

Turvallisuussuunnitelman rooli kunnan turvallisuustyössä

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos
Kunnallispolitiikka
Pro gradu-tutkielma

Syyskuu 2008
Virve Hietala

Hietala, Virve: Turvallisuussuunnitelman rooli kunnan turvallisuustyössä

Kunnallispolitiikan Pro gradu - tutkielma, 137 sivua, 2 liitettä

Syyskuu 2008

Pro gradu -tutkielmani käsittelee kunnan turvallisuussuunnitelman roolia kunnan turvallisuustyössä. Lisäksi tutkin suunnitelmissa esiintyviä turvallisuuden eri ulottuvuuksia, kuten esimerkiksi henkilö-, omaisuus- ja liikenneturvallisuutta. Tutkielmani tärkeimmät teoreettiset lähtökohdat liittyvät erityyppisiin turvallisuuskäsitteisiin; riskeihin, riskienhallintaan, ja riskiyhteiskuntaan. Teoreettisessa viitekehyksessä käsitelen myös johtamista, johon sisältyvät ohjaamisen eri merkitykset. Valtio ohjaa kuntien turvallisuussuunnittelua ja kunnat ohjaavat kuntalaisiaan suunnitelmiansa avulla. Lisäksi kartoitan työssäni kuntalaisten erilaisia pelkoja.

Tutkielmani jakaantuu teoreettiseen ja empiiriseen analyysiin. Käytän lähdeaineistona sisäasiainministeriön ja valtioneuvoston sekä Suomen Kuntaliiton ohjeistuksia, keräämäni kyselyaineistoa, haastatteluja sekä Vantaan ja Tampereen casekuntien painettuja turvallisuussuunnitelmia. Hyödynnän tutkielmassani Tilastokeskuksen rikollisuustilastoja, kuntatilastoja sekä ajankohtaisia lehtiartikkeleita sekä tutkimuskirjallisuutta.

Sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden ohjelman (2006) ja valtioneuvoston periaatepäätöksen (2008) mukaan jokaisen kunnan on laadittava turvallisuussuunnitelma, jossa tulisi käsitellä kunnan turvallisuustilannetta sekä toimenpide-ehdotuksia kunnan turvallisuuden parantamiseksi. Suunnitelmat voidaan tehdä joko kunta-, seutu- tai kihlakuntatasolla. Usein suunnitelmat tehdään yhteistyössä poliisin kanssa. Yhteistyö eri viranomaisten ja toimijoiden kanssa onkin merkittävä osa turvallisuussuunnitelmien laadintaa.

Kunnissa turvallisuussuunnitelmat laaditaan eri työryhmissä. Laatimisvaiheisiin kuuluvat tehtävien ja vastuunjako, nykytilan arviointi, vision ja päämäärän asettaminen, riskien kartoitus, suunnitelman toimeenpano sekä seuranta ja valvonta. Erityisesti riskienhallintaa voidaan pitää turvallisuussuunnitelman yhtenä tärkeimmistä tehtävistä. Usein tätä tehtävää hoitamaan perustetaan kuntaan riskienhallintapäällikön virka.

Empiirisen osan tutkimustulokset voidaan tiivistää seuraavasti. Turvallisuussuunnitelmissa esiintyvistä turvallisuusongelmista koetaan suurimpina päihteiden häiritsevä käyttö ja nuorten häiriökäyttäytyminen. Myös ilkivalta ja huumausainerikokset saavat suunnitelmissa paljon painoarvoa. Suunnitelmien avulla pyritään ehkäisemään myös syrjäytymistä, nuorison rikollisuutta ja perheväkivaltaa. Syrjäytyminen ja perheväkivalta tulevat entistä korostetummin esiin tässä tutkielmassa verrattuna aiempiin tutkimuksiin. Tutkielmani mukaan liikenneonnettomuudet ja väkivalta herättivät eniten pelkoja kohdekunnissa. Kyselylomakkeen vastauksista selvisi, että kunnissa nähdään tulevaisuuden suurina haasteina yhteiskunnassa tapahtuvat mullistukset. Väestörakenteen muutos väestön vanhenemisen ja lisääntyvän

maahanmuuton myötä ovat vastaajien mukaan eniten kuntien turvallisuustyöhön vaikuttavia tekijöitä.

Turvallisuussuunnitelman rooli kunnan turvallisuustyössä on kyselylomakkeeseen vastanneiden mukaan ennen kaikkea ennaltaehkäisevä. Lisäksi sillä on muun muassa verkottumista ja yhteistyötä kehittävä rooli ja turvallisuustyötä ohjaava vaikutus. Suunnitelma on heikosti yhteydessä kunnan ominaispiirteisiin, mutta sen rooli tai tärkeänä pitäminen riippuu paljolti vastaajan omasta asenteesta turvallisuussuunnitelmaa ja -työtä kohtaan. Yleisesti turvallisuussuunnitelman uskotaan edistävän kunnan turvallisuutta ja asettavan turvallisuustyöhön tavoitteita ja painopisteitä. Se nähdään ennen kaikkea turvallisuustoimenpiteitä priorisoivana työkaluna. Suunnitelman uskotaan ja toivotaan olevan hyödyllinen ja toteuttamiskelpoinen. Toki aika näyttää, miten suunnitelman päämäärät toteutuvat, mutta yleisesti ottaen sillä on hyvät edellytykset lisätä kunnan turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta. Turvallisuussuunnitelma on osa kunnan turvallisuustyötä ja turvallisuustyö on osa kunnan muuta työtä. Lisäksi kunnan turvallisuusjohtaminen on osa kunnan jokapäiväistä johtamista.

Turvallisuustyöhön ja -suunnitelmiin liittyy arvokeskustelu siitä, missä määrin pitäisi puuttua syihin ja missä määrin seurauksiin. Puututaanko sosiaalisiin ongelmiin vai niiden synnyttämään epäsosiaaliseen käyttäytymiseen, rikollisuuteen. Periaatteessa korostetaan usein ennaltaehkäisyä, mutta käytännössä vaaditaan enemmän poliiseja ja kameravalvontaa.

Turvallisuussuunnitelmien yksi tarkoitus on kuntalaisten turvallisuuden tunteen edistäminen. Nyt kun turvallisuussuunnitelmat ovat jo kaikissa suuremmissa kunnissa, painopiste siirtyy suunnitelmien päivitykseen.

Tärkeimpiä kehityssuuntia kuntien turvallisuussuunnittelussa juuri tällä hetkellä ovat seuraavat. Verkostomainen työskentelytapa syvenee edelleen sekä turvallisuustyössä että turvallisuussuunnitelmien laadinnassa. Kaksi casekuntaa havainnollistavat tätä trendiä hyvin. Kasvamassa oleviin riskeihin voidaan vastata parhaiten lähiyhteisöjen tasolla. Yhteisöllisyys, välittäminen, sosiaalinen kontrolli ovat nousemassa turvallisuussuunnitelmien tärkeäksi teemaksi, mutta tässä suhteessa on vielä paljon tehtävää. Eikä tehtävä onnistu vain viranomaisten kirjoituspöytätyönä, vaan kuntalaisia on saatava mukaan esimerkiksi kolmannen sektorin kautta. Suunnitelmasta pitäisikin tehdä kunnan yhteinen projekti ja tavoite, ja turvallisuudesta kaikkia kuntalaisia koskettava päämäärä.

Sisällysluettelo

1	Johdanto	6
1.1	Tutkielman tausta ja lähtökohdat.....	6
1.2	Tutkimustehtävä	9
1.3	Tutkielman lähteet, aikaisempi tutkimus ja tutkimusmenetelmät.....	10
1.4	Tutkielman rakenne	13
2	Turvallisuuden ulottuvuudet	14
2.1	Turvallisuuden käsite	14
2.1.1	Sosiaalinen eli yhteisöllinen turvallisuus.....	17
2.1.2	Kulttuurinen ja humanistinen turvallisuus.....	21
2.1.3	Yhteistoiminnallinen ja ekologinen turvallisuus	21
2.2	Turvallisuuskulttuuri	22
2.3	Turvallisuuden tunne.....	24
2.4	Katsaus turvallisuuden tutkimuksen nykytilaan	26
3	Kunnan turvallisuustyö	29
3.1	Visio ja päämäärä sekä niiden saavuttaminen	32
3.2	Toimintaympäristön kartoitus sekä riski- ja turvallisuusanalyysit.....	34
3.3	Turvallisuusstrategia	35
3.4	Ennaltaehkäisy ja jälkitoimenpiteet.....	37
3.5	Turvallisuuskampanjoita.....	40
4	Turvallisuusjohtaminen, ohjaus ja riskit	41
4.1	Turvallisuusjohtaminen.....	41
4.2	Ohjaus	45
4.2.1	Ohjaus turvallisuussuunnitelmissa	51
4.3	Riskit	52
4.3.1	Riskiyhteiskunta	55
4.3.2	Riskien arviointi ja valvonta.....	56
4.3.3	Riskienhallinta.....	57
5	Kohdekuntien turvallisuustyö ja -suunnittelu empiirisen aineiston pohjalta	60
5.1	Kuntien turvallisuustilanne	61
5.2	Kuntien turvallisuusongelmat ja turvallisuustyön toteuttaminen.....	68
5.3	Kuntien riskit ja riskienhallinta	71
5.4	Turvallisuussuunnitelmat kohdekunnissa	76
5.4.1	Tavoitteena turvallinen kunta	76
5.4.2	Turvallisuussuunnitelman laadinta tutkituissa kunnissa.....	78
5.4.3	Painopistealueet.....	88
5.4.4	Turvallisuussuunnitelman vaikutukset kuntien turvallisuuteen	95
5.4.5	Turvallisuussuunnitelman erilaiset roolit kuntien turvallisuustyössä	99
5.5	Kyselyssä esiintulleita parannusehdotuksia ja haasteita	117
5.6	Tulosten yleistettävyys.....	122
6	Yhteenvedo, johtopäätökset ja toimenpidesuosituks	123
	Lähdeluettelo	130
	Liite 1: Kyselyn eri vaiheet	138
	Liite 2: Kyselylomake	140

Kuvioluettelo

Kuvio 1 <i>Turvallisuuskäsitteen ala</i>	15
Kuvio 2 <i>Turvallisuuskulttuurin muotoutuminen</i>	23
Kuvio 3 <i>Mistä koostuu turvallisuuden tunne?</i>	24
Kuvio 4 <i>Turvallisuustyön näkökulmat</i>	32
Kuvio 5 <i>Turvallisuustyön kaavio</i>	39
Kuvio 6 <i>Ohjausjärjestelmä</i>	47
Kuvio 7 <i>Ohjausmuodot</i>	51
Kuvio 8 <i>Riskit uhkana ja mahdollisuutena</i>	54
Kuvio 9 <i>Kaikki rikokset vuonna 2004 maakunnittain 10 000 asukasta kohden</i>	61
Kuvio 10 <i>Kyselyyn vastanneiden arviot kuntalaisten peloista iän mukaan</i>	63
Kuvio 11 <i>Turvallisuustyöhön kielteisesti vaikuttavat asiat</i>	66
Kuvio 12 <i>Turvallisuustyössä ehkäistävät rikostyypit tärkeysjärjestyksessä</i>	68
Kuvio 13 <i>Turvallisuussuunnittelu prosessina</i>	82
Kuvio 14 <i>Turvallisuussuunnitelmasta vastuussa olevat toimijat</i>	86
Kuvio 15 <i>Kunnan turvallisuustyön yhteistyökumppanit</i>	87
Kuvio 16 <i>Rikosten tai häiriötekijöiden tärkeys kohdekuntien turvallisuussuunnitelmissa</i>	90
Kuvio 17 <i>Sosiaalisten ongelmien tärkeys kohdekuntien turvallisuussuunnitelmissa</i>	92
Kuvio 18 <i>Turvallisuusmuotojen tärkeys kohdekuntien turvallisuussuunnitelmissa</i>	94
Kuvio 19 <i>Suunnitelman vaikutusten ajallinen ulottuvuus</i>	97
Kuvio 20 <i>Turvallisuussuunnitelman rooli kunnan turvallisuustyössä</i>	99
Kuvio 21 <i>Turvallisuussuunnitelman roolin merkitys kunnan turvallisuustyössä</i>	100

Taulukoiden luettelo

Taulukko 1 <i>Kuntien turvallisuustyössä painotettujen riskien merkitsevät korrelaatiot</i>	72
Taulukko 2 <i>Turvallisuussuunnitelman laadinta kunnissa, joista palautettiin ja ei palautettu kyselylomakkeen vastauksia</i>	79
Taulukko 3 <i>Turvallisuussuunnitelmien olemassaolon riippuvuus kunnan koosta (%)</i>	80
Taulukko 4 <i>Turvallisuussuunnitelman roolin riippuvuus kunnan ominaispiirteistä</i>	104

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta ja lähtökohdat

Vuonna 1999 valtioneuvosto hyväksyi kansallisen rikosentorjuntaohjelman (turvallisuustalkoot), jonka tarkoituksena oli luoda yhtenäinen toimintapolitiikka rikollisuuden vähentämiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi. Ohjelmassa korostettiin erityisesti kunnissa tapahtuvaa rikosentorjuntaa. Tavoitteena oli, että jokaiseen kuntaan luodaan oma rikosentorjuntaohjelma. Kansallisessa rikosentorjuntaohjelmassa käytetään termejä rikosentorjunta ja turvallisuus rinnakkain. Kunnat puolestaan painottavat strategioissaan enemmän termiä turvallisuus, sillä kunnat yhdistävät rikosentorjunnan kuntalaisten turvallisuuteen ja hyvinvointiin, ja näin ollen myös kuntien toimintastrategiat ovat useimmiten nimeltään turvallisuussuunnitelmia.

Ohjelman mukaan jokaiseen kuntaan tulisi luoda paikallinen rikosentorjuntaohjelma yhteistyössä poliisin, syyttäjälaitoksen, elinkeinoelämän, kirkon, kansalaisjärjestöjen sekä yksityisten kansalaisten kanssa. Suosituksen mukaan jokaisen kunnan olisi laadittava turvallisuussuunnitelma, jossa käsiteltäisiin kunnan omia turvallisuuden painopistealueita ja kehittämisen tarpeita. Joissakin kunnissa aloitettiin turvallisuussuunnitelmien laatiminen jo ennen kansallisen rikosentorjuntaohjelman hyväksymistä vuonna 1999 osana lähipoliisitoiminnan kehittämisstrategiaa. Pääosin kunnat ryhtyivät samana vuonna myös turvallisuussuunnitelmien valmisteluun.

Kuntien tilanteet ja olosuhteet vaihtelevat huomattavasti kunnan koon, rikollisuuden ja muiden ongelmien sekä yhteistyökumppaneiden mukaan, ja siksi myös paikallisten turvallisuussuunnitelmien sisältö saattaa vaihdella merkittävästi kunnasta toiseen. Tästä syystä kansallinen rikosentorjuntaohjelma ei antanut kuntien turvallisuussuunnitelmille yhtenäistä mallia, jota pitäisi noudattaa jokaisessa kunnassa, vaan kunnilla ja seuduilla on vapaus toteuttaa omaa rikosentorjuntaohjelmaansa ja turvallisuustyötään. Turvallisuussuunnitelmien laatiminen ei ole myöskään velvoite, vaan suositus. (Perttu 2003, 14.)

Vuonna 2004 valtioneuvosto teki päätöksen kansallisen rikosentorjuntaohjelman pohjalta sisäisen turvallisuuden ohjelmasta. Ohjelman valmisteluun osallistui yhdeksän ministeriötä. Vuonna 2005 valtioneuvosto asetti sisäasiainministeriön työryhmän laatimaan ehdotusta seudullisen ja paikallisen turvallisuussuunnittelun edelleen kehittämiseksi ja vaikuttavuuden lisäämiseksi sekä valtakunnallisen mallin laatimiseksi. Ohjelmaan otettiin mukaan rikosten ehkäisemisen lisäksi myös onnettomuuksien ennaltaehkäisy. Lähtökohtana oli, että suunnitelmissa korostettaisiin ennalta estävän työn tehokkuutta, kiinnijäämisriskin lisäämistä, rikoslajikohtaista tarkastelua (ohjelmassa mainitut rikoslajit sekä alueellisesti ja paikallisesti tärkeät rikoslajit), liikenneturvallisuutta, onnettomuuksia, rajaturvallisuutta, rikoksen uhrin palvelujen varmistamista ja yhteistyön parantamista. Suunnitelmissa tuli käsitellä massa-, huumausaine- ja väkivaltarikollisuutta sekä tarvittaessa muita turvallisuusuhkia. (Sisäasiainministeriö 2006, 1.) Lisäksi sisäisen turvallisuuden ohjelmassa suositeltiin, että paikallisella tasolla tehtävää turvallisuussuunnittelua tulee kuvata prosessina. Edelleen turvallisuussuunnitelma tulee liittää osaksi valtuustokautta, mikä merkitsee käytännössä neljän vuoden pituista turvallisuussuunnitteluprosessia. (Sisäasiainministeriö 2008, 19.)

Sisäisen turvallisuuden ohjelman sisältöä koskevat linjaukset kirjattiin pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan 15.4.2007 (Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007). Valtioneuvosto asetti työryhmän valmistelemaan ohjelmaa 29.8.2007, jonka valmisteluun osallistui lähes 200 asiantuntijaa, 12 ministeriötä, 22 virastoa ja laitosta, 23 järjestöä, elinkeinoelämän edustajia, Suomen Kuntaliitto ja kolme tutkimuslaitosta. Ohjelman valmistelun johtoryhmänä toimi ministereistä koostunut ryhmä sisäasiainministeri Anne Holmlundin johdolla. Ohjelman valmistelua ohjasi ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Ritva Viljanen. Ohjelman valmistelun ja toimeenpanon koordinoinnista ja yhteensovittamisesta vastaa sisäasiainministeriö. Ehdotus sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi valmistui huhtikuussa 2008 ja valtioneuvosto hyväksyi sen 8.5.2008. Tuoreessa periaatepäätöksessä esitellään sisäisen turvallisuuden keskeisiä haasteita, joita ovat syrjäytyminen, tapaturmien suuri määrä, väestöryhmien väliset suhteet, väkivalta, suuronnettomuudet, yhteiskunnan haavoittuvuus, rajat ylittävä rikollisuus, tietoverkkorikollisuus, terrorismi ja väkivaltainen radikalisoituminen. Periaatepäätöksessä käsitellään paljon toimenpide-ehdotuksia turvallisuuden eri alueille. Ohjelman tavoitteena on, että jokaisessa

kunnassa on joko kuntakohtainen tai laajemman alueen kattava turvallisuussuunnitelma vuoden 2009 loppuun mennessä. (Valtioneuvosto 2008, 5–19.)

Valtakunnan tason päätöksentekijöiden kantamaa vastuuta sekä valtion että kuntien turvallisuudesta osoittaa perusteellisuus, millä sisäisen turvallisuuden ohjelmaa valmisteltiin. Sen laadintaan osallistui yhteensä seitsemän asiantuntijaryhmää. (Asiantuntijaryhmien raportit <http://www.intermin.fi/sisainenturvallisuus>).

Tutkielmani ajankohtaisuutta osoittaa paitsi valtakunnan tasolla tapahtunut aktiivisuus myös haasteet, jotka tulevat kasvavasta kansainvälisestä rikollisuudesta. Tämä asettaa turvallisuudesta päättävälle taholle paineita torjua yhteiskunnallisia ongelmia. Kunnat ovat tässä avainasemassa, mutta myös valtion, poliisin ja pelastuslaitoksen on kannettava vastuuta ihmisten hyvinvoinnista. Turvallisen elinympäristön luomisessa myös perheellä ja yhteisöllä on luonnollisesti suuri merkitys. Turvallisuuskysymystä voidaankin lähestyä valtiolliselta, kunnalliselta sekä perheen ja yksilön tasolta. Pro gradu -tutkielmani teoriaosassa sivuan kaikkia näitä tasoja, mutta empiirisessä analyysissäni keskityn kuntatasolle. Turvallisuusongelmien laaja käsitteellinen analyysi auttaa jäsentämään myös kuntatason turvallisuuskysymystä. Näkökulma rajautuu työn empiirisessä osassa kohdekuntien turvallisuustyöhön, turvallisuussuunnitelmiin ja niiden toteuttamiseen. Kunnat tekevät yhteistyötä eri viranomaisten kanssa, joten tutkielmassani otan myös tämän puolen tarkastelun kohteeksi. Innostuksen pro gradu-työhöni sain Hattulan kunnasta, missä olin harjoittelijana kesällä 2006.¹

¹ Sain sosiaalihoitajalta toimeksiannon laatia Hattulan kunnan turvallisuussuunnitelman. Suunnitelmassa käsitteelin Hattulan turvallisuuden painopistealueita eri yksiköiden näkökulmista. Erityisesti keskityin sosiaaliyksikön turvallisuuden painopistealueisiin. Tarkoitukseni oli selvittää nykyinen Hattulan turvallisuudentila ja kunnan toimenpide-ehdotuksia turvallisuuden parantamiseksi.

1.2 Tutkimustehtävä

Tutkielmassani *sisäisellä turvallisuudella* tarkoitetaan yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan tai kansainvälistyvän maailman ilmiöistä tai muutoksista johtuvaa pelkoa ja turvattomuutta (Valtioneuvosto 2008, 6). *Turvallisuussuunnittelu* on osa sisäisen turvallisuuden takaamista. Turvallisuussuunnittelu perustuu laaja-alaiseen turvallisuuden käsitteeseen, missä arjen rikoksia ja häiriöitä estetään ennalta yhteistyössä paikallisyhteisön kanssa. Turvallisuussuunnittelu on prosessi, joka pääsääntöisesti johtaa turvallisuussuunnitelman laatimiseen. *Turvallisuussuunnitelma* kattaa rikosturvallisuuden lisäksi esimerkiksi palo- ja liikenneturvallisuuden, poikkeusolojen turvallisuuden, tapaturmat ja onnettomuudet. Näin muodostuu kokonaiskuva toiminnasta turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi alueella. (Rikoksantorjuntaneuvosto.) Tämä kaikki kuuluu turvallisuustyöhön.

Turvallisuustyön tarkoituksena on turvallisen elinympäristön luominen ja ylläpito, toisin sanoen turvallinen kunta. ”Kunnan turvallisuustyöllä pyritään suojaamaan kunnan asukkaita, kunnan henkilökuntaa, yrityksiä ja laitoksia sekä niiden omaisuutta ja tietoja sekä ympäristöä onnettomuuksilta, vahingoilta ja rikolliselta toiminnalta”. (Suomen Kuntaliitto 2003, 6.)

Tutkielmani tarkoituksena on ensisijaisesti tutkia kuntien turvallisuussuunnitelmia ja kuntien panostamista turvallisuuden edistämiseen. Tämä on osa kuntien turvallisuustyötä.

Pääkysymykseni on seuraava:

Minkälainen rooli kunnan turvallisuussuunnitelmalla on kunnan turvallisuustyössä?

Alakysymyksinä pohdin seuraavia kysymyksiä:

- 1. Kuinka paljon valtioneuvoston suositusta turvallisuussuunnitelman laatimisesta on kohdekunnissa (38 kuntaa) noudatettu?**

2. Kuinka hyvin yhteistoiminta eri viranomaisten kanssa toimii ja kuka vastaa turvallisuussuunnitelman laatimisesta?

Suunnitelman saattaa tehdä joku korkeampi viranomainen tai työryhmä, joka voi delegoida tehtävän jollekin alaiselleen, jopa harjoittelijalle. Näin ollen on tärkeää pohtia, kuka työtä koordinoi.

3. Miten turvallisuussuunnitelmat laaditaan?

4. Minkälaisia turvallisuusongelmia suunnitelmissa käsitellään?

Paneudun turvallisuussuunnitelmissa esiintyviin turvallisuusongelmiin, joihin voidaan puuttua esimerkiksi paremmalla yhdyskuntasuunnittelulla.

5. Kuinka paljon ja miten valtioneuvosto ja sisäasiainministeriö ohjaavat kuntien turvallisuussuunnittelua? Miten ohjaus tapahtuu kunnissa?

6. Miten riskienhallinta on järjestetty kohdekunnissa?

Lisäksi selvitän kohdekuntien eroavaisuuksia turvallisuussuunnitelmien laatimisessa. Tarkastelen siihen vaikuttavia olosuhteita, kuten kunnan kokoa ja koulutustasoa. Ensisijaisesti keskityn kuitenkin turvallisuussuunnitelman rooliin kunnan turvallisuustyössä.

1.3 Tutkielman lähteet, aikaisempi tutkimus ja tutkimusmenetelmät

Tutkielmassani on seuraavia lähteitä: sisäasiainministeriön ja valtioneuvoston sekä Suomen Kuntaliiton ohjeistukset, keräämäni empiirinen kyselyaineisto, haastattelut, Tilastokeskuksen kunta- ja rikollisuustilastot sekä aikaisempi teoreettinen ja empiirinen tutkimus. Lisäksi perehdyn syvällisemmin kahteen case-tapaukseen, Vantaan ja Tampereen turvallisuussuunnitelmiin.

Tutkielmassani merkittävin empiirisen aineiston keräysmenetelmä on sähköpostikysely (38 kuntaa). Ennen lopullisen kyselylomakkeen valmistumista tein koehaastatteluja. Haastattelin puhelimitse kuuden kunnan turvallisuussuunnitelmista ja turvallisuustyöstä vastaavia henkilöitä,

jotta saatoin muokata kyselyäni paremmaksi. Ensimmäisen version valmistuttua, suoritin koekyselyn. Lähetin alustavat kyselylomakkeet kymmeneen kuntaan, jonka jälkeen muokkasin kyselyäni vielä paremmaksi. Kyselylomakkeen valmistuttua poimin otoksen käyttäen tasavälistä otantaa. Poimin aakkosjärjestyksessä olevasta kuntaluettelosta joka kolmannen yli 2000 asukkaan suomenkielisen kunnan. Suoritin kyselyn kuntien turvallisuustyöstä vastaaville henkilöille koskien kuntien turvallisuussuunnitelmia, niiden laadintaa ja sisältöjä sekä tulevaisuuden haasteita (kyselylomakkeen eri vaiheet ja kyselylomake, liitteet 1 ja 2). Lähetin kyselylomakkeita yhteensä 85 kuntaan. Määräajan umpeuduttua soitin kuntiin, joilta en ollut saanut määräaikaan mennessä takaisin lähettämäni kyselylomaketta, ja pyysin heitä vielä vastaamaan kyselyyni. Karhukierroksia suoritin yhteensä kolme.

Kyselyni sisältää sekä avoimia että suljettuja kysymyksiä, joita analysoin sekä laadullisesti että SPSS -ohjelman avulla tilastollisesti (ristiintaulukointi ja korrelaatiot). Aluksi analysoin vastausten avoimia kysymyksiä, joista tärkeimmät ja tutkielmani kannalta olennaiset vastaukset otan esille pro gradu-työssäni. Seuraavaksi laskin suljettujen kysymysten vastausten jakautumia. Ristiintaulukointia ja korrelaatiolaskelmia hyödynsin lasiessani vastausten merkitsevyyksiä ja riippuvuuksia suhteessa kuntien ominaispiirteisiin ja vastaajien mielipiteisiin. Tein taulukoita sekä kuvioita. Tilastokeskuksen keräämiä kuntien väestöä, asukastiheyttä, työllisyyttä, koulutusta ja tulotasoja koskevia tilastoja sekä rikollisuustilastoja käytän tutkielmassani taustamuuttujina. Vertaan tutkimustuloksiani aikaisempiin turvallisuutta ja sen edistämistä käsitteleviin tutkimuksiin.

Viimeisenä vaiheena tein kadon analyysin, jolla selvitin syitä kyselyyn vastaamattomuuteen. Tiedustelin kuntien turvallisuudesta vastaavilta henkilöiltä, olivatko he laatineet turvallisuussuunnitelman, ja oliko se jo kirjallisessa muodossa. Lisäksi kysyin, uskovatko he, että Jokelan ampumistapauksella on vaikutuksia kunnan turvallisuussuunnitelmaan ja turvallisuustyöhön, sillä Jokelan ampumistapaus tapahtui suoritettun kyselyn jälkeen.

Syventävää tietoa tutkielmaani pyrin saamaan kahdesta casekunnasta: Vantaalta ja Tampereelta. Perehdyn tarkemmin näiden kaupunkien turvallisuussuunnitelmiin ja niiden laadintaprosesseihin.

Haastattelin myös casekuntien turvallisuussuunnitelmista vastaavia henkilöitä. Valtakunnallisella ja yleisellä tasolla haastattelin sisäisen turvallisuuden ohjelman sihteeristön päällikköä.

Suomalaisista tutkimuksista työni kannalta merkittävimpiä ovat olleet esimerkiksi Pauli Niemelän (2000) artikkeli turvallisuuden käsitteen tarkastelusta sekä Satu Ranta-Tyrkön (2003) tutkimus suhteellisesta turvallisuudesta. Hyvinvoinnin ja turvallisuuden suhteeseen olen saanut apua Kari Laitisen (2003) tutkimuksesta ja sosiaalisen turvallisuuden käsitteeseen Sakari Kainulaisen (2000) tutkimuksesta. Turvallisuutta identiteettikysymyksenä käsitteelen Anja Riitta Lahikaisen (2000) aihetta käsittelevän tutkimuksen pohjalta ja turvallisuuden tunteeseen ja erityisesti siihen liittyvään rikollisuuteen olen saanut tukea Timo Koranderin (2000) tutkimuksesta. Luvussa 2.4 esittelen laajemmin turvallisuuden tutkimuksen nykytilaa.

Analyyseissä turvallisuussuunnittelusta ja turvallisuussuunnitelmista käytän hyväkseni Suomen Kuntaliiton (2003) kannanottoa ja perustelumistiota turvallisuussuunnittelusta ja -työstä. Tutkielmani perustuu laajalti sisäisen turvallisuuden ohjelmaan, jota käsitteelen sisäasiainministeriön (2006) julkaisun ”Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen: sisäinen turvallisuus” sekä valtioneuvoston (8.5.2008) yleisistunnossa hyväksytyt ”Sisäisen turvallisuuden ohjelma” pohjalta. Tutkielmani johtamista käsittelevä luku pohjautuu paljolti Pertti Kerkon (2001) turvallisuusjohtamista käsittelevään tutkimukseen. Kaija Leena Saarelan (1999) tutkimusta ”Future challenges in preventing accidents at work, home and in leisure” käytän apuna johtamisen ja erityisesti onnettomuuksien ennaltaehkäisyn käsittelemisessä. Tutkielmani teoreettiseen osaan kuuluvaan ohjaukseen perehdyn valtiovarainministeriön (1980) teettämän tutkimuksen kautta, jonka ovat toimittaneet Kaarlo Tuori ja Jaakko Virkkunen. Ohjauksen käsitteen analysoimisessa Jukka Ohtosen, Lasse Oulasvirran sekä Jari Stennvallin (2002) teos on ollut myös merkittävä. Turvallisuuskampanjoita käsittelevässä luvussa otan esimerkkejä Merja Söderholmin (1999) tutkimuksesta ”Finnish campaign on accident prevention at home and leisure time”. Suomen Kuntaliiton ja sisäasiainministeriön linjausten lisäksi olen saanut apua turvallisuustyön analyysiin Sini Sallisen (2007) väitöskirjasta.

Kansainvälisistä tutkimuksista turvattomuuden käsitteen selvittämiseksi on auttanut Baumannin (1998) tutkimus ja turvallisuuskulttuurin analyysissä James Reasonin (1999) tutkimus.

Turvallisuuskulttuurin ja turvallisuusjohtamisen analyysissä on auttanut James Mercurion ja James Roughtonin (2002) teos. David Multimerin (1999) teos on ollut merkittävä lähde turvallisuuden tutkimuksen ja onnettomuuksien analysoimiseen. Sandra Walklaten (2002) ja Gordon Hughesin (2002) tutkimukset rikosten ehkäisemisperiaatteista ovat olleet niin ikään avuksi. Tutkielmassani hyödynnän myös Ulrich Beckin (1992) tutkimusta riskiyhteiskunnasta ja Tommy Rosenbergin (1998) tutkimusta riskeistä ja riskienhallinnasta. Edellä mainittujen lähteiden lisäksi hyödynnän tutkielmani teoriaosuudessa myös muita aihepiiriini liittyviä suomalaisia sekä kansainvälisiä tutkimuksia.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielmani teoreettinen osa rakentuu neljästä pääluvusta, joista ensimmäinen käsittelee tutkielmani lähtökohtia. Toisessa luvussa käsittelen turvallisuuden käsitteitä, turvallisuuskulttuuria ja turvallisuuden tunnetta. Perehdyn myös turvallisuuden tutkimuksen nykytilaan. Kolmannessa luvussa kerron kuntien turvallisuustyöstä. Käsittelen turvallisuustyön merkitystä sekä Suomen Kuntaliiton näkemyksiä turvallisuustyöstä painetun aineiston pohjalta. Esittelen myös turvallisuustyössä tärkeät keinot eli vision ja päämäärän asettamisen, toimintaympäristön tutkimisen, turvallisuusstrategian, ennaltaehkäisyn sekä turvallisuuskampanjoita. Neljännessä luvussa käsittelen turvallisuusjohtamista ja siihen kuuluvia ohjaamisen käsitteitä. Tässä luvussa käsittelen myös riskejä, niiden määritelmiä ja riskienhallintaa. Tämä on tärkeää, sillä suunnitelmissa käsitellään nimenomaan mahdollisia riskejä ja niiden ehkäisykeinoja.

Pro gradu-työni viidennessä luvussa esitellään tutkielmani empiiriset tulokset, kyselyaineiston analyysi sekä kahden casekunnan turvallisuussuunnitelmien kuvaukset ja analyysit. Viidennen luvun alussa kuntien turvallisuutta käsitellään yleisellä tasolla sekä turvallisuustilannetta valtakunnallisten rikollisuustilastojen pohjalta. Viimeisimmät tiedot välittyivät Tarja Mankkisen haastattelusta. Kyselyaineiston pohjalta analysoin myös kuntalaisten pelkoja ja turvattomuutta aiheuttavia ongelmia. Pohdin myös keinoja niiden ehkäisemiseksi sekä riskienhallintaa. Tässä luvussa kerron tarkemmin kuntien turvallisuussuunnitelmien tavoitteista, niiden laatimisesta, niissä tarkasteltavista painopistealueista ja turvattomuutta aiheuttavien ongelmien

ehkäisemiskeinoista. Edelleen käsittelen suunnitelmien roolia kuntien turvallisuustyössä. Paneudun myös kohdekuntien turvallisuussuunnitelmien ja -työn parannusehdotuksiin. Tässä luvussa otan esille myös kyselylomakkeeseen vastanneiden mielipiteitä kunnan turvallisuussuunnitelmaa ja -työtä koskevista tulevaisuuden haasteista sekä empiiristen tulosten yleistettävyydestä. Viimeisessä luvussa kuusi esitän yhteenvedon, johtopäätökset ja toimenpidesuosituksen. Työni ensimmäisessä liitteessä kerron kunnille lähettämästäni kyselylomakkeesta ja kohdekuntien valinnasta sekä kyselyn eri vaiheista. Toisena liitteenä on kyselylomake.

2 Turvallisuuden ulottuvuudet

2.1 Turvallisuuden käsite

Turvallisuus (security) juontaa juurensa latinan kielen sanoista *se* (ilman) ja *cura* (huoli, huolenpito, hoiva, valvonta), joten kuvatessaan hoivaamattomuuden ja huolehtimisen puutetta (turvattomuutta), käsitteen etymologinen perusta on kielteinen. Ennen käsite viittasi siis turvattomuuteen ja epävarmuuteen, kun nykyään turvallisuus merkitsee asioiden hallintaa ja myönteistä vakautta. (Laitinen 2003, 28.)

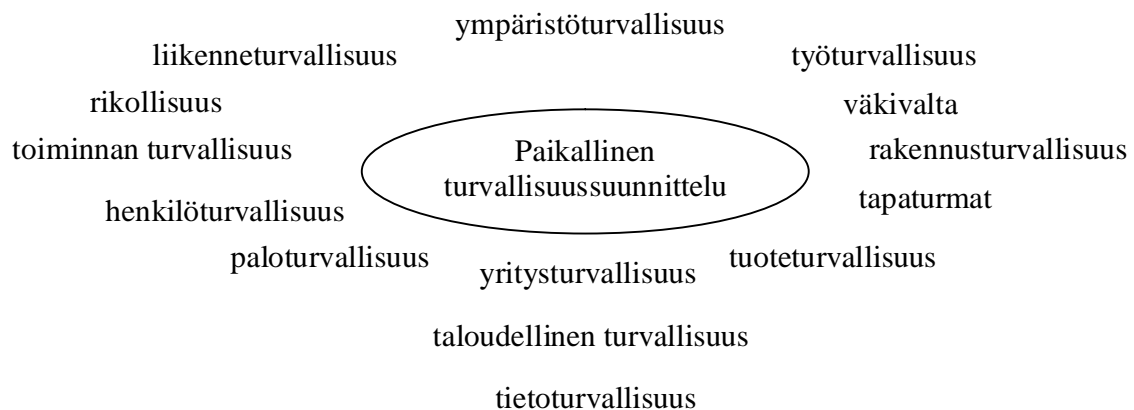
Kieli tarjoaa mahdollisuuksia asioiden nimeämiseen ja kategorisoinnin avulla tapahtuvaan turvattomuuden hallintaan. Zygmunt Bauman (1998, 52) on luetellut epävarmuuden hallintaan tukipilareita, joita ovat kognitiivinen selkeys, luokittelu ja kielellinen järjestely. Toisaalta kieli luo myös turvattomuutta. Sen avulla voidaan muodostaa sekä utopioita että uhkakuvia. Jossain määrin on myös mahdollista päätellä syy- ja seuraussuhteita.

Turvallisuuden käsite on monitahoinen. Se saattaa olla esimerkiksi turvallisuuden tunnetta ja eloonjäämisen iloa. Turvallisuutta voidaan tarkastella monesta näkökulmasta, esimerkiksi valtioiden, yhteisöjen tai yksilön näkökulmasta. Turvallisuus voi olla *kansainvälistä turvallisuutta*, joka tarkoittaa valtioiden välistä olosuhdetta tai tilaa, ja jossa kumpikaan osapuoli ei koe oloaan uhatuksi. *Yhteiskunnallista turvallisuutta* voidaan pitää koko yhteiskunnan

joustavana toimintana, jossa jokainen osa toimii moitteettomasti ilman häiriötekijöitä, joita ovat esimerkiksi rikollisuus tai taloudellinen epävarmuus. Yksilön näkökulmasta tarkasteltuna fyysinen, sosiaalinen, taloudellinen sekä henkinen turvallisuus ovat tärkeitä tekijöitä. Toisaalta turvallisuuden käsitettä voidaan lähestyä myös taloudellisista, sosiaalisista, kulttuurisista, ympäristöllisistä, teknologisista ja sotilaallisista näkökulmista käsin. *Taloudellinen näkökulma* määrittää voimavarat, markkinat sekä varat. *Kulttuuriset näkökulmat* vaikuttavat yhteiskunnan vakauteen, yhteiskunnan sotilaalliseen ja taloudelliseen kykyyn sekä yleiseen ilmapiiriin, jossa arvot kehittyvät. Yleisesti katsotaan, että kokonaisvaltainen (holistinen) lähestymistapa turvallisuuskysymyksiin on tarpeen. Olisi myös ymmärrettävä eri turvallisuuskäsitteiden keskinäiset suhteet. (Laitinen 2003, 32–43.)

Sisäasiainministeriön asettaman sisäisen turvallisuuden ohjelman työryhmän (2006, 38) mukaan kunnan turvallisuutta voidaan kuvata esimerkiksi seuraavalla kuviolla.

Kuvio 1 *Turvallisuuskäsitteen ala*



Lähde: Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen, sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2006

Kuviossa esitetyistä turvallisuuskäsitteistä tarkastellaan seuraavassa henkilöturvallisuutta

(sosiaalista, yhteisöllistä ja humanistista), yhteistoiminnallista turvallisuutta ja lyhyesti ympäristöturvallisuutta.

Turvallisuuden ja turvattomuuden käsitteillä voidaan tarkoitaa objektiivista eli ulkoista tai toisaalta subjektiivista eli koettua tilaa tai näiden kahden välistä suhdetta. Turvattomuus yksilötasolla on psykologinen käsite. (Niemelä 2000, 21.) Turvallisuutta ja turvattomuutta voidaan tarkastella myös ihmisten tarpeiden kautta. *Turvallisuuden tarve* ilmenee ensinnäkin suojautumisen ja puolustautumisen tarpeena ulkoisia vaaroja vastaan. Toiseksi se ilmenee jatkuvuuden ja järjestyksen tarpeena ja kolmanneksi se ilmenee pyrkimyksenä sisäiseen henkiseen tasapainoon. (Niemelä 2000, 22.) Turvallisuuden muodostumista ja sitä ylläpitäviä mekanismeja on tutkittu erityisesti psykoanalyttiseen traditioon pohjautuvassa persoonallisuuden kehityksen tutkimuksessa (Feschbach, Weiner 1991).

Turvallisuus ei ole absoluuttinen, vaan se on suhteellinen käsite. Turvallisuutta ei voida objektiivisesti mitata, vaan se saattaa olla eri yksilöillä erilainen sisälle rakennettu käsite (tunne ja kuvitelma) (Laitinen 2003). Se on subjektiivinen tunne tai uskomus, jonka kokeminen vaihtelee yksilöiden välillä, sukupuolesta, yhteiskuntaluokasta ja kulttuurista toiseen (Ranta-Tyrkkö, Ropo 2003, 7). Mielikuvat turvallisuudesta ja hyvinvoinnista ovatkin turvallisuuden kannalta keskeisiä tekijöitä (Laitinen 2003, 21).

Turvallisuus on inhimillinen ja sosiaalinen arvo. *Arvona* turvallisuus merkitsee luotettavuutta eli ennustettavuutta ja levollisuutta. Turvallisuutta voidaan tarkastella myös modernina ihmisoikeutena. *Vapausoikeudet* (kansalais- ja poliittiset oikeudet eli KP-oikeudet) ovat edeltäneet *turvallisuusoikeuksia* (taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia eli TSS oikeuksia). Turvallisuusoikeuksiin kuuluu keskeisesti ”oikeus ihmisarvoiseen elämään”. Syntyi ajatus tasa-arvoisemmasta oikeudesta opetukseen ja sivistykseen sekä työhön ja toimeentuloon. Lisäksi turvallisuusoikeuksiin kuuluvat terveyden- ja sairaanhoito, lepo ja virkistys sekä turmeltumaton ympäristö. Suomessa on 1980-luvulla lisätty näihin oikeuksiin (Perusoikeustyöryhmän muistio 1982) turvallinen ja viihtyisä työympäristö ja irtisanomissuoja, asumisturva, asumisen ja asuinympäristön laatu, tieteiden ja taiteiden vapaa harjoittaminen sekä puhdas ympäristö ja luonnonsuojelu. TSS-oikeuksia on kuvattu ”vähäosaisten oikeuksiksi”.

Erityisesti taloudellisesti ongelmallisina ja vaikeina aikoina saatetaan kuitenkin tinkiä turvallisuusouikeuksista, vaikka juuri silloin niitä tarvittaisiin eniten. (Niemelä 2000, 23.)

Aikaisemmin on vallinnut yleinen käsitys siitä, että taloudellisia näkökulmia ei saisi yhdistää kysymyksiin ihmisten turvallisuudesta. Saattaa kuitenkin olla, että taloudellisen ajattelun käyttöönotto ja ihmisten kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin liittyvät vaihtoehtoiset päämäärät voivat olla kannattavia toimintatapoja, kun tavoitteena on tehokas turvallisuuspolitiikka. (Bjurström 1999, 127.) Kunnan turvallisuustilanne saattaa vaikuttaa merkittävästi kunnan talouteen. Esimerkiksi korkea rikollisuusaste voi karkottaa nuoria perheitä pois paikkakunnalta.

Bruce Schneier (2003, 7) kuvaa *kompromisseilla* (trade-off) arkipäiväistä turvallisuutta, joka on tietoisesti tai tiedostamatta osa jokapäiväistä päätöksentekoa. Kuitenkin pelko saattaa hallita kompromissien tekemistä. Esimerkiksi ihmiset eivät uskalla lähteä yöllä metsään peläten turvattomuutta, vaikka he muuten kokevat metsässä liikkumisen hyödylliseksi. Hyödyn ja riskin välille haetaan sopiva kompromissi.

Turvallisuus on yhteydessä *vallan käsitteeseen*, joka sekin on suhteellinen käsite. Turvallisuus tarkoittaa vapautta uhkista ja vaaran hallintaa. Yksilö ja yhteisö voivat päättää omista valinnoistaan ilman, että täytyy pelätä sisäisiä tai ulkoisia uhkia. (Laitinen 2003, 34–35, 29–44.) Turvallisuuskäsitteeseen sisältyy erittäin paljon arvo-, asenne-, tunne- ja poliittista latausta (Korander 2000, 178).

2.1.1 Sosiaalinen eli yhteisöllinen turvallisuus

T. H. Marshall (1950) on jakanut kansalaisuuden kolmeen osaan. Yksi osa on vapausouikeuteen perustuva ulottuvuus, toinen on poliittinen ulottuvuus ja kolmas on *sosiaalinen ulottuvuus*, jonka hän määritteli ”pieneksi määräksi taloudellista hyvinvointia ja turvallisuutta, joka takaa osallisuuden täyteen sosiaaliseen perintöön ja sivistyneeseen elämään”. Nykyään *kansalaisuus* määritellään yleisesti kyvyksi tulla aktiiviseksi, vastuulliseksi, harkitsevaksi ja järkeväksi ihmiseksi. Määritelmät liittyvät myös oman turvallisuuden järjestämiseen. (Eräsaari 2002, 62–63.)

Perinteinen turvallisuusajattelu koskee väkivaltaisuuden uhriksi joutumista ja sen torjumista myös läheisissä ihmissuhteissa, perheessä. Koulukiusaaminen on yksi turvattomuuden muoto. Tämän turvallisuusmuodon yhteydessä puhutaan myös työyhteisössä tapahtuvasta sosiaalisesta ja henkisestä väkivallasta ja kiusaamisesta. Asuin- ja liikkumisympäristöt saatetaan myös kokea turvattomina. Turvattomuuden äärimuotoja ovat katuväkivalta ja seksuaalirikokset. (Niemelä 2000, 31.)

Ihmissuhteisiin liittyvä *yhteisöllinen turvallisuuskäsitys* koskee ihmisen lähipiiriä ja sosiaalisia verkostoja: perheyhteisöä, työyhteisöä, koulu yhteisöä, asuinyhteisöä, harrastusyhteisöä ja niin edelleen. Nämä ovatkin ihmissuhdeturvallisuuden ydinalueita. Näillä kyseisillä tasoilla muun muassa väkivaltaisuus, ilkivaltaisuus, laiminlyönti ja muut vastaavat tekijät aiheuttavat turvattomuutta. Perheväkivalta on näistä vaikein hallita. (Niemelä 2000, 31.)

Inklusio (mukaan ottaminen) on yksi pohjoismaisen ajattelun keskeisistä periaatteista. Sen perusta on yhtenäisyyden korostamisessa. Ajatus osallistumisesta on noussut esiin valistuksen ajoista lähtien yhteiskunnallisissa, poliittisissa tai kulttuurisissa malleissa joko torjuvassa muodossa (kestävä kehitys) tai hyökkäävässä muodossa (radikaali demokratia). Inklusion vastakohta on *eksklusio* eli ulossulkeminen (marginalisoituminen, syrjäytyminen), jonka sävy on erittäin kielteinen. (Eräsaari 2002, 89–90.) Ulossulkeminen johtaa pahimmassa tapauksessa syrjäytymiseen, joka saattaa edelleen johtaa rikolliseen toimintaan ja turvallisuuden heikkenemiseen sekä turvallisuuden tunteen katoamiseen.

Sosiaalipolitiikan alalla turvattomuus liittyy keskeisiin hyvinvoinnin, sosiaalisen turvallisuuden ja sosiaaliturvan käsitteisiin (Niemelä 2000, 21). Käsitettä sosiaalinen turvallisuus (Social Security) käytti ensimmäisen kerran Yhdysvaltain presidentti Roosevelt puheessaan senaatille (Niemelä 2000, 21 [Kaufmann 1970, 112]). Vuonna 1935 säädettiin 'Social Security Act' osana New Deal -ohjelmaa. Itse laki viittasi lähinnä yhteiskunnan takaamaan taloudelliseen turvallisuuteen, mutta sen taustalla oli laaja näkemys turvallisuuden merkityksestä. (Niemelä 2000, 28.) Lain taustalla oli myös ajatus kollektiivisesta hädästä (Niemelä 2000, 28 [Kaufmann 1970, 112]).

Kansainvälisellä tasolla sosiaalisen turvallisuuden tavoitetta esitti työjärjestö ILO. Sosiaalisesta turvallisuudesta tuli yksi länsimaiden suurista tavoitteista. (Niemelä 2000, 28). Kylmän sodan aikana ”turvallisuus” termiä käytettiin yleisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Tuolloin korostui valtioiden turvallisuus, ei yksilöiden. (Laitinen 2003, 31.) Kylmän sodan jälkeen *Kööpenhaminan koulukunnassa*² vahvistui ajatus sosiaalisesta turvallisuudesta. *Sosiaalisessa turvallisuudessa* yhteisö kykenee säilyttämään ominaispiirteensä muuttuneissa olosuhteissa ja mahdollisissa tai todellisissa uhkatilanteissa. Sosiaalinen turvallisuus käsittelee tilanteita, joissa yhteisöt pitävät uhkaa identiteettikysymyksenä. (Multimer 1999, 84.) *Frankfurtin koulukunnan*³ ajattelu korostaa puolestaan yksilön ja yhteisön turvallisuutta, jolloin tavoitteet ja keinot poikkeavat perinteisestä, valtiokeskeisestä ajattelusta (Laitinen 2003, 24.)

Suomessa sosiaalinen turvallisuus on nähty koko yhteiskuntapolitiikan tavoitteena. Aineellisen ja sosiaalisen turvallisuuden ohella on korostettu myös henkistä turvallisuutta (esim. Nieminen 1955, Purola 1968; ks. Myös Hellsten 1981, 241; Kainulainen 2000, Riihinen 1979). Pohjoismainen hyvinvointivaltio on rakennettu juuri sosiaalisen turvallisuuden arvon perustalle (Niemelä 2000, 29).

Hallinnan ideologia kuvaa hyvin länsimaisen yhteiskunnan pyrkimystä saada erilaiset ilmiöt ja ennen kaikkea uhat hallintaan kontrollin alaisiksi (Laitisen 2003, 23). Esimerkiksi huumausainekysymys halutaan turvallistaa ja ottaa siten yhteiskunnan haltuun ja kontrolliin (Laitinen 2003, 25–26).

² Turvallisuustutkimuksessa on olemassa nk. Kööpenhaminan koulukunta, joka on lähtöisin COPRIsta (The Copenhagen Peace Research Institute). COPRI tutkii Euroopan – erityisesti Itämeren alueen – turvallisuutta, kansainvälistä hallintoa, kansainvälisiä suhteita ja sotilaspolitiikan muutoksia.

³ Frankfurtin koulukunta, usein myös Frankfurtin kriittinen koulukunta on Max Horkheimerin 1930-luvulla aloittama filosofinen ja yhteiskuntateoreettinen koulukunta. Marxilaisista ja psykoanalyttisistä näkökulmista käsin kriittinen teoria suhtautuu erityisesti ”yhteiskuntaan” kriittisesti. Yhteiskuntaa ei pidetä ainoastaan tietyn aikakauden ihmisten kokonaisuutena, vaan pikemminkin niinä olosuhteina, jotka vallitsevat ja hallitsevat yksilöitä. Näin ne muokkaavat ihmisten luonnetta ja toimintamahdollisuuksia suuremmassa määrin kuin mitä he voivat vaikuttaa yhteiskunnan rakentumiseen. Byrokratisoitumisen takia yksilöt vieraantuvat ja siten yksilön merkitys katoaa.

Pohjimmaista tyhyyden kammoa on pyritty säätelemään modernissa ajattelussa kurin ja järjestyksen avulla (Lahikainen 2000, 61). Väitetään myös, että jälkimodernille ajattelulle on tyypillistä, että turvallisuutta ei voida hallita, kontrolloida eikä ennustaa kausaalisilla suhteilla, koska aika, tila ja maailma rakentuvat kontekstuaalisesti. Näillä pessimistisillä oletuksilla on Kari Laitisen (2003, 27) mukaan vaikea luoda ja rakentaa pysyvää ja läsnä olevaa turvallisuutta.

Turvallisuutta tavoitellaan erilaisista *turvallisuusmarkkinoista*, jotka sisältävät esimerkiksi uskontoja sekä naapuriapua ja terapiakursseja (Eräsaari 2002, 13). Rikollisuuden kontrollin yksityistämiseksi ja turvamarkkinoille löytyy lähes rajaton kysyntä ja markkinat. Kun sosiaalisia ongelmia ryhdytään määrittämään järjestys- ja rikollisuusongelmina, joista poliisi ja rikosoikeusjärjestelmä lain mukaan ovat vastuussa, joutuvat poliisi ja rikosoikeusjärjestelmä vastaamaan rajatuilla keinoilla ja voimavaroillaan kasvavasta taakasta. Tällöin poliiseja lisätään, kontrollia lisätään (nollatoleranssi), rangaistuksia kovennetaan ja kansalaisia velvoitetaan ja aktivoidaan rikostorjuntatoimiin. Tämä kehitys on tuttua muun muassa USA:ssa ja Iso-Britanniassa. (Mercurio & Roughton 2002, Korander 2000, 208–211.)

Turvallisuus on arkipäiväistynyt ja suunta on ollut ylhäältä alaspäin kohti alueellista ja paikallista tasoa. Vähitellen painotus ulkoisista turvallisuushista on kallistumassa kohti sisäistä turvallisuusulottuvuutta. Tällöin ulkoista uhkaa varten hankitut turvallisuusjärjestelmät alkavat näyttää käyttökelpoisilta myös sisäisen turvallisuuden kannalta. Lopuksi voidaan todeta, että turvallisuus rakentuu sosiaalisessa kontekstissa. Kun elintaso nousee, myös konteksti muuttuu. Näin ollen turvattomuuden torjumisen strategiat vaihtelevat kulttuurista, paikasta ja yhteiskuntaluokasta toiseen. (Mercurio & Roughton 2002, Laitinen 2003, 36–41, Ranta-Tyrkkö 2003, 177.)

Yhteisöllisyys on tunnepitoinen asia. Vaikka muualla riskien ja ongelmien yhteiskunnassa voimme olla vaarassa, yhteisössä saamme olla turvassa ja suojassa. Elinolosuhteiden ja rakenteiden muuttuessa tätä yhteisöllisyyden turvaa uhkaavat kuitenkin yksilöllistyminen, globalisaatio, perinteiden purkautuminen sekä uudet vieraat elementit. (Eräsaari 2002, 11.)

2.1.2 Kulttuurinen ja humanistinen turvallisuus

Kulttuurinen ja humanistinen turvallisuusajattelu koskee inhimillistä elämän- ja maailmankatsomusta, jäsentynyttä uskomus- ja arvomaailmaa sekä psykologisesti henkistä turvallisuutta, minän vahvuutta ja identiteetin muodostusta. Monesti on kysymys ihmisarvosta. *Henkinen turvallisuus* liittyy kulttuurissa esiintyvään moraaliin ja eettisiin koodeihin.

Tämä turvallisuusajattelu merkitsee inhimillistä, toisista välittävää ja toiset huomioonottavaa sekä erilaisuuden sallivaa kulttuuria. Välinpitämättömyys sitä vastoin perustuu itsekeskeisyyteen ja itsekkyyteen. Se ja kovat arvot aiheuttavatkin henkistä turvattomuutta.

Kulttuuris-humanistinen turvallisuus liittyy henkisen kasvun ja itsensä toteuttamisen mahdollisuuteen, tietoon ja sen vastaanottamiseen. Avoimessa yhteiskunnassa oikeus tietoon, tiedonsaantiin ja puolueettomaan tiedonvälitykseen on keskeinen osa turvallisuutta, joskin nämä tuottavat myös turvattomuutta. Humanistisesti ajatellen vapaa ja itsenäinen ihminen on aina jossain määrin turvaton. (Niemelä 2000, 29–30.)

2.1.3 Yhteistoiminnallinen ja ekologinen turvallisuus

Yhteistoiminnallinen turvallisuus (cooperative security) tarkoittaa turvallisuutta, jolla pyritään syventämään turvallisuuden yhteisöllisyyden ymmärtämistä sekä laajentamaan turvallisuuden merkitystä sotilaallisesta ekologiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen turvallisuuteen. Yhteistoiminnallinen turvallisuus termi käsittelee konsultaatiota yhteenoton sijasta, varmistamista pelottamisen sijasta, läpinäkyvyyttä salaisuuksien sijasta, ennaltaehkäisyä korjauksen sijasta ja riippuvuutta yksipuolisuuden sijasta. Yhteistoiminnallinen turvallisuus yhdistää sotilaalliset ja ei-sotilaalliset turvallisuuden keinot. (Snyder 1999, 114–115.)

Huoli elinympäristöstä, maapallon kestokyvystä, luonnon saastumisesta ja elämän tuhoutumisesta on turvattomuuden ja turvallisuuden ydinkysymyksiä. Ympäristöhän asettaa viime kädessä ihmisen elämisen ehdot maapallolla. Ekologinen turvallisuuskäsitys onkin hyvin lähellä globaalia turvallisuutta. (Lomborg 2002, 333–336.)

2.2 Turvallisuuskulttuuri

Turvallisuuden alan ammattilaiset suhtautuivat välinpitämättömästi kulttuurin käsitteeseen läpi 1980 -luvun. Tuolloin ei juuri kiinnitetty huomiota vaarojen tunnistamiseen ja korjaamiseen. Turvallisuusohjelmat sisälsivät lähinnä turvallisuusalan kokouksia, tarvikkeiden tarkastamista ja onnettomuuksien tutkimista ja jossain määrin ratkaisujen tunnistamista, joiden perimmäisiin syihin ei kuitenkaan paneuduttu riittävästi.

Vuonna 1999 Helsingissä järjestettiin kansainvälinen konferenssi, johon osallistui 155 tiedemiestä, asiantuntijaa, tutkijaa ja päätöksentekijää yli 30 maasta. Konferenssissa keskusteltiin turvallisuuden uusista haasteista, muun muassa turvallisuuskulttuurista ja uusista monipuolisista käytännöistä, jotka tulisi ottaa huomioon turvallisuuden edistämässä. Kokouksessa rohkaistiin luomaan uusia strategioita sekä parantamaan eri alueiden välisiä yhteistyömuotoja. Konferenssissa kannustettiin myös lisäämään korkean tason keskustelua turvallisuudesta kaikilla aloilla. Kokouksessa otettiin esille myös riskien arviointimenetelmien kehittymisen tärkeys. Konferenssin johtopäätöksissä ja suosituksissa nousi esille keskeisinä argumentteina turvallisuusriskien havaitseminen, turvallisuusinformaation tarjonta, turvallisuuskäytännön kehittyminen kaikilla osa-alueilla ja informaatioteknologioiden kehittyminen. (Rantanen 1999.)

James Reasonin (1999, 3) mukaan turvalliset kulttuurit voidaan jakaa tiedolliseen kulttuuriin (informed culture), tiedottavaan kulttuuriin (reporting culture) ja oikeudenmukaiseen kulttuuriin (just culture). *Tiedollisessa kulttuurissa* toimii tehokas tiedonvälitys ja *tiedottavassa kulttuurissa* työvoima on halukas myöntämään virheensä, läheltä piti -tilanteet ja onnettomuudet. *Oikeudenmukaisessa kulttuurissa* johto on valmis vahvistamaan järjestelmän luontaista joustavuutta niin, että henkilökunnan ja johdon välillä vallitsee yhteisymmärrys ja luottamus.

Toiset kulttuurit kannustavat luovuuteen ja innovatiivisiin ratkaisuihin, kun taas toiset kulttuurit tuhoavat ne (Mercurio & Roughton 2002, 16–17). Positiivinen turvallisuuskulttuuri osoittaa, että kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa (Mercurio & Roughton 2002, 61). Joissakin kulttuureissa turvallisuus nähdään tärkeänä arvona, mutta ei pääasiana. Kulttuureissa, joissa turvallisuutta ei pidetä merkittävänä, työn turvallisuusanalyysia pidetään vain paperityönä ja

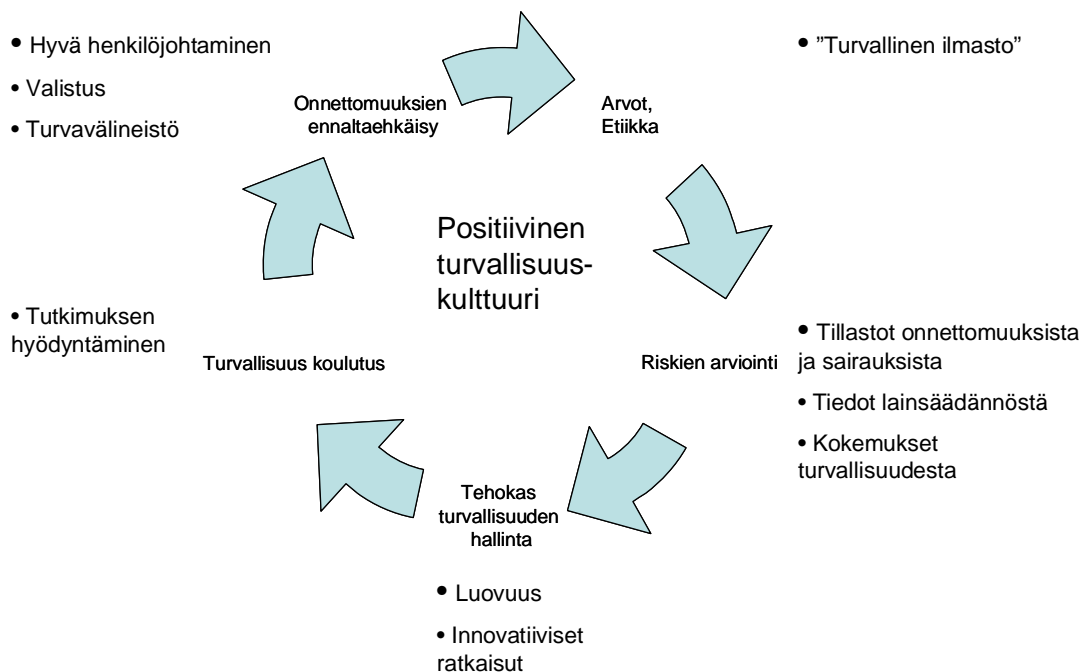
kokoukset koetaan pitkästyttäväksi.

Hyvä turvallisuuskulttuuri muodostuu hyvästä henkilöjohtamisesta ja tehokkaasta turvallisuudenhallinnasta. Turvallisuuden on oltava osa nykyaikaisia johtamis- ja hallintajärjestelmiä. (Kerko 2001, 32.) Turvallisen kulttuurin luominen vie aikaa, jopa useita vuosia. Johdon ja henkilöstön sitoutuminen ovat merkkejä todellisesta turvallisesta kulttuurista. Myös Mercurion ja Roughtonin (2002) mukaan huolimatta organisaation rakenteesta organisaation johto on vastuussa tehokkaasta turvallisuuskulttuurista.

Turvallisuusilmastosta (safety climate) voidaan puhua, mikäli kaikki työntekijät pitävät turvallisuutta organisaation avainarvona (key value) (Mercurio & Roughton 2002, 29). Organisaation turvallisuus ei kuitenkaan toimi, mikäli johdon oma käyttäytyminen ei ole johdonmukaista suullisten ja kirjoitettujen viestiensä kanssa (Mercurio & Roughton 2002, 32).

Kehittelemässäni kuviossa 2 kuvataan turvallisuuskulttuurin muodostumista. Kuvaus sopii hyvin sekä yritysten että kuntien toimintaan.

Kuvio 2 Turvallisuuskulttuurin muotoutuminen

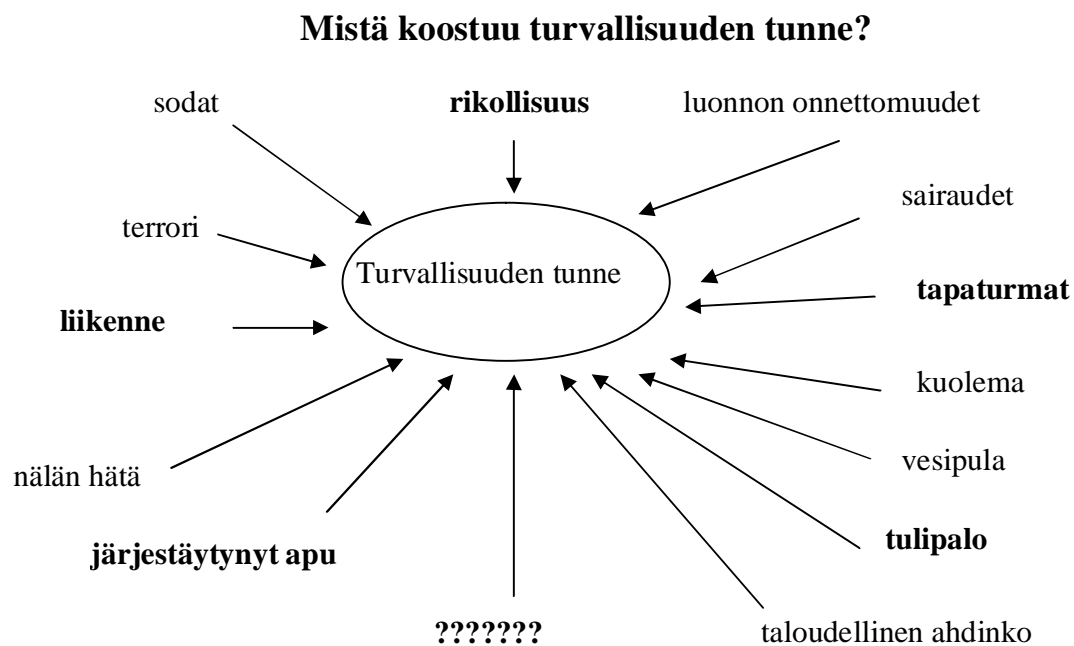


Turvallisuussuunnitelman tarkoituksena on luoda turvallinen kulttuuri, jossa kaikki kuntalaiset pitävät turvallisuutta tärkeänä ja tavoittelemisen arvoisena, ja jolloin kunnassa vallitsee ”turvallinen ilmasto”. Turvallisuussuunnitelmat ovat osa James Reasonin turvallisen kulttuurin eri ulottuvuuksia. Ulottuvuuksien yhteinen nimittäjä on tiedonvälitys, joka on keskeinen osa suunnitelman tehtävää. Suunnitelman laadinnassa kiinnitetään huomiota kokonaisuuteen, jossa osa-alueet täydentävät toisiaan. Tuolloin kunnassa vallitsee myönteinen turvallisuuskulttuuri, jossa eriävien mielipiteiden lausuminen on mahdollista.

2.3 Turvallisuuden tunne

Seuraavassa kuviossa 3 tarkastellaan tekijöitä, jotka aiheuttavat ihmisille turvattomuuden tunnetta. Kysymysmerkit kuviossa kuvaavat yksilöllistä kokemusta, joka voi olla erilainen eri henkilöillä.

Kuvio 3 Mistä koostuu turvallisuuden tunne?



Lähde: Suomen Kuntaliitto, Haiko 2003, 11.

Turvallisuuden tunne on subjektiivinen kokemus. Jokainen kokee uhat ja riskit eri tavalla ja reagoi niihin eri tavalla. Turvallisuuden tunne vaikuttaa myös elämän laatuun. Asukkaiden kokemaa turvallisuuden tunnetta voidaan parantaa kiinnittämällä huomiota uhkatekijöihin. Uhat ja pelot syntyvät rikollisuudesta, liikenteestä, rakennetusta ympäristöstä ja omasta piittaamattomuudesta ja varomattomuudesta. (Suomen Kuntaliitto 2003, 10–11.) Tiedonvälitys, joka ei lietso pelkoja, saattaa toimia hyvänä keinona ehkäistä pelkoja. Esimerkiksi koulutuksella ja asennekasvatuksella voidaan ehkäistä ihmisten turvattomuuden tunnetta. Avoimen tiedonvälityksen vallitessa kuntalaiset voivat lukea turvallisuussuunnitelmasta sekä turvattomuutta aiheuttavista tekijöistä että keinoista niiden ehkäisemiseksi.

David Brin (1998) on kirjoittanut *läpinäkyvästä yhteiskunnasta* (the transparent society), jossa hän toteaa, että kamerat ja valvontavälineet ovat välttämättömiä ja erittäin hyödyllisiä. Sen sijaan että yritetään vastustaa kameroiden ja tietokantojen leviämistä tehottomilla lakiesityksillä ja lainsäädännöillä, Brinin mukaan olisi pyrittävä siihen, että kaikki saavat tarkastella toisten kameroita, jolloin kansalaiset jakavat oikeuden päästä käsiksi näihin ylikansallisiin valvontavälineisiin. Edelleen Brin toteaa, että poliisit toimisivat vastuullisemmin, jos he voivat olla varmoja siitä, että kansalaiset tarkastelevat heidän käyttäytymistään jatkuvasti. Vaarana ei hänen mukaansa ole se, että valvontavälineitä käyttävät liian monet, vaan se, että niitä käyttävät liian harvat ihmiset. Brin kehottaa asukkaita vaatimaan hallituksen virkamiehiltä uuden tason läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. Lopussa Brin toteaa vielä, että läpinäkyvyys edistää vapautta uhraamatta turvallisuutta. Suomessa ei ehkä keskustelussa ole vielä päästy näin pitkälle.

Timo Korander ja Hille Koskela ovat eri mieltä Brinin kanssa kameravalvonnasta (Korander 2000, Koskela 1999). Hille Koskelan (1999) mukaan kameravalvonta ei välttämättä vähennä pelkoa vaan herättää ristiriitaisia tunteita: sekä pelkoa että turvallisuuden tunnetta.. Kamera symboloi väkivaltaa, ja saattaa siis herättää ihmisissä turhaa huolta. Koskelan (1999) tutkimuksen mukaan visuaaliseen kontrolliin perustuvat turvallisuusstrategiat saattavat johtaa "militaristiseen" kaupunkitilaan ja pikemminkin pelon lisääntymiseen kuin vähentymiseen.

2.4 Katsaus turvallisuuden tutkimuksen nykytilaan

Englantilaisessa koulukunnassa kehitettiin turvallisuustiede 1980 -luvulla ja 1990 -luvun alussa vastauksena strategisille, sotilaallispainotteisille opinnoille. Turvallisuus- ja strategiaopinnot eroavat toisistaan uhkien kokemisessa. *Strateginen tutkimus* painottaa enemmän sotilaallisia uhkia, kun *turvallisuustutkimus* puolestaan laajentaa merkitystä sisältämään myös ei-sotilaalliset uhat. Turvallisuustutkimus kiinnittää huomiota sekä valtiollisiin että ei-valtiollisiin uhkatekijöihin. (Snyder 1999, 4.)

Tärkeät turvallisuutta koskevat sosiaaliset tosiasiat ovat rakennettuja, joten niitä voidaan sekä purkaa että rakentaa uudestaan. Toisin sanoen muutos on mahdollista. Vaikka turvallisuus ymmärretään ja sitä toteutetaan tietyllä tavalla, se ei merkitse sitä, että se olisi aina ollut samanlaista, eikä ole tulevaisuudessakaan. Turvallisuustutkimuksen yksi tarkoitus onkin muokata tulevaisuutta. (Multimer 1999, 95.)

Turvallisuuden käsitettä on tarkasteltu sekä tavoitteena että keinona turvallisuuden tunteen saavuttamiseksi. Turvallisuus on toki tärkeää, mutta kuinka paljon turvallisuutta tarvitaan? Entä onko muita kansallisia intressejä, jotka ovat peruslähtökohdiltaan yhtä tärkeitä kuin turvallisuus? Voidaan pohtia myös turvallisuuden kustannuksia. Turvallisuustiede on usein tutkinut turvallisuutta enemmän keinojen näkökulmasta kuin tavoitteiden näkökulmasta. (Snyder 1999, 4–8.)

Turvallisuutta ja onnettomuuksia on tarkasteltu sen mukaan, missä on turvallista ja missä onnettomuuksia tapahtuu. Turvattomuutta esiintyy ja onnettomuuksia tapahtuu kotona, vapaa-ajalla, työpaikalla sekä julkisilla paikoilla. Turvallisuusstrategiat noudattavat usein juuri edellä mainittua jakoa. Tietoa kerätään kyseisiltä paikoilta ja vaihdetaan verkostojen kautta jaottelun mukaisesti. Bruce J. Farquharin (1999, 44.) mukaan jaottelusta pitäisi kuitenkin päästä eroon. Hän perustelee väitettään sillä, että jotkut paikat ja yhteisön jäsenet ovat alttiimpia turvattomuudelle, onnettomuuksille ja niiden vaikutuksille kuin toiset.

Ihmisten luotettavuusanalyysi (human reliability analysis HRA) on osa turvallisuuden

todennäköisyyteen perustuvaa turvallisuuden arviointimenetelmää (probabilistic safety assessment PSA). *Ihmisten luotettavuusanalyysissa* tarkastellaan ihmisten toimintaa turvallisuudesta käsin. Kaikista tärkeimmät toiminnat mallinnetaan PSA malleihin. Tämän jälkeen mallien mahdollisuuksia arvioidaan. Kuten monissa tutkimuksissa on osoitettu, ihmisten toiminnoilla on sekä kielteisiä että myönteisiä vaikutuksia turvallisuuteen. (Pyy 2000, 3.)

Kuopiolainen tutkijaryhmä teki vuosina 1990–1999 laajan turvattomuus-tutkimushankkeen. Turvattomuus-tutkimuksen (Niemelä 1997) aineisto on kerätty vuosina 1991–1995. Tutkimuksen tulokset saatiin haastatteleamalla 6800 henkilöä eri puolilta Suomea. Tutkimustuloksista selvisi, että ihmisten välinpitämättömyys toisiaan kohtaan on ympäristön jälkeen eniten turvattomuutta aiheuttava tekijä. ”Riskiyhteiskunnan” ohella voidaankin puhua ”välinpitämättömyyden yhteiskunnasta”.

Tutkimuksen mukaan ihmisten kokeman turvattomuuden syyt ovat muuttuneet parin vuosikymmenen kuluessa. Nykyään turvattomuuden pääasialliset aiheuttajat ovat maailmanlaajuisia, ympäristöllisiä, kulttuurin arvoihin ja maailman tilanteeseen liittyviä. Näin ollen turvallisuus ja turvattomuus ovat monimutkaisia ilmiöitä (Ranta-Tyrkkö, Ropo 2003, 8.)

Turvallisuus ja turvattomuus kattavat kaikki ihmisten elämän alueet, joten niitä on tutkittava yhteydessä kontekstiin (turvallisuus/turvattomuus perhe- ja ihmissuhteissa, työelämässä, taloudessa jne.). Käsitteitä on tulkittu siten, että globaalit asiat luovat erityisesti turvattomuutta ja läheiset asiat (ihmissuhteet) luovat turvallisuutta. Lisäksi läheiset asiat ollessaan epäkunnossa luovat myös turvattomuutta, kun taas globaalit asiat, vaikka ne olisivatkin kunnossa, eivät kykene luomaan turvallisuutta, mutta vähentävät kyllä turvattomuutta. Anja Riitta Lahikaisen ja Pauli Niemelän tutkimuksen mukaan voidaankin puhua sekä *myönteisestä turvallisuudesta*, turvallisuutta lisäävästä turvallisuuskehästä (ihmissuhteet) että *kielteisestä turvallisuudesta*, turvattomuutta vähentävästä turvallisuuskehästä (globaalit ja ympäristöasiat). Turvallisuus ja turvattomuus liittyvät heidän mukaansa keskeisesti sukupuoleen, ikään ja elämänvaiheeseen, sosioekonomiseen asemaan, toimeentuloon ja erityisesti lapsuuden ajan kokemuksiin. (Lahikainen, Niemelä 2000, 9-10.) Turvallisuus ja turvattomuus ovat tutkimuksen mukaan siis niin sanottuja *läpäisyymuuttujia*. Ne läpäisevät eri elämäalueet. Elämänvaiheiden lisäksi

turvattomuus liittyy myös erilaisiin rooleihin (esim. huoltajuus). Turvattomuuden kontekstisidonnaisuutta osoittaa esimerkiksi se, että syrjäytymisestä on tullut keskeinen turvattomuutta aiheuttava tekijä. (Niemelä 2000, 24.)

1990-luvulla rikollisuus ei huumerikoksia lukuun ottamatta lisääntynyt Suomessa sen enempää poliisitilastojen kuin niin sanottujen piilorikollisuutta mittaavien uhritutkimustenkaan mukaan. Jo tällöin rikoksen pelon on todettu lisääntyneen monissa eri tutkimuksissa. (Rikollisuustilanne 1997.) Yhdysvaltalaisissa uhritutkimuksissa rikoksien ja rikollisuuden pelko on ollut merkittävä tutkimuskohde 1960-luvulta saakka. Keskustelut ja tutkimukset rikollisuuden pelosta ovat lisääntyneet kahden viime vuosikymmenen aikana myös Euroopassa, erityisesti Ranskassa, Saksassa ja Englannissa (ks. esim. Kaiser & Kury 1993) ja jonkin verran myös Skandinaviassa (Balvig 1990). *Uhritutkimuksissaan* Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ja Tilastokeskus ovat yhdessä selvittäneet tapaturmien ja rikosten uhriksi joutumista. (Korander 2000, 195.) Oikeuspoliittisessa tutkimuskeskuksessa uhritutkimuksia on tehty vuosina 1980, 1988, 1993 ja 1997 (Aromaa & Heiskanen 1992; Aromaa & Heiskanen 1998). *Paikallisia poliisin turvallisuuskyselyjä* on tehty ympäri Suomea 1990-luvun alkupuoliskolta saakka. Kyselyillä on selvitetty ihmisten *uhriutumista*⁴, rikoksen pelkoa, suhtautumista poliisiin ja kokemuksia poliisin palveluista. (Korander 2000, 196.)

⁴ Melko uusi syyllistämismenetelmään liittyvä piirre on uhriutuminen. Uhriutuminen voi olla synonyymi syrjäytymiselle. Uhriutuminen on useiden vuosien prosessi, jonka alkulähteet ovat syntyneet jo lapsuudessa tai koulun alkuvuosina.

3 Kunnan turvallisuustyö

Tässä luvussa käsitellään kunnan turvallisuustyön kehyksiä, toimintaympäristöä, turvallisuustyön malleja sekä esitellään Suomen Kuntaliiton näkemyksiä turvallisuustyön eri vaiheista. Luvun alussa kerrotaan kunnan turvallisuustyöstä lainsäädännön kautta.

Turvallisuuden takaaminen tarvitsee toimivaa lainsäädäntöä, sen tehokasta voimaansaattamista ja täytäntöönpanoa. Amsterdamin sopimuksen (Amsterdam treaty), artiklan 137 mukaan hallitukset ovat keskeisiä lainsäätämisen toimijoita, koska ne varmistavat turvallisuuden peruslähtökohdat. Sopimus astui voimaan vuonna 1999. Hallitukset ja niiden viranomaiset on veloitettu noudattamaan ankaria pakkotoimenpiteitä, täytäntöönpanoa ja tarkastusta. (Kallio, Lehtinen, Rantanen, Saarela, Tuominen, Varpasuo 1999, 159–160.) Suomessa kunta vastaa kunnallislain mukaan pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella (alueen pelastustoimi), siten kuin siitä säädetään pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain [\(1214/2001\) 4 §:ssä](#) nojalla. Poliisin turvallisuuden edistämisvelvollisuudesta säädetään erikseen poliisilaisissa (1995/493 1 §), jossa ensimmäisen artiklan mukaan, poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Lisäksi poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa. Sen sijaan turvallisuussuunnittelusta ei ole Suomessa erillistä lainsäädäntöä toisin kuin esimerkiksi Iso-Britanniassa (Crime and Disorder Act). (Sisäasiainministeriö 2006, 32.)

Kuntaliitto tukee kunnan turvallisuustyötä, jonka tarkoituksena on taata kunnan omien sekä kunnan alueella toimivien yritysten ja yhteisöjen toimintojen jatkuvuus ja häiriöttömyys. ”Näin saadaan aikaan myös taloudellisia säästöjä, joita rikollinen toiminta tai onnettomuudet aiheuttavat”. Yritysten ja yhteisöjen toimintaedellytysten turvaaminen edesauttaa myös kunnan kilpailukykyä. (Suomen Kuntaliitto 2003, 6.) Kunnat kilpailevat jatkuvasti uusista asukkaista ja yrityksistä, joten kilpailukyky on muodostunut yhä tärkeämmäksi tekijäksi kuntien toiminnassa. Turvallisuus on yksi tärkeä osa kunnan hyvää imagoa.

Sisäasiainministeriön julkaisun (2006, 9-10) mukaan turvallisuustyön tavoitteena ovat kunnan asukkaiden ja alueella toimivien yritysten ja yhteisöjen sekä kunnan oman toiminnan vähäiset riskit sekä ilkeiden, rikollisuuden, vahinkojen ja onnettomuuksien tehokas ennaltaehkäisy.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen (2008, 21) ja sisäasiainministeriön ohjeistuksen (2006, 9) mukaan kunnan turvallisuustyöllä pyritään luomaan turvallinen elinympäristö, mihin voidaan vaikuttaa jo asuintilojen suunnittelu- ja rakennusvaiheessa. Kaavoituspäätöksiä laadittaessa olisi paneuduttava ympäristön turvallisuustekijöiden huomioimiseen, sillä asuntopolitiikka ja maankäytön suunnittelu saattavat vaikuttaa merkittävästi kunnan elinympäristön turvallisuuteen. Turvallisuustyö on osa kunnan normaalia toimintaa, joka tukee kunnan tulostavoitteita sekä elinkeinojen että ympäristön kehittämistä. Hyvinvointiyhteiskunnan kehittämisen haasteena nähdään kuntien jatkuva toimintaympäristön muuttuminen. Väestörakenteen muutokset, maan sisäinen muuttoliike ja siirtolaisuus sekä aluerakenteen uudelleenmuotoutuminen, kuntien talouskehitys, teknologian kehitys ja kansainvälistymisen lisääntyminen asettavat paineita hyvinvointiyhteiskunnan ja sen turvallisuuden säilyttämiseen ja kehittämiseen. Edellä mainitut haasteet vaikuttavat myös eri tavoin kuntien toimintaedellytyksiin. Toimintaympäristön muutokset sisältävät sekä turvallisuutta edistäviä mahdollisuuksia että uhkia ja epävarmuutta. Uhkakuvien ehkäisemistyössä olisikin pyrittävä säilyttämään yhteiskunnan avoimuus, kansalaisten tasavertaisuus ja demokraattisuus. (Suomen Kuntaliitto 2003, 5–6.)

Turvallisuuskulttuurin kehittämisessä keskeistä tulee olemaan onnettomuuksien ja sairauksien kustannusten arviointimenetelmien kehittäminen. Tulevaisuudessa myös yhä tärkeämpää on kehittää riskien arviointia. Turvallisuuden hoidossa olennaista on myös kirjoitetun materiaalin jakaminen työntekijöille ja työnantajille. Se voi sisältää tilastoja onnettomuuksista ja sairauksista, tietoja lainsäätämisestä, turvavälineistä sekä kokemuksia turvallisuudesta. Tulevaisuudessa turvallisuutta tulisi parantaa muun muassa lisäämällä koulutusta ja tieteellisen tiedon käyttöä. (Tint 1999, 32.) Turvallisuuskoulutus on keskeinen piirre tehokasta turvallisuusohjelmaa. Koulutuksessa olisi otettava huomioon johdon ja henkilöstön erilaiset asemat ja vastuut. (Mercurio, Roughton 2002, 40.)

Turvallisuutta edistäviä tekijöitä yhteiskunnassamme ovat sosiaalinen oikeudenmukaisuus,

tasavertainen kansalaisten kohtelu, toimivat peruspalvelut sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuudet, joista kaikista on huolehdittava myös tulevaisuudessa. Suomen Kuntaliiton mukaan sosiaalista syrjäytymistä on ehkäistävä entistä aikaisemmin ja tehokkaammin. Kansainvälistymisen ja liikkuvuuden lisääntymisen mukanaan tuomiin ongelmiin ja riskeihin olisi pystyttävä varautumaan ajoissa. (Suomen Kuntaliitto 2003, 5.)

Turvallisuustyö on useiden itsenäisten toimijoiden yhteistyötä, joka edellyttää verkostomaista työskentelytapaa. Suomen Kuntaliitto suosittelee, että turvallisuusasiat liitetään osaksi kunnan normaalia johtamista. Lisäksi kunnan turvallisuussuunnittelun pitäisi olla jatkuvaa. Suosituksen mukaan suunnitelmia voidaan laatia yhteistyössä naapurikuntien kanssa, ja niihin voidaan sisällyttää rikosten torjunnan lisäksi myös muut kunnan turvallisuuden kannalta keskeiset asiat. Kuntaliitto ehdottaa lisäksi, että kunnan organisaatioon nimetään henkilö, jonka vastuulla on turvallisuusasioiden koordinointi ja yhteistyön kehittäminen kunnan ja muiden toimijoiden välillä, ja joka on raportointivastuussa ylimmälle johdolle. Kuntien tulisi myös varmistaa, että turvallisuustyöstä tulee luonnollinen osa kuntien yhteistoimintaa kuntayhtymien, seutukuntien, maakuntien sekä valtionviranomaisten ja kolmannen sektorin kanssa. Kuntaliitto tukee omalta osaltaan kuntien turvallisuustyötä seuraamalla valtakunnallista turvallisuustilannetta ja rakentamalla perustan eri toimijoiden väliselle valtakunnalliselle yhteistyölle sekä mahdollisesti avustamalla kuntia turvallisuustyön edistämässä. (Suomen Kuntaliitto 2003, 3-4.)

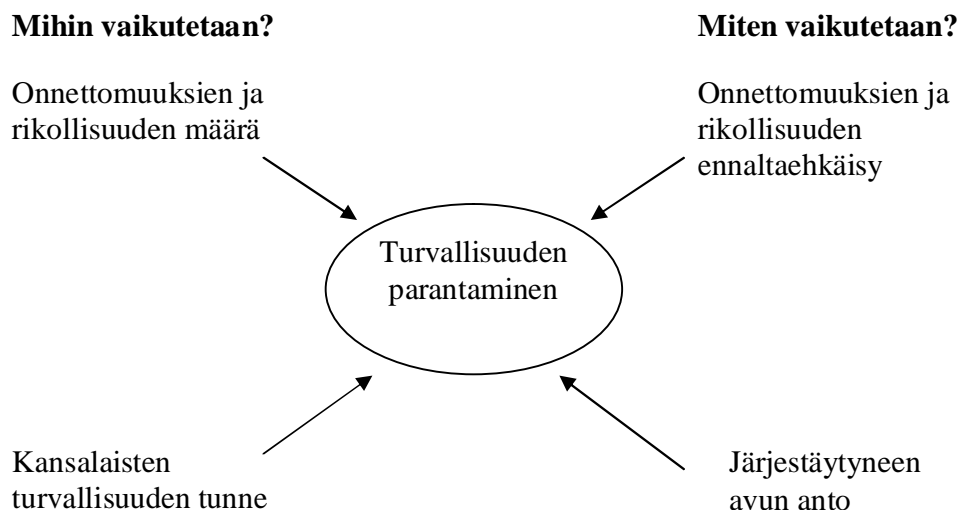
Kunnan turvallisuustyöhön vaikuttaa kunnan sijainti sekä elinkeino- ja väestörakenne. Myös kuntien erilaiset olosuhteet, esimerkiksi palvelut vaikuttavat kuntien turvallisuustyön johtamiseen. Parhaimmillaan onnistunut turvallisuustyö näkyy kunnan turvallisessa asuin- ja työympäristössä, sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa sekä laadukkaassa elämisessä ja yrittämisessä. (Suomen Kuntaliitto 2003, 7.)

Sisäasiainministeriön suosituksen mukaan ennen kuin turvallisuustyö voi kunnassa alkaa täysipainotteisesti, olisi pohdittava, mihin asioihin tai aloihin kyseisen kunnan turvallisuustyössä tulisi keskittyä, ja mitä tuoda esiin. On myös valittava näkökulma. Kuntaliiton määrittelemässä turvallisuustyössä keskitytään enimmäkseen ihmisten ja omaisuuden suojeluun, mutta sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden työryhmän mukaan kunnan turvallisuustyössä

lähtökohdaksi voidaan ottaa yhtä hyvin esimerkiksi tietoturvallisuus tai taloudellinen turvallisuus, jotka ovat keskeisiä kuntien ja niiden laitosten toimintamuotoja. Näidenkin turvallisuusmuotojen riskit on kuitenkin analysoitava, jotta voidaan laatia suunnitelma riskien minimoimiseksi. Tässä vastuunjako on erittäin tärkeää, ja vastuullisten henkilöiden toimintaedellytysten turvaaminen on olennaista. (Sisäasiainministeriö 2006, 13–14.)

Seuraavassa kuviossa 4 on esitetty esimerkinomaisesti eräitä turvallisuustyön näkökulmia.

Kuvio 4 Turvallisuustyön näkökulmat



Lähde: Suomen Kuntaliitto, Haiko 2003, 10.

3.1 Visio ja päämäärä sekä niiden saavuttaminen

Sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden ohjelman suosituksen mukaan kunnan turvallisuustyöhön osallistuvien olisi hahmoteltava visio eli perusidea, kuten pyrkimys maailman, Euroopan, Suomen tai maakunnan tehokkaimmaksi, kuntalaisten turvallisuutta edistäväksi kunnaksi. Visio vaihtelee huomattavasti kunnan paikallisten olosuhteiden mukaan. Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisim maa vuonna

2015 (Valtioneuvosto 2008, 5). Vision tarkoituksena on ilmaista lyhyesti ihanne, johon turvallisuuden kehittämisessä pyritään. Konkreettiset toimenpiteet tapahtuvat vision ja ennen kaikkea päämäärän määrittämisen jälkeen. Visio antaa suunnitelmalle hyvän lähtökohdan turvallisuuden parantamiseen.

Visio edellyttää päämäärän tai tavoitteiden asettamista, joka laaditaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Korkealle asetetulla päämäärällä ja pitkälle aikavälille rakennetulla suunnitelmalla voidaan päästä hyviin tuloksiin. Valitettavan usein kuitenkin rationaalinen päätöksenteko pohjautuu käytettävissä oleviin vähäisiin voimavaroihin ja vaatimattomiin tavoitteisiin. Päämäärän määrittäminen ja sen kohdentaminen on tärkeää, jotta kaikille osallisille tulisi selväksi ohjelman ja projektin tavoite. Se voi olla esimerkiksi seuraava: kunnan omin toimenpitein tai yhteistyön avulla poistetaan onnettomuudet ja rikollisuus (tai vähennetään onnettomuuksien ja rikollisuuden määrää) ja lisätään kuntalaisten turvallisuuden tunnetta (Suomen Kuntaliitto 2003, 9). Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudun turvallisuussuunnitelmassa (2003) toimenpiteitä kohdennetaan nuoriin ja rakennettuun ympäristöön.

Yleisellä tasolla päämäärän merkitystä on pohtinut David Multimer. Hän pohtii, mikä on turvallisuuspäämäärän merkitys ja mikä sen tulisi olla. Kysymykseen liittyy myös toinen kysymys: Miten päämäärän sisältö turvataan? Turvallisuuden luonne, uhat sekä uhkiin reagoiminen muuttuvat samalla, kun päämäärän tarkoitus muuttuu, esimerkiksi siirryttäessä aggregaatiotasolta toiselle (muun muassa valtakunnan tasolta kuntatasolle ja edelleen yksilötasolle). Multimer katsoo, että yksityinen ihminen ei koe välttämättä valtiota uhkaavaa vaaraa henkilökohtaisena vaarana. Myös valtion turvallisuuspäämäärä on eri asia kuin yksilön turvallisuuspäämäärä. Pyrkimys vapautumiseen, esimerkiksi pakkovallan alaisuudesta, tuottaa todellista turvallisuutta. Huoli vapautumisesta on osa monia radikaaleja poliittisia teorioita Karl Marxista Michel Foucaultiin. (Multimer 1999, 82–84.) Voidaan kuitenkin väittää, että vapaus ilman rajoituksia lähentyisi anarkiaa, joka saattaisi olla joillekin hyvin turvatonta. Multimerin (1999, 82–84) mukaan meidän ei tulisi keskittyä vain yksilöiden turvallisuuteen, vaan koko planeetan turvallisuuteen.

Mercurion ja Roughtonin (2002, 26) mukaan tavoitteiden tulee olla tarkoin määriteltyjä, mitattavia, saavutettavia, merkityksellisiä ja oikea-aikaisia. Ne voidaan esittää joko numeerisessa, kuten onnettomuuksien väheneminen tai kuvailevassa muodossa, kuten potentiaalisten uhkien tiedostaminen työpaikalla. Kansainvälisten tutkimusten mukaan tavoitteiden toteuttamisen yhteydessä on tärkeää luoda mittausjärjestelmiä ja kehittää mittareita ja tulosindikaattoreita. Ne ovat välttämättömiä paitsi itse tavoitteiden toteuttamisen kannalta, myös jatkuvuuden turvaamisen kannalta. Tehokkuus vaatii jatkuvasti arvioitavia tavoitteita ja päivitettävää toimenpidesuunnitelmaa (Mercurio & Roughton 2002, 93).

Joidenkin tutkijoiden mukaan päämäärät, joilla pyritään lisäämään tai vähentämään, tulee määrittää lukuarvoina (esimerkiksi prosentteina), ja päämäärä tulisi saavuttaa tietyn ajan kuluessa. Päämäärät, joilla halutaan ylläpitää tai jatkaa jotakin toimintaa, tulee puolestaan määrittää suhteessa toiminnan nykyiseen tasoon. Sen sijaan päämäärät, joilla halutaan ottaa käyttöön tai poistaa jotakin, tulisi saavuttaa tiettyyn ajankohtaan mennessä. (Kerko 2001, 67.)

Tutkimuksissa (Florczak 2002 ja Mercurio & Roughton 2002) korostetaan, että turvallisuusohjelmien tavoitteiden tulisi olla haasteellisia ja toteuttamiskelpoisia, mikä vaatii riittävästi resursseja. Tärkeää olisi, jos tavoitteet esitettäisiin ymmärrettävässä muodossa. Samoin korostetaan, että tavoitteet olisi hyvä asettaa pitkällä tähtäyksellä, ilmoittaa aika ja laskea kustannukset. Kun tavoitteet on dokumentoitu, asiakirjasta voidaan tarkkailla tavoitteellisessa ajassa pysymistä (Mercurio & Roughton 2002, 77–78).

3.2 Toimintaympäristön kartoitus sekä riski- ja turvallisuusanalyysit

Turvallisuusohjelmat ja -suunnitelmat edellyttävät ongelmien ja niiden ratkaisutapojen kartoittamista. Kartoittaminen voidaan toteuttaa johtoryhmätyöskentelynä, mutta kuitenkin siten, että eri toimintojen ja palvelujen johtajat ovat vastuussa oman alueensa riskeistä. Päämääriä ja tavoitteita voidaan jakaa ryhmiin tietynlaisten ohjesanojen perusteella, mikä helpottaa kartoitusta. Ohjesanat liittyvät asioihin, joita organisaatio haluaa toteutettavan. Ohjesanat voivat olla hyödyllisiä myös prosessin myöhemmässä vaiheessa. (Kerko 2001, 64–65.)

Turvallisuustyön tehokkuuden takaamiseksi kunnilta vaaditaan toimintaympäristönsä tutkimista sekä riski- ja turvallisuusanalyseja. Kuntien tulisi arvioida, miten turvallisuustilannetta ja sen kehittymistä seurataan ja miten kunnan turvallisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä analysoidaan. Kunnille suositellaan tapaturma-, onnettomuus- ja vahinkotilastojen sekä asukkaille tehtyjen kyselyjen tuloksien huomioonottamista (Sisäasiainministeriö 2006, 14). Tilastot auttavat hahmottamaan kuntien uhkia ja riskejä sekä niiden kehityssuuntia. Niiden avulla voidaan tarkastella menneisyyttä, ja ne osaltaan auttavat ennakoimaan tulevaisuutta. Tilastot lähteinä antavat hyvää kvantitatiivista pohjaa kunnan turvallisuustilanteen tarkasteluun. Sen sijaan tilastoista ei selviä, minkälaiset yhteiskunnalliset toimenpiteet ovat vähentäneet esimerkiksi uhkia. Tilastoihin samoin kuin muihinkin turvallisuustyössä käytettäviin aineistoihin olisi suhtauduttava kriittisesti.

Riskianalyysi on hyvä teoreettinen perusta arvioida kunnassa tehtävää turvallisuustyötä. Se antaa perusteita sille, miten turvallisuuden riskejä voidaan vähentää ja näin lisätä kunnan turvallisuutta. Riskien hallitseminen on olennaista kaaoksen ja sekasorron välttämiseksi sekä elämän laadun lisäämiseksi. Yleisesti ihminen, joka hallitsee elämänsä kulun ja kiireen, on tyytyväisempi elämäänsä kuin ihminen, joka ei kestä paineita, vaan sortuu niiden alle. Sama näyttää pätevän kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa. Kunta, joka kestää ulkoa tulevat paineet ja ahdingot, on paremmassa asemassa kuin kunta, joka murtuu ulkoa tulevien paineiden alle.

3.3 Turvallisuusstrategia

Turvallisuusstrategia auttaa kuntaa määrittämään turvallisuustyölle tavoitteet ja sisällön. Lisäksi strategiasta käyvät ilmi työhön tarvittavat voimavarat ja niiden organisointi. Strategiasta selviävät myös keskeiset kohderyhmät, joille turvallisuustyö ensisijaisesti suunnataan, ja turvallisuuden edistämisen toiminnan keinot. Edelleen strategiasta ilmenevät eri yhteistyön muodot ja eri tehtävien jako toimijoiden välillä. Strategiassa tarkastellaan myös turvallisuustyön integroimista kunnan muuhun toimintaan. Turvallisuusstrategiassa otetaan lähtökohdaksi myös turvallisuustyön seurannan ja toiminnan laadun jatkuva parantaminen. (Suomen Kuntaliitto 2003, 9–10.) Strategia toimii suuntaviivana turvallisuustyön suunnitelmalle ja ohjaa kunnan turvallisuuden johtamista. Usein turvallisuussuunnitelmasta saatetaan käyttää

turvallisuusstrategia nimitystä. Turvallisuusstrategia antaa oivalliset keinot ja lähtökohdat kunnan johtajille ja päätöksentekijöille heidän pyrkiessään parantamaan kuntansa turvallisuutta. Strategian pohja rakentuu yleensä riskienarvioinnista, koulutuksesta, tiedotuksesta ja yhteistyöstä sekä etenemisen seurannasta (Kerko 2001, 63).

Perinteisen kunnallisen strategian tarkoitus on lyhentää reagointiaikaa ja toimeenpanna vahinkojen rajoittamiskeinoja ennakolta. On suojeltava ja pelastettava ihmishenkiä. Perinteiset ennaltaehkäisemiskeinot, esimerkiksi tekniset palotarkastukset, piirustusten tarkistaminen, palovaroittimista tiedottaminen painottavat sitä, mitä tulisi tehdä ennakolta, jotta onnettomuuksien vaikutuksia voidaan rajoittaa. Tommy Rosenbergin (1998, 17–18) mukaan radikaalinen parannus onnettomuuksien ehkäisemistyössä (onnettomuuksien nollatoleranssi) vaatii kuntien strategioilta ja johdolta perusteellista muutosta, sillä onnettomuuksia on jo liian kauan luonnehdittu oireiden hoitamisen kautta. *Nollatoleranssi strategiat* (zero-fault strategies) perustuvat lopulliseen tavoitteeseen, eivätkä yksittäiseen toimenpiteeseen. Tämä tarkoittaa sitä, että jokainen onnettomuudesta johtuva kuolema, ympäristötuho ja omaisuustuho ovat liikaa. (Rosenberg 1998, 1.)

Mikäli *rikostorjuntastrategioiden* teoriataustassa otetaan huomioon yhteiskunnan sosiaaliset ja taloudelliset rakenteet, voidaan asia käsittää laaja-alaisesti, kuten turvallisuustalkoissa: "rikollisuus on yhteydessä syrjäytymiseen. Vaikutussuhde on molemminpuolinen: syrjäytyminen edistää rikollisuutta ja rikolliseksi leimautuminen syrjäytymistä." (Turvallisuustalkoot 1998, 2.) Rikostorjuntastrategiat, joissa pidetään rikostilaisuutta ja kontrollin riittävyyttä tärkeämpänä kuin hyvinvointivaltion ennalta estävää rakennetta, eivät ole relevantteja, koska ne jäävät usein vain kosmeettisiksi "näyttää, että asialle tehdään jotain" -kampanjoiksi (ellei todella ryhdytä New Yorkin nollatoleranssin tyyliseen "lakaisuoperaatioon"). Timo Koranderin (2000, 199–212) mukaan turvallisuutta ei voida saavuttaa pelkästään turvallisuusstrategioin. Tätä kutsutaan turvallisuusalan dilemmaksi. Koulutus-, työ- asunto- ja nuorisopolitiikka ovat keskeisiä edellytyksiä rikosentorjunnalle. Turvallisuusstrategiat ovat usein poliittisia kannanottoja.

Suomalaisten kuntien turvallisuusstrategioita tutkineiden tutkijoiden mukaan tähänastiset strategiat ovat olleet usein lokeroituneita, tiukasti toimialoihin sidottuja, ja estäneet tiedon

jakamista ja heikentäneet yli alojen tapahtuvan oppimisen vaikutuksia turvallisuuden toimenpiteisiin. Riskin sietokyky ja turvallisuuden tasot ovat usein vaihdelleet huomattavasti. Uusia yhdistäviä strategioita tulisikin soveltaa yhdistäen eri alojen, kuten työn, kodin, vapaa-ajan ja kulutuksen alojen pyrkimyksiä. Tämäntapainen yhdistäminen soveltuu parhaiten paikallisen hallinnon tasolle, ja se voi johtaa edelleen turvallisuusnäkökulmien harmonisointiin eri aloilla. (Kallio, Lehtinen, Rantanen, Saarela, Tuominen, Varpasuo 1999, 158–159.)

3.4 Ennaltaehkäisy ja jälkitoimenpiteet

Tommy Rosenberg (1998, 17–18) toteaa, että turvallisuuden parantamiseen tähtäävät toimenpiteet eivät ole mahdollisia, ilman että muutetaan ihmisten vallitsevia asenteita, strategioita ja käyttäytymistapoja. Toisin sanoen mikäli haluamme välttää onnettomuudet, on kunnan strategiassa, johdon toiminnassa ja työelämässä tapahduttava merkittävä muutos parempaan suuntaan. Painopiste onnettomuuksien tarkastelusta tulisikin siirtää ennaltaehkäisyyn.

Kansainvälisellä tasolla rikosten ehkäisemistä ei nähdä enää ainoastaan poliisivoimien ylläpitämisenä. Vuodesta 1970 lähtien on painopiste siirtynyt poliisilta yhteistyöhön. Vuodesta 1980 lähtien, oli sitten kyseessä tilanteellinen (situational) tai sosiaalinen (social) rikosten ehkäiseminen, painopisteenä on ollut huoli julkisesta tilasta. *Ympäristökeskeisten rikosten ehkäisemiskäytäntö* voi kohdistua määrättyihin tai yleisemmän tason rikoksiin. Joka tapauksessa tavoitteena on manipuloida ympäristöä tavalla, joka vähentää rikosten mahdollisuuksia. (Walklate 2002, 59–62.) Rikosten ehkäisemistyössä on keskeisenä ulottuvuutena *rikosten hallinta*. Ihmisten tulisi tuntea olonsa paremmaksi ja tuntea hallitsevansa, mitä ympärillä tapahtuu. (Walklate 2002, 71.)

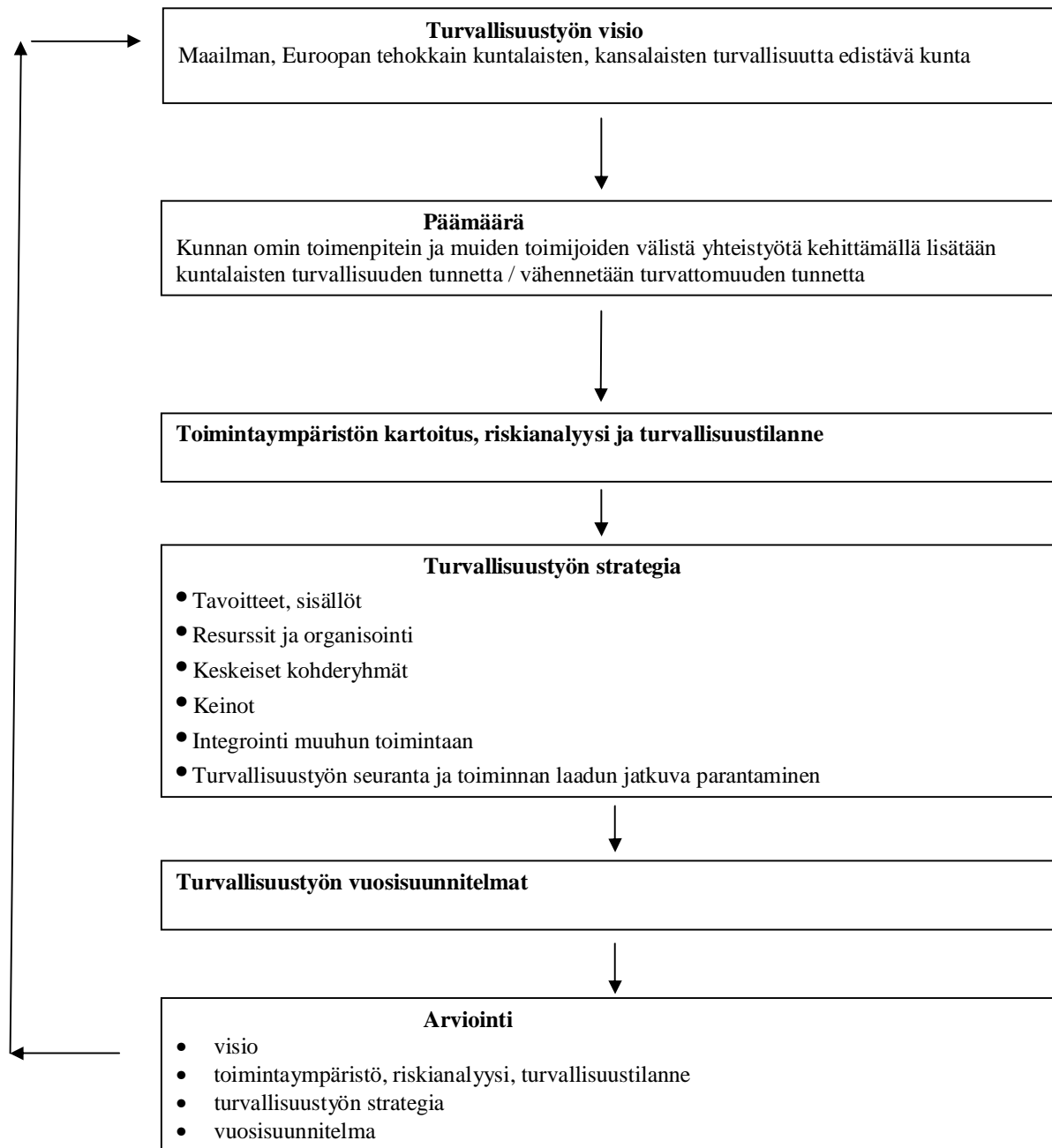
Ennaltaehkäisy liittyy keskeisesti käsitteeseen elämän laadusta, joka on ollut tutkimuskohteena jo vuodesta 1970. *Elämän laatu* termi pitää sisällään sosiaalisia rakenteita, teollista kehittymistä, puhdasta ympäristöä ja niin edelleen. Useat tutkijat ovat tarkastelleet käsitettä globaalista näkökulmasta. (Kahn 1967, 1978; Forrester, 1971; Meadows, 1991.)

Turvallisuus on haitallisen seurauksen ja epäoikeutetun tapahtuman ennaltaehkäisyä (Schneider

2003, 10–12). Ennaltaehkäisevä toiminta tulisi mieltää osaksi turvallisuustoiminnan jatkuvaa parantamista ja tähän liittyvää valvontaa (Kerko 2001, 38). Vaikka ennaltaehkäisy ja sen valvonta olisi kuinka tehokasta tahansa, onnettomuuksia kuitenkin tapahtuu, jolloin onnettomuuksien jälkihoidossa tarvitaan hyvin organisoitua ja järjestettyä avunantoa. Nämä toimenpiteet auttavat estämään vahingon laajenemista ja lieventämään onnettomuuden seurausvaikutuksia. Jälkitoimenpiteet eivät poista onnettomuuden aiheuttamia kärsimyksiä, mutta ne vaikuttavat ratkaisevasti siihen, miten ihmiset kokevat oman asuinpaikkakuntansa. Avunsaannin turvaamisella on näin ollen suuri merkitys kuntalaisten turvallisuuden tunteelle. (Suomen Kuntaliitto 2003, 11.)

Seuraavassa kuviossa 5 on havainnollistettu kaikki kunnan turvallisuustyöhön kuuluvat eri vaiheet Suomen Kuntaliiton mukaan. Näitä käsitellään turvallisuustyön ohjeistuksena ennen tämän tutkielman empiiristä analyysia.

Kuvio 5 Turvallisuustyön kaavio



Lähde: Suomen Kuntaliitto, Haiko 2003, 13.

3.5 Turvallisuuskampanjoita

Turvallisuuskampanjoita käytettiin 1980 -luvulla yhtenä turvallisuuden edistämiskeinona. Tuolloin huomattiin, että informatiivinen, työpaikan tarpeisiin räätälöity turvallisuuskampanja ei ollut tarpeeksi tehokas vähentämään onnettomuuksia, vaikka se lisäsi uhkien tiedostamista henkilökunnan keskuudessa. Parempia tuloksia odotettiin osallistumiskampanjoista. Systemaattinen lähestymistapa turvallisuuden edistämiseen käsitti ongelmien tunnistamista, tavoitteen asettamista, parannusehdotuksien toimeenpanemista, tulosten seuranta ja palautteen antamista. Organisaatiot keskittyivät omiin ongelmiinsa ja laativat suunnitelmia omista tilanteistaan ja lähtökohdistaan käsin. Työryhmät arvioivat työympäristöään ja laskivat turvallisuusindeksin omalle osastolleen ja tarjosivat tuloksistaan johtopäätökset. (Saarela 1999, 63–64.) Turvallisuustyöhön osallistuminen ja sitoutuminen näyttää olevan tehokkaampaa kuin vain ylhäältä saatu tiedotus riskeistä.

Vuonna 1993 eri organisaatiot yhdistivät voimansa ja alkoivat kampanjoida onnettomuuksien vähentämiseksi kotona ja vapaa-ajalla. Kampanjan perustarkoituksena oli saada aikaan pitkäjänteisiä ja systemaattisia paikallisia toimintoja. Kampanjan alussa korostettiin toimialoille ongelman vakavuutta, mutta myös mahdollisia ennaltaehkäisemistyön keinoja. Erityisesti kiinnitettiin huomiota tarpeeseen luoda yhteisiä operaatioita. Aluksi kampanja suunnattiin ammattilaisryhmiin kuten sosiaali-, terveys-, palo- ja turva-alalle sekä vapaaehtoisryhmille. Myöhemmin kampanjan kohderyhmänä olivat myös muut ammattilaisryhmät.

Kampanja aloitettiin kokoamalla yhteen kodin ja vapaa-ajan onnettomuuksista saatu informaatio, joka oli ollut sitä ennen hyvin hajautettua. Kampanjaan osallistuvat tahot ottivat esiin myös erilaisia käytännöllisiä neuvoja, joilla ehkäisemistyö voitiin aloittaa. Tilastotietoja päivitettiin jatkuvasti, jonka jälkeen ne lähetettiin eri toimialoille.

Kampanjassa esiteltiin *kilpailu turvallisimmasta kunnasta*, jolla pyrittiin aktivoimaan paikallisia viranomaisia ja johtajia. Palkintona oli 50 000 Suomen markkaa. Voittajien kesken perustettiin verkosto, jonka kautta oli mahdollista vaihtaa kokemuksia kilpailusta sekä turvallisuudesta. Houkutus kilpailun voittamiseen tehosti ja elvytti kunnallista onnettomuuksien ehkäisemistyötä.

Voittamisen mahdollisuus lisäsi kuntalaisten kiinnostusta turvallisuusasioita kohtaan aikana, jolloin turvallisuussuunnitelmia ei kunnissa laadittu. Oli myös erittäin tärkeää, että kunnan johto oli mukana kampanjan toiminnassa. (Söderholm 1999, 86–87.)

Tällä hetkellä maailman terveysjärjestö (WHO) toteuttaa YK:n alaisena ”Safe Community” ohjelmaa. Ohjelman tarkoituksena on luoda maailmanlaajuinen verkosto turvallisista kunnista. Pyrkimyksenä on edistää paikallisia turvallisuuden edistämishjelmia. Suomesta verkostossa on mukana vain yksi kunta, Hyvinkää. (Sisäasiainministeriö 2006, 6–7.)

4 Turvallisuusjohtaminen, ohjaus ja riskit

4.1 Turvallisuusjohtaminen

Hyvässä hallinnossa otetaan huomioon johtamisen sekä kuntalaisten osallistumisen näkökulmat. Michael Haus ja Hubert Heinelt puhuvat täydentävyyden (complementarity) merkityksestä johtamisessa. He määrittelevät *täydentävyyden* kahdella tavalla. Se tarkoittaa mahdollisuuksien maksimointia yhteistyöllä sekä riskien minimointia. Johtajuuden ja osallistumisen näkökulmat pyrkivät ennen kaikkea tehokkaaseen ongelmien ratkaisuun. (Haus, Heinelt 2005, 12–13.)

Vastaavuusteorian mukaan on kehitettävä yhteydenpidon ja koordinaation muotoja, jotka sallivat yksiköille vapautta sopeuttaa työtapansa tehtäviensä ja ympäristönsä asettamiin erityisiin vaatimuksiin. Esimerkiksi muuttuvuus ja ennustettavuus ovat tämän teorian mukaan hyvin erilaisia eri organisaatioissa. (Valtiovarainministeriö 1980, 61–62.)

Toisin kuin yleensä luullaan, turvallisuusjohtamisen pitäisi olla käytännössä aivan samanlaista kuin muu johtaminen. ”Sen tulisi tukea ja edistää hajautettua päätöksentekoa, edistää työn haasteellisuutta, palkitsevuutta ja mielekkyyttä.” (Kerko 2001, 22–23.)

Suomalaisen turvallisuusjohtamisen lainsäädännön taustalla on käytetty eurooppalaisia direktiivejä. Direktiivien mukaan asioissa on edettävä ensinnäkin kartoittamalla vaarat ja niiden syyt, toiseksi päättämällä toimenpiteiden tarpeellisuus, kolmanneksi suunnittelemalla tarvittavat

toimenpiteet sekä neljänneksi toteuttamalla ne. Edelleen toimeenpanovaiheessa tärkeitä toimenpiteitä ovat yhteistyö, opastaminen ja tiedottaminen. Vuonna 1999 voimaanastuneiden suuronnettomuuslainsäädännön ja pelastustoimilain perustana on turvallisuusjohtaminen. (Kerko 2001, 12.)

Turvallisuusjärjestelmä edellyttää sääntöjen ja sovellettavien käytäntöjen määrittelyä, joita kaikkien osapuolten tulisi noudattaa. Eturistiriitoja saattaa kuitenkin syntyä sekä luottamushenkilöiden, virkamiesten että asukkaiden välille. Poliiseillakaan ei välttämättä ole samoja intressejä kuin ihmisillä, joita heidän pitäisi suojella. (Schneier 2003, 15–37; Denters & Klok 2005, 43.)

Mercurion ja Roughtonin (2002, 55–57) mukaan turvallisuusohjelmien roolit ja vastuut olisi määriteltävä kaikille johtoryhmän jäsenille ja muille relevanteille toimijoille. Nämä roolit ja tehtävät määrittelevät johtamistavat, jotka tukevat johtamisjärjestelmää. Voidaankin puhua *toimintaperusteisesta (activity based) turvallisuusjohtamisen järjestelmästä*.

Käyttäytymiseen perustuvalla turvallisuusjärjestelmällä voidaan kuvata sitä, miksi jotkut työntekijät ottavat käyttäytymisessään enemmän riskejä kuin toiset. Tämä turvallisuuden piirre on vain yksi osa menestyksestä turvallisuuden johtamisjärjestelmää. Se mikä toimii yhdessä organisaatiossa, ei välttämättä toimi toisessa organisaatiossa. (Mercurio & Roughton 2002, 71.)

Perinteisessä turvallisuusjärjestelmässä (traditional safety system) johtoa tarkastellaan turvallisuuspoliisina (safety cop). Tässä järjestelmässä turvallisuusohjelmaa valvoo joku, joka huolehtii organisaation kirjanpidosta ja näin saattaa löytää monia rikkeitä. Tämän järjestelmän ongelmana on se, että mikään ei koskaan tule korjatuksi. Henkilöstö tekee asiat turvallisesti vain nähdessään johdon saapuvan. Johdon tarkkailun kohteena ovat vain onnettomuudet. Tässä järjestelmässä vain nopeat ratkaisut toimivat. Asenteena on ongelmien välttäminen, jotta ne katoaisivat.

Johtamiseen perustuvalla turvallisuusjärjestelmälle (management driven safety system) on ominaista aikaansaada muutoksia. Johto on valmis ottamaan riskejä ja tekemään toimenpiteitä,

jotka auttavat vähentämään onnettomuuksia. Tässä järjestelmässä onnettomuuksia tapahtuu vain, mikäli johtoporras epäonnistuu toimenpiteessään. (Mercurio & Roughton 2002, 64–65.)

Edellisistä todennäköisesti parhaiten Suomen kuntien turvallisuussuunnitelmien johtamiseen sopii toimintaperusteinen turvallisuusjohtamisjärjestelmä, jossa määritellään osallistuvien toimijoiden roolit ja vastuut.

Onnettomuuksien ja niiden syiden monetasoinen tutkiminen on tärkeää missä tahansa tehokkaassa johtamisjärjestelmässä, mutta Mercurion ja Roughtonin (2002) mukaan syyttämistä olisi vältettävä.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että inhimillisistä tekijöistä ja johtamisjärjestelmien puutteista johtuvien syiden osuus toimintahäiriöistä ja onnettomuuksista on ylivoimainen, yleensä yli 90 prosenttia. Normikeskeinen lainsäädäntö on saattanut vaikuttaa siihen, että viranomaistoiminnan painopiste on ollut tähän asti jäljelle jäävän 10 prosentin alueella, mikä on osittain hidastanut laajemman turvallisuusjohtamisen kehitystä. Tällä hetkellä turvallisuuslainsäädäntö näyttää siirtyneen normikeskeisyydestä toiminnan laadun kehittämisen suuntaan. (Kerko 2001, 14.)

Phillip Crosby (1979) on kirjoittanut teoksen ”Quality is Free”, jossa hän korostaa laatujohtamisen merkitystä ja vertailee sitä turvallisuusjohtamiseen. Laatu on silloin hyvä kun onnettomuuksia ei tapahdu. Crosbyn mukaan johto voi auttaa henkilöstöä tekemään työnsä oikein ensimmäisellä kerralla. Kuitenkin osa henkilöstöstä on edelleen sitä mieltä, että onnettomuuksien määrää ei voida laskea. Crosby väittää kirjassaan, että joidenkin ihmisten mielestä virheen tekeminen on väistämätöntä. Hänen mukaansa ihmiset eivät vain hyväksy virheitä, vaan odottavat niitä ja uskovat, että heille on sisäänrakennettuna niin sanottu ”virhetekijä”.

Laatujohtamisesta on mahdollista puhua myös turvallisuussuunnitteluprosessin yhteydessä. Johdon tulisi perustaa yhteinen kunnallinen toimenpidesuunnitelma ja paikallinen yhteistoiminnallinen verkosto. Systemaattinen onnettomuuksien ehkäisy tulisi laajentaa kaikkiin ongelmallisiin alueisiin, ikäluokkiin ja toimintaympäristöihin. Jotta turvallisuustyö olisi

menestyksestä, turvallisuus ja suojelutyö täytyy hyväksyttävä kunnanvaltuustossa ja soveltaa jokapäiväiseen työhön kaikilla aloilla. (Rosenberg 1998, 19.)

Jotta johdon toteuttama ennaltaehkäisevä työ olisi riittävän tehokasta, tarvitaan yhteistoimintaa, demokratiaa ja asiakasjohtoista hallintoa. Lisätäkseen turvallisuutta ja suojelua paikallisella tasolla johdolla tulee olla kyky ja taito ohjata kehitystä uuden paradigman suuntaan eli painopisteenä tulee olla onnettomuuksien ehkäisy vanhan paradigman eli hätätilanteeseen reagoimisen sijaan. (Mercurio, Roughton 2002, 87–88.) Tämä pätee myös turvallisuussuunnitelmiin. On liian myöhäistä reagoida vasta hätätilanteessa, jolloin onnettomuuksia ei voida enää ennaltaehkäistä.

Useat johtajat kykenevät esittämään monia hyviä syitä, miksi turvallisuusjohtamista tulisi kehittää, mutta kaikki eivät pysty sanomaan, kuinka tulisi kehittää ja edistää omaa turvallisuusjohtamisjärjestelmää. Hyvin suunniteltu johtamisjärjestelmä auttaisi kuitenkin vähentämään onnettomuuksia samalla, kun puututaan niihin liittyviin kustannuksiin. (Mercurio, Roughton 2002.) Tähän pätee sanonta: hyvin suunniteltu on jo puoliksi tehty.

Dan Petersenin (1978) mukaan turvallisuusratkaisut vaativat tukea kaikilta organisaation jäseniltä, erityisesti huippujohtajilta. Vaikka sitoutuminen alkaa huippujohtajista, on välttämätöntä saada myös työntekijät mukaan osallistumaan, jotta johtamisen järjestelmä voisi toimia täysipainoisesti.

Turvallisuussuunnitelman on oltava tarkka ja joustava reagoimaan muutoksiin johdon järjestelmien ja ohjelman kasvaessa ja kehittyessä. Toimenpidesuunnitelmat voivat toimia tiekarttana turvallisuusohjelman siirtämisessä sieltä, missä se nyt on, sinne, missä sen pitäisi olla.

Organisaatiot, jotka kiinnittävät huomiota laajempaan prosessiin, menestyvät hyvin. Näissä organisaatioissa "metsä erotetaan puista". Muutoksen hyväksymisessä johdon ja henkilöstön välinen luottamus on erittäin tärkeää. (Mercurio, Roughton 2002, 87–91.) Suunnitteluun liittyy kuitenkin vahvasti muutosvastarinta (Kerko 2001, 63). Tämän vuoksi turvallisuuskoordinaattoreilla täytyy olla yhteinen päämäärä ja ennen kaikkea ymmärrys

vallitsevasta tilanteesta ja tehtävästä. Täten yhteistyö ei edellytä ainoastaan oman vastuualueensa ja alansa tuntemista, vaan se vaatii myös toisten alojen ymmärtämistä. Yhteisymmärrys helpottaa mahdollisten ongelmien tunnistamista ja ratkaisua ja antaa tukea kriittisissä tilanteissa. (Sanne 1999, 71–72.)

Edellä mainittua voidaan hyvin soveltaa turvallisuussuunnitelman laadintaprosessiin ja rooliin kunnan turvallisuustyössä. Ensinnäkin eri toimialojen yhteisymmärrys ja yhteistyö edesauttavat suunnitelman laatimista ja hyödyllisyyttä turvallisuustyössä. Edelleen johtoportaan tuki suunnitteluprosessille lisää suunnitelman painoarvoa. Roolia saattaa parantaa myös tarkka tavoitteen määrittely. Mikäli tavoite on liian tiukka, voidaan asettaa alatavoitteita, kuten Rosenberg on kehottanut.

4.2 Ohjaus

Suomessa siirryttiin toisen maailmansodan aikoihin oikeusvaltioperiaatteiden korostamisesta hallintovaltioajatteluun. Normiohjausta muutettiin joustavaksi, sillä perinteiset menettelyt eivät soveltuneet enää sodan aikaisiin massiivisiin ongelmiin. Näin ollen normiohjaus muuttui vain yhdeksi keinoksi ohjata kunnallishallintoa. (Kunnallislaki 27.8.1948/642.)

Hyvinvointivaltioajattelu levisi Suomeen 1960-luvulla, jolloin valtion rooli nähtiin aktiivisena yhteiskunnan ohjaajana. Varsinkin 1970-lukua voidaan pitää voimakkaan keskitetyn ohjausideologian ja suunnitteluohjauksen aikana. Painotus siirtyi 1960 ja 1970 -luvuilla tehokkuusajattelun mukaisesti kuntien toiminnan säätelyyn erityislaeilla ja erityisvalvonnalla yleisen valvonnan sijasta. Tultaessa 1980-luvulle koordinoitiin norminantoa ja vähennettiin turhaa norminantoa. Kunnat saivat toiminnallista vapautta. Siirryttäessä 1990-luvulle vakiintui julkisjohtamisen doktriini (NPM eli new public management). Tällöin suhtauduttiin joustavasti julkisen vallan vastuulla olevien tehtävien hoitamistapoihin.

Ohjaus kuuluu kybernetiikan peruskäsitteisiin. Sen tehtävänä on säilyttää ja jatkuvasti uudistaa järjestelmän rakennetta, perusominaisuuksia ja toimintakykyä järjestelmän ja ympäristön välisessä vuorovaikutuksessa sekä säädellä järjestelmän toimintaa siten, että se saavuttaa

tavoitteensa vaihtelevissa ympäristöolosuhteissa. Tämä ohjauksen käsite on siis hyvin abstrakti.

Ohjauksen tehtävät voidaan jakaa niiden tarkoituksen mukaan kolmeen ryhmään. Ensinnäkin tehtävänä voi olla mitoitaa organisaation toiminta ja sovittaa sen eri osayksiköiden toiminnat yhteen. Tätä voidaan kutsua *toiminnan ohjaukseksi*. Toiseksi organisaation rakenteen luomista jatkuvasti uudelleen voidaan kutsua *organisaation ylläpitämiseksi*. Kolmanneksi organisaatioiden ja toimintajärjestelmien muutoksia, joilla on tarkoitus parantaa yksikön suorituskykyä, voidaan kutsua *kehittämistyöksi*. (Valtiovarainministeriö 1980, 88–89.)

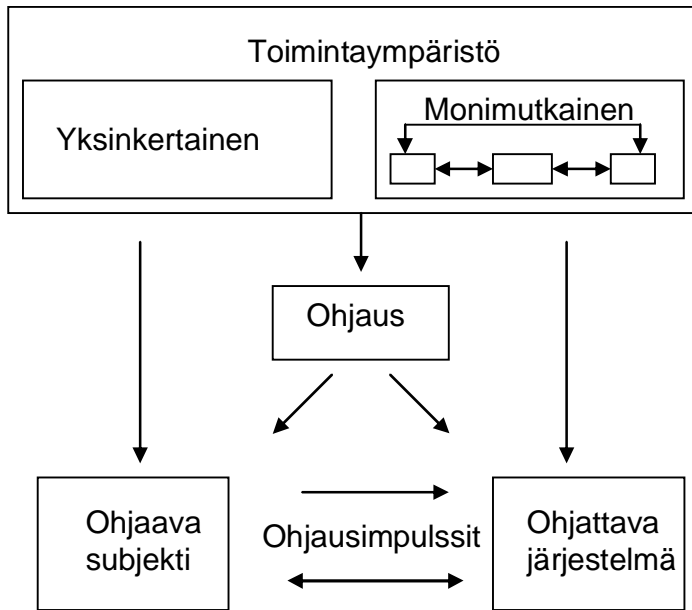
Ohjauksessa voidaan erottaa kaksi suhteellisen itsenäistä osajärjestelmää: *ohjaava subjekti* ja *ohjattava järjestelmä*, jotka ovat yhteydessä sekä toisiinsa että toimintaympäristöön. Ohjaavat subjektit voivat olla yksilöitä, ryhmiä tai instituutioita, joilla on oikeus päättää organisaation toiminnasta. Ohjattavat ovat puolestaan yksiköiden ja henkilöiden toimintoja. Ohjaavaa subjektia ja ohjattavaa ei voida kuitenkaan täysin erottaa toisistaan. *Ohjausjärjestelmä* muodostaa monimutkaisen ja hierarkkisen kokonaisuuden. Usein ohjattava hallintokoneisto ohjaa yhteiskunnan toimintaa ja samalla ohjausta harjoittavien poliittisten päätöksentekijöiden ratkaisuja. (Valtiovarainministeriö 1980, 89.)

Ohjausta voidaan kuvata siis järjestelmänä, jossa *ohjausyksikkö* lähettää *ohjausimpulssit* ohjattavaan organisaatioon. *Ohjausvoima* määrittellään asemaksi tai asiantuntemukseksi, joka perustuu säädöksissä ilmaistuun oikeuteen ja valtaan vaikuttaa toisen toimintayksikön käyttäytymiseen. Täten kysymys vallasta liittyy läheisesti ohjaukseen.

Perimmältään ohjaus on käyttäytymiseen vaikuttamista. Ohjaustyyppin valintaan liittyy myös toimintaympäristön luonne. Ohjausympäristö voi olla yksinkertainen tai monimutkainen. *Yksinkertaisessa toimintaympäristössä* vaikuttamalla tiettyyn toimintaan saadaan haluttuja tuloksia, kun taas *monimutkaisessa toimintaympäristössä* tulokset syntyvät monen tahon yhteistoiminnan seurauksena. Jälkimmäisessä tapauksessa vaikuttaminen yhteen toimintaan ei muuta kokonaisuutta halutulla tavalla. Toimintaympäristön luonteeseen vaikuttaa myös sen dynaamisuuksien aste, joka on aiheuttanut usein sosiaalisten ongelmien kasautumisen ja syy- ja seuraussuhteiden moniulottuvuuden. (Ohtonen, Oulasvirta, Stenvall 2002, 21–32.)

Seuraavassa laatimassani kuviossa 6 kuvataan ohjausjärjestelmää ja siihen kuuluvaa toimintaympäristöä.

Kuvio 6 Ohjausjärjestelmä



On olemassa ulkoista ja sisäistä ohjausta. *Sisäisessä ohjauksessa* yksikkö joutuu ottamaan annettuina, toimintavaihtoehtoja rajaavina ehtoina ulkoisen ohjauksen määrittelemät tavoitteet ja rajoitukset. *Ulkoisen ohjaus* on toimintaedellytysten ja suoritettavien tavoitteiden säätelyä, kun taas sisäinen ohjaus koskee sitä, miten vaaditut suoritteet annetuin edellytyksin tuotetaan. (Valtiovarainministeriö 1980, 89–90.)

Ohjausta voidaan käsitellä ohjauksen muodon kautta. Vedungin luokituksen mukaan instrumentit voidaan jakaa *sääntelyyn* (regulation), *taloudellisiin keinoihin* (economic means) ja *informaatioon* (information). Toisin sanoen Vedung puhuu vallankäytössä kepeistä, porkkanasta ja saarnaamisesta, kun kansalaisten halutaan käyttäytyvän tietyllä tavalla. Kolmen pääkeinon sisällä erotellaan *negatiiviset* ja *positiiviset keinot*. Tätä asetelmaa voidaan soveltaa myös kuntien ohjaukseen, vaikka Vedung mieltää ohjauksen hallinnon suhteena kansalaisiin ja yksityiseen sektoriin. (Ohtonen, Oulasvirta, Stennvall 2002, 21–23.)

Lundqvistin määrittelyn mukaan ohjaus jaetaan suoraan ja epäsuoraan sekä edelleen yksityiskohtaiseen ja yleiseen ohjaukseen. *Suorassa ohjauksessa* ohjattavalle osoitetaan heti toiminnan tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. (Valtiovarainministeriö 1980, 121.) Lundqvistin mukaan suoralla ohjauksella tarkoitetaan *substanssiohjausta* (Ohtonen, Oulasvirta, Stenvall 2002, 20.) Tässä ohjausmuodossa määritetään julkisen hallinnon toimenpiteiden sisältö. *Epäsuorassa ohjauksessa* vaikutetaan ohjattavan kykyyn tai haluun toteuttaa osoitettuja tavoitteita tai käyttää osoitettuja keinoja. *Yleisessä ohjauksessa* vaikutetaan kaikkiin tietyt kriteerit täyttäviin ohjattavan päätöksentekotilanteisiin. *Yksityiskohtaisessa ohjauksessa* halutaan vaikuttaa yhteen yksittäiseen päätöksentekotilanteeseen. (Valtiovarainministeriö 1980, 121.) Näissä ohjausmuodoissa ohjaus määritellään valtionhallinnossa politiikan ja hallinnon välisenä suhteena. Kuitenkin ohjausmuotoja voidaan soveltaa yleisemminkin ohjaukseen.

Detaljiohjaukseksi kutsutaan ohjausta, joka on yksityiskohtaista. *Kehys- ja puiteohjaukseksi* kutsutaan puolestaan yleispiirteisiin asioihin keskittyvää ohjausta. Ohjauksesta puhuttaessa saatetaan käyttää myös *menettelytapa- ja sisältöohjauksen* käsitteitä. (Ohtonen, Oulasvirta, Stenvall 2002, 19–33.)

Normiohjauksessa ohjaus perustuu oikeusnormeihin. Osa niistä on ennaltasidottuja, jolloin viranomaisen on velvollinen tekemään päätöksen normin määrittelemällä tavalla, mutta usein viranomaisille jää normien puitteissa myös vapaata harkintavaltaa. (Valtiovarainministeriö 1980, 95.) Tässäkin ohjauksessa säännöt voivat olla positiivisia ohjaten tietynlaiseen toivottavana pidettyyn käyttäytymiseen tai päinvastoin pyrkiä ehkäisemään tai rankaisemaan tietynlaisesta toiminnasta, esimerkiksi päihteiden käytöstä, toisen vahingoittamisesta tai murroista ja varkauksista.

Tavoiteohjaus soveltuu hyvin muuttuviin olosuhteisiin. Tässä ohjausmuodossa asetetaan tavoitteita, jotka ohjattavan yksikön on saavutettava. Tavoitteiden saavuttamisen keinot voi ohjattava yksikkö itse päättää.

Ohjelma-ohjauksessa ennakoidaan toiminta-olosuhteiden kehitystä, asetetaan toiminnalle kokonaistavoitteet sekä laaditaan aikataulu ja toimintasuunnitelma. Ylemmällä

organisaatiossa toimintaa ohjataan teettämällä suunnitelmia, hyväksymällä niitä ja seuraamalla suunnitelmien toteutumista.

Välittömässä ohjauksessa tietoja ja käskyjä annetaan tehokkaasti, mutta tämä ohjausmuoto vie myös paljon aikaa. Yleensä se täydentää muita ohjausmuotoja. (Valtiovarainministeriö 1980, 100–101.)

Informaatio-ohjauksen kielteinen ulottuvuus perustuu tietämyksellisten haittojen vakuutteluun ja toisenlaiseen käyttäytymiseen kannustamiseen. Tämän ohjauksen järjestämisen kannalta on olennaista, kohdistuuko ohjaus suureen vai pieneen ihmisryhmään. Kyseisessä ohjauksessa ei vain välitetä ihmisille tosiasioita, vaan myös suosituksia ja arvoja siitä, mikä on hyvää tai huonoa käytöstä. Informaatio-ohjauksen erottaa *sääntöohjauksesta* se, että edelliseen ei sisälly pakkoa. Informaatio ei ole kuitenkaan sopiva keino silloin, kun valtiossa tavoitellaan maailmanlaajuisia käyttäytymistä ilman poikkeuksia. Sen sijaan ohjauskeino on sopiva silloin, kun sallitaan poikkeamat sekä julkinen intressi ja kohteena olevien ihmisten intressit ovat samanlaisia. (Ohtonen, Oulasvirta, Stenvall 2002, 27–29.)

Ennusteohjauksessa toimenpiteet valitaan ohjattavan järjestelmän ja sen ympäristön tilaa koskevien ennusteiden perusteella. *Palauteohjauksessa* ohjaus tapahtuu havaittujen muutosten perusteella. Tässä ohjaustavassa, ohjaaja ryhtyy toimenpiteisiin vasta muutoksen jälkeen. Edellisessä ohjauksessa ohjaaja ennakoii ohjattavan tilan ja toimintojen muutoksia ja ryhtyy toimenpiteisiin niiden perusteella. Pääpaino on usein ennusteohjauksessa, jota täydennetään palauteohjauksella. (Valtiovarainministeriö 1980, 90–92.)

Organisaatio toimii sitä paremmin, mitä tarkoituksenmukaisemmaksi organisaatiossa koetaan ohjauksen sisältö. Mikäli ohjaajan arvomaailma on samansuuntainen kuin ohjattavan arvomaailma, ohjattavan on helpompi hyväksyä ohjaus. Jos ohjaus liittyy enemmän kohteelle vieraaseen arvomaailmaan, normiohjauksen lisäksi olisi käytettävä informaatio-ohjausta. (Ohtonen, Oulasvirta, Stenvall 2002, 18–33.)

Toiminnan ohjaukseen sisältyy organisaation tehtävien ja nykyisten toimintaedellytysten

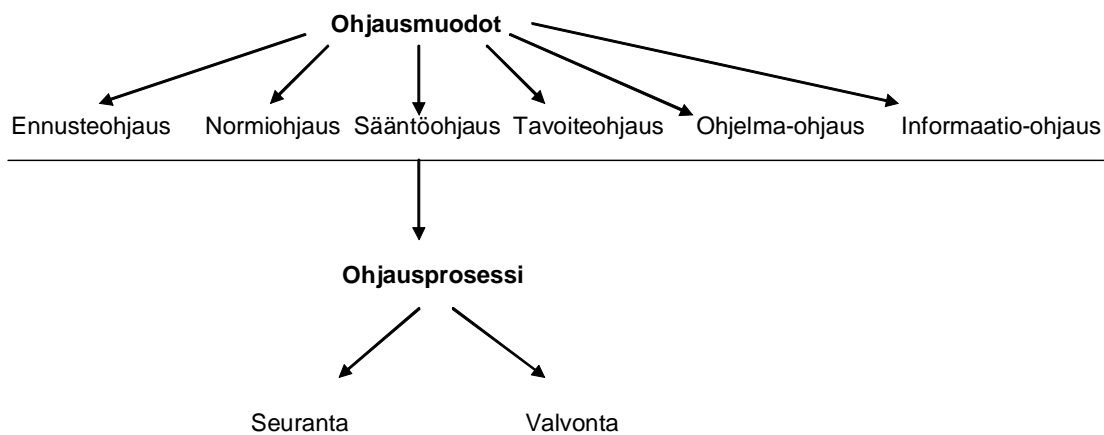
suhteuttaminen toimintaympäristöön ja sen oletettuun kehitykseen sekä päämäärien ja tavoitteiden asettaminen. Lisäksi on valittava tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat keinot ja ratkaistava voimavarojen käyttöön liittyvät ongelmat. Edelleen organisaatioiden eri järjestelmien ja yksikköjen toiminnot on sovittava yhteen. Yhteenvetona voidaan todeta, että on ratkaistava ongelmatilanteita ja osoitettava, mitä voidaan tehdä. Lisäksi on tehtävä ratkaisut ja käytettävä valtaa toimeksiantajan edun mukaisesti.

Ohjausprosessissa eritellään tarpeet ja suunnitellaan toimenpidevaihtoehdot. Viimeisinä vaiheina on päätösten seuranta ja ohjattavan toiminnan valvonta. Ohjausprosessin vaiheet kestävät eri organisaatioissa eri ajan, joten joissakin organisaatioissa prosessi toteutuu muutamissa tunneissa ja joissakin organisaatioissa prosessi voi kestää jopa kymmeniä vuosia. (Valtiovarainministeriö 1980, 90–92.)

Ohjauksen tehokkuus tarvitsee valvontaa (Valtiovarainministeriö 1980, 132). *Valvonta* tarkoittaa hallinnollista prosessia, jolla tarkkaillaan sääntöjen, normien ja päätösten tai toimintaa koskevien tarkoituksien, vaatimusten ja periaatteiden noudattamista käytännössä sekä saatetaan vireille epäkohtien edellyttämät oikeustoimet. *Seuranta* merkitsee puolestaan suunnitelmien ja päätösten toteutumisen aktiivista tiedonhankintaa. (Valtiovarainministeriö 1980, 98.)

Seuraavassa kehittelemässäni kuviossa 7 on kuvattu erilaisia ohjausmuotoja. Kuviosta voidaan havaita, että ohjausmuotoja on olemassa hyvin runsaasti, mistä johtuen kaikkien ohjausmuotojen yksityiskohtia ei ole mahdollista esittää yhdessä kuviossa. Ohjausmuotoja yhdistää ohjausprosessi ja siihen kuuluvat seuranta ja valvonta.

Kuvio 7 Ohjausmuodot



Valtiollisen järjestelmän ohjaustoimenpiteillä on yleensä oikeudellinen velvoittavuus, mikä erottaakin sen yksityisten organisaatioiden ohjauksesta. Näin ollen ohjauksessa voidaan turvautua oikeudellisiin sanktioihin. Sen sijaan epävirallisella ohjauksella ei ole tämänkaltaista juridista sitovuutta eikä sen noudattamatta jättäminen aiheuta yleensä oikeudellisia sanktioita. (Valtiovarainministeriö 1980, 122.)

4.2.1 Ohjaus turvallisuussuunnitelmissa

Valtioneuvosto ja erityisesti sisäasiainministeriö ohjaavat kuntien turvallisuustyötä turvallisuussuunnitelmasta annetun suosituksen avulla. Kuitenkin ohjaus on hyvin epävirallista, sillä kunnilla ei ole pakollista velvollisuutta laatia suunnitelmaa. Lunqvistin esittämistä määrityksistä parhaiten turvallisuussuunnitelmien ohjaukseen sopii epäsuora ohjaus, jossa ohjauksen avulla pyritään vaikuttamaan kuntien haluun laatia turvallisuussuunnitelma. Edelleen

turvallisuussuunnitelman ohjaukseen käy hyvin myös tavoiteohjaus. Sisäisen turvallisuuden ohjelman puitteissa mainitaan turvallisuussuunnitelman tavoitteita, jotka kuntien olisi otettava huomioon laatiessaan suunnitelmia. Tavoiteohjaus sopii hyvin muuttuneisiin olosuhteisiin, joten myös tässä mielessä ohjausmuoto sopii kuntien turvallisuussuunnitelmien ohjaukseen. Kuntien turvallisuustilanne saattaa muuttua hyvin nopeassa tahdissa.

Informaatio-ohjauksella kunnat kohdistavat ohjauksen turvallisuussuunnitelmien avulla kuntalaisiinsa. Tässä ohjausmuodossa kannustetaan käyttäytymään oikein ja on ratkaisevaa se, kohdistuuko ohjaus pieneen vai suureen asukasmäärään. Informaatio-ohjausta voidaan käyttää myös laajemmin kuntien ohjaukseen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että valtion ohjaus kuntien turvallisuussuunnitelmien periaatteista ja laatimisvaiheista on erittäin epäsuoraa, sillä valtioneuvosto on antanut siitä vain suosituksen eikä siihen sisälly juridista pakkoa tai sanktioita. Sisäisessä turvallisuuden ohjelmassa kehoitetaan kuntia ottamaan tietyt painopistealueet huomioon ja laatimaan suunnitelma tietyn ajanjakson kuluessa, mutta sisäasiainministeriön taholta ei suoranaisesti seurata jokaisen kunnan edistymistä tässä tehtävässä, vaan vastuu seurannan ja valvonnan järjestämisestä on annettu pääasiassa lääninhallituksille. Loppujen lopuksi kunnilla itsellään on suuri vastuu siitä, miten suunnitelmat laaditaan ja mitä niissä otetaan huomioon. Toisaalta kaikkien kuntien turvallisuustilanteet ovat hyvin erilaisia, joten ei voidakaan asettaa yksityiskohtaisia määräyksiä siitä, mitä niissä on käsiteltävä. Turvallisuussuunnitelman rooli kunnan turvallisuustyössä saattaa riippua paljon kunnan viranomaisten halusta ja kyvystä laatia suunnitelma. Lisäksi siihen voi vaikuttaa se, saako kunta mielestään riittävästi ohjausta suunnitelman eri laatimisvaiheissa.

4.3 Riskit

Riskit ovat usein nimitys vaaroille ja uhille, mutta samalla ne ehkäisevät myös maailmassa tapahtuvia muutoksia ja toimivat viranomaisten ja julkisen vallan ohjauksessa. Riskeissä on kysymys vaarojen ja uhkien käsitteellistämisestä, organisoimisesta, laskennallistamisesta, todennäköisyyksistä, riskirajoista, riskikatoista ja riskiväleistä, mutta nämä tekniset piirteet eivät vielä takaa riskiyhteiskuntaa. Sen tekee suurten riskien kuvaaminen ja konkretisoiminen. Vaikka

riskejä ei ole vielä tapahtunut, niihin liitetään moraalien ja vastuullisuuden merkitykset. Nykyään riskejä tutkitaan seurausten näkökulmasta, sen sijaan että riskeihin suhtauduttaisiin kriittisemmin ja epäillen saatuja tietoja sekä diagnooseja. Kuitenkin kokonaiskuvan hahmottaminen vaatii näiden kaikkien riskien ulottuvuuksien ottamista esille. Media on tuonut riittävästi esille riskien pelottavia, dramaattisia ja näytelmällisiä puolia. (Eräsaari 2002, 83.) Toisaalta riskit ovat usein tuntemattomia ja ehkä epämääräisiäkin asioita, joten määrittelyssä on syytä olla varovainen. Suuret riskit olisi myös hyvä erottaa pienemmistä riskeistä, jotta ei synny turhia pelkoja.

Riskejä voidaan tarkastella positiivisen lähtökohdan kautta. Tällöin riskit nähdään *mahdollisuuksina*. Avainkysymyksiksi muodostuvat seuraavat kysymykset: kenellä on tulkinta- ja täsmennysvalta, kuka päättää määritelmistä ja sietorajoista sekä keitä valitaan asiantuntijoiksi ja täytäntöönpanijoiksi. (Eräsaari 2002, 86.) Nimenomaan turvallisuussuunnitelmien laatimisessa asiantuntijoiden apu on korvaamatonta.

Riskit määritellään tiedon, julkisuuden, asiantuntijuuden, vasta-asiantuntijoiden, syy- ja seuraussuhteita koskevien oletusten, kustannusten kattamisen, osallistumisen ja vastuullisuuden kautta. Ne kehittyvät edelleen vastuun ja vastuuttomuuden sekä velvollisuuden ja välinpitämättömyyden ilmapiirissä. (Eräsaari 2002, 90.)

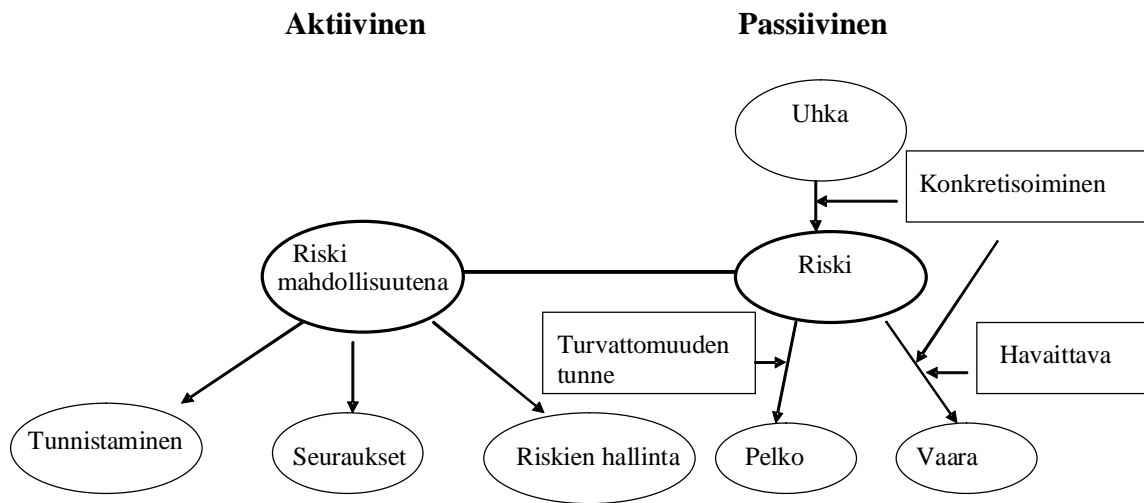
Riskin käsitettä on käytetty perinteisesti sosiaaliturvan yhteydessä (Niemelä 2000, 23). Kuntien ehkäisevän sosiaalipolitiikan hankkeilla on välitön yhteys rikollisuuden riskitekijöihin, kuten nuorten syrjäytymiseen (Korander 2000, 198). Riskin erilaisten ulottuvuuksien kautta on mahdollista muodostaa *riskikartta*, jonka avulla voidaan arvioida riskin pelottavuutta ja sen hallintapyrkimyksiä. Mitä voimakkaammaksi riski arvioidaan, sitä voimakkaampia toimia ollaan valmiita ehdottamaan. (Kamppinen, Raivola 1991, 13, 31–33.)

Uhka eroaa riskistä siten, että se liitetään yleensä tulevaisuuteen, ja sitä pidetään epämääräisenä (Niemelä 2000, 24). Se ei välttämättä ole inhimillisin aistein havaittavissa. Lisäksi uhka sekä yksilölle että yhteisölle saattaa olla pitkäaikainen. (Laitinen 2003, 38–42.) *Vaara* on puolestaan konkreettinen ja usein objektiivisesti havaittava, kun taas *pelko* on psykologinen käsite. Turvattomuuden kokeminen ei kuitenkaan tarkoita samaa kuin pelko, vaikka se yksittäisillä

ihmisillä voi olla lähellä turvattomuuden tunnetta. (Niemelä 2000, 24.)

Seuraavassa laatimassani kuviossa 8 on esitetty riskit sekä mahdollisuuksina että uhkina. Kuvioista voi havaita, että riskien eri muodot ovat yhteydessä toisiinsa.

Kuvio 8 Riskit uhkana ja mahdollisuutena



Yleisesti ihmisillä on vahva turvallisuuden tarve, mutta heillä on myös tarve ottaa vapaaehtoisesti riskejä, jotka merkitsevät henkilöille ja yhteiskunnalle vapauden ja rajoitusten välistä tasapainoa. Riskin ja turvallisuuden käsitteet sisältävät sekä vertailua että arviointia. Rosenbergin (1998, 3) mukaan usein alitajuisesti riskejä arvioidaan niistä saatavien hyötyjen kautta. Hyvä esimerkki tästä on vuorikiipeilijä, joka näkee urheilumuotonsa osana hänen normaalia elämäänsä, kun taas toiset pitävät sitä korkean tason riskinä.

Kuntien turvallisuussuunnitelmissa riskejä sekä vertaillaan että arvioidaan. Voidaan käyttää apuna riskikarttoja, joista selviävät riskit tärkeysjärjestyksessä. Mikäli riskit määriteltäisiin suunnitelmissa enemmän positiivisen lähtökohdan kautta, ne eivät olisi kovin pelottavia ja niitä pystyttäisiin paremmin hallitsemaan.

4.3.1 Riskiyhteiskunta

Vaarojen ja uhkien määrittelyminen on vaikeaa, joten määrittelyssä on käytettävä apuna asiantuntijoiden tietoa. *Riskiyhteiskunnalle* hyvin tyypillinen piirre on kuitenkin epävarmuus. Tiedot ovat ristiriitaisia, tiedon luotettavuus on epävarmaa eikä ole täysin varmaa, että tiedot riskeistä ja uhista ovat puolueettomia. Tärkeintä on huomioida se, että monet riskit ovat itse aiheutettuja eivätkä ne tule ulkopuolelta, vaan yhteiskunnan on kontrolloitava vaaroja, jotka ovat sen itsensä tuottamia. Yleisesti ottaen yhteiskunnassa kiinnitetään usein enemmän huomiota toiminnan seurauksiin kuin yksilöityyn riskiin tai uhkaan. Lisäksi viranomaisten ja asiantuntijoiden vastuun ajatellaan käsittävän ainoastaan tapahtumasta tiedottamisen, jolloin suurin vastuu riskeistä ja vaaroista jää ihmisen itsensä kannettavaksi. Sillä on erittäin suuri merkitys sekä turvallisuuden tuottamisessa että kokemisessa. (Eräsaari 2002, 29.)

Ulrich Beck on kirjoittanut ”Riskiyhteiskunta” teoksen, jossa riskit mielletään moniulotteisiksi vaaroiksi ja uusiksi mahdollisuuksiksi. Beck korostaa kirjassaan sitä, että satunnaisuus ja mielivaltaisuus ovat nykyään hyvin ajankohtaisia. Tämä näkyy jo hallinnossa, joka on menettänyt luotettavuutensa ja on entistä mielivaltaisempi ja arvaamattomampi (esimerkiksi tulosohjauksen tullessa sääntöjen seuraamisen tilalle). Turvallisuutemme riippuvat paljolti luonnon olosuhteista, paikallisten viranomaisten taidoista, oma-aloitteisuudestamme, suunnitelmistamme, häikäilemättömyydestämme ja niin edelleen. Beck määrittelee riskin nimenomaan *satunnaiseksi, fortuna tyyppiseksi riskiksi*. (Beck 1992, 21–29.)

Beckin ”Riskiyhteiskunta” teoksen mukaan riskeillä on erilaisia merkityksiä jokapäiväisessä elämässä. Ihmisten toiminta ja nykYTEknologia tuottavat modernissa ajassa sivuvaikutuksina riskejä, jotka tarvitsevat erikoistuneita asiantuntijoita niitä arvioimaan ja tunnistamaan. Niitä ei ole mahdollisesti ennen kohdattu. Ne ovat vaikutukseltaan yhteisiä, globaaleja ja peruuttamattomia ja näin ollen mahdollisesti laajuudeltaan katastrofaalisia. (Beck 1992, 19–24, 77–80.) Jotkut ovat jopa väittäneet, että on vallalla yhteinen kiihko riskejä kohtaan ´collective mania with risk` (Baldwin, Hood, Rothstein 2001, 3-5; Sapolsky 1990, 83). Paljon puhuttu hullun lehmän tauti (BSE, neurologisen taudin uusi muunnelma Creutzfeldt-Jakobin tauti, nvCJD), joka havaittiin 1980 ja 1990 -luvuilla, sekä naudanlihan syöminen, jolla on hullun

lehmän tauti, kuvaa Ulrich Beckin mukaan riskiyhteiskuntaa. Se kuvaa nimittäin vaaraa, lihan syömistä, tiedossa olevaa riskiä, johon päästään käsiksi ainoastaan suoran havainnoinnin sijasta tieteellisen tutkimuksen avulla. (Beck 1992.)

Riskiyhteiskunnan lisäksi on alettu puhua *ryöstötaloudesta* (Niemelä 2000, 30 [Massa 1990]). Riskiyhteiskuntaan liitetään ydinvoimaloiden, kemianteollisuuden ja geeniteknologian aiheuttamat mahdolliset suurkatastrofit. Näin ollen ryöstötalouteen katsotaan kuuluvan varsin laajamittaiset ja pitkälliset ekokatastrofiprosessit.

Turvallisuussuunnitelmien yhteydessä ei voida puhua ryöstötaloudesta, ainakaan samassa merkityksessä kuin riskiyhteiskunnasta. Suunnitelmissa ei juurikaan käsitellä ekokatastrofeja tai suurkatastrofeja. Voidaan sen sijaan väittää, että suunnitelmat kuvaavat mahdollista riskiyhteiskuntaa, johon voidaan erilaisilla toimenpiteillä vaikuttaa.

4.3.2 Riskien arviointi ja valvonta

Riskien arvioinnissa ja valvonnassa tulisi esittää käytännöllisiä keinoja ja välineitä, joilla turvallisuusriskejä voidaan torjua. Nykyajan hektisessä ilmapiirissä on kuitenkin epärealistista odottaa ihmisten käyttävän paljon aikaansa turvallisuudesta huolehtimiseen. Kaija Leena Saarela (1999, 59–64) toteaa, että haasteena ja vaikeutena on ihmisten tavoittaminen, joten turvallisuudesta kertovan viestin tulisi olla kiinnostava ja jännittävä, kuten viesti, jonka kanssa se kilpailee. Turvallisuutta tulisi lähestyä elämäntapana.

Uhkien ja onnettomuuksien riskejä on tarkkailtava, jotta voidaan tunnistaa korkeat riskiryhmät ja erotella kohderyhmät ensisijaisuuden mukaan (Kallio, Lehtinen, Rantanen, Saarela, Tuominen, Varpasuo 1999, 160). Riskien arviointi liittyy lähes jokaiseen turvallisuusprojektiin. Vaikka riskien arvioinnissa havaittu uhka saattaa antaa aiheen parantaa turvallisuutta heti, suunnittelun edetessä tarvitaan usein vielä yksityiskohtaisempaa riskien arviointia, vaarojen ja niiden laukaisijoiden selvittämistä. (Kerko 2001, 63–64.) Turvallisuussuunnitelmissa voidaan erotella kohderyhmien riskialttiudet ensisijaisuuden mukaan.

Riskien arvioinnilla tarkoitetaan prosessia, jonka tarkoituksena on selvittää riskityypit, riskien suuruus sekä riskeihin liittyvien vaarojen lähteet ja laukaisevat tekijät. Riskien arviointi voi olla laajimmillaan pitkä prosessi, joka tehdään jollakin erikoismenetelmällä, ja jossa voi olla mukana erityisasiantuntijoita. Erilaisia turvallisuustiedostoja (vähältä piti -tapauksia) voidaan käyttää riskien arvioinnin tukena. (Kerko 2001, 106.) Riskien arviointi kohdistuu erityisesti henkilö-, omaisuus- ja ympäristöriskeihin (Kerko 2001, 323). Riskien arviointi on erittäin oleellista turvallisuussuunnitteluprosessissa, joskin ympäristöriskeihin on turvallisuussuunnitelmissa tällä hetkellä kiinnitetty liian vähän huomiota.

4.3.3 Riskienhallinta

Riskienhallintaprosessiin kuuluvat riskien hyväksyttävyydestä ja tarvittavista toimenpiteistä päättäminen sekä toimenpiteiden toteuttaminen ja seuranta (Kerko 2001, 323).

Riskienhallinnassa (risk management) tarkastellaan riskejä uhkien sijaan. Tavoite riskienhallinnassa ei ole riskien poistaminen, vaan niiden vähentäminen hallittavalle tasolle. Ne määrittelevät uhat sekä toimenpiteet. Joskus ei-hyväksyttävät riskit liittyvät ihmisten moraalikäsitteisiin. Ihmisten riskikäsitteet saattavat kytkeytyä myös vallitsevaan tilanteeseen ja sijaintiin, jossa riskejä saattaa tapahtua. Riskit liittyvät usein myös ihmisten aisteihin, jotka eivät ole välttämättä todenmukaisia. Itse asiassa oletetut riskit ovat harvoin verrannollisia todellisten riskien kanssa. Henkilökohtaiset riskit koetaan usein myös suuremmiksi kuin anonyymit riskit. Päätösten tekeminen oletettujen riskien mukaan varsinaisten riskien sijasta saattaa johtaa huonoihin päätöksiin. (Schneier 2003, 20–21.)

Riskienhallintateknologia on viime aikoina yleistynyt. Se on uusi tieteenala, jolla pyritään ehkäisemään ja kontrolloimaan ulkoisia uhkia ja vaaroja (Eräsaari 2002, 85). Ulrich Beck (1992, 9–10) on esittänyt, että maailma on muuttunut jälkieteolliseksi yhteiskunnaksi, jonka seurauksena yhteiskunnan, valtion, paikallishallinnon, perheen ja instituutioiden on valittava kokonainen toimintahorisontti, jossa päätöksiä voidaan tehdä ja toimeenpanna. Yksittäiset toimenpiteet ja päätökset eivät enää riitä. Varmuus, mikäli sitä on koskaan ollut, on menetetty, ja ihmiset elävät jatkuvassa epävarmuuden tilassa, jolloin ei ole enää mitään valittavaa. On haasteellista nähdä ja

ymmärtää itse aiheutettuja uhkia ja vaaroja sekä niiden tuottamia pelkoja, epämääräisyyksiä ja sivuvaikutuksia sekä vanhentuneita käsitteitä ja käsityksiä, joiden kautta järjestystä pyritään pitämään yllä. Sen sijaan riskinhallintateknologia on auttanut paljastamaan epäselviä käsitteitä ja paradokseja. (Eräsaari 2002, 84–85.) Nykyään on ehkä alettu ymmärtämään tiedon tarjoamia mahdollisuuksia tunnistaa epävarmoja tekijöitä ja ennustaa riskien syntymistä. Suunnitelmien avulla riskien tunnistaminen tapahtuu helposti ja luontevasti, ja niihin voidaan puuttua jo aikaisessa vaiheessa. Turvallisuussuunnitelmien avulla voidaan kohdentaa rajallisia resursseja ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen puuttumiseen.

Richard Baskerville näkee riskinhallinnan riskin estämiskeinon sijasta *yhteydenpidon välineenä*. Hänen mukaansa riskienhallinta on ymmärretty väärin, sillä sen arvo riskinehkäisemiskeinona on vähemmän relevanttia kuin sen arvo tehokkaana yhteydenpitovälineenä (Baskerville 1991, 121). Edelleen se saattaa parantaa ja lisätä johtajien ymmärrystä relevantteja turvallisuustoimenpiteitä kohtaan. Riskinhallintamenetelmä on siis välttämätön yhteydenpitoväline erityisesti johtajien päätöksenteon tarpeiden vuoksi. (Siponen 2002, 30.)

Tommy Rosenberg (1998, 1) määrittelee väitöskirjassaan riskin mahdolliseksi prosessiksi, joka johtaa onnettomuuteen tietyn ajanjakson aikana yhdessä kielteisten seurauksien kanssa. Rosenberg määrittelee tuhon luonnolliseksi, tekniseksi tai sosiaaliseksi. Yleisellä tasolla johdon toiminnasta voidaan vetää se tärkeä johtopäätös, että teoriassa ja käytännössä ei ole yhtenäistä mallia siitä, mikä olisi paras tapa käsitellä sovellettavia riskinhallintamenetelmiä. Riskienhallinta ja ennaltaehkäisy tarkoittavat menetelmätapoja, jotka liittyvät ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojelemiseen ja pelastamiseen. Ne sisältävät arviointia ja toimenpiteitä ihmisten asenteiden ja käyttäytymisen parantamiseen. Nämä menetelmät ja keinot perustuvat kokonaisvaltaisen laadunhallinnan (total quality management, TQM) näkökulmaan.

Tietoja riskeistä on mahdollista kerätä monella eri tavalla. Lainsäätäjät voivat suorittaa omia tutkimuksiaan ja kokeilujaan maksamalla henkilöille informaation tarjonnasta. Asianomistajat tai henkilöt, jotka haluavat osallistua yhteiseen kuulemistilaisuuteen, voivat tarjota sitä vapaaehtoisesti. Tietoja voidaan hankkia myös fyysisillä valvontavälineillä, kuten lennon tietoja lentokoneen mustallalaatikolla tai avaruussatelliiteilla.

Riskien hallitsemisjärjestelmät vaihtelevat tavalla, jolla ne keräävät tietoa. Ne voivat kerätä tietoa joko aktiivisesti, reaktiivisesti tai interaktiivisesti. *Aktiivinen tapa*, jota toisinaan kutsutaan poliisin ratsiaksi (police patrol) (McCubbins and Schwartz 1984), tarkoittaa sitä, että lainsäätäjät valvovat ympäristöä sekä etsivät ja hakevat tietoa kyseessä olevasta poliisin toimenpiteestä. *Reaktiivinen tapa*, joskus sitä kutsutaan palohälyttimiksi (fire alarms), tarkoittaa sitä, että lainsäätäjät luottavat muihin, jotta he paljastavat tietonsa. *Interaktiivinen tapa* on edellä mainittujen tapojen välissä. Tämä tarkoittaa sitä, että lainsäätäjät asettavat muille velvollisuuksia kausittaiselle raportoimiselle, mutta vastaavat itse raporttien sisällöistä, kuten usein tapahtuu ammatillisissa turvallisuusmenetelmissä. (Baldwin, Hood, Rothstein 2001, 24–26.) Edellä mainituista soveltuu turvallisuussuunnitelmiin luultavasti parhaiten interaktiivinen riskien hallitsemisjärjestelmä. Uudet riskienhallintatavat ovat johtaneet vastuullisiin strategioihin (responsibilization) ja enemmän valvottuihin ja yhteisöllisiin käsityksiin riskienhallinnasta yhdessä nollatoleranssimenetelmien kanssa (Hughes 2002, 3).

5 Kohdekuntien turvallisuustyö ja -suunnittelu empiirisen aineiston pohjalta

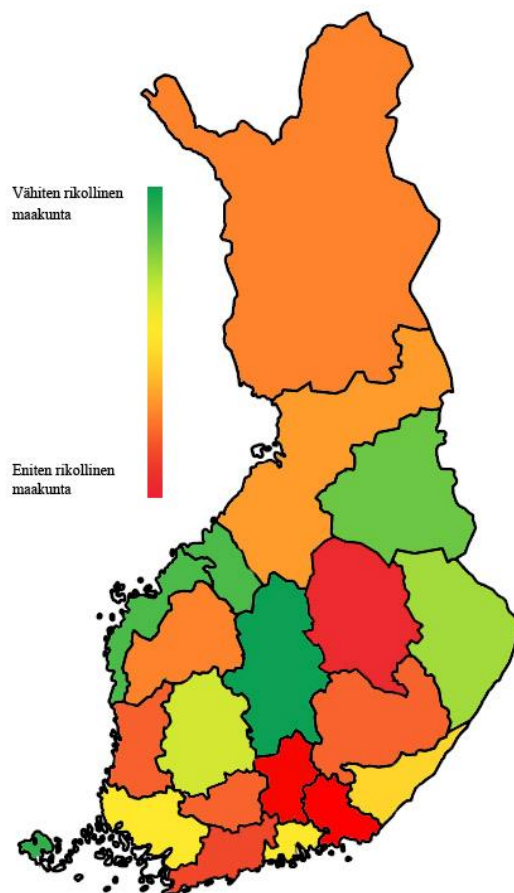
Mikäli lähtökohdaksi asetetaan ihmisten ja omaisuuden suojeleminen, Suomen Kuntaliiton (2003, 10) mukaan turvallisuustyössä tulisi pohtia sitä, mihin halutaan vaikuttaa ja miten halutaan vaikuttaa. Tavoitteena tulisi olla onnettomuuksien estäminen tai ainakin niiden määrän vähentäminen. Suomen Kuntaliiton mukaan ainoa hyväksyttävä tavoite on se, että kunnassa ei tapahdu lainkaan onnettomuuksia. Jotta onnettomuuksilta vältyttäisiin, tarvitaan pätevää tietoa onnettomuuksista, niiden määristä ja syistä sekä paikoista ja olosuhteista, missä ja milloin onnettomuuksia saattaa tapahtua. Sama pätee rikosten ehkäisemiseen.

Kuntien turvallisuustyö ja -suunnittelu liittyy kaikkiin tutkielman teoriaosuudessa mainittuihin tekijöihin. Seuraavissa luvuissa turvallisuustyötä ja -suunnittelua käsitellään kyselylomakkeen vastausten pohjalta. Vastaukset koostuvat 38 kunnan vastauksista ja niitä analysoidaan sekä kvalitatiivisesti että kvantitatiivisesti ristiintaulukoinnin ja korrelaatioiden avulla. Lähteinä käytetään myös haastatteluja. Aluksi käsitellään kuntien turvallisuustyötä, jonka jälkeen tarkastellaan kuntien turvallisuussuunnittelua ja turvallisuussuunnittelun tulevaisuuden haasteita. Lisäksi analysoidaan kahden casekunnan turvallisuussuunnitelmia.

5.1 Kuntien turvallisuustilanne

Johdantona kuntien turvallisuustyölle esitetään seuraava laatimani kuvio maakuntatason rikollisuudesta.

Kuvio 9 Kaikki rikokset vuonna 2004 maakunnittain 10 000 asukasta kohden



Edellä oleva kartta osoittaa, että maakuntien rikollisuusaste ei riipu ainakaan selvästi maakunnan sijainnista. Tosin paikoitellen vierekkäisissä maakunnissa oli melkein yhtä suuri rikollisuusaste. Rikollisinta vuonna 2004 oli Kymenlaaksossa, Päijät-Hämeessä sekä Pohjois-Savossa. Vähiten rikollisuutta oli Keski-Suomessa.

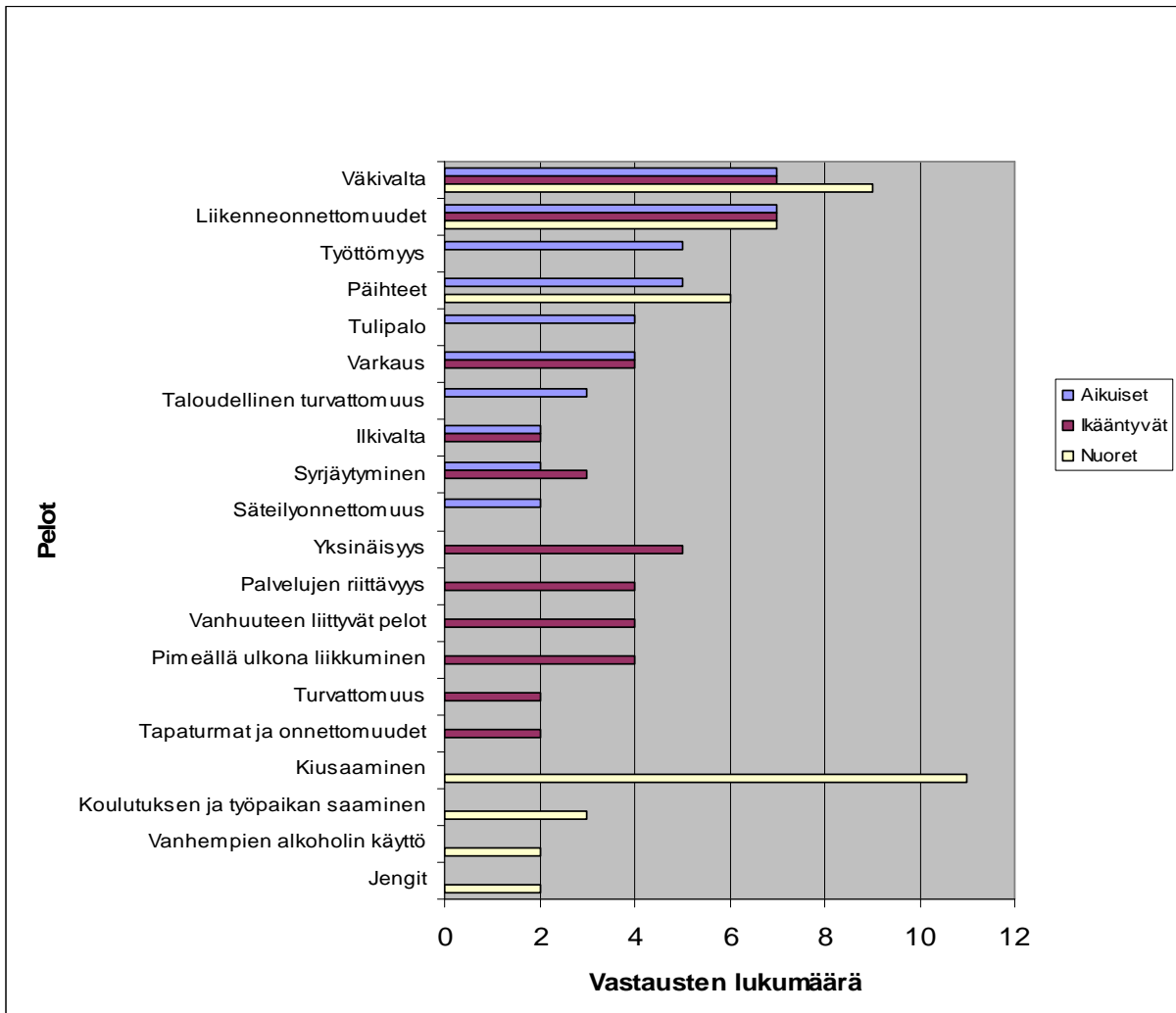
Kohdekuntien rikollisuus ja turvattomuuden tunnetta aiheuttavat pelot

Kohdekuntien turvallisuustilannetta voidaan tutkia monella eri tavalla, esimerkiksi rikosten määrällä ja analysoimalla asukkaiden turvattomuuden tunnetta kuten pelkoja. Kunnan rikosprosentti saadaan, kun vuoden aikana poliisille ilmoitetut rikokset suhteutetaan kunnan asukaslukuun. Vuoden 2006 tilastojen perusteella kohdekuntien rikosprosenttien keskiarvoksi saadaan 13 prosenttia. Vuonna 2006 vähiten rikoksia on ilmoitettu Liedossa (6 %) ja eniten rikoksia on ilmoitettu poliisille Sodankylässä (22 %). Nämä luvut voivat selittyä esimerkiksi sillä, että Sodankylässä on pidemmät välimatkat ja turvallisuuspalvelujen saatavuus (esimerkiksi poliisi) ei ole siellä kovin hyvä. Sodankylän taajama-aste⁵ on 57.3. Liedossa sama luku on 84.40. Myös sisäisen turvallisuuden sihteeristön päällikkö Tarja Mankkinen (haastattelu 7.2.2008) totesi, että harvaanasutuissa kunnissa turvallisuuspalvelujen saatavuus kestää kauemmin. Erityisesti näissä kunnissa ihmisten oma aktiivisuus vaikuttaakin merkittäväällä tavalla turvallisuuden tunteeseen. On kuitenkin huomautettava, että turvallisuustilanteen määrittelemiseen ainoastaan poliisille ilmoitettujen rikosten perusteella on suhtauduttava varauksella. Turvallisuus on paljon moniulotteisempaa. Monet rikokset saattavat jäädä ilmoittamatta poliisille esimerkiksi häpeän, koston tai pelon vuoksi.

⁵ Taajama-aste kertoo taajamissa asuvan väestön osuuden koko väestöstä.

Seuraavassa kuviossa 10 on kyselylomakkeeseen annettujen vastausten pohjalta analysoitu aikuisten, ikääntyvien ja nuorten pelkoja.

Kuvio 10 Kyselyyn vastanneiden arviot kuntalaisten peloista iän mukaan



Lähde: kyselyaineisto

Vastaajien keskuudessa eniten pelkoja aiheuttavat liikenneonnettomuudet, väkivalta sekä kiusaaminen. Vaikka liikenneonnettomuuksien määrä Suomessa on pysynyt koko 2000-luvun lähes ennallaan (www.stat.fi), tämän tutkielman kyselyaineiston mukaan koetaan syvää pelkoa

liikenneonnettomuuksista. Tulos poikkeaa Timo Koranderin tutkimuksesta siinä, että liikenneonnettomuudet koettiin tässä eniten pelkoja herättäväksi, ja väkivallan pelko oli toisella sijalla, kun taas Koranderin (2000.13) tutkimuksessa rikollisuuden pelko ja siihen liittyen myös kaupunkien katuväkivalta ja häiriökäyttäytyminen ovat keskeisimpiä turvattomuuden tunnetta lisääviä tekijöitä. Myös Tarja Mankkisen (haastattelu 7.2.2008) katsoo, että melkein kaikkia kuntalaisia yhdistää pelko rikoksen kohteeksi joutumisesta.

Kyselytutkimuksen mukaan nuorten ja ikääntyvien pelot eroavat jossain määrin aikuisten peloista. Nuorten turvallisuuden tunnetta heikentävänä asiana mainitaan kiusaaminen ja vanhusten suurena pelkona vastauksissa otetaan esille yksinäisyys. Kiusaamisen ehkäisemiseen kunnissa voidaan vaikuttaa vanhempien ja koulujen yhteistyöllä. Yksinäisyyden ennaltaehkäisy ja sen helpottaminen onkin hieman monimutkaisempaa. Monien kuntien tapaan siihen voidaan kuitenkin vaikuttaa järjestämällä kerhotoimintaa ja muita sosiaalisia tapahtumia sekä tarjoamalla ystäväpalveluja vanhemmille asukkaille. Viimeksi mainitussa tapauksessa nuoremmat henkilöt viettävät aikaa ikääntyvien kanssa esimerkiksi ulkoiluttamalla heitä. Moniin edellä mainittuihin pelkoihin voidaan vaikuttaa kuitenkin vain välillisesti. Pelot johtuvat usein monesta eri tekijästä. Esimerkiksi syrjäytyminen ja työttömyys ovat suuria yhteiskunnallisia ongelmia, joihin voidaan puuttua parhaiten valtakunnallisella tasolla. Kunnilla ei ole tarpeeksi voimavaroja puuttua kaikkiin turvattomuutta aiheuttaviin tekijöihin. Kuntalaisten pelot kertovat kuitenkin hyvin turvattomuuden aiheuttajista, joihin olisi puututtava pitkällä aikavälillä.

Vastausten mukaan vain vähäisiä pelkoja aikuisille tuottaa perheväkivalta. Tähän saattaa vaikuttaa se, että juuri perheväkivaltatapaukset voivat jäädä ilmoittamatta häpeän, koston tai pelon vuoksi. Toinen syy saattaa löytyä mediasta, jossa ei kerrota perheväkivallasta yhtä suuressa määrin kuin liikenneonnettomuuksista, rikollisuudesta ja katuväkivallasta. Median valta rikollisuuden määrittämisessä saattaa johtaa kuitenkin taisteluun näkyviä oireita vastaan taustalla olevien syiden korjaamisen sijasta (Korander 2000, 179–181).

Kyselyn mukaan iäkkäämpien ihmisten pelkoina mainitaan asunnon turvallisuus, kotiin tunkeutumiset, tulipalo, julkijuopottelu ja poliisin puuttuminen katukuvasta. Lasten ja nuorten pelkoina mainitaan puolestaan sodan pelko, syrjäytyminen, kavereiden puute, raiskaukset,

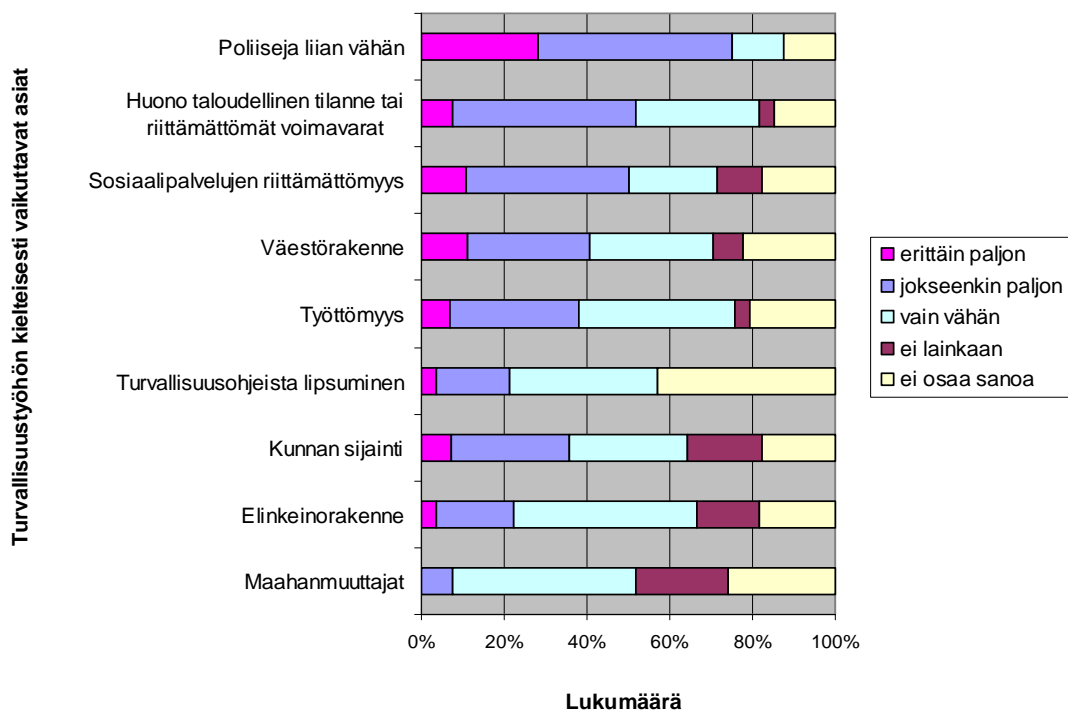
tulipalo, läheisen sairaus tai kuolema, vapaa-ajan harrastukset, poliisin puuttuminen katukuvasta sekä vanhempien ajan ja läsnäolon puute. On ilmeistä, että turvallisuuden tunteeseen erityisesti nuorten kohdalla vaikuttavat poliisisarjat. Tätä ei tullut esille kohdekuntien vastauksissa, kuten ei myöskään koti- ja vapaa-ajan tapaturmia. Kansanterveyslaitoksen tietojen mukaan vuonna 2006 koti- ja vapaa-ajan tapaturmissa kuoli 2 710 ihmistä, joka on yli seitsemän kertaa enemmän kuin mitä samana ajanjaksona menehtyi liikenteessä. (Ministeri Holmlundin puhe sisäisen turvallisuuden ohjelmaehdotuksen julkistamistilaisuudessa 15.4.2008, www.intermin.fi.) Mankkisen (haastattelu 7.2.2008) mielestä kuntalaiset eivät osaa pelätä koti- ja vapaa-ajan tapaturmia, jolloin he eivät osaa niihin myöskään varautua.

Vuonna 2006 poliisin laatiman suuren turvallisuuskyselyn mukaan suomalaiset tuntevat elämänsä turvallisemmaksi kuin aikaisemmin. Myös tämän tutkielman kyselyn vastausten mukaan monissa kunnissa ihmiset tuntevat olonsa turvallisiksi, mutta vanhat ihmiset pelkäävät erittäin paljon yksin ulkona liikkumista. Samaan johtopäätökseen päädyttiin myös poliisin suuressa turvallisuuskyselyssä, jonka mukaan mitä vanhempi ihminen, sitä enemmän ulkona yksin liikkuminen pelottaa (Leena Kymäläinen, 18.11.2006, Aamulehti).

Kohdekuntien turvallisuustyöhön kielteisesti vaikuttavat asiat

Kohdekuntien vastaajilta tiedusteltiin asioista, jotka vaikuttavat kielteisesti kunnan turvallisuustyöhön. Seuraavassa kuviossa 11 nämä tekijät on osoitettu tärkeysjärjestyksessä.

Kuvio 11 Turvallisuustyöhön kielteisesti vaikuttavat asiat



Lähde: kyselyaineisto

Kuviossa 11 näkyy selkeästi, että kunnan ominaispiirteet (väestörakenne, sijainti ja elinkeinorakenne) eivät vastaajien mukaan vaikuta kielteisessä valossa kunnan turvallisuustyöhön. Kunta pystyy huolehtimaan kuntalaistensa turvallisuudesta riippumatta esimerkiksi siitä, missä kunta sijaitsee. Kielteisimmin turvallisuustyöhön vaikuttaa vastaajien mukaan se, että poliiseja on liian vähän. Myös voimavarojen riittämättömyys koetaan kielteisenä turvallisuustyön kannalta. Voidaankin olettaa, että valtion antamat avustukset ja panostus poliisivoimiin vaikuttavat kuntien turvallisuustyöhön. Ne antavat ikään kuin turvallisuustyölle

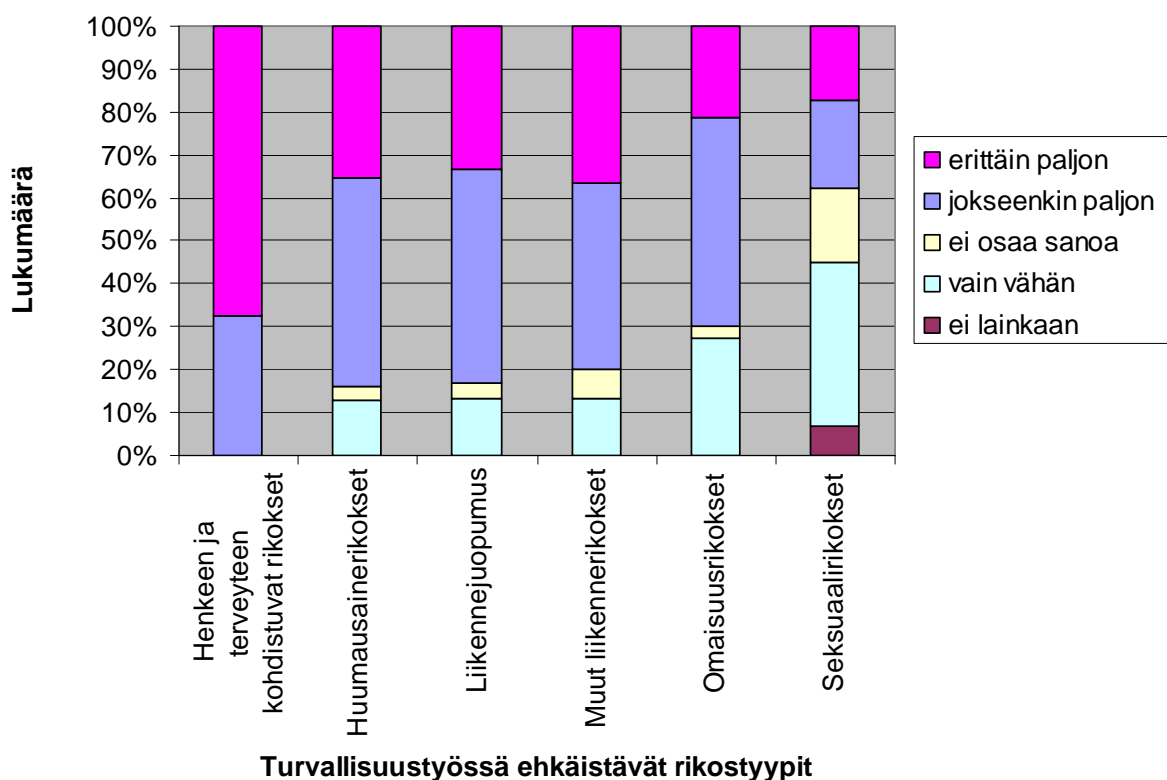
kehykset, jonka puitteissa kunta voi toteuttaa turvallisuustyötään. Kuviosta on vielä huomattava, että maahanmuuttajien ei nähdä erityisesti uhkaavan kunnan turvallisuustyötä. Vastakkainen mielipide voitaisiinkin tulkita rasistiseksi kannanotoksi. Erittäin tärkeänä suunnittelun turvallisuustyön kohderyhmänä Tarja Mankkinen (haastattelu, 7.2.2008.) näkee juuri maahanmuuttajat, joiden määrä on viime aikoina lisääntynyt rajusti. Maahanmuuttajilla on erityistarpeita, jotka pitäisi hänen mukaansa huomioida myös kuntien turvallisuustyössä. Lopuksi on syytä todeta, että mikään kuviossa 11 esitetyistä turvallisuustyöhön kielteisesti vaikuttavista asioista ei huolestuttanut kovinkaan paljon kuntien turvallisuustyöstä vastaavia.

Yhteenveto Aukkaissa aiheuttavat eniten pelkoja liikenneonnettomuudet, väkivalta sekä kiusaaminen. Kielteisesti kunnan turvallisuustyöhön vaikuttaa se, että poliiseja on liian vähän. Myös huono taloudellinen tilanne ja sosiaalipalvelujen riittämättömyys koetaan kohdekunnissa haittaavan turvallisuustyötä.

5.2 Kuntien turvallisuusongelmat ja turvallisuustyön toteuttaminen

Kohde kuntien vastaajilta kysyttiin, minkälaisia rikoksia turvallisuustyöllä pyritään ehkäisemään. Seuraavassa kuviossa 12 nämä rikosmuodot havainnollistetaan tärkeysjärjestyksessä.

Kuvio 12 Turvallisuustyössä ehkäistävät rikostyytit tärkeysjärjestyksessä



Lähde: kyselyaineisto

Ehkäistävästä rikostyytistä tärkeimmiksi valikoituvat henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset. Vastauksista voidaan päätellä, että vastaajien pyrkimykset ennaltaehkäistä eri rikosmuotoja ovat lähtökohtaisesti samansuuntaisia, mitä kuntalaisten pelot osoittavat (kuvio 10). Henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten jälkeen huumauserikokset, liikennejuopumusrikokset ja muut liikenne rikokset sijoittuvat vastaajien mielestä

tärkeysjärjestyksessä seuraaviksi, kun taas omaisuusrikoksissa ja seksuaalirikoksissa hajonta on suurempaa. Tämä voi selittyä kuntien vaikutusmahdollisuuksilla tai niiden puuttumisella tai yksinkertaisesti sillä, että ihmisten koskemattomuutta ja ihmisoikeuksia arvostetaan enemmän kuin materiaalisia arvoja. Vastauksissa mainitaan myös tuhotyöt ja -poltot. Nämä nykyisin yleistyvät tuhotyöt liittyvät ympäristörikoksiin, joskin myös omaisuusrikoksiin.

Kohdekuntien turvallisuustyön toteuttaminen

Turvallisuustyön toteuttaminen vaihtelee kohdekunnittain yllättävän paljon. Turvallisuustyötä toteutetaan kunnissa johtoryhmätyöskentelynä, tai se delegoidaan ulkopuolisille tahoille, tai vaihtoehtoisesti jokainen yksikkö huolehtii omasta turvallisuudestaan.

Monessa kunnassa riskejä pyritään poistamaan toimialoittain, kuten on tapahtunut liikenteen kohdalla. Joissakin kunnissa työterveydenhuolto on tehnyt toimialakohtaiset riskikartoitukset. Joissain kunnissa nuorisotoimi järjestää turvallisuustyöhön liittyviä tapahtumia.

Joissain kunnissa suunnitelmaa kyllä päivitetään, mutta turvallisuusharjoituksia, kuten evakuoimisharjoituksia, järjestetään vain satunnaisesti. Sen sijaan toisissa kohdekunnissa turvallisuustyötä toteutetaan palotarkastuksilla ja turvallisuuskoulutuksella, jotka osaltaan edistävät kunnan turvallisuutta. Mercurion ja Roughtonin (2002, 40) mukaan turvallisuuskoulutus on keskeinen piirre tehokasta turvallisuusohjelmaa. Edelleen Koranderin (2000, 199–212) mukaan koulutuksella voidaan edistää rikksentorjuntaa.

Turvallisuustyötä toteutetaan esimerkiksi turvallisuushankkeiden ja kampanjoiden avulla. Tosin vastaajien mukaan työtä tehdään paikoitellen vain ”läpäisyperiaatteella”. Vastauksella halutaan mahdollisesti sanoa, että turvallisuustyö liittyy kunnan muuhun työhön. Tätä tulosta vahvistaa kuopiolaisen tutkimusryhmän saamat tulokset turvallisuudesta ja turvattomuudesta läpäisymuuttujina. Ne läpäisevät eri elämänalueet, joten turvallisuutta ja turvattomuutta on tutkittava yhteydessä kontekstiin (turvallisuus/turvattomuus perhe- ja ihmissuhteissa, työelämässä, taloudessa jne.). (Lahikainen, Niemelä 2000, 9–10.) Monissa kohdekunnissa turvallisuustyötä tehdään nimenomaan muun työn ohessa. Eräissä kunnassa ”juuri tapahtuneet erittäin suuret organisoinnit muun muassa sote-palveluissa (valmistelua 2 vuotta) eivät ole

mahdollistaneet perehtymistä laajemmin turvallisuustyöhön”. Kuntien rakennemuutokset ja kiire vaikuttavat todennäköisesti siihen, että ei ole aikaa paneutua erikseen turvallisuustyöhön vaan turvallisuustyö kulkee mukana kaikessa toiminnassa. Joissakin kunnissa onkin perustettu toimintaryhmiä, kuten Hyvinkäällä ”24 turvallista tuntia Hyvinkäällä” toimintaryhmä alaryhmineen.

Monissa kohdekunnissa turvallisuustyötä toteutetaan työryhmätyöskentelynä. Vaasalainen turvallisuusasioista vastaava henkilö kertoo, että kunnassa toteutettiin turvallisuustalkoot tehostetusti vuosina 2001–2003, ja niihin haastettiin mukaan laajasti kaikkia tahoja periaatteella: ”kukaan ei voi tehdä kaikkea, mutta jokainen voi tehdä jotain!” Hän jatkaa: ”pyrimme tekemään koordinoitua työtä, mm. eri työryhmien toimesta.” Yksityiskohtaisemmin turvallisuustyön tehtävien jaosta kertoo henkilö, joka toteaa, että ”kaupungin tasolla ohjelmaa toteuttaa ja koordinoi johtoryhmä/ohjausryhmä + päätoiminen projektipäällikkö. Alueatasolla ohjelmaa ovat toteuttaneet alueryhmät, jotka jatkossa ovat enemmän yksittäisiin hankkeisiin/toimintoihin keskittyvä työryhmä.”

Turvallisuus saattaa olla esillä osana hallintokohtaisia muita suunnitelmia. Esimerkiksi liikenneturvallisuudesta on laadittu omia suunnitelmia. Kunnissa on myös lakimääräisiä pelastussuunnitelmia ja poikkeusolojen suunnitelmia. Vastaajien mukaan työtä tehdään usein turvallisuussuunnitelman ja valmiussuunnitelman pohjalta.

Turvallisuustyötä saatetaan tehdä koko kunnan tasolla ainoastaan työsuojelun yhteistoimintaorganisaatiossa. Työtä voidaan toteuttaa myös kihlakunnan organisoimana. Turvallisuustyö on erittäin kokonaisvaltaista, joten paikoitellen kuntien kannattaa pyytää apua isommilta organisaatioilta.

Kuntien turvallisuustyöhön osallistuvat yhteistyökumppanit vaihtelevat hyvin paljon kunnasta riippuen. Vastaajien mukaan turvallisuustyössä tehdään eniten yhteistyötä sosiaalitoimen kanssa. Tämä on aivan ymmärrettävää, sillä sosiaalitoimi on jatkuvasti tekemisissä henkilöiden kanssa, joilla saattaa olla rikollinen menneisyys, ja jotka saattavat toimia uhkaavasti yhteisöä ja sosiaalitoimen henkilökuntaa kohtaan. Lisäksi kunnan turvallisuustyössä tehdään merkittävässä

määrin yhteistyötä myös poliisin sekä alueellisen pelastustoimen kanssa. Jossain määrin yhteistyötä tehdään myös teknisen toimen kanssa. Vastausten perusteella vähiten kunnat tekevät yhteistyötä maakuntien kanssa. Kohdekunnat eivät harjoita paljon yhteistyötä myöskään asukasyhdistysten kanssa. Yllättävää on todeta, että erikoissairaanhoidossa ei myöskään kuulu kuntien yhteistyökumppaneihin turvallisuuden parantamisessa, vaikka erikoissairaanhoidossa ollaan todennäköisesti tekemisissä ihmisten kanssa, jotka saattavat olla vaarassa syrjäytyä. Tällöin erikoissairaanhoidossa tulisi liittää osaksi kuntien turvallisuustyötä.

Yhteenveto Turvallisuustyössä kiinnitetään huomiota erityisesti henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten ennaltaehkäisyyn. Monissa kohdekunnissa eri toimialat huolehtivat omasta turvallisuustyöstään. Lisäksi turvallisuustyötä toteutetaan usein turvallisuushankkeiden avulla. Työtä tehdään myös enimmäkseen työryhmissä. Turvallisuusasiat otetaan esille erityisesti eri toimialojen suunnitelmissa. Yhteistyötahoihin kuuluvat sosiaalitoimi, poliisi ja pelastuslaitos.

5.3 Kuntien riskit ja riskienhallinta

Kohdekuntien vastaajilta tiedusteltiin, mitä riskejä kunnissa esiintyy eniten. Kuntien turvallisuutta uhkaavista riskeistä pyritään ehkäisemään enimmäkseen rikollisuutta ja liikenneonnettomuuksia. Vastaajien mukaan kolmanneksi eniten kunnissa kiinnitetään huomiota henkilöstöriskeihin ja väkivallan ennaltaehkäisyyn.

Riskit ovat yksilökohtaisia, joten kyselylomakkeen vastauksiakin on tarkasteltava sen mukaisesti. Vastaajan omat kokemukset ja asenteet saattavat hyvin vaikuttaa vastauksiin. Samoin media vaikuttaa myös suurelta osin ihmisten käsityksiin riskeistä, sillä televisiossa ja lehdissä näytetään sekä kansallisen että kansainvälisen tason huumeongelmia, rikollisuutta ja väkivaltaa, jolloin ne lisäävät ihmisten pelkoja tuntemattomia tai tunnettuja riskejä kohtaan. Vaikka henkilökohtaiset riskit koetaan usein suuremmiksi kuin tuntemattomat riskit (Schneier 2003, 20–21), median vaikutuksesta henkilökohtaisten ja tuntemattomien riskien välinen ero on kutistumassa. Melkein päivittäin uutisissa näytetään kuvia eri katastrofialueilta ympäri maailmaa. Myös Ulrich Beckin (1992, 4-21) mukaan riskien tunnistamisen lisääntyminen johtuu siitä, että niistä nykyisin keskustellaan runsaasti, ja myös media tuo niitä voimakkaasti esiin.

Seuraavassa taulukossa kuvataan eräiden kunnan ominaispiirteiden ja mahdollisten riskien välisiä riippuvuuksia.

Taulukko 1 *Kuntien turvallisuustyössä painotettujen riskien merkitsevät korrelaatiot kunnan ominaispiirteiden kanssa (38 kuntaa)*

Ominaispiirteet	Kotona tapahtuvia tapaturmia	Sukupuolista lähentelyä tai väkisinmakaamista	Ydinasesotia
Asukasluku		0.485*	
Asukastiheys		0.514**	0.443*
Koulutustasomittain	0.458*		
Verotetut tulot		0.400*	

* korrelaatio on merkitsevä viiden prosentin tasolla

** korrelaatio on merkitsevä yhden prosentin tasolla

Koulutustasomittaimella tarkoitetaan perusasteen jälkeen suoritetun korkeimman koulutuksen keskimääräistä pituutta henkeä kohti. Perusjoukkona käytetään 20 vuotta täyttäneitä väestöä.

Lähde: kyselyaineisto

Taulukosta 1. voi havaita, että seksuaalirikokset, kuten sukupuolinen lähentely tai väkisinmakaaminen, ovat tilastollisesti merkitsevästi yhteydessä asukaslukuun, asukastiheyteen ja tulotasoon. Tämä riski liittyy siis suuriin, varakkaisiin, tiheästi asuttuihin kuntiin, joissa sosiaaliset normit ovat tältä osin löystyneet. Lisäksi ydinasesodan riski liittyy asukastiheyteen. Nämä tulokset ovat odotettuja. Sen sijaan koulutustasomittaimen liittyminen kotona tapahtuviin tapaturmiin on yllättävä tulos. Mitä korkeampi koulutustaso kunnassa on, sitä enemmän kotona tapahtuu tapaturmia. Tämä saattaa selittyä esimerkiksi sillä, että korkeasti koulutetuilla on enemmän tapaturmia aiheuttavia koneita. On myös mahdollista, että korkeamman koulutustason kunnissa kotitapaturmista rekisteröidään suurempi osa.

Vastauksista käy ilmi, että työsuojelullisia riskejä seurataan kunnissa usein tarkemmin kuin muita riskejä. Tämä saattaa johtua siitä, että näitä riskejä on helpompi käsitellä ja seurata. Riskejä voidaan hoitaa työsuojelun toimintaohjelman, työpaikkaselvitysten, riskien arvioinnin,

toimintasuunnitelmien sekä laatujärjestelmien kautta. Laatujohtaminen liittyykin läheisesti turvallisuusjohtamiseen (Mercurio & Roughton 2002, 71).

Riskienhallinta

Kohdekunnissa suurimmat riskit yleensä kartoitetaan. Lisäksi varaudutaan suuronnettomuuksien varalle. Esimerkiksi vakuutusturva auttaa suojautumaan riskejä vastaan. Käytössä ovat laajat vakuutukset sekä henkilö- että omaisuuspuolella. Joissain kohdekunnissa on laadittu vakuutusyhtiön kanssa myös riskianalyysi, jonka kunnanhallitus on hyväksynyt.

Monissa tapauksissa riskienhallinta on kunnissa järjestetty pelastuslaitoksen toimesta. Pelastuslaitoshan on riskien kanssa tekemisissä huomattavissa määrin päivittäin. Vastauksista selviää myös se, että usein kunnanhallitus vastaa riskienhallinnan toteuttamisesta ja yhteensovittamisesta. Joihinkin kuntiin on perustettu mahdollisten riskien varalta riskienhallintapäällikön virka, jonka toimenkuvaan kuuluu riskienhallintaprosessien luominen ja toimeenpaneminen, sekä eri toimialoja edustava riskienhallintatyöryhmä. Ammattitaitoiset riskien asiantuntijat osaavatkin käsitellä riskejä ja varautua niihin. Kunnissa toimii myös turvallisuustyöryhmiä ja nimettyjä turvallisuussuunnittelun yhdyshenkilöitä. Lisäksi joillekin seuduille, kuten Kemijärven seudulle, on perustettu seutukunnallinen turvallisuussuunnittelun johtoryhmä. On tavallista, että kukin sektori ottaa huomioon riskit omassa toiminnassaan. Esimerkiksi eräässä kunnassa riskienhallinta on organisoitu hallintokunnittain, joiden koordinaatio tapahtuu keskuskassan kautta. Tässä kunnassa eri tasot tekevät keskenään kuitenkin tiivistä yhteistyötä.

Joissain kunnissa riskienhallinta järjestetään koulutuksen avulla, mikä on aiemmin todettu hyväksi keinoksi ehkäistä riskejä. Riskeistä on aina mahdollista oppia uusia piirteitä. Kun riskit tunnetaan ja tiedostetaan, niihin on myös helpompi varautua.

Muutamassa kohdekunnassa on tehty erillinen ”riskikartta”, jonka avulla voidaan arvioida riskin pelottavuutta ja sen hallintapyrkimyksiä. Mitä voimakkaammaksi riski arvioidaan, sitä voimakkaampia toimia ollaan valmiita ehdottamaan (Kamppinen, Raivola 1991, 13, 31–33).

Riskienhallinta on järjestetty kohdekunnissa atk-ohjelmien suojausten ja sosiaalipäivystyksen ohella pelastus- ja evakointisuunnitelmilla. Eri riskejä ja niiden vaikutuksia on selvitetty myös valmiussuunnitelman avulla. Edelleen kriisien varalle on laadittu lakisäänteisiä suunnitelmia, joihin liittyvä työnjako on myös järjestetty. Esimerkiksi Sonkajärven kunnassa on tehty liikenneturvallisuussuunnitelma vuonna 2002 ja laadittu julkisten tilojen esteettömyyskartoitus vuonna 2006. Mainintaa esteettömyyskartoituksesta ei esiinny muissa vastauksissa. Sen avulla voitaisiin kuitenkin parantaa sekä liikuntavammaisten kuin myös muiden liikkujien turvallisuutta esimerkiksi paremmalla yhdyskuntasuunnittelulla.

Jokelan ampumistapaus

Muutamissa kohdekunnissa, kouluilla ja päiväkodeilla on omat päivitetyt turvallisuussuunnitelmansa. Tämä on hyvin viisasta katastrofitilanteissa, ettei pääsisi sattumaan Jokelan ampumistapauksen kaltaista tapausta. Tuusulan Jokelan koulussa tapahtui traaginen ampumistapaus, kun koulun abiturientti tuli 7.11.2007 kouluun muita myöhemmin ja aloitti aseella ampumisen. Tässä järkyttävässä tapahtumaketjussa kuoli ampujan lisäksi kahdeksan henkilöä, viisi poikaa, yksi tyttö, koulun terveydenhoitaja sekä rehtori. (Sisäasiainministeriö, keskusrikospoliisin tiedote 8.11.2007 www.intermin.fi; Helsingin Sanomat 9.11.2007.)

Tarja Mankkisen (haastattelu 7.2.2008) mukaan tapahtuneen tragedian johdosta opetushallitus on kiinnittänyt huomiota koulujen turvallisuussuunnitteluun. Toiveissa on, että opetusviranomaisia saataisiin entistä paremmin mukaan kunnan turvallisuussuunnitteluun. Mahdollinen tragedia koskettaisi tapahtuessaan koko kuntaa. Ilta-Sanomien pääkirjoituksen (19.4.2008) mukaan Jokela ei kuitenkaan näy uudessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Artikkelissa pidetään hyvin outona sitä, että ohjelmassa ei käsitellä yksityiskohtaisemmin koulujen syrjäytymisongelmia ja koulukiusaamista. Lopuksi pääkirjoituksessa todetaan, että koulujen turvallisuutta voidaan lisätä vain rajallisesti turvakameroilla, henkistä pahoinvointia niillä ei kuitenkaan kyetä torjumaan.

Tutkielman kyselyaineisto kerättiin ennen Jokelan tapausta. Kadon analyysi (liite 1.) kuitenkin toteutettiin tämän jälkeen, joten siinä yhteydessä tarjoutui mahdollisuus kerätä kuntatason tietoa tragedian vaikutuksista. Yhteensä kymmenessä kunnassa 17:sta uskotaan, että Tuusulan tragedialla on jonkinasteisia välillisiä vaikutuksia kunnan turvallisuussuunnitelmiin ja -työhön

tulevaisuudessa. Edelleen monessa kunnassa oletetaan tapahtuman vaikuttavan sivistysyksikön, mutta ei keskushallinnon toimintaan. Vaikka Tuusulan tragediia ja sen seurauksia sekä turvallisuuskäytäntöjä on pohdittu kouluissa, monissa tapauksissa ampumistapauksella ei ole ollut vielä suoranaisia vaikutuksia kuntien harjoittamaan turvallisuustyöhön tai kuntien laatimiin turvallisuussuunnitelmiin, sillä tapahtuneesta on kulunut vasta lyhyt aika, eikä kunnissa ole vielä ehditty reagoimaan mahdollisen tragedian ennaltaehkäisemiseksi.

Eräissä kunnissa, kuten Ilomantsissa, reagoitiin nopeasti ja kunnan pelastussuunnitelmat tarkastettiin tragedian johdosta. Kriisien varalta kunnan suunnitelmiin kirjattiin poistumisreitit. Jotta Tuusulan tapaus ei pääse toistumaan, kunnassa panostetaan myös kiusaamisen ehkäisemiseen. Tuusulan ampujahan joutui koulussaan kiusatuksi, millä oli kauaskantoisia ja ikäviä seurauksia.

Seitsemässä kunnassa 17:sta Jokelan ampumistapauksen ei uskota vaikuttavan kunnan turvallisuustyöhön tai turvallisuussuunnitelmaan. Yllättävän monissa kunnissa ei tapahtuneen johdosta ole laadittu minkäänlaisia kirjallisia selvityksiä. Joissain kunnissa turvallisuussuunnitelma on taas saattanut olla suvantovaiheessa. Monessa kunnassa ampumistapaus nähdään nimenomaan yksittäistapauksena, joka ei uhkaa oman kunnan turvallisuutta.

Joissain kohdekunnista on laadittu toimintayksikköjen pelastussuunnitelmia, jotka voivatkin olla tarpeellisia yllättävän onnettomuuden sattuessa. Riskit vaihtelevat nimittäin huomattavasti toimialoittain sekä alueittain. Ne riippuvat paljolti paikan ominaispiirteistä, kuten esimerkiksi väestörakenteesta, asukasluvusta ja tulotasosta, kuten taulukosta 1. selviää. Riskeihin on myös vaikea varautua, ja niitä on erittäin vaikea luokitella. Jokelan ampumistapaus muistuttaa siitä, että monet riskit ovat nykyään satunnaisia, fortuna tyyppisiä, kuten Ulrich Beck on todennut (Beck 1992, 21–29).

Yhteenveto Voidaan todeta, että kohdekuntien turvallisuustyössä kiinnitetään huomiota erityisesti rikollisuuden ja liikenneonnettomuuksien torjumiseen. Riskienhallinta on järjestetty parhaiten perustamalla ammattitaitoinen riskienhallintapäällikön virka tai työryhmä, joka osaa

käsitellä mahdollisia riskejä. Edelleen riskienhallinta on hoidettu kohdekunnissa vakuutuksilla ja koulutuksella. Yleisesti eri riskien varalle on laadittu myös suunnitelmia.

5.4 Turvallisuussuunnitelmat kohdekunnissa

5.4.1 Tavoitteena turvallinen kunta

Kunnan turvallisuussuunnitelman tavoitteiden asettelussa otetaan mallia valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelmasta, jonka mukaan paikallisen turvallisuussuunnittelun tavoitteena on parantaa turvallisuutta vähentämällä onnettomuuksien, tapaturmien, rikosten ja häiriöiden määrää ja lisätä turvallisuuden tunnetta (Valtioneuvosto 2008, 19).

Kohdekuntien turvallisuussuunnitelmien tavoitteena nähdään tiedon tuottaminen päätöksenteon tueksi sekä poikkihallinnolliset ja seudulliset työskentelytavat. Edelleen kohdekuntien tavoitteena on, että kuntalaiset ottaisivat turvallisuussuunnitelman jokapäiväiseen käyttöönsä, tutustuvat siihen ja löytävät avun silloin, kun sitä tarvitsevat.

Vastauksissa tulevat esille turvallisuuteen liittyvät arvot. Arvomääritysten avulla voidaan edistää kunnan turvallisuutta. Tämän on todennut myös Korander (2000, 178), jonka mukaan itse turvallisuuskäsitteeseen sisältyy erittäin paljon arvo-, asenne-, tunne- ja poliittista latausta. Tämän tutkielman tulosten mukaan kuntien turvallisuussuunnitelmien painopistealueet heijastavat kunnassa vallitsevia arvoja ja arvostuksia, jotka näkyvät eri turvallisuusmuotojen kehittämistavoitteissa.

Turvallisuuden tulisi olla luonnollinen osa yhdyskuntasuunnittelua ja sen toteuttamista. Turvallisuuden edistämisessä tulisi kiinnittää yleisesti huomiota valoisiin ja avariin puistoihin sekä kevyen liikenteen väyliin ja suojateihin. Korkeat rakennukset, pimeät tiet ja pusikot saattavat aiheuttaa turvallisuusriskejä. Tämän kyselyaineiston mukaan yhdyskuntasuunnitteluun panostaminen ja sen edistäminen voi hyvin vaikuttaa myönteisellä tavalla liikennetapaturmien määrään sekä turvallisuuden tunteeseen, jonka parantaminen mainitaan myös

turvallisuussuunnitelman yhtenä tavoitteena. Myös kaupunkisuunnittelijoiden mielestä väkivallan pelkoa voisivat estää avarat ja valoisat julkiset tilat. Eri mieltä tästä on Timo Korander (2000, 13), jonka mukaan kaupunkiväkivallan pelko liittyy pikemminkin tilan sosiaalisiin kuin fyysisiin ulottuvuuksiin. Koranderin mukaan on harhaanjohtavaa ehkäistä katuväkivallan pelkoa ensisijaisesti fyysisen ympäristön suunnittelulla ja välineillä. Tällä hän viittaa Hille Koskelan pelon maantieteestä tehtyyn väitöskirjaan. Koskelan (1999) mukaan tilan fyysiset turvallisuusstrategiat saattavat lisätä pelkoa enemmän kuin vähentää sitä. Korander korostaa sitä, että suurkaupungin turvattomuus tulisi ymmärtää mieluummin yhteiskuntapoliittiseksi kuin pelon ongelmaksi.

Suunnitelman tavoitteina mainitaan taloudellisuus ja kaupungin julkinen kuva. Kunnan julkinen kuva eli imago on huomattava tekijä kunnan kilpaillessa uusista asukkaista ja yrityksistä, Suomen Kuntaliiton (2003, 6) mukaan yritysten ja yhteisöjen toimintaedellytysten turvaaminen edesauttaa kunnan kilpailukykyä. Samaa mieltä oli Tarja Mankkinen (haastattelu 7.2.2008), joka korosti sitä, että toimintaympäristöt ovat muuttuneet, joten kuntien on tärkeää panostaa kilpailukykyynsä.

Jotkut kunnat, kuten Porvoo ja Vaasa, esittävät tavoitteekseen olla turvallisin kaupunki, Porvoon tapauksessa Etelä-Suomen turvallisin kaupunki. Tätä tavoitetta voidaan kutsua jo Porvoon kunnan visioksi ja hyvinvointiohjelmaksi. Turvallisuussuunnitelmat ovat usein erittäin laajoja, jolloin niitä voidaan kutsua juuri hyvinvointiohjelmiksi (Virta 2001). Vaasassa suunnitelman otsikkona oli: "Vaasa turvallinen kotikaupunki". Tämä suunnitelma laadittiin vuonna 2001, ja sen pääteemana oli nuorten päihteidenkäytön torjunta.

Vastauksissa otetaan esille yksityiskohtaisempina tavoitteina asiakas- ja henkilöstöturvallisuuden sekä omaisuusturvallisuuden parantuminen ja työviihtyvyyden lisääntyminen. Vastauksista voidaan päätellä, että turvallisuussuunnitelman koetaan koskettavan koko kuntaa ja kaikkia kuntalaisia.

Tavoitteena mainitaan tuloksellisuuden vuosittainen arviointi. Turvallisuussuunnitelman merkittävänä tavoitteena nähdään myös suunnitelman päivittäminen, jotta se pysyisi ajan tasalla.

Muutokset saattavat tapahtua kunnassa nopeaan tahtiin, jolloin on tärkeää, että suunnitelma kuvaa nimenomaan kunnan nykyistä tilannetta. Turvallisuussuunnitelman päivittämisellä voi olla myönteistä vaikutusta kunnan turvallisuustilanteeseen.

Yhteenveto Tavoitteiden asettelussa otetaan mallia valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelmasta. Rikosten ja onnettomuuksien ennaltaehkäisy on tärkein tavoite kohdekuntien turvallisuussuunnittelussa. Yhdyskuntasuunnittelussa turvallisuuden huomioonottaminen on keskeistä, mikä osaltaan edistää kaupungin imagoa. Yhteistyön kehittyminen sekä tiedon tuottaminen päätöksenteon tueksi ovat myös tärkeitä tavoitteita.

5.4.2 Turvallisuussuunnitelman laadinta tutkituissa kunnissa

Vuoden 2005 lopussa yli 350 kunnassa oli laadittu kansallisen rikosentorjuntaohjelman käynnistämä turvallisuussuunnitelma (Sisäasiainministeriö 2006, 3). Suomessa laki ei velvoita kuntia turvallisuussuunnitelman laatimiseen toisin kuin Iso-Britanniassa. Lain säätämisestäkin on kuitenkin keskusteltu. Haastattelussa Tarja Mankkinen (7.2.2008) totesi, että laki ei kuitenkaan auta, jos turvallisuussuunnitelman idea ei ole herättänyt kunnassa ja sen virkamiehissä kiinnostusta. Hänen mukaansa turvallisuussuunnitelmaan panostaminen erottaa hyvän ja huonon kunnan toisistaan.

Kuntien turvallisuustilanne riippuu paljolti siitä, miten kunnan johto on paneutunut edistämään kuntansa turvallisuutta. Palautettujen vastausten perusteella 29 kunnassa 38 kunnasta on laadittu kirjallinen suunnitelma. Viidessä kunnassa suunnitelman tekoa on suunniteltu, mutta se ei ole vielä kirjallisessa muodossa. Vain neljässä kunnassa ei ole vielä turvallisuussuunnitelmaa. Saattaa tosin olla, että kyselylomakkeen vastauksia lähetettiin enemmän kunnista, jotka olivat laatineet turvallisuussuunnitelman, jolloin kysymyksiin vastaaminen oli helpompaa. Tämä selvitetään kadon analyysissä, jonka keskeinen tulos on seuraavassa taulukossa.

Taulukosta 2. selviää, kuinka monessa kyselyyn vastanneessa ja ei-vastanneessa kunnassa on laadittu turvallisuussuunnitelma.

Taulukko 2 Turvallisuussuunnitelman laadinta kunnissa, joista palautettiin ja ei palautettu kyselylomakkeen vastauksia

	Kyselyaineisto abs. touko-kesäkuu 2007	Kyselyaineisto %	Kadon analyysi abs. tammikuu 2008	Kadon analyysi %
Kyllä, kirjallisessa muodossa	29	76	13	76
Suunniteltu, mutta ei vielä kirjallisessa muodossa	5	13	2	12
Ei vielä suunnitelmaa	4	11	2	12
Yhteensä	38	100	17	100

Lähde: kyselyaineisto, puhelinhaastattelu

Taulukosta 2. voi selvästi havaita, että turvallisuussuunnitelman keskeneräisyys tai laatimattomuus ei vaikuttanut kohdekuntien vastaajien vastausalttiuteen. Näin ollen edellä pohdittu hypoteesi kyselylomakkeen vastausten palautumisesta enemmän kunnista, jotka olivat laatineet turvallisuussuunnitelman johtuen vastaamisen helppoudesta, osoittautuu vääräksi. Vastausalttius saattoikin johtua ennemmin vastaajan kiireestä tai kyselyn vaikeudesta tai siitä, että kysely ei tavoittanut oikeaa henkilöä. Mahdollinen syy saattoi olla myös se, että asia ei yksinkertaisesti kiinnostanut.

Turvallisuussuunnitelman laadinta vaihtelee kunnittain. Joissakin kunnissa suunnitelman laatiminen on keskitetty ja joissakin eri toimialat laativat omat suunnitelmansa, jolloin ne voivat toimia taustana kunnan turvallisuussuunnitelmalle. Monissa kunnissa on laadittu myös hallinto- ja työpaikkakohtaisia turvallisuussuunnitelmia. Turvallisuussuunnitelmassa painopistealueita

lähestytään suurpiirteisemmin ja yleisellä tasolla, kun taas hallinto- ja työpaikkakohtaisissa suunnitelmissa aiheita ja ongelmia tarkkaillaan yksityiskohtaisemmin ja konkreettisemmin.

Kohdekuntien turvallisuussuunnitelmien laadinta saattaa riippua kunnan ominaispiirteistä, kuten kunnan asukasluvusta. Seuraavassa taulukossa 3. tätä selvitetään tarkemmin.

Taulukko 3 *Turvallisuussuunnitelmien olemassaolon riippuvuus kunnan koosta (%)*

Asukasluku	N	Ei kirjallisessa muodossa	Kirjallisessa muodossa	Yhteensä
2000–15500	26	35	65	100
15501–205000	12		100	100
KHI ² = 5,44 df = 1 Merk. = 0.020				

Lähde: kyselyaineisto, Tilastokeskus

Taulukosta 3. havaitaan, että kaikissa tutkimusaineiston suurissa, yli 15.500 asukkaan kunnissa turvallisuussuunnitelma on laadittu kirjallisessa muodossa, kun neljäsosassa tutkimusaineiston pienistä kunnista suunnitelmaa ei ole laadittu kirjallisesti. Ristiintaulukoinnin tulos on KHI² testin perusteella merkitsevä 2 %:n tasolla. Tämä tulos ei ole yllättävä, sillä isoissa kunnissa suunnitelmaan suhtaudutaan vakavammin ja suunnitelman laatimiseen ja käyttöönottoon on enemmän voimavaroja. Valtioneuvoston suositusta turvallisuussuunnitelman laatimisesta on tutkielman kohdekunnissa noudatettu siis melko hyvin. Suuressa osassa tutkielman kohteena olevissa 38 kunnassa on laadittu kirjallinen turvallisuussuunnitelma 2000 -luvulla. Esimerkiksi eräässä kunnassa nykyinen suunnitelma hyväksyttiin jo vuonna 2002 ja uuden valmistelu aloitettiin poliisin johdolla. Eräässä kunnassa suunnitelmasta käytetään nimitystä rikosentorjuntasuunnitelma, joka laadittiin vuosina 2006–2007.

Viidessä kunnassa turvallisuussuunnitelman laatiminen aloitettiin jo 1990 -luvulla. Näistä kunnista yksi – Sodankylän kunta – on laatinut suunnitelman jo vuonna 1992. Viidessä kunnassa turvallisuussuunnitelmaa ollaan parhaillaan päivittämässä ja kolmessa kunnassa suunnitelma on

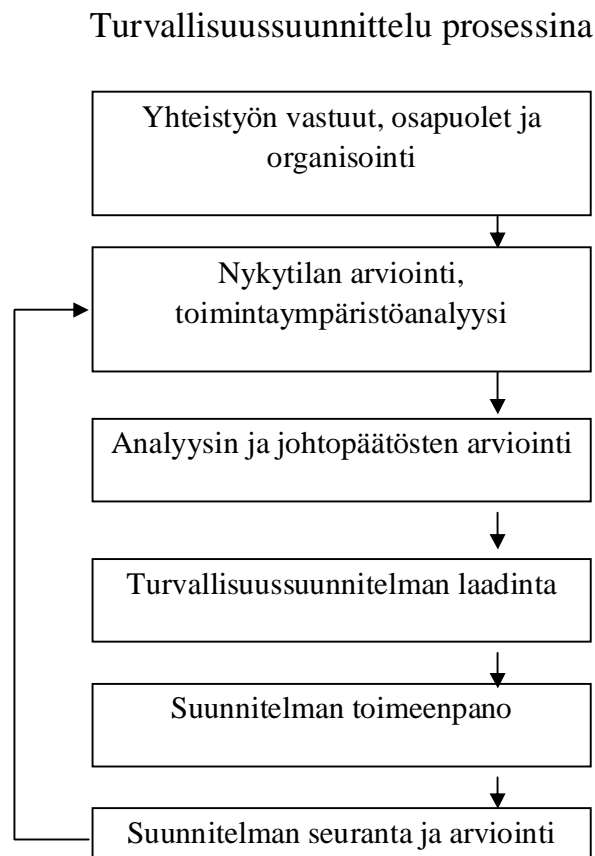
jo päivitetty, joista toisessa suunnitelma on päivitetty sekä vuonna 2006 että 2007. Kuitenkin viidessä kunnassa 38:sta turvallisuussuunnitelmaa ollaan vasta laatimassa. Eräässä kunnassa vuosina 1999–2001 suunnitelmat laadittiin kaikkiin viiteen kihlakunnan kuntaan, ja nyt on juuri valmistumassa yksi yhteinen suunnitelma koko kihlakunnan alueelle. Kunnan turvallisuussuunnitelmaa on edeltänyt joissakin tapauksissa myös seutukunnan yhteinen turvallisuussuunnitelma. Seutukunnan johto saattaa antaa määräyksiä asioista, joita turvallisuussuunnitelmissa on otettava esille.

Vähän yli puolessa kohdekunnista turvallisuussuunnitelma on laadittu kuntatasolla. Noin 25 prosentissa kunnista suunnitelma on laadittu kihlakuntatasolla. Vain muutamassa kunnassa suunnitelma on tehty seutukunnan tasolla. Kuntataso oli myös yleisin taso (yli 50 %), kun vuonna 2002 Kuntaliiton toimesta käynnistetyn kansallisen rikosentorjuntaohjelman seurantakyselyn mukaan kolmannes suunnitelmista oli kihlakuntatasoisia ja neljännes suunnitelmista tehtiin seutukuntatasolla (Perttu 2003, 15). Tämän tutkielman kyselyn perusteella yhteisiä alueellisia turvallisuussuunnitelmia on laadittu esimerkiksi Koillis-Lapissa ja Satakunnassa. Kemijärvellä tehtiin ensin kaupungin turvallisuussuunnitelma, ja sen jälkeen seutukunnallinen suunnitelma (Koillis-Lapin kihlakunnan alueen kuntien turvallisuussuunnitelma). Vuonna 2008 päivitetään Itä-Lapin kuntien turvallisuussuunnitelmat ja keväällä 2007 on uusittu turvallisuustyöryhmien kokoonpanot. Myös kokemäkeläinen vastaaja toteaa, että ”kihlakunnan alueella on käynnistetty nimismiehen johdolla työ, jonka tarkoituksena on laatia alueen kuntiin samanlaiset suunnitelmat”.

Turvallisuussuunnitelman laatimisvaiheet

Seuraavassa kuviossa 13 havainnollistetaan kunnan turvallisuussuunnittelun eri vaiheet ja sen jälkeen analysoidaan, miten turvallisuussuunnittelu prosessi on toteutunut kohdekunnissa.

Kuvio 13 *Turvallisuussuunnittelu prosessina*



Lähde: Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen, sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2006

Sisäisen turvallisuuden ohjelman (2006) mukaan paikallisella tasolla tehtävää turvallisuussuunnittelua tulisi kuvata prosessina. Sisäasiainministeriön ohjeistuksessa yhteistyön organisointi on ensimmäinen suunnitteluprosessiin kuuluva vaihe (kuvio 13). Kohdekuntien turvallisuussuunnitelmien laadinnan vaiheina mainitaan myös ohjausryhmän työn organisointi ja raportoinnin koordinointi. Vastuunjako liittyy merkittävästi ohjausryhmän työn organisointiin.

Tämä on keskeistä, jotta vältetään työn päällekkäisyyksiltä. Toisin sanoen jokainen työryhmän jäsen tietää, mitä hänen tulee tehdä. Tällöin työskentely on paljon tehokkaampaa. Vastuunjaon merkityksestä turvallisuustyössä on kerrottu muun muassa sisäasiainministeriön selonteossa (2006, 13–14).

Tämän tutkielman kohdekuntien vastaajat pitivät tärkeinä nykytilan arviointia ja toimintaympäristöanalyysia, jotka kuuluvat toisena vaiheena turvallisuussuunnitteluprosessiin (kuvio 13). Seuraamalla kunnan hyvinvointitilannetta voidaan ylläpitää turvallisuussuunnitelman myönteisiä vaikutuksia kunnan turvallisuuteen. Ei pidä tuudittautua hyvän olon tunteeseen, vaan aina on mahdollista parantaa jonkin toimialan turvallisuutta kunnassa. Näin ollen ennen kuin suunnitelmaa voidaan lähteä laatimaan, on arvioitava kunnan nykyistä turvallisuustilannetta, jotta tiedetään paremmin, mihin suuntaan suunnitelmaa olisi lähdettävä kehittämään.

Turvallisuussuunnitelman laadinnan vaiheisiin kuuluvat yleisesti tiedon keräämisen lisäksi vision asettaminen ja toimenpideohjelman laatiminen, jotka tulivat esille myös kyselyn vastauksissa. Tärkeimpänä vaiheena tässä työssä voidaan pitää vision asettamista.

Tärkeänä suunnitelman vaiheena mainitaan riskien kartoitus, jonka pohjalta laaditaan koko kaupungin turvallisuussuunnitelma. Rosenbergin (1998, 3) mukaan riskit ovat usein nimitys vaaroille ja uhille, mutta samalla ne ehkäisevät myös maailmassa tapahtuvia muutoksia ja toimivat viranomaisten ja julkisen vallan ohjauksessa.

Edelleen kyselyaineiston perusteella merkittäviä suunnitteluprosessiin kuuluvia vaiheita ovat painopistealueiden valinta ja keinojen määrittäminen. Tehtävien määrittämisen lisäksi suunnitteluprosessiin kuuluu myös tehtävien priorisointi, joka voidaan nähdä erittäin tärkeänä osana painopistealueiden valintaa, sillä kuntien voimavarat eivät riitä jokaisen painopisteen korjaamiseen.

Tehdyn kyselyn pohjalta voi todeta, että kaikkein vähimmälle huomiolle jäi aikataulutuksen ja budjetointi kunnan panostusta vaativiin toimenpiteisiin. Kuitenkin suunnitelman aikataulu ja siinä pysyminen sekä rahan käytöstä päättäminen määrättyihin toimenpiteisiin tulisi ottaa

huomioon ennen kuin turvallisuussuunnitelmaa ryhdytään laatimaan. Suunnitelman työryhmän olisi oltava realistia työstäessään suunnitelmaansa eikä ”kurotella taivaisiin” ja tavoitella epärealistisia päämääriä. Toisaalta on mahdollista, että kyselyyn vastanneet eivät mieltäneet aikataulutusta ja budjetointia suunnitelman vaiheina, joten he eivät kirjoittaneet niitä myöskään vastauksiinsa.

Suunnitteluprosessiin kuuluvat laajasti aloitusseminaarit, valmisteluryhmät, loppuseminaari ja viimeiseksi hallitus/valtuusto käsittely, jotka kaikki otetaan esille myös kyselyn vastauksissa. Suunnitelman loppuvaiheessa ennen kuin painopistealueita voidaan kehittää ja rikollisuutta ja onnettomuuksia ennaltaehkäistä on suunnitelma vielä hyväksyttävä. Ennen suunnitelman hyväksymistä on pidettävä vielä useita kokouksia. Kunnissa valtuusto on ylin päättävä elin, joten on merkillistä, että valtuustokäsittelyä ei mainita monissakaan vastauksissa. Sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaan valtuuston on hyväksyttävä suunnitelma, joka on laadittava valtuustokaudeksi (Valtioneuvosto 2008, 19).

Joissakin kunnissa turvallisuussuunnitelman teko tai päivitys on jäänyt muiden suunnitelmien varjoon. Ylihärmän kunnan puolesta vastannut henkilö toteaa: ”suunnitelma on tärkeä ja mielenkiintoinen, mutta tällä hetkellä kunta- ja palvelurakennemuutos vie resursseistamme leijonan osan, emmekä ole vielä ehtineet päivittää turvallisuussuunnitelmaamme. Suunnitelmaa aletaan työstää kuitenkin ihan lähiaikoina, ja se on tarkoitus hyväksyttää kunnanvaltuustossa vielä tämän vuoden aikana.”

Turvallisuussuunnitelman laadinnan sekä analyysin ja johtopäätösten arvioinnin jälkeen neljäntenä vaiheena on suunnitelman toimeenpano (kuvio 13), joka mainitaan myös kohdekuntien vastauksissa. Voidaan pohtia, kuinka paljon kunnat panostavat suunnitelmansa toimeenpanon seurantaan ja arviointiin, jotka ovat suunnitteluprosessin viides vaihe (kuvio 13). Turvallisuussuunnitelma toimii seurannan keskeisenä apuvälineenä. Kuitenkin muutamien vastaajien mukaan asia näyttää unohtuvan suunnitelman valmistumisen jälkeen. Voitaisiinkin pohtia myös sitä, miten turvallisuusasiat pidetään esillä vielä kauan suunnitelman valmistuttua. Tämä on kunnille suuri haaste, johon suunnitelman säännöllinen päivittäminen voisi auttaa.

Turvallisuusohjelman toteuttamista seurasi haastatteluhetkellä valtakunnallisen suunnittelun ohjaus- ja seurantaryhmä, jossa oli mukana muun muassa pelastusylijohtaja Pentti Partanen. Käytännössä lääninhallitukset seuraavat kuntien turvallisuussuunnittelun etenemistä. Mankkisen (haastattelu 7.2.2008) mielestä tarvitaan jokin taho ministeriön ja kuntien väliin, jotta seuranta onnistuisi paremmin. Hänen mukaansa erityisesti Lapin läänissä kuntien turvallisuussuunnittelu on lähtenyt hyvin liikkeelle, ja siellä korostetaan erityisesti matkailun turvallisuutta. Siellä kylätoimikunnat osallistuvat erittäin aktiivisesti turvallisuussuunnitteluun.

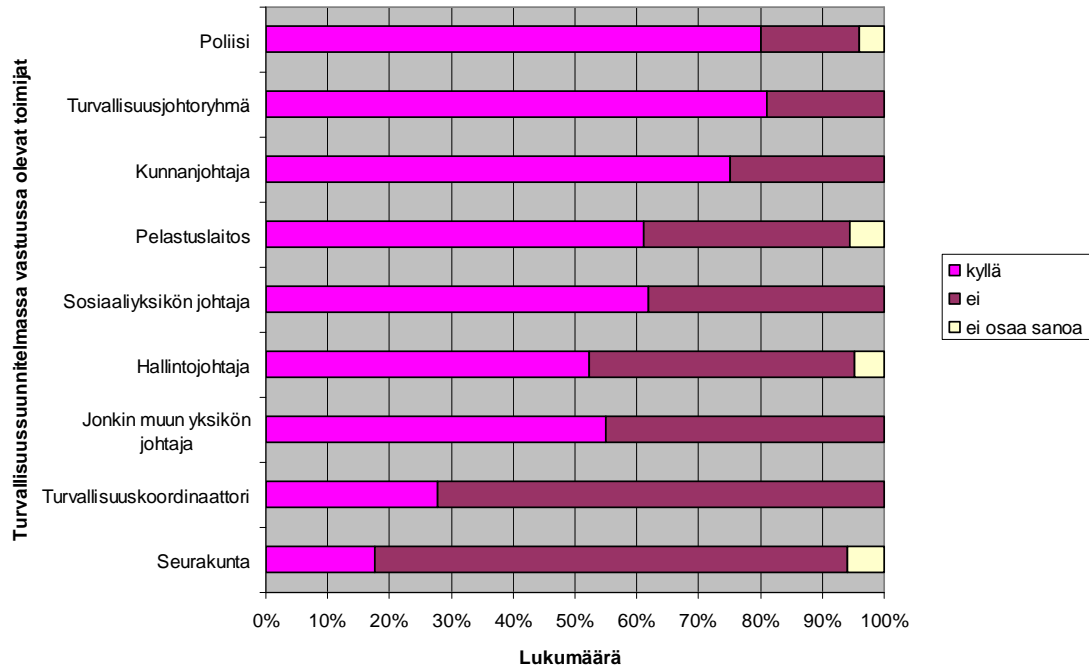
Turvallisuussuunnitteluun osallistuvat tahot

Vastauksista voidaan päätellä, että työryhmät ja ohjausryhmät ovat tärkeitä tekijöitä turvallisuussuunnitelmien laatimisvaiheissa. Esimerkiksi Nurmeksen kunnassa on perustettu turvallisuusalueita suunnittelevia tiimejä, joita ovat muun muassa turvallisuustiimi, päihdetiimi ja nuorisotiimi. Suunnitelman laatimista ohjaa seurantatiimi, johon kuuluvat poliisipäällikkö ja kunnanjohtaja. Suunnitelma laaditaan usein juuri työryhmässä, jossa on edustus eri kunnanviraston hallintokunnista, poliisista ja seurakunnasta.

Poliisin asema kuntien turvallisuussuunnitelmien laatimisessa on ollut merkittävä. Poliisi on toiminut aloitteentekijänä jo sen vuoksi, että lähipoliisistrategiassa periaatteena on ollut kumppanuus. Kumppanuus ja turvallisuus liittyvät olennaisesti yhteen, kun lähtökohtana on rikollisuuden ehkäiseminen. Kumppanuuden ja turvallisuuden yhdistäminen onkin tuonut turvallisuustyöhön enemmän yhteisöllisyyttä, ja turvallisuus käsitteenä on laajentunut. (Perttu 2003, 14.) Tämä on johtanut vastuuajattelun lisääntymiseen. Vastuu turvallisesta lähiympäristöstä olisi Sirpa Virran mukaan jaettava yhdessä poliisin ja muiden lähiviranomaisten sekä yhdistysten ja asukkaiden kanssa (Virta 2001). Pyritään siihen, että paremmalla suunnittelulla ja työnjaolla voidaan estää turvattomuutta aiheuttavien katvealueiden syntymistä sekä välttää päällekkäisyyksiä (Lumijärvi 2003, 140).

Seuraavasta kuviosta 14 selviävät tarkemmin kohdekuntien turvallisuussuunnitelmien vastuuhenkilöt ja -toimijat.

Kuvio 14 *Turvallisuussuunnitelmasta vastuussa olevat toimijat*



Lähde: kyselyaineisto

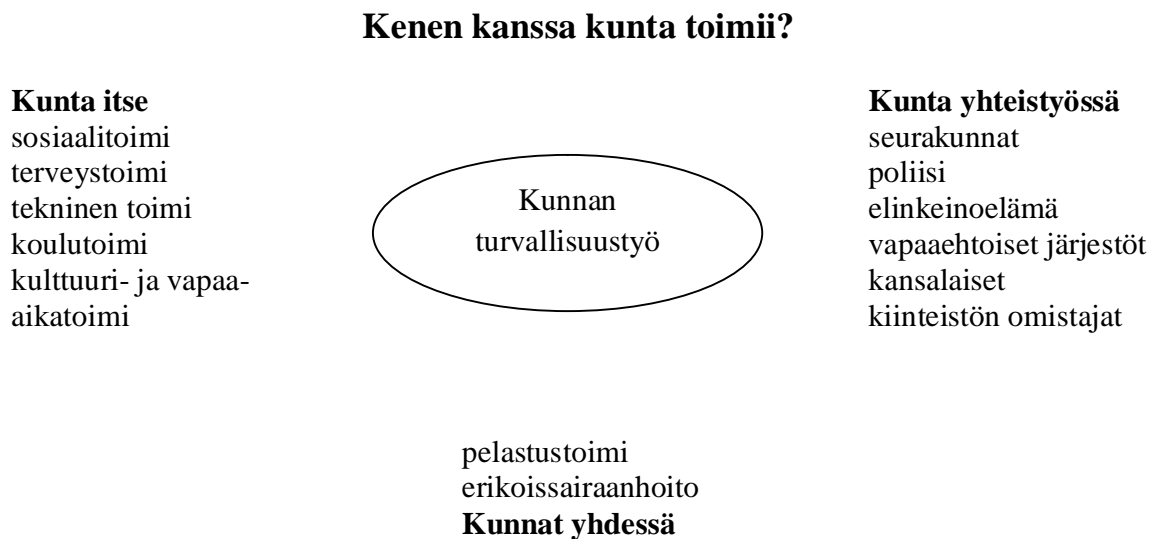
Kuviosta 14 voidaan havaita, että poliisi on erittäin tärkeä viranomainen kohdekuntien turvallisuussuunnitelmien laatimisprosessissa. Myös vuoden 2002 seurantakyselyn tuloksista kävi ilmi, että poliisi oli turvallisuussuunnitelmissa hyvin keskeinen viranomainen (Perttu 2003, 15). Tämän tutkielman kohdekunnissa on myös perustettu turvallisuusjohtoryhmä johtamaan turvallisuussuunnitelman laadintaa ja monessa kunnassa myös kunnanjohtajalla on merkittävä asema turvallisuussuunnitelman laatimisprosessissa. Suunnitelman laadinta on kokonaisvaltainen prosessi, jossa kunnanjohtajan mukanaolo on tärkeää.

Aktiivisempia suunnitelman laatimisprosessissa ovat vastaajien mukaan olleet poliisin lisäksi sosiaalitoimi ja opetustoimi. Ehkäisemistyössä eri toimijoiden (esimerkiksi koulu ja

sosiaalitoimi) on toimittava yhteistyössä, jotta työstä saadaan parhaat mahdolliset tulokset. Yhteistyössä on ollut jonkin verran mukana myös nuorisotoimi ja terveystoimi. Hallintohenkilökunta on osallistunut vastaajien mukaan vähemmän suunnitelman laatimiseen kuin edellä mainitut toimijat. Vähiten suunnitelman laatimisprosessissa on ollut mukana tuomioistuim.

Seuraavassa kuviossa 15 tarkastellaan kuntien turvallisuussuunnittelun ja -työn yhteistyötahoja.

Kuvio 15 *Kunnan turvallisuustyön yhteistyökumppanit*



Lähde: Suomen Kuntaliitto, Haiko 2003, 12.

Kohdekuntien vastaajilta kysyttiin tahoista, jotka pitäisi saada paremmin mukaan suunnitelman laatimisprosessiin. Selvä enemmistö vastaajista toivoo kuntalaisten parempaa sitoutumista turvallisuussuunnitelman laadintaan. Seuraavaksi eniten vastaajat toivovat asukas-yhdistysten parempaa osallistumista turvallisuussuunnitteluun. Vanhempainyhdistysten ja nuorisoyhdistysten mukanaolo turvallisuussuunnittelussa saa myös runsaasti kannatusta. Sen sijaan selkeästi vähiten pidetään tärkeänä syyttäjien mukanaoloa turvallisuussuunnittelussa. Myöskään tuomioistuimen tai terveystoimen osallistumista turvallisuussuunnitteluun ei nähdä kovin tärkeänä, vaikkakin

joissain kohdekunnissa terveystoimi on osallistunut suunnitelman laadintaan. Terveystoimien alalla taistellaan vanhastaan enemmän sairauksia ja bakteereja vastaan kuin rikollisia tai rikollisuutta vastaan. Tulos on silti yllättävä, kun tiedetään, että sairaaloihin saapuu yhä enemmän rikollisia ja päihderiippuvaisia henkilöitä, jotka saattavat toimia arvaamattomasti ja uhkaavasti henkilökuntaa kohtaan.

Tilanne ei ole uusi, sillä jo vuonna 2002 Suomen Kuntaliiton toimeksiannosta teetetystä seurantakyselyssä terveystoimi ei osallistunut yhtä paljon suunnitelman laatimiseen kuin sosiaali-, opetus- ja nuorisotoimi. Myöskään asukasyhdistyksillä, eläkejärjestöillä ja etnisillä ryhmillä ei ollut tuolloin suurta asemaa turvallisuussuunnitelmien laatimisessa. (Perttu 2003, 15.)

Tuloksista voidaan päätellä, että kunnan jokapäiväiseen turvallisuuden edistämiseen käytännössä osallistuvaa poliisia pidetään tärkeänä viranomaisena. Sen sijaan kunnan laillisuuden valvontaan osallistuvia tuomioistuinta ja syyttäjiä ei nähdä turvallisuussuunnittelussa merkittävinä toimijoina. Tuomioistuin ja syyttäjät toimivatkin usein valtakunnallisella tasolla.

Yhteenveto Suunnitelman laatimisvaiheisiin kuuluvat vastaajien mukaan ohjausryhmän työn organisointi, nykytilan arviointi ja toimintaympäristöanalyysi, vision asettaminen, riskien kartoitus sekä suunnitelman toimeenpano. Voidaan myös todeta, että useissa kohdekunnissa pidetään tärkeänä sitä, että eri toimijat osallistuvat yhdessä turvallisuussuunnitelman laatimiseen. Poliisi on suunnittelussa tärkein viranomainen. Joissakin kunnissa on perustettu kuntakohtaisia turvallisuustiimejä lähinnä nuoria ja kouluja varten. Suunnitteluun on tullut mukaan myös pelastuslaitos.

5.4.3 Painopistealueet

Riittävä, eri lähteistä hankittu tieto ja eri tietojen vertailu ovat merkittävä osa turvallisuussuunnittelua ja painopistealueiden määrittelyä. Kunnissa tulisi painottaa erityisesti tietoperusteista johtamista (Tarja Mankkisen haastattelu 7.2.2008).

Yleisesti ollaan sitä mieltä, että turvallisuussuunnitelmien ydinasiana tulisi pitää arjen turvallisuutta, siitä huolimatta, että uudet uhat, kuten ulkoisen turvallisuuden vähentyminen, terrorismi sekä maahanmuuttajien ja syrjäytyneiden lisääntyminen vaativat yhä enemmän huomiota. Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäiseminen on poliisien vastuulla, mutta kuntien turvallisuussuunnittelulla ja -suunnitelmilla voidaan vaikuttaa perhe- ja lähisuhdeväkivallan ja alkoholista johtuvan häiriökäyttäytymisen ehkäisemiseen. Myös Ritva Viljanen on huomauttanut puheissaan, että pitäisi päästä eroon nykyaikana vallitsevasta humalahakuisesta kulttuurista. Erityistä huomiota tulisi nykyään kiinnittää erityisesti aggressiivisen väkivallan, kuten perheväkivallan torjumiseen. (www.intermin.fi)

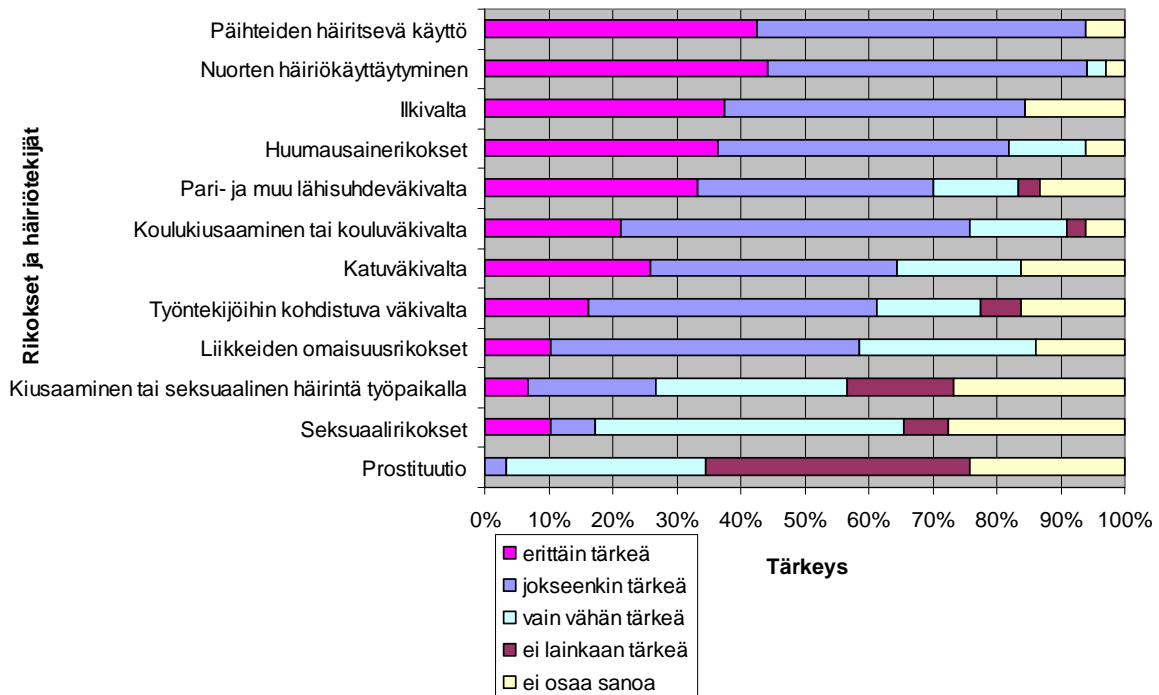
Turvallisuusongelmat käsittelevät yleistä turvallisuutta, järjestystä (katurauhan rikkomista) ja rikollisuutta. Useissa suunnitelmissa turvallisuus jaetaan henkilöturvallisuuteen, omaisuusturvallisuuteen ja liikenneturvallisuuteen. Ensimmäinen näistä, henkilöturvallisuus käsittää henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia sekä työturvallisuuteen liittyviä rikoksia (esimerkiksi väkivalta) tai onnettomuuksia.

Rikokset ja häiriötekijät

Rikollisuutta on tarkasteltu useimmiten tilastojen kautta. Kaikki rikokset eivät kuitenkaan tule tilastoiduiksi. Piilorikollisuutta on lähestytty uhrikyselyjen avulla. Piilorikollisuus, johon kuuluu esimerkiksi perhe- ja lähisuhdeväkivalta, on rikollisuuden toinen taso. Kolmas rikollisuudentaso kuvaa rikollisuutta yleisön ja päätöksentekijöiden ongelmista käsin, toisin sanoen rikollisuuden imagoa. Neljännessä tarkastelutavassa otetaan huomioon ongelman vakavuus, mitä ongelma merkitsee, mistä se johtuu ja miten siihen voidaan vaikuttaa. Rikollisuusongelma, rikollisuuden pelko voi hyvinkin muodostua todellista tilannetta vakavammaksi.

Seuraavassa kuviossa 16 tarkastellaan kohdekuntien turvallisuussuunnitelmissa esiintyviä rikoksia tai häiriötekijöitä.

Kuvio 16 Rikosten tai häiriötekijöiden tärkeys kohdekuntien turvallisuussuunnitelmissa



Lähde: kyselyaineisto

Kyselyn vastauksista voidaan päätellä, että rikokset, jotka ovat yleisiä, koetaan vakaviksi ja näkyvät ulospäin, saavat turvallisuussuunnitelmissa enemmän huomiota. Varsin vastahakoisesti halutaan puuttua yksityiseen perhe-elämään, sillä saatetaan pelätä mahdollisia virheitä.

Kyselylomakkeeseen vastanneiden mukaan suunnitelmissa kiinnitetään eniten huomiota päihteiden häiritsevän käytön ja nuorten lisääntyvän häiriökäyttäytymisen ehkäisemiseen. Kohdekuntien vastaajat kannattavat suunnitelmissaan myös ilkevallan ennaltaehkäisyä. Turvallisuussuunnitelmissa kiinnitetään myös suhteellisen paljon huomiota huumausainerikosten ennaltaehkäisyyn. Sen sijaan kiusaamiseen tai seksuaaliseen häirintään työpaikalla kiinnitetään suunnitelmissa huomiota vain vähän. Yleisesti seksuaalirikoksiin kiinnitetään vastaajien mukaan

vielä vähemmän huomiota. Edelleen prostituutiota ei vastaajien mukaan oteta lainkaan huomioon turvallisuussuunnitelmissa, mikä ei ole lainkaan yllättävää. Voimavarojen puute saattaa olla yksi syy siihen, miksi suunnitelmissa on kiinnitetty vähemmän huomiota esimerkiksi edellä mainittuihin rikoksiin. Niitä on myös vaikea ehkäistä, koska niistä ei välttämättä ilmoiteta poliisille häpeän tai leimautumisen vuoksi.

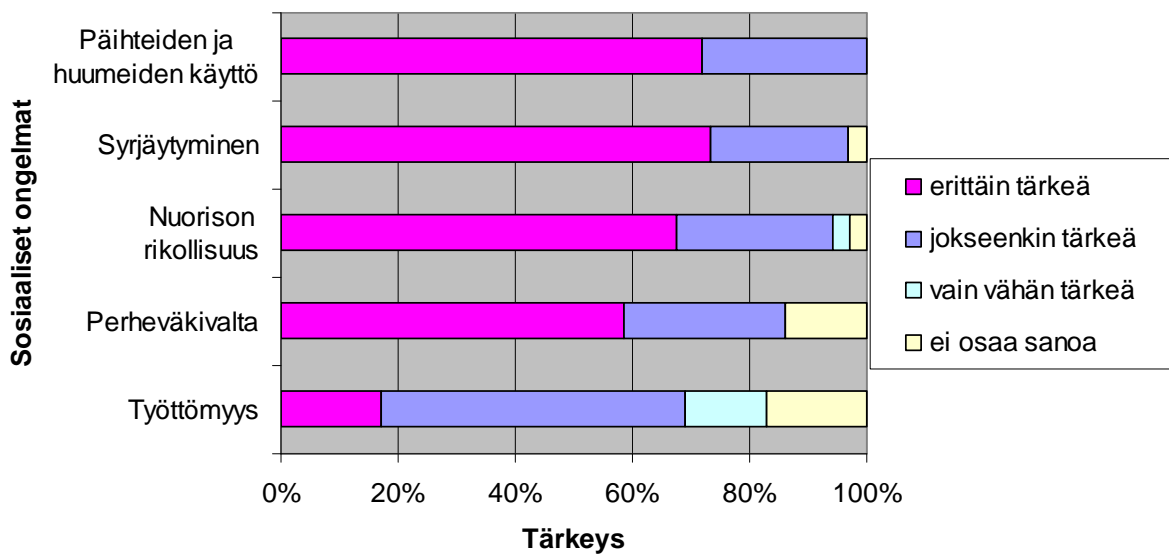
Kuviossa 16 ilmenevistä rikoksista ja häiriötekijöistä eniten (melkein merkitsevästi) asukasluvun kanssa korreloi liikkeiden omaisuusrikokset ($r = 0.358$, merkitsevä 6 %:n tasolla) ja katuväkivalta ($r = 0.320$, merkitsevä 8 %:n tasolla). Pienissä kunnissa ei todennäköisesti kiinnitetä huomiota näihin rikosmuotoihin johtuen vähäisestä asukasluvusta sekä korkeasta turvallisuuden tunteesta.

Tämän tutkielman tulokset ovat yhdensuuntaisia vuonna 2002 tehdyn seurantatutkimuksen tuloksiin. Molempien tutkimusten perusteella suunnitelmissa kiinnitetään huomiota seuraaviin painopistealueisiin: nuorten häiriökäyttäytymiseen, päihteiden häiritsevään käyttöön, huumausainerikoksiin, koulukiusaamiseen tai kouluväkivaltaan ja ilkivaltaan. Edelleen sekä tämän tutkielman että seurantatutkimuksen mukaan suunnitelmissa ei käsitellä kiusaamista tai seksuaalista häirintää työpaikalla, seksuaalirikoksia ja prostituutiota. Suurin ero tämän tutkielman ja seurantakyselyn välillä on se, että tämän tutkielman perusteella kiinnitetään enemmän huomiota pari- ja muun lähisuhdeväkivallan ennaltaehkäisyyn. On kuitenkin huomioitava, että seurantakysely toteutettiin jo vuonna 2002.

Sosiaaliset ongelmat

Vastaajilta kysyttiin yleisemmin turvallisuussuunnitelmissa esiintyvistä sosiaalisista ongelmista ja niiden tärkeydestä. Nämä on havainnollistettu kuviossa 17.

Kuvio 17 Sosiaalisten ongelmien tärkeys kohde kuntien turvallisuussuunnitelmissa



Lähde: kyselyaineisto

Päihteiden käyttöä ja syrjäytymistä vastaajat pitivät erittäin tärkeinä ongelmina, samoin nuorisoriikollisuutta, jotka kaikki tulisi ottaa suunnitelmissa huomioon. Sen sijaan työttömyyttä ei pidetä samanlaisena ongelmana kuin edellisiä, sillä suunnitelman avulla on vaikea puuttua työttömyyteen. Kuitenkin työttömyydestä johtuva syrjäytyminen on ongelma, joka saattaa vaikuttaa rikollisuuteen ja kuntalaisten turvattomuuteen. Näin ainakin suuremmissa taajamissa. Syrjäytyminen korreloi asukasluvun kanssa lievästi ($r = 0.151$) 15 prosentin merkitsevyystasolla. Valtioneuvoston (2008, 6) periaatepäätöksessä ja sisäasiainministeriön (2006, 8) suosituksessa sisäisen turvallisuuden ohjelmasta syrjäytymistä pidetään häiriökäyttäytymisen ohella yhtenä pääasiallisena rikollisuuden aiheuttajana. Usein kiusaaminen sekä vanhempien läsnäolon puute sekä alkoholin käyttö saattavat johtaa syrjäytymiseen.

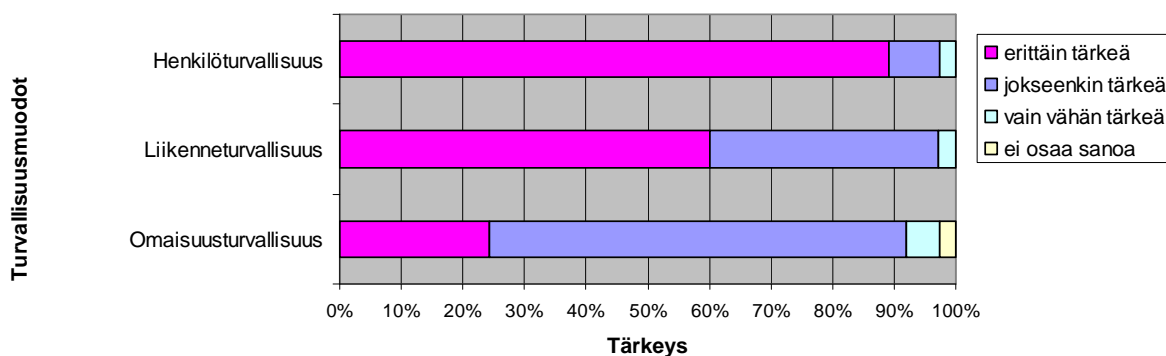
Syrjäytymisen ehkäiseminen on suuri haaste, samoin kuin päihteiden ja huumeiden käytön ehkäiseminen. Jotta työ olisi tehokasta, päihteiden käytön ehkäisemisessä tarvitaan myös suuria taloudellisia voimavaroja. Esimerkiksi valistuksella on mahdollista ehkäistä päihteiden käyttöä ja edelleen syrjäytymistä. Syrjäytyminen ei kuitenkaan aina johdu päihteiden käytöstä, vaan taustalla voi olla paljon laajempiakin ongelmia, esimerkiksi työttömyyden lisäksi mielenterveysongelmia. Kari Laitisen (2003, 32) mukaan olisi pohdittava, hoidetaanko turvallisuusongelmia sosiaalisina vai järjestysongelmina.

Jo vuosina 1990–1999 toteutetussa kuopiolaisen tutkimusryhmän turvattomuus-hankkeessa syrjäytyminen osoittautui keskeiseksi turvattomuutta aiheuttavaksi tekijäksi. (Niemelä 2000, 24.) Turvattomuus-hankkeesta selvisi myös, että ihmisten välinpitämättömyys toisiaan kohtaan on ympäristön jälkeen eniten turvattomuutta aiheuttava tekijä. (Niemelä 2000, 24.) Turvattomuus-hankkeen mukaan ”riskiyhteiskunnan” ohella voidaan puhua ”välinpitämättömyyden yhteiskunnasta”. Samaan johtopäätökseen voidaan päätyä myös tämän tutkielman kyselyn perusteella.

Turvallisuusmuodot

Seuraavassa kuviossa 18 on havainnollistettu eri turvallisuusmuotojen merkitystä kohdekuntien turvallisuussuunnitelmissa.

Kuvio 18 Turvallisuusmuotojen tärkeys kohdekuntien turvallisuussuunnitelmissa



Lähde: kyselyaineisto

Eniten kysymyksessä suunnitelman tärkeistä turvallisuusmuodoista kannatetaan henkilöturvallisuutta. Myös liikenneturvallisuutta vastaajat pitivät erittäin tärkeänä suunnitelman turvallisuusmuotona.

Koosta riippumatta kohdekuntien suunnitelmat saattavat erota suhtautumisessa eri turvallisuusmuotoihin ja painopistealueisiin. Kuitenkin kaikkia edellä mainittuja turvallisuuden muotoja pidetään suhteellisen tärkeinä. Kaikki turvallisuusmuodot kuuluvat kuntalaisten turvallisuuteen ja sen tunteeseen, ja näin ollen niitä on vaikea erottaa toisistaan.

Yhteenveto Kuntien turvallisuudesta vastaavat henkilöt näkevät tärkeinä nuorten häiriökäyttäytymisen ja päihteiden häiritsevän käytön ennaltaehkäisyn suunnitelmien avulla. Myös ilkeiden sekä huumausaineiden käytön ja sen aiheuttaman rikollisuuden ehkäisy koetaan kunnissa merkittävänä suunnitelmien tehtävänä. Suunnitelmissa esiintyviä ongelmia ovat myös

katu-, koulu- sekä lähisuhdeväkivalta. Erityisesti perheväkivaltaan tulisi kiinnittää suunnitelmissa huomiota. Toisaalta kunnan saattaa olla hankala puuttua ihmisten yksityiselämään. Perheen hajottaminen esimerkiksi ottamalla lapsia huostaan onkin yleensä viimeinen keino estää lapsen kasvaminen väkivaltaisessa ympäristössä, johon on syynä usein vanhempien päihteiden käyttö. Turvallisuussuunnitelmien ongelmat kertovatkin, että sosiaaliset ongelmat, rikokset sekä turvallisuusmuodot ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. Niitä ei voi liikaa erottaa toisistaan, vaan vaikutukset sekä syy- ja seuraussuhteet ovat yhteydessä toisiinsa. Lisäksi kyselyn vastaukset turvallisuussuunnitelmissa esiintyvistä ongelmista saattavat riippua kunnan turvallisuustilanteesta sekä vastaajan kokemasta rikollisuudesta tai turvattomuuden tunteesta.

5.4.4 Turvallisuussuunnitelman vaikutukset kuntien turvallisuuteen

Vaikutuksia tarkastellaan seuraavassa kyselyn vastausten perusteella. Vaikutukset eivät siten ole todella mitattuja, vaan ne perustuvat turvallisuussuunnitelmista vastaavien henkilöiden käsityksiin asiasta. Usein vaikutuksia on vielä vaikea todeta, vaan ne ovat enemminkin toiveita vaikutuksista, sillä hankkeita ei ole monestikaan seurattu pidemmällä aikavälillä.

Pääasiassa suunnitelman vaikutukset kunnan turvallisuustyöhön ovat kohdekuntien vastaajien mukaan myönteisiä. Suunnitelman vaikutukset kunnan turvallisuuteen näkyvät kunnan painopistealueissa, joita kehitetään yhdessä eri toimijoiden kanssa. Joissain kunnissa ohjelmasta on tehty yleisarviointi, jonka mukaan verkottuminen eri tahojen välillä on parantunut. Alueellisten toimintamallien luominen vaikuttaakin kunnan turvallisuuteen myönteisellä tavalla. Turvallisuussuunnitelman laatimisprosessi vaikuttaa myös monella tavalla siihen osallistuviin tahoihin. Vastauksissa tulee esille, että suunnitelman teko itsessään saa siihen osallistuvat ajattelemaan asioita myös turvallisuuden kannalta. Turvallisuussuunnitelma avartaa tekijöiden mieliä ja asenteita turvallisuutta ja yleisesti kunnan toimialueita kohtaan. Myös Tarja Mankkinen (haastattelu 7.2.2008) totesi, että hyvän turvallisuussuunnitelman onnistumisen kriteerinä voidaan pitää sen laatimiseen osallistuvia ihmisiä. Mikäli suunnitelma teetetään konsultilla, suunnitelmasta ei luultavasti tule kovinkaan kattava.

Yleisesti toivotaan, että turvallisuussuunnitelma lisäisi turvallisuuden tunnetta, vaikka turvallisuuden tunnetta on vaikea tutkia ja mitata. Ainakin suunnitelmalla kuntalaisille tiedotetaan, että tälläisiäkin asioita kunnassa pohditaan.

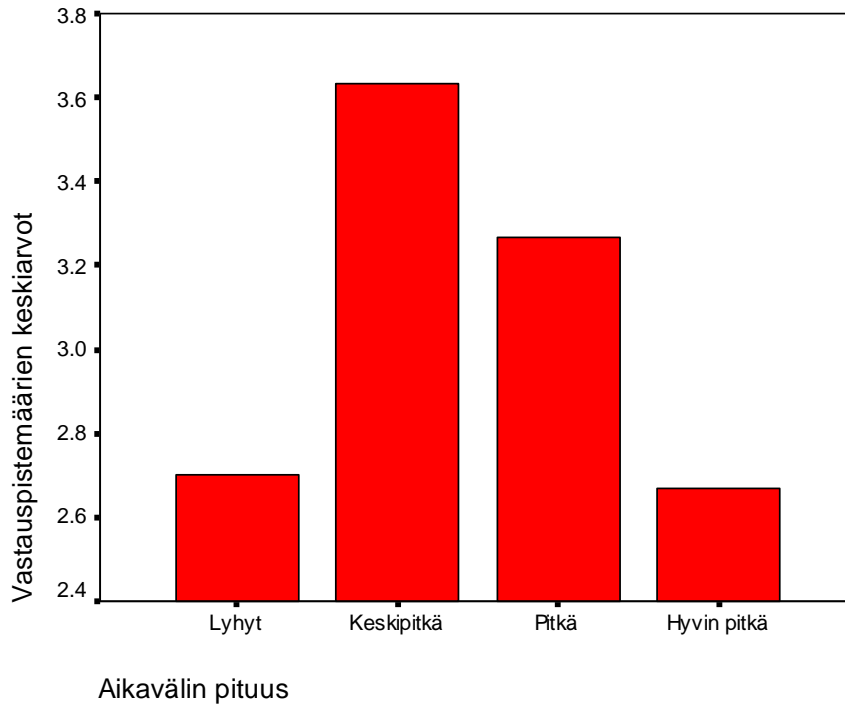
Kunnan turvallisuuteen vaikuttavana tekijänä muutamissa vastauksissa mainitaan viihtyvyys. Viihtyvyys riippuu toki kunnasta ja sen ominaispiirteistä sekä asukkaista. Vaikutuksena pidetään myös aktiivisuuden lisääntymistä.

Turvallisuussuunnitelman vaikutukset näkyvät kunnan investoinneissa ja kaavoituksessa. Turvallisuussuunnitelma olisikin huomioitava jo kaavoituksesta päätettäessä, sillä saattaa olla suuri merkitys kuntalaisten turvallisuuden tunteelle sekä turvallisuudelle.

Vastaajien mukaan olisi tehtävä selkeät suunnitelman seurantapelisäännöt. Pahoitellaan sitä, että ei ole kehitetty mittareita ohjelman seuraamiseen ja arviointiin. Vastauksissa toivotaan siis parempaa seurantajärjestelmää, joka on yhteneväinen, ja jossa voitaisiin verrata toimintojen tehokkuutta sekä omaksua ja testata hyviä käytäntöjä. Turvallisuussuunnitelman vaikutuksina mainitaan myös toteutuksen suunnitelmallisuus ja pitkäjänteisyys. Vaikutukset ovat yleensä kuntakohtaisia ja ne näkyvät kunnassa usein vasta pitkällä aikavälillä.

Seuraavassa kuviossa havainnollistetaan sitä, kuinka pitkälle suunnitelmien vaikutusten uskotaan ulottuvan.

Kuvio 19 *Suunnitelman vaikutusten ajallinen ulottuvuus*



(0) ei lainkaan tärkeä, (1) vain vähän tärkeä, (2) ei osaa sanoa (3) jokseenkin tärkeä, (4) erittäin tärkeä

Lyhyt aikaväli (alle 1 v.) Keskipitkä aikaväli (1-5 v.) Pitkä aikaväli (6-10 v.) Hyvin pitkä aikaväli (yli 10 v.)

Lähde: kyselyaineisto

Vastaajat pitävät tärkeimpänä vaikutusten saavuttamista keskipitkällä aikavälillä. Yhteensä 70 prosenttia⁶ kysymykseen vastanneesta näkee erittäin tärkeänä vaikutusten saavuttamisen

⁶ Yhteensä 34 henkilöä 38:sta vastasi kysymykseen suunnitelman vaikutusten ajallisesta ulottuvuudesta.

kyseisenä ajanjaksona. Vain 10 prosenttia kysymykseen vastanneista henkilöistä pitää puolestaan erittäin tärkeänä lyhyen aikavälin vaikutuksia. Myöskään hyvin pitkän aikavälin vaikutukset eivät saaneet paljon kannatusta. Ainoastaan 26 prosenttia vastaajista pitää tämän ajanjakson vaikutuksia erittäin tärkeinä.

Keskipitkän aikavälin tärkeys vastaajien keskuudessa kertoo luultavasti siitä, että turvallisuussuunnitelma laaditaan valtuustokaudeksi, jonka jälkeen se yleensä päivitetään. Valtuustokausi kestää neljä vuotta, joten tässä mielessä tulos ei ole lainkaan yllättävä. Toisaalta keskipitkä aikaväli on suhteellisen lyhyt aika, jolloin suunnitelman vaikutusten toteuttaminen käytännössä voi olla vaikeaa ja monimutkaista. Tällöin pitäisikin keskittyä suunnitelman vaikutusten saavuttamiseen pitkällä aikavälillä. Muutokset eivät tapahdu kunnassa kovin nopeasti, vaan ne vaativat sekä aikaa että voimavaroja.

Kaikissa kunnissa turvallisuussuunnitelma ei ole vielä aktiivisessa käytössä. Tätä perustellaan muun muassa sillä, että suunnitelma ei ohjaa suoranaisesti hallintokuntien töitä. Turvallisuusteemaa viedään läpi muutoin kuin varsinaisen suunnitelman kautta. Esimerkiksi Sodankylässä suunnitelma on toistaiseksi ollut "vain hyllyssä", mutta jatkossa kunnassa toivotaan, että se otettaisiin paremmin käyttöön.

Yhteenveto Yleisesti pidetään tärkeinä suunnitelman keskipitkän (1-5 v.) ajan vaikutuksia kunnan turvallisuustyöhön. Uskotaan, että rikollisuus vähenee ja yhdyskuntaturvallisuus paranee. Vaikutuksina mainitaan eri toimijoiden välinen verkottuminen ja viihtyvyyden lisääntyminen.

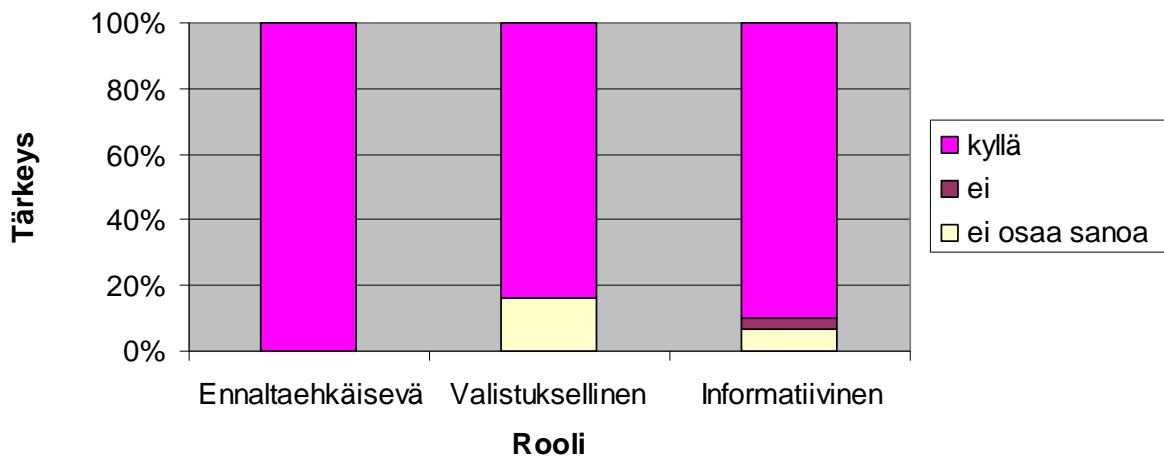
5.4.5 Turvallisuussuunnitelman erilaiset roolit kuntien turvallisuustyössä

Tarja Mankkinen (haastattelu 7.2.2008) näkee turvallisuuden ja suunnitelman roolin osana kunnan johtamista. Hänen mukaansa turvallisuussuunnitelma on osa kunnan muita suunnitteluasiakirjoja. Suunnitelma ikään kuin ohjaa kunnan turvallisuusjohtamista.

Kyselylomakkeeseen vastanneiden mukaan turvallisuussuunnitelman rooli kunnan turvallisuustyössä on enimmäkseen ennaltaehkäisevä. Vastauksista voidaan myös päätellä, että kyselyyn vastanneet henkilöt pitävät turvallisuussuunnitelman roolia tärkeänä.

Seuraavasta kuvioista 20 voidaan nähdä, että turvallisuussuunnitelmalla on kohdekuntien turvallisuustyössä monta erilaista roolia.

Kuvio 20 Turvallisuussuunnitelman rooli kunnan turvallisuustyössä



Lähde: kyselyaineisto

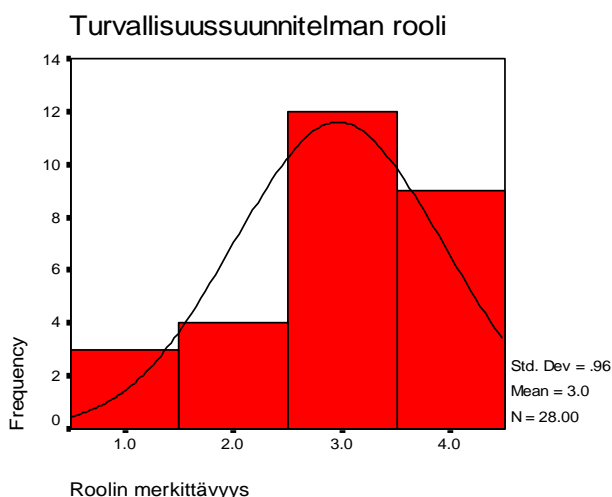
Vastaajien enemmistön kannattama turvallisuussuunnitelman ennaltaehkäisevä rooli kertoo siitä, että suunnitelmalla pyritään hallitsemaan riskejä eli estämään niiden toteutuminen. Kuitenkin vastaajista suuri osa pitää myös valistuksellista ja informatiivista roolia tärkeänä. Näiden lisäksi

vastauksissa tulee esille yhteistyötä tai verkottumista kehittävä rooli. Verkottumisen kehittäminen turvallisuussuunnitelman avulla on myös tärkeä periaate valtioneuvoston rikosentorjuntaohjelmassa. Verkottumista ja yhteistyötä korostaa erityisesti Baskerville (1991), joka jopa väittää, että riskienhallintaa voidaan pitää riskin estämiskeinon sijasta yhteydenpidon välineenä.

Suunnitelman roolia pidetään vastausten mukaan priorisoivana. Suunnitelma on ohjannut jatkotyötä ja työn priorisointia. Suunnitelman roolia pidetään erittäin keskeisenä, koska siinä määritellään painopisteet. Suunnitelmassahan esitellään nimenomaan turvallisuustyössä painotettavat turvallisuustoimenpiteet tärkeysjärjestyksessä. Tämä ei ole kuitenkaan kaikille vastaajille itsestään selvää. Joissain kunnissa suunnitelman rooli on tällä hetkellä hyvin vähäinen.

Vastaajilta tiedusteltiin tarkemmin sitä, kuinka tärkeä rooli kunnan turvallisuussuunnitelmalla on kunnan turvallisuustyössä. Vastaukset eroavat jonkin verran toisistaan. Seuraavassa kuviossa näitä tuloksia havainnollistetaan pylväiden muodossa.

Kuvio 21 *Turvallisuussuunnitelman roolin merkitys kunnan turvallisuustyössä*



(0) ei lainkaan tärkeä, (1) vain vähän tärkeä, (2) ei osaa sanoa (3) jokseenkin tärkeä, (4) erittäin tärkeä

Lähde: kyselyaineisto

Suurin osa vastanneista henkilöistä pitää suunnitelman roolia jokseenkin tärkeänä. Enemmistössä vastauksista ollaan sitä mieltä, että suunnitelma on turvallisuustoiminnan runko. Suunnitelma luo pohjan käytännön toimenpiteille. Turvallisuussuunnitelman roolia pidetään jokseenkin tärkeänä, sillä suunnitelma on perusta hallintokuntien, työpaikkojen ja asuinalueiden turvallisuudelle ja viihtyvyydelle. Asuinyhteisön turvallisuus nähdään tulevaisuudessa kunnan houkuttavuustekijänä. David Multimer (1999, 84) puhuu sosiaalisesta turvallisuudesta, jolla hän tarkoittaa sitä, että yhteisö kykenee säilyttämään ominaispiirteensä muuttuneissa olosuhteissa ja mahdollisissa tai todellisissa uhkatilanteissa. Kari Laitinen (2003, 36–41) toteaa puolestaan, että turvallisuus rakentuu sosiaalisessa kontekstissa.

Suunnitelmaa saatetaan pitää melko tärkeänä, vaikka turvallisuustutkimuksen perusteella kunnassa ei ole suuria turvallisuusongelmia. Vaikka ongelmia ei heti havaittaisikaan tai niitä olisi vaikea todeta, ongelmiin on silti mahdollista varautua jo ennakolta. Suunnitelman erittäin tärkeätä roolia puolustetaan sillä, että ongelmat tulee tiedostettua ja koordinoitua kokonaisuutena, ja tällöin niihin voidaan puuttua, ja niitä voidaan ennaltaehkäistä. Lisäksi suunnitelma on auttanut siirtymään nelivuotisjaksoissa tapahtuvaan päivittämiseen.

Jokseenkin tärkeätä roolia perustellaan sillä, että ensimmäistä kertaa kaikki kunnat ovat yhdessä mukana. Suunnitelma antaa pohjaa myös muulle yhteistyölle, ja sen avulla edistetään yhteistyön kehittymistä. Eri osapuolten motivoimista ja innostamista turvallisuusasioiden huomioonottamiseen pidetään tärkeänä. Erittäin tärkeätä roolia perustellaan myös siten, että kunta nähdään merkittävänä palvelujen tuottajana ja yhteiskumppanina muille turvallisuuden parissa toimiville. Yhteisiä voimavaroja voidaan hyödyntää paremmin turvallisuussuunnittelun avulla.

Roolia pidetään erittäin tärkeänä, sillä suunnitelman johdosta eri toimialojen johtavat virkamiehet ja viranomaiset ovat osallistuneet turvallisuustyöryhmiin. Esimerkiksi Vaasassa heikkoutena on ollut kuitenkin se, että vuoden 2001 suunnitelmaa ei ole integroitu valtuustokauden suunnitelmiin, vaikka päättäjille on kerrottu suunnitelmasta ja toteutuksesta. Tällä hetkellä kunnassa laaditaan entistä laajempaa turvallisuussuunnitelmaa (SM 19/2006 ohjeiden mukaan), joka integroidaan ja toteutetaan valtuustokaudella 2009–2012.

tahoja, on näkökulmiakin enemmän ja sitä kautta on otettava huomioon erilaisia mielipiteitä ja intressejä.

On selvää, että kuntalaisten ja erityisesti suunnitteluprosessiin osallistuvien henkilöiden arvot vaikuttavat omalta osaltaan suunnitelman arvostukseen ja tärkeänä pitämiseen. Lisäksi koulutetut henkilöt voivat ymmärtää enemmän suunnitelman tarkoituksesta ja sisällöstä, ja saattavat näin suhtautua suunnitelmaan myönteisemmin kuin kouluttamattomat. Edelleen työttömillä henkilöillä voi olla kielteinen asenne uudistuksia ja suunnitelmia kohtaan, jotka eivät tunnu käytännönläheisiltä. Suunnitelman rooliin voikin hyvin vaikuttaa nimenomaan sekä uudistusten pelko että käytännönläheisyys, johon sillä yleensä pyritään. Paikoitellen suunnitelma saattaa tuntua liian teoreettiselta, jolloin sen ei nähdä liittyvän kunnan todellisiin tarpeisiin turvallisuuden saralla.

Seuraavassa taulukossa 4. tarkastellaan tarkemmin kohdekuntien vastausten riippuvuutta kunnan erilaisista ominaispiirteistä, kuten väestömäärästä, työttömyysprosentista, koulutuksesta, tulotasosta sekä rikosprosentista. Lisäksi analysoidaan vastausten riippuvuutta eräistä mielipiteistä (kameravalvonta ja poliisien näkyminen).

Taulukko 4 Turvallisuussuunnitelman roolin riippuvuus kunnan ominaispiirteistä

Lähde: kyselyaineisto, Tilastokeskus

	Vain vähän tärkeä	Ei osaa sanoa	Jokseenkin tärkeä	Erittäin tärkeä	Yhteensä %
Koko aineisto	11	14	43	32	100
Asukasluku henkilöä					
2528–5832	10		40	50	100
6034–15103	13	25	50	13	100
20247–204337	10	20	40	30	100
KHP = 4, 4 df = 6 Merk. = 0,618					
Verotetut tulot €/v					
8397–9839	25	13	38	25	100
10202–11352		14	43	43	100
12444–13957	14	29	29	29	100
14108–15561			67	33	100
KHP = 6, 5 df = 9 Merk. = 0,693					
Työttömyysaste %					
6.20–9.80			67	33	100
10.00–13.80	10	30	20	40	100
14.20–22.40	22	11	44	22	100
KHP = 8, 0 df = 6 Merk. = 0,235					
Rikosprosentti					
6.05–10.90		11	44	44	100
11.52–14.93	29	14	43	14	100
15.04–21.64	8	17	42	33	100
KHP = 4, 4 df = 6 Merk. = 0,629					
Poliisien katukuvassa näkymisen lisääminen					
Vain vähän tärkeä	100				100
Ei osaa sanoa	100				100
Jokseenkin tärkeä	7	20	47	27	100
Erittäin tärkeä		10	50	40	100
KHP = 18, 3 df = 9 Merk. = 0,032					
Valvontavälineiden lisääminen					
Vain vähän tärkeä	17		67	17	100
Ei osaa sanoa	40	20	40		100
Jokseenkin tärkeä		23	39	39	100
Erittäin tärkeä			33	67	100
KHP = 12, 2 df = 9 Merk. = 0,205					

Taulukosta 4. voidaan päätellä, että turvallisuussuunnitelman roolin tärkeänä pitäminen on vain heikosti yhteydessä kunnan ominaispiirteisiin. Näin ollen edellä pohditut hypoteesit kunnan ominaispiirteiden ja turvallisuussuunnitelman roolin välisistä yhteyksistä eivät täysin toteudu.

Kun tarkastellaan poliisien katukuvassa näkymistä ja kameravalvontaa koskevia mielipiteitä ja niiden yhteyttä turvallisuussuunnitelman rooliin, voidaan päätellä, että niissä kunnissa, joissa turvallisuussuunnitelmaa pidetään tärkeänä, kannatetaan myös poliisin näkymistä katukuvassa (riippuvuus KHI² -testin pohjalta merkitsevä 3 %:n merkitsevyystasolla).

Suurituloisten kuntien vastaajista 100 prosenttia pitää suunnitelman roolia jokseenkin tai erittäin tärkeänä. Tämä huomattava luku saattaa johtua siitä, että suurituloisissa kunnissa on enemmän voimavaroja huolehtia kunnan turvallisuudesta. Kun suunnitelman toteuttamiseen on enemmän henkilöstöä ja voimavaroja, suunnitelman rooliakin pidetään tärkeämpänä kuin kunnissa, joissa suunnitelma jää vain ”kuolleeksi kirjaimeksi” ilman käytännöllisiä toimenpiteitä. Kaikki tuloluokat huomioon ottaen kunnan tulotason ja turvallisuussuunnitelman tärkeyden välinen riippuvuus ei kuitenkaan ole merkitsevä.

Kunnissa, missä on vähiten työttömiä, 100 prosenttia vastaajista pitää suunnitelmaa jokseenkin tai erittäin tärkeänä. Tulos on sopusoinnussa edellä mainitun tuloksen kanssa korkeiden tulojen ja suunnitelman tärkeyden välisestä riippuvuudesta. Toisaalta voisi kuvitella, että juuri kunnissa, joissa on korkea työttömyysaste, turvallisuussuunnitelmalle olisi eniten tarvetta.

Varakkaissa kunnissa, joissa työttömyys on vähäistä ja poliisien katukuvassa näkymisen lisäämistä kannatetaan, turvallisuussuunnitelman roolia pidetään tärkeänä. Sen sijaan pienituloisissa kunnissa, joissa työttömyys on suurempaa ja joissa ei kannateta poliisien katukuvassa näkymisen lisäämistä, turvallisuussuunnitelman roolia ei nähdä kovin merkittävänä. Tämä saattaa johtua siitä, että voimavaroja tarvitaan kunnan tärkeämmäksi katsottujen toimialojen kehittämiseen. Turvallisuussuunnitelmat näyttäisivät liittyvän tarvehierarkiassa ylemmille tasoille.

Yhteenveto Suunnitelmalla on kunnan turvallisuustyössä ennaltaehkäisevä rooli. Sillä on myös verkottumista ja yhteistyötä kehittävä sekä priorisoiva rooli. Suunnitelma asettaa kunnan turvallisuuden painopisteet ja toimenpiteet tärkeysjärjestykseen. Ennen kaikkea turvallisuussuunnitelma ohjaa kunnan turvallisuustyötä. Turvallisuussuunnitelma koetaan sitä tärkeämmäksi, mitä varakkaammasta kunnasta on kyse. Turvallisuus koetaan siten tärkeimmäksi tarvehierarkian ylemmillä tasoilla.

Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin kahden suurin piirtein samankokoisen kunnan turvallisuussuunnitelman roolia kunnan turvallisuustyössä, jotta saadaan syvällisempi käsitys turvallisuussuunnitelmissa tarkasteltavista painopistealueista ja niiden merkityksestä kuntien turvallisuustyössä. Aluksi esitellään Vantaan ja Tampereen kaupunkien turvallisuussuunnitelmia ja niiden laadintaprosesseja sekä lopuksi käsitellään suunnitelmien eroja ja yhtäläisyyksiä.

Tapaus 1. Vantaan turvallisuussuunnitelma

Vantaa on 189 000 asukkaan kunta. Vuonna 2004 kunnan työttömyysaste oli kahdeksan prosenttia. Samana vuonna 64 prosenttia kuntalaisista oli suorittanut peruskoulun jälkeisen tutkinnon. Kunnan verotettavat tulot asukasta kohden olivat 15 561 euroa. Vuonna 2000 kunnan taajama-aste oli 98.

Vuonna 2006 poliisin tietoon tuli 29 374 rikosta. Näiden rikosten selvitysprosentti oli 63 prosenttia. Rikoksista omaisuusrikoksia oli seitsemän prosenttia ja henkeen ja terveyteen kohdistuneita rikoksia 0,7 prosenttia. Poliisille ilmoitettuja liikenne rikoksia oli neljä prosenttia kaikista rikoksista.

Poliisi on pyrkinyt edistämään Vantaan turvallisuutta ajoneuvo- ja huumausainerikostutkinnalla, joista erityisesti ajoneuvorikostutkinnalla on ollut rikosten määrään laskeva vaikutus. Omaisuusrikosten tutkimisella on puolestaan keskitytty törkeiden rikosten torjuntaan. Näpistysrikosten tutkimisessa poliisi on tehnyt yhteistyötä yrittäjien ja sosiaalitoimen kanssa. Viime vuosina ryöstörikokset ovat Vantaalla selvästi vähentyneet. Vantaalla on selvitetty myös törkeitä huumausainerikoskokonaisuuksia.

Vantaalla esiintyvistä rikoksista Vantaan turvallisuustalkoot -rikksentorjuntaohjelman projektipäällikkö Riitta Koivisto (haastattelu 5.2.2008) mainitsi pahoinpitelyt, auto- ja asuntomurrot, katu- ja ilkvallan sekä kapakoiden lähetyvillä tapahtuvan häiriökäyttäytymisen ja juopottelun. Koiviston mukaan Vantaa eroaa turvallisuustilanteessaan Espoosta kielteiseen suuntaan, mutta Helsingissä on suhteellisen samanlainen turvallisuustilanne kuin Vantaalla. Vantaan eri asuinalueiden turvallisuustilanteet eroavat hieman toisistaan. Itä-Vantaalla esiintyy enemmän turvattomuutta ja rikollisuutta kuin Länsi-Vantaalla. Toisaalta Itä-Vantaalla, Tikkurilassa asukkaiden turvallisuuden tunne on korkea, vaikka siellä tapahtuu rikoksia enemmän kuin Länsi-Vantaalla. Usein turvattomuuden tunne on seurausta juurettomuuden tunteesta. Vantaalla erityisesti keskusta- ja asema-alueet aiheuttavat turvattomuuden tunnetta.

Suurimpina turvallisuusuhkina Riitta Koivisto piti pähteitä, syrjäytymistä, heikkoa liikennekuria ja asuntomurtoja. Koivisto ei kokenut maahanmuuttajia turvallisuusuhkina. Eri jengien välille saattaa syntyä kahakoita, mutta niistä ei pidä vetää yleistäviä johtopäätöksiä. Vantaalla maahanmuuttajien turvallisuutta ja naapurisopua on pyritty edistämään maahanmuuttajien syrjäytymistä ehkäisevällä hankkeella (Passi-hanke 2006–2008).

Turvallisuustyöhön kielteisesti vaikuttavina asioina Koivisto mainitsi kalliit kamerat ja turvallisuustilanteen mittaamisen vaikeuden. Kaupungin turvallisuustyöhön vaikuttaa hänen mukaansa se, rakennetaanko matalia, kuten pitäisi, vai korkeita taloja sekä poliisien näkyminen katukuvassa. Koivisto suosisi kameravalvontaa enemmän kuin poliisien näkymistä, sillä rikolliset saattavat toimia siellä, missä ei näy poliiseja. Toisaalta poliisien näkyminen saattaa merkitä kuntalaisille sitä, että jotain pahaa on tapahtunut, ja ehkä näin lisätä kuntalaisten pelkoja.

Vantaan turvallisuussuunnitelma laadittiin jo vuonna 2000, mutta se päivitettiin vuonna 2003. Vuosina 2007–2008 suunnitelma on jälleen päivityksen alla. Suunnitelma on tarkoitus viedä vuoden 2009 alussa uuden valtuuston käsittelyyn ja hyväksyttäväksi. Se on tarkoitus toteuttaa uuden valtuustokauden aikana vuosina 2009–2013.

Vuonna 2000 laadittiin ensimmäinen turvallisuusstrategia kaupunginjohtajan aloitteesta. Perustettiin turvallisuustyöryhmiä ja tehtiin alueelliset suunnitelmat. Sisäisen turvallisuuden

ohjelman johdosta perustettiin johtoryhmä, jossa oli mukana muun muassa kaupunginjohtaja. Suunnitelman laatimisesta vastasivat aluejohtajat.

Kaupungin viidelle palvelualueelle laadittiin omat turvallisuussuunnitelmat, joissa erilaisten hankkeiden avulla pyrittiin parantamaan turvallisuutta. Vantaan viiden palvelualueen turvallisuudelle asettivat haasteita keskusta-alueiden viihtyvyyden ja turvallisuuden parantaminen, nuorten häiriökäyttäytyminen ja huumeet, juurettomuus ja yhteisöllisyyden puute, vanhemmuuden ja perheiden tukeminen sekä rasismien ja etnisen syrjäytymisen ehkäiseminen ja torjunta. Vastuu turvallisuussuunnitelmien toteuttamisesta oli aluejohtajilla. Koko kaupungin tasolla yhteistyössä oli mukana Vantaan pelastuslaitos.

Riitta Koiviston (haastattelu 5.2.2008) mukaan kaikkia viittä asuinalueiden suunnitelmia⁷ yhdisti pyrkimys kiinnittää huomiota keskusta- ja asema-alueiden turvallisuustilanteeseen. Tulevaisuudessa Vantaalla aiotaankin siistiä asema-alueita. Suunnitelmien yhdistävinä tekijöinä Koivisto mainitsi myös lapsista, nuorista ja vanhemmuudesta huolehtimisen.

Vuoden 2003 Vantaan turvallisuussuunnitelmasta käytettiin nimitystä Vantaan turvallisuustalkoot: rikoksen torjuntaohjelman raportti. Suunnitelman sisältö jaettiin pääasiassa Vantaan kaupungin tavoitteisiin, poliisin tilannekatsauksiin ja seurakuntayhtymän ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. Turvallisuussuunnitelmassa tarkasteltiin myös rikosentorjuntaprosessin kehittämistä ja toimenpiteitä. Vuoden 2003 turvallisuussuunnitelman mukaan Vantaan kaupungin turvallisuuden tavoitteena oli sosiaalinen eheys, sillä kaupungistuminen on aiheuttanut köyhyyden, syrjäytymisen ja rikollisuuden kasautumista kaupunkeihin. Suunnitelman mukaan myös maahanmuutto ja kansainvälistyminen ovat vaikuttaneet kaupungin monimuotoisuuteen ja erilaisten alakulttuurien syntyyn. Kaupungin sosiaalinen eheys on yleensä ollut seurausta kaupunkisuunnittelusta ja asuntorakentamisesta käytetystä sosiaalisesta sekoittamisesta. Toisin sanoen Vantaalle ei ole päässyt syntymään ”slummeja”. Vantaa on pyrkinyt myös muiden pääkaupunkiseudun kaupunkien kanssa

⁷ Hakunilan, Korson/Koivukylän, Martinlaakson, Myyrmäen ja Tikkurilan turvallisuussuunnitelmat

vähentämään asunnottomuutta ja parantamaan erityisryhmien asumisolosuhteita lisäämällä pien-, tuki- ja palveluasuntoja.

Vuoden 2003 suunnitelman laadinnassa ovat olleet mukana erilaiset kansalaisjärjestöt. Toiveena on ollut, että kolmas sektori sekä kiinteistö- ja huoltoyhtiöt saataisiin paremmin mukaan suunnitteluun. Rikoksen torjunnan koordinoinnista vastasi rikosentorjunnan yhteistyöelin, jossa olivat mukana kaupunki, poliisi, seurakunnat, elinkeinoelämä ja Vantaan Sanomat. Yhteistyöelin laati muun muassa vuosittain turvallisuustalkoiden raportin. Se piti huolen myös siitä, että rikosentorjunnan näkökulma otettiin huomioon kaupungin eri strategioissa, ohjelmissa ja hankkeissa. Rikosentorjuntaan liittyvää tiedonhankintaa toteutettiin Vantaalla esimerkiksi asukaskyselyillä ja päättäjä- ja asiantuntijabarometreilla. Samoin pyrittiin luomaan hyvät yhteydet myös oppilaitoksiin, joilla oli kiinnostusta aihetta kohtaan. Yhteyksiä luotiin poliisiammattikorkeakouluun ja niihin yliopistoihin, joissa oli kriminologian ja turvallisuushallinnon tutkimusta ja opetusta. Paikallisella tasolla nähtiin tärkeänä yhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollon koulutusyksiköiden kanssa.

Tässä turvallisuussuunnitelmassa kiinnitettiin huomiota arkirikollisuuden torjuntaan ja liikenneturvallisuuteen. Erittäin tärkeänä tekijänä otettiin suunnitelmassa esille myös paikallisen häiriökäyttäytymisen torjunta. Ennaltaehkäisevinä toimenpiteinä esitettiin seuraavaa: valistus (esimerkiksi bussien kyljissä), väkivaltatyöryhmän perustaminen, asukaskyselyn toteuttaminen, tiedonkulun tilastointi, me-hengen luominen ja asema-alueiden siistiminen, kameravalvonta, suurtapahtumien valvonta sekä nopeusrajoitusten lisääminen esimerkiksi Kehä kolmosella. Suunnitelmassa esitettiin turvallisuuden parantamisen toimenpiteinä myös muun muassa alue- ja kaupunkitasoista koulutusta ja yhdessä työskentelyä sekä tiedottamista.

Nykyään päivitettävän suunnitelman laadinnasta vastaavat ensisijaisesti ohjausryhmä ja työryhmät. Riitta Koiviston mukaan tavoitteena ja visiona voidaan pitää sitä, että vuonna 2015 Vantaa olisi Suomen turvallisimman kaupungin. Toisena tavoitteena on kuntalaisten arjen turvallisuus. Suunnitelmalla pyritään alentamaan väkivalta- ja vahingontekojen sekä niistä aiheutuvia kustannuksia noin puoleen nykyisestä. Vantaa osallistuu ”turvallisuustalkoisiin”, jossa yhtenä

tavoitteena on viihtyisyys osana turvallisuutta. Turvallisuustalkoissa ovat mukana poliisi, seurakunnat, paikalliset yhdistykset ja yhteisöt sekä kaupungin eri toimialat.

Riitta Koiviston (haastattelu 5.2.2008) mukaan päivitettävässä suunnitelmassa tulisi kiinnittää huomiota ennen kaikkea lasten ja nuorten näpistelyn ennaltaehkäisyyn sekä asuinalueiden turvattomuuden tunteen parantamiseen. Lisäksi suunnitelmalla tulisi pyrkiä yhteisöllisyyden lisäämiseen.

Koiviston (haastattelu 5.2.2008) mukaan ensisijaisia painopistealueita päivitettävässä suunnitelmassa ovat onnettomuudet, tapaturmat, ikääntyvien turvallisuus, perheväkivalta, ilkivalta, vahingonteot sekä liikenneturvallisuus, johon olisi puututtava erityisesti muuttamalla asenteita. Koiviston mainitsema perheväkivalta on valitettavasti piilorikollisuutta, joten siihen saattaa olla vaikea puuttua. Projektipäällikkö kuitenkin kertoi, että Vantaalla perheväkivaltaa pyritään ehkäisemään seulonnan avulla. Seurakuntien avustuksella sairaaloissa puututaan mahdollisiin perheväkivaltapauksiin ilmoittamalla niistä poliisille.

Vantaan turvallisuussuunnitelma päivitetään kerran vuodessa ja se on voimassa valtuustokauden eli neljä vuotta. Riitta Koivisto korostaa, että suunnitelman rooli kunnan turvallisuustyössä on velvoittava ja ohjaava. Kyselyn mukaan Vantaan kaupungin suunnitelmalla on kunnan turvallisuustyössä toimijoiden yhteistyötä ja verkottumista kehittävä rooli. Koivisto lisää, että eri viranomaiset ohjaavat suunnitelman laadintaa. Hän jatkaa, että kuntalaiset olisi saatava kuitenkin vielä nykyistä paremmin mukaan turvallisuustyöhön. Tässä voisi auttaa asukasyhdistyksiin osallistuminen ja näyttää siltä, että turvallisuustyö on kehittymässä koko ajan parempaan suuntaan. Esimerkkeinä voi mainita verkottumisen ja yhteistyön lisääntymisen.

Koiviston mukaan Vantaalla lapsille aiheuttavat eniten pelkoja koulukiusaaminen ja uhkaukset. Hän ei kuitenkaan usko, että Jokelan ampumistapaus olisi lisännyt koululaisten pelkoja. Jokela -tapauksen jälkeen Vantaan poliisi on alkanut kiertää kouluissa kertoakseen opettajille turvallisuusasioista. Opettajat valistavat puolestaan oppilaitaan internetuhkailun vaaroista ja niiden seurauksista. Opettajat eivät ole kuitenkaan mukana kunnan turvallisuussuunnittelussa, mikä on Koiviston (haastattelu 5.2.2008) mukaan harmillista. Hän jatkaa, että Vantaalla

ikäntyvät pelkäävät yksin ulkona liikkumista. Tulos on totta yleisemminkin, kuten kuviossa 10. esitettiin. Ikäntyvät pelkäävät myös pankkiautomaatteja, ja ryöstetyksi joutumista. Kuntalaisille aiheuttavat pelkoja myös liikenne ja liukastuminen.

Yhteenveto Aikaisemmin Vantaan kaupungin suunnitelman tavoitteena oli arkirikollisuuden torjunta ja ennaltaehkäisy, kun taas uusi, laajempi suunnitelma pohjautuu enemmän sisäisen turvallisuuden ohjelmaan korostaen häiriökäyttäytymisen, ilkivallan, kotitapaturmien ja perheväkivallan ennaltaehkäisyä sekä liikenteen ja suurtahtumien turvallisuutta.

Tapaus 2. Tampereen turvallisuussuunnitelma

Tampere on Suomen kolmanneksi suurin kaupunki, jossa vuonna 2005 asui 204 000 ihmistä. Aikuisväestöstä peruskoulun jälkeisen tutkinnon suorittaneita oli vuonna 2004 noin 70 prosenttia ja kunnan työttömyysaste 13 prosenttia. Verotettavat tulot asukasta kohden olivat 13 942 euroa. Vuonna 2000 kunnan taajama-aste oli 97.

Vuonna 2006 tuli Tampereella poliisin tietoon 28 452 rikosta, joista selvitettiin 62 prosenttia. Poliisille tietoon tulleista rikoksista omaisuusrikoksia oli kuusi prosenttia ja henkeen ja terveyteen kohdistuneita rikoksia 0,6 prosenttia. Liikenne rikoksia ilmoitetuista rikoksista oli kaksi prosenttia. Tampereen riskienhallintapäällikön Jarmo Salmen (haastattelu 14.3.2008) mukaan Tampereella tapahtuu nykyään erityisesti pahoinpitelyjä, joista suuri osa on kotiväkivaltaa. Vuodesta 1998 lähtien erityisesti kaupungin keskustassa tapahtuneet pahoinpitelyt ovat lisääntyneet. Tähän on puututtu yhteistyöhankkeella. Salmen mukaan myös liikennekuolemia esiintyy Tampereella liian usein. Suurimpina Tampereen turvallisuutta uhkaavina tekijöinä Jarmo Salmi mainitsi tulipalot, rikollisuuden ja terveysuhat, kuten esimerkiksi pandemian. Hän totesi, että on kiinnitettävä huomiota elinkeinojen turvaamiseen sekä väestön toimeentuloturvallisuuteen. Uhkia voivat aiheuttaa myös sähköinen infrastruktuuri ja vesikriisi. Tampereella riskit jaetaan vahinkoriskeihin, joihin kuuluvat asukkaiden turvallisuuden edistäminen ja taloudellisiin riskeihin, jotka sisältävät riskeihin varautumisen vakuutusten avulla. Kunnassa on laadittu jokaista uhkaa varten valmius- tai turvallisuussuunnitelma. Maahanmuuttajia Jarmo Salmi (haastattelu 14.3.2008) ei näe

Tampereella ongelmina tai turvallisuushkina. Tosin lisääntynyt kerjäläisten määrä saattaa aiheuttaa kaupungille ongelmia.

Tampereen kaupungin turvallisuussuunnitelma laadittiin vuonna 1999 ja se on parhaillaan päivitettävänä. Vuoden 1999 turvallisuussuunnitelman mukaan kuntalaiset tunsivat olonsa turvallisiksi ja rikoksia tapahtui vähän suhteessa muihin kaupunkeihin. Vuoden 1999 suunnitelman mukaan Tampereen hyvään turvallisuustilanteeseen vaikutti toimiminen lähellä asukkaita. Kaupungin eri alueille oli perustettu työryhmiä. Turvallisuusohjelman koordinaattori oli tukenut alueiden työtä vuoden 2000 alusta. Suunnitelman oli työstänyt ohjaus- ja seurantaryhmä, joka raportoi kaupungille vuosittain turvallisuustilanteesta sekä käynnissä olevista hankkeista. Vuonna 1999 hankkeena oli ”viideltä saunaan ja kuudelta putkaan” -hanke, jolla tiedotusta lisäämällä ja puuttumiskynnystä alentamalla pyrittiin luomaan välittämisen henkeä keskustaan. Hankkeessa olivat mukana poliisi, sosiaalitoimi ja vapaaehtoisjärjestöt. Toisen käynnistetyn hankkeen pyrkimyksenä oli ehkäistä nuorten ajautumista rikolliselle tielle puuttamalla alaikäisten tekemiin näpistyksiin.

Vuonna 1999 laaditun turvallisuussuunnitelman otsikko oli ”Turvallisin Tampere, paikallinen turvallisuusohjelma”. Työryhmä koostui viidestätoista kaupungin, valtion, järjestöjen ja yritysten edustajista. Osallistujina olivat Tampereen kaupungin koulutoimi, sosiaali- ja terveystoimi sekä nuorisopalvelut, liikennesuunnittelu, yhdyskuntasuunnittelu ja tilakeskus. Yrittäjien puolelta suunnitelman laatimiseen osallistuivat Kauppakamarin ja Pirkanmaan yrittäjien edustajat. Kolmatta sektoria suunnittelussa edusti Tampere 2000-yhteistyöverkoston edustaja. Tampereen seurakuntayhtymä edusti suunnitteluprosessissa kirkkoa. Suunnittelussa olivat mukana myös Tampereen työvoimatoimisto, poliisilaitos ja poliisikoulu sekä julkisoikeudellinen Kriminaalihuoltoyhdistys. Tampereen turvallisuussuunnitelma syntyi poliisin aloitteesta. Tulevan päivitetyn suunnitelman vastuutoimijoina ovat myös kunnan lisäksi poliisi ja pelastustoimi.

Turvallisin Tampere -ohjelman tavoitteena oli toimivien rikosentorjuntaprojektien ja käytäntöjen kartoittaminen sekä häiriökäyttäytymisen, arkirikollisuuden, syrjäytymisen vähentäminen ja turvallisuuden tunteen ja viihtyvyyden ylläpitäminen.

Projektin ensimmäisten kokousten välillä valmisteltiin strategiasuunnitelmaa sekä kartoitettiin turvallisuustilannetta. Loppuvaiheessa koottiin tietoa turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä ja toimenpiteistä ja suunniteltiin seuranta- ja toiminnan aloitusta. Turvallisuushallinnon professori Juha Vartola sekä tutkija Hannu Takala rikostorjunnan neuvottelukunnasta kävivät työryhmän kokouksessa asiantuntijoina. Tampereen yliopiston turvallisuushallinnon opiskelijat kommentoivat suunnitteluprosessia sen eri vaiheissa.

Tampereen turvallisuustyöryhmä valitsi ensisijaiset kehittämiskohteet sekä niiden parissa työskentelevät koordinaattorit. Turvallisuus perustui Tampereella toimiville hyvinvointipalveluille ja kaikkien asukkaiden turvallisuuden huomioivalle alue- ja rakennussuunnittelulle. Työryhmän mielestä rakentamisen avulla rikoksia voitiin torjua lisäämällä asukkaiden yhteisöllisyyttä, rikosentekijöiden kiinnijäämisriskiä ja vähentämällä rikoksenteon houkuttelevuutta. Itsekontrolliin, sosiaalisten siteiden vahvistamiseen, kiinnijäämisriskin lisäämiseen ja houkutusten vähentämiseen tähtäviä toimia voitiin soveltaa myös päihteidenkäytön ehkäisyssä. Ensisijaisesti toimintatapoja kehitettiin koulutuksen avulla, joka painottui seurannan ja verkostotyömenetelmien edistämiseen. Lisäksi lähiöuudistushankkeen ja turvallisuusohjelman yhteisen tiedotuksen oli tarkoitus suunnitella kaupungin internet-sivujen yhteyteen Turvallinen Tampere -sivut.

Tampereen turvallisuussuunnitelmalla pyrittiin ehkäisemään väkivaltaista käyttäytymistä sekä työpaikalla että kotona. Ohjelmassa korostettiin myös eri ikäryhmien ja asuinalueiden turvallisuutta. Lisäksi suunnitelmassa nostettiin esille turvallisuustyöhön kuuluvat tärkeät asiat eli suunnittelu ja rakentaminen. Edelleen suunnitelmassa otettiin esille maahanmuuttajat ja heidän kotouttamisensa.

Turvallisuustoimenpiteiden vaikutuksia seurattiin ja arvioitiin kokoamalla kaupungista ja sen eri alueista tietoja seuraavista tekijöistä: väestö ja asuminen, perhe, talous, terveys ja hyvinvointi, rikollisuus ja turvallisuuden tunne. Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos osallistui turvallisuussuunnitteluhankkeen seurantaan laatimalla turvallisuuskyselyn 2000 tamperelaiselle. Turvallisuussuunnitelman mukaan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia oli tarkoitus vielä lisätä muun muassa Tampere-forum -keskustelujen kautta.

Vuoden 1999 suunnitelmassa viitattiin Tampereen turvallisuus- ja palveluodotuskyselyyn, jonka mukaan uudet asukkaat ja nuoret aikuiset joutuivat muita useammin rikoksen uhreiksi. Naiset ja ikääntyneet asukkaat kokivat olonsa turvattomimmaksi. Rikollisuuden määrässä tai turvallisuuden tunteessa ei keskustaa lukuun ottamatta ollut suuria asuinalueittaisia eroja. Rikollisuus oli kuitenkin runsaampaa yritysalueilla, missä oli paljon rikokselle otollisia kohteita, mutta vähän asukkaita.

Vuonna 2003 laadittiin turvallisuussuunnitelma, joka kattoi koko Tampereen kaupunkiseudun⁸. Tässä suunnitelmassa turvallisuuden lähtökohtina nähtiin nuoret ja rakennettu ympäristö. Suunnitelman painopisteenä oli myös kuntien sisäinen yhteistyö, varhainen puuttuminen, vanhemmuuden tukeminen, päihdeettömät tapahtumat, poliisin ja kaavoituksen yhteistyö, koulutus sekä seuranta.

Tampereen turvallisuustyössä korostetaan tällä hetkellä teemoja, jotka ovat lähes samoja kuin sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Näihin teemoihin kuuluvat yritystoiminta-, liikenne- ja vesiturvallisuus sekä tulipalojen, syrjäytymisen ja suuronnettomuuksien ehkäisy. Edelleen työssä painotetaan rikosten, väkivallan ja onnettomuuksien ehkäisyä sekä rikoksen uhrin asemaa. Syrjäytymisen ehkäisyyn sisältyy maahanmuuttajat ja oppilashuolto. Rikosten ehkäisemisessä pyritään puuttumaan esimerkiksi nuorten ja erityisesti ensikertalaisten tekemiin rikoksiin. Kiinnitetään huomiota myös päihdehaittoihin. Väkivallan ehkäisyssä pyritään ennaltaehkäisemään erityisesti läheisväkivaltaa, mutta siinä kiinnitetään huomiota myös katuturvallisuuteen. Onnettomuudet sisältävät puolestaan yleisesti tapaturmia. (Jarmo Salmen haastattelu 14.3.2008).

Uusi, päivityksenalainen turvallisuussuunnitelma perustuu edellä mainittuihin Tampereen turvallisuustyössä ja valtioneuvoston sisäisessä turvallisuusohjelmassa korostettaviin teemoihin. Jarmo Salmen (haastattelu 14.3.2008) mukaan suunnittelu käynnistyy asettamalla jokaiselle osaluueelle oma vastuhenkilö. Päivitettävän suunnitelman tavoitteena on toimivan työkalun

⁸ Tampereen, Nokian ja Ylöjärven kaupungit sekä Kangasalan, Lempäälän, Pirkkalan ja Vesilahden kunnat

saaminen. Suunnitelma toimii työvälineenä turvallisuuden tason ylläpitämiseen ja parantamiseen. Sen avulla kaupungin vetovoima lisääntyy.

Salmi pitää suunnitelman roolina sen kokoavaa merkitystä. Toisin sanoen sillä on turvallisuuden kokonaisuutta kasvattava merkitys. Suunnitelma kokoaa turvallisuuteen liittyvät teemat yhteiseksi turvallisuussuunnitelmaksi.

Salmi peräänkuuluttaa kuntalaisia mukaan turvallisuustyöhön kuntademokratian keinoin. Tampereella onkin kiinnitetty huomiota kuntademokratian kehittämiseen, joka sisältää keskustelemaa kulttuuria, sitouttamista ja tiedotusta.

Jokelan ampumistapauksen vuoksi Tampereella kiinnitetään nykyään enemmän huomiota syrjäytymisen ehkäisyyn. Tapahtuneella tragedialla on ollut vaikutusta myös erilaisten ohjeiden laatimiseen. Nokian vesikriisi vaikuttaa turvallisuussuunnitteluun vesihuollon osalta.

Jarmo Salmen mukaan sisäasiainministeriön ei tulisi ohjeistaa turvallisuussuunnittelua tarkasti, sillä kaikki kunnat ovat kovin erilaisia. Kuitenkin sairaaloiden salassapitovelvollisuuden voitaisiin puuttua korkeammalta taholta, sillä se voi estää rikosten ennaltaehkäisyä ja ratkaisemista.

Salmen (haastattelu 14.3.2008) toivomuksena on saada kolmas sektori mukaan kuntien turvallisuustyöhön. Tästä ovat esimerkkeinä koulujen vanhempainyhdistysten ja maahanmuuttajaverkostojen osallistuminen kunnan turvallisuustyöhön.

Yhteenvedo Tampereen aikaisemmassa vuonna 1999 laaditussa turvallisuussuunnitelmassa korostettiin arjen turvallisuutta, mikä on olennaista myös valtakunnallisessa sisäisessä turvallisuuden ohjelmassa. Uudemmassa, parhaillaan päivityksen alla olevassa suunnitelmassa painotetaan yksityiskohtaisemmin sisäisen turvallisuuden ohjelman eri teemoja ja painopistealueita. Tässä mielessä sisäinen turvallisuusohjelma ohjaa Tampereen tulevan suunnitelman sisältöä.

Casekuntien yhtäläisyydet ja erot

Vantaan ja Tampereen päivitettäviä turvallisuussuunnitelmia yhdistää sisäisen turvallisuuden ohjelman periaatteiden noudattaminen. Molemmissa kunnissa erityisesti ensimmäisissä turvallisuussuunnitelmissa painotettiin arjen turvallisuutta, mikä on yksi olennaisimmista tavoitteista sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Edelleen suunnitelma edistää molemmissa kunnissa verkottumista ja yhteistyötä. Kunnat tekevät turvallisuussuunnittelussa yhteistyötä eri tahojen kanssa, joista tärkeimpinä ovat poliisi ja pelastuslaitos. Suunnitelma kokoaa yhteen eri turvallisuuden haarat, joten Tampereella suunnitelmalla on kokoava rooli ja Vantaalla verkottumisen lisäksi suunnitelmalla on ohjaava rooli. Molemmissa kunnissa turvallisuussuunnitelma kuuluu olennaisena osana turvallisuustyöhön.

Vantaan ja Tampereen turvallisuussuunnitelmia erottaa tavoitteiden asettelu. Vantaalla tavoitteet on määritelty ehkä hieman tarkemmin kuin Tampereella. Toisaalta Tampereella painopistealueet noudattavat vielä tarkemmin sisäisen turvallisuuden ohjelmaa kuin Vantaalla. Tampereella useimmille mahdollisille uhille on oma suunnitelmansa.

Vantaan ja Tampereen tapauksista selviää hyvin se, kuinka tärkeää on turvallisuussuunnittelussa yhteistyö ja verkottuminen. Tämä tuli esiin jo muissakin kyselyaineiston vastauksissa. Tampereen tapauksessa kolmannen sektorin hyödyntäminen on kuitenkin uutta. Tampereen tapaus eroaa myös muiden kyselyaineiston kunnista siten, että casekunnassa pidetään tärkeänä poliisin ja kaavoituksen yhteistyötä.

Sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden ohjelmaa käytetään casekunnissa ohjeina oman suunnitelman laatimisessa ja painopistealueiden määrittelyssä. Lopuksi voi todeta, että valtioneuvosto ohjaa ohjelmansa kautta casekuntien turvallisuussuunnittelua. Suunnitelmat ovat työvälineitä turvallisuuden parantamisessa. Ne kokoavat turvallisuuden eri osa-alueet yhteen, jolloin tietoja voidaan paremmin jakaa eri toimialueiden välillä.

5.5 Kyselyssä esiintulleita parannusehdotuksia ja haasteita

Turvallisuuden edistämisen eri keinot liittyvät joidenkin mielestä selkeään lainsäädäntöön, jonka tulisi toimia turvallisuustyön työkaluna. Joidenkin mielestä ”tällä hetkellä suosituksiin perustuvat turvallisuussuunnitelmat eivät ole kovin kiinnostavia”. Suositus terminä kuulostaa kuitenkin pehmeämmältä arvolta kuin pakko-sanana käyttö ja se saattaa tehota kuntiin paremmin. Toisaalta selkeä säädös pakottaisi kunnat toimimaan yhdenmukaisesti.

Vastauksissa pidetään tärkeänä yhteisöllisyyden lisäämistä. Voidaan katsoa, että yhteisöllisyys ehkäisee syrjäytymistä ja sitä kautta turvattomuutta. Termillä ”ekskluusio” kuvataan syrjäytymistä. Sen vastakohta on ”inkluisio”, jonka perusta on yhtenäisyyden korostamisessa. Yhtenäisyyteen kuuluu työllisyys ja perheiden varhainen tukeminen, joita laajalti toivotaan suunnitelmien parannusehdotuksiksi. Esimerkiksi useissa kohdekunnissa uskotaan turvallisuuden paranevan vastuuttamalla ja tukemalla vanhemmuutta erilaisin keinoin.

Turvallisuussuunnitelmien ja turvallisuustyön parantamiseksi kyselyyn osallistuneet henkilöt ehdottavat eri tahojen parempaa sitoutumista. Seutukuntien laajempi yhteistyö saa kannatusta vastaajilta, kuitenkin niin, että kuntien erityispiirteet on otettava huomioon.

Erään vastaajan ehdotus siitä, että ”kaikkien tahojen pitäisi ottaa asia tosissaan, eikä vain sysätä vastuuta esimerkiksi poliisille”, kertoo huolesta, joka painaa päätöksentekijöiden mieliä. Tämän kaltaista poliisin vastuuttamista ja velvoittamista kutsutaan polisisaatioksi (Korander 2000, 178–199). Poliisit tarvitsevat toki myös lisää voimavaroja. Toivotaan, että poliisi näkyisi enemmän katukuvassa. Tämä edistäisi selkeästi turvallisuutta ja lisäisi turvallisuuden tunnetta. Esimerkiksi David Brin (1998) on todennut, että poliisit toimisivat vastuullisemmin, jos he voivat olla varmoja siitä, että kansalaiset tarkastelevat heidän käyttäytymistään jatkuvasti.

Turvallisuussuunnitelman ja -työn parannusehdotuksia käsittelevän kysymyksen vastauksista voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset. Näyttää siltä, että toiset korostavat hierarkkista mallia eli kunnan ylimmän johdon vastuuta turvallisuudesta ja toiset kaikkien kuntalaisten osallistumista turvallisuussuunnitteluun. Edellisessä, hierarkkisessa mallissa turvallisuussuunnittelun ja -työn

pitäisi lähteä kunnan hierarkiassa ylhäältä alaspäin. Johdolla on asema ja auktoriteetti ohjata ja koordinoita turvallisuustyötä. Toivotaan, kuten eräässä vastauksessa tulee ilmi, että ”turvallisuussuunnitelmista saadaan kiinnostumaan erityisesti ylin johto, sillä nyt ne nähdään kuuluvan vain sosiaalitoimen vastuulle”. Edelleen vastaajien mukaan olisi tehtävä selkeä työnjako, mitkä asiat kuuluvat turvallisuussuunnitelmien piiriin ja mitkä puolestaan muille viranomaisille.

Joissakin kunnissa ei kaikilla toimialoilla, kuten esimerkiksi teknisessä toimessa, olla kiinnostuneita turvallisuusasioista. Pidetäänkin tärkeänä, että turvallisuussuunnitelmat laaditaan sekä teknisessä, sosiaali- ja terveys- että koulu- ja pelastustoimessa. Erään vastauksen mukaan ”yleinen turvallisuussuunnitelma tulisi koordinoita yhteen kansioon ja suunnitelman poikkitaiteellisuus eri teemoilla olisi hyvä päättää esimerkiksi tavoitteellisena jopa kymmeneksi vuodeksi eteenpäin”. Tosin todetaan myös, että monissa kunnissa tekijät käyvät vähiin muun muassa eläköitymisen vuoksi.

Kuntalaisten vastuuta korostavissa vastauksissa tuodaan esiin kansalaisten parempi aktivointi. Toisaalta joidenkin vastaajien mukaan ”kansalaisten vastuunoton lisääminen on törkeää ja vaikeaa”. Saatetaan ajatella, että vastuu kunnan turvallisuuden parantamisesta tulisi kuulua asiantuntijoille ja viranomaisille eikä kuntalaisille. Yhtä mieltä ollaan kuitenkin siitä, että suunnittelun tulisi lähteä enemmän kuntalaisten ja kunnan ja henkilöstön tarpeista kuin poliitikkojen rahan säästösyistä. Korostetaan, että turvallisuuden edistämistyössä ei tulisi ajatella liikaa voimavaroja, vaan nimenomaan turvallisuustyön kohteena olevien tarpeita ja sitä, miten rajalliset voimavarat olisi käytettävä parhaalla mahdollisella tavalla. Toivotaan laajalti myös sitä, että ”keskustelua turvallisuusasioista vietäisiin enemmän sinne, missä ja milloin ihmiset tavallisesti kokoontuvat”. ”Suunnittelun lähtökohtana tulisi olla ihminen ja hänen elämänsä turvaaminen kaikissa olosuhteissa ja ihmisarvon säilyttäminen syntymästä hautaan.” Ihmisoikeudet liittyvätkin erittäin läheisesti turvallisuuden käsitteeseen (Niemelä 2000, 23).

Korostetaan turvallisuussuunnittelun yhteyttä taloussuunnitteluun. Lisäksi vastauksissa tuodaan esiin tarve levittää turvallisuustoimenpiteitä kunnan laajemmille alueille. Odotukset kohdistuvat myös valtiovaltaan selkeämpien ohjeiden ja mallien saamiseksi.

Joissakin kunnissa turvallisuuskysymykset liitetään liikenneonnettomuuksien ehkäisemiseen. Esimerkiksi turvallisuustyön kehittämiseksi tarvittaisiin talvella tieverkoston parempaa ylläpitoa, sillä liikenneonnettomuuksia tapahtuu erityisesti talvella.

Suunnitelmien toivotaan olevan konkreettisia ja toteuttamiskelpoisia sekä selkeitä, lyhyitä ja toimintaa ohjaavia. Kohdekuntien vastausten mukaan turvallisuussuunnitelmat eivät saisi olla massiivisia opuksia vaan lähempänä selostusosiota ja toimenpideohjelmasuunnitelmaa. Toivotaan myös ”suunnitelmallisuuden lisäämistä, asioiden vastuuttamista sekä määräaikaisten asettamista”.

Toivotaan turvallisuussuunnitelmien säännöllistä päivittämistä. Niiden olisi oltava voimassa vain viisi vuotta, jonka jälkeen ne olisi päivitettävä. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa kehoitetaan kuntia päivittämään turvallisuussuunnitelma joka neljäs vuosi.

Parannusehdotuksena esitellään toiminnan jatkuvuuden varmistamista (kuntien sitouttamista) ja valtion taholta rahoituksen parantamista. Suomen Kuntaliitto (2003) näkeekin turvallisuussuunnitelmien jatkuvuuden varmistamisen yhtenä kuntien suurimmista haasteista tulevaisuudessa.

Haasteet

Syrjäytymisen ja häiriökäyttäytymisen lisääntyminen ovat kuntien turvallisuussuunnittelun suurimpia haasteita. Tarja Mankkisen (haastattelu 7.2.2008) mukaan myös ongelmien hajautuminen ikäluokkien pienentyessä asettavat haasteita kuntien turvallisuussuunnitteluun. Yleisellä tasolla yhteiskunnan haavoittuvuus asettaa paineita kuntien turvallisuudesta huolehtimiseen. Ennen Suomi oli kaukainen, syrjäinen ja näin ollen turvallinen maa, mutta nykyään tilanne on muuttunut olennaisesti. Sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Ritva Viljanen (puhe Tampereen turvallisuusmessuilla 5.9.2006, www.intermin.fi) on korostanut, että on voitava varmistaa harvaan asuttujen alueiden ja etnisten vähemmistöjen turvallisuus.

Kuntarakenne on parhaillaan erittäin suuressa muutoksessa, kuten myös sosiaali- ja terveystalvet. Kunnille asettavat haasteita vastaajien mukaan kuntien yhdistymisen mukaan

tuomat sekä kihlakunnan alasajoon liittyvät muutokset. Turvallisuustyö on osa kunnan muuta työtä, jolloin ei ole mahdollisuuksia panostaa tarpeeksi viranomaisten aikaa ja voimavaroja erikseen turvallisuustyöhön.

Kunnille asettavat haasteita kuntalaisten ikäjakauman muuttuminen. Vastaajien mukaan on varauduttava vanhenevan väestörakenteen ongelmiin ja siihen, että henkilöstön rekrytointi vaikeutuu. Väestön vanhetessa on kiinnitettäväkin yhä enenevässä määrin huomiota vanhemman väestönosan turvallisuuteen. Myös Kaija Leena Saarelan (1999, 59) mukaan turvallisuustyössä huomiota tulisi kiinnittää erityisesti lisääntyneeseen vanhempaan väestönosaan, joka on alttiimpi tapaturmille ja onnettomuuksille. Suoraan ihmisten käyttäytymiseen vaikuttaminen on tosin haasteellista. Informaatiotulva ja viestintäteknologia tarjoavat kuitenkin aivan uusia mahdollisuuksia tehostaa turvallisuuden edistämisen prosessia.

Suurina haasteina nähdään kuntien harteille tulevat monentasoiset turvallisuusasiat. Toisaalta muuttovoittoisissa kunnissa riskit, kuten liikennemäärien kasvu, vaikuttavat merkittävästi kuntien turvallisuuden edistämistyöhön. Vastausten mukaan tarvitaankin edelleen yhteistyötä kihlakuntien ja kuntien kesken, sillä uhat tulevat yhä enemmän kuntien rajojen ulkopuolelta.

Turvallisuussuunnitelmia ja riskikartoitusta tulisi vastaajien mielestä tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Riskit tulisikin liittää yhä tiiviimmin turvallisuussuunnitelmiin. Tosin muutamissa vastauksissa pahoitellaan sitä, että ei ole riittävästi voimavaroja suunnitelmien ja riskianalyyysien laatimiseen.

Turvallisuussuunnitelmien ja turvallisuustyön suurina tulevaisuuden haasteina kohdekuntien vastaajat näkevät turvallisuusriskien kasvamisen, muuttoliikkeen, lasten turvattomuuden, taloudellisten resurssien vajauksen sekä palvelujen karsimisen. Sähköisten palvelujen lisääntyessä monet palvelut automatisoituvat ja muuttuvat itsepalvelupisteiksi. Edellä mainitut tekijät asettavatkin kunnille tulevaisuudessa suuria haasteita vastata yhteiskunnan muutoksiin. Erityisesti ollaan huolestuneita poliisin voimavarojen vähentymisestä. Lisäksi pieniä kuntia vaivaavat resurssipulan lisäksi alhainen osaamisen taso.

Tarvittaisiin ajankohtaista painotusta perhe- ja lähisuhdeväkivallan ehkäisyyn, liikennekäyttäytymisen parantamiseen sekä työttömyyden ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Vastaajien mukaan kaikille kunnille yhteisiä haasteita asettavat päihde- ja huumeongelmien ennaltaehkäisy.

Haasteena mainitaan myös viranomaisten vaitiolovelvollisuus. Saattaa hyvin olla, että vaitiolovelvollisuus estää rikosten ratkaisemista ja näin heikentää hieman turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta.

Yleisesti ottaen turvattomuuden tunteen katsotaan olevan lisääntymässä kohdekunnissa. Erityistä huolta tunnettiin välinpitämättömyyden kasvusta. Ihmiset olisi saatava aidosti heräämään niin sanotusta ”lillumisilmiöstä”, jossa he ovat tottuneet ja turtuneet esimerkiksi yhä väkivaltaisempiin ja yliseksuaalisiin ilmiöihin. ”Heidät on saatava ylös ja ulos sekä vaikuttamaan”. ”Yksilön etua korostaneen aikakauden jälkeen on taas saatava nousuun yhteisöllisyys”. Korostetaan, että erityisen tärkeätä on kiinnittää huomiota lasten kasvatukseen sosiaalisen rikoksentorjunnan keinoin.

Kohdekunnissa oltiin huolestuneita siitä, että turvallisuusasiat on helppo sivuuttaa tai niillä halutaan vain parantaa kunnan imagoa. Pohdinnanarvoinen on myös kysymys, tehdäänkö turvallisuussuunnitelmat/ohjelmat ainoastaan, koska valtion taholta niin edellytetään vai onko kyseessä todellinen halu parantaa kuntalaisten turvallisuutta. Korostettiin, että kunnan johdon olisi ehdottomasti sitouduttava turvallisuussuunnitelmaan/ohjelmaan, muussa tapauksessa turvallisuussuunnitelmalla ei saavuteta toivottuja tuloksia.

Yhteenveto Kyselytutkimuksen mukaan turvallisuussuunnitelmia ja -työtä voitaisiin edistää lisäämällä yhteisöllisyyttä. Edelleen eri yhteistyötahojen olisi paremmin sitouduttava suunnitteluun. Korostetaan sekä johdon parempaa osallistumista että kuntalaisten aktivointia turvallisuussuunnitteluun ja -työhön. Suunnitelmien tulisi olla käytännönläheisiä ja toteuttamiskelpoisia. Suunnitelmia olisi myös päivitettävä säännöllisesti. Kohdekunnissa suurimpia haasteita ovat syrjäytyminen ja häiriökäyttäytyminen. Myös ikärakenteen muutos

koetaan kohdekunnissa haastavana. Yleisesti erilaiset turvallisuusriskit asettavat kuntien turvallisuustyöhön haasteita.

5.6 Tulosten yleistettävyys

Sähköpostikyselyn vastausprosentiksi muodostui 44 % (38 vastausta 85 kunnasta). Ovatko kyselyn tulokset yleistettävissä?

Otoksessa oli mukana joka kolmas suomenkielinen yli 2000 asukkaan kunta. Tulokset ovat seuraavin perustein yleistettävissä perusjoukkoon eli kaikkiin suomenkielisiin yli 2000 asukkaan kuntiin.

Ensinnäkin 33 %:n otosta voidaan pitää täysin riittävänä. Yleensä otantasuhteet ovat huomattavasti pienempiä. Toiseksi vastausprosenttia 44 voidaan pitää tyydyttävänä. Kolmanneksi suoritettiin perusteellinen kadon analyysi, jonka tulokset yleistettävyuden kannalta olivat erittäin positiivisia. Kunnista, joista ei saatu vastauksia, soitettiin 23 kuntaan, joista saatiin puhelinhaastattelut 17 kunnalta. Yhteensä haastateltua saatiin siten 65 % otoksen kunnista (kyselyyn vastanneet 38 + kadon analyysin yhteydessä kyselyyn myöhemmin vastanneet 17)/85.

Kadon analyysi osoitti, että alkuperäiseen kyselyyn vastanneiden ja ei-vastanneiden vastausten välillä ei ollut mitään eroa. Vastanneet eivät poikenneet mitenkään systemaattisesti ei-vastanneista. Tulokset ovat siten yleistettävissä.

Huomattakoon, että tulokset eivät ole yleistettävissä pieniin, alle 2000 asukkaan kuntiin. Asennetasolla turvallisuuskysymykset koettaneen siellä periaatteessa yhtä tärkeiksi kuin suuremmissakin kunnissa, mutta turvallisuussuunnitteluun siellä ei liene ollut mahdollista kohdentaa resursseja yhtä paljon kuin suuremmissa kunnissa.

6 Yhteenveto, johtopäätökset ja toimenpidesuositukset

Kuntien turvallisuustyön merkitys on voimakkaasti kasvamassa. Tiedon leviämisen näkökulmasta maailma on supistumassa yhdeksi kyläksi, lähiyhteisöksi. Sekä Myyrmäen pomminrakentaja että Jokelan koulusurmaaja olivat olleet Internetin välityksellä yhteydessä samanhenkisiin alakulttuurien edustajiin eri puolilla maailmaa. Kasvamassa oleviin riskeihin voidaan vastata parhaiten lähiyhteisöjen tasolla. Yhteisöllisyys, välittäminen, sosiaalinen kontrolli ovat nousemassa turvallisuussuunnitelmien tärkeäksi teemaksi, mutta tässä suhteessa on vielä paljon tehtävää. Eikä tehtävä onnistu vain viranomaisten kirjoituspöytätyönä, vaan kuntalaisia on saatava mukaan esimerkiksi kolmannen sektorin kautta. Suunnitelmasta pitäisikin tehdä kunnan yhteinen projekti ja tavoite, ja turvallisuudesta kaikkia kuntalaisia koskettava päämäärä.

Kunnat ovat suurien haasteiden edessä tulevaisuudessa, kun yhteiskunta ja toimintaympäristöt muuttuvat. Tapahtuu suuria rakenteellisia muutoksia kuntien yhdistymisen ja palvelurakennemuutosten myötä. Nämä lisäävät kunnissa voimavarojen ja henkilöstön osaamisen tarvetta. Kyselylomakkeen vastauksista selvisi, että kunnissa nähdään tulevaisuuden suurina haasteina juuri yhteiskunnassa tapahtuvat mullistukset. Väestörakenteen muutos väestön vanhenemisen ja lisääntyvän maahanmuuton myötä ovat vastaajien mukaan eniten kuntien turvallisuustyöhön vaikuttavia tekijöitä. Tulevaisuudessa joudutaan kiinnittämään yhä enemmän huomiota vanhemman väestönosan turvallisuuteen.

Turvallisuussuunnitelmat luovat perustan turvallisuustyölle. Toimintaympäristö on tullut niin komplisoiduksi, että tarvitaan toimintaympäristön analyysiä, visiointia, painopisteiden ja tavoitteiden asettelua, priorisointia sekä toimintalinjoista, toimenpiteistä, työnjaosta ja yhteistyöstä sopimista. Tälle kaikelle riittävän usein päivitettävä turvallisuussuunnitelma on luonteva paikka. – On huomattava, että turvallisuussuunnitelma ei ole tavoite sinänsä vaan kuntalaisten hyvinvointia, turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta edistävä väline.

Osa vastaajista on sitä mieltä, että turvallisuussuunnitelmien ei pitä olla laajoja asiakirjoja, vaan niiden pitäisi olla lyhyitä ja selkeitä ohjeita ja neuvoja kuntalaisia varten. Suunnitelmissa olisi

käsiteltävä nimenomaan riskejä ja niiden ehkäisykeinoja. Riskienhallinta on kohdekunnissa pääasiassa hoidettu asettamalla virkaan riskienhallintapäällikkö. Useissa kunnissa on perustettu myös turvallisuustyöryhmiä tai turvallisuusjohtoryhmä käsittelemään mahdollisia riskejä ja keinoja niiden ehkäisemiseksi. Loppujen lopuksi suunnitelmien yhtenä tärkeimpänä puolena vastaajat pitävät turvallisuussuunnitelmien laatimiseen osallistuvien tahojen yhteistyötä.

Jo haluttomuus vastata kyselyyn osoittaa, että turvallisuussuunnitelmat eivät ole kuntien turvallisuustyössä ensisijaisia keinoja parantaa kunnan turvallisuutta. Tällä hetkellä näyttää kuitenkin siltä, että turvallisuussuunnitelmia ja niiden säännöllistä päivittämistä pidetään tärkeinä, mutta niihin ei silti panosteta riittävästi. Viime aikoina on keskusteltu paljon siitä, että suunnitelmien teko ja ylläpito eivät kuulu kuntien pääasiallisiin tehtäviin. Turvallisuussuunnitelmien tekoa arvostelevien Tuomas Raivion ja Ylva Gilbertin (11.1.08, Helsingin Sanomat) mukaan hyvä suunnitelma on helppokäyttöinen, olennaiseen keskittyvä, tiivis, yksinkertainen ja helposti päivitettävä. Suunnitelma on sitä käyttökelpoisempi, mitä matalampi sen käyttökynnys on. Laajapohjaista yhteistyötä tarvitaan eri toimialojen välillä. Usein kynnys kysyä neuvoa toisen toimialan asiantuntijalta saattaa kuitenkin olla liian korkea.

Johtopäätöksenä voi todeta, että turvallisuussuunnitelmista saa vastausten perusteella hieman hajanaisen kuvan. Paikoitellen vastaajat eivät tiedä, kenen vastuulla suunnitelman laadinta on. Toisin sanoen koko laadintaprosessi tuntuu erittäin monitasoiselta. Vastausten rivien välistä saattaa lukea, että suunnitelmat laaditaan turvallisuustyön ohessa.

Turvallisuussuunnitelmissa esiintyvistä turvallisuusongelmista koettiin suurimpina erityisesti päihteiden häiritsevä käyttö ja nuorten häiriökäyttäytyminen. Myös ilkivalta ja huumausainerikokset saavat suunnitelmissa paljon painoarvoa. Suunnitelmien avulla pyritään ehkäisemään myös syrjäytymistä, nuorison rikollisuutta ja perheväkivaltaa. Toki perheiden sisäisiin ongelmiin suunnitelmissa on vaikea puuttua. Sen sijaan huomioimalla turvallisuus yhdyskuntasuunnittelussa ja kaavoituksessa voidaan vaikuttaa jo merkittävästi turvallisiin julkisiin tiloihin ja turvallisuuden tunteen edistämiseen. Turvattomuuden tunnetta voitaisiin vähentää lisäämällä kameravalvontaa tai poliisivalvontaa. Vastaajien joukossa saa enemmän kannatusta poliisivalvonnan lisääminen.

Turvallisuustyöhön ja -suunnitelmiin liittyy arvokeskustelu siitä, missä määrin pitäisi puuttua syihin ja missä määrin seurauksiin. Puututaanko sosiaalisiin ongelmiin vai niiden synnyttämään epäsosiaaliseen käyttäytymiseen, rikollisuuteen. Periaatteessa korostetaan usein ennaltaehkäisyä, mutta käytännössä vaaditaan enemmän poliiseja ja kameravalvontaa. Ristiriita ei luultavasti selviä ennen kuin saadaan enemmän ja parempaa tutkimustietoa ennaltaehkäisyn tehokkuudesta, vaikuttavuudesta ja hyöty-kustannussuhteesta. Varhainen puuttuminen lienee monissa tapauksissa yhteiskunnallisesti edullinen ja yksilöiden kannalta paras ratkaisu (vrt. Early Interventions as an Employment Policy method, 2004). Asiasta tarvitaan kuitenkin lisätietoa kuntien turvallisuussuunnittelun ja -työn näkökulmasta.

Kyselyyn osallistuneiden kohdekuntien vastausten perusteella turvallisuussuunnitelmissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota voimavarojen ja painopisteiden priorisointiin. Turvallisuuksuunnitelmien tavoitteille pitäisi olla myös riittävät voimavarat. Turvallisuuksuunnitelma on osa kunnan turvallisuustyötä ja turvallisuustyö on osa kunnan muuta työtä. Lisäksi kunnan turvallisuusjohtaminen on osa kunnan jokapäiväistä johtamista.

Kuntien turvallisuussuunnitelmia voidaan tarkastella turvallisuuden eri ulottuvuuksien kautta. Henkilöturvallisuus on tärkein suunnitelmissa esiintyvä turvallisuuden muoto. Tähän kuuluu läheisesti ihmisoikeuksien suojeleminen. Edelleen tähän käsitteeseen liittyy ihmisarvon säilyttäminen ja syrjinnän kieltä. Tosin syrjintää ei turvallisuussuunnitelmissa yleensä mainita. Käytännössä tämä käsite näkyy suunnitelmissa väkivallan sekä onnettomuuksien ehkäisemisenä. Toiseksi turvallisuuden käsitteeseen liittyy liikenneturvallisuus. Suunnitelmissa kiinnitetäänkin huomiota myös liikennetapaturmien ja -rikosten ehkäisyyn. Kolmanneksi tärkeimpänä turvallisuusmuotona suunnitelmissa pidetään omaisuusturvallisuutta. Sen edistämiseksi suunnitelmissa etsitään keinoja ryöstöjen ehkäisemiseksi. Kaikkia edellä mainittuja turvallisuusulottuvuuksia pyritään edistämään torjumalla rikollisuutta ja onnettomuuksia. Rikollisuus ja onnettomuus ovat siis yläkäsitteitä kaikille edellä mainituille turvallisuusmuodoille. Sama voidaan todeta turvallisuuden tunteesta. Loppujen lopuksi kunnan turvallisuuden parantaminen alkaa kuntalaisten turvallisuuden tunteen edistämisestä. Siihen voidaan vaikuttaa turvallisuussuunnitelmalla.

Turvallisuussuunnitelman rooli kunnan turvallisuustyössä on kyselylomakkeeseen vastanneiden mukaan ennen kaikkea ennaltaehkäisevä. Kuitenkin sillä on myös monta muuta roolia. Vastausten ja Baskervillen teorian mukaan turvallisuussuunnitelmalla on myös verkottumista ja yhteistyötä kehittävä rooli. Kyselyn mukaan turvallisuussuunnitelmilla pyritään saamaan aikaan vaikutuksia erityisesti keskipitkällä aikavälillä (1–5 vuotta). Suunnitelman asema ei riipu paljonkaan kunnan ominaispiirteistä, vaan vastaajan omasta asenteesta turvallisuussuunnitelmaa ja työtä kohtaan. Yleisesti sen uskotaan edistävän kunnan turvallisuutta asettamalla turvallisuustyöhön tavoitteita ja painopisteitä. Se nähdään ennen kaikkea priorisoivana työkaluna. Turvallisuussuunnitelma asettaa turvallisuustoimenpiteet tärkeysjärjestykseen. Sen uskotaan ja toivotaan olevan hyödyllinen ja toteuttamiskelpoinen suunnitelma. Toki aika näyttää, miten suunnitelman päämäärät toteutuvat, mutta yleisesti ottaen sillä on hyvät edellytykset lisätä kunnan turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta.

Tärkeimpiä kehityssuuntia kuntien turvallisuussuunnittelussa juuri tällä hetkellä ovat seuraavat. Verkostomainen työskentelytapa syvenee edelleen sekä turvallisuustyössä että turvallisuussuunnitelmien laadinnassa. Kaksi casekuntaa havainnollistavat tätä trendiä hyvin. – Kuntalaisten mukaansaanti turvallisuustyöhön ja -suunnitteluun on lähivuosisikymmenien aivan keskeisimpiä haasteita. – Kuntien ylimmän johdon on sitouduttava turvallisuustyöhön ja -suunnitteluun täysipainoisesti. Tästä löytyy perusteluja sekä tutkielman teoreettisesta että empiirisestä osasta. – Turvallisuussuunnitelmat on räätälöitävä kuntien ja niiden osa-alueiden ongelmien ja mahdollisuuksien mukaan.

Toimenpidesuositukset

Turvallisuussuunnittelun ohjausta olisi tehostettava positiivisin keinoin (valtakunnantaso). Valtioneuvosto ja erityisesti sisäasiainministeriö ohjaavat kuntien turvallisuustyötä ja -suunnittelua epäsuorasti turvallisuussuunnitelmasta annetun suosituksen avulla. Positiivinen kilpailuasenne saattaisi tehostaa ohjausta. Esimerkkinä voidaan ottaa esille kansalliset laatukilpailut ensin Japanissa ja sitten useissa muissakin kehittyneissä maissa. Hyvien käytäntöjen kerääminen ja levittäminen tukisi asiaa. Ohjausteoreettisesti olisi kysymys positiivisen informaatio-ohjauksen liittämistä epäsuoraan ohjaukseen. Kunta, joka valmistautuisi voittamaan vuoden turvallisuuspalkinnon, epäilemättä kävisi läpi kerätyt hyvät

käytännöt ja tekisi omat sovelluksensa itselleen parhaiten sopivista käytännöistä. Näin turvallisuusinnovaatiot leviäisivät tehokkaimmin. On huomattava, että vision määrittely suhteessa muihin kuntiin itse asiassa implikoi vertailua ja kilpailuasetelmaa (benchmarking).

Turvallisuussuunnittelun ohjausta olisi tehostettava positiivisin keinoin (kuntataso). Turvallisuussuunnitelma voidaan nähdä yhteenvedona, työkalupakkina ohjausimpulsseista, joilla kunnan johto (ohjausyksikkö) pyrkii vaikuttamaan kuntalaisten käyttäytymiseen turvallisuushakuisempaan suuntaan. Ohjausvoima määräytyy asiantuntemuksen eli käytännössä tiedon – ei pakon perusteella. Ohjausvoimaa voidaan vahvistaa keräämällä relevanttia tutkimustietoa, ottamalla kuntalaisia mukaan suunnitteluprosessiin/kuulemalla kuntalaisia riittävästi (usein henkilö on itse oman toimintansa paras asiantuntija), ohjausimpulssien oikean muotoilun ja ajoituksen avulla. Turvallisuussuunnitelman päivittämistyöstä voitaisiin luoda osa kansallista kilpailua turvallisuuspalkinnosta. (Ks. kappale vuoden 1993 kampanjasta luvussa 3.5). Tällöin myös päivittämiseen liittyvät innovaatiot ja hyvät käytännöt leviäisivät tehokkaasti. Kuntien turvallisuussuunnittelun nykyvaiheessahan on kyse päivityksistä, koska kunnilla pääsääntöisesti jo on turvallisuussuunnitelmat olemassa. Päivittämisen tulisi olla jatkuva prosessi, vaikka uutta paperiversiota turvallisuussuunnitelmasta ei tehdäkään vuosittain, saatu palaute sekä kokemukset kerätään jatkuvasti ja viedään myöhemmin päivitettävään suunnitelmaan ja mahdollisuuksien mukaan jo hyödynnetään turvallisuustyössä aiemminkin. Tällöin turvallisuussuunnittelu olisi jatkuva prosessi, eikä harvoin lähes puhtaalta pöydältä tehtävä prosessi niin kuin kärjistäen voidaan sanoa nykytilanteesta. Nopeasti muuttuva toimintaympäristö edellyttää joustavuutta ja dynamiikkaa myös turvallisuussuunnittelulta. Tällöin turvallisuussuunnitelma olisi relevantimpi, asiantuntevampi ja vastaavasti sen ohjausvoima ja siihen liittyen vaikuttavuus olisivat suurempia.

Kehitettävä mittareita, joiden avulla mitataan tavoitteiden saavuttamisen astetta. Tavoitteet ovat turvallisuussuunnitelmissa joskus ylimalkaisia ja joskus myös toisilta kunnilta kopioituja. Jos tavoitteiden saavuttamisen astetta oikeasti mitattaisiin, tavoitteet määritettäisiin käytännöllisemmiksi ja niiden ohjausvaikutus olisi nykytilannetta suurempi. Nyt – painopisteen siirtyessä suunnitelmien päivitykseen – alkaa olla oikea aika nostaa seurannan painoarvoa turvallisuussuunnittelussa. Tavoitteiden saavuttamista kuvaavat mittarit ovat olennaisin osa

seurantaa. Myös tavoitehierarkian ylintä tasoa, *visiota*, voitaisiin konkretisoida ja täsmentää. Esimerkiksi pyritään olemaan maakunnan kunnista/kaupungeista viiden turvallisimman kunnan joukossa neljän vuoden kuluessa tietyillä mittareilla mitattuna (jos nyt sijainti on esimerkiksi kymmenes). Tai pyritään olemaan kahden turvallisimman kunnan joukossa, jos sijainti lähtötilanteessa on viides. Tai jos jo ollaan kahden turvallisimman joukossa, pyritään olemaan koko maan mittakaavassa n:s (jossa $n <$ nykyinen sijainti). Vertailukohta ja mittapuu (benchmarking) voidaan etsiä myös ulkomailta.

Olisi täsmennettävä turvallisuussuunnitelman roolia suhteessa turvallisuustyöhön. Turvallisuus on laaja alue. Joillain tasoilla ja osa-alueilla tavoitteiden asettelu ja tavoite-keinosuunnittelu ovat hyödyllisiä, kun joillain osa-alueilla se, että suunnitellaan tarkasti vain lähimmät työvaiheet ja edetään sitten innovatiivisesti tilanteen mukaan, saattaa toimia paremmin. Painopistealueet olisi siten määriteltävä pidemmällä tähtäyksellä, priorisoitava, missä suunnittelusta ja millaisesta suunnittelusta saadaan suurimmat hyödyt. Ajan mittaan myös seuranta paljastaa tämän, jos se tehdään kunnolla.

Verkostomainen työtapo turvallisuussuunnittelusta pitäisi tuoda myös turvallisuustyöhön. Monissa kunnissa verkostomaista työtapaa hyödynnetään hyvin turvallisuussuunnitelmien laadinnassa. Tästä kunnat ja niiden eri toimijat ansaitsevat tunnustuksen. Sama yhteistyö voisi levitä nykyistä laajemmin myös itse turvallisuustyöhön, josta saataisiin synergiaetuja.

Varhaisen puuttumisen tarjoamia mahdollisuuksia olisi selvitettävä tarkemmin. (Ks. keskustelu syistä ja seurauksista edellä tässä luvussa sekä luvussa 3.4.) Erityisesti nuorten syrjäytymisen ehkäisystä aiheutuvat kustannukset todennäköisesti olisivat pienempiä kuin kenties koko loppuelämän kestävä epäsosiaalisen käyttäytymisen kustannukset – olettaen, että toimenpiteet osataan kohdentaa riittävästi. (Kohdentamisesta kuitenkin tarvitaan lisätietoa.) Tämä näkemys tuli esiin myös kyselystä ja haastatteluista. Syrjäytymisen ehkäisy edellyttää laajaa yhteistyötä eri alojen viranomaisten, terveydenhuollon, koulujen ja oppilaitosten, kotien ja paikallisyhteisöjen kanssa. Muun muassa täältä verkostomaisen, ennaltaehkäisevän turvallisuustyön synergiaetuja on löydettävissä. Puitteet on luotava turvallisuussuunnitelmassa, jossa myös eri osapuolet on ainakin alustavasti sitoutettava yhteistyöhön.

Riskejä olisi tarkasteltava positiivisen lähtökohdan kautta.

Riskit tulisi nähdä kuntien turvallisuussuunnitelmissa mahdollisuuksina. Toisin sanoen niitä ei pidä tarkastella pelkoina tai uhkina, vaan riskejä voidaan ennaltaehkäistä tietyillä toimenpiteillä. Toimenpiteinä voi olla valaistuksen ja valvonnan lisääminen. Riskeihin voidaan vaikuttaa myös yhdyskuntarakentamisella sekä valistuksella. Mahdolliset riskit on toki otettava vakavasti, mutta niitä ei tarvitse pelätä. Kuntien tulisi priorisoida riskit eli asettaa ne suuruus ja tärkeysjärjestykseen esimerkiksi riskikarttojen avulla.

Yhdessä edellä mainitut tekijät edistävät turvallisuuskulttuuria. Tämän osatekijöistä yksi on positiivinen kilpailuhenkisyys. Halutaan olla turvallinen kunta suhteessa viitekuntiin. Tavoitteen saavuttamista mitataan ja seurataan. Toiseksi verkottuminen nähdään tärkeäksi keinoksi turvallisuuspäämäärän saavuttamiseksi. Tähän liittyen painotetaan myös varhaista puuttumista, jota voidaan parhaiten hyödyntää yhteistyössä.

Epilogi

Kauhajoella tapahtui traaginen kouluammuskelu 23.9.2008, joka oli yllättävän tarkka toisinto Jokelan ampumatapauksesta Tuusulassa vajaa vuosi aiemmin. Tämän tutkielman kannalta voidaan tehdä seuraavia johtopäätöksiä. Jokelan ampumatapauksesta oli opittu jotain. Tilanteen hoito ja tiedotus näyttivät sujuvan kohtalaisen hyvin. Ratkaiseva merkitys olisi kuitenkin ollut varhaisella puuttumisella, jossa suhteessa ei ollut tapahtunut riittävästi edistystä. Tässä tutkielmassa on korostettu voimakkaasti syrjäytymisen ehkäisyn merkitystä ja yleisemmällä tasolla riskien tunnistamisen, analysoinnin ja hallinnan merkitystä. Tämän tutkielman tulokset syrjäytymisen vaikutuksista saavat tutkielman jättöhetkellä valitettavan voimakasta näyttöä. Kauhajoen ammuskelija oli ottanut oppia Jokelan kouluammuskelusta. Oppia otetaan siten paitsi hyvässä myös pahassa.

Lähdeluettelo

- Baldwin, Robert. Hood, Christopher. Rothstein, Henry 2001. *The Government of risk: Understanding risk regulation regimes*, London: Oxford University Press, 3–5, 24–26.
- Bauman, Zygmunt 1998. *Culture as praxis*, London: Sage Publications, 52.
- Baskerville, Richard 1991. Risk analysis: an interpretative feasibility tool in justifying information systems security. *European Journal of Information Systems* 1: 121.
- Beck, Ulrich 1992. *Risk Society: Towards a new modernity*, Munich: Sage Publications, 4–29.
- Bjurström, Lars-Mikael 1999. *Economics of the working environment and OHS supervision – an economics incentive and a basis for cooperation*, Teoksessa S. Lehtinen, J. Rantanen, K. L. Saarela (toim.) *Safety in the modern society: Work, home, leisure*, Research reports, no. 33, Helsinki: Finnish Institute of Occupational Health, 127.
- Brin, David 1998. *The Transparent society: will technology force us to choose between privacy and freedom?* New York: Perseus books.
- Crosby, Phillip B. 1979. *Quality is free: the art of making quality certain: how to manage quality - so that it becomes a source of profit for your business*, New York: McGraw-Hill.
- Denters, Bas. Klok, Pieter-Jan 2005. *Urban leadership and community involvement: an institutional analysis*, Teoksessa M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (toim.) *Urban governance and democracy: Leadership and community involvement*, London and New York: Routledge, 43.
- Eräsaari, Risto 2002. Kuinka turvaton on riittävän turvallinen, Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia sarjan julkaisu no. 46, Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy, 11–90.
- Farquhar, Bruce J. 1999. *Safety among different subpopulations*, Teoksessa S. Lehtinen, J.

Rantanen, K. L. Saarela (toim.) Safety in the modern society: Work, home, leisure, Research reports, no. 33, Helsinki: Finnish institute of occupational health, 44.

Florczak, Clifford M. 2002. Maximizing profitability with safety culture development, Amsterdam: Butterworth-Heinemann.

Gilbert, Ylva. Raivio, Tuomas 11.1.08. Kuntien tehostettava suunnittelua turvallisuusriskien varalle, Helsingin Sanomat.

Haus, Michael. Heinelt, Hubert 2005. *How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement*, Teoksessa M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (toim.) Urban governance and democracy: Leadership and community involvement, London and New York: Routledge, 12–13.

Helsingin Sanomat 9.11.2007.

Hughes, Gordon 2002. *The shifting sands of crime prevention and community safety*, Teoksessa G. Hughes, E. McLaughlin, J. Muncie (toim.) Crime prevention and community safety, London: Sage Publications, 3.

Ilta-Sanomat 2008. *Jokela ei näy sisäisen turvallisuuden ohjelmassa*, pääkirjoitus, 19.4.2008, Helsinki.

Kallio, Jukka. Lehtinen, Suvi. Rantanen, Jorma. Saarela, Kaija Leena. Tuominen, Seppo. Varpasuo, Pirkko 2000, *Executive summary*, Teoksessa S. Lehtinen, J. Rantanen, K. L. Saarela (toim.) Safety in the modern society: Work, home, leisure, Research reports, no. 33, Helsinki: Finnish institute of occupational health, 158–160.

Kauppi, Hannu 2004, Early Intervention as an Employment Policy Method - The Objective: A Good Work Career, Ministry of labour: Final report.

Kerko, Pertti 2001. Turvallisuusjohtaminen, Aavaranta-sarja no. 49, Porvoo: PS-kustannus, 7–323.

Koivisto, Riitta 2003. Vantaan turvallisuustalkoot: rikosentorjuntaohjelman raportti, 1-16.

Korander, Timo 2000. *Turvallisuus rikollisuuden ja sen pelon vastakohtana*, Teoksessa A. R. Lahikainen, P. Niemela (toim.) *Inhimillinen turvallisuus*, Tallinna: Vastapaino, 13–212.

Koskela, Hille 1999. Fear, control and space: geographies of gender fear of violence, and video surveillance. Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisu A 137.

Kunnallislaki 1948. 27.8.1948/642.

Kuntalaki 1995. *Alueen pelastustoimen tehtävät*, Pelastuslaki, Sisaasiainministeriö, 13.6.2003/468, 2 luku 3 artikla.

Kymäläinen, Leena 2006. *Tampere on asukkaidensa mielestä Turkuu turvallisempi*, Aamulehti, 18.11.2006, Tampere.

Lahikainen, Anja Riitta 2000. *Turvallisuus identiteettikysymyksenä*, Teoksessa A. R. Lahikainen, P. Niemela (toim.), Tallinna: Vastapaino, 61–74.

Lahikainen, Anja Riitta. Niemelä, Pauli 2000. *Inhimillinen turvallisuus*, Tallinna: Vastapaino, 9–10.

Laitinen, Kari 2003. *Turvallinen hyvinvointi?*, Teoksessa S. Ranta-Tyrkkö, A. Ropo (toim.) *Turvallista hyvinvointia*, Tampere: Juvenes Print-Tampereen Yliopistopaino Oy, 21–44.

Lomborg, Bjorn 2002. *The skeptical environmentalist: measuring the real state of the world*, Cambridge: the University Press, 333–336.

Lumijärvi, Ismo 2003. *Poliisin uudistunut rooli turvallisuuden edistäjänä*, Teoksessa S. Ranta-Tyrkkö, A. Ropo (toim.) Turvallista hyvinvointia, Tampere: Juvenes Print-Tampereen Yliopistopaino Oy, 140.

Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge: University Press.

Mercurio, James J. Roughton, James E. 2002. *Developing an effective safety culture: a leadership approach*, Boston: Butterworth-Heinemann, 16–93.

Multimer, David 1999. *Beyond strategy: Critical thinking and the new security studies*, Teoksessa C. Snyder (toim.) Contemporary security and strategy, London: Deakin University, 82–95.

Niemelä, Pauli 2000. *Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko*, Teoksessa A. R. Lahikainen, P. Niemela (toim.) Inhimillinen turvallisuus, Tallinna: Vastapaino, 21–31.

Ohtonen, Jukka. Oulasvirta, Lasse. Stenvall, Jari 2002. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus: tasapainoista ratkaisua etsimässä, Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19, 18–33.

Perttu, Sirkka 2003. *Kansallinen rikosentorjuntaohjelma ja kuntien turvallisuussuunnittelu*, Kannanotossa M. Haiko (toim.) Kuntaliiton linjaus liiton ja kuntien turvallisuustyölle, Suomen kuntaliitto, 14–15.

Pyy, Pekka 2000. *Human reliability analysis methods for probabilistic safety assessment*, Espoo: Otamedia Oy, 3.

Rantanen, Jorma 1999. *Preface*, Teoksessa S. Lehtinen, J. Rantanen, K. L. Saarela (toim.) Safety in the modern society: Work, home, leisure, Research reports, no. 33, Helsinki: Finnish institute of occupational health.

Ranta-Tyrkkö, Satu 2003. *Suhteellisen turvallista*, Teoksessa S. Ranta-Tyrkkö, A. Ropo (toim.) Turvallista hyvinvointia, Tampere: Juvenes Print-Tampereen Yliopistopaino Oy, 177.

Ranta-Tyrkkö, Satu. Ropo, Arja 2003. *Turvallista hyvinvointia – mitä, kenelle, miten ja miksi...*, Teoksessa S. Ranta-Tyrkkö, A. Ropo (toim.) Turvallista hyvinvointia, Tampere: Juvenes Print-Tampereen Yliopistopaino Oy, 7–8.

Reason, James 1999. *Can a safety culture be engineered?* Teoksessa S. Lehtinen, J. Rantanen, K. L. Saarela (toim.) Safety in the modern society: Work, home, leisure, Research reports, no. 33, Helsinki: Finnish institute of occupational health, 3.

Rosenberg, Tommy 1998. Risk and quality management for safety at a local level: Doctoral thesis, Stockholm: Royal Institute of Technology, Department of Industrial Economics and Management, 1–19.

Saarela, Kaija Leena 1999. *Future challenges in preventing accidents at work, home and in leisure*, Teoksessa S. Lehtinen, J. Rantanen, K. L. Saarela (toim.) Safety in the modern society: Work, home, leisure, Research reports, no. 33, Helsinki: Finnish institute of occupational health, 59–64.

Sanne, Johan M. 1999. *Creating safety through trust*, Teoksessa S. Lehtinen, J. Rantanen, K. L. Saarela (toim.) Safety in the modern society: Work, home, leisure, Research reports, no. 33, Helsinki: Finnish institute of occupational health, 71–72.

Schneier, Bruce 2003. *Beyond fear: Thinking sensible about security in an uncertain world*, New York: Copernicus books, 7–37.

Sisäasiainministeriö 2006. Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen: sisäinen turvallisuus, sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2006, 1–38.

Snyder, Craig A. 1999. *Contemporary security and strategy*, Teoksessa C. Snyder (toim.)

Contemporary security and strategy, London: Deakin University, 4–8.

Snyder, Craig A. 1999. *Regional security structures*, Teoksessa C. Snyder (toim.) Contemporary security and strategy, London: Deakin University, 114–115.

Suomen Kuntaliitto 2003. Kuntaliiton linjaus liiton ja kuntien turvallisuustyölle: Kannanotto ja perustelumuuisto, Haiko, Markku, 3–13.

Söderholm, Merja 1999. *Finnish campaign on accident prevention at home and leisure time*, Teoksessa S. Lehtinen, J. Rantanen, K. L. Saarela (toim.) Safety in the modern society: Work, home, leisure, Research reports, no. 33, Helsinki: Finnish institute of occupational Teohealth, 86–87.

Tampereen kaupunkiseudun turvallisuussuunnitelma 2003. Tampereen kaupunkiseudun turvallisuussuunnitelma: Valokeilassa nuoret ja rakennettu ympäristö, Tampere: Tampereen kaupunkiseudun aluekeskusohjelma, Noora Ellonen.

Tampereen turvallisuusohjelma 1999. Turvallisin Tampere: paikallinen turvallisuusohjelma, Tampere: Tampereen Aluekehitys.

Tint, Piia 1999. *Possibilities of introducing safety culture in societies in transition*, Teoksessa S. Lehtinen, J. Rantanen, K. L. Saarela (toim.) Safety in the modern society: Work, home, leisure, Research reports, no. 33, Helsinki: Finnish institute of occupational health, 32.

Tuori, Kaarlo. Virkkunen, Jaakko (toim.) 1980. Hallinnon rakenteet, Valtiovarainministeriö, Helsinki: Valtion painatuskeskus, 61–132.

Valtioneuvoston kanslia 19.4.2008, Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma.

Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi 8.5.2008, 5-21.

Virta, Sirpa 1998. Poliisi ja turvayhteiskunta – lähipoliisi turvallisuusstrategiana, Helsinki: Poliisiammattikorkeakoulu, Edita.

Walklate, Sandra 2002. *Gendering crime prevention: exploring the tensions between policy and process*, Teoksessa G. Hughes, E. McLaughlin, J. Muncie (toim.) *Crime prevention and community safety: new directions*, London: Sage Publications, 59–71.

Sähköinen aineisto

Sisäasiainministeriö 2007. *Jokelan tutkimisen ampumistapaus on edennyt* [verkkodokumentti] Saatavissa: <http://www.intermin.fi> [tulostettu 8.1.2008.]

Sisäasiainministeriö 2008. *Ehdotus sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi* [verkkodokumentti] Saatavissa: <http://www.intermin.fi/> [tulostettu 8.5.2008.]

Sisäasiainministeriö 2008. *Ministeri Holmlundin puhe sisäisen turvallisuuden ohjelmaehdotuksen julkistamistilaisuudessa 15.4.2008* [verkkodokumentti] Saatavissa: www.intermin.fi [tulostettu 22.9.2008.]

Sisäasiainministeriö 2008. *Ritva Viljasen puhe Tampereen turvallisuusmessuilla 5.9.2006* [verkkodokumentti] www.intermin.fi [tulostettu 22.9.2008.]

Tilastokeskus 2005. *Taulukko: rikokset ja niiden selvittäminen 1995–2006* [verkkodokumentti] Saatavissa: <http://www.stat.fi/org/lainsaadanto/copyright.html> [tulostettu 14.12.2007.]

Tilastokeskus 2005. *Taulukko: kuntien perustiedot* [verkkodokumentti] Saatavissa: <http://pxweb2.stat.fi> [tulostettu 14.12.2007.]

Tilastokeskus 2007. *Koulutus: väestön koulutusrakenne* [verkkodokumentti] Saatavissa: <http://statfin.stat.fi/statweb/start.asp?LA=fi&DM=SLFI&lp=catalog&cig=koulutus> [tulostettu 14.12.2007.]

Haastattelut

Koivisto, Riitta 5.2.2008. Vantaan turvallisuustalkoiden projektipäällikkö, Vantaa.

Mankkinen, Tarja 7.2.2008. Sisäisen turvallisuuden sihteeristön päällikkö, Helsinki.

Salmi, Jarmo 14.3.2008. Riskinhallintapäällikkö, Tampere.

Liite 1: Kyselyn eri vaiheet

Vaihe 1: koehaastattelut

Laadin alustavan kyselylomakkeen aluksi Word tekstinkäsittelyohjelmalla ja seuraavaksi Excel ohjelmalla. Tämän jälkeen haastattelin puhelimitse kuuden kunnan turvallisuussuunnitelmista ja turvallisuustyöstä vastaavia henkilöitä. Näiden koehaastattelujen avulla sain kuvan siitä, mitkä kysymykset olivat tärkeitä ja mihin kysymyksiin oli vaikea vastata. Vastausten perusteella muokkasin kyselylomakettani paremmaksi. Poistin erityisesti turvallisuustyötä käsitteleviä kysymyksiä, koska tämän tutkielmani painopiste on turvallisuussuunnitelmissa.

Vaihe 2: koekysely

Kohdistin koekyselyn kymmeneen kuntaan. Monien vaiheiden jälkeen onnistuin saamaan kolme vastausta. Osoitin koekyselylomakkeen turvallisuussuunnitelmasta ja turvallisuustyöstä vastaaville henkilöille ja lähetin sen sähköpostilla kuntien yleisiin sähköpostiosoitteisiin.

Vaihe 3: varsinainen kysely

Poimin otoksen käyttäen tasavälistä otantaa. Poimin aakkosjärjestyksessä olevasta kuntaluettelosta joka kolmannen yli 2000 asukkaan kunnan lukuun ottamatta ruotsinkielisiä kuntia. Sen jälkeen soitin kuntien puhelinvälittäjille ja pyysin yhdistämään turvallisuussuunnitelmista ja turvallisuustyöstä vastaavalle henkilölle, jolta kysyin, voisinko lähettää hänelle sähköpostilla turvallisuussuunnitelmia ja turvallisuustyötä käsittelevän kyselylomakkeen. Mikäli henkilö ei ollut tavoitettavissa, lähetin hänelle suoraan kyselyn sähköpostilla. Annoin kaksi viikkoa vastausaikaa, mikä osoittautui liian lyhyeksi. Lähetin kyselylomakkeita yhteensä 85 kuntaan.

Vaihe 4: kyselyjen karhuaminen

Määräajan umpeuduttua soitin kuntiin, joilta en ollut saanut määräaikaan mennessä takaisin lähettämäni kyselylomaketta. Kysyin turvallisuussuunnitelmista ja turvallisuustyöstä vastaavilta henkilöiltä, voisivatko tai ehtisivätkö he vastata kyselyyni. 15 henkilöä 63:sta pyysi lähettämään kyselyn uudelleen, koska he olivat joko hävittäneet tai poistaneet viestini tai mahdollisesti eivät olleet saaneet tai nähneet lähettämäni viestiä. 27 henkilöä sanoi vastaavansa kyselyyn

myöhemmin. Kymmentä henkilöä en tavoittanut monista soitoistani huolimatta. Kahdeksan henkilöä kieltäytyi vastaamasta kyselyyn vedoten kiireeseen. Yllättävää oli, että yksi henkilö sanoi, että kunnassa on periaatepäätös olla vastaamatta opiskelijoiden kyselyihin. Yksi henkilö sanoi muistuttavansa henkilöä, jolle hän oli välittänyt kyselyni. Viisi henkilöä oli lähettänyt minulle sähköpostia kertoen, että he olivat välittäneet kyselyni eteenpäin henkilölle, joka osaa paremmin vastata lomakkeen kysymyksiin. Yksi henkilö oli lähettänyt minulle viestin, jossa hän pahoitteli sitä, että ei ehtinyt vastaamaan kyselyyn. Toinen henkilö kirjoitti minulle, että hän vastaa kyselyyn myöhemmin. Kyselyyn vastanneiden kuntien määräksi sain 38.

Vaihe 5: kyselylomakkeiden vastausten koodaus

Koodasin kyselylomakkeiden vastauksia Excel ohjelmalla.

Vaihe 6: kyselylomakkeiden vastausten analysointi

Analysoin aluksi vastausten avoimia kysymyksiä, joista tärkeimmät ja tutkielmani kannalta olennaiset vastaukset otan esille pro gradu -työssäni. Käytin hyväkseni SPSS -ohjelmaa vastausten tilastollisessa käsittelyssä. Laskin aluksi suljettujen kysymysten vastausten jakautumia.

Ristiintaulukointia ja korrelaatiolaskelmia hyödynsin laskiessani vastausten merkitsevyyksiä ja riippuvuuksia suhteessa kuntien ominaispiirteisiin ja vastaajien mielipiteisiin. Tein taulukoita sekä kuvioita.

Vaihe 7: kadon analyysi

Tammikuussa 2008 soitin kuntien turvallisuussuunnitelmista ja -työstä vastaaville henkilöille, joille olin lähettänyt kyselylomakkeen, mutta jotka eivät olleet siihen vastanneet. Soitin yhteensä 23 kuntaan, joista tavoitin 17 henkilöä. Tiedustelin kuntien turvallisuudesta vastaavilta henkilöiltä, olivatko he laatineet turvallisuussuunnitelman, ja oliko se jo kirjallisessa muodossa. Lisäksi kysyin, uskovatko he, että Jokelan ampumistapauksella on vaikutuksia kunnan turvallisuussuunnitelmaan ja turvallisuustyöhön, sillä Jokelan ampumistapaus tapahtui suoritettun kyselyn jälkeen.

Liite 2: Kyselylomake

Kuntien turvallisuussuunnitelmien rooli kuntien turvallisuustyössä

Kysymyksiä kuntien turvallisuussuunnitelmista/turvallisuudesta vastaaville

**Kirjoita vastaus tai
valitse vastaus
alasetoalikoista
klikkaamalla
vastauskohtaa:**

1. Onko kunnassanne laadittu turvallisuussuunnitelma?	
2. Milloin olette laatineet/laatomassa turvallisuussuunnitelman?	
3. Millä aluetasolla olette laatineet turvallisuussuunnitelman?	
4. Kuka tai ketkä johtavat turvallisuussuunnitelman laadintaa?	
1. Kunnanjohtaja	
2. Hallintojohtaja	
3. Kamreeri	
4. Sosiaaliyksikön johtaja	
5. Jonkin muun yksikön johtaja	
6. Turvallisuusjohtoryhmä	
7. Turvallisuuskoordinaattori	
8. Harjoittelija	
9. Poliisi	
10. Pelastuslaitos	
11. Seurakunta	
12. Muu, mikä?	
5. Ketkä ovat olleet mukana suunnittelussa ja yhteistyössä?	
1. Hallintohenkilökunta	
2. Poliisi	
3. Sosiaalitoimi	
4. Opetustoimi	
5. Nuorisotoimi	
6. Terveystoimi	
7. Asukasyhdistykset	
8. Vanhempainyhdistykset	
9. Eläkeläisjärjestöt	
10. Nuorisojärjestöt	
11. Etniset ryhmät	
12. Seurakunnat	
13. Syyttäjät	
14. Tuomioistuin	
15. Kriminaalihuolto	
16. Palvelujen käyttäjät	
17. Muu, mikä?	

6. Mitkä tahot tulisi saada paremmin mukaan kuntien turvallisuussuunnitteluun?

1. Poliisi
2. Pelastustoimi
3. Sosiaalitoimi
4. Opetustoimi
5. Nuorisotoimi
6. Terveystoimi
7. Asukasyhdistykset
8. Vanhempainyhdistykset
9. Eläkeläisjärjestöt
10. Nuorisojärjestöt
11. Etniset ryhmät
12. Seurakunnat
13. Syyttäjät
14. Tuomioistuin
15. Kriminaalihuolto
16. Kuntalaiset
17. Muu, mikä?

7. Mitä eri vaiheita turvallisuussuunnitelman laatimisprosessissa on ollut/tulee olemaan?

--

8. Minkälaisia tavoitteita teillä on turvallisuussuunnitelman suhteen?

--

9. Ketkä tai mitkä ovat tärkeitä turvallisuussuunnitelman kohderyhmiä?

1. Lapset
2. Nuoret
3. Eläkeläiset
4. Päihderiippuvaiset
5. Syrjäytyneet
6. Työttömät
7. Sivistysala
8. Tekninen ala
9. Elinkeinoelämä
10. Oma henkilöstö
11. Palvelujen käyttäjät
12. Muu, mikä?

10. Onko kansallinen tai paikallinen rikosentorjuntaohjelma käynnistänyt hankkeita seuraavilla toimialoilla?

1. Nuorisotoimessa
2. Opetustoimessa
3. Sosiaalitoimessa
4. Terveystoimessa
5. Teknisessä toimessa
6. Vapaa-aika toimessa
7. Päivähoitotoimessa
8. Muu, mikä?

11. Minkälaiset sosiaaliset ongelmat ovat suunnitelmassa tärkeitä?

1. Nuorison rikollisuus
2. Päihteiden ja huumeiden käyttö
3. Syrjäytyminen
4. Työttömyys
5. Perheväkivalta
6. Muu, mikä?

12. Kuinka tärkeitä ovat turvallisuussuunnitelmassa seuraavat turvallisuusmuodot?

1. Henkilöturvallisuus
2. Omaisuusturvallisuus
3. Liikenneturvallisuus
4. Muu, mikä?

13. Minkälaisiin rikoksiin tai häiriötekijöiden ehkäisyyn kiinnititte/kiinnitätte suunnitelmassa huomiota?

1. Nuorten häiriökäyttäytymiseen
2. Päihteiden häiritsevään käyttöön
3. Huumausainerikoksiin
4. Koulukiusaamiseen tai kouluväkivaltaan
5. Ilkivaltaan
6. Liikkeiden omaisuusrikoksiin
7. Työntekijöihin kohdistuvaan väkivaltaan
8. Katuväkivaltaan
9. Pari- ja muuhun lähisuhdeväkivaltaan
10. Kiusaamiseen tai seksuaaliseen häirintään työpaikalla
11. Seksuaalirikoksiin
12. Prostituutioon
13. Muu, mikä?

14. Minkälaiset keinot ovat suunnitelmassanne tärkeitä kunnan turvallisuuden parantamiseksi?

1. Yhdyskuntasuunnittelu
2. Valvontavälineiden lisääminen
3. Polisiin katukuvassa näkymisen lisääminen
4. Muu, mikä?

15. Kuinka tärkeitä ovat suunnitelmassa vaikutusten saavuttaminen?

1. Lyhyellä aikavälillä (alle 1 v.)
2. Keskipitkällä aikavälillä (1-5 v.)
3. Pitkällä aikavälillä (6-10 v.)
4. Hyvin pitkällä aikavälillä (yli 10 v.)

16. Minkälaisia vaikutuksia uskotte turvallisuussuunnitelmalla olevan kuntanne turvallisuuteen?

--

17. Miten turvallisuussuunnitelma edistää kuntanne turvallisuutta?

1. Siirtää painopistettä ennaltaehkäisyyn
2. Valistaa kuntalaisia turvallisuusriskeistä
3. Tarjoaa keinoja turvallisuusongelmien ehkäisemiseen
4. Lisää turvallisuutta
5. Muu, mikä?

18. Minkälainen rooli turvallisuussuunnitelmalla on kunnan turvallisuustyössä?

1. Ennaltaehkäisevä
2. Valistuksellinen
3. Informatiivinen
4. Muu, mikä?

19. Kuinka tärkeä rooli turvallisuussuunnitelmalla on kuntanne turvallisuustyössä?
Perusteluja tärkeydelle tai ei-tärkeydelle.

25. Onko teillä turvallisuustyössänne yhteistoimintaa seuraavien kunnan eri toimijoiden kanssa?

1. Sosiaalitoimen
2. Terveystoimen
3. Teknisen toimen
4. Koulutoimen
5. Kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen
6. Erikoissairaanhoidon
7. Kansalaisten
8. Kiinteistön omistajien
9. Muiden, minkä?

26. Minkälaisia turvattomuuteen liittyviä pelkoja arvioitte kuntalaisilla olevan?

1. Aikuisilla
2. Ikääntyvillä
3. Nuorilla/koululaisilla

27. Minkälaisia rikoksia pyritte turvallisuustyöllänne ehkäisemään?

1. Omaisuusrikoksia
2. Henkeen ja terveyteen kohdistuneita rikoksia
3. Seksuaalirikoksia
4. Huumausainerikoksia
5. Liikennejuopumusta
6. Muita liikenne rikoksia
7. Muita, mitä?

28. Minkälaisia parannusehdotuksia teillä on liittyen kuntien turvallisuustyöhön tai turvallisuussuunnitelmiin?

--

29. Minkälaisia haasteita kohdistuu kuntien turvallisuustyöhön ja kuntien turvallisuussuunnitteluun tulevaisuudessa?

--

Vastaajan nimi ja puhelinnumero sekä kunnan nimi

--

Palauttakaa vastaus sähköpostin liitteenä osoitteella: **virve.hietala@uta.fi**
Nimetkää liitetiedosto seuraavasti: kunta.XLS. (Esim. VANTAA.XLS)