

KUNTATURVA-HANKKEEN LOPPURAPORTTI, OSA 2

Turvallisuuden tilannekuva kuntien palvelutuotannossa ja valtuustoissa

Reetta Kinnunen, Johanna Liljeroos-Cork, Sirpa Virta

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2021:7

tietokayttoon.fi

Turvallisuuden tilannekuva kuntien palvelutuotannossa ja valtuustoissa

KuntaTurva-hankkeen loppuraportti, osa 2

Reetta Kinnunen, Johanna Liljeroos-Cork ja Sirpa Virta

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Publication distribution**Institutional Repository
for the Government
of Finland Valto**

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Publication sale**Online bookstore
of the Finnish
Government**

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

© 2021 Valtioneuvoston kanslia

ISBN pdf 978-952-383-077-6

ISSN pdf 2342-6799

Helsinki 2021

Turvallisuuden tilannekuva kuntien palvelutuotannossa ja valtuustoissa

KuntaTurva-hankkeen loppuraportti, osa 2

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja
2021:7

Kustantaja Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Reetta Kinnunen, Johanna Liljeroos-Cork, Sirpa Virta

Kieli suomi

Sivumäärä 103

Tiivistelmä

Tutkimuksen tehtävänä on muodostaa turvallisuuden tilannekuva kuntien palvelutuotannossa ja valtuustoissa. Tässä osaraportissa tarkastellaan uhka- ja väkivaltatilanteiden yleisyyttä ja vakavuutta kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon, sosiaalitoimen, varhaiskasvatuksen ja koulutuksen palveluissa. Lisäksi tutkimuskohteena on kunnanvaltuustojen kokousten turvallisuus ja valtuutettujen kokemat uhka- ja väkivaltatilanteet. Tutkimus perustuu laajaan dokumenttianalyysiin alan tutkimuksesta ja tilastoaineistoista sekä kahteen haastatteluaineistoon.

Tutkimuksen mukaan turvallisuuden tilannekuva on valtakunnallisesti ja pääsääntöisesti hyvä. Uhka- ja väkivaltatilanteet ovat kuitenkin sekä lisääntyneet kaikilla aloilla että muuttuneet luonteeltaan vakavammiksi, etenkin suurten kaupunkien palvelutuotannossa sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä, sosiaalitoimen ja opetustoimen yksiköissä ja organisaatioissa. Kunnanvaltuustojen kokousten ja valtuutettujen kokeman turvallisuuden osalta tilanne on erittäin hyvä. Kunnallisten turvatarkastusten ja turvallisuustarkastusten mahdollistamista pidetään tärkeänä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa.

Turvatarkastusten ja muiden valvontamenetelmien kehittämisessä tulisi harkita älytekniikan uusia mahdollisuuksia. Ennakoivaa turvallisuus- ja valmiussuunnittelua ja koordinoitua tilannekuvatyötä tulisi lisätä palvelutuotannon organisaatioiden ja päätöksenteon turvallisuuden johtamisessa, ja turvallisuuden eri osa-alueita kunnissa tulisi integroida ns. adaptiiviseksi turvallisuuden johtamisjärjestelmäksi.

Klausuuli

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

Asiasanat

tutkimus, tutkimustoiminta, turvallisuus, tilannekuva, kuntien palvelutuotanto, kunnanvaltuustot

ISBN PDF 978-952-383-077-6

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-077-6>

En lägesbild av säkerhetssituation inom kommunal serviceproduktion och i kommunfullmäktigen

Rapport, del 2

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:7

Förläggare Statrådets kansli

Författare Reetta Kinnunen, Johanna Liljeroos-Cork, Sirpa Virta

Språk finska

Sidantal 103

Referat

Studiens syfte är skapa en lägesbild av säkerhetssituation inom kommunal serviceproduktion och i kommunfullmäktigen. I denna delrapport undersöktes förekomsten och allvarligheten av hot- och våldssituationer inom kommunal social- och hälsovård, socialväsendet samt inom småbarnsfostran och utbildning. Ytterligare ligger studiens fokus på säkerheten vid kommunfullmäktiges möten samt den hot och våld som ledamöter har mött. Studien baserar sig på en omfattande dokumentäranalys av tidigare forskning och statistisk analys inom fältet, samt två intervjumaterialen.

Resultaten visar att även om säkerhetssituationen på riksnivå generellt sett ser bra ut, har hot- och våldssituationer ökat i alla sektorer och blivit allvarligare till sin karaktär i stora städer; särskilt i serviceproduktion inom samhälls- och hälsovårdstjänster samt inom enheter och organisationer vid social- och utbildningsväsenden. Däremot visar studien att säkerheten vid kommunfullmäktiges sammanträden och hur ledamöter upplever säkerheten i sina förtroendeposter var mycket bra. Säkerhetskontroller och säkerhetsinspektioner ansågs vara viktiga, särskilt vid akutmottagningar inom social- och hälsovården.

Vid utvecklingen av säkerhetskontroller och andra säkerhetsplaner borde de nya möjligheter som intelligent teknik ger övervägas. Likaväl borde proaktiv säkerhets- och beredskapsplanering samt samordnat lägesbildarbete få en större roll i tjänsteproduktionsorganisationernas och beslutsfattarnas säkerhetshantering.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt.

Nyckelord forskning, forskningsverksamhet, säkerhet, lägesbild av situation, kommunal serviceproduktion, kommunfullmäktigen

ISBN PDF 978-952-383-077-6

ISSN PDF 2342-6799

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-077-6>

A situation picture of security in municipal service production and municipal councils

Report, part 2

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:7

Published by Prime Minister's Office

Author(s) Reetta Kinnunen, Johanna Liljeroos-Cork, Sirpa Virta

Language Finnish **Pages** 103

Abstract The research aims to form the situation picture of security in municipal service production and in municipal councils. This report scrutinizes the frequency and seriousness of threats and violence in municipal social and health services, social services, early childhood education and schools. In addition, the research focuses on security in municipal councils' meetings, and threats and violence experiences of the members of the councils. The research is based on wide literature review on existing research, statistical data and two series of group interviews.

The results indicate that despite the security situation picture in general is good, the threats and violent situations have increased in all fields of municipal services, and also become more serious especially in big cities' service production in social and health organizations and units, social work and education, in schools. The situation picture of security of the municipal councils' meetings and the members is excellent. The interviewed find it important that security checks (technology) and security inspections (by security guards) would be made possible especially in the emergency receptions of social and health organizations.

New possibilities of advanced technology and AI should be taken account on too. Predictive security and preparedness planning, and coordinated situation picture work should be included more in the safety and security management of municipal service production.

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

Keywords research, research activities, security, situation picture, municipal service production, municipal councils

ISBN PDF 978-952-383-077-6 **ISSN PDF** 2342-6799

URN-address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-077-6>

Sisältö

1	Johdanto.....	8
1.1	Tutkimuksen tausta ja tutkimuskysymykset	8
1.2	Tutkimuksen aineistot, menetelmät ja rakenne	10
1.3	Keskeiset käsitteet	12
2	Turvallisuuden tilannekuva tutkimusten ja tilastojen valossa.....	18
2.1	Yhteenveto	18
2.2	Uhka- ja väkivaltatilanteet kuntien palveluissa	20
2.3	Turvallisuus sosiaali- ja terveydenhuollossa	21
2.3.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	21
2.3.2	Turvallisuuden hallintamallit terveydenhuollossa	26
2.3.3	Turvallisuuden hallintamallit sosiaalitoimessa	27
2.4	Turvallisuus opetustoimen alalla	29
2.4.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	29
2.4.2	Turvallisuuden hallintamallit kouluissa ja oppilaitoksissa	34
2.5	Kuntapäätäjien kohdistuvat uhka- ja väkivaltatilanteet	38
2.6	Turvallisuusyhteistyö.....	41
2.6.1	Paikallinen turvallisuussuunnittelu ja muu yhteistyö	41
2.6.2	Poliisiyhteistyö ja siihen liittyvät tekijät	46
3	Sote-tapaustutkimusten tulokset.....	49
3.1	Toteutus ja yhteenveto	49
3.2	Tapaus 1: Iso sairaanhoitopiiri	55
3.2.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	55
3.2.2	Ilmoittaminen	56
3.2.3	Hallintakeinot	57
3.2.4	Turvatarkastukset	58
3.3	Tapaus 2: Pieni sairaanhoitopiiri	59
3.3.1	Uhka- ja väkivaltatilanteet.....	59
3.3.2	Ilmoittaminen	60
3.3.3	Hallintakeinot.....	61
3.3.4	Turvatarkastukset	62

3.4	Tapaus 3: Pieni hyvinvointikuntayhtymä	63
3.4.1	Uhka- ja väkivaltilanteet.....	63
3.4.2	Ilmoittaminen	64
3.4.3	Hallintakeinot	65
3.4.4	Turvataarkastukset	66
3.5	Tapaus 4: Keskikokoinen sairaanhoitopiiri	67
3.5.1	Uhka- ja väkivaltilanteet.....	67
3.5.2	Ilmoittaminen	68
3.5.3	Hallintakeinot	69
3.5.4	Turvataarkastukset	69
3.6	Tapaus 5: Keskikokoinen sosiaali- ja terveyspiiri	70
3.6.1	Uhka- ja väkivaltilanteet.....	70
3.6.2	Ilmoittaminen	71
3.6.3	Hallintakeinot	72
3.6.4	Turvataarkastukset	73
3.7	Tapaus 6: Pieni sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymä	73
3.7.1	Uhka- ja väkivaltilanteet.....	74
3.7.2	Ilmoittaminen	74
3.7.3	Hallintamallit	75
3.7.4	Turvataarkastukset	76
4	Kunnanvaltuustojen kokousten turvallisuuden tilannekuva	78
4.1	Toteutus ja tulosten yhteenveto	78
4.2	Kokoukset ja uhkatilanteiden esiintyminen	80
4.3	Valtuustojen kokoukset ja varautuminen	82
4.4	Näkemykset turvatarkastuksista ja turvallisuustarkastuksista	83
4.5	Valtuutettujen kokemukset kokousten ulkopuolella ja välillä	84
5	Johtopäätökset ja suosituksia	86
5.1	Turvallisuuden tilannekuva kunnissa	86
5.2	Pohdinta ja suosituksia	91
	Lähteet	96

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta ja tutkimuskysymykset

Tutkimusraportti koskee Tampereen yliopiston osuutta KuntaTurva-tutkimushankkeesta (osa II). Raportin aineistona on yliopiston Johtamisen ja talouden tiedekunnan tutkijoiden HM Reetta Kinnusen ja HM Johanna Liljeroos-Corkin keräämä laaja tilasto-, tutkimuskirjallisuus- ja haastatteluaineisto. Turvallisuushallinnon ja -johtamisen professori Sirpa Virta ja kunnallispolitiikan professori Arto Haveri Tampereen yliopistosta ovat tutkimushankkeen asiantuntijoina.

KuntaTurva-tutkimushankkeen taustalla on se, että Valtiovarainministeriö on asettanut keväällä 2019 Espoon kaupungin ja Kuntaliiton aloitteesta työryhmän selvittämään kuntien turvallisuustilannetta ja turvatarkastusten mahdollisuutta (VM028:00/2019). Työryhmän ehdotuksessa keskeisimmäksi asiaksi nousee laajempi ja tarkempi selvitystarve kuntien turvallisuustilanteesta. Tietoa kuntien turvallisuustilanteesta tarvitaan laajemmin eri puolilta Suomea, erikokoisista kunnista sekä eri toimialoilta, jotta pystytään muodostamaan riittävän kattava kuva ongelman sisällöstä ja laajuudesta mahdollisen lainsäädäntöhankkeen taustaksi. Myös kunnanvaltuustojen uhka- ja vaaratilanteiden määrästä tarvitaan tietoa kuntien turvallisuustilanteen kokonaiskuvan muodostamiseksi. Kuntien turvallisuustilanteen lisäksi selvitetään missä laajuudessa kunnat hyödyntävät olemassa olevia mahdollisuuksia ja toimivaltuuksia turvallisuuden ylläpitämiseen, kuten käyttävät omaa vahtimestarihenkilökuntaa, ostopalveluna hankittua vartiointia ja järjestyksenvalvontaa ja myös siitä, kuinka toimitilaturvallisuus yleisesti huomioidaan kunnissa.

Kunnat vastaavat monista julkisista peruspalveluista, kuten sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä perus- ja toisen asteen koulutuksesta. Aiempien tutkimustemme mukaan (Liljeroos-Cork ja Virta 2017–2020) ja tätä tutkimusta varten laaditussa laajassa tilasto- ja dokumenttianalyyssissa myös monissa muissa tutkimuksissa on osoitettu, että

kuntien tuottamissa palveluissa esiintyy kasvavassa määrin turvallisuushuhtia, kuten kuntien henkilöstöön ja kuntapalveluiden asiakkaisiin kohdistuvaa häirintää, uhkailua ja fyysistä väkivaltaa. Uhka- ja vaaratilanteet voivat olla henkistä häirintää, kuten uhkailua tai nimittelyä tai fyysisiä uhkatilanteita, kuten tönimistä, lyömistä, potkimista ja kielletyn tai muun esineen käyttöä vahingoittamistarkoituksessa. Myös kuntien luottamushenkilöt kokevat luottamustehtävänsä hoitamiseen liittyvää uhkailua. Suuremmissa kaupungeissa on niin ikään kunnanvaltuustojen kokouksissa jossain määrin uhkatilanteita, jotka saattavat johtaa kokousten keskeyttämiseen.

Kunnan on työnantajana ja viranomaisena huolehdittava päättäjien, henkilökunnan ja asiakkaiden turvallisuudesta. Eduskunnalle, valtioneuvostolle, tuomioistuimille ja Maahanmuuttovirastolle on säädetty omat turvatoimia koskevat lakinsa, joiden tarkoituksena on taata riittävät keinot torjua turvallisuuteen ja järjestykseen liittyviä uhkia muun muassa mahdollistamalla turvatarkastuksen suorittamisen tiloihin saapuville henkilöille. Tutkimuksen tavoitteena on kuvata kuntien tämänhetkistä turvallisuustilannetta, käytössä olevia turvatoimia ja turvallisuuspalveluiden käyttöä.

Turvallisuustilannekuvan määrittämiseksi vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

Uhkakartoitus ja uhka-arvio:

1. Kuinka yleisiä erilaiset turvallisuutta uhkaavat tilanteet ovat kuntien vastuulla olevissa eri palveluissa (sosiaali- ja terveydenhuolto, koulutus, varhaiskasvatus)?
2. Miten uhkatilanteet ja turvallisuusuhat eroavat toisistaan eri palveluissa?

Kuntien poliittiseen päätöksentekoon ja päätöksentekijöihin kohdistuvat uhat:

4. Kuinka yleisiä turvallisuutta uhkaavat tilanteet ovat kunnanvaltuustojen kokouksissa?
5. Millaisia ovat valtuustoihin kohdistuvat uhkaavat tilanteet?

Kuntaturvallisuuden hallinnan tilannekuva muodostetaan näiden tutkimuskysymysten lisäksi sen perusteella, miten turvallisuutta uhkaaviin tilanteisiin on varauduttu kunnassa, kuinka paljon käytetään nyky-lainsäädännön antamia toimivaltuuksia, turvallisuuspalveluita ja poliisin apua. Turvallisuuden tilannekuva osoittaa kerätyn tiedon ja sen analyysin valossa kuntien palvelutuotannon turvallisuuden tilaa ja tilannetta, ja sen perusteella esitetään johtopäätöksiä ja suosituksia siitä, miten turvallisuushuhtia voidaan ehkäistä ja mahdollisesti vähentää.

1.2 Tutkimuksen aineistot, menetelmät ja rakenne

Tampereen yliopiston osuus tutkimussuunnitelman ja hankkeen työnjaon mukaisesti on ollut keskeisten käsitteiden määrittely, laajan dokumentti- ja tilastoaineiston pohjalta laadittu analyysi kuntien palvelutuotannon alojen turvallisuustilanteesta, kuuden sosiaali- ja terveydenhuollon organisaation (sote) haastatteluihin perustuva analyysi ja kuuden kunnan (kahden suuren kaupungin, yhden keskikokoisen kaupungin ja kolmen pienemmän kunnan) valtuustojen jäsenten haastatteluihin perustuva analyysi valtuustojen kokousten turvallisuustilanteesta. Valtuutetuilta kysyttiin myös heidän kokemuksiaan uhka- ja väkivaltatilanteista liittyen luottamustehtävän hoitamiseen tai muuhun poliittiseen toimintaan kokousten ulkopuolella.

Dokumenttianalyysin laajasta aineistosta raportin tekstissä käytetyt ja viitatu tutkimukset ovat lähdeluettelossa. Ohjausryhmälle 17.9.2020 kokouksessa esitetty sitä varten laadittu laajaan tilastoaineistoon perustuva powerpoint-esitys kattaa yli 130 sivua, ja toimii analyysin tausta-aineistona. Sitä ei ole liitetty sen laajuuden vuoksi tähän raporttiin. Dokumenttianalyysissä käytetyt tutkijoiden omat aiemmat tutkimukset kattavat tutkimustehtävän mukaiset varhaiskasvatuksen, koulutoimen ja oppilaitosturvallisuuden tutkimuskysymykset.

Sote-haastattelut toteutettiin 4.9.–8.10.2020. Tutkimushankkeen ohjausryhmän ehdotuksesta ja kanssa sovittiin viidestä kohdeorganisaatiosta, jotka on kuvattu siten, että organisaation ja haastateltujen anonymiteetti on turvattu. Kohdeorganisaatiot ovat tutkimuksen tilaajan tiedossa. Monet haastateltavat varmistivat vielä asian haastattelutilanteessa. Turvallisuusuhkiin, johtamisjärjestelmiin ja haavoittuvuuksiin liittyvä tieto voi julkisena muodostaa turvallisuusuhan itsessään. Luottamuksellisen haastattelutilanteen syntyminen yliopiston tutkijoiden ja haastateltavien kesken oli edellytyksenä ja takasi hyvän aineiston saamisen.

Kuudes organisaatio otettiin mukaan aineistoon, kun näytti siltä, että viidennen kohteen haastattelujen ajankohdan sopiminen näytti hankalalta heidän työkiireidensä vuoksi, mutta se toteutui kuitenkin vielä 6.10.2020 ja ehti hyvin analyysiin mukaan. Haastateltavien lukumäärä vaihteli 2–5 haastateltuun per organisaatio, yhden osalta vastaajana oli yksi henkilö (turvallisuuspäällikkö). Haastattelujen kesto vaihteli noin 45 minuutista kahteen tuntiin. Tallenteiden pohjalta tehtiin ns. työlitterointi. Tutkija Reetta Kinnunen organisoi haastattelut (yhteydenotot, Teams-kutsut, haastattelukysymysten esittäminen, tallennus ja lisäaineistojen pyynnöt), ja haastattelutilanteissa olivat mukana tutkija Johanna Liljeroos-Cork ja turvallisuushallinnon ja -johtamisen professori Sirpa Virta.

Kuntien valtuustojen jäsenten ryhmähaastatteluja oli tutkimussuunnitelman mukaan tarkoitus tehdä 2–3 kunnassa valtuustojen kokousten yhteydessä. Koronapandemian vuoksi ryhmähaastattelut toteutettiin samalla tavalla kuin sote-haastattelutkin, ja niitä voitiin tehdä useampia, kun matkustaminen jäi pois. Aineisto koostuu kahden ison kaupungin, yhden keskikokoisen kaupungin ja kolmen pienemmän kunnan valtuustojen jäsenten ryhmähaastatteluista. Kuusi ryhmähaastattelua toteutettiin 22.9.–13.10. Toisen ison kaupungin valtuutettujen kiireisten aikataulujen vuoksi viimeinen haastattelu toteutettiin 13.10.2020, mutta se ehti myös hyvin analyysiin mukaan. Tutkijat esittelivät tutkimushanketta yhden kunnan valtuuston seminaarissa etänä 17.9. ryhmähaastattelun taustoittamiseksi kunnan pyynnöstä. Haastattelut olivat kestoaltaan 40 minuutista vähän yli tuntiin. Ryhmähaastatteluihin osallistui 5–6 valtuutettua, kahden kunnan osalta 2–3. Kokoustilojen ja tilanteiden osalta yksi valtuutettu pystyi hyvin vastaamaan koko valtuuston osalta, koska lähinnä vain uhkakokemukset poliittisessa tai valtuutettuna toiminnassa olivat valtuutetuilla erilaisia ja henkilökohtaisia, yleensä yksittäistapauksia. Ryhmähaastattelujen organisointi ja toteutus tapahtuivat samoin kuin edellä sote-haastatteluissa.

Metodologisesti tutkimus on evaluaatiotutkimusta. Tutkimusmenetelminä ovat olleet valmiiden tilastojen analyysi, dokumenttiaineiston sisällönanalyysi ja haastatteluaineistojen analyysi. Analyyseissa arviointikriteeristö on tutkimustehtävän mukainen ja siihen on sisällytetty muita relevantteja evaluaationäkökulmia tapauskohtaisesti. Valtuustojen jäsenten ryhmähaastatteluissa sekä haastattelurunkoon että analyysiin vaikutti poliittisen toimintaympäristön ja tehtävän erilainen luonne verrattuna viranomaisiin ja palvelutuotannon toimialoihin. Laadullisten aineistojen analyysissä kontekstuaalisuus on olennainen elementti. Sekä haastattelijoiden että haastateltavien kohdalla kontekstin (onko kyseessä sairaalan päivystys, psykiatrisen erikoissairaanhoidon yksikkö, oppilaitos vai millainen toimintaympäristö ja työn luonne) ymmärrys ja tuntemus takaa tulosten luotettavuuden.

Raportin rakenne noudattaa analyysien järjestystä; ensin dokumenttianalyysiin perustuva tilannekuva, joka taustoittaa ja antaa tutkimukseen perustuvan kuvan tilanteesta, sitten sote-toimijoiden eli kunnallisen palvelutuotannon sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden tilanne ja kolmantena kokonaisuutena kunnanvaltuustojen kokousten turvallisuustilanne. Johtopäätökset ja suositukset perustuvat tämän raportin aineistojen perusteella tehtyyn analyysiin.

1.3 Keskeiset käsitteet

Raportissa määritellään tärkeimmät käsitteet siitä syystä, että tutkimuksen alkuvaiheessa sekä tutkijat että tutkimuskohteiden edustajat käyttivät turvatarkastusta ja turvallisuustarkastusta välillä sekaisin, joskus jopa synonyymeina, ja yksi ensimmäisiä tuloksia tai havaintoja oli käsitteiden täsmällisen määrittelyn tarve mahdollisia lainsäädäntöprosesseja varten. Turvallisuusalojen ammattilaiset haastateltavina osasivat hyvin käyttää termejä ja tiesivät, mistä milloinkin on kyse, joten sekaannuksia ei päässyt syntyään.

Turvallisuus

Turvallisuus määritellään tässä siksi, että se on hankkeen nimessä (KuntaTurva) ja siksi, että uhkien, uhkaavien tilanteiden ja väkivallan kartoituksessa välittyy helposti väärä mielikuva niiden tosiasiallisesta merkityksestä kunnissa ja ihmisten elämässä yleensä. Uhkatilanteista saa isoja otsikoita, vaikka tilanne olisi yksittäinen ja harvinaisen, mikä puolestaan voi lisätä turvattomuutta ja pelkoja. Turvallisuuskäsitteistö on varsin kirjavaa ja turvallisuus itsessään on laaja käsite. Turvallisuuden tutkimuksen käsiteanalyysissä nimetään käsitteen ominaispiirteiksi ja ominaisuuksiksi mm. kontekstisidonnaisuus, suhteellisuus ja monitulkintaisuus. Keskeinen määrittäjä on kysymys mikä, minkä ja/tai kenen turvallisuus on kyseessä. Määritelmät ovat usein dikotomioita (subjektiivinen / objektiivinen, sisäinen / ulkoinen), etuliitteen määrittämiä (liikenne-, ruoka-, kyber-, kuntaturvallisuus) tai vastakohtaan määrittämiä eli uhkien, riskien ja vaarojen poissaolon. (Virta 2011) Esimerkkinä englanninkielinen määritelmä on kriminologian hakusanakirjasta The SAGE Dictionary of Criminology Security -hakusanan alku, joka on laadittu turvallisuuden tutkimuksen tarpeisiin ja pysynyt muuttumattomana neljänteen painokseen (2019) asti:

”Security is the state of being secure, specifically freedom from fear, danger, risk, care, poverty or anxiety. Security also implies certainty. The roots of the term are in the Latin securitas/secures, derived from se (meaning without) cura (fear, anxiety, pains, worry). Safety is closely related to security. Safety also means freedom from danger or risk. However, it has additional connotations which have more to do with physical conditions, e.g. freedom from injury, the safety of the body and of property. In this context certainty refers to certainty of order, assurance and predictability.” (Virta 2006, 371; Virta 2013, 312; Virta 2019, 470).

Tätä määritelmää voidaan soveltaa hyvin kuntien palvelutuotannon ja palvelutuotannossa työskentelevien henkilöiden turvallisuuteen. Se on siten tavoitetilä, ja sen konnotaatiot ulottuvat turvallisuuden tunteesta toimitilojen fyysiseen turvallisuuteen. Sitä

voi käyttää esimerkiksi keskustelussa, jossa joudutaan punnitsemaan ja tasapainottamaan turvallisuuden, vapauden, yksilön ja (työ)yhteisön etuja tai oikeuksia keskenään. Hollnagelin (2014) safety-II ja resilienssi-mallin mukaan pyritään siihen, että organisaatioissa kyetään toimimaan turvallisesti sekä totutuissa että odottamattomissa tilanteissa. Tämä liittyy vahvasti organisaatioiden ja yksilöiden kykyyn ennakoida tapahtumia, kykyyn seurata ja vastata niihin sekä kykyyn oppia niistä. Safety- ja security-käsitteiden tulkinnassa on tärkeää huomioida olennainen ero keinoissa vaikuttaa *safety*-turvallisuuteen (tilat, olosuhteet) kuin toisten ihmisten käyttäytymiseen. (Mykkänen, Liljeroos-Cork, Rikander ja Tappura, tulossa 2021)

Organisaatio- ja henkilöturvallisuus

Organisaatiotason turvallisuuden tarkastelussa käytetään soveltaen ns. laitosturvallisuuden kokonaisuutta siten kuin se on määritelty esim. Sosiaali- ja terveysministeriön raportissa Terveysturvallisuuden kehittäminen (2009). Organisaatioturvallisuuden osa-alueet ovat seuraavat: toiminnan turvallisuus, henkilöturvallisuus, työturvallisuus, kiinteistö- ja toimitilaturvallisuus, palo- ja pelastusturvallisuus, rikosturvallisuus, ympäristöturvallisuus, tietoturvallisuus ja varautuminen ja valmiussuunnittelu.

Jaottelun tarkoituksena on jäsentää turvallisuustehtävien ja osa-alueiden moninaisuutta. Toiminnan turvallisuus liittyy myös riskienhallintaan ja siihen, että organisaatioiden toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi. Varautuminen ja valmiussuunnittelu koskevat nimenomaan toiminnan turvallisuuden takaamista vakavissa häiriötilanteissa, mutta myös työntekijöiden ja kaikkien alueilla ja toimipisteissä työskentelevien tai opiskelevien turvallisuuden takaamista.

Henkilöturvallisuudella tarkoitetaan tiloissa asioivien, opiskelevien ja työskentelevien henkilöiden turvallisuutta. Henkilöturvallisuuteen liittyy myös henkilösuojaus, erityisesti korkean riskin alueilla ja tilanteissa mutta myös organisaatioiden tärkeimpien johtohenkilöiden työtehtäviin liittyen. Suomen kaltaisessa rauhallisessa ja turvallisessa maassa julkisen sektorin organisaatioiden johtohenkilöillä ei ehkä tunnisteta varsinaista henkilösuojauksen tarvetta, tai se on kirjattuna esim. kriisisuunnitelmissa. Henkilösuojaus on kuitenkin tarpeen ottaa huomioon aina, kun kuntien tiloissa vierailee kotimaisia tai ulkomaisia valtionpäämiehiä, korkeita virkamiehiä ja poliitikkoja tai yritysjohtajia. Tavallisesti näillä suojattavilla henkilöillä on omat turvajärjestelyt ja -henkilöstö, mutta yliopistoilta edellytetään varautumista ja toimenpiteitä. Henkilösuojauksen synonyymeja ovat henkivartiointi ja turvaamistoiminta. Määritelmän mukaan henkilösuojaus tarkoittaa:

"Henkilösuojaus on henkilön aktiivista suojaamista, turvallisuuden ylläpitämistä ja varmistamista. Sen tarkoitus on suojata päämiestä (suojattavaa) henkeen tai terveyteen

kohdistuvalta hyökkäykseltä, panttivangiksi joutumiselta, onnettomuuksilta, tarkoitukselliselta tai tarkoituksettomalta vahingoittamiselta tai sairastumiselta. Lisäksi tarkoitus on estää suojattavan tilan huonontuminen, mikäli hän on loukkaantunut tai sairastunut sekä estää suojattavan nolaaminen sekä luoda sellainen turvallisuuden tunne, ettei väkivallan pelko tai uhka vaikuta hänen toimintaansa. Kaikissa toimissa pyritään ennalta estävyyteen."

Työturvallisuus on perinteinen termi, joka määritellään työsuojelulainsäädännössä ja joka kattaa paljon erilaisia työn, työympäristön ja työn tekemisen turvallisuuskysymyksiä. Työturvallisuuden varmistamisen osalta erityisesti vastuiden selkeä määrittely työpaikalla on tärkeää. Kiinteistö- ja toimitilaturvallisuus on toiminnan näkökulmasta olennaisen tärkeitä sekin. Uhkaukset, vihapuhe ja väkivaltainen tai muuten aggressiivinen käytös on siten työturvallisuusriski. Tämän tutkimuksen näkökulmasta tilaturvallisuus tulee esiin mm. perinteisten ulos pelastautumisharjoitusten lisäksi tarpeena tai kysymyksenä sisätiloissa pelastautumiseen ja erilaisiin teknologiaratkaisuihin kaikkien rakennuksissa olevien tavoittamisen suhteen (esim. hälytykset, koska monissa julkisen sektorin organisaatioissa ei ole keskusradiota kuten kouluissa ja muissa oppilaitoksissa).

Rikosturvallisuus on ambivalentti termi, mutta tässä yhteydessä se tarkoittaa sitä, että osa uhkauksista, vihapuheesta tai väkivaltatilanteista voidaan lukea rikoksiksi. Laiton uhkaus ja sanallinen väkivalta voi olla rikos, samoin ilkivalta, varkaus ja tietoturvarikokset.

Ympäristöturvallisuus liittyy jätehuollon, kemikaaliturvallisuuden, biologisten riskien hallintaan ja kiinteistöjen ylläpitoon. Myös tarttuvien tautien mahdollisuus kuuluu ympäristöturvallisuuden piiriin.

Tietoturvallisuus koostuu tiedon eheyden, sen luottamuksellisuuden, luotettavuuden ja käytettävyyden kokonaisuudesta. Sähköisten tietojärjestelmien ohjelmien oikean toiminnan varmistamisen ohella tietoturvallisuuden korkean tason varmistamiseen liittyy suuri määrä fyysisiä tekijöitä, mm. laitteiden sijoittelu ja niiden toiminnan varmistaminen. (STM Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tietoturvan kehittäminen, 2009; Virta et al. 2018)

Dokumenttianalyysiin ei sisälly erikseen alan kansainvälistä tutkimusta koskevaa osuutta, koska niin laaja kirjallisuuskatsaus ei liity tutkimustehtävään eikä aikataulu-kaan sitä mahdollistanut. *Surveillance technology* -tutkimus ja teema on kuulunut turvallisuushallinnon ja -johtamisen opetusohjelmaan noin 20 vuotta ja tutkimusta on hyödynnetty monissa yliopiston tutkijoiden julkaisuissa, joten siitä lyhyenä yhteenvedona tämän tutkimushankkeen kannalta tärkeimmät havainnot on esitetty johtopäätös-

luvussa. Alan kansainvälisissä konferensseissa, Euroopan unionin aiempien puiteohjelmien ja Horizon-ohjelman rahoittamissa kansainvälisissä yhteisprojekteissa ja tällä hetkelläkin esimerkiksi Tampereen kaupungin ja Business Tampereen EU-rahoitteissa monivuotisessa SURE (Smart Urban Security)-hankkeessa, jossa Tampereen yliopisto on mukana, kehitetään valvontateknologiaa ja sen erilaisia käyttömahdollisuuksia kaupunkiympäristöissä ja yleisemminkin (esim. lentokentillä, rajavalvonnassa). *Surveillance technology* -tutkimustradition ja -kirjallisuuden pääteema kiteytyy valvonnan ja vastuun (yksilön oikeudet, yksityisyys, lainsäädäntö) väliseen suhteeseen, pääasiassa niiden tasapainon osalta parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Tutkimusta on myös tehokkuudesta, esim. EU:n SURVEILLE -projektissa, jonka mukaan:

“The EU SURVEILLE project considers a surveillance technology to be effective when it “has the technical capacity to deliver the intended security goals, and when employed for a defined goal within the necessary context achieves the intended outcome” (Cayford and Peters 2018,90).

Uhka ja uhka-arvio

Tutkimuskirjallisuudessa ja käytännössä uhka ja uhka-arvio on eri asia kuin riski ja riskien arviointi, vaikka niitä usein käytetään samassa yhteydessä. Uhka on potentiaali, vielä realisoitumaton tapahtuma. Selvityksessä uhkan määrittelyssä hyödynnetään seuraavaa, viimeaikaista määritelmää: “Threat is the potential of a person, an entity of persons, or a phenomenon to cause harm, damage or evil of some sort due to its very nature or its mere existence” (Olsen et al. 2020, 32). Potentiaalista uhkaa voidaan arvioida myös siltä pohjalta, minkä verran (frekvenssi) sitä on ollut ja millä todennäköisyydellä sellainen tapahtuu tulevaisuudessa. Esim. terrorismin uhka on tyypillinen low-frequency, low-probability uhka.

Suomen lainsäädännössä laitton uhkaus on ”sanallisesti tai aseiden välityksellä tapahtuva toisen ihmisen henkeen tai terveyteen kohdistuva rikoksella uhkaus, jonka perusteella uhatulla on syytä pelätä henkilökohtaisen turvallisuuden tai omaisuuden olevan vakavassa vaarassa”. (edilex.fi, 2.11.2020)

Riski ja riskin arviointi liittyy sekä uhan (realisoitumisen) todennäköisyyteen että seurausten vakavuuteen. On huomioitava, että tässä tutkimuksessa ei pyritä riskin arviointiin. Turvallisuusriskien standardisointi on tällä hetkellä kehittymässä oleva tutkimusala myös yhteiskunnallisten ja väkivaltauhkien osalta (aiemmin pääasiassa teollisuuden ja esim. ilmailun alalla), ja siitä voidaan odottaa hyötyä myös tämän tyyppisten tutkimusten uhka-arviointiin. (Virta 2020, 139)

Uhkatilannekuvan muodostaminen linkittyy turvallisuuden hallintamallien kartoittamiseen. Haastatteluaineistojen perusteella tehtävä tilannekuva ja potentiaalin arviointi ei ole varsinaista uhka- ja riskianalyysiä, joka perustuu laskennallisiin menetelmiin ja joka vaatii sekä paljon dataa (usein turvaluokiteltua ja luottamuksellista viranomaisdataa) että analyytikon koulutusta. Uhka-arvioita ei voi siten myöskään esittää luokiteltuna tai skaalattuna (liikennevaloilla vihreästä punaiseen, suuri – pieni, merkittävä – vähäinen). Haastatteluihin osallistuneet sote-organisaatioiden turvallisuuspäälliköt ja muut turvallisuusjohdon asiantuntijat osaavat arvioida tilannetta oman organisaationsa ja toimintaympäristönsä osalta, ja ymmärtävät uhkan luonteen ja vakavuuden suhteutettuna kontekstiin (sairaus, hoitotyö jne.). Heillä on käytössä oman organisaationsa tilastot, ja yhdistettynä kontekstuaaliseen ja toimialan ymmärrykseen (ja usein pitkään kokemukseenkin) liittyvään turvallisuusasiantuntijuuteen haastatteluaineistot muodostavat hyvän ja luotettavan pohjan uhka-arvioinnille ja turvallisuustilannekuvalle.

Tilannekuva ja -tietoisuus

Tilannekuva puolestaan tukee päätöksentekoa ja turvallisuuden johtamista. Tilannekuvatyö organisaatiossa on olennaista tilannetietoisuuden ja resilienssin kehittämisessä. Terminologia ja toimintamallit ovat kehittyneet erityisesti teknologian kehittymisen myötä, kun on pakko pystyä luomaan ennakoivaa kokonaiskuvaa monimutkaisista tilanteista ja yhteyksistä (ilmailun turvallisuus) (ks. cognitive management of complex systems. Adams, Tenney and Pew 1995.) Terminologia ja tilannekuvatyö ovat vakiintuneet parin viime vuoden aikana Suomessa erityisesti valtioneuvoston tilannekuvatyön kehittymisen myötä mutta myös turvallisuusorganisaatiossa (poliisi, puolustusvoimat) ja yksityisellä sektorilla. Tilannetietoisuus tarkoittaa sitä, että työntekijä, henkilöstö ja organisaatio kokonaisuudessaan tietävät ja tiedostavat, mitä ympärillä tapahtuu, mitä tulee tapahtumaan seuraavaksi, ja mitä mahdollisuuksia hänellä tai sillä on toimia. Tilannetietoisuus auttaa myös ehkäisemään vaaratilanteita. Tilannetietoisuus on tärkeä yksilötason resilienssin osatekijä. (Virta et al. 2018, 7.)

Resilienssi

Resilienssillä tarkoitetaan sekä organisaation, henkilöstön ja yksittäisen työntekijän kykyä palautua ja toipua, kykyä reagoida oikein tilanteissa. Resilienssi viittaa myös jatkuvuuteen ja jatkuvuuden hallintaan. Varautumisella ja valmiussuunnittelulla pyritään toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen tapahtuman jälkeen mutta myös vahinkojen ehkäisemiseen ja minimoimiseen etukäteen. Yksilötason resilienssi vahvistaa organisaation resilienssiä, mutta toisaalta myös resilientti organisaatio tuottaa ja vahvistaa työntekijöiden yksilötason resilienssiä. (Virta et al., 2018, 7.)

Turvatarkastus ja turvallisuustarkastus

Turvatarkastus ja turvallisuustarkastus menevät usein sekaisin arkikäytössä, mutta mahdollista lainsäädäntöhanketta silmällä pitäen ne pitää määritellä eksaktisti. Tutkimushankkeen ohjausryhmässä ja tutkimuksen tilanneessa työryhmässä ne on jo varsin kattavasti määritelty. Haastatteluissa kysyttiin erikseen näkemyksiä turvatarkastuksista (esim. läpivalaisulaite tai muu teknologinen ratkaisu ovella) ja turvallisuustarkastuksista (esim. vartijan suorittama henkilön tai tavaroiden tarkastus teräaseen tms. pois ottamiseksi).

Teknologian, erityisesti älyteknologian, kehitys on ollut nopeata ja varsinkin turvatarkastusten kohdalla perinteinen tavaroiden tai ihmisten läpivalaisulaite on ikääntynyttä teknologiaa. Johtopäätöksissä ja suosituksissa esitetään tähän liittyen joitakin pohdintoja. Cayfordin ja Pietersin (2018) artikkelista poimittu esimerkki kuvaa tilannetta: ”Turvallisuusteknologia voi sisältää laajan joukon teknologioita droneista satelliitteihin ja kaikenlaisiin kameroihin, mutta tavallisimmin sillä viitataan kommunikaatiodatajärjestelmiin kuten puhelujen ja sähköisen viestinnän valvontaan”. (s.90). Yksityisen turvallisuusalan palvelut ja tuotteet ovat kehittyneet kokonaisvaltaisemmiksi ratkaisuiksi ja turvallisuusteknologioiden monikäyttöisyydeksi. Ns. monipalvelutehtävät voivat kattaa erilaisia aulapalvelutehtäviä, kiinteistönhoitoon liittyviä tehtäviä, yhdistelmätehtäviä (kuten ns. turvamyyjä, jonka toimenkuvassa yhdistyvät vartijan ja myyjän tehtävät). (Paasonen 2014, 17).

2 Turvallisuuden tilannekuva tutkimusten ja tilastojen valossa

Dokumenttianalyysi perustuu laajaan aineistoon tutkimustehtävään liittyvästä alan tutkimuksesta, raporteista ja tilastoista. Tilastoaineistoista koottu powerpoint esitys sisältää noin 130 sivua, ja kokonaisuus esiteltiin erillisellä noin 30 sivua sisältävällä yhteenvetoesityksellä tutkimushankkeen ohjausryhmälle kokouksessa 17.9.2020. Molemmat ovat tutkimuksen taustamateriaalina. Raporttiin laadittiin laajempi ja kuvailevampi dokumenttianalyysi tutkimuksista ja niiden tuloksista.

2.1 Yhteenveto

Aikaisempien tutkimusten mukaan kuntasektorilla, erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä opetusallalla, uhka- ja väkivaltatilanteet ovat olleet kasvusuuntaisia viime vuosikymmeninä. Yleisimmät väkivallan muodot ovat henkinen väkivalta (esim. sanallinen uhkailu tai häirintä, vihapuhe), tavaroiden heitteleminen ja paikkojen rikkominen, mutta lievää fyysistä väkivaltaa, kuten nipistelyä, puremista tai potkimista esiintyy myös merkittävässä määrin. Vakavammat uhka- ja väkivaltatilanteet, kuten ampumatauti- tai lyömäaseella uhkaaminen ovat harvinaisempia. Naisten osuus uhka- ja väkivaltatilanteiden raportoinnissa on miehiä suurempi. Tätä selittää luultavimmin naisvaltaisuus sosiaali-, terveys- ja opetusaloilla, joilta suurin osa uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoituksista tulee.

Ammattiryhmittäin väkivalta kohdistuu sosiaali- ja terveysalalla erityisesti vanhus- ja vammaishuoltoon, vuodeosaston työntekijöihin, päivystys- sekä mielenterveys- ja päihdetyöntekijöihin, opetusallalla erityisopettajiin, peruskoulun luokanopettajiin ja koulunkäyntiavustajiin sekä lastentarhaopettajiin ja erityislastentarhaopettajiin ja kuntapäättäjien osalta viranhaltijoihin, kuntajohtajiin ja hallituksen jäseniin.

Uhkan tai väkivallan aiheuttaja sosiaali- ja terveyshuollossa on yleisimmin asiakas tai potilas ja väkivallan syynä tai taustatekijänä on potilaan/asiakkaan sairaus, päihteet, tyytymättömyys hoitoon tai päätöksiin ja hoidon odottaminen. Opetusalalla uhkan tai väkivallan aiheuttaja on lapsi/oppilas/opiskelija tai ulkopuolinen henkilö, kuten oppilaan huoltaja. Kuntapäättäjiin kohdistuvien uhka- ja väkivaltatilanteiden taustalla puolestaan on useimmiten kiistanalaisten päätösten tai aiheiden parissa toimiminen ja puolueen tai ryhmän jäsenyys. Myös yleinen päättäjiin kohdistuva epäluottamus ja turhautuminen näkyvät esimerkiksi vihapuheessa erilaisissa median kanavissa.

Tutkimusten valossa sekä sosiaali- ja terveys- että opetuslalla turvallisuuden hallintamallit näyttäytyvät käytäntöjen mukaan tarkasteltuna kovin hajanaiselta kokonaisuudelta erilaisia toimenpiteitä. Systemaattisen ja riskiperusteisen turvallisuusjohtamisen näkökulma puuttuu tai se on organisoiminnin perustana, mutta hallintamallit eivät jäsennö sen pohjalta selkeästi näkyvänä kokonaisuutena. Esimerkiksi Terveystenhuollon riskienhallinnan ja laitosturvallisuuden valtakunnallinen malli (STM 2009) on käytössä laajalti johtamisjärjestelmien rakenteena, mutta suurten konsernien turvallisuusjohto voi kuitenkin tarkoittaa yhdestä kolmeen turvallisuuspäällikköä koko kokonaisuudesta vastuussa olevana.

Terveystenhuollossa on laajasti käytössä erilaisia turvallisuuden hallintamalleja, kuten perehdytys, turvallisuuskoulutukset (esim. MAPA Management of actual or potential aggression, AVEKKI Aggressionin puuttumista vuorovaikutuksen, ennalta ehkäisyn, ennakoinnin ja hallinnan kautta), vartiointipalvelut, tekniset turvallisuusjärjestelmät ja erilaiset riskienhallintamallit, mutta haasteiksi nousevat johdon sitoutumattomuus turvallisuustavoitteisiin sekä resurssivaje. Sosiaalialalla hallintamallit näyttäytyvät vajavaisilta; perehdytys koetaan riittämättömänä, menettelyohjeet erilaisiin turvallisuustilanteisiin puuttuvat monista organisaatioista ja ennakkoiva turvallisuustoiminta on heikkoa. Yleisin turvallisuusjärjestely sosiaalialalla on työparijärjestely.

Opetuslalla turvallisuuden hallintamalleina puolestaan korostuvat erilaiset tilatekniset ratkaisut ja henkilöstökoulutukset. Yleisimmät koulutukset kuitenkin liittyvät pelastusalaan, kuten paloturvallisuus- ja ensiapukoulutukset. Suurin tarve tutkimusten mukaan kuitenkin on uhka- ja väkivaltatilanteiden kohtaamisen koulutukselle.

Uhka- ja väkivaltatilanteista raportoidaan kaikilla kolmella alalla arviolta huomattavasti todellisia tilanteita vähemmän. Tämä selittyy osaltaan kiireellä ja osaltaan sillä, että monin osin uhka- ja väkivaltatilanteisiin on ”totuttu” ja ne voidaan jopa nähdä osana työkuva. Sosiaali- ja terveydenhuollossa potilas tai asiakas on turvallisuuden johtamisjärjestelmän keskiössä, ja uhkaavat ja väkivaltatilanteet potilastyössä liittyvät tavallisesti sairauteen, sen ilmenemismuotoihin tai muihin päivittäiseen hoitotyöhön liittyviin tekijöihin. Erilaisten käytäntöjen, turvallisuuskulttuuriin ja toimintaympäristöön liittyvien erojen ja ehkä osittain myös henkilöstön sietokyvyn ja tilannearviointin kehittymisen vuoksi vaihtelevan raportointikäytännön johdosta organisaatioissa ei voida saada vertailukelpoista tilannekuva uhka- ja väkivaltatilanteiden määrästä tai laadusta. Lisäksi raportointitavat ja -kanavat eri organisaatioissa vaihtelevat, joten valtakunnallista tilannekuva on haastava muodostaa. Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin todeta, että uhka- ja väkivaltatilanteiden määrä on kunnallisten palveluiden piirissä muita työnantajasektoreita huomattavasti korkeampi ja hallinnan sekä ennaltaehkäisyn keinoja tarvitaan lisää etenkin palvelualoilla ja ammattiryhmien keskuudessa, joiden sisällä väkivallan uhka on kasvanut.

2.2 Uhka- ja väkivaltatilanteet kuntien palveluissa

Väkivalta ja sen uhka näyttää pitkittäistutkimuksissa lisääntyneen palkansaajien keskuudessa. Tilastokeskuksen Työolobarometrin mukaan niiden palkansaajien osuus, jotka kokevat väkivallan uhkaa työssään on kolminkertaistunut 1980-luvun alusta vuoteen 2018, jolloin väkivallan uhkaa koki noin kolmannes palkansaajista. Vuonna 2018 1 % kaikista palkansaajista oli kohdannut väkivaltaa vähintään viikoittain, 2 % pari kertaa kuussa ja 19 % oli kokenut sitä harvemmin. Väkivallan uhka on lisääntynyt etenkin naisvaltaisilla aloilla. Merkittävä kasvu fyysisen väkivallan määrässä sijoittuu erityisesti sosiaali- ja terveysalalle ja opetustyöhön. (Sutela et al. 2019, 17–18.) Kuntasektorilla väkivalta ja sen uhka sekä erilaiset häirinnän muodot ovat läsnä merkittävässä määrin. Vuonna 2019 Työtaturmakeskuksen tilastojen mukaan kuntasektorilla työtaturmaa edeltäneeksi poikkeamaksi kirjattiin ”väkivalta tai järkyttävä tilanne” yhteensä 2200 kertaa. (Tikku 2020.) Tutkimukset osoittavat, että kuntasektorilla väkivalta- ja uhkatilanteita koetaan suhteellisesti enemmän kuin muilla työnantajasektoreilla. Henkistä väkivaltaa ja kiusaamista koetaan johdonmukaisesti eniten asiakkaiden ja työtovereiden puolelta kuntasektorilla verrattuna valtion, yksityisten palveluiden sekä teollisuuden aloilla työskenteleviin. (Lyly-Yrjänäinen 2018.)

Suomessa on tehty kiitettävissä määrin vertailevaa tutkimusta kuntien työntekijöiden työhyvinvointiin liittyen. Viime vuosina kuitenkin vain muutamissa laajojen aineistojen kunta-alan vertailevissa tutkimuksissa on myös tarkasteltu turvallisuuteen liittyviä ilmiöitä, useimmiten työväkivallan käsitteen kautta. Laura Pekkarisen toimittamassa Kevan, TTK:n ja valtionvarainministeriön vuonna 2018 julkaistussa tutkimuksessa, jossa tarkasteltiin kuntien, kirkon ja valtion virastojen työoloja ja työhyvinvointia käy ilmi, että väkivalta ja sen uhka näyttäytyi kokonaisuudessaan lisääntyneen vuosista 2014 ja 2016 siten, että vuonna 2018 33 % kunta-alan työntekijöistä oli kokenut väkivaltaa kerran tai useita kertoja viimeisen 12 kuukauden aikana. Tutkimuksen mukaan, sosiaali- ja terveyspalveluiden puolella väkivallalle tai sen uhalle altistuttiin muita kunnan aloja selvästi enemmän. (Pekkarinen 2018.)

Toisen laajan, 64 066 vastaajan, Kunta10-tutkimuksen (2018) mukaan 46 % kunta-työntekijöistä oli kokenut viimeisen 12 kuukauden aikana väkivalta- tai uhkatilanteita asiakkaiden taholta ja väkivallan kokemuksissa realistista kasvua arvioidaan olevan noin 5 % verrattuna edellisiin vuosiin. Henkinen väkivalta, tavaroiden heitteleminen ja paikkojen rikkominen olivat yleisimmät väkivallan muodot. Eniten asiakasväkivalta- ja uhkatilanteita raportoivat erityisopettajat (79 %), koulunkäyntiavustajat (78 %), hoitajat ja lähihoitajat (75 %), lastenhoitajat (61 %), palomiehet ja vartijat (59 %) sekä kodinhoitajat (44 %). Naisten osuus väkivalta- ja uhkatilanteiden raportoinnissa oli miehiä suurempi. Sukupuolieroa selittivät todennäköisimmin ammattien sukupuolijakaumat.

Myös nuorten alle 30-vuotiaiden osuus asiakasväkivaltaa kokeneista oli muita ikäryhmiä merkittävästi suurempi. Eroja ikäryhmien välillä selitettiin eroissa työkokemuksessa ja sillä, että nuoret työntekijät ovat useimmin ammateissa, joissa väkivallan määrä on korostunutta. (Ervasti et al. 2018.) Molemmista kattavista kunta-alan työntekijöiden kyselytutkimuksista käy ilmi, että väkivalta ja sen uhka ovat lisääntyneet viime vuosina kuntasektorilla. Väkivallan nähdään painottuvan etenkin sosiaali- ja terveyspalveluihin, mutta ammattiryhmien vertailuissa tietyt opetusalan ammattiryhmät nousevat kärkisijoille. Seuraavissa luvuissa tarkastellaan kunnallisten palveluiden sekä sairaanhoitopiirien uhka- ja väkivaltatilanteiden määriä ja muotoja sekä niiden pitkäaikaista kehitystä. Tarkastelun kohteena ovat myös palveluiden piirissä käytetyt uhka- ja väkivaltatilanteiden hallintamallit ja -keinot.

2.3 Turvallisuus sosiaali- ja terveydenhuollossa

2.3.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Sekä sosiaali- että terveydenhuollon piirissä uhka- ja väkivaltatilanteiden määrä näyttää aineiston valossa huolestuttavan korkealta. Tilastokeskuksen tuoreessa Työolotutkimuksessa (Sutela et al. 2019) sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustyön lisääntyvä väkivallan uhkaa luonnehditaan ”uudehkoksi” ja ”lähtökohtaisesti erilaiseksi ilmiöksi” kuin esimerkiksi poliisin ja vartijoiden työssä esiintyvä väkivalta, jolta ei työn luonteen vuoksi voida aina välttää. Vuonna 2007 laajassa Työturvallisuuskeskuksen selvityksessä, jossa aineisto kattoi 16411 henkilöä, terveyden- ja sairaanhoitotyö, sosiaalialan hoitotyö sekä vartiointi ja suojelutyö nousivat työväkivallan top 3 riskiammatteihin. Riskiammatteina pidettiin tutkimuksessa ammatteja, joissa on suurin todennäköisyys kohdata työväkivaltaa työntekijöiden määrään suhteutettuna. (Työturvallisuuskeskus 2007.) Hälyttäviä tuloksia saatiin myös kattavassa Työterveyslaitoksen Mitä kuuluu -työhyvinvointikyselyssä (N=23960). Tuoreen tutkimuksen mukaan, seitsemän eri sosiaali- ja sairaanhoitopiirien työntekijöistä yli puolet (54 %) oli vuonna 2018 viimeisen 12 kuukauden aikana kokenut asiakasväkivaltaa. (Oksanen & Sippinen 2019.) Myös kansainvälisistä tutkimuksista tiedetään väkivallan riskin olevan kohonnut sosiaali- ja terveydenhuollon alalla.

Miltä sitten näyttää väkivalta- ja uhkatilanteiden määrällinen kehitys alalla, jos vertaamme nykytilannetta menneisiin vuosikymmeniin? Kun tarkastelemme pitkittäistutkimuksia, väkivalta- ja uhkatilanteiden määrä sosiaali- ja terveysalalla näyttää kasvaneen viimeisinä vuosikymmeninä. Marjukka Laineen ym. (2010) pitkittäistutkimuk-

sesta, joka toteutettiin vuosina 1992, 1999, 2005 ja 2010 on mahdollista nähdä väkivaltatilanteiden jakautuminen eri ammattiryhmittäin sosiaali- ja terveydenhuollossa pidemmällä aikavälillä. Tutkimuksen tulosten valossa työväkivalta näytti jatkuvasti lisääntyneen henkilökunnan kuormitustekijänä. Myös asiakkaiden väkivaltaisuus huolestutti työntekijöitä yhä kasvavissa määrin siten, että vuonna 2010 joka kymmenettä huolestutti usein tai jatkuvasti asiakkaiden väkivaltaisuus. Kahden vuosikymmenen aikana väkivallasta aiheutuva huoli työntekijöiden keskuudessa näytti lisääntyvän voimakkaimmin kaikissa vanhuspalveluissa ja sen lisäksi myös vammaispalveluiden puolella oli huomattavissa merkittävää nousua. Samoilla aloilla, joilla väkivalta aiheutti eniten huolta, raportoitii eniten myös väkivalta- tai uhkatilanteita asiakkaiden, omaisten tai saattajien aiheuttamina. (Laine et al. 2010, 33.)

Laajojen aineistojen työolotutkimus antaa myös viitettä pitkänajan trendistä sosiaali- ja terveyspalveluiden alalla. Se kertoo väkivallan ja sen uhan kasvun vuosina 1990–2008 sijoittuvan etenkin terveydenhuoltoalan ammatteihin sekä sosiaalityön, opetustyön, liikennetyön sekä palvelutyön ammateissa työskentelevien pariin. (Sutela et al. 2019.) Terveyspalveluiden sisällä Tilastokeskuksen työolotutkimus osoittaa merkittävää nousua väkivallan kohtaamisen yleisyydessä terveydenhuollon asiantuntijoiden ja hoivapalveluiden työssä pitkällä aikavälillä – terveydenhuoltoalan ammateissa väkivaltaa tai sen uhkaa vähintään pari kertaa kuussa kokeneiden osuus kasvoi 3 prosentista 11 prosenttiin ja väkivaltaa tai sen uhkaa ylipäätään kokeneiden osuus 37 prosentista 54 prosenttiin vuosien 1990 ja 2008 välillä. Kasvu näyttää jatkuneen seuraavan kymmenen vuoden aikana siten, että vuonna 2018 terveydenhuollon asiantuntijat kokivat ammattiryhmittäin kaikista yleisimmin työssään väkivaltaa tai sen uhkaa. 18 % oli kokenut sitä vähintään pari kertaa kuussa ja 63 % ylipäätään. Tämän lisäksi noin puolet terveydenhuollon erityisasiantuntijoista sekä noin puolet sosiaali- ja kulttuurialan asiantuntijoista koki väkivaltaa tai sen uhkaa työssään. (Sutela et al. 2019.) Nousua asiakasväkivallan määrissä on havaittu myös lähi- ja perushoitajien työkuormaa tutkineessa kyselytutkimuksessa. Lähi- ja perushoitajien kokema väkivallan tai sen uhan määrä oli noussut peräti 7 prosenttia vuodesta 2012 vuoteen 2016 (Erkkilä et al. 2016.) Näin ollen voidaan todeta, väkivallan ja sen uhan olevan hyvin yleistä sosiaali- ja terveydenhuollon aloilla ja pitkittäistutkimuksissa väkivallan kokemukset aloilla näyttävät kasvaneen viime vuosikymmeninä. Seuraavaksi tarkastelemme, millaisia muotoja väkivalta ottaa sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä ja miten nämä eroavat eri palveluiden piirissä.

Kun tarkastelemme sosiaali- ja terveydenhuollon alaa laajemmin, henkinen väkivalta näyttää olevan yleisin väkivallan muoto, jonka kohteeksi työntekijät joutuvat. (Laine et al 2010; Oksanen & Sipponen 2019; Antikainen-Juntunen et al. 2007.) Työterveyslaitoksen tutkimuksessa (2019) sosiaali- ja sairaanhoitopiirien työntekijöistä väkivaltaa kokeneiden osuudesta 46,2 % vastaajista oli kokenut henkistä väkivaltaa, 30,4 % oli kokenut lyömistä tai potkimista, 25,1 % oli kokenut tavaroiden heittelemistä ja 2,2 %

oli kokenut aseella uhkaamista. (Oksanen & Sipponen 2019.) Työpaikkakiusaamista oli kokenut 18,6 % työntekijöistä, joista alle puolet (48,5 %) oli ilmoitettu työnantajalle. Myös Tilastokeskuksen työolotutkimuksen (Sutela et al. 2019) tulokset antavat saman suuntaista viitettä epäasiallisen kohtelun ja häirinnän yleisyydestä sosiaali- ja terveydenhuollon alalla – vajaa 40 % hoivapalveluiden ja terveydenhuollon työntekijöistä sekä sosiaali- ja kulttuurialan asiantuntijoista ja 53 % terveydenhuollon asiantuntijoista oli kokenut häirintää tai epäasiallista kohtelua työssään. Tuoreen selvityksen mukaan myös seksuaalinen häirintä on sosiaali- ja terveydenhuollon alalla yleistä – lähes puolet (42 %) Tehyn kyselyyn vastanneista sosiaali- ja terveysalan työntekijöistä oli kokenut seksuaalista häirintää työssään (Ojanperä 2018).

Väkivallan muotojen jakautumisesta palvelualoittain sosiaali- ja terveydenhuollon sisällä saadaan viitettä muun muassa Laineen ja kumppanien (2010) tutkimuksesta. Vammaishuollossa työskentelevät ilmoittivat yleisimmin tavaroiden heittelemistä ja paikkojen rikkomista. Näitä olivat kokeneet vajaa viidennes useita kertoja vuoden aikana. Myös sosiaalipalveluissa näistä kärsivät 16 % useita kertoja vuosissa. Vuodeosastoilla 27 %, vanhainkodeissa 25 %, mielenterveys- ja päihdetyön sektoreilla 21 %, palvelutaloissa 17 % ja sosiaalipalveluissa 16 % oli kohdannut usein henkistä väkivaltaa. Vanhainkodeissa 31 %, vuodeosastoilla 23 % ja vammaishuollossa 19 % oli kokenut useita kertoja ruumiillista väkivaltaa. Ampuma-, terä- tai lyömäaseella oli vähintään kerran vuodessa tullut uhatuksi 9 % vammaishuollossa, 7 % mielenterveys- ja päihdetyössä, sekä 6 % vuodeosastoilla ja sosiaalipalveluissa työskentelevistä. Kaiken kaikkiaan, sosiaalialan ohjaajat ja perushoitotyöntekijät olivat ammattiryhmiä, joille oli muita useammin sattunut väkivalta- ja uhkatilanteita viimeisen vuoden aikana (Laine et al. 2010.) Etenkin kehitysvammaishuollon palveluyksiköissä, vanhustaloiden laitoshoidossa, psykiatrisilla osastoilla sekä lastenkodeissa, perhetukiyksiköissä ja koulukodeissa fyysisen väkivallan riski on korkea. THL:n tutkimuksen mukaan vanhustyössä väkivaltaisuus painottuu vahvasti laitoshoidon kodinhoidon sijaan. Huomionarvoisena pidetään, että väkivaltaisuus vanhustyössä on Suomessa yleisempää kuin muissa Pohjoismaissa siten, että jopa 80 % vanhusten laitoshoidon työntekijöistä oli kokenut väkivaltaa viimeisen vuoden aikana tutkimusajankohtana (Josefsson et al. 2018).

Kun tarkastellaan sosiaali- ja terveydenhuollon sisäisiä eroja ammattiryhmittäin sekä palvelualoittain voidaan todeta seuraavaa. Terveydenhuollon piirissä väkivalta näyttää kohdistuvan ammattiryhmittäin erityisesti kehitysvammaishuollon, vanhainkotien, vuodeosastojen työntekijöihin ja mielenterveys- ja päihdetyöntekijöihin (Laine et al. 2010, 31–33; Louhela et al. 2006). Myös ensiapu- ja päivystyksessä väkivallan riski on koronnut (Anttila et al. 2016). Terveyden- ja sairaanhoidon ammattien sisällä riskit ovat yleisiä kaikissa sairaanhoitajien ammateissa. Harvinaisempaa väkivalta näyttää olevan lääkäreillä, laboratorioissa työskentelevillä ja röntgenissä työskentelevillä. (Työturvallisuuskeskus 2007.) Hoitajien kokemista korkeista väkivallan määristä kieli

myös ammattiliitto Tehyn selvitys vuodelta 2016. Selvityksen mukaan 72 % lähi- ja perushoitajista oli havainnut työpaikallaan väkivaltaa tai sen uhkaa viimeisen vuoden aikana ja itse väkivallan kohteeksi oli joutunut 61 % 1735 vastaajasta (Erkkilä et al. 2016, 14).

Väkivallan aiheuttajana terveydenhuollossa on tutkimusten mukaan yleisimmin potilas ja useimmiten väkivallan syynä on potilaan sairaus, päihteet, tyytymättömyys hoitoon tai hoidon odottaminen (Auronen 2018; Työturvallisuuskeskus 2007; Reiman 2017; Vasara et al. 2012). Myös omaisten ja saattajien puolelta koetaan väkivaltaa, erityisesti uhkailun muodossa (Vasara et al. 2012). Taustasyyt väkivaltaisen tai uhkaavan käytöksen takana vaihtelevat palvelualoittein. Päihteiden osuus uhka- ja väkivaltatilanteissa korostuu etenkin hoitajien kokemusten mukaan päivystysoluklinikoilla (Hiltunen et al. 2014; Ervasti et al. 2019). Psykiatriassa väkivalta- ja uhkatilanteet liittyvät useimmiten potilaan sairauteen, jossa sairaudenkuvaan voi kytetyä kohonnut väkivallan riski sekä tilanteisiin, joissa joudutaan rajoittamaan potilaan itsemääräämisoikeutta. Myös päihteillä on osuutensa väkivalta- ja uhkatilanteisiin psykiatrisissa toimipisteissä (Seikkula & Keränen 1994; Pitkänen 2003). Vanhushoivan työssä hoitajien kokema väkivalta on yhteydessä asiakkaiden fyysiseen heikkokuntoisuuteen, kognition ongelmiin sekä häiriökäyttäytymiseen. (Josefsson et al. 2018.)

Sairaaloissa ja terveydenhuollon yksiköissä lääkäreistä lähes joka viides on kohdannut fyysistä väkivaltaa tai uhkailua vuoden aikana. Suurin osa väkivallasta on uhkailua ja fyysisen väkivallan kohteeksi joutui noin joka sadas lääkäri. Hoitotyötä tekevät kohtaavat väkivaltaa eniten perjantaisin ja lauantaisin, harvemmin sunnuntaisin. Vuorokautiset riskiajat ovat sairaaloissa ruuhkahuippujen yhteydessä klo 13–15 ja 23–01. Yksin työskentelemistä riskialttiissa työpisteissä tulisi tutkimusten mukaan välttää erityisesti näinä aikoina. Erityinen riski kohdistuu kouluttamattomiin työntekijöihin, sijaisiin ja nuoriin lääkäreihin, ja varsinkin alle 35-vuotiaisiin naisiin. Uhkaajana on useimmiten sekava potilas tai omainen, ja päihtymys on yleisin taustatekijä. (Lauerma 2019, 42–43).

Sosiaalialan osalta on löydettävissä vain muutama laajojen aineistojen selvitys eri väkivallan muotojen esiintyvyydestä alan sisällä. Viimeisin laaja, ammattijärjestö Talentien jäsenistölle suunnattu kyselytutkimus antaa viitettä ilmiön eri väkivallan muotojen esiintyvyydestä alalla. Henkistä väkivaltaa ja asiatonta kohtelua esiintyy alalla laajasti – noin joka kolmas vastaajista oli kokenut sitä muutaman kerran kuukaudessa ja joka kuudes vähintään viikoittain viimeisen 12 kuukauden aikana. Myös sanallista uhkailua ja painostamista oli kokenut joka viides muutaman kerran kuukaudessa ja perhettä tai läheisiä koskevia uhkauksia oli saanut joka kymmenes. Fyysistä väkivaltaa esiintyi myös merkittävässä määrin – lähes joka kuudes oli ollut nipistämisen, puremisen tai potkimisen kohteena ja joka kymmenettä oli lyöty nyrkillä, heitelty esineellä tai lyöty

teräaseella tai muulla esineellä. (Vartia-Väänänen 2016.) Kyselyn tulokset ovat samansuuntaisia kuin Antikainen-Juntusen selvityksessä vuodelta 2007 ilmi tulleet tulokset – henkistä väkivaltaa oli kokenut joka toinen vastanneista sosiaalialan työntekijöistä ja myös fyysistä väkivaltaa koki merkittävä osa vastaajista (10 %), sen painotuen kuitenkin erityisesti tiettyihin palveluihin. Huomionarvoisena voidaan pitää sitä, että vuoden 2007 selvityksessä kukaan työntekijöistä ei ollut tullut puukolla tai muulla teräaseella uhatuksi, kun taas Vartia-Väänänen tutkimus (2016) antaisi viitteitä mahdollisesti teräaseella tai muulla esineellä uhkaamisen yleistymisestä. Antikainen-Juntunen (2007) laajassa selvityksessä sosiaalialan työoloista todetaan, että sosiaalityössä esiintyi suhteellisesti enemmän henkisen väkivallan muotoja, kun taas perhe-työssä korostui fyysisen väkivallan muodot. Sosiaalialalla erot väkivallan yleisyydessä ja muodoissa ammattiryhmittäin katsotaan lisäksi liittyvän työntekijän ja asiakkaan kontaktin läheisyyteen verrattuna etäisyyteen. Toisin sanoen, mitä läheisempi fyysinen kontakti on, sitä suurempaa, konkreettisempaa ja fyysisempää väkivaltaa on. (Antikainen-Juntunen 2007, 71–73.) Lisäksi sosiaalipalveluiden piirissä väkivallan on tutkittu olevan yleisempää laitoshuollon palveluiden kuin avohuollon palveluiden piirissä (Vartia-Väänänen et al. 2016).

Myös sosiaalipalveluiden puolella väkivallan aiheuttaja on lähes aina asiakas ja harvoin omainen (Antikainen-Juntunen 2007; Vartia-Väänänen 2016). Sosiaalipalveluissa ja etenkin sosiaalityössä uhka- ja väkivaltatilanteita on tarkasteltava suhteessa toimintaympäristöön, jota määrittelee olennaisesti sosiaalityön viimesijaisuus sekä yhteiskunnallisesti toivotun muutoksen aikaansaaminen asiakkaan käytöksessä. Sosiaalityö on useimmiten viimesijaisesti vastuussa ihmisen toimeentulosta, toimintakyvystä ja selviytymisestä yhteiskunnassa.

Sosiaalityössä pyritään lähtökohtaisesti aina asiakkaan elämäntilanteen parantamiseen ja takaamaan ihmisarvoinen elämä. Vaikka asiakaslähtöisyys ja asiakkaan oikeuksien toteutuminen on sosiaalityön keskiössä, on sosiaalityöntekijällä oikeudellisten säädösten nojalla myös huomattavasti valtaa asiakkaan yksityiseen elämään ja mahdollista puuttua sen osa-alueisiin joskus jopa pakkotoimin. (Raunio 2000; 2009.) Sosiaalipalveluissa julkisen vallankäytön katsotaan olevan moninaista, eikä se rajoitu pelkästään pakkotoimiin, kuten esimerkiksi sijaishuollossa olevan lapsen rajoitustoimenpiteisiin. Valtaa käytetään myös asiakasratkaisujen ja palvelutarpeenarvioinnin yhteydessä, jossa asiakkaalle voidaan myöntää tai häneltä voidaan evätä etuus tai palvelu säädösten ja palvelutarpeenarvioinnin pohjalta. (Liukko & Nykänen 2019.) Joissain tapauksissa asiakkaalla voi olla tietyt, osin epärealistiset odotukset, palvelun tai etuuden saannille, jolloin palvelun epääminen tai kieltävä päätös voivat johtaa jännitteeseen asiakkaan ja työntekijän välillä. Myös tilanteet, joissa sosiaalityöntekijä joutuu puuttumaan perheen sisäisiin asioihin esimerkiksi lastensuojelullisin perustein ovat potentiaalinen riski konfliktin syntymiselle. Sosiaalityöntekijät työskentelevät siis

hyvin henkilökohtaisten – yksilöllisyyteen, autonomiaan, toimeentuloon ja koskemattomuuteen liittyvien asioiden kanssa, joihin kohdistuva julkisen vallan ja rajoittamisen toimenpiteet voivat aiheuttaa pettymyksen ja aggression tunteita ja täten muodostaa potentiaalisen riskin uhkaavalle ja väkivaltaiselle käytökselle. (Weizmann-Helenius 1997; Syväoja-Kokko 2017)

Myös päihde- ja mielenterveysongelmat voivat olla asiakkaan aggressiivisen ja väkivaltaisen käytöksen taustalla. Antikainen-Juntusen (2007) selvityksessä asiakkaiden väkivaltaisuus liitettiin usein asiakkaan vajaavaltaisuuteen sekä päihde- ja mielenterveysongelmiin ja lähes puolta väkivallan teoista kuvailtiin epätoivoisen asiakkaan häädössä tai pikaistuksissa tekemäksi. Selvityksessä myös yksintyöskentely altisti väkivallalle.

2.3.2 Turvallisuuden hallintamallit terveydenhuollossa

Terveydenhuollon piirissä näyttää olevan käytössä suhteellisen laaja kirjo erilaisia turvallisuuden hallintamalleja. Vasara et al. (2012) ovat tutkineet sairaanhoitopiirien turvallisuutta ja turvallisuuden hallintakeinoja. Tulosten valossa sairaanhoitopiirien väkivalta- ja uhkatilanteiden ennaltaehkäisykeinot näyttäytyivät hyvin käytännönläheisin ja vain joissakin sairaanhoitopiireissä väkivallan ennaltaehkäisyä ja hallintaa oli lähestytty järjestelmällisesti turvallisuusjohtamisen näkökulmasta. Kaikissa sairaanhoitopiireissä oli kuitenkin arvioitu väkivallan riskitekijöitä ja useassa organisaatioissa työntekijöiden perehdytyksessä käytiin läpi työväkivaltaan liittyviä asioita. Perehdytyksen lisäksi kaikissa tutkimuksen sairaanhoitopiireissä oli koulutettu henkilökuntaa väkivalta-tilanteiden varalle. MAPA, AHHA, AVEKKI, Puhejudo, itsepuolustus ja potilaan sanallinen rauhoittaminen olivat esimerkkejä tutkimuksessa mainituista koulutuksista. Osassa sairaanhoitopiirejä oli olemassa erinäisiä väkivallan hallintaan ja ennaltaehkäisyyn perustettuja työryhmiä. (Vasara et al. 2012.)

Tutkimusten mukaan sairaanhoitopiireissä on laajasti käytössä vartijointipalveluita ja niitä pidettiin tärkeänä turvallisuuden ylläpidon kannalta erityisen tärkeänä. (Vasara et al. 2012.) Vartijoiden merkitystä sairaanhoitopiirien toiminnoissa kuvaa muun muassa Huttusen et al. (2018) länsisuomalaisen päivystyspoliklinikan sairaanhoitajien työturvallisuutta vaarantavia tilanteita (N= 487) kartoittavassa tutkimus, jossa kävi ilmi, että järjestyksenvalvoja rauhoitti keskustelemalla yli puolet sanallisen väkivallan tilanteista ja pelkästään järjestyksenvalvojan saapuminen paikalle rauhoitti viidesosan väkivalta-tilanteista. Toisaalta, lähes puolessa tapauksissa potilaan väkivaltainen käytös jouduttiin lopettamaan vartijan toimesta voimakeinoin. Sairaanhoitopiireissä on käytössä myös useita muita rakenteelliseen turvallisuuteen ja turvallisuusvalvontaan liittyviä toimintoja, kuten oli kulunvalvontaa, kameravalvontaa ja hälytyslaitteita.

Tuoreimmassa tutkimuksessa vuodelta 2020, jossa sairaanhoitopiirien turvallisuudesta vastaavat henkilöt arvioivat organisaatioiden riskienhallintaa ja riskienhallinnan kannalta eniten käytetyiksi ennaltaehkäisyyn keinoiksi nousivat poikkeamien seuranta, turvallisuuskoulutukset ja harjoitukset, riskien arvioinnin tulokset ja auditointien tulokset. Tutkimuksessa riskienhallintaan liittyvien käytäntöjen katsotaan yleisesti olevan hyvällä tasolla sairaanhoitopiireissä. Vaihtelua oli kuitenkin havaittavissa muun muassa riskienhallinnan systemaattisuudessa ja siinä, missä määrin organisaatioilla on olemassa menetelmiä valvoa riskiarviointien perusteella tehtyjen toimenpiteiden toteuttamista ja tehokkuutta. Tutkimuksessa huomattiin myös, että johdon katselmukset turvallisuusjärjestelmien toimivuudesta eivät toteudu vuosittain merkittävässä osassa organisaatioita ja niiden dokumentointi jää vähäiseksi. Lisäksi huomattiin puutteita turvallisuusasiakirjojen dokumentoinnissa ja hallinnassa. Vastaajat raportoivat myös merkittävässä määrin turvallisuustyöhön liittyvästä resurssivajeesta ja lisäksi johdon sitoutuneisuudessa turvallisuustavoitteisiin ilmeni vastaajien keskuudessa tyytymättömyyttä. (Iskala 2020.)

Väkivalta ja uhkatilanteista raportointi näyttää aineiston perusteella puutteelliselta, kun tarkastelussa ovat sairaanhoitopiirit. Sekä Vasara et al. (2012) että Schildt ja Penttinen (2010) ovat kiinnittäneet huomiota kirjaamis- ja raportointikäytäntöihin liittyviin ongelmiin. Ensinnäkin raportointiin ja kirjaamiseen liittyvät käytänteet näyttivät vaihtelevan suuresti sairaanhoitopiirien välillä, eivätkä raportointitavat olleet valtakunnallisesti yhteneväiset (Schildt et al. 2010; Vasara et al. 2012). Myös uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoittamisessa ilmeni henkilökunnan keskuudessa selvää vajetta. (Vasara et al. 2012.)

2.3.3 Turvallisuuden hallintamallit sosiaalitoimessa

Uhka- ja väkivaltatilanteiden hallintamallit sosiaalialalla näyttäytyvät vajavaisina. Tässä kohdin on kuitenkin huomioitava, että systemaattisia ja laajoja selityksiä asian tiimoilta ei ole juurikaan tehty. Tutkimusvaje on siis ilmeinen ja johtaa väistämättä siihen, että laajojen aineistojen selvityksiä käytetyistä keinoista ja malleista hallita turvallisuutta sosiaalipalveluissa tulisi toteuttaa kokonaisturvallisuustilanteen selkeyttämiseksi. Aikaisemman tutkimuksen valossa etenkin perehdytys uhka- ja väkivaltatilanteiden ennaltaehkäisyyn ja hallintaan on arvioitu työntekijöiden silmissä riittämättömäksi. Antikainen-Juntusen sosiaalialan työväkivaltaa koskevassa selvityksessä (2007) vain 5 % aineiston työntekijöistä ja 4 % lähiesimiehistä piti työpaikkansa perehdytystä uhka- ja väkivaltatilanteiden ehkäisyyn ja hallintaan riittävänä ja säännöllisenä. Viidennes työntekijöistä ei saanut lainkaan perehdytystä ja luku korostui perhe-työntekijöissä. Antikainen-Juntusen (2007) mukaan vain vähemmistössä (40 %) selvityksen työyhteisöistä oli laadittu menettelytapaohjeita riskitilanteita varten ja ohjeista tiedottamisessa oli suuria puutteita. Tuorein selvitys vuodelta 2016, antaa kuitenkin

jonkinlaisia viitteitä, että perehdytyksessä ja koulutuksessa uhka- ja väkivaltatilanteiden osalta on sosiaalialalla otettu askelia oikeaan suuntaan. Laajassa aineistossa, kolme viidesosaa vastanneista totesi, että uhka- ja väkivaltatilanteissa toimimisesta oli sovittu työpaikoilla riittävästi. Tästä voidaan päätellä, että enemmistö on saanut jonkinlaista perehdytystä ja omaksunut toimintamalleja asiakasväkivaltatilanteissa toimimiseen työpaikoiltaan. Perehdytyksen ja toimintamallien laadusta ei kuitenkaan voida varmuudella päätellä mitään. Vaikka tilanne näyttää joltain osin parantuneen, tuoreimassa selvityksessä neljäsosa vastaajista kertoi kuitenkin, että väkivaltatilanteissa toimimisesta oli sovittu riittämättömästi, joten yhä merkittävällä osalla työntekijöistä vaikuttaa olevan epäselvyyttä tavoista ja toimintamalleista, joiden avulla väkivaltatilanteita on mahdollista ennaltaehkäistä ja hallita. (Vartia-Väänänen et al. 2016.) Myös kotiin annettaviin sosiaali- ja terveystalvcluihin keskittyvässä Fagerströmin et al. (2014) hankeraportissa todetaan, että työpaikoilla oli vaihtelevissa määrin ohjeistuksia väkivallan uhkaan ja sen hallintaan liittyen. (Fagerström et al. 2014.)

Antikainen-Juntunen (2007) selvityksen mukaan työparityöskentely oli yleisimmin käytetty turvallisuusjärjestely kaikissa sosiaalialan työyhteisöissä. Yli puolessa sosiaalityön työyhteisöjä oli myös teknisiä turvalaitteita ja rakenteellisia järjestelyitä käytössä ja lisäksi myös turva-ammattilaisten apua käytettiin eniten sosiaalityön piirissä. Myös Tirkkosen (2014) tutkimuksessa sosiaalityöntekijöiden turvallisuutta lisäävinä keinoina olivat useimmiten hälytyspainike, toinen poistumistie tai työpari. Antikainen-Juntusen selvityksestä (2007) ilmeni myös, että kodinhoidossa käytössä oli työkierto omana turvajärjestelynä, mutta perhetyöllä ei ollut mitään ”omaa turvajärjestelmää” käytössään. Selvityksessä linjajohdon ja työsuojeluorganisaation yhteistyö näyttäytyi vähäisenä ja epäselvyyksiä nähtiin erityisesti vastuunjaon kysymyksissä. (Antikainen-Juntunen 2007, 147). Kodinhoidon, kotipalveluiden ja kotikäyntien uhka- ja väkivaltatilanteiden käytänteitä selvittäneessä Työterveyslaitoksen hankkeessa (Fagerström et al. 2014) nousi esille, että kodinhoidossa työturvallisuuslain mukaiset turvallisuusjärjestelyiden ja -laitteiden, kuten esimerkiksi kameravalvonnan, vartiointipalveluiden ja esteettömien poistumisteiden toteuttaminen vaikeutuu, sillä toimintaympäristönä on potilaan tai asiakkaan koti. Fagerströmin et al. (2014) mukaan: ”Tällöin ei työnantajan velvollisuudet työympäristön suunnittelusta (12 §) ja apuvälineiden varaamisesta (15 §) työntekijän käyttöön ole toteutettavissa (Työturvallisuuslaki 738/2002), mikäli asiakas ei anna niihin lupaa.” Kodinhoidon tai sosiaalihuollon asiakkaalla on hankkeeseen osallistuneiden haastateltavien mukaan myös oikeus kieltää ulkopuolisen asiantuntijan osallistumisen asioidensa hoitoon, jolloin uhkien arviointi ja selvitys esimerkiksi työsuojelun edustajan avulla ei onnistu (Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992, 6 § ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, 8 § ja 9 §). (Fagerström et al. 2014.)

Uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoittamisessa on sosiaalialalla huomattavissa selvää vajetta. Ilmoittamiskriteereissä ja -käytänteissä näyttää olevan eroja alalla ja ilmoitusten

tekemättä jättäminen näyttää olevan tavanomaista. (Manninen 2017; Fagerström 2014; Antikainen-Juntunen 2007.) Väkivallan raportoimisella on selvä yhteys jälkikäsittelyn toteutumisen todennäköisyyteen myös sosiaalialalla. Jälkiselvittely alalla vaikuttaa aineiston perusteella toteutuvan useimmissa toimipaikoissa pikemminkin epävirallisissa ja vapaamuotoisissa keskusteluissa kuin virallisissa yhteyksissä ja sovittujen toimintatapojen mukaisesti (Antikainen-Juntunen 2007; Manninen 2017). Mannisen (2017) tutkimuksessa käy ilmi, että väkivaltatilanteet jäävät todennäköisemmin käsittelemättä työntekijöillä, jotka kokevat väkivaltaa usein verrattuna niihin, jotka kokevat sitä harvemmin. Ilmiön katsotaan liittyvän väkivaltaan turtumiseen sekä kiireeseen. Lisäksi lievä väkivalta voidaan myös ymmärtää osana asiakkaan tunneilmaisuna ja katsoa kuuluvan osaksi työnkuvaa. Raportoimattomuus voi liittyä myös haluun säilyttää luottamuksellinen suhde asiakkaaseen, sillä tämän voidaan katsoa olevan sosiaalityön ytimessä. (Virkki 2008.) Aineiston perusteella sosiaalialalla näyttää olevan puutetta virallisista ja jalkautuneista prosesseista ja toimintamalleista väkivalta- ja uhkatilanteiden raportoimiskäytännöissä sekä jälkikäsittelyn suhteen. (Manninen 2017; Antikainen-Juntunen 2007.)

2.4 Turvallisuus opetustoimen alalla

2.4.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Oppilaitoksissa ja opetustoimessa turvallisuus voidaan jakaa kolmeen osaan. Sen ensimmäisenä osana on fyysinen, psyykinen, pedagoginen sekä sosiaalinen turvallisuus, mihin vaikuttavat esimerkiksi oppilaitostapaturmien, uhkailun ja väkivallan sekä kiusaamisen yleisyys sekä oppilaitoksen työskentelyilmapiiri. Toiseksi se tarkoittaa turvallisuuden edistämistä oppilaitoksen arjessa esimerkiksi johtamiskäytäntöjen, toimintatapojen, turvallisuusopetuksen kautta. Kolmanneksi se tarkoittaa turvallisuustietoisuutta, turvallisuusasenteita, turvallisuusosaamista sekä turvallisuuskasvatusta. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013, 12.) Toisaalta turvallisuutta voidaan tarkastella oppilaitoskontekstissa myös kokonaisvaltaisen turvallisuuden kautta. Kokonaisvaltaisen turvallisuuden konsepti jakaantuu useisiin eri tekijöihin ja ulottuvuuksiin, kuten esimerkiksi työturvallisuuteen, opiskelijahuoltoon, henkilöturvallisuuteen, kiinteistö- ja toimitilaturvallisuuteen, toiminnan ja oppimisympäristön turvallisuuteen, ympäristöturvallisuuteen, pelastustoimintaan, valmiussuunnitteluun, ulkomaan toimintojen turvallisuuteen ja sosiaalisen median turvallisuuden. (Waitinen 2012.) Oppilaitoksissa turvallisuus koskettaa sekä oppilaita että henkilöstöä, joilla on oikeus turvalliseen opiskelu- ja työympäristöön. Näiden ryhmien lisäksi turvallisuuden puitteissa tulisi ottaa huomioon myös mahdolliset ulkopuoliset palveluntarjoajat, jotka työskentelevät oppilaitoksen yhteydessä. (Tappura ym. 2017b.)

Kunnallisen opetuksen ja koulutuksen alalla uhka- ja väkivaltatilanteiden määrällinen kehitys kokonaisuudessaan näyttäytyy erittäin huolestuttavana aineiston perusteella. Muun muassa Tilastokeskuksen työolotutkimus kertoo merkittävästä noususta väkivallan kokemuksissa ja sen uhatta opettajien ja opetusalan erityisasiantuntijoiden joukossa lyhyellä aikavälillä. Kun tarkastellaan kehitystä vuosina 2013–2018, väkivallan ja sen uhan kokemukset ovat nousseet 33 prosentista 41 prosenttiin. Vertailukohdaksi voidaan ottaa terveydenhuollon erityisasiantuntijat sekä sosiaali- ja kulttuuriasiantuntijat, joiden joukossa väkivallan tai sen uhan kokemukset ovat pysyneet aikavälillä 2013–2018 jotakuinkin samalla tasolla, joskin pitkällä aikavälillä kasvu on ollut jatkuva. On siis todettava, että lyhyellä aivan viime vuosinakin opetusalaalla kasvu väkivaltatilanteiden suhteen on ollut merkillepantavan voimakasta. (Sutela et al. 2019.)

Myös kyselytutkimukset osoittavat ilmiön laajuuden sekä kasvun alalla. Opetusalan ammattijärjestön (OAJ) työolobarometrin kattavasta aineistosta (n=1127) selvisi, että vuonna 2017 lähes joka toinen (47 %) opettajista oli kokenut epäasiallista kohtelua tai kiusaamista viimeisen 12 kuukauden aikana. Myös tämän kyselyn mukaan kasvua oli merkittävässä määrin verrattuna vuosiin 2013 ja 2015. Vajaa kymmenes kyselyyn vastaajista oli kokenut fyysistä väkivaltaa, jossa merkittävää määrällistä kasvua ei ollut verrattuna vuoteen 2015, vaikkakin kasvua oli havaittavissa tiettyjen koulutusinstanssien sisällä. (OAJ 2017)

Kuten muilla kunta-alan sektoreilla, myös opetusalaalla henkinen väkivalta ja epäasiallinen kohtelu näyttäytyy yleisimpänä väkivallan muotona. Saman suuntaisia tuloksia henkisen väkivallan yleisyydestä kuin OAJ:n työolobarometrissa saatiin peruskoulujen ja lukioiden rehtoreille osoitetussa oppilaitosten turvallisuustutkimuksessa, jossa todetaan, että yleisin henkilökuntaan kohdistettu uhkaava teko oli kunnianloukkaus, jota esiintyi kolmanneksessa kyselyn oppilaitoksissa. (Näsi et al. 2016) Henkinen väkivalta eri muodoissaan näyttää painottuvan erityisesti peruskouluun, jossa sitä kohtaavat erityisesti kokivat peruskoulun päätoimiset tuntiopettajat, erityisopettajat ja erityisluokanopettajat, lehtorit ja rehtorit. Kunta10-tutkimuksessa erityisopettajat ja koulunkäyntiavustajat nousivat väkivalta- ja uhkakokemusten kärkeen – molemmista ryhmistä vajaa 80 % oli kokenut väkivalta- ja uhkatilanteita viimeisen 12 kuukauden aikana.

Vakavaa ja toistuvaa epäasiallista käytöstä oli OAJ:n työolobarometrin mukaan kokenut joka viides kaikista opetusalan vastaajista. Vakava ja toistuva epäasiallinen käytös painottui etenkin varhaiskasvatuksen työntekijöiden joukossa, jossa määrä nousi 30 %:iin. (OAJ 2017.) Samansuuntainen tulos saatiin myös JHL:n työväkivaltaa varhaiskasvatuksen piirissä selvittäneessä raportissa (JHL 2020), jossa 36 % vastaajista kertoi kokeneensa työssään henkistä väkivaltaa muutaman kerran vuodessa, 32 % ei ollenkaan, 15 % viikoittain, 12 % kuukausittain ja 5 % päivittäin. Myös ammattikorkeakouluissa ja peruskouluista joka neljäs oli kokenut vakavaa epäasiallista käytöstä. Liljeroos-Corkin et al. (2017) tutkimuksen mukaan, myös ammattikouluissa näyttää

esiintyvän suhteellisen laajasti henkistä väkivaltaa sekä uhkaamista ja uhkaavaa käytöstä ja lisäksi kolmanneksessa ammattikouluja esiintyi vähäistä seksuaalista häirintää tai väkivaltaa (Liljeroos-Cork et al. 2017). Henkisen väkivallan osuus näyttää olevan matalin yliopistoissa, kansanopistoissa, kansalaisopistoissa ja aikuiskoulutuskeskuksissa, mutta näilläkin aloilla epäasiallista kohtelua ja kiusaamista kokee noin joka kolmas (OAJ 2017). Uutena, tälle ajalle tyypillisenä ilmiönä, esille on noussut myös opettajien kokema kiusaaminen ja häirintä sosiaalisessa mediassa. Opettajaa saatetaan kuvata luvatta tai hänestä saatetaan levittää epäasiallisia tekstejä eri kanavilla. (Huovinen & Pudas 2019). Varhaiskasvatuksen puolella sosiaalisessa mediassa tapahtuva häirintä näyttäytyy erittäin harvinaisena ilmiönä (JHL 2020).

Myös fyysistä väkivaltaa koetaan opetuslalla verrattain paljon. Fyysisen väkivallan esiintyvyys näyttää kuitenkin vaihtelevan suhteellisen paljon oppilaitostyyppin ja instanssin mukaan. Eniten fyysistä väkivaltaa koetaan varhaiskasvatuksen piirissä, jossa viidennessä vastaajista on raportoinut kokevansa fyysistä väkivaltaa viikoittain. JHL:n tutkimuksessa (2020) ja varhaiskasvatuksen henkilöstöstä kolmasosa raportoi fyysisen väkivallan kokemuksista 12 kuukauden aikana OAJ:n työolobarometrissä (OAJ 2017). Kuten varhaiskasvatuksessa, myös peruskoulussa fyysisen väkivallan määrä on kasvanut viime vuosina. Peruskouluissa 15 % OAJ:n kyselyyn vastanneista ilmoitti kokeneensa fyysistä väkivaltaa kuluneen 12 kk aikana (OAJ, 2017). Näsin et al. (2016) tutkimuksessa fyysinen väkivalta ja väkivallan uhka korostuivat peruskoulun kaikilla luokka-asteilla. Erityisesti erityislastentarhaopettajat, erityisopettajat ja lastentarhaopettajat sekä esiopettajat nousevat ammattiryhminä esille poikkeuksellisen suuria fyysisen väkivallan määriä raportoivina ryhminä (OAJ 2020). Varhaiskasvatuksessa ja peruskoulussa fyysinen väkivalta on lähes aina lapsen tai oppilaan aiheuttamaa.

Lukiossa, yhteiskouluissa, ammatillisissa oppilaitoksissa ja aikuiskoulutuskeskuksissa fyysisen väkivallan kokemukset ovat harvinaisia (OAJ 2017; Näsi et al. 2016). Ammattikoulujen suhteen kuitenkin on olemassa toisaalta myös erilaisia arvioita. Liljeroos-Corkin et al. (2017) tutkimuksessa ammatillisen koulutuksen järjestäjien (N=96) vastauksista käy ilmi, että yksilöön kohdistuvaa fyysistä väkivaltaa esiintyi ainakin vähäisesti noin 70 % oppilaitoksista, kun OAJ:n työolobarometrissä (2017) vain 3 % ammatillisen koulun opettajista ilmoitti fyysisestä väkivallasta viimeisen 12 kuukauden aikana.

Myös väkivaltaista ääriajattelun esiintyvyyttä on tutkittu oppilaitoksissa. Sisäministeriön lukioihin ja ammattikouluihin suuntautuneen kyselytutkimukseen (2015) mukaan väkivaltaisesta ääriajattelusta on havaittu viitteitä oppilaitoksissa. Vaikka itse väkivaltatapauksia ekstremismiin liittyen on vähän, ei selvityksen perusteella voida puhua pelkästään marginaali-ilmiöstä, sillä lähes 60 % kyselyyn vastanneista opettajista ja

rehtoreista oli havainnut viitteitä ääriajatteluun liittyviä asenteita tai siihen liittyvää fyysistä tai henkistä väkivaltaa. Suurin osa katsoi kuitenkin kyseessä olevan yksittäistapauksia tai niiden liittyvän yksittäisen oppilaan käytökseen. Useimmiten ääriajattelu ilmeni opiskelijoiden asenteissa, erityisesti poliittisesta tai uskonnollisesta aatemaailmasta ammentavana suvaitsemattomuutena tai vihana. Ammattikouluissa pelkoa aiheuttavia tai väkivaltaa ihannoivia asenteita havaittiin kaksi kertaa enemmän kuin lukioissa. Väkivaltaisen ääriajattelun tunnistamista pidetään opettajien keskuudessa vaikeana ja oppilaan huolta herättävän käytöksen yhteys ääriajatteluun koettiin vaikeasti arvioitavaksi. (Sisäministeriö 2015.) Myös Liljeroos-Corkin (2017) tutkimuksessa radikalisoitumisen aiheutti jonkin verran huolta oppilaitoksissa kuntien sivistystoimen johdon avovastauksien perusteella. Opettajat näyttävätkin kaipaavan lisää tietoa väkivaltaisista ääriilmiöistä, ääriajattelun tunnistamisesta oppilaissa sekä viranomaisyhteistyötä, etenkin tiedonkulun ja -vaihdon parantamista radikalisoitumisvaarassa olevista oppilaista. (Sisäministeriö 2015.)

Siitä, kuinka paljon aseiksi tarkoitettuja esineitä tavataan oppilaitoksissa, ei ole tarkkoja tilastotietoja saatavilla. Viitteitä ilmiön laajuudesta antaa Näsi et al. (2016) tutkimus, jossa todetaan, että joka neljanteen oppilaitokseen (peruskoulu ja lukio) oli rehtoreiden kyselyn mukaan tuotu aseeksi tarkoitettu esine ja lähes aina kyseessä oli teräase. Yläkouluihin (39 %) ja yhtenäiskouluihin (38 %) ase oli tuotu oppilaitoksista useimmin. Alakoulussa 24 % raportoi teräaseen tuomisesta kouluun ja lukioiden sekä yhteiskoulujen osalta prosenttiosuus oli 6. Muut asetyypit olivat teräaseita merkittävästi harvinaisempia – 1 % ala- ja yläkouluista oppilas oli tuonut ampuma-aseen kouluun. Samoin ulkopuolisten tuomia aseita oli esiintynyt 1 % oppilaitoksissa, pois lukien lukiot. (Näsi et al. 2016.) Myös mediassa teräaseiden esiintyvyys oppilaitoksissa on noteerattu. Muun muassa Länsi-Uudenmaan poliisi on tiedottanut vuonna 2019 etenkin Espoon alueella esiin nousseesta ilmiöstä, jossa nuoret kantavat erilaisia teräaseita mukanaan koulussa ja vapaa-ajalla (MTV Uutiset, 18.11.2019). Myös muualta Suomesta on viime vuosina noussut median keskuuteen yksittäistapauksia, joissa oppilas on esitellyt koulussa teräasetta tai vahingoittanut ja yrittänyt vahingoittaa teräaseella toisia oppilaita tai opettajaa (kts. Aamulehti 24.5.2017; Nurmijärven uutiset 15.1.2020; Satakunnan kansa 16.11.2017; Tamperelainen 23.1.2020).

Koulujen ympäristön osalta Näsin et al. (2016) tutkimuksessa ilmeni, että yleisempiä epäjärjestyksen merkkejä olivat roskaaminen, omaisuuden vahingoittaminen, sekä graffitit ja seiniin piirtely. Hieman yli kymmenesosa tutkimukseen osallistuneista rehtoreista ilmoitti koulun ympäristöstä löytyneistä huumeiden käyttöön liittyvistä esineistä. Kouluun tai koulurakennukseen kohdistuneista teoista yleisin oli ”muu vahingonteko”, joka kohdistui 41 % kyselyyn vastanneista oppilaitoksista. Vahingontekoja, kuten murtautumista, tuhopolttoa, varkautta tai tietomurtoa esiintyi harvemmin kuin joka kymmenessä oppilaitoksessa. Ylä- tai yhtenäiskouluissa tapahtuneet varkaudet, murrot tai murron yritykset olivat yleisempiä kuin muissa oppilaitoksissa (n. 10 %). (Näsi et al.

2016) Ammatillisten oppilaitosten osalta, Liljeroos-Corkin et al. (2017) mukaan, suurimmassa osassa oppilaitoksia ilkeältä tai omaisuuteen kajoamista esiintyi jonkin verran tai usein.

Kuntien sivistystoimen johdon turvallisuuteen liittyvistä huolenaiheista ja uhkakuvista saa käsityksen Liljeroos-Corkin et al. (2017) opetustoimen turvallisuustutkimuksen vastauksista. Näiden perusteella kunnissa näyttäytyy esiintyvän erilaisia turvallisuuteen liittyviä huolenaiheita, joista eniten huolta herätti ulkopuolisten henkilöiden aiheuttamat erilaiset uhat ja vaaratilanteet, kuten aggressiivinen käyttäytyminen, ampu-misuhat, häiriökäyttäytyminen ja terrorismi, lasten ja nuorten lisääntyneen huonovointisuuden tuomat haasteet, syrjäytymisen ja radikalisoitumisen kehityskaari sekä yleinen globaali turvallisuustilanne. Henkilökuntaan liittyvä huolenaiheita olivat työntekijöiden jaksaminen, johon liitettiin muun muassa lasten lisääntyvä aggressiivisuus, henkilön väkivalta ja kiusaaminen, usein vaihtuvan henkilöstön vuoksi lisääntynyt turvallisuuskoulutusten tarve, vuorotöissä ajoittain yksin työskentelevien henkilöiden turvallisuus sekä henkilöstön asenne turvallisuusasioihin. Lisäksi tarkastelun piiriin tuotiin koulujen infrastruktuuriin liittyviä huolenaiheita, joita olivat huonokuntoisiin rakennuksiin liittyvät terveysriskit ja sisäilmaongelmat sekä näiden paloturvallisuus. Listatuista huolenaiheista saadaan laajempaa viitettä vastanneiden käsityksistä kuntien turvallisuuskulttuurin ja -ympäristön perusoletuksista, joissa varsin moninaiset uhat nousevat esille. Uhat liittyvät arjen häiriökäyttäytymiseen että yksittäisiin vakaviin väkivallante-koihin, mutta myös laajempiin yhteiskunnallisiin kehityskulkuihin. Näin ollen hyvin monenlaiset ja eri riskityypin uhat näyttävät aiheuttavan huolta kunnallisen sivistystoimen johdon keskuudessa, mikä voi viitata osaltaan yleiseen turvallisuusympäristön muutokseen sekä toisaalta erilaisten turvallisuusuhkien esille tuontiin esimerkiksi mediassa, vaikka omassa organisaatiossa ei välttämättä vakavia turvallisuusuhkia olisi tapahtunutkaan.

Koska kunnallista opetusalaan näyttää leimaavan yhä yleistyvä häirinnän ja väkivallan uhan ilmapiiri, on tärkeää pohtia minkälaisia syitä ilmiön taustalta on löydettävissä. Opetusalan ammattilaisiin kohdistuvan väkivaltaisuuden sekä häirinnän nousevan trendin syyksi on tutkimuksissa nostettu muun muassa opettajien auktoriteettiaseman mureneminen, lasten ja nuorten käytöshäiriöt ja reaktiivisen aggressiivisuuden lisääntyminen, nuorten pahoinvointi, ryhmäkokojen kasvu, haastavat perheolot, mielenterveysongelmien yleistyminen sekä vanhemmuuden muutokset. (Lamminaho et al. 2009; Tiainen 2016; Peltoniemi 2020, Liljeroos-Cork 2017; 2018). Lisäksi uhkaavaa käytöstä on todettu esiintyvän enemmän poikien kuin tyttöjen joukossa. (Huovinen & Pudas 2019.)

Ammatillisen koulutuksen suhteen viitteitä uhka- ja väkivallatilanteiden taustasyistä saadaan Liljeroos-Corkin et al. (2017) ammatillisia oppilaitosten turvallisuuskyselystä,

jossa oppilaisiin liittyvinä huolenaiheina nousivat esille useimmin opiskelijoiden elämänhallintataitoihin liittyvät haasteet, esimerkiksi päihteiden käyttö, psyykkisen hyvinvoinnin huonontuminen ja arvaamaton käytös. Näin ollen varsin kirjava joukko tekijöitä näyttää aineiston valossa olevan yhteydessä yleistyvään väkivaltaisuuteen oppilaitoksissa ja tarkastelun perusteella tulisikin pohtia, millä tavoin varsin monimuotoisiin taustalla vaikuttaviin tekijöihin voitaisiin puuttua niin, että henkilökunnalle ja oppilaille olisi mahdollista taata mahdollisimman turvallinen työympäristö. Näyttääkin siltä, että pistemäiset keinot eivät tuo ratkaisua monimuotoisiin ongelmiin, vaan tarvitaan laajamittaista keinovalikoimaa, joilla turvallisuusuuhkiin on mahdollista tarttua monella eri rintamalla.

Useiden ulkomaisten tutkimusten mukaan oppilaitosturvallisuuden näkökulmasta ei ole kannatettavaa lisätä ns. security-turvallisuuteen liittyviä toimenpiteitä, kuten turvatarkastuspisteitä tai esimerkiksi ulkopuolisten vartijoiden käyttöä. Kansainvälisen tutkimuksen valossa näillä saattaa olla turvallisuuden edistämisen sijasta hyvin päinvastaisia vaikutuksia, kuten opiskelijoiden turvallisuuden tunteen aleneminen, pelkojen lisääntyminen ja koulun turvallisuusilmapiirin heikentyminen (Bachman, Randolph & Brown 2011; Bracy 2011, Casella 2018). Samalla tutkimukset kuitenkin osoittavat, että opiskelijat, jotka tuntevat olonsa turvalliseksi, suoriutuvat akateemisesti paremmin, heillä on korkeampi läsnäoloprosentti ja heillä esiintyy vähemmän häiritsevää käytöstä kuin niillä, jotka eivät koe oloaan turvalliseksi (Bowen & Bowen 1999; Tanner-Smith & Fisher 2016). Lisäksi pahimmillaan esimerkiksi kameravalvonta, metallinpaljastimet ja vartijapalveluiden käyttö oppilaitosympäristössä voivat huomaamattomasti rakentaa kriminalisoinnin ja pelon kulttuurin, joka johtaa rasittuneisiin ja jännittyneisiin opiskelija-henkilökunta -suhteisiin, ja joka on opiskelua häiritsevää ja edistää opiskelijoiden huonoa käytöstä (Hirschfield 2008; Simson 2014; Tanner-Smith & Fisher 2016).

Uusimmassa ammatillisten oppilaitosten turvallisuustilannetta ja opettajien turvallisuusosaamista kartoittavassa tutkimuksessa on mukana kolme koulutuskuntayhtymää (Mykkänen, Liljeroos-Cork, Tappura ja Rikander 2021, raportti tulossa). Opetustoimen turvallisuuden tilannekuva kuntatasolla täydentyy sen myötä merkittävästi.

2.4.2 Turvallisuuden hallintamallit kouluissa ja oppilaitoksissa

Liljeroos-Corkin tutkimuksen (2017) mukaan kunnissa tunnetaan opetuksen ja varhaiskasvatuksen turvallisuutta uhkaavat tekijät varsin hyvin, mutta näiden tekijöiden vakavuusastetta tai todennäköisyyttä ei olla pohdittu kaikissa kunnissa. Lähes jokaisessa organisaatiossa oli kuntien sivistystoimen johdon mukaan tehty riskien kartoitus

ja yli puolessa tapauksia riskien kartoitus organisaatiokohtainen, mutta monissa oppilaitoksissa kartoitus oli toteutettu myös kampus- tai alakohtaisesti. Myös ammatillisen koulutuksen piirissä riskien kartoitus oli tehty lähes kaikissa organisaatioissa ja suurimmassa osassa se oli tehty myös organisaatiokohtaisesti ja monissa ala- tai kampuskohtaisesti. Opetuksen turvallisuudesta vastaava organisaatio oli määritelty suurimassa osassa kuntia ja myös opetuksen ja varhaiskasvatuksen toimialakohtaiset turvallisuussuunnitelmat olivat tutkimuksen mukaan ajan tasalla suurimmassa osassa kuntia. Myös ammatillisten oppilaitosten piirissä pelastus- ja kriisisuunnitelmat näyttävät olevan ajan tasalla enemmässä määrin. Niin ikään OAJ:n työolobarometrissä lähes jokainen vastaajista (94 %) raportoi, että kriisi- ja turvallisuussuunnitelmat oli tehty päiväkodeissa, kouluissa ja oppilaitoksissa ja kaksi kolmasosaa kertoi saaneensa perehdytyksen suunnitelmiin. Kunnallisen opetuksen piirissä turvallisuussuunnittelu ja riskien kartoitus näyttää aineiston valossa yleisesti ottaen olevan hyvällä tasolla ja tämän voidaan katsoa luovan suotuisan pohjan turvallisuuden systemaattiselle hallinnalle oppilaitoksissa.

Turvallisuuteen liittyvät koulutukset ovat yksi tapa ennakoida ja hallita turvallisuusriskejä oppilaitosympäristössä. Opetushallituksen julkaiseman "Opetustoimen ja varhaiskasvatuksen turvallisuusoppaassa" turvallisuuskoulutuksien osalta turvallisuusasioita suositellaan käsiteltäväksi uusien työntekijöiden perehdyttämisessä. Yhteisen perehdytyksen lisäksi suositellaan annettavan kohdennettua perehdytystä eri tehtävissä toimiville työntekijöille. Opetushallituksen mukaan turvallisuuskoulutuksen ja perehdytyksen tavoitteena on ennakoida turvallisuusajattelun, turvallisuustietojen ja -taitojen kehittäminen henkilöstön kesken. Tämän saavuttamiseksi kriisitilanteissa toimimista konkreettisten toimintamallien pohjalta tulisi organisaatiossa harjoitella säännöllisesti. (Opetushallitus 2020.)

Opetushallituksen turvallisuusoppaan toimintamalleissa suositellaan säännöllisten poistumisharjoitusten järjestämistä vähintään kerran vuodessa. Tutkimusten mukaan yleisimmin järjestetyt koulutukset turvallisuuteen liittyen opetuslalla ovatkin nimenomaan tulipalotilanteesta pelastumiseen ja rakennuksesta evakuoitumiseen liittyviä ja niiden järjestäminen oppilaitoksissa oli säännöllistä (Liljeroos-Cork et al. 2017; OAJ 2017). Opetushallitus suosittaa myös säännöllisiä harjoituksia onnettomuuksien ja uhka- ja vaaratilanteiden varalle. Liljeroos-Corkin et al. (2017) mukaan kunnallisissa oppilaitoksissa oli tulipalo- ja evakuointiharjoitusten lisäksi järjestetty harjoituksia muassa erilaisien uhkaavien tilanteiden kuten panttivanki- ja väkivaltatilanteiden, pommiuhkien ja kaasuu- ja kemikaalionnettomuuksien varalle. (Liljeroos-Cork et al. 2017). Niin ikään ammatillisten oppilaitosten osalta turvallisuuskoulutuksissa harjoiteltiin pääsääntöisesti tulipaloja, uhkaavia tilanteita ja rakennuksesta poistumisia varten.

Opetushallituksen turvallisuusoppaaseen on kirjattu toimintamalleja myös huolestuttavan käytöksen varalle, jossa keskiössä ovat yhteistyö eri toimijoiden muun muassa

oppilashuollon ja poliisin kanssa sekä prosessin luominen käsittelyä varten. Opetushallituksen turvallisuusoppaassa henkilökunnan koulutusta häirintä- ja väkivaltatilanteiden hallintakeinona ei juurikaan käsitellä. (Opetushallitus 2020.)

Selvitysten valossa henkilökunnalle annettu koulutus häirintä- ja väkivaltatilanteiden ennaltaehkäisemiseksi ja hallitsemiseksi näyttää vähäiseltä – vain neljännes OAJ:n työolobarometriin vastanneista opetusalan henkilöstöstä kertoi saaneensa koulutusta tilanteiden kohtaamiseen ja niiden hallintaan viimeisen kahden vuoden aikana. (OAJ 2017.) Myös Liljeroos-Corkin (2017) tutkimuksessa painottui lisäkoulutustarve aggressiivisten henkilöiden ja haastavien tilanteiden kohtaamiseen. Ammatillisen koulutuksen piirissä turvallisuuteen ja sen kehittämiseen liittyviä koulutustarpeita näyttää myös olevan monia ja oppilaitoksissa on nähty tarpeellisuutta, että koulutusten järjestäminen olisi systemaattista ja ottaisi huomioon vaihtuvan henkilöstön. Koulutusta ammatillisten oppilaitosten piirissä kaivattiin ensiapu ja paloturvallisuuskoulutusten lisäksi nimenomaan opiskelijoiden erityistarpeisiin, kuten häiriökäyttäytymiseen, monikulttuurisuuden vaikutuksiin, radikalisoitumiseen tunnistamiseen sekä päihdetietoisuuteen liittyen. (Liljeroos-Cork et al 2017.) Edellisen perusteella näyttääkin siltä, että toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin uhka- ja väkivaltatilanteiden nousemisen osalta ei kunnissa ole vastattu riittävässä määrin koulutuksellisin keinoin. Opettajilla ei näytä olevan riittäviä toimintavalmiuksia oppilaitoksissa ja varhaiskasvatuksen piirissä tapahtuvien uhka- ja väkivaltatilanteiden hallintaan ja täten lisäkoulutustarve aggressiivisten henkilöiden hallintaan ja tilanteiden ennaltaehkäisyyn näyttää aineiston valossa olevan ilmeinen.

Henkilöstön kohtaaman uhka- ja väkivaltatilanteiden hallinnan osalta turvallisuusoppaassa ohjeistuksessa korostetaan ilmoitusmenettelyn ja jälkiselvittelyprosessin tärkeyttä. Opetushallituksen turvallisuusoppaan (2020) mukaan:

”Henkilöstöön kohdentuvasta häirintä-, kiusaamis- ja väkivaltakokemuksista tulee aina ilmoittaa omalle esimiehelle ja työsuojeluvaltuutetulle. Tarvittaessa työntekijän tulee kääntyä työterveyshuollon ja työsuojeluvaltuutetun puoleen. Jokaisessa organisaatiossa on sovittava ilmoitusmenettely, jonka avulla analysoidaan tilanteet vähintään työntekijän ja esimiehen kesken sekä seurataan työssä tapahtuvien häirintä-, kiusaamis- ja väkivaltatilanteiden laatua ja määrää.

Väkivalta- ja häirintätilanteiden hallitsemiseksi tulee aina tarvittaessa tehdä viivyttämättä muutoksia oppilaiden ja henkilöstön turvallisuuden varmistamiseksi.” (Opetushallitus, 2020.)

Liljeroos-Corkin et al. (2017) mukaan, turvallisuutta seurataan kunnallisen opetustoimen piirissä eri tavoin, eikä valtakunnallisesti yhteneväisiä käytänteitä ole selkeästi määritetty. Varhaiskasvatuksen piirissä turvallisuusilmoitukset tehdään suurelta osin

paperille, kun taas perus- ja lukiotasolla seuranta tehdään eniten oppilashallintojärjestelmän (Wilma tai muu vastaava) kautta tai paperisena versiona. Muina ilmoituskanavina toimivat erilainen kirjo intranetissä ja internetissä toimivia kanavat ja järjestelmät.

Suurimmassa osassa kuntia turvallisuushavaintojen, tapahtumien ja puutteiden kirjaustavasta on sovittu yhdessä. Kirjattujen tapahtumien ja havaintojen seurannan katsottiin kunnissa kuuluvan pääsääntöisesti rehtorille ja varhaiskasvatuksen johtajalle, mutta myös sivistystoimenjohtajaa tai vastaavaa sekä työsuojeluorganisaation edustajaa pidetään vastuussa. Kunnissa seuraavana toimenpiteenä kirjaamisesta pidettiin yleisimmin tietojen arvioimista ja toimittamista eteenpäin tarvittaville tahoille, jotta ongelmat ja puutteet olisi mahdollista korjata. Turvallisuuteen liittyviä tapahtumia, havaintoja ja puutteita käsitellään yleisimmin yksiköiden, koulujen, työsuojelutoimikuntien ja johtoryhmien kokouksissa. Systemaattinen ja tiedonkeruu ja analysointi koetaan kunnissa tärkeäksi, jotta turvallisuusasioiden yleistä kehitystä on mahdollista seurata pitkällä aikavälillä. Seurantatietoja käytetään yleisesti ottaen kehittämään turvallisuustoimintaa, antamaan toimintaohjeita sekä saamaan aikaan rakenteellisia ja toiminnallisia korjauksia puutteisiin. Tietoja opetustoimessa hyödynnetään mm. riskienhallintasuunnitelmien luomiseen, koulutustarpeen tunnistamiseen ja turvallisuusasiakirjojen ajan tasalla pitämiseen. (Liljeroos-Cork et al. 2017.)

Vaikka valtaosassa kuntia näyttää edellä kuvatun perusteella olevan yhteiset ohjeet turvallisuushavaintojen kirjaamiselle sekä prosessit ilmoitusten käsittelyyn, on ohjeistuksen täytäntöönpanossa opettajien arjessa ilmeisiä haasteita. (Teperi et al. 2018; OAJ 2017; Liljeroos-Cork et al. 2017; Näsi et al. 2016.) Uhka- ja väkivaltatilanteiden raportoisessa ja ilmoittamisessa eteenpäin on opetuslalla selkeää vajetta – OAJ:n mukaan vain joka toinen opetushenkilöstöstä on tehnyt väkivaltailmoituksen esimiehelle tai työsuojeluvaltuutetulle ja näistä vain hieman yli puolet oli käynyt esimiehensä kanssa asiasta palautekeskustelun. (OAJ 2017.) Huomattava osa uhka- ja väkivaltatilanteista jää siis OAJ:n selvityksen mukaan kirjaamatta ja tämä lisäksi jälkikäsitteley ei näytä toteutuvan merkittävässä osin tapauksia.

Tutkimusten mukaan kirjaamatta jäävät muun muassa lievät turvallisuuspuutteet, arjen nahistelut sekä heti ratkaistavissa olevat tilanteet. Myöskään luokassa esiintyviä lieviä häiriötilanteita tai lieviä tapaturmia, jotka eivät vaadi hoidontarvetta jätetään kirjaamatta. Kirjaamattomuus vaikuttaa väistämättä tapahtumien toistuvuuden todentamista ja seurantaan. (Liljeroos-Cork 2017.) Tällöin opettajien arjessa tapahtuvien uhka- ja väkivaltatilanteiden määrien ja tilastoitujen tapauksien välille voi syntyä suuri kuilu, jolloin todellisuuden hahmottaminen vain ilmoituksista käsin voi olla harhaanjohtavaa. Näyttääkin siltä, että yhteisten ohjeiden luominen ja perehdytyksen antaminen näihin eivät ole yksin riittäviä keinoja saada henkilökuntaa ilmoittamaan hei-

hin kohdistuvaa uhkaavaa tai väkivaltaista käytöstä. Kuten sosiaali- ja terveydenhuollon puolella, ilmoitusvaje voi kertoa siitä, että tietynlainen väkivalta on ammattiryhmän sisällä tullut hiljaa hyväksytyksi. Tässä tilanteessa puutteellinen jälkikäsitteilyprosessi voi myös osaltaan olla ylläpitämässä ilmoittamatta jättämisen kulttuuria, mikäli henkilö kokee ettei virallisten väylien kautta tilanteeseen ole saatavissa apua. Monien oppilaitosten toimintaympäristöä voi leimata mahdollisesti myös samankaltainen problematiikka kuin sairaaloiden toimintaympäristöä, jossa uhkaavasti käyttäytyvää potilasta ei ole mahdollista siirtää muualle. Uhka- ja väkivaltatilanteita aiheuttavalla oppilaalla on oikeus osallistua opetukseen ja mikäli riittäviä hallinnankeinoja ja apua ei kokemuksen mukaan ole saatavilla on mahdollista, että ilmoituksen tekemisellä ei koeta olevan merkitystä ja se nähdään lähinnä hallinnollisena taakkana arjen kiireen keskellä.

Viranomaisyhteistyössä on havaittu opetustoimen piirissä puutteita. Ne kytkeytyvät muun muassa heikkoon tiedonkulkuun eri viranomaisten kesken ja vähäiseen poliisiyhteistyöhön. Myös turvallisuuskoulutusten suhteen sekä valmiussuunnittelussa kättätiin tiiviimpää viranomaisyhteistyötä ja kaiken kaikkiaan viranomaisten toivottiin kantavan suurempaa vastuuta oppilaitosten turvallisuudesta. (Teperi et al. 2018; Liljeroos-Cork et al. 2017) Muun muassa Teperin et al. (2018) tutkimuksessa opetusalan henkilökunta viittasi alan turvallisuuteen liittyvien ilmiöiden monimutkaistuneeseen, jolloin viranomaisyhteistyön verkostuneisuus nousi turvallisuushaasteiden keskiöön. Yhteistyön ja tiedonkulun helpottaminen eri viranomaisten, kuten esimerkiksi lastensuojelun ja poliisin kanssa voidaan pitää entistä tärkeämpänä osana opetusalan turvallisuuden hallintaa tulevaisuudessa uhka- ja väkivaltatilanteiden yleistyessä alalla.

2.5 Kuntapäättäjiin kohdistuvat uhka- ja väkivaltatilanteet

Myös kuntapäättäjiin kohdistuvaa väkivaltaa ja sen uhkaa voidaan pitää merkittävänä ongelmana – lähes neljännes kuntapäättäjistä oli kokenut henkistä väkivaltaa valtuustokauden aikana tuoreen selvityksen mukaan (Sandberg 2015). Vuonna 2006 toteutetussa tutkimuksessa selvisi, että kuntapäättäjistä 35 % oli kokenut uhkailua- tai väkivaltatilanteita harvoin ja vain yksittäiset päättäjät kokivat uhkailua viikoittain tai päivittäin. Uhka- ja väkivaltatilanteita oli tutkimuksen mukaan kokenut merkittävä osa päättäjiä, mutta suurimmassa osassa tapauksia näitä sattui harvakseltaan. Tutkimusajan kohtana yleisin kuntapäättäjiin kohdistettu väkivallan muoto oli sanallinen uhkailu kasvoista kasvoihin, joita oli kokenut yli puolet vastaajista sekä uhkaukset puhelimitse, joita oli kokenut hieman yli 40 %. Myös sähköistä uhkailua oli kokenut noin 20 %. Hieman yli 4 % kaikista vastaajista kertoi joutuneensa pahoinpitelyn yrityksen kohteeksi ja varsinaisen pahoinpitelyn kohteeksi oli joutunut vain muutaman henkilö.

Siirryttäessä vuosikymmenen eteenpäin, Sandbergin (2015) tuoreemman kyselytutkimuksen tulokset osoittavat, että henkisen väkivallan muodot ovat yhä yleisimmät väkivallan muodot kuntapäättäjien keskuudessa. Huomionarvoisena voidaan pitää muutosta väkivallan muodoissa verrattuna Luotion 2000-luvun alun tutkimukseen. Sandbergin tutkimuksessa yleisin uhkailun muoto oli asiaton palaute mediassa (59,5 %) ja toiseksi yleisin oli sanallinen uhkaus (38,5 %), mutta etenkin uhkaukset postin, sähköpostin tai tekstiviestin (33,3 %) sekä sosiaalisen median välityksellä (24,6 %) näyttävät yleistyvän. Myös uhkauksia puhelimitse tuli yhä merkittävässä määrin (27,4 %). Fyysisen väkivallan muodot ja ilkivalta näyttäytyvät nykyäänkin onneksi yhä harvinaisina. (Sandberg 2015.)

Tarkastellessamme kuntajohtajiin kohdistuvaa häirintää, on huomattavissa jonkin verran positiivista kehitystä - kymmenen vuoden aikana kuntajohtajiin kohdistunut häirintä näyttää kyselytutkimusten mukaan laskeneen 12 %. Myönteisestä kehityksestä huolimatta, häirinnän ja uhkailun määrä on kuitenkin edelleen ongelma kuntajohtajien keskuudessa, eikä sitä lukujen valossa voida pitää vähäpätöisenä – vuonna 2018 41 % kyselytutkimukseen vastanneista 182 kuntajohtajasta oli kokenut häirintää tai uhkailua viimeisen valtuustokauden aikana. Myös tässä tutkimuksessa henkisen väkivallan ja sanallisen uhkailun muodot nousivat keskeisiksi väkivallan ja häirinnän muodoiksi. (Pekola-Sjöblom et al. 2018.)

Myös kuntapäättäjiin kohdistuvan vihapuheen esiintyvyyttä voidaan pitää merkittävänä haasteena. Kuntapäättäjiin kohdistuvan vihapuheen määrää on tutkittu vuonna 2019 osana laajempaa vihapuheen vaikutuksia päätöksentekoon selvittävää tutkimushanketta. Kyselytutkimukseen osallistuneista kuntapäättäjistä yli kolmannes (34 %) oli kokenut luottamus- tai virkatehtäviin liittyvää vihapuhetta ja reilusti yli puolet (66 %) kokivat vihapuheen määrän lisääntyneen julkisessa tilassa tai julkisessa keskustelussa. Keskeisimmiksi syiksi päättäjät kokivat kiistanalaisten päätösten tai aiheiden parissa toimimisen ja puolueen tai ryhmän jäsenyyden. Myös päättäjiin kohdistuva epäluottamus tai turhautuminen sekä näkyvyys mediassa tai verkkokeskusteluissa nousivat esille. Kyselyssä ei kuitenkaan löydetty pääsääntöisesti tilastollisesti merkitseviä eroja puolueiden välillä, vertailtaessa, kuinka usein vihapuhetta kohdattiin kuntapäättäjien keskuudessa. Vihapuhetta esiintyi alueellisesti enemmän suurissa ja tiheään asutuissa kunnissa. (Knuutila et al. 2019.)

Näin ollen, selvitysten perusteella kuntapäättäjiin näyttää kohdistuvan varsin laaja henkisen väkivallan uhkien kirjo, kun taas fyysinen koskemattomuus tulee uhatuksi vain harvoin. Kuntapäättäjien kokeman häirinnän ja uhkailun voidaan arvioida kytkeytyvän osittain edustuksellisen demokratian luonteeseen, jossa edustajaan kohdistuu kuntalaisten puolelta monenlaisia ja osin ristiriitaisia toiveita. Vaatimusten ristipaineissa kuntapäättäjän on löydettävä tie palvella mahdollisimman laajasti kuntalaisten intressejä. Koska kunnallinen päätöksenteko koskettaa asukkaiden arkea ja heidän

lähiympäristöään usein hyvin konkreettisella tavalla, voivat kuntapäättäjien toiminta ja päätökset epäilemättä aiheuttaa joskus mielipahaa ja vastustusta kuntalaisissa. Ristiriitaiset ja niin kutsut vaikeat päätökset, kuten koulujen lakkauttamiset tai palveluiden keskittämiset ovat omiaan aiheuttamaan jännitteitä sekä kuntapäättäjien välille että kuntapäättäjien ja asukkaiden välille.

Myös viranhaltijat kunnallisina päättäjinä joutuvat uhkailun ja häirinnän kohteeksi. Viranhaltijoiden rooli niin sanottuna puolueettomana yleisen edun edistäjänä sekä asioiden valmistelijoina on vuosien saatossa muuttunut. Dualistisen hallinnon valtarakenteiden hälventyminen, on johtanut osaltaan viranhaltijoiden harkinta- ja vaikutusvallan kasvamiseen päätöksenteossa. Vaikka dualistinen hallintorakenteessa viranhaltijat ovat perinteisesti nimenomaan poliittisten päätösten valmistelijoita ja toimeenpanijoita, edustaen siten kunnan ammatillisen johtamisen puolta, ovat ammatillinen ja poliittinen johtaminen tosiasiaassa nykyisin monella tapaa toisiinsa kietoutuneita. (Anttiroiko et al. 2007; Leväsvirta 2000; Hietala 2007.)

Johtavana viranhaltijana, kunnanjohtaja saa usein näkyvimmän ja puhutuimman roolin kunnallispolitiikassa. Kunnanjohtaja edustaa useimmissa tapauksissa kuntaa sen keulakuvana ja on tämän vuoksi eniten esillä julkisuudessa. (Leväsvirta 2000.) Johtaviin viranhaltijoihin, kuten toimialajohtajiin, taas henkilöityy useimmin asukkaiden arkipäivän elämään vaikuttavat päätökset, kuten esimerkiksi toimeentuloon liittyvät päätökset (Luotio 2006). Kyselyiden valossa väkivalta ja uhkailu sekä vihapuhe näyttävätkin kohdistuvan enemmän viranhaltijoihin, kuntajohtajiin ja hallituksen jäseniin kuin valtuutettuihin tai lautakunnanjäseniin (Luotio 2006; Sandberg 2015; Pekola-Sjöblom et al. 2018; Knuutila et al. 2019). Sandberg (2015) arvioi erojen liittyvän osaltaan juurikin eroihin työn julkisuudessa; johtavat viranhaltijat antavat ikään kuin kasvot kunnan toiminnalle ja joutuvat siksi useammin uhkaavan käytöksen kohteeksi kuin rivivaltuutetut.

Kuntapäättäjiin kohdistuvan häirinnän katsotaan liittyvän pääosin asiakysymysten ja päätösten vastustamiseen ja poliittiseen toimintaan, mutta myös henkilösuhteisiin, näkyvyyteen ja yleiseen yhteiskunnalliseen ilmapiiriin liittyvät taustasyyt, kuten esimerkiksi maahanmuuttokeskustelu, nousevat esille. Yleisesti voidaan Sandbergin (2015) mukaan todeta, että asiakysymykset, joiden koetaan vahvasti jakavan poliittisia päättäjiä voivat toimia katalysaattorina uhkailulle ja häirinnälle kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnan koon vaikutuksesta uhkailun ja väkivallan määrään ei ole yksiselitteistä tutkimustietoa. Luotio (2006) ja Knuutila et al. (2019) tutkimuksissa suurempien, yli 100 000 asukkaan, kunnissa päättäjät kokivat enemmän uhka- ja väkivaltatilanteita tai vihapuhetta. Luotio (2006) pienissä alle 3000 asukkaan kunnissa uhkailua koettiin vähiten. Sandbergin (2015) tutkimuksessa ei kuitenkaan löydetty merkittäviä eroja kuntien tilastollisten taust ominaisuuksien mukaan, joskin tässä tutkimuksessa pienimmissä alle 5000 asukkaan kunnat sekä suurimmissa yli 100 000

asukkaan kunnissa häirintää koetaan jonkin verran enemmän. Suuret vaihtelut kuntien välillä häirinnän kokemuksissa liitettiin pikemminkin yksittäisen kunnan ominaisuuksiin ja tapahtumiin kuin tilastollisiin taustaominaisuuksiin (Sandberg 2015).

2.6 Turvallisuusyhteistyö

2.6.1 Paikallinen turvallisuussuunnittelu ja muu yhteistyö

Paikalliset turvallisuussuunnitelmat ovat alun perin pääsääntöisesti kuntakohtaisia, mutta alueelliset ja maakunnalliset suunnitelmat, jotka kokoavat yhteen usean kunnan turvallisuustarpeet, ovat yleistyneet etenkin harvaan asutuilla alueilla. Maakuntauudistuksen ja soteuudistuksen prosessien yhteydessä myös aluehallintovirastoille kaavailut turvallisuustehtävät ja vastuut raamittavat paikallista turvallisuuden hallintaa laajempiin kokonaisuuksiin. Myös nykyisten poliisilaitosten laajat alueet vaikuttavat asiaan. Tässä tutkimuksessa niitä tarkastellaan paikallisen turvallisuustilanteen ja uhkarvioinnin näkökulmasta, mutta myös kunnallisten strategiaprosessien osana hyödynnettävinä suunnitelmina jatkossa, koska kuntien varautumisen johtamisen prosessit ja muut turvallisuuden hallinnan suunnitteluprosessit eivät välttämättä kata kuntien toimialojen ja työntekijöiden turvallisuutta uhkaavien tilanteiden ja väkivallan kohtaamisen osalta. Tätä ns. Suomen mallia, jossa on yhä enemmän eurooppalaisten kaupunkialueiden turvallisuudenhallinnan piirteitä, on arvioitu mm. artikkelissa *Governing Urban Security in Finland. Towards a European model?* (Virta 2013.)

Turvallisuussuunnitteluun ja riskienhallintaan kunnissa liittyvä turvallisuutta uhkaavien tekijöiden arviointi ja ennakointi on viime vuosina alkanut olla systemaattisempaa ja ammattitaitoisempaa kuin aiemmin. Uudet turvallisuusprofessiot kuten turvallisuus- ja riskienhallintapäälliköt, turvallisuus- ja valmiuspäälliköt ja vastaavat ovat yleistyneet kunnissa viime vuosien aikana ja konsernitason turvallisuus on noussut uudella tavalla sekä strategisen suunnittelun että poliittisen huomion kohteeksi. Maailma ja toimintaympäristö on muuttunut ja muuttuu nopeasti, globaali uhka voi olla hetkessä paikallinen uhka ja realisoitua, kuten COVID 19 -pandemia on osoittanut. Ennakoinnin ja uhkarvioinnin vaikeudesta kertoo hyvin Turvassa? Kansalaisturvallisuuden tila Suomessa -tutkimuksessa kansalaisten uhkarvioinnin tulos 2016 (Kekki & Mankkinen 2016, 33):

"Vakavien tartuntatautien uhkaa pidettiin kaikkein vähäisimpänä (8 %) uhkana". (Kekki Mankkinen 2016, 33.)

Paikallinen turvallisuussuunnittelu on ollut 2000-luvun alusta lähtien kuntien ja valtion viranomaisten yhteistyössä toteuttama jatkuva prosessi, jonka tavoitteena on laatia paikallinen turvallisuussuunnitelma tietyin väliajoin. Suunnitelmat hyväksytään yleensä valtuustoissa, ja turvallisuussuunnitelmat voivat sisältyä kunnan muihin hyvinvointi- ja/tai valmius- ja varautumissuunnitelmiin. Kuntien ja valtion viranomaisten lisäksi suunnittelussa on mukana yleensä laaja kirjo kolmannen sektorin toimijoita, muita sidosryhmiä ja intressitahoja. Turvallisuussuunnitelmien arviointitutkimuksessa sisäministeriölle (Virta 2002) oli mukana yli 200 kunnan suunnitelmat, joissa pääasiallinen turvallisuustilanteen arviointi perustui poliisin rikostilastoihin. Prosessit olivat pitkälti poliisijohtoisia, koska paikallinen turvallisuussuunnittelu oli sekä poliisin ennalta estävän toiminnan että kansallisen rikosentorjuntaohjelman kärkitavoitteena.

Turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset perustuvat valtioneuvoston periaatepäätökseen sisäisen turvallisuuden strategiasta (5.10.2017) ja ne toteuttavat strategian toimenpidekokonaisuutta "Maakunnat ja kunnat". Turvallisuussuunnittelun linjaukset on hyväksytty sisäisen turvallisuuden strategian poikkihallinnollisessa ohjausryhmässä 5.12.2018. Turvallisuussuunnittelun tavoitteena on ennalta ehkäistä ja torjua onnettomuuksia ja tapaturmia, rikoksia sekä häiriöitä ja parantaa ihmisten turvallisuuden tunnetta. Turvallisuussuunnittelua on tehty Suomessa vuodesta 1999, jolloin valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansallisesta rikosentorjuntaohjelmasta suositeltiin paikallisten rikosentorjuntaohjelmien käyttöönottoa. Vuodesta 2004 eteenpäin turvallisuussuunnittelua on toimeenpantu laajempaan, kaikkien arjen turvallisuuteen liittyvänä alueellisenä ja paikallisena turvallisuustyönä osana sisäisen turvallisuuden ohjelmia. Viimeisimmän sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanokausi päättyi vuonna 2015. Turvallisuussuunnittelu ei ole lakisääteistä toimintaa, ja turvallisuussuunnittelun tilanne vaihtelee eri kuntien ja alueiden välillä Suomessa. Toiminnan kehittyminen ei ole ollut yhdenmukaista, mikä on lisännyt eri alueiden asukkaiden eriarvoisuutta turvallisuudessa ja turvallisuuspalvelujen saannissa. (Sisäministeriö 2019.)

Sisäministeriön ylläpitämässä TUOVI-portaalissa on 20 kpl voimassa olevia turvallisuussuunnitelmia pdf-muodossa. (tilanne 10.9.2020) TUOVI-portaali julkaistiin tammi-kuussa 2019 sisäisen turvallisuuden sivustolle. Sinne on kerätty laajasti sisäisen turvallisuuden hankkeita ja tietoa, mm. paikalliset turvallisuussuunnitelmat sitä mukaa, kun valmistuvat. Portaalia voivat käyttää ja täydentää kuntatoimijat itsekkin parhaiden käytäntöjen esiin tuomiseen ja benchmarkkaukseen.

Alkuvuoden 2020 tilastoinnin perusteella 29 kunnassa on paikallinen turvallisuussuunnitelma, ja 25 kuntaa on tämän vuoden aikana laatimassa tai päivittämässä suunnitel-

maansa. Osa suunnitelmista on osa kunnan laajempaa suunnittelupakettia, esim. hyvinvointisuunnitelmaa, tai yhdistetty varautumis- ja valmiussuunnitelmiin. Tilastointi ja kerätyt suunnitelmat ovat riippuvaisia siitä, miten kunnat ovat vastanneet sisäministeriön tietopyyntöön ja TUOVI-portaalin kokoamiseen, koska paikallinen turvallisuussuunnittelu ei ole lakisääteinen yhteistyöprosessi.

Turvallisuussuunnitelma-aineistosta saa hyvän yleiskuvan yhteistyöprosessien laadusta ja paikallisen turvallisuustilanteen kehityksestä sekä siitä, millaisia turvallisuuden hallintakeinoja kunnissa hyödynnetään. Yhteistyöprosessit ja suunnittelu on vakiintunut malli parinkymmenen vuoden ajalta, joten prosessit ja suunnitelmat voivat toimia uhka-arvioiden pohjana yleisemmin paikallisesti, ja niitä voidaan kehittää mahdollisesti konkreettisemmin vastaamaan myös esimerkiksi turvatarkastusten tarpeen esiin nostamiseen ja mahdolliseen ratkaisemiseen. Resurssikysymyksissä laaja-alainen yhteistyö voi nostaa innovatiivisia malleja ja ratkaisuja, joista hyötyvät niin kuntien toimialat ja -tilat ja työntekijät kuin kuntalaiset itsekkin.

Analysoiduissa turvallisuussuunnitelmissa uhka-arviot ja riskikartoitukset perustuvat pääasiassa rikostilastoihin, päihde- ja syrjäytymisindikaattoreihin, liikenne- ja muihin onnettomuustilastoihin sekä parissa tapauksessa myös työllisyystilastoihin. Lapset ja nuoret, lähisuhdeväkivalta ja syrjäytymisriskit ovat laajin ala, mutta vaihtelu on suurta. Joissakin suunnitelmissa on mukana kyberturvallisuus, valmiussuunnitelma ja paikallispuolustusuhkakuvat, liikkumisen turvallisuus.

Kuntien palvelutuotannon tai organisaatioiden turvallisuus sisältyy omana kohtanaan vain muutamiin suunnitelmiin. Esimerkiksi Seinäjoen turvallisuussuunnitelmassa ennakoidaan ongelmat sosiaalitoimen tilaratkaisuissa, kehitetään työpisteitä, ettei kukaan työskentele yksin ilman muita lähellä. Jyväskylässä koulujen häiriö- ja uhkatilanteiden toimintaohje sisältyy paikalliseen turvallisuussuunnitelmaan.

Ministeriötasolla valtionhallinnon ohjaus on siilomaista; SM ohjaa paikallista turvallisuussuunnittelua, Poliisihallituksen kanssa ennalta estävää työtä kouluissa ja muussa kuntatason yhteistyössä, OM rikosentorjuntaa, STM ja muut varautumista ja valmiussuunnittelua, PLM paikallispuolustuskonseptia ja maakuntajoukkojen kehittämistä. Pienissä kunnissa samat ihmiset käytännössä osallistuvat kaikkiin näihin työryhmiin ja suunnitteluprosesseihin. Paikalliset uhka-arviot ja turvallisuusintressit painottuvat sen mukaan, keitä on mukana ja millaisella aktiivisuudella (painoarvolla); turvallisuussuunnitelmat ovat pääasiassa sosiaalisen turvallisuuden ja syrjäytymisen ehkäisyn suunnitelmia, varautumis- ja valmiussuunnitelmat poikkeusoloihin ja normaaliajan häiriötiloihin varautumista (myös sotilaallisiin), hybridiuhkiin, kyberuhkiin.

Muut paikallista turvallisuutta koskevat suunnitteluprosessit: rikosentorjunta, varautuminen ja jatkuvuuden hallinta, riskienhallinta

Kaikilla viranomaisilla ja toimialoilla on oman toimialansa lakisääteiset ja muut turvallisuusasioihin liittyvät suunnitelmat (esimerkiksi pelastussuunnitelmat), mutta sekä paikallinen turvallisuussuunnittelu, rikosentorjunta että varautumis- ja valmiussuunnittelu ovat ministeriöistä ohjattuja ei-lakisääteisiä ja paikallistason viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöhön ja verkostoihin perustuvia prosesseja. Nämä prosessit ovat osassa kuntia erillisiä prosesseja mutta osassa kuntia ne on yhdistetty kuntakohteisesti erilaisina kokonaisuuksina esimerkiksi hyvinvointisuunnitteluun tai kaupungin muuhun strategiseen suunnitteluun.

Paikallinen turvallisuussuunnittelu on alun perin sisäministeriön ja poliisin strategisten linjausten pohjalta syntynyt verkostomuotoinen yhteistyöprosessi. Paikallisia rikosentorjuntasuunnitelmia ryhdyttiin tekemään samoihin aikoihin oikeusministeriön Turvallisuustalkoot (1999) -ohjelman mukaisesti. Turvallisesti yhdessä -rikosentorjuntaohjelma hyväksyttiin 2016 ja Rikosentorjunta kunnissa -raportti ilmestyi 2017. Siinä Rikosentorjuntaneuvosto yhdessä Kuntaliiton kanssa toteutti kyselyn, johon vastasi 128 kuntaa. 35 % vastanneista kunnista ilmoitti, että rikosentorjunta liittyy paikalliseen turvallisuussuunnitteluun ja -suunnitelmaan, 38 % kunnan hyvinvointisuunnitteluun ja -suunnitelmaan ja sähköiseen hyvinvointikertomukseen. (Oikeusministeriö 2017).

Alkusyksystä 2020 julkaistiin Kuntaliiton toimesta Kunnan varautumisen johtaminen - opas (yhdessä usean ministeriön, Turvallisuuskomitean ja muiden tahojen kanssa). Sen mukaan:

”Tavoitteena tulee olla kriisinkestävä kuntakonserni, jolla on valmius toimia sekä tuottaa palveluja kaikissa turvallisuustilanteissa. Varautumisella, jatkuvuudenhallinnalla ja osaavan henkilöstön asiantuntemuksella torjutaan uhkia sekä vahvistetaan kunnan kykyä vakavista tilanteista toipumiseen.” (Minna Karhunen, toimitusjohtaja, Kuntaliitto 2020)

Varautumisoppaan mukaan paikallinen turvallisuussuunnittelu on kuntien turvallisuustyön keskeinen työkalu, joka kohdistuu kunnan alueen ja kuntalaisten arjen turvallisuuden edistämiseen. Yhteistyössä tapahtuvan suunnittelun tavoitteena on ennaltaehkäistä ja torjua onnettomuuksia ja tapaturmia, rikoksia ja häiriöitä sekä parantaa ihmisten turvallisuuden tunnetta. Paikallisen turvallisuussuunnittelun perustana on sisäisen turvallisuuden strategia sekä siihen liittyvät kansalliset linjaukset. Kyse on siten jokapäiväisestä arjen turvallisuudesta normaalioloissa. (Kuntaliitto 2020.)

Oppaan alussa olevien määritelmien mukaan varautuminen on toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumisen toimenpiteitä ovat muun muassa riskien arviointi, valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut, koulutus ja harjoittelu. (Kuntaliitto 2020.)

KUJA-projekti (Kuntien jatkuvuuden hallinta) Kuntaliitossa koskee toiminnan jatkuvuuden hallintaa. Jatkuvuudenhallinta on varautumisoppaan mukaan toiminnan jatkuvuuden varmistamista, jolla parannetaan kykyä jatkaa palvelujen tuottamista hyväksytyllä, ennalta määritellyllä tasolla häiriötilanteen aikana ja sen jälkeen. Jatkuvuudenhallinnalla tunnistetaan toiminnan uhat ja arvioidaan niiden vaikutukset organisaatiossa ja sen toimijaverkostossa sekä luodaan toimintatapa vakavien häiriötilanteiden hallinnalle, toiminnan jatkuvuudelle sekä organisaation toipumiselle. Käytännössä jatkuvuudenhallinta liittyy saumattomasti varautumiseen tai on osa kunnan varautumisen kokonaisuutta.

Organisaatioturvallisuus on tiiviissä yhteydessä kunnan varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan. Se on päivittäistä turvallisuustoimintaa, joka sisältää mm. työ- ja tietoturvallisuuden. Sen tarkoituksena on suojata organisaation henkilöstöä, asiakkaita, sidosryhmiä, mainetta, tietoa, ympäristöä ja omaisuutta onnettomuuksilta, vahingoilta sekä rikolliselta toiminnalta. Organisaatioturvallisuus on tämän tutkimuksen näkökulmasta tärkeä kokonaisuus, ja varautuminen ja toiminnan jatkuvuuden hallinta liittyvät siihen.

Riskienhallinnan tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus kunnan strategisten, toiminnan ja talouden tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä. Riskienhallinnalla ennaltaehkäistään toiminnan jatkuvuutta ja häiriöttömyyttä uhkaavia tapahtumia siten, että tunnistetaan ydintoiminnot ja -järjestelmät, määritellään hyväksyttävät riskitasot sekä toimeenpannaan riittävät riskien hallinnan menetelmät. (Kuntaliitto 2020.)

Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja vastaavasti 39 §:n Kunnanhallituksen tulee huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Molemmilla elimillä on siis omat velvoitteensa. Tarpeelliset määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta annetaan 90 §:n mukaan hallintosäännössä. 115 §:n mukaan taas tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä on annettava toimintakertomuksessa. Tarkastusvelvollisuudesta määrätään 123 §:ssä, minkä mukaan tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty. Riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista, jolloin se kunnan ja kuntakonsernin tasolla kattaa strategiset, toiminnalliset, taloudelliset sekä lakien ja hyvän hallintotavan noudattamiseen liittyvät riskit. Se sisältää riskien

tunnistamisen, analysoinnin ja priorisoinnin, hallinnan toimenpiteiden määrittelyn ja valvonnan, sekä tuloksellisuuden arvioinnin. Riskienhallinta toimeenpannaan dokumentoidusti ja tuloksellisuudesta raportoidaan hallitukselle ja konsernijohtolle säännönmukaisesti. (Kuntaliitto 2014; Iskala 2020, 22).

Oulun kaupungin Kokonaisvaltainen riskienhallinta (Kariniemi 2017) on esimerkki siitä, miten riskienhallinta on integroitunut kaupunkistrategiaan:

- Kaupunkistrategian elementit ovat: strategiset riskit, taloudelliset riskit, operatiiviset riskit ja vahinkoriskit
- Vahinkoriskeihin liittyvä Palvelutuotannon turvallisuus sisältää: työsuojelu ja työhyvinvointi, toimitilaturvallisuus, henkilöturvallisuus, rikosturvallisuus

Tämä kokonaisuus jäsentää hyvin myös tämän tutkimuksen kohteena olevaa turvallisuustilanteen ja uhkien arvioinnin problematiikkaa. Riskianalyysit, arviointi ja riskienhallinta perustuu yleensä laskennallisiin arvioihin mm. todennäköisyyksistä, eli se eroaa jonkin verran uhka-arvioinnista ja turvallisuuden tilannekuvatyöstä ja ennakkoinnista. (Kariniemi 2017)

2.6.2 Poliisiyhteistyö ja siihen liittyvät tekijät

Tutkimuksessa oli yhtenä tavoitteena selvittää, onko mahdollista saada poliisin tilastoista tietoa kuntatasolla ja kuntien toimipaikkoihin tulleiden hälytysten määriä. Tämä ei ole mahdollista, koska hälytystehtäville ei ole koodia sen mukaan mihin kohteeseen tehtävä tulee. Poikkeuksena ovat kotihälytykset, jotka tilastoidaan erikseen omalla koodillaan. Poliisin tilastot PolStat, PONA ja PoliTrip ovat kaikki sellaisia, joista kyseisenlaisia tietomassaa ei pysty irrottamaan koodin puuttumisen vuoksi. (Poliisihallitus, Poliisiammattikorkeakoulu, Sisäsuomen poliisilaitos, PolStat). Myöskään hätäkeskuslaitos ei tilastoi hälytyksiä kuntien toimipaikkoihin kuten kouluihin tai sairaaloihin kohteen mukaan.

Dokumenttianalyysin mukaan kuntien ja kuntien toimialojen yhteistyöhön poliisin kanssa liittyy monenlaisia tekijöitä. Perusproblematiikka ei ole kovinkaan paljon muuttunut parissa kymmenessä vuodessa. Poliisin laajassa sidosryhmäyhteistyötutkimuksessa (Virta 1999: Kuntatason yhteistoimintaosapuolten poliisiin kohdistuvat odotukset) kuntien viranomaiset toivoivat enemmän yhteistyötä turvallisuuskysymysten strategisemmassa yhteistyössä ja ennalta estävässä työssä, enemmän poliisin näkymistä katukuvassa ja riittäviä resursseja. Poliisiyhteistyön katsottiin kärsivän poliisin operatiivisen toiminnan kiireistä ja osittain myös nihkeydestä ei-niin-tärkeinä pidettyjä tehtäviä kohtaan. Vaihtelua oli paljon, ja vaihtelua esiintyy edelleen:

”Ylipäättään olen antanut itseni ymmärtää, että kuntien kanssa tehtävä turvallisuusyhteistyö on kovin pirstaleista. Riippuu paljon poliisilaitoksista ja niiden alueella olevista kunnista, kuinka tämä yhteistyö toimii.” (Poliisihallitus, Asiantuntija A, sähköposti 24.8.2020)

Myös uudemmissa tutkimuksissamme opetusosalta tulokset ovat samantyyppisiä: Viranomais(yhteis)työhön liittyviksi huolenaiheiksi nostettiin heikko poliisiyhteistyö (Liljeroos-Cork 2017). Muita listattuja turvallisuuteen liittyviä huolenaiheina opetusallalla olivat muun muassa viranomaisyhteistyön puutteet (Liljeroos-Cork, Pekkola ja Virta 2017). Oppilaitosten ilmoitusalttiutta tarkastellessa ilmeni, että suhteellisen harvinaisista väkivaltauhkauksista lähes kaikista ilmoitettiin poliisille. Joka neljännessä koulussa, joissa oli tapahtunut oppilaaseen tai opiskelijaan kohdistunut omaisuus- tai väkivaltarikos, oli näistä ilmoitettu poliisille. Oppilaitokseen tuodusta aseesta ilmoitus tehtiin ainoastaan noin kymmeneksessä koulusta, joihin ase oli tuotu. (Näsi et al. 2017). Haastatteluaineistossa on käynyt ilmi, että kokemukset vaihtelevat tapauskohtaisesti ja monet tutkimuskohteet ovat erittäin tyytyväisiä poliisiyhteistyöhön (tästä lisää haastatteluanalyysissa).

Poliisiyhteistyöhön liittyviä tekijöitä (operatiivinen toiminta)

Poliisi on pakkokeinoviranomainen ja monet kuntatoimijat ja työntekijät pitävät poliisin kutsumista paikalle uhkaavaan tilanteeseen selkeästi korkeamman kynnyksen asiana siitä syystä, että poliisin hälyttäminen paikalle merkitsee aina tietynlaisten prosessien käynnistymistä. Poliisia voidaan pitää liian raskaana ja seurauksiltaan liian vakavana puuttumiskeinona, niin asiakkaille tai oppilaille kuin itse organisaatiollekin.

Poliisin tulo paikalle voi käynnistää kiinnioton, esitutkintaprosessin, merkinnän rekisteriin, lastensuojeluilmoituksen. Terveystenhuollon turvallisuuden johtamisjärjestelmissä potilas on keskiössä, potilaan ja asiakkaan turvallisuus, ja poliisin kutsumisen ja toimenpiteiden seurausten voidaan katsoa pahentavan asiakkaan tilannetta. Oppilaitoksissa puolestaan oppilaat ovat keskiössä ja tilanne on siinä mielessä vastaava. Kynnyks muodostuu siten monenlaisista työtapoihin, arvoihin, turvallisuuskulttuuriin ja muihin tekijöihin liittyvistä seikoista.

Mainehaitta ja vastaavat tekijät ovat erityisesti liike-elämässä syinä siihen, että esimerkiksi tietomurroista ja tietoturvarikkomuksista ei ilmoiteta poliisille. Poliisitutkinnan käynnistyminen voi paljastaa yrityksen haavoittuvuuksia, tai poliisin kutsuminen paikalle karkottaa asiakkaat muuten. Kriminologisissa tutkimuksissa on osoitettu, että poliisin näkyvyys ja paikalla olo eivät välttämättä lisää asiakkaiden turvallisuuden tunnetta vaan vaikutus on päinvastainen: paikalle ei haluta tulla tai ympäristöä vältetään,

koska poliisin läsnäolo tarkoittaa vaaraa, riskiä ja että on syytä pysyä poissa. Työntekijöiden turvallisuuden tunnetta vartijan tai poliisin näkyvä paikallaolo sen sijaan voi lisätä.

Poliisihallintoon ja toimintaan on kohdistunut budjettileikkauksia ja julkisuudessa on muodostunut käsitys siitä, että poliisipalvelut ovat heikentyneet ja poliisin vasteajat pidentyneet (ainakin harvaan asutuilla seuduilla). Päivittäistoiminnassa poliisi joutuu priorisoimaan tehtäviä, ja vakavat henkeen ja terveyteen kohdistuvat uhat ovat ensisijainen prioriteetti. Hälytystehtävät on luokiteltu vakavuuden perusteella, ja se arvioidaan tilannekohtaisesti esim. hätäkeskuksen ilmoituksen perusteella. Priorisointiin liittyviä muita tekijöitä ovat mm. mahdollisuus esitutinnan rajoittamiseen ja ennalta estävien tehtävien vähentäminen (pois priorisointi) resurssitilanteen mukaan. Erityisesti tätä on tapahtunut koulupoliisitehtävissä ja monissa muissa lähipoliisityöhön perinteisesti liittyvissä tehtävissä. Valtakunnallisesti alueellista vaihtelua tosin on varsin paljon.

Poliisin edustajan omin sanoin:

"Koulun rehtorit ja opettajat olivat aktiivia ilmoittamaan poliisille, jos oppilaitosta kohtaan esiintyi ampumisuuhkauksia. Tällöin teimme yhteistyötä KRP:n uhkaryhmän kanssa. Pohdin, että järkyttävät kouluampumistapaukset ovat pakottaneet koulut pohtimaan riskiarviointejaan sekä luomaan ennalta estäviä toimintamalleja, jotta vastavaa ei pääse tapahtumaan. Tämä on aktivoinut rehtoreita ilmoittamaan aktiivisemmin. Mietin, että yleisesti lievimmissä tapauksissa poliisia ei välttämättä "haluta häiritä" eikä välttämättä ymmärretä tilannetta uhkaavaksi? Tämä näin omana pohdintana eikä perustu tilastotietoon. Voisiko vaikuttaa myös se, että ajatellaan, että ei poliisi kuitenkaan tee mitään tai voi tehdä mitään? Tämä kertoisi sitä, että uhkatilanteiden prosessit eivät ole tutut tai niitä ei ole luotu. Tämä lisää turvattomuuden tunnetta." (Komisario K, sähköposti 27.8.2020)

Poliisin operatiiviseen toimintaan ollaan tyytyväisiä, mutta tyytymättömyyttä on enemmän strategiseen suunnitteluun ja operatiivisen toiminnan puitteisiin, osapuolten toimintatapojen erilaisuuteen ja vastaaviin liittyvissä asioissa. Näitä asioita on käsitelty laajemmin luvussa 3.

3 Sote-tapaustutkimusten tulokset

3.1 Toteutus ja yhteenveto

Sote-tapaustutkimukset toteutettiin haastattelumenetelmällä siten, että haastatteluihin osallistui 1–3 henkilöä per organisaatio. Haastatteluja tehtiin kuudessa organisaatiossa, koska yksi valituista kohteista saatiin henkilövaihdosten ja muiden syiden vuoksi sovittua hieman myöhemmin kuin muut. Kuudes otettiin mukaan, jotta saadaan viisi tapausta, jos kohde olisi jäänyt tavoittamatta. Haastatteluaineiston tapaukset ovat: Iso sairaanhoitopiiri (T1), Pieni sairaanhoitopiiri (T2), Pieni hyvinvointikuntayhtymä (T3), Keskikokoinen sairaanhoitopiiri (T4), Pieni sosiaali- ja terveystyöntekijä (T5) ja Pieni sosiaali- ja terveystyöntekijä (T6).

Haastateltavat ovat turvallisuuspäälliköitä, työsuojelupäälliköitä ja/tai riskienhallintapäälliköitä. Tapaustutkimuksen avulla voidaan tarkastella esimerkiksi eroja suurten ja pienempien organisaatioiden välillä ja toimintaympäristön mahdollisia vaikutuksia. Analyysin kohteena ovat samat elementit kuin muissakin eli uhka- ja väkivaltatilanteiden määrät ja vakavuus, turvallisuuden hallintamenetelmät ja kehittäminen sekä turvatarkastusten ja turvallisuustarkastusten tarpeen arviointi. Tapaukset on anonymisoitu tutkimuskohteiden suojaamiseksi, koska haastatteluissa painotettiin luottamuksellisuutta erityisesti kiinteistö-, henkilö- ja potilasturvallisuuden haavoittuvuuksien paljastumisen osalta. Esimerkiksi kiinteistöjen kuorisuojauksen, kulunvalvonnan teknologian tai muiden turvallisuuden johtamisjärjestelmiin liittyvien puutteiden paljastaminen voi muodostaa turvallisuusuhan tai -riskin itsessään. Osa haastateltavista korosti vielä erikseen sitä, että eihän heitä ja organisaatiota voi tunnistaa raportista. Suurissakin konserneissa on vain yhdestä kolmeen turvallisuuspäällikköä (yleensä eri turvallisuuden aloilla eli työsuojelupäällikkö, turvallisuuspäällikkö tai kiinteistö- ja tietoturvallisuus).

Sosiaali- ja terveydenhuollossa turvallisuuden johtamisjärjestelmät (Safety Management Systems, SMS) ovat pitkälti standardoituja ja noudattavat Terveydenhuollon laitosten riskienhallinta ja laitosturvallisuus -julkaisun mallia (STM 2009). Potilaan hoito on keskiössä ja tärkein tekijä. Laitosturvallisuuden osatekijät ovat toimitilat (kiinteistö- ja laitosturvallisuus, palo- ja rikosturvallisuus ja ympäristöturvallisuus), henkilöt (työturvallisuus, henkilöturvallisuus) ja toiminta (turvallisuusorganisaatio ja organisointi, valmiussuunnitelmat).

Potilaan hoito ja potilasturvallisuus turvallisuusjohtamisen keskiössä näkyy tutkimuksen tuloksissa ja etenkin sote-toimijoiden haastatteluaineistossa siten, että se menee helposti työturvallisuus- ja henkilöturvallisuustekijöiden edelle.

Kaikissa tapaustutkimuksiin osallistuneista sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymissä ja sairaanhoitopiireissä uhka- ja väkivaltatilanteet koetaan merkittäväksi ongelmaksi. Organisaatioissa on nähtävillä vaihtelevia kehityskulkuja väkivalta- ja uhkatilanteiden määrien ja vakavuuden trendeissä. Kahdessa organisaatiossa on tilastoitu ilmoitusten valossa nousevia määriä väkivalta- ja uhkatilanteissa. Kahdessa muussa organisaatiossa trendi on ollut suhteellisen vakaa viime vuosina. Yhdessä organisaatiossa trendi on ollut laskeva tilastojen valossa, mutta haastateltavien kokemuksen mukaan ongelma on kuitenkin kärjistynyt ja monimuotoistunut. Tilastojen arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon ilmoitusaktiivisuuden vaikutus. Ilmoitusaktiivisuudessa nähtiin kaikissa organisaatioissa parannettavaa ja siksi tilastoidut määrät voivat osin olla epäluotettavia.

Trendinä väkivalta- ja uhkatilanteiden monimuotoistuminen kävi ilmi useimmista tapaustutkimuksista, painottuen suurempiin toimijoihin. Taustasyynä ilmiölle organisaatioissa viitattiin muun muassa moniongelmallisuuden, kuten päihteiden ja mielenterveysongelmien yhdistelmän esiintyvyyden nousuun, jonka katsottiin aiheuttavan lisääntyvää väkivaltaista käytöstä etenkin päivystyspotilaiden keskuudessa. Niissä organisaatioissa, joissa potilaiden moniongelmallisuus nousi esille, raportoitiin etenkin muiden päihteiden, kuin alkoholin esiintyvyyden noususta. Kahdessa sairaanhoitopiirissä nostettiin myös esille lääkäreiden ja hoitajien auktoriteettiaseman rapautuminen ja potilaiden lisääntyvät hoidolliset vaatimukset, jotka saattoivat purkautua uhkaavana käytöksenä. Myös nuorten pahoinvointi liitettiin monimuotoistumisen ilmiöön.

Vaikka organisaatioissa raportoitiin uhka- ja väkivaltatilanteiden monimuotoistumisesta, moniongelmallisuuteen liittyvänä ilmiönä, joka nostaa päätään etenkin päivystyksessä ja ensiavussa, suurimmassa osassa organisaatioita väkivaltatilanteiden taustalla kerrotaan yleisimmin olevan potilaan sairaus. Päivystyksen lisäksi uhka- ja väkivaltatilanteiden määrissä nousevat esille siksi etenkin psykiatria, kehitysvammaishuolto ja vanhuspalvelut. Kahdessa tapausorganisaatiossa valtaosa uhka- ja väkivaltatilanteista painottuu kehitysvammahuoltoon ja vanhuspalveluihin, päivystyksessä ja psykiatriassa esiintyen vain harvoin uhka- ja väkivaltatilanteita. Tutkimuksessa nousi esille, että yksittäinenkin potilas voi aiheuttaa jatkuvaa ja toistuvaa uhkaa henkilöstölle. Tällöin vartiointipalvelun käytössä ja muissa turvajärjestelyissä sekä henkilöstön kuormittuneisuudessa voi yksittäisen potilaan johdostakin tapahtua merkittäviä muutoksia.

Valtaosa uhka- ja väkivaltatapauksista on siis potilaiden itsensä aiheuttamia, mutta myös omaisten häiriökäyttäytyminen tuotiin esille uudehkona ilmiönä muutamassa organisaatiossa. Omaisten aiheuttamat tilanteet ilmenevät yleensä uhkailuna liittyen potilaan hoitoon ja oikeuksiin sekä kärsimättömyytenä ja turhautuneisuutena, mikäli hoitoonpääsy on hidasta.

Suurimmassa osassa organisaatioita väkivaltatilanteista aiheutuvien kustannusten arviointia pidettiin haastavana. Useimmat arvioivat kustannuksia maltillisiksi, mutta osassa viitattiin uhka- ja väkivaltatilanteiden aiheuttamiin jatkuviin kustannuksiin, esimerkiksi vartiointipalvelun suhteellisen isona kulueränä. Henkilöstöön uhka- ja väkivaltatilanteiden nähtiin vaikuttavan eritavoin, johtuen esimerkiksi työkokemuksesta ja siitä, ollaanko osastolla totuttu väkivaltatilanteisiin. Uhkatilanteiden jälkiseuraukset kokemuksellisesti nähtiin subjektiivisena asiana, johon vaikuttavat myös työn ulkopuoliset kokemukset ja henkilön persoona. Osa haastateltavista luonnehti etenkin vakavilla väkivaltatapauksilla olevan heijastevaikutuksia koko työyhteisön turvallisuuden tunteeseen.

Kaikissa organisaatioissa uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoitusherkkydessä nähtiin parantamisen varaa, ilmoitusaktiivisuutta ei pidetty riittävänä ja ilmoittamatta jättämisen tunnustettiin olevan ainakin jossain määrin ongelma läpi tapaustutkimusten. Kaikissa organisaatioissa todettiin yhdeksi yhteiseksi nimittäjäksi ilmoittamatta jättämisen taustalla, henkilökunnan omaksuma ajatus siitä, että tietyn tyyppinen väkivalta kuuluu osaksi työtä. Tämä todettiin etenkin toimialoilla ja osastoilla, joilla väkivalta on läsnä potilasainekseen liittyvien erityispiirteiden vuoksi jopa jokapäiväisesti. Esille nostettiin myös tietynlainen kyynistyminen asiaan ajan kuluessa, saman ilmiön toistuessa jatkuvasti työpaikalla. Osassa organisaatioita epäiltiin lisäksi, että henkilökunta kokee, ettei ilmoitus johda parannuksiin. Tästä esimerkkinä pidettiin muistisairaiden vanhusten tai kehitysvammahuollossa tapahtuvia potilaiden sairaudesta johtuvia taipumuksia fyysiseen väkivaltaan. Koska aggressiivinen käytös on osa sairauden kuvaa, ei sen hillitsemiseksi ole aina löydettävissä uusia keinoja, jolloin väkivalta hyväksytään ikään kuin asiaankuluvana ilmiönä, johon ilmoitus ei tuo henkilöstön silmissä ratkaisua.

Ilmoittamatta jättämisen taustalla nähtiin myös kiire, joka leimasi etenkin tiettyjen osastojen arkea. Päivystyksellisissä toimipisteissä kiire on usein läsnä jokapäiväisessä toiminnassa, jolloin ilmoituksen tekeminen uhkaavasta tapahtumasta voi jäädä kiireessä tekemättä. Lisäksi arveltiin hoitajien priorisoivan aina, myöskin oikeutetusti, potilaiden hoitoa, jolloin hoidollisia kiireellisiä tehtäviä suorittaessa ilmoitus itseään koskevasta uhasta saattaa jäädä tekemättä. Huomionarvoisena voidaan kuitenkin pitää, että osa haastateltavista toi esille, että potilasturvallisuuteen liittyviä tapahtumia kirjattavan henkilökunnan toimesta kiitettävissä määrin.

Uhka- ja väkivaltatilanteiden käsittelyihin oli kaikissa organisaatioissa luotu ohjeistukset. Pääsääntöisesti kaikissa organisaatioissa uhka- ja väkivaltatilanteiden käsittelystä on vastuussa osaston tai yksikön esihenkilö. Tapaustutkimuksissa ilmeni jonkin verran vaihtelua sen suhteen, missä tilanteissa henkilökunnan kanssa käydään läpi tehty ilmoitukset. Osassa tapauksia ilmoitusten läpikäyminen henkilökunnan kanssa oli systematisoitua ja osassa tapauksia se perustui pitkälti henkilökunnan tarpeeseen. Pääsääntönä oli kuitenkin, että etenkin vakavimmat tapaukset käydään aina yhdessä läpi osallisten kanssa ja vakavimmissa tapauksissa henkilökunnalle tarjotaan organisaatioiden puolesta psykologista apua. Vaikka kaikissa organisaatioissa oli annettu ohjeistukset ilmoitusten läpikäymiseen, muutamassa organisaatiossa viitattiin ilmoitusten käsittelymäärien ja laadun olevan liiaksi riippuvaista yksittäisistä esihenkilöistä. Muita foorumeita, joissa ilmoituksia käsiteltiin olivat yksikkökokoukset ja turvallisuuden- ja riskienhallinnan kehittämiseen erikoistuneissa foorumeissa.

Organisaatioissa turvallisuuteen liittyvät hallintamalleja oli käytössä laaja kirjo. Organisaatioissa oli koosta riippumatta olemassa ohjeistuksia ja suunnitelmia turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä uhka- ja väkivaltatilanteiden ennaltaehkäisemiseksi. Etenkin, suuren sairaanhoitopiirin (Tapaus 1) kohdalla strateginen ohjaus uhka- ja väkivaltatilanteiden hallinta- ja ennaltaehkäisy työssä näyttäytyi vahvana. Organisaatiossa oli muun muassa luotu ylätason strateginen opas, jolla uhka- ja väkivaltatilanteita pyritään ennaltaehkäisemään ja hallitsemaan sekä yhtenäistämään toimintatapoja koko organisaatiossa.

Kaikissa organisaatioissa oli käytössä vartiointipalvelu, joka koettiin tärkeäksi väkivalta- ja uhkatilanteiden hallinnan kannalta. Yhdessä organisaatiossa oli käytössä oma in-house vartiointipalvelu, kun muissa organisaatioissa vartiointipalvelu oli ostettu ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Suurimmassa osassa organisaatioita vartijat olivat läsnä päivittäisessä toiminnassa etenkin yksiköissä, joissa väkivallan uhka oli korkea. Vartijat koettiin myös ennaltaehkäisevänä hallinnanmallina, joiden läsnäolo itsessään voi vähentää riskien eskaloitumista. Pääsääntöisesti kaikissa organisaatioissa yhteistyö vartiointipalvelun kanssa koettiin hyväksi, mutta harvemmin asutuilla alueilla toimivissa organisaatioissa, joissa välimatkat voivat olla pitkiä, vartijapalvelun saapuminen paikalle kodinhoidon avuksi katsottiin kestävän liian pitkään. Tämä koettiin olevan turvallisuusriski kotikäyntejä tekeville työntekijöille.

Kaikissa organisaatioissa oli käytössä erilaisia hälytysjärjestelmiä, kuten hälytyspainikkeita, joilla oli mahdollista kutsua muuta henkilökuntaa tai vartija paikalle. Hälytyspainikkeita löytyi laajasti eri kiinteistöjen tiloista. Raskaampi tekninen valvonta, kuten jatkuva kameravalvonta oli kaikissa organisaatioissa käytössä, painottuen osassa kuitenkin vain riskialttiimpiin toimintoihin. Kaikissa organisaatioissa oli käytössä kulunvalvontaan ja lukitukseen liittyviä turvallisuuden hallintakeinoja. Näiden osalta on kuitenkin

kin etenkin sairaalaympäristössä aina varmistettava potilaiden kiireellinen hoitopääsy, jolloin on tasapainoteltava tilojen avoimuuden ja siitä johtuvien turvallisuusriskien kanssa. Osassa organisaatioita, joiden palvelukokonaisuuksiin kuuluu myös sosiaalipalveluita oli käytössä kotikäynneillä hälytyspainikkeita, joilla vartija oli mahdollista hälyttää paikalle. Kuitenkin kahdessa organisaatiossa käytössä ei ollut erillistä hälytyspainiketta kotikäynneille, vaan apua piti hälyttää puhelimitse. Kotihoidossa ja sosiaalipalveluiden kotikäynneillä oli käytössä jonkin verran työparityöskentelyä, mikäli tiedettiin, että vastassa on uhkaava henkilö. Kahdessa organisaatiossa kotihoidossa oli käytössä sumuttimia ja toisessa näistä ne olivat käytössä myös muissa toiminnoissa, joissa on yksintyöskentelyä. Kotihoito nähtiin kaikkien sen toiminnon omaavien organisaatioiden osalta riskialttiiksi ympäristöksi, sillä toimintaympäristönä on toisen ihmisen koti, johon saattaa liittyä arvaamattomia riskitekijöitä.

Koulutus uhka- ja väkivaltatilanteiden hallinnan ja ennakoinnin osalta painottui kaikissa organisaatioissa riskialttiimpiin toimintoihin. Kuitenkin muutamassa organisaatiossa koulusta on pyritty myös laajentamaan muihin toimintoihin. Henkilökunnan turvallisuusosaamisessa nähtiin lähes kaikissa organisaatioissa parantamisen varaa. Etenkin tapauksessa 2, henkilökunnan kouluttamisessa oli vajetta, henkilökunnan suuren vaihtuvuuden vuoksi. Myös resurssit kouluttamiseen nähtiin riittämättöminä osassa organisaatioita (tapaus 1, tapaus 4). Enemmistössä organisaatioita toivottiin oppilaitosten ottavan enemmän vastuuta alalle valmistuvien turvallisuusosaamisesta, jotta uudet työntekijät eivät tulisi täysin tietämättöminä ja ilman minkäänlaisia valmiuksia uhka- ja väkivaltatilanteissa toimimisessa töihin.

Viranomaisyhteistyö poliisin kanssa koettiin kaikissa organisaatioissa, paitsi yhden (Tapaus 1) osalta toimivaksi. Suurimmassa osassa organisaatioita yhteys poliisin oli välitön ja heidän kanssaan jaettiin tietoa säännöllisesti. Tapauksessa 1, haastateltavat kokivat, että poliisit eivät tunne organisaation tiloja riittävän hyvin ja lisäksi yksittäisten partioiden kanssa on usein tiedonsaantiin ja kulkuun liittyviä ongelmia. Tapauksen 4 osalta poliisi-yhteistyö oli heikentynyt poliisin resurssien kapenemisen myötä, jolla oli seurauksia muun muassa ensihoidon turvallisuuteen. Tapauksen 4 osalta, poliisit eivät enää pysty samassa suhteessa kuin ennen turvaamaan ensihoidon keikkoja, vaikka tiedossa olisi, että vastassa on mahdollisesti väkivaltaisesti käyttäytyvä potilas.

Turva- ja turvallisuustarkastuksiin suhtauduttiin haastatelluissa sosiaali- ja terveysorganisaatioissa kahtiajakoisesti. Turva- ja turvallisuustarkastukset nähtiin toisaalta tärkeänä osana turvallisuuden kokonaishallintamallia, mutta ei kuitenkaan ainoana ratkaisevana tekijänä. Uhka- ja väkivaltatilanteiden hallinta ja ennaltaehkäisy vaatii kokonaisvaltaista ja monipuolista keinovalikoimaa, jossa palvelukohtaiset riskit on otettava huomioon.

Perinteinen turvatarkastus ei saanut kovin suurta kannatusta suurimmassa osassa organisaatioita, sillä se nähtiin nykytilanteessa jokseenkin ylimitoitettuna turvatoimenpiteenä sen vaikuttavuuteen nähden. Turvatarkastukseen suhtauduttiin myös kriittisesti sen vuoksi, että se saattaa jopa herättää turvattomuuden tunnetta potilaissa/asiakkaissa ja pahimmillaan esimerkiksi estää potilaan hoitoon pääsyn. Lisäksi kyseenalaistettiin resurssien riittäminen turvatarkastusten ylläpitämiseen käytännössä nykyisessä kuntatalouden tilassa. Vain yhdessä organisaatiossa (Tapaus 4) metallinpaljastimen asennus tiettyihin toimipisteisiin sai yksiselitteisesti kannatusta.

Sen sijaan vartijoiden toimivaltuuksien lisääminen ennakointien turvallisuustarkastusten suhteen sai kannatusta laajasti. Tässä yhteydessä haastateltavat kuitenkin korostivat sosiaali- ja terveysalan erityispiirteiden huomioimista hoitoetiikan ja inhimillisyyden näkökulmasta sen lisäksi, että tulee huomioida myös asiaan liittyvät eettiset ja työsuojelulliset puolet. Vartijoiden toimivaltuuksien lisäämiseen mainittiin myös kannatettavaksi oikeus tarkkailuhuoneiden valvontaan, sillä poliiseilla ei ole riittävästi resursseja tämänkaltaiseen valvontatoimintaan sairaaloissa. Ennakoivilla turvallisuustarkastuksilla nähtiin etenkin kaikissa sairaanhoitopiireissä olevan vaikuttavuutta uhka- ja väkivaltatilanteiden hallintaan. Kuitenkin myös organisaatioissa, joissa tarve ei ollut yhtä akuutti, ennakoivan turvallisuustarkastuksen mahdollistamista lainsäädännön keinoin pidettiin tärkeänä, jotta oikeudellinen perusta saataisiin selkeämmäksi ja yhteiseksi. Perusteluissa esille nousi nykyisen lainsäädännön ongelmakohta, jonka puitteissa vartijat toimivat lainsäädännöllisesti hieman harmaalla alueella, pyrkiessään ennakoimaan turvallisuusuhkien realisoitumista. Pyrkiessään turvaamaan henkilökunnan ja muiden potilaiden turvallisuutta epäillessään henkilön pitävän hallussaan esimerkiksi laitonta aseeksi tarkoitettua esinettä, vartijat pyrkivät suostuttelemalla ja tiedustelemalla ottamaan vaarallisia esineitä haltuun. Täten, ennakoivien turvallisuustarkastusten mahdollistaminen lainsäädännön kautta osaksi vartijoiden keinovalikoimaa voisi legitimoida jo nyt osittain käytännössä esiintyviä hallinnankeinoja, joilla pyritään turvallisuusriskien realisoitumisen ehkäisyyn. Myös huoli poliisien resursseista voisi osaltaan puoltaa vartijoiden oikeuksien laajentamista ennaltaehkäisykeinona.

Vaikka turva- ja turvallisuustarkastusten käyttöönottoa ei kaikissa organisaatioissa kannatettu nykytilanteessa, kaikki haastateltavat kuitenkin kannattivat ja pitivät tärkeänä lainsäädännön valmistelun aloittamista, jotta tulevaisuutta ennakoiden ja tarpeen vaatiessa turva- ja turvallisuustarkastukset olisivat käytettävissä turvallisuuden hallinnan keinovalikoimassa. Haastateltavat korostavat yhteistyön tärkeyttä sosiaali- ja terveyssektorin kanssa lainsäädännön kehittämistyössä.

3.2 Tapaus 1: Iso sairaanhoitopiiri

Sairaanhoito- ja sosiaali- ja terveydenhuoltopiirien tapaustutkimusten ensimmäinen organisaatio (Tapaus 1) on suuri sairaanhoitopiiri, joka palvelee yli kahtakymmentä jäsenkuntaa.

3.2.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Organisaatiossa väkivaltatilanteita on tilastoitu yli 2000 vuonna 2019. Haastateltavat korostavat, että uhka- ja väkivaltatilanteiden määrän arviointi ja tilastointi on kuitenkin vahvasti kytköksissä henkilökunnan raportointiin ja ilmoittamiseen, jolloin määrää pitäisi arvioida suhteessa ilmoitusaktiivisuuteen. Organisaatio on myös kasvanut ja muuttunut, mikä tekee väkivaltatilanteiden määrien vertaamisesta vuosittain hankalaa. Tilastoitujen ilmoitusten valossa, yleisin väkivallan muoto organisaatiossa on lievä fyysinen väkivalta, jonka osuus oli lähes 50 % kaikista ilmoituksista. Seuraavaksi eniten organisaatiossa koettiin lievää henkistä väkivaltaa, jonka osuus oli noin kolmannes ilmoituksista. Vammoja aiheuttavan fyysisen väkivallan osuus oli noin 8 %. Vakavan välitöntä hoitoa vaativan fyysisen väkivallan osuus oli vain 0,3 % kaikista ilmoituksista.

Tilastojen valossa pitkänajan trendi väkivalta- ja uhkatilanteissa on ollut nouseva. Vaikka kasvua kuvaillaan maltilliseksi, viittaavat haastateltavat väkivaltatilanteiden monimuotoistumiseen, joiden taustalla vaikuttavat esimerkiksi mielenterveysongelmien ja päihteiden yhdistäminen sekä moniongelmallisuuden lisääntyminen. Myös uudenlainen asennoituminen auktoriteetteihin ja auktoriteettien kyseenalaistaminen liitetään tilanteiden taustasyiksi. Tämän lisäksi julkisin verovaroin toimivaan organisaatioon kohdistuu haastateltavien mukaan potilaiden ja omaisten osalta lisääntyviä vaatimuksia, jotka ilmenevät osin uhkauksina ja häiriökäyttäytymisenä. Väkivalta- ja uhkatilanteiden nähdään haastateltavien mukaan ongelmana, vaikka organisaation kokoon nähden vakavia tilanteita esiintyy harvoin. Kuitenkin väkivalta- ja uhkatilanteet työstävät operatiivisessa työssä verrattain paljon, joissain yksiköissä päivittäin. Suurimassa osassa tapauksia tilanteita aiheuttavat potilaat, mutta myös saattajien ja omaisten puolelta on koettu uhkaavaa käytöstä. Valtaosa tapauksista kytkeytyy potilaiden sairauksiin ja huomattavan paljon vähemmän on ulkopuolisen aiheuttamia tapauksia. Alkoholin vaikutuksenalaisena väkivalta- ja uhkatapauksista on 5–7 % ja huumeiden vaikutuksen alaisina 4–5 %. Huumeiden vaikutuksen alaisena olevien suhteellinen osuus on ollut viime vuosien aikana korkeimmillaan. Päihteiden osuus on kuitenkin täysin yksikköriippuvaista ja niiden osuus korostuu etenkin päivystyspoliklinikoilla, joissa ainakin joka toisessa raportoidussa tilanteessa on ollut mukana päihteet. Toimintaympäristöön liittyvänä haasteena väkivaltatilanteissa nähdään se, että sairaala ei pysty ulkoistamaan turvallisuushaasteita. Potilas on sairaalassa hoidossa, jolloin tilanne on hoidettava paikan päällä.

Etenkin psykiatriassa ja somaattisissa (fyysiset, muut kuin psykiatriset sairaudet) päivystyspisteissä väkivallan ja uhkatilanteiden määrä on korostunut. Myös muistisairaiden vanhusten terveydentila kohottaa väkivallan riskiä. Haastateltavat kuitenkin huomauttaa, että riskit eri toiminnoissa ovat erilaisia. Tilastoja tulisi täten myös verrata samankaltaisiin yksiköihin, jotta voitaisiin päätellä ovatko riskit ja tapahtumien määrät poikkeavia. Osa haastateltavista pitää väkivaltatilanteista johtuvia kustannuksia maltillisina, kun niitä verrataan organisaation kokoon. Kuitenkin turvajärjestelyiden, kuten vartiointin ylläpito, aiheuttavat jatkuvia kustannuksia. Yksittäinen potilaskin voi näiden osalta aiheuttaa merkittäviä kustannuseriä, mikäli tämä käyttäytyy jatkuvasti uhkaavasti.

3.2.2 Ilmoittaminen

Haastateltavien mukaan henkilöstön ilmoitusherkkydessä uhka- ja väkivaltatapauksissa olisi paljon parannettavaa. Yksi haastateltavista viittaa muun muassa työolobarometriin, jonka mukaan väkivaltaa oli kohdannut ”edes harvoin” 29 % henkilöstöstä, mutta joista vain 24 % oli tehnyt ilmoituksen.

”Kyllä mä sen niin nään, että ihmiset ovat liian paksunahkaisia. Se kynnyks ilmoittaa on aika korkea, että täytyy sattua jotain konkreettista” -H3

Erään haastateltavan mukaan nouseva käyrä uhka- ja väkivaltatilanteissa voi myös liittyä ilmoitusherkkyiden nousuun henkilöstön keskuudessa, jolloin kyse voi olla vanhasta ilmiöstä, joka vasta nyt nousee esille tilastoissa. Täten, hän korostaa tiedonkeruun yhtenäistämistä sekä organisaation sisällä että kansallisesti. Ilmoittamatta saattavat haastateltavien mukaan jäädä tapaukset, joissa työntekijä joutuu useasti päivässä uhkailun kohteeksi, jolloin ilmoitus jokaisesta yksittäisestä tapauksesta saat-
taa jäädä tekemättä. Tapaukset, joista aiheutuu vakavampia vammoja, kirjataan herkemmin. Toinen esille nostettu ongelma liittyy siihen, että yksiköissä, joissa uhkatilanteet ovat arkipäivää, myös ilmoitusherkkyys laskee ja toisaalta, sellaisissa, joissa uhkatilanteita on harvemmin, ilmoituksia tehdään todennäköisimmin herkemmin. Myös kokemus siitä, että uhkaukset ja väkivalta kuuluvat työnkuvaan, vaikuttaa ilmoitusherkkyteen negatiivisesti. Lisäksi, mikäli ilmoitusta ei tehdä heti, voi sen tekeminen muiden työkiireiden ohella unohtua.

Haastateltavien mukaan väkivaltatilanteiden kirjaaminen ei ole täysin vaivatonta ja tämä osaltaan myötävaikuttaa siihen, ettei kaikkia tapauksia tilastoida. Ilmoituksen tekeminen uhka- ja väkivaltatilanteen kokemisen jälkeen voi tuntua raskaalta ja lisäksi ilmoituksen tekeminen päällekkäisiin järjestelmiin tekee siitä työllistävän. Ilmoituksen käsittelemisen jatkoselvityksen ohjeena organisaatiossa on, että esimiehen tulisi

käydä tilanne läpi asianomaisen henkilön kanssa ja jos on kyse vakavammasta tapauksesta, niin asia on syytä käydä läpi koko henkilöstön kanssa sekä ottaa prosessiin mukaan työsuojeluorganisaatio. Teknisesti asia etenee siten, että ilmoitukset menevät käsittelyyn ilmoittajan esimiehelle, työsuojeluorganisaation edustajalle ja turvallisuusasiantuntijalle ja tiedoksi kiinteistöpäällikölle. Käsittelyvastuu on kuitenkin lähiesimiehellä, jolloin myös jälkiselvittelyn laatu on riippuvainen yksittäisestä esimiehestä ja hänen toimintatavoistaan. Asiaan ollaan kiinnitetty erityistä huomiota viime vuosina, sillä organisaatiossa on huomattu, että esimiehillä oli käsittelemättä liian suuri osuus ilmoituksista.

3.2.3 Hallintakeinot

Pääsääntöisesti haastateltavien mukaan uhkatilanteista selvittää omin voimin, eikä ulkopuolista apua tarvita. Osassa tapauksia osastot avustavat toisiaan ja esimerkiksi psykiatriassa tällainen on arkipäivää. Vartija on mukana joka kolmannessa tapauksia raportoitujen lukujen mukaan. Organisaatiolla on käytössä oma vartiointiliike, joka tuottaa vartiointipalvelut sairaaloihin ja palvelu koetaan ehdottoman tärkeäksi. Vartijat tuntevat hyvin sairaaloiden toimintaympäristöön liittyvät erityiset haasteet.

Viranomaisyhteistyössä on ilmennyt haasteita, jotka kytkeytyvät muun muassa ennakkoivaan yhteistyöhön. Tämä voi ilmetä käytännön haasteina esimerkiksi tiedonantoon liittyen. Poliisi ei myöskään tunne sairaalan kiinteistöjä ja sairaalaympäristöä riittävässä määrin, mikä voi aiheuttaa haasteita poliisin toiminnan sujuvassa suoriutumisessa. Myös yhteistyöfoorumit poliisin kanssa puuttuvat ja poliisin resursseista ollaan huolissaan.

”Päällystön kanssa puhutaan samaa kieltä, mutta yksittäiset partiot eivät aina ole ajan tasalla.” -H2

Toisaalta yksi haastateltavista kuvaa yhteistyötä poliisin kanssa erinomaiseksi omilla toiminta-alueillaan – viestiyhteydet ovat parantuneet ja Virve-puhelin (viranomaisverkossa toimiva puhelin) on otettu käyttöön.

Organisaatio on luonut ylemmän tason strategiseksi ohjeistukseksi turvallisuusasioissa oppaan, jossa käydään läpi lait, työntekijän oikeudet, prosessit sekä tuen saamisen mahdollisuudet liittyen uhka- ja väkivaltatilanteisiin. Jokaisella yksiköllä on myös annettu ohjeistus laatia oma operatiivisen tason turvallisuussuunnitelma, jossa tunnistetaan yksikkökohtaiset riskit ja uhat sekä laaditaan yksikkökohtaiset toimintamallit. Kotihoitoon on organisaatiossa laadittu omat ohjeistukset ja niiden jalkauttamisessa on henkilökunnan keskuudessa on onnistuttu. Kodinhoidossa korostuu alkukartoitus, sillä riskit kodeissa ovat erilaiset kuin sairaaloissa. Henkilökunnalle annetaan

MAPA-koulutuksia aikuis- ja nuorisopsykiatriassa ja koulutusta on pyritty laajentamaan somaattiselle puolelle, jossa koulutuksen tärkeys on noussut yhä enenevässä määrin esille. Lastenpsykiatrian puolella on käytössä AVEKKI-koulutus. Turvapalveluiden puolesta organisaatiossa tarjotaan puolen päivän henkilöturvallisuuskoulutusta, jossa keskitytään ennakointiin, ilmoittamiseen sekä jälkihoitoon, ilman fyysisiä harjoitteita. MAPA-koulutuksen ohella organisaatiossa järjestetään muutamia fyysiseen irtaantumiseen keskittyviä kursseja. Teknisinä hallintamalleina toimii vartiointi, lukitusjärjestelmät, kameravalvonta, tilasuunnittelu, koodikuulutukset ja kulunhallinta. Organisaatio on pyrkinyt systematisoimaan ja laatimaan vaatimusohjeet, joilla hankkeissa pyritään saamaan samat lähtökohdat turvallisiin rakenteisiin.

Kehityskohteet hallintamalleissa liittyvät muun muassa työntekijöiden tietoisuuden nostamiseen turvallisuusasioissa etupainotteisesti. Organisaatio ei tällä hetkellä saa henkilöstöään koulutettua siinä määrin kuin toivoisi, johtuen pitkälti resurssien puutteesta. Haastateltavat korostavat työhön johtavan koulutuksen vastuuta, sillä merkittävänä ongelmana nähdään, että työntekijöitä ei ole oppilaitosten osalta juuri lainkaan perehdytetty turvallisuusasioihin terveysalalla. Esihenkilöiden taitoja jälkiselvittelyn osalta tulisi haastateltavien mukaan parantaa. Myös ilmoitusherkkyyttä tulisi nostaa. Lisäksi joitain teknisiä haasteita liittyen turvajärjestelmiin ja kiinteistöihin nostettiin esille ja tiedonkulkua organisaation sisällä sekä viranomaisyhteistyön osalta haluttiin kehittää.

3.2.4 Turvatarkastukset

Turvallisuustarkastusten käyttöönottoa kannatettiin yleisellä tasolla haastateltavien keskuudessa. Esille nousi muun muassa vartijoiden toimivaltuuksien puute ennakoivassa turvallisuustarkastuksessa, jossa etupainotteinen turvallisuuden takaaminen perustuu tällä hetkellä vartijoiden pyyntöihin ja suostutteluihin. Täten esimerkiksi Ruotsin malli, jossa tarkastuksia voitaisiin tehdä etupainotteisesti vartijan toimesta, nähtiin erittäin kannatettavana toimintamallina. Metallinpaljastimille ei nähty tarvetta ja osaltaan niiden nähtiin jopa vaarantavan potilaan hoitopaikkaa. Siksi lainsäädännön valmistelussa käytännön toteutusta tulisi pohtia tarkasti, etenkin hoitopaikan kannalta. Riskinä nähtiin myös henkilöiden agitoituminen turvatarkastuksesta.

Turvatarkastusten vaikuttavuus nähtiin kahtalaisena. Toisaalta koettiin, että tarkastus estäisi vakavammat tapaukset, ja toisaalta pohdittiin sitä, että suurin osa uhkatilanteista tapahtuu sairaaloiden sisällä, jolloin vaikuttavuus jäisi suhteellisen pieneksi. Turva- ja turvallisuustarkastukset nähtiin tärkeänä osana turvallisuuden kokonaishallintamallia, mutta ei ainoana ratkaisevana tekijänä. Laaja-alainen ja kokonaisvaltainen puuttuminen erilaisin keinoin nähtiin vaikuttavampana lähestymistapana uhka- ja väki-

valtatilanteiden torjunnassa. Kaikki haastateltavat olivat kuitenkin sitä mieltä, että lainsäädännön valmistelu on tärkeää aloittaa, sillä valmiuksien lisääminen on nostettava uudelle tasolle yhteiskunnallisen kehityksen myötä.

3.3 Tapaus 2: Pieni sairaanhoitopiiri

Sairaanhoito- ja sosiaali- ja terveydenhuoltopiirien tapaustutkimusten toinen organisaatio (Tapaus 2) on kooltaan pieni sairaanhoitopiiri, joka palvelee hieman yli 150 000 asukasta.

3.3.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Organisaatiossa vähintään 20 % työsuojeluilmoituksista ovat väkivaltaan liittyviä. Tilastojen valossa väkivaltailmoitusten määrässä on havaittavissa laskua pitkällä aikavälillä – vuosina 2011–2015 väkivaltailmoitusten määrä on vaihdellut vuosittain välillä 250–350. Vuosina 2016–2019 ilmoituksia on ollut vuosittain noin 160–200. Haastateltavat kuitenkin kokevat väkivallan uhan olevan merkittävä ongelma ja sen luonteen muuttuneen viime vuosina erilaiseksi ja osin vakavammaksi, vaikka ilmoitusmäärissä on nähtävillä laskua aivan viime vuosina. Organisaatiossa psykiatria ja päivystys korostuvat väkivaltailmoitusten määrässä. Haastateltavan mukaan päivystyksessä uhka on ollut aina läsnä, ja se on kytkeytynyt mielenterveysongelmiin ja alkoholin käyttöön. Viime vuosina väkivallan uhka on kuitenkin lisääntynyt etenkin päivystyksessä haastateltavien kokemusten mukaan ja kehityksen taustalla nähdään etenkin muiden päihteiden kuin alkoholin lisääntyvä käyttö. Lisäksi haastateltavat viittaavat laajemmin yhteiskunnalliseen muutokseen, jossa erityisesti nuorten pahoinvointi on lisääntynyt. Pahoinvoinnin nähdään johtavan herkempään reagointiin, joka ilmenee uhkaavana käytöksenä.

”...ehkä myös se, että ajatellaan enemmän minä-lähtöisesti asioita” -H6

Haastateltavat viittaavat ilmiöön, jossa etenkin päivystykseen hakeudutaan herkemmin ja vaaditaan erinäisiä toimenpiteitä, vaikka hoidontarpeen arviointi osoittaisi, että potilaan tila ei näitä vaatisi. Tässä kohtaa hoitajat joutuvat usein osin kohtuuttoman kritiikin kohteeksi. Lisäksi omaiset aiheuttavat yhä useammin hankalia tilanteita ja haastateltavat arvioivat, että omaisten aiheuttavat uhkatilanteet ovat lisääntyneet jopa enemmän kuin potilaiden.

Väkivalta ja uhkatilanteiden aiheuttamat kustannukset ovat organisaatiossa maltillisia, kun katsotaan vakuutuslaskoja. Organisaatiossa henkilökunnan vaihtuvuus on suurta

ja tästä seuraa, että etenkin nuorten hoitajien keskuudessa, joilla on alalta vasta vähän kokemusta, pelon ja turvattomuuden tunne korostuu. Haastateltavat korostavat kuitenkin, että turvattomuuden tunne on subjektiivinen kokemus, johon vaikuttavat lukuiset eri asiat myös työn ulkopuolelta, mikä tekee puuttumisesta kokemuksellisesti tasolla vaikeaa.

3.3.2 Ilmoittaminen

Organisaatiossa tehdään kiitettävästi potilaan hoitoon liittyviä ilmoituksia, mutta työturvallisuuteen liittyviä ilmoituksia jää tekemättä paljon. Ilmoitusherkkyys arvioidaan kuitenkin parantuneen viime vuosina jonkin verran. Esimerkiksi vanhuspäalveluista ilmoituksia tulee yhä enenevässä määrin, mutta haastateltavat arvioivat ilmiön olleen läsnä jo pitkään ja sen nousseen esille tilastoissa ilmoitusherkkyys madaltuessa. Organisaatiossa on velvollisuus ilmoittaa väkivaltatapauksista, sillä muuten niistä ei ole mahdollista saada korvauksia ja taten henkilön oikeusturva voi vaarantua. Päivystyksessä on rakennettu uusi raportointijärjestelmä (vielä paperinen), jossa henkilökunta ilmoittaa tapahtumista rasti ruutuun-periaatteella. Näin ollen ilmoittamisesta on haluttu tehdä mahdollisimman helppoa ja nopeaa, mutta unohduksia tapahtuu siltikin usein. Vartioiden ja poliisien tilastoista haastateltavien on mahdollista täydentää kuvaa organisaation tapahtumista. Kokonaiskuvan koostaminen eri paloista ja eri toimijoiden raporteista on kuitenkin aikaa vievää. Etenkin päivystyksessä jopa suurin osa ilmoituksista saattaa haastateltavien mukaan jäädä tekemättä.

”Päivystyksessä näkyy vain jäävuoren huippu.” -H6

Uhka- ja väkivaltatilanteisiin liittyvistä ilmoituksista, etenkin ilmoitukset verbaalisesta uhkailusta, jäävät tekemättä. Haastateltavat arvioivat, että jopa suurin osa verbaalista ja henkisestä väkivallasta jää ilmoittamatta. Vakavimmista tapauksista ilmoitetaan herkemmin. Osa henkilökunnasta kokee, että HaiPro-ilmoituksen tekeminen on liian raskas prosessi, joten sitä on yritetty keventää. HaiPro -ilmoitus tehdään uhka- ja vaaratilanteista niiden tilastoimista varten, mutta sitä käytetään myös oppimisen välineenä siten, että työyhteisö käsittelee vaaratilanteet ja oppii niistä. Jos ilmoitus on henkilölle tärkeä, ilmoitus tehdään, joten syy kirjaamattomuuteen ei haastateltavien mukaan voi pelkästään johtua prosessin raskaudesta. Ilmoitusherkkyys kytkeytyy muun muassa siihen, nähdäänkö uhkaava käytös osaksi työnkuvaa. Tässä osastojen kulttuurit vaihtelevat.

”Ne jää ilmoittamatta, koska aina ei edes hoksata. Kävelin päivystyksessä ja hoitajaa huoriteltiin ja hän ei ollut kiinnittänyt asiaan edes huomiota tai ajatellut siitä enempää.” H6

Organisaatioissa esihenkilöille on annettu ohjeistus siitä, miten väkivaltatilanteita tulisi henkilökunnan kanssa käsitellä. Myös työsuojelusta ja työterveydestä on mahdollista saada apua, mutta esihenkilöiden rooli korostuu tapahtumien käsittelyssä. Tapahtumia käydään läpi työpaikkakokouksissa yhdessä ja ohjeistukseksi on annettu, että esihenkilölle tulisi heti ilmoittaa, mikäli vuorossa on tapahtunut uhka- ja väkivaltatilanne.

3.3.3 Hallintakeinot

Haastateltavien mukaan viranomaisyhteistyö poliisin kanssa toimii erinomaisesti ja yhteys poliisiin on jatkuvaa – yhteisiä palavereita on kerran kuussa. Poliisista priorisoidaan organisaation sisältä tulleet hälytykset ja tiedonvaihto on hyvällä tasolla. Esimerkiksi, mikäli organisaation tiloissa tai ympäristössä havaitaan uusi uhkaavasti käyttäytyvä henkilö, poliisille laitetaan tästä välittömästi tieto eteenpäin, jolloin he pääsevät selvittämään henkilön taustoja.

”Meillä on hyvä luottamuksellinen yhteistyö [poliisin kanssa]. Homma ei pelaa ilman luottamusta, vaikka pykälät sanoisivat mitä.” -H5

Henkilökunnalla on kaikilla käytössä Virve-puhelin ja niissä on omat varoituskoodit aggressiivisille potilaille, jolloin tieto saadaan kulkemaan nopeasti henkilökunnan keskuudessa. Puhelimella on mahdollisuus hälyttää apua ja lisäksi huoneissa on hälytysnapit vaaratilanteiden varalle. Organisaatiossa toimii myös turvallisuusryhmä, joka koordinoi jaideoi henkilökunnan koulutuksia. Kriittisissä toimipisteissä on käytössä jatkuva kameravalvonta.

Vartijapalvelun kanssa yhteistyö koetaan erittäin toimivaksi ja vartijat ovat läsnä organisaation päivittäisessä toiminnassa takaamassa henkilökunnan ja kiinteistöjen turvallisuutta. Myös vahtimestari on avustavassa roolissa kiinteistöturvallisuuden ylläpidossa. Organisaatiolla on käytössä myös teknisiä turvajärjestelmiä kuten IT-päivystys ja tekninen päivystys. Kuitenkin henkilöstön kouluttamisessa ja perehdyttämisessä olisi haastateltavien mukaan kehittämisen varaa.

”Niin kuin sanottu, meillä on niin suuri vaihtuvuus, että emme ehdi niin pitkälle perehdytyksessä, ennen kuin hoitaja jo lähtee. Sitten kyllä lääkärit jäävät usein [koulutuksen] ulkopuolelle” -H6

Perehdyttämisen ja kouluttamisen haasteena nähdään henkilökunnan suuri vaihtuvuus, jolloin koko henkilöstön koulutusten ylläpito vaatii paljon resursseja ja hallinnollista työtä. Organisaatiossa on juuri pilotoitu ”elektroninen perehdytysmappi” ja tämän järjestelmän varaan perehdyttäminen olisi haastateltavien mukaan helpompi rakentaa

tulevaisuudessa. Myös video-koulutuksia on lanseerattu henkilökunnalle, jolloin koulutusten levittäminen organisaatiossa helpottuu. Muiden sairaanhoitopiirien turvallisuus-päälliköiden kanssa järjestetään säännöllisiä kokouksia, joissa keskustellaan myös yksittäisistä tapauksista ja yhteistyö koetaan välittömäksi.

Koulutuksen lisäksi tärkeänä kehittämiskohteina mainitaan HaiPro-järjestelmän edelleenkehittäminen nykyaikaa vastaavaksi. Kiinteistöturvallisuutta on pyritty kehittämään lisäämällä kameravalvontaa, lukituksia ja murtohälyttimiä. Haastateltavien mukaan sairaaloissa on kuitenkin aina tehtävä punnintaa sen suhteen, miten järeät turvajärjestelyt kiinteistöihin voidaan asentaa, jotta potilaiden hoitoonpääsy ei vaarannu.

Kehityshankkeita valvonnan ja järjestelmien suhteen on organisaatiossa jatkuvasti käynnissä. Turvallisuusjärjestelmissä, on kyse suurista kokonaisuuksista, jotka ovat kytkeytyneenä toisiinsa, joten palveluiden yhteentoimivuus on varmistettava ja tässä organisaatio pyrkii jatkuvasti kehittymään. Myös ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa käydään keskustelua erilaisten toimintojen parantamiseksi. Arkipäivän työssä kyse on haasteltavien mukaan kuitenkin pitkälti pärjäämisestä.

”Yritämme keksiä jatkuvasti malleja joiden avulla pärjätä. Pärjäämisestä tässä on kokoajan kyse. Tuntuu siltä, että pikkupaloja sammutetaan kokoajan ja suureen ei pääse kiinni eli siihen, että maailma on muuttunut.” -H6

Haastateltavat peräänkuuluttavat varhaista puuttumista muun muassa lapsiperheiden tukemista ennaltaehkäisyssä laajemmalla yhteiskunnallisella tasolla

”Sitähän me ollaan nähty, mitä ei 40 vuotta sitten nähty, että nää tosi nuoret, esimerkiksi meillä sanotaan, että pari 15-vuotiasta tyttöä, jotka on pistänyt koko päivystyksen ylösalaisin täällä nyt viime vuosina. Sellaistahan ei näkynyt aikaisemmin, että ei olisi mitään tehtävissä näiden kanssa. Se on semmoista täysin uutta.” -H6

”Nyt meillä on käsillä se ikäryhmä, josta 6–5 vuotta sitten keskustelimme, joka voi huonosti ja on ajautunut huonoon ympäristöön ja käyttää kamaa.” -H5

3.3.4 Turvatarkastukset

Turva- ja turvallisuustarkastuksista on organisaatiossa käyty keskustelua. Joissain psykiatrisissa toimipisteissä, kuten nuorisopsykiatriassa, turvallisuustarkastus on jo käytössä, sillä potilaat piilottavat itseensä esimerkiksi erinäisiä viiltelyvälineitä. Keskustelu turvatarkastuksista on moninainen, johon liittyy sekä eettisiä että työsuojelullisia ja hoidollisia puolia. Haastateltavien mukaan systeemitason yhteneväisyys olisi ta-

voiteltavaa lainsäädännön ja toimintavaltuuksien osalta. Tällä hetkellä turvallisuustarkastuksia suoritetaan organisaatiossa kysymällä ja kuuntelemalla ja laillisesti liikutaan jossain määrin harmaalla alueella. Haastateltavat kokevat, että turvatarkastuksilla olisi vaikuttavuutta uhka- ja väkivaltatilanteiden määrään ja vakavuuteen. Osin kuitenkin vaikutukset potilasturvallisuuden suhteen voivat olla romantisoituja.

”Jos me esimerkiksi laitetaan lakanoita sänkyyn, niin se ei aina onnistu henkilölle, jos he seuraavaks sitten tekee itelleen sillä lakanalla jotain.” -H6

Haastateltava ymmärtää ylhäältä päin tulevien säädösten tarkoituksen, mutta korostaa, että joskus säädösten ja organisaatiossa eletyn päivittäisen todellisuuden välille jää liian suuri aukko, jolloin vaikuttavuus jää odotettua pienemmäksi. Haastattelussa painotetaan kuitenkin, että yhteiset säännöt olisi tärkeä saada lain kautta.

3.4 Tapaus 3: Pieni hyvinvointikuntayhtymä

Sairaanhoito- ja sosiaali- ja terveydenhuoltopiirien tapaustutkimusten kolmas organisaatio (Tapaus 3) on organisaatiomuodoltaan hyvinvointikuntayhtymä, jonka alaisuudessa järjestetään sekä terveyden- että sosiaalihuollon palveluita noin 30000 asukkaalle.

3.4.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Vuonna 2019 organisaatiossa tehtiin yhteensä noin 250 väkivaltaan liittyvää ilmoitusta. Vakavia uhka- ja väkivaltatilanteita ei esiinny organisaatiossa kuin erittäin harvoin, mutta uhka- ja väkivaltatilanteet ovat haastateltavien mielestä silti merkittävä ongelma tietyillä palvelualoilla. Uhka- ja väkivaltatapaukset korostuvat erityisesti kehitysvammahuollossa ja vanhuuspalveluissa – vanhuuspalveluista tuli vuonna 2019 noin 170 väkivaltailmoitusta, joka kattoi lähes 70 % koko organisaation uhka- ja väkivaltailmoituksista. Toisin kuin yleisesti haastateltavien mukaan luullaan, A-klinikoilla tai ensiapupoliklinikoilla väkivalta ei heidän organisaatiossaan ilmiönä korostu, sillä ilmoituksia tulee alle 10 vuodessa kyseisiltä osastoilta. Myös erikoissairaanhoidossa ja terveyskeskuksissa ilmoitukset ovat vähäisiä. Vanhuspalveluiden ja kehitysvammaishuollon ohella, sosiaalipalveluiden puolella korostuu aikuissosiaalityö, jossa väkivaltailmoituksia tehtiin vuonna 2019 yhteensä 60. Ihmetystä haastateltavien keskuudessa herättää perhepalveluista tulevien ilmoitusten vähäinen määrä. Päihteet eivät näyttele isoa osaa uhkatilanteissa, sillä suurin osa ilmoituksista tulee kahdesta toiminnasta; kehitysvammahuollosta ja vanhuspalveluista, joissa päihteitä ei juuri esiinny.

Organisaatiossa on ollut jonkin verran nousevaa määrällistä kehitystä uhka- ja väkivaltatilanteiden tilastoissa, mutta tämä ei haastateltavien mukaan kerro niinkään väkivaltatilanteiden määrän noususta, vaan lähinnä nousevasta ilmoitusaktiivisuudesta. Lisäksi nykyinen organisaatio on ollut toiminnassa vasta vuodesta 2014, mikä tekee vertailun aikaisempiin erillisiin organisaatioihin vaikeaksi. Myös nykyinen ilmoitusjärjestelmä otettiin käyttöön samaan aikaan ja henkilökunnalla on haastateltavien mukaan kestänyt aikansa totuttautua sen systemaattiseen käyttöön. Tämän vuoksi uhka- ja väkivaltatilastot eivät ole vertailukelpoisia pidemmällä aikavälillä ja vasta muutama vuosi sitten niiden taso on asettunut jotakuinkin vakioiksi. Toisaalta, on huomioitava, että esimerkiksi vanhuspalveluihin tulee entistä huonompikuntoisia vanhuksia, joka voi myös kieliiä todellisesta väkivallan uhan kasvusta kyseisissä palveluissa.

Kustannuksia väkivaltatilanteista on haasteellista laskea ja haastateltavien mukaan laskelmia ei ole organisaatiossa tehty. Kustannuksia syntyy muun muassa vartiointipalvelusta, mutta vartiointin tarve on organisaatiossa hyvin ajasta riippuva ilmiö eli joskus voi kulua hyvinkin pitkiä aikoja, ettei vartijaa tarvita lainkaan ja toisinaan useammin. Joskus yksittäinenkin potilas tai asiakas voi aiheuttaa kustannuspiikkejä vartiointipalveluiden osalta, mikäli tarve muotoutuu potilaan tapauksessa jatkuvaksi.

Haastateltavat arvioivat, että ensiapupäivystyksessä sattuneista uhka- ja väkivaltatilanteista saattaa henkilökunnalle jäädä helpommin psyykkistä oirehdintaa, kuin vanhuspalveluissa, joissa potilaat tunnetaan pääosin hyvin. Vanhuspalveluissa tilanteet voivat olla lyhytaikaisesti erittäin kuormittavia, jos esimerkiksi yksittäinen potilas käyttäytyy jatkuvasti huonosti henkilökuntaa kohtaan. Näissä tapauksissa organisaatiossa on kuitenkin mahdollista reagoida tilanteeseen esimerkiksi lisäämällä henkilökuntaa.

3.4.2 Ilmoittaminen

Ilmoitusherkkyiden arvioidaan vaihtelevan osastoittain sekä toiminnoittain. Vammais- ja vanhuspalveluissa ilmoituksia tehdään haastateltavien käsityksen mukaan matalla kynnyksellä, mutta esimerkiksi lastensuojelun vähäiset ilmoitukset herättävät ihmetystä. Lastensuojelussa taustalla arvioidaan olevan työntekijöiden korkeampi ilmoituskynnys. Lastensuojelun suhteen arvioidaan, että etenkin sanallisen uhkailun muodot jäävät raportoimatta. Myös vanhuspalveluissa on kuitenkin sattunut tilanteita, joissa väkivaltaista potilasta on jouduttu useamman hoitajan toimesta pitämään kiinni, mutta asian tiimoilta ei ole tehty yhtään ilmoitusta. Tämän taustalla arvioidaan olevan kyse siitä, että käytöksen koetaan kuuluvan työnluonteeseen ja juurikin osastoilla, joissa väkivaltatilanteita esiintyy, ilmoitukset jokaisesta yksittäisestä tapauksesta jäävät tästä syystä tekemättä.

Ilmoituksen tekeminen on haastateltavan mukaan tehty helpoksi sinällään, mutta terveydenhuollossa työpaineet koetaan suuriksi ja tämän vuoksi henkilöstöllä ei jää aina aikaa ilmoitusten tekemiseen, sillä potilaiden hoito tulee priorisoida. Toisaalta esihenkilöille voi kasaantua paljonkin ilmoituksia käsiteltäväksi ja jotta työpöytä saataisiin puhtaaksi, ilmoitukset saatetaan joskus käsitellä kevyesti. Kaiken kaikkiaan, haastattelutavat ovat kuitenkin siinä uskossa, että suurin osa ilmoitetuista tapauksista käydään henkilöstön kanssa läpi yhdessä yksikön tai osaston esihenkilön johdolla.

Organisaatiossa ilmoitukset käsitellään siis yhdessä yksikön henkilökunnan kanssa, mutta käsittelyiden laadussa ja hyödyllisyydessä toiminnalle on huomattu puutteita. Tämän vuoksi esihenkilöille on vastikään annettu koulutusta jälkikäsitteilyn parantamiseksi. Tapahtuman läpikäynnissä olisi tärkeää itse tilanteen läpikäymisen lisäksi analysoida omaa käyttäytymistä ja pohtia olisiko siinä mahdollisesti ollut jotain, mitä vastaisuudessa olisi mahdollista parantaa, jotta vastaavaa tilannetta ei pääsisi syntyämään. Organisaatiossa painotetaan jälkikäsitteilyssä nykyään nimenomaan työyhteisön kykyä oppia tilanteista ja täten lisätä tapahtumien ennakoinnusta ja hallintaa.

”On asioita, joiden tiedetään laukaisevan väkivaltakäyttäytymistä, jolloin näiden tunnistaminen olisi tärkeää.” -H7

3.4.3 Hallintakeinot

Kaikissa organisaation palveluissa on omat turvallisuussuunnitelmat. Organisaatiossa on myös käytössä riskinhallintaohjelma, jolla pyritään kuvaamaan organisaatiossa esiintyviä erinäisiä riskejä. Riskinhallintaohjelmassa jokainen yksikkö arvioi, onko heillä kohonnut väkivallan uhka. Mikäli yksikön riskin todetaan olevan koholla, on sillä velvollisuus järjestää henkilöturvakoulutusta säännöllisesti. Täten koulutus väkivalta- ja uhkatilanteiden osalta on organisaatiossa tarveperusteista, eikä ulotu jokaiseen yksikköön.

Organisaatiossa on koko henkilökunnalle yhteiset ohjeistukset epäasiallisen käytöksen kohtaamiseen. Myös uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoitusten tekemiseen on annettu organisaationlaajuiset ohjeet. Lisäksi organisaatiossa on ”Turvallinen kotikäynti”-ohjeistus, jossa on erilliset ohjeet kotikäynneille palvelualoittain. Mikäli kotikäynnillä vastassa on uhkaavasti käyttäytyvä henkilö, työntekijöille on annettu erinäisiä toimintaohjeita. Yleisempiä hallintakeinoja on ottaa vartija mukaan käynneille. Myös työparityöskentelyä käytetään potilaan tai asiakkaan kotona tapahtuvien palveluiden osalta, mikäli tämä on arvioitu tarpeelliseksi. Lisäjärjestelyiden tarve arvioidaan aina tapauskohtaisesti.

Työntekijöillä ei ole käytössä erillisiä hälytyspainikkeita kotikäynneillä vaan apu hälytetään puhelimitse, joko soittamalla vartijalle tai käyttämällä 112-sovellusta poliisin tai ensiavun paikalle saamiseksi. Haastateltavat katsovat, että etenkin kotiin annetuissa palveluissa ongelmana on, että apu saattaa saapua paikalle liian hitaasti – vartijapartion etäisyys toimipisteelle voi olla hyvinkin pitkä. Näin ollen nähdään, että henkilökunnan toiminnallinen osaaminen on avainasemassa kodinhoidon kontekstissa. Kodinhoidossa on käytössä myös jonkin verran sumuttimia. Riskien eskaloitumisen seuraukset arvioidaan vakavammaksi, mikäli uhka kohdataan sairaalan ulkopuolisessa ympäristössä. Tässä kohdin korostetaan haastateltavien puolelta jo peruskoulutuksessa annettavan turvallisuusosaamisen tärkeyttä, jolloin osattaisiin ennakoida tilanteita paremmin erilaisissa tilanteissa ja ympäristöissä.

Organisaatiossa uhka- ja väkivaltatilanteita tapahtuu yleisesti ottaen vain vähäisissä määrin ja siksi, haastateltavat arvioivat turvallisuuskulttuurin olevan korkeammalla tasolla isoimmissa organisaatioissa. Turvallisuustyö nähdään usein sivutyönä ja sikäli haastateltavat näkevät, että turvallisuuskulttuuria olisi mahdollista kehittää eteenpäin ottamalla mallia suuremmista toimijoista.

Poliisiyhteistyö toimii organisaatiossa hyvin ja poliisin asennetta pidetään haastateltavien mukaan yhteistyön suhteen hyvänä. Poliisia tarvitaan kuitenkin hyvin harvoin ja syrjäseudulle tyypillisesti, poliisin tulo saattaa arvioiden mukaan joskus kestää pidempääkin, mutta useimmiten he kuitenkin priorisoivat organisaatiosta tulleet hälytykset. Alueellisen ja valtakunnallisen turvallisuuteen liittyvän yhteistyön suhteen organisaatio on verkostoitunut sekä paikallisesti että valtakunnallisesti. Työsuojelu on verkostoitunut alueellisesti keskussairaalan kanssa ja valtakunnallisessa turvallisuuspäälliköiden verkostossa tietoa jaetaan säännöllisesti. Lisäksi organisaatio tekee koulutuksellista yhteistyötä kaupungin kanssa.

Kiinteistöissä turvallisuustekniikan määrä ja laatu on osin vaihtelevaa. Organisaation kiinteistöissä on erilaisia järjestelmiä kulunvalvonnan seuraamiseen ja osassa kiinteistöjä on käytössä kameravalvonta. Kiinteistöissä on käytössä erilaisia teknisiä hälytysjärjestelmiä, joilla henkilökunnan on mahdollista hälyttää apua. Henkilöturvahälyttimiä ei ole käytössä kaikissa toimipisteissä samoissa määrin ja tähän on kohdistettu kehitystyötä organisaation osalta.

3.4.4 Turvatarkastukset

Organisaatiossa ei ole keskusteltu turvallisuus- tai turvatarkastuksista, eikä organisaatiossa ole arvioiden mukaan henkilökuntaa tarkastuksia toteuttamaan. Myöskään kuntatalouden tila ei sallisi tämänkaltaisten toimintojen implementointia. Lisäksi orga-

nisaatiossa ei juuri koskaan esiinny vakavia väkivaltatilanteita, joten vaikuttavuus nähdään hyvin vähäiseksi – 20 vuoden aikana on sattunut vain yksi tapaus, jossa potilas on tuonut aseensa mukanaan. Vaikka turvatarkastus ei olisi omalle organisaatiolle tärkeä, niin haastateltava arvioi, että esimerkiksi Helsingissä ja suuremmissa organisaatioissa tällaiselle voi olla tarvetta. Täten organisaatiossa ei myöskään haluta olla viemässä pois lainsäädännöllistä mahdollisuutta puuttua tilanteisiin muilta organisaatioilta, joilla tarve uusille keinoille saattaisi olla suurempi.

3.5 Tapaus 4: Keskikokoinen sairaanhoitopiiri

Sairaanhoito- ja sosiaali- ja terveydenhuoltopiirien tapaustutkimusten neljäs organisaatio (Tapaus 4) on kooltaan keskiuuri sairaanhoitopiiri, joka palvelee lähes 200 000 asukasta.

3.5.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Vuonna 2019 sairaanhoitopiirissä tehtiin yhteensä 220 väkivaltaan liittyvää Haipro-ilmoitusta, joka oli 20 ilmoitusta enemmän kuin edellisellä vuonna. Väkivalta oli organisaatiossa yleisin riskityyppi, joka kattoi noin kolmasosan kaikista ilmoituksista. Kehitys uhka- ja väkivaltatilanteiden määrässä on mennyt huonompaan suuntaan viimeisen neljän vuoden aikana. Myös vakavampia tapauksia esiintyy arvioiden mukaan yhä enemmän. Syyt kehityksen taustalla nähdään moninaisina. Muun muassa hoitohenkilökunta on raportoinut asenteen muutoksesta, jossa lääkäreitä ja hoitajia ei nähdä enää samanlaisina auktoriteettihahmoina kuin ennen. Tämän lisäksi taustasyinä nähdään huumeiden sekä sekakäytön kasvu. Haastateltavan mukaan juuri kukaan väkivaltatilanteiden aiheuttajista ei ole selvin päin. Potilaiden sairauden aiheuttamat uhka- ja väkivaltatapaukset ovat harvinaisempaa.

”Siinä on tapahtunut sellainen hyvin radikaali muutos, että aiemmin tällaisten väkivaltatilanteiden aiheuttajat oli alkoholin vaikutuksen alaisina. Se muu, joka on erilaista sekakäyttöä on lisääntynyt.” -H7

”Sekin mikä on merkillepantavaa, että vielä 5 vuotta sitten ja kun mennään vielä sitä kauemmas, nää painottu sinne viikonlopulle. Nyt se muutos mikä nähdään etenkin ensihoidossa ja päivystyksessä... Mä oon käyttänyt semmosta termiä kuvaamaan, että siellä on ikuinen juhannus. Se on ihan sama mikä viikon päivä on, niin se potilas joka tällamöisiä tilanteita aiheuttaa on siellä.”-H7

Uhka- ja väkivaltatilanteita esiintyy organisaatiossa eniten päivystyksessä ja psykiatriassa. Vaikka yksin sairauden aiheuttamat uhka- ja väkivaltatilanteet ovat haastateltavan mukaan harvinaisia, mielenterveysongelmat ovat usein taustalla päihteiden vaikutusten alaisena uhkaavasti käyttäytyvän potilaan oirehdivuudessa. Psykiatriselle osastolle saavuttaessa päihteet ovat usein osasy uhkaavaan käytökseen. Joillain osastolla huumeita on tuotu osastolle niin paljon, että henkilökunta on pyytänyt ylemmiltä tahoilta apua ongelmaan. Myös ensihoidossa, varsin uutena yksikkönä, kehitys on kääntynyt radikaalisti huonompaan suuntaan viime vuosina. Ensihoidossa tilanteet ovat pääsääntöisesti vakavia ja johtavat lähes aina rikosilmoitukseen. Ongelmana nähdään, että poliisilla ei ole aina resursseja tulla turvaamaan ensihoitokäyntiä, vaikka tiedettäisiin, että vastassa on vaarallinen henkilö. Kotihoidossa haastateltavan mukaan uhka- ja väkivaltatilanteiden yleistyminen ilmiönä ei ole vielä tullut esille.

Väkivaltatilanteista aiheutuvat kustannukset arvioidaan organisaatiossa korkeaksi. Haastateltavan arvion mukaan suorat ja välilliset kustannukset liikkuvat noin miljoonassa eurossa. Tilanteiden vaikutukset henkilökuntaan ovat erilaisia riippuen osastosta ja henkilökunnan työkokemuksesta. Esimerkiksi psykiatrialla henkilökunta on tottunut aggressiiviseen käytökseen, joten he suhtautuvat asiaan eri lailla, kuin osastoilla, joissa väkivaltaa ei juurikaan esiinny. Päivystyksessä taas henkilökunnalla on kasvava huoli väkivaltatapauksien eskaloitumisesta, niiden yleistyessä.

3.5.2 Ilmoittaminen

Henkilöstön ilmoitusherkkyys arvioidaan varovasti parantuneen. Kuitenkin ilmoituksia jää edelleen tekemättä. Syynä ilmoittamattomuudelle pidetään, että henkilökunta kokee uhka- ja väkivaltatilanteiden kuuluvan osaksi työnkuvaansa. Päivystyksessä kiire voi aiheuttaa ilmoittamattomuutta, mutta vartijan raportti kompensoi tästä johtuvaa vajetta. Todellisten uhka- ja väkivaltatapauksien määrän arvioidaan olevan ilmoituksiin suhteutettuna ainakin kolminkertainen. Ilmoitusprosessi on haastateltavan mukaan tehty niin helpoksi kuin mahdollista, joten ilmoittamatta jättämisen ongelma ei juonna juuriaan kirjaamisprosessin raskauteen.

Organisaation jälkiselvitysprosessissa ilmoitus kulkee esihenkilölle, joka käsittelee tämän ja harkitsee, miten tilanteen suhteen tulisi toimia. Jos kyse on toimista, jotka täyttävät rikoksen tunnusmerkistön, jää asianomaisen harkinnan varaan haluaako tämä edetä rikosoikeudellisessa prosessissa. Vakavissa tapauksissa turvallisuuspäällikkö ottaa yhteyttä asianomaiseen. Organisaatiossa on olemassa myös päivystävä Henkisen ensiavun -ryhmä, jolta henkilökunnan on kriisitilanteessa mahdollista saada ammattilaisen apua.

3.5.3 Hallintakeinot

Viranomaisyhteistyö poliisin kanssa toimii pääsääntöisesti hyvin. Myös tiedonkulku on sujuvaa, mutta erityisenä haasteena nähdään poliisin ja ensihoidon yhteistyö.

”Vielä viisi vuotta sitten poliisi lähti aina turvaamaan ambulanssia. Ja nyt ollaan tultu tähän päivään. Ei ennen poliisissa kukaan puhunut resurssipulasta.” -H7

Poliisin läsnäolon puute ensihoidon tehtävissä, joissa vastassa on vaarallinen potilas, nähdään vaarantavan yksikön henkilökunnan turvallisuutta oleellisesti. Osittain tämän vuoksi ensihoidon henkilökunnalle on vastikään määrätty käyttöön suojaliivit osaksi työasua. Organisaatiossa on käytössä erilaisia teknisiä hallintamalleja, kuten kamera-valvontaa, kulunvalvontaa ja henkilökuntahälyttimet. Koulutuksina käytetään aggressioon hoidollinen hallinta -koulutusta, joka on tuotu psykiatriasta myös somatiikan puolelle. Ensihoidossa, psykiatrialla ja paikoissa, joissa on yksityöskentelyä, on käytössä OC-sumuttimet, joka on kaasusumutin kyynelkaasulle tai vaikutukseltaan siihen verrattavalle lamauttavalle aineelle. Vartijapalvelu on käytössä sairaalakampanneilla sekä muissa toimipisteissä, joihin se on ollut mahdollista saada. Vartijapalvelut koetaan ehdottoman tärkeänä väkivallan hallintakeinona. Haasteena tulevaisuuden kannalta nähtiin kotihoidon lisääntyminen, sillä aina kun työympäristönä on potilaan tai asiakkaan koti, riskit kasvavat.

Organisaatiossa pyritään aktiivisesti kuuntelemaan henkilöstön toiveita turvallisuuden kehittämisen suhteen. Myös uusia teknisiä ratkaisuja arvioidaan jatkuvasti. Lisäksi henkilökunnan psykososiaalista kuormitusta pyritään seuraamaan kasvavan väkivallan uhan myötä. Yleisesti ottaen, turvallisuuden kehittämiseen ei koeta olevan tarpeeksi resursseja, mikä haittaa hallinta- ja ennaltaehkäisytyötä. Sairaanhoidopiirien välillä koetaan olevan toimiva yhteistyö turvallisuuspäälliköiden välillä.

”Se on oikein hyvä foorumi. Ei sellaista asiaa oo vielä tullu vastaa, ettei tällä porukalla ois ratkaisua löytyny.” -H8

3.5.4 Turvatarkastukset

Organisaatiossa turvallisuustarkastuksia on ollut käytössä psykiatrialla, mutta käyttö on ollut suhteellisen vähäistä.

”Jos mä tästä hommasta joskus eläkkeelle jään, niin somatiikan puolelle tullaan sitä ennen hankkimaan metallinpaljastin. Et ei niinku nyt, että sä vaan kävelet sisään.” H8

Somatiikan puolella haasteeksi on muodostunut nykyinen puutteellinen lainsäädäntö, joka ei mahdollista ennaltaehkäiseviä tarkastuksia. Haastateltavan mukaan, järjestyksenvalvojalta on otettu pois ennaltaehkäisevä oikeus tarkastaa henkilö, vaikka olisi syytä epäillä, että tämä kantaa laittomaa asetta tai pitää hallussaan laittomia aineita. Tämä nähdään merkittävänä puutteena. Molemmat, sekä turvatarkastus että turvallisuustarkastus, arvioidaan erittäin tärkeiksi toimiksi turvallisuusriskien ennaltaehkäisyssä etenkin tiettyjen toimintojen piirissä. Haastateltava huomauttaa, että organisaatiossa tavataan yhä enenevässä määrin esimerkiksi neuloja ja puukkoja. Lisäksi, vaikka tiloihin ei olekaan tuotu ampuma-asetta, uhkailua ampuma-aseeseen liittyen on tavattu. Kaiken kaikkiaan, lainsäädännön valmistelun aloittamista pidetään ehdottoman kannatettavana.

"Pitäisi puhua potilaan vastuista samassa lauseessa, jossa puhutaan potilaan oikeuksista" -H8

3.6 Tapaus 5: Keskikokoinen sosiaali- ja terveystoimialue

Sairaanhoito- ja sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmien tapaustutkimusten viides organisaatio (Tapaus 5) on organisaatiomuodoltaan sosiaali- ja terveystoimialue, jossa järjestetään sekä terveys- että sosiaalipalveluita vajaalle 130 000 asukkaalle.

3.6.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Uhka- ja väkivaltailmoitukset painottuvat organisaatiossa pääsääntöisesti muistisairaisiin ja kehitysvammahuoltoon ilmoitusten valossa. Vakavaa väkivallan uhkaa ei juurikaan esiinny osastoilla, joilla väkivaltaa esiintyy ilmoitusten mukaan eniten. Uhka- ja väkivaltatilanteiden toinen osa paljastuu organisaatiossa vartioiden raporteista, joissa riskit korostuvat keskussairaalassa päivystyksessä, psykiatriassa, päihdeyksiköissä sekä lastensuojelun toimialalla. Organisaatiossa hieman alle 20 % työturvallisuusilmoituksista liittyy väkivaltaan ja 4,2 % ilmoitetuista väkivaltatilanteista on kutsuttu vartiopaikalle. Pitkällä aikavälillä vakavien väkivaltatapausten määrässä ei ole tapahtunut muutosta ja uhka- ja väkivaltatapausten määrän arvioidaan olevan muutenkin suhteellisen vakaita. Osastoilla, joilla väkivaltaa koetaan eniten, kuten muistisairaiden osastolla, sen ei arvioida vaikuttavan niinkään turvallisuuden tunteeseen kuin työssä suoriutumiseen.

"Työn tekemisen kannalta se voi olla turhauttavaa niinku ne toistuvat semmosest. Ne työt pitää kuitenkin tehdä ja sit potilaat ei ymmärrä mitä ne tekee ja hoitajat halua tehdä"

parhaansa. Mie en usko et ne näkee sen dementiapotilaan uhkana vaik se ois semmonen muksija tai raapija.” -H9

Henkilöstön keskuudessa pelkotiloja ja turvattomuuden tunnetta saatetaan kokea enemminkin tilanteissa, joissa joudutaan turvautumaan rajoittamistoimenpiteisiin esimerkiksi nuorten tai lasten osalta.

”Mitä mä aikasemmasta historiasta tiän niin se pelko tulee siitä, että jos sä työntekijänä joudut rajoittamaan lasta tai nuorta niin se, että sä et ite joudu siitä syytteeseen nii se on se semmonen... Ne voi olla hyvin rajuja tilanteita[...] Sit kans se ku nää ei näy missään nää tämmöset asiat. Pitäs olla joku keino, millä nää saa näkyväksi. Nää on semmosii kuitenkin, mitkä arjessa puhututtaa paljon.” -H10

Syyt väkivaltatilanteiden määrien eroissa osastoittain ja toimialoittain kytkeytyvät haastateltavien mukaan nimenomaan potilasainekseen tai asiakaskuntaan. Terveystenhuollon puolella korostuvat vanhus- ja kehitysvammahuolto ja sosiaalipuolella lastensuojelu. On kuitenkin huomioitava, että esimerkiksi kehitysvammahuollossa yksittäinen potilaskin voi aiheuttaa jatkuvasti toistuvia tilanteita pidemmällä aikavälillä. Tällöin ilmoituksia voi tietyillä osastoilla kertyä hyvin paljon yksittäisenkin potilaan käyttäytymisen johdosta. Riskit ovat siis erilaisia eri toimialoilla niiden toiminnan luonteesta riippuen (vrt. päivystyksellinen yksikkö tai pitkäaikainen osastohoito).

Kustannukset väkivaltatilanteista arvioidaan maltillisiksi, sillä ne johtavat organisaatiossa vain harvoin sairaslomiin tai materiaalin särkymiseen. Vartiointikustannuksetkin koetaan mataliksi.

3.6.2 Ilmoittaminen

Organisaatiossa arvioidaan ilmoitusherkkyden parantuneen jonkin verran entiseen nähden. Vakavat tapaukset kirjataan herkemmin ja tähän kannustaa myös se, että vakuutusyhtiöilmoitukset tehdään saman järjestelmän kautta kuin uhka- ja väkivaltailmoitukset. Mutta esimerkiksi tapauksissa, joissa sama henkilö on jatkuvasti häiriökäyttäytymisen lähde, henkilökunta ei aina jaksu kirjata jokaista yksittäistä tapausta, sillä sen ei myöskään nähdä johtavan muutoksiin työoloissa.

”Henkilökuntakin kokee et ei se johda mihinkään ja ei varmaan johdakaan, koska nää on niin vaikeita asioita sen sairauden tai kehitysvamman myötä et mitä sille voi sit tehdä et ne ratkasut asiaan on niin vaikeita.” -H9

Ilmoitusprosessin ei arvioida vaikuttavan ilmoitusherkyyteen, sillä haastateltavat eivät ole kuulleet yhdestäkään tapauksesta, joissa ilmoitus olisi jäänyt tekemättä siksi,

että kirjaamisprosessi olisi liian raskas. Kaikki esimiehet koulutetaan ilmoitusten läpikäymiseen ja ohjeistuksena on, että ilmoitukset käydään läpi ja mietitään toimintatapoja työyhteisössä yhdessä. Näin myös haastateltavien mukaan organisaatiossa pääsääntöisesti toimitaan. Henkilökunnalla saattaa usein olla tarkempaa tietoa potilaan käytöksestä kuin esihenkilöillä, jolloin henkilökunnan osallistamista toimenpide-ehdotusten laatimiseen pidetään tärkeänä.

3.6.3 Hallintakeinot

Viranomaisyhteistyön koetaan olevan erinomaisella tasolla organisaatiossa. Poliisin kanssa järjestetään yhteistyössä koulutuksia uhka- ja väkivaltatilanteisiin varautumiseen. Poliisin ja turvallisuuspäällikön yhteisiä koulutuksia pidetään ympäri organisatiota. Koulutukset kattavat hyvin erilaisia uhiin varautumiset. Poliisilta saadaan myös ohjeistuksia liittyen toimintamallien kehittämiseen. Maakuntatasolla on olemassa oma verkostonsa, jossa koko maakunnan viranomais toimijat tekevät yhteistyötä turvallisuuteen liittyen sekä arjen turvallisuuden osalta että isomassa mittakaavassa esimerkiksi varautumisasioissa. Verkostoyhteistyö koetaan erityiseksi vahvuudeksi organisaatiossa. Tämän lisäksi organisaatio jakaa tietoa muiden sairaanhoitopiirien kesken muun muassa häiriötilanteiden hallinnassa ja muissa harjoitusteemoissa, jotka lisäävät toimintakykyä.

Teknisen toimen kanssa on käynnissä koko organisaation laajuinen tekniikan kartoittaminen ja tavoitteena on päivittää organisaation tekniset turvajärjestelmät ajan tasalle ja yhtenäisiksi. Hoitohenkilökunnalla on käytössä hälytysnapit avun hälyttämiseen ja seuraavissa hankinnoissa on tarkoitus saada paikantavat hälytysnapit käyttöön. Myös Lync-järjestelmä (valtion yhteisen viestintäratkaisun Lync -palvelu) on käytössä tilanteissa, joissa potilas tai asiakas kohdataan yksin. Sosiaalipäivystyksessä ja ensihoidossa on käytössä Virve-viestit. Kotihoidolla on käytössä Hilikka-sovellus, jossa työt kuitataan ja mikäli huomataan, että kuittausta ei ole tehty, asiaan osataan reagoida henkilökunnan turvallisuuden varmistamisen näkökulmasta. Lisäksi ohjeistuksena on ollut, että kotihoidossa jokaisella tulisi olla 112-sovellus, josta hälytys tulee tehdä suoraan poliisille tilanteen vaatiessa. Erillistä hälytyspainiketta tai muita turvavälineitä ei kuitenkaan ole käytössä kotikäynneillä ja tässä organisaation puolella nähdään kehitettävää.

”Just nuo kotikäynnit, hoivapuolen tai sosiaalipuolen tai ihan mikä vaa kotikäynti, nii kylhän ne on varmaan niitä riskipaikkoja. Sit ku ei koskaan tiä. Tottakai sit jos me tietetään et voi olla joku uhka, niin sinne menee enemmän ku yks ihminen ettei mennä yksinään. Vaik ei ois mitään uhkaa ja mennään yksinään, niin eihän sitä ikinä tietä mitä siellä kotona on. Ja millä sit pystyy hälyttää apua[...] Niin ne on varmasti niitä kehittämiskohteita.” H9

Kiinteistöturvallisuuden taso vaihtelee organisaatiossa rakennuksesta toiseen, riippuen muun muassa rakennuksen iästä ja koosta. Etenkin vanhemmissa rakennuksissa nähdään erilaisia haasteita, joista osa on rakennusteknisistä syistä vaikeasti ratkaistavissa. Kokonaisuudessaan kiinteistöturvallisuuden osalta nähdään erinäisiä turvallisuuteen liittyviä kehittämiskohteita, jotka liittyvät muun muassa kulunvalvontaan, infrastruktuuriin ja valvontatekniikkaan.

3.6.4 Turvatarkastukset

Organisaatiossa perinteinen turvatarkastus herättää vastustusta. Haastateltavat pohtivat, mistä resurssit ja henkilökunta turvatarkastusten tekemiseen saataisiin. Turvatarkastusten tulisi olla helposti toimeenpantavia ja yhtä automatisoituja kuin esimerkiksi lämpökameroiden käyttö, jotta toiminta olisi kannatettavaa resurssien näkökulmasta. Lisäksi haastateltavat pohtivat missä toiminnoissa turvatarkastus olisi ylipäätään järkevä toimi, kun otetaan huomioon potilaan hoidonpääsy sekä kiinteistön infrastruktuuri. Enemmissä määrin kannatetaan vartijoiden oikeuksien lisäämistä siten, että enakoiva turvallisuustarkastus olisi mahdollinen. Vartijoiden oikeuksien lisäämisen suhteen tulisi kuitenkin ottaa huomioon sote-puolen erityispiirteet, etenkin hoitoetiikan ja inhimillisyyden näkökulmasta. Linjanveto jokaisessa yksittäistapauksessa toimivaltuuksien käytön suhteen vaatisi vartijalta sairaalaympäristössä erityisen hyvää harkintakykyä. Haastateltavien mukaan tarkkailuhuoneiden valvontaan tulisi saada vartijoille oikeudet, sillä poliiseilla ei ole riittävästi resursseja tämänkaltaiseen valvontatoimintaan sairaaloissa. Skeptisyydestä huolimatta, haastateltavat kuitenkin kannattavat ja pitävät tärkeänä lainsäädännön valmistelun aloittamista asian tiimoilta. Lisäksi he pitävät toimivaltuuksien lisäämistä alueilla, joilla tarve tällä hetkellä korostuu tai mahdollisesti tulee kasvamaan tulevaisuudessa, erittäin tärkeänä. Kaiken kaikkiaan, organisaatiossa korostetaan tiiviin yhteistyön tarvetta lainsäädännön valmistelussa ja toimeenpanossa sote-sektorin kanssa, jotta sektorin erityispiirteet tulevat säädöksissä huomioitua riittävässä määrin.

3.7 Tapaus 6: Pieni sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymä

Organisaatio on pieni sosiaali- ja terveyspalveluita tuottava kuntayhtymä. Organisaatio tuottaa palveluita vajaalle 35 000 asukkaalle. 3.6.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet.

3.7.1 Uhka- ja väkivaltatilanteet

Organisaatiossa esiintyvät uhka- ja väkivaltatilanteet ovat pääosin lieviä ja vakavia tilanteita tapahtuu harvoin. Uhka- ja väkivaltatilanteita esiintyy organisaatioissa terveydenhuollon puolella erityisesti päivystyksessä ja mielenterveyspalveluiden puolella. Vanhuspalvelut kuuluvat organisaatioissa sosiaalipalveluiden piiriin ja niissä korostuvat ympärivuorokautisten palveluiden osalta muistisairaiden aiheuttamat tilanteet. Myös kehitysvammaisten palveluissa uhka- ja väkivaltatilanteita on enemmän kuin keskimäärin palveluiden piirissä. Uhka- ja väkivaltatilanteiden ilmoitetut määrät ovat olleet tasaisessa laskussa vuodesta 2014, kun HaiPro-ohjelma on otettu käyttöön. Kuitenkin viime vuosina on ollut nähtävissä maltillista nousua ilmoitusmäärissä, joka voi haastateltavien arvioiden mukaan kytkeytyä ilmoitusaktiivisuuden nousuun, muistisairaiden määrän nousuun sekä vaikeasti kehitysvammaisten nuorten yksikön avaamiseen. Myös vakavien tapausten määrässä on huomattu suhteellisesti lievää nousua.

Vanhus- ja kehitysvammaishuollossa uhka- ja väkivaltatilanteet kytkeytyvät potilaan sairauteen. Mielenterveys- ja päihdepalveluissa tilanteet ovat erityyppisiä, mutta nämäkin kytkeytyvät osaltaan sairaudenkuvaan. Myös päihteiden käyttö on taustalla osassa uhkatilanteita, korostuen mielenterveyspalveluissa, päihdehuollossa, päivystyksessä ja lastensuojelussa. Huomionarvoisen voidaan pitää sitä, että mielenterveyspalveluiden henkilökunta kertoi kokevansa vähiten aggressiivisuutta asiakkaiden osalta verrattuna muihin terveydenhuollon palvelualoihin eräässä kyselytutkimuksessa, johon organisaatio oli osallistunut. Tätä epäsuhtaa selvittäessä ilmeni, että mielenterveyspalveluiden henkilökunta oli osaltaan niin tottunut päivittäisessä työssään häiriökäyttäytymiseen, jolloin kokemus tilanteista oli hyvin erilainen kuin esimerkiksi suuterveydenhuollossa, jossa tilanteita on vain vähän. Jatkuva epäasiallinen käytös potilaiden taholta oli mielenterveyspalveluiden henkilökunnan keskuudessa johtanut siihen, että käytöstä ei enää tunnistettu uhkaavaksi. Se millaisia tilanteita pidetään uhkaavana, on siis myös osaltaan riippuvaista siitä, kuinka paljon työntekijä työssään altistuu uhkaaville tilanteille. Vartijakustannukset ja sairaspöissaolojen kustannukset väkivalta- ja uhkatilanteiden osalta ovat organisaatiossa maltillisia.

3.7.2 Ilmoittaminen

Organisaatiossa osastoilla, joilla väkivalta- ja uhkatilanteet ovat toistuvia, ilmoitusherkkyys on laskenut ja kynnys tehdä ilmoituksia on korkea. Tämä on haastateltavien mukaan yhä ongelma, vaikka koko organisaation tasolla HaiPro-ilmoituksia on opittu vuosien varrella tekemään järjestelmällisemmin. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että organisaatiossa vakavammat tapaukset kirjataan todennäköisemmin, kun taas läheltäpiti tilanteet ja sanallisen uhkailun muodot saattavat jäädä helpommin kirjaamatta.

”Mikä sit on semmonen asia, mikä on paljon haasteellisempaa, niin on tämmöstä niin kun psyykkistä kuormittumista, lähinnä tämmösen kielenkäytön tai puhelimessa niin näissä se mahdollisuus että jää kirjaamatta on todella paljon suurempi. Kuitenkin ne on asioita, mitä ei pidä yhtään aliarvioida, koska ne on pitkällä aikavälillä toistuessa kuormittavia.”

Ylipäättään kirjaamiskäytännön jalkauttaminen organisaatiossa on ollut vuosien prosessi, jossa työ on osittain vielä kesken.

Ilmoitukset käydään läpi yksikkökokouksissa ja niissä on tarkoitus miettiä, mitä tilanteista voidaan oppia. Myös osavuosikatsauksessa tehdään yhteenveto ilmoituksista ja riskienarvioinnista. Ilmoitusten läpikäymiseen on organisaatiotasolla tehty ohjeistus. Lisäksi työsuojeluorganisaatio seuraa ilmoitusten käsittelyä ja esihenkilöjä muistutetaan jatkuvasti, että ilmoitukset on käsiteltävä.

3.7.3 Hallintamallit

Organisaatioissa vartijapalvelu on paikalla terveydenhuollossa jokapäiväisesti klo 8–16 ja lisäksi vartija voidaan tarvittaessa kutsua paikalle. Vartijat käyvät yksiköissä myös yöaikaan varmistamassa turvalliset oltavat ulkopuolisten henkilöiden ja lukituksen osalta. Vartijoiden kansa yhteistyö koetaan sujuvaksi ja vartijat toimivat myös ennaltaehkäisevänä hallintakeinona, sillä he tuntevat organisaation asiakaskunnan ja riskihenkilöt.

Turvalaitteiston käyttämistä palveluissa on lähestytty tarpeen ja riskityypin mukaan. Toimistotyyppisissä yksiköissä on hälytysjärjestelmät ja turvapainikkeet, joilla naapurihuoneistosta voi tarvittaessa kutsua apua paikalle tai hälyttää vartijan. Myös kotihoidon henkilöstöllä on turvapainikkeita heidän työskennellessään potilaiden tai asiakkaiden kodeissa. Poliisiyhteistyö korostuu lastensuojelussa, josta virka-apupyynnöitä yleensä tehdään. Poliisin kanssa jaetaan myös tietoja uhkaavista henkilöistä, jotka mahdollisesti tulevat hoitoon organisaation yksikköön, jotta varautuminen olisi mahdollista. Myös poliisilta itseltään tulee yhteenottopyyntöjä aggressiivisen henkilön hoitoon saattamiseen liittyen.

Jälkikäsitteily henkilöstön kanssa uhka- ja väkivaltatilanteen sattuessa tapahtuu keskustelun muodossa heti tapahtuman jälkeen esihenkilön johdolla. Uhka- ja väkivaltatapausten läpikäynti on kuitenkin tilanneriippuvaista, kytkeytyen siihen kuinka vakava henkilö itse on tilanteen kokenut. Organisaatio tarjoaa psykologista tukea, mikäli henkilö tuntee, että tarvitsee tilanteen läpikäyntiin käsittelyapua. Organisaatiossa on annettu virallinen ohjeistus uhka- ja väkivaltatilanteiden käsittelyä varten.

Uhka- ja väkivaltatilanteisiin perehdytetään henkilökuntaa muun muassa riskiarvioinneista saadun tiedon pohjalta, jolloin nimenomaan yksikköön kohdistuvia riskejä on mahdollista painottaa. Yksikkö laatii toiminnastaan riskikortteja, joissa osana ovat esimerkiksi tulipaloon liittyvät riskit ja toisaalta myös ennalta-arvaamattomat uhkatilanteet. Yksiköissä toteutetaan lisäksi turvallisuuskävelyitä, joihin henkilökunnan lisäksi osallistuu eri turvallisuusalojen asiantuntijoita. Kävelyn aikana kartoitetaan osastojen ja yksiköiden riskejä sekä keskustelutetaan näitä henkilöstön kanssa.

Riskienhallinnanohjeistuksessa on annettu selkeät ohjeet riskienhallinnan toteuttamiseen käytännön tasolla ja lisäksi ylemmille hallinnontasoilla raportoidaan riskienarvioinnista. Riskialttiimmissa palveluissa, kuten esimerkiksi psykiatrian puolella, tarjotaan kohdennettua koulutusta. Myös esimerkiksi muistisairaiden kanssa työskenteleville annetaan koulutuksen ja perehdytyksen osana tietoa toimintamalleista mahdollisten väkivaltatilanteiden varalle. Päivystyspuolella uhka- ja väkivaltatilanteiden ennakointiin annetaan muun muassa mielenterveydenongelmiin liittyvää perehdytystä ja lisäksi väkivaltatilanteissa toimimiseen liittyviä malleja käydään henkilöstön kanssa läpi.

Kiinteistöissä turvallisuuden hallintakeinoina ovat lukitus-, hälytys- ja murtohälytysjärjestelmät, kameravalvonta sekä asiakkaiden liikkumiseen liittyvät valvontajärjestelmät. Kiinteistöturvallisuuden osalta organisaatiossa tehdään yhteistyötä kuntien kanssa. Kaiken kaikkiaan, haastateltavien mukaan organisaation turvallisuuden hallintakeinot vastaavat hyvin organisaation tarpeisiin, eikä merkittäviä kehittämistarpeita ole tiedossa.

3.7.4 Turvatarkastukset

Organisaatiossa raskaammat turvatarkastukset, kuten metallipaljastimet nähdään ylimitotettuna ja ne herättävät enemmän vastustusta haastateltavien keskuudessa.

”Meillä väestöpohja on semmoinen kuin on, että tavallaan kaikki tuntee toisensa. Että kuitenkin ollaan sillai että tietään oman kylän asukkaat ketä täällä on. Ja jos siellä jollakin on jotain ongelmaa on, niin vähän niinku neki kaikki tietään[...]. Jos täällä pistettäis lentokenttätyyppiset tarkastukset oville terveyskeskuksissa tai sosiaalipalveluissa nii se tuntuis kyllä että nyt ammutaan tykillä!”

Myös vartijoiden toimivaltuuksien lisääminen ennakoivan turvallisuustarkastusten suhteen koetaan olevan vahvasti lainsäätäjän vastuulla ja siihen nähdään kytkeytyvän monimutkaisia perustuslaillisia kysymyksiä.

”Se on kyllä lainsäätäjän asia määritellä, missä kulkee sen henkilötarkastuksen raja. Kun poliisillakin täytyy olla tietyt perusteet, että tehdään ruumiintarkastus, kun se ei

kaikissa asioissa ole edes mahdollista ja pitää olla vahva perustelu sille. Se on semmonen perustuslaillinenkin asia liittyen henkilön koskemattomuuteen.”

Myös käytännön toteutus herättää huolta.

”Yleensä tiloissa, joissa toiminta pyörii on muitakin asiakkaita ja jos lähdemme tämmöisiin näin raskaisiin toimenpiteisiin ja jos asiakas ei ole yhteistyöhaluinen, niin ne voimakeinojen käyttäminen semmoisessa tilanteessa, missä on muita asiakkaita paikalla, niin se ei ole yksinkertaista toteuttaa.”

Haastateltavat viittaavat asiakkaan tai potilaan leimaantumiseen pienellä paikkakunnalla ja pitävät poliisia parempana vaihtoehtona toteuttamaan tarkastuksia. Poliisi on organisaatiossa todella hyvin tavoitettavissa, jolloin tarve vartijoiden keinovalikoiman lisäämiseen ei ole akuutti. Lainsäädännön valmistelun aloittamista pidetään kuitenkin ehdottoman kannatettavana tulevaisuutta ajatellen. Haastateltavat myös korostavat, että ymmärtävät, että tilanteet eripuolilla Suomea ovat hyvin erilaisia, vaikka heidän tarve toimenpiteille on tällä hetkellä vähäinen.

”Tilanteet saattavat muuttua tulevina vuosina. Kylhän tämmöinen henkilötarkastuksen mahdollistava lainsäädäntö tiukoilla reunaehdoilla on hyvä olla olemassa ihan tulevaisuutta varten ja ne tietyt kriteerit milloin sitä voidaan käyttää ja milloin ei, niin on niinku hyvä näin. Joka paikassa ei ole tämmöinen tilanne, että meillä on näköyhteys poliisilaitokselle. Saavutettavuus käytännössä on niin hyvä. Mutta ehdottomasti kannatan lainsäädännön aloittamista.”

4 Kunnanvaltuustojen kokousten turvallisuuden tilannekuva

4.1 Toteutus ja tulosten yhteenveto

Tutkimustehtävänä oli selvittää uhkatilanteiden ja väkivaltatapauksen yleisyyttä ja vakavuutta kuntien valtuustojen kokouksissa. Valtuuston kokoustilanteiden lisäksi kartoitettiin uhkailun ja väkivaltatilanteiden yleisyyttä ja vakavuutta erityisesti liittyen valtuuston päätöksentekoon ja valtuutettujen poliittiseen toimintaan tai näkemyksiin, kokousten välillä ja ulkopuolella. Kokousten turvallisuuden tilannekuvan perusteella voidaan arvioida turvatarkastusten ja turvallisuustarkastusten tarpeellisuutta ja merkitystä. Yleisemmin tarkasteltuna turvattomuuden tunteella ja peloilla liittyen kokoustilanteisiin tai valtuutettujen muuhun poliittiseen toimintaan ja valtuutetun tehtävien hoitamiseen kokousten ulkopuolella voi olla kauaskantoista vaikutusta niin valtuutettujen itsensä kuin vaaleissa ehdolle asettuvien kuntalaisten elämään ja toimintaan.

Alkuperäisen tutkimussuunnitelman mukaan tavoitteena oli toteuttaa ryhmähaastattelut 2–3 kunnan valtuustoissa esimerkiksi valtuustojen kokousten yhteydessä. Koronapandemian vuoksi haastattelut toteutettiin etänä Teamsin välityksellä siten, että tutkijat sopivat kohdekuntien hallintojohtajien tai vastaavien kanssa siitä, että halukkaat valtuutetut (tavoitteena 5–8 hengen ryhmä) ilmoittautuvat mukaan ryhmähaastatteluun ja ajankohta sovittiin mahdollisimman monelle sopivaksi. Tutkimusekonomisista syistä (matkakulut jäivät pois) valtuutettujen ryhmähaastattelut voitiin tehdä 6 kunnan valtuutetuille. Yhden kunnan valtuuston järjestämässä seminaarissa tutkijat esittelivät ensin lyhyesti hankkeet tavoitteita, ja ryhmähaastattelu toteutettiin kaksi viikkoa tämän jälkeen. Haastattelujen ajankohdat olivat 22.9.–13.10. Kesto riippui haastateltavien määrästä, mutta oli keskimäärin tunnin. Kohdekunnat valittiin kyselytutkimuksen tulosten perusteella niistä, joilla oli mainittu turvallisuuspoikkeamia valtuustojen kokousten yhteydessä.

Kohdekunnat jakautuvat seuraavasti:

Kunta 1 on keskikokoinen kaupunki, 20 001–40 000 asukasta, taajaan asuttu, väestöään nopeasti menettävä

Kunta 2 on pienehkö kunta, 5001–10 000 asukasta, taajaan asuttu, kasvava

Kunta 3 on pieni kunta, 2001–5000 asukasta, maaseutumainen kunta, väestöään nopeasti menettävä

Kunta 4 on pienehkö kunta, 5001–10 000 asukasta, maaseutumainen kunta, väestöään nopeasti menettävä

Kunta 5 on iso kaupunki, yli 100 000 asukasta, kasvava

Kunta 6 on iso kaupunki, yli 100 000 asukasta, kasvava

Erilaisia kuntia ja eri puolilta Suomea saatiin näin mukaan enemmän kuin jos olisi matkustettu 2–3 kunnan valtuustojen kokouksiin. Ryhmien koko vaihteli kahdesta kuu-teen haastateltavaan, yhteensä valtuutettuja osallistui 24. Kokouspaikkaa koskeviin taustatietoihin riitti hyvin yhden haastateltavan vastaukset, muissa kysymyksissä valtuutetuilla oli erilaisia kokemuksia ja näkemyksiä etenkin kokoustilanteiden ulkopuolista uhkatilanteista. Haastattelutilanteissa korostettiin haastattelujen luottamuksellisuutta ja sitä, että haastateltavia ei voida tunnistaa, mikä edellyttää myös sitä, että kuntien nimiä ei käytetä.

Yhteenvedona tuloksista voidaan todeta, että valtuustojen kokouksissa on tapahtunut erittäin vähän, monissa tapauksissa ei lainkaan, ulkopuolisten taholta tapahtuneita uhka- tai väkivaltatilanteita.

Ulkopuoliset tahot kokousten yhteydessä ovat yleensä kuntalaisia, jotka ovat yleisölle tarkoitettussa tilassa seuraamassa kokousta. Aivan yllättäviä asiaan kuulumattomia ulkopuolisia ei ole pyrkinyt kokouksiin. Kokonaisuudessaan valtuustojen kokousten turvallisuustilannekuva osoittaa, että kuntatason poliittisen päätöksenteon turvallisuustilanne on hyvä ja esiintyneet tapaukset muiden tutkimusaineistojenkin valossa ovat yksittäistapauksia.

Uhkaavuuden osalta mainittiin monessa haastattelussa sitä, että uhan kokemus on usein myös subjektiivinen etenkin silloin, kun ei ole kyse selkeästä väkivallan uhasta. Pienempien kuntien haastatteluissa tuli esiin, että kokoustilanteiden turvallisuutta ei ole aiemmin ollut edes syytä ajatella, saati sitten varautua uhkiin, ja että haastattelu sinällään herätti monet ajattelemaan asiaa. Osa näki tämän seikan negatiivisenakin, koska etenkin pienillä paikkakunnilla ihmiset tuntevat toisensa ja varautuminen tai turvatoimet nähtiin enemmänkin joko provosoivana tai sitten osoittavan epäluottamusta kanssakuntalaisiin, tässä tapauksessa valtuutettujen epäluottamuksena kuntalaisiin. Poliittinen päätöksenteko halutaan pitää avoimena ja läpinäkyvänä. Valtuustojen kokousten videointi ja livestriimaus on tästä osoituksena, ja nämä ovat osaltaan myös vähentäneet yleisön saapumista paikalle kokouksiin.

Turvataarkastuksille ja turvallisuustarkastuksille ei koeta olevan tarvetta nykytilanteessa.

Kaikissa kunnissa haastateltavien ryhmät olivat tästä yksimielisiä, ja perusteluina oli nykyinen hyvä turvallisuustilanne ja turvallisuuskulttuuri. Etenkin pienemmillä paikkakunnilla pitkä yhteinen historia ja paikallistuntemus, kuntalaisten tunteminen ja keskinäinen hyvä henki ovat tuottaneet vahvan luottamukseen perustuvan turvallisuuskulttuurin. Tämä on merkittävä tekijä valtuustojen kokousten turvallisuuden ja uhkatilanteiden vähäisyyden selittäjänä. Myös kahden suuren kaupungin (Kunta 5 ja 6) valtuutetut olivat samaa mieltä hyvästä toimintakulttuurista ja turvallisuustilanteesta valtuustojen kokouksiin ja koko paikalliseen politiikkaan liittyen. Yhden pienen kunnan (Kunta 3) valtuutetut kiteyttivät haastattelussa tämän ajatuksen hyvin: *”Meillä on vielä täällä lintukoto. Poliittinen kulttuuri ja ilmapiiri perustuu turvalliseksi koettuun vastakkainaseteluun ja päätöksentekoilmapiiriin.”*

Kokousten välillä ja ulkopuolella valtuutettuihin kohdistuu hyvin vähän uhka- ja väkivaltatilanteita. Sosiaalisen median käytön ja siihen liittyvän keskustelukulttuurin vihamielisyyskään ei näytä olevan ongelma, mutta useilla valtuutetuilla on henkilökohtainen some-strategia. Sen mukaan sosiaalista mediaa käytetään maltillisesti eikä provosoiduta, koska on pelko sen ”ryöstäytymisestä käsistä”. Valtuustoissa tai puolueen koulutuksissa on asiat hyvin olleet esillä ja viestintäkoulutuksen ohjeet sisäistetty.

4.2 Kokoustilat ja uhkatilanteiden esiintyminen

Kunnanvaltuustojen kokoukset ovat kuntien omistamissa tiloissa, useimmissa tapauksissa kunnan- ja kaupungintalon kokoustilassa, mutta kokouksia järjestetään myös esimerkiksi koulutiloissa (Kunta 1) ja kirjaston tiloissa (Kunta 2). Koronapandemian aikana kokoukset on poikkeuksellisesti järjestetty etänä tai muuten ”väljästi”. Kokouksiin osallistuu valtuutettujen lisäksi tavallisesti virkamiehiä ja henkilökuntaa. Henkilökunta paikalla on johtoryhmän jäseniä, virkamiehiä ja tekninen tuki esimerkiksi kokouksen live-striimausta tai videointia varten.

Kokoustilat ovat kaikissa tapauksissa sellaisia, että valtuutetut (lukumäärät kunnan koosta riippuen) ja yleisö ovat samassa tilassa. Valtuutettujen lisäksi kokouksissa on 5–15 henkilöä muuta kunnan johtoa, toimialajohtajia, lakimies, tekniikan tuki ja vastaavia osallistujia. Yleisölle tarkoitetut penkkirivit voivat olla salin takaosassa ja valtuutetut ovat etummaisissa penkkiriveissä. Yleisö on siten fyysisesti hyvin lähellä. Yleisötilaan mahtuu vaihtelevasti yleisöä, 20–30 ainakin ja joissakin tapauksissa jopa 100

tai yli. Korona-aikana saleissa pidetyissä kokouksissa on ollut erittäin vähän yleisöä. Myös kokousten livestriimaus ja videointi on vähentänyt yleisön määrää. 2–3 tai noin 10 on tavallinen määrä, mutta käsiteltävänä oleva asia voi vaikuttaa yleisömäärään silloin, kun on kyse kuntalaisten mielestä tärkeistä ja mahdollisesti tunteita kuohuttavista päätöksistä (esimerkiksi koulujen lakkautukset, kuntaliitokset). Suurempien kaupunkien valtuustojen kokouksia käy usein seuraamassa myös peruskoululuokkia, muita oppilasryhmiä ja vastaavia oppituntimaisesti.

Kokoustilat ovat pääsääntöisesti avoimia siten, että niihin pääsee myös kokousten aikana. Ovet ovat avoinna kokonaan niissäkin tapauksissa, joissa ollaan muussa kuin kunnan- tai kaupungintalon kokoussalissa. Rakennuksen pääovet esimerkiksi kirjaston tai koulun kiinteistöissä ovat auki niiden aukioloaikojen mukaan, ja jos kokous venyy pitkälle iltaan niin ovet suljetaan vastaavasti. Poliittisen päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys, yleisön osallistumismahdollisuus ja poliittisen keskustelun mahdollistaminen ovat valtuuston kokouksissa ja toiminnoissa ikään kuin itsestään selvänä pidettäviä arvoja, jotka sekä mahdollistavat että pitävät yllä luottamukseen perustuvaa turvallisuuskulttuuria valtuuston kokouksissa ja valtuutettujen poliittisen toiminnan eri yhteyksissä.

Uhkatilanteita ulkopuolisten taholta ei ole ollut yhdessäkään kunnassa valtuustojen kokousten yhteydessä. Vakavin ja haastatteluissa ainoa tapaus, jossa kokoukseen jouduttiin kutsumaan poliisi, oli yhden valtuutetun käytöksen vuoksi (Kunta 6). Yhdessä tapauksessa (Kunta 2) kunnanvaltuuston puheenjohtajaan oli kohdistunut (vuosia aiemmin) uhkailua tunteita herättävän päätettävänä olleen tapauksen yhteydessä (tielinjaus). Toisessa kunnassa (Kunta 4) valtuuston seminaarin yhteydessä tilaan tuli päähtynyt häirikkö, mutta vaikka tilanne oli odottamaton ja epätavallinen se koettiin enemmän kiusallisena väliepisodinakin kuin kenenkään turvallisuutta uhkaavana. Mielenilmauksia ei ole esiintynyt kokouksiloissa yleisön joukossa, mutta kokouspaikan ulkopuolella kokousten aikana kerran siten, että kokous jouduttiin keskeyttämään (Kunta 6). Poliisi kävi rauhoittamassa tilanteen ja kokous jatkui.

Valtuustojen kokousten yhteydessä on tapahtunut tunteiden kuumenemista, huutelua, epäasiallista käytöstä, halventavaa kielenkäyttöä ja sanallista uhkaamista liittyen valtuuston omaan poliittiseen keskusteluun ja kokoustilanteisiin. Pahimmillaan (Kunta 5) tilanne voi olla sellainen, että keskustelun kumentuessa uhataan muita valtuustoryhmiä, ei noudateta käyttäytymissääntöjä ja kirjoittamattomia ”järjestyssääntöjä”, käytäytyään halventavasti ja henkilöön menevästi, uhataan valtuuston puheenjohtajaa avoimesti. Muissa kunnissa tilanteet ovat olleet valtuuston sisälläkin kuitenkin turvallisia (ns. psykologinen turvallisuus: uskalletaan sanoa mielipiteitä, sanoa vastaan jne.). Verbaalista uhkaa ei koeta vaan tilanteet koetaan normaaliksi ja hyväksyttäväksi poliittiseksi keskusteluksi ja kulttuuriksi, jonka katsotaan kuuluvan asiaan. Poliittiseen toimintaan liittyy aina vastakkainasettelua ja erimielisyyksiä.

4.3 Valtuustojen kokoukset ja varautuminen

Kaikkien kohdekuntien kokoukset ovat avoimissa tiloissa, joihin yleisöllä on vapaa pääsy kokousta seuraamaan. Kunnissa ei ole vartijoita läsnä valtuustojen kokouksissa, kokoustiloissa eikä rakennuksessakaan (Kunta 1, 2,3 ja 4). Vain toisen suurimman kunnan (Kunta 5) valtuuston kokouksissa on kunnan oma vahtimestari ovella ja käy salissa tarpeen mukaan. Valtuuston kokousten varalta on tehty riskien arviointi. Sisätiloissa on valvontakamerat ja kiinteistössä on käytössä kulunvalvontajärjestelmä. Turvallisuussuunnitelma ja pelastussuunnitelma on valtuutettujen tiedossa.

Turvallisuuden hallintamalleista esiin nousivat paikalliset turvallisuussuunnitelmat kahden kunnan valtuutettujen haastatteluissa. Turvallisuussuunnitelma tulisi olla kunnassa ja siihen tulisi sisältyä myös poliittisen toiminnan ja valtuustojen kokousten turvallisuuteen liittyviä asioita (Kunta 2). Kunnan henkilöstöpäällikkö vastaa turvallisuussuunnitelmasta valtuustolle (Kunta 1) ja se tulisi tehdä pikimmiten. Silloin kun paikallinen turvallisuussuunnitelma on olemassa ja se on valtuuston hyväksymä tai muuten kiinteä osa kunnan strategista hyvinvointisuunnitelmaa tai vastaavaa, se on myös hyvin valtuutettujen tiedossa ja toimii myös varautumisen mallina kokoustilanteiden osalta. (Kunta 5) Kokoustiloissa on lakisääteiset pelastustiemerkinnot ja paloturvallisuuteen liittyvät merkinnät, mutta ei hälytyslaitteita.

Kaikissa haastatteluissa valtuutetut kokevat, että valtuuston kokouksissa on turvallista. Haastatellut kokevat olonsa turvalliseksi fyysisesti ja henkisesti (verbaalisen väkivallan ja uhkailun vähäisyys tai olemattomuus), mikä tuottaa myös ns. psykologista turvallisuutta. Se tarkoittaa, että tuntee ryhmässä olonsa niin turvalliseksi, että voi esittää kritiikkiä tai omia näkemyksiään pelkäämättä nolatuksi tai uhatuksi tulemista. Valtuustojen puheenjohtajien vastuulla on paitsi järjestyksen pito kokouksissa myös psykologisen turvallisuuden tunteen vahvistaminen esimerkiksi rohkaisemalla keskusteluun, osallistamalla ja mahdollistamalla innovointia.

Kokouksissa käsiteltävien ja päätettävien asioiden luonne ei valtuutettujen mukaan juurikaan vaikuta tilanteeseen. Niissäkin asioissa, joissa poliittiset vastakkainasettelut kärjistyvät ja jotka kumentavat tunteita kuntalaisissa (esimerkiksi koulujen lakkautukset, tieasiat, kuntaliitosasiat), turvallinen toimintakulttuuri ja yhteisön luottamus oma ehkäisee uhkatilanteiden muodostumista. Kuntalaisten poliittinen aktiivisuus ja osallistuminen nähdään päinvastoin jännitteitä lieventävänä ja turvallisuusnäkökulmasta positiivisena. Asioita myös valmistellaan usein niin pitkään, että kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa jo prosessin alkupäässä eikä tilanne valtuuston kokouksissa enää eskaloitu. Vain suuren kunnan (Kunta 5) valtuuston kokouksista tehdään riskin arviota etukäteen, muilla ei ole tarvetta esimerkiksi kutsua vartijaa paikalle tietyn asiakokonaisuuden käsittelyn vuoksi.

Yhden kunnan valtuutetut (Kunta 2) toivovat, että Kuntaliitto tekisi varautumisen mallin valtuustoille kokoustilanteisiin ja yleisemmin valtuutetun tehtävän hoitamiseen. Ryhmähaastatteluissa tuli esiin kommentteja, joiden mukaan tällä tutkimushankkeella myös heräteltiin ajattelemaan asioita, ja sen vuoksi myös varautumiseen suhtaudutaan varovaisen positiivisesti.

4.4 Näkemykset turvatarkastuksista ja turvallisuustarkastuksista

Toisen suuren kaupungin (Kunta 5) valtuutettujen näkemysten mukaan turvatarkastusta eikä turvallisuustarkastusta tässä nykytilanteessa tarvita, vaan on pikemminkin vaalittava nykyistä hyvää toimintakulttuuria. Niitä pidetään ylimitoitettuina toimina, jotka voisivat tuoda mukanaan ”negatiivisia fiiliksiä”. Kun poliittisten ryhmien välillä on erityisen ilkeisiin ongelmiin tai asioihin liittyen uhkaavaa kielenkäyttöä, ylimitoitettuina pidettyjen turvatoimien katsotaan helposti lietsovan ja provosoivan lisää epäluuloa ja vastakkainasettelua.

Sen sijaan toisen suuren kaupungin (Kunta 6) yhden valtuutetun mielestä ”*pääsy kokoustiloihin on niin helppoa, että turvallisuusjärjestelmä tarvitaan*”. Turvallisuusjärjestelmä, joka kaupungintalolla on, tarkoittaa sitä, että vahtimestarit voivat tarvittaessa pyytää vartijoita paikalle. Hyvät yhteydet takaavat nopean paikalle tulon. Vartijat ovat käytettävissä, mutta heidän ei haluta olevan julkisesti näkyvillä. Poliittisen toiminnan fyysinenkin avoimuus ja osallistumisen mahdollistaminen on tärkeä arvo sinänsä, ja vartijoiden tai muun näkyvän turvallisuusjärjestelyn katsotaan helposti provosoivan ja vaikuttavan negatiivisesti. Turvallisuusjärjestelyjä on ja niitä katsotaan tarvittavan, mutta niiden tulee olla näkymättömiä ja valtuutettujen tiedossa (koulutus, perehdytys).

Muissakin kunnissa turvallisuustilannetta ja -kulttuuria pidetään niin hyvänä, että niitä ei katsota tarvittavan. Perusteluina on mm. se, että kaikki tuntevat toisensa pitkältä ajalta ja valtuusto pitää tavallaan itse järjestystä yllä kokoustilanteissa (Kunta 3). Harvaan asutuilla alueilla ja etenkin Pohjois-Suomessa myös se, että poliisia ei saada välttämättä paikalle kovin nopeasti hälytyksestä vahvistaa omillaan pärjäämisen käytäntöä ja tunnetta (tällä ei viitata millään tavoin kuitenkaan lain ottamiseen omiin käsiin).

Vaikka valtuutetut kokevat, että ei ole mitään pelättävää eikä siten varsinaisia turvallisuuden kehittämistarpeitakaan, yhdessä haastattelussa (Kunta 4) esitettiin myös epäily siitä, että onko luottamus toisiin kuitenkin ehkä liiallista siinä mielessä, että ei kan-

nattaisi tuudittautua hyvään tilanteeseen. Turvatarkastuksiin ja turvallisuustarkastuksiin suhtauduttiin kunnassa sillä tavalla myönteisesti, että *”Ei varmaan olisi pahitteeksi varautua uhkaaviinkin tilanteisiin”*. Sitä ei myöskään kiistetty, etteikö suurissa kaupungeissa ja niiden valtuustoissa tilanne olisi toinen, eli lainsäädännön valmistelua kohtaan ollaan myönteisellä kannalla. Esimerkiksi Tampereella on käytössä valtuuston kokouksiin tulevalle yleisölle vapaaehtoinen turvatarkastuksen läpi kulku ja reput ja muut isommat kantamukset jätetään salin ulkopuolelle.

4.5 Valtuutettujen kokemukset kokousten ulkopuolella ja välillä

Ryhmähaastatteluissa kysyttiin myös valtuutettujen kokemista uhka- tai väkivaltatilanteista kokousten ulkopuolella ja välillä, liittyen heidän poliittiseen toimintaansa, luottamustehtävän hoitamiseen tai rooliinsa valtuutettuna. Varsinaisten uhka- ja väkivaltatilanteiden lisäksi keskusteltiin lievemmistä uhista kuten vainoaminen, painostaminen ja sosiaalisen median kanavissa tapahtuva uhkailu tai vihapuhe. Eniten häiriötä ovat aiheuttaneet päihtyneet henkilöt julkisissa tilaisuuksissa (kuten vaalityössä), kun he tulevat ”päälle paasaamaan”. Yhden haastateltavan mukaan hänen puolueensa on kouluttanut vaalikentille meneviä ehdokkaita kohtaamaan näitä ja muita uhkatilanteita (Kunta 1). Yksittäistapauksia on myös esimerkiksi uskonnollisen yhteisön lähettämät uhkakirjeet yhdelle valtuutetulle (Kunta 1), seuraaminen, vainoaminen ja jopa kotirauhan häirintä (Kunta 4) silloin, kun valtuutettu on profiloitunut jonkin tietyn tunteita tai poliittisia vastakkainasetteluja kiihdyttävien asioiden kannattajaksi.

Vain yhden valtuutetun (Kunnassa 4) kokema vainoaminen hänen poliittisen näkemyksensä ja valtuutettuna ajamansa asian vuoksi on luonteeltaan maalittamisen tyyppistä. Virkamiesten yleistynyt ns. maalittaminen on ollut syynä siihen, että turvatarkastukset otettiin käyttöön oikeusistuimissa. Maalittamisessa yksi henkilö otetaan kohteeksi, ja vainoajia voi olla yksi tai yleensä useita. Kyseisessä tapauksessa kuitenkin paikkakunnan koko ja se, että asianomaisetkin tunsivat toisensa, kuntalaiset tiesivät kenestä on kyse ja muut pienemmän paikkakunnan elementit vaikuttivat siten, että valtuutettu ei kokenut pelkäävänsä eikä tulleen uhatuksi siinä määrin, että olisi ollut tarvetta tehdä poliisille rikosilmoitusta tai hälytystä ko. henkilön noutamiseen. Toisessa tapauksessa maalittamisen tunnusmerkit täyttävää uhkailua ja aggressiivista käytöstä on tapahtunut valtuutetun hoitaessa kansanedustajan tehtävänsä. *”Sinutkin minä kyllä voisin vaikka tappaa”*. (Kunta 6) Eduskunnassa tällaisten asioiden käsitteilyyn on selkeät toimintatavat.

Kaikissa kunnissa valtuutettujen henkilökohtainen strategia sosiaalisen median käytössä ja hyödyntämisessä on maltillinen. Sitä pidetään hyvänä kanavana, mutta siihen

ei lähdetä provosoimaan eikä provosoitumaan. Varsinaista sosiaalisen median kautta tulevaa häirintää tai vihapuhetta ei ole koettu. Jos jotain sen suuntaista on tullutkin, reaktionä on monilla valtuutetuilla se, että ne deletoidaan ja annetaan olla. Kukaan vastaajista ei myöskään nähnyt, että sosiaalisen median takia tai jollain tavalla kärjistyneen poliittisen puhekulttuurin takia kuntalaiset eivät uskaltaisi tai haluaisi lähteä ehdolle kunnallisvaaleihin. Pikemminkin syynä mahdolliselle haluttomuudelle pidettiin sitä, että lähitulevaisuudessa on odotettavissa erittäin vaikeita asioita poliittiseen päätöksentekoon ratkaistavaksi.

Dokumenttianalyysin perusteella myös muiden tutkimusten tulokset tukevat valtuustojen ryhmähaastattelusta saatuja tuloksia kuntopäättäjiin kohdistuvista uhista ja turvallisuustilanteesta.

Pärjäämisen eetos ja paikallisuuden luoma luottamukseen perustuva turvallisuuskulttuuri luonnehtivat kunnanvaltuustojen jäsenten haastatteluaineiston tulosta ja antia. Harvinaiset turvallisuuspoikkeamat ovat olleet yksittäistapauksia ja valtuustojen sisäisiä tai yksittäisten valtuutettujen aiheuttamia tilanteita. Ulkopuolista uhkaa ei ole koettu yhdessäkään tapauksessa. Valtuustojen kokousten ja valtuutettujen toiminnan osalta turvallisuuden tilannekuva on erittäin hyvä eikä merkittäviä signaaleja sen muuttumisellekaan (ainakaan lähitulevaisuudessa) löytynyt.

Valtuutetut suhtautuvat kuitenkin varovaisen myönteisesti siihen, että tulevaisuudessa esimerkiksi turvatarkastukset ja turvallisuustarkastukset voivat olla tarpeen. Maailma muuttuu, turvattomuus lisääntyy ja politiikkaan ja poliittisiin päätöksentekijöihin voi kohdistua myös uhkaa sitä kohtaan, mitä he edustavat ryhmänä ("eliittiä", "vääää ideologiaa", "kuntamafiaa"). Tällainen tilanne on kuitenkin pitkälti riippuvainen monenlaisista yhteiskunnallisista, demokratian tilaan ja yhteiskuntarauhaan liittyvistä tekijöistä. Jos niihin ryhdytään varautumaan varmuuden vuoksi niin se merkitsee suurta ajattelutavan muutosta; muutosta luottamusperustaisesta turvallisuuskulttuurista kohti epäilyyn, epäluottamukseen ja valvontaan perustuvaa turvallisuuskulttuuria.

5 Johtopäätökset ja suosituksia

5.1 Turvallisuuden tilannekuva kunnissa

Turvallisuuden tilannekuva kunnissa koskee kuntien palvelutuotannon kiinteistö- ja tilaturvallisuutta, työtilanteisiin ja työntekijöiden työturvallisuuteen liittyviä tekijöitä ja kunnanvaltuustojen kokouksia ja valtuutettujen turvallisuuteen liittyviä tekijöitä kokousten ulkopuolella ja väliaikoina. Tilannekuva on muodostettu laajan aiempaa tutkimustietoa koskevan aineiston analyysiin perustuen (luku 2), kuntien, kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien sote-toimijoiden ja palvelutuotannon organisaatioiden turvallisuusjohdon haastatteluaineistoon (luku 3) ja kuuden kunnan valtuustojen jäsenten pienryhmähaastatteluaineistoon perustuen (luku 4).

Johtopäätökset ovat aloittain ja aineistoittain, koska palvelutuotannon kiinteistö- ja tilaturvallisuuden, työtilanteisiin ja työntekijöiden työturvallisuuteen liittyvät ilmiöt, haasteet ja ongelmat limittyvät toisiinsa ja vaikuttavat toinen toisiinsa. Kunnanvaltuustojen kokoukset ja valtuutettujen turvallisuuskysymykset puolestaan ovat omanlaisensa tutkimuskohde. Suositukset perustuvat tuloksiin, erilaisten näkökulmien punnintaan, laajaan kansainvälisen ja kotimaisen tutkimuksen tuntemukseen, turvallisuushallinnon ja -johtamisen sekä turvallisuusympäristön muutosten asiantuntemukseen.

Koko tutkimuksen yleinen johtopäätös on, että vaikka tässä tutkimuksessa kyseessä olevan turvallisuuden tilannekuva on valtakunnallisesti ja pääsääntöisesti hyvä, uhka- ja väkivaltatilanteet ovat sekä lisääntyneet että muuttuneet luonteeltaan etenkin suurten kaupunkien palvelutuotannossa sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä, sosiaalitoimen ja opetustoimen yksiköissä ja organisaatioissa.

Kunnanvaltuustojen kokousten turvallisuuden ja valtuutettujen luottamustoitmessaan kokeman turvallisuuden osalta tilanne on tämän tutkimuksen mukaan erittäin hyvä. Suurten kaupunkien poliittisen päätöksenteon osalta varautuminen uhka- ja väkivaltatilanteisiin on huomioitu, mutta pääsääntöisesti valtuutetut ja valtuustot haluavat poliittisen päätöksenteon säilyvän avoimena ja kuntalaisten osallistumisen ja osallistamisen mahdollistavana. Kuntalaisten tuntemiseen ja keskinäiseen luottamukseen perustuvaa turvallisuuskulttuuria halutaan vaalia, ja monet katsovat turvajärjestelyjen ja valvonnan vaikuttavan näihin mahdollisesti negatiivisesti.

Seuraavassa on koottu yhteen keskeiset tutkimushavainnot sosiaali- ja terveydenhuollon, opetustoimen ja valtuustojen kokousten osalta:

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla uhka- ja väkivaltatilanteet yleistyneet tilastojen valossa, ja lisäksi haastatteluaineistojen ja tutkimusten mukaan monimuotoistuneet (lisääntynyt huumeiden käyttö, sekakäyttö ja mielenterveysongelmat). Ns. moniongelmaisuuksien yleistyminen aiheuttaa enemmän uhka- ja väkivaltatilanteita erityisesti sairaaloiden päivystyspalveluissa.

Terveydenhuollossa muistisairaiden potilaiden määrän kasvu on tärkein tekijä uhka- ja väkivaltatilanteiden lisääntymisessä. Myös muilla terveydenhuollon aloilla potilaiden sairaudesta tai kunnosta johtuva uhkaava käytös ja väkivaltatilanteet ovat yleisiä. Sairauteen liittyvästä uhkaavasta käytöksestä ja väkivallasta ei mielellään puhuta väkivaltana, ja etenkin muistisairauksien yhteydessä sitä voidaan pitää jotenkin loukkaavana. On ymmärrettävää, että esimerkiksi kotihoidossa olevan muistisairaana potilaan omaisten ja omahoitajien kanssa puhutaan sairauden oireista mieluummin kuin väkivaltaisuudesta eikä poliisin paikalle hälyttäminen tai muistisairaana putkaan vieminen ole ratkaisu eikä mahdollistakaan. Väkivalta voi sairaudesta tai muista ”lieventävistä asianhaaroista” huolimatta olla vakavaa, kohdistuu se hoitajiin, lääkäreihin tai omaisiin, ja se tulee ottaa työturvallisuuden ja lähisuhdeturvallisuuden näkökulmasta huomioon.

Ilmoitusvaje on havaittavissa kaikissa palveluissa. Syyt ovat monenlaisia, mm. kiire ja uhka- ja väkivaltatilanteet esimerkiksi päivystyksissä, muistisairaiden hoidossa ja vastaavissa tilanteissa koetaan ”osaksi työnkuvaa”. Voidaan myös kokea, että ilmoitus ei johda mihinkään, näin etenkin lievien tilanteiden osalta. Osa työntekijöistä voi kokea työlääksi tehdä ilmoituksia useisiin ja päällekkäisiin järjestelmiin. Ilmoitusherkkyys haastateltavien mukaan kuitenkin nousussa, koska on panostettu asiaan, mutta edelleen jää huomattava osa ilmoituksista tekemättä.

Osassa tapaustutkimuksia (pienet alueet) koetaan tilanne rauhalliseksi, kuitenkin myös isossa organisaatiossa haastateltavan mukaan, jos verrataan organisaation kokoon, vakavia tapauksia erittäin harvoin. Tästä seuraa osin ristiriitainen tilannekuva: kaikki kokevat ongelman merkittäväksi, mutta arviot siitä onko uhka- ja väkivaltatapauksien määrät suuria, on suhteutettava ilmoitusaktiivisuuteen sekä organisaation kokoon ja niiden tarjoamiin palveluihin. (Tässä kohden olisi hyvä katsoa laajojen tutkimusaineistojen trendejä, jotka näyttävät työväkivallan kasvaneen alalla yleisesti. Myös turvallisuusjohtajien näkemykset antavat viitteitä muutoksista uhka- ja väkivaltatapauksien määrissä ja luonteessa. Ilmoituksista voidaan toki nähdä, millä palvelualoilla uhkia on eniten ja että vaihtelu on merkittävää eri toimintojen välillä.)

Tulosten mukaan organisaatioissa ei ole systemaattista turvallisuusjohtamisen näkökulmaa, vaan hyvin käytännöllinen lähestymistapa, mikä johtaa pistemäiseen turvallisuuden hallintaan organisaatioissa. Uhka- ja väkivaltatilanteiden käsittelyä varten ohjeet ovat olemassa kaikissa organisaatioissa, mutta tästä huolimatta käsittely ei ole systemaattista, vaan usein myös hyvin henkilöriippuvaista (esimiehen vastuulla).

Yksi keskeisimmistä uhka- ja väkivaltatilanteiden hallintamalleista terveys- ja sosiaalialalla on vartijoiden käyttö. Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista ei kuitenkaan anna vartijalle esimerkiksi oikeutta suorittaa ennakoivaa turvatarkastusta. Haastateltavat katsovat, että vartijoilla tulisi olla nykyistä laajemmat oikeudet.

Ensihoito ja kotihoito ovat turvallisuuden hallintamallien kannalta paitsiossa, esim. poliisilla ei riitä resurssit turvata ensihoitotilanteita ja kotihoidossa vartijoiden paikalle tulo voi kestää liian kauan. Kotihoidon työntekijöille on kuitenkin monissa organisaatioissa kehitetty erilaisia yhteydenpidon ja avun hälyttämisen toimintamalleja.

Kiinteistö- ja tilaturvallisuuden tilanne ja mahdollisuudet vaihtelevat paljon sen mukaan, onko rakennus uusi vai vanha, sijaitsevatko rakennukset ja toimipisteet hajallaan ja miten laajalla alueella.

Turvatarkastusten sallimisen suhteen myös lainsäädäntötyön aloittamista kannatetaan, vaikkakaan suurimmassa osassa sote-organisaatioita niille ei nähty tarvetta nykyisessä turvallisuustilanteessa. Kulunvalvontalaitteiden, läpivalaisuteknologian ja vastaavien käyttöönotto nähdään lisäksi isona investointina, ja laitteiden lisäksi tarvitaan henkilökuntaa, joka valvoo ja pystyy tekemään turvallisuus- ja henkilötarkastuksia sen yhteydessä.

Potilastyön ja potilaiden oman turvallisuuden näkökulmasta turvatarkastusten katsotaan voivan muodostaa kynnyksen hoitoon hakeutumiselle ja mahdollisesti hoitotilanteiden rauhalliselle hoitamiselle päivystyksissä.

Henkilökunnan työturvallisuuden varmistamiseen on ryhdytty käyttämään teknologiaa pienessä mittakaavassa siten, että esimerkiksi taskuun mahtuva hälytyslaite näyttää myös turvallisuuspäälliköiden valvomoon tai tilaan, missä hälytyksen antanut henkilö rakennuksessa sijaitsee.

Viranomaisyhteistyö koetaan erittäin toimivaksi, ja näin erityisesti poliisin ja pelastustoimen operatiivisen toiminnan tilanteissa. Yhteistä suunnittelua toivotaan enemmän, esimerkiksi niin että poliisi tuntisi hyvin sairaalan kiinteistöt myös sisältä ja kulkutiet,

liikenteen ohjaus ja pysäyttäminen sairaalan ulkopuolella vaaratilanteessa ja vastaavat. Pelastussuunnitelmissa nämä seikat yleensä on huomioitu, mutta uhka- ja väkivaltatilanteiden suhteen tilanne on osittain heikompi.

Yleisenä huomiona monet haastatelluista nostivat esiin sen, että tulevaisuudessa on ratkaistava, säilyvätkö sairaalat avoimina tiloina, joissa ei ole kulunvalvontaa ("ei tiedä ketä talossa liikkuu ja millä asialla") lainkaan.

Sosiaalitoimen toimipisteissä kehitys on ollut samansuuntaista kuin muillakin kuntien palvelutuotannon toimialoilla, osin jopa vielä negatiivisempaa uhka- ja väkivaltatilanteiden yleistymisen ja vakavoitumisen osalta. Sosiaalityön toimintaympäristöä määrittää monissa tapauksissa palveluiden viimesijaisuus ja niiden henkilökohtaisuus, eli sosiaalityöntekijät työskentelevät yksilöllisyyteen, autonomiaan, toimeentuloon ja koskemattomuuteen liittyvien asioiden parissa. Etuuden epääminen, perheen sisäisiin asioihin puuttuminen ja rajoitustoimenpiteet voivat aiheuttaa pettymystä ja vihantunteita asiakkaassa. Tunteet voivat purkautua uhkaavana ja väkivaltaisena käytöksenä.

Sosiaalialalla erojen väkivallan yleisyydessä ja muodoissa ammattiryhmittäin katsotaan liittyvän työntekijän ja asiakkaan kontaktin läheisyyteen verrattuna etäisyyteen. Toisin sanoen, mitä läheisempi fyysinen kontakti on, sitä suurempaa, konkreettisempaa ja fyysisempää väkivalta on. (Antikainen-Juntunen 2007, 71–73.) Lisäksi sosiaalipalveluiden piirissä väkivallan on havaittu olevan yleisempää laitospalveluiden kuin avohuollon palveluiden piirissä (Vartia-Väänänen et al. 2016). Taustatekijöinä näissäkin ovat usein päihde- ja mielenterveydenongelmat.

Sosiaalitoimessa uhka- ja väkivaltatilanteista ilmoittamista ehkäisee se, että sosiaalityössä luottamuksellinen suhde asiakkaaseen on tärkein elementti, asiakkaan elämäntilanteen ymmärtäminen ja sen parantaminen yhteistyössä. Lievä väkivalta voidaan ymmärtää osana asiakkaan tunneilmaisua ja "kuuluvan siten työnkuvaan". Raportoimatta jättäminen voi siten liittyä haluun säilyttää luottamuksellinen suhde, joka on sosiaalityön keskeisin elementti.

Kuntien opetustoimen ja varhaiskasvatuksen osalta dokumenttianalyysin aineisto koostuu muun tutkimuksen lisäksi useista tutkijoiden omista aiemmista tutkimuksista (Liljeroos-Cork ja Virta 2017–2020). Aiempien tutkimusten mukaan uhka- ja väkivaltatilanteet varhaiskasvatuksessa ja oppilaitoksissa ovat lisääntyneet ja niiden luonne on muuttunut vakavammaksi. Tilanteet ovat sillä tavalla vastaavia sosiaali- ja terveydenhuollon ja sosiaalitoimen tilanteiden kanssa, että tilanteiden aiheuttajat ovat lapsia, nuoria tai nuoria aikuisia, jotka ovat oppilaita ja opiskelijoita. Samoin kuin sote-toimialoilla myös oppilaitoksissa täysin ulkopuolisten aiheuttamia uhka- ja väkivaltatilanteita.

teita on erittäin vähän. Kouluampumistapausten jälkeen niihin on ryhdytty varautumaan ja kehittämään toimintamalleja, mutta ne ovat kuitenkin äärimmäisen harvinaisia ja epätodennäköisiä riski- ja uhka-arvioinnin näkökulmasta.

Turvallisuutta uhkaavat tekijät tiedossa, mutta todennäköisyyttä ei ole pohdittu eli riskiperusteinen turvallisuusjohtaminen puuttuu. Suunnitelmia on olemassa, esimerkiksi koulukohtaisia turvallisuussuunnitelmia, mutta ne ovat koulujen oman aktiivisuuden varassa. Yleisimmät koulutukset pelastusalaan liittyviä koulutuksia, kuten paloturvallisuus- ja ensiapukoulutukset, mutta suurin tarve on kuitenkin uhka- ja väkivaltatilanteisiin liittyvälle koulutukselle.

Arviolta vain puolet henkilöstöstä on tehnyt väkivaltailmoituksen esimiehelleen ja ilmoittaneista vain puolet käyneet esimiehen kanssa asiasta palautekeskustelun, eli selkeää prosessia ei ole olemassa tai käytössä. Ilmoituskanavat ja toimintamallit vaihtelevat suuresti eri oppilaitoksissa.

Ei valtakunnallista tilannekuvaa todellisesta uhka- ja väkivaltatilanteiden määrästä ja tilanteiden vakavuusasteesta. Poliisihallituksen ja poliisin ns. Uhkat -toiminto hoitaa ja pitää tilastoa koulujen saamien uhkausten ja vakavien väkivaltatilanteiden osalta mutta vakavuus tarkoittaa esim. kouluampumisuhkaa, pommiiuhkaa tai vastaavaa.

Kunnanvaltuustojen kokouksissa uhka- ja väkivaltatilanteet ovat niin harvinaisia, että muutamat valtuutetut vasta haastattelutilanteeseen valmistautuessaan tulivat omien sanojensa mukaan ajatelleeksi, että ”pitäisiköhän näitä asioita ryhtyä miettimään ja keskustelemaan”. Valtuustojen kokouksissa on tapahtunut erittäin vähän, monissa tapauksissa ei lainkaan, ulkopuolisten taholta tapahtuneita uhka- tai väkivaltatilanteita.

Uhkatilanteet liittyvät enemmänkin valtuutettujen väliseen kanssakäymiseen (kiivaat keskustelut) ja joskus muuhun vaaliohjelmaan liittyen. Tapahtuneet tilanteet ovat yksittäistapauksia ja erittäin harvinaisia

Turva- ja turvallisuustarkastuksille ei nähdä tarvetta valtuuston kokousten yhteydessä tällä hetkellä, ja tätä luottamukseen perustuvaa turvallisuuskulttuuria halutaan vaalia, mutta osa haastatelluista on sitä mieltä, että koska maailma muuttuu nopeasti niin ehkä on kuitenkin hyvä miettiä varautumista pidemmällä tähtäimellä. Turvallisuussuunnitelmia, koulutusta ja valtuutettujen perehdytystä pidetään tärkeinä keinoina.

Suurten kaupunkien valtuustojen kokouksissa leimaa sama avoimuusperiaate ja kuntalaisia mielellään rohkaistaan osallistumaan ja ottamaan kantaa päätettävinä oleviin asioihin. Kokouksilaan pääsy on avoin, mutta reput ja isommat kantamukset jätetään

ulkopuolelle ja vapaaehtoisien läpivalaisun voi tehdä tai jättää tekemättä halutessaan. Varautumistoimet halutaan pitää mahdollisimman huomaamattomina, että ne eivät karkota ketään.

5.2 Pohdinta ja suosituksia

Tutkimushankkeen aineistojen perusteella ei ole mahdollista tehdä uhka-arviota tilannekuvaan skaalaamalla suuri-pieni -tyyppisesti, vaan uhkien vakavuutta, kontekstitekiäjiä ja tilanteita arvioimalla laadullisten aineistojen pohjalta. Koska kaikissa haastatteluaaineistoissa vastaajat ovat asiantuntijoita, niiden pohjalta saadaan luotettava arvio suositusten pohjaksi. Turvallisuusriskien (ns. securityriskien, eli ihmisten intentionaalisen käyttäytymisen aiheuttamien uhkien ja riskien) arviointia varten on kehitteillä standardeja teollisuuden, ilmailun ja vastaavien perinteisen turvallisuusjohtamisen (safety management) mallien tapaan, mutta siinä on vielä isoja haasteita. Uhkien arvioinnissa keskeistä on potentiaalin arviointi. Potentiaali on olemassa, mutta toteutumisen arviointiin liittyy sekä arviointi riskin toteutumistodennäköisyydestä tulevaisuudessa että toteutumisen aiheuttamien vahinkojen vakavuudesta tai suuruudesta. (Virta 2020, 137). Esimerkiksi terrorismin torjunnassa kyse on epätodennäköisestä uhasta, potentiaali toteutumiselle on pieni mutta toteutumisen seurauksivaikutukset ovat vakavat. Puolustusvoimat varautuu sotaan, koska toteutumisen epätodennäköisyydestä huolimatta sen seuraukset olisivat katastrofaaliset.

Tämän tutkimuksen tulosten näkökulmasta on perusteltua arvioida uhkia sekä niiden esiintymistiheyden ja todennäköisyyden että niiden toteutumisen aiheuttamien vahinkojen näkökulmista. Suurin osa uhka- ja väkivaltatilanteista on lieviä ja niiden aiheuttamat vahingot tai seuraukset ovat lieviä tai ne eivät aiheuta niiden kohteina oleville työntekijöille harmia. Teräaseiden hallussapito on tavanomaisempaa huumeiden käyttäjillä, koska ne katsotaan tarpeellisiksi itsepuolustusvälineinä. Esimerkiksi sairaalan päivystykseen tullessaan henkilöllä voi tällöin olla teräase mukana ilman aikomusta uhata tai käyttää sitä sairaalassa hoitotilanteessa tai muuten. Tilanteet, joissa henkilöllä on teräase mukana hoitajien, lääkärin tai muiden paikalla olevien vahingoittamistarkoituksessa, ovat erittäin harvinaisia. Oppilaitosympäristössä tilanne on erilainen, mutta potentiaalia ja riskiä voidaan arvioida samoilla perusteilla.

Henkilöturvallisuus on organisaatioturvallisuuden ja työturvallisuuden osa-alue, jossa henkilösuojaus ja sen tarve koskee yleensä ylintä johtoa. Sosiaalinen media on kuitenkin tuonut kaikki työntekijät potentiaalisesti maalittamisen kohteeksi, jolloin yhteen henkilöön kohdistuva tiettyyn tavoitteeseen pyrkivä mahdollisesti usean henkilön toimesta yhtä aikaa tapahtuva uhkailu tai vainoaminen voi aiheuttaa henkilösuojauksen tarvetta. Tällainen kohde voi olla esimerkiksi julkisuudessa esiintyvä asiantuntija,

haastattelun antava opettaja tai hoitaja jonkin tilanteen yhteydessä tai satunnaisesti valikoitunut. Vaikka maalittamisen tyyppisiä uhkatilanteita on esiintynyt tämän tutkimuksen aineiston mukaan erittäin vähän, ne ovat yleistyneet monilla aloilla ja signaaleja yksittäistapauksista tuli haastatteluissa esiin. Oma lukunsa ovat ns. kostotapaukset, joita on esiintynyt sairaaloissa ja oppilaitoksissa tosin erittäin harvoin (väkivalta kohdistuu tiettyyn potilaaseen, jonka ”perään mennään” sairaalaan, tai tiettyyn opettajaan tai oppilaaseen).

Miksi kunta-alalla väkivallan uhka on korostunut? Erilaisissa palveluissa on erityyppisiä taustatekijöitä, mutta kaikissa yhteisenä nimittäjänä on, että uhka- ja väkivaltatilanteita yleisimmin aiheuttaa potilas, asiakas, oppilas tai kuntalainen eli henkilöt, joille palveluja tuotetaan tai joihin kohdistetaan viranomaistoimenpiteitä. Viranomainen käyttää julkista valtaa ja tekee joskus erittäinkin vaikeita päätöksiä ihmisten puolesta ja kannalta, mikä voi aiheuttaa vaikeita tunteita, herättää aggressioita ja aiheuttaa varsinkin päihteiden ja huumeiden käyttäjissä väkivaltaista ylireagointia. Toisaalta viranomaiset edustavat julkisesti rahoitettuja palveluita, jolloin hoitoa tai palveluita voidaan vaatia tällä perusteella, eli usein ns. vaihtoehdot ovat vähissä. Kunnissa vastataan palveluiden tuottamisesta kaikille kansalaisille, jolloin yhteiskunnallisen ilmapiirin muutokset (pahoinvointi, köyhyys, eriarvoisuus, asenneilmapiiri yms.) heijastuvat palveluihin ja palveluissa.

Sosiaalipalveluiden osalta tarvitaan lisää selvityksiä, etenkin turvallisuuden hallinnan keinoista ei ole tutkimustietoa juurikaan saatavilla.

Kuntapäätäjiin kohdistuu merkittävässä määrin uhkailua joidenkin kyselytutkimusten mukaan, mutta miten tämä suhteutuu haastatteluanalyysin tuloksiin, jossa kunnanvaltuutetut kertoivat toimintaympäristön olevan varsin rauhallinen ja valloilla oli ns. pärjäämisen eetos? Kyse on todennäköisesti uhkan kokemisen subjektiivisten arvioiden eroista, turvallisuuskulttuurisista eroista ja tekijöistä.

Oman tutkimuksensa aihe olisi tarkastella mikä on turvallisuusohjeistuksen ja -perehdytyksen tila päättäjien osalta kunnissa. Ainakin turvallisuusosaamisen parantamiseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota päättäjien osalta ennakoivana toimenpiteenä. Lisäksi pidetään tärkeänä sitä, että ammatilliseen peruskoulutukseen liitetään turvallisuuskoulutusta ja ko. alalla eteen tulevien uhka- ja väkivaltatilanteiden hallinnan koulutusta.

Suositus: Henkilöstön ja päättäjien turvallisuuskoulutuksen lisäksi suositellaan sekä terveydenhuollon että opettajien peruskoulutukseen riittävästi turvallisuuteen, väkivaltaan ja sen uhkaan liittyviä asioita, ja keinoja niiden kohtaamiseen ja hallintaan.

Kaikissa palveluissa, myös valtuustokokouksissa tilojen avoimuus ja puutteellinen kulunvalvonta aiheuttaa potentiaalisen turvallisuusriskin, joka antaa mahdollisuuden periaatteessa vakavallekin väkivallanteolle. Kuitenkin avoimuus on tietyllä tapaa välttämätöntä potilaiden hoitoon pääsyn kannalta, oppilaiden koulunkäynnin kannalta ja kunnallisvaltuustoissa avoimuus on tärkeää kuntalaisten osallisuuden kannalta. Tätä kokonaisuutta tulisi tarkastella syvemmin suhteessa erilaisiin kontekstuaalisiin tekijöihin ja laajoihin teemoihin kuten turvallisuuskulttuuri ja poliittinen kulttuuri.

Opetuksen puolella uhka- ja väkivaltatilanteet nopeasti yleistynyt ongelma, jossa monenlaiset syyt vaikuttavat taustalla. Pistemäiset ratkaisut eivät tuo parasta tulosta vaan tarvitaan mahdollisimman monipuolinen keinovalikoima.

Suositus: Turvatarkastusten ja turvallisuustarkastuksen mahdollistaminen kuntien palvelutuotannon turvallisuuden hallinnan keinovalikoimaan.

Tutkimuksen tulosten perusteella näyttää siltä, että turvatarkastukset tulisi mahdollistaa niissä yksiköissä ja toimipisteissä, joissa niille on osoitettavissa selkeä tarve ja joissa niiden vaikuttavuus ennakoivana toimenpiteenä on osoitettavissa. Suosituksena on, että tilannekuva ja riskien arviointi tapahtuu laitosturvallisuuden kehittämismallin jaottelun mukaisesti erikseen esimerkiksi kiinteistöturvallisuuden, henkilö- ja työturvallisuuden ja rikosturvallisuuden näkökulmista, ja kokonaiskuva uhkien ja tilanteen osalta muodostetaan niistä.

Myös uhkatilanteiden luokittelua esimerkiksi aggression muotojen (ks. Lauerma 2019) perusteella voidaan harkita siten, että sairaaloissa, kouluissa ja muissa tiloissa kyetään varautumaan täsmätoimenpiteillä. Potilaiden sairauksiin liittyvät aggressiiviset käyttäytymismallit ovat erityyppisiä kuin oppilaiden ja opiskelijoiden, vaikka voivat olla samankaltaisiaakin. Tässä yhteydessä pitää huolehtia yksilöiden tieto- ja muusta turvallisuudesta siten, etteivät käytännöt muodostu selektiivisiksi ja ”profiloinniksi” vaan perusteet ja näyttö ovat kiistattomia ja toimenpiteet välttämättömiä.

Turvatarkastusten mahdollistamisen yhteydessä tulisi selvittää uuden teknologian tarjoamia mahdollisuuksia mahdollisimman huomaamattomaan ja vähän henkilöresursseja vaativaan kulunvalvontaan ja turvatarkastukseen. Erilaiset oviin tai seiniin sijoitettavat sensorit, joista on yhteys turvallisuushenkilöstön valvomoon tai muuhun tilaan, voivat olla tällaisia. Selvityksiin tulisi liittää lakiasiantuntijoiden lausunto valvontakeinojen suhteesta yksityisyyden suojaan, tietoturvallisuuteen ja muihin relevantteihin tekijöihin. Rakenteisiin upotetut sensorit ja vastaavat myös tarkastavat ennakolta kaikki kulkijat, joten selektiivisyys tai epäilyn perusteella tarkastukseen ottaminen ongelmien jäisi pois.

Kiinteistöturvallisuus vaikuttaa henkilöstön työturvallisuuteen monin tavoin. Erityisesti vanhat kiinteistöt ja rakennukset, hajallaan ympäri kaupunkia tai aluetta olevat toimipisteet ja muut kiinteistöihin liittyvät tekijät vaikeuttavat sekä teknologian hyödyntämistä että turvallisuuden hallintaa. Sisälle suojaautuminen, lock-down tilanteet (joissa kiinteistö on saatava lukittua ulkopuolisilta nopeasti), kuorisuojaus (esimerkiksi ettei isolla kulkuneuvolla pääse ajamaan pääovelle) ovat vaikeita vanhoissa tai arkkitehtuuriltaan hankalissa kiinteistöissä ja toimitiloissa. Toimitilojen ulkopuolisessa palvelutuotannossa (kotihoito, ensihoito) ratkaisujen on oltava toisenlaisia.

Tutkimusten tulosten mukaan erityisesti palvelutuotannon organisaatioiden turvallisuudesta vastaavat tahot kannattavat sitä, että vartijat saisivat laajemmat oikeudet turvallisuustarkastusten tekemiseen ennakoivana toimenpiteenä. Käytännön turvallisuusjohtamisen ja tilannejohtamisen tarpeista lähtevät näkemykset ovat perusteltuja, mutta asiaan liittyy paljon yksityisyyden suojaan, perusoikeuksiin ja vastaaviin liittyviä tekijöitä, koska kyse on julkisen vallan (ja poliisin osalta myös pakkovallan) käytöstä ja sen sääntelystä. Suosituksen antaminen edellyttäisi perusteellista analyysiä sekä laajemmista yhteiskunnallisista tilannetekijöistä että palvelutuotannon turvallisuuden eri puolien (kiinteistö- ja tilaturvallisuus, henkilöstön työturvallisuus, potilaiden, asiakkaiden ja oppilaiden turvallisuus, tietoturvallisuus, ympäristöturvallisuus) yhtäaikaista tarkastelua ja joko tasapainon tai painotusten punnintaa.

Turvallisuuden tilannekuva kuntien palvelutuotannossa ja valtuustoissa osoittaa uhka- ja väkivaltatilanteiden ja niiden potentiaalin kasvua. Erityisesti kohdeorganisaatioiden turvallisuuspäälliköt ja vastaavat turvallisuusjohtoon edustajat kannattavat sekä turvatarkastusten ja kulunvalvonnan käyttöönottoa laajemminkin että vartijoille oikeuksia ja mahdollisuuksia turvallisuustarkastusten tekemiseen. Uhka-arvio kuntien palvelutuotannon ja valtuustojen kokousten osalta osoittaa tilanteen olevan vielä kuitenkin pääsääntöisesti hyvä ja rauhallinen. Merkittävä huomio uhka-arviossa on se, että uhka ei ole ulkoapäin tuleva ennalta arvaamaton yllätystilanne vaan liittyy toimialan erityispiirteisiin (potilaiden sairauksiin, oppilaiden hyvinvointiin liittyviin ongelmiin, huumeisiin ja moniongelmaisuuteen potilailla, asiakkailla, oppilailla). Tämä seikka tulisi ottaa huomioon, kun turvatarkastusten ja turvallisuustarkastusten tarvetta ja mahdollistamista punnitaan tutkimuksen tulosten mukaisissa ”kriittisimmissä” kohteissa tai toimipisteissä. Toimiala- tai yksikkökohtaiset uhka- ja riskianalyysit ja arviot voisivat olla perusteena yksikkökohtaisten ratkaisujen suunnittelussa, ja mahdollisten investointien tekeminen kunnissa olisi poliittisen päätöksenteon vastuulla.

Suositus: Integroitu tilannekuvatyö ja kokonaisvaltainen turvallisuuden johtamismalli kunnissa tarpeen.

Tilannekuvatyö on turvallisuuden johtamisessa ja hallintamalleissa tärkeä elementti, ja sen kehittäminen on viime vuosina vauhdittunut valtionhallinnossa ennakkoinnin kehittämisen yhteydessä. Yhteisen tilannekuvan muodostaminen on tarpeen myös strategisen suunnittelun tasolla ja esimerkiksi kunnissa eri toimialojen, hallintokuntien ja osa-alueiden turvallisuustilannearvioiden, varautumis- ja valmiussuunnittelun ja riskikartoitusten yhtäaikaisella tarkastelulla voidaan arvioida kokonaistilannetta ja suunnata turvallisuusinvestoinnit ja toimenpiteet kiireellisimpiin kohteisiin.

Toiminnan jatkuvuuden hallinta osana turvallisuuden johtamista on kuntien palvelutuotannossa ja organisaatioissa tärkeää. Hyökkäys tietojärjestelmiin, iso tulipalo tai aseellinen hyökkäys ns. pehmeisiin kohteisiin voivat lamauttaa koko toiminnan. Tietoturvallisuus ja paloturvallisuus ovat kunnissa paremmalla tolalla, mutta koska suomalainen yhteiskunta on säästynyt terrori-iskuilta esimerkiksi sairaaloihin tai kouluihin (kouluampumisia ja muita väkivaltaisia hyökkäyksiä unohtamatta) laajamittaisiin vahinkoihin ja koko toiminnan lamaantumisiin varautuminen on alkanut vasta viime aikoina yleistyä kriisi- ja valmiussuunnitelmissa.

Kokonaisvaltainen turvallisuuden hallinta kunnissa voidaan rakentaa hyviksi koettujen ja kehittyneiden toimintamallien (paikallinen turvallisuussuunnittelu, varautumis- ja valmiussuunnittelu, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja turvallisuuden näkökohtien yhdistäminen) pohjalle siten, että palvelutuotannon organisaatioiden ja poliittisen päätöksenteon turvallisuus otetaan niissä nykyistä selkeämmin omiksi kohdikseen. Hallintotieteestä tutun kontingenssiteorian mukaisesti organisaatiot pyrkivät sopeutumaan toimintaympäristön muutoksiin, joten palvelutuotannon organisaatioiden ja yksiköiden (kuten kuntaorganisaatioiden itsensäkin) turvallisuuden hallinnassa ja johtamisessa tulee ottaa huomioon uhka-arvioiden ja riskianalyysien mukainen turvallisuuden tilannekuva jatkuvana systemaattisena kehittämisenä. Kuntien oman turvallisuusjohton (turvallisuus- ja riskienhallintapäälliköiden ja vastaavien, eri turvallisuuden alojen johtojen) näkökulmasta kokonaisuuden hallintamallia voi parhaiten katsoa esimerkiksi valtakunnallisen kokonaisturvallisuuden yhteistyöhön perustuvan mallin periaatteiden mukaisena monimutkaisena järjestelmänä (Complex Adaptive System) ja turvallisuuden eri osa-alueet yhdistävänä kuntaturvallisuuden kokonaisuutena.

Lähteet

- Antikainen-Juntunen, E. (2007). Työväkivallan uhka, työväkivalta ja niiden hallinta sosiaalialalla. Työturvallisuus sosiaalialalla – hankkeen loppuraportti. Sosiaalitalo Oy.
- Anttila, S., Pulkkinen, J., & Kivistö-Rahnasto, J. (2016). Keinoja työväkivallan ennaltaehkäisyyn ja hallintaan ensiapu- ja päivystysyksiköissä. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto.
- Anttiroiko A-V, Haveri A, Karhu V, Ryyänen A & Siitonen P (toim.) (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Auronen, J. (2018). Työpaikkaväkivalta ja työn lopettamishalut terveydenhuoltoalalla. Kauppatieteiden tiedekunta. Vaasan yliopisto.
- Bachman, R., Randolph, A., Brown, B. (2011). Predicting perceptions of fear at school and going to and from school for African American and White students: The effects of school security measures. *Youth & Society*, 43, s. 705–726.
- Bowen, N. K., Bowen, G. L. (1999). Effects of crime and violence in neighborhoods and schools on the school behavior and performance of adolescents. *Journal of Adolescent Research*, 14, s. 319–342.
- Bracy, N. L. (2011). Student perceptions of high-security school environments. *Youth & Society*, 43, 365–395.
- Casella, R. (2018). School security and its corporate offerings. In Deakin, J., Taylor, E., Kupchik, A. (Eds.), *The Palgrave international handbook of school discipline, surveillance, and social control*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Cayford, M. and Pieters, W. (2018) The effectiveness of surveillance technology. *The Information Society*, 34:2, 88–103, DOI: 10.1080/01972243.2017.1414721.
- Erkkilä, S., Simberg, S., Hyvärinen, M. (2016). ”Jos minä nyt kuitenkin jaksan”. Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPerin selvitys lähi- ja perushoitajien kokemasta työkuormasta 2016. Helsinki 2016.
- Ervasti, J., Kalavainen, S., & Oksanen, T. (2018). Väkivalta asiakkaiden taholta on yleistä kuntatyössä. Kunta10-kysely. Haaste 3/2019.

Fagerström, V. & Leino, T. (2014). Väkipvalta ja sen uhka kotihoitotyössä: työpaikkojen hyvät käytännöt ennaltaehkäisyssä. Työterveyslaitos, 2014.

Hiltunen, J. & Tuomikoski, S. (2014). Hoitajien kokemuksia työväkivalasta tai sen uhasta päivystyspoliklinikalla. Oulun ammattikorkeakoulu.

Hietala, K. (2007). Valta dualistisessa julkishallinnossa. Tarkastelussa kunta ja seurakunta. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

Hirschfield, P. J., Celinska, K. (2011). Beyond fear: Sociological perspectives on the criminalization of school discipline. *Sociology Compass*, 5, s. 1–12.

Hoikkala, S. (2003). "Mikä on väkivaltaa, mikä ei": Työntekijöiden tulkintoja nuorten väkivallattomuuden tukemisesta helsinkiläisissä lastensuojelulaitoksissa syksyllä 2002. Helsingin Yliopisto.

Hoikkala, S. (2007). Työväkivalta lastensuojelulaitoksissa: työntekijöiden näkökulma. (Selvityksiä / Helsingin kaupungin sosiaalivirasto; No. 2007:2). Helsingin kaupungin sosiaalivirasto.

Huovinen, K. & Pudas, M. (2019). "Lyömistä, potkimista, raapimista ja tappouhkauksia" Oppilaiden opettajiin kohdistaman väkivallan uutisointi. Kasvatustieteen pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto. Kokkolan yliopistokeskus Chydenius.

Huttunen R, Joronen K, Rantanen A. 2018. Rekisteritutkimus sairaanhoitajien työturvallisuutta vaarantavista väkivaltatilanteista päivystyspoliklinikalla. *Tutkiva Hoitotyö* 16(1), 30–36.

Iskala, H. (2020). Turvallisuusjohtaminen terveydenhuollossa. Hallintotieteellinen tiedekunta. Tampereen yliopisto.

JHL. (2020). Kysely varhaiskasvatushenkilöstön työssään kokemasta väkivallasta ja väkivallan uhasta. Perusraportti.

Josefsson, K., Sinervo, T., Vehko, T. (2018). Mikä selittää hoitajiin kohdistuvaa väkivaltaa vanhustenhuollossa?. THL 4/2018.

Koulutus ke 14.6.2017. Oulun kaupunki.

Kauppi, T. & Pörhölä, M. (2010). Peruskoulun opettajat oppilaidensa kiusaamina: kiusaamisen muodot, kohteena olevat opettajat ja kiusaavat oppilaat. *Työelämän tutkimus*, 8(2), 131–144.

Kekki, T. & Mankkinen T. Turvassa? Kansalaisturvallisuuden tila Suomessa. Publications of the Government's Analysis, Assessment and Research Activities 8/2016. Prime Minister's Office, Helsinki, 2016.

Knuutila, A., Kosonen, H., Saresma, T., Haara, P., Pöyhtäri, R. (2019). Viha vallassa: Vihapuheen vaikutukset yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 2019:57.

Kuntaliitto. (2014). Riskienhallinta murroksessa- Havaintoja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012. Suomen Kuntaliitto. Helsinki, 2014.

Kuntaliitto (2020). Kunnan varautumisen johtaminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki, 2020.

Laine, M., Kokkinen, L., Kaarlela-Tuomaala, A., Valtanen, E., Elovainio, M., Keinänen, M. & Suomi, R. (2011). Sosiaali- ja terveysalan työolot 2010: Kahden vuosikymmenen kehityskulku. Helsinki: Työterveyslaitos.

Lamminaho, M., Ojanen., A-M. (2009). Opettajien kokemuksia yläkoululaisten nuorten käytöshäiriöiden muutoksista viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vaasan ammatti- korkeakoulu.

Lauerma, H. (2019) Väkivallan uhkaan varautuminen työpaikoilla. Koulutusmoniste. 3.10.2019. Helsinki.

Leväsvirta (2000). Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Kuntaliitto, 2000.

Lijeroos-Cork, J., Virta, S. & Pekkola , E. (2017). Oppilaitosten turvallisuus. Tampereen yliopisto.

Lijeroos-Cork, J., Virta, S. & Pekkola , E. (2017). Ammatillisten oppilaitosten turvallisuus kysely. Raportti. Tampereen yliopisto.

Liukko, E. & Nykänen, E. (2019). Sosiaalityön tulevaisuus: Sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä. Raportteja ja muistioita 2019:47. Sosiaali- ja terveysministeriö 06.06.2019.

Louhela, S. & Saarinen, S. (2006). Väkivalta terveydenhuollon eri toimialoilla. Progradu tutkielma. Lääketieteellinen tiedekunta. Tampereen yliopisto.

Luotio, S. (2006). Kuntapäättäjät uhattuna. Tutkimus kuntien ylimpien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemasta uhkailusta ja väkivallasta. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Tampereen yliopisto.

Länsikallio, R., Kinnunen, K. & Ilves, V. (2018). Opetusalan työolobarometri 2017. OAJ:n julkaisusarja 5:2018. https://www.oaj.fi/globalassets/julkaisut/2018/tyoolobarometri_final_0905_sivut.pdf.

Manninen, S. (2017). Asiakasväkivallan jälkikäsittely sosiaalialalla. Jälkikäsittelyn yleisyys ja sen yhteys työhyvinvointiin. Jyväskylän yliopisto.

Näsi, M., Virtanen, M., & Tanskanen, M. (2017). Oppilaitosten turvallisuustutkimus 2016. Helsingin yliopisto. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Katsauksia 20/2017.

Oikeusministeriö. (2016). Turvallisesti yhdessä – Kansallinen rikoksentorjuntaohjelma. Selvityksiä ja ohjeita 30/2016. Oikeusministeriö. Kriminaalipoliittinen osasto, 2016.

Oikeusministeriö. (2017). Paikallinen tahtotila kuntoon – Kysely rikoksentorjuntatyöstä kunnissa vuonna 2017. Oikeusministeriön julkaisu 54/2017. Helsinki, 2017.

Olsen, O. (Ed.), Juhl, K. V. (Ed.), Lindøe, P. (Ed.), Engen, O. (Ed.). (2020). Standardization and Risk Governance. London: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780429290817>.

Opetusalan ammattijärjestö. (2017). Opetusalan työolobarometri 2017. OAJ:n julkaisusarja 5:2018.

Opetushallitus. (2020). Opetustoimen ja varhaiskasvatuksen turvallisuus. Opetushallitus. Luettu: 10.10.2020: <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/opetustoimen-ja-varhaiskasvatuksen-turvallisuus>.

- Ojanperä, K. (2018). Seksuaalinen häirintä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan työpajoilla Selvitys Tehyn jäsenten kokemasta häirinnästä. Tehyn julkaisusarja B:3/18. Tehy ry.
- Oksanen & Sipponen (2019): Mitä kuuluu? Päätulokset 2018. Työterveyslaitos.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2013).
- Paasonen, J. (2014) Yksityisen turvallisuusalan sääntelyn toimivuus. Suomen Turvallisuusosaaminen Oy. Helsinki.
- Pekkarinen, L. (2018). Julkisen alan työhyvinvointi vuonna 2018. Kevan tutkimuksia 1/2018. Keva. <https://www.keva.fi/globalassets/2-tiedostot/ta-tiedostot/esitteet-ja-julkaisut/tutkimusraportti-julkisen-alan-tyohyvinvointi-vuonna-2018.pdf>.
- Pekola-Sjöblom, M. & Airaksinen, J. (2018). Häirintä ja uhkailu kuntajohtajien työssä. Uutta kunnista -julkaisu nro 13/2018. Kuntaliitto.
- Peltoniemi, A. (2020). Haastavista perheoloista tulevan oppilaan tukeminen ja opettajan resilienssi. Opettajankoulutuslaitos, Rauman kampus/kasvatustieteen tiedekunta. Turun yliopisto.
- Pitkänen, A. (2003). Potilaiden hoitajiin kohdistama väkivalta psykiatrisessa hoitotyössä. Lääketieteellinen tiedekunta. Tampereen yliopisto.
- Raunio, Kyösti 2000. Sosiaalityö murroksessa. Helsinki: Gaudeamus.
- Raunio, Kyösti 2009: Olennainen sosiaalityössä. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki.
- Reiman, S. (2017). Hoitohenkilökuntaan kohdistuvat väkivaltatilanteet ja lähijohtajien toiminta. Yhden kaupungin perusterveydenhuollon HaiPro-aineiston analyysi vuodelta 2015. Pro gradu-tutkielma. Itä-Suomen yliopisto. Terveystieteiden tiedekunta.
- Ruuhilehto K, Kaila M, Keistinen T, Kinnunen M, Vuorenkoski L & Wallenius J. 2011. HaiPro – millaisista vaaratapahtumista terveydenhuollon yksiköissä opittiin vuosina 2007–2009? Duodecim 127 (10), 1033–1040.
- Sandberg, S. (2016). Kuntapäättäjien kokemukset häirinnästä ja uhkailusta vuonna 2015. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 8/2016. Kuntaliitto.

Schildt, L. & Penttinen, J. (2010): Hoitohenkilökunnan kokemat uhka- ja väkivaltatilanteet terveydenhuollossa – Raportointi ja kirjaaminen Suomen sairaanhoitopiireissä. Laurea-ammattikorkeakoulu.

Seikkula, J. & Keränen, J. (1994). Potilaiden väkivallan kohtaaminen. Katsaus uusimpiin tutkimuksiin. Duodecim 49.

Simson, D. (2014). Exclusion, punishment, racism and our schools: A critical race theory perspective on school discipline. *UCLA Law Review*, 61, s. 506–563.

Tanner-Smith, E. E., Fisher, B. W., Addington, L. A., Gardella, J. H. (2018). Adding security, but subtracting safety? Exploring schools' use of multiple visible security measures. *American Journal of Criminal Justice*, 43, s. 102–119.

Teperi, A.-M., Lindfors, E., Kurki, A.-L., Somerkoski, B., Ratilainen, H., Tiikkaja, M., ... Pajala, R. (2018). Turvallisuuden edistäminen opetuslalla. EduSafeprojektin loppuraportti. Tampere: Suomen Yliopistopaino.

Tiainen, M. (2016). Alakoulun opettajien kokemuksia kouluväkivallasta ja sen ennaltaehkäisemisestä. Helsingin yliopisto, Käyttäytymistieteellinen tiedekunta, Opettajakoulutuslaitos.

Tikku (2020). Työpaikkatapaturmat. Kuntasektori 2019. Tapaturmavakuutuskeskus. Luettu: 20.8.2020.

Sisäministeriö. (2015). Väkivaltainen ekstremismi Suomessa – tilannekatsaus 1/2015. Raportti. Sisäisen turvallisuuden ohjelma.

Sisäministeriö. (2019). Turvallisuutta kaikkialla – paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset. Sisäministeriön julkaisu 2019:2.

Sutela, H., Pärnänen, A., Keyriläinen, M. (2019). Digiajan työelämä – Työolotutkimuksen tuloksia 1977–2018. Tilastokeskus. Helsinki, 2019.

Syvöja-Kokko S. (2017). Sosiaalityöntekijä – teetkö työtäsi henkesi edestä?. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Tampereen Yliopisto.

Tirkkonen, J. (2014). Väkivallan uhka ja väkivalta – osa sosiaalityötä?. Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö. Tampereen yliopisto.

Työturvallisuuskeskus. (2010). Työväkivallan riskiammatit. Työturvallisuuskeskuksen raporttisarja 1/2010. https://ttk.fi/files/1535/ttk_tyovakivallan_riskiammatit_valmis_NETTI.pdf.

Vartia-Väänänen, M. & Pahkin, K. (2016). Talentia: Työväkivalta ja sen uhka -selvitys 2016. Työterveyslaitos.

Vasara, J., Pulkkinen, J. ja Anttila, S. (2012) Työväkivallan ehkäisy ja hallinta sairaalassa: Organisaatiotasojen vastuut ja tehtävät turvallisuusjohtamisessa. trepo.tuni.fi.

Virkki, T. (2008). Habitual Trust in Encountering Violence at Work: Attitudes towards Client Violence among Finnish Social Workers and Nurses. *Journal of Social Work*. 8(3): 247–267. Sage Publications.

Virta, S. (2002). Turvallisuussuunnitelmat 2001 – Arviointiraportti. Sisäasiainministeriön Poliisiosaston julkaisut 6/2002. Helsinki: Sisäasiainministeriön Poliisiosasto.

Virta, S. (2011) Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. Tiede ja Ase. Suomen sotatieteellisen seuran julkaisuja.

Virta, S. (2013) Governing Urban Security in Finland: Towards the "European Model". *European Journal of Criminology* Vol 10. 341–353.

Virta, S., Kohtamäki, V., Kreus, J., Kuoppala, K. & Liljeroos, J. (2018) Yliopistojen työntekijöiden ja yliopisto-organisaatioiden turvallisuus. Turvallisuuskokemukset, tilantietoisuus ja resilienssi. Työsuojelurahasto. Tampereen yliopiston julk.

Virta, S. (2019) Security. Hakusana teoksessa *The SAGE Dictionary of Criminology*, SAGE, London. 470. (2006–2019 2nd–4th editions).

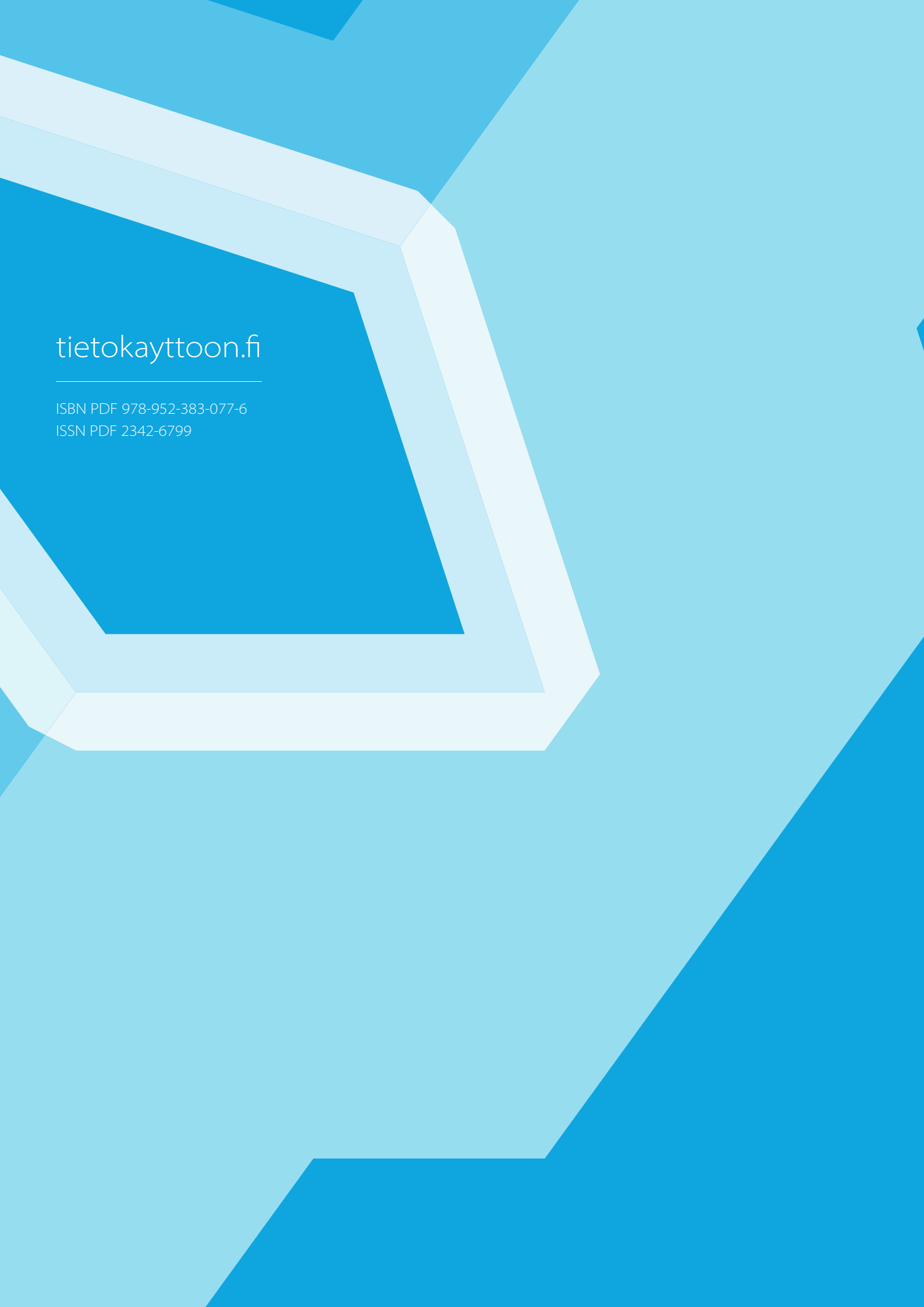
Virta, S. (2020) Pre-crime and Standardization of Security Risks. Teoksessa Olsen ym. (toim.) *Standardization and Risk Governance*. Routledge New Security Studies. London. 137–149.

Weizmann-Henelius, G. (1997). Väkivaltaisen ihmisen kohtaaminen. Tampere. Tammer-Paino Oy.

Muut lähteet

Järjestyksenvalvojan koulutusmateriaali. Poliisiammattikorkeakoulu 2018. (lainsäädäntö ja tulkinnat).

Turvataarkastuksia koskeva lainsäädäntö ja kunnat. Muistio. Kuntaliitto, Oksanen. 2020.

The background features a series of overlapping, angular geometric shapes in various shades of blue and white, creating a dynamic, layered effect. The shapes are primarily rectangular and trapezoidal, with sharp corners and clean lines. The colors range from a deep, vibrant blue to a very light, almost white blue, giving the design a modern and clean aesthetic.

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-077-6

ISSN PDF 2342-6799