



# KUNNAN TURVALLISUUSTYÖN RAKENNETTA KUVAAVA MALLI



Leppänen, Juha

2009 Leppävaara

Laurea-ammattikorkeakoulu  
Laurea Leppävaara

## Kunnan turvallisuustyön rakennetta kuvaava malli

*"Osallisuus ei ole sitä, että osallistuu johonkin,  
vaan sitä, että syntyy kokemusta siitä, että kuuluu johonkin  
- vaikuttaminen ja vastuu"*

(osallistujan kommentti sisäisen turvallisuuden seminaarissa 29.1.2009)

Juha Leppänen

Juha Leppänen

### Kunnan turvallisuustyön rakennetta kuvaava malli

Vuosi

2009

Sivumäärä

103

Suomen turvallisuus muodostuu ulkoisesta ja sisäisestä turvallisuudesta sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta. Keskeinen osa turvallisuuden ylläpitämistä on eri viranomaisten ja kunnan yhteinen paikallinen turvallisuustyö. Tähän kokonaisuuteen on valtioneuvoston periaatepäätöksellä asetettu edellytys kunnille paikallisten turvallisuussuunnitelmien laatimiseksi.

Keskeisenä tutkimuskysymyksenä on ollut se *Miten kunnan turvallisuussuunnittelua johdetaan monitoimijaympäristössä?* Tämä kysymys on hajautettu osakysymyksiin, johon on haettu vastausta turvallisuuden, riskienhallinnan, kunnan toimintojen sekä paikallisen turvallisuussuunnittelun vaatimusten kautta.

Tutkimushankkeessa on perehdytty aihealueeseen systemaattisen kirjallisuusanalyysin, asiantuntijahaastattelujen sekä tutkijan omien turvallisuussuunnitteluprosessissa ja sisäisen turvallisuuden asiantuntijaseminaarissa tehtyjen havaintojen kautta. Tutkimus on laadullinen ja hallintotieteellinen osana systeemistä informaatiokäsittelyyn liittyvää tutkimuskenttää. Tutkimus on rakenteeltaan konstrukttiivinen.

Tutkimuksessa on perehdytty laajasti virallisiin sisäistä turvallisuutta käsitteleviin päätöksiin ja raportteihin sekä suosituksiin. Kirjallisen aineiston toisen osan ovat muodostaneet aihepiirin eri tieteelliset tutkimukset sekä muu kirjallinen materiaali. Haastateltaviksi on valittu viisi asiantuntijaa. Haastateltavat edustavat valtionhallinnon näkemystä, kunnallisen turvallisuustyön ja päätöksenteon asiantuntijuutta sekä alan tutkimusta. Havainnot on tehty turvallisuussuunnitteluprosessissa sekä sisäisen turvallisuuden asiantuntijaseminaarin yhteydessä. Tutkimusmenetelmät ovat täydentäneet toisiaan ja avanneet tutkimusongelman eri näkökulmilla.

Tutkimuksen perusteella on luotu malli kunnan turvallisuustyön päätöksenteon tueksi. Malli kokoaa yhteen hajanaisen ja monitahoisen turvallisuustoimijoiden verkoston sekä esittää riskien prosessoimisen kautta tapahtuvaa yhteistä turvallisuustyötä. Malli kokoaa keskeisten riskien toimijat.

Tutkimuksen keskeisinä tuloksina ovat mallin lisäksi huomiot yhteistyön toteuttamisesta. Näitä ovat turvallisuuskoordinaattorin valinta kaikkiin kuntiin sekä turvallisuusvaikutusten arvioinnin ottamiseksi osaksi päivittäistä valmistelua ja päätöksentekoa. Mallin, koordinaattorin ja turvallisuusvaikutusten arvioinnin kautta voidaan lisätä kunnallista turvallisuustyötä, mutta samalla edistää toiminnan ja päätöksenteon tehokkuutta.

Tutkimus sisältää myös merkittävimmät jatkotutkimusehdotukset. Näitä ovat eri hallinnonalojen turvallisuustoiminnan selvittäminen liittyen keskeisiin turvallisuusuhkiin sekä eri viranomaisten toimivaltakysymykset turvallisuustyön prosessimaisessa toimintakentässä. Lisäksi kunnallis- ja valtionhallinnon sektorikohtaisen toiminnan rajoitteet ja haittavaikutukset valtakunnalliseen ja kunnalliseen turvallisuustyöhön on aihe, jonka kautta voidaan edistää kansallista ja paikallista turvallisuustyötä.

Juha Leppänen

### Descriptive model of community security work

Year	2009	Pages	103
------	------	-------	-----

Security in Finland consists of external and internal security and protection of critical infrastructures. Essential part of security work is co-operation with different authorities and local community operatives. In this context, the Prime Ministers Cabinet has set up a Government Programme demanding the local communities to make a local plan for security work.

The core question in this research is *how a community should lead the security work in multioperator environment?* This question has divided into subquestions. These subquestions will give the answers via security, risk management, community activities and local security planning.

In this research, the subject has been studied by systematic literature analysis, expert interviews and observations during involvement in security planning process and seminar held by internal security secretariat for experts. This is a qualitative research in administrative research field. The research is also part of systemic information processing field. Research strategy is constructive.

Official decisions, reports and suggestions concerning internal security field are studied largely during the research. The other part of the studied literature has involved scientific researches, and other documents. Five experts were chosen for interviewing. They represent different views such as governmental, community security work and decision making and the field of security research. Observations have been made during security planning process and seminar held for internal security experts. Different research methods has completed each other and opened different views for research problem.

A model for helping community in decision making, were created by the research. The model combines together separate and multilateral operators in security work. Model presents the security work as cooperation via processed risks. Model combines together the core risk operators.

In addition to the created model, one core finding is attention to actualization of cooperation. Essential part of actualization of cooperation is nominating security coordinator in all communities. Another finding is the method for evaluating security consequences in part of daily planning and decision making. The model, security coordinator and evaluating security consequences increase effort of community security work, but also at the same time it enhances the efficiency of activity and decision making.

The research also includes suggestions for future research. These are the study of security work activities in different administrations for core security threats and jurisdiction of different authorities in the processes focused on the security work. In addition, local and national security work has limitations and injurious effects when there is lack of cooperation over the sectors. This area needs future research, for better national and local security work.

Key words Security planning, security work, homeland security, community management

## Sisällys

1	Johdanto.....	7
2	Tutkimushanke .....	8
2.1	Tutkimuksen tausta subjektiivisesta näkökulmasta .....	10
2.2	Tutkimuksen taustalla olevat yhteiskunnalliset tekijät .....	12
2.3	Turvallisuustutkimuksen toimintakenttä.....	14
2.4	Tutkimuksen tavoite.....	15
2.5	Tutkimuksen rajaus .....	16
2.5.1	Paikallinen turvallisuussuunnittelu osana kokonaisturvallisuutta ....	17
2.5.2	Turvallisuussuunnitteluprosessi.....	19
2.5.3	Kunnallinen päätöksenteko turvallisuussuunnittelussa .....	21
2.6	Tutkimusongelma .....	23
2.7	Tutkimusprosessi ja tutkimuksen rakenne .....	25
3	Tutkimuksen teoreettinen viitekehys .....	29
3.1	Metodologiset valinnat .....	30
3.2	Systemoitu kirjallisuuskatsaus .....	31
3.2.1	Aineiston keruumenetelmä .....	33
3.2.2	Aineiston analyysimenetelmä .....	34
3.2.3	Yhteenveto kirjallisuuskatsauksesta .....	35
3.3	Havainnointimenetelmät.....	36
3.3.1	Lempäälän kunta ja turvallisuussuunnitteluprosessi .....	38
3.3.2	Sisäisen turvallisuuden seminaari .....	43
3.3.3	Yhteenveto havainnoista.....	45
3.4	Haastattelu aineiston keruumenetelmänä.....	45
3.4.1	Haastateltavien taustat .....	46
3.4.2	Haastatteluaineisto .....	48
3.4.3	Yhteenveto haastattelutuloksista .....	48
3.5	Metodien rajoitukset .....	49
4	Sisäisen turvallisuuden ohjelma ja turvallisuussuunnittelu.....	50
4.1	Sisäisen turvallisuuden ohjelman rakenne .....	50
4.2	Kuntien paikallinen turvallisuussuunnittelu .....	52
4.3	Turvallisuustyön keskeiset seikat.....	54
4.3.1	Riskit ja turvallisuus .....	55
4.3.2	Yhteiskunnan turvallisuus.....	58
4.4	Turvallisuustyön kohteet.....	60
4.4.1	Syrjäytymisen ehkäisy .....	60
4.4.2	Häiriökäyttäytymisen ehkäisy .....	62
4.4.3	Onnettomuuksiin varautuminen .....	63

4.4.4	Liikenneturvallisuus.....	64
4.4.5	Vesiturvallisuuden parantaminen.....	65
4.4.6	Rikosten ennaltaehkäisy ja torjunta.....	66
4.4.7	Väkivallan vähentäminen .....	67
4.4.8	Rikoksen uhrin asema.....	70
4.4.9	Rajaturvallisuus.....	71
4.4.10	Yritystoiminnan turvallisuus.....	71
4.5	Turvallisuussuunnittelun toimijat .....	75
4.5.1	Valtionhallinto .....	77
4.5.2	Kunnan toimijat turvallisuussuunnittelussa.....	79
4.5.3	Poliisi .....	81
4.5.4	Pelastustoimi.....	84
4.5.5	Muut turvallisuustoimijat .....	85
4.6	Yhteenveto kunnan turvallisuustyöstä osana sisäistä turvallisuutta .....	86
5	Kunnan turvallisuustyön konstruktiiivinen malli.....	88
5.1	Turvallisuustyön päätöksentekoa kuvaava malli.....	88
5.2	Tutkimustulosten tulkinta .....	92
5.2.1	Turvallisuustyö kunnassa.....	92
5.2.2	Turvallisuusvaikutusten arviointi .....	93
5.2.3	Kunta turvallisuustyön koordinoijana.....	94
5.3	Mallin siirrettävyys ja soveltaminen .....	95
5.4	Mallin rajoitteet.....	95
6	Johtopäätökset .....	96
6.1	Tutkimuksen keskeiset tulokset .....	97
6.2	Tutkimuksen ja sen tulosten vaikutus turvallisuustyöhön.....	97
6.3	Uudet tutkimusaiheet .....	98
	Lähteet .....	99
	Kuvaluettelo .....	103
	Taulukkuuettelo.....	104

## 1 Johdanto

Kansalaisten turvallisuus muodostuu arjen jokapäiväiseen elämään liittyvien uhkien torjunnasta. Meidän jokaisen elämää voivat vaarantaa arjen tapaturmat, tulipalot, liikenneonnettomuudet, häiriköinti, asemamme rikoksen uhrina, työttömyys, päihdeongelmat, varkaudet, petokset tai muu rikollisuus. Myös laajemmalla tasolla olevat uhat, kuten pandemiat, terrorismi, luonnon ääri-ilmiöt, kansainvälinen ammattimainen rikollisuus tai vaikkapa koulusurmat vaikuttavat siihen, miten turvalliseksi tai turvattomaksi koemme elämämme.

Nämä uhat ovat aina paikallisia, riippumatta siitä tapahtuvatko ne koti- vai ulkomailla. Aasian tsunami vuonna 2006 kosketti satoja suomalaisia perheitä läheisten ollessa lomailemassa Thaimaan Khao Lakissa tai muissa lomakohteissa, joihin yksi vuosisadan pahimmista luonnonkatastrofeista iski. Useat eri viranomaistahot, kansalaisjärjestöt sekä yritykset joutuivat pohtimaan omia toiminta- ja johtamismallejaan uudelta näkökulmalta. Koulusurmat Jokelassa ja Kauhajoelle toivat Suomeen ilmiön, joka muutti pysyvästi käsitystämme suomalaisesta turvallisuudesta maasta, jossa voi elää ja asua ilman huolta maailman pahuuden koskettamisesta. Se kosketti kuitenkin.

Lintukotomme on eurooppalaistunut ja globalisoitunut niin internetin, kasvaneen matkustamisen, työnteon ja lomailun kuin myös terrorismin, sikainfluenssan ja kouluampumisten suhteen. Enää turvallisuuden takaamiseksi ei riitä poliisin tai pelastusviranomaisten oma toiminta, vaan turvallisuus on rakennettava siellä, missä uhat ja niiden seuraukset ilmenevät. Turvallisuudesta on tullut samaan aikaan sekä globaalia että paikallista. Tähän muuttuneeseen turvallisuusympäristöön on Suomessa rakennettu sisäisen turvallisuuden ohjelma, joka merkittävältä osin jalkautetaan kuntien paikallisten turvallisuussuunnitelmien kautta.

Tämä tutkimus keskittyy pohtimaan niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat paikallisen turvallisuussuunnitelman ja siitä syntyvän turvallisuustyön johtamiseen. Kyseessä on konstrukttiivinen tutkimus, jossa olemassa olevasta teoriasta sekä haastatteluihin ja havainnointiin liittyvästä empiriasta käsin hahmotetaan malli turvallisuussuunnittelun tueksi.

Malli rakennetaan ensisijaisesti kuntajohtajille sekä kunnanhallituksille, niiden vastatessa käytännön turvallisuussuunnittelun johtamisesta.

## 2 Tutkimushanke

*”Korkea teoreettinen tietoisuus edellyttää ehdottomasti tieteen ja käytännön välisen periaatteellisen yhteyden oivaltamista”* (Juntunen & Mehtonen 1977, 18). Tämä työ ei sisällä korkeaa teoreettista tietoisuutta, mutta ehkä jo hitusen tieteen ja käytännön välisen periaatteellisen yhteyden oivaltamista. Tai ainakin se on ollut oma tavoitteeni. Tieteellinen tutkimus on aina kiinnostanut minua, vaikka työelämän kokemus on keskittynyt voimakkaasti käytännön soveltamisen alueelle. Aina on herännyt kysymys miksi, joka on ruokkinut tiedonhankinnan nälkää. Usein systemaattisuus ei ole riittävästi tukenut tiedon hankintaa, joten tieteellisen tutkimuksen periaatteet eivät ole siten täysin auenneet osaamisen tasolle. Vielä.

Tutkimukseni lähtökohtana on ollut arjen problematiikka. Tähän ongelman asettelun ratkaisemiseen soveltuvat tutkimuskohteen konstruktion vaiheet (Juntunen & Mehtonen 1977, 43):

- Analyyttinen vaihe, jossa analysoidaan ilmiö yksinkertaisempiin elementteihin sekä löydetään ne peruselementit, jotka vaikuttavat tutkimuksen kohteeseen sekä
- Synteettinen vaihe, jossa rekonstruoidaan tutkittava ilmiö elementeistään ja luodaan kuvaus ilmiön oletetusta syntymekanismista.

Tämän tutkimuksen rakenteeseen olen soveltanut tieteellisen tutkimuksen perusvaatimuksia. Näitä vaatimuksia ovat Hirsjärven ym. (2008, 63) mukaan tutkimuksen viisi askelta:

- Valitse aihe
- Kerää tieto
- Arvioi materiaali
- Järjestä ideat, tulokset ja muistiinpanot
- Kirjoita tutkielma

Tässä tutkimuksessa todellisuutta kuvaan kerätyn aineiston perusteella. Tätä aineistoa ovat kirjallisuus, haastattelut sekä omat havainnoinnit tutkimuksen aihepiiriin liittyvästä prosessista (paikallinen turvallisuussuunnittelu) sekä seminaarissa esitettyihin alustuksiin, kommentteihin ja työpajojen keskusteluun ja tuotoksiin. Todellisuutta on tutkittu tämän valitun aineiston kautta tavoitteena fakthanäkökulma.

Fakthanäkökulma muodostuu tutkimuksessa tehtävästä erosta todellisuuden ja siitä esitettyjen väitteiden välillä. Tätä korostaa aineistosta esiin nousevan totuudenmukaisuuden ja todellisuuden välillä vallitseva kysymys siitä vastaako käytäntö siitä luotua teoriaa ja tavoitetilaa. Lisäksi fakthanäkökulmalle on merkityksellistä käytännöllisyys ja arkielämään liittyvä käsitys todellisuudesta. Fakthanäkökulman tavoittelu osana tutkimusta on osa objektiivisuuden ja arkitodellisuuden tavoittelua. Fakthanäkökulmassa todellisuutta tarkastellaan kerätyn aineiston kautta, kuten kuvassa 1 esitetään. (Alasuutari 1999, 90-92.)





Kuva 1 Tutkimuskohteen fakthanäkökulma (Alasuutari 1999, 90)

Tutkimuksen lähtökohta on hallinnollinen tutkimus. Tutkimuksen kohteena on kunnallishallinto ja sen päätöksenteko liittyen paikallisen turvallisuussuunnitelman valmisteluun. Tutkimuksen kentässä hallintotiede asemoituu käytännöllisiin tieteisiin ja siinä lähinnä teleologisiin tieteisiin. (Vartola 1975, 25-26.)

Hallintotieteen sisällä tutkimus asettuu informaationkäsittelyyn liittyvään suuntaukseen, jossa yksi merkittävä ulottuvuus on systeeminen järjestelmä. Systeemisyys on havaittu ilmiö, järjestelmä ja sen eri osien välisiä suhteita kuvaa kokonaisuus. Tutkimus ei siis keskity niinkään ihmisiin vaan päätöksentekoon ja informaatiotuotantoon sekä sen käsittelyyn päätöksenteossa. Systeemisyys korostuu riskien, turvallisuuden luomisen ja toimijoiden moninaisuuden sekä päätöksenteon hajanaisuuden kautta. (Vartola 1975, 30.)

Tämä tutkimus on laadullinen. Tutkimuksen kohteena on johtaminen monitoimijaympäristössä. Tutkimusmateriaalina on kirjallisuus, haastattelut sekä oma havainnointi. Kvalitatiivinen tutkimus on aineiston ja analyysin kuvaamista sanallisina, ei numeraalisina keinoilla. Kysymys on laadullisen aineiston käsittelystä, mutta samalla myös itse aineiston laadullisesta käsittelystä. (Eskola & Suoranta 1998, 13.)

Tutkimus ei sisällä kvantitatiivisia elementtejä ja tämä on ollut myös yksi alussa tekemistäni valinnoista siitä syystä, että aihepiiri, sen laajuus sekä käytettävissä olevat resurssit rajasivat tutkimuksen kvalitatiiviseksi. Toisaalta aihepiiristä kyllä saa kvantitatiivisilla menetelmillä lisää syvyyttä ja laajuutta tai tutkimuskohdetta voi selvittää toisesta näkökulmasta laatimalla erilaisia kyselyjä itse toimijaryhmille.

Tutkimusstrategiaksi on valittu konstruktioivinen lähestymistapa. Konstruktioivisessa tutkimusstrategiassa johtamiseen liittyviä ongelmia ratkaistaan mallintamisen avulla. Olennainen osa konstruktioivista tutkimusstrategiaa on ongelman ja sen ratkaisun sitominen teoreettiseen tie-

toon. Keskeistä menestyksekkään konstruktivisen mallin ja tutkimuksen rakentamisessa on konstruktivisen ratkaisuidean löytyminen. (Kasanen ym. 1993, 245-246.)

Tutkimusprosessi on muodostunut konstruktivisen tutkimuksen prosessin rakenteille, joita ovat (Kasanen ym. 1993, 246):

- 1) Käytännöllisen ongelman löytäminen, jossa on tutkimuksellinen potentiaali
- 2) Yleisen ja perusymmärryksen muodostaminen tutkimusaiheesta
- 3) Innovoida konstruktivinen ratkaisuidea
- 4) Ratkaisun toimivuuden esittäminen
- 5) Ratkaisun teoreettisten yhteyksien ja tutkimuksellisen kontribuution esittäminen
- 6) Ratkaisun käyttökelpoisuuden sovellusalan esittäminen

Tässä tutkimuksessa konstruktivinen malli rakennetaan läheisellä yhteydellä käytäntöön perustuen teoreettiseen tutkimustietoon ongelmakentästä. Näistä luodaan tutkimusongelman ratkaisuksi konstruktivinen ja käytäntöön soveltuva malli. Tutkimuksessa ei rakenneta uutta teoreettista osuutta, vaan viitataan olemassa oleviin teoreettisiin tosiseikkoihin. Tämä rakenne perustuu konstruktivisen tutkimuksen elementteihin, kuten oheisessa kuvassa 2 esitetään. (Kasanen ym. 1993, 246.)



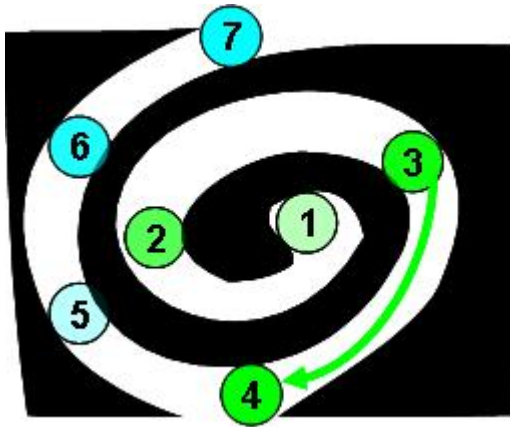
Kuva 2 Konstruktivisen tutkimuksen elementit (Kasanen ym. 1993, 246)

## 2.1 Tutkimuksen tausta subjektiivisesta näkökulmasta

Tämä tutkimushanke on osa oppimisprosessiani sekä ammatillista päteväytymistäni. Vuosien kokemus yritysturvallisuudesta on viime vuosina laajentunut Suomen sisäisen turvallisuuden ja paikallisen turvallisuussuunnittelun osaamiseen. Tämän ovat mahdollistaneet useat hankkeet ensin yksityisenä konsulttina ja nykyisessä tehtävässäni turvallisuusalan lehtorina.

Tämä tutkimus on kuitenkin välivaihe osaamiseni kehittämässä. Seuraavana vaiheena on laajentaa sekä ammatillista että tutkimuksellista osaamista mahdollisilla jatko-opinnoilla. Tämä työ on osa jatkumoa, joka on alkanut tarvetilan ja ongelman ymmärtämisellä, josta se on jatkanut nykykäytännön historian erittelemiseen sekä tähän työhön liittyvään uuden ratkaisun hahmottamiseen sekä lopulta uuden ratkaisun koettelemiseen ja kehittämiseen. Jatko-

opinnot tulevat sisältämään nyt luonnostellun uuden johtamismallin käyttöönottoon, jatkotutkimukseen, arvioinnin ja lopulta toivottavasti uuteen vakiintuneeseen käytäntöön. Tätä polkua on esitelty vihreällä vaiheiden 3 - 4 välissä kuvassa 3, joka perustuu laajenevaan oppimisen sykliin (Hakkarainen ym. 2005, 265).



Laajeneva oppimisen sykli:

- 1) Tarvetila / ongelma
- 2) Nykykäytännön historian erittelemine
- 3) Uuden ratkaisun hahmottaminen
- 4) Uuden ratkaisun koetteleminen ja kehittäminen
- 5) Uuden toimintamallin käyttöönotto
- 6) Prosessin arviointi
- 7) Uuden vakiintuneen käytännön vakiinnuttaminen

Kuva 3 Oman oppimisen polku (Hakkarainen ym. 2005, 265)

Tämän tutkimuksen aihe nousi esiin pikkuhiljaa. Alkusykäys syntyi, kun osallistuin sisäisen turvallisuuden ohjelman<sup>1</sup> alaisuudessa toteutettuun tutkimushankkeeseen, jossa kartoitettiin elinkeinoelämän ja kuntien parhaita käytäntöjä paikallisessa turvallisuussuunnittelussa. Tällöin ensimmäistä kertaa perehdyin pitkän yritysturvallisuuteen keskittyneen asiantuntijaurani aikana kunnalliseen turvallisuussuunnitteluun. Hankkeen lopputuloksena syntyi ”Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä - PATSU loppuraportti” (Sisäasiainministeriö 2006c). Selvityshankkeen tarkoituksena oli edistää paikalliseen turvallisuussuunnitteluun liittyvää yhteistyötä. Työ tuntui jääneen kesken.

Jatkoa tausta sai toimiessani asiantuntijana Lempäälän kunnan turvallisuussuunnittelussa ja sisäasiainministeriön hankkeessa, jossa etsittiin hyviä käytäntöjä elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyöhön turvallisuussuunnittelussa. Näiden hankkeiden tuloksena syntyivät Lempäälän kunnan turvallisuussuunnitelma ja ministeriölle raportti yritysten ja elinkeinoelämän käytännön yhteistyöstä ja ongelmista kuntien turvallisuussuunnittelussa. Lempäälän kunnan pilottihanke painottui viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyöhön. Näiden hankkeiden lisäksi olen ollut mukana useissa eri hankkeissa, joissa rajapinta kuntien paikallisiin turvallisuussuunnitelmiin ovat olleet enemmän ja vähemmän painottuneita.

Pohdintaa aiheen teemasta antoi myös Finnsecurity ry:n tehtävissä vuonna 2004 antamani selvitys Eduskunnalle liittyen laadittavana olevaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selon-

<sup>1</sup> Käytän valtioneuvoston 17.4.2008 hyväksymästä toisesta sisäisen turvallisuuden ohjelmasta lyhennettä STO II, joka on myös ohjelman toimijoiden kesken yleiseksi muodostunut lyhenne.

tekoon. Tällöin Finnsecurity painotti turvallisuusalan yhteistoimintajärjestönä selonteon osalta sitä, että vaikka valtio tekee päätöksiä yhteiskunnan kriittisten kohteiden suojaamiseksi, niin pääosin kyseiset kohteet ovat yksityisessä omistuksessa. Tällöin valtio tekee siis päätöksiä ja toimenpiteitä sekä luo johtamiseen liittyviä rakenteita asioista, joiden kohteeseen sillä ei kuitenkaan ole selkeätä roolia. Valtio ei omista televerkkoa ja kuljetuskalustoa eikä kriittisiä tuotteita valmistavia tuotantolaitoksia tai pankkeja.

Tutkimuksen sisältöä pohtiessani ajauduin usein syvälle turvallisuussuunnittelun yksityiskohtiin, kuten rikostorjuntaan, viranomaisten yrityksissä suorittamiin tarkastuksiin tai syrjäytymisen torjunnan vastuukysymyksiin. Nämä puolestaan johti keskusteluihin sisäisestä turvallisuudesta ja sen toimeenpanosta vastanneiden henkilöiden kanssa. Lisäksi teemaan liittyneet seminaarit ja kirjallinen tausta-aineisto toivat mukanaan aiheen laajuuden ja syvyyden tuoman epävarmuuden sekä tietoisuuden hämärtyminen. Tieto lisäsi tuskaa.

Monet keskustelut eri asiantuntijoiden kanssa, tehty kirjallisuustutkimus, haastattelut sekä havainnoinnit toivat kerta toisensa jälkeen eteen saman ongelman: miten kokonaisuutta johdetaan. Lähtökohtana pidin sitä kysymystä, että millä perusteluilla valtuustoille valmistellaan ja esitellään käsiteltäviksi tulevat uudenmalliset turvallisuussuunnitelmat. Tämä puolestaan johti pohdintaan asian valmistelusta ja siihen liittyvän monitoimijaympäristön johtamisesta päätöksenteon perustaksi. Tästä juontui ja tarkentui tutkimukseni aihe.

Aihealue oli jo entuudestaan tuttu, joten itse tutkimuksellisen prosessin luonti on ollut uudenlainen näkökulma kokonaisuuteen. Tutusta aiheesta on helppo kirjoittaa, mutta kun taustalle asetetaan vaatimus tutkimuksellisuudesta ja oma tavoitteeni jatko-opintoihin etenemisestä, on sisällön luominen oikeanlaiseen rakenteeseen haasteellista. Mutta luomisprosessi on aina myös oppimisprosessi, joten toivon, että työ ilmentää sen tutkimuksellisen kehittymisen, joka työn tekijässä eli minussa on tapahtunut prosessin myötä.

## 2.2 Tutkimuksen taustalla olevat yhteiskunnalliset tekijät

Suomalaisen yhteiskunnan turvallisuus rakentuu ulkoisten uhkien torjuntaan, toimintaan kriisitilanteissa sekä rauhanajan arjen turvallisuuteen. Sodan, suuronnettomuudet ja arjen tapaturmat ovat kaikki sellaisia riskejä, joilla on merkittäviä vaikutuksia kansalaisten toimintaan, mutta toiset uhat ovat todennäköisempiä tai vakavampia kuin toiset. On itsestään selvää, että täysimittainen sota Suomea vastaan on vakavin yhteiskuntaamme kohtaavista mahdollisista kriiseistä, mutta sen todennäköisyys tässä poliittisessa tilanteessa on hyvin epätodennäköinen. Toisaalta taas syrjäytyminen tai arjen onnettomuudet voivat olla yhteiskunnan näkökulmasta vähäisiä, kun ne kohdistuvat vain yksittäiseen kansalaiseen, mutta laajassa mittakavassa nekin voivat horjuttaa yhteiskuntarauhaa ja kansalaisten turvallisuuden tunnetta.

Yhteiskunnan on siis varauduttava kaikkiin sellaisiin uhkiin, jotka vaikuttavat kansalaisten faktiseen turvallisuuteen, mutta myös turvallisuuden tunteeseen. Kun jätämme sodan uhkan ja vakavat yhteiskunnalliset kriisit taustalle ja keskitymme arjen asioihin, joudumme pohtimaan asioita eri tasolla, kuin mihin yhteiskunnassamme on aikaisemmin totuttu. Turvallisuus tulee lähelle, se tulee arjen toimintaan ja sitä tulee pitää yllä joka päivä, eikä vain satunnaisen kriisin sattuessa. Tämä arjen turvallisuuden käytännön tason tavoitteet saavutetaan kuntien paikallisilla turvallisuussuunnitelmilla, joiden johtamiseen tämä tutkimus keskittyy.

Olemassa olevaan Suomen sisäiseen arjen turvallisuustarpeeseen pääministeri Matti Vanhasen toinen hallitus päätti 8.5.2008 uudesta sisäisen turvallisuuden ohjelmasta. Tämä on jo Vanhasen hallituksen toinen sisäisen turvallisuuden ohjelma. Siinä määritellään ne sisäisen turvallisuuden keskeiset poikkihallinnolliset tavoitteet ja toimenpiteet, joilla edellä mainittua arjen turvallisuutta edistetään. Ohjelman tavoitteena on, että

”Suomi on Euroopan turvallisimma maa vuonna 2015”.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmaa on valmisteltu sisäasiainministeriön johdolla eri tilaisuuksissa, joihin myös allekirjoittanut on usean vuoden aikana osallistunut. Lisäksi olen ollut mukana useassa sisäisen turvallisuuden ja kuntien paikallisten turvallisuussuunnitelmien pilottiohjelmissä sekä ollut laatimassa kunnallista turvallisuussuunnitelmaa. Tämä tutkimushanke on osa omaa kokemuksellisuutta ja pätevyitymistä kyseisellä aihealueella.

Uudet kunnanvaltuustot valittiin 26.10.2008. Suomessa on 1.1.2009 alkaen 10.418 kunnanvaltuutettua yhteensä 348 valtuustossa. Valtuustot saavat STO II suositusten mukaisesti päätettäväksi uudenmalliset turvallisuussuunnitelmat, jotka tullaan toimeenpanemaan vielä kuluvan valtuustokauden aikana. Suunnitelmat kattavat valtuustokauden eli 2009 - 2012 välisen ajan.

Tutkimuksessa keskitytään turvallisuussuunnittelun johtamiseen ja siinä tarkemmin eri toimijoidenyhteistyön koordinointiin. Tutkimushanke perustuu jo aloitettujen ja valmisteltujen turvallisuussuunnitelmien arviointiin, asiaan liittyviin virallisiin määräyksiin ja suosituksiin, päätöksentekoa ohjaaviin normeihin sekä muuhun lähdekirjallisuuteen. Tutkimusta syvennetään haastatteluiden sekä havainnointien avulla.

Tutkimuksessa perehdytään asian valmisteluun ja kunnalliseen päätöksentekoon. Huomiota kiinnitetään yhteistyörakenteiden muodostamiseen sekä monitoimijariskien vastuiden ja toimenpiteiden määrittelyyn. Tutkimuksen perusteella laaditaan hyviin käytäntöihin perustuva turvallisuustyön johtamismalli. Tutkimuksessa laadittava johtamismalli on tarkoitettu kunnan johdolle ja kaikille kunnan turvallisuussuunnittelussa käytännössä mukana oleville toimijoille.

### 2.3 Turvallisuustutkimuksen toimintakenttä

Suomessa ja maailmalla tuotetaan tällä hetkellä paljon eritasoisia ja taustaltaan erilaisia turvallisuuteen liittyviä tutkimuksia. Toisaalla tutkimukset kohdistuvat perinteiseen turvallisuustoimintaan ja teknisiin ratkaisuihin eri järjestelmien ja toimintojen turvallisuuden edistämiseksi. Tämän alueen lähtökohtana ovat yritystoimintaan liittyvät riskit ja niiltä suojautuminen. Tämän tutkimuksen kohteena ovat turvallisuusyritykset ja ratkaisujen käyttäjät.

Toinen merkittävä tutkimusalue on perinteisesti ollut sotilaallinen ja valtioiden väliseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvä tutkimus. Nämä ovat taustaltaan valtiotieteellisiä, hallinnontutkimusta sekä sosiologisia. Ne tuottavat tietoa lähinnä valtion johdon tarpeisiin.

Turvallisuustutkimus voidaan tutkimusperinteisesti jakaa valtioiden ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvään tutkimukseen sekä yritysturvallisuuteen liittyvään tutkimukseen. Tämä tutkimusperinne on sisällöltään laajaa, mutta hajanainen. Tutkimuksilla ei useinkaan ole muuta yhteistä nimittäjää kuin turvallisuuskäsite.

Suomeen ollaan laatimassa turvallisuustutkimuksen strategiaa. Lähtökohtana tuolle strategialla on sisäisen turvallisuuden ohjelma ja siinä määritellyt tavoitteet. Tärkeänä tarpeena on viranomaisten yhteisten turvallisuustutkimustarpeiden tunnistaminen. Turvallisuustutkimusstrategiassa pyritään jäsentämään hallinnonalojen yhteisiä tutkimustarpeita, tunnistamaan niitä palvelevien turvallisuustutkimusten toimenpiteitä sekä palvelemaan yhteisiä tutkimustarpeita. Tärkeätä on myös tunnistaa turvallisuustutkimuksen prosessit ja auttaa eri osapuolia sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin. (Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 2009, 5.)

Turvallisuustutkimuksen strategialle on esitetty viisi keskeistä tavoitetta (Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 2009, 11-12):

- 1) Vaikuttavan turvallisuustutkimuksen tuottaminen
- 2) Poikkihallinnollisen yhteistyön edistäminen turvallisuuden tuottamisessa
- 3) Turvallisuustutkimuksen kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen
- 4) Tutkimushallintoon liittyvien prosessien ja yhteistyön kehittäminen
- 5) Suomalaisen turvallisuusalan osaamisen kehittäminen ja ylläpito

Turvallisuustutkimuksen strategiaesityksessä on tunnistettu neljä tutkimusteemaa seuraavasti (Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 2009, 13):

- 1) Yksilölähtöinen turvallisuus
  - Rikollisuuden nykykuva ja muuttuminen
  - Arkipäivän onnettomuudet
- 2) Yhteiskunnan turvallisuus tulevaisuudessa

- Yhteiskuntarakenteiden ja arvojen muutokset
  - Terrorismi ja muuttuva rikollisuus
  - Globaalit ilmiöt, kansainvälinen yhteistyö ja turvallisuus
  - Tulevaisuus ja ennakointi
- 3) Infrastruktuurien haavoittuvuus
- Kriittinen infrastruktuuri
  - Tieto- ja viestintäjärjestelmät
- 4) Turvallisuuden johtaminen
- Turvallisuushallinto, turvallisuuden tuottaminen ja viranomaisyhteistyö
  - Tilannekuva
  - Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö

Tällä tutkimuksella on liityntöjä kaikkiin tavoitteisiin ja teemoihin. Pääasiassa tämä tutkimus palvelee poikkihallinnollisen yhteistyön edistämisen tavoitetta sekä turvallisuuden johtamisen teemaa. Tutkimus myös omalla osallaan lisää tietoisuutta monista aihepiirin sisältöön liittyvistä kysymyksistä ja toivottavasti edesauttaa Laurean asemointia turvallisuustutkimuksen kenttään. Tämä tutkimus on perustana aihepiiristä tehtävään asiantuntijajulkaisuun.

#### 2.4 Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata kuntien ja kaupunkien turvallisuussuunnittelun johtamista kunnallisen päätöksenteon valmistelun ja riskienhallinnan näkökulmasta. Tutkimus valottaa turvallisuussuunnittelua riskienhallintaprosessina ja asian valmisteluna. Turvallisuussuunnitelma on kunnallishallinnossa asian valmistelua, joka sisältää hallinnollisen ja poliittisen päätöksenteon elementit.

Tällä tutkimuksella ensinnäkin kartoitetaan turvallisuussuunnittelun kokonaisuus kunnallisen päätöksenteon näkökulmasta. Toiseksi tarkastellaan turvallisuussuunnittelua riskienhallinnan ja kunnallisen valmistelun prosesseina. Kolmanneksi pyritään ymmärtämään, miten nämä tekijät muodostavat johdettavan kokonaisuuden ja poikkihallinnollisen yhteistyön perustan.

Turvallisuussuunnitteluprosessi on rakennettu perinteisen riskienhallintaprosessin pohjalle. Tutkimuksessa selvitetään miten turvallisuustyö suhteutuu kunnalliselta päätöksentekokenttään. Tutkimuksessa selvitetään lisäksi miten useista eri hallinnonalojen, viranomaisten, elinkeinoelämän, kolmannen sektorin ja kuntalaisten muodostama kokonaisuus toimii yhteisten riskien hallinnassa, ottaen huomioon asian vaikuttavuus kunnan toimintaan liittyen.

TUTKIMUKSESSA  
SELVITETÄÄN MITEN  
TURVALLISUUSTYÖ  
SUHTEUTUU  
KUNNALLISEEN  
PÄÄTÖKSENTEKO-  
KENTTÄÄN

Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata kaupunkien, kuntien ja kuntayhtymien paikallisten turvallisuussuunnitelmien johtaminen ja siihen vaikuttavat tekijät. Tutkimus keskittyy turvallisuussuunnittelun johtamisprosessiin. Tutkimus selventää murroksessa olevaa turvallisuussuunnitteluprosessia ja antaa suunnittelusta vastaaville ja siihen osallistuville tahoille mallin toteuttamismenetelmästä johtamisen näkökulmasta. Aiheena on ”Turvallisuustyön johtaminen”, joka sisältää seuraavia elementtejä:

- Turvallisuuteen liittyvät
  - Sisäisen turvallisuuden ohjelma (STO II)
  - Turvallisuussuunnitelman laatimissuositus (sisäasiainministeriö)
  - Riskien arviointi- ja hallintaprosessi
- Kunnan toimintaan liittyvät
  - Kunnan turvallisuustoimijat ja yhteistyö
  - Asian valmistelu kunnassa
  - Kunnallinen päätöksenteko

## 2.5 Tutkimuksen rajaus

Tutkimuksen peruskysymys on Miten kunnan turvallisuussuunnittelua johdetaan monitoimijaympäristössä. Tutkimuskysymystä ja sen alakysymyksiä käsitellään tarkemmin jäljempänä. Keskeistä aineiston hankinnan kannalta on aluksi tehdä rajaukset deduktiivisesti eli yleisestä yksittäiseen. Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on ollut Suomen sisäinen turvallisuus, siitä johdettu paikallinen turvallisuussuunnittelu ja lopuksi kunnallinen päätöksenteon valmistelu ja johtaminen verkottuneessa toiminnassa. Alaluvuissa on perusteltu rajauksia sisällöllisesti lähemmin.

Rajaus on yksi tutkimuksen hallinnan keskeisiä menetelmiä. Huono rajaus laajentaa tutkimusta liikaa, jolloin tutkimustulos jää yleiseksi ja epäselväksi. Liian tiukka rajaus puolestaan supistaa tuotoksen marginaaliseksi ja vähentää sen laajaa hyödynnettävyyttä. Rajauksen rajauksia ovat siis riittävä syvyys ja laajuus tutkimusaineistoon liittyen.

Koska kyseessä on laadullinen tutkimus, jossa tutkimusmetodeina ovat systemaattinen kirjallisuusanalyysi, haastattelut sekä havainnointi, on aineiston rajaaminen aloitettava kirjallisuudesta. Ennen itse varsinaisen rajauksen suorittamista suunta on laajeneva. Jotta rajaukseen voitaisiin päästä, on aineistoa kerättävä riittävän laajalti kokonaisuuden ja siitä muodostuvien osatekijöiden hahmottamiseksi. (Alasuutari 1999, 83-84.)

Kvalitatiivisen tutkimuksen ongelmaksi muodostuu nimenomaan sen laajuus ja mahdollisuus käsitellä aiheita hyvinkin laveasti (Aaltola ym. (toim.) 2007, 77-78). Varsinkin tässä tutkimuksessa siltoja aiheen ulkopuolelle on olemassa lukuisia, joten rajaus on ollut se keino, jolla



tutkimuksen fokusta on säädelty. Rajausta kulkee mukana koko tutkimuksen ajan ja vaikuttaa myös tutkimuksen suuntaan. Näin on käynyt myös tämän tutkimuksen osalta.

Hirsjärvi ym. (2008, 81-88) antavat rajaukselle merkittävän painoarvon. Lähtökohtana he pitävät sitä ”*mitä halutaan tietää tai mitä halutaan osoittaa*”. Näin ollen rajausta kytkeytyy kiinteästi tutkimuskysymykseen. Rajausten tulee (ja tässä tutkimuksessa näin on tehtykin) ”keskustella” riittävästi koko tutkimuksen ajan yhdessä aineiston ja metodien kanssa, jotta aineistosta syntyisi riittävän kattava, mutta kuitenkin selkeästi jäsenneilty kokonaisuus.

Haastattelut ovat olleet tärkein rajausta ohjaava ulkoinen tekijä. Varsinkin ensimmäinen haastattelu (sisäasiainministeriön Tarja Mankkinen) auttoi kohdentamaan tutkimusta valittuun aiheeseen ja sitä kautta helpotti myös rajauksen toteuttamista. Myös kaikki muut haastattelut sekä omat havainnot ovat tukeneet rajauksen käytännön toteuttamista.

Omat havainnot ovat luoneet rajaukselle suuntaviivoja, mutta ennen kaikkea auttaneet aineiston etsimisessä. Havainnoista jo Lempäälän turvallisuussuunnitteluprosessi tuotti rajauksen kannalta merkittävää tietoa konkretisoimalla käytännön päätöksentekoprosessia. Myös seminaariosallistuminen auttoi sekä aineiston keräämisessä että oleellisen aineiston ja tietolähteiden löytämisessä. Näistä lisää jäljempänä.

Kaikkiaan tutkimuksessa on käsitelty huomattavasti laajempaa aineistokantaa, kuin mitä lähdeaineistosta ilmenee. Rajaaminen on ollut yksi tiedon jäsentelyn muotoja ja usein tiedonhankinnan aikana on ollut hyödyllistä tutustua aineistoon, joka on tutkimuksen ulkopuolella, mutta joka omalta osaltaan valottaa kokonaisuutta. Tällaista aineistoa ovat olleet erilaiset valtionhallinnon sekä kuntien rakenteisiin ja toimintaan liittyvä aineisto, joka on ollut enemmänkin yleissivistävää, kuin varsinaista tutkimusaineistoa.

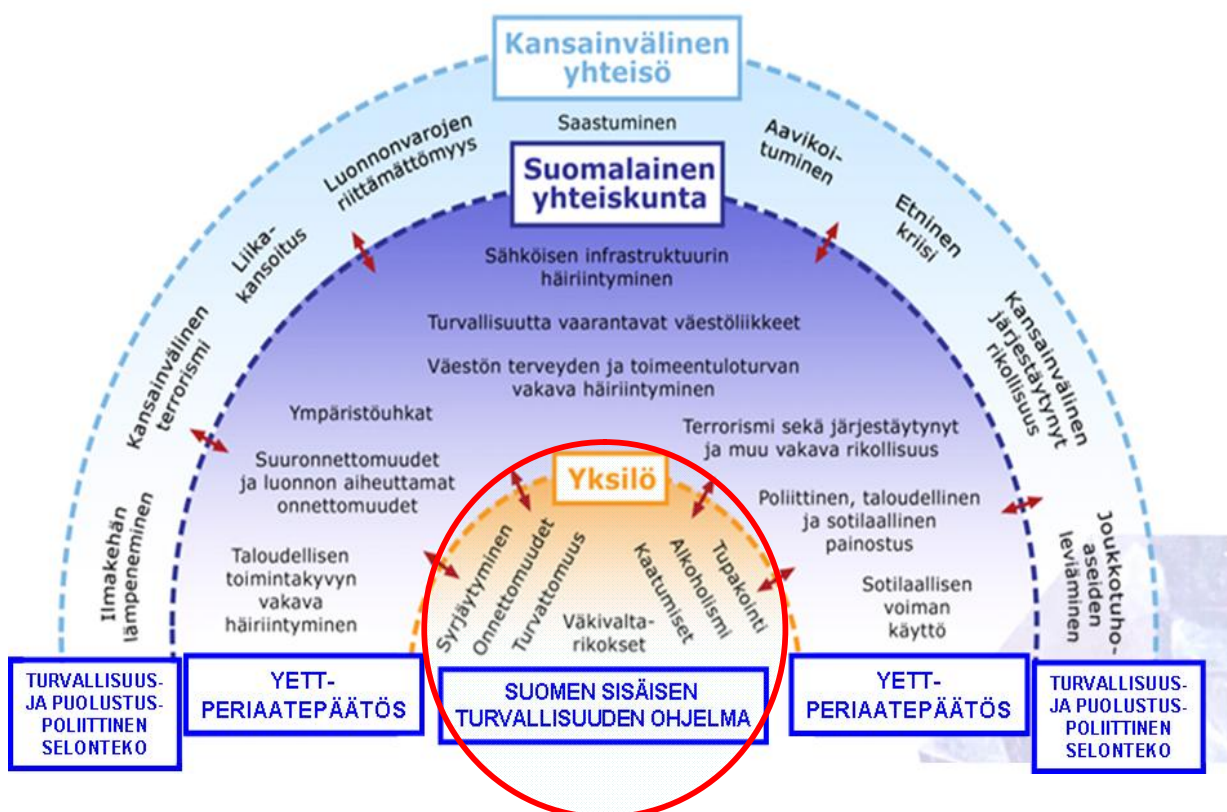
### 2.5.1 Paikallinen turvallisuussuunnittelu osana kokonaisturvallisuutta

Ensimmäinen rajaava tekijä on yhteiskunnan turvallisuuden kokonaisuuden osalta se kokonaisuus, joka liittyy sisäiseen turvallisuuteen. Yhteiskunnan turvallisuuteen vaikutetaan kolmella ylimmän poliittisen johdon hyväksymällä julkilausumalla. Yksi on Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko, jonka valtioneuvosto antaa eduskunnalle määräväleillä (edellinen vuonna 2004 ja uusin vuoden 2009 alussa). Tällä määritellään Suomen ulkoista turvallisuutta koskevat toimintapolitiikat ja ohjelmat sekä maanpuolustukseen liittyvät painopisteet. Tämä strategia käsittää kansainväliseen turvallisuuskehitykseen liittyvät agendat kuten maailmantalous, teknologian tuomat kriittiset toiminnot, kriisit ja aseelliset konfliktit, sotilaallisen voiman käytön, joukkotuhoaseet ja asevalvonnan, terrorismin, ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltiokehityksen uhat, tarttuvat taudit, ilmastonmuutoksen ja globaalit ympäristö-

uhat, energiansaannin vaikeudet ja kilpailun luonnonvaroista, väestökehityksen uhat sekä Euroopan unionin sisä- ja ulkopolitiikkaan sekä turvallisuuteen liittyvät uhat. Käytännössä turvallisuus tässä kontekstissa tarkoittaa Suomen valtiota sen ulkopuolelta uhkaavien tekijöiden hallintaa. (Valtioneuvoston selonteko 2009.)

Toinen merkittävä turvallisuutta ohjaava strategia on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS), joka tarkistettiin viimeksi vuonna 2006 ja uusi päivitys tulee tapahtumaan nykyisen hallituskauden aikana. YETTS käsittää sellaiset uhat, jotka johtavat poikkeusoloihin. Tällaisia ovat mm. luonnonkatastrofit, taloudellinen kriisi, terrorismi, pandemiat, suuronnettomuudet sekä luonnollisesti sotilaalliset uhat.

Kolmas yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden osa-alue muodostuu rauhanajan toimintojen turvaamisesta. Tätä ohjataan sisäisen turvallisuuden ohjelman avulla ja siihen liittyy kiinteästi paikallinen turvallisuussuunnittelu. Suunnitelmat ovat sisällöltään laajoja, ja koskettavat koko yhteiskuntaa sen kaikilla osa-alueilla. Ensimmäinen rajaava toimenpide sisäisen turvallisuuden osalta on käsitellä ohjelmaa nimenomaan paikallisen turvallisuussuunnittelun näkökulmasta (ks. kuva 4). Tällöin pois jäävät sellaiset sisäiseen turvallisuuteen liittyvät toiminnot, jotka ovat joko eri ministeriöiden vastuulla tai määrätty tietyn viranomaisen tai muun toimijan vastuulle. Käytännössä kuitenkin turvallisuus on aina paikallista ja siksi näilläkin on useita eri liityntöjä paikalliseen turvallisuuteen ja turvallisuussuunnitteluun.



Kuva 4 Suomen turvallisuuden kokonaisuus (Puolustusministeriö 2006, kuva 8, mukailtu)

Lempäälässä kunnan turvallisuussuunnitelman päivitys alkoi Marjamäen yritysalueelle tehtävässä turvallisuussuunnitelmasta (Koivisto ym., 2006, 16). Tämä aloitettiin samassa yhteydessä, kun Ideaparkin peruskiveä murattiin. Syynä oli Ideaparkin merkittävyys pienen kunnan elinkeino- ja muulle toiminnalle. Tässä yhteydessä havainnollistettiin eri riskialueiden ja turvallisuussuunnitelmien hierarkkinen kokonaisuus, joka ilmenee kuvasta 5. Tässä tutkimuksessa ei käsitellä paikallisen turvallisuussuunnittelun sisäisiä suunnitelmia tai niissä esiintyviä rakenteita. Tutkimuksessa rajataan pois myös kaupunkien, kaupunginosien, yritysten tai yritysyhtymien turvallisuussuunnitelmat. Osissa maakuntia on laadittu myös alueellisia tai kuntayhtymien yhteisiä suunnitelmia, joita ei tässä käsitellä.



Kuva 5 Riskien ja turvallisuussuunnittelun hierarkkinen kokonaisuus (Koivisto ym., 2006)

### 2.5.2 Turvallisuussuunnitteluprosessi

Tutkimus kohdistuu vain paikalliseen turvallisuussuunnitteluun. Tutkimus koskee kuntaa perusyksikkönä, jättäen kuntayhtymät ja maakunnat tutkimuksen käsittelyn ulkopuolelle. Tätä perustellaan sillä, että kuntalain 10 luvun perusteella kunnat voivat sopia toimien ja palveluiden järjestämisestä, mutta yhteistyössä laadittuihin suunnitelmiin liittyy paljon laajempia tekijöitä. Näitä ovat aluehallintoviraston, poliisihallituksen ja muiden alueilla vaikuttajien toimijoiden rooli. (Kuntalaki 365/95.)

Tutkimuksen toinen kunnalliseen turvallisuussuunnitteluun liittyvä rajausta kohdistuu päätöksentekoon. Pohdinta rajataan käsittämään vain asian valmistelun valtuustolle. Tästä rajataan tarkoituksellisesti pois itse turvallisuussuunnittelun toimivaltaan liittyvät prosessuaaliset tekijät. Lisäksi rajausta käsittää luottamushenkilöiden toimivaltaan liittyvät kysymykset, jättäen viranhaltijoiden päätöksenteon asian käsittelyn vähemmälle.



Kuva 6 Kunnan turvallisuussuunnitteluprosessi (Sisäasiainministeriö 2006b, 13-18)

Kolmantena rajauksen kohteena on kohdistaa tutkimus vain itse turvallisuussuunnitelmaan, jättäen liikenneturvallisuus-, väestönsuojelu- ja valmiussuunnitelmat tutkimuksen ulkopuolelle. Näitä säädellään ja ohjataan itsenäisinä kokonaisuuksina, mutta tulevaisuudessa ne hyvin suurella todennäköisyydellä liitetään osaksi paikallista turvallisuussuunnittelua. Tältä osin ei ole tarpeellista ottaa niihin liittyviä erityiskysymyksiä tämän tutkimuksen piiriin. Näihin rajattuihin kohteisiin kuitenkin viitataan rajatusti eri yhteyksissä.

Neljäntenä tasona tutkimuksessa rajataan turvallisuussuunnitteluun osallistuvat tahot käsittelemään ns. troikan jäsenet eli kunnan sekä poliisin ja pelastustoimen. Turvallisuussuunnitteluun voivat osallistua myös elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin edustajat, mutta niillä ei ole viranomaistehtäviä liittyen kuntien paikallisen turvallisuuden ylläpitoon ja turvallisuussuunnitteluun. Näitä käsitellään yhteistyötahoina, mutta niiden roolin ja tehtävien toimivaltakysymyksiä ei käsitellä.

Viidentenä rajataan troikkaan kuuluvien poliisin ja pelastustoimen omien organisaation tasot siten, että ne kuvaavat turvallisuussuunnitteluun osallistuvaa paikallista tasoa nyt vireillä olevien uudistusten toteututtua. Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on 1.1.2010 oleva tilanne, jossa lääninhallitukset ovat poistuneet ja tilalle tulleet uudet aluehallintovirastot sekä poliisihallitus. Poliisihallinnon organisaatiouudistus 1.1.2009 alkaen lähensi poliisin ja pelastustoimen sekä hätäkeskuslaitoksen organisaatioita alueellisesti lähemmäksi toisiaan, joten tätä kokonaisuutta ei erikseen esitellä tai käsitellä, vaan sen todetaan olevan vallitseva nykytila.

### 2.5.3 Kunnallinen päätöksenteko turvallisuussuunnittelussa

Kolmantena keskeinen rajauskokonaisuus on kunnallinen päätöksenteko. Julkinen organisaatio rakentuu ylimmistä valtioelimestä (eduskunta, Presidentti ja valtioneuvosto), eri hallinnonalojen ministeriöistä, valtion keskus- ja aluehallinnosta sekä paikallistason viranomaisista. Kuntajärjestelmä on valtiosta erillinen itsenäinen paikallishallinnon toimija.

Kuntien itsehallinto on määritelty perustuslaissa sekä kuntalaissa. Kuntalain 1 §:n mukaan *”Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa”*. Perustuslaissa säädetään hallinnon järjestämisestä ja itsehallinnosta (Perustuslain 11 luku). Kunnallisesta itsehallinnosta säädetään (Perustuslain 11 luku 121 § 1 mom) seuraavasti: *”Suomi ja kaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon”*. Lisäksi perustuslain mukaisesti kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on siis perustuslakiin perustuva itsehallinto-oikeus. Se ei tarkoita täyttä autonomiaa, vaan lukuisista kunnan tehtävistä säädetään erillisellä lailla. Keskeinen kunnan toimintaa ohjaava normisto on kuntalaissa, jonka 1 luvun 2 § käsittää kunnan tehtävät. Kuntalain mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kunnan hallinnossa sovelletaan kuntalakia, ellei lailla toisin ole säädetty. (Kuntalaki 365/95.)

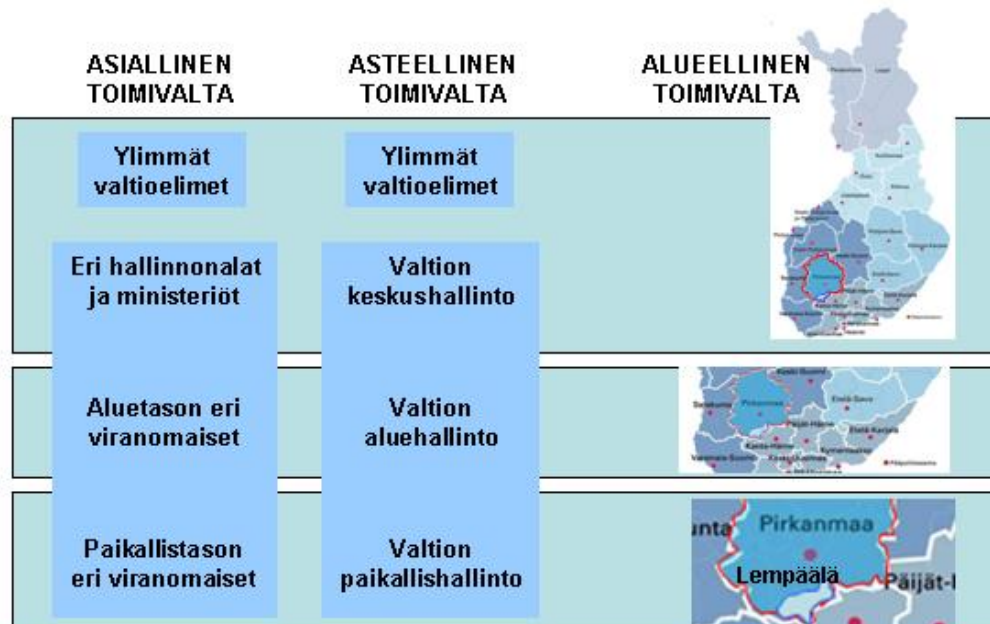
Ylin päätösvalta kunnissa on kunnan asukkaiden valitsemalla valtuustolla. Valtuusto valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan avoimilla kunnallisvaaleilla. Valtuutetut ovat luottamushenkilöitä, joiden määrä vaihtelee 17 ja 85 välillä riippuen kunnan koosta. (Kuntalaki 365/95.)

Valtuustot valitsevat keskuudestaan kunnanhallituksen, lautakunnat ja johtokuntia sekä jaostoja ja toimikuntia. Keskeisin näistä on kunnanhallitus, joka vastaa asioiden valmistelusta valtuuston käsittelyä ja päätöksentekoa varten. Kunnanhallitus nimittää kunnanjohtajan sekä hallintokuntien johtajat, ellei kunnan hallintosäännössä ole toisin sovittu. (Kuntalaki 365/95.)

Kunnalliseen päätöksentekoon sovelletaan kuntalakia ja hallintolakia. Kunta- ja hallintolaki sekä oikeusteorian yleiset opit määrittävät eri toimijoiden työssään käyttämän toimivallan. Toimivalta sisältää oikeuden tehdä kansalaisen toimintaan liittyviä päätöksiä sekä näiden hallinnointiin ja muita asian käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä. (Etelälahti ym. 2008, 24-28.)

Toimivalta on keskeinen viranomaisten yhteistoimintaa rajaavista tekijöistä. Toimivalta on asiallista, asteellista ja alueellista. Asiallinen toimivalta säätelee viranomaisen toimialaa (mm. poliisin ja pelastustoimen ja sosiaalitoimi). Viranomainen voi toimia vain omalla alallaan, eikä siten viranomaisasema luo yleistä toimivaltaa, vaan se on rajattu vain toimialalle.

Toisena toimivallan rajoitteena on asteellisuus, joka määrittää viranomaisten hierarkkiset suhteet päätöksentekoon liittyen. Kolmanneksi toimivalta on rajattu alueellisesti. Viranomaisen voi toimia vain omalla hallinnollisesti rajatulla alueellaan. Tässä tutkimuksessa eri viranomaisten toimivalta rajataan kattamaan vain sellaiset toimet, jotka liittyvä paikalliseen turvallisuussuunnitteluun. Päätöksentekoa rajaava toimivalta jako on esitelty kuvassa 7.



Kuva 7 Toimivallan jakaantuminen ((Etelälahti ym. 2008, 27)

Tässä tutkimuksessa keskitytään asian valmisteluun. Tutkimuksen ulkopuolelle jäävät valmistelua edeltävät neuvonta ja asian vireille tulo. Näiden katsotaan tapahtuvan silloin, kun valtuusto, kunnanhallitus tai kunnanjohtaja päätöksellään käynnistävät turvallisuussuunnittelun valmistelun. Valmistelua seuraa valmiin suunnitelman esittely valtuustolle. Asia käsitellään valtuustossa, joka tekee päätöksen turvallisuussuunnitelman sekä siinä olevien toimeenpanoesitysten hyväksymisestä. Välttämättä samassa valtuustokäsittelyssä ei käsitellä esimerkiksi taloudellisia tai toiminnallisia päätöksiä, vaan ne tehdään osana kokonaispäätöksiä kyseisistä asioista. Valtuustossa tehty päätös turvallisuussuunnitelmaan liittyen toimii ohjaavana elementtinä. Kaikki valtuuston päätökset annetaan tiedoksi asianosaisille sekä niiden perusteena olevat dokumentit julkaistaan ja asiasta tiedotetaan julkisesti. Valtuusto vastaa myös seurannasta, joka käytännössä hoidetaan tarkastuslautakunnan sekä ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen toimesta. Erikseen turvallisuussuunnitelman osalta ei ole ohjeistettu tarkastuksesta tai valvonnasta, vaan ne kuuluvat osaksi normaalia hallinnollista valvontaa.



Kuva 8 Tutkimuksen kohde kunnallisessa päätöksentekoprosessissa (Hallintolaki 434/2003)

## 2.6 Tutkimusongelma

Tutkimuksen pääkysymyksenä on **Miten kunnan turvallisuussuunnittelua johdetaan monitoimijaympäristössä?**

Pääkysymystä avataan alakysymyksillä, jotka on johdettu pääkysymyksestä seuraavasti:

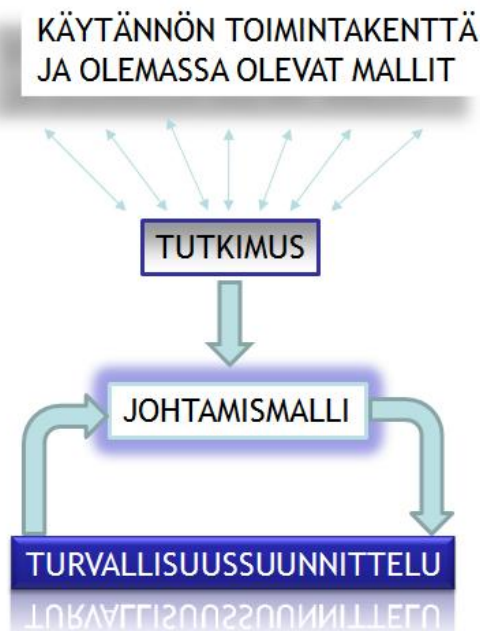
- Mitä on turvallisuussuunnittelu?
- Keitä toimijoita turvallisuussuunnittelussa on?
- Mikä on turvallisuussuunnitteluprosessin sekä kunnallisen valmistelun ja riskien hallintaprosessin suhde?
- Miten monitoimijaympäristö määritellään ja keitä siihen kuuluu ja millä tavoin?
- Mitä johtaminen tarkoittaa tässä kontekstissa?

Tutkimuskysymyksen operationalisointi on lähtenyt omien kokemusten, kirjallisuuden sekä alustavien asiantuntijakeskusteluiden kautta. Tutkimuskysymyksen taustalla on ongelma, johon tutkimuksella etsitään ratkaisua. Vartolan (1975, 43-44) mukaan ongelman käsittely edellyttää tietoisuutta ongelmasta, joka voi syntyä neljällä toisistaan eroavalla tavalla:

- 1) Ongelma havaitaan katastrofin tai siihen viittaavan tapahtuman tuloksena
- 2) Ongelma löydetään tarkastelemalla organisaatiota
- 3) Ongelmasta tullaan tietoiseksi, kun joku systeemin (organisaation) ulkopuolinen havaitsee sen olemassaolon ja välittää tietonsa niille, joita se koskee
- 4) Erityisin ongelmanetsintämenetelmin.

Tässä tutkimuksessa tietoisuus ongelmasta on syntynyt sekä organisaatiota tarkastelemalla havainnoin (mm. Lempäälän turvallisuussuunnitteluprosessi) että systeemin ulkoisen havainnoitsijan haastattelun kautta.

Tutkimusta ei ole järkevää eikä laajuuden vuoksi tehokastakaan toteuttaa kaikkien turvallisuussuunnitteluprosessin sisältävien aihealueiden osalta. Puuttuvilta osin viitataan tarvittaessa havaintomateriaalina olevaan Lempäälän kunnan turvallisuussuunnitteluprosessiin ta-pausesimerkkinä, tehtyihin haastatteluihin sekä systemaattisesti koottuun kirjallisuuskatsaukseen. Aineistoanalyysin ja haastatteluiden avulla on kerätty tietoa käytetyistä johtamismalleista sekä niistä saaduista kokemuksista.



Kuva 9 Tutkimuksen konteksti

Tutkimuksessa selvitetään miten turvallisuustyön johtaminen ja suunnitteluprosessi on organisoitu, keitä toimijoita on ollut mukana ja mikä on ollut mukana olevien toimijoiden suhde turvallisuussuunnitteluun.

Aineistoa verrataan monitoimijariskien hallintamalliin.

- Tutkimus rajataan käsittämään seuraavat kohteet:
  1. Turvallisuussuunnittelu osana sisäisen turvallisuuden ohjelmaa
    - ⇒ yhteiskunnan näkökulma
  2. Turvallisuussuunnittelun suhde kokonaisprosessiin
    - ⇒ kunnan ja kuntalaisen näkökulma
  3. Kokonaisuuden johtaminen monitoimijaympäristössä
    - ⇒ toimijanäkökulma



- Tutkimus sisältää seuraavia asioita:
  - Sisäisen turvallisuuden ohjelman pääpiirteet
  - Kunnallisen itsehallinnon ja päätöksenteon kuvaus
  - Turvallisuuden, riskienhallinnan ja muun termistön määrittely
  - Paikallisen turvallisuussuunnittelun osa-alueet
  - Paikallisen turvallisuussuunnitteluprosessin kuvaus
  - Suosituksen mukaisen turvallisuussuunnittelun prosessimallin vertailu riskienhallinnan malliin sekä kunnalliseen päätösprosessiin
  - Toimivallan olemus

Tutkimuksessa tuotetaan analyysiin perustuva malli, jossa verrataan turvallisuussuunnittelu-prosessia riskienhallinnan prosessiin sekä kunnalliseen päätöksentekoprosessiin.

## 2.7 Tutkimusprosessi ja tutkimuksen rakenne

Tutkimusprosessin oppimisnäkökulman yhtenä raamina on ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon ja sen opinnäytetyölle asetetut vaatimukset. Tämä luo vaatimukset sille, mitä tutkimusprosessissa tulee tapahtua, millä kriteereillä tutkimus suoritetaan sekä mitkä ovat lopulliselle raportille asetetut vaatimukset. Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyö on kehittämistehtävä, joka perustuu opinnoissa hankittuun tietoon sekä aihealueesta aiemmin hankittuun teoreettiseen ja työelämäntietoon. Opinnäytetyölle on asetettu tavoitteet tuottaa tieteidenväliselle rajapinnalle uutta osaamista, joka myös kehittää työelämää ja alaa innovatiivisella tavalla. (Laurea 2007, s. 4.)

Työelämän haasteeseen olen vastannut laatimalla työn sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden näkökulmia ja kuntien tarpeita huomioiden. Tämä on perustunut tekemiini henkilöhaastatteluihin ja siellä esiin nousseisiin tarpeisiin kuvata kuntien paikallisen turvallisuussuunnittelun johtamista. Työ on siis työelämälähtöinen ja työelämään suunnattu, josta kertoo myös se, että tämä työ on pohjana tulevalle kirjalle, jossa käsitellään kuntien paikallista turvallisuussuunnittelua. Tätä kautta siis toteutuvat tutkimuksellisuus ja kehittämistoiminta, jotka ovat yhtenä opinnäytetyön kriteereinä.

Opinnäytetyössä tuotetaan tietoa ja olen työn sisältöä laatiessani pyrkinyt rakentamaan kokonaisuuden siten, että se sisältää kuvaustason, selitystason ja kehittämistason. Kuvaustasolla (knowledge in practice) on olennaista kehittämistehtävän tarkoituksen, tehtävän ja prosessin kuvaus. Tämä toteutuu luvussa 2. Selitystaso (knowledge of practice) koostuu teoreettisesta tiedosta, menetelmien hallinnasta ja tarkasta dokumentaatioon perustuvasta analyysistä (luku 3). Tähän vaatimukseen olen vastannut kirja-analyysin perusteena olevalla systemoidulla kir-

jallisuuskatsauksella ja teemahaastatteluilla sekä hankitun uuden tiedon ja sitä tukevien menetelmien tarkalla raportoinnilla. Kehittämistaso (knowledge for practice) syntyy mallin luomisella ja sitä kautta tuotetulla uudella tiedolla paikallisen turvallisuustyön johtamisesta (luvut 4-5). Työ tulee olemaan yksi niistä työvälaineistä, joilla ensinnäkin johdetaan paikallista turvallisuustyötä, mutta myös toiseksi kehitetään sekä Suomen sisäistä turvallisuutta että paikallista turvallisuussuunnittelua. (Laurea 2007, s. 4.)

VERSIO	AIKA	SISÄLTÖ
0.0	8/2008	Tutkimuskysymys: Miten turvallisuussuunnitelma integroidaan osaksi kunnan toimintaprosesseja?
0.1	9/2008	Tausta-aineiston keruu ja tutkimusmetodien valinta
0.2	10/2008	Tutkimussuunnitelmaluonnoksen kirjoittaminen
0.3	11/2008	Kuntasektorin toimintojen selvitys
0.4	12/2008	Toimintakentän kuvaus
0.5	1/2009	Päätutkimuskysymyksen tarkennus: (Turvallisuussuunnittelun johtaminen)
0.6	2/2009	Teoreettisen viitekehyksen ja aineiston määrittäminen
0.7	3/2009	Tutkimusmenetelmien valinta
0.8	4/2009	Haastattelut, kirja-analyysit
0.9	5/2009	Kirjoitus ja kehitysehdotukset opiskelijakollegoilta
1.0	6/2009	Valmis tutkimus: ”Turvallisuustyön johtamisen malli”

Kuva 10 Tutkimusprosessin vaiheet ja pääkohdat

Kuvassa 10 esitellään tutkimusprosessin vaiheet ja pääkohdat. Tutkimus on rakentunut oikein tutkimuksen alussa tehdyn ja tutkimuksen toteutuksen aikana joiltakin osin muokatun suunnitelman varaan. Keskeistä suunnitelmassa on ollut prosessin vaiheistus siten, että raporttia on laadittu koko tutkimuksen ajan. Alussa raportin laatiminen koostui eri aihealueista koostuneista muistioista, haastatteluaineistosta sekä kirjallisuudesta tehdyistä lyhyistä referoinneista. Tutkimuksen loppuvaiheessa (versio 0.9) on tutkimuksen raportointi viety lopulliseen asuunsa, jossa kokonaisuus on yhdistetty yhdeksi raportiksi.

Tutkimusprosessi ja tutkimuspäiväkirjan yhteenveto on esitetty kuvassa 11. Tutkimusprosessi on alkanut jo ennen varsinaisen opinnäytetyöhön tarkoitettua työn aloittamista. Alkuidea on ollut esillä jo Lempäälän turvallisuussuunnitteluvaiheessa ja tarkentunut eri seminaarien sekä asiantuntijakeskustelujen pohjalta. Tutkimusta on esitelty kolmessa opinnäytetyöseminaarissa sekä muilla opintojaksoilla, joissa aiheita on tarkasteltu eri näkökulmista (mm. toimintatutkimuksen, vastuullisen johtajuuden ja tulevaisuuden tutkimuksen opintojaksoilla). Tutkimussuunnitelman ja tutkimuskysymyksen tarkennusta on viety läpi tutkimusprosessin.

Havainnot liittyvät kahteen vaiheeseen. Ensimmäinen on oma kokemus paikallisen turvallisuussuunnittelun toteuttamisesta Lempäälästä. Tämä tapahtui marraskuun 2007 ja elokuun 2008 välisenä aikana. Kyseinen suunnitelma menee valtuuston käsittelyyn syksyllä 2009 ja sen varsinainen hallinnollinen käsittely on tapahtunut Lempäälässä tutkimuksen aikana. Toinen havainnointi on tapahtunut tammikuussa 2009 sisäisen turvallisuuden vuosiseminaarissa. Tällä ja sen yhteydessä käydyillä keskusteluilla sekä esitysten ja työpajojen yhteydessä tapahtuvala havainnoinnilla on tärkeä osa tutkimusteeman kokonaisuuden hahmottamisessa.

Kirjallisuuskatsaus on tutkimuksen sisällön kannalta ollut laajin ja työllistävin osuus. Lähde-osten suuri määrä on osaltaan lisännyt tietämystä aiheesta, mutta samalla vaikeuttanut rajausta sekä tiukkaa tutkimuskysymyksessä pitäytymistä. Ajatukset ovat lukuisia kertoja harhailleet muihin tutkimuskohdetta lähellä oleviin ja kiinnostaviin, mutta tutkimuksen aiheen kannalta epärelevantteihin kysymyksiin.

Analysointia on myös tapahtunut pitkin tutkimusprosessia. Tämä on osaltaan helpottanut aiheen rajausta, kun ajatukset ovat jäsentyneet ja epäselvät asiakokonaisuudet ovat saaneet selvempiä muotoja. Analysointi ei ole loppunut raportin kirjoittamiseen, vaan jokaisella oikolukukerralla on syntynyt uusia ajatuksia lopullisen mallin muodosta ja sisällöstä. Jossakin vaiheessa analysointi on kuitenkin rajattava käsittämään se mitä on tarkoituskin eli tuottaa malli johtamiseen. Mallia on aina mahdollista kehittää ja näin varmaan tulee tapahtumaankin.

Työ on ollut täynnä erilaisia haasteita. Välillä aiheen heikko rajaus vei tutkimuksen liian laajoille alueille ja välillä ongelmana oli liian syvä perehtyminen johonkin aihealueeseen. Myös tutkimuksellisuuden itselleni asettamat haasteet olivat usein suuria. Tutkimuksellisen kokonaisuuden hahmottaminen ja ymmärtäminen on vasta aluillaan, mutta uskon oikean suunnan löytyneen. Normaalin elämän haasteet työn, opiskelun, harrastusten ja perhe-elämän välillä olivat myös osa niitä asioita, jotka edellyttivät valintoja. Toivottavasti valitsin oikein.

AIKA & TAPAHTUMA	11/2007 – 8/2008	9/2008	10/2008	11/2008	12/2008	1/2009	2/2009	3/2009	4/2009	5/2009
<b>Tutkimus- suunnitelma/ tutkimus- kysymykset</b>	Alkuidea ja luonnos	ONT I – seminaari ja tutkimuk- sen valmis- telu	Sisäisen- turvalli- suuden suunnitelma asiantun- tattelu	Tutkimus- suunni- telman tarkennus	Päätuki- muskysyk- sen laatinen	ONT II – seminaari ja tutkimus- kysy- myksen tarkennus	Ala- kysymykset	Tutkimus- suunnitel- man tar- kennus ajankäytön osalta	Paluu alkuperäi- seen tutki- muskysy- mykseen	Tutkimus- suunnitel- man ja tulosten vertailu
<b>Havainnointi ja haastattelu</b>	Lempäälän kunnan turvallisuus- suunnitelma (11/2007- 8/2008)	Keskuste- luja eri henkilöiden kanssa aiheesta (ei aiheis- tossa)	Sisäisen- turvalli- suuden suunnitelma asiantun- tattelu	Omien havaintojen kirjaamista	Haastatte- lukorttien valinta	Sisäisen turvallisuu- den semi- naari ja havain- nointi	Turvalli- suustutki- muksen asiantun- tajan haastattelu	Kunnan turvalli- suusuun- nitte- luun asiantun- tajan haastatte- lu	Kunnan päätöksen- teko ja val- tuuston roolin selvitys haastatte- lulla	Kunta- johtamisen ja turvalli- suusuun- nitte- luun asiantun- tajan haastatte- lu
<b>Kirjallisuus- katsaus</b>		Tausta- aineiston alustava keräys	Sisäisen turvalli- suuden lähteet	Tutkimus- metodit	Kunnan turvalli- suusuun- nitte- luun lähteet	Kunnan johtami- seen liittyvät lähteet	Tutkimus- metodit	Hallinto- oikeudel- liset lähteet	Julkisuus- lain lähteet	Turvalli- suuden ja riskien hallinnan lähteet
<b>Analyyysi</b>			Analyyysi- metodien alustava valinta	Omien havaintojen analysointi	Sisäisen turvalli- suuden osatekijät	Kunnan turvalli- suusuun- nitte- lu	Uusien havainto- jen analy- sointi	Kirjallisuus- lähteiden analysointi	Koko valitut aineiston analysointi	Analyysoin- nin syste- maattisuus- den tarkas- tus
<b>Raportointi</b>			Tutkimus- suunni- telma	Yksittäisiä yhteenvet- oja aineistosta	Alustava sisällys- luettelo	Tausta- aineoston raportointi	Teoreet- tisen viite- kehyksen raportointi	Aineisto- yhteenvet- ojien kokoami- nen	Tutkimus- analyysin ja tulosten raportointi	Välite- ly, rakente- elliset työpö- jät
<b>Haasteet</b>	Useita vaihtoehtoja tutkimukselle	Valitun aiheen rajaus	Koko turvalli- suusuun- nitte- luun prosessi on liian laaja	Mikä on kunnallisen päätöksen- teon kokonai- isuus?	Valittu aihe laajenee liikaa	Miten rajataan ja mitkä ovat alaky- mykset?	Mitkä ovat soveltavat tutkimus- metodit?	Oma ajankäyttö ja tulevat haasteet (tämä jää jalkoihin)	(Liian) laajan aineiston hyödyntä- minen	Raportin aikataulu

Kuva 11 Tutkimuksen aikataulu, tapahtumat ja kokonaisrakenne

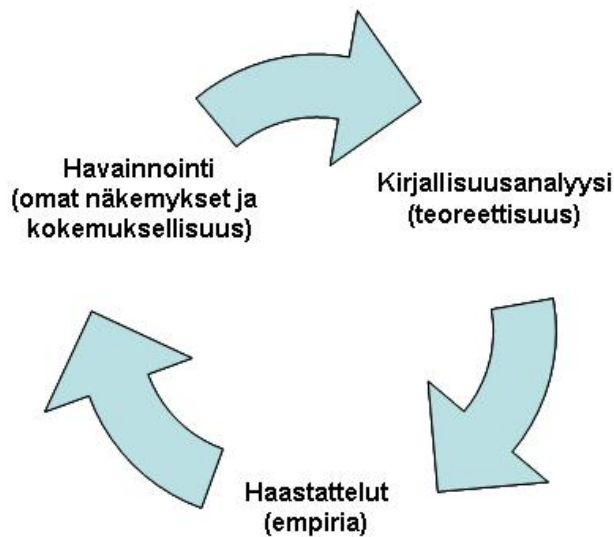
### 3 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

Tämä tutkimus asemoituu tutkimuskentässä perustutkimuksen ja kehittämistyön välimaastoon. Tutkimus on sisällöltään soveltava, mutta se perustuu perustutkimukseen sekä aiemmin tehtyihin soveltaviin tutkimuksiin. Tutkimuksessa ei tuoteta uutta tieteellistä tietoa, vaan jalostetaan ja mallinnetaan olemassa olevaa empiiristä todellisuutta. Tutkimuksen sijoittamista tutkimuksen tavoitteiden ja orientaation kokonaisuudessa on kuvattu Kyrön (2003, 4) mukaisesti ohessa olevassa taulukossa 1.



Taulukko 1 Tutkimuksen asemoituminen tiedon orientaation kenttään (Kyrö 2003, 3)

Tutkimus vain yhden metodin tai lähestymistavan kautta ei anna luotettavaa kokonaiskuvaa tutkimuksen kohteesta. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan lisätä triangulaation eli erilaisten aineistojen, teorioiden ja menetelmien käytöllä samassa tutkimuksessa. Triangulaatio voi olla aineistoon, tutkijaan, teoriaan ja menetelmään liittyvää. Tässä tutkimuksessa on käytetty aineistoon liittyvää triangulaatiota. Aineistotriangulaatio on toteutettu tässä tutkimuksessa yhdistämällä ensinnäkin eri lähtökohdista tuotettua aineistoa. Näitä ovat valtioneuvoston ja ministeriöiden dokumentit, tieteellinen tutkimusaineisto, Kuntaliiton ohjeet ja muu dokumentaatio, kirjallisuus sekä käytännön toiminnan lähdeaineisto. Aineistoon liittyvä toinen triangulaatio liittyy eri aineiston hankinnan metodien käyttöön. Tässä tutkimuksessa tätä varmuutta on haettu kirjallisen aineiston lisäksi haastattelujen sekä omien havaintojen kautta. (Eskola & Suoranta 2008, 68-74.)



Kuva 12 Tutkimusmetodien vuorovaikutus ja triangulaatio

Triangulaatio toteutuu kolmen toisiaan täydentävän metodin käytöllä (ks. kuva 12). Kirjallisuuskatsauksessa on selvitetty virallinen asiakirja-aineisto, tutkimukset sekä muut kirjallisuus. Havainnoinnilla on kerätty tietoa seminaareista sekä osallistumisesta Lempäälän kunnan turvallisuussuunnitteluprosessiin. Todettakoon, että Lempäälän turvallisuussuunnitelmapirosessi oli näistä järjestyksessään ensimmäinen, jota sitten on käytetty vertailutietona muuhun kerättyyn aineistoon nähden. Valittujen asiantuntijoiden haastattelu on täydentänyt ja tarkentanut kahta edellä mainittua metodia.

### 3.1 Metodologiset valinnat

Tutkimuksen metodologisiin valintoihin ovat eniten vaikuttaneet alkuidea, taustatyö sekä itse tutkimusprosessissa esiin tulleet suunnat, joista tutkimuskysymys on muotoutunut. Tutkimusongelmaan haetaan ratkaisua siihen soveltuvan tai soveltuvien tutkimusmetodien avulla. Tutkimusmenotit ovat *”järjestelmällisiä, tietoisesti käytettäviä, tavoitteiden saavuttamiseen tarkoitettuja ja siihen tehtävään hyviksi tai tyydyttäviksi osoitettuja toimintatapoja”* (Elo-ranta 1976, 50).

Tutkimusongelma esiintyy kunnallishallinnon päätöksenteossa liittyen paikallisen turvallisuussuunnitelman valmisteluun yhdessä muiden kunnallisen toimivallan ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Tästä alkutilanteesta syntyy tarve perehtyä sekä kunnalliseen päätöksentekoon että turvallisuussuunnitteluun ja siinä mukanaoleviin muihin toimijoihin. Kyse on valtioneuvoston päätöksellä asetetusta sisäisen turvallisuuden ohjelmasta ja sen osana olevasta paikallisesta turvallisuussuunnittelusta. Keskeistä aiheesta on laaja ja määrämuotoinen valmistelu, joka on dokumentoitu. Lisäksi aihealueesta on olemassa erilaista tutkimusta, selontekoa, asiantunte-

musta ja seminaareja, jotka tuovat osansa tutkimuksen kokonaisteemaan. Myös itse varsinainen paikallinen toiminta on avainasemassa tutkimusongelman ratkaisun etsimisessä.

Näiden taustatietojen valossa on luontevinta aloittaa tuosta kirjallisesta materiaalista ja syventää näkemystä sekä kokonaisuuden että tutkimusteeman osalta. Kirjallisuuskatsaus tarjoaa systemaattisen mahdollisuuden selvittää kvalitatiivisen aineiston sisältöä. Tämä toteuttaa myös tutkimusmetodeille asetetun tavoitteen tehdä tutkijan työstä helpomman ja varmemman (Eloranta 1976, 50).

Päätutkimusmetodinä on systemaattinen kirjallisuuskatsaus sekä viiden asiantuntijan teema-haastattelu. Tätä täydennetään ja syvennetään havainnoinnilla, jotka perustuvat toteutuneeseen turvallisuussuunnitteluprosessiin sekä aiheesta pidettyyn asiantuntijaseminaariin. Tutkimusmenetelmät on valittu tutkimusongelma ja sitä tarkentavien tutkimuskysymysten avulla. Yhtenä kriteerinä on ollut myös tutkimusaiheen tarkastelu eri metodeilla, joka lisää tutkimuksen luotettavuutta, mutta myös parantaa tutkimuskysymykseen saatavan vastauksen varmuutta.

Tutkimuksen menetelmälliset valinnat ovat vaihtuneet tutkimusprosessin kuluessa. Aluksi yhtenä tutkimusmenetelmänä oli mukana toimintatutkimus. Tällöin yhtenä asetelmana tutkimuskohteeseen oli ollut osallistuminen Lempäälän ja mahdollisesti Espoon turvallisuussuunnitteluprosessiin. Toimintatutkimuksen kautta tutkimus olisi saanut toisenlaisen ilmeen ja lopputuloksen. Loppuvaiheessa esillä oli mahdollisuus käyttää olemassa olevaa Lempäälän ja Espoon sekä useiden muiden kuntien turvallisuussuunnitelmia ja toteuttaa tutkimus joko vertailvana ja kvantitatiivisena tai esimerkiksi tapaustutkimuksena. Näistä kuitenkin luovuttiin (tässä vaiheessa), koska tutkimusta olisi täytynyt täydentää useilta osin, joka olisi laajentanut tutkimuksen käytettävissä olevia resursseja suuremmaksi.

### 3.2 Systemoitu kirjallisuuskatsaus

Systemoitu kirjallisuuskatsaus on järjestelmällisesti alkuperäistutkimuksista kerätyn ja rajatun aineiston tulosten selkeätä ja tehokasta vertailua. Systemoidun kirjallisuuskatsauksen tavoitteina on Metsämuurosen (2003, 17) mukaan ”*estää aineiston valikoitumisesta aiheutuva harha, antaa kullekin tutkimukselle sen ansaitsema arvo sekä mahdollistaa olemassa olevien tulosten tehokas hyödyntäminen*”. Prosessi on oltava selkeä ja tutkimus on voitava toistaa tutkimuksen luotettavuuden määrittämiseksi.

Perinteisessä kirjallisuuskatsauksessa tutkimuksen heikkous on nykyään suuresta tietomäärästä johtuva kehälainaukset sekä satunnaisuus kerättyyn materiaaliin liittyen. Kehälainauksella tarkoitetaan tässä yhteydessä alkuperäisen tutkimustiedon katoamista, kun sitä lainataan eri painotuksin tehdyissä tutkimuksissa. Tulokset ovat luotettavia vain silloin, kun teoriaa käyte-

tään sen alkuperäisessä tarkoituksessa tai siten soveltaen, että sitä voidaan pitää tutkimuksellisesti vielä alkuperäistietoon verrattavana. (Metsämuuronen 2003, 16.)

Toinen perinteisen kirjallisuuskatsauksen heikkous on Metsämuurosen (2003, 16) mukaan suuresta tietomäärästä johtuva satunnaisuus. Tämä tarkoittaa hänen mukaansa sitä, että satunnaisotannalla poimittu lähdeaineisto voi eri kerroilla antaa hyvinkin erilaisia tuloksia, joten tutkimuksen toistettavuus ei siten ole mahdollista ja tutkimuksen tulos on epäluotettava. Perinteisessä kirjallisuuskatsauksessa ei yleensä selviä myöskään se peruste, joilla kirjallisuus on hankittu ja millä näkökulmalla tutkimus on suoritettu.

Systemoitu kirjallisuuskatsaus alkaa aihepiirin rajauksella, jonka perusteella määritetään aineiston hyväksymis- ja poissulkukriteerit ja lopuksi tehdään kirjallisuushaku (Metsämuuronen 2003, 16-18). Tutkimuksen rajaus on keskeistä kirjallisuuskatsauksen valikoitavien teosten osalta. Rajaus sisältää tarkennuksen siitä *mitä halutaan tietää* (Hirsjärvi ym. 2008, 81). Tässä tutkimuksessa on toteutunut erittäin hyvin Hirsjärven ym. (2008, 87) toteama, jonka mukaan tutkimuksen aihealue on voinut syntyä:

- käytännön kokemuksesta (Lempäälän kunnan turvallisuussuunnitelmaprosessi sekä aiemmat paikallisen turvallisuussuunnittelun kehittämisprosessit),
- asiantuntijoilta saatujen vihjeiden (seminaarit sekä lukuisat keskustelut asiantuntijoiden kanssa),
- kirjallisuuden (valtioneuvoston periaatepäätökset, ministeriöiden julkaisut sekä muu projekteja varten luettu kirjallisuus) tai
- opiskelun perusteella (strategian johtaminen, toimintatutkimus sekä vastuullinen johtajuus).

Tässä tapauksessa kaikki toteutuvat, kuten suluisissa olevista omista kokemuksista ilmenee.

Tässä tutkimuksessa aihepiirin rajaus on tehty aiemmin esitetyllä tavalla. Tutkimus keskittyy Suomen sisäisen turvallisuuden osalta kunnan turvallisuussuunnittelun johtamiseen päätöksenteon näkökulmasta. Rajaus ja systemaattinen kirjallisuuskatsaus on edellyttänyt lähes 300 lähteeseen tutustumista ja vielä suuremman lähdemassan läpikäymistä.

Kirjallisuuskatsauksen jäsentelyn perustana on (Hirsjärvi ym. 2008, 39-40) tutkimuksen laatimisen jäsenyratkaisut. Näistä tämä tutkimus on eniten erittelevä, arvioiva, vertaileva ja suhteita osoittava. Myös kantaa ottavuus toteutuu, varsinkin johtopäätösten osalta sekä arviotaessa nykyjärjestelmän soveltuvuutta muuttuneessa toimintaympäristössä. Nämä jäsenyratkaisut eivät ole olleet päällimmäisinä, vaan enemmänkin tarkistusluontoisina seikkoina, joihin on voinut tukeutua aika ajoin tutkimuksen kokonaisrakenteen pysymiseksi kasassa.



### 3.2.1 Aineiston keruumenetelmä

Koko tutkimuksen tärkeimpänä ja analyysin lähtöpisteen luovana dokumenttina on valtioneuvoston periaatepäätös 8.5.2008 Suomen sisäisen turvallisuuden ohjelmasta. Tästä on edetty valtioneuvoston muihin päätöksiin sekä sisäasiainministeriön julkaisuihin liittyen sisäisen turvallisuuden ohjelmaan sekä kuntien paikalliseen turvallisuussuunnitteluun.

Jäsentelyn perustaksi on otettu temaattinen eli kuntien paikalliseen turvallisuussuunnitteluun liittyvä näkökulma. Tämä on muodostanut sen kehyksen, joka on tarjonnut systemaattisen lähestymistavan tutkimuskysymyksen ratkaisuun. Lähestymistapa on deduktiivinen eli yleisestä yksittäiseen etenevä. Tätä kuvaa myös tutkimusaiheen rajaukseen käytetty menetelmä, jossa edettiin yleisestä yksittäiseen.

Metsäsuurosen (2003, 17) mukaan systemoidussa kirjallisuusselvityksessä lähdeaineisto etsitään neljältä taholta. Nämä ovat tietokantoja, viitehakuja, käsin hakua sekä ns. harmaata kirjallisuutta. Tietokantoina ovat olleet ensinnäkin valtionhallinnon internetissä olevan julkaisut<sup>2</sup>, Suomen Kuntaliiton julkiset tietokannat ([www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)) sekä Laurean ja Tampereen yliopiston ja niiden kirjastojen tarjoamat eri tietokannat. Viitehaut on tehty edellä mainitun rajausten perusteella kyseisiin tietokantoihin. Näistä on tämän jälkeen käsin poimittu aiheeseen liittyvä kirjallisuus. Harmaana kirjallisuutena ovat olleet seminaareissa oleva aineisto sekä haastatteluissa ilmi tulleet julkaisut ja tiedoksiannot. Näiden lisäksi itselläni on laaja kirjasto aiheeseen liittyen, joka on täydentänyt varsinkin tutkimuksellisuuden tieto-osuutta.

Keruuprosessi on ollut monivaiheinen. Materiaalia on kerätty useissa vaiheissa, riippuen tutkimuksen vaiheesta sekä käsillä olevasta tutkimuskysymyksestä. Jokainen tutkimus on yksilöllinen, mutta tutkimuksen lopussa oleva lähdeluettelo ei esittele niitä kaikkia lähteitä, jotka ovat olleet tutkimuksen kuluessa esillä. Kaikkea aineistoa ei käytetä tutkimuksessa, johtuen useastakin eri syystä. Yksi on se, että lähteessä ei ole ollut suoraan tutkimuksen rajauksen sisään liittyvää aineistoa. Toisena syynä on se, että lähde ei ole alkuperäinen, vaan siinä viitataan alkuperäislähteeseen, jota tutkimuksessa on käytetty. Osa lähteistä on ollut ”ponnahduslautana” alkuperäislähteen etsimiselle.

Aineisto on hyväksytty ensinnäkin sillä perusteella, että se on virallisiasiakirja. Näitä ovat valtioneuvoston periaatepäätökset sekä muut julkilausumat, ministeriöiden julkaisut, lait ja asetukset sekä kuntien virallisiasiakirjat (mm. Lempäälän kunnan turvallisuussuunnitelma). Toisena hyväksymisperusteena on tieteellinen laatu. Tämän ovat ylittäneet väitöskirjat, lisen-siaattityöt sekä tieteelliset julkaisut. Myös teokset, jotka ovat alan tutkijoiden julkaisemia,

---

<sup>2</sup> Nykyisen julkisuuslain mukaan kaikki virallisapäätökset sekä ministeriöiden määräykset ja ohjeet ovat julkisia ja ne on myös löydettävä internetistä.

ovat ylittäneet hyväksymiskynnyksen. Osa-aineistosta on lisäksi sellaisia, joiden laatimisessa olen itse ollut mukana, jolloin ne sisältävät tutkijan omia havaintoja ja siten ovat osa havainto- ja tutkimusmateriaalia.

Edellä mainittujen kriteerien lisäksi aineiston valintaan on vaikuttanut se, missä suhteessa aineisto on esiintynyt haastatteluiden ja havaintojen pohjalta. Tutkimuksessa on yhdistetty eri menetelmiä. Osa aineistosta on saatu haastateltavilta tai haastateltavat ovat viitanneet tiettyyn aineistoon. Tällöin haastattelut ovat tukeneet, mutta myös ohjanneet muun aineiston hankintaa. Myös havainnoissa on kerätty tietoa relevanteista aineistoista ja aineistolähteistä.

Tutkimuksessa on ollut mukana paljon aineistoa, jota ei ole käytetty lähteinä, mutta jotka silti ovat vaikuttaneet tutkimukseen. Näitä ovat erilaiset seminaariluentomateriaalit, selonteot, raportit sekä gradut ja muut opinnäytetyöt. Koko tutkimuksen lähtökohtana on ollut systemaattisen kirjallisuuskatsauksen edellytysten mukainen korkeatasoisen tieteellisen materiaalin hyödyntäminen. Tästä syystä rima on pyritty pitämään mahdollisimman korkealla.

### 3.2.2 Aineiston analyysimenetelmä

Tutkimuksen tärkein sisällöllinen lähde on ollut kirjallisuusaineisto. Tutkimuksessa mallin luomisessa käytetty aineisto on koottu laajasta kirjallisuusaineistosta. Valinta käytettäväksi aineistoksi on tehty tutkimusta varten luodun oheisen kuvan 13 analyysimallin mukaisesti.

Aineisto on jaettu neljään kokonaisuuteen: sisäinen turvallisuus, lainsäädäntö, kunnan turvallisuussuunnittelu ja kunnan johtaminen. Näistä kaksi ensin mainittua ovat sisällöltään normatiivisia ja kaksi jäljempää ovat sisällöltään ohjaavia. Toisaalta sisäinen ja kunnan turvallisuus ovat sisällöltään turvallisuussubstanssiin liittyviä ja lainsäädäntö ja kunnan johtaminen päätöksentekoon liittyviä.

	Turvallisuus	Päätöksenteko
Normatiivisuus	<b>SISÄINEN TURVALLISUUS</b> -Valtioneuvoston periaatepäätökset -Sisäasiainministeriön suositukset -Sisäasiainministeriön raportit -Sisäisen turvallisuuden kirjallisuus -Sisäisen turvallisuuden tutkimukset	<b>LAINSÄÄDÄNTÖ</b> -Perustuslaki -Hallintolaki -Kuntalaki -Julkisuuslaki
Ohjaavuus	<b>KUNNAN TURVALLISUUS</b> -Paikallinen turvallisuussuunnittelu -Poliisin strategiaan liittyvä aineisto -Eri viranomaisten turvallisuustoiminta -Kunnalliset turvallisuussuunnitelmat -Turvallisuuden ja riskienhallinnan aineisto	<b>KUNNAN JOHTAMINEN</b> -Valtuuston rooli ja tehtäväkenttä -Kunnan johtaminen -Päätöksenteko kunnissa -Kunnan verkostojen johtaminen

Kuva 13 Tutkimukseen laadittu systemaattinen kirjallisuuden analyysimalli

Kirjallisuusaineisto on tutkimuksessa jaoteltu edellä mainittuun kokonaisuuteen. Useat aineistoista voisi kuulua useampaankin kuin yhteen alueeseen. Ne on laitettu sen jaottelun alle, johon ne teoksen pääsisällön puolesta kuuluisivat, vaikka analyysissä ne ovat olleet eri kategoriassa. Tämä on tehty palvelemaan lukijaa löytämään teokset, jotka voivat kiinnostaa jatkotutkimusten tai lisätiedon hankinnan kannalta. Jaottelu on tekijän oma eikä se perustu mihinkään yleisesti käytössä olevaan ja tutkittuun käytäntöön.

Itse yksittäisen kirjallisuuden analysointi perustui seuraavaan kaavaan: sisällysluettelo, johdanto, sisällysluettelo, rajaukseen liittyvät rajatut sisältökohdat. Näistä on laadittu osin yhteenvetoja eri tutkimusaihepiirien mukaisesti, jonka jälkeen kokonaisuutta on tutkittu tavoitteista käsin. Mallin rakentaminen on perustunut sisältöanalyysiin, jota on täydennetty haastattelu- ja havainnointiaineistolla.

### 3.2.3 Yhteenveto kirjallisuuskatsauksesta

Kirjallisuuskatsaus on systemaattinen, tutkimusongelmaan paneutuva ja rajaukseen keskittyvä. Tutkimusmenetelmänä se on lähinnä muiden aikaisempien tutkimusten ja muun aineiston valikointia, tutkimusta ja analysointia. Metodina systemaattinen kirjallisuuskatsaus on juuri niin luotettava, kuin sen systemaattisuuskin.

Toisena vaihtoehtona on ollut perinteisen kirjallisuuskatsauksen toteuttaminen, joka olisi voinut olla perusteltua, koska aihepiiri on suhteellisen uusi eikä siitä vielä ole paljoa tutkimustietoa. Varmasti lähes yhtä luetettavaan lopputulokseen olisi voinut päästä myös perinteisellä tavalla, mutta yhtenä valinnan syynä on ollut systemaattiseen kirjallisuuskatsaukseen perehtyminen.

Kaikessa ”hyvydessään” systemaattisuus ei takaa täydellisyyttä. Järjestelmällisyydestä huolimatta tietokantahaut ovat aina juuri niin hyviä, kuin ovat teosten asiansanojen osuvuus tutkittavaan aiheeseen liittyen. On hyvin todennäköistä, että systemaattisuuden ulkopuolelle jäävät ne teokset, joissa asia ei ole pääteemana eikä siten tule esiin viitehauissa. Tutkimuksen rajauksen perusteella tehdyt etsinnät ja niissä saadut tulokset ovat siis riippuvaisia alkuperäisen dokumentin laatijan indeksoinnista.

Toinen tutkimusmenetelmää heikentävä kokonaisuus on asian tuoreus. Työn alla ja juuri julkaistavissa saattaa olla paljon uutta tutkittua tietoa, jota tehdyt systemaattiset haut eivät vielä löytäneet. Voidaan siis olettaa, että tutkimukseen liittyvää tietoa on jo olemassa, mutta se ei ole tarttunut systemaattisuuden ”haaviin”. Uskoisin kuitenkin, että tärkeimmät ja merkittävimmät aineistot ovat olleet mukana tutkimuksessa, joten siinä suhteessa tutkimusta ja siinä käytettyä metodia on pidettävä luotettavana.

### 3.3 Havainnointimenetelmät

Havainnointi on tutkijan omilla aisteillaan tekemiä havaintoja tutkimuskohteesta. Kirjallisuus ei mahdollista muun kuin lukuelämyksen kautta tehtyjä havainnoiteja jo olemassa olevaan tekstiin ja sen tulkintaan liittyen. Haastattelussa tieto muodostuu siitä, mitä haastateltava kertoo. Näiden ulkopuolella on kuitenkin aina tutkijan ja haastattelijan oma tulkinta siitä, mitä todella tapahtuu (Hirsjärvi ym. 2008, 207).

Tieteellinen havainnointi on tarkkailua (Hirsjärvi ym. 2008, 207, alkuperäinen Uusitalo 1995, 89). Havainnointi jaetaan systemaattiseen ja osallistuvaan havainnointiin. Systemaattinen havainnointi on jäseneltyä ja havainnoitsija on kohteen ulkopuolinen toimija, joka ei puutu kohteen toimintaan. Osallistuva havainnointi on vapaasti tilanteessa muotoutuvaa ja havainnoija on ryhmän toimintaan osallistuva. Tässä tutkimuksessa on käytetty osallistuvaa havainnointia (ks. kuva 14). (Hirsjärvi ym. 2008, 207.)

<b>HAVAINNOINNIN LAJIT</b>	
<b>SYSTEMAATTINEN HAVAINNOINTI</b> - Systemaattista, jäseneltyä  - Havainnoija ulkopuolinen toimija	<b>OSALLISTUVA HAVAINNOINTI</b> - Vapaasti tilanteessa muotoutuvaa - Havainnoija ryhmän toimintaan osallistuva

Kuva 14 Havainnoinnin lajit (Hirsjärvi ym. 2008, 209)

Havainnointitapahtuivat Lempäälän kunnan turvallisuussuunnitelman laatimisprosessissa 12.11.2007 - 8.9.2008 ja sisäisen turvallisuuden seminaarissa 28.-29.1.2009. Näissä ensimmäisessä osallistuminen on ollut täydellistä eli tutkija on ollut yksi suunnitteluryhmän jäsenistä. Jälkimmäinen havainnointi on ollut osallistuvaa, jolloin tutkijalla ei ole ollut aktiivista roolia, vaan havainnointi on tapahtunut lähinnä seuraamalla. (Hirsjärvi ym. 2008, 211-212.)

Havainnoille on olennaista omien tulkintojen erillisuus itse havainnoista. Havainnoille on useita perusteita sen käyttöön tutkimusmetodinä. Ensinnäkin havainnointi on hänen mukaansa hyvä keino hankkia tietoa kohteesta, josta ei vielä tiedetä paljoa ja samalla se luo pohjaa kirjallisuuskatsaukselle ja haastatteluille. Siis selvitetään mitä pitäisi tutkia ja mitä tietoa pitäisi etsiä. Toiseksi Grönforsin mukaan havainnointi auttaa tutkimusmenetelmien kytkemistä tutkimuskohteeseen. Havainnointi helpottaa tutkimusmetodien valintaan ja tutkimuskohteen laajempaan kontekstiin. Usein vain havainnoimalla voidaan selvittää haastateltavien todellinen asiantuntijastatus ja uskottavuus toimintaympäristössä. Havainnointi tuo esiin myös normatiivisuuden ja todellisen toiminnan erilaisuuden. Tämä ilmenee usein ihmisten todellisen käyttäytymisen ja raportoinnin erilaisuutena, jolloin vain havainnoinnin avulla voidaan määrittellä esimerkiksi se, miten voimakkaan persoonan mielipiteet näkyvät tehdyissä päätöksissä. Neljänneksi havainnointi mahdollistaa sellaisten yksityiskohtien keräämisen, mikä ei ole mahdollista kysely- tai haastattelututkimuksilla. Viidenneksi havainnoinnin avulla voidaan yhdistää erilaista tutkimustietoa todelliseen toimintaan ja laajentaa sekä syventää näkemystä tutkitavasta kohteesta. Tässä tutkimuksessa havainnointit vastasivat kysymykseen Mitä turvallisuussuunnitteluprosessin johtamisessa tapahtuu. (Hirsjärvi ym. 2008, 212 & Grönfors teoksessa Aaltola & Valli (toim.) 2007, 154-156.)

Grönforsin (teoksessa Aaltola & Valli (toim.) 2007, 156) mukaan havainnoinnille tutkimusmetodinä on oltava aina selkeä perustelu. Tässä tutkimuksessa havainnointi ei ole päätutkimusmetodi, vaan enemmän kokemusta ja omaa subjektiivista näkemystä selittävä ja täydentävä. Siinä suhteessa havainnointi ei ole tutkimuksen luotettavuuden kannalta merkityksellinen, että sen avulla ei ole kerätty sellaista tietoa, jonka perusteella tutkimuksen tavoitteena oleva

malli olisi luotu. Havainnointi on ollut side kokemuksen, kirjallisuuden haastattelujen, tutkimuksen ja oppimisen välillä.

### 3.3.1 Lempäälän kunta ja turvallisuussuunnitteluprosessi

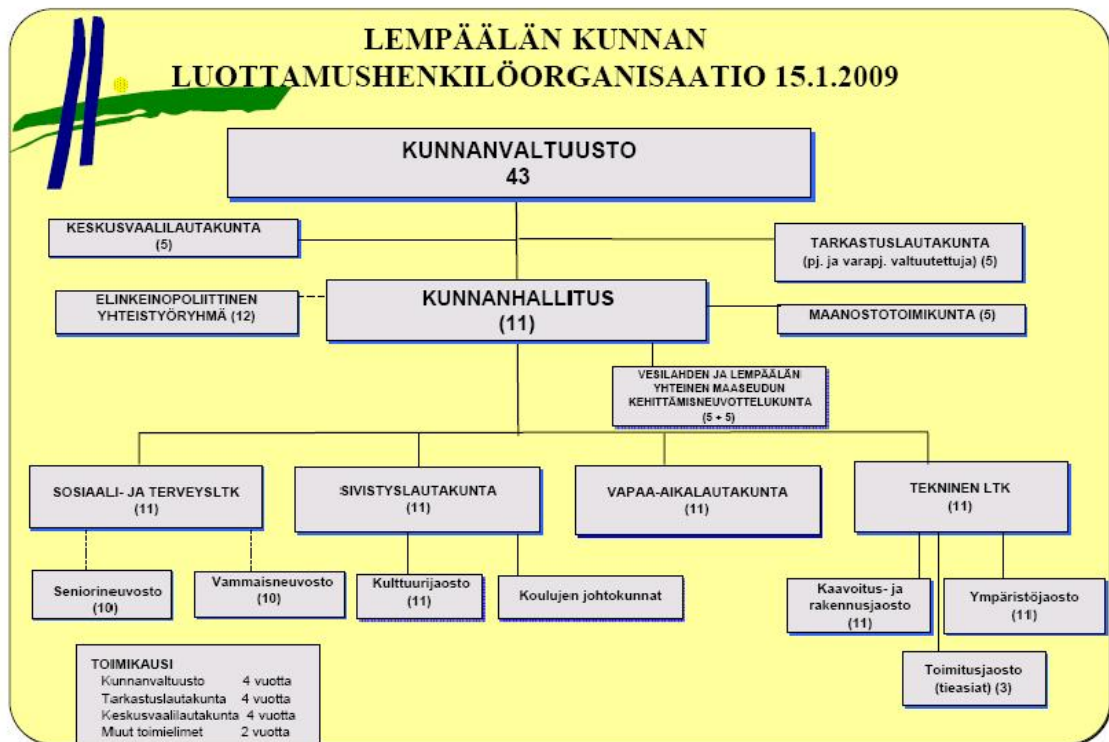
Aluksi on hyvä esitellä Lempäälä sen keskeisten tunnuslukujen valossa:

- Lempäälä sijaitsee Helsinki-Tampere -moottoritien (3) varrella Tampereen eteläpuolella.
- Lempäälän asukasluku 2007/2008 on 19.275 (kasvu n. 500 henkilöä/vuosi)
- Maa pinta-ala on 271,7 km<sup>2</sup>
- Vesi-pinta-ala on 35,9 km<sup>2</sup>
- Työpaikkoja n. 5.000
  - Yksityiset ja julkiset palvelut 60 %
  - Teollisuus ja rakennustoiminta 33 %

Lempäälän kunnan johtosäännöt ohjaavat toiminnan keskeisiä periaatteita. Hallintosäännössä määrätään luottamus- ja henkilöstöorganisaation perusrakenne, kokousmenettely sekä talouden hoitaminen ja henkilöstöasioiden toimivalta. Valtuuston työjärjestys sisältää valtuuston toimintaa koskevat määräykset. Kunnanhallituksen johtosääntö yksilöi kunnanhallituksen tehtävät sekä ratkaisuvallan liittyen kunnanhallituksen ja sen alaisten viranhaltijoiden toimivaltaan. Lisäksi kullakin toimialalla on omat johtosäännöt, joissa määritellään toimialan tehtävät ja toimivalta. Oheisessa ovat Lempäälän kunnan johtosäännöt (Lempäälän kunta 2009c):

- Hallintosääntö
- Kunnanhallituksen johtosääntö
- Kunnanvaltuuston työjärjestys
- Luottamushenkilöiden palkkiosääntö
- Rakennusjärjestys
- Sivistystoimen johtosääntö
- Sosiaali- ja terveystoimen johtosääntö
- Tarkastussääntö
- Teknisen toimen johtosääntö
- Lempäälän kunnan viestinnän periaatteet
- Hankintaohjeet

Lempäälän kunnan luottamushenkilöorganisaatio on esitelty kuvassa 15.



Kuva 15 Lempäälän kunnan luottamushenkilöorganisaatio (Lempäälän kunta 2009)

Kunnan operatiivisesta vastaa kunnanjohtaja. Kunnan johtoryhmän muodostavat kunnanjohtaja ja sekä elinkeino- ja toimialajohtajat (ks kuva 16). Kunnan eri hallinnonalat on organisoitu seuraavasti (Lempäälän kunta 2009b):

- Kunnanjohtaja
- Elinkeino toimi
- Sosiaali- ja terveystoimi
  - Kansanterveystyö ja sairaanhoito
  - Perhetyö ja toimeentuloturva
  - Vanhustyö
  - Vammaispalvelut
  - Lasten päivähoito
- Sivistystoimi
  - Opetuspalvelut
  - Liikuntapalvelut
  - Nuorisopalvelut
  - Kulttuuripalvelut ja Lempäälä-opisto
  - Kirjastopalvelut
- Tekninen toimi
  - Kaavoitus
  - Toimitilapalvelut

- Yhdyskuntatekniikka
- Ympäristövalvonta
- Vesihuoltolaitos
- Yleishallinto
  - Keskushallinto- ja toimistopalvelu
  - Taloushallinto
  - Henkilöstöhallinto
  - Maaseutu- ja kyläasiat
  - Ruokapalvelut
  - Siivouspalvelut
  - Työllistäminen ja monitoimikeskus



Kuva 16 Lempäälän kunnan johto ja organisaatio (Lempäälän kunta 2009b)

Ensimmäinen turvallisuussuunnitelma Lempäälässä on laadittu vuonna 2000. Tällöin taustalla oli kansallinen rikosentorjuntaohjelma. Lempäälä kuuluu Nokian kihlakunnan poliisilaitoksen alueelle. Poliisi toimi suunnitelman käynnistymisen alullepanijana. Suunnittelun ohjausryhmän muodostivat (jo silloin) kunnanjohtaja, poliisipäällikkö sekä suunnitteluryhmän puheenjohtaja. Suunnitteluryhmään kuuluivat eri kunnan hallinnonalojen edustajat ja lisäksi omakohtiyhdistysten, urheiluseurojen, yrittäjien ja seurakunnan edustajat. Suunnitteluryhmä on koontunut kaikkiaan seitsemän (7) kertaa. Suunnitelma on rikostorjuntapainotteinen. Suunnitelma on hyväksytty kunnanhallituksessa, mutta sitä ei ole käsitelty valtuustossa. (Lempäälän kunta 2000, 5.)

Vuoden 2002 turvallisuussuunnitelma on päivitys edelliseen vuonna 2000 tehtyyn suunnitelmaan. Päivitys on tehty poliisin toimesta ja sisältää tilannekuvan päivityksen sekä uhkien että toimenpiteiden osalta. Suunnitteluryhmä ei ole kokoontunut. Päivitys on jaettu kaikille aiemman suunnitelman laatimisessa mukana olleille tahoille. Suunnitelma on rikostorjuntapainotteinen. Suunnitelma ei ole hyväksytty kunnanhallituksessa eikä sitä ole käsitelty valtuustossa. (Lempäälän kunta 2002.)

Vuonna 2006 Lempäälä uudistui vuonna 2000 laaditun turvallisuussuunnitelman. Uudistaminen perustui Nokian kihlakunnan poliisilaitoksen ja Länsi-Suomen läänin poliisiylijohdon välillä



laadittuun tulossopimukseen, jonka mukaan poliisi jatkaa kuntakohtaisten turvallisuussuunnitelmien toteuttamista ja niissä asetettuja toimenpiteitä. Turvallisuussuunnitelma on laadittu samojen toimijoiden kesken, kuin vuoden 2000 suunnitelmakin. Suunnitteluryhmä on kokoonnutut kaikkiaan kaksi (2) kertaa. Suunnitelma on rikostorjuntapainotteinen. Suunnitelma on hyväksytty kunnanhallituksessa, mutta sitä ei ole käsitelty valtuustossa. (Lempäälän kunta 2006a.)

Valtakunnallisten tilastojen mukaan Lempäälä on turvallinen paikka asua ja elää. Rikollisuus on pääosin alle keskiarvojen eikä Lempäälässä ole sellaisia turvallisuuteen (rikoksiin) kohdistuvia ongelmia, jotka nostaisivat sen jollakin tavalla erityiseen asemaan. Lempäälää voidaan siis pitää keskivertokuntana kaikilta osin. (Lempäälä 2000, 2002, 2006a ja 2008.)

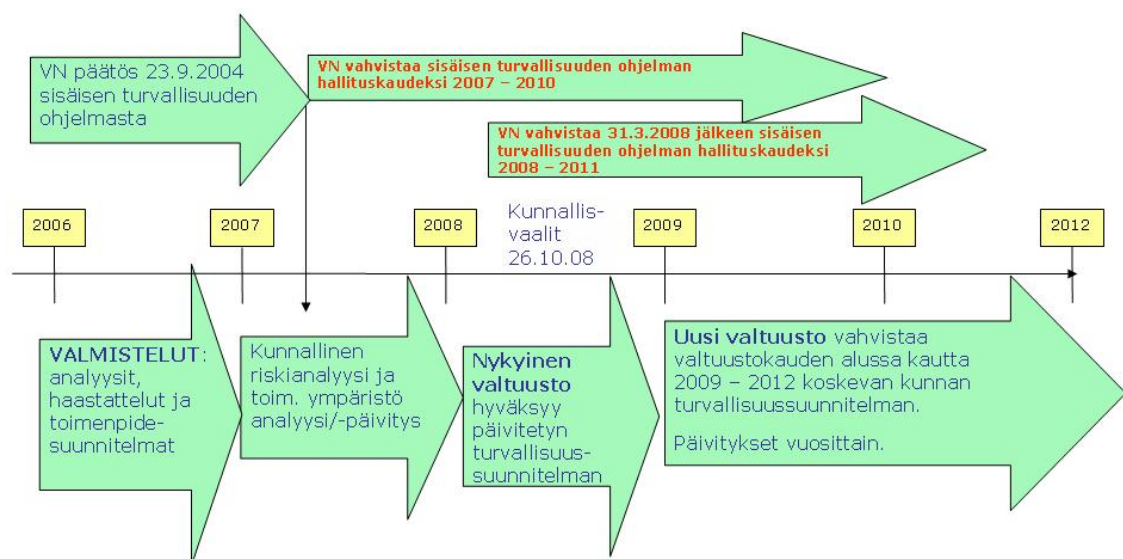
Lempäälä sai Suomen ensimmäisen Ideaparkin marraskuussa 2007. Ideapark muutti hyvin voimakkaasti pienen kunnan toimintaympäristöä. Vuoden 2006 turvallisuussuunnitelmassa ei vielä ole lainkaan mainintaa Ideaparkiin liittyvistä riskeistä. Lempäälän kunta on panostanut voimakkaasti Marjamäen yritysalueen kehittämiseen, jossa myös Ideapark sijaitsee. Tutkimuksen toteuttivat VTT, LTT ja ArgoSec Consulting Group Oy, jossa tuolloin työskentelin turvallisuusjohtamisen asiantuntijana. Selvityksessä määriteltiin Lempäälän kunnan kannalta sekä Ideaparkin ja eri viranomaisten kannalta. (LTT-Tutkimus 2005, 5, 10-11.)

Ideaparkin esitutkimus johti jatkoselvitykseen Marjamäen yritysalueen turvallisuus- ja toimintastrategian luomiseksi. Kyseinen selvitys keskittyi yhteen kunnan elinkeinotoiminnan kannalta merkittävimmistä alueista. Samalla syvennettiin turvallisuussuunnittelua, jossa jo tässä vaiheessa oli taustana sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä kuntien turvallisuussuunnitelmien laatimissuosituksen. Kyseinen ehdotus sisälsi useita ehdotuksia liittyen turvallisuustoiminnan organisointiin, vastuiden määrittelyyn ja jakamiseen sekä yhteistoimintaan eri turvallisuustoimijoiden kesken. (LTT-Tutkimus 2006, 1-27.)

Sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä hyväksyi 18.5.2006 Lempäälän kunnan yhdeksi viidestä pilottihankkeesta paikallisen turvallisuussuunnittelun edelleen kehittämiseksi. Pilottihanke keskittyi viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyöhön turvallisuussuunnittelussa. Pilotin tarkoituksena oli löytää hyviä käytänteitä ja tunnistaa esteitä viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyössä liittyen paikalliseen turvallisuussuunnitteluprosessiin. Pilottihankkeen tavoitteena oli kokonaisvaltainen turvallisuusajattelu, turvallisuuskulttuuri ja turvallisuustoiminta. Hankkeen tavoitteisiin kuuluivat myös viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteiset strategiat rikosten, väärinkäytösten ja onnettomuuksien ehkäisemiseksi. (Sisäasiainministeriö 2008, 52-54.)

Lempäälän kunnanhallitus teki 19.2.2007 päätöksen uudenmuotoisen turvallisuussuunnitelman laatimisesta, jossa toimin asiantuntijana samoin kuin kyseisessä sisäisen turvallisuuden pilot-tihankkeessa. Turvallisuussuunnitteluprosessi on yhdistetty sisäisen turvallisuuden ohjelman toimenpiteiden ja tavoitteiden kanssa (ks. kuva 17). Turvallisuussuunnitteluprosessi organisoi-tiin seuraavasti (Sisäasiainministeriö 2008, 56.):

- 1) Lempäälän kunnanhallitus päätti 2/2007 turvallisuussuunnitelman päivitystarpeesta ja velvoitti kunnan johtoryhmän käynnistämään turvallisuussuunnitteluprosessin
- 2) Perustettiin 6/2007 turvallisuussuunnittelun ohjausryhmä, joka koostui kunnan johto-ryhmästä sekä poliisin, pelastuslaitoksen ja paikallisen yrittäjähdistyksen edustajista
- 3) Perustettiin 6/2007 turvallisuussuunnittelun päätyöryhmä, jota laajennettiin useilla eri toimijoilla sekä annettiin toimeksianto asiantuntijakoordinaattorille
- 4) Perustettiin 6/2007 kolme alatyöryhmää (jäsenet eri aihepiirien intressiryhmistä) tur-vallisuusuhkien kartoittamiseksi
- 5) Työpajat kartoittivat riskit yhteisen suunnittelumallin perusteella 6-10/2007
- 6) Työpajojen tuotokset (riskikartat sekä riskien vaikutuspolut) käsiteltiin 10/2007 pää-työryhmässä
- 7) Työpajojen yhteinen palautekokous 11/2007 (turvallisuuden tilannekuva)
- 8) Päätyöryhmän yhteenvetokokous 12/2007
- 9) Ohjausryhmän seurantakokous 1/2008, jossa esiteltiin tilannekuva ja turvallisuus-suunnitelman toiminnot sekä rakenne
- 10) Päätyöryhmän puheenjohtaja sekä asiantuntijakoordinaattori viimeistelivät turvalli-suussuunnitelma, joka esiteltiin kunnanhallitukselle 3/2008



Kuva 17 Lempäälän kunnan turvallisuussuunnitteluprosessi (Sisäasiainministeriö 2008, 55)

### 3.3.2 Sisäisen turvallisuuden seminaari

Sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden sihteeristö järjestää vuosittain paikalliseen turvallisuussuunnitteluun liittyvän seminaarin. Tutkimuksessa toteutetut havainnoinnit tehtiin Helsingissä pidetyssä järjestyksessään neljännessä seminaarissa 28. - 29.1.2009. Seminaarin sisälsi alustuksia erilaisista ajankohtaisista aiheista seuraavasti:

#### 1) Ensimmäinen päivä

- Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja erityisesti paikallista turvallisuussuunnittelua koskevat toimenpiteet
- Kokemuksia turvallisuussuunnittelun työvälineen Artun käytöstä
- Alkoholihaittojen torjunta osana paikallista turvallisuussuunnittelua
- Yhteispalvelu osana paikallisen turvallisuuden ylläpitämistä
- Kansallisen väkivallan vähentämishjelman tulokset
- Väkivalta Suomessa
- Miten turvallisuussuunnittelussa tulee ottaa huomioon väkivallan vähentämiseksi ja rikosentorjuntaneuvoston laatiman tarkistuslistan esittely
- Kansalaisvaikuttaminen
- Miten asukkaat osallistuvat paikalliseen turvallisuussuunnitteluun
- Lasten ja nuorten osallistuminen turvallisuussuunnitteluun
- Miten maahanmuuttajien turvallisuutta voidaan parantaa paikallisella turvallisuussuunnittelulla

#### 2) Toinen päivä

- Ohjelmakokonaisuus 1: Onko meillä tähän varaa - Mitä onnettomuudet, tapaturmat, rikokset ja syrjäytyminen maksavat?
  - i. Liikenneonnettomuuksien kustannukset Suomessa
  - ii. Pelastusalue raportit ja niiden hyödyntäminen paikallisessa turvallisuussuunnittelussa
  - iii. Rikosten aiheuttamat kustannukset yhteiskunnalle
  - iv. Syrjäytymisen aiheuttamat kustannukset kunnille
  - v. Työkalut avuksi - tehokkaampaa ja taloudellisempaa syrjäytymisen ennalta ehkäisyä
  - vi. Keskustelu ja johtopäätökset (työpaja)
- Ohjelmakokonaisuus 2: Moniammatillinen yhteistyö ja varhainen puuttuminen - tehostuuko syrjäytymisen ehkäisy? [alleiviivaus tässä]
  - i. Missä mennään varhaisessa puuttumisessa - varhaisen puuttumisen tilanne Suomessa
  - ii. Varhainen puuttuminen. Monialaisen yhteistyön karikat ja miten niitä voidaan kiertää

- iii. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano varhaisen puuttumisen osalta
- iv. Järjestöjen työ nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi
- v. Mitä tulisi tehdä syrjäytymisen ehkäisemiseksi
- vi. Keskustelu ja johtopäätökset (työpaja)
- Ohjelmakokonaisuus3: Rikosten ehkäisy ja torjunta osana paikallista turvallisuussuunnittelua
  - i. Alkoholi, rikokset, väkivalta ja tapaturmat uusimpien selvitysten valossa
  - ii. PAKKA-hankkeen esittely
  - iii. Päihteet ja väkivalta paikallisena haasteena
  - iv. Nuoret ja internet
  - v. Syrjintä ja rikollisuus
  - vi. Keskustelu ja johtopäätökset (työpaja)
- Johtopäätökset ja ehdotukset ohjelmakokonaisuuksien työpajoista
- Miten tehdään Suomesta Euroopan turvallisin maa - yhteenveto

Seminaarin toisena päivänä osallistujat jakaantuivat kolmeen eri työpajaan. Toisen päivän iltapäivällä kaikki kokoontuivat yhdessä ja käytiin läpi koosteet eri työpajojen tuloksista. Osallistuin ohjelmakokonaisuuteen 2 eli moniammatillisen yhteistyön ja varhaisen puuttumisen kehittäminen.

Seminaarin yhteydessä tehdyistä havainnoista on laadittu muistiot. Havainnot ovat osa seminaarimateriaalin kanssa sitä kokonaisuutta, josta tutkimuksen tämän osan empiria muodostuu. Havainnot tuottivat paljon lisävalaistusta kokonaisuuteen, mutta myös lisäkysymyksiä.

Seminaarissa tehdyt havainnot tuottivat oheisen listan (suoria lainauksia esityksistä):

- ”Byrokreatiat ovat sektorikohtaisia, ihmisen arki ei ole.”
- ”Tavoitteeksi on asetettu, että viranomaiset eivät keskustelee asioista vain omassa piirissä vaan yhdessä asiakkaiden kanssa.”
- ”Varhaisessa puuttumisessa tavoitteena ei ole päästä yhteisymmärrykseen ongelmasta vaan keskitytään subjektiiviseen huoleen. Huolen määrä samasta asiasta voi olla erilainen eri viranomaisilla.”
- ”Tulisiko kuntien siirtyä yhä laajemmin prosessilähtöiseen organisaatioon?”
- ”Ongelmana henkilöstön vaihtuvuus. Tuo tehottomuutta yhteistyöhön.”
- ”Kunnat tulleet nihkeästi mukaan hankkeisiin (Tulipysäkki). Syinä resurssipuola, toiminta virka-ajan ulkopuolella, salassapitosäännöt.”
- ”Syrjäytymisessä on kyse yksilön ja yhteiskunnan välisestä suhteesta ja siihen liittyvistä ongelmista.”

- ”Onko vain yksilön ongelma vai pitääkö puuttua myös yhteiskunnan syrjäytymistä synnyttäviin rakenteisiin?”
- ”Osallisuus ei ole sitä, että osallistuu johonkin vaan sitä, että syntyy kokemusta siitä, että kuuluu johonkin - vaikuttaminen ja vastuu.”
- ”Osaoptimoinnista kokonaisuuksien tarkasteluun. Nyt kokonaisuudet eivät ole kenenkään hallinnassa.”
- ”Asenteiden muutos: turvallisuus (varhainen puuttuminen) ei ole hanke tai projekti vaan pysyvä työmenetelmien muutos.”
- ”Päätöksenteon ja vastuunjaon selkeyttäminen”
- ”Kuka päättää, mikä on vastuu?”
- ”Päätöksentekomenettelyjen tulee tukea moniammatillista yhteistyötä.”
- ”Sektoroitumisen seurauksena eri toimijoilla omat termit, joita toiset eivät aina tunne.”

### 3.3.3 Yhteenveto havainnoista

Kaikkiaan havainnot tuottivat paljon erilaista materiaalia. Luonnollisesti osa on suoraa lähdetietoa, kuten Lempäälän kunnan turvallisuussuunnitelma, mutta valmisteluaineistot, muistiot, seminaariaineistot, jne. ovat olleet osa havaintojen kokonaisuutta. Havainnot ovat siis liittyneet sekä ihmisten toimintaa ja puheisiin, mutta myös aineistoon, jota havaintojen yhteydessä on ollut käytettävissä. Havainnot on merkitty seuraavasti:

- Lempäälän kunnan turvallisuussuunnitteluprosessi LEM 2008
- Sisäisen turvallisuuden seminaari STS 2009

Havainnot kokonaisuutena palvelivat hyvin tutkimusta. Havainnot ja niissä olevat kohderyhmät olivat erilaisia, joten myös niiden tuottama informaatio oli erilaista. Havainnot olivat varsinaista tutkimusaineistoa täydentävästä menetelmästä. Tämä tarkoitus toteutui hyvin.

### 3.4 Haastattelu aineiston keruumenetelmänä

Haastattelu on yksi yleisimmistä tutkimusmenetelmistä. Haastattelu on tilanne, jossa haastatteli esittää kysymyksiä haastateltavalle tutkimukseen liittyvästä aihepiiristä. Kysymysten asettelulla, järjestyksellä ja sisällöllä vaikutetaan siihen, mitä haastattelussa tutkitaan. Haastattelu on vuorovaikutusta, jossa molemmat osapuolet oppivat. (Eskola & Suoranta 2008, 85.)

Haastattelulle tutkimusmenetelmänä on monia sitä puoltavia etuja. Ensinnäkin haastateltava on tutkimuksen subjektina, jolloin hänellä on mahdollisuus tuoda kirjallista aineistoa yksityiskohtaisempaa ja tutkimusteemaan erityisesti liittyvää tietoansa ja näkökulmiensa esiin. Toinen valintaa perusteleva syy on tutkimusaiheen vähän kartoitettu ja tuntematon alue, josta ei

ole muin keinoin saatavilla aineistoa. Kolmantena haastattelun avulla saadut tulokset voidaan sijoittaa laajempaan kontekstiin ja antaa niille erilaista merkittävyyttä kuin pelkällä kysellä. Neljäntenä valintaan vaikuttavana seikkana on tietoisuus siitä, että haastattelut tulevat tuotamaan monitahoisia ja monelta suunnalta annettuja näkökulmia. Haastattelu myös selventää ja syventää tutkimuksessa kerättyä muuta aineistoa. (Hirsjärvi ym. 2008, 200.)

Haastattelutyyppinä ovat strukturoidut haastattelut, puolistrukturoidut haastattelut, teema-haastattelut sekä avoimet haastattelut. Strukturoiduissa haastatteluissa kysymysten muotoilu, järjestys ja vastausvaihtoehdot sekä haastattelutilanteen luonne ovat kaikille samat. Puolistrukturoidussa haastattelussa haastateltava vastaa omin sanoin tehtyihin valmiisiin ja kaikille samoihin kysymyksiin. Teemahaastattelussa haastattelun teema on kaikille sama, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys vaihtelevat. Teemahaastattelussa haastattelu etenee vapaammin ja tilanne mahdollistaa laajemman ja syvällisemmän aineiston keruun kuin strukturoidut haastattelut. Avoin haastattelu on enemmänkin keskustelua tutkimuksen tietystä ja haastateltavan taustasta riippuvasta aihepiiristä. Tässä tutkimuksessa on käytetty avointa haastattelua.

Avoin haastattelu tunnetaan myös vapaana haastatteluna, syvähaastatteluna, informaalisen haastatteluna, ei-johdettuna haastatteluna ja strukturoimattomana haastatteluna. Avoimelle haastattelulle on tyypillistä haastattelutilanteen avoimuus ja läheinen yhteys perinteiseen keskusteluun. Avointa haastattelututkimusmenetelmä on puoltanut myös se, että haastateltavat ovat kaikki entuudestaan tuttuja, joten avoin keskustelu on ollut luonnollisin haastattelumuoto. Haastattelut ovat kestäneet tunnista puoleentoista tuntiin, joten aihealuetta on kyetty tarkastelemaan riittävän syvällisesti. Haastattelut ovat vastanneet kysymykseen Mitä haastateltava ajattelee tutkittavasta aiheesta.

#### 3.4.1 Haastateltavien taustat

Tässä tutkimuksessa haastateltavat valittiin heidän erityisasiantuntemuksensa perusteella. Haastateltavien valintaan vaikuttivat eniten heidän asemansa ja roolinsa paikallisessa turvallisuustyössä. Kaksi haastateltavaa edusti paikallisen turvallisuussuunnittelun normatiivisesta valmistelusta vastannutta tahoa (Mankkinen ja Haiko), yksi on alan johtava tutkija (Virta) ja kaksi kunnallista operatiivista toimijaa (Tuominen ja Ala-aho). Näistä kahdesta viimeksi mainitusta toinen on päävastuussa turvallisuussuunnitelman toteuttamisesta (Tuominen) ja toinen toimii läheisesti kunnan valtuustoon ja kunnan tarkastustoimintaan liittyvissä tehtävissä (Ala-aho). Haastattelut on toteutettu yksilöhaastatteluina.

Henkilöhaastattelujen kohdehenkilöt on valittu keskeisistä paikallista turvallisuussuunnittelua toteuttavista organisaatioista ja asiantuntijatahoista. Henkilöhaastattelujen avulla on pyritty

ensinnäkin rajaamaan tutkimuskohdetta sekä toisaalta hankkimaan sellaista asiaan liittyvää hiljaista tietoa, jota ei ole saatavissa asiakirjatutkimuksen perusteella. Haastateltavat henkilöt valittiin siten, että seuraavat näkökulmat tulivat katetuiksi; sisäisen turvallisuuden ohjelma, kuntien turvallisuussuunnittelu, kuntien päätöksenteko, turvallisuussuunnittelun tausta sekä aiheesta jo olemassa oleva tutkimustieto. Henkilöhaastattelut ja seminaari ovat muodostaneet tutkimuksen empiirisen osan perustan.

Haastateltujen kommentit ja tutkimusaineistoon näkemykset on merkitty tutkimuksessa H1-5, oheisen luettelon mukaisesti. Kullakin haastateltavalla on ollut erilainen painotus liittyen tutkimusaiheeseen. Kaikille on aluksi kuvattu tutkimus kokonaisuudessaan sekä tutkimuskysymykset. Haastateltaville on toimitettu etukäteen näkemyksiä ja haastattelun painotukset. Ohessa on lyhyt kuvaus haastatelluista henkilöistä, heidän taustastaan sekä haastattelun painopisteet:

H1: Johtaja Tarja Mankkinen toimii sisäasiainministeriössä sisäisen turvallisuuden sihteeristön johtajana. Hänen johtamansa yksikön tehtäväalueeseen kuuluu sisäisen turvallisuuden sekä paikallisen turvallisuussuunnittelun asiantuntijatehtävät, ministeriön ja valtioneuvoston päätösten valmistelu ja esittely sekä sisäisen turvallisuuden ja paikallisen turvallisuussuunnittelun edistäminen. Mankkinen haastattelun painopisteinä oli sisäisen turvallisuuden ohjelma.

H2: Yliassistentti YTT Sirpa Virta toimii asiantuntijana ja turvallisuushallinnon ja erityisesti paikallisen turvallisuussuunnittelun tutkijana Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksen turvallisuushallinnon yksikössä. Hän on tehnyt useita tutkimuksia aiheeseen liittyen sekä toiminut koti- ja ulkomaisissa työryhmissä asiantuntijana. Virran haastattelun painopisteinä oli turvallisuussuunnittelun johtaminen.

H3: Riskienhallintajohtaja Jari Tuominen vastaa Espoon kaupungin turvallisuussuunnittelun valmistelusta ja käytännön organisoinnista. Hän on työtehtävissään vastannut useita vuosia kunnan turvallisuustoiminnasta ja sen johtamisesta sekä koordinoinut eri tahojen yhteistyötä. Tuomisen haastattelun painopisteinä oli turvallisuussuunnittelu-prosessi.

H4: Kaupunginreviisori Virpi Ala-aho vastaa Espoon kaupungin ulkoisesta tarkastuksesta. Hän on toiminut useiden kuntien, kuten Kangasalan, Valkeakosken, Pirkkalan, Turun, Oulun ja Espoon tarkastustehtävissä ja asiantuntijana liittyen kunnalliseen päätöksentekoon. Ala-ahon haastattelun painopisteinä oli kunnallinen päätöksenteko.

H5: Kehittämispäällikkö Markku Haiko toimii Suomen Kuntaliitossa. Hän on ollut mukana alusta asti kehittämässä kuntien turvallisuussuunnittelua ja hän on asiantuntijana useissa sisäisen turvallisuuden ja paikallisen turvallisuussuunnittelun valmistelu- ja kehittämistyöryhmissä. Haikon haastattelun painopisteenä oli kunnan turvallisuustyö.

#### 3.4.2 Haastatteluaineisto

Haastattelut on tehty eri aikoina siten, että ensimmäinen ajoittuu lokakuulle 2008 ja viimeinen toukokuulle 2009. Haastattelujen runko on ollut avoin, kuten teemahaastatteluihin kuuluukin. Kullekin haastateltavalle on etukäteen lähetetty ennakkotieto tutkimuksen yleisistä linjauksista sekä niistä asioista, joita haastattelussa tullaan käsittelemään. Itse haastattelut ovat edenneet vapaan keskustelun pohjalta, jossa myös haastattelija on ollut aktiivinen ottamaan osaa keskusteluun. Tällä on pyritty saamaan laajempaa näkemystä, mutta myös varmistamaan se, että sellaiset aiheet, jotka eivät olleet haastattelijan ennakkotiedossa, tulevat käsitellyiksi ja perustelluiksi haastattelun aikana.

Kaikista haastatteluista on laadittu muistio, joka on toiminut tutkimusaineistona. Haastatteluja ei ole nauhoitettu eikä siten litteroitu. Tälle ei katsottu olevan tarvetta, koska haastattelujen tarkoitus on ollut kirjallisuusanalyysiä tukeva eikä itse haastateltavien mielipiteiden tutkiminen. Haastattelut ovat toimineet tärkeänä tausta-aineistona tutkimuksen kohteen määrittelyssä sekä kokonaisuuden hahmottamisessa.

#### 3.4.3 Yhteenveto haastattelutuloksista

Kaikkiaan haastattelut tuottivat paljon aineistoa. Kustakin haastattelusta on laadittu haastattelumuisto, jotka ovat olleet yhtenä vertailuaineistona kirjallisuuskatsauksen ja havaintojen ohella. Haastattelut selkeyttivät kokonaiskuvaa ja tuottivat lisätietoa epäselviin aihealueisiin. Haastateltavien jako asiantuntemuksen ja eri näkökulmien osalta toimi hyvin. Tämä auttoi valottamaan tutkimuksen kohdetta eri näkökulmista ja toi samalla esiin useita sellaisia ongelmia, joita muutoin ei olisi ehkä tullut ilmi. Haastateltavien erilaisuus palveli myös tutkimuksen luotettavuutta, mahdollistaen saman aihepiirin tarkastelun eri näkökulmista.

Haastatteluiden toteutus yli puolen vuoden aikana on toiminut hyvin. Suhteellisen pitkä aika-väli antoi mahdollisuuden perehtyä aihepiiriin laajemmin ja käyttää edellisen haastattelun sekä muuta kerättyä aineistoa apuna seuraavia haastatteluja suunniteltaessa. Toisaalta haastattelut olisivat voineet olla myös lähempänä toisiaan, jolloin samaan tutkimusteemaa olisi voinut ehkä paremmin valottaa useammalta eri näkökannalta. Tätä olisi tukenut erityisesti se, että haastateltavilla oli kaikille oma kokemuksensa, näkökulmansa ja asiantuntijuutensa aihepiiriin liittyen.



### 3.5 Metodien rajoitukset

Kaikilla tutkimusmetodeilla on heikkoutensa. Tutkimuksen laatua heikentävät monet tutkijasta, tutkittavasta kohteesta sekä tutkimusprosessista johtuvat seikat. Tämäkään tutkimus ei (kunnianhimoisesta tavoitteestaan huolimatta) tuottanut metodien käytön osalta sellaista lopputulosta, joka olisi tuottanut malliin syvällisemmän ja tieteellisesti hyväksytyyn muodon.

Systemaattinen kirjallisuuskatsaus on juuri niin hyvä, kuin sen laatimiseen käytetty systemaattisuus on. Laadin oman kriteeristön niillä perusteilla, jotka katsoin tutkimuksen tavoitteen kannalta merkitykselliseksi. Tätä kriteeristöä täytyi muokata tutkimuksen edetessä ja varmasti laajemmalla valintaotteella ja syvällisemmällä aineiston analysoinnilla olisi päässyt toisenlaiseen tulokseen.

Haastatteluiden osalta kyse oli varsin vähäisestä otoksesta. Tosin haastateltavat edustivat korkeatasoista asiantuntemusta, mutta itse kuntajohdon haastatteluiden puute heikensi lopputulosta. Lisäksi kunnan ja turvallisuussuunnitteluun osallistuvien eri toimijoiden syvähaastattelu mahdollistaisi erilaisten näkemysten esiintulon. Nämä jäivät tässä tutkimuksessa tulematta esiin tai esiintyvät vain havainnoinnin kautta, jolloin niiden systemaattisuus ja luotettavuus ovat kyseenalaistettavissa. Haastattelut eivät hyvistä sisällöistä huolimatta antaneet riittävässä määrin sellaista lisänäyttöä kirjallisuuteen, jotta esiin olisi noussut selviä eroja kirjallisuuden ja käytännön toiminnan välillä.

Havainnointi ei saanut sellaista painoarvoa, jonka se on mahdollista saada. Osa havainnoinnista on tapahtunut ennen varsinaisen tutkimuksen aloittamista, joten sen liittäminen tutkimusaineistoon ei täytä tutkimuskysymyksen perusteella tehtyä systemaattisen toiminnan vaatimusta. Sinänsä havainnointimenetelmän käyttö mahdollisti omien kokemusten kirjaamisen osaksi tuotosta, jolloin sisällöstä on tullut enemmän tekijänsä näköinen.

Uudestaan aloittaessa lisäksi systemaattisuutta kirjallisuuskatsaukseen. Aineiston kokoaminen on tapahtunut koko tutkimusprosessin ajan, joten systemaattisuus on kehittynyt tutkimuksen myötä. Alussa systemaattisempi toiminta olisi tehostanut tutkimusprosessia sekä mahdollistanut ajan käytön aineiston syvällisempään analyysiin. Haastattelut tekisin laajemmin ja enemmän saman kaavan mukaisesti, jolloin kyseeseen tulisi strukturoitu kysely. Sitä voi laajentaa syvähaastattelun avulla. Havainnoinnin pitäisin osana tutkimusta, mutta sekin tulisi tehdä systemaattisemmin ja enemmän tutkimuskysymykseen liittyen. Lisäksi eri tutkimusmetodien keskinäinen integrointi tulisi olla systemaattisempaa ja lähempänä tutkimuskysymyksen ja -ongelman pohdintaa.

#### 4 Sisäisen turvallisuuden ohjelma ja turvallisuussuunnittelu

Vanhasen hallitus teki yleisistunnossaan 8.5.2008 periaatepäätöksen sisäisen turvallisuuden ohjelmasta. Tämän ohjelman tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisim maa vuonna 2015. Ohjelma on jo Vanhasen hallituksen toinen eli ensimmäinen sisäisen turvallisuuden ohjelma julkaistiin 23.4.2004 (Valtioneuvosto 2004). Sisäisen turvallisuuden ohjelman asettaminen sisältyi Vanhasen toisen hallituksen ohjelmaan (Valtioneuvosto 2007). Vanhasen hallituksen toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistui lähes 200 asiantuntijaa 12 ministeriöstä, 22 virastosta ja laitoksesta sekä 23 järjestöstä. Mukana ovat olleet myös Suomen Kuntaliitto ja eräät tutkimuslaitokset. (Valtioneuvosto 2008.)

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa määriteltiin tarve laajan ja viranomaisten sektorirajat ylittävästä Suomen sisäisen turvallisuuden kehittämisohjelmasta. Tärkeätä tälle oli lisäksi se, että turvallisuudelle luotiin ylimmän poliittisen johdon linjaus ja tuki. Perusteluina ohjelmalle katsottiin viime vuosien uusien, laaja-alaisesti turvallisuuteen vaikuttavien uhkien vaikuttavan Euroopan maiden ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen. Myös perinteiseen ulkoiseen sotilaalliseen uhkaan varautuminen on vähentynyt ja toisaalta taas kansainvälinen ammattimainen rikollisuus, terrorismi, pandemiat, ilmastonmuutokset ja muut ei-sotilaallisin keinoin torjuttavat uhkat ovat lisääntyneet. Myös valtioiden sisällä on syrjäytymistä, väkivaltaa, onnettomuuksia, jne. sisältäviä uhkia, joiden torjuntaan tarvitaan laaja-alaista ja kokonaisvaltaista puuttumista. (Sisäasiainministeriö 2007b.)

Sisäasiainministeriö vastaa sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelusta, toimeenpanosta ja seurannasta (Valtioneuvosto 2008). Sisäasiainministeriölle kuuluu lisäksi kuntalain (365/95, 1 luku, 8 §, 1 mom) mukaan kuntien toiminnan seuraaminen.

##### 4.1 Sisäisen turvallisuuden ohjelman rakenne

Sisäisen turvallisuuden ohjelma muodostuu valtioneuvoston kulloisenkin hallituskauden kattavasta periaatepäätöksestä (viimeisin 8.5.2008 kattaen ajan 2008-2011). Ohjelman valmisteluun ja toteutukseen on valjastettu ministereistä koostuva johtoryhmä sekä laaja kansliapäällikkövetoinen ohjausryhmä. Asiantuntemuksesta vastaavat asiantuntijaryhmät ja ohjelman käytännön valmistelusta, toteutuksesta ja seurannasta sisäisen turvallisuuden sihteeristö, joka on ainoa päätoiminen organisaatio. Ohjelman on rakennettu poikkihallinnolliseksi ja siten, että sen valmistelussa ja toteutuksessa otetaan laajasti huomioon eri näkökulmat ja lähestymistavat. (Sisäasiainministeriö 2007c.)

Sisäisen turvallisuuden ohjelman ministeri- ja johtoryhmän muodostavat sisäasiainministeri (puheenjohtaja), oikeusministeri, maahanmuutto- ja eurooppaministeri, puolustusministeri,

liikenneministeri ja peruspalveluministeri. Asiantuntijoina toimivat oikeus-, sisäasiain-, puolustus- liikenne- ja viestintä- sekä sosiaali- ja terveysministeriöiden kansliapäälliköt. Johtoryhmä vastaa ohjelman valmistelusta ja toimeenpanosta. Johtoryhmä tekee keskeiset sisäistä turvallisuutta koskevat linjaukset. (Valtioneuvosto 2008.)

STO:n ohjausryhmä vastaa ohjelman valmistelun ja asiantuntijaryhmien työskentelyn ohjauksesta ja yhteensovittamisesta. Ohjausryhmä muodostuu edellä mainituista kansliapäälliköistä sekä eri ministeriöiden virkamiehistä. Johto- ja ohjausryhmän sihteeristönä toimii sisäisen turvallisuuden sihteeristö sekä oikeus-, sisäasiain- ja sosiaali- ja terveysministeriöiden edustajat. (Valtioneuvosto 2008.)

Näiden lisäksi sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelusta vastaavat kunkin toimenpidealueen asiantuntijaryhmät. Eri asiantuntijaryhmiä on liittyen arjen turvallisuuteen, hyvien etnisten suhteiden edistämiseen ja etnisten vähemmistöjen turvallisuuden parantamiseen, onnettomuuksien ja tapaturmien määrän vähentämiseen sekä asumisen ja liikenneturvallisuuden parantamiseen, järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjuntaan, rajaturvallisuuteen, ihmiskaupan estämiseen ja laittoman maahantulon torjuntaan, kilpailukyyn lisäämiseen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla sekä merellisten suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjuntaan. Asiantuntijaryhmät valmistelevat aineistoa omalle määritellylle aihealueelleen. Valmistelu sisältää seuraavia toimia (Sisäasiainministeriö 2007c.):

- Keskeiset poikkihallinnolliset strategiset linjaukset
- Tavoitteet
- Toimenpiteet
- Keskeisten yhteistyörakenteiden arviointi
- Tunnusluvut ja mittarit
- Resurssien arviointi

Sisäisen turvallisuuden ohjelma keskittyy seuraaviin turvallisuushaasteisiin (Sisäasiainministeriö 2007c.):

- Syrjäytyminen
- Tapaturmien määrä
- Väestöryhmien väliset suhteet
- Väkivalta
- Suuronnettomuudet
- Yhteiskunnan haavoittuvuus
- Rajat ylittävä rikollisuus
- Tietoverkkorikollisuus
- Terrorismi ja väkivaltainen radikalisoituminen

Itse sisäisen turvallisuuden edistäminen tapahtuu kuuden eri toimeenpano-ohjelman kautta. Toimeenpano-ohjelmat sisältävät yksityiskohtaisempia hankkeita. Toimeenpano-ohjelma muodostuu seuraavista aihealueista (Sisäasiainministeriö 2007c.):

- 1) Syrjäytymisen ehkäisy ja alkoholihaittojen torjunta
- 2) Koulutus ja osaamisen kehittäminen
- 3) Sisäisen turvallisuuden tutkimuksen kehittäminen
- 4) Tilannekuvatoiminnan kehittäminen
- 5) Paikallisen turvallisuussuunnittelun kehittäminen [alleiviivaus tässä]
- 6) Turvallisuusseikkojen huomioon ottaminen rakennetun ympäristön suunnittelussa

#### 4.2 Kuntien paikallinen turvallisuussuunnittelu

Kuntien paikallinen turvallisuussuunnittelu on siis yksi sisäisen turvallisuuden ohjelman keskeisistä aihealueista. Paikallinen turvallisuustyö ei ole uusi keksintö, vaan sitä on tehty useissa kunnissa jo vuosikymmeniä. Turvallisuustyö on ollut aina jossakin määrin mukana yhteiskunnan kehityksessä, mutta määrätietoista, ylimmän valtionjohdon ohjauksessa olevaa turvallisuusohjelmaa on ylläpidetty vasta reilu kymmenen vuotta.

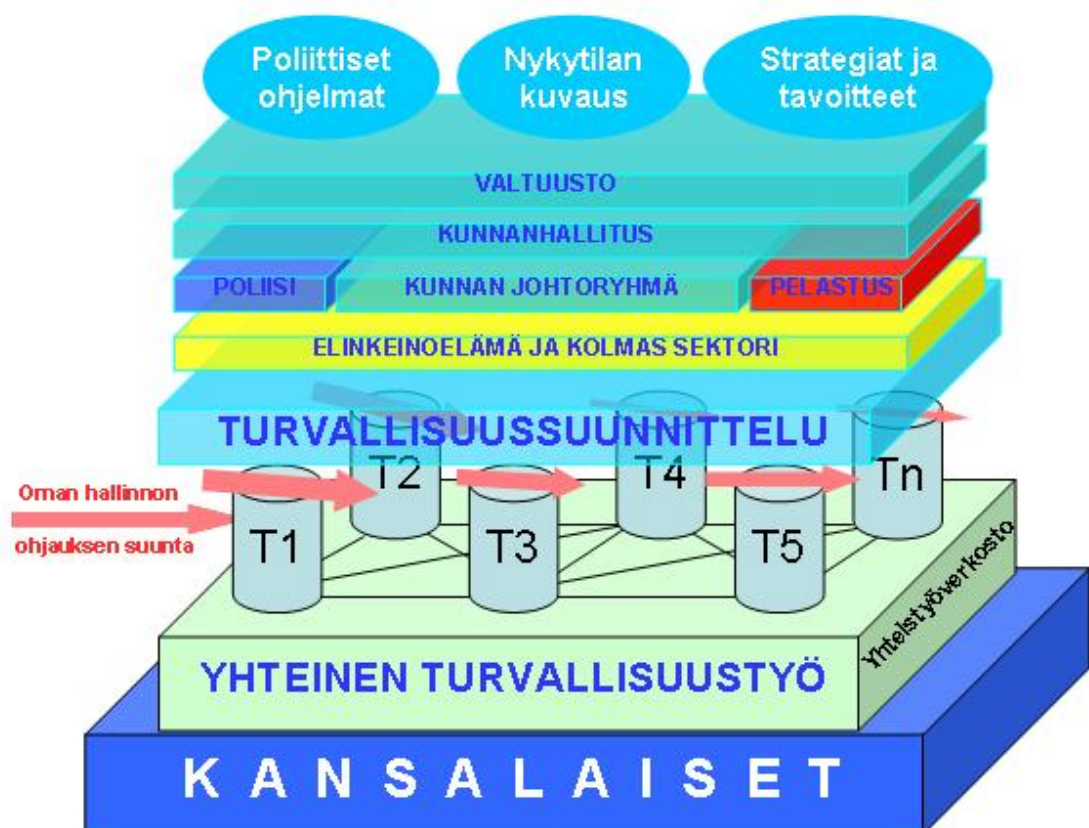
Valtioneuvosto hyväksyi vuonna 1999 kansallisen rikosentorjuntaohjelman. Rikosentorjuntaohjelman tavoitteena oli (ja on itse asiassa edelleen) rikollisuuden vähentäminen ja turvallisuuden lisääminen. Toisaalla taas kunnissa on ylläpidetty varautumis- ja valmiustoimintaa koko itsenäisyytemme ajan. Vuonna 1924 perustetut sotatalouskomitea ja puolustusneuvosto vastasivat valmiuden ylläpidosta rauhan aikana sotaan valmistautuen (Huoltovarmuuskeskus 2009). Sosiaaliturvan historia juontuu vielä pidemmälle ajalle. Jo 1800-luvulla alkanut teollistuminen toi mukanaan sosiaalipolitiikan suojelemaan yksilöitä teollistumiselta (Internetix 2009). Suomessa on siis ylläpidetty kansallista turvallisuutta niin rikosentorjunnan, poikkeusolojen ja suuronnettomuuksien kuin syrjäytymisenkin osalta jo vuosikymmeniä.

Kuntaliiton linjauksen (Haiko, 2003) mukaan tehokas turvallisuustyö kunnissa vaatii:

- Nykytilan perusteellista analysointia ja kartoitusta
- Haasteellisen päämäärän ja konkreettiset tavoitteet
- Yhteistoiminnan organisoinnin
- Riskien ja turvallisuusongelmien tunnistamisen
- Toimenpiteiden määrittelyn
- Toimenpiteiden vaikuttavuuden seuraamisen

Oheisessa kuvassa 18 esitetään turvallisuussuunnittelun toimijakenttä (H1). Perustana on kansalaisten perusturvallisuuden ylläpitäminen. Se voidaan saavuttaa vain turvallisuustoimijoiden

muodostaman yhteistyöverkoston toteuttaman turvallisuustyön avulla. Kukaan yksittäinen toimija ei voi avustaa turvallisuuden ylläpitämiseksi kuin omalta, rajoitetulta osuudeltaan. Yksi tärkeä tekijä on kunkin toimijan oman hallinnon ohjauksen yhdenmukaisuus yhteisten turvallisuustavoitteiden kanssa. Tämä tarkoittaa käytännössä eri ministeriöiden, elinkeinoelämän sekä kolmannen sektorin samansuuntaisia tavoitteita. Näiden toimijoiden yhteiseksi ja toimintaa ohjaavaksi ”julkilausumaksi” laaditaan turvallisuussuunnitelma. Se rakentamisessa on oltava mukana kaikkien keskeisten toimijoiden edustus. Suunnittelua johtaa kunnan, poliisin ja pelastustoimen muodostama johtotriokka. Kunnanhallitus vie suunnitelman valtuuston käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi. Valtuuston suunnitelmiin vaikuttavat turvallisuuden nykytila, poliittiset ohjelmat sekä tehdyt strategiat ja tavoitteet.



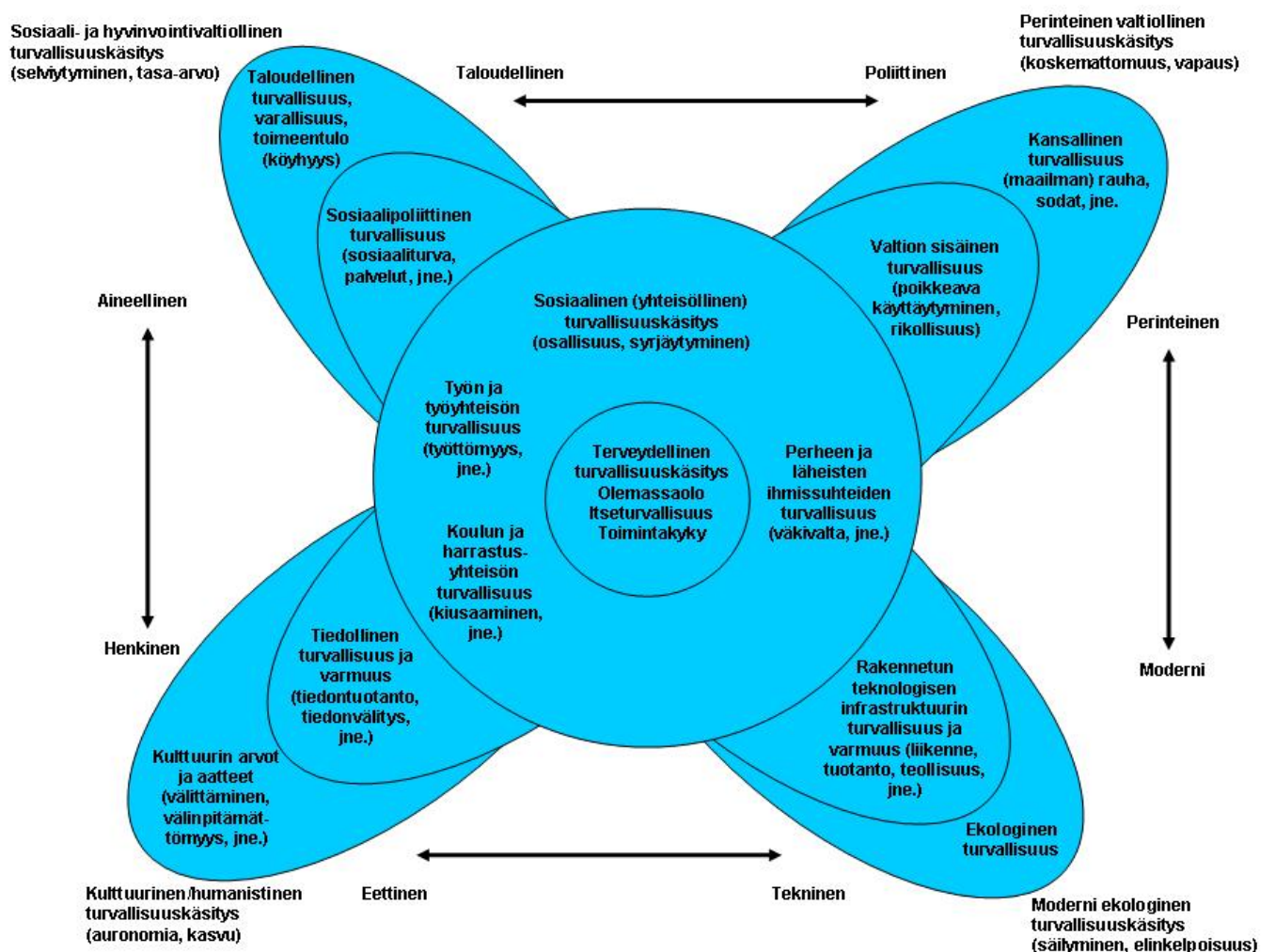
Kuva 18 Turvallisuuksuunnittelun toimijakenttä

Valtioneuvoston suosituksen mukaan valtuustojen tulee käsitellä uudet turvallisuussuunnitelman vuoden 2010 aikana. Tämä on selkeä turvallisuussuunnittelun vastuun siirto poliisilta kuntien päätöksentekijöille. Päätös on tehty valtioneuvoston suosituksena, mutta konkreettisesti sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten roolien ja valvonnan kautta kyse on käytännön vastuun siirtämisestä. Perustuslaki ja kuntalaki määrittävät kunnan itsehallinnon suhteessa valtioon. Tällöin kunnille voidaan siirtää eri tehtäviä vain lain tasoisella säädöksellä, joten valtioneuvoston suositus on siten normatiivisesti alemman tasoinen toimenpide.

### 4.3 Turvallisuustyön keskeiset seikat

Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat turvallisuus, sisäinen turvallisuus, turvallisuussuunnittelu, johtaminen ja valmistelu. Tutkimus rajautuu näiden käsitteiden määrittelyyn ja tulkitaan. Muut läheiset käsitteet tarkentavat ja rajaavat kyseisten käsitteiden käyttöä.

Itse turvallisuuskäsite on monimuotoinen ja sen merkitystä on pyritty määrittelemään tyhjentävästi useissa eri turvallisuustutkimuksen foorumeissa, toistaiseksi tuloksetta. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa puhutaan laajasta turvallisuuskäsitteestä (Valtioneuvoston selonteko 2009, s. 9). Samoin laajaa turvallisuuskäsitettä käytetään poliisin strategiatyön perusteena, vaikka poliisin työ perinteisesti kohdistuu rikostorjuntaan ja siten suppean turvallisuuskäsityksen toimintapiiriin (Vilkkö 2003, 36-37). Täsmennetty turvallisuuskäsitys on käytännössä sama kuin laaja turvallisuuskäsite. Täsmennetty turvallisuuskäsite on syntynyt laajasta suomalaisten turvattomuutta käsittelevässä tutkimuksessa (Kainulainen ym. 1997, 131). Tässä tutkimuksessa turvallisuudella tarkoitetaan nimenomaan laajennettua turvallisuuskäsitystä (ks. kuva 18).

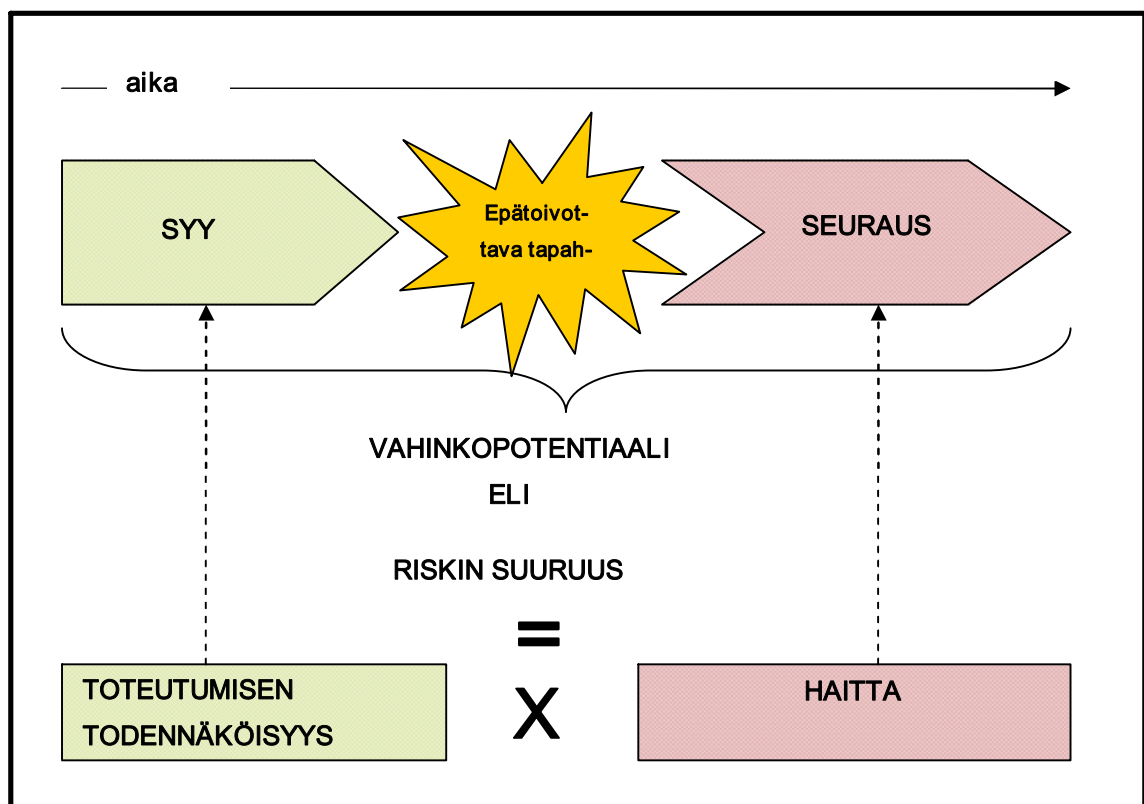


Kuva 19 Laaja turvallisuuskäsitys (Kainulainen ym. 1997, 131)

#### 4.3.1 Riskit ja turvallisuus

Turvallisuuden käsitteen määrittely edellyttää ensinnäkin sen lähikäsitteiden mutta myös aina kontekstin määrittelyä. Lähikäsitteet auttavat määrittelemään mitä me ylipäänsä tarkoitamme ja ymmärrämme turvallisuudella. Kontekstin määrittely tarkoittaa turvallisuuden kohteen ja tarkastelunäkökulman laajuuden. Esimerkiksi onnettomuuksissa vahingollinen käsite liittyy suoraan onnettomuuden aiheuttamiin seurauksiin, kuten vakaviin henkilövahinkoihin, liikennekuolemiin, omaisuuden tuhoutumiseen tai vaikkapa ympäristövahinkoihin.

Riski on suojattavan kohteeseen liittyvän epätoivottavan tappion- tai vahingonvaara. Riskiin liittyy aina todennäköisyys siitä, että riski toteutuu sekä kohteena olevan asian haitta eli vahingoittumisen suuruus. Syy-seuraus suhteet muodostuvat näin ollen todennäköisyydestä sekä haitasta, kuten kuva 20 osoittaa (Kreus 2009, 33).



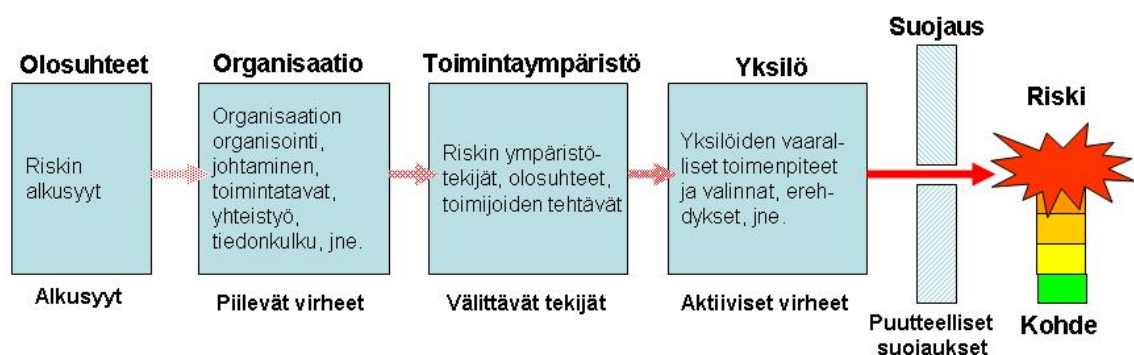
Kuva 20 Riskin syy-seuraussuhteet (Kreus 2009, 33)

Riskiin liittyy aina myös ajallinen ulottuvuus, kuten oheisesta kuvasta 20 ilmenee. Tämä ajallinen ulottuvuus ilmenee kronologisena tapahtumaketjuna. Riskin todennäköisyys ja siten myös ennalta ehkäisy liittyvät ajankohtaan ennen ei-toivotun tapahtuman eli riskin toteutumista. Itse riskitapahtuma on ajallisesti kuvattu usein preesensissä eli tapahtumakuvauksen

nykyhetkenä. Seuraukset liittyvät vuorostaan tulevaan eli riskin toteutumisen aiheuttaviin välittömiin ja välillisiin seurauksiin ja haittoihin. (Kreus 2009, 69.)

Monitoimijariskissä kyse sellaisesta riskistä, joka ei ole vain yhden, vaan useamman toimijan vastuulla. Riskiä ei varsinaisesti omista kukaan ja sen omistavat kaikki. Kyseessä on riski, jonka hallinnasta vastaa useat eri toimijat, kukin omalta osuudeltaan. Esimerkiksi syrjäytyminen ei ole pelkästään sosiaalinen riski, vaan sillä on myös taloudellisia ja oikeudellisia seurauksia. Syrjäytyminen tapahtuu pitkän aikavälin kuluessa, jolloin mahdollisuuden sen ennaltaehkäisyyn ovat hajaantuneet useille eri toimijoille. Näitä ovat esimerkiksi lastenneuvolat, päiväkodit, sivistystoimen ala- ja yläasteet sekä toisen asteen oppilaitokset, nuoriso- ja liikunta-toimi, poliisi, terveystoimi, sosiaalitoimi, rikosseuraamusvirasto, päihdehuoltolaitokset, jne. Kullakin toimijalla on vastuunsa omaan toimivaltaansa liittyen, mutta kenellekään ei ole vastuutettu kokonaisriskin eli syrjäytymisriskin torjuntaa. (Sisäasiainministeriö 2008, 59-61.)

Inhimillinen toiminta on riskien toteutumisen keskeisiä syitä. Riskien kohteet ovat ihmiselle tärkeitä ja siten suojattavia arvoja. Mikään riski ei kuitenkaan toteudu itsestään, vaan sitä on edeltänyt organisaation, toimintaympäristön sekä yksilön valinnat, jotka ovat läpäisseet kohteen suojaksi tarkoitetut mekanismit ja järjestelmät. Tämä Reasonin (Levä 2003, 20) teorian mukainen aktiivinen ja piilevä virhe on toiminnassa oleva aukko, joka mahdollistaa ei-toivottujen seurausten toteutumisen. Sama analogia toteutuu myös tahallisissa teoissa eli esimerkiksi rikoksiin liittyviin riskeissä. Kuvassa 21 on sovellettu Reasonin mallia, jossa ilmentetään tätä aktiivisen ja piilevän virheen aiheuttamaa tapahtumaketjua.



Kuva 21 Onnettomuuksien syyt Reasonia soveltaen (Levä 2003, 20)

Keskeistä yllä olevassa tapahtumaketjussa on piilevät virheet eli latentit tilat. Mallin kehittäjä Reason perusti tämän näkemyksensä ajatukselle, että onnettomuuksien syytä ovat laajemmalla kuin yksittäistä onnettomuutta selittävät yksilön valinnat. Näitä edeltävät piilossa olevat virheet, jotka välittyvät yksilön valinnan piiriin, jotka mahdollistavat puutteellisten suojausten kanssa seurausten syntymisen. Näitä edeltää kuitenkin ne alkuperäiset riskin olemassa



oloon ja syntymiseen liittyvät olosuhteet, jotka ylipäänsä mahdollistavat kyseisen tapahtumaketjun syntymisen. (Reiman & Oedewald 2008, 200-203.)

Reason tunnisti myös 11 erilaista piileviä virheitä sisältävää luokkaa (mukaillen Reiman & Oedewald 2008, 203):

- järjestelmien mekaaniset puutteet
- suunnitteluvirheet
- huonot ylläpitotoiminnot
- väärät toimintatavat (käyttöproseduurit)
- virheisiin pakottavat olosuhteet
- epäjärjestys ja huono siisteys
- järjestelmän tavoitteet ristiriidassa turvallisuuden kanssa
- organisatoriset virheet
- kommunikaatiovirheet
- riittämätön osaaminen (koulutuksen puutteet)
- riittämättömät turvallisuusjärjestelyt

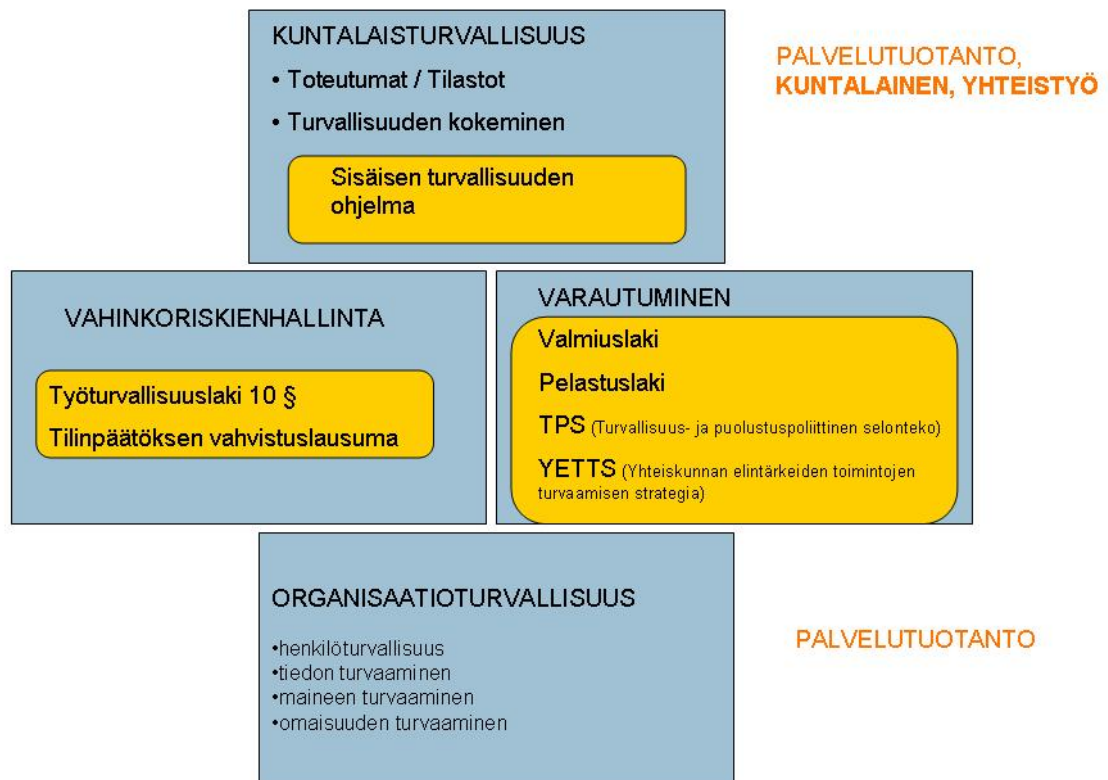
Turvallisuus ja vahingoittumattomuus ovat lähikäsitteitä. Turvallisuuskäsite kuvaa yksilön tunnetta suhteessa tiedossa oleviin riskeihin, mutta myös niitä järjestelyjä, joilla turvallisuutta tavoitellaan. Turvallisuus on siten sekä ominaisuus että tavoite. Turvallisuus on sekä subjektiivinen että objektiivinen käsite. Subjektiiviseksi sen tekee yksilön turvallisuuden tunne ja objektiiviseksi yleinen käsitys turvallisuustilanteesta sekä olemassa olevista turvallisuusjärjestelyistä. Yksilö voi kokea olonsa turvattomaksi, vaikka objektiivisesti tarkasteltuna turvallisuutta ei uhkaa mikään todellinen riski. Koska turvallisuus on yksilön kannalta tunne, on se siten aina aitoa ja yksilön kannalta todellista. Turvallisuus on arvetun ja suojattavan kohteen pysymistä vahingoittumattomana. Vahingoittumattomuus on siten suojattavan kohteen turvallinen olotila. (Leppänen 2006, 52-56 & Levä 2003, 32-33 & Virta 1998, 24.)

Ehkäpä paras turvallisuuden määritelmä on Berkin seuraava tulkinta (Virta 1998, 24):

”Turvallisuus merkitsee sitä,  
että on suojeltu vaaroilta  
eikä ole altistettu niille;  
se merkitsee vapautta epäilyksistä,  
varmuutta, perusteltua luottamusta;  
ja se merkitsee vapautta huolesta ja pelosta”.

Kuntien toiminnassa turvallisuudella on monia näkökulmia. Toisaalla puhutaan kunnan turvallisuussuunnitelmasta (kuten tässä tutkimuksessa) ja toisaalta taas kunnan riskienhallinnasta. Käsitteet sekoavat helposti toisiinsa, vaikka kyse on operatiivisesti erillisestä kokonaisuudesta.

ta. Turvallisuuksuunnittelulla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa (ja myös sisäisen turvallisuuden ohjelmassa) kuntalaisturvallisuutta (H3). Riskienhallinta kohdistuu kunnan sisäisiin, hallinnollisiin ja operatiivisiin toimintoihin. Riskienhallinta on siis kunnan omien toimintojen turvaamista, kun turvallisuus suunnittelu kohdistuu taas kunnan ”asiakkaisiin” eli kuntalaisiin.



Kuva 22 Kuntalaisturvallisuuden asemointi (H3 Tuominen 2009)

Tässä tutkimuksessa kunnan turvallisuuden osalta kyse on nimenomaan kuntalaisturvallisuudesta, joka on osa sisäisen turvallisuuden ohjelmaa ja paikallista turvallisuus suunnittelua. Kuvan 22 mukaisesti kyse on ylimmästä osasta. Turvallisuskäsitteen kokonaisuus sisältää kuitenkin myös edellä mainitun riskienhallinnan, joka sisältää oheisen kuvan mukaisesti organisaatioturvallisuuden lisäksi myös vahinkoriskien hallinnan ja varautumisen. Varautumisella on yhteyksiä kuntalaisturvallisuuteen, mutta tässä tutkimuksessa niiden yhteys on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

#### 4.3.2 Yhteiskunnan turvallisuus

Turvallisuskäsite on hyvin moniulotteinen ja kiisteltykin. Toisaalta turvallisuus nähdään olo tilana ja toisaalta erilaisina järjestelyinä. Valtion turvallisuus muodostuu väestön, yhteiskunnan ja valtion turvallisuudesta. Valtion kokonaisturvallisuuden kannalta elintärkeitä toimintoja ovat valtion johtaminen, kansainvälinen toiminta, valtakunnan sotilaallinen puolustaminen,

sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen, talouden ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentulo ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestävyys. (Valtioneuvosto 2006.)

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (Valtioneuvosto 2008) turvallisuus määritellään seuraavasti:

”Tässä ohjelmassa sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista tai suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä ja muutoksista johtuvaa aiheellista pelkoa ja turvattomuutta.”

Turvallisuuspoliittinen selonteko (Valtioneuvosto 2008) määrittelee turvallisuuden nimenomaan valtion kokonaisuutta ajatellen seuraavasti:

”Turvallisuudella on viitattu yleisesti olemassaolon edellytyksiin, olipa kyse valtion itsenäisyydestä ja päätäntävällästä, yksilön elämästä tai väestöryhmän kulttuurisista ominaispiirteistä. Valtiokeskeisen, suvereniteettiin sidotun turvallisuuden ohella puhutaan sekä yhteisöllisestä että inhimillisestä turvallisuudesta.”

Turvallisuuspoliittinen näkemys keskittyy laajaan turvallisuuskäsitykseen. Tämä sisältää ennakkoivasti sellaiset turvallisuuskysymykset huomion kohteeksi, jotka voivat eskaloitua uhkiksi ja siten aiheuttaa vaaraa tai haittaa. Tämän käsityksen mukaan suojattavina kohteina ovat Suomi suvereenina valtiona, väestö kokonaisuutena sekä yhteiskunnan elintärkeät toiminnot. Tämän kohdekäsityksen perusteella turvallisuuspoliittinen selonteko sisältää maanpuolustuksen, mutta myös sisäisen turvallisuuden sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen.

Turvallisuuspoliittisessa selonteossa otetaan koko turvallisuuden kenttä huomioon. Se sisältää turvallisuuspolitiikan lisäksi myös ulko- ja puolustuspolitiikan. Painopiste on kuitenkin ulko- ja puolustuspolitiikalla, jos turvallisuuspolitiikan voidaan katsoa tarkoittavan valtion sisäistä turvallisuutta ja elintärkeiden toimintojen turvaamista. Tämä ilmenee myös strategisissa tavoitteissa, jotka ovat; valtionjohdon toimintavapauden turvaaminen, kansan elinmahdollisuuksien ja perusoikeuksien turvaaminen sekä Suomen alueen puolustaminen ja itsenäisyyden säilyttäminen.

Turvallisuuspoliittinen selonteko keskittyy siis ulkoisten uhkien torjuntaan, jättäen sisäisen turvallisuuden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen käsittelyn vähäiseksi. Tämä siksi, että kyseisille osa-alueille on olemassa omat toimintastrategiat, mutta ne on liitetty turvallisuuspoliittiseen selontekoon vain niiltä osin, kuin on tarpeellista kokonaisuuden

ymmärtämiseksi ja hallitsemiseksi. Yhtenä syynä tähän on yhteiskuntien kokoamien konfliktien rajan hämärtyminen selvän sotatilan ja rauhan ajan uhkien välillä.

#### 4.4 Turvallisuustyön kohteet

Turvallisuustyön kohteet syntyvät yhteiskunnassa esiin tulevista ilmiöistä sekä viranomaisten omassa toiminnassa havaitsemiinsa uhkiiin. Sisäisen turvallisuuden ja paikallisen turvallisuustyön kohteita verrataan eri mittareilla toteutumaan, jonka perusteella päätetään niistä toimenpiteistä, joilla kyseisiä riskejä hallitaan.

Paikallisen turvallisuustyön kohteet ovat kansallisia. Kohteet ovat valikoituneet ohjelmaan laajan turvallisuussuunnitelmaa edeltäneen asiantuntijakuulemisten kautta. Sisäasiainministeriö järjesti 29.-30.8.2007 laajan tulevaisuusseminaarin liittyen sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun. Aikaisemman sisäisen turvallisuuden ohjelman sisältöä ja tilannekuvaa päivitettiin.

Turvallisuustyön kohteina ovat:

- Syrjäytymisen ehkäisy
- Häiriökäyttäytymisen ehkäisy
- Onnettomuuksien ennalta ehkäisy
- Liikenneturvallisuus
- Vesiturvallisuuden parantaminen
- Rikosten ennaltaehkäisy ja torjunta
- Väkivallan vähentäminen
- Rikoksen uhrin asema
- Rajaturvallisuus ja meripelastus
- Yritystoiminnan turvallisuus

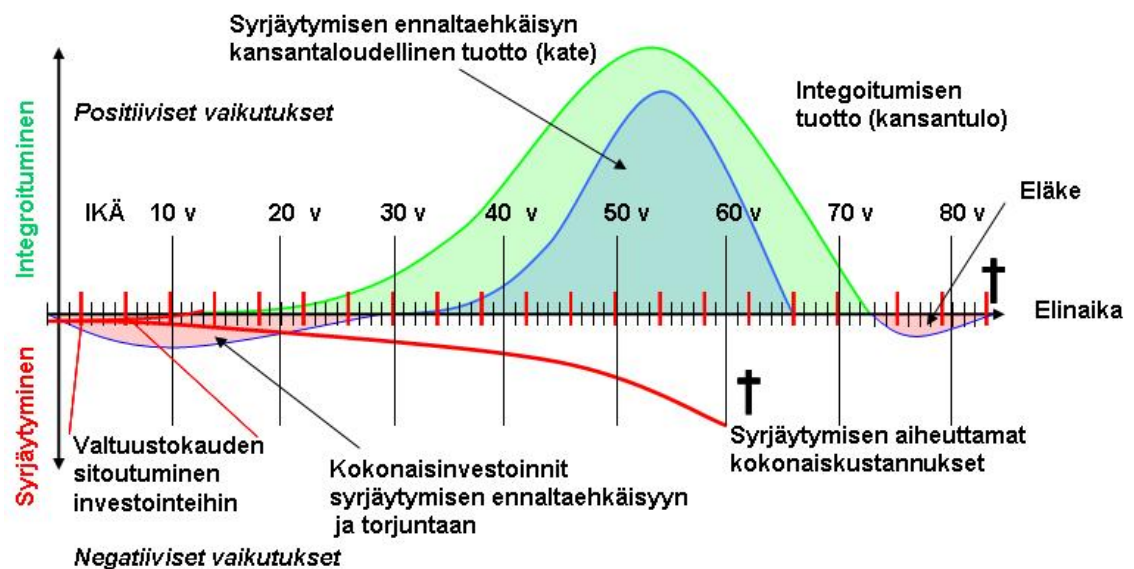
##### 4.4.1 Syrjäytymisen ehkäisy

Syrjäytyminen on suomalaisen yhteiskunnan merkittävin riski. Syrjäytyminen on huono-osaisuuden kasautumista ja joko omasta tahdosta tai muutoin ajautumista yhteiskunnan normaalien toimintojen ulkopuolelle. Pajula (SM 2009) määrittelee syrjäytymisen asiaksi, jossa on kyse yksilöä ja yhteiskuntaa yhdistävien siteiden heikkoudesta, yksilöiden joutumisesta yhteiskunnan keskeisten toiminta-areenoiden ulkopuolelle, syrjäytymiseksi valtavirrasta ja normaaliudesta sekä yksilön heikoksi integroitumiseksi yhteiskuntaan. Itse syrjäytymisen termi on jo sinänsä leimaava, joten on ehkä parempi puhua osallisuuden edistämisestä (SM 2009 Somerkoski seminaariluento). (Lempäälän kunta 2008, 12.)

Syrjäytyneet eivät kykene osallistumaan täysipainoisesti talous-, yhteiskunta- ja siviilielämään. Syinä voivat olla varattomuus, terveyden heikkeneminen, päihteiden liikkäyttö, työttömyys, asunnottomuus, kouluttautumattomuus sekä erilaiset sosiaaliset ongelmat. Ennalta ehkäisyn painopisteen tulee olla köyhyyden ja huono-osaisuuden poistamisessa, jos ne ovat syrjäytymistä aiheuttavia syitä. (STS 2009 Pajulan seminaariluento.)

Syrjäytyminen on hidas riski. Tämä tarkoittaa sitä, että syrjäytyminen syntyy pitkän ajan kuluessa ja usein se voi olla jopa sukupolvien yli siirtyvää. Syrjäytymisen kustannukset realisoiduvat pitkällä aikavälillä. Syrjäytymisen kokonaiskustannuksien on arvioitu olevan Suomelle noin 14 - 100 miljardia euroa. Koko iän (0-65 v) syrjäytyminen maksaa noin miljoona euroa verotulojen menetyksenä. Syrjäytyneen henkilön vuosittainen kustannus on kunnalle n. 60-100.000 euroa. (Lempäälän kunta 2008, 13 & STS 2009 Pajulan seminaariluento.)

Syrjäytyminen on käännteinen yhteiskuntaan integroitumisen kanssa. Integroitunut henkilö tuottaa kansantaloudelle tuottoa osallistumalla bruttokansantuotteen kasvattamiseen sekä yhteiskunnan normaaliin toimintaan. Syrjäytyminen vuorostaan aiheuttaa kustannuksia. Valtuustojen tulisi tehdä päätöksensä syrjäytymisen ehkäisemisen kustannuksista siten, että nykyinen valtuusto ottaisi vastuulle ennaltaehkäisyn kustannukset ja hyöty tulisi pitkän ajan kuluessa tuleville valtuustoille, kuten kuvasta. (LEM 2008.)



Kuva 23 Syrjäytymisen ennaltaehkäisyn kustannusvaikutus (Lempäälän kunta 2008, 13)

Syrjäytymisen riskiryhmään kuuluvat (STS 2009 Pajula):

- pitkäaikaistyöttömät
- syrjäytymisvaarassa olevat nuoret
- asunnottomat
- pitkäaikaissairaat ja vajaakuntoiset
- päihdeongelmaiset

- toimeentulovaikeuksissa olevat
- rikoksiin syyllistyneet
- syrjäytymisvaarassa olevat maahanmuuttajat
- köyhyyteen ja huono-osaisuuteen kytkeytyneet henkilöt

Koska syrjäytyminen on hyvin monitahoinen riski, on sillä myös useita toimijoita. Monitoimijariskien hallinnan näkökulmasta painopiste on varhaisessa puuttumisessa. Lähtökohtana tulee olla ihmisen elämänpolun hallinta neuvolasta hautaan. Varsinkin nivelvaiheet eli siirtymiset kouluun ja eri kouluasteille sekä työelämään ovat vaiheita, joissa riskit kasvavat. Syrjäytymispolku tulee määritellä ja kuvata prosessiksi. (LEM 2008)

**Monitoimijariskin mallin mukaisesti ensin on tunnistettava riskin olemassaolon tekijät. Syrjäytymisen osalta ne ovat varhaisen vaiheen merkkejä. Tämän jälkeen selvitetään ne organisaatiot, jotka ovat tekemisissä syrjäytymisvaarassa olevan henkilön kanssa. Kaikki toimijat luovat yhdessä toimintamalli syrjäytymisen torjumiseksi ja toteuttavat sitä kukin omalta osuudeltaan.**

#### 4.4.2 Häiriökäyttäytymisen ehkäisy

Häiriökäyttäytymiseksi koetaan kaikki ei-sosiaalinen (anti-social behavior) toiminta, joka ”häiritsee” muiden ihmisten elämää. Yleisesti se koetaan julkisella paikalla häiritseväksi ja meluavaksi käytökseksi sekä voimakkaasti päihtyneenä esiintymiseksi. Kyse on siis ”valtaväestön” epämukavuustilasta, mutta käytännössä häiriökäyttäytyminen johtaa vahingontekoihin, kotirauhan rikkomisiin, uhkaavaan käytökseen sekä väkivaltaan ja ryöstöihin. Häiriökäyttäytyminen on monen vakavamman rikoksen esiaste ja samalla ennaltaehkäisevää toimintaa rikostorjuntaan liittyen. (Sisäasiainministeriö 2006b, 20-21.)

Häiriökäyttäytymisen vaikutukset kohdistuvat suurelta osin kansalaisten turvallisuuden tunteeseen. Poliisin tekemän tutkimuksen mukaan asuinviihtyvyyttä eniten häiritsee ilkeävalta. Seuraavaksi eniten häiritsevät yleisten paikkojen epäsiisteys sekä alkoholin juominen julkisella paikalla. Myös nuorison häiriökäyttäytyminen sekä huumeiden käyttäjät sekä huumeikauppa koettiin häiritseviksi. Eroja turvallisuuskokemusten osalta syntyy paikkakuntaakohtaisesti, mutta myös iän ja sukupuolen mukaan. Luonnollisesti kaupungeissa ja kauppakeskuksissa ilmenee enemmän häiriökäyttäytymistä kuin maaseudun taajamissa. (Suominen 2006, 13-15.)

Turvallisuutta parantavia tekijöitä ovat seuraavat toimenpiteet (Suominen 2006, 18):

- katuvalaistuksen lisääminen
- puistojen valaistuksen lisääminen

- päihdevalistuksen lisääminen
- yleinen turvallisuuskoulutus ja valistus
- liikenneasemien [ja kauppakeskusten] turvallisuuden parantaminen
- liikenneturvallisuuden parantaminen
- vartijoiden näkyvyyden lisääminen
- kameravalvonta julkisilla paikoilla
- liikennevalvonnan lisääminen
- vapaaehtoispartiointi nuorten keskuudessa
- koulun ja vanhempien tiiviimpi yhteistyö
- poliisin näkyvyyden lisääminen
- harrastusmahdollisuuksien lisääminen
- nuorisotoimen lisääminen

#### 4.4.3 Onnettomuuksiin varautuminen

Onnettomuudet voidaan jakaa vakavuutensa perusteella tapaturmiin (koti, vapaa-aika ja työ), onnettomuuksiin, suuronnettomuuksiin ja poikkeusolojen kriiseihin. Tapaturmat kohdistuvat yksittäiseen ihmiseen. Onnettomuudet koskevat useita ihmisiä tai merkittävää omaisuutta. Suuronnettomuuksiksi lasketaan ne onnettomuudet, jotka vaativat useita ihmishenkä ja/tai merkittäviä omaisuusvahinkoja. Poikkeusolojen kriisit uhkaavat yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja kuten esimerkiksi valtionjohdon toimintaa, energian jakelua, Suomen alueellista koskemattomuutta.

Tapaturmat ovat kodin ja vapaa-ajan yksi suurimmista riskeistä. Tapaturmat ovat neljänneksi suurin kuolinsyyn aiheuttaja. Kaatumiset ja putoamiset ovat yleisimmät kuoleman aiheuttaneet tapaturmatyypit. Niissä kuoli vuonna 2005 1.300 henkeä. Kaikkiaan koti- ja vapaa-ajan tapaturmissa kuolee vuosittain yli 2.500 ihmistä (85 % kaikista tapaturmaisesti kuolleista). (Sisäasiainministeriö 2007b, 12 & Valtioneuvosto 2008, 7.)

Tulipalot voivat kohdistua rakennuksiin, liikennevälineisiin tai maastoon. Suomessa tulipaloissa kuolee vuosittain yli 100 henkeä, joka on esimerkiksi viisi kertaa enemmän kuin Sveitsissä ja kaksi kertaa enemmän kuin Itävallassa. Kaikkiaan tulipaloja syttyy vuosittain noin 15.000 kappaletta. Tyypillisimmät syttymissytyt aiheutuvat tupakasta tai viallisesta sähkölaitteesta. Tahallisesti sytytettyjä tulipaloja on lähes 2.000 vuodessa. (Sisäasiainministeriö 2007b, 12.)

Suuronnettomuudet ovat toteutuneita suuronnettomuuksia tai niiden vaaratilanteita. Onnettomuustyypit on jaoteltu ilmailun, raide- ja vesiliikenteen tai muun onnettomuuden ja vaaratilanteen perusteella viiteen eri tasoon. Oheisessa taulukossa 2 on kuvattu suuronnettomuu-

det. Suuronnettomuus voi periaatteessa sattua minkä tahansa kunnan alueella, joka muuttaa kunnan imagoa vuosikymmeniksi (esimerkiksi Lapua, Jokela, Myyrmanni).

ONNETTOMUUSKUVAUS	AIKA	KUNTA	KUOLLEET	LOUKKAANTUNEET
Patruunatehtaan räjähdys	13.4.1976	Lapua	40	60
Junaonnettomuus	21.4.1996	Jokela	4	75
Junaonnettomuus	6.3.1998	Jyväskylä	10	94
Hotellipalo	23.12.1995	Kuhmoinen	1	16
Katsojaonnettomuus Jyväskylän suurajoissa	23.8.1996	Jyväskylä	1	32
Räjähdys tehtaalla	7.6.1993	Hanko	0	15
Vanhusten palvelutalon tulipalo	4.12.1999	Maaninka	5	-
Estonian uppoaminen	28.9.1994	Turku	852	-
Räjähdys kauppakeskuksessa	12.10.2002	Vantaa	7	80
Linja-auton ja rekan yhteen-törmäys	19.3.2004	Äänekoski	23	14
Aasian tsunami	26.12.2004	Thaimaa	178	-
Jokelan kouluampuminen	7.11.2007	Tuusula	9	12
Kauhajoen kouluampuminen	23.9.2008	Kauhajoki	11	3

Taulukko 2 Suuronnettomuudet (Onnettomuustutkintakeskus 2009)

Erilaiset luonnon katastrofit sekä luonnon ääri-ilmiöt ovat lisääntyneet ilmastomuutoksen myötä. Näitä ovat poikkeuksellisen rajut vesi- ja lumimyrskyt, tulvat sekä voimakkaat tuulet. Maailmanlaajuisesti suuronnettomuuksista lähes 90 % johtuu luonnononnettomuuksista. (Valtioneuvosto 2008, 10.)

Myös erilaiset teknisistä järjestelmistä johtuneet onnettomuudet voivat aiheuttaa merkittäviä vahinkoja. Nokian vesikriisi aiheutui kun 400 000 litraa jätevettä sekoittui juomaveteen. Tapaus johti yli 8.000 ihmisen sairastumiseen. (Onnettomuustutkintakeskus 2009.)

#### 4.4.4 Liikenneturvallisuus

Tieliikenteessä kuoli vuonna 2008 yhteensä 334 henkeä. Henkilövahinkoihin johtaneita onnettomuuksia oli yli 1.000. Henkilöautoissa kuolleita on lähes 192. Jalankulkijoita tai pyöräilijöitä kuoli 69. Suurin osa onnettomuuksista on kohtaamisista tai tieltä suistumisista johtuvia. Vuosittain on lähes 2.000 ulosajoa ja risteävän ajosuunnan onnettomuuksia yli 1.400. (Liikenneturva 2009, 1-2.)

Vakuutusyhtiöille ilmoitetaan vuosittain yli 100.000 tieliikenneonnettomuutta. Syitä ovat liian suuret nopeudet (25 %), rattijuopumus (20 %), turvavyön käytön laiminlyönti (15 %) sekä väsymys, epäkuntonen ajoneuvo sekä itsemurha. Onnettomuuksissa loukkaantuu yli 8.500 henkeä vuosittain ja kuolleita on keskimäärin noin 400 (vertaa edellinen kappale). (Sisäasiainministeriö 2007b, 23.)



Keskeisimpiä riskejä kasvattavia tekijöitä ovat höltynyt liikennekuri, väestön ikääntyminen, nuorison ”kaahailut” sekä päihteiden käyttö. Myös liikennemäärien kasvu lisää tieliikenteen riskejä samoin kuin huono autokalusto. Myös liikenteen olosuhteet vaikuttavat onnettomuuksien määrään. (Sisäasiainministeriö 2007b, 23.)

Kunnat ovat aiemmin laatineet yhdessä poliisin kanssa liikenneturvallisuuksuunnitelman. Uudessa linjauksissa on päädytty yhdistämään liikenne- ja kunnallinen turvallisuussuunnitelma. Kevyen liikenteen turvallisuuteen kuuluvat jalankulku- ja pyöräilyonnettomuuksien, liukastumisten, kaatumisten ja suistumisten torjunta. (Sisäasiainministeriö 2007b, 23-24.)

Ohessa on lista toimintamuodoista, jotka ovat kunnan vastuulla tai kunta voi yhteistyössä eri organisaation kanssa liikenneturvallisuuksiasioissa (Liikenneministeriö ym. 1999, 16):

- vaikuttaminen liikennejärjestelmään ja liikkumistarpeisiin
- maankäytön suunnittelu ja toimintojen sijoitus
- rakentamis- ja parannustoimenpiteet kunnan hoitamalla tie- ja katuverkolla
- rakentamis- ja parannustoimenpiteet yleisillä teillä
- toimenpiteet yksityisteillä
- liikennekasvatus päiväkodeissa ja peruskouluissa
- liikennekasvatus muissa oppilaitoksissa
- koulumatkareittien turvallisuuskartoitukset ja toimenpiteet
- koulukuljetusten turvallisuuden valvonta
- liikenteen valvonta
- liikenneturvallisuuksitiedotus
- rattijuopumuksen ym. ehkäisy
- turvalaiteneuvonta ja -vuokraus

#### 4.4.5 Vesiturvallisuuden parantaminen

Suomi on tuhansien järvien maa ja vesi perinteinen suomalainen vapaa-ajan elementti. Vesiliikenteen onnettomuudet ovat tyypillisesti hukkumisia sekä kesällä että talvella. Alkoholi on syynä yli 60 % tapauksia ja suurin osa (90 %) hukkuneista on miehiä. Lasten hukkumiset ja uimataidon puutteet ovat osa vesillä liikkumisen riskejä.

Veneilystä suurin osa on vapaa-ajan veneilyä, mutta Suomessa on myös paljon ammattimaista vesiliikennettä. Näiden yhdistelmä tuottaa useita erilaisia uhkatilanteita, joissa usein on syytä puutteelliset vesillä liikkumisen taidot. Myös vesiliikenteessä käytettävien veneiden ja alusten heikko kunto sekä turvavälineiden puuttuminen lisäävät riskejä.

Vesiliikenteen turvallisuus on osana liikenneturvallisuuksia.

#### 4.4.6 Rikosten ennaltaehkäisy ja torjunta

Rikostorjunta on perinteistä turvallisuussuunnittelun sisältöaluetta. Rikostorjunta kunnan kannalta käsittää lähinnä perinteiset rikoslakirikokset. Näitä ovat omaisuusrikokset kuten murrot, varkaudet ja vahingonteot.

Oikeusministeriö on tehnyt vuonna 2002 ehdotuksen, että valtioneuvosto tekisi periaatepäätöksen, jolla se velvoittaisi ministeriöitä, komiteoita, työryhmiä ja muita valmistelu- ja selvityselimiä huomioimaan selvitystensä vaikutukset rikollisuuteen ja rikostorjuntaan. Niin sanottu crime proof malli tekisi valmisteltavista asioista ”rikoksenpitäviä” eli tehdyt päätökset eivät lisää rikollisuutta eikä heikennä rikoksentorjunnan mahdollisuuksia. Tätä samaa mallia tulisi soveltaa myös kunnallisessa päätöksenteossa jäljempänä esiteltävän turvallisuusvaikutusten arvioinnin yhteydessä. (Oikeusministeriö 2002.)

Rikollisuuteen voidaan vaikuttaa kolmella eri menetelmäkokonaisuudella. Näitä ovat ensinnäkin mahdolliseen rikoksentekijään vaikuttaminen. Tekijöihin kohdistuva preventiivinen rikostorjuntatyö painottuu rikollisuuteen rekrytoitumisen estämiseen ja rikollisuuden alkusyiden poistamiseen. Rikollisuuden syinä pidetään sosiaalisen kontrollin puuttumista, rikollisen toimintatavan oppimista sekä sosiaalisen ympäristön luomaa painetta rikosten tekoon. Sosiaalisen kontrollin ja sosiaalisten siteiden vahvistamisella sekä paremmalla integroitumisella yhteiskuntaan sekä laillisten toiminta- ja harrastusmahdollisuuksien tukemisella voidaan vähentää varsinkin nuorten ajautumista rikolliseen toimintaan. Rikollisen elämäntavan omaksuneiden uudelleen sopeuttamisella, päihteidenkäytön hallinnalla sekä rikollisuutta välttävien sosiaalisten siteiden vahvistamisella voidaan vähentää uusintarikoksien määrää. (Kiehelä & Hakonen 1993, 131-134.)

Toinen rikostorjunnan kokonaisuus muodostuu rikoksen kohteiden oman toiminnan ja käyttäytymisen muutoksilla. Lukitus, vaarallisten paikkojen välttäminen sekä muut rikoksilta suojautumisen keinot vähentävät rikoksen uhriksi joutumisen todennäköisyyttä. Uhripreventio kohdistuu tiettyjen rikosten uhrien tiedon ja valmiuksien lisäämiseen. Esimerkiksi asukkaiden tiedottaminen alueella lisääntyneistä automurroista ja arvoesineiden säilyttämisestä autoissa siten, että ne eivät ole ulkopuolelta havaittavissa, vähentävät rikoksentekotilaisuuksia. Tiedottaminen lisää myös kiinnijäämisriskiä, joka on yksi rikostorjunnan keinoista. (Kiehelä & Hakonen 1993, 135-136.)

Keskeinen rikostorjuntakeino on tilannetorjunta. Tilannetorjunta kohdistuu toimintaympäristön suunnitteluun, järjestämiseen ja suojaamiseen. Tilannetorjunta perustuu kiinnijäämisriskin lisäämiseen, rikoksentekomahdollisuuksien vähentämiseen sekä rikoksesta saatavan hyö-

dyn minimoimiseen. Tilannetorjunnan ydin on arkielämässä esiintyvien tilanteiden ja rikoksetekomahdollisuuksien muokkaaminen siten, että suosivat laillisia toimintamuotoja sekä samalla estävät rikostilanteiden syntymistä ja vaikeuttavat rikosten tekemistä. (Kiehelä & Hakonen 1993, 137-140.)

Rikollisuus aiheuttaa vuosittain merkittävät yhteiskunnalliset, organisaatiotasoiset sekä yksilölliset kustannukset. Ensinnäkin rikosvahinkojen suorat seuraukset ovat vuosittain noin 2 miljardia euroa. Tähän kuuluvat omaisuusvahingot tuhoutuneen tai menetetyn omaisuuden osalta. Toisena merkittävänä kustannuksena ovat talousrikosten aiheuttamat verotulojen, lakisääteisten maksujen, muiden organisaatioiden luottotappioiden sekä selvittelystä aiheutuneet kustannukset. Kolmannen kustannuslajina ovat väkivalta- ja huumausainerikosten aiheuttamat terveydenhoidolliset kustannukset. Myös sairauspoissaolot, rikosprosessiin osallistuminen, menetetyt elämät ja rikosten välilliset seuraukset aiheuttavat mittavia taloudellisia menetyksiä vuosittain. Rikokset työllistävät myös poliisia, syyttäjia- ja oikeuslaitosta sekä rikosseuraamisviranomaisia. Näistä syntyy lähes 1,4 miljardin euron vuotuiset kustannukset. Myös rikostorjunta aiheuttaa kustannuksia. Näitä syntyy yksityisten turvallisuuspalveluiden käytöstä, erilaisista vakuutuksista sekä rakenteellisista turvallisuusjärjestelyistä. Myös paikallinen rikostorjunta, huumeiden vastainen työ sekä muut epäsuorat kustannukset ovat osa rikollisuuden aiheuttamia kansantaloudellisia menetyksiä. Rikostorjunta aiheuttaa noin 900 miljoonan euron vuotuiset kustannukset ja rikollisuuden yhteiskunnalliset vaikutukset ovat yli 4 miljardia euroa vuodessa. (STS 2009, Hinkkasen seminaariesitys.)

Tehokas rikostorjunta perustuu paikallisiin olosuhteisiin ja useiden tahojen yhteistyöhön. Poliisi ei yksin kykene torjumaan rikollisuutta, vaan rikostorjunnan on tapahduttava ensisijaisesti mahdollisessa rikoksetekopaikassa. Paikkakunnilla on selvitettävä sekä poliisille ilmoitellut rikokset että sellaiset rikokset, joita ei ole ilmoitettu. On arvioitava rikosten mahdolliset tekijäryhmät, rikoksen todennäköiset uhrit sekä rikoksetekotilanteet ja vaikutettava näihin kaikkiin yhtä aikaa. Kokonaistorjunta on aina tehokkainta ja kokonaistaloudellisesti edullisinta, kuin yksittäisiin tekoihin ja tekijöihin puuttuminen tai uhrien jälkikäteinen valistaminen.

#### 4.4.7 Väkivallan vähentäminen

Väkivallalla tarkoitetaan ihmisen tahallista fyysistä ja psyykkistä vahingoittamista. Väkivalta on tarkoitushakuista ja aiheuttaa fyysisten vammojenlisäksi myös henkisiä kärsimyksiä.

Väkivalta on yksi tyypillisimmistä suomalaisista rikollisuuden muodoista. Suomessa väkivallan kohteeksi joutuu vuosittain 4,2 % väestöstä (teollistuneiden maiden keskiarvo on 4,3 %). Henkirikosten uhriksi joutuu vuosittain 2,5 henkeä 100.000 asukasta kohden. EU:n keskiarvo on ollut keskimäärin yksi (ennen uusien jäsenmaiden liittymistä). Tyypillinen henkirikos on pie-

nessä porukassa tehty puukotus alkoholin vaikutuksen alaisena. Väkivalta ei siis kohdistu valtaväestöön ja siten katuturvallisuutemme onkin melko hyvässä tilassa, synkistä tilastoista huolimatta. (Oikeusministeriö 2005, 11-12.)

Väkivalta voidaan jaotella seuraavasti (Rikksentorjuntaneuvosto 2009):

- alkoholiehtoinen väkivalta
- henkirikollisuus
- ikääntyneisiin kohdistuva väkivalta
- lapsi- ja nuorisoväkivalta
- lähi- ja parisuhdeväkivalta
- naisiin kohdistuva väkivalta
- ryöstöt
- seksuaalinen väkivalta
- työssä kohdattu väkivalta
- väkivallan uhrin

Väkivalta on moniulotteinen ilmiö. Väkiävalta ei ole vain kahden ihmisen välinen asia, vaan sillä on aina vaikutuksia lähisuhteisiin, yhteisöön ja yhteiskuntaan (ks. kuva 24). Yksilön osalta väkivallan ekologinen tarkastelumalli (WHO) pyrkii tunnistamaan biologiset ja henkilöhistorialliset tekijät, jotka kasvattavat väkivallan riskiä. Lähisuhteilla on oma vaikutuksensa joko riskin pienentämiseksi tai kasvattamiseksi. Yhteisöt ja niissä vaikuttavat sosiaaliset suhteet ovat merkittäviä väkivallan paheksuttavuuden kannalta. Myös sosiaalinen eristäytyminen voi kasvattaa väkivallan riskiä. Yhteiskunnan arvomaailma ja moraaliset normit yhdessä koulutus-, talous- ja sosiaalipolitiikan kanssa ovat väkivallan rakenteellisia torjuntamekanismeja. (Oikeusministeriö 2005, 18.)



Kuva 24 Väkiävaltan ekologinen malli (Oikeusministeriö 2005, 18)

Oheisessa taulukossa 3 ilmenee kaupunkien, taajama- ja maaseutukuntien väkivalta- ja omaisuusrikollisuuden tasoa selittävät muuttujat. Kuntien erilaisuus tulee huomioida turvallisuus suunnittelussa. Väestö- ja perherakenne, huono-osaisuus, työttömyys, pienituloisuus tai toimeentulomenojen suuruus vaikuttavat väkivalta- ja omaisuusrikollisuuteen. Myös alkoholi- myynnin vaihteluilla on vaikutusta. (Heiskanen ym. 2003, 1)

**Väkivalta****Omaisuusrikokset****Kaupunkimaiset kunnat**

Alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä	25-44-vuotiaiden osuus
15-24-vuotiaiden miesten osuus	15-29-vuotiaiden miesten osuus
Väestötiheys	Avioliitossa olevien osuus
Avioliitossa olevien osuus	Yksinhuoltajien osuus
Koulutus	Nettomuutto
Pienituloisten osuus	Alkoholin anniskelumyynti
Alkoholin vähittäismyynti	Vähittäiskaupan liikevaihto
Kunnassa työssäkäyvien osuus	
Palveluelinkeinoissa työsk. osuus	

**Taajaan asutut kunnat**

Miesten osuus väestöstä	45-64-vuotiaiden osuus
Avioliitossa olevien osuus	15-24-vuotiaiden naisten osuus
Miesten työttömyysaste	Avioliitossa olevien osuus
Tulojen suuruus	Miesten työttömyysaste
Vuokra-asuntojen osuus	Koulutustaso
Alkoholin anniskelumyynti	Tulojen suuruus
	Kunnassa muuttaneiden osuus

**Maaseutumaiset kunnat**

Miesten työttömyysaste	Alkoholin vähittäismyynti
Alkoholin vähittäismyynti	Eronneiden osuus
Kunnallisvaalien äänestysprosentti	Vuokra-asuntojen osuus
Toimeentulokimenojen suuruus	Kesämökkien määrä
Yksinhuoltajien osuus	Seurakuntaan kuuluvien osuus
Kunnassa työssäkäyvien osuus	Kunnassa muuttaneiden osuus
	Kunnan ulkopuolella työssäkäyvät

Taulukko 3 Väkivallan ja omaisuusrikollisuus kuntaryhmittäin (Heiskanen ym. 2003, 2)

Oheisessa taulukossa 4 on vertailutiedot kymmenestä suurimmasta kaupunkimaisesta kunnasta. Kunnat on ryhmitelty rikollisuuden tasojen perusteella. Rikostasot ovat korkea, melko korkea, odotettu, melko matala ja matala.

Kaupunki	Väkiluku 2001	Väkivallan taso	Omaisuusrikol- lisuuden taso
----------	------------------	--------------------	---------------------------------

**Kymmenen suurinta kaupunkimaista kuntaa**

Helsinki	559 718	Odotettu	Odotettu
Espoo	216 836	Melko korkea	Matala
Tampere	197 774	Matala	Melko matala
Vantaa	179 856	Odotettu	Odotettu
Turku	173 686	Odotettu	Melko korkea
Oulu	123 274	Odotettu	Melko korkea
Lahti	97 543	Melko matala	Odotettu
Kuopio	87 347	Odotettu	Melko matala
Jyväskylä	80 372	Melko korkea	Melko matala
Pori	75 955	Odotettu	Melko korkea

**Kymmenen pientä maaseutumaista kuntaa**

Sammatti	1 253	Melko korkea	Melko matala
Pelkosenniemi	1 213	Odotettu	Melko korkea
Leivonmäki	1 201	Odotettu	Melko korkea
Virtasalmi	1 169	Melko korkea	Melko korkea
Pylkönmäki	1 123	Melko matala	Matala
Kuhmalahti	1 117	Matala	Odotettu
Maksamaa	1 074	Melko korkea	Korkea
Ullava	1 047	Matala	Melko korkea
Sund	1 013	Melko korkea	Melko matala
Lestijärvi	1 002	Korkea	Melko korkea

Taulukko 4 Väkivalta- ja omaisuusrikosten taso (Heiskanen ym. 2003, 3)

#### 4.4.8 Rikoksen uhrin asema

Rikosten yleisyydestä huolimatta yksittäisen rikoksen uhrille tapaus on aina ainutlaatuinen. Suomen oikeusjärjestelmä on rakennettu siten, että mm. syyttäjä voi ajaa rikoksen uhrin vahingonkorvausasiaa oikeudessa. Samoin pääosa rikoksista on yleisen syytteen alaisia eli viranomaisen saatua tiedon rikoksesta, oikeusprosessi etenee ilman uhrin toimintavelvollisuutta. Tietyt rikokset ovat kuitenkin asianomistajarikoksia eli ne vaativat asianomistajan omaa aktiivista toimintaa esitutkinnan käynnistämiseksi.

Rikoksen uhreja on enemmän kuin rikoksen tekijöitä. Tämä tarkoittaa sitä, että yhden tekijän yksi rikos saattaa kohdistua useaan henkilöön. Myös rikoksen uhrin omaiset ovat osakärsijöinä, mutta usein vahingonkorvausten ja rangaistusvaatimusten ulkopuolella.

Rikoksesta riippuen sen seuraukset voivat olla fyysisiä vammoja tai omaisuuden menetyksiä. Fyysiset vammat voivat olla vähäisiä ja tilapäisiä tai vakavia ja pysyviä. Samoin on omaisuuden menettämisen osalta, koska esimerkiksi kotimurtojen yhteydessä tuhoutuneet muistoesineet ovat uhrille merkityksellisiä niiden tunnearvon kannalta, mutta vakuutusyhtiön korvauspolitiikassa ne ovat vain vanhoja ja arvottomia esineitä.

Rikoksen uhri joutuu useaan prosessiin. Ensinnäkin on rikoksen välittömien seurausten aiheuttamat toimet. Väkivallan kohde tarvitsee ensiapua ja omaisuusrikosten kohdehenkilö joutuu hankkimaan korvaavan omaisuuden tai korjaamaan osin tuhoutuneen omaisuuden. Toisena tulee itse rikosprosessin käynnistäminen rikosilmoituksen, asianomistajakuulustelujen sekä tarvittavan näytön esittämisen osalta. Näitä seuraa vakuutuskorvausten hankinta, mahdollisten työkyvyttömyyteen liittyvien ilmoitusten ja korvausasioiden hoitaminen. Itse oikeusprosessi työllistää oikeusapuhankintoineen ja korvausvaatimuksineen. Vahinkojen korjaamiseen ja vammoista toipumiseen menee paljon aikaa ja kaikki se on pois normaalista arjesta, joka rikoksen kautta aina häiriintyy. Ihmisen elämänkulku muuttuu suuntaansa ja henkilöstä riippuen toiset kykenevät palaamaan takaisin normaaliin arkeen, mutta kaikki eivät toivu.

Rikoksen uhrin auttaminen on panostusta hyvinvointiin ja terveelliseen elämään. Aina ei ole mahdollisuutta erota väkivaltaisesta parisuhteesta ilman ulkopuolista apua. Lisäksi monet lähisuhteisiin liittyvät rikokset aiheuttavat masennusta, pelkoa sekä epäluuloa, jotka omalta osaltaan vaikeuttavat elämänhallintaa. Riittävän hyvä turvaverkko koostuu sekä omasta lähipiiristä että viranomaisista, jotka kykenevät ohjaamaan uhrin riittävän ja kattavan tukipalveluverkoston palveluiden piiriin.

#### 4.4.9 Rajaturvallisuus

Suomella on EU:n pisin ulkoraja. Venäjän rajaa on yhteensä 1.340 km, Norjan rajaa 736 km, Ruotsin maarajaa 614 km sekä aluevesirajaa 1.250 km. Rajavartioasemia on 35 kpl ja merivartioasemia 26 kpl. Rajaturvallisuudesta vastaa rajavartiolaitos, joka on sisäasiainministeriön alainen viranomainen.

Rajavalvonnan tehtävänä on estää laitton maahantulo, ylläpitää rajajärjestystä ja rajaturvallisuutta sekä ehkäistä ja selvittää luvattomia rajanylityksiä. Rajarikollisuuden torjunta on yksi keskeinen rajaturvallisuutta ylläpitävä tehtävä. Tähän liittyy rajat ylittävän rikollisuuden torjunta, ihmisten ja tavaroiden salakuljetus sekä laittoman maahantulon järjestäminen. Rajaturvallisuutta ylläpidetään poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen (PTR) yhteistyöllä.

Rajaturvallisuuteen liittyy myös liikenneturvallisuus. Rajanylitysliikenteen valvonta ja havaittuihin rikkomuksiin puuttuminen ovat ennaltaehkäisevää toimintaa alueen turvallisuuteen liittyen. Liikenneuhkat rajanylityspaikoilla heijastuvat moneen turvallisuuskysymykseen.

Yksi rajaturvallisuuden keskeisiä tehtäviä ovat myös pelastustehtävät. Suomen pitkä maaraja sisältää alueita, joilla asutus on harvassa ja avunsaanti hidasta. Etsintä- ja pelastustehtävien organisointi, vapaaehtoinen pelastuspalvelu sekä yhteistyö eri viranomaisten välillä ovat merkittävässä roolissa pelastustehtävien onnistumisessa. Meripelastustehtävät ovat realisoituneet Estonian onnettomuudessa ja muissa vähäisemmissä onnettomuustilanteissa.

#### 4.4.10 Yritystoiminnan turvallisuus

Organisaatioturvallisuus on kehittynyt yritysturvallisuudesta, jossa ensinnä aloitettiin kokonaisvaltainen turvallisuusasioiden hallinta ja johtaminen. Sisällön laajentuessa ja saavuttaessa myös muunlaisia organisaatioita on tarpeen laajentaa myös käsitettä kattamaan sen nyky muodossa olevan toimintakentän. Organisaatioturvallisuus kattaa siis koko organisaation turvallisuutta uhkaavan riskikentän etsien niille sopivimmat ja tehokkaimmat suojaamiskäsitteet.

Organisaatioturvallisuudessa lähtökohtana on tärkeiksi katsottujen kohteiden suojaaminen niihin kohdistuvilta uhkilta. Organisaatioturvallisuuden lähtökohtana on ihmisten muodostama järjestäytyneet ja oikeushenkilön aseman saavuttama pysyvä organisaatio. Tällaisia ovat yritykset, järjestöt, valtiot ja kunnat, mutta myös tilapäisemmin järjestäytyneet organisaatiot, kuten urheilu- ja muut massatapahtumat.

Organisaatioihin kohdistuvat riskit ovat muodostaneet laajan toimintakentän, kuten valtion ja kuntien turvallisuuskin. Suomessa organisaatioturvallisuudesta on käytetty elinkeinoelämän

(EK 2009) määrittelemiä yritysturvallisuuden osa-alueita. Nämä osa-alueet on muodostettu eri toiminnallisten kokonaisuuksien hallitsemiseksi seuraavasti:

- turvallisuusjohtaminen
- vakuuttaminen ja riskienhallinta
- toimitilaturvallisuus
- tuotannon ja toiminnan turvallisuus
- tietoturvallisuus
- työturvallisuus
- henkilöturvallisuus
- ympäristöturvallisuus
- rikostorjunta<sup>3</sup>
- ulkomaantoimintojen turvallisuus
- matkustusturvallisuus
- palo- ja pelastustoiminta
- valmiussuunnittelu

Jaottelu on keinotekoinen ja useilta osin päällekkäinen. Toisaalta turvallisuuden käsitteen ja toiminnan laaja-alaisuuden vuoksi on perusteltua pelkistää turvallisuuskenttää paloittelemalla se pienempiin toiminnallisiin osiin. Jaottelun tarkoituksena on saattaa tarkastelun kohteeksi jokin selkeä kokonaisuus, jolla on useita yhteisiä tekijöitä. Esimerkiksi työturvallisuus sisältää selkeän oman kokonaisuuden, mutta sillä on rajapintoja myös useaan muuhun osa-alueeseen, kuten toiminnan turvallisuuteen, palo- ja pelastustoimintaan sekä henkilöturvallisuuteen.

Vakuuttaminen ja riskienhallinta sekä turvallisuusjohtaminen käsittävät kaikki osa-alueet. Ne kuvaavat niitä johdon ja henkilöstön toimenpiteitä, joiden avulla ylläpidetään ja hallitaan laajaa turvallisuuskenttää. Toisaalta taas valmiussuunnittelu liittyy vain tiettyjen organisaatioiden toimintaan eikä kosketa esimerkiksi tietoturvallisuuden tavoin kaikkia yrityksiä.

Organisaatioturvallisuus rakentuu siis suojattavien kohteiden ympärille. Nämä kohteet muodostavat organisaation kokonaisuuden seuraavasti:

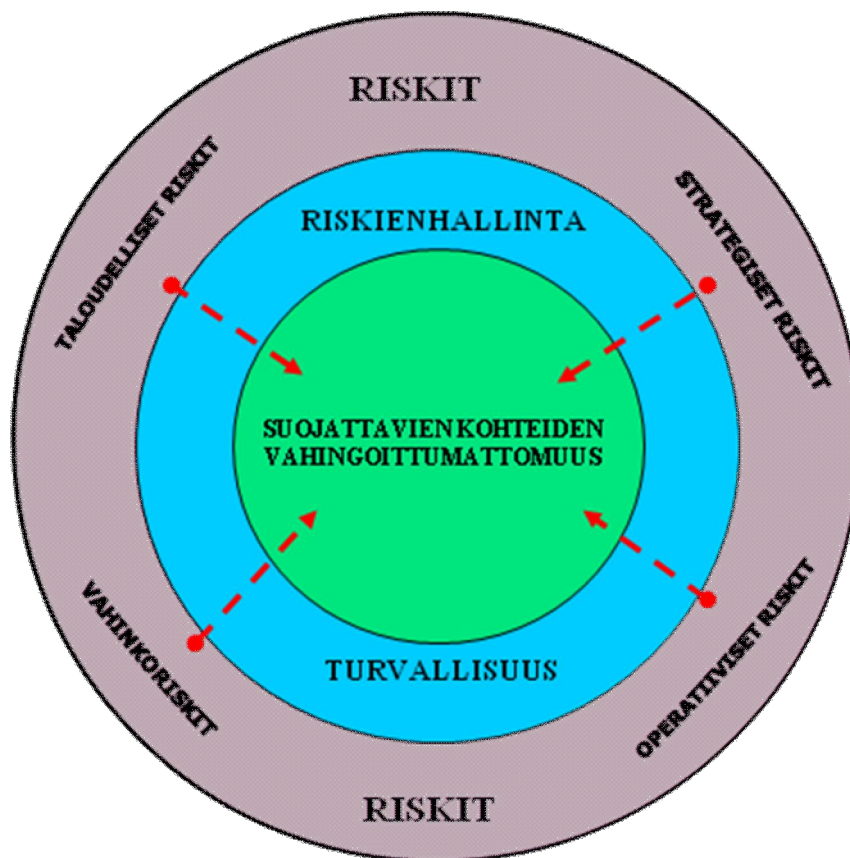
- ihmiset
- omaisuus
- tieto
- toiminta
- maine
- ympäristö

---

<sup>3</sup> EK käyttää tässä yhteydessä käsitettä rikosturvallisuus, mutta katson sen olevan epälooginen muuhun käsitteistöön verrattuna ja käytän siitä syystä rikostorjuntakäsitettä [tekijän huomautus].



Tosin jaottelu organisaatioturvallisuuden kohteista on epäyhtenäinen alan tutkimuksissa. On erilaisia käsityksiä siitä, mitkä organisaatio- tai yritysturvallisuuden suojattavia kohteita. Elinkeinoelämän keskusliiton Yritysturvallisuuden neuvottelukunta (2009) perustaa jaottelunsa Virtasen tutkimukseen (2002, 41), jossa kohteet jaotellaan omaisuuteen, tietoon, ihmisiin, maineeseen ja ympäristöön (tosin Virtasen väitöskirjassa ovat vain omaisuus, tieto, ihmiset ja maine). Toisaalta taas Reiman ja Oedewald (2008, 170) kuvaavat kohteiksi ympäristön, tuotannon, omaisuuden ja ihmiset. Erona ovat siis Virtasen tietoturvapainotteisessa tulkinnessa, joka jättää toiminnan ja ympäristön pois sekä Reiman & Oedewald tulkinnessa, joka vuorostaan hylkää tiedon ja maineen. Myös Lanne (2007, 14) jättää pois toiminnan suojattavista arvoista ja puhuu henkilöistä, ympäristöstä, omaisuudesta, tiedosta ja maineesta.



Kuva 25 Riskien, turvallisuuden ja suojattavien kohteiden suhde (Leppänen 2006, 55)

Organisaatioturvallisuuden yläpuolelle voidaan sijoittaa kokonaisvaltainen riskienhallinta. Kokonaisvaltainen riskienhallinta (Enterprise Risk Management eli ERM) rakentuu neljästä kokonaisuudesta:

- strategisista riskeistä
- operatiivisista riskeistä
- taloudellisista riskeistä
- vahinkoriskeistä

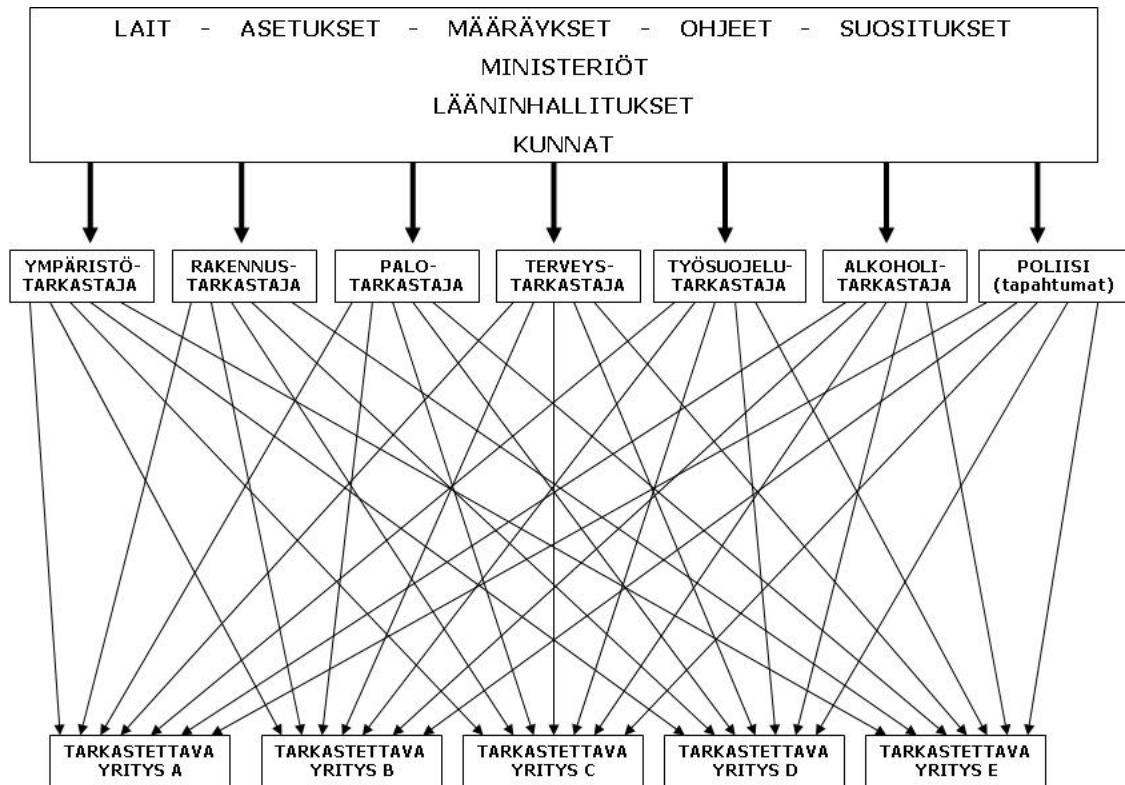
Organisaatiturvallisuuden osa-alueet kuuluvat kokonaisriskienhallinnassa pääsääntöisesti vahinkoriskien kategoriaan. Myös tämä jaottelu ei ole toisistaan erillisistä asioista muodostuva kokonaisuus, vaan silläkin on yhteisiä tekijöitä.

Kunnan turvallisuussuunnittelun osalta kyse on organisaatioiden turvallisuusympäristöön vaikuttamisella. Tämän yhteyden määrittämin on laaja kokonaisuus ja vaatii oman erillisen tutkimuksen. Ohessa on yksi esimerkki tapauksesta, jossa mukana voi olla useita eri viranomaisia vaikka kyseessä yksi huolta aiheuttava ”läikkä”:

*Lihajalostusyrityksen tuotantolaitoksen lattialta löytyy maanantaiaamuna lätkäkö tuntematonta nestettä. Läikän koosta, sijainnista sekä lihajalostamon sijoittumisesta lähellä pohjavesialuetta asiaan voi liittyä ympäristöllisiä ongelmia, jolloin selvitysvastuu on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella. Jos läikän arvioidaan johtuvan rakenteiden heikosta kunnosta, on vastuu kunnan rakennusvalvontaviranomaisella. Jos taas läikän voidaan arvioida aiheuttavan räjähdys- tai palovaaran, on valvontavastuu alueellisella pelastuslaitoksen palotarkastuksella. Koska kyse on lihanjalostuslaitoksesta, joka tuottaa elintarvikkeita, on valvontavastuu tällöin myös kunnallisella terveystarkastajalla. Lisäksi, jos läikästä voi aiheutua vaaraa työntekijöille on valvontavastuu työsuojeluviranomaisella. Jos asiaan liittyy rikos tai läikkä aiheuttaa onnettomuuden tai muun vakavan vaaran, on esitutkintavastuu poliisilla.*

Esimerkin tarkoitus on osoittaa oheisessa kuvassa ilmenevän viranomaisten valvonta- ja tarkastustoiminnan hajanaisuuden (ks. kuva 26). Yritysten näkökulmasta viranomaisten toiminta ei ole keskenään koordinoitua ja yhtenäistä, vaan toimivalta- ja sektorikohtaista. Paikallisessa turvallisuustyössä tämä on kokonaisuus, jota ei vielä ole määrätietoisesti parannettu. (Sisäasiainministeriö 2008, 64.)

Sisäasiainministeriön raportissa 8/2008 on esitetty ns. turvallisuustarkastajamalli. Kyseinen malli perustuu ajatukseen yhdestä laaja-alaisesta turvallisuuteen liittyviä tarkastuksia toteuttavasta viranomaisesta, joka kykenisi tietyllä tasolla tarjoamaan asiantuntija-apua, mutta myös auditoimaan ja valvomaan turvallisuuden ylläpitämistä yrityksissä. Mallia on havainnollistettu kuvassa 26. Turvallisuustarkastustoiminnalla kunnat kykenisivät tehostamaan omaa toimintaansa sekä takaamaan paremman ns. ”yhden luukun” periaatteen mukaisen palvelun yrityksille. (Sisäasiainministeriö 2008, 65.)



Esimerkki tarkastuksista ilman koordinoitua

Kuva 26 Viranomaisten suorittama valvonta- ja tarkastustoiminnan hajanaisuus (Sisäasiainministeriö 2008, 64)

Organisaatioturvallisuuden asiantuntemuksen osalta voidaan paikallisessa turvallisuussuunnittelussa tehdä läheistä yhteistyötä paikallisen yrittäjäjärjestön, kauppakamarin tai muiden järjestöjen kanssa. Useilla paikkakunnilla on myös turvallisuusalan yrityksiä ja järjestöjä, joiden toimijat voivat tuoda turvallisuussuunnitteluun nimenomaan yritysten ja organisaatioiden turvallisuusnäkökohtia.

#### 4.5 Turvallisuussuunnittelun toimijat

Turvallisuussuunnittelu on yhteistyötä, jossa suunnitellaan ne toiminnot, joiden avulla ylläpidetään kuntalaisturvallisuutta. Kuntalaisturvallisuuden kohteina ovat kunnan asukkaat, kunnassa toimivat organisaatiot sekä kunnassa oleva kiinteä omaisuus. Turvallisuuden tarvitsijat eivät kuitenkaan yksin kykene ylläpitämään omaa turvallisuuttaan, varsinkin silloin kun suuri osa niistä päätöksentekoon liittyvistä toimivaltuuksista on muilla kuin kohteella itsellään. Tehdastoiminnan ylläpitäjällä tietyn kunnan alueella on vain rajalliset mahdollisuudet hallita sähkösaantiin, veteen tai maa-alueiden hallintaan liittyviä kysymyksiä. Myös lähellä oleva muu toiminta, pelastuspalveluiden saatavuus, rikosten selvittäminen sekä erilaiset lupiin liittyvät erityiskysymykset ovat muiden kuin tehtaan ylläpitäjän päätösvallan alla.

Turvallisuuden ylläpidon vastuu on aina ensisijaisesti riskin omistajalla. On kuitenkin helppoa määritellä omaisuuteen liittyvien riskien hallinta, mutta syrjäytymisen osalta vastuu on epäselvä. Kuka vastaa syrjäytymisriskin hallinnasta? Vastuu on syrjäytymisvaarassa olevalla henkilöllä itsellään, mutta yhteiskunta on ottanut lukuisia tehtäviään hoitaakseen, joilla on merkittävää vaikutusta sille miten ihmiset kykenevät elämään, joten myös näiden päätösten vaikutusten seuraukset ovat yhteiskunnan vastuulla. Yhteiskunta koostuu kansalaisista, jotka kunnissa valitsevat valtuuston sekä valtion päätöksiä toteuttavan Eduskunnan. Valtuuston tulee käsitellä ja hyväksyä turvallisuussuunnitelma, joka toimeenpannaan eri toimijoiden yhteistyönä. Tämän kehäpäätelmän kautta vastuu on siis kaikilla toimijoilla, kullakin oman toimivaltansa sisällä. Vastuuta on myös siitä kokonaisuudesta, joka on oman toimivallan ulkopuolella.

*”Byrokratia on sektorikohtaista, ihmisen arki ei ole”* todettiin sisäisen turvallisuuden seminaarissa (STS 2009). Valtio, kunnat ja eri viranomaiset ovat organisoineet toimintansa sektori-kohtaisiksi. On säädetty toimivaltaa määrittävä ja rajoittava lainsäädäntö. Tehtävät on jaettu siten, että ne kyllä tulevat yksittäin tehdyksi, mutta kokonaisuus jää avoimeksi. Syrjäytymisen voi olla esimerkiksi pelastustoimen kannalta sellainen riski, joka ei kuulu ydintehtäviin, joten kaikki syrjäytymiseen liittyvä suunnittelu- ja kehittämistyö on silloin toissijaista.

Iso osa tulipaloista aiheutuu tupakasta, joka on ollut alkoholisoituneen ja yksin asuvan miehen kädessä palavana juuri silloin kun hän voimakkaassa humalatilassa nukahti sänkyyn. Pelastuslaitos saa sammutustehtävän ja hoitaa siten ydintehtävänsä, mutta käytännössä kyse on syrjäytymisen haitallisesta seurauksesta. Kuuluuko siis syrjäytymisen ehkäisy pelastuslaitoksen ydintehtäviin, jos sen avulla voitaisiin estää palokuolemia?

Kyllä kuuluu. *”Syrjäytymisessä on kyse yksilön ja yhteiskunnan välisestä suhteesta ja siihen liittyvistä ongelmista”* (STS 2009). Palokuolemat ovat syrjäytymisestä aiheutuvia ongelmia (ainakin osittain). Varautumisessa tulipaloihin on vastuu ensivasteen ylläpidosta annettu pelastuslaitoksille. Pelastuslaitokset ovat yksiköissään ja odottavat sammutustehtäviä. Kun niitä sitten tulee, ne poistuvat yksiköstään, ajavat paikalle, hätistävät uteliaat poliisin avustuksella sivuun, suorittavat sammutustehtävän, jonka jälkeen poistuvat takaisin yksikköihinsä sulkien hallien ovet perässään. Tehtävän jälkeen pelastushenkilöstö jatkaa videoiden katselua sen sijaan, että näyttäisivät niitä riskiryhmille. (H5 & STS 2009.)

Vaikka oheinen esimerkki on kärjistetty, niin sen taustalla kuitenkin on se todellisuus, jossa turvallisuutta ylläpidetään. Yksi tutkimuksessa esiin tulleista havainnoista liittyy kuntien ja myös muiden toimijoiden johtamiskokonaisuuden muutokseen. *”Tulisiko kuntien siirtyä yhä laajemmin prosessilähtöiseen organisaatioon?”* (STS 2009). Pelkän kunnan siirtyminen ei tee vielä suurta muutosta, vaan turvallisuuden ylläpitämisessä pitäisi siirtyä kokonaan riskipolkujen ja -prosessien hallintaan nykyisen sektorijattelon sijaan. Tähän viittaa myös edellä oleva

toteamus byrokratian sektorikohtaisuudesta verrattuna ihmisten arkeen. Myöskään turvallisuuskysymykset eivät ole sektorikohtaisia vaan prosesseja, joissa on useita toimijoita.

Toinen keskeinen havainnon tuoma asia on viranomaisten välisen yhteisymmärryksen puute. Seminaarissa todettiin, että *”sektoroitumisen seurauksena eri toimijoilla on omat termit, joita toiset eivät aina tunne”* (STS 2009). Toinen puhuu aidasta ja toinen aidan seipästä. Samalta näyttävä asia ei olekaan samaa, vaan vain saman termin eri käsitteitä. Kun asia on yhdessä keskusteltu, koko riskiprosessi kuvattu ja muodostettu yhteinen kuva kokonaisuudesta ja jokainen omasta osuudestaan siihen, on saavutettu sellainen taso, joka mahdollistaa yhteistyön. *”Osallisuus ei ole sitä, että osallistuu johonkin, vaan sitä, että syntyy kokemusta siitä, että kuuluu johonkin - vaikuttaminen ja vastuu”* (STS 2009).

Turvallisuussuunnittelun vetovastuu on siirtynyt poliisilta kunnille. Kyseessä ei ole lainsäädännöllä kunnille määrätystä tehtävästä, vaan suosituksesta. Poliisivetoisessa turvallisuussuunnittelussa painopiste oli luonnollisesti poliisin keskeisissä tehtäväalueissa ja pääosin rikostorjunnassa. Nyt turvallisuussuunnitteluun on sisällytetty syrjäytyminen, onnettomuudet, rajaturvallisuus ja yritystoiminnan turvallisuus. Näillä on kyllä myös alueita, jotka kuuluvat poliisin tehtäväkentälle, mutta painopisteet ja päävastuut ovat muiden viranomaisten toimialalla.

#### 4.5.1 Valtionhallinto

Valtioneuvosto on tehnyt paikalliseen turvallisuussuunnitteluun liittyvät periaatepäätökset. Näitä ovat sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä työturvallisuuteen, väkivallan torjuntaan, rikostorjuntaan ja muihin turvallisuussuunnittelun sisältöön keskeisesti kuuluvien osa-alueiden yleislinjaukset. Valtioneuvoston rooli on näyttää suunta. Tämän suunnan mukaan tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisimaa maa vuonna 2015. Tavoite ei synny valtioneuvoston periaatepäätöksillä, vaan käytännön työllä päivittäisten arjen ongelmien, huolien ja riskien hallitsemiseksi. Tämä työ ei onnistu toimimalla erillisesti, vaan se tarvitsee moniammatillista ja sektorirajat ylittävää yhteistyötä. Myös tämä on ollut valtioneuvoston keskeinen linjaus.

Ministeriöt vastaavat valtioneuvoston päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta omilla hallinnonaloillaan. Ministeriöt ohjaavat omia hallinnonalojaan sekä koordinoivat poikkihallinnollista yhteistyötä oman hallinnonalansa johtovastuulla olevissa asioissa. Esimerkiksi sisäasiainministeriön tehtävänä on koordinoita poikkihallinnollista yhteistyötä sisäisen turvallisuuden asioissa. Kullakin ministeriöllä on turvallisuuteen liittyviä erityisalueita. Näistä kukin ministeriö vastaa itsenäisesti ja antavat asetuksia, määräyksiä, suosituksia ja ohjeita turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. (Etelälahti etl al 2008, 31-36.)

Ohessa esimerkkejä eri ministeriöille kuuluvista turvallisuusvastaista:

- Valtioneuvoston kanslia (VNK) - tilannekuvan ylläpito
- Ulkoasiainministeriö (UM) - ulkomailla tapahtuvien kriisien koordinointi
- Oikeusministeriö (OM) - rikksentorjunta
- Sisäasiainministeriö (SM) - sisäinen turvallisuus
- Puolustusministeriö (PLM) - kriittisten toimintojen turvaaminen (YETT)
- Valtiovarainministeriö (VM) - tietoturvallisuus
- Opetusministeriö (OPM) tekijänoikeusasiat
- Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) - elintarvikevalvonta ja -turvallisuus
- Liikenne- ja viestintäministeriö (TEM) - liikenneturvallisuus
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) - työsuojelu
- Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) - työllisyyden hoitaminen
- Ympäristöministeriö (YM) - ympäristöturvallisuus

Aluehallintoviranomaiset korvaavat lääninhallitukset 1.1.2010 alkaen. Aluehallintoviranomaisia on kaksi: elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus - ELY sekä aluehallintovirasto - AVI. ELY vastaa nykyisten TE-keskusten tiepiirien, alueellisten ympäristökeskusten sekä lääninhallitusten tehtävistä. Toisena tehtäväkenttänä on tukea alueellista kehittämistä toimeenpanemalla ja kehittämällä valtionhallinnon tehtäviä alueellaan. ELYn rooliin kuuluu toimia yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa. ELYn ja AVIn turvallisuustyöhön liittyviä rooleja ja yhteistyötä ei ole vielä tarkemmin määritelty, mutta käytännössä niille siirtyy lääninhallituksissa olleet tehtävät sellaisenaan. (H1 & H5 & Valtiovarainministeriö 2009.)

Aluehallintovirasto AVI vastaa lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävistä. AVIn vastuualueelle kuuluvat peruspalvelut, oikeusturva ja lupa-asiat, poliisi, pelastustoimi, varautuminen, ympäristöluvat ja työsuojelu. AVI vastaa nykyisten lääninhallituksissa olevien vastuuviranomaisten toimien ohella ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupirien tehtävistä. AVIn rooliin kuuluu toimia yhteistyössä kuntien ja valtion paikallishallinnon kanssa. AVIn vastuulle siirtyy turvallisuussuunnittelun ohjaus, seuranta, painopisteiden kartoitus sekä aluetason toimijoiden välisen yhteistyön edistäminen (K5).

Vaikka sisäasiainministeriö koordinoi sisäisen turvallisuuden ohjelmaa, niin turvallisuusasiat ovat kuitenkin hajallaan kaikissa ministeriöissä ja valtionhallinnon organisaatioissa. Käytännön turvallisuussuunnittelussa tämä tuo sekavuutta, toimintojen epäjohdonmukaisuutta sekä turvallisuuskysymysten painotuseroja. Valtionhallinto toimii sektorikohtaisesti eikä turvallisuuden liittyviä kysymyksiä ole prosessoitu, jotta riskikohtaisesti voitaisiin määritellä toimenpiteet, vastuut ja mittarit, joiden avulla tavoitteet saavutetaan.

#### 4.5.2 Kunnan toimijat turvallisuussuunnittelussa

Kunnat ovat vastuussa paikallisesta turvallisuussuunnittelusta. Tämä on kunnalle luontainen tehtävä, jo sen alueellisen itsehallinnon sekä päätösvallan kannalta. Kunta on selkeä ja rajattu alue ja sillä on oma organisaationsa. Se on ainoa toimija alueellaan, jolla on mahdollisuus luoda yhteistyöverkosto eri toimijoihin ja toimintoihin. Suuri osa kuntalaisiin liittyvistä turvallisuuskysymyksistä kohdistuu jollakin tasolla kunnan päätöksentekoon tai hallintoprosesseihin.

Kunnan keskeiset toimijat turvallisuussuunnittelussa ovat valtuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja, kunnan johtoryhmä sekä eri hallintokuntien toimijat. Näistä valtuusto ja kunnanhallitus ovat luottamushenkilöistä eli kuntalaisista valittuja. Muut ovat virka- tai työsuhteessa kuntaan ja siten sen päätöksenteon, ohjauksen ja valvonnan alaisena.

Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee kuntalain 13 §:n mukaisesti päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, kunnan palveluista ja muista valtuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista. Hallinnon järjestämisen avulla valtuusto vaikuttaa olennaisesti siihen, miten kunta kykenee järjestämään turvallisuussuunnitelmassa esitetyt toimenpiteet. Myös valtuuston hyväksymät johtosäännöt (kuntalaki 16 §) ovat toimintaa ohjaavia ja hallintokunnille ja niiden yhteistyöhön liittyvien kysymysten ohjaavia mekanismeja. (Kuntalaki 365/1995 & H4.)

Valtuuston tehtävänä on käsitellä kunnanhallituksen valmisteleva turvallisuussuunnitelma. Valtuustokäsittely voi keskittyä vain sellaisiin asioihin, joihin sillä on toimivalta. Valtuusto ei voi käsitellä asiaa, joka kuuluu joko toisen kunnan alueella tapahtuviin asioihin tai muun viranomaisen toimivaltaan. Valtuusto ei voi päättää poliisin tai pelastustoimen resursseista, toimenpiteistä tai muistakaan sellaisista toimista, jotka edellyttävät niiden toimivallan käyttöä. (Hallintolaki 434/2003 & H4.)

Valtuusto voi kuitenkin päättää sellaisista asioista, jotka kyseisissä muissa tahoissa on jo hyväksytty. Valtuuston kannanotto turvallisuussuunnitelmaan on enemmänkin poliittinen ja strateginen. Valtuuston tulee tehdä päätökset sellaisista asioista, jotka muutoinkin kuuluvat sen päätettäväksi. Liian yksityiskohtaisten suunnitelmien laatiminen ja käsittely valtuustossa voi johtaa siihen, että pienet asiat menevät tärkeiden periaatepäätösten edelle. Valtuuston kannanotto on samalla toimintaa ohjaava ja suuntaa näyttävä, joten siitäkkin syystä valtuuston käsiteltäväksi esitetty turvallisuussuunnitelma tulisi olla enemmän strateginen kuin operatiivinen. Valtuusto voi jakaantua erillisiin lautakuntiin, jotka toimivat eri hallintokuntien ohjaavina eliminä. (H4.)

Kunnan talousarvion ja - suunnitelman laadintaprosessi on kunnan merkittävin johtamisprosessi. Se kuvaa hyvin valtuuston roolia, jossa käydään arvokeskustelun ja luodaan strategiat. Valtuusto voi myös kokoontua seminaariin ja/tai työpajaan käsittelemään jotakin merkityksellistä erityiskysymystä, kuten talousarviota. Myös turvallisuuden osalta tulisi järjestää valtuustoseminaareja, joissa uusille valtuustoille kerrotaan kunnan turvallisuustilanteesta sekä esitellään turvallisuussuunnitelma (H5). Näin valtuustolla on mahdollisuus keskustella ja tehdä päätös riittävien tietojen perusteella. Samalla valtuusto kykenee punnitsemaan esitetyn turvallisuussuunnitelman vaikutuksia muihin toimintoihin.

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta (kuntalaki 23 § 1 mom). Kunnanhallitus tekee päätökset siitä, miten kunnan hallintoa hoidetaan. Tähän kuuluvat myös turvallisuuden liittyvien päätösten tekeminen. (Kuntalaki 365/1995 & H4.)

Kunnanhallitus lisäksi antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin (kuntalaki 23 § 2 mom). (Kuntalaki 365/1995 & H4.)

Kunnanjohtaja johtaa kuntalain 24 §:n mukaisesti kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Valtuusto valitsee kunnanjohtajan toistaiseksi tai määräajaksi. Kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Kunnanjohtajalla on myös oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, ellei sille ole salassapitoa koskevien säännösten johdosta estettä. (Kuntalaki 365/1995 & H4.)

Kunnan johtoryhmä määräytyy kunnan hallintosäännön mukaisesti. Kunnan johtoryhmä koostuu kunnan eri hallintokuntien johtajista ja kunnanjohtajasta. Kunnan johtoryhmän toimivallasta ja tehtävistä määrätään hallintosäännössä sekä eri hallintokuntien omissa johtosäännöissä. (H4.)

Kunnan johtoryhmään voidaan tarvittaessa kutsua myös muita edustajia. Kunnan johtoryhmä toimii tavallisesti turvallisuussuunnittelun ohjausryhmänä. Tällöin siihen voidaan asian käsittelyä varten kutsua myös poliisin ja pelastustoimen edustajia. Myös elinkeinoelämän tai tärkeimpien kolmannen sektorin (esim. seurakunta) yhteistyötahojen edustajia voidaan kutsua johtoryhmän kokouksiin. Johtoryhmään kutsutuilla muilla jäsenillä ei ole samaa vastuuta kunnan hallintoon liittyen kuin varsinaisille johtoryhmän jäsenillä. (H4 & H5 & LEM 2008 & STS 2009 & Hallintolaki 434/2003 & Kuntalaki 365/1995.)



Hallintokunnat vastaavat kunnan operatiivisen toiminnan johtamisesta. Hallintokuntien joh-toelimiinä toimivat kunnanjohtajan lisäksi valtuutettujen muodostamat lautakunnan. Hallinto-kunnilla on omat johtoryhmät, joiden tehtävänä on johtaa hallintokunnan alaisia yksiköitä.

Yleisimmin kunnat on jaettu seuraaviin hallintokuntiin (H4):

- talous- ja hallinto
- tekninen toimi
- sosiaali- ja terveystoimi
- sivistys- tai opetustoimi
- yhdyskunta ja ympäristö
- elinkeinotoimi

Kunnan muut toimijat ovat osa kuntakonsernia. Näitä ovat erimerkiksi kunnan omistamat yksi-tyiset yhtiöt ja laitokset. Useimmissa kunnissa sähkö- ja vesilaitokset on yhtiöitetty ja niitä hallinnoi kunnanhallituksen nimeämät hallitusedustajat. Nämä organisaatiot ovat omia erilli-siä oikeushenkilöitä ja kunnat voivat käyttää niissä vain omistajaohjauksen kaltaisia keinoja. Sopimuksin voidaan kuitenkin laatia myös näitä organisaatioita koskevia ohjeita. (H4 & H5 & Kuntalaki 365/1995.)

Kunnat voivat muodostaa lisäksi kuntayhtymiä ja siten yhdessä muiden kuntien kanssa hoitaa keskitetysti esimerkiksi terveyspalveluiden järjestäminen. Kuntayhtymien muodostamat eli-met ovat omia juridisia yksiköitään, joiden päätöksenteosta on sovittu erikseen kuntien kes-ken. Kunnanhallituksella on kuitenkin oikeus ohjata omia jäseniään kyseisten organisaatioiden hallintoelimiissä. Kuntayhtymät voivat sopia myös turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä il-man, että niitä täytyy alistaa jokaisen kunnan valtuustojen käsiteltäviksi. (Kuntalaki 365/1995.)

#### 4.5.3 Poliisi

Poliisin perustehtävänä on poliisilain 1 §:n mukaan ”*oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen tur-vaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estämi-nen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen*”. Poliisi vastaa siis yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä sekä rikostorjunnasta. Kuitenkin poliisilla ei ole koko vastuu, vaan kyse on lähinnä yleisvastuusta. Ensisijainen vastuu turvallisuudesta on aina kohteella itsellään, mutta oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu, että julkinen valta ratkaisee henkilöiden väliset konfliktit lakien ja asetusten mukaisesti. (Poliisilaki 493/1995.)

*”Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa*”. Tämä on käytännössä poliisin toimivaltuus-pykälä liittyen paikalliseen turvallisuussuunnitteluun. Poliisilla on siis lakisääteinen velvolli-

suus toimia turvallisuuden ylläpitämiseksi toimialueellaan. Samalla se luo velvoitteen poliisille toimia yhteistyössä alueella olevien yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Yhteisöillä tarkoitetaan kuntia, yrityksiä, järjestöjä ja muita organisaatioita. (Poliisilaki 21/2001.)

*”Poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädetyt tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua.”* Sisäasiainministeriö ja poliisiylijohto sekä lääninhallitukset voivat määrät paikallispoliisille ja kaksi ensin mainittua myös poliisin erityisyksiköille tehtäviä. Turvallisuussuunnittelun tehtäväkentässä vain paikallispoliisille on määrätty erityisiä tehtäviä. (Poliisilaki 21/2001.)

Poliisin hallintorakenne on muuttumassa 1.1.2010 alkaen. Tulevassa järjestelmässä poliisille tulee kaksiportainen hallintomalli. Ylimmän portaan muodostaa sisäasiainministeriö, joka vastaa poliisitoimen poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta. Toisen portaan muodostaa nykyisin sisäasiainministeriön poliisiosastosta sekä lääninhallituksissa olevista poliisin lääninjohdoista muodostettava poliisihallitus. Poliisihallituksen tehtävänä on 1) suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja koko maassa; 2) vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa; 3) päättää paikallispoliisin ja muiden poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta; 4) huolehtia muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä. (Poliisin hallintolaki 100/2007.)

Poliisihallituksen ylin johto tulee sijaitsemaan Helsingissä ja aluejohdot aluevirastoissa. Aluevirastoissa ohjataan poliisin paikallishallintoa sekä yhteistyötä eri toimijoihin. Tähän yhteistyöhön kuuluu myös maakunnallinen turvallisuussuunnitteluyhteistyö. (Poliisi 2009.)

Poliisi on uudistanut hallintorakennettaan jo 1.1.2009 alkaen, jolloin Suomeen muodostettiin 24 poliisilaitoksen valtakunnallinen poliisin paikallishallinto. Poliisilaitosten aluejako noudattaa maakuntajakoa, joten se on pääosiltaan yhtenäinen pelastusalueiden ja hätäkeskusten kanssa. Tämä helpottaa eri toimijoiden yhteistyötä suurimmassa osassa maata. (Poliisi 2009.)

Poliisin toimintakenttä turvallisuussuunnitelmiin liittyen kattaa lähes koko poliisitoiminnan. Rikostorjunta sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ovat turvallisuusyhteistyön erityisalueina. Poliisin tehtäviin kuuluu myös alueellaan tapahtuvan ja turvallisuutta vaarantavan toiminnan seuraaminen ja tiedottaminen. Tämä kattaa niin paikallispoliisin kuin poliisin valtakunnallisten erityisyksiköidenkin toiminnan. Poliisin painopiste on preventiivisessä toiminnassa laillisuusvalvonnan ohella. (Poliisi 2009.)

Poliisilaitokset vastaavat oman alueensa paikallistason poliisitoiminnasta. Poliisilaitoksia on siis 24, joiden palveluverkko kattaa koko maakunnan. Poliisilaitoksilla on pääpoliisiaseman lisäksi paikallisia poliisiasemia, poliisin palvelupisteitä sekä yhteispalvelupisteitä. (Poliisi 2009.)

Lähipoliisi on yksi keskeisistä poliisin ennalta estävistä toiminnan muodoista. Poliisilaitokset ovat nimenneet kaikkien kuntien alueille lähipoliisit, jotka vastaavat rikostorjuntaan liittyvistä tehtävistä alueillaan. Lähipoliisitoimintaan kuuluu keskeisenä osana yhteistyö eri viranomaisten, kuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Hyvänä esimerkkinä siitä on kuntien sosiaalityöntekijöiden sijoittuminen poliisilaitoksille, jolloin voidaan nopeammin ja tehokkaammin siirtää ongelmaisia kohdehenkilöitä poliisilta sosiaaliviranomaisten toimenpiteiden kohteiksi. Lähipoliisitoiminnan painopiste on nimenomaan paikallisuus ja paikallisiin ongelmiin puuttuminen varhaisessa vaiheessa. (Poliisi 2009.)

Poliisin valtakunnalliset erityisyksiköt vastaavat toimialaansa liittyvistä tehtävistä koko Suomen alueella. Valtakunnallisia yksiköitä ovat liikkuvapoliisi, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, poliisiammattikorkeakoulu sekä poliisin tekniikkakeskus. Kaikilla muilla paitsi tekniikkakeskuksella, joka vastaa poliisin varustehankinnoista ja ylläpidosta, on yhteyksiä kunnalliseen turvallisuustyöhön. Sisäasiainministeriön poliisiosaston osana toimii lisäksi turvallisuusalan valvontayksikkö, joka vastaa yksityiseen turvallisuusalaan (lähinnä vartioimisliiketoiminta sekä järjestyksenvalvonta) liittyvästä viranomaisvalvonnasta, lupien myöntämisestä ja peruuttamisesta sekä toiminnan ohjauksesta. (Poliisi 2009.)

Liikkuvapoliisin (LP) toimialueeseen kuuluvat liikenneturvallisuuden ylläpito, paikallispoliisin avustaminen kiireellisissä hälytystehtävissä, maasto- ja vesiliikenteen turvallisuuden valvonta ja edistäminen, Helsinki-Vantaan lentokentän poliisitoiminta sekä presidentin turvatehtävät. Liikkuvapoliisi muodostaa myös valtakunnallisen poliisin lisäreservin, joka tarvittaessa on käytettävissä kaikilla poliisitoiminnan alueilla. (Poliisi 2009.)

Keskusrikospoliisi (KRP) vastaa vakavan rikollisuuden torjunnasta ja tutkinnasta. Erityisesti KRP vastaa järjestäytyneen ja ammattimaisesti toimivan rikollisuuden torjunnasta. KRP vastaa myös useista poliisin kansainvälisistä tehtävistä, kuten laittoman maahantuloon, rahanpesuun sekä poliisiyhdyshenkilötoimintaan liittyvistä tehtävistä. KRP vastaa myös rikostorjunnan asiantuntijapalveluiden tuottamisesta muulle poliisi- ja esitutkintaa toteuttaville viranomaisille sekä lainvalvontaan liittyvistä erityiskysymyksistä. KRP:ssa on toteutettu myös yritysturvallisuuden liittyvää tiedotus- ja neuvontapalvelua. KRP:ssa sijaitsee myös rikostekninen laboratorio. (Poliisi 2009.)

Suojelupoliisi (Supo) toimii kansallisena turvallisuusviranomaisena. Supon toimialueeseen kuuluvat terrorismitorjunta, vastavakoilu ja turvallisuustyö. Supon turvallisuustyö painottuu ääriliikkeiden valvontaan, valtionjohdon ja valtiovierailujen turvallisuusvartiointiin sekä turvallisuusselvityksiin. Supo vastaa puolustusvoimien ohella yhteisöturvallisuusselvityksistä ja

niihin liittyvistä auditoinneista. Supo pitää myös eri sidosryhmille informaatiotilaisuuksia organisaatioiden henkilöstö-, tila- ja tietoturvallisuuteen liittyen. (Poliisi 2009.)

Poliisiammattikorkeakoulu vastaa poliisin opetuksen lisäksi poliisin hallinnonalaan liittyvästä tutkimustyöstä. Tutkimustyö on yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellistä poliisialan tutkimusta. Tutkimukset liittyvät myös paikalliseen turvallisuussuunnitteluun ja turvallisuustyöhön. (Poliisi 2009.)

#### 4.5.4 Pelastustoimi

Poliisin ja kunnan ohella, pelastustoimi muodostaa kolmannen tärkeä toimijan. Sisäasiainministeriön pelastusosasto vastaa pelastustoiminnan johtamisesta ja valvonnasta. Lääninhallitusten pelastusosastojen toiminta siirtyy aluehallintovirastoille 1.1.2010 alkaen. (Pelastustoimi 2009.)

Toisin kuin poliisi, pelastuslaitokset ovat kuntien vastuulla. Suomessa on 22 aluepelastuslaitosta, jotka tekevät kuntien kanssa palvelutasosopimukset. Kunnat hankkivat pelastuspalvelunsa aluepelastuslaitoksilta sekä vapaaehtoisilta palokunnilta. (Pelastustoimi 2009.)

Sisäasiainministeriö vahvistaa vuosittain pelastustoimen alueiden palvelutavoitteet. Pelastustoimen painopisteinä ovat (Pelastustoimi 2009.):

- Onnettomuuksien ehkäisyn tehostaminen
- Asumisen paloturvallisuuden parantaminen
- Pelastuslaitosten toiminta- ja palvelukyvyyn kehittäminen
- Osaavan henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden varmistaminen
- Valmiuden kehittäminen suuronnettomuuksien, ympäristöonnettomuuksien ja poikkeusolojen varalta
- Pelastustoimea koskevan tutkimus- ja kehittämistoiminnan vakiinnuttaminen
- Hätäkeskusjärjestelmän toimintavarmuuden turvaaminen ja palvelukyvyyn parantaminen

Aluepelastuslaitokset ylläpitävät pelastustoimen järjestelmää alueillaan ja vastaavat pelastustehtävistä. Pelastuslaitokset vastaavat myös tiedottamisesta, koulutuksesta ja muista ennalta estävistä palontorjuntatehtävistä. Ehkä yksi keskeisimpiä tehtäviä ovat palotarkastukset, joiden avulla valvotaan turvallisuuskriittisten kohteiden omaehtoista varautumista. Pelastuslaitosten vastuulle kuuluu myös omaan toimialaansa kuuluvan yhteistyön yhteensovittamisesta eri viranomaisten ja muiden pelastustehtäviin osallistuvien toimijoiden kanssa. (Pelastustoimi 2009.)

Sopimuspalokunnat ovat osa alueellista pelastusjärjestelmää. Ne tekevät sopimuksen alueensa pelastuslaitoksen kanssa. Sopimuspalokuntiin kuuluvat vapaaehtoiset palokunnat (VPK) sekä tehdaspalokunnat (TPK). Sopimuspalokunnat tukevat pelastuslaitosta erilaisissa pelastustehtävissä. VPK:t ovat itsenäisiä aatteellisia yhdistyksiä, joilla on pelastustehtävien lisäksi merkittävä kasvattava, kouluttava ja valistava rooli. (Pelastustoimi 2009.)

Pelastusopisto vastaa pelastustoimen ja hätäkeskusten henkilöstön ammatillisesta koulutuksesta. Lisäksi se tarjoaa koulutusta normaaliolojen häiriötilanteisiin, poikkeusoloihin sekä kansainvälisiin pelastus- ja siviilikriisinhallintatehtäviin. Pelastusopisto vastaa myös pelastustoimen tutkimus- ja kehittämistehtävistä sekä pelastustoimen toimenpiderekisterin (Pronto) ylläpidosta. (Pelastustoimi 2009.)

#### 4.5.5 Muut turvallisuustoimijat

Elinkeinoelämä on johtotroikan (kunta, poliisi, pelastus) lisäksi yksi merkittävin toimijaryhmä. Yritysten omalla varautumisella on merkittävä rooli erilaisten turvallisuusuhkien hallinnassa. Yritysturvallisuutta on edistetty jo pitkään, mutta ongelmallisin osa-alue on pk- ja mikroyritykset. Näiden resurssit ja kyky varautua omatoimisesti erilaisiin riskeihin on rajallinen. Myös käytännön osallistuminen turvallisuussuunnitteluun on paikallistasolla vähäistä, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta (LEM 2008).

Kunnan elinkeinoelämän rakenne määrää pitkälle sen millä tavalla yritykset voidaan huomioida paikallisessa turvallisuussuunnittelussa ja -työssä. Pienellä kunnalla, jossa on aktiivinen yrittäjäyhdistys tai paikallinen kauppakamari, on paremmat mahdollisuudet aktivoida yritykset yhteistyöhön. Usein suurtyöllistäjiä on muutama, joten yhteistyötahojen löytyminen ei ole vaikeata.

Suurten kuntien ongelmana on yhteistyön jalkauttaminen käytännön turvallisuustyöhön. Keskuskauppakamari tekee ansiokasta työtä osallistumalla aktiivisesti kansallisiin yritysturvallisuutta edistäviin hankkeisiin, mutta paikallistason toiminta on vähäistä. Suomen Yrittäjien valtakunnallinen ja paikallinen turvallisuustyö on vielä vähäisempää.

Turvallisuusalalla toimii lähes 30 turvallisuusalan yritysten ja henkilöiden edunvalvontajärjestöä. Näistä vain muutama on mukana kansallisissa ohjelmissa ja hyvin harva paikallinen yksikö on mukana missään turvallisuustyössä. Järjestöt ovat ehkä tehokkain aktivoitava ryhmä, koska niiden kautta on mahdollista luoda yhteydet eri alojen ja toimijoiden verkostoihin, jotka edistävät turvallisuustyötä yrityksissä.

Seurakunnat ovat olleet aktiivisia valtakunnallisesti ja erityisesti paikallisesti. Seurakunnan rooli liittyy usein syrjäytymiseen, onnettomuuksien uhrien auttamiseen sekä nuoriso- ja vanhustyöhön. Seurakuntien koordinoima sosiaaliapu ja kriisityö ovat merkittävä lisä kunnan oman sosiaalityön rinnalle.

Vapaaehtoisjärjestöt ovat aktiivisia kansallisella tasolla. Mannerheimin lastensuojeluliitto, Suomen Punainen Risti, Vapaaehtoiset pelastuspalvelut, Rikosuhripäivystys sekä monet muut järjestöt tekevät valtakunnallista ja paikallista turvallisuustyötä. Lisäksi maanpuolustusjärjestöillä on halua, osaamista ja resursseja panostaa koordinoituun ja ohjattuun turvallisuustyöhön.

Kuntalaiset ovat ehdottomasti tärkein turvallisuustyön toimijakenttä. Kaikki muut ovat tätä työtä avustavia, mutta kuntalaisista muodostuu se toimijakenttä, joka on turvallisuustyön tärkeimpänä kohteena - ihminen. Kuntalaiset ovat mukana luonnollisesti myös kaikissa edellä mainituissakin toimijaryhmissä, mutta ne on aktivoitava omassa roolissaan eli kuntalaisina.

Kuntalaiset muodostavat organisoituja ryhmiä asukasyhdistyksissä, harrastusjärjestöissä sekä vanhempainyhdistyksissä, jne. Kuntalaiset ovat osa sitä läheistä sosiaalista verkostoa ja vertaisryhmää, joilla on ehkä suurin mahdollisuus vaikuttaa turvallisuuteen. Niin omaan kuin läheisten ja lähipiirinkin turvallisuuteen. Kuntalaisten aktivoinnin kautta voidaan liittää kokonaisuus yhteen ja vaikuttaa turvallisuuteen monella taholla, tasolla ja keinolla.

#### 4.6 Yhteenveto kunnan turvallisuustyöstä osana sisäistä turvallisuutta

Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä ja muutoksista johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta.

Turvallisuussuunnittelun laatiminen on siirtynyt poliisilta kunnan johdettavaksi. Aiemmin rikostorjuntasuunnitelmasta on laajentunut kattava turvallisuussuunnitelma. Mukana johtorolikassa on kunnan ja poliisin lisäksi myös pelastustoimi.

Turvallisuussuunnitelma on laajentunut sisällöltään ja toimijakentältään. Entisen poliisivetoisen rikostorjuntasuunnitelma on saanut seurakseen onnettomuudet sekä muut sisäistä turvallisuutta uhkaavat osa-alueet.

Kunnat joutuvat käynnistämään laajan turvallisuussuunnitteluprosessin, johon otetaan mukaan kunnan omien toimijoiden lisäksi eri viranomaisten, kansalaisjärjestöjen, yritysten, muun kolmannen sektorin sekä kunnan asukkaiden edustajia.

Eri viranomaistahoilla ei ole olemassa toimintoja yhdistäviä toimintamalleja. Kunnan eri sektoritoimijat, poliisi, pelastuslaitos, seurakunnat, elinkeinoelämä sekä kolmas sektori ovat kaikki joiltakin osin avaintoimijoita turvallisuussuunnittelussa, mutta käytännön tasolla ei ole yhtenäistä tai edes selkeästi nimenomaan turvallisuussuunnittelun erityisvaatimukset huomioivaa yhteistyömallia.

Kuntien valtuustoilla ei ole käytettävissään riittävästi tietoa turvallisuuden tilannekuvasta ja toimintavaihtoehdoista. Kuntien valtuustot päättävät turvallisuussuunnitelmista koko valtuuston nelivuotiskauden ajaksi. Ne tekevät päätökset kuitenkin valmisteluprosessin tuottaman turvallisuussuunnitelman perusteella, ilman, että valtuustolla olisi olemassa vertailukohtaa mihin vastaaviin suunnitelmiin.

## 5 Kunnan turvallisuustyön konstruktiiivinen malli

Tutkimuksen tavoitteena on luoda kunnan turvallisuuskysymysten päätöksentekoa ja yhteistyötä kuvaava malli, joka pohjautuu kirjallisuuteen sekä haastatteluihin. Kuvassa 27 on tutkimuksen perusteella laadittu kokonaisuus, josta paikallinen turvallisuussuunnittelu muodostuu. Kuva ei ole täydellinen, mutta suuntaa antava ja kuvaa tutkimuksessa käsiteltyä toimintakenttää. Kuvaa tulee täydentää riskilajikohtaisesti. Kuvassa ei ole määritelty eri toimijoiden rooleja tai painopistealueita. Siitä puuttuvat myös muiden viranomaistahojen ohjauksesta vastaavat ministeriöt ja valtion keskus- ja paikallishallinto. Kuvassa ovat ne keskeiset toimijat, jotka ovat mukana kunnan turvallisuustyössä ja vaikuttavat päätöksillään toteuttamiseen.



Kuva 27 Turvallisuustyön toimintakenttä

### 5.1 Turvallisuustyön päätöksentekoa kuvaava malli

Kunnan turvallisuustyössä käsiteltävät riskit ovat ns. monitoimijariskejä (ks. kuva 28). Kyseiset riskit eivät käytännössä kuulu millekään yksittäiselle taholle, vaan niistä ovat vastuussa vuoroin eri toimijat ja osittain myös ajoittain päällekkäin. On myös tilanteita, jolloin kukaan ei ole vastuussa. Monitoimijarisrien hallintaa tulee koordinoita ja turvallisuussuunnitelmissa painopiste on oltava yhteisten tahtotilojen löytymiselle.



Oheisessa kuvassa 28 on yhdistetty useita turvallisuussuunnitteluun liittyviä tekijöitä. Ensimmäkin siinä on perustana riski. Riski jaetaan kolmeen osaan eli ennen toteutumista tapahtuvaan riskin toteutumisen todennäköisyyteen, itse riskin realisoitumiseen sekä riskin välittömiin ja välillisiin seurauksiin. Riskiä arvioitaessa pohditaan itse riskitapahtumaa toisaalla sen toteutumisen todennäköisyyden ja toisaalla sen seurausten vakavuuden näkökulmasta.

Toisena kuvaan liitettynä elementtinä on varautumissuunnittelusta johdetut valmiustasot. Näitä ovat normaalitila, kohonnut valmius, kriisitilanne, toipuminen sekä lopulta paluu normaalitilaan. Tämä selventää riskin toteutumisen kokonaisuutta suhteessa varautumiseen ja toiminnan tasoihin riskin eri vaiheissa. Kyse ei ole varautumis- tai valmiussuunnittelun yhdistämisestä turvallisuussuunnitteluun, mutta kyseinen ajattelutapa pitää nämä käytännössä erottamattomat toimintamallit yhdessä.

Kolmantena osana on kokonaiskuvaan liitetty Reasonin (ks. edellä kuva 20 sivulla 56) malli riskien synnystä. Turvallisuusuhka on prosessoitava ja ositettava toiminnallisesti järkeviin kokonaisuuksiin. On tunnistettava riskin alkusyyt. Ne muodostavat tärkeimmän ennalta ehkäisyn kohteen. Asuntopalot loppuvat, jos asunnoissa ei ole palavaa materiaalia syttymislähteen läheisyydessä. Raskaana olevan äidin päihteettömyys ja nuoren vanhemmuuden tukeminen mahdollistavat nuoren perheen elämänpolun hallinnan, jos tukena on vahva turvaverkko läheisiä ja eri viranomaisia. Toisena tunnistettavana kokonaisuutena ovat organisaation toimintatavat ja eri toimijoiden yhteistyö. Esimerkiksi oppilaitosturvallisuuden osalta tämä merkitsee sitä, että koulun rehtori ja opettajat tekevät yhteistyötä terveydenhoidon, lähipoliisin ja oppilasjärjestön kanssa liittyen varhaisessa vaiheessa havaittuihin huoliin opiskelijan jaksamisessa. Riskin ympäristötekijät tulee kartoittaa ja tunnistaa mitkä ovat riskin laukaisevat tekijät ja mitkä ovat ne olosuhteet, jotka edesauttavat riskin toteutumista ja piiloon jäämistä. Neljäntenä vaiheena on itse akuutissa tilanteessa tehtävät toimet, joiden avulla voidaan vielä vaikuttaa riskihenkilöiden tekemiin valintoihin tai tapahtumien kulkuun. Näiden avulla määritetään se tapahtumaketju, joka voi realisoitua riskin toteutumisenä.

Itse riskitapahtuma on tilanne, jossa riski on realisoitunut. Tulipalossa se on helppo havaita, mutta esimerkiksi syrjäytymisen osalta se on vaikeata. Kullekin turvallisuusuhkalle ja riskille tulee laatia oma monitoimijakartta, jonka avulla toimintaprosessit voidaan kuvata. Itse kriisitilanteessa on useilla viranomaisilla selkeät ja laeissa säädetyt tehtävät ja vastuut sekä yhteistyömallit. Näin ei ole kuitenkaan ennalta ehkäisyn eikä seurauksista toipumisen osalta.

Riski aiheuttaa aina sekä välittömiä että välillisiä seurauksia. Ensimmäisenä tulee kartoittaa välittömät seuraukset sekä toimijat, jotka voivat vähentää seurausten vakavuutta. Toisen vaiheen muodostaa toipuminen sekä välillisten seurausten minimointi. Informaatio voi olla

hyödyksi kemikaalivuodoissa, mutta seksuaalirikoksissa se pahentaa seurauksia. Riskit vaikuttavat myös yksilön lisäksi lähipiiriin, yhteisöön sekä yhteiskuntaan. Viimeisenä seurausten minimoimisen vaiheena on oppiminen ja turvatoimien muutos.

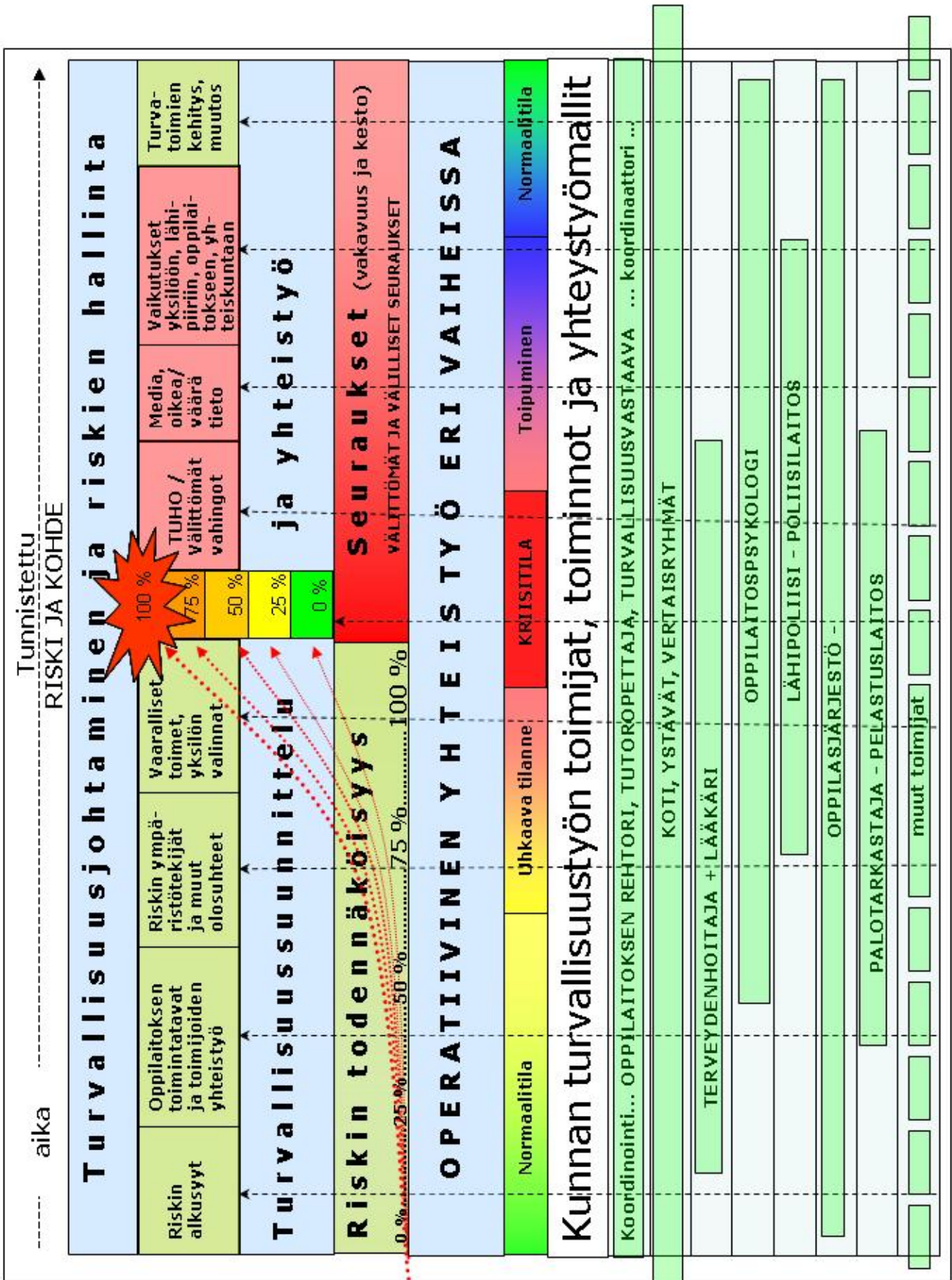
Neljäntenä ulottuvuutena ovat itse toimijat. Tämä muodostaa riskistä monitoimijariskin. Aja-tuksena monitoimijariskille on sellainen uhka tai vaara, jonka torjuntaa ei suoranaisesti mikään toimija voi yksin torjua eikä sitä myöskään omista kukaan. Riskin omistajalla tarkoitetaan tässä tahoja, jolle on selkeästi määritelty toimivalta ja vastuu riskin arvioimisesta, ennaltaehkäisystä sekä muiden riskienhallintatoimenpiteiden toteuttamisesta tai koordinoinnista. Sisäisessä turvallisuudessa esimerkiksi rajaturvallisuus on selkeästi rajavartiolaitoksen vastuulla samoin kuin laittoman maahantulon torjunta kuuluu keskusrikospoliisille ja terrorismin torjunta suojelupoliisille. Nämäkin näkökohdat voidaan kyseenalaistaa (Kreus 2009), mutta pääsääntönä voidaan katsoa, että vastuutaho on nimetty.

Monitoimijariskille ei ole määritelty yhtä vastuullista toimijaa. Tällainen riski on esimerkiksi syrjäytyminen. Syrjäytyminen on erittäin pitkävaikutteinen ja hitaasti kehittyvä riski. Sen alkua voi olla mahdotonta määritellä samoin kuin myös sen vakavinta muotoa. Kuten edellä on useaan kertaan esitetty, riskien hallinta on yhteistyötä.

Kuntalaisturvallisuudessa käsiteltävät turvallisuusuhkat ja riskit ovat luonteeltaan sellaisia, että niillä on liityntä useisiin toimijoihin. Osa toimijoista voi puuttua jo riskin alkusyihin ja osan toiminta keskittyy vahinkojen minimointiin ja toipumiseen. Kun riskit on kuvattu, on määriteltävä kunkin toimijan oma toimintakenttä suhteessa riskiin ja muihin toimijoihin. Tämän jälkeen rakennetaan yhteinen kokonaiskuva riskistä ja sen kaikkien toimijoiden rooleista. Tämä liitetään paikalliseen tilannekuvaan, jota kukin ylläpitää sekä omalta osaltaan että yhteiseltä osalta.

Tehtävien ja roolien määrittely edellyttää poikkihallinnollisuuden lisäksi oman toiminnan ja toimintatapojen muuttamista. Turvallisuustyön on kohdistuttava yhteiseen monitoimijariskiin oman putkihallinnollisen leiviskän hoitamisen sijaan. Oheisessa kuvassa on esimerkiksi tuotu oppilaitosympäristö. Malli on osa opetusministeriön rahoittaman Korkeakoulujen turvallisuus hanketta ja siinä tehtävää käytännön työtä korkeakoulujen turvallisuuden edistämiseksi.

Vaikka korkeakoulut ovat suoraan opetusministeriön alaisia oppilaitoksia, niin niiden turvallisuudella on vaikutuksia myös kunnalliseen turvallisuustyöhön (H3). Oheisessa esimerkissä oppilaitos on päävastuussa ja siten myös riskin ”omistaja”. Jonkun on otettava turvallisuustyön koordinointi hoitaakseen. Useimmissa tapauksissa se on jokin viranomainen, mutta esimerkiksi kauppakeskuksissa se voi olla kiinteistöyhtiö (LEM 2008). Riskin omistaja vastaa turvallisuustyön koordinoinnista ja yhteistyön edistämisestä.



Kuva 28 Monitoimijariskien hallintamallin oppilaitosesimerkki

## 5.2 Tutkimustulosten tulkinta

Tutkimus on kohdistunut kirjalliseen ja suulliseen aineistoon. Tutkimus on toteutettu systemaattisen kirjallisuusanalyysin, asiantuntijahaastattelujen sekä omien havaintojen kautta. Kaikki tutkimusmenetelmät ovat täydentäneet toisiaan sekä tuoneet uusia, toisistaan eroavia näkökulmia tutkimukseen. Tutkimusmetodien valinta on onnistunut.

Tutkimusta on rajattu voimakkaasti. Tutkimusaihetta on käsitelty laajasti kokonaisuuden ja sen eri osien hahmottamiseksi. Tutkimuksella ei ole pyritty analysoimaan eri toimijoiden toimivaltaan tai muuhun ohjaukseen liittyviä tekijöitä, vaan ne on jätetty yleisten huomioiden varaan.

Tutkimuksen painopiste on muuttunut tutkimuksen edetessä, mikä osoittaa tutkimuksen tuoneen tekijälleen lisää osaamista sekä kokemusta. Tutkimusaihe on kuitenkin pysynyt alusta pitäen samana, vain painopiste sen suhteen, mitä johtamisen osaa käsitellään, on vaihtunut. Tutkimuksen loppuvaiheessa tärkeimmäksi tutkimuskysymykseksi nousi *Miten monitoimijaympäristö määritellään ja keitä siihen kuuluu ja millä tavoin?*

Tutkimuksen pääkysymyksenä on *Miten kunnan turvallisuussuunnittelua johdetaan monitoimijaympäristössä?* Tähän kysymykseen on löytynyt vastaus. Turvallisuussuunnittelua johdetaan määrittämällä riskiprosessit sekä nimeämällä kullekin pääriskille omistaja. Turvallisuuskoordinaattori on merkittävä yhteistyötä edistävä toimija. Turvallisuusvaikutusten arvioinnilla turvallisuustyö viedään osaksi päivittäisjohtamista, jolloin suunnittelustakin tulee jatkuva ja kunnan eri toiminnoissa sisällä oleva päivittäinen prosessi.

### 5.2.1 Turvallisuustyö kunnassa

Turvallisuustyö kunnassa kuuluu kaikille toimijoille. Vaikka kunta on saanut tehtäväkseen laatia paikallinen turvallisuussuunnitelma yhdessä poliisin ja pelastustoimen kanssa, se ei tarkoita sitä vastuu olisi nyt siirretty kokonaan kunnille. Poliisin ja pelastustoimen tehtäväkenttiin on jo pitkään kuulunut ennalta ehkäisevä turvallisuustyö. Niistä säädetään myös useissa laeissa ja muissa määräyksissä. Silti yhteistyö tulee perustua vapaaehtoisuuteen - ei laissa säädettyyn paktoon.

Turvallisuustyön kenttä on muuttunut. Rikostorjunta oli ja on ollut keskeinen poliisin tehtäväalue. Vastaavasti onnettomuuksien torjunta on luontaista pelastustoimelle. Sosiaalitoimi pyrkii ennalta estävällä työllä vähentämään työttömyyttä ja sitä kautta syrjäytyneisyyttä. Terveystoimi harjoittaa myös ennalta estävää valistusta ja muuta työtä kansanterveyden edistämi-

seksi. Listaa voisi jatkaa samalla ennalta ehkäisevän työn merkittävyyden korostamisella jokaisen toimijan osalta. Kaikki tekevät ennalta estävää työtä yhtä aikaa, mutta ei yhteistyössä.

Tämän työn keskeisiä havaintoja on se, että eri toimijoiden yhtä aikaa tekemä turvallisuustyö samaan riskiin liittyen ei tarkoita vielä yhteistyötä. Viranomaisten turvallisuustoiminta on sektoroitua, ei prosessimaista. Riskit tapahtuvat kuitenkin prosessin omaisina tapahtumaketjuina, kuten Kreuzin ja Levän (ks. s 54-55) tutkimuksissa on ilmennyt. Asia on sama, kuin jos linja-auto ajettaisiin Helsingistä Utsjoelle useiden eri kuskien toimesta siten, että kukin ajaa vain sen matkan, joka liittyy hänen alueeseensa, mutta kukaan ei aja koko matkaa. Kukaan ei tunne autoa, huoltoaikoja, matkustajia tai matkaa, vaan vain oman osan siitä.

Jos riskit ovat prosesseja, niin niiden hallinnankin on perustuttava samaa prosessiajatteluun. Nykyisellä järjestelyllä ensinnäkään kukaan ei kanna kokonaisvastuuta riskistä, jolloin sen torjuntaan ja hallintaan liittyviä toimenpiteitä ei johdeta ja koordinoita. Sektorein toimivat organisaatiot asettavat tavoitteita vain oman toiminta-alueensa osalta, jolloin eri toimijoiden kokonaistavoitteet eivät tule ilmi. Myös toimintaa voidaan jättää jossakin osassa tekemättä kokonaan, koska sen vaikutus on vähäistä tai merkityksetöntä toimijan näkökulmasta. Toisaalta se saattaisiin olla kriittistä nimenomaan riskiprosessin seuraavan vaiheen kannalta.

Yhteistyö ei vielä synny siitäkään, että laaditaan yhteinen alueellinen suunnitelma, jossa kaikilla on kyllä jonkin asteinen rooli, mutta sektorirajat säilyttäen. Sektorirajojen väliin jää aina aukkoja ja samalla tehdään myös päällekkäistä ja usein turhaakin työtä. Työ on hajanaista ja tehotonta. Yhteistyön tulee kohdistua riskiprosessin kokonaisvaltaiseen hallintaan eikä oman sektorikohtaisen toimivallan puitteissa tapahtuvan tavoitteen toteuttamiseen.

#### 5.2.2 Turvallisuusvaikutusten arviointi

Turvallisuusasioiden saattamiseksi osaksi prosesseja kunta voisi ottaa hallintosääntöön kohdan, jossa edellytetään turvallisuusvaikutusten arviointia. Tällöin turvallisuussuunnitelmasta tulisi valtuustolle, kunnanhallitukselle ja kunnan muulle johdolle yksi periaatteellinen päätöksentekoon liittyvä elementti. Turvallisuusvaikutusten arvioinnin tulee kattaa sekä päätösten vaikutukset turvallisuustilanteen ylläpitämiseen että myös sen, millä tavalla kyseinen päätös vaikuttaa turvallisuustilanteeseen. Ohessa on oikeusministeriön (2002) laatiman rikosvaikutusten arvioinnin pohjalta muokattu ehdotus hallintosäännön kohdaksi:

#### **4 luku Muut määräykset**

##### **31 § Turvallisuusvaikutusten arviointi**

Valtuuston, kunnanhallituksen, kunnanjohtajan ja kunnan eri hallintokuntien johdon, työryhmien, toimikuntien ja muiden selvityselinten tulee kiinnittää työssään huomioita turvallisuusvai-

kutuksiin. Kaikkien ehdotusten tulee ottaa huomioon ehdotuksen vaikutukset kuntalaisturvallisuuteen ja turvallisuussuunnitteluun ja niihin tulee liittää arvio näistä vaikutuksista.

Myös selvityksiin, joissa ei tehdä ehdotuksia, tulee mahdollisuuksien ja tarpeiden mukaan liittää katsaus selvitetyn kysymysalueen liittymisestä turvallisuuteen ja turvallisuussuunnitteluun. Jos selvityselin katsoo, ettei näitä vaikutuksia tai yhteyksiä voida mielekkäästi arvioida, tämä pitää todeta ja perustella.

Turvallisuusvaikutusten arvioinnilla turvallisuusasiat voidaan ottaa osaksi arjen työtä ja päätöksentekoa. Päätöksillä voi olla turvallisuutta lisääviä ja heikentäviä vaikutuksia. Usein päätösten negatiiviset turvallisuusvaikutukset ilmenevät vasta pitkän ajan kuluessa, jolloin niiden korjaaminen on vaikeampaa eikä syntyneitä seurauksia voida poistaa. Nämä vaikutukset voidaan riittävän luotettavasti arvioida etukäteen ja siten välttää niiden haittavaikutukset.

### 5.2.3 Kunta turvallisuustyön koordinoijana

Ilman johtamista ei ole organisoitua ja tehokasta toimintaa. Turvallisuustyön osalta kunta on luonnollinen vastuunkantaja, mutta myös turvallisuuskoordinaattori. Jokaiseen kuntaan tulee nimetä turvallisuuskoordinaattori, joka vastaa kuntalaisturvallisuuden kokonaisuuden organisoimisesta. Turvallisuuskoordinaattori voi olla kunnan palveluksessa. Kustannukset voidaan jakaa usean toimijan kesken.

Koordinaattorin tehtäviin kuuluisi turvallisuussuunnitelman valmistelu. Turvallisuussuunnitteluun osallistuvat kuvaavat merkittävimmät riskiprosessit, laativat nykytilan arvioinnin sekä toimenpide-ehdotukset. Tämä tehdään ilman sektorikohtaista ”mahdollisten” toimintojen arviointia, jotta koko riskiprosessi tulisi katettua. Tämän jälkeen määritellään riskin päävastuullinen ”omistaja” sekä muut keskeiset toimijat. Jokaiselle toimijalle jaetaan sellaiset tehtäväalueet, jotka kuuluvat sen toimivallan piiriin. Niistä toiminnoista, jotka eivät kuulu kenellekään, vastaa riskin omistaja. Koordinaattorin tehtävänä on avustaa riskin omistajaa tämän riskienhallinnan prosessin ja yhteistyön toteuttamisessa.

Koordinointi on käytännön turvallisuustyön yhteensovittamista riskiprosessin kanssa. Lähtökohtana tulee olla itse riskiprosessi eikä se miten eri viranomaiset muutoin toimivat. Jos kyse on esimerkiksi syrjäytymisestä, niin koordinaattorin tehtävänä on yhdessä sosiaalitoimen (olettaen, että sosiaalitoimi on syrjäytymisriskin omistaja) johtaa ensinnäkin sen alueen turvallisuustyön suunnittelua, toiseksi määrittellä ne keskeiset toiminnot, joilla syrjäytymistä ennalta ehkäistään sekä toteuttaa käytännön yhteistyötä syrjäytymisriskin toimijoiden kanssa.

### 5.3 Mallin siirrettävyys ja soveltaminen

Malli on alun perin laadittu terroririskien torjuntaan (Kreus 2009). Tätä mallia on käytännössä sovellettu oppilaitoksiin, josta myös tässä tutkimuksessa on esitelty soveltava esimerkki (mm. kuva 28). Malli voidaan liittää myös muihin organisaatioihin, joskin se edellyttää muutoksia omissa turvallisuuden ylläpitämisessä olevissa toiminnoissa. Malli ei toimi itsestään.

Mallilla ei ole kuntien osalta kokorajaa. Sitä voidaan soveltaa hyvin niin pienissä, kuin suurisakin kunnissa, kaupungeissa ja maakunnissa. Tehokkaimmillaan malli on niissä toiminnoissa, joissa kyetään saamaan osallisiksi koko riskiprosessin kattava operatiiviset toteuttajatahot.

Mallia on sovellettu jo terrorismin torjuntaan sekä korkeakoulujen turvallisuuteen. Malli on operatiivinen ja on tarkoitettu yhteiseksi alustaksi sellaisten riskien hallinnassa, jossa on useita toimijoita. Malli on monitoimijainen eli sen avulla useat toimijat voivat löytää yhteisen turvallisuusagendan, jota kautta oman työn ja osallistumisen merkitys ja arvo kasvaa.

### 5.4 Mallin rajoitteet

Malli ei suoraan kuvaa sitä, miten riskiprosessi määritetään. Tämä tulee tehdä riskipolun määrittelyn avulla ja siihen on käytettävissä useita muitakin menetelmiä. Malli perustuu perinteiseen riskiajatteluun, joten se sisältää myös samat rajoitteet, jotka riskiajatteluun liittyvät. Näitä ovat riskien vaikuttavuuden arviointiin ja todennäköisyyteen liittyvät rajoitteet. Lisäksi erityyppisillä riskeillä on erilaisia ja eripituisia syy-seurausketjuja. Räjähdykset ja liikenneonnettomuudet voivat olla hyvinkin nopeavaikutteisia ja kestoisia, kun taas syrjäytyminen tai luonnon saastuminen voivat kestää vuosikymmeniä.

Malli ei tuo myöskään ratkaisua siihen, miten eri riskejä hallitaan. Nämä päätökset tulee tehdä riskien vaikuttavuuden, mutta myös toimijoiden osaamisen ja resurssien perusteella. Malli ei anna ratkaisua toimivaltakysymyksiin liittyen, eikä sitä ole tässä tutkimuksessa myöskään huomioitu. Malli on lähtenyt siitä ideaalisesta tilanteesta, että byrokratiarajat ovat helposti muutettavissa ja toimijat kykenevät yhdessä päättämään niistä toimenpiteistä, joilla kyseisiä riskejä hallitaan. Näin ei ole kuitenkaan reaali maailmassa, vaan taustalla vaikuttaa monet tekijät, jotka rajoittavat yhteistyötä. Nämä on jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Malli vaatii vielä jatkokehitystä. Jatkokehityksen tulee ensinnäkin suuntautua toimijoiden kykyyn osallistua itse riskienhallintaprosessiin. Lisäksi mallia tulee testata erilaisilla riskeillä, jotta eri riskityyppien eroavaisuudet ja keskeiset ongelmat tulisi selvitettyä. Mallia on myös jatkossa tarkasteltava juridisesta näkökulmasta ja pohdittava miten eri toimivallan ja lainsäädännön rajoitteet vaikuttavat mallin soveltamiseen eri viranomaisissa.

## 6 Johtopäätökset

Tutkimuksen tavoitteena on ollut tuottaa kunnan turvallisuustyötä edistävä malli. Tavoite on kuvattu otsikossa ”Kunnan turvallisuustyön rakennetta kuvaava malli”, jossa turvallisuussuunnittelu on viety suunnitteluasteelta turvallisuustyöhön. Tämä on ollut yksi keskeisimmistä tavoitteista eli tutkia ja kehittää sellainen (toiminta)malli, jonka avulla turvallisuustyötä voitaisiin tehostaa.

Tutkimuksen yksi ajallisesti merkittävin painopiste on ollut tutkimuksellisuuden laadun varmistamisessa. Tätä on haettu laajalla perehtymisellä eri tutkimusmetodeihin ja tutkimukselliseen toimintaan ylipäänsä. Metodien valintaan on kiinnitetty huomiota luotettavuuden ja laatuun. Luotettavuutta on haettu kriittisellä lähestymistavalla eri tutkimusmetodeihin sekä tutkimuksen kokonaisuuteen. Laatua on haettu menetelmien käytön opettelulla sekä perehtymällä muissa vastaavanlaisissa tutkimuksissa käytettyihin menetelmiin sekä valittujen menetelmien käyttöön muissa tutkimuksissa.

Tutkimus on toteutettu systemaattisen kirjallisuusanalyysin, asiantuntijahaastatteluiden sekä omien kokemuksellisten havaintojen perusteella. Tutkimuksessa on perehdytty valtioneuvoston, sisäasiainministeriön sekä Suomen Kuntaliiton näkökulmiin kuntien turvallisuustyöstä. Näiden lisäksi on perehdytty laajalti erilaisiin tausta-aineistoihin.

Tutkimus on yhdistetty aiempiin tutkimuksiin ja selvityksiin jo luonnollisesti siten, että olen itse ollut mukana useissa aihepiiriin liittyvissä tutkimuksissa. Lisäksi päämetodin kehittäjän (Kreus) kanssa on käyty lukuisia keskusteluita ja pohdittu yhdessä ensinnäkin mallin soveltumista terrorismiin, mutta myös korkeakoulujen turvallisuuteen sekä tässä tutkimuksessa olevaan kuntien turvallisuustyöhön. Taustalla on siis akateemisen väitöskirjan prosessi, johon tämä tutkimus on kiinnitetty ”sivutuotteena”.

Tutkimuksessa on syntynyt merkittävää uutta tietoa kuntien turvallisuustyön käytännön toteuttamisesta. On havaittu lukuisia ongelma-alueita, jotka eivät ole ilmenneet kirjallisesta lähdeaineistosta. Kolmen tutkimusmenetelmän yhteensovittaminen on paljastanut virallisen tiedon (valtioneuvoston periaatepäätökset ja sisäasiainministeriön raportit) ja käytännön ristiriitaisuudet. Sisäisen turvallisuuden seminaarissa nousi esiin merkittäviä ongelmia liittyen yhteistyöhön. Myös kokemukset Lempäälän kunnan turvallisuussuunnitteluprosessista avasivat sen empiirisen prosessuaalisen näkökulman, joka auttoi tämän ongelmakentän hahmottamisessa. Ilman oman empiirisen kokemuksen ja havaintojen yhdistämistä tutkimukseen, ei tutkimuksen sisältö olisi syntynyt kuvatunlaisena. Kirjallisuudesta ongelmat eivät olisi nousseet esiin.



## 6.1 Tutkimuksen keskeiset tulokset

Tässä tutkimuksessa on päädytty seuraaviin toimenpide-ehdotuksiin

- kunnan tulee ottaa johtovastuun lisäksi koordinoiva rooli
- kunnallisessa valmistelussa ja päätöksenteossa on huomioitava turvallisuusvaikutukset ja tehtävä turvallisuusvaikutusten arviointi
- kuntalaisturvallisuuteen liittyvät riskit tulee kuvata prosesseina
- kullekin riskiprosessille on määriteltävä vastuullinen riskin omistaja, joka vastaa myös turvallisuustoimien koordinoinnista
- kunkin riskiprosessin osalta tulee kuvata kaikki ne toimijat, joilla on mahdollisuus vaikuttaa riskin todennäköisyyteen, tapahtumiseen sekä seurauksien vakavuuteen
- turvallisuustoimijoiden on muutettava omia prosessejaan, siten että ne mahdollistavat tehokkaan ja muiden toimijoiden kanssa yhdessä tehtävän turvallisuustyön
- etusijalle on asetettava riskiprosesseihin perustuva yhteinen turvallisuustyö

## 6.2 Tutkimuksen ja sen tulosten vaikutus turvallisuustyöhön

On vielä liian varhaista arvioida tutkimuksen todellista vaikutusta kunnalliseen turvallisuustyöhön. Tutkimus on kuitenkin perusrakenne tulevalle kirjalle liittyen kuntien turvallisuustyön johtamiseen. Tutkimus on luonut alustan, jolle kyseinen teos rakennetaan. Itse teos tulee olemaan ensimmäinen kuntien turvallisuustyöstä kirjoitettu tietokirja, joten se tulee ainakin tyydyttämään sen tietotarpeen, joka kuntakentällä aihepiirin osalta vallitsee. Sisältö puolestaan tulee ratkaisemaan sen, miten tämän tutkimuksen tulokset kyetään hyödyntämään.

Tutkimus tulee vaikuttamaan (mallin yleistyttyä) merkittävästi kunnan turvallisuustyön tehokkuuteen ja laatuun. Malli on tarkoitettu kaikille turvallisuustyössä oleville toimijoille yhteiseksi alustalle yhteistyössä paremman turvallisuuden edistämiseksi. Laajassa yhteistyössä toteutettava turvallisuustyö on vasta alullaan kunnissa, joten kaikille uusille metodeille, malleille ja hyvillä käytännöillä on tilausta.

Teoreettisesti tutkimus on luonut alun uudelle tutkimussuunnalle. Sivulla 28 kuvataan tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Tämä tutkimus on *”soveltava tutkimus, joka perustuu tieteelliseen tutkimukseen, mutta ei tavoittele uutta tieteellistä tietoa”*. Tutkimus on lähempänä käytännön, kuin tieteellisen tiedon orientaatiota.

Tutkimus on kuitenkin osa sitä polkua, jossa lähtöpisteenä on ollut käytännön kehittämistyö (Lempäälän kunnan turvallisuussuunnitelma), jossa ei ole taustalla tieteellistä tietoa. Tutkimusta on edeltänyt myös sisäisen turvallisuuden ohjelmaan tehdyt käytännön kehittämistyöt (Sisäasiainministeriö 2008 ja mm. PATSU-hanke), joiden pohjalla on ollut tieteellistä tietoa, vaikka työt eivät niihin pääsääntöisesti ole perustuneet.

Tämä tutkimus ei jää ”makaamaan” kirjastoon yhdeksi turvallisuusosaamisen ylemmän ammattikorkeakoulututkimuksen ensimmäisistä opinnäytetöistä. Tämä työ tulee saamaan jatkoa jatko-opinnoissa, jossa tulen paneutumaan teemaan syvällisemmin ja tieteellisemmin. Tällöin polku jatkuu kohti soveltavaa tutkimusta ja perustutkimusta.

### 6.3 Uudet tutkimusaiheet

Tutkimuksen perusteella seuraavat aiheet ovat nousseet esiin uusiksi tutkimusaiheiksi:

- kunnan vaikutusmahdollisuudet yritys- ja organisaatioturvallisuuden edistämiseen
- keskeisten turvallisuushkien prosessoiminen ja mallintaminen monitoimijariskien hallinnan näkökulmasta
- eri hallinnonalojen turvallisuustoiminnan selvittäminen liittyen keskeisiin turvallisuushkiin
- turvallisuusvaikutusten arvioinnin toteuttaminen kunnallisessa päätöksenteossa
- eri viranomaisten toimivaltakysymykset turvallisuustyön prosessimaisessa toimintakentässä
- turvallisuustyömallin soveltuminen alueelliseen, maakunnalliseen ja valtakunnalliseen turvallisuustyöhön
- kunnallis- ja valtionhallinnon sektorikohtaisen toiminnan rajoitteet ja haitta-vaikutukset valtakunnalliseen ja kunnalliseen turvallisuustyöhön

## Lähteet

Aaltola, J. & Valli, R. 2007. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalla tutkijalla. PS-Kustannus: Jyväskylä.

Ala-aho, V. 2009. Henkilöhaastattelu 14.2.2009. Toijala.

Alasuutari, P. 1999. Laadullinen tutkimus. Osuuskunta Vastapaino: Tampere.

Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim). 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia: Helsinki.

EK. 2009. Yritysturvallisuuden osa-alueet. <http://www.ek.fi/ytnk08/fi/yritysturvallisuus.php> Luettu 23.5.2009.

Eloranta, K. 1975. Heuristiikat ja heuristisuus. Käsittelyongelmista ja niiden ratkaisemisen metodologiasta hallinto-opin näkökulmasta. Toinen painos. Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 1/1976. Tampereen yliopisto: Tampere.

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Osuuskunta Vastapaino: Tampere.

Etelälähti, P. & Kivimäki, M. & Strömberg, R. & Vehkamäki, P. 2008. Valtionhallinnon perusteet. Edita: Helsinki.

Haiko, M. 2003. Kuntaliiton linjaus liiton ja kuntien turvallisuustyölle. Kannanotto ja perusteluistio. Suomen Kuntaliitto: Helsinki.

Haiko, M. 2009. Henkilöhaastattelu 12.5.2009. Helsinki.

Hakkarainen, K. & Lonka, K. & Lipponen, L. 2005. Tutkiva oppiminen. Järki, tunteet ja kulttuuri oppimisen sytyttäjinä. WS Bookwell Oy: Porvoo.

Hallintolaki 434/2003

Heiskanen, M. & Siren, R. & Roivainen, O. 2003. Rikollisuus kunnissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 2003. Optula: Helsinki.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2008. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Huoltovarmuuskeskus. 2009. Taloudellisen maanpuolustuksen ja huoltovarmuuden historiaa. <http://www.huoltovarmuus.fi/organisaatio/huoltovarmuuskeskus/lyhyt-historia/> Luettu 22.5.2009.

Internetix. 2009. Työväensuojelua ennen toista maailmansotaa. Internetjulkaisu. Sosiaaliturvan opintojaksot. [http://materiaalit.internetix.fi/fi/opintojaksot/9historia/sosiaaliturva/tyovaensuojelua\\_ennen](http://materiaalit.internetix.fi/fi/opintojaksot/9historia/sosiaaliturva/tyovaensuojelua_ennen) Luettu 22.5.2009.

Julkisuuslaki. Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta 621/1999

Juntunen, M. & Mehtonen, L. 1977. Ihmistieteiden filosofiset perusteet. Gummerus: Jyväskylä.

Kainulainen, S., Laitinen, H., Niemelä, P., Pääkkönen, J., Rusanen, T., Ryyänen, U. & Vornanen, R., Väisänen, R., Wigrén, E. & Ylinen, S. 1997. Suomalainen turvattomuus. Inhimillisen turvattomuuden yleisyys, perusolollisuudet ja tyypittely -haastattelututkimus 1990-luvun Suomessa. Sosiaaliturvan kirjallisuus. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto: Helsinki.

Kasanen, E. & Lukka, K. & Siitonen, A. 1993. The Constructive Approach in Management Accounting Research. *Journal of Management Accounting Research* (5): 243-264.

Kiehelä, H. & Hakonen, K. 1993. Rikostorjunnan perusteet. Poliisin oppikirjasarja 2/93. Sisäasiainministeriö, poliisiosasto: Helsinki.

Koivisto, A. & Leppänen, J. & Väisänen, A.-J. (ArgoSec Consulting Group Oy) & Koivunen, J. (LTT-Tutkimus Oy). 2006: Marjamäen yritysalueen turvallisuusstrategia ja toimintasuunnitelma. Lempäälän kunta / Lempäälän Kehitys Oy: Lempäälä.

Kreus, M. 2009. Terrorismi 2000-luvulla turvallisuusympäristön haasteena. Valmisteilla oleva lisensiaattitutkimus. Kauppa- ja hallintotieteellinen tiedekunta. Tampereen yliopisto.

Kuntalaki 365/95

Kyrö, P. 2003. Tieteellinen tutkimusprosessi. [www.metodix.com](http://www.metodix.com).

Laki poliisin hallinnosta 110/1992, 676/2006, 100/2007

Lanne, M. 2007. Yhteistyö yritysturvallisuuden hallinnassa. Akateeminen väitöskirja. VTT julkaisu 632. Edita Prima Oy: Helsinki.

Laurea-ammattikorkeakoulu. 2007. Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyöohje. Laurea: Espoo.

Lempäälä. 2007-2008. Lempäälän kunnan turvallisuussuunnitteluprosessissa toteutettu havainnointi.

Lempäälän kunta. 2000. Turvallisuussuunnitelma 2000.

Lempäälän kunta. 2002. Turvallisuussuunnitelma 2002.

Lempäälän kunta. 2006a. Turvallisuussuunnitelma 2006.

Lempäälän kunta. 2006b. Lempäälän kunnan viestinnän periaatteet. Lempäälän kunnanhallitus 28.8.2006 § 197.

Lempäälän kunta. 2007. Taloussuunnitelma 2008 - 2010.

Lempäälän kunta. 2008. Turvallisuussuunnitelma 2009.

Lempäälän kunta 2009a. Lempäälän kunnan luottamushenkilöorganisaatio 15.1.2009. <http://www.lempaala.fi/@Bin/2100473/Luottamushenkilöorganisaatio+15.1.2009.pdf> Luettu 23.5.2009

Lempäälän kunta 2009b. Lempäälän kunnan henkilöstöorganisaatio. <http://lempaala-fi-bin.directo.fi/@Bin/56ae0ebc7617d424c383254e4d7d440d/1243065412/application/vnd.ms-powerpoint/2033431/Henkilöstöorganisaatiokaavio,%20korjattu%2031.10.08.ppt> Luettu 23.5.2009

Lempäälän kunta 2009b. Johtosäännöt. [http://www.lempaala.fi/kunta\\_ja\\_hallinto/hallinto/johtosaannot/](http://www.lempaala.fi/kunta_ja_hallinto/hallinto/johtosaannot/) Luettu 23.5.2009

Leppänen, J. 2006. Yritysturvallisuus käytännössä - turvallisuusjohtamisen portfolio. Talentum: Helsinki.

Levä, K. 2003. Turvallisuusjohtamisjärjestelmien toimivuus: vahvuudet ja kehityshaasteet suuronnettomuusvaarallisissa laitoksissa. Akateeminen väitöskirja. Tukes-julkaisu 1/2003. Turvatekniikan keskus: Helsinki.

Liikenneministeriö, Liikenneturva, Kuntaliitto & Tielaitos. 1999. Opas kuntien liikenneturvallisuu-  
suustyöhön. Uusimaa Oy: Porvoo.

Liikenneturva. 2009. Tilastokatsaus 7.5.2009. Liikenneturva: Helsinki.

LTT-Tutkimus Oy. 2005. Ideapark-liikekaupungin turvallisuusjärjestelmän kehittämisen asian-  
tuntijapalvelu. LTT-Tutkimus Oy: Helsinki.

LTT-Tutkimus Oy. 2006. Ehdotus Marjamäen yritysalueen turvallisuus- ja toimintastrategiaksi.  
LTT-Tutkimus Oy: Helsinki.

Mankkinen, T. 2008. Henkilöhaastattelu 24.10.2008. Helsinki.

Metsämuuronen, J. 2003. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Gummerus Kirja-  
paino Oy: Jyväskylä.

Oikeusministeriö. 2002. Rikollisuusvaikutusten arviointiohjeita valmistelevan työryhmän mie-  
tintö. Oikeusministeriö: Helsinki.

Oikeusministeriö. 2005. Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi. Oikeusministeriön  
julkaisuja 2/2005. Oikeusministeriö: Helsinki.

Onnettomuustutkintakeskus. 2009. Eri raporteista kootut tilastot ja sisältö suomalaisista suur-  
onnettomuuksista. <http://www.onnettomuustutkinta.fi/> Luettu 23.5.2009

Pelastustoimi. 2009. <http://www.pelastustoimi.fi/> Luettu 24.5.2009.

Perustuslaki 731/1999

Poliisi. 2009. [www.poliisi.fi](http://www.poliisi.fi) Luettu 24.5.2009.

Poliisilaki 493/1995, 21/2001

Poliisin hallintolaki ks. Laki poliisin hallinnosta

Puolustusministeriö. 2006. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia.  
Puolustusministeriö: Helsinki.

Reiman, T. & Oedewald, P. 2008. Turvallisuuskriittiset organisaatiot. Onnettomuudet, kult-  
tuuri ja johtaminen. Edita: Helsinki.

Rikoksentorjuntaneuvosto. 2009. Turvallisuussuunnittelun tietopankki.  
<http://www.turvallisuussuunnittelu.fi> Luettu 24.5.2009

Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. 2009. Esitys turvallisuustutkimuksen kansalliseksi strate-  
giaksi. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan julkaisuja 1/2009. Turvallisuus. Helsinki.

Sisäasiainministeriö. 2006a. Elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteinen strategia yrityksiin  
kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten torjumiseksi. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministe-  
riön julkaisuja 15/2006. Sisäasiainministeriö: Helsinki.

Sisäasiainministeriö. 2006b. Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen. Sisäinen turvallisuus.  
Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2006. Sisäasiainministeriö: Helsinki.

Sisäasiainministeriö. 2006c. Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin  
yhteistyössä. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 40/2006. Sisäasiainministe-  
riö: Helsinki.

- Sisäasiainministeriö. 2007b. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004 - 2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon seurantaraportti. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 29/2007. Sisäasiainministeriö: Helsinki.
- Sisäasiainministeriö 2007c. Päätös 29.8.2007 SM048:00/2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman 2008-2011 valmistelu.
- Sisäasiainministeriö. 2008. Neljä kertomusta paikallisesta turvallisuussuunnittelusta - Paikallista turvallisuussuunnittelua edelleen kehittävän pilottihankkeen loppuraportti. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 8/2008. Sisäasiainministeriö: Helsinki.
- STS. 2009. Sisäisen turvallisuuden seminaarissa toteutettu havainnointi.
- Suominen, P. 2006. Turvallinen Suomi 2006. Tutkimus suomalaisten turvallisuuskäsityksistä. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 13/2006. Poliisin ylijohdo: Helsinki.
- Tuominen, J. 2009. Henkilöhaastattelu 26.1.2009. Espoo.
- Valtioneuvosto. 2004. Arjen turvaa - sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston yleisistunto 23.9.2004: Helsinki.
- Valtioneuvosto. 2006. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006: Helsinki.
- Valtioneuvosto. 2007. Hallitusohjelma. Valtioneuvoston yleisistunto 15.4.2007: Helsinki.
- Valtioneuvosto. 2008. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008: Helsinki.
- Valtioneuvoston selonteko. 2009. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009. Valtioneuvosto: Helsinki.
- Valtiovarainministeriö. 2009. ALKU-hankkeen esite. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20090112ALKUha/alku\\_esite\\_12009.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20090112ALKUha/alku_esite_12009.pdf) Luettu 24.5.2009.
- Vartola, J. 1975. Johdatus hallinnon tutkimukseen. Toinen laajennettu painos. Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 2/1975. Tampereen yliopisto: Tampere.
- Vilkko, A. 2003. Poliittisten puolueiden suhteutuminen turvallisuusyhteistyöhön ja poliisipalveluiden kehittämiseen kuntatasolla. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 26. Poliisiammattikorkeakoulu: Tampere.
- Virta, S. 1998. Poliisi ja turvayhteiskunta. Lähipoliisi turvallisuusstrategiana. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia, 1/1998. Edita: Helsinki.
- Virta, S. 2009. Henkilöhaastattelu 5.2.2009. Tampere.
- Virtanen, T. 2002. Four views on security. Akateeminen väitöskirja. Otamedia Oy: Helsinki.
- Yritysturvallisuuden neuvottelukunta. 2009. Yritysturvallisuuden osa-alueet. Luettu 22.5.2009. <http://www.ek.fi/ytnk08/fi/yritysturvallisuus.php>

## Kuvaluettelo

Kuva 1 Tutkimuskohteen faktaanäkökulma (Alasuutari 1999, 90) .....	9
Kuva 2 Konstrukttiivisen tutkimuksen elementit (Kasanen ym. 1993, 246).....	10
Kuva 3 Oman oppimisen polku (Hakkarainen ym. 2005, 265) .....	11
Kuva 4 Suomen turvallisuuden kokonaisuus (Puolustusministeriö 2006, kuva 8, mukailtu).....	18
Kuva 5 Riskien ja turvallisuussuunnittelun hierarkkinen kokonaisuus (Koivisto ym., 2006) ....	19
Kuva 6 Kunnan turvallisuussuunnitteluprosessi (Sisäasiainministeriö 2006b, 13-18).....	20
Kuva 7 Toimivallan jakaantuminen ((Etelälahti ym. 2008, 27) .....	22
Kuva 8 Tutkimuksen kohde kunnallisessa päätöksentekoprosessissa (Hallintolaki 434/2003)..	23
Kuva 9 Tutkimuksen konteksti .....	24
Kuva 10 Tutkimusprosessin vaiheet ja pääkohdat.....	26
Kuva 11 Tutkimuksen aikataulu, tapahtumat ja kokonaisrakenne .....	28
Kuva 12 Tutkimusmetodien vuorovaikutus ja triangulaatio .....	30
Kuva 13 Tutkimukseen laadittu systemaattinen kirjallisuuden analyysimalli .....	35
Kuva 14 Havainnoinnin lajit (Hirsjärvi ym. 2008, 209) .....	37
Kuva 15 Lempäälän kunnan luottamushenkilöorganisaatio (Lempäälän kunta 2009) .....	39
Kuva 16 Lempäälän kunnan johto ja organisaatio (Lempäälän kunta 2009b) .....	40
Kuva 17 Lempäälän kunnan turvallisuussuunnitteluprosessi (Sisäasiainministeriö 2008, 55)...	42
Kuva 18 Turvallisuussuunnittelun toimijakenttä .....	53
Kuva 19 Laaja turvallisuuskäsitys (Kainulainen ym. 1997, 131) .....	54
Kuva 20 Riskin syy-seuraussuhteet (Kreus 2009, 33).....	55
Kuva 21 Onnettomuuksien syyt Reasonia soveltaen (Levä 2003, 20) .....	56
Kuva 22 Kuntalaisturvallisuuden asemointi (H3 Tuominen 2009).....	58
Kuva 23 Syrjäytymisen ennaltaehkäisyn kustannusvaikutus (Lempäälän kunta 2008, 13) .....	61
Kuva 24 Väkivallan ekologinen malli (Oikeusministeriö 2005, 18) .....	68
Kuva 25 Riskien, turvallisuuden ja suojattavien kohteiden suhde (Leppänen 2006, 55) .....	73
Kuva 26 Viranomaisten suorittama valvonta- ja tarkastustoiminnan hajanaisuus (Sisäasiainministeriö 2008, 64) .....	75
Kuva 27 Turvallisuustyön toimintakenttä.....	88
Kuva 28 Monitoimijariskien hallintamallin oppilaitosesimerkki.....	91

**Taulukkuuettelo**

Taulukko 1 Tutkimuksen asemoituminen tiedon orientaation kenttään (Kyrö 2003, 3).....	29
Taulukko 2 Suuronnettomuudet (Onnettomuustutkintakeskus 2009).....	64
Taulukko 3 Väkivallan ja omaisuusrikollisuus kuntaryhmittäin (Heiskanen ym. 2003, 2) .....	69
Taulukko 4 Väkivalta- ja omaisuusrikosten taso (Heiskanen ym. 2003, 3).....	69