatilanteet ovat olleet määrällisesti suhteellisen vähäisiä, lieviä ja luonteeltaan sellaisia, ettei turvatarkastusten tekeminen käytännössä nousisi harkittavaksi, vaikka mahdollisuus siihen olisi lainsäädännön puolesta. Työllisyyspalvelut olisivat palveluista se, jossa turvatarkastusta tai turvallisuustarkastusta ensisijaisesti pohdittaisiin, mutta toistaiseksi sielläkään ei nähdä tarvetta turva- tai turvallisuustarkastuksille. Relevantimpana vaihtoehtona pidetään ennakkolisen turvallisuustarkastuksen suorittamista yksittäisille henkilöille tilanteissa, joissa on aihetta epäillä, että henkilöllä voi olla mukanaan esim. teräase.

3.5 Kunta D

Taulukko 7. Kunta D:n tapaustutkimuksen keskeiset tulokset

Demografia	Uhkatilanteet	Turvallisuuden hallinta
Asukasmäärä 31.12.2019: Noin 30 000	Uhkatilanneilmoitusten määrä 2019: Noin 100	Ilmoittaminen ja dokumentointi: Arviolta 51–75 % uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle ja 26–50 % dokumentoidaan
Henkilöstömäärä: Yli 1000	Uhkatilanteita varhaiskasvatuk- sessa ja koulutuksessa: Viikoittain Uhkatilanteita kulttuuri- ja vapaa- ajan palveluissa: Muutaman ker- ran vuodessa Uhkatilanteita kaavoitus, ympä- ristö, rakentaminen-sektorilla: Muutaman kerran vuodessa	Turvallisuuden hallintamallit: Yksityinen vartiointipalvelu, vahti- tai virastomestaripalvelu, kulunvalvontajärjestelmä, lisä- avun hälytysjärjestelmä, murto- hälyttimet ja kameravalvonta on käytössä yhdessä tai muuta- massa yksikössä
Kuntakokoluokka: 20 001–40 000 Kuntatyyppi: Kaupunkimainen kunta Väestön muutosluokka: Väestöään nopeasti menet- tävä	A2 Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa: Kuukausittain A3 Lievää fyysistä väkivaltaa: Päivittäin B1 Vakavaa uhkailua: Muutaman kerran vuodessa B2 Henkistä väkivaltaa: Kuukausittain B3 Lievää henkistä väkivaltaa: Päivittäin	Turvatarjunnan mahdollisuu- det ennaltaehkäistä uhkia: Viime vuonna raportoituja uhka- ja väkivaltatilanteita ei olisi voitu välttää turvatarkastuksilla. Tur- vatarkastuksen tekemisen mah- dollisuudella arvioidaan vä- häistä vaikuttavuutta kunnalle.

3.5.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Kunta D:ssä tehtiin 50–99 uhkatilanneilmoitusta vuonna 2019, arviolta noin sata ilmoitusta. Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa kohdattiin keskimäärin kuukausittain ja lievää fyysistä väkivaltaa päivittäin. Vakavaa uhkailua ilmeni muutaman kerran vuodessa, henkistä väkivaltaa kuukausittain ja lievää henkistä väkivaltaa päivittäin.

Uhkatilanneilmoituksia tuli kunnassa D vuonna 2019 eniten kouluista ja päiväkodeista. Uhkatilanteita kohdattiin siellä keskimäärin viikoittain. Kunnassa on koulutoimessa ja varhaiskasvatuksessa yksiköitä noin tusina eikä kaikista tule ilmoituksia uhka- ja väkivaltatilanteista. Esikouluikäisten lasten osalta kyse on useimmiten lievään henkiseen väkivaltaan luokiteltavasta uhittelusta ja sanallisista purkauksista sekä lievän fyysisen väkivallan kategoriaan kuuluvasta huitomisesta, raapimisesta ja potkimisesta esimerkiksi pukemisen yhteydessä tai kiinnipitotilanteessa. Vuonna 2019 ilmeni myös muutamia aikuisiin liittyviä uhkatilanteita. Varhaiskasvatuksessa oli esimerkiksi lapsen toiseen vanhempaan, jolle oli määrätty lähestymiskielto, liittyvä uhkatilanne. Myös yksittäisiä muita vakavampia uhkatilanteita ilmeni koulussa, mutta niistä on selvitty yhteistyössä poliisin kanssa ja turvallisuusohjeita noudattamalla. Poliisilta tuli esimerkiksi ilmoitus koulun läheisyydessä liikkuvasta, puukolla aseistautuneesta henkilöstä. Tilanteesta selviydettiin koulussa sisälle pelastautumiselle ja ovien lukitsemisella.

Kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa uhka- ja väkivaltatilanteita ilmeni muutaman kerran vuodessa. Nämä olivat esimerkiksi kirjastossa huumenuorten kokoontumiseen liittyvää, levotonta ja uhkaavaksi koettua käyttäytymistä, uimahallissa vastaanottohenkilökunnan solvaamista tai uimavalvojan tönimistä tai aggressiivista käyttäytymistä latukoneen kuljettajaa kohtaan.

Kaavoituksen, ympäristöasioiden ja rakentamisen palveluissa uhkatilanteita kohdattiin niin ikään muutaman kerran vuodessa. Yhtenä esimerkkinä näistä on puhelimesta esitetty uhkaus ampuma-aseen käyttämisestä ympäristöasioiden käsittelyyn liittyvässä prosessissa.

”Asiakas oli soittanut aamupäivällä kaupunginjohtajan sihteerille ja kertonut kohta tulevansa pistoolin kanssa ympäristöpäällikön luo.”

Keskushallinnossa oli vuonna 2019 3–4 uhkatilannetta. Näissä kyse oli henkisestä väkivallasta ja aggressiivisesta käyttäytymisestä, joka on kohdentunut viranhaltijoihin. Kun sosiaalipalvelut olivat vielä samoissa tiloissa, oli uhkatilanteita keskushallinnossa enemmän. Tällöin oli myös tilanteita, joissa ilmeni aseellisen väkivallan uhkaa. Keskushallinnossa uhkatilanteiden määrä on kuitenkin sosiaalipalveluiden siirtymisen myötä vähentynyt, kun verrataan viisi vuotta aiempaan.

Uhkatilanteita ei kunnassa D ilmennyt lainkaan vuonna 2019 kunnanvaltuustojen kokousten yhteydessä. Aiemmiltakaan vuosilta ei ole tällaisesta ole kuin yksittäisiä esimerkkejä. Eräässä kokouksessa uhkaavasti käyttäytynyttä yleisön edustajaa pyydettiin poistumaan kokouksesta ja puheenjohtajan täytyi rahoitella tilannetta, mutta kokousta ei sen vuoksi jouduttu keskeyttämään.

Kokonaisuudessaan uhka- ja väkivaltatilanteet muodostavat kunnan D näkökulmasta pikkuhiljaa kasvavan ongelman, mutta tilannetta ei vielä nähdä vaikeana. Uhkatilanteiden määrässä ei nähdä olennaista muutosta verrattuna viisi vuotta aiempaan tilanteeseen. Henkisen kuormittavuuden osalta on koettu kasvua erityisesti koulutoimessa. Opettajien näkökulmasta uhka- ja väkivaltatilanteet aiheuttavat jatkuvaa stressiä. Opettajat eivät saa kunnioitusta oppilaiden tai vanhempienkaan taholta. Viime vuosina vanhempien taholta on saatu voimakastakin opettajien ja koulun arvostelua, joka on koettu uhkaavaksi. Tilanteista on selvitty esimerkiksi ottamalla vanhempien tapaamisiin mukaan yksi tai kaksi työtoveria ja sopimalla tapaamiset turvallisiin tiloihin päivä-aikaan. Sähkölukituksella on varauduttu vakavampiin uhkatilanteisiin.

3.5.2 Ilmoittaminen ja dokumentointi

Kunnassa D arvioidaan, että uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle 51–75 % ja dokumentoidaan 25–50 %. Eniten uhkatilanteita jää ilmoittamatta ja dokumentoimatta kouluista ja varhaiskasvatuksesta. Tähän on monia syitä. Ensinnäkin tietyn asteisen ”hölmöilyn” koetaan kuuluvan lasten kasvamiseen. Opettajat voivat myös kokea omaksi syykseen sen, jos eivät saa oppilaita pidettyä kurissa. Mahdollisuudet vaikuttaa tilanteeseen ilmoittamisen kautta koetaan usein vähäisiksi. Esimerkiksi, jos kyseessä on erityisoppilas, jonka aiheuttamat uhka- ja väkivaltatilanteet toistuvat päivittäin tai jopa useampia kertoja päivässä, ei ilmoittamisella nähdä juuri vaikutusta.

Henkistä väkivaltaa kohdataan sivistystoimessa päivittäin eikä ilmoittamisen rajaa koeta selväksi. Kunnassa D on yli 200 opettajaa ja yksilölliset erot ovat suuria. Vakuutusyhtiöltä korvausvaateita aiheuttaneet uhkatilanteet, joissa esimerkiksi silmälasit ovat rikkoutuneet tai tarvitaan lääkärissä käyntiä, tyypillisesti kirjataan, mutta henkisen väkivallan osalta kirjaamiskäytännöissä on suuriakin eroja. Kunnassa onkin käynnissä väkivaltakoulutus, jossa koulut ja päiväkodit käydään läpi ja keskustellaan uhka- ja väkivaltatilanteista ja niiden ilmoittamisesta ja pyritään yhdenmukaistamaan toimintarajoja. Lievempien uhkatilanteiden ilmoitukset tulevat usein yksiköistä kootusti pidemmältä aikaväliltä, esimerkiksi vuoden ajalta, mikä hankaloittaa kokonaiskuvan muodostamista.

”Riippuu henkilökunnan omasta tuntemuksesta, mikä ylittää rajan. Keskustelulla pyritään yhdenmukaistamaan toimintarajoja. Uhka voi syntyä pelkästään kehonkielestä ja voimasuhteista, jokainen kokee sen eri tavalla, ja vaikuttaa myös se, minkälainen suhde on opettajalla ja oppilaalla. Voi olla historiaan perustuvaa ymmärrystä. Toisen pinna kestää enemmän kuin toisen. Mikä koetaan kiusaamiseksi, se on veteen piirretty viiva.”

Uhka- ja väkivaltatilanteet ilmoitetaan lomakkeella joko sähköisesti tai paperiversiona. Ilmoittaja täyttää lomakkeen esimiehen kanssa. Ilmoitus lähetetään työsuojelupäällikölle ja oman alueen työsuojeluvaltuutetulle, jotka miettivät onko mitään tehtävissä ja antavat vastauksensa.

3.5.3 Turvallisuuden hallintamallit

Kunnassa D uhka- ja väkivaltatilanteista selviydyttiin vuonna 2019 pääosin omin avuin. Henkilökunnan kokemissa uhka- ja väkivaltatilanteissa jouduttiin turvautumaan ulkopuoliseen apuun vain muutamia kertoja vuoden aikana. Vahtimestariin, vartijaan, lääkäriin ja poliisiin oltiin vuoden aikana yhteydessä uhkatilanteiden johdosta alle kymmenen kertaa kuhunkin. Esimerkiksi poliisiin oltiin yhteydessä aiemmin mainitun, puhelimitse saadun aseuhkauksen johdosta.

Vahti- tai virastomestaripalvelu, vartiointipalvelu, kulunvalvontajärjestelmä, lisäavun hälytysjärjestelmä, murtohälyttimet, rikosilmoitinjärjestelmä ja kameravalvonta ovat kunnassa D käytössä yhdessä tai muutamassa yksikössä. Esimerkiksi kaupungintalolla on virastomestari ja lisäavun hälytysjärjestelmä. Vieraat saapuvat kaupungintalolla infopisteeseen, josta heidät noudetaan. Infopistettä lukuun ottamatta ovet ovat lukittuja. Lukittujen ovien järjestelyyn siirryttiin muutama kuukausi aiemmin sattuneen välikohtauksen jälkeen.

Ulkopuolista vartiointipalvelua käytetään esimerkiksi työllisyyspalveluissa, päiväkotiyksiköissä ja kirjastoissa. Näissä vartija käy paikalla satunnaisesti ja kutsuttaessa tietyllä vasteajalla. Sosiaalipalveluissa on käytössä myös kaasusumuttimet. Uusien kohteiden suunnittelussa ja vanhojen remontoinnin yhteydessä pyritään turvallisuusnäkökohdat ottamaan korostetusti huomioon. Uhkatilanteiden kannalta ongelmallisimpia ovat maa-seutuyksiköt, joihin niin vartijan kuin poliisinkin saapuminen tarvittaessa kestäisi pidempään. Turvallisuusasioissa raha koetaan kuitenkin vain hidasteeksi. Ongelmakohdat pyritään hoitamaan mahdollisimman nopeasti kuntoon hankinnoilla tai uusilla toimintamalleilla.

Turvallisuussuunnittelua, riskien arviointia ja varautumista tehdään monella tasolla ja kaikissa kohteissa niin lakisääteisten veloitteiden täyttämiseksi kuin laajemminkin. Esimerkiksi työsuojeluorganisaatio pyytää toimintayksiköiltä vuosittain riskien arviointia osana toimintasuunnitelmaa ja samalla tehdään ohjeistusta väkivallan uhkien osalta. Kaupunginjohtaja vetää turvallisuusjohtoryhmää, jossa tehdään mm. riskikartoitusta kaupungin ja konsernin osalta toimialoittain. Toimialajohtajat käyvät yksiköiden johdon kanssa läpi pelastus- ja turvallisuussuunnitelmat vuosittain ja yksiköissä tehdään vuosittain pelastautumisharjoituksia, sisälle ja ulos. Perehdyttämiskoulutuksessa käydään läpi turvallisuusohjeet ja yksikköön liittyvät erityispiirteet turvallisuusuhkien osalta läpi.

Nykyisen lainsäädännön puitteissakin nähdään vielä mahdollisuuksia parantaa turvallisuutta toimintamallien kautta. Esimerkiksi kouluissa voitaisiin reput jättää käytävään; samoin muissa kuntien palveluissa.

3.5.4 Turvatarkastusten mahdollisuus

Kunnassa D viime vuonna ilmoitetut uhkatilanteet olivat pääosin sellaisia, joita ei olisi voitu turvatarkastuksilla välttää. Haastattelussa ei muisteta yhtään uhkatilannetta, jossa kunnan tiloihin olisi tuotu ulkopuolelta esim. teräase. Turvatarkastuksen mahdollisuudella ei kunnalle itselleen ole suurta merkitystä nykyisessä uhkatilannekuvassa. Ennakollisten turvatarkastusten tai turvallisuustarkastusten mahdollisuuteen suhtaudutaan kuitenkin myönteisesti. Sitä pidetään tarpeellisena lisäkeinoja, joka voitaisiin ottaa harkiten käyttöön uhkatilannekuvan muuttuessa väkivaltatilanteiden ennalta ehkäisemiseksi.

”Esimerkiksi yleisötapahtumissa on oikeus tarkastaa koko yleisö sisään tultaessa, niin miksei sitten esimerkiksi kaupungintalolla voisi olla vastaava oikeus? Pitäisi olla mahdollisuus tällaiseen, kun ei tiedä miten maailma muuttuu. Kyseessä lienee pitkä prosessi, ja on erittäin toivottavaa, että asia menee eteenpäin, ja että sellainen mahdollisuus olisi tulevaisuudessa.”

Käytännössä turvatarkastuksen mahdollisuuden käyttöönottoon kunnassa D vaikuttaisi niin ilmapiiri, uhkatilannekuvan kehittyminen kuin resurssitkin. Turvatarkastuksella nähdään erityisesti myönteistä, ennaltaehkäisevää vaikutusta, mutta jossain tilanteissa sen arvioidaan voivan myös synnyttää kohderyhmissä provosoitumista.

Turvatarkastuksen tai turvallisuustarkastuksen käyttöä pidettäisiin kunnassa D tärkeänä niissä kaupungintalolle sijoittuvissa toiminnoissa, joissa on koettu uhka- ja väkivaltatilanteitakin, eli kaavoituksen, ympäristön ja rakentamisen palveluissa. Myös kunnanvaltuuston kokouksissa se voitaisiin ottaa harkitusti käyttöön, jos uhkatilannekuva sitä edellyttäisi. Niin ikään kunnan järjestämissä tapahtumissa turvatarkastuksen mahdollisuutta pidetään tärkeänä.

Sivistystoimen osalta turvatarkastuksen mahdollisuutta ei haluta kategorisesti sulkea pois, joskaan turvatarkastuksen käyttöönottoa ei oltaisi siellä ensisijaisesti harkitsemassa, vaikka mahdollisuus olisi. Opetajilla ja rehtoreilla on jo nyt mahdollisuus tarkastaa oppilaan reppu, jos on epäilyn aihetta. On myös huomioitava, että turvatarkastuksille voidaan vaikuttaa vain paikan päällä tapahtuviin uhkatilanteisiin, kun taas opilasturvallisuudesta on huolehdittava myös koulumatkoilla. Turvatarkastusta ei nähdäkään ainoana lisäkeinona turvallisuuden parantamiseksi, vaan kehittämisen pitäisi olla kokonaisvaltaista ja jatkuvaa.

3.6 Kunta E

Taulukko 8. Kunta E:n tapaustutkimuksen keskeiset tulokset

Demografia	Uhkatilanteet	Turvallisuuden hallinta
Asukasmäärä 31.12.2019: Noin 60 000	<i>Uhkatilanneilmoitusten määrä 2019:</i> Arviolta noin 500	<i>Ilmoittaminen ja dokumentointi:</i> Arviolta 76–100 % uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle ja dokumentoidaan
Henkilöstömäärä: Yli 1 000	<i>Uhkatilanteita varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa:</i> Viikoittain <i>Uhkatilanteita kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa:</i> Kuukausittain <i>Uhkatilanteita työllisyyspalveluissa:</i> Kuukausittain <i>Uhkatilanteita kaavoitus, ympäristö, rakentaminen-alalla:</i> Kuukausittain <i>Uhkatilanteita elinkeinoelämän palveluissa:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>Uhkatilanteita keskushallinnossa:</i> Muutaman kerran vuodessa	<i>Turvallisuuden hallintamallit:</i> Vahtimestaripalvelu, vartiointipalvelu, kulunvalvontajärjestelmä, kameravalvonta, rikosilmoitinjärjestelmä ja murtohälyttimet ovat käytössä useimmissa yksiköissä. Lisäävun hälytysjärjestelmä on käytössä muutamassa yksikössä.
<i>Kuntakokoryhmä:</i> 40 000–100 000 <i>Kuntatyyppi:</i> Suuret kaupungit <i>Väestön muutosluokka:</i> Kasvava	<i>A1 Vakavaa fyysistä väkivaltaa:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>A2 Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa:</i> Kuukausittain <i>A3 Lievää fyysistä väkivaltaa:</i> Viikoittain <i>B1 Vakavaa uhkailua:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>B2 Henkistä väkivaltaa:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>B3 Lievää henkistä väkivaltaa:</i> Kuukausittain <i>C2 Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa:</i> Muutaman kerran vuodessa	<i>Turvataarkastuksen mahdollisuudet ennaltaehkäistä uhkia:</i> Viime vuonna raportoituja uhkia ja väkivaltatilanteita ei olisi pääsääntöisesti voitu välttää turvataarkastuksilla. Kunnassa suhtaudutaan positiivisesti, jos keinovalikoimaa olisi mahdollisuus lisätä, mutta omalle kunnalle vaikuttavuus arvioidaan melko vähäiseksi. Ensisijaisesti turvataarkastusta harkittaisiin kansainvälisissä tapahtumissa.

3.6.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Kunnassa E tehtiin vuonna 2019 kokonaisuudessaan läheltä piti-tilanteita sekä uhka- ja väkivaltatilanteita koskien noin 500 ilmoitusta. Näistä arviolta puolet olivat uhka- ja väkivaltailmoituksia. Haasteena on, että kaikki ilmoitukset kirjattiin samaan järjestelmään, josta uhka- ja väkivaltatilanteita oli vaikea eritellä.

Uhka- ja väkivaltatilanteita kohdataan kunnassa E varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa arviolta kuukausittain ja kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa muutaman kerran vuodessa. Kokonaisuutena uhka- ja väkivaltatilanteiden arvioidaan lisääntyneen jonkin verran kouluissa ja päiväkodeissa aiempiin vuosiin verrattuna, mutta myös järjestelmä- ja käytäntömuutoksen myötä niitä kirjataan enemmän.

Kunnassa E raportoiduissa uhkatilanteissa kyse on useimmiten lievistä fyysisistä tai henkisistä väkivallasta. Lievää fyysistä väkivaltaa kohdattiin viikoittain. Vammoja aiheuttavaa väkivaltaa ja lievää henkistä väkivaltaa kohdattiin arviolta kuukausittain. Tyypillisesti kyse oli sairaalakoulussa ja päiväkodeissa kiukkukohtauksen yhteydessä viikoittain tapahtuvasta raapimisesta tai huitomisesta, josta tyypillisesti kerran kuussa seuraa naarmuja, haavoja tai mustelmia, joiden vuoksi ei ole tarvetta akuutille lääkärisissä käynnille. Vain harvoin tilanteet johtivat esimerkiksi silmälasien rikkoutumiseen tai muihin vakuutusyhtiölle ilmoitettaviin seurauksiin.

Suurin osa ilmoituksista koski sairaalakoulua ja usein samoja oppilaitakin. Tyypillisessä tilanteessa oppilas heittää opettajaa jollain, oppilasta joudutaan pitämään kiinni ja viemään rauhoittumaan ja siinä yhteydessä oppilas voi raapia tai purra. Keskussairaalan käynnissä olevan laajennuksen vuoksi sairaalakoulu sijaitsee tilapäisesti vanhassa kerrostalossa, ja sen tilat ovat potilaita ja turvallisuutta ajatellen huonot. Koululta esimerkiksi puuttuu tiloja, jonne oppilaita saataisiin rauhoittumaan ja myös välituntivalvonnat ovat tiloista johtuen haastavia.

Vakavaa uhkailua ja henkistä väkivaltaa kohdattiin kunnassa E keskimäärin muutaman kerran vuodessa. Tyypillisesti kyse on virkamiesten ”mollaamisesta” tai sähköpostihäirinnästä, jossa painostamalla yritetään saada oma asia läpi. Uhka ei aina tule asiakkaiden taholta. Viime vuonna on esimerkiksi ilmennyt myös tilanteita, jossa poliittinen päättäjä julkisesti solvasi tai syytti virkamiestä; näitä on pyritty ratkomaan keskustelemalla.

”Henkisestä väkivallasta virkamiehiä kohtaan tulee joskus työpaikkakiusaamisen ilmoituksia, kun esimerkiksi poliitikot solvaavat heitä julkisesti, ahdistelevat lähettämällä jatkuvasti sähköpostia ja koittavat painostaa jonkin asian läpiviemiseksi. Koska emme

ole työnantajasuhteessa päättäjiin, niin olemme keskustelemalla yrittäneet asioita selvittää. Harva haluaa lähteä kunnianloukkaussyytettä nostamaan, ne ovat yksityis-keudellisia juttuja. Voi olla henkilölle hyvinkin raskasta, että häntä julkisesti leimataan pahaksi virkamieheksi, mutta nämä ovat populistisia asioita, joihin on vaikea puuttua.”

Vakavin yksittäinen uhkatilanne vuonna 2019 tapahtui keskustan ulkopuolella sijaitsevassa nuorisotilassa, jonne aggressiivisesti käyttäytyvä aikuinen pyrki väkivalloin sisälle. Välimatkojen vuoksi poliisin paikalle saapuminen kesti, mikä oli työntekijälle henkisesti hyvin haastavaa. Vakavimpiin tapauksiin vuonna 2019 kuului myös yksittäinen koulu-uhkaus sekä nuorisotyöntekijän pahoinpitely vapaa-ajalla. Myös yksittäisiä aseellisia uhkatilanteita ilmeni. Esimerkiksi sairaalakoululla oppilaalla oli ruokajonossa kädessään puukko, joka saatiin lain tarjoamia keinoja käyttäen takavarikoitua.

Muilla sektoreilla uhkatilanteet ovat harvinaisempia eikä niitä ilmene joka vuosi. Esimerkiksi valvontaelinlääkärit saattavat joskus kohdata fyysistä uhkaa tai sillä uhkailua eläinsuojelutapausten yhteydessä. Samoin pysäköinninvalvojat saattavat joskus kohdata aggressiivisia asiakkaita.

Kunnanvaltuuston kokouksissa ei ilmennyt uhkatilanteita kunnassa E vuonna 2019. Osallisuusasioiden yhteydessä yleisöstä on joskus kuultu huutelua, mutta varsinaisia uhkatilanteita ei ole syntynyt. Osallisuuden kehittämiseen on panostettu, siten, että kuntalaiset aidosti pääsevät vaikuttamaan päätöksenteon eri vaiheissa ja hedelmällisemmän vuorovaikutuksen myötä häiritsevän käytöksen uskotaan vähenevän jatkossa.

Kuinka merkittävästä ongelmasta kunnan E osalta on kyse uhka- ja väkivaltatilanteissa? Kustannuksiltaan kyse on merkittävästä ilmiöstä, jos katsotaan turvallisuuden parantamiseen käytettäviä panostuksia ja henkilötyömäärää. Uhka- ja väkivaltatilanteiden määrä on myös kasvava. Kokonaisuudessaan uhkatilanteiden määrää ja vakavuutta arvioiden kyse ei tällä hetkellä ole kuitenkaan huolestuttavasta tilanteesta. Vaikka yksittäisiä vakavampia tilanteita on ilmennyt, on pääosa uhkatilanteista lieviä ja lainsäädännön tarjoamalla keinovalikoimalla ratkottavissa.

3.6.2 Ilmoittaminen ja dokumentointi

Kunnassa E uhka- ja väkivaltatilanteista arvioidaan ilmoitettavan ja dokumentoitavan 75–100 %. Ilmoitukset tehdään erilliseen järjestelmään. Järjestelmä on juuri vaihdettu. Toisin kuin vanhassa järjestelmässä, uudessa järjestelmässä saadaan eroteltua erityyppiset uhka- ja väkivaltatilanteet ja voidaan myös seuloa tapahtumia yksiköittäin. Kaikkia tilanteita ei ilmoiteta; tyypillisesti ilmoittamatta jäävät lievät fyysisen ja henkisen väkivallan tilanteet, jotka ovat toistuvia ja jatkuvia, esim. sairaalakouluun liittyen.

”Vaikea arvioida kuinka suuri osa ilmoitetaan. Ohjeistus on, että matalalla kynnyksellä pitäisi ilmoittaa. Ilmoituksia tulee, toisista yksiköistä herkemmin ja toisista ei ollenkaan. Käytännössä on yksikkö- ja yksilökohtaista vaihtelua. Yritämme vaikuttaa ilmoittamiseen, kannustaa siihen. Väsymistä on kuitenkin havaittavissa esimerkiksi sairaalakoulussa. Tilanteita voi olla yhden vaikean potilaan osalta koko ajan, joka päivä niin paljon, ettei yksinkertaisesti jaksa ilmoittaa.”

Myös muissa kouluissa ja päiväkodeissa saattaa ilmetä väsymistä ilmoittamiseen. Eri-tyisluokkien poistamisen jälkeen haastavat oppilaat ovat normaaliluokissa ja haasteet yksittäisen oppilaan rauhoittamisessa voivat olla päivittäisiä. Pienissä kouluissa, joissa ei ole kuraattoria, psykologia tai resursseja apuopettajiksi, opettajat voivat olla hyvinkin yksin tilanteen kanssa. Sellaisissa tilanteissa opettajat voivat olla turhautuneita ja väsyneitä ilmoittamiseenkin. Jos oppilaiden kotona ei nähdä mitään ongelmaa, koetaan mahdollisuudet vaikuttaa ilmoittamisen kautta tilanteeseen vähäisiksi.

Uhkatilanneilmoitukset käsitellään systemaattisesti. Uudessa järjestelmässä ilmoitus uhka- tai väkivaltatilanteesta lähtee samalla ilmoituksen tehneen henkilön lähiesimiehelle ja työsuojelupäällikölle. Työsuojelupäällikkö reagoi, jos jostain yksiköstä tulee enemmän ilmoituksia ja myös yksittäisiin vakavampiin uhkatilanteisiin. Parhaana käsitelytapana pidetään keskustelua asian tiimoilta ja sen pohtimista yhdessä, voisiko tilanteen parantamiseksi jotain tehdä.

3.6.3 Turvallisuuden hallintamallit

Uhka- ja väkivaltatilanteista selviydyttiin kunnassa E pääosin omin voimin. Poliisiin otettiin yhteyttä yli kymmenessä tapauksessa, pääosin sosiaalipalveluiden osalta sekä aiemmin mainituissa, vakavammissa uhka- ja pahoinpitelytapauksissa.

Yksityinen vartiointipalvelu, kulunvalvontajärjestelmä, lisäävun hälytysjärjestelmä, kameravalvonta ja murtohälyttimet ovat käytössä kunnassa E useimmissa yksiköissä. Lisäävun hälytysjärjestelmä ja vartija ovat käytössä sosiaalipalveluissa. Siellä asiakkaat haetaan aulasta ja saatetaan aulaan. Vahti- tai virastomestaripalvelu on käytössä muutamassa yksikössä. Kouluissa ja päiväkodeissa on pääosin sähkölukitus ja ovet pidetään päivisin, tuntien ajan lukossa.

Turvallisuutta ja varautumista parannetaan järjestelmien lisäksi suunnittelulla, perehdytyksellä ja koulutuksella. Kunta E:n turvallisuussuunnitelma on päivitetty viimeisen kahden vuoden aikana, kunnassa on kartoitettu turvallisuusuhkia ja arvioitu niiden todennäköisyyttä ja seurausten vakavuutta ja riskien kartoituksen tulokset on viety käytäntöön. Turvallisuuskoulutusten tarpeita kartoitetaan suhteellisen säännöllisesti ja koulutuksia järjestetään sekä keskitetysti että omatoimisesti.

”Monesti toivotaan koulutusta fyysiseen kontaktiin, haluttaisiin oppia itsepuolustusta, kaikkea kehonkäyttöön liittyvää. Jotkut koulut tilaavatkin tällaisia koulutuksia omatoimisesti. Itse ajattelen, että se antaa vääränlaista tunnetta siitä, että pärjätään uhkatilanteissa. Kertakoulutuksessa ei sellaisia taitoja voi oppia.”

Kokonaisuudessa kunnassa E koetaan olevan turvallisuuden hallinnassa hyvällä tasolla. Kunnassa on hyödynnetty ne puitteet, mitä lainsäädäntö mahdollistaa. Uusien rakennusten suunnittelussa ja vanhojen remontoinnin yhteydessä turvallisuus otetaan korostetusti huomioon.

3.6.4 Turvatarkastusten mahdollisuus

Missä määrin turvatarkastusten tekemisellä olisi voitu välttää uhkatilanteita? Kunnassa E oli vuonna 2019 muutamia uhkatilanteita, joihin liittyi ulkopuolelta tuotuja aseita. Tällaisia yksittäisiä tapauksia voitaisiin ennaltaehkäistä mahdollistavan lainsäädännön avulla tulevaisuudessa.

Kunnan E näkökulmasta mahdollisuus ennakkollisen turvatarkastuksen tai turvallisuustarkastuksen tekemiseen koetaan melko tärkeäksi. Jos lainsäädäntö mahdollistaisi, niin turvatarkastusten tai turvallisuustarkastusten käyttöä harkittaisiin sosiaali- ja terveyspalveluissa, nuorisotiloissa ja tapahtumissa. Koulujen näkökulmasta se mahdollistaisi myös ulkopuolisten tavaroiden tutkimisen tarvittaessa, mikä voisi olla tarpeen esimerkiksi huoltajuuskiistoihin liittyvissä tai muissa uhkatilanteissa.

”Tällä hetkellä vain sosiaali- ja terveyspalvelut sekä nuorisotilat ovat sellaisia, jossa turvatarkastus tulisi harkittavaksi, jos sen mahdollistava lainsäädäntö olisi olemassa. Hyvä sinänsä, että sellainen mahdollisuus olisi. --- Metallinpaljastimista on joskus ollut puhetta. Mahdollisuus laukkujen tarkistamiseen voisi olla paikallaan jossain tilanteissa. Toisi nuorille itselleenkin turvaa. Harkintaan perustuen voisi tarvittaessa ja tapauskohtaisesti ottaa käyttöön.”

Turvatarkastusten käyttöönotossa nähdään myös mahdollisia kielteisiä vaikutuksia ja haasteita. Kun keinot kovenevat turvallisuuden hallinnassa, niin ne voivat koventua toisessakin päässä. Myös resurssointi ja tilat voivat käytännössä muodostaa esteen turvatarkastusten tekemiselle monissa tapauksissa. Pelkkä vaarallisten esineiden löytäminen ei itsessään riitä, vaan kunnassa pitäisi olla resursseja ottaa ne myös pois hallitusti. Myös tilojen pitäisi olla eristettävissä ja suljettavissa tilanteissa, joissa jotain löydetään.

3.7 Kunta F

Taulukko 9. Kunta F:n tapaustutkimuksen keskeiset tulokset

Demografia	Uhkatilanteet	Turvallisuuden hallinta
Asukasmäärä 31.12.2019: Noin 70 000	<i>Uhkatilanneilmoitusten määrä 2019:</i> Arviolta 1000 tai enemmän	<i>Ilmoittaminen ja dokumentointi:</i> Arviolta 51–75 % uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle ja 26–50 % dokumentoidaan
Henkilöstömäärä: Yli 1000	<i>Uhkatilanteita varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa:</i> Viikoittain <i>Uhkatilanteita kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa:</i> Viikoittain <i>Uhkatilanteita työllisyyspalveluissa:</i> Muutamana kerran vuodessa <i>Uhkatilanteita kaavoitus, ympäristö, rakentaminen-alalla:</i> Kuukausittain	<i>Turvallisuuden hallintamallit:</i> Kameravalvonta, murtohälyttimet ja lisäavun hälytysjärjestelmä ovat käytössä useimmissa yksiköissä. Vahtimestarit, yksityinen vartiointipalvelu ja kuluvalvontajärjestelmä ovat käytössä muutamassa yksikössä.
<i>Kuntakokoryhmä:</i> 40 001–100 000 <i>Kuntatyyppi:</i> Suuret kaupungit <i>Väestön muutosluokka:</i> Kasvava	<i>A1 Vakavaa fyysistä väkivaltaa:</i> Muutamana kerran vuodessa <i>A2 Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa:</i> Muutamana kerran vuodessa <i>A3 Lievää fyysistä väkivaltaa:</i> Päivittäin <i>B2 Henkistä väkivaltaa:</i> Kuukausittain <i>B3 Lievää henkistä väkivaltaa:</i> Viikoittain <i>C1 Vakavia omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa:</i> Kuukausittain <i>C2 Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa:</i> Viikoittain	<i>Turvataarkastuksen mahdollisuudet ennaltaehkäistä uhkia:</i> Viime vuonna raportoituja uhkia ja väkivaltatilanteita olisi voitu välttää turvatarkastuksilla vähäisessä määrin. Kunnassa suhtaudutaan positiivisesti, jos keinovalikoimaa olisi mahdollisuus lisätä. Käyttöönottoa voitaisiin harkita erityisesti kaupungin omissa tapahtumissa.

3.7.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Kunnassa F arvioidaan vuonna 2019 henkilökunnan tehneen yli 1000 uhka- ja väkivaltatilanneilmoitusta. Kokonaisuutensa suhteen kuitenkin ei ole tarkkaa kuvaa, sillä käytössä ei ole erillistä turvallisuusjärjestelmää, vaan ilmoitukset tehdään lomakkeilla. Kokonaisuutensa perustuu useamman asiantuntijan arvioon.

Suurin osa uhka- ja väkivaltatilanteista ilmenee varhaiskasvatuksen, koulutuksen ja vapaa-ajan palveluiden puolella. Varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa uhkatilanteita ilmenee keskimäärin viikoittain. Kunnassa F on esimerkiksi perusopetuksessa 19 suomenkielistä ja viisi ruotsinkielistä koulua, lisäksi on lukuisia päiväkotia, ammatillisen koulutuksen ja toisen asteen yksiköitä sekä nuorisotyötyöhön liittyviä pisteitä. Kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluihin liittyen on nuorisotiloja, kirjastoja, teatteri ja kaupunginorkesteri, museot sekä uimahalli. Kokonaisuudessaan yksiköitä on yli 150.

Mitä syitä uhka- ja väkivaltatilanteiden taustalla kunnassa nähdään? Lasten ja nuorten lisääntynyt pahoinvointi koetaan merkittäväksi tekijäksi. Eriarvoistumisen, syrjäytymisen ja maahanmuuton arvioidaan kasvattavan jengiytymisen ja radikalisoitumisen riskiä. Myös huumeongelma on kunnassa F kasvanut.

”Pahoinvointi on lisääntynyt kouluissa. Hoitopolut eivät vedä toivotulla nopeudella. --- Huumeiden käyttö on noussut. Vuonna 2014 rattijuopumuksista 35 % oli huumerattaita, kun vuonna 2018 niitä oli jo 68 %. Sama trendi näkyy kouluterveyskyselyssä toisella asteella. Ammatillisen oppilaitoksen puolella huumeidenkäyttö on lisääntynyt. Vapaa-ajan palveluissa ongelmat näkyvät mm. huumeidenkäyttäjien lisääntyneen määrän myötä ja siihen liittyvänä rauhattomuutena. Valtakunta- ja kaupunkitasolla syrjäytyminen, eriarvoistuminen ja maahanmuutto kasvattavat vakavasti jengiytymisen ja radikalisoitumisen riskiä.”

Työllisyyspalveluissa uhka- ja väkivaltatilanteita ilmeni vuonna 2019 keskimäärin muutaman kerran vuodessa. Kaavoituksen, ympäristön ja rakentamisen sektorilla niitä tapahtui kuukausittain. Kyse oli tyypillisesti aggressiivisesti käyttäytyvistä asiakkaista, joita työntekijät kohtasivat eri tehtävissä, olivat he sitten vaihtamassa vesimittaria, käsittelemässä lupa-asioita, avaamassa katua putkirikon yhteydessä tai antamassa pysäköintisakkoa. Vuorovaikutus täytti tyypillisesti lievän henkisen ja henkisen väkivallan tunnusmerkit. Vakavista uhkauksista kyse oli vain yksittäistapauksissa.

Aggressiivisuutta ja arvostelua kohdattiin kunnassa F jossain määrin myös keskushallinnossakin, eikä kyse aina ollut ärsyyntyneistä asiakkaista, vaan myös henkilökunnan

sisälläkin tunteet saattoivat kuumentua aina poliisitutkintaa edellyttäviin tilanteisiin asti.

Vakavuuden näkökulmasta kyse oli pääosin lievistä fyysisistä ja lievästä henkisestä väkivallasta. Lievää fyysistä väkivaltaa kunnassa kohdattiin päivittäin ja lievää henkistä väkivaltaa viikoittain. Vakuutusyhtiöille tehtiin kunnassa F vuonna 2019 ilmoitus 15 tapauksesta. Välitöntä lääkärin hoitoa vaativaa vakavaa fyysistä väkivaltaa henkilökunta kohtasi arviolta muutaman kerran vuodessa. Vuonna 2018 ammattioppilaitoksessa ilmeni kaksi erittäin vakavaa aseellisen väkivallan tapausta, jotka kohdistuivat henkilökunnan sijasta opiskelijoihin. Toisessa tapauksessa ulkopuolinen puukotti vakavasti opiskelijaa ja toisessa tapauksessa opiskelija löi puukolla toista opiskelijaa olkapäähän. Molemmissa tapauksissa teräaseet tuotiin kouluun ulkopuolelta.

”Uhkaavia tilanteita on ollut jonkun verran enemmän kuin aiemmin. Tällaisiin vakaviin väkivaltatilanteisiin, esim. kunnia- ja lähisuhdeväkivaltatapauksiin, jotka ulottuvat koulun alueelle, meillä on prosessi menossa. Toimintaohjeita ollaan tarkentamassa tähän liittyen. Lisäksi tarkennuksia on tehty tilanteisiin, joissa oppilas on väkivaltainen opettajaa kohtaan.”

Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa henkilökunta kohtasi vuonna 2019 keskimäärin muutaman kerran vuodessa ja lievää fyysistä väkivaltaa päivittäin. Näistä valtaosa oli varhaiskasvatuksen ja koulutuksen alueelta ja suurelta osin oppilaisiin liittyviä.

Henkistä väkivaltaa kohdattiin keskimäärin kuukausittain ja lievää henkistä väkivaltaa jopa päivittäin. Vakavia omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa, eli vahingontekoja, ilmeni kuukausittain ja lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa viikoittain. Mm. rakennuksiin kohdistuvien vahingontekojen ja ilkivallan osalta kyse oli kunnassa F merkittäviä kustannuksia aiheuttavasta ilmiöstä, mutta tämäntyyppiset tilanteet on jätetty tämän tarkastelun ulkopuolelle.

Kuinka suuresta ongelmasta kunnan F osalta väkivalta- ja uhkatilanteissa on kyse? Henkilökunnan ilmoitusten perusteella ei ole muodostettavissa luotettavaa kokonaiskuvaa henkilöstön kokemien uhkien määrän kehityksestä. Asiantuntijoiden arvio kuitenkin on, että uhka- ja väkivaltatilanteiden määrä kasvaa, erityisesti lievien mutta myös vakavampienkin uhkatilanteiden osalta. Muiden tilastojen valossa, esimerkiksi kouluterveyskyselyiden perusteella, nuorten kokema väkivalta ja uhka on samalla tasolla kuin muuallakin maassa. Myös katuturvallisuuden osalta tilanne ei ole kunnassa F poikkeuksellinen, mutta huumeiden käytön kasvu on huolestuttava suuntaus.

Kunnassa maahanmuuttajien vastaanotto on ollut kansallisestikin merkittävää väestöön suhteutettuna, mikä tuottaa omaa erityispiirrettään myös riskienarvioinnin näkökulmasta. Syrjäytymisen ja eriarvoistumisen kasvu ja monikulttuurisuuden lisääntymisen tuottavat maaperää myös vakavasti otettavalle radikalisoitumiselle ja jengiytymiselle.

”Ei ainakaan ole pidä kuvitella, että turvallisuus paranisi, ellei sitä aktiivisesti edistä. Keskimäärin keskikastissa ollaan, mutta uhkakuvat vaativat erityistä panostamista.”

3.7.2 Ilmoittaminen ja dokumentointi

Kunnassa F uhka- ja väkivaltatilanteet ilmoitetaan erillisellä lomakkeella, sähköpostitse tai suoraan esimiehelle. Uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoitetaan esimiehille arviolta 51–75 % ja kirjataan 26–50 %.

”Meillä ei ole erillistä turvallisuusjärjestelmää. Tämä polku ei toimi sillä tavalla, kun on ajateltu. Jos haluan tietää, kuinka monta tilannetta on vuoden aikana kaupungin henkilöstölle sattunut, niin luotettavaa tietoa ei saa mistään. --- Ei ole sellaista, minkä takana voisi seistä, mutta vuosien kokemuksella päädyttiin tähän”

Ilmoittamatta arvioidaan jäävän lievät henkisen ja fyysisen väkivallan tilanteet. Sellaiset vammoja aiheuttavat tai vakavat fyysisen väkivallan tilanteet, jotka edellyttävät lääkärissä käyntiä tulevat kirjatuksi jo vakuutusyhtiön korvaushakemuksenkin vuoksi.

Kunnassa F on käynnissä erillisen ohjelman hankinta. Jatkossa läheltä piti-tilanteet, uhka- ja väkivaltatilanteet ja työpaikkakiusaaminen tulevat yhden ja saman ohjelman alle. Ohjelmassa on älypuhelimella käytettävä applikaatio, mikä tekee ilmoittamisesta yksinkertaisempaa ja nopeampaa.

3.7.3 Turvallisuuden hallintamallit

Turvallisuutta hallitaan ja kehitetään kunnassa F niin teknisin ratkaisuin, toimintamallein, koulutuksin, tilaratkaisuin kuin yhteistyönkin kautta. Kehitystyötä on tehty järjestelmällisesti ja sillä on ollut myönteistä vaikuttavuutta, esimerkiksi henkilöstökyselyn indikaattoreilla mitattuna.

Kunnassa F on käytössä oma vahtimestarihenkilökunta, yksityinen vartiointipalvelu, kulunvalvontajärjestelmä ja rikosilmoitinjärjestelmä muutamassa yksikössä. Vahtimestareita on keskushallinnossa ja muutamissa kouluissa. Vartija käy väliajoin kohteissa

näyttäytymässä ja hänet voidaan kutsua tarvittaessa tietyllä vasteajalla. Kulunvalvonta on käytössä mm. keskushallinnossa. Lisäavun hälytysjärjestelmiä on sosiaali- ja terveyspalveluiden lisäksi hankittu myös kouluihin ja keskushallintoon.

Murtohälyttimet ja kameravalvonta on käytössä kunnassa F useimmissa yksiköissä. Kameravalvonnan osalta kunnassa F on käynnissä kartoitus. Koska hankintaa on myös tehty yksiköistä suoraan, on esim. koulutasolla laitekirjo laaja ja on tarvetta jatkossa yhtenäistää vaatimusmäärittelyjä. Hankintapolitiikkaa pyritään yhdenmukaistamaan järjestelmien yhteensopivuuden edistämiseksi. Tilanne on samanlainen sosiaali- ja terveyspuolella ja teknisellä puolella. Kartoitus on aloitettu koulusektorilta ja sitä laajennetaan muille aloille. Kameravalvonnalla nähdään ennaltaehkäisevää vaikutusta. Lisäksi se auttaa tilanteiden selvittelyssä jälkikäteen.

Ovien lukitusta pidetään yhtenä keinona edistää turvallisuutta, mutta kunnan F palveluita halutaan tarjota pitkälti ”avoimin ovin”. Kaupungintalon remontin yhteydessä ulkopuolisten sisäänkäynti on kuitenkin rajattu yhteen sisäänkäyntiin, jossa on vahtimestari.

Myös kouluissa ja päiväkodeissa toimitaan vielä avoimin ovin. Varhaiskasvatuksen osalta on keskusteltu sähköisen lukituksen tarpeesta. Kouluissa on mm. porrastettujen ruokailujen ja monentyyppisen toiminnan vuoksi lukitusta pidetty haasteellisena. Kouluissa järjestetään myös yöpymistä suurten tapahtumien yhteydessä, mihin liittyen kaupungin ja pelastuslaitoksen yhteistyönä laadittiin aikanaan opas ja sittemmin ohjeistukset tilapäismajoituksen turvallisuudesta.

Kiinteistöturvallisuuden arvioidaan kunnassa kokonaisuutena olevan pääosin hyvällä tasolla. Suuressa kaupungissa rakennuskannassa on vaihtelua. Kiinteistöturvallisuuden kehittämistä jossain määrin hidastaa kaupungin kiinteistöjen monimuotoisuus, esimerkiksi samassa kiinteistössä voi olla useita eri toimijoita ja kiinteistö ei välttämättä ole kaupungin omistama.

Teknisten ratkaisujen rinnalla merkittävänä keinona henkilökunnan turvallisuuden tunteen lisäämiseksi pidetään turvallisuusosaamisen kehittämistä. Kunnassa F käynnistettiin noin 15 vuotta aiemmin projekti työväkivaltaan liittyen. Sitä toteutettiin suunnitelmallisesti lähtien liikkeelle sosiaali- ja terveyspuolelta. Uhka- ja väkivaltariskejä kartoitettiin ja arvioitiin, tarkastettiin fyysiset tilat, pöytien sijainnit, hätäpoistumistiet jne., hankittiin vahtimestareita, kameravalvontaa ja lisäavun hälytysjärjestelmiä. Lisäksi laadittiin oppaita ja järjestettiin henkilökunnalle koulutusta mm. väkivaltaisen asiakkaan kohtaamiseen. Työyhteisökyselyissä nähtiin prosessin tuloksena, että henkinen kuormittuneisuus laski, kun ihmiset kokivat työnsä turvallisemmaksi. Projektin jälkeen turvallisuuteen liittyvä kouluttaminen on kunnassa F pysyvästi koulutuskalenterissa ja sitä toteutetaan sekä sisäisten että ulkoisten resurssien voimin.

Turvallisuuden kehittämistä tehdään kunnassa F koko ajan etunojassa uuden teknologian mahdollisuuksia hyödyntäen. Esimerkiksi sivistystoimessa käynnistettiin vuonna 2018 uraauurtava hanke hätäviestintäjärjestelmistä. Lähtökohtana oli tarve saada nopeasti kouluhenkilöstölle tieto uhkaavasta tilanteesta älypuhelinsovelluksen avulla. Projektia on toteutettu yhteistyössä mm. hätäkeskuksen, poliisin ja pelastuslaitoksen kanssa. Projekti on edennyt hankintavaiheeseen ja ratkaisua ollaan ottamassa vuoden 2020 loppupuolella koekäyttöön kouluissa. Osana hanketta päivitetään myös koulujen ja varhaiskasvatuksen turvaopas. Opas antaa yhteisiä ohjeita siitä, miten toimia uhka- ja vaaratilanteissa. Oppaan valmistumisen myötä ohjeiden jalkauttamista arkeen tuetaan koulutuksin.

Kunnassa F henkilökunnan kokemissa uhka- ja väkivaltatilanteissa jouduttiin turvautumaan lääkäriin arviolta 10–24 kertaa. Pelastuslaitokseen ja poliisiin turvaututtiin alle kymmenen kertaa. Aina ei poliisin olla oltu yhteydessä, vaikka tilanne olisi sitä edellyttänytkin; tämä vaatii jatkuvaa kannustamista ja rohkaisemista. Esimerkiksi varhaiskasvatus- ja kouluhenkilöstölle on tehty opas ja kannustetaan ottamaan matalalla kynnyksellä yhteyttä poliisiin. Poliisiyhteistyötä pidetään kunnassa hyvänä, mutta samalla tiedostetaan, ettei poliisilla ole resursseja tehdä niin paljon yhteistyötä kuin esimerkiksi koulut haluaisivat.

Yhteistyötä poliisin kanssa nuorten osalta toteutetaan mm. kehittämällä entisestään *Ankkuri* -toimintamallia. Ensimmäiseen rikokseen syylistymisen yhteydessä pyritään koko perhettä tukemalla ehkäisemään rikoksia. Ankkuritoimintaa toteutetaan moniammatillisessa tiimissä, johon kuuluvat asiantuntijat poliisista, sosiaalitoimesta, terveystoimesta sekä nuorisotoimesta. Tiimi tapaa nuoren ja hänen perheensä varhaisessa vaiheessa, jotta nuorta voidaan tukea ja tarvittaessa ohjata lisäavun piiriin.

”Panostus lapsiin, nuoriin ja kasvatukseen on rikoksentorjunnan ydintä ja ennaltaehkäisyn lähtökohta.”

3.7.4 Turvatarkastusten mahdollisuus

Kunnan F näkökulmasta uhka- ja väkivaltatilanteita vuonna 2019 olisi voitu välttää turvatarkastuksen tekemisellä vain vähäisessä määrin. Esimerkiksi toista koulussa tapahtunutta aseellisen väkivallan tilannetta, jossa ulkopuolinen henkilö puukotti ulkopuolelta tuomallaan teräaseella koulun oppilasta, ei olisi nykyilainsäädännön keinoin voitu estää, mutta ennakkolisella turvatarkastuksella olisi ollut mahdollisuus ennaltaehkäistä se.

Nykyisessä uhkatilannekuvassa ennakkollista turvatarkastusta ei pidetä kunnassa F tarpeellisena. Myös sen mahdollisessa käyttöönnotossa nähdään monia haasteita. Jos

kuitenkin kyse olisi mahdollistavasta lainsäädännöstä, joka tarjoaisi tarvittaessa mahdollisuuden toteuttaa ennakkollinen turvatarkastus tai turvallisuustarkastus kevyempänä versiona, tämä voisi olla hyvä lisä kunnan keinovalikoimaan. Pelkkä lainsäädännön muutos ei kuitenkaan kunnan näkökulmasta riitä, vaan sen tueksi tarvitaan kunnille oppaita ja henkilökunnan perehdytystä lain mahdollisuuksiin ja toiminnan edellytyksiin käytännössä. Myös resurssikysymys on keskeinen.

Kunnassa F on kaupungin edustustilaisuuksiin liittyen pohdittu, ja osin kokeiltu, toimintamallia, jossa omaan henkilökuntaan kuuluva ”vahtimestari” tarkastaa sisääntulijoiden nimet vieraslistalta ja tilaisuus aloitetaan turvallisuusinfolla, jossa kerrotaan mm. tilojen poistumistiet ja kokoontumispaikat. Lisäksi mahdollisuus jatkossa tehdä kevyt turvatarkastus olisi erityisesti kaupungin tilaisuuksissa tärkeä.

”Tietynlaisten tapahtumien, kunnanvaltuuston kokousten ja esimerkiksi nuorisotilojen osalta eri tasoisia turvatarkastuksia mietittäisiin, jos sellainen mahdollisuus olisi. Turvallisuuskulttuurin muutos vaatii aikaa, mutta harkitusti ja kohdennetusti turvatarkastuksia voisi tehdä, riskinarviointiin perustuen.”

Myös kunnanvaltuuston kokouksissa, joissa käsitellään arkoja aiheita, olisi ennakkollisen turvatarkastuksen mahdollisuus tärkeä keino ennaltaehkäistä uhkia. Niin ikään vapaa-ajan palveluissa nähdään tarvetta turvatarkastuksille. Kunnassa F nuorisotiloja on satunnaisesti jouduttu sulkemaan tilanteissa, jossa henkilökunnalla ei ole ollut turvallista työskennellä siellä nuorisoryhmien välisten erimielisyyksien aiheuttaman uhkatilanteen vuoksi. Uhkia voitaisiin ennaltaehkäistä turvatarkastuksilla ja samalla lisätä myös nuorten itsensä kokemaa turvallisuutta, henkilökunnan turvallisuuden lisäksi.

3.8 Kunta G

Taulukko 10. Kunta G:n case studyn keskeiset tulokset

Demografia	Uhkatilanteet	Turvallisuuden hallinta
Asukasmäärä 31.12.2019: Noin 80 000	<i>Uhkatilanneilmoitusten määrä 2019:</i> Arviolta 500–1000	<i>Ilmoittaminen ja dokumentointi:</i> Arviolta 76–100 % uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle ja 25–50 % dokumentoidaan
<i>Henkilöstömäärä:</i> Yli 1000	<i>Uhkatilanteita varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa:</i> Viikoittain <i>Uhkatilanteita kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>Uhkatilanteita työllisyyspalveluissa:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>Uhkatilanteita kaavoitus, ympäristö, rakentaminen-alalla:</i> Kuukausittain <i>Uhkatilanteita keskushallinnossa:</i> Muutaman kerran vuodessa	<i>Turvallisuuden hallintamallit:</i> Kulunvalvontajärjestelmä ja murtohälyttimet on käytössä useimmissa yksiköissä. Yksityinen vartiointipalvelu, vahti- tai virastomestaripalvelu, lisäavun hälytysjärjestelmä, rikosilmoitinjärjestelmä ja kameravalvonta on käytössä yhdessä tai muutamassa yksikössä.
<i>Kuntakoryhmä:</i> 40001–100000 <i>Kuntatyyppi:</i> Suuret kaupungit <i>Väestön muutosluokka:</i> Kasvava	<i>A2 Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>A3 Lievää fyysistä väkivaltaa:</i> Viikoittain <i>B1 Vakavaa uhkailua:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>B2 Henkistä väkivaltaa:</i> Kuukausittain <i>B3 Lievää henkistä väkivaltaa:</i> Viikoittain	<i>Turvataarkastuksen mahdollisuudet ennaltaehkäistä uhkia:</i> Viime vuonna raportoituja uhkia väkivaltatilanteita ei olisi pääsääntöisesti voinut välttää turvataarkastuksilla. Turvataarkastus voisi olla tarpeellinen esimerkiksi kunnan suurissa tapahtumissa ja erityistilanteissa.

3.8.1 Uhka- ja väkivaltilanteet

Kunta G on kasvava ja suuri kaupunki. Uhkatilanteiden todellisesta määrästä ei kunnan G osalta ole tarkkaa tietoa. Ilmoitukset tehdään erillisillä lomakkeilla ja samalle lomakkeelle saatetaan kirjoittaa kyseisessä yksikössä koko vuoden aikana ilmenneet uhkatilanteet. Kokonaisuutena uhkatilanteita arvioitiin kyselyssä viime vuoden osalta dokumentoidun noin sata. Tästä määrästä puuttuivat kuitenkin varhaiskasvatuksen ja koulutoimen ilmoitukset, mikä nostaa arvioidun määrän vuoden 2019 osalta 500–1000 ilmoituksen tasolle. Kun ilmoitukset tehdään erillisille lomakkeille, joista osa on yksittäisilmoituksia ja osassa on saatettu ilmoittaa kaikki vuoden uhkatilanteet listana, eikä toistaiseksi ole yhteistä sähköistä järjestelmää, jonne ne koottaisiin, on kokonaiskuvaa vaikea hahmottaa niin konsernihallinnossa kuin eri toimialueilla.

Millaisista tilanteista kyse on kunnan G osalta, jos tarkastellaan ilmoitettujen uhkien vakavuutta? Uhkatilanteet kunnassa G olivat pääosin lievän henkisen ja fyysisen väkivallan uhkia, kuten muissakin kunnissa. Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa kohdattiin vuonna 2019 keskimäärin muutaman kerran vuodessa, lievää fyysistä väkivaltaa viikoittain, vakavaa uhkailua muutaman kerran vuodessa, henkistä väkivaltaa kuukausittain ja lievää henkistä väkivaltaa viikoittain.

Vakuutusyhtiöön tehtyjen ilmoitusten mukaan peruskoulussa on tapahtunut kunnassa G vuonna 2019 kymmenen tapaus, joissa oppilas on tahallisesti onnistunut henkilöstön edustajaa vahingoittamaan ja kolme tapaus, jossa on syntynyt vakavia vammoja, esimerkiksi murtumia kiinnipitotilanteen yhteydessä.

”Vakuutusyhtiöön on tehty kymmenen työtapatuilmotusta, joissa peruskoulun oppilas oli tarkoituksella onnistunut vahingoittamaan työntekijää. Kolme työntekijän loukkaantumista tapahtui oppilaan kiinnipidossa. Näissä oppilastilanteissa on myös syntynyt työntekijöille murtumia kahdessa tapauksessa ja pysyviä vammojakin.”

Kuten muissakin kunnissa, myös kunnassa G valtaosa vuoden 2019 ilmoituksista oli varhaiskasvatuksen ja koulutuksen piiristä. Erilaisia lievän henkisen ja fyysisen väkivallan uhkatilanteita ilmenee siellä viikoittain ja ilmoituksia tulee noin kolmasosasta kouluja. Kouluissa ja varhaiskasvatuksessa ilmoitusten määrä on viidessä vuodessa kasvanut, mutta on vaikea arvioida missä määrin kasvu johtuu ilmoittamisen määrän kasvusta ja missä määrin uhkatilanteiden lisääntymisestä. On tiettyjä kouluja, joissa pyritään kaikki uhkatilanteet ilmoittamaan kootusti. Suuresta osasta kouluja ei kuitenkaan tule ilmoituksia lainkaan, joko siksi, ettei uhkatilanteita ilmene tai siksi, ettei niitä dokumentoida. Kokonais kuvassa näyttää ilmoitusten valossa siltä, että uhkatilanteet ovat keskittyneet tiettyihin kouluihin, joissa on erityisoppilaita. Lisäksi valtaosa koulun uhkatilanteista on samojen oppilaiden aiheuttamia.

Uhkatilanteet ovat tyypillisesti erityisoppilaan aiheuttamaa häiriökäyttäytymistä. Kun malttinsa menettänyttä oppilasta on jouduttu pitelemään aloillaan, niin hän on lyönyt, potkinut ja huutanut uhkauksia. Viime vuoden ilmoituksissa on myös kaksi teräaseen kouluun tuomiseen liittyvää uhkatilannetta. Toisessa oppilas kertoi aikovansa puukottaa opettajaa ja toisessa opettaja huomasi oppilaalla linkkuveitsen. Molemmat tilanteet päättyivät teräaseen takavarikoimiseen nykyisen lainsäädännön tarjoamin valtuuksin ilman vakavia fyysisiä vammoja.

”Koulun informoinnin myötä on kasvanut uhkatilanneilmoitusten määrä, mutta myös väkivalta ja uhkaava käyttäytyminen ovat kouluissa lisääntyneet. Ongelma keskittyy kouluihin, joissa on erityisongelmaisia ja häiriökäyttäytyviä lapsia. Yleensä kyse on siitä, että erityisoppilas hermostuu ja räjähtää, syntyy kiinnipitotilanne, jossa oppilas lyö, potkii ja huutaa uhkauksia henkilökunnalle. On ilmennyt myös yksittäisiä teräasetapauksia. Niistä ei ole seurannut sen vakavampaa, kun henkilökunta on ajoissa huomannut, että oppilaalla on mukana linkkari tai puukko ja ottanut sen oppilaalta pois.”

Uhkatilanteet ovat tyypillisesti erityisoppilaiden aiheuttamia, lieviä henkisen ja fyysisen väkivallan uhkia. Uhkatilanteiden määrä on varhaiskasvatuksen ja koulutuksen puolella kasvanut ja uhkatilanteet ovat myös vakavampia aiempiin vuosiin verrattuna.

”Koulupuolella loukkaantumisia on tapahtunut ja vakuutusyhtiöön on tehty ilmoituksia esim. rikkoutuneista silmilaseista tai henkilövahingoista. Uhka tulee oppilaan taholta; tyypillisesti purraan ja huidotaan. Henkinen puoli on siinä olennaisempi kuin varsinaiset fyysiset vammat. Työn kuormitusta lisää se, että uhka on koko ajan olemassa. Viikoittain henkilökunta kohtaa vakavaa uhkailua – esim. uhataan tappa. Koulupuolella uhkatilanteita on selvästi enemmän ja ne ovat vakavampia aiempiin vuosiin verrattuna. --- Varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa tilanne on räjähtänyt, mutta ei niinkään muualla.”

Keskushallinnossa, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa sekä työllisyyspalveluissa uhkatilanteita ilmenee muutaman kerran vuodessa eikä siellä ei ole nähtävissä selvää ilmoitusten määrän kasvua verrattuna aiempiin vuosiin. Nämä saattavat olla esim. kirjastossa tapahtuneita uhkatilanteita, avoimien ovien palvelupisteissä tapahtuvaa lievää henkistä väkivaltaa ja työllisyyspalveluissa kuntoutuviin asiakkaisiin liittyviä uhkatilanteita. Osa uhkatilanteista liittyy huumeisiin ja aineiden vaikutuksen alaisena oleviin ihmisiin, jotka eivät välttämättä ole palveluiden asiakkaitakaan. Myös poliisin mukaan huumeongelmat ovat kunnassa G lisääntyneet.

Pysäköinnin valvonta kohtaa usein vihaisia asiakkaita, samoin pysäköintisakkoihin liittyviin puheluihin vastaava toimistos sihteeri. Kaavoituksen, ympäristön ja rakentamisen toimialoilla uhkatilanteita ilmenee kuukausittain ja tyypillisesti kyse on lievästä henkisestä väkivallasta. Esimerkiksi kaavoihin tai lupa-asioihin tyytymättömien asiakkaiden

hermostumisesta johtuvaa, lievää henkistä väkivaltaa, ei niinkään terveyteen tai henkeen kohdistuvaa uhkailua.

Uhkatilanteita ei ole viime vuonna ilmennyt lainkaan kunnanvaltuuston kokousten yhteydessä kunnassa G eikä niitä muisteta aiemmiltakaan vuosilta. Tyypillisesti kokouksiin osallistuu 10–20 ihmistä paikan päällä yleisönä ja verkkoyhteyden kautta parisen kymmentä. Uhkatilanteista on ollut pelkoa vain äärioikeistolaiseen ryhmään liittyen pakolaisten vastaanottoa koskevan valtuuston tiedotustilaisuuden yhteydessä. Tällöin poliisi oli paikalla omasta ehdotuksestaan seuraamassa tilannetta.

Tulevaisuutta ajatellen erityisesti valtuustokokouksissa, joissa päätetään hankalista asioista, pitää uhkamahdollisuus ottaa kunnan näkökulmasta kuitenkin vakavasti. Yhteistyön poliisin kanssa kuitenkin uskotaan kunnassa auttavan ennakoimaan näitä ja varmistamaan päätöksenteon turvallisuuden.

Miten merkittävästä ongelmasta kunnan G osalta on kyse? Näkemykset siitä vaihtelevat. Konsernihallinnon näkökulmasta uhkatilanteet eivät isossa kuvassa kunnan G kannalta näyttäyty vielä merkittävä ongelmana. Turvallisuutta parantaviin laitteisiin kuten lisäavun hälytysjärjestelmiin, kameravalvontaan ja yksityisen vartiointipalveluun on panostettu, mutta kunnan kannalta kyse ei ole kokonaisuutena merkittävästä kustannuserästä.

Kentällä näkökulma on kuitenkin erilainen. Uhka- ja väkivaltatilanteet koetaan tietyissä yksiköissä merkittäväksi ongelmaksi ja myös resurssien puute koetaan olennaiseksi esteeksi henkilöstön turvallisuuden parantamisessa.

”Vuodesta 2013 asti olen pyytänyt riittävän hyvää hälytysjärjestelmää kouluihin, joihin on koottu kaupungin käyttäytymiseltään vaarallisimmat perusopetuksen oppilaat. Nyt suunniteltaessa uutta koulua, johon nämä luokat aiotaan sijoittaa, ei tällaista hälytysjärjestelmää kuitenkaan aiota asentaa sen hinnan vuoksi. --- Kouluille ollaan järjestämässä kameravalvonnat ja rehtoreille, sekä vararehtoreille niihin tarvittava koulutus, että voi katsella tallenteita. Tämä on hyvä parannus turvallisuuden ja työkuorman lievityksen kannalta.”

Kentällä uhkatilanteet työllistävät kuitenkin henkilöstöä suuremmassa määrin kuin aiemmin. Myös henkisen kuormituksen koetaan lisääntyneen erityisesti koulutuksessa ja varhaiskasvatuksessa. Työsuojeluvaltuutetun näkökulmasta uhka- ja väkivaltatilanteet ovat viime vuosina olleet eniten työllistävä työtehtävä. Vaikka yksiköissä, joissa uhkatilanteita esiintyy useimmin, esimerkiksi erityisoppilaisiin liittyen, kysymys resurs-

sien riittävydestä, henkilökunnan ja järjestelmien puutteista nousee esille, ei resurssien lisäämistäkään pidetä oikeana ratkaisuna, vaan enemmän tarvitaan tiiviimpää kytkeytymistä terveydenhuollon ja sosiaalipalveluihin.

”Vetäytymistilojen puute kiinnipidoissa ja ei-puheella ohjattavassa tilassa olevien oppilaiden kantamaan joutuminen portaikoissa, eivät tue työntekijöiden turvallisuutta. --- Kun yksi aikuinen yhtä lasta kohti ei riitä, ei resurssien lisääminen ole enää oikea ratkaisu. Siinä muut asiat vaikuttavat merkittävämmiin. Erikoissairaanhoidosta siirrettyihin oppilaisiin ei osattu kaupungissa varautua, ja tämä nostanut esille turvallisuusongelmia aina tiloista lähtien.”

Uhkatilanteista selviydettiin kunnassa G vuonna 2019 pääosin omin avuin. Ambulanssi jouduttiin soittamaan kouluihin noin viisi kertaa viime vuoden aikana. Kouluihin, joissa on erityisoppilaita, ambulanssi saapui aina yhdessä poliisin kanssa. Muutoin poliisi kutsutaan paikalle ensisijaisesti silloin, kun on tapahtunut rikos. Kynnys poliisin kutsumiseen koetaan jokseenkin korkeaksi, esimerkiksi, jos kyse on koulun sisäisistä käyttäytymishäiriöistä, joka ei täytä rikoksen tunnusmerkistöä.

3.8.2 Ilmoittaminen ja dokumentointi

Kunnassa G arvioidaan, että valtaosa, 76–100 % uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle ja 25–50 % dokumentoidaan. Vakavien uhkatilanteiden ei uskota jäävän ilmoittamatta. Uhkatilanteiden vähäiseen dokumentointiin nähdään monia syitä. Esimerkiksi kouluissa moni henkilökuntaan kuuluva ajattelee, että tietynlaiset uhkatilanteet kuuluvat työhön ja arkeen. Ilmoittamiseen voi liittyä myös pelkoa ja häpeää. Opettaja saattaa esimerkiksi syyttää itseään siitä, ettei saa oppilaitaan pidettyä kurissa tai pelkää muiden ajattelevan niin. Jatkuvasti toistuvien, päivittäisten ja lievien väkivaltatilanteiden osalta ilmoittamiseen ei välttämättä ole aikaa ja jos ilmoittamisella ei nähdä vaikutusta, ei siihen olla valmiita aikaa käyttämään.

Uhkatilanteet kirjataan erillisille lomakkeille, sähköisille tai printatuille. Osa ilmoituksista tehdään yksilöiden ja esimiesten toimesta yksittäisiin uhkatilanteisiin liittyen ja osa pidempänä listana esim. koulun toimesta vuoden päätteeksi kaikista vuoden aikana sattuneista uhkatilanteista kootusti.

3.8.3 Turvallisuuden hallintamallit

Millaisia turvallisuuden hallintamalleja on kunta G:ssä käytössä? Kokonaisuutena tilanne on samanlainen kuin muissakin kunnissa: kunnassa G käytetään teknisiä turvallisuuden hallintakeinoja, tilasuunnittelun mahdollisuuksia, palveluita, koulutusta ja yhteistyötä turvallisuuden hallinnan kehittämiseksi.

Yksityinen vartiointipalvelu tai virastomestaripalvelu on kunnassa G käytössä muutamassa yksikössä, mm. kaupungintalolla, hallintovirastoissa ja pääkirjastossa. Kulunvalvontajärjestelmä ja murtohälyttimet ovat käytössä useimmissa yksiköissä kunnassa G. Kameravalvonta, rikosilmoitinjärjestelmä ja lisäavun hälytysjärjestelmä ovat käytössä muutamassa yksikössä. Kouluissa sen sijaan ei koeta olevan riittävän hyviä hälytysjärjestelmiä, erityisesti ajatellen yksiköitä, joissa on eniten ja vakavimpia uhkatilanteita; uusien koulujen järjestelmien suunnittelussa resurssikysymys nousee joskus esteeksi. Kameravalvonta on tallentavaa kameravalvontaa, josta pystytään jälkikäteen selvittämään tilanteita. Esimerkiksi kouluilla on kameravalvonta omassa käytössään ja nimetyt henkilöt sitä voivat tarvittaessa operoida.

Nykyisten järjestelmien koetaan vastaavan kunnassa turvallisuussuunnitelmaa ja nykyistä uhkatilannekuvaa hyvin. Ongelmallisin tilanne on syrjäseudulla sijaitsevista palvelupisteistä, jonne etäisyyksien vuoksi esim. poliisinkin saapuminen kestäisi yli puoli tuntia. Usein kuitenkin toimipisteiden lähellä tai jopa samassa rakennuksessa on pelastuslaitoksen yksiköitä, josta voi saada apua, elleivät he ole samaan aikaan hälytystehtävässä muualla.

Kokonaisuutena toimitilaturvallisuuden tasoa pidetään kunnassa G kohtuullisen hyvänä. Kaupungin palvelut toimivat monenlaisissa rakennuksissa, joista vanhemmissa on enemmän rakenteellisia puutteita. Kouluissa ei ole erityisoppilaiden tarvitsemia vetäytymistiloja, mutta kun uusia kouluja suunnitellaan, niin turvallisuusnäkökohdat ja erityisoppilaiden tarpeet pyritään ottamaan aiempaa paremmin huomioon. Yhteissuunnittelussa koetaan kuitenkin parantamisen varaakin; 3000 hengen organisaatiossa tieto suunnitelmista saattaa olla hajallaan eikä kaikkia näkökohtia osata aina huomioida ajoissa.

Turvallisuuden ennakkoinnissa ja hallinnassa henkilökunnan perehdytystä ja koulutusta pidetään tärkeimpänä keinona. Pelastus- ja poistumisharjoitusten lisäksi kunnassa G on myös koulutuksia siihen, miten aggressiivinen tai väkivaltainen asiakas kohdataan. Turvallisuussuunnitelmia ja riskien arviointia tehdään monella tasolla ja lakien edellyttämällä tavalla. Kaupungin turvallisuussuunnittelun ohjaus- ja seurantaryhmässä, johon kuuluvat mm. poliisi, pelastuslaitos, kaupungin eri toimialat, oppilaitokset ja yrittäjien edustajia, tehdään kaupungin turvallisuussuunnitelmaa ja sen seuranta, ja annetaan yhteisiä kannanottoja turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin tarvittaessa. Koko kaupunkia koskevan turvallisuussuunnitelman lisäksi on esimerkiksi valmiussuunnitelmia eri aloilla sekä työturvallisuuslain mukaisia työturvallisuus- ja työterveyshuollon työpaikkaselvityksiä. Myös henkilö- ja kiinteistötasolla on riskien arviointia ja turvallisuussuunnitelmia.

Arjen ja käytännön tasolla ennakoinnissa ja varautumisessa esimerkiksi kouluissa auttaa, että hankalat oppilaat ja asiakkaat pääosin tunnetaan ja tilanteita osataan siksi ennakoida. Ennakointi ei kuitenkaan estä uhkatilanteiden muodostumista.

3.8.4 Turvatarkastusten mahdollisuus

Kunnan G näkökulmasta turvatarkastuksen tekemisellä olisi voitu välttää vain vähäisessä määrin vuonna 2019 ilmoitettuja uhka- ja väkivaltatilanteita. Pääosaan uhkatilanteista ei liittynyt esim. teräaseiden tuomista kunnan tiloihin, mikä olisi voitu ennakkolisilla turvatarkastuksilla todeta ja estää. Kouluissa ilmoitettiin kahdesta teräaseeseen liittyvästä uhkatilanteesta, mutta näissä tapauksissa teräase voitiin takavarikoida lain jo mahdollistamia keinoja käyttäen ajoissa.

Kunnassa G uhkatilanteiden määrä on samalla tasolla kuin muissakin suurissa kaupungeissa. Nykyisellään turvatarkastusten tekemiselle ei nähdä kunnassa G tarvetta. Kaupunki on kuitenkin Suomessa suurimpia, ja merkittävämpien uhkatilanteiden riski on aina olemassa. Yhtenä keinona kunnan keinovalikoimassa mahdollisuus ennakkoliseen turvatarkastuksen tai turvallisuustarkastuksen käyttöön koetaan hyväksi, vaikkei kunta sitä joutuisi tässä uhkatilannekuvassa käyttämään.

Tietyissä tilanteissa turvatarkastuksen käyttö voisi olla kunnan G näkökulmasta kuitenkin perusteltua ja tarpeellista tulevaisuudessa, jos laki sen mahdollistaisi. Esimerkiksi kunnanvaltuuston kokouksissa, joissa päätetään vaikeista tai herkistä asioista, kunnan järjestämissä suurissa tapahtumissa tai edustustilaisuuksissa turvatarkastuksella voitaisiin ennaltaehkäistä uhkatilanteiden muodostuminen. Kyse olisi yksittäisistä ja tarkasti harkituista tilanteista, joissa muiden keinojen ei enää koettaisi riittävän turvatason varmistamiseksi. Kunnassa G kuitenkin nähdään, että ensisijaisesti käytettäisiin muita keinoja; esimerkiksi yhteistyötä poliisin kanssa ja vartiointipalvelua lain suomilla nykyisillä valtuuksilla.

”Ensin muut keinot käyttöön ja sitten vasta, kun on tarpeen. Turvatarkastuksissa vaarana on, että se voisi provosoida joitain ihmisiä. On vaikea kuvitella, että kaupungintalolla kaikki tarkastettaisiin, mutta mahdollisuus olisi hyvä olla olemassa erityistilanteiden varalta. Lähinnä mieleen tulevat erilaiset isot tapahtumat ja vallitsevan tilanteen huomioon ottaen poliisinkin riskialttiiksi arvioimat tilaisuudet, --- tällaiset erityistilanteet.”

Koulujen ja varhaiskasvatuksen näkökulmasta uhkatilanteita ilmenee paljon, mutta turvatarkastuksia ei pidetä oikeana kunnan G näkökulmasta ratkaisuna ongelmaan. Nykyisen lainsäädännön koetaan jo riittävästi mahdollistavan uhkatilanteiden ennalta-

ehkäisyä kouluissa. Vuonna 2014 voimaan tullut lakiuudistus antaa opettajalla ja rehtorilla oikeuden tarkastaa laukun ja taskut, jos on ilmeistä, että oppilaalla tai opiskelijalla on kielletty tai vaarallinen esine tai aine hallussa. Kouluissa keinojen lisäämisen sijasta tarvittaisiin enemmän ohjeistusta, jotta esimerkiksi ilmoittamisen toimintamallit yhdenmukaistuisivat.

”Kasvatuksen näkökulmasta ei kontrollia pidä lisätä, vaan omaa vastuuta. Nykyiset lait ovat hyvät. Koulua hyödyttäisi enemmän, jos saataisiin ohjausta turvallisuusasioihin enemmän ja siten tasalaatuisempaa varautumista näihin asioihin.”

3.9 Kunta H

Taulukko 11. Kunta H:n tapaustutkimuksen keskeiset tulokset

Demografia	Uhkatilanteet	Turvallisuuden hallinta
Asukasmäärä 31.12.2019: Noin 200 000	Uhkatilanneilmoitusten määrä 2019: Arviolta 1200	Ilmoittaminen ja dokumentointi: Arviolta 51–75 % uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle ja 25–50 % dokumentoidaan
Henkilöstömäärä: Yli 1000	Uhkatilanteita varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa: Kuukausittain Uhkatilanteita kaavoitus, ympäristö, rakentaminen-alalla: Muutaman kerran vuodessa	Turvallisuuden hallintamallit: Kulunvalvontajärjestelmä, kameravalvonta ja murtohälyttimet ovat käytössä useimmissa yksiköissä.
Kuntakoryhmä: Yli 100 000 as.	A2 Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa: Muutaman kerran vuodessa A3 Lievää fyysistä väkivaltaa: Kuukausittain	Turvataarkastuksen mahdollisuudet ennaltaehkäistä uhkia: Viime vuonna raportoituja uhkia ja väkivaltatilanteita ei olisi pääsääntöisesti voitu välttää turvatarkastuksilla. Kunnassa suhtaudutaan positiivisesti, jos keinovalikoimaa olisi mahdollisuus lisätä, mutta ei ensisijaisesti olisi turvatarkastusta ottamassa käyttöön.
Kuntatyyppi: Suuret kaupungit	B3 Lievää henkistä väkivaltaa: Kuukausittain	
Väestön muutosluokka: Kasvava	C1 Vakavia omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa: Muutaman kerran vuodessa C2 Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa: Muutaman kerran vuodessa	

3.9.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Kunta H on kasvava, suuri kaupunki, jonka palveluiden piirissä on yli 200 000 asukasta. Kunnassa H tehtiin vuonna 2019 yhteensä yli 1800 ilmoitusta uhka- ja vaaratilanteista varhaiskasvatuksesta ja koulutuksesta, liikunta- ja kulttuuripalveluista sekä hyvinvointipalveluista. Näistä väkivalta- ja uhkatilanteita oli muiden kuin hyvinvointipalveluiden osalta reilut 1200 pitäen sisällään läheltä piti-tilanteet ja esimerkiksi oppilaiden välisen väkivallan. Hyvinvointipalveluiden puolella väkivaltailmoituksista tehtiin yli 600.

Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen puolella uhka- ja väkivaltatilanteita ilmeni kunnassa H vuonna 2019 keskimäärin viikoittain. Päiväkotipuolella väkivaltatilanteet ilmenivät kehitysvammaisten lasten ja koulutoimessa sairaalakoulua käyvien lasten tai erityisoppilaiden opetuksen yhteydessä lievänä tai vammoja aiheuttavana fyysisenä väkivaltana: raapimisena, puristamisena, potkimisena tai lyömisenä. Lasten taholta koe-tun lievän fyysisen väkivallan seurauksena tyypillisesti tuli pieniä mustelmia tai iho meni rikki. Lääkärin tarkastuksen tarpeen aiheutti keskimäärin 10–30 uhka- ja väkivaltatilannetta.

Kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa ja työllisyyspalveluissa uhka- ja väkivaltatilanteita kohdattiin kunnassa H keskimäärin kuukausittain. Kaavoitukseen, ympäristöön ja rakentamiseen liittyvissä toiminnoissa uhka- ja väkivaltatilanteita kohdattiin kuukausittain. Nämä olivat tyypillisesti lupa- tai kaavoitusasioihin liittyvää suukopua ja huutamista, ei niinkään vakavaa terveyteen tai henkeen kohdistuvaa uhkailua. Keskushallinnossa ja elinkeinoelämän palveluissa uhkatilanteita kohdattiin harvemmin, keskimäärin muutaman kerran vuodessa. Näissä kyse oli tyypillisesti puhelimitse saaduista uhkauksista tai aggressiivisesta käyttäytymisestä.

Välitöntä lääkärin hoitoa vaativaa, vakavaa fyysistä väkivaltaa kohdattiin kunnassa H keskimäärin muutaman kerran vuodessa. Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa kohdattiin kuukausittain ja lievää fyysistä väkivaltaa viikoittain. Fyysisen väkivallan osalta kouluissa ilmeni myös jonkinlaisella aseella uhkailemista, esimerkiksi kuulapys-syllä, veitsellä, viilalla tai lyömäaseeksi soveltuvilla esineillä uhkailua.

Vakavaa uhkailua ja henkistä väkivaltaa arvioidaan ilmenneen kunnassa H muutaman kerran vuodessa ja lievää henkistä väkivaltaa kuukausittain. Yhtenä esimerkkinä tästä vuodelta 2019 on tilanne, jossa sakon saanut autoilija seurasi pysäköinninvalvoja huutaen avoimesta ikkunasta uhkauksia. Ympäristönsuojelun puolella viranhaltijan kotiovelle ilmestyi yöllä uhkaava asiakas.

Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa ilmeni kunnassa H muutaman kerran vuodessa. Tämä näkyi esimerkiksi viranhaltijan auton ikkunoiden rikkomisena tai auton kolhimisena. Kaupungin rakennuksiin kohdistuva vahingonteko tai ilkivalta ei kuulunut tähän tarkasteluun.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen puolella uhka- ja väkivaltatilanteita oli kunnassa H enemmän. Hyvinvointipalveluissa vuonna 2019 tehtiin reilut 600 ilmoitusta raapimiseen, puremiseen ja lyömiseen liittyen, tönimiseen liittyen reilut 100 ilmoitusta, henkiseen väkivaltaan ja esim. solvaamiseen liittyen annettiin reilut 100 ilmoitusta, aseella uhkaamisesta vajaat 10 ilmoitusta ja laitteiden rikkomisesta 30 ilmoitusta.

Kunnanvaltuustojen kokousten yhteydessä kunnassa H ilmeni muutama uhkatilanne vuonna 2019. Eräässä herkkiä asioita käsitelleessä valtuustokokouksessa varauduttiin mahdolliseen uhkaan vartijoilla ja poliisin partioinnilla, mutta yleisölehteriltä kuuluvia sivuhuomautuksia suurempaa häiriötä ei ilmennyt. Kunnanvaltuuston kokousten uhkatilannekuvaan on myös vaikuttanut kaupunginvaltuutettuun, jota mm. vastaan on nostettu rikossyytteitä, liittyvä sosiaalisen median viestintä, joiden perusteella uhkatilanteiden muodostumista on voitu pelätä.

Miten suuresta ongelmasta uhka- ja väkivaltatilanteissa on kaupungin H osalta kyse? Turvallisuuden varmistaminen synnyttää kaupungille suuria kustannuksia ja uhka- ja väkivaltatilanteet heijastuvat myös työn kuormittavuudessa. Lievä väkivalta, niin henkinen kuin fyysinenkin on kasvanut, jopa jyrkästikin, mutta vakavamman väkivallan osalta määrä on pysynyt samana.

”Vaikka volyymit ovat nousseet raapimisessa, huutamisessa, sylkemisessä, niin kynnys siihen, että sattuisi jotain vakavampaa, on onneksi pysynyt samana. Huono käytös verkossa ja arjen tilanteissa on lisääntynyt räjähdysmäisesti; kanavat ovat käytössä ja niitä käytetään huonosti, mutta kynnys vakavampaan toimintaan on edelleen pysynyt samana.”

3.9.2 Ilmoittaminen ja dokumentointi

Kunnassa H arvioidaan, että 76–100 % henkilökunnan kokemista uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle ja dokumentoidaan. Vakavimmat tilanteet ilmoitetaan, mutta lievimpien uhkatilanteiden osalta aina osa jää ilmoittamatta eri syistä johtuen. Ilmoittamisen merkitystä on korostettu koko ajan, ja siksi ilmoitusten määrät ovat nousseet. Ilmoittamiseen on käytössä eri menetelmiä. Pääosin pyritään hyödyntämään erillistä turvallisuusjärjestelmää, mutta ilmoituksia tulee myös sähköpostilla ja niitä tehdään myös henkilökohtaisina, suullisina ilmoituksina esim. esimiehelle.

3.9.3 Turvallisuuden hallintamallit

Uhka- ja väkivaltatilanteista selviydettiin kunnassa H vuonna 2019 pääosin omin avuin. Useimmin turvauduttiin vahtimestariin, arviolta 50–99 kertaa. Vartija tai poliisi jouduttiin kutsumaan paikalle arviolta 25–49 kertaa. Lääkärin apua tarvittiin kunnassa H ilmenneissä uhkatilanteissa arviolta 10–24 kertaa.

Tilanteita, joissa vartija jouduttiin kutsumaan paikalle, olivat koulu- ja päiväkotipuolella esimerkiksi huoltajuuskiistoihin liittyvät asiat, joita riitelevät perheet selvittelivät koulussa tai päiväkodissa tai aggressiivisesti käyttäytyvät nuoret.

Poliisiin otettiin yhteyttä koulu-uhkauksien, nuuskan ja huumausaine-epäilyjen sekä päähän kohdistuvien pahoinpitelyjen yhteydessä. Koulu-uhkaukset tulevat useimmiten kaupungin tietoon poliisin kautta, mutta muutamia ilmoituksia on tullut myös suoraan koululle. Koulupoliisi käsitteli koulukiusaamiseen liittyvät tilanteet. Esimerkiksi huumausaineiksi epäiltäviä aineita löydettiin kunnassa H kouluista kokonaisuudessaan parikymmentä kertaa vuonna 2019. Parikymmentä kertaa vuodessa ilmeni myös tapauksia, joissa oli aihetta epäillä, että oppilas on huumaavien aineiden vaikutuksen alaisena koulussa, mikä sai aikaan yhteydenoton huoltajaan ja lastensuojeluun. Suhteutettuna 30 000 oppilaan kokonaismäärään prosentuaalisesti määrä oli hyvin pieni eikä siinä arvioida tapahtuneen suurta muutosta aiempiin vuosiin verrattuna. Kaupunkitasolla huumeisiin liittyvien rikosten määrä on poliisin mukaan kasvanut. Muissa palveluissa, esimerkiksi sosiaalipalveluissa ilmeni myös muutaman kerran vuodessa laittomia uhkauksia, henkeen tai terveyteen kohdistuvia uhkia, mihin liittyen otettiin yhteyttä poliisiin.

”Henkilökuntaa koulutetaan vaikeiden asiakkaiden kohtaamiseen, ja siitä on vastavasti myös osaamista, joten tilanteista selvitään omin avuin. Uhkia ennaltaehkäistään parityöskentelyllä, esimerkiksi kotihoito tehdään aina parityöskentelynä. Vartijoita ja poliisia kutsutaan harvemmin paikalle.”

Kunnassa H on käytössä yksityinen vartiointipalvelu, virastomestaripalvelu, kulunvalvontajärjestelmä, murtohälyttimet, rikosilmoitinjärjestelmä ja kameravalvonta useimmissa yksiköissä. Kaupungintalolla, pääkirjastossa ja isoimmissa kouluissa on omaa virastomestarihenkilökuntaa. Esimerkiksi kaupungintalolla vierailijat pääsevät virka-aikana odotustilaan, jossa on virastomestarin piste ja josta heidät noudetaan. Useimmissa kohteissa on kulunvalvonta ja kulkukortin lisäksi virka-ajan jälkeen pitää syöttää myös koodi. Useimmat kaupungin yksiköt ovat piirivartioiden piirissä, ja muutamissa kohteissa, esimerkiksi hyvinvointipalveluissa, on paikallisvartija jatkuvasti paikalla. Lisäavun hälytysjärjestelmä on käytössä muutamassa yksikössä mm. sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä kouluissa, joissa on erityisoppilaita.

Kiinteistöturvallisuuden koetaan kunnassa H pääosin olevan hyvällä tasolla. Suuren kaupungin kohteissa näkyy kerroksellisuus. On toimitiloja, jotka ovat valmistuneet 1800-luvulla ja uusia, vasta käyttöön otettavia tiloja – sekä kaikkea siltä väliiltä. Tilojen turvallisuus ei ole yksiselitteisesti vain teknisiä asioita, vaan myös tunne. Vanha koulu tarjoaa turvalliseksi koetut tilat oppimisvaikeuksista kärsiville oppilaille, mikä tukee pedagogista turvallisuuskäsitystä. Vastaavasti nykyisen rakennustrendin mukaiset avoimet tilat voivat osalle oppilaista aiheuttaa levottomuutta.

”Tärkeintä eivät ole seinät, vaan sisältö – sillä tehdään turvallisuuden tunne.”

Turvallisuushkia ennakoidaan ja niihin varaudutaan kunnassa H suunnittelulla ja koulutuksilla; osa niistä kuuluu kaupungin lakisääteisiin velvoitteisiin ja osa on hanke- rahoituksella toteutettavaa, täydentävää turvallisuustoimintaa. Suuressa kaupungissa turvallisuussuunnittelua tehdään monella eri tasolla ja eri yksiköissä. Esimerkiksi sivistys- ja kulttuuripuolella järjestetään vähintään kaksi turvallisuuskoulutusta lukuvuo- dessa. Lisäksi tehdään riskianalyysijä, pelastus- ja yhteistoimintasuunnitelmia ja harjoitellaan poistumista ja suojautumista sisätiloihin. Turvakävelyt tehdään joka luku- vuosi. Poistumis- ja pelastautumisharjoituksia tehdään kaksi kertaa vuodessa, ja niistä vähintään toinen lasten ja nuorten kanssa. Turvataitokoulutuksia järjestetään nuorten ja lasten kanssa työskenteleville. Kriisityökoulutuksia toteutetaan yhteistyössä hyvinvointipalveluiden kanssa. Työyhteisövaltuutetuille järjestetään kahdesti lukuvuo- dessa koulutustilaisuus. Hyvinvointipalveluissa on lisäksi myös muita koulutuksia. Esi- merkiksi ensiapu- ja alkusammutuskoulutuksia tehdään määräajoin, väkivaltaisen asi- akkaan kohtaamiseen tarjotaan koulutuksia ja myös potilas- ja laiteturvallisuuden tii- moilta on paljon koulutuksia.

3.9.4 Turvatarkastusten mahdollisuus

Turvatarkastuksen tekemisellä olisi kunnassa H vuonna 2019 voitu välttää vain muu- tamia uhka- ja väkivaltatilanteita. Hyvinvointi- ja kasvupalveluiden osalta turvallisuus- tarkastusten ja turvatarkastusten käyttöä voitaisiin harkita, jos se olisi lain mukaan mahdollista. Turvatarkastusten mahdollisuutta pidetään erityisen tärkeänä kaupungin järjestämissä tapahtumissa, erityisesti suurissa yleisötapahtumissa. Turvatarkastuksia ei silti haluttaisi kategorisesti rajata vain tiettyihin toimintoihin tai palveluihin.

”Turvatarkastusten käyttö vaatii yhteiskunnallisen keskustelun ja poliittisen päätöksen myös paikallisesti, sillä se ei kuulu suomalaiseen toimintakulttuuriin, mutta kohteita ja tarpeita sille on syntymässä. Turvatarkastuksen käytön kategorinen rajaaminen joihin- kin palveluihin ei olisi hyvä, vaan pitäisi olla mahdollisuus perustellusta syystä ottaa tarvittaessa käyttöön kaupungin eri palvelualueilla. Yksilön oikeudet ovat vahvat, mutta yhteiskunnalla pitää olla mahdollisuus varmistaa turvallisuus ennalta.”

3.10 Kunta I

Taulukko 12. Kunta I:n tapaustutkimuksen keskeiset tulokset

Demografia	Uhkatilanteet	Turvallisuuden hallinta
Asukasmäärä 31.12.2019: Yli 200 000	Uhkatilanneilmoitusten määrä 2019: Noin 900	Ilmoittaminen ja dokumentointi: Uhkatilanteista arviolta 26–50 % ilmoitetaan esim. esimiehelle ja dokumentoidaan
Henkilöstömäärä: Yli 1000	Uhkatilanteita varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa: Päivittäin Uhkatilanteita kulttuuri- ja vapaa-ajanpalveluissa: Viikoittain Uhkatilanteita työllisyyspalveluissa: Viikoittain Uhkatilanteita kaavoituksen, ympäristön, rakentamisen sektorilla: Viikoittain Uhkatilanteita keskushallinnossa: Muutamana kerran vuodessa	Turvallisuuden hallintamallit: Yksityinen vartiointipalvelu, vahti- tai virastomestaripalvelu, kulunvalvontajärjestelmä, lisäavun hälytysjärjestelmä, murtohälyttimet, rikosilmoitinjärjestelmä ja kameravalvonta ovat käytössä useimmissa yksikössä
Kuntakokoryhmä: Yli 100 001	A1 Välitöntä lääkärin hoitoa vaativa vakava fyysinen väkivalta: Muutamana kerran vuodessa	Turvataarkastuksen mahdollisuudet ennaltaehkäistä uhkia: Viime vuonna raportoituja uhkia ja väkivaltatilanteita olisi voitu vähäisessä määrin välttää turvatarkastuksilla, mutta turvatarkastusten mahdollisuutta pidetään kaupungille erittäin tärkeänä. Erityisen tärkeänä sitä pidetään työllisyyspalveluissa, keskushallinnossa, kunnanvaltuuston kokouksissa ja kaupungin omissa tapahtumissa.
Kuntatyyppi: Suuret kaupungit	A2 Vammoja aiheuttava fyysinen väkivalta: Muutamana kerran vuodessa A3 Lievä fyysinen väkivalta: Viikoittain	
Väestön muutosluokka: Nopeasti kasvava	B1 Vakava uhkailu: Muutamana kerran vuodessa B2 Henkinen väkivalta: Päivittäin B3 Lievä henkinen väkivalta: Päivittäin C1 Vakavia omaisuusvahinkoja aiheuttava väkivalta: Muutamana kerran vuodessa C2 Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttava väkivalta: Muutamana kerran vuodessa	

3.10.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Kunnassa I raportoituja vaaratilanteita oli vuonna 2019 yhteensä 2500 pitäen sisälleen myös sosiaalipuolen ilmoitukset. Sosiaalipalvelut pois lukien ilmoituksia tuli noin 900. Läheltä piti -ilmoituksia vakuutusyhtiöön tehtiin noin 200.

Varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa uhkatilanteita kohdattiin keskimäärin päivittäin. Kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa, työllisyyspalveluissa sekä kaavoituksen, ympäristön, rakentamisen osalta uhka- ja väkivaltatilanteita ilmeni viikoittain. Elinkeinoelämän palveluiden ja keskushallinnon osalta uhkatilanteita ilmeni vain muutaman kerran vuodessa.

Ilmoitusten perusteella uhka- ja väkivaltatilanteet olivat kunnassa I pääosin lievää henkistä ja henkistä väkivaltaa sekä lievää fyysistä väkivaltaa. Välitöntä lääkärin hoitoa vaativaa vakavaa fyysistä väkivaltaa ja vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa kohdattiin muutaman kerran vuodessa. Lievää fyysistä väkivaltaa kohdattiin viikoittain. Vakavaa uhkailua ilmeni muutaman kerran vuodessa, kun taas henkistä väkivaltaa ja lievää henkistä väkivaltaa kohdattiin päivittäin. Vakavia ja lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa kohdattiin muutaman kerran vuodessa.

Kunnassa I on aiemman tutkimuksen mukaan noin 40 % henkilöstöstä kokenut väkivalta- ja uhkatilanteita. Useampi kuin joka kymmenes työntekijä kokee uhkatilanteita viikoittain. Pääosin uhka- ja väkivaltatilanteita koetaan varhaiskasvatuksessa ja kouluissa sekä avo- ja asumispalveluissa, mutta myös työllisyys- ja kasvupalveluissa uhkatilanteiden määrä on kasvanut.

Osa uhkatilanteista ilmenee erityiskoulussa ja vakavasti sairaiden varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksessa ilmenneissä väkivaltatilanteissa kyse on usein kiinnipitotilanteesta tapahtuneesta huiomisesta, potkimisesta tai esimerkiksi siitä, että lapsen pää osuu hoitajan leukaan. Muutaman kerran vuodessa on ilmennyt esimerkiksi teräaseisiin liittyviä uhkatilanteita kouluissa.

Fyysinen väkivalta aikuisten taholta, pois lukien sosiaali- ja terveystalvet ja esimerkiksi työllisyyspalveluiden kuntoutujat, on harvinaisempaa. Joitain yksittäisiä vakavia fyysisen uhkan tilanteita on kuitenkin ollut, kuten esimerkiksi päälle ajamisen yritys, jonka kohteena oli sakon antanut pysäköinninvalvoja.

Uutena ja kasvavana ilmiönä on vanhempien taholta tuleva uhka ja esim. oikeustoimilla uhkaaminen, mikä näkyy myös muilla sektoreilla virkatoimia haittaavana ja kasvavana ilmiönä. Yksittäiseen virkamieheen tai päättäjään kohdistuvia vakavia uhkauksia on niin ikään muutamia vuodessa; näistä tehdään aina poliisin kanssa uhka-arvio.

Kunnanvaltuuston kokousten yhteydessä ei uhkatilanteita ole kunnassa ilmennyt viime vuonna tai lähivuosina. Epäasiallinen käytös valtuuston kokouksissa on kuitenkin lisääntynyt jonkin verran. Yhtenä esimerkkinä tästä on viime vuonna valtuuston kokouksessa tapahtunut mielenosoitus, jossa yleisö nousi seisomaan kesken kokouksen. Yleisöä lehterillä on tyyppillisesti enintään 20 henkeä.

”Vaikka laukut jätetään naulakkoon, niin se ei poista vielä uhkaa. Uhkatilanne voi liittyä ajankohtaisiin asioihin, jos esim. valtuustossa tehdään kipeämpiä päätöksiä. Silloin se mahdollisuus, että voidaan ottaa tilapäisesti turvatarkastus käyttöön olisi tarpeen. Vaikea nähdä vielä, että jokaisen kokouksen yhteydessä jokainen tulija katsotaisiin tai kaikki kulkisivat portin läpi.”

Yksittäisistä vakavista uhkatilanteista esimerkkeinä vuodelta 2019 mainitaan kouluympäristöstä, toiselta asteelta ampuma-aserikos ja törkeä henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelu sekä perusopetuksessa vakava, kohdennettu väkivallalla uhkaaminen.

Kuinka merkittävästä ongelmasta uhka- ja väkivaltatilanteiden osalta sitten on kyse kunnan osalta? Kokonaisuutena uhka- ja väkivaltatilanteet nähdään merkittäväksi ongelmaksi kaupungille. Turvallisuuuteen tehdyt panostukset ovat suuressa kaupungissa mittavia jo pelkästään vartiointipalveluiden kustannusten osalta. Seuraukset näkyvät myös oman henkilökunnan työmäärän lisääntymisenä eri tavoin. Uhka- ja väkivaltatilanteet vaikuttavat myös työssäjaksamiseen ja vähentävät henkilöstön terveitä työvuosia, mutta tätä vaikuttavuutta on vaikeampi mitata.

”Liittyy siihen, ettei henkilökunnan tekemää työtä arvosteta. Joku voi menettää kokonaan työkykynsä maalittamisen ja henkisen väkivallan seurauksena. Uhkailu ja muu henkinen väkivalta on vakavampaa; mustelma paranee nopeammin, kuin henkisen väkivallan seuraukset.”

Järjestelmämuutosten vuoksi uhkatilanteiden määrän kehittymisestä viiden vuoden aikana ei ole vertailukelpoista tietoa. Henkilökunnan kokemukset väkivaltaisesta ja uhkaavasta käyttäytymisestä ovat kuitenkin lisääntyneet kaikilla aloilla. Kautta linjan asiakkaiden koetaan muuttuneen haastavammaksi.

Sosiaalinen kehitys ja siihen liittyvä huumeongelman paheneminen, jonka esim. jätevesitutkimukset osoittavat, vaikuttavat uhka- ja väkivaltatilanteiden lisääntymisen taustalla. Kun eriarvoistuminen lisääntyy ja syrjäytyvien määrä kasvaa, niin sosiaaliset ongelmatkin lisääntyvät ja uhka- ja väkivaltatilanteiden määrä kasvaa. Kouluissa kehi-

tys jo jossain määrin näkyy esimerkiksi oppimisen erojen kasvamisena ja jengiytymisenä. Jos koronatilanteen aiheuttamat lomautukset muuttuvat irtisanomisiksi, niin taloudellinen ahdinko voi lisätä sosiaalisia ongelmia entisestään.

3.10.2 Ilmoittaminen ja dokumentointi

Kunnassa I arvioidaan, että 25–50 % uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle ja dokumentoidaan. Sosiaali- ja terveystaloudissa sekä kouluissa ilmoittamisen arvioidaan olevan vähäisempää kulttuurisista syistä johtuen, joskin sielläkin on pyritty määrittämään ilmoittamisen kynnystä ja lisäämään ilmoittamista ja dokumentointia.

Tällä hetkellä ilmoittamisessa on käytössä eri menetelmiä; erillisen turvallisuusjärjestelmän lisäksi ilmoittaa voi erillisellä lomakkeella, sähköpostilla tai henkilökohtaisella ilmoituksella esim. esimiehelle. Ilmoittamiseen on oma järjestelmä, mutta eri sektoreilla on käytössä myös muutamia muita järjestelmiä ja menetelmiä. Tavoitteena olisi päästä tulevaisuudessa tilanteeseen, jossa ei olisi montaa järjestelmää ja jossa käytetyt järjestelmät olisi rajapintojen kautta linkitetty toisiinsa siten, että ilmoittaminen ja tietojen analysointi olisi helppoa.

3.10.3 Turvallisuuden hallintamallit

Henkilökunnan kokemista uhka- ja väkivaltatilanteista selviytyttiin kunnassa I vuonna 2019 pääosin omin voimin. Ulkopuolisesta avusta useimmin turvaututtiin poliisiin, arviolta 50–99 kertaa. Poliisiin otetaan yhteyttä aina pahoinpitelytapauksissa ja vakavissa uhkauksissa. Henkilökuntaa kannustetaan ottamaan matalalla kynnyksellä yhteyttä poliisiin esimerkiksi laittomissa uhkauksissa.

Omaan henkilökuntaan kuuluvaa vahti- tai virastomestaria tai vastaavia tehtäviä hoitaneita henkilöitä tarvittiin arviolta 25–49 kertaa uhkatilanteissa. Vahtimestarityyppistä palvelua on kaupungilla esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudissa, kouluissa ja kaupungin virastotaloilla; vajaan 200 nimikkeen kirjon alla on erilaisia tehtävänkuvia.

Ulkopuoliseen vartijaan turvaututtiin arviolta 10–24 kertaa. Monissa kohteissa vartija tulee paikalle tietyin väliajoin ja kutsuttaessa. Vain harvoissa kohteissa on jatkuvasti paikalla oleva vartija. Vartija voi olla jossain tapauksissa mukana myös kotikäynneillä uhkan ennaltaehkäisemiseksi sosiaali- ja terveystaloudissa.

Vastaavasti myös lääkärin apua tarvittiin uhka- ja väkivaltatilanteiden hoitamisessa arviolta 10–24 kertaa. Pelastuslaitoksen apuun turvaututtiin harvimminkin, arviolta 0–9 kertaa vuoden 2019 aikana.

Kunnassa I lain mahdollistaman keinovalikoiman koetaan olevan täysimääräisesti käytössä. Yksityinen vartiointipalvelu, vahti- tai virastomestaripalvelu, kulunvalvontajärjestelmä, lisäävun hälytysjärjestelmä, murtohälyttimet, rikosilmoitinjärjestelmä ja kameravalvonta ovat käytössä useimmissa yksiköissä.

Kouluissa käytetään tarvittaessa vuoden 2014 alussa voimaan tulleen perusopetuslainmuutoksen tarjoamaa oikeutta opettajalle ja rehtorille tarkastaa oppilaan tavarat ja ottaa haltuun oppilaalla olevia kiellettyjä tai vaarallisia esineitä ja aineita. Vastaavasti myös sekä oppilaat että vanhemmat tuntevat hyvin oikeutensa.

”Meillä on hyvä keinovalikoima tällä hetkellä käytössä. Kokonaisuutena kuitenkin siinä, miten me organisaationa mietimme keinovalikoimaa, on kehitettävääkin. Turvallisuus on monen asian summa. Kaikki lähtee omasta käyttäytymisestä. Jos keskitytään vain yhteen asiaan, niin ollaan hukassa. Turvallisuutta ei voida ulkoistaa vartioloille. --- Monissa tapauksissa omalla käyttäytymisellä voidaan laukaista uhkatilanteita, helpottaa asiakkaan turhautumista palveluihin. Pohjan pitää olla kunnossa, ennen kuin kova turvallisuus otetaan käyttöön.”

Turvallisuuden hallinnassa kaikki lähtee henkilökunnan omasta osaamisesta. Uhkatilanteiden ratkomisessa tarvitaan psykologista silmää ja toimintamalleja ja niitä voidaan edistää koulutuksella. Turvallisuuskulttuuri syntyy työntekijöiden oman vastuun tiedostamisen pohjalta.

Kunnassa I henkilökunnalle on tarjolla monentyypisiä koulutuksia eri tasoilla ja eri yksiköissä. Koulutukset ovat usein palvelualueen mukaan räätälöityjä, mutta on myös konsernitasoisia yleiskoulutuksiaakin. Eri yksiköiden ja yksilöiden välillä on eroja, mutta kunnassa I on pyritty luomaan yhteinen normisto ja määrittämään minimiasiat, mitä yksikössä pitää tehdä, esimerkiksi poikkeustilanne- ja pelastautumisharjoitukset.

Turvallisuuden parantamiseksi ja uhkatilanteiden ennakoinniseksi on käynnissä myös kehittämishankkeita. Kunta I on esimerkiksi yhdessä kahden muun kunnan kanssa syyskuussa aloittamassa hanketta, jossa pyritään ennakoimaan väkivaltilanteita olosuhteiden perusteella. Ennustamalla olosuhteita hankkeessa ennakoitaan väkivallan uhkaa ja parannetaan siten valmiutta. Myös asiakkaiden epäasialliseen käyttäytymiseen pyritään vaikuttamaan kampanjan keinoin.

”Olemme aloittamassa kuntalaisten suuntaan Ollaan ihmisiksi -kampanjaa. Esimerkiksi busseissa ja sosiaaliasemilla näkyvillä kampanjailmoituksilla pyritään tuomaan esille työntekijöitä ihmisinä ja vaikuttamaan palvelun edustajiin kohdistuvaan epäasialliseen käyttäytymiseen.”

Vaikka lain mahdollistamat turvallisuuden hallintakeinot ovat kaupungissa täysimääräisesti käytössä, vaihtelee tilanne suuresti eri yksiköiden välillä eikä siten nähdä, että kokonaisuutena toimitilaturvallisuus olisi hyvällä tasolla. Suuressa kaupungissa rakennuskanta on kerroksellista ja joissain yksiköissä tilanne on parempi, toisissa huonompi.

Sama tilanne on niin ikään turvallisuuteen liittyvä vastuunjaon, keskinäisen roolituksen, riskienhallinnan operatiivisen toimivuuden ja turvallisuuskulttuurin osalta. Suuressa kaupungissa on monia yksiköitä ja paljon henkilökuntaa ja tilanne vaihtelee yksiköiden välillä.

3.10.4 Turvatarkastusten mahdollisuus

Kunnan I näkökulmasta turvatarkastuksen tekemisellä olisi voitu välttää vain vähäisessä määrin vuonna 2019 tapahtuneita uhka- ja väkivaltatilanteita, mutta turvatarkastusten mahdollisuutta pidetään kaupungissa kuitenkin erittäin tärkeänä – miksi? Turvatarkastukset tai turvallisuustarkastukset nähdään kunnassa I yhtenä tärkeänä lisäkeinona, joka voitaisiin ottaa harkitusti käyttöön tietyissä erityistilanteissa. Kyse voi olla esimerkiksi kaupungin edustustilaisuuksista, valtuuston kokouksista, joissa käsitellään herkkiä asioita tai kaupungin virastotaloon liittyen keskushallinnon palveluista.

Mahdollisuus tarkastaa kaikki sisääntulijat voisi olla tietyissä erityistilanteissa tärkeä keino uhkien ennaltaehkäisemiseksi esimerkiksi kaupungin tapahtumien tai valtuuston kokousten yhteydessä. Mahdollisuus tehdä valikoiden ennakkollisia turvallisuustarkastuksia yksittäisille ihmisille voisi olla tarpeen esimerkiksi työllisyys- ja sote-palveluissa, kun on aihetta epäillä, että henkilöllä on mukanaan esimerkiksi teräase.

”Julkisissa yleisissä tilaisuuksissa turvallisuustarkastuksen mahdollisuus olisi tärkeä. Sielläkin tilannekohtaista harkintaa käyttäen. Vartijankin käyttöä on aina harkittava; jos sisääntulijoille näkyy ensimmäisenä vartija, niin luo tapahtumaan omanlaistaan tunnelmaa.”

Vaikka uhka- ja väkivaltatilanteita on sote-palvelut pois lukien eniten kouluissa, ei turvatarkastuksia siellä pidetä ensisijaisesti käyttöönotettavana keinona. Lähtökohtaisesti käytetään muita lain tarjoamia keinoja uhkien ennaltaehkäisyyn. Esimerkiksi ovien sähköisellä lukituksella voidaan lisätä turvallisuutta muiden nykyisten keinojen rinnalla.

3.11 Kunta J

Taulukko 13. Kunta J:n tapaustutkimuksen keskeiset tulokset

Demografia	Uhkatilanteet	Turvallisuuden hallinta
Asukasmäärä 31.12.2019: Yli 200 000	<i>Uhkatilanneilmoitusten määrä 2019:</i> 3600	<i>Ilmoittaminen ja dokumentointi:</i> Arviolta 50–75 % uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle ja 25–50 % dokumentoidaan
Henkilöstömäärä: Yli 1000	<i>Uhkatilanteita varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa:</i> Päivittäin <i>Uhkatilanteita kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa:</i> Kuukausittain <i>Uhkatilanteita työllisyyspalveluissa:</i> Kuukausittain <i>Uhkatilanteita elinkeinoelämän palveluissa:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>Uhkatilanteita kaavoitus, ympäristö, rakentaminen-sektorilla:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>Uhkatilanteita keskushallinnossa:</i> Kuukausittain	<i>Turvallisuuden hallintamallit:</i> Yksityinen vartiointipalvelu on käytössä kaikissa yksiköissä. Vahtimestaripalvelu, kulunvalvontajärjestelmä, lisäavun hälytysjärjestelmä, kameravalvonta, rikosilmoitinjärjestelmä ja murtohälyttimet ovat käytössä useimmissa yksiköissä.
<i>Kuntakokoryhmä:</i> Yli 100 000 <i>Kuntatyyppi:</i> Suuret kaupungit <i>Väestön muutosluokka:</i> Nopeasti kasvava	<i>A1 Vakavaa fyysistä väkivaltaa:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>A2 Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa:</i> Kuukausittain <i>A3 Lievää fyysistä väkivaltaa:</i> Viikoittain <i>B1 Vakavaa uhkailua:</i> Päivittäin <i>B2 Henkistä väkivaltaa:</i> Viikoittain <i>B3 Lievää henkistä väkivaltaa:</i> Päivittäin <i>C1 Vakavia omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa:</i> Muutaman kerran vuodessa <i>C2 Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa:</i> Muutaman kerran vuodessa	<i>Turvataarkastuksen mahdollisuudet ennaltaehkäistä uhkia:</i> Viime vuonna raportoituja uhkia ja väkivaltatilanteita olisi voitu melko suuressa määrin välttää turvatarkastuksilla. Turvatarkastusta pidetään kaupungille erittäin tärkeänä. Erityisen tärkeänä sitä pidetään keskushallinnossa, kaupunginvaltuuston kokouksissa ja työllisyyspalveluissa.

3.11.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Kunnassa J henkilökunta teki vuonna 2019 kaupungin turvallisuusjärjestelmään 3600 uhka- ja väkivaltatilanneilmoitusta. Näistä suurin osa, 2900 ilmoitusta, oli sivistystoimesta. Yli 70 % ilmoituksista koski erityisoppilaita ja sairaalakoulua. 11 % ilmoituksista oli varhaiskasvatuksen puolelta. Vain 14 % uhka- ja väkivaltatilanteista oli perusopetuksessa muiden oppilaiden aiheuttamia.

Sosiaali- ja terveystalveluiden puolelta tehtiin yli 600 ilmoitusta. Ilmoitukset koskivat pääsääntöisesti muistisairaita vanhuksia ja lievää fyysistä väkivaltaa, mutta mukana oli myös yksittäisiä uhkatilanteita.

Varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa uhka- ja väkivaltatilanteita kohdattiin vuonna 2019 keskimäärin päivittäin. Koulujen osalta pääosa ilmoituksista liittyi erityislasten taholta koettuun fyysiseen väkivaltaan. Kouluissa oli myös vakavampia fyysisen väkivallan ja sillä uhkailun tapauksia. Esimerkkitapauksessa koulun rehtori pahoinpideltiin koulussa entisen oppilaan ja nykyisen oppilaan vanhemman toimesta koulupäivän aikana. Pahoinpitelyä oli edeltänyt pidempään jatkunutta uhkailua ja puhelinhäirintää.

Varhaiskasvatuksessa väkivaltatilanteita ilmeni myös käyttäytymishäiriöisten lasten kanssa. Tyypillisesti kyse oli puremisesta, raapimisesta ja potkimisesta. Varhaiskasvatuksessa oli vuonna 2019 myös esimerkkejä uhkaavasti käyttäytyneistä vanhemmista ja henkisestä väkivallasta vanhempien taholta.

Korona-aika on vaikuttanut ilmoitusmäärien näkökulmasta positiivisesti uhka- ja väkivaltatilannekuvaan kunnassa J. Tammi-kesäkuussa 2020 tehtiin noin 1000 uhkatilanneilmoitusta kun edellisenä vuonna määrä vastaavana ajankohtana oli noin 1500. Päiväkodeissa ja kouluissa oli lapsia vähemmän ja siksi myös uhka- ja väkivaltatilanteita ilmoitettiin vähemmän alkuvuodesta 2020.

Keskushallinnossa, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa sekä työllisyyspalveluissa uhka- ja väkivaltatilanteita kohdattiin kunnassa J vuonna 2019 keskimäärin kuukausittain. Konsernihallinnossa oli esimerkiksi väkivaltatilanne, jossa asiakas oli otsallaan lyönyt vartijaa kasvoihin, niin, että uhrin nenä alkoi vuotaa verta. Elinkeinoelämän palveluissa sekä kaavoitus, ympäristö, rakentaminen -sektorilla uhkatilanteita kohdattiin keskimäärin muutaman kerran vuodessa. Suurin osa uhkatilanneilmoituksista tuli pysäköinninvalvonnasta, mutta myös ympäristötoimessa ilmeni noin kymmenkunta uhkatilannetta.

Sosiaali- ja terveystalvuuissa uhka- ja väkivaltatilanteet olivat yleisiä. Vakavimpia esimerkkitalvuuksia viime vuodelta oli päihdehuollon talvuuissa tapahtunut puukotus, jossa asiakas puukotti toista.

Myös kaupunginvaltuuston kokousten yhteydessä oli kunnassa J yksittäisiä uhkatilanteita vuonna 2019. Esimerkkitalvuuksessa valtuustosalin yhteydessä olevaan kahviin oli kokouksen käynnissä ollessa tullut uhkaavasti käyttäytyvä henkilö.

Välitöntä lääkärin hoitoa vaativaa vakavaa fyysistä väkivaltaa henkilökunta kohtasi kunnassa J muutaman kerran vuonna 2019. Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa kohdattiin keskimäärin kuukausittain ja lievää fyysistä väkivaltaa viikoittain. Vakavia ja lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa henkilökunta kohtasi muutaman kerran vuodessa.

”Väkivalta ja sillä uhkailu on tullut kuvaan mukaan enemmän viime vuosina. Määrä on kasvanut tasaisesti joka palvelualueella. Vakavuuden kasvua kuvaa vakuutusyhtiöille tehtyjen ilmoitusten määrän kasvu. Vuonna 2016 tehtiin alle 140 ilmoitusta vakuutusyhtiöön, kun niitä viime vuonna oli 220. Ne, mitä vakuutusyhtiöille ilmoitetaan, ovat selvästi vakavampia tapauksia, jossa on jouduttu käymään lääkärissä ja saatu sairaaloma.”

Vakavaa uhkailua ja lievää henkistä väkivaltaa henkilökunta kohtasi kunnassa J vuonna 2019 päivittäin ja henkistä väkivaltaa viikoittain. Henkisen väkivallan ja uhkailun osalta turvallisuusvalmiusyksikköön tulee viikoittain yhteydenottoja. Osa tilanteista koskee henkistä väkivaltaa ja osa suorita ja epäsuorita uhkauksia, joissa annetaan ymmärtää, että jotain tapahtuu itselle tai perheelle, jos jokin asia ei hoidu asiakkaan halumalla tavalla.

Vakavimmat tapaukset ovat pitkään jatkunutta ja monien eri kanavien kautta tullutta häirintää. Uusilla järjestelyillä, esimerkiksi asiakkuuksien siirtämisellä, työtehtävien vaihtamisella ja sähköpostiosoitteen muuttamisella häirintäkierre saatetaan saada katkaistua. Työympäristössä tapahtuvasta uhkailusta tulisi tehdä rikosilmoitus, mutta se edellyttää työntekijän henkilökohtaista ratkaisua. Työntekijällä usein on korkea kynnyks lähteä asianomistajana ajamaan asiaa käräjäoikeuteen.

Kuinka vakavasta ongelmasta uhka- ja väkivaltatilanteissa on kaupungin J osalta kyse? Taloudellisia kustannuksia on mahdollon kokonaisuutena arvioida luotettavasti. Suorista kustannuksista kertovat osaltaan vakuutusyhtiöille tehtyt ilmoitukset, joiden määrässä on nähtävillä kasvua. Vakuutusyhtiöön vuonna 2019 tehtiin kunnassa J 220 ilmoitusta sellaisista uhka- ja väkivaltatilanteista, jotka aiheuttivat henkilö- tai omai-

suusvahinkoja. Näistä noin 140 työtaturmaa johti korvaukseen. Korvatuista työtaturmista aiheutui 544 sairaspäivää ja niistä vakuutusyhtiö maksoi 860 000 euroa korvauksia. Näistä työhön liittyviä pahoinpitelyjä oli kuusi, niistä maksettiin noin 5700 euroa korvauksia ja ne aiheuttivat 54 sairaspäivää. Henkistä kuormitusta ja epäsuoria kustannuksia esimerkiksi vähentyneiden terveiden työvuosien menetyksenä sen sijaan on vaikea arvioida.

”Henkistä kuormitusta on vaikea arvioida. Joku voi mennä pois tolaltaan ja menettää työkykynsä, toiset sietävät väkivaltaa ja uhkaa enemmän. Suorat kustannukset ovat ainoa todennettava kustannus. Vakuutuskorvaukset antavat osin kuvaa tästä, mutta on sellaisiakin uhkaavia tilanteita, joista ei tehdä korvausilmoituksia, mutta ne silti johtavat sairauslomaan. Tällaiset näkymättömiin jäävät uhkatilanteiden seuraukset pitäisi kuitenkin jäljittää yksitellen.”

Uhka- ja väkivaltatilanteiden määrän kasvusta kertovat niin kasvaneet ilmoitusmäärät kuin viikoittaisiksi muuttuneet yhteydenotot. Myös kyselyiden perusteella trendi on huolestuttava. Esimerkiksi Kunta10-kyselyn perusteella 46 % henkilöstöstä on kokenut väkivaltaa ja uhkaa asiakkaan taholta, kun vuonna 2016 vastaava luku oli 29 %.

”En usko, että uhka- ja väkivaltatilanteiden määrä tulee vähenemään, mutta en toisaalta tiedä, miten paljon se voi enää kasvaakaan. Tilanne on kuitenkin selkeästi muuttumassa siihen suuntaan, että tarvitaan lainsäädäntöön uudistuksia, mm. maalityön suhteen. Kaikkein pahimpien tilanteiden ennaltaehkäisemiseksi kunnilla pitäisi olla toimivaltuuksia myös turvatarkastusten suhteen.”

3.11.2 Ilmoittaminen ja dokumentointi

Kunnassa J arvioidaan, että henkilökunnan kokemista uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle ja kirjataan 51–75 %. Järjestelmien kehittymisen voidaan arvioida vähentäneen ilmoittamista. Eniten ilmoittamatta arvioidaan jätettävän erityislasten kanssa tapahtuvista lievistä fyysisen väkivallan tilanteista, joita on päivittäin. Ilmoitusmäärienkin perusteella ilmoittaminen on varhaiskasvatus- ja koulusektorilla vähentynyt järjestelmän käyttöönoton myötä. Aiemmin ilmoitukset tehtiin kahden viikon seurantalomakkeelle, mutta nyt kun jokaisesta tapahtumasta pitäisi tehdä erikseen ilmoitus, on kynnys korkeampi, erityisesti jos väkivaltatilanteita on useita päivässä.

”Tilanteet tulevat ja menevät nopeasti, ja aina on jokin muu tehtävä hoidettavana. Aiemmin kouluissa ja varhaiskasvatuksessa käytössä oli kahden viikon seurantalomake, johon pystyi nopeasti tekemään merkinnän päivän aikana. Nyt pitää kirjautua erikseen järjestelmään ja tehdä jokaisesta tapauksesta erikseen ilmoitus, ja se vie enemmän aikaa. Kynnys tehdä useampi ilmoitus päivässä on suurempi.”

Myöskään kaikista turvallisuusvalmiusyksikköön viikoittain tulleista yhteydenotoista ei tehdä ilmoitusta järjestelmään, vaikka niin suositellaankin.

3.11.3 Turvallisuuden hallintamallit

Kuinka usein kunnan J henkilökunnan kokemissa uhka- ja väkivaltatilanteissa jouduttiin turvautumaan ulkopuoliseen apuun? Tilastoa ei ilmoitusten perusteella voi muodostaa, sillä järjestelmän ilmoitusformaattissa ole erikseen ulkopuolisen avun käytöstä valikkoa, josta voisi valita esimerkiksi poliisin, pelastuslaitoksen tai vartijan. Myöskään poliisi ei erittele onko tehtävä kunnan palveluihin kohdistuva. Vahtimestareilla on poikkeamailmoituskaavake, mutta sen täyttäminen on satunnaista. Vartijat kirjaavat tehtävistään omia raporttejaan, mutta tilaajalle ei näitä keskitetysti toimiteta.

Vahtimestaripalvelu, yksityinen vartiointipalvelu, kulunvalvontajärjestelmä, lisäavun hälytysjärjestelmä, murtohälyttimet, rikosilmoitinjärjestelmä ja kameravalvonta on kunnassa J käytössä useimmissa yksiköissä. Joissain yksiköissä on vartija koko ajan paikalla, mutta useimmat yksiköt ovat paikallispartioinnin piirissä. Vartija käy niissä väliajoin ja tulee paikalla hälytyksestä. Kaupungissa on sekä suljettujen että avoimien ovien yksiköitä toiminnan luonteesta riippuen. Esimerkiksi valtuuston kokoukset ovat avoimia, samoin osa konsernihallinnon tiloista. Toimitilaturvallisuus arvioidaan olevan hyvällä tasolla kunnan J kiinteistöissä kokonaisuutena.

”Fyysinen ympäristö vaikuttaa olennaisesti turvallisuuteen, se on yksi merkittävä uhkia ennaltaehkäisevä keino. Kun kohteita remontoidaan, niin niissä pyritään olemaan mukana. Pyritään ohjaamaan suunnittelua siten, että tilat ovat turvalliset, toiminnan luonne huomioiden. --- Kun on vanhoja tiloja, niin ei kovin helposti voi tehdä helposti turvallisemmaksi, sitten joudutaan kompensoimaan muilla järjestelyillä.”

Turvallisuuden edistämiseksi kunnassa J on tehty monenlaisia toimenpiteitä kaupunkikonsernin eri tasoilla ja eri yksiköissä. Yksi kunta J:n hyvistä käytännöistä on Turva-vartti, jossa käsitellään työpaikan turvallisuutta. Kaksi kertaa vuodessa yhdessä työsuojelun asiantuntijoiden kanssa toteutettavassa keskustelussa aiheena ovat olleet mm. uhkaavat tilanteet. Keskustelu luo perustan yksikön omien turvallisuusmenettelyjen laadinnalle, esimerkiksi koskien tilanteita, joissa asiakkaalla on puukko kädessä.

Kunta J:ssä on myös tehty aktiivisesti yhteistyötä oppilaitosten kanssa. Opiskelijoiden kanssa tehdyssä yhteiskehittämishankkeessa turvallisuusalan opiskelijat tutustuivat palvelupisteisiin ja niiden turvallisuuteen ja antoivat opettajan johdolla ehdotuksia esim. kalustesijoitteluun liittyen neljälle palvelupisteelle turvallisuuden parantamiseksi ja uhkien ennaltaehkäisemiseksi.

Henkilökunnalle on myös tehty Väkivaltatilanteiden ehkäisy työssä -paketti. Viime vuonna päivitetty paketti sisältää tarkistuslistoja ja ohjeita, joiden pohjalta yksikössä voidaan yhdessä henkilökunnan kanssa miettiä keinoja väkivaltatilanteiden ennakointiin ja hallintaan oman työn erityisluonne huomioiden.

Myös koulutuksia ja asiantuntijaluentoja on uhkatilanteiden ennakoinniseksi ja turvallisuusosaamisen parantamiseksi tarjolla kunnassa J. Esimerkiksi vuonna 2019 pidettiin väkivaltatilanteiden ennakointiin työssä keskittyvä luento, johon osallistui parisataa kaupungin työntekijää. Eri toimialoilla on omia koulutuksiaan, esimerkiksi sivistystoimessa on väkivaltatilanteiden hallintaan liittyviä koulutuksia useita. Lisäksi tapauskohtaisesti laaditaan erilaisia ohjeistuksia yhteistyössä viranomaisten kanssa, esim. lastensuojeluun, turvakoteihin ja turvapaikan hakemiseen liittyviin prosesseihin. Näissä on hyvinkin tarkalle tasolle vietyjä käytännön ohjeistuksia, joita käydään läpi kyseisten yksiköiden henkilökunnan kanssa. Myös kotihoidon turvallisuuteen liittyen ollaan ohjeistuksia tekemässä sosiaali- ja terveystoimen kanssa.

3.11.4 Turvatarkastusten mahdollisuus

Olisiko turvatarkastuksen tekemisellä voitu välttää kunnassa J ilmenneitä uhka- ja väkivaltatilanteita? Vuonna 2019 ilmeni muutamia aseellisia väkivaltatilanteita, jotka olisi voitu turvatarkastuksen tai turvallisuustarkastuksen tekemisellä välttää.

”Esimerkiksi puukotustapaus olisi voitu estää, kun olisi voitu ottaa teräase pois palveluun sisälle tultaessa. Ihan selkeä tällainen tapaus.”

Kunnan J näkökulmasta mahdollisuus tehdä tarvittaessa turvatarkastuksia ja turvallisuustarkastuksia olisi erittäin tärkeä. E erityisen tärkeänä mahdollisuutta pidetään työllisyyspalveluissa, keskushallinnossa ja kunnanvaltuuston kokouksissa. Kaikille tehtävä turvatarkastus voisi olla paikallaan kunnanvaltuuston kokouksissa erityisesti tilanteissa, joissa käsiteltävänä on herkkiä aiheita. Turvatarkastus tuottaa kuitenkin resurssinäkökulmasta haasteita myös suurelle kaupungille. Esimerkiksi pelkkä metallinpaljastin ei yksin riitä, vaan pitää olla henkilö, joka osaa toimia tilanteissa, joissa asiakkaalla on esimerkiksi teräase mukanaan.

Joissain muissa palveluissa tai toiminnoissa epäilyn perusteella, valikoidusti yksittäisille henkilöille tehtävä ennakkoinen turvallisuustarkastus voisi olla kevyempi ja perustellumpi ratkaisu. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimissa epäilyn perusteella tehtävä turvallisuustarkastus voisi ennaltaehkäistä esimerkiksi vuonna 2019 tapahtuneen puukotustapauksen tyyppisiä uhkatilanteita. Lain pitäisi kunnan J näkökulmasta kuitenkin mahdollistaa molemmat vaihtoehdot.

”Ennaltaehkäisevää työtä hän se on. Ettei tarvitsisi mennä siihen asti, että jonkun pitää saada turpiin tai että pitää käydä vielä pahemmin, että voidaan puuttua. Jokamiehen oikeuksilla toimiminen ei enää riitä. Asiakaspalvelutilanteessa, missä tullaan julkiseen tilaan ja asiakkaan käytös ja varustus herättävät epäilyksiä, niin siihen pitäisi voida ennalta puuttua. Silloin tämä mahdollisuus tarkastukseen olisi tärkeä. Se voi olla terveysasema, valtuuston kokous tai vaikka hallintovirasto.”

4 Uhka- ja väkivaltatilanteet ja kuntien turvallisuuden hallintamallit aiemmissä tutkimuksissa

Miltä aiempien tutkimusten tulokset näyttävät suhteessa tässä selvityksessä kerättyyn uuteen empiiriseen dataan? Vuonna 2017 lähes joka toinen opettaja ilmoitti kohdanneensa epäasiallista kohtelua tai kiusaamista viimeisen 12 kuukauden aikana (OAJ, 2017) ja vuonna 2018 väkivaltaa ja sen uhkaa kokeneiden osuus opetusallalla oli 41 % (Tilastokeskus 2018, 17–18). Vuonna 2018 kolmannes kunta-alan työntekijöistä ilmoitti kokeneensa väkivaltaa vähintään kerran viimeisen 12 kuukauden aikana (Pekkarinen, 2018).

Tässä kyselyssä jopa 91 % vastanneista kunnista arvioi, että opetuksessa ja varhaiskasvatuksessa henkilökunta kohtasi vähintään muutaman kerran uhka- ja väkivaltatilanteita vuonna 2019. Myös kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa ja työllisyyspalveluissa henkilöstö kohtasi väkivalta- ja uhkatilanteita vähintään muutaman kerran vuoden 2019 aikana yli puolessa kyselyyn vastanneista kunnista. Noin puolet kunnista arvioi henkilökunnan kohdanneen niin konsernihallinnossa kuin rakentamisen, ympäristön ja kaavoituksen toiminnoissa väkivalta- ja uhkatilanteita vähintään muutaman kerran vuoden 2019 aikana.

Tulokset ovat siis samansuuntaisia. Koska mittarit ovat erilaisia eri tutkimuksissa, on tämän selvityksen empiirisiä tuloksia vaikea yksiselitteisesti suhteuttaa aiempien tutkimusten tuottamaan kuvaan. Eroja selittävät erilainen kysymyksenasettelu ja mittaus-tapa. Yksi keskeinen ero on siinä, että aiemmat kyselyt ovat kohdentuneet pääosin suoraan kuntatyöntekijöille, jolloin määrissä näkyvät myös sellaiset tapahtumat, joista ei tehdä ilmoituksia ja jotka eivät siten näy turvallisuusvastaavien tilastoissa. Toisaalta tässä kyselyssä ei esimerkiksi väkivallan vakavuutta ole tarkasteltu erikseen eri toimialoittain, vaan kokonaisuutena. Tulosten samansuuntaisuus aiempiin tutkimuksiin verrattuna kuitenkin lisää niiden luotettavuutta.

Samansuuntaiselta vaikuttavat myös tapaustutkimusten tulokset. Tämän selvityksen tapaustutkimusten perusteella valtaosa kuntien uhka- ja väkivaltatilanteista, pois lukien sosiaali- ja terveyspalvelut, tapahtuu koulussa ja varhaiskasvatuksessa ja liittyy erityisoppilaisiin. Myös aiempien tutkimusten mukaan väkivalta kohdistuu opetusallalla erityisopettajiin ja koulunkäyntiavustajiin sekä lastentarhaopettajiin ja erityislastentarhaopettajiin ja on useimmiten lapsen tai oppilaan aiheuttamaa (mm. Ervasti ym., 2018). Poliisin apuun turvautuminen on melko harvinaista myös aiempien tutkimusten perusteella. Esimerkiksi Näsin, Virtasen ja Tanskasen (2017, 15) selvityksen mukaan

henkilökuntaan kohdistuneista omaisuus- tai väkivaltarikoksista on tehty ilmoitus poliisille harvemmassa kuin alle kymmenessä oppilaitoksessa, joissa tapauksia on ilmennyt.

4.1 Uhka- ja väkivaltatilanteiden määrä aiempien tutkimusten mukaan

Aikaisempien, laajojen kunta-alan työntekijöitä koskevien tutkimusten mukaan uhka- ja väkivaltatilanteiden määrä on kasvanut kuntasektorilla, erityisesti varhaiskasvatuksessa ja koulutoimessa viime vuosikymmeninä. Aiempien tutkimusten mukaan fyysistä väkivaltaa koetaan varhaiskasvatuksessa viikoittain, vakavaa ja toistuvaa epäasiallista käytöstä varhaiskasvatuksessa kohtaa 30 % työntekijöistä ja henkistä väkivaltaa kouluissa kohtaa joka viides.

Tässä selvityksessä uhka- ja väkivaltatilanteita varhaiskasvatuksessa ja kouluissa kohdataan vähintään kuukausittain 57 % ja vähintään viikoittain 38 % kuntia. Lievää henkistä väkivaltaa kohdattiin vähintään kuukausittain joka toisessa kunnassa ja lievää fyysistä väkivaltaa 46 % kuntia kaikkia palvelualueita kokonaisuutena tarkastellen. Määrät ovat siis tämän selvityksen tuloksissa jossain määrin suurempia kuin aiemmissa tutkimuksissa.

Tilastokeskuksen Työolobarometrissa väkivallan kohteeksi joutumisen uhkaa kokevien palkansaajien osuus on kolminkertaistunut 1980-luvun alusta vuoteen 2018. Vuonna 2018 väkivallan uhkaa koki noin kolmannes palkansaajista. Vuonna 2018 prosentti kaikista palkansaajista oli kohdannut väkivaltaa vähintään viikoittain, kaksi prosenttia pari kertaa kuussa ja 19 % tätä harvemmin (Tilastokeskus 2018, 17–18). Kunta10-tutkimuksen (Ervasti, 2018) mukaan liki puolet kuntatyöntekijöistä oli kokenut viimeisen 12 kuukauden aikana väkivalta- tai uhatilanteita asiakkaiden taholta. Kasvua arvioidaan olevan noin 5 % verrattuna edellisiin vuosiin.

Väkivallan uhka on lisääntynyt etenkin naisvaltaisilla aloilla, sosiaali- ja terveysalalla ja opetustyössä. Vuodesta 2013 vuoteen 2018 väkivaltaa ja sen uhkaa kokeneiden osuus opetuslalla on noussut 33 prosentista 41 prosenttiin, kun muissa ammattiryhmissä määrä on pysynyt suhteellisen samana (Tilastokeskus 2018, 17–18). Myös Opetusalan ammattijärjestön (OAJ, 2017) työolobarometri osoitti, että vuonna 2017 lähes joka toinen opettaja oli kokenut epäasiallista kohtelua tai kiusaamista viimeisen 12 kuukauden aikana. Kasvua oli merkittävässä määrin verrattuna vuosiin 2013 ja 2015. Sen sijaan fyysisen väkivallan osuus oli vähäinen ja kasvu maltillista. Vain vajaa kymmenes kyselyyn vastaajista oli kokenut fyysistä väkivaltaa, eikä vuoteen 2015

verrattuna ollut nähtävissä merkittävää kasvua muutoin kuin tiettyjen koulutusinstanssien sisällä. (OAJ, 2017)

Väkivalta- ja uhkatilanteita koetaan kuntasektorilla suhteellisesti enemmän kuin muilla työnantajasektoreilla. Kuntien, kirkon ja valtion virastojen työoloja ja työhyvinvointia koskeneen tutkimuksen mukaan väkivalta ja sen uhka on lisääntynyt vuodesta 2014. Vuonna 2018 kolmannes kunta-alan työntekijöistä ilmoitti kokeneensa väkivaltaa vähintään kerran viimeisen 12 kuukauden aikana. Sosiaali- ja terveystalvissa väkivallalle tai sen uhalle altistuttiin muita kunnan aloja selvästi enemmän. (Pekkarinen, 2018).

Ammattiryhmittäin tarkasteltuna väkivalta kohdistuu opetuslalla erityisopettajiin ja koulunkäyntiavustajiin sekä lastentarhaopettajiin ja erityislastentarhaopettajiin. Kunta10-tutkimuksessa eniten asiakasväkivalta- ja uhkatilanteita raportoivat erityisopettajat (79 %), koulunkäyntiavustajat (78 %), hoitajat ja lähihoitajat (75 %) ja lastenhoitajat (61 %). Naisten osuus väkivalta- ja uhkatilanteiden raportoinnissa oli miehiä suurempi, mitä selittävät todennäköisimmin ammattien sukupuolijakaumat. Myös alle 30-vuotiaiden osuus asiakasväkivaltaa kokeneista oli muita ikäryhmiä merkittävästi suurempi, mitä selitettiin eroissa työkokemuksessa ja sillä, että nuoret työntekijät ovat useimmin ammateissa, joissa väkivallan määrä on korostunutta. (Ervasti ym., 2018). Opetuslalla uhkan tai väkivallan aiheuttaja on useimmiten lapsi/oppilas/opiskelija tai ulkopuolinen henkilö, kuten oppilaan huoltaja.

4.2 Uhka- ja väkivaltilanteiden vakavuus

Yleisimmät kunta-alan työntekijöiden kohtaamat väkivallan muodot ovat henkinen väkivalta, esim. häirintä, sekä tavaroiden heittelemine ja paikkojen rikkomine, mutta myös lievää fyysistä väkivaltaa, kuten nipistelyä, puremista tai potkimista esiintyy aiempien tutkimusten perusteella merkittävässä määrin. Varhaiskasvatuksessa viidenes vastaajista on ilmoittanut kokevansa fyysistä väkivaltaa viikoittain (JHL, 2020). Varhaiskasvatuksen henkilöstöstä kolmasosa on kokenut fyysistä väkivaltaa 12 kuukauden aikana (OAJ, 2017). Vastaavasti peruskouluissa 15 % ilmoitti kokeneensa fyysistä väkivaltaa kuluneen 12 kk aikana (OAJ, 2017). Erityisesti erityislastentarhaopettajat, erityisopettajat ja lastentarhaopettajat sekä esiopettajat ilmoittavat kokevansa poikkeuksellisen suuressa määrin fyysistä väkivaltaa (OAJ, 2017).

Miten aiempien tutkimusten tulokset suhteutuvat uuteen empiiriseen dataan? Tulokset ovat samansuuntaisia. Tässä selvityksessä lievää henkistä väkivaltaa kohdattiin vuonna 2019 95 % kuntia, henkistä väkivaltaa 72 % kuntia, lievää fyysistä väkivaltaa

74 % kuntia ja vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa yli puolessa kunnista. Vakavammat uhka- ja väkivaltatilanteet, kuten ampuma-, terä- tai lyömäaseella uhkaaminen ovat harvinaisempia aiempienkin tutkimusten perusteella. Varhaiskasvatuksessa ja kouluissa uhkaa kohdattiin useimmin, 90 % kuntia vähintään muutaman kerran vuoden 2019 aikana.

Tämän selvityksen kyselyssä vakavaa uhkailua, kuten tappouhkauksia, vakavalla fyysisellä väkivallalla uhkailua ja omaisiin tai muihin läheisiin kohdistuva uhkailua ilmeni 46 % kuntia vuoden 2019 aikana. Välitöntä lääkärin hoitoa vaativaa vakavaa fyysistä väkivaltaa, joka vaatii päivystysluonteista lääkärin hoitoa ja työn keskeyttämistä hoitoon hakeutumisen vuoksi, ilmeni vuonna 2019 jopa viidenneksessä kuntia. Määrät eri vakavuuskategorioittain ovat siis jossain määrin suurempia kuin aiemmissä tutkimuksissa, mitä toki selittää myös mittauksen ja indikaattorien erilaisuus.

Henkinen väkivalta yleisintä

Aiempien tutkimusten perusteella henkinen väkivalta ja epäasiallinen kohtelu näyttäytyy opetusallalla yleisimpänä väkivallan muotona. Henkinen väkivalta eri muodoissaan näyttää painottuvan erityisesti peruskouluun, jossa sitä kohtaavat erityisesti kokivat peruskoulun päätoimiset tuntiopettajat, erityisopettajat ja erityisluokanopettajat, lehtorit ja rehtorit. Peruskoulujen ja lukioiden rehtoreille osoitetussa oppilaitosten turvallisuustutkimuksessa todetaan, että yleisin henkilökuntaan kohdistettu uhkaava teko oli kunnianloukkaus, jota esiintyi kolmanneksessa kyselyn oppilaitoksissa ja erityisesti peruskoulun viimeisillä luokilla (Näsi ym., 2016).

Vakavaa ja toistuvaa epäasiallista käytöstä on työolobarometrin mukaan kokenut joka viides kaikista opetusalan vastaajista (OAJ, 2017). Varhaiskasvatuksen työntekijöistä 30 % ilmoittaa kohdanneensa vakavaa ja toistuvaa epäasiallinen käytöstä (OAJ, 2017). 32 % vastaajista kertoo, ettei ole kokenut työssään henkistä väkivaltaa ollenkaan, 36 % on kokenut henkistä väkivaltaa muutaman kerran vuodessa, 12 % kuukausittain, 15 % viikoittain ja 5 % päivittäin (JHL, 2020). Myös ammattikorkeakouluissa ja peruskouluissa joka neljäs oli kokenut vakavaa epäasiallista käytöstä (JHL, 2020). Ammattikouluissa esiintyy suhteellisen laajasti henkistä väkivaltaa ja uhkailua (Liljeroos-Cork ym., 2017). Henkisen väkivallan osuus on matalin yliopistoissa, kansanopistoissa, kansalaisopistoissa ja aikuiskoulutuskeskuksissa, mutta näilläkin aloilla epäasiallista kohtelua ja kiusaamista kokee noin joka kolmas (OAJ, 2017). Uutena, tälle ajalle tyypillisenä ilmiönä, esille on noussut myös opettajien kiusaaminen ja häirintä sosiaalisessa mediassa (Huovinen & Pudas 2019).

Fyysistä väkivaltaa useimmin varhaiskasvatuksessa

Myös fyysistä väkivaltaa koetaan varhaiskasvatuksessa suhteellisen paljon ja se on lähes aina lasten aiheuttamaa. Varhaiskasvatuksessa viidennes vastaajista on ilmoittanut kokevansa fyysistä väkivaltaa viikoittain (JHL, 2020). Työolobarometrin mukaan varhaiskasvatuksen henkilöstöstä kolmasosa on kokenut fyysistä väkivaltaa 12 kuukauden aikana (OAJ, 2017). Vastaavasti peruskouluissa 15 % ilmoitti kokeneensa fyysistä väkivaltaa kuluneen 12 kk aikana (OAJ, 2017). Erityisesti erityislastentarhaopettajat, erityisopettajat ja lastentarhaopettajat sekä esiopettajat ilmoittavat kokevansa poikkeuksellisen suuressa määrin fyysistä väkivaltaa (OAJ, 2017).

Fyysistä väkivaltaa ja väkivallan uhkaa ilmeni peruskoulun kaikilla luokka-asteilla (Näsi ym., 2016), kun taas lukiossa, yhteiskouluissa, ammatillisissa oppilaitoksissa ja aikuiskoulutuskeskuksissa fyysisen väkivallan kokemukset ovat harvinaisia (OAJ 2017; Näsi ym., 2016). Työolobarometrissa (OAJ, 2017) vain 3 % ammatillisen koulun opettajista ilmoitti fyysisestä väkivallasta viimeisen 12 kuukauden aikana. Yksilöön kohdistuvaa fyysistä väkivaltaa esiintyi ainakin vähäisessä määrin noin 70 % ammatitioppilaitoksista ja kolmanneksessa ammattikouluja esiintyi lievää seksuaalista häirintää tai väkivaltaa (Liljeroos-Cork ym., 2017).

Aseellisen väkivallan uhasta oppilaitoksissa ei ole tarkkoja tilastotietoja. Viitteitä ilmiön laajuudesta antaa Näsin ym. (2016) tutkimus, jossa todetaan, että joka neljanteen peruskoulun ja lukion oppilaitokseen oli rehtoreiden kyselyn mukaan tuotu aseeksi tarkoitettu esine ja lähes aina kyseessä oli teräase. Yläkouluihin (39 %) ja yhtenäiskouluihin (38 %) ase oli tuotu oppilaitoksista useimmin. Alakoulusta vajaa neljännes raportoi teräaseen tuomisesta kouluun, kun taas lukioden sekä yhteiskoulujen osalta vastaava luku oli 6 %. Vain prosentissa ala- ja yläkouluja oppilas oli tuonut ampumaseen kouluun. Samoin ulkopuolisten tuomia aseita oli esiintynyt prosentissa oppilaitoksia, pois lukien lukiot. (Näsi ym., 2016.)

Muut uhat

Myös väkivaltaisesta ääriajattelusta on havaittu viitteitä lukioissa ja ammattikouluissa, joskin sen tunnistamista pidetään opettajien keskuudessa vaikeana (Sisäministeriö, 2015). Vaikka itse väkivaltatapauksia ilmiöön liittyen on vähän, niin lähes 60 % kyselyyn vastanneista opettajista ja rehtoreista ilmoitti havainneensa viitteitä ääriajatteluun liittyvistä asenteista tai siihen liittyvästä fyysisestä tai henkisestä väkivallasta. Suurin osa katsoi kuitenkin kyse olevan yksittäistapauksista. Useimmiten ääriajattelu ilmeni opiskelijoiden poliittiseen tai uskonnolliseen aatemaailmaan liittyvänä suvaitsemattomuutena tai vihana. Ammattikouluissa pelkoa aiheuttavia tai väkivaltaa ihannoivia asenteita havaittiin kaksi kertaa enemmän kuin lukioissa. (Sisäministeriö, 2015.)

Myös aineelliseen omaisuuteen ja infraan kohdistuu koulutoimessa väkivaltaa. 41 % kyselyyn vastanneista oppilaitoksista koulurakennukseen kohdistui ”muu vahingon- teko” (Näsi ym., 2016). Murtautumista, tuhopolttoa, varkautta tai tietomurtoa esiintyi keskimäärin harvemmin kuin joka kymmenessä oppilaitoksessa, useimmin ylä- tai yh- tenäiskoulussa (Näsi ym., 2016). Suurimmassa osassa ammatillisia oppilaitoksia ilki- valtaa tai omaisuuteen kajoamista esiintyi jonkin verran tai usein (Liljeroos-Cork ym., 2017).

Vaikka fyysistä väkivaltaa koetaan varhaiskasvatuksessa viikoittain ja henkistä väki- valtaa kouluissa kohtaa joka viides, eivät ne nouse esille kuntien sivistystoimen suu- rimpina huolenaiheina. Kuntien sivistystoimen johdon turvallisuuteen liittyvistä huolen- aiheista suurimpia ovat ulkopuolisten henkilöiden aiheuttamat uhat, ampumisuhat, häiriökäyttäytyminen, terrorismi, lasten ja nuorten lisääntyneen pahoinvoinnin, syrjäy- tymisen ja radikalisoitumisen tuomat haasteet sekä globaali turvallisuustilanne (Lilje- roos-Cork ym., 2017).

Väkivallan syyt

Opetusalan ammattilaisiin kohdistuvan väkivaltaisuuden sekä häirinnän nousevan trendin syyksi on tutkimuksissa nostettu muun muassa opettajien auktoriteettiaseman mureneminen, lasten ja nuorten käytöshäiriöt, reaktiivisen aggressiivisuuden lisäänty- minen, nuorten pahoinvointi, ryhmäkokojen kasvu, haastavat perheolot, mielenter- veysongelmien yleistymisen sekä vanhemmuuden muutokset (Lamminaho ym., 2009; Tiainen, 2016; Peltoniemi, 2020).

Tutkimustulokset viittaavat siihen, että opettajaa kiusaava oppilas kiusaa todennäköi- sesti samanaikaisesti myös oppilaita (Kauppi & Pörhölä, 2010). Uhkaavaa käytöstä on todettu esiintyvän enemmän poikien joukossa kuin tyttöjen (Huovinen & Pudas, 2019.)

Ammatillisessa koulutuksessa oppilaisiin liittyvinä huolenaiheita ovat useimmin opis- kelijoiden elämänhallintataitoihin liittyvät haasteet, esimerkiksi päihteiden käyttö, psyykkisen hyvinvoinnin heikkeneminen ja arvaamaton käytös (Liljeroos-Cork ym., 2017).

4.3 Ilmoittaminen ja dokumentointi

Uhka- ja väkivaltatilanteita raportoidaan arviolta huomattavasti todellisia tilanteita vähemmän myös aiempien tutkimusten perusteella.

OAJ:n (2017) mukaan vain joka toinen opetushenkilöstöstä on tehnyt väkivaltailmoituksen esimiehelleen tai työsuojeluvaltuutetulle ja näistä vain hieman yli puolet oli käynyt esimiehensä kanssa asiasta palautekeskustelun (Liljeroos-Cork ym., 2017). Tässä selvityksessä 75 % kunnista arvioi, että uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoitetaan vähintään puolet, mutta ilmoittamisen osuutta ei ole tarkasteltu erikseen varhaiskasvatuksessa ja koulutoimessa, joissa pääosa uhkatilanteista ilmenee.

Ilmoittamisen vähäisyys selittyy osaltaan kiireellä ja sillä, että uhka- ja väkivaltatilanteisiin on ”totuttu” ja ne voidaan jopa nähdä osana työnkuvaa. Erilaisten käytäntöjen, turvallisuuskulttuuriin ja toimintaympäristöön liittyvien erojen ja ehkä osittain myös henkilöstön sietokyvyn ja tilannearvioinnin kehittyneisyyden vuoksi sekä vaihtelevan raportointikäytännön johdosta organisaatioissa ei voida saada vertailukelpoista tilannekuvaa uhka- ja väkivaltatilanteiden määrästä tai laadusta. Lisäksi raportointivat ja -kanavat eri organisaatioissa vaihtelevat, joten valtakunnallista tilannekuvaa on haastava muodostaa myös dokumenttianalyysin perusteella.

Turvallisuutta seurataan kunnallisen opetustoimen piirissä eri tavoin, eikä valtakunnallisesti yhteneväisiä käytänteitä ole selkeästi määritelty. Varhaiskasvatuksen piirissä turvallisuusilmoitukset tehdään suurelta osin paperille, kun taas perus- ja lukiotasolla seurantaa tehdään eniten oppilashallintojärjestelmän kautta tai paperisena versiona. Myös muita ilmoituskanavia on käytössä.

4.4 Turvallisuuden hallintamallit ja ulkopuoliseen apuun turvautuminen

Mitä dokumenttianalyysi kertoo kuntien turvallisuuden hallintamalleista ja uhkien ja väkivallan ennakkoinnista? Turvallisuussuunnittelua tehdään kunnissa eri prosessien kautta laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kesken. Paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa, varautumis- ja valmiussuunnitelmissa tarkastellaan laajasti koko kunnan turvallisuutta eikä henkilökunnan kokema uhka tai väkivalta tyypillisesti niissä nouse esille omana teemanaan.

Turvallisuussuunnittelu kunnissa

Paikallinen turvallisuussuunnittelu on keskeinen työkalu kuntien turvallisuustyössä. Paikallista turvallisuussuunnittelua on 2000-luvun alusta lähtien toteutettu kuntien ja valtion viranomaisten yhteistyönä jatkuvana prosessina ja sen tavoitteena on ennalta ehkäistä ja torjua onnettomuuksia ja tapaturmia, rikoksia sekä häiriöitä ja parantaa kunnan alueen ja kuntalaisten arjen turvallisuutta (Kuntaliitto, 2020). Kuntien ja valtion viranomaisten lisäksi suunnittelussa on mukana yleensä laaja kirjo kolmannen sektorin toimijoita, muita sidosryhmiä ja intressitahoja.

Turvallisuussuunnitelmat hyväksytään yleensä valtuustoissa. Osa suunnitelmista on osa kunnan laajempaa suunnittelupakettia, esim. hyvinvointisuunnitelmaa, tai yhdistetty varautumis- ja valmiussuunnitelmiin. Paikalliset turvallisuussuunnitelmat olivat alun perin kuntakohtaisia, mutta etenkin harvaan asutuilla alueilla alueelliset ja maakunnalliset suunnitelmat ovat yleistyneet.

Turvallisuussuunnittelu ei ole lakisääteistä toimintaa ja turvallisuussuunnittelun tilanne vaihtelee eri kuntien välillä (Sisäministeriö, 2019). Syyskuussa 2020 sisäministeriön ylläpitämässä TUOVI-portaalissa oli 20 voimassa olevaa turvallisuussuunnitelmaa (ks. <https://sisainturvallisuus.fi/turvallisuussuunnitelmat>). TUOVI-portaali on yhteistyötila sisäisen turvallisuuden asiantuntijoille ja verkostoille. Alkuvuoden 2020 tilastoinnin perusteella 29 kunnassa on paikallinen turvallisuussuunnitelma ja 25 kuntaa on ko. vuoden aikana laatimassa tai päivittämässä suunnitelmaansa (Sisäministeriö, 2020).

Turvallisuussuunnitelmien uhka-arviot ja riskikartoitukset perustuvat pääasiassa rikostilastoihin, päihde- ja syrjäytymisindikaattoreihin, liikenne- ja muihin onnettomuustilastoihin sekä muutamassa tapauksessa myös työllisyystilastoihin ja kunnan yleisiin demografisiin muuttujiin.

Turvallisuussuunnitelmien fokus on kuntalaisten arjen turvallisuuden monialaisessa kehittämisessä, eikä henkilökunnan eri palvelualueilla kohtaama väkivalta niissä juuri lainkaan nouse esille. Koulutoimessa ja varhaiskasvatuksessa sen sijaan toki on yksittäisiä linjauksia liittyen koulukiusaamisen ehkäisemiseen tai oppilaiden väliseen väkivaltaan puuttumiseen, esim. *”Väkivaltaisen käyttäytymisen suhteen on nollatoleranssi. Mikäli sellaisesta saadaan tieto, siihen puututaan välittömästi.”* (Teuvan kunta 2014, 9). Vastaavasti esim. lasten ja nuorten väkivallan ennaltaehkäisy sekä väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisy näkyy esimerkiksi Oulun kaupungin turvallisuussuunnitelmassa (Oulun kaupunki 2018, 11–16).

Muut prosessit ja turvallisuusorganisaatio

Paikallisen turvallisuussuunnittelun lisäksi muita kuntien turvallisuutta koskevia suunnitteluprosesseja ovat rikosentorjunta ja varautumis- ja valmiussuunnittelu. Nämä toteutetaan ministeriöistä ohjattuina, ei-lakisäätteinä, paikallistason viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöhön perustuvina prosesseina. Osassa kuntia ne ovat erillisiä prosesseja ja osassa ne on yhdistetty kuntakohtaisesti erilaisina kokonaisuuksina esimerkiksi hyvinvointisuunnitteluun tai kaupungin muuhun strategiseen suunnitteluun.

Kaikilla viranomaisilla ja toimialoilla on lisäksi oman toimialansa lakisäätiset, turvallisuusasioihin liittyvät suunnitelmat. Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja vastaavasti 39 §:n Kunnanhallituksen tulee huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista, jolloin se kunnan ja kuntakonsernin tasolla kattaa strategiset, toiminnalliset, taloudelliset sekä lakien ja hyvän hallintotavan noudattamiseen liittyvät riskit. Se sisältää riskien tunnistamisen, analysoinnin ja priorisoinnin, hallinnan toimenpiteiden määrittelyn ja valvonnan, sekä tuloksellisuuden arvioinnin. (Kuntaliitto, 2014,11; Iskala 2019, 22).

Opetusalalla turvallisuudesta vastaava organisaatio oli määritelty suurimmassa osassa kuntia; myös opetuksen ja varhaiskasvatuksen toimialakohtaiset turvallisuussuunnitelmat olivat aiemman tutkimuksen mukaan ajan tasalla suurimmassa osassa kuntia (Liljeroos-Cork ym., 2017). Myös OAJ:n työolobarometrissä lähes jokainen vastaajista päiväkodeissa, kouluissa ja oppilaitoksissa ilmoitti, että kriisi- ja turvallisuussuunnitelmat on tehty. Kaksi kolmasosaa kertoi myös saaneensa perehdytyksen suunnitelmiin (OAJ, 2017). Kunnissa tunnetaan opetuksen ja varhaiskasvatuksen turvallisuutta uhkaavat tekijät, mutta niiden seurausten vakavuutta tai toteutumisen todennäköisyyttä ei ole arvioitu kaikissa kunnissa (Liljeroos-Cork ym., 2017).

Koulutukset ja harjoittelu

Opetusalalla turvallisuuden hallintamalleina korostuvat erilaiset tilatekniset ratkaisut ja henkilöstökoulutukset. Yleisimmin järjestetyt koulutukset turvallisuuteen liittyen opetuslalla ovat tulipalotilanteesta pelastumiseen ja rakennuksesta evakuoitumiseen liittyviä (Liljeroos-Cork ym., 2017; OAJ, 2017).

Muita harjoiteltuja tilanteita ovat erilaiset uhkaavat tilanteet kuten panttivanki- ja väkivaltatilanteet, pommiuhka ja kaasu- ja kemikaalionnettomuudet (Liljeroos-Cork ym., 2017). Suurin tarve on uhka- ja väkivaltatilanteiden kohtaamisen koulutukselle. Vain neljännes OAJ:n työolobarometriin vastanneista opetusalan henkilöstöstä kertoi saa-

neensa koulutusta väkivaltaisten tilanteiden kohtaamiseen ja hallintaan viimeisen kahden vuoden aikana (OAJ, 2017.) Myös Liljeroos-Corkin tutkimuksen (2017) avoimissa vastauksissa painottui lisäkoulutustarve aggressiivisten henkilöiden ja haastavien tilanteiden kohtaamiseen.

Poliisin apuun turvautuminen

Poliisin apuun turvautumisesta ei dokumenttianalyysinkaan perusteella voida muodostaa luotettavaa kokonaiskuva. Kuntien toimipisteisiin kohdistuvia hälytystehtäviä ei erotella PolStat, PoliTrip eikä PONA-tilastoissa. Myöskään hätäkeskuslaitos ei erittele kuntien toimipaikkoihin kohdistuvia hälytyksiä.

Poliisin apuun turvautumisesta on kuitenkin jotain tietoa aiemmista tutkimuksista. Esimerkiksi Näsin, Virtasen ja Tanskasen (2017, 15) selvityksen mukaan henkilökuntaan kohdistuneista omaisuus- tai väkivaltarikoksista on tehty ilmoitus poliisille harvemmassa kuin alle kymmenessä oppilaitoksessa. Onkin jossain määrin yllättävää, että omaisuusrikoksista ilmoitetaan yli neljänneksessä oppilaitoksista poliisille, kun taas aseiden tuomisesta kouluun ilmoitetaan poliisille oppilaitostyypeistä useimmin yhtenäiskouluissa ja niistäkin vain 16 % tapauksia (Näsi, Virtanen ja Tanskanen 2017, 15). Tässä selvityksessä poliisin apuun turvauduttiin vuoden 2019 uhkatilanteissa vähintään 10 kertaa 6 % kuntia.

5 Uhka- ja väkivaltatilanteet ja turvallisuuden hallintamallit sote-kyselyssä

Myös sosiaali- ja terveystieteiden osalta uhka- ja väkivaltatilanteiden useutta, vaka-
vuutta ja luonnetta sekä turvallisuuden hallintaa tarkasteltiin verkkokyselyn, tapaustut-
kimusten ja dokumenttianalyysin valossa. Tapaustutkimukset toteutettiin Tampereen
yliopiston tutkimuksessa eikä niiden tuloksia käydyt tässä raportissa läpi. Sen sijaan
verkkokyselyn ja dokumenttianalyysin tulokset näyttävät nopealla tutustumisella erilai-
silta, mutta ovat tarkemmassa tarkastelussa pitkälti yhdenmukaisia.

Sote-kyselyssä kartoitettiin kuntakyselyn tavoin mm. erilaisten uhkatilanteiden ylei-
syyttä, uhkatilanteiden ilmoittamista ja dokumentointia, uhkatilanteisiin varautumista ja
turvallisuuden hallintamalleja, käytettyjä turvallisuuspalveluita ja ulkopuoliseen apuun,
mm. poliisin apuun turvautumista sekä näkemyksiä turvatarkastuksen tärkeydestä ja
vaikuttavuudesta oman organisaation näkökulmasta. Sote-kysely oli kuntakyselyn ta-
voin avoinna samaan aikaan yli kolme viikkoa. Vastauksia sote-kyselyyn saatiin yhi-
teensä 934, joista 673 oli täysin valmiita vastauksia.

Suuri yksityisten palveluntuottajien määrä vaikuttaa kyselyn keskiarvoihin ja jakaumiin
erityisesti taustamuuttajien osalta. Valtaosa yksityisistä palveluntuottajista on pieniä
yrityksiä, joissa on vähän henkilökuntaa ja joissa uhka- ja väkivaltatilanteet ovat harvi-
naisia. Kun yksityiset palveluntuottajat seuloo vastaajien joukosta pois, niin keskiarvot
eivät kuitenkaan muutu dramaattisesti. Esimerkiksi lievää henkistä väkivaltaa kohda-
taan julkista sektoria edustavien vastaajien joukossa keskimäärin kuukausittain, kun
kokonaisuudessaan yksityiset palveluntuottajat mukaan lukien keskiarvoksi muodos-
tuu muutaman kerran vuodessa. Kaikkien muuttajien osalta eroa ei edes ole; esimer-
kiksi uhkatilanteiden ilmoitusmäärän keskiarvo on 10–24 molemmissa tapauksissa.

Seuraavassa taulukossa on koottu sote-kyselyn keskeisimpiä tuloksia. Uhka- ja väki-
valtatilanteet kyselyn keskiarvojen perusteella ilmoitusmäärillä ja uhkatyyppien esiinty-
misen useudella arvioituna vaikuttavat jopa yllättävän vähäisiltä niin perusterveyden-
huollon, erikoissairaanhoidon kuin sosiaalipalveluidenkin osalta. Avoimissa vastauk-
sissa ilmenee runsaasti esimerkkejä vakavista uhka- ja väkivaltatilanteista.

Erot eri palvelualueiden välillä ovat keskiarvoilla mitattuna vähäisiä. Eroja ilmenee eri-
tyisesti organisaation henkilöstömäärän suhteen, mutta myös jossain määrin organi-
saatiotyyppien suhteen, joskin pienet vastaajamäärät tekevät eroista suuntaa antavia.

Pääpiirteissään erot ovat samanlaisia kuin kuntakyselyssäkin: mitä suurempi organisaatio, sitä suurempi on sen asiakasporha ja sitä useammin henkilökunta kohtaa työssänsä lieviä uhka- ja väkivaltatilanteita ja toisaalta sitä suuremmassa määrin organisaatiolla on myös käytössään turvallisuuden hallinnan keinoja.

Taulukko 14. Sote-kyselyn keskeiset tulokset

Uhkatilannekuva	Ilmoittaminen ja ulkopuolisen avun käyttö	Turvallisuuden hallinta ja turvatarkastusmahdollisuus
<p>Uhka- ja väkivaltatilanteita kohdataan useimmin suurissa organisaatioissa sekä erikoissairaanhoidossa ja sosiaalipalveluissa</p> <p>Yli 1000 hengen organisaatioissa annettiin 2019 keskimäärin 50–99 uhkatilanneilmoitusta perusterveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden osalta ja erikoissairaanhoidon osalta 100–249 ilmoitusta.</p>	<p>Valtaosa vastaajista arvioi, että esim. esimiehelle ilmoitetaan ja dokumentoidaan yli 76 % uhkatilanteista</p> <p>68 % sote-kyselyyn vastanneista organisaatioista tehdään ilmoitus henkilökohtaisesti esim. esimiehelle, erillistä lomaketta käytetään 31 % vastanneista organisaatioista</p> <p>Suuremmissa organisaatioissa hyödynnetään suuremmassa määrin erillistä turvallisuusjärjestelmää.</p>	<p>Suurimmissa organisaatioissa keinot täysimääräisimmin käytössä</p> <p>Kameravalvonta, kulunvalvontajärjestelmä, yksityinen vartiointipalvelu, murtohälyttimet ja lisäavun hälytysjärjestelmä ovat käytössä useimmin; keskimäärin yhdessä tai muutamassa yksikössä. Yksityinen vartiointipalvelu on käytössä useimmissa yksiköissä yli 100 henkeä työllistävissä organisaatioissa.</p>
<p>Useimmin kohdattiin lievää henkistä, lievää fyysistä sekä henkistä väkivaltaa – keskimäärin muutaman kerran vuodessa</p> <p>Sosiaalipalveluissa yli 1000 hengen organisaatioissa kohdattiin kuukausittain vakavaa uhkailua, henkistä väkivaltaa ja lievää fyysistä väkivaltaa sekä viikoittain lievää henkistä väkivaltaa. Vakavin avoimissa vastauksissa ilmoitettu uhka- ja väkivaltatilanne on sosiaalipalveluissa työntekijän kuolemaan johtanut väkivalta.</p>	<p>Uhkatilanteista selviydettiin vuonna 2019 pääosin omin avuin</p> <p>Ulkopuoliseen apuun jouduttiin turvautumaan keskimäärin enintään 9 kertaa vuonna 2019; useimmin turvauduttiin vartiijaan. Yli 1000 hengen organisaatioissa turvauduttiin useammin ulkopuoliseen apuun. Erikoissairaanhoidon suurimmissa organisaatioissa turvauduttiin keskimäärin 10–24 kertaa vahtimestarin, lääkärin ja poliisin apuun ja vartiijaan 25–50 kertaa vuoden 2019 uhkatilanteissa.</p>	<p>28 % vastaajista turvatarkastusten tekemisen mahdollisuus on erittäin tai melko tärkeä</p> <p>63 % vastanneista pitää turvatarkastusten tekemisen mahdollisuutta tärkeänä sosiaalipalveluissa, 45 % perusterveydenhuollon ja 39 % erikoissairaanhoidon palveluissa. Vain 7 % vastaajista arvioi, että turvatarkastusten tekemisellä olisi voitu välttää toteutuneita uhkatilanteita ja vain 15 % arvioi turvatarkastuksen mahdollisuudella olevan vaikuttavuutta omaan organisaatioon.</p>

5.1 Taustatiedot

Vastaajista valtaosa, 83 % on yksityisiä palveluntuottajia, joiden osalta myös perusjoukkokin on suurin. 13 % vastaajista on kuntien edustajia, 3 % perusterveydenhuollon kuntayhtymiä tai vastuukuntamallilla toimivia yhteistoiminta-alueita ja 2 % sairaanhoitopiirejä.

Vastausprosentit näiden pääasiallisten organisaatiotyyppien mukaan laskettuna ovat sairaanhoitopiirien osalta 70 %, 34 % perusterveydenhuollon kuntayhtymien tai vastuukuntamallilla toimivien yhteistoiminta-alueiden osalta, 29 % kuntien osalta ja 6 % yksityisten palveluntuottajien osalta. Tulosten luotettavuuden näkökulmasta on kuitenkin huomioitava, ettei pääasiallista organisaatiotyyppiä ole kyselyssä suurimmalta osin mahdollistaa tarkistaa jälkikäteen, koska valtaosa vastaajista ei ole identifioinut itseään tai organisaatiotaan.

Valtaosa vastaajista, 74 % edustaa 0–49 hengen organisaatioita, kun taas muissa kokoluokissa vastausmäärät jäävät 3–7 %: in. Ristiintaulukointi osoittaa, että alle 49 hengen organisaatioista 98 % on yksityisiä palveluntuottajia.

23 % vastaajista on Uudeltamaalta, 11 % Varsinais-Suomesta, 9 % Pirkanmaalta ja Pohjois-Pohjanmaalta, kun taas muiden maakuntien osalta vastaajamäärä vaihtelee 1–6 %: in.

Vastaajien organisaatioista 61 % tarjoaa sosiaalipalveluita, 42 % perusterveydenhuollon palveluita ja 19 % erikoissairaanhoidon palveluita.

5.2 Perusterveydenhuollon tulokset

Perusterveydenhuollon osalta kysymyksiin vastasi 35 % vastaajista (N=235). Uhkatilanneilmoituksia perusterveydenhuollossa annettiin vuonna 2019 keskimäärin 10–24. 83 % vastaajista ilmoitti uhkatilanneilmoitusten määräksi 0–9, 5 % 10–24, 3 % 25–49, 4 % 50–99 ja 5 % yli 100.

Kuten kuntakyselyssäkin, myös perusterveydenhuollossa yleisimmin kohdataan lievää henkistä, henkistä ja lievää fyysistä väkivaltaa, joskin näitäkin keskimäärin vain muutamana kerran vuodessa.

Lievää henkistä väkivaltaa kohtasi henkilökunta vähintään muutamana kerran vuodessa 57 % vastanneista organisaatioista, henkistä väkivaltaa 39 %, lievää fyysistä

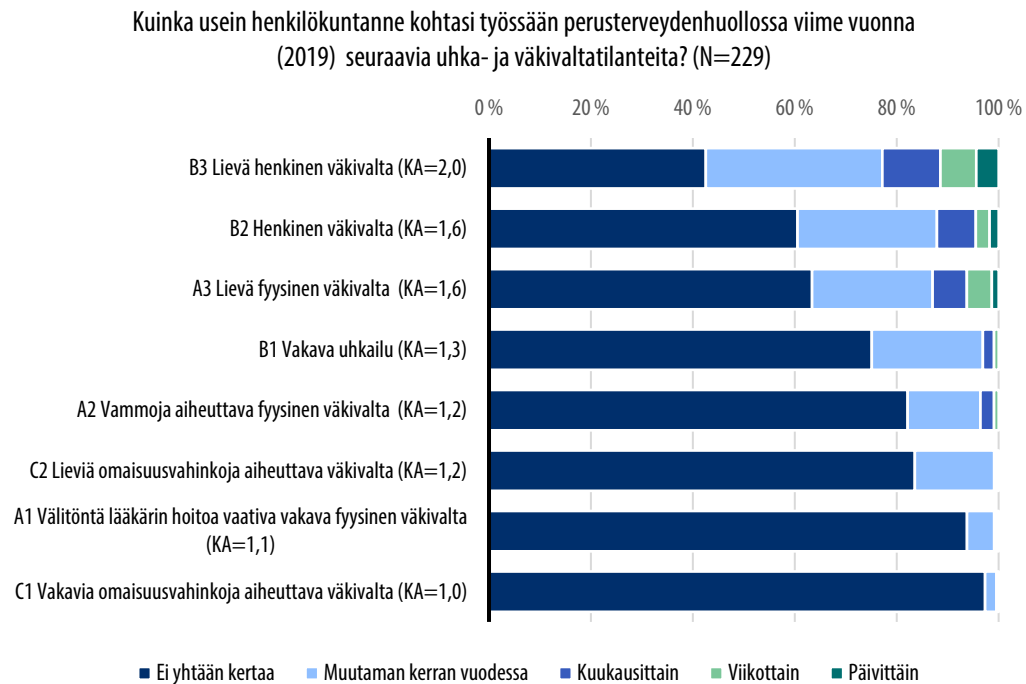
väkivaltaa 37 %, vakavaa uhkailua neljännes, vammoja aiheuttavaa väkivaltaa 18 % ja vakavaa fyysistä väkivaltaa 6 % vastanneista organisaatioista.

Avoimissa vastauksissa kuvataan laajaa kirjoa eri uhkatilannetyyppejä. Valtaosa on lievää ja henkistä väkivaltaa sekä lievää fyysistä väkivaltaa, mutta mukana on myös vakavaa, henkeen ja terveyteen kohdistuvaa uhkailua erilaisilla aseilla sekä vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa.

Kuten kuntakyselyssäkin, myös perusterveydenhuollossa uhkatilanteista selviydyttiin keskimäärin omin avuin; ulkopuoliseen apuun turvaututtiin keskimäärin 0–9 kertaa. Yleisimmin turvaututtiin vartijaan, joskin erot ovat marginaalisia.

68 % tapauksista kysymyksiin vastattiin omaan arvioon perustuen, kun taas 39 % käytti järjestelmään tehtyjä tai muuten dokumentoituja uhkatilanneilmoituksia vastauksen tukena.

Kuva 12. Uhkatilanteiden useus perusterveydenhoidossa 2019



5.3 Erikoissairaanhoidon tulokset

Erikoissairaanhoidon osalta kysymyksiin vastasi 11 % vastaajista (N=77). Myös erikoissairaanhoidossa uhkatilanneilmoituksia annettiin vuonna 2019 keskimäärin 10–24. 79 % vastaajista ilmoitti uhkatilanneilmoitusten määräksi 0–9, 7 % vastaajista 10–49 ja 14 % arvioi ilmoitusten määräksi yli 50.

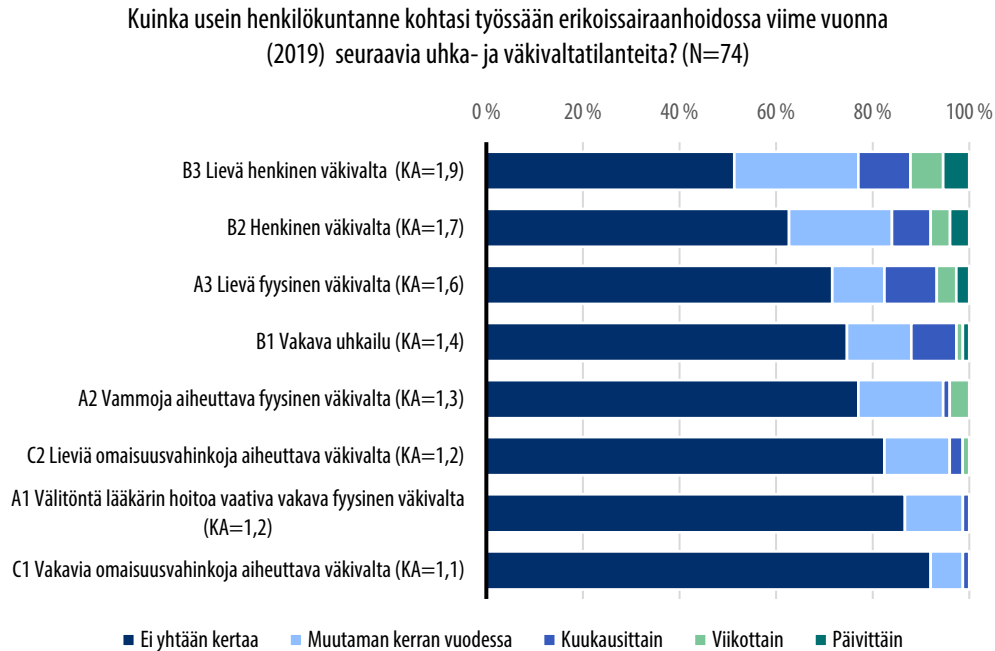
Myös erikoissairaanhoidossa uhkatilanteet olivat pääosin lieviä. Lievää henkistä ja henkistä väkivaltaa sekä lievää fyysistä väkivaltaa kohdattiin vuonna 2019 keskimäärin muutaman kerran.

Lievää henkistä väkivaltaa erikoissairaanhoidon työntekijät kohtasivat vuonna 2019 vähintään kuukausittain 23 % vastanneista organisaatioista ja lievää fyysistä väkivaltaa vähintään kuukausittain 18 % vastanneista organisaatioista. Vähintään muutaman kerran vuonna 2019 kohdattiin lievää henkistä väkivaltaa joka toisessa organisaatiossa, henkistä väkivaltaa 37 %, lievää fyysistä väkivaltaa 28 %, vakavaa uhkailua joka neljännessä organisaatiossa, vammoja aiheuttavaa väkivaltaa 23 % ja välitöntä lääkärin hoitoa vaativaa väkivaltaa 8 % organisaatioista.

Avoimissa kuvauksissa kerrotaan myös vammoja aiheuttavasta väkivallasta ja vakavasta uhkailusta, esimerkiksi teräaseella tai ampuma-aseella uhaten.

Myös erikoissairaanhoidossa uhkatilanteista selviydettiin vuonna 2019 pääasiassa omin avuin. Vartijaan turvaututtiin erikoissairaanhoidossa hivenen useammin, keskimäärin 10–24 kertaa vuonna 2019, kun taas vahtimestarin, poliisin, lääkärin tai pelastuslaitoksen apua tarvittiin keskimäärin 0–9 tapauksessa vuodessa.

70 % erikoissairaanhoidon vastauksista perustui omaan arvioon ja 41 % järjestelmän tehtyihin kirjauksiin tai muuhun dokumentaatioon.

Kuva 13. Uhkatilanteiden useus erikoissairaanhoidossa 2019

5.4 Sosiaalipalveluiden tulokset

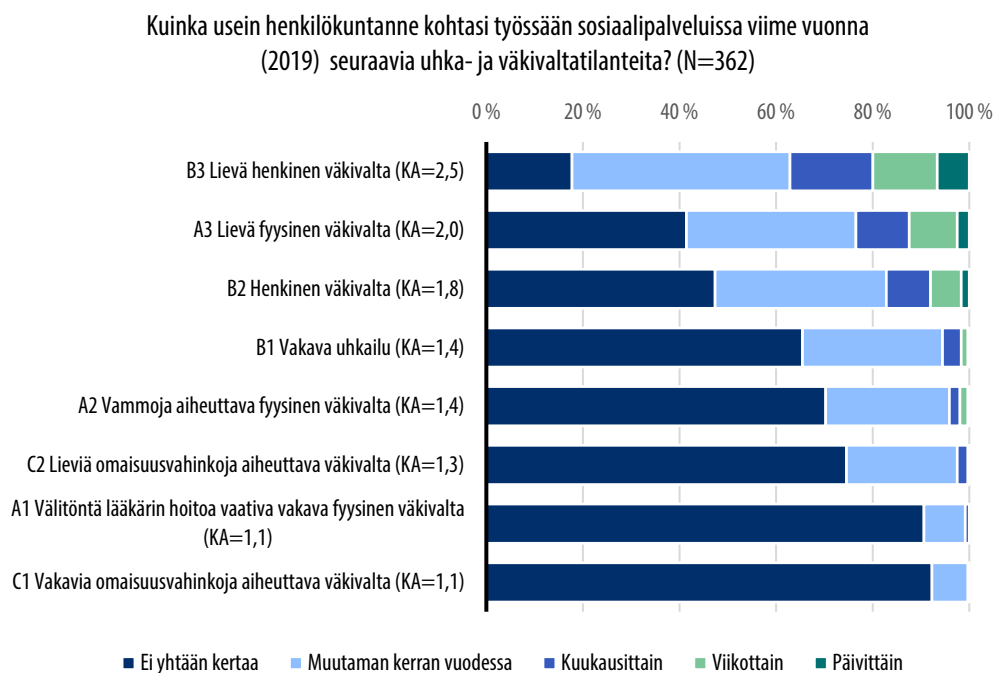
55 % vastaajista vastasi sosiaalipalveluiden osalta kysymyksiin (N=368). Myös sosiaalipalveluissa uhkatilanteiden keskimääräinen ilmoitusmäärä vuodelta 2019 on 10–24. 75 % vastaajista arvioi ilmoitusmääräksi 0–9, 11 % 10–24, 9 % 25–99 ja 7 % arvio henkilökunnan antaneen vuonna 2019 yli 100 ilmoitusta.

Kuten perusterveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa, myös sosiaalipalveluissa uhkatilanteet olivat keskiarvojen perusteella pääosin luonteeltaan lieviä. Sosiaalipalveluissa kohdattiin vuonna 2019 lievää henkistä ja henkistä väkivaltaa sekä lievää fyysistä väkivaltaa keskimäärin muutaman kerran. Vähintään muutaman kerran vuoden 2019 aikana sosiaalipalveluiden henkilökunta kohtasi lievää henkistä väkivaltaa 82 % organisaatioita, lievää fyysistä väkivaltaa ja henkistä väkivaltaa enemmän kuin joka toisessa organisaatiossa, vakavaa uhkailua yli kolmanneksessa vastanneita organisaatioita, vammoja aiheuttavaa väkivaltaa 30 %, lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa joka neljännessä organisaatiossa ja välitöntä lääkärin apua edellyttävää väkivaltaa 9 % organisaatioista. Vähintään viikoittain lievää henkistä väkivaltaa kohdattiin vuonna 2019 joka viidennessä organisaatiossa ja lievää fyysistä väkivaltaa 12 % organisaatioista.

Näiden keskiarvoissa näkyvien lievien väkivaltatyyppejen lisäksi avoimissa vastauksissa kuvataan vakavaa uhkailua, vammoja aiheuttavaa ja välitöntä lääkärin hoitoa vaativaa, vakavaa väkivaltaa sekä omaisuuteen kohdistunutta lievää ja vakavaa väkivaltaa. Avoimissa vastauksissa ilmenee esimerkiksi useita uhkatilanteita, joihin on liittynyt aseiden käyttöä. Avoimet vastaukset antavat keskiarvoihin verrattuna erilaisen kuvan uhkatilanteiden laadusta ja yleisyydestä. Vakavin avoimissa vastauksissa väkivaltatilanne johti henkilökunnan edustajan menehtymiseen.

Miksi avoimissa vastauksissa kuvattu todellisuus ei sitten näy uhkatilanneilmoitusten keskiarvoissa tai uhkatilanteiden arvioiduissa yleisyydessä? Yksi selitys löytyy niin ikään avoimista vastauksista: *”Lievät väkivaltatilanteet, nimittelyt jne. kuuluvat työhön”*.

Kuva 14. Uhkatilanteiden useus sosiaalipalveluissa 2019



Ulkopuoliseen apuun turvaututtiin vuonna 2019 ilmenneissä uhkatilanteissa sosiaalipalveluissa keskimäärin 0–9 kertaa; keskiarvo oli sama vahtimestarin, vartijan, poliisin, pelastuslaitoksen ja lääkärin apuun turvautumisen osalta.

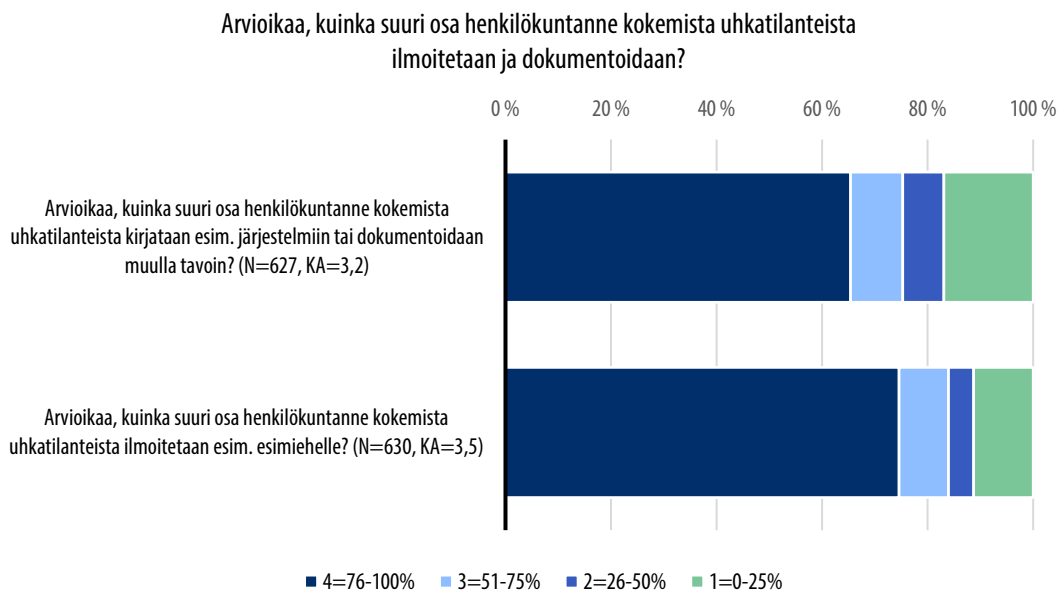
60 % vastaajista vastasi sosiaalipalveluiden osalta kysymyksiin omaan arvioon perustuen ja 47 % hyödynsi järjestelmään tehtyjä tai muuten dokumentoituja uhkatilanneilmoituksia.

5.5 Uhkatilanteiden ilmoittaminen ja turvallisuuden hallinta

Sote-kyselyssä vastaajat arvioivat, että keskimäärin 76–100 % uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehille ja 51–75 % dokumentoidaan. Vastaajat ovat myös keskimäärin melko paljon samaa mieltä väittämästä ”henkilökunta on hyvin perillä siitä, millaisista uhkatilanteista tulisi tehdä ilmoitus”.

Miten ilmoittaminen sitten tehdään? Pääosin suullisesti suoraan esimiehelle. 68 % vastanneista organisaatioista tehdään henkilökohtainen ilmoitus esim. esimiehelle uhkien ilmoittamiseksi, 31 % käytetään erillistä lomaketta, 18 % jotain muuta menetelmää, 16 % erillistä turvallisuusjärjestelmää, 13 % sähköpostia, 11 % muuta järjestelmää ja 3 % intranetiä. 81 % vastaajista ilmoittaa, että uhkatilanneilmoitukset käsitellään systemaattisesti.

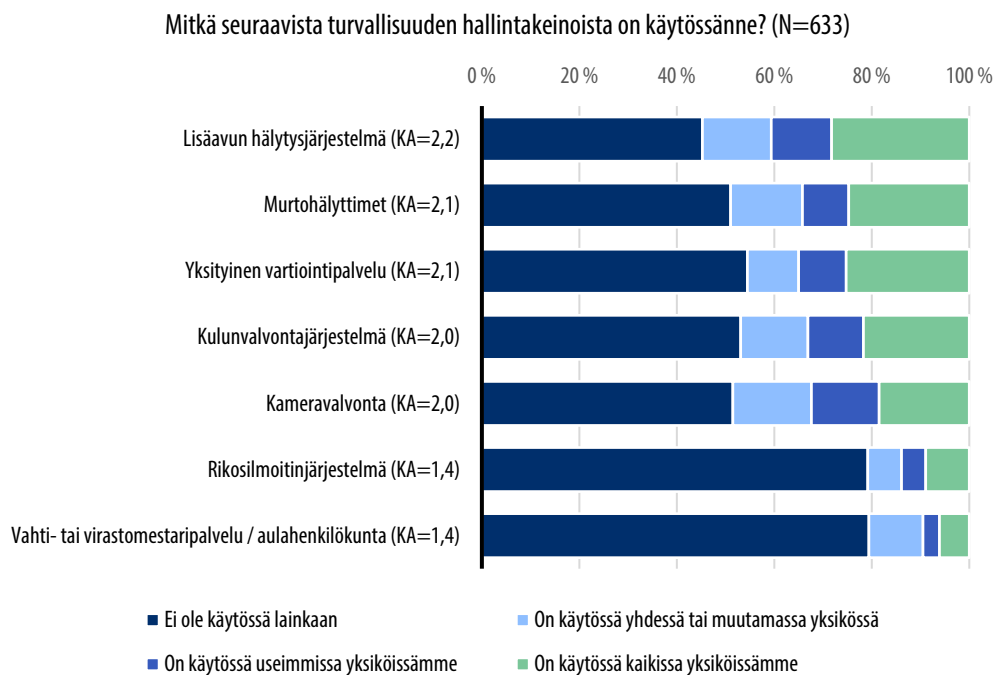
Kuva 15. Uhkatilanteiden ilmoittaminen ja dokumentointi



Millainen keinovalikoima sote-palveluissa on käytössä turvallisuuden hallintaan? Vartiointipalvelu, kulunvalvontajärjestelmä, lisäavun hälytysjärjestelmä, kameravalvonta ja murtohälyttimet ovat käytössä keskimäärin yhdessä tai muutamassa yksikössä.

Vahtimestareita tai rikosilmoitinjärjestelmää ei keskimäärin ole lainkaan käytössä. Vastajaat ovat keskimäärin melko paljon samaa mieltä siitä, että toimitilaturvallisuus (esim. valaistus, kulunvalvonta, vartiointi) on toimipisteissä pääosin hyvällä tasolla.

Kuva 16. Turvallisuuden hallintakeinot sote-palveluissa



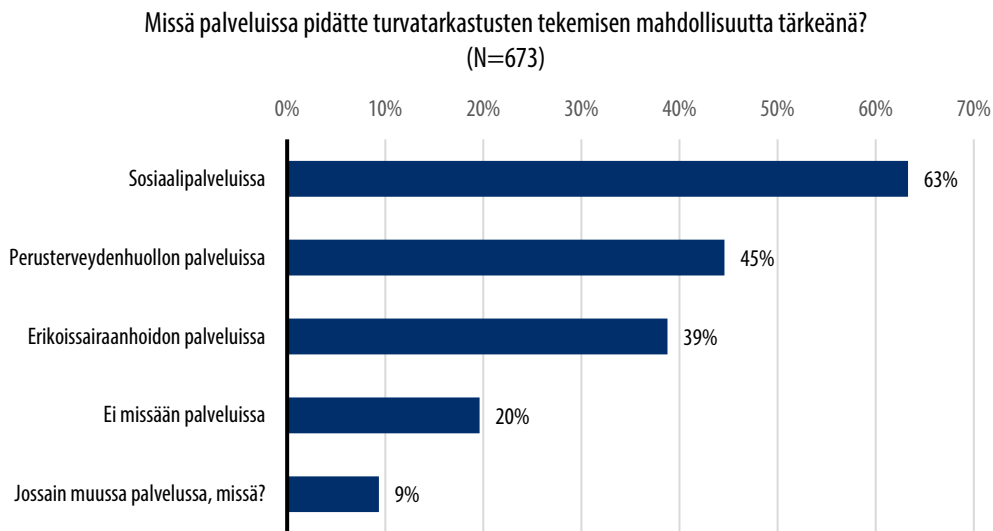
Yli 80 % vastaajista ilmoittaa, että heidän organisaationsa on kartoittanut turvallisuusuhkia, arvioinut eri uhkien todennäköisyyttä ja seurausten vakavuutta ja vienyt riskien kartoituksen tulokset käytäntöön. 66 % vastanneista organisaatioista testaa hälytysjärjestelmien toimivuutta säännöllisesti. 46 % vastanneista organisaatioista ilmoittaa järjestävänsä henkilökunnalle vuosittain turvallisuuskoulutuksia, ja vastaajat ovat keskimäärin melko paljon samaa mieltä siitä, että turvallisuuskoulutusten tarvetta kartoitetaan systemaattisesti eri henkilöstöryhmiltä.

Vastajaat ovat myös keskimäärin melko paljon samaa mieltä siitä, että turvallisuuteen liittyvä vastuunjako ja keskinäinen roolitus on organisaatioissa selkeä, riskienhallinta on operatiivisella tasolla toimivaa ja organisaatioissa on vahva turvallisuuskulttuuri.

5.6 Turvatarkastusten mahdollisuus

Miten turvatarkastusten vaikuttavuuteen ja mahdollisuuteen suhtaudutaan sote-palveluissa? 43 % vastaajista arvioi, ettei turvatarkastusten tekemisellä olisi voitu välttää vuonna 2019 ilmoitettuja uhkatilanteita, 19 % arvioi, että ne olisi voitu välttää vähäisessä määrin ja 7 % arvioi, että ne olisi voitu välttää melko tai erittäin suuressa määrin. 30 % vastaajista ei osaa ottaa asiaan kantaa.

Kuva 17. Turvatarkastuksen tärkeys sote-palveluissa



Myös näkemykset turvatarkastuksen tärkeydestä omalle organisaatiolle vaihtelevat. 48 % pitää turvatarkastuksia oman organisaation näkökulmasta täysin tai jokseenkin merkityksettömänä, 28 % pitää turvatarkastuksen mahdollisuutta melko tai erittäin tärkeänä ja 24 % ei osaa sanoa.

Missä palveluissa turvatarkastuksia pidetään tärkeänä? 63 % pitää turvatarkastuksen tekemisen mahdollisuutta erityisen tärkeänä sosiaalipalveluissa, 45 % perusterveydenhuollon palveluissa ja 39 % erikoissairaanhoidon palveluissa. 9 % vastaajista valitsi muut palvelut ja avoimissa vastauksissa oli laaja kirjo eri palveluita lueteltuna. Tilanteita, joissa turvatarkastus olisi tarpeellinen avattiin laajasti myös avoimissa vastauksissa. Kokonaisuutena turvatarkastuksen ja turvallisuustarkastuksen mahdollisuutta pidetään monissa palveluissa tärkeänä, sillä monissa palveluissa voi ilmetä erityistilanteita, joissa uhkataso on korkea ja kaikille tehtävän ennakkollisen turvatarkastuksen tai valikoidusti yksittäisille henkilöille tehtävän turvallisuustarkastuksen tekeminen auttaa ennalta ehkäisemään väkivaltatilanteita. Silti mahdollisuuden käyttämistä

pidetään viimeisenä keinona tilanteessa, jossa turvallisuuden varmistaminen ei muilla lain tarjoamilla keinoilla riitä.

”Kaikissa palveluissa voi tulla vastaan tilanteita, joissa turvatarkastuksen tekeminen voi olla tärkeää. Samoin myös meillä (sosiaalipalvelut). Mahdollisuus on tärkeä, käytännön toimintona tietysti harvinainen.”

Turvatarkastuksen tekemisellä arvioi 62 % vastaajista olevan melko tai erittäin vähäistä vaikuttavuutta omaan organisaatioon ja 15 % melko tai erittäin suurta vaikuttavuutta. 22 % vastaajista ei osaa arvioida mahdollista vaikuttavuutta.

5.7 Ristiintaulukoinnin tulokset

Kuten kuntakyselyssäkin, myös sote-kyselyssä ilmeni eroja henkilöstön määrän suhteen uhkatilanteiden määrässä ja useudessa niin perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon kuin sosiaalipalveluidenkin osalta.

Kuten kuntakyselyssäkin, niin sote-kyselyssäkin henkilöstömäärältään suuremmissa organisaatioissa käytettiin vastaamisen tukena enemmän turvallisuusjärjestelmään tehtyjä kirjauksia, kun taas pienemmissä vastattiin enemmän omaan arvioon perustuen. Uhkien ilmoittamiseen käytetään yli 500 hengen organisaatioissa suuremmissa määrin erillistä turvallisuusjärjestelmää, kun taas pienemmissä organisaatioissa tehdään henkilökohtainen ilmoitus esimiehelle ja/tai käytetään erillistä lomaketta ilmoittamiseen. Myös turvallisuuden hallinnassa keinovalikoima on suuremmissa organisaatioissa suuremmissa määrin käytössä.

Eroja ilmeni perusterveydenhuollon osalta siten, että yli 1000 henkeä työllistävissä organisaatioissa, joissa myös asiakaskunta on oletettavasti suurempi, annettiin vuonna 2019 50–99 uhkatilanneilmoitusta, kun 100–999 henkeä työllistävissä organisaatioissa annettiin keskimäärin 10–24 uhkatilanneilmoitusta ja alle 100 henkeä työllistävissä keskimäärin 0–9 uhkatilanneilmoitusta.

Samalla tavoin erot näkyvät uhkatilanteiden eri vakavuustyypeissä. Vakavimmissa uhkatilanteissa henkilöstömäärältään suurien ja pienien organisaatioiden välillä ei ole suuria eroja, mutta lievempiä uhkatilannetyyppejä kohdataan henkilöstömäärältään suuremmissa organisaatioissa useammin kuin pienissä. Yli 1000 henkeä työllistävissä organisaatioissa kohdataan perusterveydenhuollossa fyysisiä vammoja aiheuttavaa väkivaltaa keskimäärin muutaman kerran vuodessa, lievää fyysistä väkivaltaa ja henkistä väkivaltaa kuukausittain ja lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa muutaman kerran vuodessa.

Myös ulkopuolisesta avusta vartijaan yli 500 hengen organisaatioissa turvauduttiin perusterveydenhuollossa hivenen useammin, 10–24 kertaa.

Erikoissairaanhoidon osalta uhkatilanneilmoituksia annettiin vuonna 2019 yli 1000 henkeä työllistävissä organisaatioissa 100–249, 250–999 työllistävissä organisaatioissa annettiin 10–24 uhkatilanneilmoitusta ja alle 249 työllistävissä 0–9 ilmoitusta.

Välitöntä lääkärin hoitoa vaativaa vakavaa ja vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa kohdattiin erikoissairaanhoidon osalta yli 500 henkeä työllistävissä organisaatioissa keskimäärin muutaman kerran vuodessa ja lievää fyysistä väkivaltaa kuukausittain. Vakavaa uhkailua kohdattiin yli 1000 henkeä työllistävissä organisaatioissa kuukausittain erikoissairaanhoidossa. Henkistä väkivaltaa kohdattiin yli 500 henkeä työllistävissä organisaatioissa erikoissairaanhoidossa kuukausittain. Lievää henkistä väkivaltaa kohdattiin yli 1000 hengen organisaatioissa viikoittain ja 500–999 henkeä työllistävissä kuukausittain. Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa kohdattiin muutaman kerran vuodessa yli 1000 henkeä työllistävissä organisaatioissa. Suuremmissa organisaatioissa turvauduttiin myös suuremmissa määrin ulkopuoliseen apuun.

Yli 1000 henkeä työllistävissä organisaatioissa turvauduttiin keskimäärin 10–24 kertaa vahtimestarin, lääkärin ja poliisin apuun ja vartijaan 25–50 kertaa erikoissairaanhoidossa vuoden 2019 uhkatilanteissa.

Sosiaalipalveluissa yli 1000 henkeä työllistävissä organisaatioissa henkilökunta antoi vuonna 2019 keskimäärin 50–99 uhkatilanneilmoitusta, 250–999 työllistävissä organisaatioissa ilmoituksia annettiin 25–49, 50–249 työllistävissä annettiin 10–24 ilmoitusta ja alle 49 henkeä työllistävissä 0–9 ilmoitusta. Vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa ja vakavaa uhkailua kohdattiin yli 250 henkeä työllistävissä organisaatioissa muutaman kerran vuodessa. Yli 500 henkeä työllistävissä organisaatioissa kohdattiin lievää fyysistä väkivaltaa kuukausittain. Yli 1000 henkeä työllistävissä organisaatioissa kohdattiin henkistä väkivaltaa kuukausittain, lievää henkistä väkivaltaa viikoittain ja lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttavaa väkivaltaa muutaman kerran vuodessa.

Vartijan apuun turvauduttiin sosiaalipalveluissa yli 1000 hengen organisaatioissa hivenen useammin, 10–24 kertaa vuonna 2019.

Myös turvallisuuden hallintaan käytettävät keinot ovat suuremmissa määrin käytössä henkilöstömäärältään suuremmissa yksiköissä sote-palveluissa. Yksityinen vartiointipalvelu on käytössä useimmissa yksiköissä yli 100 henkeä työllistävissä organisaatioissa. Murtohälyttimet on niin ikään käytössä useimmissa yksiköissä yli 500 henkeä työllistävissä organisaatioissa.

6 Aiempi tutkimus uhka- ja väkivaltatilanteista ja turvallisuuden hallintamalleista sote-palveluissa

Dokumenttianalyysin tulokset näyttävät nopealla tarkastelulla piirtävän sote-palveluiden osalta kuvaa merkittävämmästä ongelmasta kuin verkkokyselyn tulokset. Esimerkiksi Tilastokeskuksen (2018) mukaan yli puolet terveydenhuoltoalan ammateissa toimivista on kokenut fyysistä väkivaltaa tai sen uhkaa ja 11 % kokee vähintään pari kertaa kuussa fyysistä väkivaltaa tai sen uhkaa (Tilastokeskus, 2018).

Tässä kyselyssä väkivaltaa tarkasteltiin vakavuustyypeittäin ja perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalipalveluiden osalta erikseen. Jos tarkastelutavan suhteuttaa soveltuvien osien Tilastokeskuksen tutkimukseen, niin lievää fyysistä väkivaltaa vähintään kuukausittain koetaan perusterveydenhuollossa 13 % organisaatioita, erikoissairaanhoidossa 18 % ja sosiaalipalveluissa 24 % organisaatioita.

Näin tarkasteltuna tulokset ovat melko yhdenmukaiset Tilastokeskuksen tuloksiin verrattuna, luvut ovat jopa hiukan suurempia, joskin myös tarkastelutapa on erilainen.

Yhdenmukaisuuksia löytyy myös suhteessa Vartia-Väänäsen (2016) tutkimukseen. Talentian jäsenistölle tehdyn kyselyn mukaan sanallista asiatonta kohtelua kohtaa joka kolmas vähintään pari kertaa kuukaudessa ja joka kuudes vähintään viikoittain (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016). Tässä selvityksessä lievää henkistä väkivaltaa sosiaalipalveluissa kuukausittain kokee 37 % ja vähintään viikoittain viidennes organisaatioista. Tässä selvityksessä lievää henkistä väkivaltaa kuukausittain koetaan perusterveydenhuollossa 23 % organisaatioita, erikoissairaanhoidossa 23 % ja sosiaalipalveluissa 37 % organisaatioita.

Nopealla tarkastelulla kyselyn ja dokumenttianalyysin erilaisilta näyttävät tulokset ovatkin hyvin samansuuntaisia, joskin erilaisten mittareiden ja toteutustavan vaikutus on otettava huomioon eikä suora vertailu ole mahdollista.

6.1.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet sote-palveluissa

Väkivallan riski on sosiaali- ja terveydenhuollon alalla korkeampi kuin muilla aloilla niin kotimaisten kuin kansainvälisten tutkimusten mukaan.

Väkivallan uhka yleisempi erityisryhmiä palvelevissa yksiköissä

Aiemmat tutkimukset (mm. Vartia-Väänänen ym. 2016; Josefsson ym., 2018) osoittavat, että etenkin kehitysvammaishuollon palveluyksiköissä, vanhuspalveluiden laitoshoidossa, psykiatrisilla osastoilla sekä lastenkodeissa, perhetukiyksiköissä ja koulukodeissa fyysisen väkivallan riski on korkea. Myös lastensuojelun laitospaikat ja lastensuojelulaitosten ohjaajat kuuluvat ryhmään, jossa väkivaltakokemukset ovat yleisiä, mutta koetut uhka- ja väkivaltatilanteet vaihtelevat paljon yksiköittäin ja osastoittain (Hoikkala 2007).

Ammattiryhmittäin väkivalta näyttää kohdistuvan terveydenhuollon piirissä erityisesti kehitysvammaishuollon, vanhainkotien, vuodeosastojen työntekijöihin ja mielenterveys- ja päihdetyöntekijöihin (Laine ym. 2010, 31–33; Louhela ym., 2006). Myös ensiapu- ja päivystyksessä väkivallan riski on kohonnut (Anttila ym., 2016).

61 % lähi- ja perushoitajista on joutunut väkivallan kohteeksi (Erkkilä ym. 2016, 14), kun taas harvemmin väkivalta kohdistuu lääkäreihin, laboratorioissa ja röntgenissä työskenteleviin (Työturvallisuuskeskus, 2007). Asiakkaiden väkivaltaisuus huolestutti sosiaali- ja terveydenhuollossa joka kymmenettä työntekijää usein tai jatkuvasti (Laine ym. 2010, 33).

Tilastokeskuksen mukaan terveydenhuoltoalan ammattilaisissa väkivaltaa tai sen uhkaa vähintään pari kertaa kuussa kokeneiden osuus kasvoi 3 prosentista 11 prosenttiin ja väkivaltaa tai sen uhkaa ylipäätään kokeneiden osuus 37 prosentista 54 prosenttiin vuosien 1990 ja 2008 välillä (Tilastokeskus, 2018). Vuonna 2018 terveydenhuollon asiantuntijoista 18 % oli kokenut väkivaltaa tai sen uhkaa vähintään pari kertaa kuussa ja 63 % ylipäätään (Tilastokeskus, 2018). Noin puolet terveydenhuollon erityisasiantuntijoista sekä noin puolet sosiaali- ja kulttuurialan asiantuntijoista koki väkivaltaa tai sen uhkaa työssään (Tilastokeskus, 2018). Sosiaali- ja sairaanhoitopiirin työntekijöistä yli puolet oli kokenut asiakasväkivaltaa viimeisen 12 kuukauden aikana (Oksanen & Sipponen, 2018).

Henkinen väkivalta yleisintä

Henkinen väkivalta on yleisin väkivallan muoto sosiaali- ja terveydenhuollon alalla (Laine ym., 2010; Oksanen & Sipponen, 2018; Antikainen-Juntunen ym., 2007; Vartia-

Väänänen & Pahkin, 2016). Sosiaali- ja sairaanhoitopiireissä väkivaltaa kokeneista noin puolet oli kokenut henkistä väkivaltaa, 30 % oli kokenut lyömistä tai potkimista, 25 % oli kokenut tavaroiden heittelemistä ja 2 % aseella uhkaamista (Oksanen ym., 2016). Vajaa 40 % hoivapalveluiden ja terveydenhuollon työntekijöistä sekä sosiaali- ja kulttuurialan asiantuntijoista ja yli puolet terveydenhuollon asiantuntijoista on kokenut häirintää tai epäasiallista kohtelua työssään (Tilastokeskus, 2018).

Henkistä väkivaltaa on kokenut joka toinen vastanneista sosiaali-alan työntekijöistä ja myös fyysistä väkivaltaa koki kymmenesosa vastaajista (Antikainen-Juntunen, 2007). Talentian jäsenistölle tehdyn kyselyn perusteella sanallista asiantontta kohtelua on kohdannut joka kolmas vähintään pari kertaa kuukaudessa ja joka kuudes vähintään viikoittain viimeisen 12 kk aikana (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016). Sanallisesti on uhkailtu tai painostettu joka viidettä vähintään pari kertaa kuukaudessa.

Nipistämisen, puremisen tai potkimisen kohteena on ollut lähes joka kuudes (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016). Nyrykillä oli lyöty, esineillä heitelty tai teräaseella tai muulla esineellä on lyöty joka kymmenettä (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016). Joka kymmenes oli saanut perhettä tai läheisiä koskevia uhkauksia kerran tai pari (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016).

Lähes puolet Tehyn kyselyyn vastanneista sosiaali- ja terveysalan työntekijöistä oli kokenut seksuaalista häirintää työssään (Ojanperä, 2018). Talentian kyselyn perusteella härskien vitsien ja kaksimielisten puheiden kohteeksi joutuu harvempi kuin joka kymmenes vähintään pari kertaa kuukaudessa (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016).

Uhkatilanteet yleisempiä laitospalveluissa

Sosiaalipalveluiden piirissä väkivalta on Talentian kyselyn perusteella yleisempää laitostuotoisten kuin avohuollon palveluiden piirissä (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016).

Vanhustyössä väkivaltaisuus on Suomessa yleisempää kuin muissa Pohjoismaissa. Jopa 80 % vanhusten laitoshoidon työntekijöistä oli kokenut väkivaltaa viimeisen vuoden aikana (Josefsson ym., 2018). Fyysistä väkivaltaa kohtasi useita kertoja vanhainkodeissa 31 %, vuodeosastoilla 23 % ja vammaishuollossa 19 % henkilökunnasta (Josefsson ym., 2018).

Henkistä väkivaltaa kohtasi usein vuodeosastoilla 27 %, vanhainkodeissa 25 %, mielenterveys- ja päihdetyön sektoreilla 21 %, palvelutaloissa 17 % ja sosiaalipalveluissa 16 % henkilökunnasta (Josefsson ym., 2018).

Ampuma-, terä- tai lyömäaseella oli vähintään kerran vuodessa tullut uhatuksi 9 % vammaishuollossa, 7 % mielenterveys- ja päihdetyössä, sekä 6 % vuodeosastoilla ja sosiaalipalveluissa työskentelevistä (Josefsson ym., 2018).

Vammaishuollossa työskentelevistä vajaa viidennes oli kokenut useita kertoja vuodessa tavaroiden heittelemistä ja paikkojen rikkomista ja sosiaalipalveluissa 16 %.

Väkivallan aiheuttajana yleisimmin asiakas

Väkivallan aiheuttajana terveydenhuollossa on tutkimusten mukaan yleisimmin potilas ja useimmiten väkivallan syynä on potilaan sairaus, päihteet, tyytymättömyys hoitoon tai hoidon odottaminen (Auronen 2018; Työturvallisuuskeskus 2007; Reiman 2017; Vasara ym., 2012). Myös omaisten ja saattajien puolelta koetaan väkivaltaa, erityisesti uhkailun muodossa (Vasara ym., 2012).

Talentian jäsenistön kyselyssä asiakkaiden, läheisten tai saattajien taholta sanallisen asiattoman kohtelun kohteena on ollut joka kymmenes pari kertaa kuukaudessa tai useammin ja sanallisen uhkailun tai painostamisen kohteena hieman harvempi (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016). Uhkailua kokevat useimmiten sosiaalitoimistossa tai lastenkodissa, perhetukiyksikössä ja koulukodissa työskentelevät vastaajat (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016).

Päihteiden osuus uhka- ja väkivaltatilanteissa korostuu etenkin hoitajien kokemusten mukaan päivystyspoliklinikoilla (Hiltunen ym., 2014; Ervasti ym., 2019).

Psykiatriassa väkivalta- ja uhkatilanteet liittyvät useimmiten potilaan sairauteen, johon kytkeytyy kohonnut väkivallan riski sekä tilanteisiin, joissa joudutaan rajoittamaan potilaan itsemääräämisoikeutta. Myös päihteillä on osuutensa väkivalta- ja uhkatilanteisiin psykiatrisissa toimipisteissä (Pitkänen, 2003).

Vanhushoivan työssä hoitajien kokema väkivalta on yhteydessä asiakkaiden fyysiseen heikkokuntoisuuteen, kognition ongelmiin sekä häiriökäyttäytymiseen. (Josefsson ym., 2018.).

Myös sosiaalipalveluiden puolella väkivallan aiheuttaja on lähes aina asiakas (Antikainen-Juntunen, 2007; Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016). Antikainen-Juntusen (2007) selvityksessä asiakkaiden väkivaltaisuus liitettiin usein asiakkaan vajaavaltaisuuteen sekä päihde- ja mielenterveysongelmiin ja lähes puolta väkivallan teoista kuvailtiin epätoivoisen asiakkaan hädässä tai pikaistuksissa tekemäksi. Vastaavasti nuorten väkivaltainen käytös lastensuojelun työntekijöitä kohtaan on monimuotoista ja spontaania (Hoikkala, 2003).

6.2 Ilmoittaminen ja turvallisuuden hallintamallit sote-palveluissa

Terveysalan uhka- ja väkivaltatilanteiden kirjaamis- ja raportointikäytäntöihin liittyviin ongelmiin on kiinnitetty aiemmissa tutkimuksissakin huomiota (Vasara ym., 2012; Schildt & Penttinen, 2010).

Ilmoittamisen ja ilmoitusten käsittelyn käytännöt

Talention kyselyn mukaan uhka- ja väkivaltatilanteet käsitellään yhdessä työyhteisössä hieman useammin yksityisellä tai kolmannella sektorilla kuin kunnassa (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016). Raportointiin ja kirjaamiseen liittyvät toimintamallit vaihtelevat suuresti sairaanhoitopiirien välillä, eivätkä raportointitavat ole valtakunnallisesti yhteneväisiä (Vasara ym., 2012; Schildt & Penttinen, 2010).

Myös sosiaalialalla uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoittaminen on vähäistä ja ilmoitusten tekemättä jättäminen on tavanomaista (Manninen, 2017). Ilmoittamisen ja jälkikäsitteilyn käytännöt ovat vaihtelevia. Ilmoittamiskriteereissä ja -käytänteissä on eroja (Manninen, 2017).

Jälkiselvittely toteutuu useimmissa toimipaikoissa epävirallisissa ja vapaamuotoisissa keskusteluissa (Antikainen-Juntunen, 2007; Manninen, 2017). Väkivaltatilanteet jäävät todennäköisemmin käsittelemättä työntekijöillä, jotka kokevat väkivaltaa usein verrattuna niihin, jotka kokevat sitä harvemmin (Manninen, 2017). Tämän arvioidaan johtuvan väkivaltaan turtumisesta, kiireestä ja siitä, että lievä väkivalta katsotaan kuuluvan osaksi työnkuvaa. Raportoimattomuus voi liittyä myös haluun säilyttää luottamuksellinen suhde asiakkaaseen (Virkki, 2008).

Turvallisuuden hallintamallit

Sairaanhoitopiireissä riskienhallinnan eniten käytettyjä keinoja ovat poikkeamien seuranta, turvallisuuskoulutukset ja harjoitukset, riskien arviointi ja auditointi (Iskala 2020.) Väkivallan riskitekijöitä arvioidaan sairaanhoitopiireissä ja useassa organisaatioissa työntekijöiden perehdytyksessä käydään läpi työväkivaltaan liittyviä asioita (Vasara ym., 2012). Perehdytyksen lisäksi kaikissa sairaanhoitopiireissä oli koulutettu henkilökuntaa väkivaltatilanteiden varalle ja osassa sairaanhoitopiirejä oli väkivallan hallintaan ja ennaltaehkäisyyn perustettuja työryhmiä (Vasara ym., 2012.).

Perehdytystä ja sopimista pidetään kuitenkin ainakin osin tutkimusten mukaan riittämättömänä. Esimerkiksi Talentian jäsenistölle toteutetussa kyselyssä joka neljäs vastaaja koki, että väkivaltatilanteissa toimimisesta oli sovittu riittämättömästi (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016). Työpaikan riittävä varautuminen asiakasväkivaltaan sekä sovitut käytännöt ovat Talentian kyselyn mukaan yhteydessä vähäisempään stressin kokemiseen, pelon tunteisiin ja työpaikan vaihtoajatuksiin sekä parempiin koettuihin valmiuksiin toimia uhka- ja väkivaltatilanteissa (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016).

Vartiointipalvelut ovat sairaanhoitopiireissä laajasti käytössä ja niitä pidetään tärkeänä turvallisuuden ylläpidon kannalta (Vasara ym., 2012.) Järjestyksenvalvojan saapuminen paikalle rauhoittaa tutkimuksen mukaan viidesosan väkivaltatilanteista (Huttunen ym., 2018).

Sairaanhoitopiireissä on käytössä myös useita muita rakenteelliseen turvallisuuteen ja turvallisuusvalvontaan liittyviä toimintoja, kuten kulunvalvontaa, kameravalvontaa ja hälytyslaitteita (Huttunen ym., 2018). Työparityöskentely oli yleisimmin käytetty turvallisuusjärjestely kaikissa sosiaalialan työyhteisöissä (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016). Sosiaalityöntekijöiden turvallisuutta lisäävinä keinoina käytössä on useimmiten hälytyspainike, toinen poistumistie tai työpari (Tirkkonen, 2014). Yli puolessa sosiaalityön työyhteisöjä oli myös teknisiä turvalaitteita ja rakenteellisia järjestelyitä käytössä; lisäksi myös vartiointipalvelua käytettiin eniten sosiaalityön piirissä (Vartia-Väänänen & Pahkin, 2016).

7 Kunnalliseen päätöksentekoon kohdistuvat uhat

Selvityksessä tarkasteltiin myös kunnalliseen päätöksentekoon ja kunnanvaltuustoihin kohdistuvia uhka- ja väkivaltatilanteita verkkokyselyn, kuntien tapaustutkimusten, kunnanvaltuuston ryhmäkeskusteluiden ja dokumenttianalyysin valossa. Kunnan valtuustojen ryhmäkeskustelut toteutettiin Tampereen yliopiston osaprojektissa eikä niiden tuloksia käsitellä tässä yhteydessä.

Kuten edellisissäkin luvuissa, myös tässä luvussa dokumenttianalyysin tulokset maa-laavat uhka- ja väkivaltatilanteiden osalta kuvaa merkittävämmästä ilmiöstä kuin tämän selvityksen empiiriset tulokset. Aiemmissa tutkimuksissa lähes neljännes kuntapäättäjäistä ilmoittaa kokeneensa henkistä väkivaltaa viimeisen valtuustokauden aikana (Sandberg, 2015) ja 41 % kuntajohtajista ilmoitti kokeneensa häirintää tai uhkailua viimeisen valtuustokauden aikana (Pekola-Sjöblom & Airaksinen, 2018). On huomioitava, että näissä aiemmissa tutkimuksissa kysely kohdennettiin suoraan päättäjille, ei kunnille. Näin ollen on mahdollista, että samoista suurista kunnista on tullut useampi vastaus, kun taas tässä selvityksessä kysely on kohdennettu kunnille ja yhdestä kunnasta on vain yksi vastaus, mikä luo erilaisen kuvan kansallisesta tilanteesta.

Tässä selvityksessä uhkatilanteita oli ilmennyt kunnanvaltuuston kokousten yhteydessä vain 8 % kuntia vuonna 2019. Osin eroa selittää se, että aiemmissa selvityksissä kuntapäättäjinä on tarkasteltu myös viranhaltijoita ja kuntajohtajia, joihin kohdistuvat uhat tässä selvityksessä tulevat esille esimerkiksi konsernihallintoon kohdistuvien uhkien kautta, kun taas kunnanvaltuustoihin kohdistuvat uhat näyttäytyvät niin verkkokyselyn kuin osin tapaustutkimustenkin valossa melko harvinaisina ilmiöinä. Myös aiemmissa tutkimuksissa väkivallan ja uhkailun todetaan kohdistuvan enemmän viranhaltijoihin, kuntajohtajiin ja hallituksen jäseniin kuin valtuutettuihin tai lautakunnan jäseniin (Luotio, 2006; Sandberg, 2015; Pekola-Sjöblom & Airaksinen, 2018; Knuutila ym., 2019). Tämä selvityksen tulosten mukaan kuntien keskushallinnossa uhkatilanteita kohdattiin vuonna 2019 vähintään muutaman kerran liki joka toisessa kunnassa, mikä on samansuuntainen tulos aiempiin verrattuna. Toteutustavan ja mittareiden erilaisuuden vuoksi tuloksia ei kuitenkaan voida suoraan verrata toisiinsa.

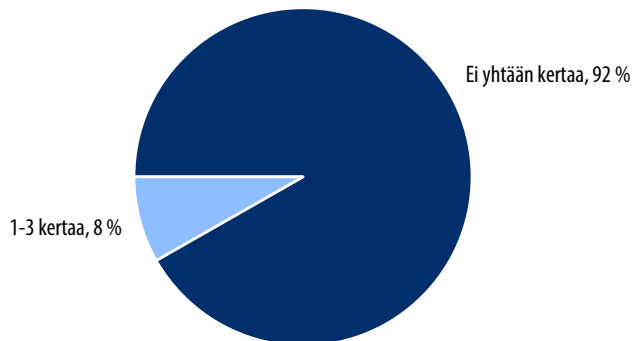
7.1 Verkkokyselyn ja tapaustutkimusten tuloksia

Verkkokyselyn tulosten perusteella kunnanvaltuuston kokousten yhteydessä uhkatilanteita oli vuonna 2019 vain kahdeksassa kunnassa ja niissäkin vain 1–3 kertaa. Valtaosassa kuntia uhkatilanteita ei ilmennyt valtuustokokousten yhteydessä kertaakaan.

Uhkatilanteet eivät missään vastanneessa kunnassa johtaneet kunnanvaltuuston kokouksen keskeyttämiseen. Tilanteet olivat esimerkiksi yleisöstä kuuluvaa huutelua tai häirintää tai yksittäisen henkilön aggressiivista käyttäytymistä tai uhkaavaa läsnäoloa.

Kuva 18. Uhka- ja väkivaltatilanteet kunnanvaltuuston kokousten yhteydessä vuonna 2019

Kuinka monta kertaa vuonna 2019 ilmeni uhka- tai väkivaltatilanteita kunnanvaltuuston kokousten yhteydessä? (N=97)



Myös kuntien tapaustutkimuksissa valtuustoon liittyviä uhkatilanteita käytiin läpi. Yhdessä tapauksessa muutaman vuoden takaa maahanmuuttajien vastaanottamista koskevaan valtuuston tiedotustilaisuuteen odotettiin aktiivisen äärioikeistolaisen ryhmittymän edustajia. Poliisi tiedotti ennakkoon kuntaa tästä ja tilanteeseen varauduttiin poliisin läsnäololla tilaisuudessa.

Yksittäisissä esimerkeissä viime vuodelta kyse oli sosiaalisen median kuohunnasta johtuvasta uhan ilmapiiristä, minkä taustalla vaikuttavina asioina olivat valtuutettuun liittyvät rikosepäilyt tai -syytteet.

Yksittäisiä esimerkkejä viime vuodelta on myös siitä, että yleisön edustaja tuli puhujakorokkeelle väkisin kertomaan omaa asiaansa. On myös yksittäinen esimerkki, missä uhkaava henkilö otti fyysistä kontaktia kunnanvaltuutettuun vaatteisiin kiinni tarttumalla ja väkivallalla uhkaamalla. Näissäkään tapauksessa tilannetta ei pidetty aidosti uhkaavana, vaikka henkilöllä tiedettiin olevan väkivaltainen tausta. Molemmissa tapauksissa puheenjohtaja rauhoitti tilanteen puhumalla eikä poliisia kutsuttu paikalle lainkaan.

On merkille pantavaa, että näistä kyselyssä raportoiduista ja kuntien tapaustutkimusten yhteydessä kuulluista uhkatilanteista ei kuitenkaan kerrottu lainkaan yliopiston toteuttamien kunnanvaltuustojen ryhmäkeskusteluiden yhteydessä. Myös kuntien tapaustutkimusten osalta maininta uhkatilanteesta haluttiin poistaa kokonaan, sillä sen koettiin vaarantavan pienessä kunnassa uhkaajan yksityisyyden- ja tietosuojan.

Laadullisten tulosten näkökulmasta kuntien tapaustutkimuksissa kuvattiin samoja ilmiöitä kuin aiemmissa tutkimuksissakin, esimerkiksi virkamiesten mustamaalaamista tai herjaamista mediassa ja sanallista painostamista. Mielipiteitä jakavat asiat, kuten esimerkiksi kyläkoulujen lakkauttaminen saattaa profiloitua virkamieheen, johon kohdistuu erilaista henkistä väkivaltaa ja epäsuoraa uhkailua.

Toisaalta tapaustutkimuksissa on myös esimerkkejä siitä, kuinka poliittiset päättäjät saattavat painostaa virka-asemassa olevia asioiden edistämiseksi poliittisten päättäjien kannalta haluttuun suuntaan esimerkiksi häirinnän tasolle yltävän, jatkuvan sähköpostien lähettämisen ja soittelun kautta. On myös esimerkkejä poliittisten päättäjien taholta tulevasta, sosiaalisessa mediassa tapahtuvasta ”pahaksi virkamieheksi” mustamaalaamisesta.

7.2 Aiempi tutkimus kunnalliseen päätöksentekoon kohdistuvista uhista

Aiemmissa tutkimuksissa kuntapäättäjiin kohdistuvat uhka- ja väkivaltatilanteet näyttyivät huomattavasti merkittävämpänä ilmiönä, kuin tämän selvityksen kysely-, tapaustutkimus- ja ryhmähaastatteluaineistoissa. Osin eroa selittää se, että aiemmissa selvityksissä kuntapäättäjinä on tarkasteltu myös viranhaltijoita ja kuntajohtajia. Tässä selvityksessä virkamiehiin ja kuntajohtajiin kohdistuvat uhat tulevat esille esimerkiksi konsernihallintoon sekä eri palvelualueiden johtoon kohdistuvien uhkien kautta.

Kyselyn tulosten perusteella keskushallinnossa uhkatilanteita kohdataan vähintään muutaman kerran vuodessa 46 % kuntia. Myös kaavoituksen, ympäristö- ja rakentamisen sektoreilla uhkatilanteita kohdataan vähintään muutaman kerran vuodessa joka toisessa kunnassa.

Kunnanvaltuustoon liittyviä uhkatilanteita tarkasteltiin tässä selvityksessä omana kokonaisuutenaan niin kyselyssä kuin tapaustutkimuksissakin ja näiden määrät olivat hyvin vähäisiä ja tilanteet lieviä. Myös aiemmissa tutkimuksissa valtuutettuihin kohdistuvat uhkatilanteet ovat harvinaisempia kuin virkamiehiin kohdistuvat.

Määrällisten tulosten eroja on näin ollen vaikea tarkasti eritellä, mutta laadullisten tulosten näkökulmasta kuntien tapaustutkimuksissa kuvattiin samoja ilmiöitä kuin aiemmissa tutkimuksissakin; esimerkiksi mustamaalaamista tai herjaamista mediassa ja sanallista painostamista.

Lähes neljännes kuntapäättäjistä oli kokenut henkistä väkivaltaa viimeisen valtuustokauden aikana vuoden 2015 selvityksen mukaan (Sandberg, 2015). Vuoden 2018 selvityksessä 41 % kuntajohtajista ilmoitti kokeneensa häirintää tai uhkailua viimeisen valtuustokauden aikana (Pekola-Sjöblom & Airaksinen, 2018).

Kyselyiden valossa väkivalta ja uhkailu sekä vihapuhe näyttävät kohdistuvan enemmän viranhaltijoihin, kuntajohtajiin ja hallituksen jäseniin kuin valtuutettuihin tai lautakunnan jäseniin (Luotio, 2006; Sandberg, 2015; Pekola-Sjöblom & Airaksinen, 2018; Knuutila ym., 2019). Aiempaan tutkimukseen verrattuna uhkailua kokeneista kuntapäättäjistä 35 % on kokenut sitä harvoin; vain yksittäiset päättäjät kokivat uhkailua viikoittain tai päivittäin (Luotio, 2006).

Henkisen väkivallan ja sanallisen uhkailun muodot ovat keskeisiä väkivallan ja häirinnän muotoja (Pekola-Sjöblom & Airaksinen, 2018) Asiatonta palautetta mediassa sai 60 % uhkailua kohdanneista kuntapäättäjistä, 39 % sai sanallisia uhkauksia, kolmannes sai uhkauksia postin, sähköpostin tai tekstiviestin kautta, reilu neljännes puhelimitse ja neljännes sosiaalisen median välityksellä (Sandberg, 2015).

Fyysisen väkivallan muodot ja ilkivalta ovat harvinaisia väkivallan muotoja (Sandberg, 2015). Noin 10 vuotta vanhemmassa tutkimuksessa noin 4 % kaikista vastaajista kertoi joutuneensa pahoinpitelyn yrityksen kohteeksi ja varsinaisen pahoinpitelyn kohteeksi oli joutunut muutama henkilö (Luotio, 2006).

Kuntapäättäjistä yli kolmannes on kokenut luottamus- tai virkatehtäviin liittyvää vihapuhetta ja reilusti yli puolet koki vihapuheen määrän lisääntyneen julkisessa tilassa tai julkisessa keskustelussa (Knuutila ym., 2019). Keskeisimmiksi vihapuheen syiksi

päätäjät kokivat kiistanalaisten päätösten tai aiheiden parissa toimimisen, puolueen tai ryhmän jäsenyyden, päättäjiin kohdistuvan epäluottamuksen, turhautumisen sekä päättäjien näkyvyyden mediassa.

Asiakysymykset, jotka jakavat vahvasti poliittisia päättäjiä, voivat toimia katalysaattoreina uhkailulle ja häirinnälle kunnallisessa päätöksenteossa (Sandberg, 2015). Vihapuhetta esiintyi alueellisesti enemmän suurissa ja tiheään asutuissa kunnissa (Knuutila ym., 2019.).

Kunnan koon vaikutuksesta uhkailun ja väkivallan määrään ei ole yksiselitteistä tutkimustietoa. Suurempien, yli 100 000 asukkaan kuntien päättäjät kokivat enemmän uhka- ja väkivaltatilanteita tai vihapuhetta (Luotio, 2006; Knuutila ym., 2019). Luotio tutkimuksessa (2006) pienissä alle 3000 asukkaan kunnissa uhkailua koettiin vähiten. Suuret vaihtelut kuntien välillä häirinnän kokemuksissa liitettiin kuitenkin enemmän yksittäisen kunnan ominaisuuksiin ja tapahtumiin kuin tilastollisiin taustaominaisuuksiin (Sandberg 2015).

Myös tässä tutkimuksessa kunnanvaltuuston kokouksiin kohdistuneissa uhkatilanteissa ei ollut nähtävissä eroja kunnan koon tai kunnan demografisen tyyppin mukaan, joskin pienten tapausmäärien (vain kahdessa kunnassa ilmeni uhkatilanteita) vuoksi luotettavaa tilastollista analyysiä ei olisi voitu tehdä.

8 Yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset

8.1 Yhteenveto tutkimustuloksista

Miltä uhka- ja väkivaltatilanne näyttää kokonaisuutena Suomen kunnissa? Kuten aiemmin on todettu, eri aineistot piirtävät kokonaisuudesta osin hieman erilaista kuvaa.

Vaikka verkkokysely tarjoaa kattavan kuvan kunnista, on kvantitatiivisiin mittareihin suhtauduttava jossain määrin varauksella. Tapaustutkimukset osoittivat, että kyselyssä raportoidut uhkatilanteiden ilmoitusmäärät ja useudet ovat suurelta osin arvioita ja tyypillisemmin minimiarvioita.

Liitteen 3 taulukossa on koottu vastaukset selvityksen tutkimuskysymyksiin.

Uhkatilanteiden kokonaiskuva on epäselvä

Uhkatilanteiden kokonaiskuva ei valtaosin kunnissa ole selvillä johtuen ilmoitusmenetelyistä ja järjestelmien puuttumisesta. Yhtenä selityksenä voidaan pitää myös vähätelyä.

Erityisesti varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja sote-palveluissa uhka- ja väkivaltatilanteiden koetaan kuuluvan työnkuvaan. Uhkaa tai väkivaltaa ei aina välttämättä mielletä rajan ylittäväksi toiminnaksi, eikä tilanteita ilmoiteta ja raportoida. Esimerkiksi jos vakavan uhkauksen esittäjänä on lapsi, ei sitä välttämättä pidetä vakavasti otettavana uhkatilanteena, josta pitäisi tehdä ilmoitus.

Kokonaiskuvaa saatetaan vähätellä tai kaunistella

Kokonaiskuvaa kunnissa ei näistä syistä välttämättä nähdä ja toisaalta sitä saatetaan haluta kaunistella ja merkitystä vähätellä. Uhka- ja väkivaltatilanteisiin suhtaudutaan erityisesti pienissä kunnissa äärimmäisen varovaisesti, eikä edes yleisesti tiedossa olevien tapahtumien haluta päätyvän raporteihin, vaikka ne esimerkiksi sosiaalisessa mediassa olisivatkin avoimesti esillä.

Yhtenä merkittävänä syynä tähän on GDPR-asetuksen ylivarovainen tulkinta etenkin pienissä kunnissa, joissa yksittäiset tapaukset on helpompi tunnistaa. Tämä kaikki tekee luotettavan kokonaiskuvan muodostamisen haasteelliseksi koko Suomen tasolla.

Uhkatilanteita eniten suurissa kunnissa ja organisaatioissa

Mitä kyselyn tulokset kertovat kuntien uhkatilanteesta? Mitä enemmän kunnassa on asukkaita ja henkilöstöä, sitä useammin henkilökunta kohtaa lievää henkistä ja fyysistä väkivaltaa ja sitä enemmän siellä annetaan uhkatilanneilmoituksia. Vastaavasti myös mitä suurempi on kunta, sitä laajempi keinovalikoima kunnalla on käytössä uhkien ilmoittamiseen ja hallintaan ja sitä tärkeämpänä myös turvatarkastuksen mahdollisuutta pidetään.

Lievä henkinen ja fyysinen väkivalta arkipäiväistynyt varhaiskasvatuksessa ja kouluissa

Kuntien verkkokyselyn tulosten perusteella uhka- ja väkivaltatilanteita on useimmin varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa, keskimäärin kuukausittain. Yli 100 000 asukkaan kunnissa kohdataan koulutoimessa keskimäärin päivittäin uhkatilanteita ja yli 1000 henkeä työllistävissä kunnissa keskimäärin viikoittain. Keskimäärin vuonna 2019 annettiin 0–9 uhkatilanneilmoitusta, kun yli 100 001 asukkaan kunnissa annettiin keskimäärin 500–999 ilmoitusta.

Useimmin vastanneissa kunnissa kohdattiin vuonna 2019 lievää henkistä ja fyysistä väkivaltaa – keskimäärin kuukausittain. Yli 100 0001 asukkaan kunnissa työntekijät kohtasivat keskimäärin viikoittain lievää fyysistä väkivaltaa sekä lievää ja henkistä väkivaltaa sekä kuukausittain vammoja aiheuttavaa väkivaltaa ja vakavaa uhkailua.

Turvatarkastuksen mahdollisuus tärkeä yli neljännekselle kuntia

35 % arvioi, että turvatarkastuksen tekemisellä olisi voitu välttää vähäisessä määrin raportoituja uhkatilanteita, mutta silti 27 % vastanneista kunnista pitää turvatarkastusten tekemisen mahdollisuutta on erittäin tai melko tärkeänä. Vaikka mahdollisuus olisi, niin sitä ei käytettäisi tapaustutkimusten tulosten perusteella kuin harkiten, erityistapauksissa. 65 % vastaajista arvioikin turvatarkastusten tekemisen mahdollisuudella vähäistä vaikuttavuutta kunnalleen.

Mitä suurempi sote-organisaatio, sitä enemmän uhkia

Sote-kyselyn tulokset piirtävät hyvin samanlaista kuvaa. Kokonaisuudessaan uhkatilanteiden määrät ovat yllättävänkin vähäisiä kaikilla palvelualueilla. Mitä suurempi on organisaatio, mitä enemmän siellä on henkilökuntaa ja asiakkaita, sitä useammin uhka- ja väkivaltatilanteita on ja toisaalta myös sitä laajempi on organisaation keinovalikoima turvallisuuden hallintaan.

Perusterveydenhuollon osalta tehtiin keskimäärin enintään 9 uhkatilanneilmoitusta vuonna 2019, erikoissairaanhoidon ja sosiaalipalveluiden osalta keskimäärin 10–24. Yli 1000 hengen organisaatioissa tehtiin keskimäärin 50–99 uhkatilanneilmoitusta perusterveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden osalta. Erikoissairaanhoidon ja sosiaalipalveluiden osalta sairaanhoitopiireissä tehtiin 2019 keskimäärin 100–199 uhkatilanneilmoitusta.

Yli 1000 hengen organisaatioissa perusterveydenhuollossa kohdattiin keskimäärin kuukausittain lievää henkistä ja henkistä väkivaltaa. Vakavin avoimissa vastauksissa ilmoitettu uhka- ja väkivaltatilanne sosiaalipalveluissa: *”Väkivalta, joka johtanut ohjaajan menehtymiseen.”*

Vaikka vain 7 % vastaajista arvioi, että turvatarkastusten tekemisellä olisi voitu välttää melko tai erittäin suuressa määrin toteutuneita uhkatilanteita, niin 28 % vastaajista turvatarkastusten tekemisen mahdollisuus on silti erittäin tai melko tärkeä. 63 % vastanneista pitää turvatarkastusten tekemisen mahdollisuutta tärkeänä sosiaalipalveluissa ja 45 % perusterveydenhuollon palveluissa.

Tapaustutkimukset osoittavat uhkatilannemäärät minimiarvioiksi

Kuntien tapaustutkimuksissa ilmeni, että kyselyssä raportoidut uhkatilanteiden määrät ovat suurelta osin arvioita ja monessa tapauksissa minimiarvioita. Kahdessa tapauksessa todellisen määrän arvoitiin olevan kymmenkertainen kyselyssä raportoituun verrattuna. Suurimpien organisaatioiden ja kuntien osalta määriä voidaan pitää luotettavampina, sillä ne perustuvat turvallisuusjärjestelmään tehtyihin ilmoituksiin.

Yksittäisen tapaustutkimuksen pohjalta ei voida tilastollisia yleistyksiä tietenkään tehdä, mutta ajatusleikkinä tämä tarkoittaisi, että vuoden 2019 ilmoitusmäärien osalta todellinen keskiarvo voisi 0–9 sijasta ollakin 10–90, mikä tarkoittaisi, että ilmoituksia tulisi vaihteluvälillä noin kuukausittain – muutama viikossa. Tämä antaa suuntaa sinänsä yleistettävissä olevien kvantitatiivisten tulosten tulkinnalle.

Uhkatilanteet samankaltaisia erityyppisissä kunnissa

Mitä muuta kuntien tapaustutkimukset kertovat uhka- ja väkivaltatilanteista? Tilanteet ovat hyvin samanlaisia erityyppisissäkin kunnissa. Valtaosa uhka- ja väkivaltatilanteista ilmenee, kuten kyselykin osoittaa, varhaiskasvatuksessa ja kouluissa ja usein ne liittyvät erityistä tukea tarvitseviin lapsiin ja nuoriin. Tämä tulos on sinänsä hyvin linjassa aiempien tutkimusten tulosten kanssa.

Koulujen ja varhaiskasvatuksen uhkatilanteista valtaosa on lievää henkistä ja fyysistä väkivaltaa ja sellaisia, joihin keinovalikoiman lisääminen ei toisi muutosta. Erilaisten aseiden käyttöön liittyvät väkivalta- ja uhkatilanteet ovat harvinaisempia ja vielä harvinaisempia ovat tilanteet, joissa näitä aseita on tuotu mukana esimerkiksi kouluun. Väkivaltaa ja uhkaa koetaan harvemmin aikuisten taholta, mutta sellaisiakin esimerkkejä on. On myös esimerkkejä ulkopuolisten henkilöiden kouluissa aiheuttamasta aseellisesta väkivallasta tai sen uhasta. Tällaisten estämiseen kouluilla ei ole lainsäädännön mahdollistamia keinoja.

Aikuisten aiheuttamaa uhkaa koetaan myös muilla palvelualueilla. Tyypillisemmin kyse on lievästä tai henkisestä väkivallasta tai vakavasta uhkailusta ja sitä ilmenee useimmin työllisyyspalveluissa, mutta jossain määrin lähes kaikilla palvelualueilla. Esimerkkejä vakavasta fyysisen väkivallan uhastakin löytyy lähes kaikista tapaustutkimuksista.

Turvallisuuden keinovalikoima sitä täysimääräisemmin käytössä, mitä suurempi kunta

Turvallisuuden hallinnan keinovalikoima on sitä täysimääräisemmin käytössä, mitä suurempi kunta on kyseessä. Suurimmille kunnille turvatarkastuksen tai turvallisuustarkastuksen mahdollisuus onkin tärkeämpää kuin pienemmille kunnille ja tarpeet näiden keinojen käyttöön nähdään laajemmin eri palvelualueilla.

Mahdollistavaan lainsäädäntöön suhtaudutaan myönteisesti

Tapaustutkimukset kuitenkin myös osoittivat, että mahdollistavaan lainsäädäntöön suhtaudutaan kaikissa kunnissa myönteisesti. Kunnat kokevat, että vaikka nykyinen uhkatilannekuva ei omassa kunnassa aiheuttaisi tarvetta mahdollisuuden käyttöönottoon, on se silti tärkeä, koska tilanteet voivat muuttua nopeastikin.

Mahdollisuus tulisi olla laajasti eri palvelualueilla hyödynnettävissä; käytännössä kunnat tulisivat hyvin tarkkaan harkitsemaan sen käyttöönottamista.

Lisäksi tapaustutkimukset korostivat sitä, että pelkkä lainsäädäntö ei riitä mahdollisuuden käyttöönottamiseen kunnissa; tarvitaan myös selkeää ohjeistusta, resursseja ja poliittista tahtotilaa. Tämä kaikki sekä edellyttäisi että myös mahdollistaisi kulttuurista muutosta, jossa turvallisuuden ennakkollinen varmistaminen olisi normaalia toimintaa.

8.2 Johtopäätökset

Kokonaisuutena uusi empiirinen evidenssi viittaa siihen, että uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaiskuva Suomen kuntakentässä on polarisoitunut monella tavalla.

Ensinnäkin pääosa uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoitusten määrällä arvioituna kohdistuu suurimpiin kuntiin, joissa on eniten asukkaita. Asukkaiden määrään suhteutettuna uhka- ja väkivaltatilanne ei suurimmissa kunnissa vaikuta näiden aineistojen valossa poikkeukselliselta – ilmoituksia on enemmän, koska asukkaitakin on enemmän.

Samalla myös väkivaltaa kohtaavan henkilöstön määrä on suurempi ja toisaalta myös turvallisuuden hallintakeinojen käyttö on suuremmissa kunnissa täysimääräisempää. Käytössä on useammin sähköisiä järjestelmiä ja monipuolisempaa keinovalikoimaa esimerkiksi teknisen turvallisuuden osalta.

Toiseksi kuntien sisällä uhka- ja väkivaltatilanteista suurin osa tulee varhaiskasvatuksen ja koulutuksen sektorilta. Myös tämän sektorin sisällä ilmiö vaikuttaa polarisoituneelta. Tapaustutkimusten valossa tilanteet näyttävät keskittyneet yksikköihin, joissa on erityistä tukea tarvitsevia lapsia ja oppilaita ja jossain määrin jopa samoihin yksilöihin. Tämä on pitkälti linjassa aiempien valtakunnallisten tutkimusten tulosten kanssa.

Toisaalta tapaustutkimuksissa haastateltavat arvioivat, että ylipäätään lasten reagoitiherkkyys on kasvanut varhaiskasvatuksessa. Vastaavasti koulujen puolella koetaan olevan aiempiin vuosiin verrattuna enemmän lievää henkistä väkivaltaa ja siihen liittyviä ilmiöitä: nimittelyä, solvaamista, opettajien auktoriteetin kyseenalaistamista. Samalla voidaan nähdä, myös median esille nostamisen tapausten valossa, että niin ikään vakavamman väkivallan tapauksia ilmenee, myös suhteessa toisiin lapsiin ja oppilaisiin.

Muina ilmiöinä tapaustutkimusten haastatteluissa nostetaan esille nuorten henkinen pahoinvointi, syrjäytyminen sekä muutamissa suuremmissa kunnissa myös huumausaineisiin ja jengiytymiseen liittyvät ongelmat. Myös näistä löytyy havaintoja aiemmistakin tutkimuksista. Ekstremismiin liittyviä ilmiöt nousivat esille vain muutamassa ta-

paustutkimuksessa ja niissäkin yksinomaan maahanmuuttajiin liittyen. On toki huomi-
oitava, että koulu-uhkaukset käsitellään poliisin toimesta eivätkä kuntien edustajat ole
kaikista uhkauksista aina edes tietoisia.

Tapaukset nostavat esille myös paradoksaalisia piirteitä mm. tietoturvan ja
yksityisyyden suojan tulkintaan liittyen. Data-aikakaudella uhka- ja väkivaltatilanteet
nousevat sosiaalisen median ja median kautta aiempaa nopeammin ja helpommin
yleiseenkin tietoon, jopa aina nimiä ja tilanteesta tehtyä videotallennetta myöten.
Useimmissa kunnissa on esimerkkejä tällaisista tapauksista, mutta tutkimukseen
niistä ei haluta anonyymiä mainintaakaan tietoturvasyistä, vaikka ne olisivat yleisessä
tiedossa olevia tapauksia.

Kunnissa tietosuojan ja yksityisyyden turvan tulkinta saattaa olla äärimmäisen tark-
kaa, jopa ylivarovaisesti vaikuttavaa. Esimerkiksi seuraavaa lainausta on pidetty yksi-
tyisyyden suojaa vaarantavana: *"Lapsi saattaa sanoa, että isällä on ase"*.

Mistä tämä kertoo? Se saattaa kertoa tietoturvalain ja yksityisyyden suojan kunnittain
vaihtelevista tulkinnoista, jotka äärimmäisessä tapauksessa menevät tasolle, jossa
kukaan ei uskalla sanoa juuri mitään. Tämä haaste on hyvä huomioida tulevaisu-
udessa, ai-
hepiiriä koskevissa tutkimuksissa sekä myös lainsäädäntöön liittyvässä ohjeistuk-
sessa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että uhka- ja väkivaltatilanteet kuntien palveluissa
ovat vaikea tutkimuskohde johtuen kokonaiskuvan epäselvyydestä eri tasoilla – niin
kansallisesti kuin yksittäisten kuntienkin tasolla. Myös aiheen arkaluonteisuus asettaa
moninaisia haasteita tutkimuksen toteuttamiselle, kuten edellä on kuvattu mm. tieto-
turvaan sekä kokonaiskuvan kaunisteluun ja vähättelyyn liittyen. Etenkään pienissä
kunnissa uhkatilanteista ei haluta tehdä numeroa – ne mieluiten hoidetaan "omalla
porukalla" ja hiljaisuudessa, poliisin apuun turvautumatta.

Tämä on varsin ymmärrettävää. Tilanteiden ratkomiseen kuluu kaikkien aikaa, uh-
kaaja on usein asiakas, jota pitää ymmärtää, poliisin mukaan tuleminen tekee asioista
virallisia ja peruuttamattomia ja kunnan, organisaation ja uhrin maine kärsii kai-
kesta kielteisestä huomiosta riippumatta siitä, kuka on syyllinen. Ongelmana kuitenkin
on, että tilanteet saattavat joissain tapauksissa kärjistyä liian pitkälle, ennen kuin ulko-
puoliseen apuun lopulta turvaututaan ja silloin ongelmien ratkominen on jo haasteelli-
sempää. Tällaisista kehityskuluista kerrottiin tapauksissa esimerkiksi.

Eriyisen ongelmallisena tilannetta voidaan pitää henkisen väkivallan osalta, jossa "ra-
jan" tunnistaminen on haasteellista. Mikä tulisi kokea henkiseksi väkivallaksi ja mistä

pitäisi ilmoittaa? Tapaustutkimuksissa on esimerkkejä siitä, kuinka etenkin pitkäkestoinen ja jatkuva henkinen väkivalta syö kunnan henkilöstön työkykyä. Nämä ovat sellaisia ongelmia, joita ei turva- tai turvallisuustarkastuksen mahdollisuudella voida ratkoa.

8.3 Suositukset

Selvityksen tulokset antavat aihetta suosituksiin sekä valtion että kuntien tasolla. Esittelemme seuraavaksi niistä keskeisimpiä.

Taulukko 15. Yhteenveto politiikkasuosituksista

Suosituks

Suositus 1: Parannetaan kokonaiskuvaa uhka- ja väkivaltatilanteista kunnissa yhdenmukaistamalla kansallisella tasolla ilmoittamisen toimintamalleja

Suositus 2: Edistetään varautumisen tasalaatuisuutta erityisesti toiminnoissa, joissa uhka- ja väkivaltatilanteet ovat yleisiä

Suositus 3: Viestitään nykyisen keinovalikoiman mahdollisuuksista selvemmin kunnille ja pyritään päätöksenteossa ymmärtämään niiden hyödyntämisen käytännön rajoituksia

Suositus 4: Arvioidaan mahdollistavan lainsäädännön potentiaalisia vaikutuksia uhka- ja väkivaltatilanteiden paremman kokonaiskuvan pohjalta

Suositus 5: Parannetaan tutkimustiedolla ymmärrystä uhka- ja väkivaltatilanteiden kansallisesta kokonaiskuvasta ja edistetään turvallisuuteen liittyvän tietojohtamisen mahdollisuuksia valtakunnallisesti ja kunnissa

Suositus 6: Nostetaan henkilöstön turvallisuuden näkökulma vahvemmin esille turvallisuussuunnittelun prosesseissa ja yhdenmukaistetaan henkilöstöturvallisuuden parantamista

Suositus 1: Parannetaan kokonaiskuva uhka- ja väkivaltatilanteista kunnissa yhdenmukaistamalla kansallisella tasolla ilmoittamisen toimintamalleja

Kokonaisuutena uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaiskuva niin kansallisesti kuin kuntien tasolla ei ole selvä. Ilmoitusten määrät ja vakavuudeltaan erityyppisten uhkien esiintymisen useudet vaikuttavat valtaosin arvioilta.

Aivan suurimmissa ja aivan pienimmissä kunnissa kokonaiskuva vaikuttaa tapaustutkimusten tulosten valossa tarkimmalta. Suurimmissa kunnissa sen vuoksi, että sähköiset ilmoittamisen järjestelmät tuottavat helpommin hahmotettavissa olevaa kokonaiskuva, pienimmissä sen vuoksi, että henkilökuntaa on vähän ja kokonaiskuva on sen vuoksi helpommin hahmotettavissa ja hallittavissa.

Pääosa Suomen kunnista kuitenkin kuuluu näiden kahden ääripään väliin. Ilmoittamisen toimintamallien yhdenmukaistaminen kansallisella tasolla olisikin tärkeää, jotta kokonaiskuva niin kunnissa kuin valtakunnallisestikin paranisi. Parempi kokonaiskuva auttaisi myös keinovalikoiman lisäämisen tarpeiden harkinnassa.

Ilmoittamisen menetelmien kirjo vaikuttaa kunnissa laajalta ja samankin kunnan sisällä näyttää olevan käytössä erilaisia järjestelmiä, jotka eivät aina keskustele keskenään. Pahimmassa tapauksessa ilmoittaja voi joutua syöttämään samoja tietoja useampaan paikkaan, jolloin variaatioiden mahdollisuus lisääntyy ja ilmoittamisen halukkuus laskee.

Lähtökohtaisesti voitaisiin olettaa, että sähköinen ilmoittaminen alentaisi ilmoittamisen kynnystä, mutta tapaustutkimuksissa on viitteitä päinvastaisestakin vaikutuksesta. Ilmoitusten määrä on sähköiseen järjestelmään siirtymisen myötä jossain kunnassa laskenut erityisesti yksiköissä, joissa väkivaltatilanteita sattuu saman päivän aikana samalle työntekijälle useampia. Aiemmin, kun ilmoitus on tehty esim. tukkimiehen kirjanpidolla kahden viikon tai kuukauden seurantalomakkeelle, on ilmoittamisen kynnyks ollut matalampi. Toisaalta on myös esimerkki kunnasta, jossa ilmoittamisen määrä on noussut sähköisen järjestelmän myötä. Tulosten valossa ei näin ollen voida antaa yksiselitteisesti suositusta sähköisen järjestelmän käyttöönotosta, vaikka datatalouden kehittymisen näkökulmasta sellainen olisikin itsestään selvä kehittymisen suunta.

Sen sijaan suositus yhdenmukaisista mittareista uhkan ja väkivaltatilanteen määrittelylle tulosten valossa voidaan antaa. Kunnissa uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoittamisen rajoja ei tapaustutkimusten valossa koeta selviksi. Millaista uhkaa ja väkivaltaa tulee kunnissa pitää ilmoittamisen kynnyksen rajan ylittävänä ja mitä tilanteesta pitää

raportoida ja dokumentoida? Kuten aiemmatkin tutkimukset selvästi osoittavat, tietynlaisen uhkan ja väkivallan koetaan kuuluvan työhön tietyissä ammateissa ja tietyillä aloilla.

Vaikka lähtökohtaisesti voitaisiin ajatella, ettei yhdenkään ihmisen tarvitse sietää väkivaltaa tai sen uhkaa työssään, ei tilanne ole kuitenkaan yksinkertainen tai helposti ratkaistavissa. Tietyillä aloilla ja tietyissä tehtävissä säännöllisesti toistuvien ja lievien uhkatilanteiden raportoiminen vie aikaa, joka on samalla pois varsinaisesta työstä, kuten oppilaiden, potilaiden tai asiakkaiden palvelemisesta. Monessa tällaisessa tapauksessa ilmoittamisen ei koeta johtavan mihinkään, koska tilannetta ei voida lähtökohtaisesti muuttaa. Tilajärjestelyillä ja henkilökunnan määrän lisäämisellä voidaan uhka- ja väkivaltatilanteita jossain määrin vähentää, mutta samalla kyse on kuntien entisestään vähenevistä resursseista, joissa sama raha, joka käytetään uhkatilanteiden minimoimiseen, on samalla pois esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisyn työstä.

Ottamatta kantaa tällaisiin arvovalintoihin voidaan kuitenkin suositella ilmoittamisen rajojen ja toimintamallien kansalliseen yhdenmukaistamiseen; näin luotaisiin vahvempi kehikko kansallisen uhkatilannekuvan muodostamiselle ja yhteiselle ymmärrykselle keinojen lisäämisen tarpeista. Tätä työtä olisi hyvä tehdä kuntien eri toimialojen ja sote-palveluiden kanssa ja käytännön esimerkkeihin nojautuen.

Suositus 2: Edistetään varautumisen tasalaatuisuutta erityisesti toiminnoissa, joissa uhka- ja väkivaltatilanteet ovat yleisiä

Turvallisuuden hallinnassa ja varautumisessa on tapaustutkimusten perusteella jossain määrin variaatioita niin kuntien välillä kuin kuntien sisällä eri yksiköissä. Keinovaikoinnan laajentamisen rinnalla tai sijasta varautumisen tasalaatuisuuden lisääminen esim. koulutoimessa, jossa uhka- ja väkivaltatilanteet ovat yleisimpiä, olisi tärkeää.

Vaikka ylätasolla kunnat kyselyn ja tapaustutkimusten perusteella tekevät suuressa määrin turvallisuussuunnitelmia, uhka-arvioiteja, perehdyttävät henkilöstöä ja järjestävät koulutuksia, viittaavat esimerkiksi aiempien tutkimusten tulokset siihen, että yksikötasolla henkilökunta kaipaisi selkeämpää ohjeistusta, lisää koulutusta ja yhtenäisiä toimintamalleja.

Tässä selvityksessä niin verkkokyselyn kuin tapaustutkimustenkin piirissä oli pääosin kuntien ja organisaatioiden turvallisuusjohtoa, minkä vuoksi näkemys yksittäisten yksiköiden ja henkilökunnan kokemuksista ei niin selvästi tullut esille, mutta jossain määrin vastaavat tulokset heijastuivat myös välillisesti tässä selvityksessä. Esimerkiksi

suurissa kuntaorganisaatioissa nähdään saman organisaation sisälläkin eroja toimintamalleissa ja panostuksissa turvallisuuteen. Varautumisen tasalaatuisuus ja yhdenmukaisuus nouseekin näistä syistä esille tärkeänä kehittämiskohteena.

Suositus 3: Viestitään nykyisen keinovalikoiman mahdollisuuksista selvemmin kunnille ja pyritään ymmärtämään päätöksenteossa niiden hyödyntämisen käytännön rajoituksia

Muutamissa kuntahaastatteluissa heijastui se, ettei lain tarjoamista keinoista ole aivan kaikissa kunnissa selvää kuvaa. Esimerkiksi perusopetuslain uudistukseen liittyvästä opettajan ja rehtorin tarkastusoikeudesta ei jokaisessa kunnassa ollut johtotasolla selvää käsitystä haastatteluiden perusteella. On kuitenkin huomioitava, että oppilaitostasolla, jossa tarkastuksia käytännössä voidaan toteuttaa, lain mahdollisuudet voidaan silti tuntea tarkastikin. Tieto nykyisen lainsäädännön mahdollisuuksista ja rajoista voisi näiden tulosten valossa olla siis selkeämpää ja lähemmäs niin kuntien konsernihallinnon kuin arjen palveluidenkin tasolle tuotua.

Selkeyttämisen tarve ei liity vain turvatarkastuksiin liittyvään lainsäädäntöön. Tätä selvitystä tehtäessä erityistä huomiota kiinnitti GDPR-asetuksen tulkinta kunnissa. Kahdessa kunnassa kymmenestä ei oltu valmiita tietosuoja-asetukseen vedoten esimerkiksi anonymistikään paljastamaan tutkimusraportissa, että esimerkiksi kunnanvaltuuston kokouksen yhteydessä on ylipäätään ollut kunnassa uhkatilanne viime vuonna. Koska ainoiden uhkatilanteiden aiheuttaja oli yksi henkilö, kunnassa nähtiin, että pelkästään asian toteaminen vaarantaisi uhkaajan henkilöllisyyden, vaikka henkilöstä ei annettaisi mitään tietoa. Vastaavanlaisia perusteita esitettiin myös muiden uhka- ja väkivaltatilanteiden toteamiseen liittyen.

Onko tietosuoja-asetuksen tulkinta viety kunnissa äärimmäisen varovaiselle tasolle, jossa ei edes tutkimuksissa uskalleta sanoa mitään? Vai onko kyse jostain muusta, esimerkiksi kunnan maineen suojelemisesta, vähättelystä tai kokonaiskuvan kaunistelusta? Jossain määrin ristiriitaiselta tähän tarkkuuteen nähden vaikuttaa tietosuoja-asetuksen tulkinta esimerkiksi kunnissa laajasti käytössä olevaan kameravalvontaan liittyen. Kameravalvonnan käytännöt vaikuttavat tapaustutkimuksen valossa yksittäisen kunnankin sisällä vaihtelevilta, ja jossain määrin herää kysymyksiä siitä, ymmärretäänkö kameravalvontaan liittyvä data henkilörekisteriksi, jota samat tarkat tietosuoja-asetuksen säännöt koskevat. Tässäkin kyse olisi toimintamallien tasalaatuisuudesta ja yhdenmukaistamisesta.

Nykyisen keinovalikoiman käytön arvioinnissa on myös tärkeää huomioida kansallisella tasolla, etteivät kunnat ole tasavertaisessa asemassa nykylainsäädännön tarjo-

amien keinojen käyttämisen suhteen. Esimerkiksi lisäävun hälytysjärjestelmiä tai jatkuvaa vartiointipalvelua ei pienimmissä kunnissa ole välttämättä mahdollista hankkia, koska niitä ei ole ylipäätään kunnassa tarjolla. Pienessä kunnassa, jossa turvallisuuspalveluiden kysyntä on vähäistä, ei toiminta ole kaupalliselle toimijalle välttämättä riittävän kannattavaa, että palveluita kannattaisi tarjota ylipäätään. Nykyisen keinovalikoiman täysimääräinen hyödyntäminen ei myöskään välttämättä resurssisyistä ole kaikissa kunnissa mahdollista; jos turvallisuustilannetta pidetään riittävän hyvänä, ei kunnassa nähdä tarvetta panostaa rajallisia resursseja esimerkiksi yksityiseen vartiointipalveluun.

On tärkeää myös tiedostaa, että kuntien resurssointiin vaikuttaa konsernitasolla nähty uhkatilannekuva, joka voi olla hyvin erilainen kuin arjen tasolla yksiköissä nähty uhkatilannekuva. Tapaustutkimukset viittaavat siihen, että konsernitasolla uhkatilanteiden kokonaiskuva voidaan nähdä paljon positiivisemmin kuin kentällä ja siten myös suhtautuminen turvallisuuden resurssoinnin tarpeisiin voi olla hyvin erilainen kuin kentällä.

Tästä osin kertoo se, että kahdessa tapauksessa kymmenestä uhkatilanteiden ilmoitusten kyselyssä ilmoitetut määrät kymmenkertaistuivat, kun haastattelussa mukana oli kentän edustajia. Tapaustutkimuksissa ilmeni myös, että konsernitasolla resurssointi turvallisuuteen voidaan uhkatilannekuvaan suhteutettuna nähdä riittäväksi, mutta kentällä resurssikysymys nähdään merkittävänä esteenä henkilöstön turvallisuuden parantamisessa erityisesti yksiköissä, joissa vakavimpia uhkatilanteita esiintyy. Kun kansallisella tasolla arvioidaan keinovalikoiman käytön täysimääräisyyttä suhteessa uhkatilannekuvaan, on syytä tiedostaa tämä näkemysten eroavuus uhkatilannekuvissa samankin kunnan sisällä.

Poliisin apuun turvautumisessa vaikutti tapaustutkimuksen perusteella olevan myös eroja myös riippuen esimerkiksi siitä, missä poliisilaitos sijaitsee ja miten välittömäksi yhteistyö poliisin kanssa koetaan. Pienehkössä kunnassa, jossa poliisilaitos sijaitsee kunnantaloa vastapäätä vaikuttaa kynnys poliisin kontaktoimiseen olevan hyvinkin matala, kun taas kunnassa, jossa välimatka lähimmälle poliisiasemalle on pitkä, näytetään myös henkinen kynnys poliisin kontaktoimiseen korkeampana.

Kyselyn tulokset viittasivat tässä selvityksessä siihen, että kuntien ja sote-organisaatioiden keinovalikoima on sitä täysimääräisemmin käytössä, mitä suuremmasta kunnasta tai organisaatiosta on kyse ja sitä suuremmaksi myös koetaan tarve ennakkollisen turvatarkastuksen tai turvallisuustarkastuksen mahdollistavalle lainsäädännölle.

Suositus 4: Arvioidaan mahdollistavan lainsäädännön potentiaalisia vaikutuksia uhka- ja väkivaltatilanteiden paremman kokonaiskuvan pohjalta

Ennakollisten turvatarkastusten tai turvallisuustarkastusten mahdollisuus ennaltaehkäistä uhka- ja väkivaltatilanteita vuonna 2019 toteutuneiden tilanteiden valossa arviointiin kunta- ja sote-kyselyssä vähäiseksi. Tapaustutkimuksissa esiin nousi muutamia yksittäisiä esimerkkejä, joissa turvatarkastuksella tai turvallisuustarkastuksella olisi tilanteet voitu ehkäistä ennalta. Kyse oli esimerkiksi sosiaalipalvelussa tapahtuneesta puukotuksesta. Tapaustutkimuksissa oli myös muutamia esimerkkejä kouluissa tapahtuneista puukotuksista ja rehtorin pahoinpitelystä, joissa tekijöinä oli henkilöitä, jotka eivät olleet koulun oppilaita.

Määrällisesti kyse näyttäisi olevan mahdollisuuksista ehkäistä ennalta yksittäistapauksia. Arvovalintoihin sen sijaan kuuluu sen pohtiminen, kuinka paljon on tässä tapauksessa paljon. Kuinka monen ja miten vakavan väkivaltatilanteen ”tarvitsee toteutua” kunnissa tai sote-palveluissa, jotta lainsäädännön muuttamista ollaan valmiita harkitsemaan?

Vaikka turva- tai turvallisuustarkastuksen vaikuttavuus vuoden 2019 uhkatilanteiden valossa näyttää vähäiseltä, niin on tärkeää huomioida, että tapaustutkimuksissa valtaosa kunnista suhtautui mahdollistavaan lainsäädäntöön myönteisesti. Suurin osa haastatelluista kunnista arvioi, ettei tulisi keinoa silti ottamaan käyttöön, vaikka laki sen mahdollistaisikin.

Kunnat suhtautuvat ennakolliseen turvatarkastukseen nykyisen uhkatilannekuvan, kulttuurin, resurssien ja mahdollisten kielteisten vaikutusten näkökulmasta jossain määrin kriittisesti. Nykyisessä uhkatilannekuvassa lähinnä vain suurimmissa kunnissa turvatarkastuksille nähdään tarvetta ja niissäkin vain tarkkaan valikoiduissa tilanteissa ja tietyissä palveluissa. Tyypilliset esimerkit liittyvät kunnan tapahtumiin, valtuuston kokouksiin, jossa käsitellään tunteita herättäviä tai arkaluontoisia asioita, sosiaalipalveluihin sekä muihin kaupungin virastotalolle tai kaupungintalolle keskitettyihin konsernipalveluihin, jossa on esiintynyt aseellisen väkivallan uhkaa jo ennestään.

Jos laki tarjoaisi turvatarkastuksille tai turvallisuustarkastuksille mahdollisuuden, ei sitä silti haluta tapaustutkimusten tulosten perusteella missään kunnassa kategorisesti rajata tiettyihin palveluihin, sillä uhkatilannekuva voi muuttua nopeastikin ja kaikilla palvelualueilla mahdollisuudelle voi olla tilanteen muuttuessa tarvetta.

Esimerkiksi ajatus ennakollisista turvatarkastuksista kouluissa herätti pääsääntöisesti kielteistä suhtautumista haastatelluissa kunnissa, mutta vastakkaisiakin näkemyksiä

ilmeni. Yksi tapaustutkimuksista oli pieni kunta, joka piti lain uudistuksen mahdollistamiseksi epäilyyn perustuvaa ja opettajan ja rehtorin toteuttamaa oppilaan laukujen ja vaatteiden tarkastusta vaikeana toteuttaa käytännössä. Pienessä kunnassa yhden oppilaan tarkastaminen saa vanhemmilta helposti runsaasti kriittistä palautetta, mutta jos kaikkien oppilaiden laukut voitaisiin esimerkiksi koulu-uhkaukseen liittyvän epäilyn vuoksi tarkastaa, ei kukaan leimautuisi eikä vastaavanlaista ongelmaa ilmenisi.

Uhkatilanteiden määrän koetaan valtaosassa kuntia ainakin jossain määrin lisääntyneen ja vaikka omassa kunnassa uhkatilannekuvaa ei pidetä suuressa osassa kuntia huolestuttavana, nähdään valtakunnallisesti tarvetta laajentaa kuntien keinovalikkoa ennakollisten turvamenettelyjen mahdollistamiseksi.

On tärkeää huomioida, että lain mahdollinen muuttaminen itsessään ei tietenkään vielä riitä. Ennakollisten turva- tai turvallisuustarkastusten toteuttaminen edellyttää selkeää ohjeistusta, toimijoiden koulutusta, kuntien tiedottamista arjen esimerkkitilanteiden kautta ymmärrettävällä tavalla ja tietenkin myös resurssointia, mikä voi muodostua monissa tapauksissa käytännön soveltamisen esteeksi, vaikka lainsäädäntö muuttuisikin.

Kunnat itse pitävät valikoidusti epäilyn perusteella yksittäiseen henkilöön kohdistuvaa ennakollista turvallisuustarkastusta erityisesti resurssisyistä parempana ja realistisempaa vaihtoehtona, kuin kaikille toteutettavaa ennakollista turvatarkastusta esimerkiksi metallinpaljastimella. Useampien haastateltujen näkökulmasta olisi kuitenkin tärkeää mahdollistaa molemmat vaihtoehdot, jos lakia päätetään lähteä kehittämään, sillä uhkatilannekuva maassa ja kunnissa voi muuttua nopeastikin, kuten covid19-pandemiakin osaltaan osoittaa ja lainsäädäntö vie oma aikansa. Käytännössä esimerkiksi tilat ja tarvittavat resurssit rajaavat turvatarkastusten toteuttamisen mahdollisuuksia.

On tärkeää myös huomioida, että turvatarkastuksen mahdollisuudella nähdään kunnissa myös mahdollisia kielteisiä seurauksia. Turvatarkastus voi haastateltavien arvioiden mukaan myös synnyttää vastareaktiota, provosoitumista, halua kokeilla tarkastuksen toimivuutta ja kehittää uusia keinoja ennakollisen turvallisuuden varmistamisen sivuuttamiseksi.

Erityisen tärkeää on tiedostaa, etteivät tällaiset ns. kovan turvallisuuden keinot uhka- ja väkivaltatilanteiden juurisyitä tietenkään ratkaise. Syrjäytymisen ehkäisyyn ja osallisuuden ja yhteisöllisyyden lisäämiseen tarvitaan muita keinoja. Lisäksi on huomioitava, että kunnan tilat ovat vain yksi esimerkki paikoista, joissa uhka- ja väkivaltatilanteet voivat realisoitua kuntien palveluissa. Esimerkiksi koulu-uhkaaja voi toteuttaa aikeensa koulun sijasta esimerkiksi koulubussissa.

Kunnan tilojen suojaaminen uusin keinoin ei poista tarvetta nähdä turvallisuuden hallintaa laajempaan kokonaisuuteen ja pyrkiä ennemmin juurisyiden ratkomiseen kuin jo syntyneen ongelman ”laastarointiin” yhä voimakkaammilla keinoilla.

Turvatarvasta tai turvallisuustarvasta ei tietenkään tulisi nähdä ainoana lisäkeinona kuntien turvallisuuden hallinnan parantamiseksi ja uhkatilanteiden ennaltaehkäisemiseksi. Turvallisuus syntyy monien asioiden summana; keskustelun ja kehittämisen rajaaminen yksittäisiin keinoihin voi johtaa kokonaisuudessa harhaan. Turvallisuuden ”ulkoistaminen” turvatarkastuksia tekeville vartijoille voi johtaa myös kunnissa ja yksiköissä vääranlaiseen ajatteluun, että turvallisuus kuuluu jollekulle muulle kuin itselle. Valtaosassa uhka- ja väkivaltatilanteita henkilöstön omalla toiminnalla, osaamisella ja asenteella on ratkaiseva merkitys.

Yhtenä esimerkkinä muutamassa tapaustutkimuksessa kerrottiin tilanteista, joissa kirjastoissa nuorisoyoukon läsnäolon tuomaan, koettuun uhkaan reagoitiin ensisijaisesti kutsumalla vartija paikalle, sen sijaan, että henkilöstö yrittäisi itse ottaa kontaktia nuoriin. Osallisuuden ja syrjäytymisen kokemukset syntyvät arjen tilanteiden kautta, eikä kovan turvallisuuden menetelmiin turvautuminen tapauksissa, jossa ei ole todellista uhkaa, ole omiaan ainakaan edistämään myönteistä kehitystä kohderyhmissä.

Vain murto-osa uhka- ja väkivaltatilanteista on ehkäistävissä turva- ja turvallisuustarkastuksen tyyppisillä toimenpiteillä. Toisaalta on kuitenkin huomioitava, että tässä murto-osassa kyse on vakavimmista, aseellisista uhka- ja väkivaltatilanteista. On siis merkittävä arvovalintaan liittyvä kysymys, kuinka paljon on tässä tapauksessa ”paljon” tai ”liikaa”.

Suositus 5: Parannetaan tutkimustiedolla ymmärrystä uhka- ja väkivaltatilanteiden kansallisesta kokonaiskuvasta ja edistetään turvallisuuteen liittyvän tietojohtamisen mahdollisuuksia valtakunnallisesti ja kunnissa

Tämä tutkimuskysymyksiltään laaja selvitys on uuden empiirisen aineiston valossa pyrkinyt parantamaan kokonaiskuvaa uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaiskuvasta Suomessa. Aineistoihin liittyy omia rajoituksiaan, jotka on tulosten yleistämisessä otettava huomioon.

Kuntien tapaustutkimukset nostivat korostetusti esille variaatiot arvioissa uhkatilanteiden määrässä yksittäisenkin kunnan sisällä; konsernihallinnossa ei kunnan eri palvelualueiden uhkatilanteiden määrää ja useutta välttämättä nähdä etenkin keskisuorissa kunnissa, jossa sähköisen ilmoittamisen järjestelmiä ei täysimääräisesti käytetä. Kokonaiskuva ei kuntien tasolla, kansallisesta tasosta puhumattakaan, vaikuta kovin

tarkalta tai luotettavalta, vaikkakin tämän selvityksen tulokset ovat samansuuntaisia aiempien tutkimusten tulosten kanssa.

Tietoperusteinen turvallisuusjohtaminen tarvitsee tuekseen tarkempaa tietoa eri osaluveilta. Tärkeää olisi erotella eri palvelualueilla ilmenevät uhka- ja väkivaltatilanteet esimerkiksi luokittelun keinoin ja tunnistaa niiden uhkatilanteiden määrä, joihin voidaan nykyisellä keinovalikoimalla vaikuttaa ja toisaalta niiden uhkien määrä, joiden ratkominen edellyttää uusien keinojen tarjoamista lainsäädännön keinoin. Kyse ei ole pelkästään turva- tai turvallisuustarkastuksen mahdollistamiseen liittyvästä tietotarpeesta, vaan esimerkiksi uudentyyppisiin uhkiin, kuten mustamaalaamiseen tai määrittämiseen sosiaalisessa mediassa tai oikeustoimilla uhkaamiseen liittyvien uhkien erottelusta ja yleisyyden mittaamisesta.

On myös tärkeää ymmärtää, että valtaosa uhka- ja väkivaltatilanteista on eri toimialoilla erityisryhmien palvelemiseen liittyviä, helposti ymmärrettäviä, eikä niiden vähentämiseen tai ratkaisemiseen ole löydettävissä juuri muita ratkaisuja resurssien lisäämisen ja tilojen kehittämisen lisäksi. Esimerkiksi muistisairaana vanhuksen hoidon tai vammaisen lapsen varhaiskasvatuksen yhteydessä tapahtuvaa huijotusta ei tietenkään vähennetä turvatarkastuksilla tai muilla kovan turvallisuuden keinoilla.

Uhkatilanteiden tilastoiminen kansallisesti yhtenäisillä, esimerkiksi omilla alakohtaisilla luokituksillaan voisi helpottaa ja nopeuttaa ilmoittamista kuntien organisaatioissa. Voisiko selkeiden luokittelujen kautta paljon uhkatilanteita kokevissa yksiköissä siirtyä digitaaliseen ”tutkimiehenkirjanpitoon” sen sijaan, että nostettaisiin ilmoittamisen kynystä monta kertaa päivässä tapahtuvien tilanteiden osalta työläämmillä menetelyillä? Samalla parannettaisiin kansallista kokonaiskuvaa ja edellytyksiä keinovalikoiman laajentamisen arvioinnille.

Suositus 6: Nostetaan henkilöstön turvallisuuden näkökulma vahvemmin esille turvallisuussuunnittelun prosesseissa ja yhdenmukaistetaan henkilöstöturvallisuuden parantamista

Kuntien henkilöstön turvallisuus omana näkökulmana juuri näy kuntien turvallisuussuunnitelmissa. Sisäministeriön kansallisissa linjauksissa (Sisäministeriö, 2019) fokus on vahvasti asukkaiden ja asiakkaiden turvallisuudessa, eivätkä henkilöstön turvallisuuden varmistamiseen liittyvät näkökohdat nouse esille.

Turvallisuussuunnittelun tavoitteena on ennalta ehkäistä ja torjua onnettomuuksia ja tapaturmia, rikoksia sekä häiriöitä ja parantaa ihmisten turvallisuuden tunnetta. Turvallisuussuunnittelua on tehty Suomessa vuodesta 1999, jolloin valtioneuvoston peri-

aatapäätöksessä kansallisesta rikosentorjuntaohjelmasta suositeltiin paikallisten rikosentorjuntaohjelmien käyttöönottoa. Vuodesta 2004 eteenpäin turvallisuussuunnittelua on toimeenpantu laajempaan, kaikkeen arjen turvallisuuteen liittyvänä alueellisenä ja paikallisena turvallisuustyönä osana sisäisen turvallisuuden ohjelmia (Sisäministeriö 2019, 6).

Aiemmat tämän selvityksen suositukset liittyvät kansallisella tasolla tehtävään yhdenmukaistamiseen niin ilmoittamisen, uhkien luokittelun kuin varautumisen tasalaatuisuudenkin osalta. Myös kuntien turvallisuussuunnittelussa voitaisiin yhdenmukaisemmin ottaa henkilöstön turvallisuuden näkökulma huomioon.

Kuntatasolla turvallisuussuunnittelussa tehtävät ylätasoinen linjaukset tukisivat yksikötasolla tehtävää turvallisuussuunnittelua ja varautumista. Henkilöstön turvallisuuden vahvemmaksi huomioimiseksi tehtäviä linjauksia varten ei liene syytä perustaa omia prosessejaan tai rakenteitaan, vaan nykyiset turvallisuussuunnittelun prosessit ja rakenteet voisivat toimia keskustelufoorumina myös henkilöstön turvallisuuden kehittämisen toimintamalleille.

Liitteet

Liite 1: Kunta-tapaustutkimusten haastattelurunko

I Uhka- ja väkivaltatilanteiden yleisyys

- Arvioikaa uhka- ja väkivaltatilanteiden yleisyyttä kuntanne eri palvelualueilla.
- Kuinka usein henkilöstönne kohtasi viime vuonna (2019) uhka- ja väkivaltatilanteita eri palvelualueilla?
 - Varhaiskasvatus ja koulutus
 - Kunnanvaltuuston kokoukset
 - Muut palvelut/toiminnot?
 - Alihankkijan tuottamat palvelut?
- Missä palveluissa/toiminnoissa uhka- ja väkivaltatilanteita ilmeni eniten/useimmin?
- Mitkä ovat olleet viime vuonna vakavimpia yksittäisiä uhkatilanteita kunnassanne? Kertokaa niistä.
- Miten uhka- ja väkivaltatilanteet eroavat eri toiminnoissa/palvelualueilla?
- Kuinka merkittäviä kustannuksia ja haasteita uhka- ja väkivaltatilanteet aiheuttavat kunnallenne? Kuinka merkittävästä ongelmasta on kyse kuntanne osalta?

II Turvallisuuden hallintamallit

- Kuinka usein em. henkilökuntanne kokemissa uhka- ja väkivaltatilanteissa jouduttiin turvautumaan ulkopuoliseen apuun, esim. poliisiin, pelastuslaitokseen tai lääkäriin vuonna 2019?
- Kuinka suuri osa henkilökuntanne kokemista uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle?
- Kuinka suuri osa ilmoituksista kirjataan?
- Miten ja mihin kirjaatte uhka- ja väkivaltatilanteet?
- Onko hankkeen käyttöön mahdollista saada uhka- ja väkivaltatilanteita koskevaa dataa esim. turvallisuusjärjestelmästä?
- Kertokaa turvallisuuden hallintamalleistanne ja toimintamalleistanne, joilla ennakoitte uhkatilanteita, pyritte lisäämään turvallisuutta ja henkilöstön turvallisuusosaamista.
- Mitä turvallisuuden hallintakeinoja on kunnassanne käytössä eri palveluissa/toiminnoissa? Esim.
 - Oma vahti/virastomestaripalvelu
 - Ulkopuolisen palveluntarjoajan aulapalvelu

- Ulkopuolisen palveluntarjoajan vartiointipalvelu / järjestyksenvalvontapalvelu
- Kulunvalvontajärjestelmä
- Lisäavun hälytysjärjestelmä
- Murtohälyttimet
- Rikosilmoitinjärjestelmä
- Kameravalvonta
- Jokin muu (esim. ovien sähköinen lukitus)
- Missä määrin ne ovat eri kiinteistöissänne käytössä?
- Miten arvioitte kiinteistöturvallisuuden/toimitilaturvallisuuden tasoa tiloissanne kokonaisuutena?
- Näettekö jotain merkittäviä ongelmakohtia / puutteita?

III Turvatarkastusten mahdollisuus

- Olisiko turvatarkastuksen tekemisellä voitu mielestänne välttää edellä kuvaamianne uhka- ja väkivaltatilanteita?
- Miten suhtaudutte turvatarkastusten mahdollisuuteen?
- Kuinka tärkeä kuntanne näkökulmasta olisi mahdollisuus tehdä tarvittaessa turvatarkastuksia?
- Missä kuntanne palveluissa tai toiminnoissa pidätte turvatarkastusten tekemisen mahdollisuutta tärkeänä?

Liite 2: Kuntakyselyyn vastanneet kunnat asukasmäärän mukaisessa suuruusjärjestyksessä

Kunta	Asukasluku 2019	Kuntatyyppi	Väestönmuutosluokka
Helsinki	653835	Suuret kaupungit	Nopeasti kasvava
Espoo	289731	Suuret kaupungit	Nopeasti kasvava
Tampere	238140	Suuret kaupungit	Nopeasti kasvava
Vantaa	233775	Suuret kaupungit	Nopeasti kasvava
Oulu	205489	Suuret kaupungit	Kasvava
Turku	192962	Suuret kaupungit	Kasvava
Jyväskylä	142400	Suuret kaupungit	Kasvava
Lahti	119823	Suuret kaupungit	Kasvava
Joensuu	76850	Suuret kaupungit	Kasvava
Lappeenranta	72634	Suuret kaupungit	Kasvava
Vaasa	67636	Suuret kaupungit	Kasvava
Seinäjoki	63781	Suuret kaupungit	Kasvava
Rovaniemi	63042	Suuret kaupungit	Kasvava
Mikkeli	53134	Suuret kaupungit	Väestöään menettävä
Kotka	52126	Suuret kaupungit	Väestöään menettävä
Salo	51833	Suuret kaupungit	Väestöään menettävä
Hyvinkää	46470	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Järvenpää	43711	Kaupunkimaiset kunnat	Nopeasti kasvava
Nurmijärvi	42993	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Kirkkonummi	39586	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Rauma	39205	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Kerava	36756	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Kajaani	36709	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Ylöjärvi	33254	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava
Savonlinna	32974	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kangasala	31868	Kaupunkimaiset kunnat	Kasvava

Kunta	Asukasluku 2019	Kuntatyyppi	Väestönmuutosluokka
Vihti	29158	Taajaan asuttu kunta	Kasvava
Riihimäki	28793	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Raasepori	27536	Taajaan asuttu kunta	Väestöään menettävä
Imatra	26508	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Raahe	24679	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Sastamala	24277	Taajaan asuttu kunta	Väestöään menettävä
Lempäälä	23523	Kaupunkimaiset kunnat	Nopeasti kasvava
Hollola	23410	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Siilinjärvi	21423	Taajaan asuttu kunta	Kasvava
Iisalmi	21368	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Kemi	20707	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kurikka	20678	Taajaan asuttu kunta	Väestöään nopeasti menettävä
Varkaus	20466	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Jämsä	20182	Taajaan asuttu kunta	Väestöään nopeasti menettävä
Naantali	19314	Taajaan asuttu kunta	Kasvava
Heinola	18667	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pieksämäki	17682	Taajaan asuttu kunta	Väestöään nopeasti menettävä
Forssa	16901	Kaupunkimaiset kunnat	Väestöään menettävä
Loimaa	15875	Taajaan asuttu kunta	Väestöään menettävä
Kauhava	15726	Taajaan asuttu kunta	Väestöään nopeasti menettävä
Ylivieska	15255	Taajaan asuttu kunta	Kasvava
Kuusamo	15134	Taajaan asuttu kunta	Väestöään menettävä
Parainen	15132	Taajaan asuttu kunta	Väestöään menettävä
Loviisa	14772	Taajaan asuttu kunta	Väestöään menettävä
Kalajoki	12373	Taajaan asuttu kunta	Väestöään menettävä
Eura	11632	Taajaan asuttu kunta	Väestöään nopeasti menettävä
Lieksa	10884	Taajaan asuttu kunta	Väestöään nopeasti menettävä
Nivala	10639	Taajaan asuttu kunta	Väestöään menettävä

Kunta	Asukasluku 2019	Kuntatyyppi	Väestönmuutosluokka
Ii	9844	Taajaan asuttu kunta	Kasvava
Keuruu	9605	Taajaan asuttu kunta	Väestöään nopeasti menettävä
Närpiö	9479	Maaseutumaiset kunnat	Kasvava
Saarijärvi	9309	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Somero	8711	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Hausjärvi	8260	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Keminmaa	8079	Taajaan asuttu kunta	Väestöään menettävä
Kiuruvesi	7998	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Suomussalmi	7727	Taajaan asuttu kunta	Väestöään nopeasti menettävä
Uusikaarlepyy	7464	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Inari	6907	Maaseutumaiset kunnat	Kasvava
Säkylä	6721	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pälkäne	6435	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Rusko	6327	Maaseutumaiset kunnat	Kasvava
Maalahti	5475	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Kannus	5464	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Luoto	5417	Maaseutumaiset kunnat	Nopeasti kasvava
Siikajoki	5145	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Teuva	5076	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Ruokolahti	4994	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Nousiainen	4715	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Taipalsaari	4671	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Taivalkoski	3976	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Karstula	3949	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Petäjävesi	3841	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Ranua	3783	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Vieremä	3579	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Pello	3373	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä

Kunta	Asukasluku 2019	Kuntatyyppi	Väestönmuutosluokka
Veteli	3114	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Lappajärvi	2996	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Simo	2988	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Sauvo	2945	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Konnevesi	2627	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kärsämäki	2576	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Hyrynsalmi	2271	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kuhmoinen	2206	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Lumijoki	2020	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Kihniö	1865	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Taivassalo	1639	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään menettävä
Rautavaara	1602	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Multia	1566	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Siikainen	1437	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Enonkoski	1361	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kannonkoski	1339	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kyyjärvi	1313	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Ristijärvi	1272	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Halsua	1127	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kivijärvi	1096	Maaseutumaiset kunnat	Väestöään nopeasti menettävä
Kustavi	949	Maaseutumaiset kunnat	Nopeasti kasvava

Liite 3: Yhteenveto vastauksista tutkimuskysymyksiin

Tutkimuskysymykset	Yhteenveto vastauksista tutkimuskysymyksiin
<p>1. Kuinka yleisiä erilaiset turvallisuutta uhkaavat tilanteet ovat kuntien vastuulla olevissa eri palveluissa?</p>	<p>1. Uhkatilanteita on sitä enemmän mitä suurempi kunta tai organisaatio on kyseessä. Yli 100 000 asukkaan kunnissa kohdattiin keskimäärin viikoittain lievää henkistä, henkistä ja lievää fyysistä väkivaltaa ja keskimäärin kuukausittain vammoja aiheuttavaa fyysistä väkivaltaa. Varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa uhkatilanteita kohdattiin keskimäärin päivittäin, ja kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa sekä työllisyyspalveluissa viikoittain yli 100 000 asukkaan kunnissa. Mitä suurempi henkilöstömäärä, sitä useammin lievää ja henkistä väkivaltaa kohdattiin myös perusterveydenhuollossa – yli 1000 hengen organisaatioissa 2019 keskimäärin kuukausittain. Yli 100 000 asukkaan kunnissa uhkatilanneilmoituksia annettiin vuonna 2019 keskimäärin 500–999.</p>
<p>2. Miten uhkatilanteet ja turvallisuusuhat eroavat toisistaan eri palveluissa?</p>	<p>2. Valtaosa uhka- ja väkivaltatilanteista ilmenee varhaiskasvatuksessa käyttäytymishäiriöisten lasten ja kouluissa vammaisten, sairaalakoulua käyvien tai erityistarpeita omaavien oppilaiden taholta. Kyse on pääosin lievästä fyysisestä väkivallasta kuten raapimisesta, lyömisestä tai potkimisesta kiinnipitotilanteessa. Tilanteet ovat toistuvia, usein samoihin lapsiin keskittyviä, lieviä ja nopeasti ohi meneviä. Sote-palveluissa uhkatilanteet ovat pääosin potilaan aiheuttamia ja hänen taudinkuvaansa liittyviä. Muissa kunnan palveluissa aikuisten asiakkaiden taholta tulevat uhkatilanteet liittyvät tyypillisesti lievään henkiseen väkivaltaan.</p>
<p>3. Kuinka yleisiä erilaiset turvallisuutta uhkaavat tilanteet ovat yksityisillä toimijoilla, joille kunta on ulkoistanut palvelutehtävänsä (sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut)?</p>	<p>3. Uhka- ja väkivaltatilanteita ilmenee valtakunnallisen kyselyn tulosten perusteella vähemmän pienillä yksityisillä palveluntuottajilla kuin suurilla sairaanhoitopiireillä. Yksityisten palveluntuottajien osalta annettiin 2019 sosiaalipalveluissa keskimäärin 0–9 uhkatilanneilmoitusta, kun sairaanhoitopiireissä annettiin keskimäärin 100–199 – tulos on suuntaa antava. On kuitenkin huomioitava, että yksityisten palveluntuottajien osalta vastausprosentti jäi alle kymmeneen, mikä rajoittaa tulosten tilastollista yleistettävyyttä kohderyhmään.</p>

Tutkimuskysymykset**Yhteenveto vastauksista tutkimuskysymyksiin**

4. Kuinka yleisiä turvallisuutta uhkaavat tilanteet ovat kunnanvaltuustojen kokouksissa?	4. Uhkatilanteita ei pääosin ilmennyt kunnanvaltuuston kokousten yhteydessä vuonna 2019 – vain 8 % vastanneista kunnista uhkatilanteita oli 1–3 kertaa vuoden 2019 aikana. Uhkatilanteet eivät vastanneissa kunnissa kertaakaan johtaneet kokousten keskeyttämiseen vuonna 2019.
5. Millaisia ovat valtuustoihin kohdistuvat uhkaavat tilanteet?	5. Kyse on useimmiten häiritsevistä käytöksistä, esimerkiksi huutelusta. Yhdessä tapauksessa häiritsevä henkilö otti fyysistä kontaktia valtuutettuun ja uhkasi väkivallalla, mutta tilanne rauhoitettiin puhumalla eikä poliisia kutsuttu paikalle. Kaikki valtuuston kokouksiin liittyvät uhkatilanteet eivät olleet ulkopuolisen, yleisön edustajan aiheuttamia. Muutamassa tapauksessa ennakoitu uhka liittyi valtuutettuun ja sosiaalisen median kuohuntaan.
6. Miten turvallisuutta uhkaaviin tilanteisiin on varauduttu kunnassa?	6. Varautumista ja turvallisuussuunnittelua tehdään kunnissa eri tasoilla ja eri yksiköissä. Joka toisessa kunnassa on turvallisuusorganisaatio, joka kattaa konserni- ja yksikkötason. Yli 80 % kuntia on kartoitettu uhkia, arvioitu uhkien todennäköisyyttä, seurausten vakavuutta ja on viety uhkakartoituksen tulokset käytäntöön. Joka toisessa kunnassa järjestetään vuosittain turvallisuuskoulutuksia henkilöstölle. Esimerkiksi kouluissa tehdään vuosittain poistumisharjoituksia sisälle ja ulos pelastautumiseksi. Tapaustutkimuksissa kuitenkin koettiin, että varautumisen tasalaatuisuutta voitaisiin lisätä niin kuntien sisällä eri yksiköissä kuin kansallisestikin.

Tutkimuskysymykset**Yhteenveto vastauksista tutkimuskysymyksiin**

7. Kuinka paljon kunnat (ml. kunnan sote-palveluita tuottavat yksityiset toimijat) käyttävät nykylainsäädännön antamia toimivaltuuksia, turvallisuuspalveluita tai poliisin apua?

7. Kunnat ovatkin keskimäärin melko paljon samaa mieltä siitä, että toimitilaturvallisuus (esim. valaistus, kulunvalvonta, vartiointi) on toimipisteissä pääosin hyvällä tasolla. Murtohälyttimet, kulunvalvonta- ja lisäavun hälytysjärjestelmä ovat käytössä keskimäärin useimmissa yksiköissä kunnissa. Vahtimestaripalvelu ja vartiointipalvelu on käytössä keskimäärin yhdessä tai muutamassa yksikössä kunnissa, samoin kameravalvonta ja rikosilmoitinjärjestelmä. Mitä suurempi on kunnan asukasmäärä, sitä useammassa yksiköissä on käytössä yksityinen vartiointipalvelu, omia vahtimestareja ja lisäavun hälytysjärjestelmiä - yli 100 000 asukkaan kunnissa nämä ovat keskimäärin useimmissa yksiköissä käytössä. Sotekyselyn perusteella lisäavun hälytysjärjestelmä, murtohälyttimet, yksityinen vartiointipalvelu, kulunvalvonta ja kameravalvonta ovat käytössä keskimäärin yhdessä tai muutamassa yksikössä sote-palveluissa. Poliisin apuun turvauduttiin kunnissa ja sote-palveluissa vuoden 2019 uhkatilanteissa keskimäärin enintään 9 kertaa.

8. Miltä kuntien tämänhetkinen turvallisuustilanne näyttää kerätyn datan valossa?

8. Kuntien oman arvion mukaan uhkatilanteiden määrä on jossain määrin kasvanut kaikilla palvelualueilla, erityisesti varhaiskasvatuksessa ja kouluissa. Vaikka turvallisuuden hallinnan koetaan olevan kunnissa pääosin hyvällä tasolla, pidetään myös keinovalikoimaan laajentamista turvatarkastuksiin tärkeänä.

Liite 4: Kunnille kohdennettu verkkokysely

VN TEAS KuntaTurva 2020 - Uhkatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit kunnissa

Taustatiedot

Tässä Valtioneuvoston (VN TEAS) KuntaTurva-tutkimushankkeessa selvitetään uhkatilanteiden yleisyyttä ja turvallisuuden hallintamalleja kunnissa. Tutkimuksen tuloksia hyödynnetään mm. turvatarkastusten tarpeellisuuden arviointiin lainsäädäntöhankkeen tueksi. Kyselyssä on 4 sivua: 1) taustatiedot, 2) uhka- ja turvallisuustilannekuva, 3) turvallisuuden hallintamallit ja 4) turvatarkastusten mahdollisuus ja siihen vastaaminen vie noin 20 min. Vastauksenne tallentuvat järjestelmään sitä mukaa, kun vastaatte. Pyrkikää vastaamaan kyselyyn yhdellä kertaa kokonaan. Jos kuitenkin joudutte jättämään kyselyn kesken, niin jatkakaa kyselyn täyttämistä samalla päätelaitteella. Huomatkaa, että tähdellä merkityt kysymykset edellyttävät vastaamista.

* 1. Mihin maakuntaan kuntanne kuuluu?

* 2. Mitä kuntaa tai kaupunkia edustatte?

* 3. Mitä seuraavista kokoluokista kuntanne edustaa vuoden 2019 asukasmäärän perusteella?

4. Mikä oli kuntanne palkkaa saavan henkilöstön määrä vuonna 2019?

0-99 henkilöä

250-499 henkilöä

Yli 1 000 henkilöä

100-249 henkilöä

500-999 henkilöä

5. Antakaa mahdollisia tarkentavia kysymyksiä varten tittelinne, nimenne ja organisaationne.

6. Kuinka hyvin koette pystyväne arvioimaan kuntanne uhkatilannetta kokonaisuutena (poislukien sosiaali- ja terveyspalvelut)?

Erittäin huonosti Melko huonosti Melko hyvin Erittäin hyvin

VN TEAS KuntaTurva 2020 - Uhkatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit kunnissa

Uhka- ja turvallisuustilannekuva

Arvioikaa uhka- ja väkivaltatilanteiden yleisyyttä kuntanne eri palvelualueilla, poislukien sosiaali- ja terveyspalvelut. Hyödyntäkää vastaamisen tukena mahdollisuuksien mukaan esim. uhka- ja väkivaltatilanteiden raportteja. Jos ette pysty vastaamaan johonkin kysymykseen, niin jättäkää vastaamatta.

7. Kuinka usein henkilöstönne kohtasi viime vuonna (2019) uhka- ja väkivaltatilanteita eri palvelualueilla (sosiaali- ja terveyspalveluita lukuunottamatta)? Uhka- ja väkivaltatilanteilla tarkoitetaan tässä fyysistä, henkistä tai omaisuuteen kohdistuvaa väkivaltaa tai sen uhkaa.

	Ei yhtään kertaa	Muutaman kerran vuodessa	Kuukausittain	Viikottain	Päivittäin
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Elinkeinoelämän palvelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Keskushallinto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8. Kuinka monta uhkatilanne- tai väkivaltailmoitusta henkilökuntanne antoi viime vuonna (2019) kokonaisuudessaan (poislukien sosiaali- ja terveyspalvelut)?

- | | | |
|-----------------------------|-------------------------------|--|
| <input type="radio"/> 0-9 | <input type="radio"/> 50-99 | <input type="radio"/> 500-999 |
| <input type="radio"/> 10-24 | <input type="radio"/> 100-249 | <input type="radio"/> 1000 tai enemmän |
| <input type="radio"/> 25-49 | <input type="radio"/> 250-499 | |

9. Kuinka usein henkilökuntanne kohtasi viime vuonna (2019) työssään seuraavia uhka- ja väkivaltatilanteita? Arvioi tilannetta kunnan kaikkien palvelualueiden osalta kokonaisuutena, poislukien sosiaali- ja terveyspalvelut.

	Muutaman kerran				
	Ei yhtään kertaa	vuodessa	Kuukausittain	Viikottain	Päivittäin
A1 Välitöntä lääkärin hoitoa vaativa vakava fyysinen väkivalta (Vaatii päivystysluonteista lääkärin hoitoa ja työn keskeyttämistä hoitoon hakeutumisen vuoksi. Edellyttää yli 3 vrk:n sairauspoissaoloa.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A2 Vammoja aiheuttava fyysinen väkivalta (Ei vaadi välitöntä lääkärin hoitoa, saattaa vaatia ensiapuluonteisia toimenpiteitä, esim. haavan puhdistamista, sisältää mm. seksuaalisen fyysisen lähentelyn)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A3 Lievä fyysinen väkivalta (Ei aiheuta hoitoa vaativia vammoja, esim. töniminen, huitominen, sylkeminen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B1 Vakava uhkailu (Tappouhkaukset, vakavalla fyysisellä väkivallalla uhkailu, omaisiin tai muihin läheisiin kohdistuva uhkailu)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B2 Henkinen väkivalta (Mm. seksuaalinen häirintä, solvaaminen, herjaaminen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B3 Lievä henkinen väkivalta (Mm. ärsyttäminen, nimittely, metelöinti, huutaminen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C1 Vakavia omaisuusvahinkoja aiheuttava väkivalta (Vahingon/vahinkojen kustannukset arviolta yli 1000€)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Ei yhtään kertaa	Muutaman kerran vuodessa	Kuukausittain	Viikottain	Päivittäin
C2 Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttava väkivalta (Vahingon/vahinkojen kustannukset arviolta alle 1000€)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. Mitkä ovat olleet viime vuonna vakavimpia yksittäisiä uhkatilanteita kunnassanne? Kuvailekaa yhtä merkittävänä pitämäännne uhka- tai väkivaltilannetta.

11. Kuinka monta kertaa em. henkilökuntanne kokemissa uhka- ja väkivaltilanteissa jouduttiin turvautumaan seuraavien tahojen apuun vuonna 2019?

	0-9 kertaa	10-24 kertaa	25-49 kertaa	50-99 kertaa	100-249 kertaa	Yli 250 kertaa
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vartija	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pelastuslaitos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. Kuinka monta kertaa vuonna 2019 ilmeni uhka- tai väkivaltilanteita kunnanvaltuuston kokousten yhteydessä?

Ei yhtään kertaa 1-3 kertaa 4-7 kertaa Yli 8 kertaa

13. Kuinka monta kertaa uhkatilanteet kunnanvaltuuston kokousten yhteydessä johtivat kokouksen keskeyttämiseen vuonna 2019?

Ei yhtään kertaa 1-3 kertaa 4-7 kertaa Yli 8 kertaa

14. Mihin tietopohjaan perustuen vastasitte tämän sivun kysymyksiin? Voitte valita useamman vaihtoehdon.

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Järjestelmään tehdyt tai muuten dokumentoidut uhkatilanneilmoitukset | <input type="checkbox"/> Useamman asiantuntijan arvio |
| <input type="checkbox"/> Yhteenvetoraportit, tilastot | <input type="checkbox"/> Oma arvio |

Turvallisuuden hallintamallit

Hyödyntäkää vastaamisen tukena mahdollisuuksien mukaan esim. raportteja tai muiden asiantuntijoiden (esim. työsuojelu) arvioita. Jos ette pysty vastaamaan johonkin kysymykseen, niin jättäkää vastaamatta siihen.

15. Arvioikaa, kuinka suuri osa henkilökuntanne kokemista uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle?

- 76-100% 51-75% 26-50% 0-25%

16. Arvioikaa, kuinka suuri osa henkilökuntanne kokemista uhkatilanteista kirjataan esim. järjestelmiin tai dokumentoidaan muulla tavoin?

- 76-100% 51-75% 26-50% 0-25%

17. Mitä seuraavista menetelmistä käytätte turvallisuusuhkien ilmoittamiseen ja seurantaan?

- Erillinen turvallisuusjärjestelmä Erillinen lomake Sähköposti
 Muu järjestelmä Intranet Henkilökohtainen ilmoitus esim. esimiehelle
 Muu, mikä?

18. Arvioikaa seuraavien väittämien paikkansapitävyyttä kuntanne näkökulmasta kokonaisuutena, eri palvelualueet huomioiden (poislukien sosiaali- ja terveystalvet).

	Ei	Kyllä
Kuntamme turvallisuussuunnitelma on päivitetty viimeisen 2 vuoden aikana	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Olemme kartoittaneet kunnassamme turvallisuusuhkia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Olemme arvioineet kunnassamme eri uhkien todennäköisyyttä ja seurausten vakavuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Riskien kartoituksen tulokset on viety käytäntöön	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Testaamme hälytysjärjestelmien toimivuutta säännöllisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Käsitlemme uhkatilanneilmoitukset systemaattisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Järjestämme vuosittain turvallisuuskoulutuksia henkilökunnalle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnassamme on turvallisuusorganisaatio, joka kattaa konserni- ja yksikötason	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Mitkä seuraavista turvallisuuden hallintakeinoista on kunnassanne käytössä (poislukien sosiaali- ja terveysterveyspalvelut)?

	Ei ole käytössä lainkaan	On käytössä yhdessä tai muutamassa yksikössä	On käytössä useimmissa yksiköissämme	On käytössä kaikissa yksiköissämme
Yksityinen vartiointipalvelu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vahti- tai virastomestari palvelu / aulahenkilökunta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulunvalvontajärjestelmä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lisäavun hälytysjärjestelmä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Murtohälyttimet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rikosilmoitinjärjestelmä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kameravalvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. Arvioikaa seuraavien väittämien paikkansapitävyyttä kuntanne näkökulmasta kokonaisuutena, eri palvelualueet huomioiden (poislukien sosiaali- ja terveysterveyspalvelut).

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Suhtaudun neutraalisti	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kartoitamme systemaattisesti turvallisuuskoulutusten tarvetta eri henkilöstöryhmiltä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Turvallisuuteen liittyvä vastuunjako ja keskinäinen roolitus on kunnassamme selkeä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnassamme on vahva turvallisuuskulttuuri	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Turvatarkastusten mahdollisuus

Turvatarkastus on toimenpide, jolla estetään vaarallisten esineiden tai aineiden vieminen organisaationne tiloihin.

* 21. Missä määrin turvatarkastuksen tekemisellä olisi voitu mielestänne välttää edellä raportoimianne uhka- ja väkivaltatilanteita?

- Ei lainkaan En osaa sanoa Erittäin suuressa määrin
 Vähäisessä määrin Melko suuressa määrin

* 22. Kuinka tärkeää kuntanne näkökulmasta olisi mahdollisuus tehdä tarvittaessa turvatarkastuksia?

- Ei lainkaan tärkeää En osaa sanoa Erittäin tärkeää
 Jokseenkin merkityksetöntä Melko tärkeää

* 23. Missä kuntanne palveluissa tai toiminnoissa pidätte turvatarkastusten tekemisen mahdollisuutta tärkeänä? Voitte valita yhden tai useamman vaihtoehdon.

- Ei missään Elinkeinoelämän palveluissa
 Varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa Kaavoituksen, ympäristön, rakentamisen palveluissa
 Kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluissa Keskushallinnossa
 Työllisyyspalveluissa Kunnanvaltuuston kokouksissa
 Jossain muussa, missä?

24. Kertokaa halutessanne tarkemmin, missä tilanteissa, toiminnoissa tai palveluissa pidätte turvatarkastusten tekemisen mahdollisuutta erityisen tärkeänä kunnassanne.

25. Kuinka suurta vaikuttavuutta arvioitte turvatarkastusten tekemisen mahdollisuudella olevan kunnassanne?

- Erittäin vähäinen vaikutus En osaa sanoa Erittäin suuri vaikutus
 Melko vähäinen vaikutus Melko suuri vaikutus

Liite 5: Sote-organisaatioille kohdennettu verkkokysely

VN TEAS KuntaTurva 2020 - Uhkatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit sosiaali- ja terveyspalveluissa

Taustatiedot

Tässä Valtioneuvoston (VN TEAS) KuntaTurva-tutkimushankkeessa selvitetään uhkatilanteiden yleisyyttä ja turvallisuuden hallintamalleja sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tutkimuksen tuloksia hyödynnetään mm. turvatarkastusten tarpeellisuuden arviointiin lainsäädäntöhankkeen tueksi. Kyselyssä on 4 osiota: 1) taustatiedot, 2) uhka- ja turvallisuustilannekuva perusterveydenhuollossa / erikoissairaanhoidossa / sosiaalipalveluissa, 3) turvallisuuden hallintamallit ja 4) turvatarkastusten mahdollisuus. Kyselyyn vastaaminen vie noin 20 min, jos vastaatte yhden palvelun osalta kysymyksiin. Vastauksenne tallentuvat järjestelmään sitä mukaa, kun vastaatte. Jos kuitenkin joudutte jättämään kyselyn kesken, niin jatkakaa kyselyn täyttämistä samalla päätelaitteella. Jos ette osaa vastata johonkin kysymykseen, niin jättäkää vastaamatta siihen. Huomatkaa, että tähdellä merkityt kysymykset edellyttävät vastaamista.

* 1. Mitä organisaatiotyyppiä ensisijaisesti edustatte seuraavista?

- Kunta Sairaanhoidopiiri
 Perusterveydenhuollon kuntayhtymä tai vastuukuntamallilla toimiva yhteistoiminta-alue Yksityinen palveluntuottaja

2. Mikä oli edustamanne organisaation palkkaa saavan henkilöstön määrä vuonna 2019?

- 0-49 henkilöä 100–249 henkilöä 500–999 henkilöä
 50-99 henkilöä 250–499 henkilöä 1 000 henkilöä tai enemmän

* 3. Mihin maakuntaan organisaationne ensisijaisesti kuuluu?

4. Jos edustatte kuntaa tai kaupunkia, niin mitä niistä edustatte?

5. Jos edustatte perustason sote-kuntayhtymää, niin mitä niistä edustatte?

6. Jos edustatte vastuukuntamallin mukaisia yhteistoiminta-alueita, niin mitä niistä edustatte?

7. Jos edustatte sairaanhoidopiiriä, niin mitä niistä edustatte?

8. Antakaa mahdollisia tarkentavia kysymyksiä varten tittelinne, nimenne ja organisaationne.

* 9. Mitä palveluita edustamanne organisaatio tarjoaa? Valitkaa kaikki sopivat vaihtoehdot.

Perusterveydenhuollon palveluita Sosiaalipalveluita Erikoissairaanhoidon palveluita

* 10. Osaatteko arvioida perusterveydenhuollon palveluiden näkökulmasta uhkatilanteiden yleisyyttä?

- Kyllä
- En, ohitan perusterveydenhuoltoa koskevat kysymykset

VN TEAS KuntaTurva 2020 - Uhkatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit sosiaali- ja terveyspalveluissa

Perusterveydenhuollon uhka- ja turvallisuustilannekuva

Arvioikaa uhka- ja väkivaltatilanteiden yleisyyttä perusterveydenhuollossa. Hyödyntäkää vastaamisen tukena mahdollisuuksien mukaan esim. uhka- ja väkivaltatilanteiden raportteja. Jos ette osaa vastata johonkin kysymykseen, niin jättäkää vastaamatta siihen.

11. Kuinka monta uhkatilanne- tai väkivaltailmoitusta henkilökuntanne antoi perusterveydenhuollon osalta viime vuonna (2019)?

- | | | |
|-----------------------------|-------------------------------|--|
| <input type="radio"/> 0-9 | <input type="radio"/> 50-99 | <input type="radio"/> 500-999 |
| <input type="radio"/> 10-24 | <input type="radio"/> 100-249 | <input type="radio"/> 1000 tai enemmän |
| <input type="radio"/> 25-49 | <input type="radio"/> 250-499 | |

12. Kuinka usein henkilökuntanne kohtasi työssään perusterveydenhuollossa viime vuonna (2019) seuraavia uhka- ja väkivaltatilanteita?

Ei yhtään kertaa Muutaman kerran
vuodessa Kuukausittain Viikottain Päivittäin

	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
--	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

A2 Vammoja aiheuttava fyysinen väkivalta (Ei vaadi välitöntä lääkärin hoitoa, saattaa vaatia ensiapuluonteisia toimenpiteitä, esim. haavan puhdistamista, sisältää mm. seksuaalisen fyysisen lähentelyn)

	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
--	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

	Ei yhtään kertaa	Muutamana kerran vuodessa	Kuukausittain	Viikottain	Päivittäin
B1 Vakava uhkailu (Tappouhkaukset, vakavalla fyysisellä väkivallalla uhkailu, omaisiin tai muihin läheisiin kohdistuva uhkailu)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B2 Henkinen väkivalta (Mm. seksuaalinen häirintä, solvaaminen, herjaaminen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B3 Lievä henkinen väkivalta (Mm. ärsyttäminen, nimittely, metelöinti, huutaminen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C1 Vakavia omaisuusvahinkoja aiheuttava väkivalta (Vahingon/vahinkojen kustannukset arviolta yli 1000€)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C2 Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttava väkivalta (Vahingon/vahinkojen kustannukset arviolta alle 1000€)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Mitkä ovat olleet viime vuonna vakavimpia yksittäisiä uhkatilanteita perusterveydenhuollossa? Kuvailkaa yhtä merkittävänä pitämäännne uhka- tai väkivaltatilannetta.

14. Kuinka monta kertaa henkilökuntanne perusterveydenhuollossa kokemissa uhkatilanteissa jouduttiin turvautumaan seuraavien tahojen apuun vuonna 2019?

	0-9 kertaa	10-24 kertaa	25-49 kertaa	50-99 kertaa	100-249 kertaa	Yli 250 kertaa
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vartija	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pelastuslaitos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15. Mihin tietopohjaan perustuen vastasitte tämän sivun kysymyksiin? Voitte valita useamman vaihtoehdon.

Järjestelmään tehdyt tai muuten dokumentoidut
uhkatilanneilmoitukset

Useamman asiantuntijan arvio

Yhteenvetoraportit, tilastot

Oma arvio

* 16. Osaatteko arvioida erikoissairaanhoidon palveluiden näkökulmasta uhkatilanteiden yleisyyttä?

Kyllä

En, ohitan erikoissairaanhoidon osalta kysymykset

	Ei yhtään kertaa	Muutaman kerran vuodessa	Kuukausittain	Viikottain	Päivittäin
B1 Vakava uhkailu (Tappouhkaukset, vakavalla fyysisellä väkivallalla uhkailu, omaisiin tai muihin läheisiin kohdistuva uhkailu)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B2 Henkinen väkivalta (Mm. seksuaalinen häirintä, solvaaminen, herjaaminen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B3 Lievä henkinen väkivalta (Mm. ärsyttäminen, nimittely, metelöinti, huutaminen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C1 Vakavia omaisuusvahinkoja aiheuttava väkivalta (Vahingon/vahinkojen kustannukset arviolta yli 1000€)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C2 Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttava väkivalta (Vahingon/vahinkojen kustannukset arviolta alle 1000€)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Mitkä ovat olleet viime vuonna vakavimpia yksittäisiä uhkatilanteita erikoissairaanhoidossa? Kuvaillkaa yhtä merkittävänä pitämäännne uhka- tai väkivaltatilannetta.

20. Kuinka monta kertaa henkilökuntanne erikoissairaanhoidossa kokemissa uhkatilanteissa jouduttiin turvautumaan seuraavien tahojen apuun vuonna 2019?

	0-9 kertaa	10-24 kertaa	25-49 kertaa	50-99 kertaa	100-249 kertaa	Yli 250 kertaa
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vartija	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pelastuslaitos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. Mihin tietopohjaan perustuen vastasitte tämän sivun kysymyksiin? Voitte valita useamman vaihtoehdon.

Järjestelmään tehdyt tai muuten dokumentoidut
uhkatilanneilmoitukset

Useamman asiantuntijan arvio

Yhteenvetoraportit, tilastot

Oma arvio

* 22. Osaatteko arvioida sosiaalipalveluiden näkökulmasta uhkatilanteiden yleisyyttä?

Kyllä

En, ohitan sosiaalipalveluiden osalta kysymykset

VN TEAS KuntaTurva 2020 - Uhkatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit sosiaali- ja terveyspalveluissa

Sosiaalipalveluiden uhka- ja turvallisuustilannekuva

Arvioikaa uhka- ja väkivaltatilanteiden yleisyyttä sosiaalipalveluissa. Hyödyntäkää vastaamisen tukena mahdollisuuksien mukaan esim. uhka- ja väkivaltatilanteiden raportteja.

23. Kuinka monta uhkatilanne- tai väkivaltailmoitusta henkilökuntanne antoi sosiaalipalveluiden osalta viime vuonna (2019)?

- | | | |
|-----------------------------|-------------------------------|--|
| <input type="radio"/> 0-9 | <input type="radio"/> 50-99 | <input type="radio"/> 500-999 |
| <input type="radio"/> 10-24 | <input type="radio"/> 100-249 | <input type="radio"/> 1000 tai enemmän |
| <input type="radio"/> 25-49 | <input type="radio"/> 250-499 | |

24. Kuinka usein henkilökuntanne kohtasi työssään sosiaalipalveluissa viime vuonna (2019) seuraavia uhka- ja väkivaltatilanteita?

Ei yhtään kertaa	Muutaman kerran vuodessa	Kuukausittain	Viikottain	Päivittäin
------------------	-----------------------------	---------------	------------	------------

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

A2 Vammoja aiheuttava fyysinen väkivalta (Ei vaadi välitöntä lääkärin hoitoa, saattaa vaatia ensiapuluonteisia toimenpiteitä, esim. haavan puhdistamista, sisältää mm. seksuaalisen fyysisen lähentelyn)

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

	Ei yhtään kertaa	Muutaman kerran vuodessa	Kuukausittain	Viikottain	Päivittäin
B1 Vakava uhkailu (Tappouhkaukset, vakavalla fyysisellä väkivallalla uhkailu, omaisiin tai muihin läheisiin kohdistuva uhkailu)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B2 Henkinen väkivalta (Mm. seksuaalinen häirintä, solvaaminen, herjaaminen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B3 Lievä henkinen väkivalta (Mm. ärsyttäminen, nimittely, metelöinti, huutaminen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C1 Vakavia omaisuusvahinkoja aiheuttava väkivalta (Vahingon/vahinkojen kustannukset arviolta yli 1000€)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C2 Lieviä omaisuusvahinkoja aiheuttava väkivalta (Vahingon/vahinkojen kustannukset arviolta alle 1000€)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25. Mitkä ovat olleet viime vuonna vakavimpia yksittäisiä uhkatilanteita sosiaalipalveluissa? Kuvaile yhtä merkittävänä pitämäännä uhka- tai väkivaltatilannetta.

26. Kuinka monta kertaa henkilökuntanne kokemissa uhkatilanteissa jouduttiin turvautumaan seuraavien tahojen apuun vuonna 2019?

	0-9 kertaa	10-24 kertaa	25-49 kertaa	50-99 kertaa	100-249 kertaa	Yli 250 kertaa
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vartija	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pelastuslaitos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

27. Mihin tietopohjaan perustuen vastasitte tämän sivun kysymyksiin? Voitte valita useamman vaihtoehdon.

Järjestelmään tehdyt tai muuten dokumentoidut
uhkatilanneilmoitukset

Useamman asiantuntijan arvio

Yhteenvetoraportit, tilastot

Oma arvio

VN TEAS KuntaTurva 2020 - Uhkatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit sosiaali- ja terveyspalveluissa

Turvallisuuden hallintamallit

28. Arvioikaa, kuinka suuri osa henkilökuntanne kokemista uhkatilanteista ilmoitetaan esim. esimiehelle?

- 76-100% 51-75% 26-50% 0-25%

29. Arvioikaa, kuinka suuri osa henkilökuntanne kokemista uhkatilanteista kirjataan esim. järjestelmiin tai dokumentoidaan muulla tavoin?

- 76-100% 51-75% 26-50% 0-25%

30. Mitä seuraavista menetelmistä käytätte turvallisuusuhkien ilmoittamiseen ja seurantaan?

- Erillinen turvallisuusjärjestelmä Erillinen lomake Sähköposti
 Muu järjestelmä Intranet Henkilökohtainen ilmoitus esim. esimiehelle
 Muu, mikä?

31. Arvioikaa seuraavien väittämien paikkansapitävyyttä organisaationne näkökulmasta kokonaisuutena.

	Ei	Kyllä
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Olemme arvioineet eri uhkien todennäköisyyttä ja seurausten vakavuutta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Testaamme hälytysjärjestelmien toimivuutta säännöllisesti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Järjestämme vuosittain turvallisuuskoulutuksia henkilökunnalle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

32. Mitkä seuraavista turvallisuuden hallintakeinoista on käytössä?

	Ei ole käytössä lainkaan	On käytössä yhdessä tai muutamassa yksikössä	On käytössä useimmissa yksiköissämme	On käytössä kaikissa yksiköissämme
Yksityinen vartointipalvelu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vahti- tai virastomestari palvelu / aulahenkilökunta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulunvalvontajärjestelmä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lisäavun hälytysjärjestelmä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Murtohälyttimet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rikosilmoitinjärjestelmä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kameravalvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

33. Arvioikaa seuraavien väittämien paikkansapitävyyttä organisaationne näkökulmasta kokonaisuutena.

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Suhtaudun neutraalisti	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kartoitamme systemaattisesti turvallisuuskoulutusten tarvetta eri henkilöstöryhmiltä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Turvallisuuteen liittyvä vastuunjako ja keskinäinen roolitus on organisaatiossamme selkeä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organisaatiossamme on vahva turvallisuuskulttuuri	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Turvataarkastusten mahdollisuus

Turvataarkastus on toimenpide, jolla estetään vaarallisten esineiden tai aineiden vieminen organisaationne tiloihin.

* 34. Missä määrin turvataarkastuksen tekemisellä olisi voitu mielestänne välttää edellä raportoimianne uhka- ja väkivaltatilanteita?

- Ei lainkaan En osaa sanoa Erittäin suuressa määrin
 Vähäisessä määrin Melko suuressa määrin

* 35. Kuinka tärkeä organisaatiotanne näkökulmasta olisi mahdollisuus tehdä tarvittaessa turvataarkastuksia?

- Ei lainkaan tärkeää En osaa sanoa Erittäin tärkeää
 Melko merkityksetöntä Melko tärkeää

* 36. Missä palveluissa pidätte turvataarkastusten tekemisen mahdollisuutta tärkeänä? Voitte valita useamman vaihtoehdon.

- Ei missään palveluissa Erikoissairaanhoidon palveluissa
 Perusterveydenhuollon palveluissa Sosiaalipalveluissa
 Jossain muussa palvelussa, missä?

37. Kertokaa halutessanne tarkemmin, missä tilanteissa, toiminnoissa tai palveluissa pidätte turvataarkastusten tekemisen mahdollisuutta erityisen tärkeänä.

38. Kuinka suurta vaikuttavuutta arvioitte turvataarkastusten tekemisen mahdollisuudella olevan organisaatiossanne?

- Erittäin vähäinen vaikutus En osaa sanoa Erittäin suuri vaikutus
 Melko vähäinen vaikutus Melko suuri vaikutus

Lähteet

Antikainen-Juntunen, E. (2007). Työväkivallan uhka, työväkivalta ja niiden hallinta sosiaalialalla. Työturvallisuus sosiaalialalla – hankkeen loppuraportti. Sosiaalitalo Oy: Helsinki. http://www.sosiaalitalo.fi/ep/tiedostot/Tyoturvallisuus_sosiaalialalla_raportti.pdf

Anttila, S., Pulkkinen, J., & Kivistö-Rahnasto, J. (2016). Keinoja työväkivallan ennaltaehkäisyyn ja hallintaan ensiapu- ja päivystysyksiköissä. Tampereen teknillinen yliopisto: Tampere. https://tutcris.tut.fi/portal/files/6649885/Valmis_kokoelma.pdf

Auronen, J. (2018). Työpaikkaväkivalta ja työn lopettamishalut terveydenhuoltoalalla. Kauppatieteiden tiedekunta. Vaasan yliopisto: Vaasa. <https://osuva.uwasa.fi/handle/10024/2494>

Erkkilä, S., Simberg, S., Hyvärinen, M. (2016). ”Jos minä nyt kuitenkin jaksan”. Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPerin selvitys lähi- ja perushoitajien kokemasta työkuormasta 2016. Helsinki 2016. https://www.superliitto.fi/site/assets/files/64616/tyohyvinvointiselvitys_verkko_07062016.pdf

Ervasti, J., Kalavainen, S., & T. Oksanen (2018). Väkivalta asiakkaiden taholta on yleistä kuntatyössä. Kunta10-kysely. Haaste 3/2019. <https://www.haaste.om.fi/fi/index/lehtiarkisto/haaste32019/vakivaltaasiakkaidentaholtaonyleistakuntatyossa.html>

Finlex (2013). Laki perusopetuslain muuttamisesta 1267/2013. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20131267>

Hiltunen, J. & Tuomikoski, S. (2014). Hoitajien kokemuksia työväkivallasta tai sen uhasta päivystyspoliklinikalla. Oulun ammattikorkeakoulu: Oulu. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/83661/Hiltunen_Jaana.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hoikkala, S. (2007). Työväkivalta lastensuojelulaitoksissa: työntekijöiden näkökulma. Selvityksiä / Helsingin kaupungin sosiaalivirasto; No. 2007:2. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto: Helsinki. <https://researchportal.helsinki.fi/en/publications/ty%C3%B6v%C3%A4kivalta-lastensuojelulaitoksissa-ty%C3%B6ntekij%C3%B6iden-n%C3%A4k%C3%B6kulma>

Huovinen, K. & Pudas, M. (2019). ”Lyömistä, potkimista, raapimista ja tappouhkauksia” Oppilaiden opettajiin kohdistaman väkivallan uutisointi. Kasvatustieteen pro gradu

-tutkielma. Jyväskylän yliopisto. Kokkolan yliopistokeskus Chydenius: Kokkola.
<https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/65398?locale-attribute=en>

Huttunen R, Joronen K, Rantanen A. 2018. Rekisteritutkimus sairaanhoitajien työturvallisuutta vaarantavista väkivaltatilanteista päivystyspoliklinikalla. Tutkiva Hoitotyö 16(1), 30–36. <https://docplayer.fi/104668723-Rekisteritutkimus-sairanhoitajien-tyoturvallisuutta-vaarantavista-vakivaltatilanteista-paivystyspoliklinikalla.html>

Iskala (2019). Turvallisuusjohtaminen terveydenhuollossa. Hallintotieteellinen tiedekunta. Tampereen yliopisto: Tampere. <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/119063/IskalaHarri.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

JHL (2020). Kysely varhaiskasvatushenkilöstön työssään kokemasta väkivallasta ja väkivallan uhasta. Peruseräraportti. <https://www.jhl.fi/2020/01/23/jhln-kysely-varhaiskasvatuksen-ammattilaisia-lyodaan-purraan-ja-pusketaan-tilanteiden-selvittaminen-ontuu/>

Josefsson, K., Sinervo, T., Vehko, T. (2018). Mikä selittää hoitajiin kohdistuvaa väkivaltaa vanhustenhuollossa? THL 4/2018. <https://www.julkari.fi/handle/10024/136184>

Kauppi, T. & Pörhölä, M, (2010). Peruskoulun opettajat oppilaidensa kiusaamina: kiusaamisen muodot, kohteena olevat opettajat ja kiusaavat oppilaat. Työelämän tutkimus – Arbetslivsforskning 2/2010 (8. vsk.). <https://journal.fi/tyoelamantutkimus/article/download/87402/46308/>

Kuntaliitto (2014). Riskienhallinta murroksessa - Havaintoja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012. Suomen Kuntaliitto: Helsinki. <https://docplayer.fi/31759560-Riskienhallinta-murroksessa.html>

Laine, M., Kokkinen, L., Kaarlela-Tuomaala, A., Valtanen, E., Elovainio, M., Keinänen, M. & Suomi, R. (2011). Sosiaali- ja terveysalan työolot 2010: Kahden vuosikymmenen kehityskulku. Työterveyslaitos: Helsinki. <https://jyu.finna.fi/Record/jykdok.1191692>

Lamminaho, M. & Ojanen., A-M. (2009). Opettajien kokemuksia yläkoululaisten nuorten käytöshäiriöiden muutoksista viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vaasan ammattikorkeakoulu: Vaasa. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/6649/Lamminaho_Matleena_Ojanen_Anne-Mari.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Liljeroos-Cork, J., Virta, S. & Pekkola, E. (2017). Oppilaitosten turvallisuus. Tampereen yliopisto. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160755>

- Liljeroos-Cork, J., Virta, S. & Pekkola, E. (2017). Ammatillisten oppilaitosten turvallisuuskyseily. Raportti. Tampereen yliopisto.
- Louhela, S. & Saarinen, S. (2006). Väkivalta terveydenhuollon eri toimialoilla. Pro gradu tutkielma. Lääketieteellinen tiedekunta. Tampereen yliopisto: Tampere. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/93623>
- Manninen, S. (2017). Asiakasväkivallan jälkikäsittely sosiaalialalla. Jälkikäsittelyn yleisyys ja sen yhteys työhyvinvointiin. Jyväskylän yliopisto: Jyväskylä. <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/56940>
- OAJ (2017). Opetusalan työolobarometri 2017. OAJ:n julkaisusarja 5:2018. https://www.oaj.fi/globalassets/julkaisut/2018/tyoolobarometri_final_0905_sivut.pdf
- Olsen, O., Juhl, K. V., Lindøe, P., Engen, O. (toim.) (2020). Standardization and Risk Governance. London: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780429290817>
- Ojanperä, K. (2018). Seksuaalinen häirintä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan työpaikoilla Selvitys Tehyn jäsenten kokemasta häirinnästä. Tehyn julkaisusarja B:3/18. Tehy ry. https://www.tehy.fi/en/system/files/mfiles/julkaisu/2018/2018_b3_seksuaalinen_hairinta_sosiaali-ja_terveydenhuoltoalan_tyopaikoilla_id_11863.pdf
- Oksanen & Sipponen (2019): Mitä kuuluu? Päätulokset 2018. Työterveyslaitos. <https://www.ttl.fi/wp-content/uploads/2019/04/Mita-kuuluu-paatulokset.pdf>
- Oulun kaupunki (2018). Turvallisuussuunnitelma 2018. <https://sisainturvallisuus.fi/turvallisuussuunnitelmat>
- Peltoniemi, A. (2020). Haastavista perheoloista tulevan oppilaan tukeminen ja opettajan resilienssi. Opettajankoulutuslaitos, Rauman kampus/kasvatustieteen tiedekunta. Turun yliopisto. <https://www.utupub.fi/handle/10024/149567>
- Pekkarinen, L. (2018). Julkisen alan työhyvinvointi vuonna 2018. Kevan tutkimuksia 1/2018: Keva. <https://www.keva.fi/globalassets/2-tiedostot/ta-tiedostot/esitteet-ja-julkaisut/tutkimusraportti-julkisen-alan-tyohyvinvointi-vuonna-2018.pdf>
- Pekola-Sjöblom, M. & Airaksinen, J. (2018). Häirintä ja uhkailu kuntajohtajien työssä. Uutta kunnista -julkaisu nro 13/2018. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1969-hairinta-ja-uhkailu-kuntajohtajien-tyossa>

Pitkänen, A. (2003). Potilaiden hoitajiin kohdistama väkivalta psykiatrisessa hoitotyössä. Lääketieteellinen tiedekunta. Tampereen yliopisto: Tampere.
<https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/90604/gradu00243.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Näsi, M., Virtanen, M., & M. Tanskanen (2017). Oppilaitosten turvallisuustutkimus 2016. Helsingin yliopisto. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Katsauksia 20/2017. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/179115>

Reiman, S. (2017). Hoitohenkilökuntaan kohdistuvat väkivaltatilanteet ja lähijohtajien toiminta. Yhden kaupungin perusterveydenhuollon HaiPro-aineiston analyysi vuodelta 2015. Pro gradututkielma. Itä-Suomen yliopisto. Terveystieteiden tiedekunta.
<https://erepo.uef.fi/handle/123456789/19232>

Sandberg, S. (2016). Kuntapäätäjien kokemukset häirinnästä ja uhkailusta vuonna 2015. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 8/2016. Kuntaliitto.
<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1782-kuntapaattajien-kokemukset-hairinnasta-ja-uhkailusta-vuonna-2015-arttu2>

Schildt, L. & Penttinen, J. (2010): Hoitohenkilökunnan kokemat uhka- ja väkivaltatilanteet terveydenhuollossa –Raportointi ja kirjaaminen Suomen sairaanhoitopiireissä. Laurea-ammattikorkeakoulu. <https://www.theseus.fi/handle/10024/16966>

Sisäministeriö (2015). Väkivaltainen ekstremismi Suomessa – tilannekatsaus 1/2015. Raportti. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäministeriö: Helsinki. <https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/Vakivaltainen-ekstremismi-Suomessa-tilannekatsaus-1-2015.pdf/f4fce342-d2d4-4560-9bb3-37cfa2848d45/Vakivaltainen-ekstremismi-Suomessa-tilannekatsaus-1-2015.pdf>

Sisäministeriö (2019). Turvallisuutta kaikkialla – paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset. Sisäministeriön julkaisuja 2019:2. Sisäministeriö: Helsinki. <https://intermin.fi/-/turvallisuussuunnittelulle-uudet-linjaukset>

Teuvan kunta (2014). Turvallisuussuunnitelma 2014. <https://sisainturvallisuus.fi/turvallisuussuunnitelmat>

Tiainen, M. (2016). Alakoulun opettajien kokemuksia kouluväkivallasta ja sen ennaltaehkäisemisestä. Helsingin yliopisto, Käyttäytymistieteellinen tiedekunta, Opettajan-koulutuslaitos. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/162904>

- Tilastokeskus. (2018). Digiajan työelämä – Työolotutkimuksen tuloksia 1977–2018. Tilastokeskus. Helsinki. http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuletelo/tyym_1977-2018_2019_21473_net.pdf?_ga=2.180252455.202272827.1575965627-1809327973.1574686842
- Turvatarkastusten mahdollistamista kuntien ja kuntayhtymien tiloissa selvittävä työryhmä (2019). Turvatarkastuksia koskeva lainsäädäntö ja kunnat. Julkaisematon taustamuistio.
- Työturvallisuuskeskus. (2010). Työväkivallan riskiammatit. Työturvallisuuskeskuksen raporttisarja 1/2010. https://ttk.fi/files/1535/ttk_tyovakivallan_riskiammatit_valmis_NETTI.pdf
- Vartia-Väänänen, M. & Pahkin, K. (2016). Talentia: Työväkivalta ja sen uhka -selvitys 2016. Työterveyslaitos. <https://www.talentia-lehti.fi/nollatoleranssi-sosiaalialan-tyovakivallalle/>
- Vasara, J., Pulkkinen, J. ja Anttila, S. (2012). Työväkivallan ehkäisy ja hallinta sairaalassa: organisaatiotasojen vastuut ja tehtävät turvallisuusjohtamisessa. Teollisuustalouden laitos. Laitosraportti. Tampereen teknillinen yliopisto: Tampere. [https://tutcris.tut.fi/portal/fi/publications/tyovakivallan-ennaltaehkaisy-ja-hallinta-sairaalassa--organisaatiotasojen-vastuut-ja-tehtavat-turvallisuusjohtamisessa\(037398c4-1fcb-4a6e-b862-24b7905923e8\).html](https://tutcris.tut.fi/portal/fi/publications/tyovakivallan-ennaltaehkaisy-ja-hallinta-sairaalassa--organisaatiotasojen-vastuut-ja-tehtavat-turvallisuusjohtamisessa(037398c4-1fcb-4a6e-b862-24b7905923e8).html)
- Virkki, T. (2008). Habitual Trust in Encountering Violence at Work: Attitudes towards Client Violence among Finnish Social Workers and Nurses. *Journal of Social Work*. 8(3): 247–267. Sage Publications. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1468017308091039>
- Virta, S. (2002). Turvallisuussuunnitelmat 2001 – Arviointiraportti. Sisäasiainministeriön Poliisiosaston julkaisut 6/2002. Helsinki: Sisäasiainministeriön Poliisiosasto.
- Virta, S. (2011). Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. Tiede ja Ase. Suomen sotatieteellisen seuran julkaisuja. <https://journal.fi/ta/article/view/7470>
- Virta, S. (2019). Security. Hakusana teoksessa *The SAGE Dictionary of Criminology*, SAGE, London. 470. (2006–2019 2nd-4th editions) <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/the-sage-dictionary-of-criminology/book257266>

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-061-5
ISSN PDF 2342-6799