



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Kuntien turvallisuuden hallintakeinoja tarkastelleen selvitysryhmän loppuraportti

Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:40

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:40

# Kuntien turvallisuuden hallintakeinoja tarkastelleen selvitysryhmän loppuraportti

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö, Helsinki 2021

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf 978-952-367-486-8

ISSN pdf 1797-9714

Taitto Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Kuntien turvallisuuden hallintakeinoja tarkastelleen selvitysryhmän loppuraportti

<b>Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:40</b>	<b>Teema</b>	Kunta-asiat
<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö	
<b>Yhteisötekijä</b>	Valtiovarainministeriö	
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b> 64
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Uhka- ja väkivaltatilanteet ovat yleistyneet kuntien palveluissa viime vuosina. Etenkin sote- ja opetustoimialoilla esiintyy enenevässä määrin uhka- ja väkivaltatilanteita. Kehityssuunta näkyy niin kuntien turvallisuustilanteita selvittäneissä tutkimuksissa, työhyvinvointiraporteissa kuin julkisten toimijoiden turvallisuuspoikkeamia kuvaavissa tilastoissa.</p> <p>Selvitysryhmän työ käynnistyi Kuntaliitto ry:n ja Espoon kaupungin aloitteesta turvatarkastusten mahdollistamiseksi kuntien tiloissa ja tilaisuuksissa. Aloitteessa kuntien turvallisuustilanteen keskeiseksi ongelmaksi nostettiin se, että kunnilla on nykysääntelyn mukaisesti mahdollista puuttua häiritsemiskynnyksen ylittävään käyttäytymiseen vain jälkikäteisesti.</p> <p>Tässä raportissa tuodaan esille turvallisuustilanteen muutos ja ehdotuksia kuntien turvallisuustilanteen parantamiseksi. Raportin ensimmäisessä osassa on tuotu esille nykyisen lainsäädännön mahdollistavia toimenpiteitä ja kehittämisideoita turvallisuustilanteen parantamiseksi. Raportin toisessa osassa on selvitetty, mitä uutta lainsäädäntöä turvallisuustilanteen parantamiseksi mahdollisesti tarvittaisiin ja esitetty selvitysryhmän tunnistamiin turvallisuusuhkiin parhaiten soveltuvat lainsäädännön kehittämiskohteet.</p>	
<b>Asiasanat</b>	kunnat, turvallisuus, julkiset palvelut, kunnanvaltuustot, kunta-asiat	
<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-486-8	<b>ISSN PDF</b> 1797-9714
<b>Asianumero</b>	VN/10818/2019	<b>Hankenumero</b> VM028:00/2019
<b>Julkaisun osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-486-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-486-8</a>	

## Slutrapport av utredningsgruppen för metoder för hantering av kommunernas säkerhet

---

<b>Finansministeriets publikationer 2021:40</b>	<b>Tema</b>	Kommunärenden
<b>Utgivare</b>	Finansministeriet	
<b>Utarbetad av</b>	Finansministeriet	
<b>Språk</b>	<b>Sidantal</b>	64
<b>Språk</b>	finska	
<b>Referat</b>	<p>Hotfulla situationer och våldssituationer har blivit vanligare i samband med kommunal service under de senaste åren. Hotfulla situationer och våldssituationer förekommer allt oftare i synnerhet inom social- och hälsovårds- och undervisningsbranscherna. Utvecklingstrenden är uppenbar både i undersökningar som utrett säkerhetsläget i kommunerna, i arbetshälsorapporter och i statistik som beskriver säkerhetsincidenter hos offentliga aktörer.</p> <p>Utredningsgruppens arbete inleddes på Kommunförbundets och Esbo stads initiativ. Det centrala problemet med kommunernas säkerhetsläge är enligt initiativet att kommunerna i enlighet med gällande lagstiftning endast i efterhand har möjlighet att ingripa i beteende som överskrider tröskeln för trakasserandes.</p> <p>I denna rapport presenteras förändringen i säkerhetsläget samt förslag till förbättring av säkerhetsläget i kommunerna. I rapportens första del presenteras sådana åtgärder och utvecklingsidéer för förbättring av säkerhetsläget som är möjliga enligt den nuvarande lagstiftningen. I rapportens andra del utreds hurdan ny lagstiftning som eventuellt behövs för att förbättra säkerhetsläget och där presenteras även sådana utvecklingsförslag för lagstiftningen som bäst svarar mot de säkerhetshot som utredningsgruppen identifierat.</p>	
<b>Nyckelord</b>	kommunärenden, kommuner, säkerhet, offentliga tjänster, kommunfullmäktige	
<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-486-8	<b>ISSN PDF</b> 1797-9714
<b>Ärendenr.</b>	VN/10818/2019	<b>Projektnr.</b> VM028:00/2019
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-486-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-486-8</a>	

---

## Final report of the working group on means to manage safety and security in municipalities

---

**Publications of the Ministry of Finance 2021:40**                      **Subject**                      Local Government Affairs

**Publisher**                      Ministry of Finance

---

**Group Author**                      Ministry of Finance

**Language**                      Finnish                                      **Pages**                      64

---

**Abstract**                      In recent years, threatening and violent situations have become increasingly common in the public services of municipalities. The numbers of such situations have been growing especially in the health and social service and education sectors. This trend can be seen in studies on the safety and security situations of municipalities, occupational welfare reports and statistics on the occurrence of safety and security incidents in public services.

The initiative to this work came from the Association of Finnish Local and Regional Authorities and the City of Espoo. The key problem in the safety and security situation identified in the initiative was that under the present regulation it is not possible for the municipalities to interfere with actions that exceed the limit of what is to be considered disruptive behaviour until after the incident.

This report presents the changes that have taken place in the safety and security situation and proposals for means to improve the situation in municipalities. The first part discusses the means available under the present legislation and development ideas to improve the safety and security situation. The second part examines what kind of new legislation may be needed to improve the safety and security situation and proposes legislative needs that would be the most relevant to address the threats identified by the working group.

**Keywords**                      local government affairs, municipalities, safety, security, public services, municipal councils

---

**ISBN PDF**                      978-952-367-486-8                                      **ISSN PDF**                      1797-9714

**Reference no.**                      VN/10818/2019                                      **Project no.**                      VM028:00/2019

---

**URN address**                      <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-486-8>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Kuntien henkilöstön ja luottamushenkilöiden turvallisuustilanne</b> .....	<b>11</b>
2.1	Kunnan eri toimialojen turvallisuustilanne .....	12
2.2	Kunnanvaltuustojen turvallisuustilanne .....	13
	<b>OSA 1 Keinot kuntien turvallisuustilanteen parantamiseksi voimassa olevan lainsäädännön keinoin</b> .....	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>Varautumisen tasalaatuisuuden ja kokonaisvaltaisen turvallisuuden johtamisen edistäminen kunnissa</b> .....	<b>16</b>
3.1	Varautumisen tasalaatuisuuden edistäminen.....	17
3.2	Kokonaisvaltaisen turvallisuuden johtamisen mallin luominen ja ylläpitäminen .....	19
<b>4</b>	<b>Uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoittamisen ja poliisiin turvautumisen yhtenäistäminen</b> .....	<b>20</b>
4.1	Uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoittamisen kokonaiskuva .....	20
4.2	Ilmoitusvaje ja sen syyt kunnan eri toimialoilla .....	21
4.3	Poliisin apuun turvautuminen uhka- ja väkivaltatilanteissa .....	22
<b>5</b>	<b>Turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän koulutuksen lisääminen kunnissa</b> .....	<b>25</b>
5.1	Koulutustarpeet eri toimialoilla .....	26
5.2	Kuntien varautumiskoulutuksen tilanne.....	27
<b>6</b>	<b>Ymmärryksen parantaminen uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaiskuvasta ja viestinnän tehostaminen käytettävissä olevasta keinovalikoimasta</b> .....	<b>29</b>

<b>OSA 2 Lainsäädännön kehittäminen kuntien turvallisuustilanteen parantamiseksi.....</b>	<b>31</b>
<b>7 Julkisten toimijoiden turvatoimia koskeva sääntely ja laki yksityisistä turvallisuuspalveluista.....</b>	<b>32</b>
7.1 Viranomaiskohtaiset turvatoimilait.....	32
7.1.1 Laki turvatoimista valtioneuvostossa .....	33
7.2 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista.....	35
7.2.1 Vartijan toimivaltuudet .....	35
7.2.2 Järjestyksenvalvojan toimivaltuudet .....	35
7.3 Turvatoimet muussa lainsäädännössä.....	37
<b>8 Voimassaolevan lainsäädännön mukaiset toimintamahdollisuudet kunnissa.....</b>	<b>38</b>
<b>9 Kunnallisten turvatoimien oikeudelliset reunaehdot.....</b>	<b>41</b>
9.1 Kunnallisia toimijoita koskevan sääntelyn erityispiirteet.....	41
9.2 Perusoikeuksista ja perustuslaista johtuvat reunaehdot .....	42
9.2.1 Yleistä.....	42
9.2.2 Turvatarkastuksiin liittyvät yleiset perusoikeuskytkennät.....	44
9.2.3 Kunnallisiin turvatarkastuksiin liittyvät erityispiirteet .....	49
<b>10 Selvitysryhmän hahmottamat toimintavaihtoehdot sääntelyn kehittämiseksi .....</b>	<b>52</b>
10.1 Yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lainsäädännön laajentaminen .....	52
10.2 Kuntia ja kuntayhtymiä koskeva turvatarkastuslainsäädäntö valtuuston kokouksia ja vastaavia tilaisuuksia koskien.....	53
10.3 Kaikkea kunnan toimintaa ja toimitiloja koskeva turvatarkastuslainsäädäntö .....	53
10.4 Sääntelyvaihtoehtojen arviointi.....	54
10.4.1 Yksityisiä turvallisuuspalveluita koskeva sääntely.....	54
10.4.2 Vain valtuustojen kokouksia ja vastaavia tilaisuuksia koskeva sääntely .....	55
10.4.3 Kaikkea kunnan toimintaa ja toimitiloja koskeva sääntely .....	56
<b>11 Työryhmän ehdotukset mahdollisen jatkovalmistelun lähtökohdiksi.....</b>	<b>57</b>



11.1	Työryhmän ehdotukset turvallisuustilanteen parantamiseksi voimassa olevan lainsäädännön keinoin .....	57
11.2	Työryhmän ehdotukset sääntelyn kehittämisestä .....	59
<b>Liite</b>	.....	<b>61</b>
<b>Lähteet</b>	.....	<b>63</b>

# 1 Johdanto

Viranomaisiin ja julkisiin tiloihin kohdistuvat turvallisuusuhat ovat lisääntyneet viime vuosina. Kehityssuunta näkyy niin kuntien turvallisuustilanteita selvittäneissä tutkimuksissa, työhyvinvointiraporteissa kuin julkisten toimijoiden turvallisuuspoikkeamia kuvaavissa tilastoissa. Julkisen alan työolosuhteita kuvaavista selvityksistä ilmenee, että kuntien työntekijät kokevat enemmän asiakkaiden tahoilta tulevia uhkaavia tilanteita kuin muut julkisilla sektorilla työskentelevät. Myös kuntien luottamushenkilöt kokevat luottamustehtävänsä hoitamiseen liittyvää uhkailua.

Kunnan on työnantajana ja viranomaisena huolehdittava henkilökuntansa, asiakkaidensa ja päättäjiensä turvallisuudesta. Kyseisen velvollisuuden täyttämisen koetaan kunnissa vaikeutuneen. Puutteita turvallisuuden ylläpitämisessä on etenkin kuntien ennakkolisissa puuttumismahdollisuuksissa uhka- ja vaaratilanteisiin. Selvitysryhmän työssä on kiinnitetty myös laajemmin huomiota kunnan turvallisuuden hallintakeinojen käyttöön, kuten tiedonkulkuun, turvallisuuskoulutuksiin ja yhteistyöhön eri viranomaisten välillä.

Selvitysryhmän työ alkoi Suomen Kuntaliiton ja Espoon kaupungin tekemästä aloitteesta valtiovarainministeriölle. Aloitteeseen saatiin sisäministeriön asian selvittämistä puoltava kanta. Aloitteessa kuntien turvallisuustilanteen keskeiseksi ongelmaksi todettiin se, että kunnilla on nykysääntelyn mukaisesti mahdollista puuttua ainoastaan jälkikäteisesti häiritsemiskynnyksen ylittävään käyttäytymiseen. Jälkikäteistä puuttumista voi kunnissa tehdä oma vahtimestarihenkilökunta tai ostopalveluna hankittu vartija, mutta he eivät voi ennakkolisesti tarkastaa kunnan tiloihin saapuvien tavaroiden tai takavarikoida niitä.

Selvitysryhmän työn tueksi laadittiin kaksi kuntien turvallisuustilannetta ja kuntien turvallisuuden hallintamalleja kartoittavaa tutkimusta valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnassa: WitMill Oy:n ”Uhattiin tulla ampumaan kaupungintalolle” – Uhka- ja väkivaltatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit kuntien palveluissa sekä Tampereen yliopiston Turvallisuuden tilannekuva kuntien palvelutuotannossa ja valtuustoissa. Tutkimuksissa käytiin kattavasti läpi aihetta koskeva tutkimustieto, toteutettiin

kaikille kunnille sekä julkisille ja yksityisille sote-toimijoille turvallisuustilannetta ja turvallisuuden hallintamalleja koskeva kysely sekä tehtiin yhteensä 27 kuntien ja sote-toimijoiden tapaustutkimusta.

Selvitysryhmän loppuraportissa on tuotu esille nykyisen lainsäädännön keinovalikoiman mahdollistavia toimenpiteitä ja kehittämisideoita turvallisuustilanteen parantamiseksi sekä selvitetty mitä uutta lainsäädäntöä turvallisuustilanteen parantamiseksi mahdollisesti tarvittaisiin. Nykyisen lainsäädännön keinovalikoiman mahdollistavia toimenpiteitä on käsitelty raportin ensimmäisessä osassa. Osion kehittämissuositukset perustuvat pitkälti työn tueksi laadittujen tutkimusten tuloksiin, joita on täydennetty selvitysryhmän työskentelyssä. Raportin toisessa osassa on tuotu esille selvitysryhmän tunnistamiin turvallisuusriskien parhaiten soveltuvat lainsäädännön kehittämiskohteet ja arvioitu näiden käytännön sovellettavuutta kunnan toiminnassa.

Kuva kuntien turvallisuustilanteesta antaa aihetta jatkotoimenpiteille. Kuntien turvallisuuden tilannekuva ei ole yhtenäinen, eivätkä kaikki kuntien toimialat kohtaa uhka- ja väkivaltatilanteita yhtä usein. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuolto ja koulutus nousevat esiin sektoreina, joilla uhkaavien ja väkivaltaisten tilanteiden yleisyyteen täytyy hakea ratkaisuja laajalla keinovalikoimalla. Asia ei ole pelkästään kuntien ratkaistavissa, vaan asian vakavuus vaatii toimenpiteitä ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Tämä raportti tuo esille turvallisuustilanteen muutoksen ja ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi kuntien turvallisuustilanteen parantamiseksi.

Selvitysryhmän työskentelyyn ovat osallistuneet finanssineuvos Teemu Eriksson (pj.), neuvotteleva virkamies Erkki Papunen, erityisasiantuntija Lotta Mattsson (siht.) ja projektiassistentti Hanna-Maija Perttola valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen ja lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki oikeusministeriöstä, johtava asiantuntija Timo Kerttula ja johtava asiantuntija Aino Salmi sisäministeriöstä, lääkintöneuvos Katri Makkonen ja hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä, rehtori Anna Mari Leinonen Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymästä, turvallisuus- ja valmiusjohtaja Aaro Toivonen Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiristä, turvallisuus- ja valmiusyksikön päällikkö Matti Koskinen, valmiuspäällikkö Anssi Vuosalmi ja poliisikoordinaattori Heikki Sandberg Helsingin kaupungilta, riskienhallinnan asiantuntija Juha-Matti Mäkitalo Tampereen kaupungilta, turvallisuuspäällikkö Petri Häkkinen Espoon kaupungilta, lakimies Annaliisa Oksanen, lakimies Jonna Törnroos (siht.) ja varautumisen asiantuntija Ari Korhonen Kuntaliitosta.

Saatuaan työnsä päätökseen selvitysryhmä luovuttaa loppuraportin kunnioittavasti valtioneuvoston käyttöön. Loppuraporttiin sisältyy sisäministeriön täydentävä lausuma.

## 2 Kuntien henkilöstön ja luottamushenkilöiden turvallisuustilanne

Tässä raportissa käytetään termiä uhka- ja väkivaltatilanteet kuvaamaan erilaisia henkistä ja fyysistä koskemattomuutta loukkaavia tilanteita. Henkisen väkivallan tilanteet voivat vaihdella lievistä henkisestä väkivallasta ja uhkailusta aina systemaattiseen häirintään ja uhkailuun. Fyysisen väkivallan osalta tilanteet ovat hyvin moninaisia lievästä väkivallasta, kuten tönimisestä, aina vakavaan fyysiseen väkivaltaan, joka edellyttää päivystysluonteista lääkärin hoitoa ja töiden keskeyttämistä hoitoon hakeutumisen vuoksi.

Uhka- ja väkivaltatilanteet ovat yleistyneet kunnissa viime vuosina, ja niiden esiintyvyys painottuu suurimpiin kaupunkeihin. Asukaslukuun suhteutettuna esiintyvyys kuitenkin antaa melko tasaisen kuvan Suomen kuntien turvallisuustilanteesta.

Uhka- ja väkivaltatilanteiden esiintyvyyserot kunnan eri toimialojen välillä ovat melko suuret. Uhka- ja väkivaltatilanteita esiintyy eniten sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutuksen ja varhaiskasvatuksen sektoreilla. Näidenkin sektoreiden sisältä on löydettävissä yksiköitä tai toimintoja, joissa uhka- ja väkivaltatilanteita on muita enemmän, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon päivystykset, muistisairaiden ja kehitysvammaisten hoitoon keskittyneet yksiköt ja tukea tarvitsevien lapsien ja oppilaiden ryhmät sekä hoito- ja oppilaitokset. (Paavola 2021, s. 143.) Sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutuksen ja varhaiskasvatuksen sektoreilla tapahtuvia uhka- ja väkivaltatilanteita ei kuitenkaan voida käsitellä turvallisuustilannetta kuvatessa täysin yhtäläisesti, vaan sektoreiden toiminnan luonne ja etenkin varhaiskasvatuksessa ja oppilaitoksissa uhka- ja väkivaltatilanteita aiheuttavien ikä ja kehitysvaihe vaikuttavat ratkaisevasti siihen, miten turvallisuuden tilannekuva eri sektoreilla ymmärretään.

Edellä esitetty kokonaiskuva on kuvattu seikkaperäisesti kuntien turvallisuustilannetta ja turvallisuuden hallintamalleja selvittäneistä vuoden 2021 alussa julkaistuissa tutkimuksissa (Kinnunen et al., Paavola) Myös aiempien tutkimusten ja tilastojen muodostama kokonaiskuva tukee esitettyä arviota. Kevan julkisen alan työhyvinvointiraportin tulosten perusteella on ilmeistä, että kunta-alan henkilöstön työssä kokema väkivalta tai sen uhka on lisääntynyt viime vuosina. Uhkaavaan tilanteeseen vähintään kerran viimeisen vuoden aikana joutuneita kunnan työntekijöitä on vuoden 2018 työhyvinvointiraportin mukaan joka kolmas, useita kertoja väkivaltaa tai sen uhkaa kokeneita on joka neljäs. (Pekkarinen 2018, s. 52–53.)

Myös viimeaikaiset eri ammattiryhmien turvallisuustilannetta koskevat selvitykset, kuten Tehy ry:n sote-alan väkivaltaa selvittävä kyselytutkimus (2021) ja Lastensuojelun keskusliiton lastensuojelun laitoshoidon työskentelyolosuhteita kuvaava selvitys (2021), kertovat liian yleisestä fyysisen ja henkisen väkivallan uhasta ja teoista kyseisten alojen työpaikoilla. Tehy ry:n kyselyssä vastaajista 69 % ilmoitti, että on itse kokenut työssään fyysisen väkivallan uhkaa tai tekoja. Henkistä väkivaltaa työssään on kokenut 71 % vastaajista. Lastensuojelun keskusliiton selvityksessä lastensuojelun laitoshoidon työntekijöistä 43 % kokee fyysistä väkivaltaa muutamia kertoja vuodessa ja 20 % muutamia kertoja kuukaudessa.

Täysin aukotonta tilannekuvaa ei kuitenkaan pystytä aineistojen pohjalta muodostamaan kuntien turvallisuustilanteesta, koska kaikkia uhka- ja väkivaltatilanteita ei ilmoiteta tai ilmoitukset tehdään puutteellisiin järjestelmiin. Myös ilmoittamiskriteerit saattavat vaihdella kuntien ja kunnan eri sektoreiden välillä. Tutkimuksissa on myös tunnistettu uhka- ja väkivaltatilanteiden vähättelyä, mikä osaltaan vaikeuttaa kokonais kuvan muodostamista.

## 2.1 Kunnan eri toimialojen turvallisuustilanne

Kunnan palveluissa uhka- ja väkivaltatilanteita aiheuttavat useimmiten asiakas, potilas, oppilas, opiskelija tai kuntalainen eli henkilöt, joille tuotetaan palveluja tai joihin kohdistetaan viranomaisten päätöksiä. Tilanne saattaa kärjistyä omaa tai läheisen hoitoa tai päätöksiä koskevissa tilanteissa, koulussa oppilaiden kesken tai opettajaan kohdistuen. Uhka- tai väkivaltatilanteita harvoin aiheuttavat täysin ulkopuoliset ihmiset.

Terveystieteiden toimialalla uhka- ja väkivaltatilanteet ovat tilastojen ja tutkimusten mukaan yleistyneet. Yleistymistä selittävät muistisairaiden potilaiden määrän kasvu sekä huumeiden käyttö, päihdyttävien aineiden sekakäyttö ja mielenterveysongelmat. Päihteiden osuus uhka- ja väkivaltatilanteissa korostuu etenkin päivystyspoliikklinikoilla. Myös uudenlainen asennoituminen auktoriteetteihin ja auktoriteettien kyseenalaistaminen liitetään tilanteiden taustasyiksi. Lääkäreitä ja hoitajia ei nähdä enää samanlaisina auktoriteettihahmoina kuin ennen. Tämän lisäksi julkisin palveluihin kohdistuu haastateltavien mukaan potilaiden ja omaisten osalta lisääntyviä vaatimuksia, jotka ilmenevät osin uhkauksina ja häiriökäyttäytymisenä. (Kinnunen et al. 2021, s. 55, 87.)

Sosiaalitoimessa uhka- ja väkivaltatilanteiden yleistyminen on yhtä vakavalla tasolla kuin terveydenhuollossa. Sosiaalityössä on monissa tapauksissa kyse viimesijaisen toimeentulon ja huolenpidon varmistamisesta. Näihin tapauksiin liittyvät päätökset ja

rajoitukset voivat aiheuttaa aggressioita, jotka purkautuvat henkisenä tai fyysisenä väkivaltana. Taustoittavana tekijänä näissäkin tilanteissa on usein päihteet. (Kinnunen et al. 2021, s. 89.)

Kouluissa ja oppilaitoksissa on tutkimusten tulosten perusteella aiempaa enemmän lievää henkistä väkivaltaa, kuten nimittelyä, solvaamista, opettajien auktoriteetin kyseenalaistamista. Myös fyysisestä väkivaltaa esiintyy ja se kohdistuu sekä henkilö-kuntaan että toisiin oppilaisiin. Selittävinä taustatekijöinä nostetaan esille nuorten pahoinvointi, syrjäytyminen sekä joissakin tapauksissa myös huumausaineet ja jengiytyminen. Ekstremismiin liittyviä ilmiöitä nousee esille harvoin. Henkistä ja fyysistä väkivaltaa kohdataan myös varhaiskasvatuksessa. Tällöin kyseessä on pääsääntöisesti erityistä tukea tarvitsevat lapset, jossain tapauksissa kyse on lasten vanhempien uhkaavasta käytöksestä. Tyypillisesti varhaiskasvatuksessa koettu väkivalta on puremista, raapimista tai potkimista. (Kinnunen et al. 2021, s. 89; Paavola 2021, s. 101.)

Muilla kunnan toimialoilla uhka- ja väkivaltatilanteita ilmenee selvästi harvemmin. Keskushallinnossa, teknisellä toimialalla, työllisyyspalveluissa sekä kulttuuri- ja vapaaajan palveluissa uhkatilanteita on keskimäärin muutaman kerran vuodessa (Paavola 2021, s. 32).

## 2.2 Kunnanvaltuustojen turvallisuustilanne

Kunnanvaltuustojen kokousten turvallisuustilanne on tutkimusten mukaan hyvä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikilta turvallisuutta uhkaavilta tekijöiltä olisi valtuuston työskentelyssä tai etenkin kuntapäättäjänä toimimisessa vältytty. Kuntapäättäjiin kohdistuu uhkailua ja maalittamista. (Kinnunen et al. 2021, s. 92.) Maalittamisella tarkoitetaan järjestelmällistä toimintaa, jonka kohteeksi joutunutta henkilöä uhataan tai halvennetaan levittämällä epäasiallista tietoa tarkoituksena vaientaa maalittamisen kohde.

Kuntaliiton kunnan luottamushenkilöille ja johtaville viranhaltijoille kohdistetun kyselyn perusteella kunnan päättäjien eri muodoissaan tapahtuva häirintä on varsin yleistä. Kaikkiaan 41 % kuntajohtajista, 33 % kunnanhallituksen jäsenistä ja 24 % kunnanvaltuutetuista olivat kokeneet häirintää ja uhkailua (Sandberg 2016, s. 1). Häirinnän ja uhkailun syyt liittyvät useasti päätöksenteossa olevien asioiden vastustamiseen. Uhkailua ja häirintää on näin ollen pidettävä uhkana kuntien demokraattista päätöksentekoa kohtaan.

Yleisimpiä uhkailun muotoja kunnan päättäjiä kohtaan ovat asiaton palaute sekä muut sanallisen uhkailun muodot. Uhkailua esittävät kuntalaiset ja myös täysin ulkopuoliset

ihmiset. Kuntaliiton tutkimuksessa (2021) nousevat esiin myös poliittisen järjestelmän sisäinen häirintä, josta esimerkkeinä ovat muun muassa luottamushenkilöiden väliset jännitteet ja epäasiallinen käytös, ryhmästä pois sulkeminen sekä epäasiallisiksi koetut valitukset (Kyösti ja Airaksinen 2021, s. 4.)

Tutkimuksissa on huomattu kuntien luottamushenkilöiden häirintäkokemusten jäävän usein kertomatta. Toisaalta ongelmana on sopivien ilmoitus- tai raportointiväylien puute, toisaalta asiasta ei välttämättä haluta puhua tai ainakaan asiaa ei haluta julkisuuteen. Tunnistettava piirre kuntapäätäjien kohdistuvassa uhkailussa ja maalittamisessa on myös uhkan kokemisen subjektiiviset erot. Arviot uhkaavien tilanteiden vakavuudesta tai jopa tunnistamisesta vaihtelevat paljon. (Kinnunen et al. 2021, s. 92.)

# OSA 1 Keinot kuntien turvallisuustilanteen parantamiseksi voimassa olevan lainsäädännön keinoin

Tässä loppuraportin osassa käsitellään kuntien turvatarkastusten mahdollistamista selvittävän työryhmän työskentelyssä ja kuntien turvallisuustilanteesta tehdyissä tutkimuksissa ilmenneitä asioita, joihin tulee jatkossa kiinnittää enemmän huomiota kuntien turvallisuustilanteen parantamiseksi. Nämä asiat eivät vaadi uutta sääntelyä, vaan toimintatapojen muutosta ja terävöittämistä sekä eri viranomaisten välistä yhteistyötä.

Suosituksat koskevat seuraavia kunnan turvallisuuskulttuurin rakentamisen keskeisesti liittyviä asioita:

- Kunnan kokonaisvaltaisen turvallisuuskulttuurin luominen ja ylläpitäminen
- Varautumisen tasalaatuisuus kunnan toiminnoissa
- Uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoittamisen yhtenäistäminen
- Poliisiin turvautumisen yhtenäistäminen ja yhteistyö kunnan ja poliisin välillä
- Turvallisuutta ylläpitävän koulutuksen lisääminen kunnissa
- Ymmärryksen parantaminen uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaiskuvasta ja viestinnän tehostaminen käytettävissä olevasta keinovalikoimasta

Lähdeaineistona on käytetty pääosin selvitysryhmän työn tueksi laadittuja tutkimuksia: ”Uhattiin tulla ampumaan kaupungintalolle” – Uhka- ja väkivaltatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit kuntien palveluissa ja Turvallisuuden tilannekuva kuntien palvelutuotannossa ja valtuustoissa.



### 3 Varautumisen tasalaatuisuuden ja kokonaisvaltaisen turvallisuuden johtamisen edistäminen kunnissa

Kunnan turvallisuuskulttuurin kokonaisuus muodostuu monista eri asioista. Varautuminen ja jatkuvuuden hallinta tähtäävät kunnan toiminnan ennakointikykyyn ja kriisinkestävyteen poikkeustilanteissa. Turvallisuussuunnittelu keskittyy paikallisen turvallisuustilanteen parantamiseen, jotta kunta olisi asukkailleen mahdollisimman turvallinen ja viihtyisä elinympäristö. Organisaatioturvallisuus taas kääntää tarkastelukulman kuntaorganisaatioon työskentely- ja asiointipaikkana. Eri osa-alueet ovat vahvasti toisiinsa linkittyneitä ja vaativat toteutuakseen turvallisuuskulttuuria tukevaa johtamista, turvallisuuden hallintamallien luomista ja käyttämistä sekä turvallisuustekijöiden huomioimista niin kuntakonsernin strategisella tasolla kuin arjen toiminnan tasolla.



Kuva 1: Kunnan kokonaisvaltaisen turvallisuuden johtaminen (Kuntaliitto 2020).

Tässä selvitysryhmän työssä on keskitytty pääosin organisaatioturvallisuuden näkökulmiin ja kunnan henkilökunnan ja päätöstentekijöiden turvallisuustilanteen parantamiseen tähtääviin ehdotuksiin. Selvitysryhmän työn tueksi teetettyjen Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (TEAS) tutkimusten Turvallisuuden tilannekuva kuntien palvelutuotannossa ja valtuustoissa ja ”Uhattiin tulla ampumaan kaupungintalolle” – Uhka- ja väkivaltatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit kuntien palveluissa suositukset kuntien turvallisuustilanteen parantamiseksi eivät kuitenkaan keskittyneet vain organisaatioturvallisuuden alueelle, vaan toivat selvitysryhmän työhön näkökulmia

myös laajemmin kuntien turvallisuusjohtamisesta ja sen eri osa-alueiden kehittämistä. Tutkimusten tulokset ja suositukset on otettu huomioon tässä raportissa ja näin ollen raporttiin on tuotu näkökulmia myös laajemmasta kokonaisturvallisuuden viitekehystä, jossa kuntien henkilöstön, päättäjien ja asiakkaiden turvallisuusnäkökulmat on huomioitu.

Selvitysryhmän työtä varten tehdyissä tutkimuksissa selvisi, että turvallisuusjohtamisen systemaattisuudessa on melko suuret kuntakohtaiset erot. Osassa tutkimuksen kohteena olleiden organisaatioiden (kunnat, kuntayhtymät, kunnan eri sektorit) turvallisuusjohtamisessa on havaittavissa puutteita ja turvallisuuden hallintaa on leimannut pistemäisyys systemaattisuuden sijaan. Kaikille kunnille vuonna 2020 tehdyssä turvallisuustilannetta ja turvallisuuden hallintamalleja kartoittavassa kyselyssä selvisi, että alle puolessa vastanneista kunnista on turvallisuusorganisaatio, joka kattaa konsernisekä yksikkötasot. Kyselyyn vastanneet kunnat suhtautuvat keskimäärin neutraalisti väittämiin, jotka koskivat turvallisuuteen liittyvän vastuunjaon ja keskinäisten roolien selkeyttä sekä kunnan turvallisuuskulttuurin vahvuutta (Paavola 2021, s. 125.)

Kuntien turvallisuusjohtamisessa ja -osaamisessa on huomattava myös myönteinen kehityssuunta siinä, miten turvallisuussuunnitteluun ja riskienhallintaan liittyvä arviointi ja ennakointi ovat viime vuosina etenkin keskikokoisissa ja suuremmissa kunnissa muuttunut aiempaa johdonmukaisemmaksi ja ammattitaitoisemmaksi. Uudet turvallisuusprofessiot, kuten turvallisuus-, riskienhallinta- ja valmiuspäälliköt ovat yleistyneet kunnissa ja konsernitason turvallisuus on noussut uudella tavalla huomion kohteeksi. (Kinnunen et al. 2021, s. 41.)

## 3.1 Varautumisen tasalaatuisuuden edistäminen

Varautuminen on toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja tarvittavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumisen toimenpiteitä ovat muun muassa riskien arviointi, valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut, koulutus ja harjoittelu.

Uhattiin tulla ampumaan kaupungintalolle” – Uhka- ja väkivaltatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit kuntien palveluissa -tutkimuksen tuloksista kävi ilmi, että turvallisuuden hallinnassa ja varautumisessa on jossain määrin variaatioita niin kuntien välillä kuin kuntien sisälläkin. Esimerkiksi suurissa kuntaorganisaatioissa nähdään saman organisaation sisällä eroja toimintamalleissa ja panostuksissa turvallisuuteen. Kuntien strategioissa ja muissa turvallisuuteen liittyvissä asiakirjoissa on melko hyvin

huomioitu turvallisuus ja varautuminen, mutta tutkimusten mukaan varautumisen ohjeistaminen ja käytäntöön vieminen kaipaisivat selkeämpää ohjeistusta, lisää koulutusta ja yhtenäisiä toimintamalleja. (Paavola 2021, s. 148–149.)

Varautumisen tasalaatuisuus ja yhdenmukaisuus nousevat esille tärkeinä kehittämisskohteina. Tutkimuksen suositusten mukaisesti varautumisen tasalaatuisuuteen tulisi kiinnittää huomiota erityisesti niillä toimialoilla, joissa häiriö-, tai uhka- ja väkivaltatilanteet ovat yleisimpiä, kuten sote- ja opetustoimialoilla. Varautuminen tulee ulottaa koskemaan myös muita kuin kunnan omana toimintana tuotettuja palveluja, koska keskeisiä palveluja tuotetaan usein myös muuna kuin kunnan omana toimintana. Tämä haastaa palvelukokonaisuuden johtamista, mutta tärkeää on, että kriittiset palvelut turvataan kuntalaisille siitä riippumatta, mikä taho palvelut tuottaa. Kunnilta vaaditaan entistä enemmän sopimus- ja hankintojohtamisen osaamista sekä toiminnan jatkuvuuden vaatimusten kytkemistä sopimuksiin.

Varautumisen tasalaatuisuuden varmistamisessa johtamisella on keskeinen rooli. Varautumisen johtaminen vaatii onnistuakseen ajantasaiset ja etukäteen sovitut selkeät vastuualueet ja toimintamallit. Myös kunnan viestintäjärjestelmien on tuettava varautumisen johtamista. Keskeisten viranhaltijoiden tulee tuntea kunnan ja sen toimialojen toimivaltasäännökset.

#### VARAUTUMISEN HUOMIOIMINEN KUNNAN HALLINTOSÄÄNNÖN MÄÄRÄYKSISSÄ

Valtiovarainministeriön, sisäministeriön ja Kuntaliiton yhteistyönä toteutettiin syksyllä 2020 kysely kuntien varautumisesta. Kysely koski etenkin Covid19-pandemia-tilanteeseen liittyvää varautumista ja johtamista, mutta kyselyn tuloksia voi hyödyntää myös arvioidessa kuntien yleistä varautumisen tasoa.

Kunnan toimintavallan jakamista koskevat määräykset esitetään kunnan hallintosäännössä. Kyselystä selvisi, että noin puolet vastanneista kunnista on huomionnut häiriö- ja poikkeustilanteiden toimivaltakysymykset hallintosäännössään. Yli 50 000 asukkaan kaupungeissa noin 70 % on huomionnut häiriötilanteiden toimivallan jakautumisen. Kuntien yleisimmät määräykset koskevat valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin varautumista ja vähemmässä määrin muita häiriötilanteita, kuten tietoliikenteeseen, sähkönjakeluun, luonnonilmiöihin tai suuronnettomuuksiin ja epidemioihin liittyviä häiriöitä.

Tuloksista voidaan todeta, että kunnan varautumisen johtamisen ja myös käytännön toteutumisen kannalta olisi tarpeellista saada vielä kattavammin hallintosääntöihin poikkeus- ja häiriötilojen toimintaa koskevat määräykset. Kuntaliiton laatima kuntien mallihallintosääntö normaalista poikkeavan toimivallan käyttöön julkaistiin alkuvuodesta 2021. Tämän mallin voi osaltaan odottaa selkeyttävän tilannetta siinä, miten häiriötilanteisiin varautumista olisi syytä kehittää järjestelmällisesti myös kunnan hallintosäännön määräysten osalta.

## 3.2 Kokonaisvaltaisen turvallisuuden johtamisen mallin luominen ja ylläpitäminen

Kokonaisvaltainen turvallisuuden hallinta kunnissa voidaan rakentaa hyviksi koettujen ja kehittyneiden toimintamallien, kuten turvallisuussuunnittelun, varautumisen ja jatkuvuuden hallinnan ja myös organisaatioturvallisuuden yhdistämisen pohjalle siten, että palvelutuotannon henkilöstön ja asiakkaiden ja poliittisten päätöstentekijöiden turvallisuus otetaan niissä nykyistä selkeämmin käsittelyyn omina kohtinaan.

Yhteisen turvallisuuden tilannekuvan muodostaminen on tarpeen kunnan strategisen suunnittelun ja esimerkiksi eri toimialojen, hallintokuntien ja osa-alueiden turvallisuustilannearvioissa. Varautumis- ja valmiussuunnittelun sekä riskikartoitusten yhtäaikaistella tarkastelulla voidaan arvioida kokonaistilannetta ja suunnata turvallisuusinvestoinnit ja toimenpiteet kiireellisimpiin kohteisiin. Keskeistä on, että kunnan kokonaisvaltaisen turvallisuuden johtamismallissa suunnittelu rakentuisi mahdollisemman tarkalle organisaatiosta kerätylle tilannetiedolle ja riskien arvioinnille.

Kuntien turvallisuustyön keskeinen työkalu on paikallinen turvallisuussuunnitelma. Turvallisuussuunnitelmaan kootaan oleellimmat turvallisuuteen liittyvät hankkeet ja ohjelmat, joita pyritään viemään eteenpäin seuraavien vuosien aikana. Turvallisuussuunnitelmat uusitaan yleensä valtuustokauden alussa. Paikallisen turvallisuussuunnittelun tavoitteena on ennaltaehkäistä ja torjua onnettomuuksia ja tapaturmia, rikoksia, häiriöitä ja parantaa ihmisten turvallisuuden tunnetta. Tavoitteiden määrittelyssä hyödynnetään yleensä hallituksen Sisäisen turvallisuuden ohjelmaa ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa. Turvallisuussuunnitelman laatii kunnan virkamiesjohto yhteistyössä poliisin, pelastuslaitoksen ja paikallisten yhteisöjen (elinkeinoelämän, seurakuntien ja kansalaisjärjestöjen) kanssa. Organisaatioturvallisuuden näkökulmat, kuten kuntien palveluiden ja toimitilojen turvallisuuskysymykset, olisi hyvä sisällyttää omana kohtanaan paikallisiin turvallisuussuunnitelmiin. (Kinnunen et al. 2021, s. 43.)

## 4 Uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoittamisen ja poliisiin turvautumisen yhtenäistäminen

### 4.1 Uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoittamisen kokonaiskuva

Kuntien toiminnassa ilmenneiden uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaiskuva ei ole selkeä. Tutkimustulosten mukaan kaikkein suurimmissa ja aivan pienimmissä kunnissa kokonaiskuva vaikuttaa tarkimmalta. Suurimmissa kunnissa sähköiset ilmoittamisen järjestelmät ovat laajemmin käytössä ja tuottavat helpommin hahmotettavissa olevan kuvan tilanteesta. Pienissä kunnissa uhkaavia tapahtumia on vähemmän ja henkilökunnalla on tiedossa melko tarkka kokonaiskuva. (Paavola 2021, s. 147.)

Kunnilla on käytössään useita erilaisia järjestelmiä ja menetelmiä uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoittamiseen. Myös yhden kunnan sisällä voi olla käytössä eri järjestelmiä, jotka eivät aina ole yhteensopivia. Ilmoittaja voi joutua syöttämään tiedot useampaan paikkaan, mikä laskee ilmoittamisen mielekkyyttä.

Tutkimustulokset eivät luo selkeää näkymää siihen, mikä olisi paras tapa ilmoittaa uhkatilanteista. Tuloksissa on näyttöä sähköisen järjestelmän eduista, mutta myös toisen suuntaista näyttöä, jonka mukaan sähköiseen järjestelmään kirjautuminen on voinut nostanut ilmoituskynnystä, etenkin jos järjestelmään joutuu kirjautumaan useampia kertoja päivässä. Sähköisten järjestelmien ei tulisi olla niin työläitä käyttää, että näinkin tärkeiden tietojen syöttäminen jäisi tekemättä.

Järjestelmien pohjatiedoissa tulisi olla myös mahdollisimman yhdenmukaiset luokitukset ja uhka- ja väkivaltatilanteille. Uhkatilanteiden luokittelun tulisi perustua esimerkiksi aggression muotoon ja vakavuuteen. Ongelmana saatetaan kokea myös uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoittamisen alarajan epäselvyys, tuleeko teko ilmoittaa vai ei. Ilmoittamisen alaraja vaihtelee runsaasti aloittain, toisilla aloilla esimerkiksi uhkailu ja muu henkinen väkivalta jäävät helpommin kirjaamatta muun muassa näiden tekojen yleisyyden vuoksi. (Kinnunen et al. 2021, s. 93.) Tapaustutkimuksiin liittyvissä haastatteluilissa kävi ilmi, että joissakin tapauksissa uhka- ja väkivaltatilanteita halutaan nähdä tosiasiallista tilannetta myönteisemmin tai tapahtunutta vähätellään. Vähättely

vääristää myös osaltaan uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaiskuvaa (Paavola 2021, s. 145.)

Ilmoittamisen toimintamallien, yhtenäisten kriteerien ja järjestelmien yhteensopivuuden varmistaminen ovat tärkeitä kehitysaskelaita turvallisuustilanteen kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Systematisoidun kuntakohtaisen tiedonkeruun lisäksi olisi hyvä toteuttaa myös laajempi ja toistuva kuntien turvallisuus selvitys sopivin väliajoin. Uhka- ja väkivaltatilanteista tarvitaan mahdollisimman tarkat tiedot kunta- kuin kansallisellakin tasolla, jotta pystytään tekemään oikein mitoitettuja ja ennakoituja päätöksiä turvallisuusuhkiin vastaamiseksi.

## 4.2 Ilmoitusvaje ja sen syyt kunnan eri toimialoilla

Uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoittamisessa on havaittavissa ilmoitusvajetta kaikissa kunnan palveluissa. Tutkimusten mukaan ilmoituksia tehdään aiempaa useammin, mutta edelleen suuri määrä ilmoituksista jää tekemättä. Syitä ilmoittamatta jättämiselle on monia. Kiire on esimerkiksi terveydenhuollon päivystyksissä tai sosiaalihuollon päivystystilanteissa yksi keskeinen syy, samoin se, että ilmoituksen tekeminen koetaan työlääksi. Ilmoitus saatetaan jättää tekemättä myös siksi, ettei ilmoituksen koeta johtavan mihinkään etenkin lievissä tilanteissa. Myös kokemus siitä, että uhka- ja väkivaltatilanteet kuuluvat osaksi työkuvaan on huolestuttava ja nostaa osaltaan ilmoittamiskynnystä. (Kinnunen et al. 2021, s. 56.)

Tutkimusten perusteella on arvioitavissa, että suuri osa verbaalisesta väkivallasta jää ilmoittamatta. Vakavampia fyysisiä vammoja aiheuttaneet tilanteet kirjataan kaikkein todennäköisemmin. Harvemmin uhka- ja väkivaltatilanteita kohtaavilla toimialoilla ja toimipisteillä tehdään ilmoituksia herkemmin kuin niillä toimialoilla, joissa uhkailua ja etenkin lievää väkivaltaa esiintyy useammin. Erityisesti varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja sote-palveluissa uhka- ja väkivaltatilanteiden koetaan jopa kuuluvan työnkuvaan, eikä kaikkia tapahtumia tällöin ilmoiteta. Dokumentoimatta jäävät etenkin varhaiskasvatuksessa ja oppilaitoksissa tapahtuvat lievät ja nopeasti ohi menevät tilanteet. (Paavola 2021, s. 62.)

Tutkimuksissa tehdyissä tapaustutkimuksissa selvisi, että pienemmissä sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymissä turvallisuustilanne koetaan hyvänä. Myös isoissa organisaatioissa haastateltavat kokivat vakavia tapauksia olevan harvoin, etenkin jos tapausmäärät suhteutetaan organisaation kokoon. Lievempiä tapauksia saattaa sitä vastoin olla melko runsaasti. (Kinnunen et al. 2021, s. 56–57.)

Ensi- ja kotihoidon tilanne ei ilmoitusmäärien suhteen noussut tuloksissa erityisesti esille, mutta muutoin on todettava, että ensi- ja kotihoito ovat turvallisuuden kannalta vaikeasti hallittavia kohteita. Poliisilla ei ole mahdollisuutta turvata ensihoitotilanteita resurssien vähyden vuoksi, myös vartijoiden paikalle tulo voi kestää kauan. (Kinnunen et al. 2021, s. 88.)

Uhka- ja väkivaltatilanteisiin liittyvät toimintamallit vaihtelevat suuresti eri oppilaitoksissa. Valtakunnallista tilannekuvaa oppilaitosten todellisesta uhka- ja väkivaltatilanteiden määrästä ja tilanteiden vakavuusasteesta ei ole saatavissa. Keskusrikospoliisissa toimiva valtakunnallinen Uhat-toiminto käsittelee ja pitää tilastoa oppilaitosten saamien vakavien väkivaltatilanteiden ja uhkausten osalta, mutta tietoa lievemmistä uhka- ja väkivaltatilanteista ei ole saatavilla. Arviolta vain puolet henkilöstöstä on tehnyt väkivaltailmoituksen esimiehelleen ja ilmoittaneista vain puolet on käynyt esimiehen kanssa asiasta palautekeskustelun. Ilmoituskanavat ja toimintamallit vaihtelevat suuresti eri oppilaitoksissa. (Kinnunen et al. 2021, s. 90.)

Ilmoitusvaje on ilmeinen ongelma monilla kunnan toimialoilla. Muutosta on saatava ilmoittamisen toimintamalleihin ja järjestelmiin, mutta myös siihen, miten uhka- ja väkivaltatilanteisiin suhtaudutaan. Viesti on erittäin huolestuttava, jos uhka- ja väkivaltatilanteet koetaan joillakin toimialoilla olevan osa työnkuvaa, jolloin puhutaan sietämisen kulttuurista. Yhtä lailla huolestuttavaa on, jos koetaan, ettei tilanteista ilmoittaminen johda mihinkään. Väkivaltatilanteiden ilmoituskäytäntö tulisi olla vakiintunut toimintatapa ja henkilöstön kohtaama henkinen ja fyysinen väkivalta tulisi ohjata esimiesten ja työsuojeluhenkilöstön tietoon, jotta heillä olisi todenmukainen kokonaiskuva tilanteesta ja mahdollisuudet sekä myös velvoite suunnitella turvallisuutta todelliseen tilanteeseen perustuen. Uhka- ja väkivaltatilanteisiin liittyvän tiedon tulisi kulkea myös kunnan sisällä, esimerkiksi oppilaitosten ja sosiaalitoimen välillä, niiltä osin kuin se on välttämätöntä ja asiassa ei ole tietosuojaan liittyviä rajoituksia.

### 4.3 Poliisin apuun turvautuminen uhka- ja väkivaltatilanteissa

Poliisin apuun turvautumisesta ei ole saatavissa tarkkaa tietoa kuntien toiminnassa tapahtuvien uhka- ja väkivaltatilanteiden osalta, eikä asiasta voida muodostaa näin ollen kokonaiskuvaa. Kuntien toimipisteisiin kohdistuvia hälytystehtäviä ei erotella poliisin tilastoissa tai hätäkeskuslaitoksen tiedoissa. Myöskään kuntien järjestelmistä ei ole löydettävissä tarkkaa tietoa poliisiin turvautumisesta. (Kinnunen et al. 2021, s. 90.) Tutkimustulosten mukaan uhkatilanteista selviydytään kunnissa pääosin omin avuin. Poliisin apuun turvaututaan vakavissa tilanteissa, mutta lievemmät tapaukset kunnissa pyritään selvittämään ilman poliisia. Poliisin apuun turvautumisen yleisyydessä

on nähtävissä myös muita selittäviä tekijöitä kuin uhka- ja väkivaltatilanteen luonne ja vakavuus. Tärkeä tekijä on esimerkiksi se, kuinka luontevaksi yhteistyö poliisin kanssa koetaan. Tapaustutkimuksissa haastateltiin kunta- ja sote-organisaatioiden turvallisuusvastaavia, jotka kokivat viranomaisyhteistyön toimivaksi erityisesti poliisin ja pelastustoimen operatiivisen toiminnan tilanteissa. Yhteistä turvallisuussuunnittelua toivotaan kuntien puolelta kuitenkin enemmän. (Kinnunen et al. 2021, s. 88.; Paavola 2021, s. 150.)

Muutamissa isoissa kaupungeissa on oma poliisikoordinaattori, joka toimii poliisin asiantuntijana kaupungin organisaatiossa. Poliisikoordinaattorille kuuluvat erityisesti poliisin toimialaan liittyvien kaupunkiturvallisuuskohteiden ja -hankkeiden yhteistoiminnan koordinointi ja edistäminen sekä virastojen ja laitosten konsultointi turvallisuusasioissa. Malli on sujuvoittanut turvallisuusyhteistyötä poliisilaitoksen ja kaupungin välillä.

Poliisin apuun turvautuminen on melko harvinaista myös aiempien tutkimustulosten perusteella. Näsin, Virtasen ja Tanskasen oppilaitosten turvallisuutta koskevan tutkimuksen mukaan oppilaseen tai opiskelijaan kohdistuneista omaisuus- tai väkivaltarikoksista ilmoitettiin noin joka kuudes tapaus (Näsi et al. 2017, s. 18.) Myös ammatillisten oppilaitosten opetushenkilöstön turvallisuusvalmiuksia käsittelevässä tutkimushankkeessa on todettu väkivaltatapauksen kuuluvan selkeästi poliisille, mutta tapauksia on kuitenkin jäänyt ilmoittamatta. Tulosten mukaan viranomaisyhteistyötä ei aina tunnisteta ratkaisukeinoksi edes vakavimmissa uhkailu- tai väkivaltatilanteissa. (Mykänen et al. 2020, s. 49.)

Yhteistyön ja tiedonkulun helpottaminen eri viranomaisten kesken on tärkeää myös sosiaalihuollossa. Erityisesti poliisiyhteistyö korostuu lastensuojelussa, jossa on tarve sekä tavanomaiselle viranomaisten väliselle yhteistyölle, mutta myös poliisin virkaavulle.

Poliisi antaa maksullista virka-apua silloin, kun toimivaltaisen viranomaisen virkatoimen toteuttaminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttämistä. Sisäministeriö on valmistellut ja lähettänyt lausuntokierrokselle asetusluonnoksen poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2021 annetun asetuksen muuttamiseksi. Siinä ehdotetaan muutosta, jossa lastensuojelulle ja sosiaalipäivystykselle annettava virka-apu olisi maksutonta. Näin pyrittäisiin ehkäisemään se, ettei lastensuojelu ja sosiaali- ja kriisi-päivystys jättäisi pyytämättä tarvitsemaansa virka-apua sen maksullisuuden takia. (Sisäministeriö 2021.)

Tutkimusten mukaan poliisin apuun turvautumisen kynnyks on selkeästi liian korkea esimerkiksi oppilaitosten väkivaltatapauksissa. Mahdollisuutta turvautua poliisiin apuun ei aina edes tunnisteta toimintavaihtoehtoksi. Kunnan eri viranomaisten olisi hyvä käydä yhteistyössä poliisin kanssa läpi, missä tilanteissa ja millä tavalla poliisiin



tulisi olla yhteydessä. Selkeät, yhdessä pohditut mallit virka-apukäytännöistä ja muusta viranomaisten välisestä yhteistyöstä todennäköisesti auttaisivat molempia osapuolia uhka- ja väkivaltatilanteiden hallinnassa.

#### ETELÄ-KARJALAN MALLI LAITTOMIIN TEKOIHIN PUUTTUMISEKSI KOULUISSA

Etelä-Karjalassa toimii lainvastaisten tekojen työryhmä, jossa on edustettuina alueen kuntien, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden Eksoten, pelastuslaitoksen ja poliisin edustajat. Työryhmä on laatinut koko maakuntaan yhteisen ohjeistuksen, jonka mukaisesti alueen kouluissa puututaan lainvastaisiin tekoihin (Etelä-Karjalan lainvastaisten tekojen työryhmä 2020.)

Etelä-Karjalassa on havaittu, että kouluissa lainvastaisia tekoja käsitellään usein kiusaamisena, joka on vähättelevä termi, mikäli kyse on vakavasta, vastenmielisestä tai lainvastaisesta teosta. Lähtökohtana mallissa on, että tekojen vakavuutta on kuvattava niiden oikeilla nimillä ja tekotavoilla. Lainvastainen teko on lainvastainen teko myös koulun alueella.

Mallissa on luotu toimintamallit kouluissa tapahtuviin yleisimpiin lainvastaisiin tekoihin, kuten tekoihin, jotka täyttävät pahoinpitelyn, laittoman uhkauksen, varkauden tai näpistykseen tai yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen tunnusmerkistön. Mallissa on kuvattu millaisesta teosta on kyse ja mihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä kunkin teon kohdalla. Esimerkiksi pahoinpitelyn tunnusmerkistön täyttävän laittoman teon kohdalla toimenpiteet ovat seuraavat: teon välitön keskeyttäminen, akuutissa tilanteessa ilmoitus hätäkeskukseen, ilmoitus poliisille, ilmoitus kaikkien osapuolten huoltajille.

Etelä-Karjan mallissa huomioidaan, että lasten ja nuorten kasvuun ja kehitykseen kuuluu haasteita ja että sosiaalisten suhteiden luominen ja ylläpitäminen ovat vasta kehityksessä ja sen vuoksi ristiriitatilanteita koululaisten välillä esiintyy. Tunne- ja vuorovaikutustaitojen opettaminen on keskeisessä osassa myönteisen toimintakulttuurin muodostamisessa ja ristiriitatilanteiden ehkäisyssä. Mallissa tehdään kuitenkin selkeä ero siinä, ettei kasvuun ja kehitykseen kuulu sellaiset teot, jotka täyttävät rikoksen tunnusmerkistön. Niiden selvittäminen kuuluu viranomaisille. Vähäisempiin ristiriitatilanteisiin lasten välillä puututaan kasvatuksellisilla tai kurinpidollisilla toimilla. Ilmoitusvelvollisuutta pohdittaessa huomioidaan aina lapsen ikä ja kehitystaso.

## 5 Turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän koulutuksen lisääminen kunnissa

Tutkimuksissa löydettiin puutteita uhka- ja väkivaltatilanteiden kohtaamiseen liittyvän koulutuksen saamisessa ja näihin tilanteisiin varautumisessa. Henkilöstön taidot ja valmius kohdata mahdollisia uhkia ovat merkittäviä tekijöitä niin tilanteiden hallinnan kannalta kuin myös oman työn hallinnan kannalta. Organisaation riittävä varautuminen uhkaaviin tilanteisiin ja näihin tilanteisiin liittyvät toimintamallit ovat yhteydessä henkilökunnan vähäisempään kuormitukseen, pelon tunteiden lievenemiseen sekä parempiin koettuihin valmiuksiin toimia uhka- ja väkivaltatilanteissa. Henkilöstön turvallisuuden näkökulma tulisikin olla vahvemmin mukana turvallisuussuunnittelun prosesseissa.

Kaikille kunnille vuonna 2020 tehdyssä turvallisuustilannetta ja turvallisuuden hallintamalleja kartoittavassa kyselyssä selvisi, että noin joka toisessa kyselyyn vastanneessa kunnassa järjestetään vuosittain turvallisuuskoulutuksia henkilökunnalle. Turvallisuuskoulutuksen tarvetta ei kunnissa koettu kartoitettavan kovinkaan systemaattisesti, vaan tulos jäi neutraalille tasolle. Koulutustarvetta voisi näin ollen selvittää ainakin osassa kuntia nykyistä aktiivisemmin. Sote-palveluja järjestäville ja tuottaville organisaatioille lähetetyssä samansisältöisessä kyselyssä myös noin puolet vastanneista organisaatioista ilmoitti järjestävänsä vuosittain henkilökunnan turvallisuuskoulutuksia. Vastajat olivat keskimäärin melko paljon samaa mieltä siitä, että turvallisuuskoulutusten tarvetta kartoitetaan systemaattisesti eri henkilöstöryhmiltä sote-palveluissa. (Paavola 2021, s. 37, 125.)

Koulutuksen kohdentaminen oikeisiin toimintoihin ja niissä koettaviin uhkatilanteisiin edellyttää hyvää tilannekuvaa siitä, minkälaisia uhkia eri toimialoilla koetaan. Uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoittamisen ja raportoinnin toimivuus mahdollistaa kattavan ja ajantasaisen tilannekuvan muodostumisen, minkä pohjalta on helpompi kohdentaa muun muassa tarvittavat koulutukset eri toimialoille uhka- ja väkivaltatilanteiden kohtaamiseen. Kyse on turvallisuuden hallintakeinojen kokonaisuudesta, jonka kaikkien eri osa-alueiden, kuten turvallisuuden johtamisen, ilmoittamisen, tiedonkulun ja koulutuksen on muodostettava systemaattinen kokonaisuus.

## 5.1 Koulutustarpeet eri toimialoilla

Sairaanhoitopiireissä riskienhallinnan keinoina käytetään muiden keinojen ohella turvallisuuskoulutuksia ja -harjoituksia, myös perehdytysvaiheessa käydään läpi mahdollisia uhka- ja väkivaltatilanteita. Osassa sairaanhoitopiirejä väkivallan hallintaan ja ennaltaehkäisyyn on perustettu työryhmä tai työryhmiä. Sote-palveluissa on käytetty myös erilaisia koulutusmalleja, kuten MAPA ja AVEKKI, joilla kehitetään henkilöstön vuorovaikutuksellista osaamista aggressiivisten tilanteiden hallinnassa ja ennaltaehkäisyssä sekä harjoitellaan uhka- ja väkivaltatilanteissa toimimista. (Kinnunen et al. 2021, s. 58.)

Sairaanhoitopiirien ja perustason sote-kuntayhtymien tapaustutkimuksissa kävi ilmi, että henkilökunnan turvallisuusosaamisessa koetaan olevan parantamisen varaa kaikissa kohdeorganisaatioissa. Osaamisvajeen syinä mainittiin erityisesti henkilökunnan suuri vaihtuvuus, koulutusten liian vähäinen saatavuus ja vaje koulutusresursseissa. Henkilökunnalle on ollut tarjolla melko kattavasti turvallisuuskoulutusta, mutta pääpaino uhka- ja väkivaltatilanteiden hallinnan ja ennakoinnin osalta painottuu ymmärrettävästi sote-sektorin kaikkein riskialttiimpiin toimintoihin. Enemmistössä sote-organisaatioita toivottiin oppilaitosten ottavan vastuuta sote-alalle valmistuvien turvallisuusosaamisesta, jotta uudet työntekijät eivät tulisi täysin ilman valmiuksia uhka- ja väkivaltatilanteiden kohtaamisesta työelämään. (Kinnunen et al. 2021, s. 53.)

Opetusalalla turvallisuuden hallintamalleina korostuvat tilaturvallisuus ja henkilöstökoulutukset. Yleisimmin opetuslalla harjoitellaan rakennusten evakuointia, myös erilaisia uhkaavia tilanteita, kuten panttivanki- ja väkivaltatilanteita käydään harjoituksissa läpi. Ensisijainen koulutustarve opetuslalla koskee kuitenkin uhka- ja väkivaltatilanteiden kohtaamista. (Kinnunen et al. 2021, s. 35–36.) Uhka- ja väkivaltatilanteiden määrälliseen kasvuun ei ehkä olla osattu vastata riittävässä määrin koulutuksellisin keinoin ja henkilökunnalla on tarve saada lisävalmiuksia kouluissa, oppilaitoksissa ja myös varhaiskasvatuksessa tapahtuvien uhka- ja väkivaltatilanteiden hallintaan.

Henkilöstön turvallisuuskoulutusten lisäksi tutkimuksissa on suositeltu opettajaopintoihin ja täydennyskoulutuksiin liitettäväksi turvallisuuskoulutusta, jotta opettajilla ja tulevilla opettajilla olisi mahdollisuus oppia uhka- ja väkivaltatilanteiden ja niiden kohtaamisen liittyviä hallintamalleja (Lindfors 2012 s. 42.) Opettajaopinnoissa olisi hyvä käydä läpi myös poliisin ja oppilaitosten yhteistyötä vaativia kysymyksiä.

Kunnanvaltuustoissa on haluttu vaalia luottamukseen ja avoimuuteen perustuvaa päätöksentekoa. Valtuustojen kokoukset halutaan pitää avoimina ja näkyvät turvallisuuden hallintamallit, kuten vartijoiden käyttö kokoustilojen ulkopuolella on koettu vaikut-

tavan jopa provosoivasti tai negatiivisesti turvallisuuden hallintaan. Valtuustojen turvajärjestelyjen katsotaan olevan tarpeellisia, mutta niiden toivotaan olevan huomaamattomia. Turvallisuussuunnitelmia, koulutusta ja valtuutettujen perehdytystä pidetään tärkeinä turvallisuuden hallintakeinoina. (Kinnunen et al. 2021, s. 90.) Tutkimuksissa ei ole selvitty millainen on turvallisuusohjeistuksen ja -perehdytyksen tila kuntien päättäjien osalta.

Valtuutettujen kokema uhkailu ja maalittaminen päätöksentekijärooliin liittyen on vakava ongelma, mutta tämä ongelma on osin kuntien toiminnan ulottumattomissa. Vihapuheen ja uhkailun torjunta vaatii toimia yhteiskunnan eri tasoilta. Kansallinen vihapuhetta käsitellyt työryhmä teki loppuraportissaan laaja-alaisesti ehdotuksia vihapuheen ja nettikiusaamisen ehkäisemiseksi (Sisäministeriö 2019.) Työryhmän ehdotuksista lainsäädäntömuutokseksi on edennyt laittoman uhkauksen säätäminen virallisen syytteen alaiseksi niissä tilanteissa, joissa henkilö joutuu laittoman uhkauksen kohteeksi työtehtäviensä tai luottamustehtäviensä hoitamisen vuoksi (HE 226/2020). Viime aikoina on myös tuotu esille ajatuksia siitä, tulisiko kunnan turvallisuussuunnittelussa luoda prosessit valtuustotyöskentelyn häiriöttömyyden varmistamiseksi. Tällä olisi vaikutusta erityisesti poliittisten ryhmien sisällä ja välillä tapahtuvaan häirintään. Kuntien päätöksenteko- ja keskustelukulttuurin rajojen, sopivien ja sopimattomien puhe- ja käytöstopojen tulisi olla selvät ja niistä voisi olla hyvä muodostaa yhteinen käsitys esimerkiksi valtuustokauden alussa. (Kyösti ja Airaksinen 2021, s. 15.)

## 5.2 Kuntien varautumiskoulutuksen tilanne

Kuntien strategioissa ja muissa turvallisuuteen liittyvissä asiakirjoissa on huomioitu melko hyvin turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvät tavoitteet. Tavoitteiden jalkauttamisessa kunnan eri toimialoille on kuitenkin havaittavissa selkeyttämisen tarvetta. Kuntien osaamista ja valmiutta häiriötilanteiden hallintaan ja valmiuslain toimivaltuuksien soveltamiseen tulee ylläpitää ja kehittää monipuolisella koulutuksella ja harjoitus-toiminnalla. Valtiollisten toimijoiden tuottamat koulutus- ja harjoituspalvelut tukevat kuntia osaamisen ylläpitämisessä.

Aluehallintovirastot järjestävät vuosittain alueellisia maanpuolustuskursseja yhteistyössä puolustusvoimien kanssa. Kursseilla käsitellään muun muassa eri toimijoiden varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Kursseille osallistuu myös kuntien johtavia viranhaltijoita ja varautumisesta vastaavia henkilöitä. Pelastusopiston lakisääteisenä tehtävänä on normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen valmentavan koulutuksen antaminen. Tätä koulutusta on tarjolla myös kunnille. Kuntien osallistajat ovat pääosin kuntien ja kuntien liikelaitosten johtavia viranhaltijoita. (Valtiovarainministeriö et al. 2021, s. 7.)

Kuntien turvallisuustilannetta pääosin palveluiden ja päätöksenteon turvallisuuden osalta selvittäneet tutkimukset kiinnittivät huomiota kunnan varautumisen läpäisevyyteen kunnan eri toimialoilla. Varautumisen koulutuksessa tulisikin huomioida, että ne toimialat, joilla häiriö- tai uhka- ja väkivaltatilanteet ovat yleisimpiä tulisi olla mahdollisuus osallistua varautumiskoulutuksiin. (Kinnunen et al. 2021, s. 41; Paavola 2021, s. 148.) Tunnistettu haaste on myös siinä, miten varautuminen voidaan ulottaa myös muihin kuin kunnan omana toimintana tuotettuihin palveluihin. Tämä taas vaatii kunnilta entistä enemmän sopimus- ja hankintajohtamisen osaamista ja tähän kohdennettua koulutusta.

## 6 Ymmärryksen parantaminen uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaiskuvasta ja viestinnän tehostaminen käytettävissä olevasta keinovalikoimasta

Kuntien palvelujen ja päättäjien turvallisuustilanteen kokonaisuutta on hahmotettu selvitysryhmän työn tueksi laadituissa tutkimuksissa (Kinnunen et al., Paavola) ensimmäistä kertaa näin laajasti. Tutkimustuloksista piirtyy kokonaiskuva, jossa etenkin sote-, opetus- ja varhaiskasvatuksen toimialoilla ja tarkemmin vielä erityistä tukea tarvitsevien hoidossa, opetuksessa ja kasvatuksessa sekä päivystysluonteisissa tehtävissä esiintyy liian paljon uhka- ja väkivaltatilanteita. Muodostunut kokonaiskuva ei ole täydellinen, vaan siinä on puutteita, jotka johtuvat uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoitusvajeesta, uhkatilanteista ilmoittamiseen käytettävien järjestelmien vajavaisuuksista, ilmoittamisen toimintamallien puutteellisesta ohjeistamisesta ja osaltaan myös uhka- ja väkivaltatilanteiden vähättelystä.

Edellä mainittuja puutteita korjaamalla on mahdollista saavuttaa kattavampi kokonaiskuva uhka- ja väkivaltatilanteista. Tarkka kokonaiskuva on tarpeellinen kunnan ja sote-toimijoiden itsensä kannalta, jotta ne voivat kohdentaa tarvittavat turvallisuuden hallintakeinot sinne missä niitä tarvitaan. Se on tarpeellinen myös kansallisen päätöksenteon kannalta, jossa tarvitaan selkeä tilannetieto lainsäädäntötoimenpiteiden taustaksi. Ymmärryksen parantaminen uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaiskuvasta vaatii vuoropuhelua kuntien ja valtion välillä. Kuntien ja valtion on syytä tehdä yhteistyötä uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoittamiskriteerien ja -käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi.

Tutkimustulosten mukaan kunnissa ja sote-organisaatioissa nykylainsäädännön mahdollistamat hallintakeinot ovat sitä täysimääräisemmin käytössä, mitä suuremmasta kunnasta tai organisaatiosta on kyse. Tämä tulos on hyvin linjassa turvallisuuden tilannekuvan kanssa, jossa suurissa kaupungeissa ja suurissa sote-organisaatioissa on enemmän uhkaavia tilanteita kuin pienemmissä organisaatioissa.

Tarve eri turvallisuuden hallintakeinojen käytölle kunnissa vaihtelee kunnan turvallisuustilanteen mukaisesti. Kansallisella tasolla on huomioitava, etteivät kaikki kunnat pysty käyttämään monipuolisesti nykylainsäädännön tarjoamia keinoja. Esimerkiksi lisäavun hälytysjärjestelmää tai vartiointipalvelua ei kaikissa kunnissa ole mahdollista

hankkia, koska niitä ei ole tarjolla. Tutkimuksissa havaittiin, ettei kaikista turvallisuuden hallintakeinoista ole välttämättä kunnissa edes tietoa. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi lastensuojelulaissa, kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa, mielenterveyslaissa, päihdehuoltolaissa ja perusopetuslaissa olevat rajoitustoimenpiteet, jotka koskevat muun muassa sellaisten esineiden haltuunottoa, joilla voidaan vaarantaa omaa tai toisen turvallisuutta. (Paavola 2021, s. 149–150.)

Nykyisen lainsäädännön mahdollistamasta keinovalikoiman käytöstä on hyvä viestiä kunnille kattavasti. Kunnille tulisi laatia ohjeistusta olemassa olevista keinoista parantaa turvallisuustilannetta sekä eri keinojen käytön edellytyksistä. Ohjeistuksen laatiminen vaatii monien eri hallinnonalojen lainsäädännön kokoamista ja myös käytännönläheistä kuvausta lainsäädännön soveltamismahdollisuuksista. Materiaalin tulisi olla jatkuvasti päivitettävä. Ohjeistuksen lisäksi tarvitaan koulutusta ja kunnille kohdennettua viestintää turvallisuuden hallinnan keinovalikoimasta.

## **OSA 2 Lainsäädännön kehittäminen kuntien turvallisuustilanteen parantamiseksi**

Tässä loppuraportin osassa kuvataan julkisten tilojen ja tilaisuuksien turvatoimia koskevaa lainsäädäntöä ja mitä mahdollisuuksia yksityisistä turvallisuuspalveluista annettussa laissa on kuntien toiminnan kannalta. Raportin toisessa osassa on kuvattu myös kuntia koskevien turvatoimien oikeudellisia reunaehdoja liittyen muun muassa perusoi-  
keuksien toteutumiseen ja kuntien toiminnan erityispiirteisiin. Osan lopuksi on hahmo-  
tettu toimintavaihtoehdot sääntelyn kehittämiseksi.



## 7 Julkisten toimijoiden turvatoimia koskeva sääntely ja laki yksityisistä turvallisuuspalveluista

### 7.1 Viranomaiskohtaiset turvatoimilait

Tässä luvussa kuvataan keskeisimmät julkisten tilojen ja tilaisuuksien turvatoimia koskevassa lainsäädännössä olevat keinot taustoittamaan julkisia toimijoita koskevaa turvallisuussääntelyä. Nämä lait ovat laki turvatoimista Maahanmuuttovirastossa (717/2018), laki turvatoimista valtioneuvostossa (987/2014), laki turvatoimista eduskunnassa (364/2008) ja laki turvatarkastuksista tuomioistuimissa (1121/1999). Näiden lakien tarkoituksena on luoda valmiudet tarpeellisille ennakollisille turvatoimille julkisten toimijoiden toiminnan suojaamiseksi ja turvallisuuden varmistamiseksi. Seuraavassa alaluvussa käydään läpi esimerkinomaisesti turvatoimista valtioneuvostossa annetun lain säännöksiä. Kyseisessä laissa on kattavimmin käytössä tämän loppuraportin näkökulmasta tarkoituksenmukaiset julkisten toimijoiden lakisääteiset turvatoimet. Lisäksi lain valmistelun taustalla olevat seikat sekä perustuslakivaliokunnan lausumat ovat tämän raportin kannalta merkityksellisiä.

Sääntelyn hajautuminen eri hallinnonalojen turvallisuustehtäviä koskeviksi erityislakeiksi ei välttämättä ole paras mahdollinen sääntelytapa. Hallinnonalakohtaisia erityislakeja korvaavan eri viranomaisten tarpeet huomioon ottavan yleislain tarve on noussut esiin aiemmin muun muassa valtioneuvoston turvatoimia koskevan lainvalmistelun yhteydessä. Asia nousi esiin myös tämän työryhmän työskentelyssä. Työryhmän tehtävänä ei kuitenkaan ole ollut käsitellä yleislain mahdollisuutta yhtenä toimintavaihtoehtona, koska asia ei kuulu valtiovarainministeriön hallinnonalan ratkaistavaksi.

Tässä luvussa esitellyissä toimenpiteissä käytetään termejä turvatarkastus ja turvallisuustarkastus. Turvatarkastus tarkoittaa henkilöiden ja heidän tavaroidensa tarkastamista tiettyyn kohteeseen tai alueelle siirryttäessä, jossa turvallisuuden liittyvät riskit ovat suuret. Turvatarkastus ymmärretään yleiskielen mukaiseksi ilmaukseksi tarkastukselle, jossa kohde on rajattu (LaVM 6/1999, s. 2). Esimerkiksi tuomioistuimissa voidaan järjestää turvatarkastuksia turvallisuudesta huolehtimiseksi, järjestyksen turvaamiseksi ja omaisuuden suojelemiseksi. Termiä turvallisuustarkastus käytetään puolestaan esimerkiksi poliisilaissa (872/2011) ja laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista

(1085/2015). Turvallisuustarkastus voidaan ymmärtää yleisen turvallisuuden edistämiseksi tapahtuvaksi alueiden, tilojen ja väkijoukon laajemmaksi tarkastamiseksi kuin mistä turvatarkastuksessa on kysymys. Turvallisuustarkastuksessa järjestyksenvalvojalla on oikeus tarkastaa toimialueelleen pyrkivä tai siellä jo oleva henkilö (HE 22/2014 vp, 63–64.)

### 7.1.1 Laki turvatoimista valtioneuvostossa

Turvatoimista valtioneuvostossa säädetään laissa turvatoimista valtioneuvostossa (987/2014) ja valtioneuvoston asetuksessa turvatoimista valtioneuvossa (884/2016).

Lain taustana oli viranomaisiin ja julkisiin tiloihin kohdistuvien turvallisuusuhkien lisääntyminen. Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että ylimpien valtioelinten on huolehdittava paitsi koko yhteiskunnan turvallisuudesta, myös omien toimitilojensa ja oman toimintansa turvaamisesta (HE 7/2013 vp, 3). Toiminnan turvaaminen tarkoittaa, että huolehditaan ministereiden, oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin ja valtioneuvostossa työskentelevien virkamiesten turvallisuudesta ja valtioneuvoston toimintaedellytyksistä.

Laissa säädetään turvallisuustehtävissä valtioneuvostossa, sen ministeriöissä ja oikeuskanslerinvirastossa toimiville henkilöille toimivaltuudet turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi ja valtioneuvostoon kohdistuvien uhkien ja vaaratilanteiden torjumiseksi. Lain tavoitteena on, että turvatarkastajilla on riittävät keinot torjua turvallisuuden ja järjestykseen liittyviä uhkia siten, että henkilöiden perusoikeuksiin puututaan mahdollisimman vähän. (HE 7/2013 vp, 10.)

Laissa säädetään turvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden toimivaltuuksista. Toimivaltuuksien käyttäminen edellyttää, että henkilö on hyväksytty turvatarkastajaksi ja valtioneuvosto, sen asianomainen ministeriö tai oikeuskanslerinvirasto on määrännyt hänet kyseiseen tehtävään. Turvatarkastajan toimivaltuudet ovat voimassa valtioneuvoston, sen ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston pysyvässä käytössä olevassa tilassa ja sen välittömässä läheisyydessä. Lisäksi toimivaltuuksia saadaan käyttää tilapäisessä käytössä olevissa tiloissa ja niiden välittömässä läheisyydessä laissa säädettävien edellytyksin. Tilapäisen turvatoimialueen rajoista päättää turvatoimialueen sijaintipaikan poliisilaitos.

Turvatarkestajan toimivaltuuksina ovat ensinnäkin henkilöllisyyden selvittäminen ja turvatarkastus, jossa saadaan metallinilmiasinta tai muuta teknistä laitetta käyttäen tarkastaa turvatoimialueelle saapuva ja siellä oleva henkilö sekä hänen mukanaan oleva omaisuus sen selvittämiseksi, onko hänen hallussaan laissa määritelty kielletty

valmiste. Henkilön mukana oleva omaisuus saadaan tarkastaa myös muulla soveltuvalla tavalla kuin teknistä laitetta käyttäen. Turvatoimialueelta löytyvä omaisuus saadaan tarkastaa, jos on syytä epäillä, että se sisältää kielletyn valmiste. Jos turvatarkastuksen perusteella tai muutoin on perusteltua syytä epäillä, että henkilöllä on mukanaan kielletty valmiste, hänelle voidaan tehdä henkilöntarkastus sen tutkimiseksi, mitä hänellä on vaatteissaan tai muutoin yllään.

Turvatoimialueelle saapuva ja siellä oleva ajoneuvo saadaan tarkastaa metallinilmiasinta tai muuta teknistä laitetta käyttäen taikka muulla sopivalla tavalla, jos on syytä epäillä, että ajoneuvossa tai tavaratoimituksessa on kielletty valmiste (ajoneuvojen tarkastaminen). Niin ikään turvatoimialueelle saapunut posti- ja muu lähetys saadaan tarkastaa läpivalaisemalla tai muulla tavalla lähetystä avaamatta sen tutkimiseksi, sisältääkö se kielletyn valmiste (lähetysten tarkastaminen).

Turvatarkastajalla on oikeus ottaa haltuunsa turvatarkastuksessa, henkilöntarkastuksessa tai muutoin löydetty kielletty valmiste. Haltuun otettu kielletty valmiste palautetaan haltijalleen tämän poistuessa turvatoimialueelta. Valmiste luovutetaan kuitenkin poliisille, jos sen hallussapito on kyseiseltä henkilöltä laissa tai lain nojalla kielletty.

Turvatarkastajalla on oikeus pääsyn estämiseen ja henkilön poistamiseen sekä henkilön kiinniottamiseen eräin laissa säädetyin edellytyksin. Lisäksi laissa säädetään turvatarkastajan voimankäyttöoikeudesta eräissä laissa säädetyissä tilanteissa.

Toimivaltuuksien käyttöä kuten koko lain soveltamista koskee laissa säädetty yleinen rajoitussäännös, jonka mukaan kenenkään oikeuksiin ei saa lain nojalla puuttua enempää kuin on välttämätöntä.

Perustuslakivaliokunta on lakiesitystä koskevissa lausunnoissaan katsonut, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvalvojen tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, eikä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voi antaa muulle kuin viranomaiselle (PeVL 10/2013 vp, 2; PeVL 23/2014 vp, 2). Yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on antanut ratkaisevaa painoa sille, että vartijan ja järjestyksenvalvojan valtuudet ovat pääosin samat kuin yksityishenkilöllä. Voimankäyttövaltuuksien antaminen myös muulle kuin virkasuhteessa olevalle turvatarkastajalle ei ollut perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. (PeVL 23/2014 vp, 2.)

## 7.2 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista

Vartioimisliiketoiminnasta, järjestyksenvalvojatoiminnasta ja turvasuojaustoiminnasta säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015). Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa säädetään kahdesta vaihtoehtoisesta toimintamallista, jotka voivat tulla kysymykseen myös kunnallisessa toiminnassa. Nämä ovat vartioimisliiketoimintaan kuuluva vartijan sekä järjestyksenvalvojatoimintaan kuuluva järjestyksenvalvojan asettaminen kunnan tiloihin.

### 7.2.1 Vartijan toimivaltuudet

Vartijoiden toimivaltuudet perustuvat yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin. Vartija vartioi omaisuutta, suojaa henkilön koskemattomuutta ja paljastaa vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneita rikoksia. Vartijan toimivaltuuksien käyttö liittyy vartioimistehtävien suorittamiseen. Vartijalla on laissa säädetyn edellytyksin oikeus poistaa henkilö vartioimisalueelta, ottaa kiinni rikosentekijä ja tehdä kiinniotetulle turvallisuustarkastus, jolla varmistetaan, ettei kiinniotetulla ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Vartijalla on myös tietyin edellytyksien oikeus käyttää voimakeinoja näiden toimivaltuuksien yhteydessä. Vartijalla ei ole oikeutta suorittaa henkilölle ennakollista turvatarkastusta.

Kuntienkin tiloihin voidaan asettaa laissa tarkoitettuja, turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijan palveluksessa olevia vartijoita. Vartija voi suorittaa tehtäviään paitsi vartioimisalueella myös muualla laissa säädetyn edellytyksin. Vartioimisalueella tarkoitetaan lain mukaan vartioimistehtäviin liittyvää, toimeksiantosopimuksessa yksilöityä kiinteistöä, rakennusta, huonetta, rakennelmaa sekä muuta yleistä tai yksityistä paikkaa ja aluetta samoin kuin sen osaa. Kunnan palveluksessa olevat henkilöt eivät voi toimia laissa tarkoitettuina vartijoina.

### 7.2.2 Järjestyksenvalvojan toimivaltuudet

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tarkoitetun järjestyksenvalvojan tehtävänä on ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia toimialueellaan. Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa vain laissa säädettyihin kohteisiin. Järjestyksenvalvojalla on eri toimivaltuudet kuin vartijalla. Toimivaltuudet riippuvat siitä, millä laissa säädetyllä toimialueella järjestyksenvalvoja toimii.

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, yksityistilaisuuteen, leirintäalueelle, matkustajien kuljettamista suorittavalle alukselle, majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa (308/2006) tarkoitettuun majoitus- ja ravitsemisliikkeeseen sekä yliopistolaissa (558/2009) tarkoitetun yliopiston ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitetun ammattikorkeakoulun toimipaikkaan. Myös eräiden edellä mainittujen alueiden välittömään läheisyyteen voidaan asettaa järjestyksenvalvoja.

Edellä mainittuihin paikkoihin ja alueille asetetulla järjestyksenvalvojalla on oikeus pääsyn estämiseen, poistamiseen ja kiinniottamiseen, rikoksesta epäillyn kiinniottamiseen, turvallisuustarkastukseen, kiellettyjen esineiden ja aineiden poisottamiseen sekä voimakkeiden käyttöön liittyviä toimivaltuuksia. Eräin edellytyksin järjestyksenvalvojalla on yleisötilaisuudessa ja aluksella myös säilöissäpito-oikeus. Järjestyksenvalvojan oikeus turvallisuustarkastukseen 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.

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, joten järjestyksenvalvoja ei säännöksessä mainituilla alueilla tai paikoissa voi toimia paikan tai alueen haltijan palveluksessa. Säännöksessä mainittuja alueita ovat terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteet koulukoteja tai lastensuojelulaitoksia lukuun ottamatta, Kansaneläkelaitoksen toimipisteet, työ- ja elinkeinotoimistot, kauppakeskukset, liikenneasemat, satamat, lentopaikat, joukkoliikenteen kulkuneuvot sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) tarkoitetut vastaanotto- ja järjestelykeskukset.

Lain 28 §:n nojalla poliisin avuksi asetetulla järjestyksenvalvojalla ei ole oikeutta vastaavaan turvallisuustarkastukseen kuin 26 §:n nojalla asetetulla järjestyksenvalvojalla. Kun poliisin avuksi asetettujen 28 §:n mukaisten järjestyksenvalvojen käyttö kauppakeskuksissa, liikenneasemilla ja joukkoliikenteen kulkuneuvoissa mahdollistettiin 2000-luvun alussa säädetyssä järjestyslaissa, turvatarkastusoikeutta ei järjestyksenvalvoille järjestyslakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 22/2002) edes esitetty. Ratkaisua perusteltiin sillä, että mainitun valtuuden käyttäminen on tarpeen ennen kaikkea kokoontumislaissa tarkoitetuissa yleisötilaisuuksissa eikä valtuutta tarvittu järjestyslaissa säädettäväksi esitetyissä järjestyksenvalvojan tehtävissä (HE

20/2002, 27, 28.) Toisaalta perustuslakivaliokunta totesi hallituksen järjestyslakiesityksestä antamassaan lausunnossa nimenomaisesti, että laissa tarkoitettujen järjestyksenvalvojen oikeuksien on rajauduttava henkilön paikalta poistamiseen, kiinniottamiseen ja turvallisuustarkastuksen toimittamiseen kiinnioton yhteydessä (PeVL 20/2002, 53,54). Tältä osin sääntely on lähes sellaisenaan siirretty koskemaan myös nykyisen yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n perusteella poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi asetettuja järjestyksenvalvoja.

## 7.3 Turvatoimet muussa lainsäädännössä

Yksittäisistä turvatoimista säädetään myös kuntien lakisääteisiä tehtäviä koskevissa substanssilaeissa. Perusopetuslakilaki (21.8.1998/628), laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) ja lukiolaki (714/2018) antavat opettajalle ja rehtorille oikeuden puuttua häiriökäyttäytymiseen, poistaa häiriköivä oppilas tai opiskelija toimialueelta, tarkastaa oppilaan ja opiskelijan tavarat ja ottaa haltuun kiellettyjä esineitä tai aineita.

Lastensuojelulain (13.4.2007/417) mukaiset rajoitustoimenpiteet antavat mahdollisuuden kiellettyjen aineiden ja esineiden haltuunottoon, henkilöntarkastukseen sekä omaisuuden, lähetysten ja tilojen tarkastamiseen. Näitä rajoitustoimenpiteitä on mahdollista pääsääntöisesti soveltaa ainoastaan laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa. Vastaavanlaisia säännöksiä rajoitustoimenpiteistä on myös kehitysvammaisten erityishuollostaan annetussa laissa (519/1977), mielenterveyslaissa (1116/1990) ja päihdehuoltolaissa (41/1986).

Lähtökohtana edellä mainituissa sosiaali- ja terveydenhuollon laeissa on rajoitustoimenpiteiden ennaltaehkäiseminen, mutta niissä tilanteissa, joissa rajoittamiseen on välttämätöntä turvautua, rajoitustoimenpiteet tulee toteuttaa mahdollisimman turvallisesti ja henkilön yksityisyyttä ja ihmisarvoa kunnioittaen. Rajoitustoimenpiteitä on kuitenkin mahdollista käyttää viimesijaisena vaihtoehtona, kun kaikki muut lievemmat keinot on käytetty ja vain laissa mainitut rajoitustoimenpiteet ovat sallittuja.

## 8 Voimassaolevan lainsäädännön mukaiset toimintamahdollisuudet kunnissa

Kunnan on viranomaisena huolehdittava asiakkaidensa ja tilaisuuksiin osallistuvien turvallisuudesta. Kunnilla on muiden työnantajien tavoin myös lakisääteinen työnantajavelvollisuus huolehtia työntekijöidensä turvallisuudesta ja terveydestä työturvallisuuslain 8 §:n mukaisesti.

Kunnilla ei ole vastaavaa oikeutta järjestää ennakollisia turvatarkastuksia henkilöiden ja tavaroiden tarkastamiseen kuin valtioneuvostolla, eduskunnalla, tuomioistuimilla tai Maahanmuuttovirastolla. Turvatarkastusten toimittaminen kuntien tiloissa ja tilaisuuksissa merkitsisi puuttumista perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin ja turvatarkastuksista kuntien tiloissa ja tilaisuuksissa tulisi siten säätää lailla.

Kuntien toimitiloissa ja tilaisuuksissa turvallisuuden takaaminen on mahdollista ainoastaan yleisellä turvallisuussuunnittelulla, tilojen lukitsemisella sekä tilojen ja tilaisuuksien vartioinnilla. Kunnat voivat oman henkilökuntansa lisäksi käyttää toimitiloissaan ja tilaisuuksissaan vartijoita ja jossain määrin myös järjestyksenvalvoja.

Kuntien hallinnassa oleviin tiloihin voidaan asettaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tarkoitettuja vartijoita. Vartijan tehtävänä voi olla kuitenkin vain omaisuuden vartiointi, henkilön koskemattomuuden suojaaminen tai rikoksen paljastaminen. Vartijalla ei ole oikeutta turvatarkastukseen. Vartija ei voi myöskään suorittaa yleisen järjestyksen ja ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tarkoitettu vartioimispalvelu on aina hankittava ostopalveluna.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 26 ja 28 §:ssä säädetään järjestyksenvalvontatehtävään tarkoitetuista toimialueista. Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa tiettyihin tiloihin ja tilaisuuksiin, jotka kuuluvat kuntien toimintaan. Järjestyksenvalvojan toimivaltuudet kuitenkin eroavat 26 §:n ja 28 §:n mukaisilla toimialueilla. Mikäli järjestyksenvalvoja on asetettu 26 §:n mukaisesti esimerkiksi kokoontumislaisissa tarkoitettuun tilaisuuteen, hänellä on täydet järjestyksenvalvojan toimivaltuudet. Mikäli järjestyksenvalvoja on asetettu yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n nojalla poliisin tai rajavartiolaitoksen avuksi, hänen toimivaltuutensa ovat rajatut. Ennakollinen turvallisuustarkastus metallinpaljastimella tai muulla teknisellä välineellä on mahdollista 26 §:n mukaisella toimialueella, muttei 28 §:n mukaisella toimialueella.

Kuntien kannalta 26 §:n mukaisella toimialueella on vain vähäinen merkitys. Kunta voi järjestää kokoontumislaissa tarkoitettuja yleisötilaisuuksia, joihin järjestyksenalvoja voidaan asettaa. Tällaisten yleisötilaisuuksien järjestäminen kunnan toiminnassa on kuitenkin harvinaista. Kokoontumislakia ei sovelleta julkisyhteisöjen järjestämiin virallisiin tilaisuuksiin, kuten esimerkiksi kuulemistilaisuuksiin. Myöskään valtuuston kokoukseen ei voida asettaa järjestyksenalvoja. Peruskouluihin tai toisen asteen koulutukseen ei myöskään voida asettaa järjestyksenalvoja.

Kuntien kannalta 28 §:ssä tarkoitetuilla toimialueilla on suurempi merkitys. Toimialueisiin kuuluvat terveyden- ja sosiaalihuollon toimipisteet pois lukien koulukodit ja lastensuojelulaitokset. Toimialueisiin kuuluvat myös vastaanotto- ja järjestelykeskukset, jotka harvoin ovat kuntien ylläpitämiä. 28 §:n mukaisia toimeksiantoja järjestyksenalvonnasta saavat ottaa vastaan ainoastaan yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaiset vartioimisliikkeet.

Kuntien toiminnan ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain käytännön suhdetta voidaan havainnollistaa seuraavasti:

**Taulukko: Mahdollisuudet asettaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaisia vartioita ja järjestyksenalvoja kunnan tiloihin ja tilaisuuksiin.**

Toimija	Tehtävä	Kunnan toiminnot ja toimialueet	Erityishuomiota kunnan kannalta
Vartija	Omaisuuksien vartiointi, henkilön koskemattomuuden suojaaminen, rikoksen paljastaminen	Kunnan tilat, ei erityisiä rajoituksia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hankittava ostopalveluna turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalta</li> <li>– Ei voi ottaa vastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä käsittävää toimeksiantoa</li> <li>– Ei oikeutta suorittaa ennakoitua turvatarkastuksia</li> </ul>
Järjestyksenalvoja, LYTP 26 §	Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, rikosten ja onnettomuuksien estäminen	Yleisötilaisuudet	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Käyttöala vähäinen</li> <li>– Toimivaltuus turvallisuus tarkastukseen</li> </ul>



Toimija	Tehtävä	Kunnan toiminnot ja toimialueet	Erityishuomiota kunnan kannalta
Järjestyksenvalvoja, LYTP 28 §	Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, rikosten ja onnettomuuksien estäminen	Sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteet, vastaanotto- ja järjestelykeskukset	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hankittava ostopalveluna turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalta</li> <li>– Ei oikeutta asettaa järjestyksenvalvoja peruskouluihin tai toisen asteen koulutukseen</li> <li>– Ei oikeutta suorittaa ennakoivia turvallisuustarkastuksia</li> </ul>

Tutkimustulokset osoittavat, että myös peruskoulujen ja toisen asteen koulutuksen toimipisteissä esiintyy merkittävässä määrin uhka- ja väkivaltatilanteita (Kinnunen et al. 2021, s. 29; Paavola 2021, s. 31). Esimerkiksi Helsingin kaupungin turvallisuuspoikkeamisilmoituksista noin puolet ilmoitetaan peruskoulujen ja toisen asteen koulutuksen toimipisteistä. Järjestyksenvalvoja ei voi nykysääntelyn mukaan asettaa opetustoimialan toimipisteisiin. Koulun tai oppilaitoksen henkilökunnalle on kuitenkin laissa voitu antaa toimivalta tiettyihin kurinpitotoimiin. Näin on tehty esimerkiksi perusopetuslaissa ja laissa ammatillisesta koulutuksesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteisiin voidaan asettaa 28 §:n mukaisesti järjestyksenvalvoja, mutta he eivät voi tehdä ennakoivia turvatarkastuksia tai henkilöntarkastuksia. Kyseisillä järjestyksenvalvoijilla ei myöskään ole oikeutta estää henkilön pääsyä toimialueelleen. Oikeus turvallisuustarkastukseen on myös suppeampi kuin muille järjestyksenvalvoijille myönnetty turvallisuustarkastusoikeus. Lain 28 §:n nojalla asetetun järjestyksenvalvojan oikeus turvallisuustarkastukseen liittyy aina kiinniotettuun kohdistuvaan toimeen.

Perustuslakivaliokunta on järjestyslakiesityksestä antamassaan lausunnossa todennut, että laissa tarkoitettujen järjestyksenvalvojen oikeuksien on rajauduttava henkilön paikalta poistamiseen, kiinniottamiseen ja turvallisuustarkastuksen toimittamiseen kiinnioton yhteydessä (PeVL 20/2002). Tämä tulkinta on siirtynyt lähes sellaisenaan lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 28 §: ään. Toimivaltuuksien laajentaminen nykyisestä vaatisi erittäin huolellisen arvion perustuslainmukaisuudesta. Toimivaltuuksien laajentaminen ei saisi esimerkiksi vaarantaa henkilön hoitoon pääsyä.

## 9 Kunnallisten turvatoimien oikeudelliset reunaehdot

### 9.1 Kunnallisia toimijoita koskevan sääntelyn erityispiirteet

Kunnallisia toimijoita koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee ottaa huomioon joitakin kunnallisen toimintaympäristön erityispiirteitä, jotka vaikuttavat tai voivat vaikuttaa käytettävissä oleviin toimintavaihtoehtoihin. Seuraavassa asiaa tarkastellaan erityisesti turvatarkastuksiin ja muihin turvatoimiin liittyen.

Kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Näin ollen laissa kunnalle säädetyt tehtävät voi tosiasiaassa kunnan puolesta hoitaa joku toinen kunta (ns. vastuukuntamalli) tai tehtävän hoitaminen on voitu antaa kuntayhtymälle. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa on myös ns. pakkokuntayhtymiä, joihin jokaisen alueen kunnan on kuultava ja jotka hoitavat niille annetut tehtävät jäsenkuntiensa puolesta.

Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palveluja voidaan hankkia toiselta kunnalta ja kuntayhtymältä sekä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoilta. Erityisesti sosiaalihuollossa yksityisten toimijoiden tuottamat palvelut ovat erittäin yleisiä; vuonna 2017 yksityisen palvelutuotannon osuus oli noin 30 prosenttia. Eräissä sosiaalipalveluissa yksityisen tuotannon osuus on ollut yli 50 prosenttia. Terveydenhuollossa yksityisen palvelutuotannon osuus on vuonna 2017 ollut noin 6 prosenttia. Yksityisen palvelutuotannon osuus on kasvava esimerkiksi niin sanottujen kokonaisulkoistusten myötä.

Kuntien ja kuntayhtymien turvatarkastuksia ja muita turvatoimia koskevaa lainsäädäntöä harkittaessa ja mahdollisesti valmisteltaessa tulee ottaa huomioon edellä kuvattu palvelujen järjestämisen ja tuottamisen moninaisuus. Turvatoimien käyttöönoton tulisi olla mahdollista riippumatta siitä, järjestääkö kunta jonkin tehtävän itse vai onko se osallisena usean kunnan yhteistoimintajärjestelyssä. Niin ikään tulisi huomioida se, että varsinaisesta palvelutuotannosta voi vastata myös yksityinen tai kolmannen sektorin toimija. Tämä vaikuttaisi erityisesti siihen, miten turvatoimien käyttöönotosta päätetään ja miten turvatoimien käyttöä seurataan ja valvotaan.

Mikäli kuntien ja kuntayhtymien mahdollisuudesta järjestää turvatarkastuksia ja muita turvatoimia säädettäisiin lailla, sääntely tulisi rakentaa siten, että kunta voisi oman tuotannon lisäksi hankkia turvapalveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Voidaan arvioida, että suurimmalla osalla kunnista ja kuntayhtymistä ei käytännössä ole valmiuksia hoitaa mahdollisia turvatarkastuksia ja muita turvatoimia omana työnä. Ei myöskään voida pitää tarkoituksenmukaisena, että muutoin ulkoistetussa palvelutuotannossa mahdollisista turvatoimista vastaisi kuitenkin kunnallinen viranhaltija. Turvatarkastajien toimivaltuudet tulisi näin ollen rajata siten, etteivät ne sisällä sellaista julkisen hallintotehtävän hoitamista, jota ei edes lailla voida antaa yksityisen hoidettavaksi. Vastaavalla tavalla on toimittu muun muassa turvatoimista valtioneuvostossa annetuissa laissa, jonka mukaisia turvapalveluja voidaan hankkia myös yksityisiltä toimijoilta.

Sääntelyn soveltamisalaa harkittaessa tulee ottaa huomioon erityisesti perusoikeuksista ja muutoin perustuslaista aiheutuvat reunaehdot, joita kuvataan tässä muistiossa jäljempänä. Lisäksi soveltamisalan rajauksissa tulee ottaa huomioon sellaiset toiminnot, jotka ulottuvat kotirauhan suojaamaan paikkaan, kuten asuntoon. Tällaisia toimintoja on erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa, joissa kasvava osa palvelutuotantoa on henkilön kotiin tai muihin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin annettua palvelua. Kotirauhan suojaamaan paikkaan ulottuvaa toimintaa on lisäksi myös esimerkiksi pelastustoimessa ja lastensuojelussa. Näiden lisäksi soveltamisalan rajaamista on syytä harkita erityisesti perusopetuksen osalta, jossa on lainsäädännössä jo tällä hetkellä mahdollistettu puuttuminen mahdollisiin häiriötekijöihin.

## 9.2 Perusoikeuksista ja perustuslaista johtuvat reunaehdot

### 9.2.1 Yleistä

Kuntien ja kuntayhtymien järjestämistä turvatarkastuksista ja muista turvatoimista säädettäessä tulee ottaa huomioon, että tällä hetkellä julkisten toimijoiden käytettävissä olevien turvatarkastusten ja muiden turvatoimien on niiden säätämisen yhteydessä katsottu puuttuvan useisiin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti keskeisimpiä jo nykyisiin turvatoimiin liittyviä perusoikeuskysymyksiä sekä arvioidaan mahdollisten kunnallisen toimijoiden järjestämien turvatarkastusten ja muiden turvatoimien erityispiirteitä perusoikeusnäkökulmasta.

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä jokaiselle yksilölle kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia. Perusoikeuksille on ominaista niiden perustuslaintasoisuudesta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne.

Perusoikeudet eivät yleensä ole siten ehdottomia, etteikö niitä voitaisi millään edellytyksillä tai missään laajuudessa rajoittaa tai niiden käyttöä säännellä. Jotkut perusoikeussäännökset on kuitenkin muotoiltu täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi. Tällaiset perusoikeussäännökset sitovat myös lainsäätäjää. Siksi niistä ei voida tavallisella lailla poiketa. Tällaisia ehdottomia kieltoja ovat muun muassa syrjäntäkielto (6 §:n 2 momentti) sekä kieltö puuttua mielivaltaisesti kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja mielivaltaisen vapaudenriiston kieltö (7 §:n 3 momentti).

Perusoikeus on voitu sitä koskevaan säännökseen otetulla niin sanotulla sääntelyvarauksella kytkeä tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn. Tällaisella lausekkeella viitataan siihen, että oikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä, ja tämä liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta turvattujen perusoikeuksien kohdalla. Perustuslaki ilmaisee kuitenkin tällöinkin pääsäännön, jota ei voida sääntelyvarauksen nojalla perustaltaan heikentää. Toisaalta sääntelyvaraus merkitsee lainsäätäjään kohdistuvaa velvollisuutta antaa perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä.

Perusoikeudet eivät yleensä ole ehdottomia, vaikka perusoikeussäännös olisi kirjoitettu oikeuden turvaavaan muotoon ja vaikka säännös ei sisältäisikään sääntelyvarausta tai muuta lakiviittausta. Tällöin kysymys perusoikeuden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia. Näitä ovat vaatimukset:

1. lailla säätämisestä
2. lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta
3. rajoituksen hyväksyttävyydestä
4. rajoituksen suhteellisuudesta
5. perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta
6. oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja
7. ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntalain 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät.

Niin sanotun yleisen toimialan puitteissa kunnalla on siis hyvin laaja harkintavalta sen suhteen, mitä muita kuin lakisääteisiä tehtäviä kunta ottaa hoitaakseen. Kunta ei kuitenkaan voi järjestää turvatarkastuksia ja muita vastaavia turvatoimia pelkästään yleiseen toimialaan perustuen.

## 9.2.2 Turvatarkastuksiin liittyvät yleiset perusoikeuskynnet

Voimassa olevassa julkisten toimijoiden turvatoimia koskevassa lainsäädännössä käytössä olevilla toimivaltuuksilla puututaan useisiin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Tämän tyyppisessä sääntely-yhteydessä on varmistuttava siitä, että laki on yhtäältä sopusoinnussa perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kanssa ja toisaalta täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut vaatimukset.

Viranomaisen toimitiloihin pääsyn edellytyksenä oleva turvatarkastus on poikkeuksellinen järjestely, jolle tulee olla esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perustelut. Huomionarvoista on, että turvatarkastuksilla ei lähtökohtaisesti voida tehokkaasti torjua järjestyshäiriöitä, joihin ei liity turvallisuutta vaarantavien esineiden tai aineiden mukaan ottamiseen liittyvää suunnitelmallisuutta. Tähänastisessa lainsäädäntökäytännössä hyväksyttävyyden perustelu on yleensä kiinnitetty sääntelyn kohteena olevan viranomaisen toimintaan kohdistuviin erityisiin turvallisuusriskeihin ja niiden torjumiseksi tarpeellisiin turvatoimivaltuuksiin. Esimerkiksi tuomioistuinten turvatarkastusten tarpeellisuutta perusteltiin aikanaan oikeudenkäyntiasioihin liittyvillä konkreettisilla väkivalta- ja turvallisuusuhilla. Tuomioistuimissa asioivilta oli löydetty muun muassa käsiaseita, kaasusumuttimia ja teräaseita.

Eduskunnan ja valtioneuvoston turvatoimia koskevien lakien säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta piti puolestaan lakiehdotuksiin sisältyneitä perusoikeusrajoituksia hyväksyttävänä, kun sääntelyn tarkoituksena on ollut turvata eduskunnan ja valtioneuvoston toimintaa perustuslain mukaisina ylimpinä valtioeliminä sekä säilyttää turvallisuus ja järjestys niiden käytössä olevissa tiloissa. Toimivaltuuksien käyttöön oikeuttavat säännökset on näissä laeissa pyritty laatimaan tarkkarajaisiksi ja täsmällisiksi ottaen huomioon suhteellisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset perusoikeuksien rajoittamiselle. Lisäksi lakeihin sisältyy yleinen rajoitussäännös, jonka mukaan kenenkään oikeuksiin ei saa lain nojalla puuttua enempää kuin on välttämätöntä kyseisen viranomaisen toiminnan suojaamiseksi sekä turvallisuuden ja järjestyksen säilyttämiseksi. Säännöksellä ohjataan soveltamaan lakia siten, että yksilön oikeudet otetaan huomioon riittävällä tavalla. Rajoitus merkitsee esimerkiksi sitä, että henkilön tarkastus suoritetaan vain, kun se on välttämätöntä lain tavoitteiden toteutumiseksi

eikä se vaaranna perusoikeuksien käyttämistä. Turvatoimilla ei esimerkiksi saa vaarantaa asioimista hallinnossa. Kaikilla tulee olla mahdollisuus tarpeen vaatiessa asioida normaalisti viranomaisessa. Esimerkiksi hallintoasian vireillepanoa viranomaisessa ei saa estää.

### *Yhdenvertaisuus*

Lähtökohtaisesti turvatarkastusten ja muiden turvatoimien sääntelyn soveltamispiiri tulisi koskea kaikkia tiloihin saapuvia ja tiloissa olevia henkilöitä yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi perustuslain 6 §:n mukaisesti. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

### *Henkilökohtainen koskemattomuus*

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Nykyisen julkisten toimijoiden turvatoimia koskevan lainsäädännön mukaan turvatarkastuksia voidaan kohdistaa henkilöihin sekä heidän mukanaan olevaan omaisuuteen sen selvittämiseksi, onko henkilöllä hallussaan kiellettyä valmistetta, jolla esimerkiksi voidaan aiheuttaa vaaraa ihmisten turvallisuudelle tai joka soveltuu omaisuuden vahingoittamiseen tai jonka hallussapito on laissa kielletty.

Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa tällaisia henkilöön käypiä tarkastuksia vastaan. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvina toimenpiteinä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty henkilöntarkastuksia (pintapuolisesti käsin koskettelemalla taikka erilaisten teknisten laitteiden, kuten metallinilmäsimen tai henkilöskannerin, avulla) sen tutkimiseksi, mitä henkilöllä on hallussaan esimerkiksi vaatteissaan tai muutoin yllään (ks. esimerkiksi PeVL 8/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin lausunnoissaan PeVL 16/2004 vp ja PeVL 2/1999 vp arvioinut turvatarkastuksissa käytettäviä metallinpaljastimia henkilökohtaisen koskemattomuuden suojan kannalta. Valiokunta on pitänyt turvatarkastuksen metallinilmäsimen käyttöä toimenpiteen vain vähäisesti henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvan luonteen takia perusoikeussuojan kannalta ongelmattomana järjestelynä.

Henkilöntarkastuksilla taas puututaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen perustuslain kannalta ongelmallisemmalla tavalla. Henkilöntarkastuksen osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi turvatoimista eduskunnassa annetun lain yhteydessä taustalla olevaa tarvetta varmistaa turvallisuus ja työskentelyn häiriöttömyys eduskunnassa erityisen painavana perusteena puuttua henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PeVM 3/2008 vp). Tältä osin sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja mielivallan kiellon vaatimukseen pitää kiinnittää erityistä huomiota. Henkilöntarkastuksen edellytykseksi onkin nykyisessä lainsäädännössä asetettu kynnys siten, että turvatarkastajalla tulee olla perusteltu syy epäillä henkilöllä pitävän hallussaan kielletyn valmisteiden (ks. PeVL 3/2008, PeVL 2/199 vp ja PeVL 28/2001 vp).

Perustuslakivaliokunta on rinnastanut henkilökannereiden käytön lähinnä henkilöntarkastukseen, mutta on samalla korostanut, että arvioinnissa merkitystä on myös skannauksen toteuttamistavalla (PeVL 8/2010 vp). Henkilökannauksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa keskeistä on valiokunnan mukaan se, miten tarkoin skannerin tuottama kuva paljastaa yksityiskohtia kuvattavan vartalosta. Mitä enemmän kuva paljastaa henkilöstä, sitä syvemmälle yksityiselämän suojan ja henkilökohtaisen koskemattomuuden alueelle tarkastuksilla puututaan. Jos taas henkilökannauksen avulla saatava kuva näyttää vain esimerkiksi vieraat esineet ilman henkilön ääriviivojen tai terveydentilan taikka vastaavien henkilökohtaisten ominaisuuksien paljastamista, voidaan menetelmää perustuslakivaliokunnan mukaan pitää vain vähäisesti yksityiselämän suojaan ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttavana.

#### *Henkilökohtainen vapaus*

Edelleen perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen. Vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Esimerkiksi kiinniotto merkitsee puuttumista ihmisen henkilökohtaiseen vapauteen perustuslakivaliokunnan kannan mukaan (PeVL 27/2013 vp ja PeVL 9/2009 vp).

Julkisten toimijoiden turvatoimilaeissa on säädetty myös henkilön kiinniottamisesta silloin, kun pääsyn estäminen turvatoimialueelle tai poistaminen sieltä on ilmeisen riittämätön toimenpide ja jos kiinniottaminen on välttämätöntä muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Samalla on säädetty myös siitä, että kiinniotettu on välittömästi luovutettava poliisin haltuun.

#### *Henkilökohtainen turvallisuus*

Perustuslain 7 §:ssä mainitaan myös henkilökohtainen turvallisuus. Turvallisuuden nimenomainen mainitseminen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita

yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja.

### *Omaisuuksien suoja*

Mikäli turvatarkastajalla on sääntelyn mukaan oikeus ottaa haltuunsa, säilyttää tai luovuttaa poliisille tarkastuksessa löydetty esine tai aine, jolla voidaan aiheuttaa vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle tai jota voidaan käyttää omaisuuden vahingoittamiseen, toimenpiteellä puututaan perustuslailla säädettyyn omaisuuden suojaan. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuteen voidaan puuttua tai sitä rajoittaa, vain laissa säädettyin perustein.

Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella esineen tai aineen pois ottaminen tarkastetulta henkilöltä ei ole ongelmallista, jos sen hallussapito on laissa tai lain nojalla kielletty. Jos taas tarkastetulla henkilöllä on lähtökohtaisesti oikeus pitää esine tai aine hallussaan, sen pois ottaminen merkitsee puuttumista henkilön omaisuudensuojaan. Jos kuitenkin on kyse tilapäisestä omaisuuden käytön rajoittamisesta – näin on esimerkiksi silloin, kun esine tai aine palautetaan henkilön poistuessaan tilasta - ja pois ottamiselle on painavat perusteet kuten elämän suojeleminen, rajoituksesta ei yleensä muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi (ks. PeVL 30/2010 vp).

### *Kirjesalaisuus*

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 53/II) suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältö ulkopuolisilta. Tämä merkitsee esimerkiksi kirjeiden tai muiden suljettujen viestien avaamista ja hävittämistä vastaan. Perustuslakisääntely antaa suojaa myös luottamuksellisen viestin osapuolten tunnistamistiedoille ja muille vastaaville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena (PeVL 10/2004 vp, s. 4).

Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan välttämättömiä rajoituksia voidaan säätää viestin salaisuuteen turvallisuustarkastuksessa. Joissakin tapauksissa erittäin tärkeä turvallisuusintressi voi edellyttää esimerkiksi oikeutta tarkastaa postilähettyksiä. Lailla voidaan siten säätää esimerkiksi oikeudesta avata suljettu kirje tilanteessa, jossa on syytä epäillä, että lähetys saattaa aiheuttaa vaaraa terveydelle tai omaisuudelle.

Turvatarkastajalle on eräissä tällä hetkellä voimassa olevissa julkisten toimijoiden turvatoimia koskevissa laeissa annettu oikeus posti- ja muiden lähetysten tarkastami-



seen. Sääntelyn riittävän tarkkuuden varmistamiseksi on kuitenkin säädetty myös nimenomaisesta kiellosta avata tai hävittää lähetyksiä. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisina tilanteita, joissa lähetyksen sisällön on saanut tarkastaa luottamuksellisen viestin sisältöä lukematta (PeVL 5/2006 vp). On syytä myös varmistaa, että turvatarkastajilla on vaitiolovelvollisuus myös tarkastajan postilähetysten tarkastamisen yhteydessä mahdollisesti saamat tiedot esimerkiksi luottamuksellisten viestien tunnistamistiedoista (ks. esimerkiksi PeVL 16/2004 vp).

#### *Muiden kuin virkamiesturvatarkastajien oikeus voimakeinojen käyttöön*

Mikäli turvatarkastuksia voivat suorittaa myös muut kuin näihin tehtäviin koulutuksen saaneet viranomaisen palveluksessa olevat henkilöt, sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamista koskevan sääntelyn kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut useasti yksityisen turvallisuusalan vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimivaltuus- ja voimankäytösäännöksiä (ks. esim. PeVL 22/2014 vp, PeVL 13/2010 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 20/2002 vp ja PeVL 28/2001 vp). Valiokunnan vakiintuneessa käytännössä on katsottu, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvalvojen tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (ks. esim. PeVL 20/2002 vp, s. 3/I ja HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Arvioidessaan yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä valiokunta on antanut ratkaisevaa painoa sille, että vartijan ja järjestyksenvalvojan valtuudet ovat pääosin samat kuin kenellä tahansa yksityishenkilöllä. Eräitä tätä laajempia toimivaltuuksia tarkastellessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimivaltuudet eivät kokonaisarvioinnissa saa muodostua erityisen olennaisiksi vallankäyttötavoiksi, vaan niiden on oltava mahdollisimman lähellä yksityishenkilöllä olevia oikeuksia. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on siten ollut ratkaisevaa se, millaisia toimivaltuuksia vartijoilla ja järjestyksenvalvojoilla on (PeVL 22/2014 vp, s. 2/II, PeVL 20/2002 vp, s. 4—5 ja PeVL 28/2001 vp, s. 4—6).

## 9.2.3 Kunnallisiin turvatarkastuksiin liittyvät erityispiirteet

### *Vaali- ja osallistumisoikeudet*

Kuntalain 101 §:n mukaan valtuuston kokoukset ovat julkisia, jollei kokouksessa käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin päättä. Vastaava sääntely koskee myös kuntayhtymän ylimmän päättävän toimielimen kokouksia. Sääntelyllä voidaan katsoa olevan katsoa olevan yhteys perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Näin ollen valtuuston kokousten seuraamisen voinee tulkita olevan vähintään vaali- ja osallistumisoikeuksiin liittyvän perusoikeuden reuna-alueella, ja siten sen rajoittamista koskisivat edellä kuvatut yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset.

Oikeus seurata valtuuston kokousta on jossain määrin rinnasteinen oikeuteen seurata eduskunnan täysistuntoa. Turvatoimista eduskunnassa annetun lain 2 §:n mukaan tämän lain nojalla ei saa rajoittaa yleisön oikeutta täysistuntojen seuraamiseen eikä muutoinkaan eduskunnan toiminnan avoimuutta enempää kuin lain tarkoitus välttämättä vaatii. Lain 10 §:n mukaan henkilöltä voidaan estää pääsy turvatoimialueelle muun ohella siitä syystä, että hänen henkilöllisyyttään ei pystytä luotettavasti selvittämään tai että hän kieltäytyy turvatarkastuksesta tai henkilöntarkastuksesta. Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään (PeVM 8/2008 vp) pitänyt tätä kysymystä ongelmallisena. Näin ollen voitaneen ajatella, että turvatarkastuksista ja henkilöntarkastuksesta voitaisiin säätää vastaavia periaatteita noudattaen myös valtuuston kokouksien osalta. Erityisesti henkilöllisyyden selvittämisperusteella tapahtuvan pääsyn estämisen tarve ja mahdollisuudet tulisi valtuuston kokousten osalta kuitenkin selvittää erikseen.

### *Sosiaali- ja terveydenhuolto*

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä pitää sisällään muun muassa oikeuden kiireelliseen sairaanhoitoon ja välttämättömiin sosiaalipalveluihin. Säännös on muista perusoikeuksista poiketen kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on viimesijainen vähimmäissuoja, joka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa taattava. Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Kysymys on julkiseen valtaan kohdistuvasta yksilöä koskevasta vastuusta.

Säännös edellyttää ihmisarvoisen elämän edellytykset turvaavien palvelujen järjestämistä, joihin kuuluvat esimerkiksi välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain säännöksellä ei määritellä näiden palvelujen järjestämistapaa, vaan sillä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltäminen tai oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä ja viittaa siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta.

Erytisesti kiireellisen sairaanhoidon mutta myös välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestämisen osalta perustuslain 19 §:n 1 momentilla on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan perustuslain 7 §:ään. Näin ollen on pidettävä selvänä, ettei henkilön oikeutta saada välttämättömää toimeentuloa ja huolenpitoa voida estää, hidastaa tai vaikeuttaa turvatarkastuksen kaltaisella välillisellä toimenpiteellä siitä huolimatta, että tällaisesta toimenpiteestä säädettäisiin laissa. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Avun saamisen edellytykset tulee selvittää yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Mikäli turvatarkastajalla olisi oikeus pääsyn estämiseen, jos henkilö kieltäytyy turvatarkastuksesta, käytännössä tarveharkinnan tekeminen siirtyisi välillisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiltä turvatarkastajan tehtäväksi. Toisaalta joissain tapauksissa, kuten synnytyksissä, tilanne voi olla niin kiireellinen, että pelkkä turvatarkastajan toimivaltuuksien arviointiin liittyvä keskustelu voisi hidastaa palvelujen piiriin pääsyä kohtalokkaasti. On myös huomattava, että joissain tilanteissa voi olla ilmeistä, että henkilö on syyllistynyt rikokseen tai on muutoin mahdollisesti vaarallinen muille ihmisille. Näissäkin tilanteissa kyseisellä henkilöllä on kuitenkin oikeus välttämättömään huolenpitoon edellä kuvatulla tavalla. Mahdollisiin turvallisuusuhkiin on tällöin mahdollista puuttua vasta edellä mainitun yksilökohtaisen tarveharkinnan jälkeen.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen osalta turvatarkastuksia ja muita turvatoimia voidaan tarkastella hieman toisin kuin välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon osalta. Tällöin korostuu turvatoimien merkitys perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden näkökulmasta. Kyseisellä säännöksellä on kaksi ulottuvuutta. Julkisen

vallan on itse pidättäytyttävä loukkaamasta näitä oikeuksia, mutta sen on myös luotava olosuhteet, joissa kyseiset perusoikeudet nauttivat suojaa yksityisiä loukkauksia vastaan. Turvatoimien tarkoituksena olisi erityisesti toisten henkilöiden elämän sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden, yksityiselämän tai omaisuuden suojaaminen.

Tällä hetkellä voimassaolevissa julkisten toimijoiden turvatoimia koskevissa laeissa yhtenä edellytyksenä turvatoimialueelle pääsulle on eräin edellytyksin asetettu tulijan henkilöllisyyden luotettava selvittäminen. Viranomaisten julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan muun ohella ne asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai tietoja henkilön terveydentilasta, ovat salassa pidettäviä. Näin ollen sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteessä olevan turvatarkastuksen yhteydessä olevasta rekisteristä toimipisteeseen tulossa olevista tai tulleista henkilöistä muodostuisi käytännössä salassa pidettävä. Näin ollen henkilöllisyyden selvittämistä koskevat säännökset olisi mahdollisessa kuntien ja kuntayhtymien turvatoimia koskevassa lainsäädännössä tarkoituksenmukaista muotoilla toisin kuin muussa julkisten toimijoiden turvatoimia koskevassa lainsäädännössä.

## 10 Selvitysryhmän hahmottamat toimintavaihtoehdot sääntelyn kehittämiseksi

### 10.1 Yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lainsäädännön laajentaminen

Edellä on kuvattu yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain sääntelyä vartijoiden ja järjestyksenvalvojan asettamiseksi sekä niitä aukkokohtia, joita tähän liittyen on kunnallisessa toiminnassa. Kuntien kannalta selkeimmät aukkokohtat nykyisessä sääntelyssä ovat yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain eri toimialueita ja toimivaltuuksia koskevat säännökset, joissa huomioidaan kuntien mahdollisuus asettaa järjestyksenvalvoja vain osaan kuntien toimipisteistä ja tilaisuuksista. Kuten edellä on todettu, myös kunnan toimitiloihin voidaan asettaa vartija. Vartijan toimivaltuudet ovat kuitenkin sen luonteisia, että ne eivät kovinkaan kattavasti vastaa niihin tarpeisiin, joita kunnallisen toiminnan luonne edellyttäisi.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 26 §:n mukaiset säännökset eivät sovellu kuntien tiloihin ja soveltuvat vain harvoin kuntien tilaisuuksiin. Kyseisen pykälän mukaan asetetuilla järjestyksenvalvojilla toimivaltuudet ovat sinänsä riittävän kattavat ennakkolisten turvatarkastusten tekemiseen. Kyseisen pykälän taustat liittyvät järjestyksenvalvojen asettamiseen kokoontumis-, ulkoilu-, merityösopimus- tai järjestyslain tai majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain mukaisesti, eikä näin ollen sovellu luonteeltaan juuri kunnan toimialaan pois lukien eräät kunnan toiminnassa harvinaiset epäviralliset yleisötilaisuudet.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteissä 28 §:n mukaisten järjestyksenvalvojen asettaminen on mahdollista. Se ei kuitenkaan ole mahdollista muualla ja turvallisuuspoikkeamia on runsaasti myös perusopetuksessa. Toinen 28 §:n mukaisesti asetettuihin järjestyksenvalvojiin liittyvä huomio on, etteivät he voi tehdä ennakkollisia turvatarkastuksia ja oikeus turvallisuustarkastukseen on myös suppeampi kuin muille järjestyksenvalvojille myönnetty turvallisuustarkastusoikeus.

Ensimmäinen työryhmän hahmottama toimintavaihtoehto on, että yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n mukaisen järjestyksenvalvojan toimintamahdolli-

suuksia laajennetaan. Kyseeseen tulee ensinnäkin toimialueen laajentaminen koskemaan esimerkiksi kunnallisten toimielinten julkisia kokouksia. Toimivaltuuksien laajentamisen osalta kyseeseen voisi tulla lähinnä ennakollisen turvatarkastuksen mahdollistaminen sekä turvallisuustarkastusoikeuden laajentaminen sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteissä (koulukoteja tai lastensuojelulaitoksia lukuun ottamatta). Näiden toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu myöhemmin.

## 10.2 Kuntia ja kuntayhtymiä koskeva turvatarkastuslainsäädäntö valtuuston kokouksia ja vastaavia tilaisuuksia koskien

Tässä vaihtoehdossa turvatoimista kuntien ja kuntayhtymien toiminnassa säädettäisiin vain vähimmäistasolla. Käytännössä tämä tarkoittaisi kunnan valtuuston kokouksia sekä kuntayhtymien osalta kuntayhtymän ylimmän päättävän toimielimen kokouksia, jotka ovat julkisia. Tässä vaihtoehdossa olisi tarkoituksenmukaista harkita myös sitä, että samassa yhteydessä säädettäisiin kuntiin ja kuntayhtymiin tulevien lähetysten tarkastamisesta sekä ajoneuvojen tarkastamisesta. Tämän vaihtoehdon voi nähdä turvaavan erityisesti demokraattisen päätöksenteon edellytyksiä sekä toisaalta henkilöstön turvallisuutta lähetysten ja ajoneuvojen tarkastamisen kautta.

## 10.3 Kaikkea kunnan toimintaa ja toimitiloja koskeva turvatarkastuslainsäädäntö

Tässä vaihtoehdossa turvatoimista säädettäisiin kaikkea kunnallista toimintaa koskien. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että turvatoimista kunnissa ja kuntayhtymissä säädettäisiin vastaavalla tavalla kuin turvatoimista valtioneuvostossa annetussa laissa. Turvatoimet pitäisivät sisällään niin ennakolliset turvatarkastukset, henkilöntarkastuksen, ajoneuvojen ja lähetysten tarkastamisen sekä muun muassa säännökset voimankäytöstä. Kunnallisen toiminnan luonteen huomioon ottaen olisi tarkoituksenmukaista säätää myös mahdollisuudesta päättää väliaikaisesta turvatoimialueesta vastaavasti, miten turvatoimista valtioneuvostossa annetussa laissa niistä on säädetty.

## 10.4 Sääntelyvaihtoehtojen arviointi

### 10.4.1 Yksityisiä turvallisuuspalveluita koskeva sääntely

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (turvapalvelulaki) mukaisen järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia laajentamalla voitaisiin vastata lähtökohtaisesti useimpiin selvityksessä esille nousseisiin turvallisuuspuutteisiin. Toimivaltuuksien laajentaminen sisältää useita vaihtoehtoisia toimintamalleja, joita tulee mahdollisessa jatkovalmistelussa arvioida tarkemmin. Erityisesti toimivaltuuksien laajentamisen vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen tulee arvioida huolellisesti kussakin vaihtoehdossa erikseen.

Järjestyksenvalvoja voidaan turvapalvelulain 28 §:n mukaan asettaa vain sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteeseen. Tutkimuksista selvinneiden uhka- ja väkivaltatilanteiden määrän perusteella toimialueen laajentamista tulisi arvioida myös opetuksen ja varhaiskasvatuksen osalta, mutta ottaen huomioon oppilaitosten ja varhaiskasvatuksen toiminnan luonteen ja että kyseessä on eri kehitysiässä olevien lasten kasvuympäristö, ei järjestyksenvalvojan asettamista kyseisiin toimipisteisiin nähdä tarkoituksenmukaisena. Vaikka kuntien valtuustojen tai kuntayhtymien ylimpien päättävien toimielinten kokouksissa ei selvityksen perusteella tähän mennessä olekaan ollut varsinaisia turvallisuusuhkia, selvityksestä voidaan nähdä tukea myös sille, että järjestyksenvalvojan toimialuetta laajennettaisiin siten, että järjestyksenvalvoja voidaan asettaa myös valtuuston sekä kuntayhtymän ylimmän toimielimen kokouksiin. Tätä puoltaa turvallisuustilanteen yleinen kehityssuunta. Lisäksi toimivaltuuksia voitaisiin nykyiseen tapaan rajoittaa eri toiminnoissa esimerkiksi siten, että järjestyksenvalvojalla on valtuuston kokouksen yhteydessä rajatut toimintavaltuudet kuin sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteessä.

Tutkimusten perusteella keskeisin tarve nykyistä laajemmille toimintamahdollisuuksille voidaan nähdä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Nykyisin järjestyksenvalvojalla ei ole mahdollisuutta tehdä turvapalvelulain 46 §:ssä tarkoitettua turvallisuustarkastusta toimialueelleen pyrkivälle tai siellä olevalle henkilölle. Pelkästään tällä toimivaltuuksien laajennuksella voitaisiin vastata merkittävään osaan selvityksessä esille nousseista turvallisuuspuutteista. Valtuustojen ja kuntayhtymän ylimpien päättävien toimielinten osalta harkittavaksi tulisi ensinnäkin 28 §:ssä tarkoitettua toimialueen laajentaminen sekä se, onko 46 §:n soveltaminen tarkoituksenmukaista näissä tiloissa.

Turvapalvelulain 40 §:n mukaan järjestyksenvalvojalla ei ole ennakolta oikeutta estää pääsyä sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteeseen. Rajoitus kytkeytyy perusoikeuksien toteutumiseen eikä rajoituksen poistamista ole tarvetta harkita mahdollisen jatkovalmistelun kuluessa. Turvallisuustarkastukseen liittyvän 46 §:n mahdollisen toimivaltuuden laajentamisen arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että järjestyksenvalvojalla on jo nykyisin oikeus poistaa paikalta ja ottaa kiinni henkilö eräin edellytyksin. Tällä hetkellä häiriökäyttäytymistilanteessa järjestyksenvalvojan toimintamahdollisuutena on poistaa henkilö paikalta tilanteen jo eskaloiduttua. Toimivaltuuden laajentamisella ennakkolliseen turvallisuustarkastukseen voitaisiin useissa tilanteissa välttää tilanteen eskaloituminen ja henkilön poistaminen kokonaan palvelutilanteesta. Turvallisuustarkastukseen voi kuitenkin liittyä välillisen pääsyn estämisen piirteitä, minkä takia asian mahdollinen jatkovalmistelu edellyttäisi huolellista arviointia perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

## 10.4.2 Vain valtuustojen kokouksia ja vastaavia tilaisuuksia koskeva sääntely

Voidaan ajatella, että teknisesti tämä vaihtoehto olisi helpoimmin toteutettavissa, sillä se sisältää käytännössä ainoastaan sellaisia ehdotuksia, jotka ovat jo aiemmin olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana muita julkisen hallinnon turvatarkastusoikeuksia säädettyä. Toisaalta kokonaan uusi turvatoimia koskeva lainsäädäntö hajauttaisi julkisen hallinnon turvatoimia koskevaa lainsäädäntöä entisestään.

Tässä toimintavaihtoehdossa kunnallisen palvelutoiminnan osalta ei tapahtuisi muutosta. Näin ollen tätä toimintavaihtoehtoa ei yksinään voi pitää riittävänä keinona vastata turvallisuustilanteen nykyisiin ongelmiin. Selvityksessä ei tullut myöskään ilmi seikkoja, joiden perusteella valtuustojen kokoukset ja vastaavat tilaisuudet olisivat turvallisuustilanteen näkökulmasta kiireellisimpiä kohteita uudelle turvatoimia koskevalle sääntelylle. Selvityksessä ei myöskään tullut ilmi kiireistä tarvetta esimerkiksi lähetysten ja ajoneuvojen tarkastamiselle.

Vaihtoehto näyttäytyy ajankohtaisena lähinnä siinä tilanteessa, että julkisen hallinnon turvatoimia koskevaa sääntelyä mahdollisesti yhdenmukaistettaisiin. Tällöin sääntely tulisi ilman muuta ulottaa myös kuntiin ja kuntayhtymiin soveltuvin osin. Toinen vaihtoehto voisi olla se, että kunnille ja tuleville hyvinvointialueille säädettäisiin yhteinen turvatoimia ja niiden käytön edellytyksiä koskeva lainsäädäntö.



### 10.4.3 Kaikkea kunnan toimintaa ja toimitiloja koskeva sääntely

Tämä toimintavaihtoehto kattaisi lähtökohtaisesti kaiken kunnallisen toiminnan, joten myös vastaisi parhaiten selvityksessä ilmi tulleisiin turvallisuustilanteen puutteisiin. Tässä vaihtoehdossa kunta tai kuntayhtymä voisi ottaa käyttöön turvatoimia siinä laajuudessa kuin se katsoo tarpeelliseksi ja turvallisuustilanne sitä edellyttää. Verrattuna ensimmäiseen vaihtoehtoon (luku 10.1) tämä toimintavaihtoehto ulottaisi turvatoimet kuitenkin myös sellaisiin toimintoihin, joissa ei selvityksen perusteella ole havaittu erityisiä turvallisuuspuutteita.

Teknisesti tämä toimintavaihtoehto olisi vaikeimmin toteutettavissa. Esitys laajentaisi käytettävissä olevia turvatoimia erittäin merkittävästi nykytilanteeseen verrattuna ja vaatisi vastaavan arvion esitettyjen toimenpiteiden perustuslainmukaisuudesta kuin ensimmäisessä vaihtoehdossa on kuvattu. Lisäksi tulisi arvioida esitettyjen toimenpiteiden perustuslainmukaisuutta kokonaisuutena huomioiden myös muut kuin ensimmäisessä vaihtoehdossa kuvatut toimenpiteet, esimerkiksi lähetysten ja ajoneuvojen tarkastaminen.

Kokonaan uutena lainsäädäntönä tämä vaihtoehto lisäisi julkisen hallinnon turvatoimia koskevan sääntelyn hajanaisuutta entisestään. Näiltä osin vähimmäisedellytyksenä voitaneen pitää, että lainsäädäntöä sovellettaisiin sekä kunnissa että tulevilla hyvinvointialueilla.

# 11 Työryhmän ehdotukset mahdollisen jatkovalmistelun lähtökohdiksi

## 11.1 Työryhmän ehdotukset turvallisuustilanteen parantamiseksi voimassa olevan lainsäädännön keinoin

Kokonaiskuva kuntien turvallisuustilanteesta antaa aihetta turvallisuutta edistävälle jatkotoimenpiteille. Erityisesti sote- ja opetustoimialat nousevat esiin sektoreina, joilla uhkaavien ja väkivaltaisten tilanteiden yleisyyteen täytyy hakea ratkaisuja laajalla keinovalikoimalla. Asia ei ole pelkästään kuntien ratkaistavissa, vaan asian vakavuus vaatii toimenpiteitä ja yhteistyötä kuntien ja valtion viranomaisten välillä.

- Turvallisuuden hallinta kunnissa voidaan rakentaa hyviksi koettujen ja kehittyneiden toimintamallien, kuten turvallisuussuunnittelun ja varautumis- ja valmiussuunnittelun pohjalle siten, että palvelutuotannon organisaatioiden ja poliittisen päätöksenteon turvallisuus otetaan niissä nykyistä selkeämmin huomioon. Kuntien strategioissa ja muissa turvallisuuteen liittyvissä asiakirjoissa on melko hyvin huomioitu turvallisuus ja varautuminen, mutta kyseisten asioiden ohjeistaminen ja käytäntöön vieminen kaipaisivat selkeämpää ohjeistusta, lisää koulutusta ja yhtenäisiä toimintamalleja. Henkilöstön turvallisuuden näkökulma tulisi olla vahvemmin mukana turvallisuussuunnittelun prosesseissa.
- Uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoituskäytäntö tulisi olla vakiintunut toimintatapa ja henkilöstön kohtaama henkinen ja fyysinen väkivalta tulisi ohjata esimiesten ja työsuojeluhenkilöstön tietoon nykyistä useammin, jotta heillä olisi todenmukainen kokonaiskuva tilanteesta ja mahdollisuudet ja myös velvoite suunnitella turvallisuutta todelliseen tilanteeseen perustuen. Uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoitusvaje on ilmeinen ongelma monilla kunnan toimialoilla. Muutosta on saatava ilmoittamisen toimintatapoihin ja myös sähköisten ilmoitusjärjestelmien on tuettava, ei hankaloitettava, ilmoittamisen käytäntöjä. Järjestelmien pohjatiedoissa tulisi olla myös mahdollisimman yhdenmukaiset luokitukset ja uhka- ja väkivaltatilanteille. Uhka- ja väkivaltatilanteita koskevan raportoinnin lisäksi tiedon tulisi kulkea myös kunnan sisällä, esimerkiksi koulun

ja sosiaalitoimen välillä, niiltä osin kuin se on välttämätöntä ja asiassa ei ole tietosuojaan liittyviä rajoituksia.

- Tarkka kokonaiskuva turvallisuustilanteesta on tarpeellinen kunnan ja sote-toimijoiden kannalta, jotta ne voivat kohdentaa tarvittavat turvallisuuden hallintakeinot sinne missä niitä tarvitaan. Kuntien turvallisuuden kokonaiskuva on tärkeä myös kansallisen päätöksenteon kannalta, jossa tarvitaan selkeä tilanetieto lainsäädäntö- ja muiden kehittämistoimenpiteiden taustaksi. Ymmärryksen parantaminen uhka- ja väkivaltatilanteiden kokonaiskuvasta vaatii vuoropuhelua kuntien ja valtion välillä. Kuntien ja valtion on syytä tehdä yhteistyötä myös uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoittamiskriteerien ja -käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi.
- Systematisoidun kuntakohtaisen tiedonkeruun lisäksi olisi syytä toteuttaa toistuva valtakunnallinen selvitys kuntien turvallisuustilanteesta sopivin väliajoin. Tämän loppuraportin taustatyöksi tehdyt tutkimukset osoittavat, että kuntien turvallisuustilanne on joillakin kuntien toimialoilla selvästi heikentynyt ja kunta-päättäjiin kohdistuva maalittaminen ja vihapuhe ovat yleistyneet. Tämä vuoksi tilanteen kehittymistä olisi seurattava lähivuosina ja tilanteen kehittymisen mukaan arvioitava eri turvallisuustyökalujen soveltuvuutta sekä mahdollisia muutostarpeita.
- Kuntien tarpeet turvallisuuden hallinnan keinojen käytölle vaihtelevat, myös turvallisuuden hallintaan käytettävissä olevat resurssit vaihtelevat. Kansallisella tasolla on huomioitava, etteivät kaikki kunnat pysty käyttämään monipuolisesti nykyllä lainsäädännön tarjoamia keinoja tai kaikista keinoista ei välttämättä ole edes tietoa. Nykyisen lainsäädännön mahdollistamasta keinovalikoiman käytöstä olisi hyvä viestiä kunnille kattavasti. Kunnille tulisi laatia ohjeistusta olemassa olevista keinoista parantaa turvallisuustilannetta sekä eri keinojen käytön edellytyksistä. Ohjeistuksen laatiminen vaatii monien eri hallinnonalojen lainsäädännön kokoamista ja myös käytännönläheisiä kuvausta lainsäädännön soveltamismahdollisuuksista. Ohjeistuksen lisäksi tarvitaan koulutusta ja kunnille kohdennettua viestintää turvallisuuden hallinnan keinovalikoimasta.
- Uhka- ja väkivaltatilanteiden kohtaamiseen liittyvää koulutusta on yksi keskeinen turvallisuuden hallintakeino, mutta koulutuksen saamisessa ja kohdentamisessa on havaittu puutteita kuntien palveluissa. Henkilöstön taidot ja valmius kohdata mahdollisia uhkia on merkittävä tekijä niin tilanteiden hallinnan kannalta kuin myös oman työn hallinnan ja työhyvinvoinnin kannalta. Henkilöstön turvallisuuskoulutuksen lisäksi sote- ja opetusalan opintoihin ja täyden-

nysopintoihin olisi tarpeen sisällyttää turvallisuuskoulutusta, jotta sote- ja opetusalan opiskelijoilla ja ammattilaisilla olisi mahdollisuus oppia turvallisuuden edistämisen sekä uhkaavien tilanteiden ja niiden kohtaamisen hallintamalleja. Yhteinen tiedonvaihto ja vertaiskokemuksista keskustelu on lisäksi tärkeä keino edistää toimialakohtaisien käytäntöjen leviämistä. Aiheen huomiointia koulutuksissa ja toimialakohtaisissa valtakunnallisissa tapahtumissa on edistettävä. Myös kunnan päättäjiin kohdistuva uhkailu ja maalittaminen on aina tapahtuessaan vakava ongelma, johon tulee puuttua paitsi virkavallan keinoin myös eri yhteiskuntapolitiikan toimenpiteillä.

- Kunnan on hyvä kartoittaa alueen keskeiset viranomaiset turvallisuusasioissa ja sopia tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä. Erityistä tarvetta on kunnan eri viranomaisten ja poliisiin yhteistyö- ja virka-apukäytäntöjen läpikäymiselle. Nykytilanteessa vaikuttaa siltä, ettei poliisiin aina oteta yhteyttä, vaikka kyseessä olisi poliisiasia. Myös uhka- ja väkivaltatilanteisiin liittyvää ilmoittamista ja tilastointia voisi kehittää niin, että poliisin tilastoissa tai hätäkeskuslaitoksen tiedoissa näkyisi kunnan toimipisteissä tapahtuneet hälytystehtävät. Myös kuntien järjestelmistä voisi selvemmin käydä ilmi missä tilanteissa poliisin apuun on turvauduttu.

## 11.2 Työryhmän ehdotukset sääntelyn kehittämisestä

Edellä on kuvattu työryhmän hahmottamat vaihtoehdot lainsäädännön kehittämisestä sekä arvioitu vaihtoehtoja suhteessa selvityksessä esiin nousseisiin lainsäädännön kehittämistarpeisiin. Selvitysryhmä ehdottaa, että mahdollisen jatkovalmistelun pohjaksi otetaan luvun 10.1. mukainen vaihtoehto yksityisiä turvallisuuspalveluita koskevan lainsäädännön laajentamisesta seuraavasti:

- Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:ssä tarkoitetun järjestyksen toimialuetta laajennetaan siten, että järjestyksenalvoja voidaan asettaa myös kunnanvaltuuston sekä kuntayhtymän ylimmän toimielimen julkiseen kokoukseen. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee arvioida, onko tässä tilanteessa kuitenkin edelleen syytä säilyttää lain 46 §:n 3 momentissa oleva rajuus järjestyksenalvojan oikeudesta tehdä turvallisuustarkastus.
- Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:ssä tarkoitetun järjestyksenvalvojan toimivaltuuksia laajennetaan siten, että sosiaali- ja terveyden-

huollon toimipisteessä (koulukoteja tai lastensuojelulaitoksia lukuun ottamatta) järjestyksenvalvojalla olisi oikeus tehdä lain 46 §:ssä tarkoitettu turvallisuustarkastus.

- Järjestyksenvalvojan toimivaltuuksien laajentamisen osalta mahdollisessa jatkovalmistelussa on tehtävä huolellinen arvio vaikutuksista perusoikeuksien toteutumiseen. Arvioitavana on muun ohella palvelujen saatavuuteen liittyvien perusoikeuksien toteutuminen sekä tarve ja mahdollisuudet rajata yksilön perusoikeuksia toisen henkilön vastaavien oikeuksien suojaamiseksi.
- Kuntalain 90 §:n osalta mahdollisessa jatkovalmistelussa on arvioitava, onko sääntelyä tarpeen täydentää siten, että hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin turvatoimien käytöstä päättävästä viranomaisesta. Mahdollisissa hallintosäännön sisältöön tehtävissä muutoksissa tulisi ottaa huomioon, että kyse on kunnan vapaaehtoisesta tehtävästä joka ei välttämättä ole kaikissa kunnissa käytössä.

## Liite

### Sisäministeriön täydentävä lausuma

Loppuraportissa on esitetty huolia uhka- ja väkivaltatilanteiden lisääntymisestä ja keinovalikoimien kapea-alaisuudesta, minkä johdosta työryhmä on esittänyt erilaisia vaihtoehtoja turvallisuustilanteen helpottamiseksi ja parantamiseksi. Työryhmä on muun muassa ehdottanut lainsäädäntömuutoksia yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin.

Yhtä mieltä loppuraportin tulosten valossa ja työryhmän esityksestä voidaan olla siitä, että saadut havainnot eivät anna riittäviä perusteita turvatoimien lisäämisestä perusopetuksessa tai varhaiskasvatuksessa siten, että se edellyttäisi lainsäädännön muuttamista. Sisäministeriö ei myöskään katso, että kunnan valtuustojen kokousten osalta olisi tullut ilmi niin vakavia turvallisuusuhkia, joihin ei voitaisi muilla keinoin vaikuttaa eikä pelkästään yleisen turvallisuustilanteen kehittymisellä voida perustella lainsäädäntömuutoksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä uhka- ja väkivaltatilanteet ovat huolestuttavasti lisääntyneet ja samaa mieltä voidaan olla siitä, että erityisesti niiden osalta on erityisen tärkeätä saada luotua toimintamallit turvallisuuden tunteen, mukaan lukien työturvallisuuden, takaamiseksi. Järjestyksenvalvojen toimivaltuuksien laajentamiselle sote-ympäristössä voidaan nähdä perusteita esimerkiksi niin, että järjestyksenvalvojalle säädettäisiin oikeus tehdä turvallisuustarkastus henkilölle sen varmistamiseksi, ettei tällä ole mukanaan vaarallisia esineitä tai aineita. Lisäedellytyksenä jo perusoikeusnäkökulma huomioiden voidaan katsoa se, että henkilön käyttäytymisestä tai hänen lausumistaan uhkauksista voitaisiin päätellä hänen voivan syyllistyä henkilökuntaan tai muihin potilaisiin suunnattuun rikokseen. Selkeätä näyttöä ei kuitenkaan ole siitä, että tällaisen oikeuden olemassaololla ja käyttämisellä olisi pysytty estämään esimerkiksi väkivallanteko. On myös hyvä muistaa ja huomioida, että yksittäisiä häiriötilanteita varten on olemassa poliisi.

Kuten loppuraporttissakin korostetaan, on ensiarvoisen tärkeätä saada kuntien toimintamalleja, varautumista ja henkilöstön kouluttamista terävöitettyä, yhdenmukaistamalla ja yhteensovittamalla käytäntöjä kokonaisvaltaisen turvallisuusmallin luomiseksi sekä tilannekuvan ja kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Kuntien tilanteissa ja turvallisuuteen varautumisessa kuin myös ilmoitusmenettelyissä oli raportin havaintojen mukaan suurta vaihtelevuutta ja epäyhtenäisyyttä, mikä osaltaan luo turvattomuuden tunnetta. Sisäministeriössä nähdään edellä mainittujen keinojen ja käytäntöjen yhtenäistäminen ja tarkastelu ensisijaisena toimintatapana vaikuttaa turvallisuuden lisääntymiseen ja turvallisuuskulttuurin kehittämiseen. Lainsäädännön muuttaminen voidaan nähdä viimesijaisena keinona, mikäli mahdollinen jatkovalmistelu tai käytäntö osoittavat, että toimivaltuuksia tarkastelemalla voidaan tosiasiallisesti vaikuttaa turvallisuuden

lisääntymiseen tehokkaalla tavalla. Tästä ei vielä loppuraportin selvityksissä ja havainnoissa ollut suoranaisia ja konkreettisia viitteitä.

Loppuraportissa esitetyistä vaihtoehdoista ei sisäministeriön näkemyksen mukaan voida esittää vielä vahvoja kantoja kehittämissuhteiden ja vaihtoehtojen puolesta tai niitä vastaan. Kuten edellä todettu, ennen lainsäädäntötoimiin ryhtymistä olisi muut keinoja ja toimintavaihtoehtoja, menettelyt ja niiden yhtenäistäminen tarkoituksenmukaista kartoittaa ja selvittää jotta voidaan hahmottaa todelliset tarpeet turvatoimista päättämiseksi. Toki tulevaisuudenkin uhkakuvat, varautuminen ja turvallisuuskulttuurin kehittyminen on pidettävä mielessä. Kokonaisuutta on hyvä tarkastella myös kansalaisten näkökulmasta sekä erityisesti perusoikeusnäkökulma huomioiden. Keskeistä on myös se, että järjestyksenvalvojen ja vartijoiden toimivaltuudet oikeuksineen ja velvolluuksineen ovat linjassa siihen tarvittavan koulutuksen kanssa.

Jatkovalmistelua ja selvittämistä sinänsä voidaan pitää kannatettavana ja saadut havainnot voivat toimia mahdollisen turvallisuussektorin koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen valossa tarpeellisena. Jatkovalmistelun ja selvittämisen piiriin olisi myös tarkoituksenmukaista ottaa sääntelyvaihtoehdot siitä, olisiko yksi yleisempi turvallisuustoimista eri sektoreilla säätävä laki soveltuvampi useiden erillislakien sijaan. Tätä olisi hyvä tarkastella koko turvallisuussektorin viitekehys huomioiden, mikä vaikuttaa keskeisesti myös lainsäädännön valmistelun vastuisiin ja vastuuministeriöön. Sisäministeriön poliisiosasto suhtautuu pidättyväisesti pistemäisten muutosten tekemiseen ilman että on laaja-alaisesti kartoitettu tilannekuva ja kokonaisuus, jo toteutetut toimet, niiden vaikutukset sekä arvioitu käytäntöjen yhdenmukaistamisesta ja menettelyiden kehittämisestä seuranneet vaikutukset.

Edellä todettuun viitaten näkisimmekin, että loppuraportti on hyvä pohja jatkovalmistelulle, mutta sen pohjalta sisäministeriö ei kuitenkaan voi sitoutua loppuraportissa esitetyllä tavalla yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamiseen. Mikäli mahdollisessa jatkovalmistelussa tällaiseen vaihtoehtoon päädytään, niin muutosta voitaisiin tarkastella esimerkiksi lain kokonaisuudistuksen yhteydessä, ellei sitten jatkovalmistelussa jokin muu vaihtoehto tai yleislainsäädännön laatiminen päädy soveltuvimmaksi vaihtoehdoksi.

johtava asiantuntija  
Aino Salmi  
sisäministeriö

## Lähteet

Etelä-Karjalan lainvastaisten tekojen työryhmä (2020): Voiko kiusaaminen olla rikos? Toimintamalleja, miten lainvastaisiin tekoihin puututaan Etelä-Karjalan kouluissa. [https://docs.google.com/document/d/11uWQLmkxPeiULYL0rzJbYSAXdOW-fbUwLTzzNFgac\\_ug/edit](https://docs.google.com/document/d/11uWQLmkxPeiULYL0rzJbYSAXdOW-fbUwLTzzNFgac_ug/edit)

Kinnunen, R., Liljeroos-Cork, J., Virta, S. (2021): Turvallisuuden tilannekuva kuntien palvelutuotannossa ja valtuustoissa. Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162694>

Kyösti, A., Airaksinen, J. (2021): Sietämisen rajat. Kunnallisten luottamushenkilöiden kokemuksia häirinnästä. Uutta kunnista -julkaisusarja 5/2021, Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2105-sietamisen-rajat-kunnallisten-luottamushenkiloiden-kokemuksia-hairinnasta>

Lindfors E. (toim.), Paasonen, J., Huuromonen, T. (2012): Kohti turvallisempaa oppilaitosta! Oppilaitosten turvallisuuden ja turvallisuuskasvatuksen tutkimus- ja kehittämissaasteita. Oppilaitosten turvallisuuskulttuurin kehittämisverkosto. Tampereen yliopisto. Suomen Painoagentti, Nurmijärvi.

Mykkänen, M., Liljeroos-Cork, J., Rikander, H., Tappura, S. (2020). PrepSec – Ammatillisten oppilaitosten opetushenkilöstön turvallisuusvalmiudet. Loppuraportti. Tampereen yliopisto. <https://oma.tsr.fi/api/projects/779b89fa-1341-48d0-b65b-437b49f34913/attachment/e7171427-8f77-49af-9b57-7e7bee9a1880>

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>

Paavola, H. (2021): "Uhattiin tulla ampumaan kaupungintalolle" – Uhka- ja väkivaltatilannekuva ja turvallisuuden hallintamallit kuntien palveluissa. Helsinki. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162693>

Pekkarinen, L. (2018): Julkisen alan työhyvinvointi vuonna 2018. Kevan tutkimuksia 1/2018. <https://www.keva.fi/globalassets/2-tiedostot/ta-tiedostot/esitteet-ja-julkaisut/tutkimusraportti-julkisen-alan-tyohyvinvointi-vuonna-2018.pdf>



Sandberg, S. (2016): Kuntapäättäjien kokemukset häirinnästä ja uhkailusta vuonna 2015. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja 8/2016, Kuntaliitto.  
<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1782-kuntapaattajien-kokemukset-hairinnasta-ja-uhkailusta-vuonna-2015-arttu2>

Sisäministeriö (2019): Sanat ovat tekoja Vihapuheen ja nettikiusaamisen vastaisten toimien tehostaminen. Sisäministeriön julkaisuja 2019:23.  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161613/SM\\_23\\_19\\_Sanat%20ovat%20tekoja%20Vihapuhe%20ja%20nettikiusaamisen%20vastaisen%20toimien%20tehostaminen\\_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161613/SM_23_19_Sanat%20ovat%20tekoja%20Vihapuhe%20ja%20nettikiusaamisen%20vastaisen%20toimien%20tehostaminen_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Sisäministeriö (2021). Lastensuojelulle ja sosiaali- ja kriisipäivystykselle annettavaa poliisin virka-apua ehdotetaan maksuttomaksi. Tiedote 18.2.2021.  
<https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/lastensuojelulle-ja-sosiaali-ja-kriisipaivystykselle-annettavaa-poliisin-virka-apua-ehdotetaan-maksuttomaksi>

Suomen Kuntaliitto, Huoltovarmuuskeskus, Turvallisuuskomitea, Pelastusopisto, valtiovarainministeriö, sisäministeriö (2020): Kunnan varautumisen johtaminen. Kuntaliitto.  
<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2071-kunnan-varautumisen-johtaminen>

Tehy ry (2021): Selvitys väkivallasta sote-alalla. Aula Research.  
[https://www.tehy.fi/fi/system/files/mfiles/muu\\_dokumentti/tehy\\_n\\_kysely\\_vakivallasta\\_sote-alalla\\_2021\\_paatulokset\\_id\\_17211.pdf](https://www.tehy.fi/fi/system/files/mfiles/muu_dokumentti/tehy_n_kysely_vakivallasta_sote-alalla_2021_paatulokset_id_17211.pdf)

Tiili, A., Kuokkanen, J. (2021): Lastensuojelun laitoshoidon vetovoimatekijät ja alalta työntävät tekijät. Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu 2/2021.  
<https://www.lskl.fi/wp-content/uploads/2021/03/Lapsen-vuoksi-Lastensuojelun-laitoshoidon-vetovoimatekijat-ja-alalta-tyontavat-tekijat.pdf>

Valtiovarainministeriö, sisäministeriö, Suomen Kuntaliitto ry (2021): Kuntien varautumistilanne vuoden 2020 aikana. Julkaisematon muistio 2021.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-486-8 (pdf)

Elokuu 2021