

Martta October

28.10.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: VNS 4/2021 vp Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

Eduskunnan hallintovaliokunnan kuulemistilaisuus 29.10.2021

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta esittää näkemyksiään Valtioneuvoston selonteosta sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021 vp). THL on jo aiemmin antanut lausunnon asiasta useille eduskunnan valiokunnille, joten tämä lausunto keskittyy hallintovaliokunnan kannalta keskeisiin seikkoihin.

Selonteon lähtökohdat

THL pitää erittäin tärkeänä selonteon lähtökohtaa, jonka mukaisesti sisäinen turvallisuus pohjautuu ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen, demokratian sekä vapauden, vakauden, hyvinvoinnin, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen kaikessa toiminnassa. Nämä lähtökohdat on myös huomioitava kaikkia konkreettisia toimenpiteitä suunniteltaessa ja arvioitaessa.

THL katsoo selonteon mukaisesti, että ihmisoikeusvaikutusten arviointi on olennainen osa sisäisen turvallisuuden toimintaa. **THL pitää tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia tuetaan mahdollisimman kattavalla ja eri väestöryhmien tilanteita huomioon ottavalla ihmisiin kohdistuvien vaikutusten ennakoarvioinnilla. Yhtä tärkeää on huolehtia riittävästä tutkimuksesta eri ilmiöihin vaikuttavien toimenpiteiden kohdentamiseksi.** Siten voidaan varmistaa, että suunnitellut sisäisen turvallisuuden toimenpiteet ovat hyödyksi ja saavutettavia kaikille mutta samalla kohdentuvat mahdollisimman vaikuttavasti.

THL pitää keskeisinä selonteon linjauksia yhdenvertaisuuden turvaamisesta ja edistämisestä osana selonteon toimeenpanoa. Selonteko tunnistaa ansiokkaasti syrjäytymisen ja turvallisuuden kaksisuuntaisen suhteen ja huono-osaisuuden kasautumisen. Selonteon mukaisesti on tärkeää, että kaikki väestöryhmät voivat luottaa viranomaisiin ja yhteiskuntaan. Tämän toteuttamiseksi tarvitaan kohtaamisiin liittyvän osaamisen lisäksi sen varmistamista, ettei rakenteellisia palveluiden saavutettavuuden esteitä ole. Tätä tukevat esimerkiksi viranomaisten pitkäjänteinen, tavoitteellinen ja suunnitelmallinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyö ja riippumaton laillisuusvalvonta.

Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen periaatepäätöksen suhde selontekoon

Valtioneuvoston hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen 2030 periaatepäätöksellä linjataan niitä toimia, joilla suomalaisten hyvinvoinnin ja terveyden eriarvoisuus saadaan vähenemään vuoteen 2030 mennessä. Periaatepäätöksellä pyritään tukemaan viranomaisten yhteistyötä turvallisuusongelmien ehkäisemisessä. Sen toimeenpanoa ohjaa ja seuraa ministeriöiden ja eri hallinnonalojen asiantuntijoista koostuva Kansanterveyden neuvottelukunta.

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteon tavoitteena on painopisteen siirtäminen reaktiivisesta toiminnasta ennaltaehkäisevään ja varhaiseen ongelmiin puuttumiseen. **THL:n näkemyksen mukaan periaatepäätöksen toimenpiteitä olisi voinut huomioida ja sisällyttää selontekoon vielä enemmän.** Periaatepäätös sisältää esimerkiksi useita toimenpiteitä eri hallinnonalojen välisen turvallisuutta edistävän yhteistyön koordinointiin, joita ei riittävän kattavasti ole huomioitu selonteon tavoitteissa sisäisen turvallisuuden parantamiseksi.

Martta October

28.10.2021

Selonteossa korostuvat turvallisuusviranomaisten ja oikeudenhoidon rooli, vaikka ongelmien ennaltaehkäisyn kannalta aivan keskeisessä asemassa ovat sosiaali- ja terveydenhuollon toimet ja niiden yhteistyö muiden viranomaisten kanssa. Erilaisten ongelmien kasautumisen ja huono-osaisuuden ylisukupolvisuuden katkaisussa sosiaali- ja terveydenhuollon rooli on parhaimmillaan ratkaiseva.

Sosiaali- ja terveydenhuollon keinot suunnitelmallisemmin mukaan turvallisuustyöhön

Sote-sektorin rooli on kaikkiaan merkittävä sisäisen turvallisuuden edistämässä, esimerkiksi eriarvoisuuden vähentämisessä, syrjäytymisen ehkäisyssä ja hyvinvoinnin turvaamisessa. **THL:n näkemyksen mukaan sisäiseen turvallisuuteen liittyviä uhkia voidaan ehkäistä tehokkaasti siirtämällä painopiste selkeästi ehkäiseviin toimiin samalla ne uskottavasti resursoiden.** Yhteiskunnallisella tasolla tämä tarkoittaa esimerkiksi riittävästi matalalla kynnyksellä saavutettavia palveluita ihmisten arjessa, kuten mielenterveyttä tukevat palvelut neuvoloissa, kouluissa ja oppilaitoksissa sekä laadukkaat ja verkostoidut lapsi- ja perhepalvelut tulevilla hyvinvointialueilla. Yksilötasolla palvelujärjestelmän tarjoama monialainen ja katkeamaton palvelupolku on tärkeää kyetä räätälöimään asiakkaan tuen tarpeen mukaan.

THL esittää, että selonteon kohtaan 5.10.11, jossa on tunnistettu viranomaistoiminnan kehittämiskohteita, lisättäisiin mukaan ainakin yksi sosiaali- ja terveydenhuollon moniammatillisen yhteistyön kehittämiseen liittyvä toimenpide. Keskeistä turvallisuuden edistämiseksi on lähisuhdeväkivallan vastainen viranomaisten yhteistyö. Tavoitteeksi voisi esimerkiksi asettaa, että vuoteen 2030 mennessä hyvinvointialueilla on käytössä toimivat käytännöt väkivallan tunnistamiseksi, riskin arvioimiseksi sekä tarjolla tehokkaat palvelupolut väkivallan uhreille, tekijöille sekä väkivallalle altistuville lapsille.

Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi väkivallan systemaattisen puheeksi ottamisen varmistamista universaaleissa palveluissa (neuvola, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, opiskeluhuolto) kansallisiin linjauksiin (mm. Väkivallaton lapsuus -toimenpidesuunnitelma, Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelma, Istanbulin ja Lanzaroten sopimusten toimeenpanosuunnitelmat, Kiusaamisen, häirinnän ja väkivallan ehkäisyn toimenpideohjelma) perustuen. Suunnitelmallinen työtapo edellyttää, että työ on mallinnettu ja sekä hallinnossa että käytännön viranomaistyössä on nimetty väkivallan ehkäisytyötä koordinoivat tahot. Kunnissa ja hyvinvointialueilla on perustettu lähisuhdeväkivallan vastaisen työn koordinaatioryhmät.

Lisäksi THL esittää, että vuoteen 2030 mennessä Suomessa on otettu käyttöön systemaattinen väkivallan riskinarviointiprosessi ja jokaisella hyvinvointialueella toimii riittävän kattavasti paikallisia MARAK-työryhmiä vakavan parisuhdeväkivallan uhrin auttamiseksi. Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet edellyttävät kaikilta viranomaisilta väkivallan vakavuuden ja riskin arviointia sekä yhteen sovitettuja toimia naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhrin turvallisuuden parantamiseksi, mutta nämä velvoitteet eivät vielä toistaiseksi toteudu systemaattisesti.

Koronapandemian vaikutusten huomioiminen selonteossa

Valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta käsitellään sekä koronapandemian vaikutuksia ja varautumista tulevaisuudessa vastaaviin ilmiöihin, että ilmastonmuutoksen vaikutusta turvallisuuteen. Käsittely jää kuitenkin melko kuvailevaksi ja konkreettisten toimien ja suositusten kohdalla epäselväksi, siitäkin huolimatta, että pandemian vaikutus sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen turvallisuuden kokemukseen on jo pitkään ollut erittäin merkittävä. Myös ilmastonmuutokseen

Martta October

28.10.2021

liittyvät uhkakuvat ja niiden aiheuttama turvattomuuden tunne ovat kasvussa erityisesti nuorten keskuudessa.

Pandemia on edelleen käynnissä, mistä syystä kattavia johtopäätöksiä sen vaikutuksista ei ole vielä mahdollista tehdä. THL esittää silti valiokunnalle joitakin huomiota, jotka pohjaavat laitoksen kokemuksiin pandemian aikana sekä alustaviin tutkimuksiin pandemian vaikutuksista.

- 1) Terveysturvallisuuden kantokyvyn taso Suomessa ei vastaa pandemian vaatimuksia ja näyttää vertailussa heikommalta kuin monessa muussa maassa.** Vaikka Suomessa on varauduttu erilaisiin terveysturvallisuuteen kuormittaviin kriiseihin, alkaa näyttää hyvin selvältä, että varautuminen ei ole ollut riittävää sellaisen pitkäkestoisen kriisin varalta, joka aiheuttaa merkittävää terveysturvallisuuden kuormitusta. Vaikka sama ilmiö vaivaa oikeastaan kaikkia korkean tulotason maita joissa kulkuteja ei ole pitkään aikana esiintynyt, kuormituksen kestävyys vaikuttaa vertailussa olevan Suomessa poikkeuksellisen matalalla tasolla.¹

Koronakuolemien ehkäisyn tarpeen lisäksi erittäin merkittävä syy siihen, että Suomessa jouduttiin ottamaan käyttöön yhteiskunnan toimintaa ja ihmisten kontakteja laajasti rajoittavia kieltoja ja sulkutoimia, johtui siitä, että terveysturvallisuus oli vaarassa ylikuormittua ja tätä kautta ihmisten henki ja terveys olisi voinut vaarantua sen takia, että he eivät olisi saaneet muuta tarvitsemaansa hoitoa. Erityisen suuri pullonkaula on ollut tehohoito, jonka peruskapasiteetti on Suomessa kansainvälisesti verrattuna matala ja jonka kapasiteettia koronahoitoa varten ei voida nostaa ilman, että keskeytetään tai viivästytetään laajasti muuta toimintaa.

THL esittää, että tehohoidon kapasiteetti jatkossa resursoitaisiin yli päivittäisen tarpeen, jotta tulevaisuudessa terveysturvallisuustilanteen kuormittuessa äkillisesti ei ajaututtaisi vastaavaan tilanteeseen muun yhteiskunnan ja muun hoidon rajoittamisen osalta.

- 2) Rajojen terveysturvallisuudesta on huolehdittava riittävin toimivaltuuksin.** Koronapandemia on osoittanut, että rajojen terveysturvallisuustoimilla voidaan nopeasti ja helposti leviävän tarttuvan taudin kohdalla voittaa aikaa ja ainakin hidastaa epidemian kiihtymistä. Suomessa rajojen terveysturvallisuudesta ovat vastuussa rajanylityspaikan kunnan toimijat, jotka vastaavat myös muusta terveysturvallisuudesta. Valmiita malleja laajamittaisiin ja pitkäkestoisiin toimiin rajanylityspaikoilla ei pandemian alussa ollut edes olemassa. Tämä johti epäselvyyksiin sekä toimivaltuuksien että velvoitteiden osalta erityisesti suurilla rajanylityspaikoilla, kuten Helsinki-Vantaan lentoasemalla valitettavasti koettiin.

Kun on kyse koko maata koskevasta uhkasta, on epäloogista, että sen torjunnasta vastaa kunta, jossa rajanylityspaikka sijaitsee. Kunnan toimijoiden valtuudet eivät myöskään ole esimerkiksi lentoaseman tarpeisiin riittävät.

THL ehdottaa harkittavaksi, että Suomeen perustetaan erillinen valtakunnallinen Rajanylityspaikkojen terveysturvallisuusviranomainen, jonka tehtäväksi annetaan laajojen tartuntatautilähtöisten vaatimien terveysturvallisuustoimien ennakosuunnittelu, rajalla toimivien organisaatioiden ja viranomaisten ohjaus, koulutus ja tehtävienjako sekä ennakkosopimusten laadinta

¹ Suomessa on ollut epidemian huippuaikoina tehohoidossa samanaikaisesti noin 80 henkilöä (14 per miljoona väestö) ja erikoissairaalahoitoa noin 250 (45 per miljoona väestö) henkilöä. Tehohoidon konsortio on ilmoittanut, että nykyisessä tilanteessa tehohoidon kipuraja ylikuormitusriskin suhteen on n. 50 samanaikaista koronapotilasta (9 per miljoonan väestö).

Martta October

28.10.2021

ja ylläpito. Kyseisellä viranomaisella pitää olla riittävä budjetti ja valtuudet edellyttää muilta toimijoilta yhteistyötä.

- 3) Palvelutarpeen kasvu seuraa viiveellä.** Koronapandemialla on ollut asiantuntijaselvitysten mukaan selvä vaikutus lapsille, nuorille ja perheille tarjottaviin lakisääteisiin palveluihin (esim. neuvola-, koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon palvelut sekä lastensuojelu), joiden tarjontaa on supistettu ja henkilöstöä on siirretty pandemiantehtäviin. Avun ja tuen tarpeen tunnistaminen ja saanti on viivästynyt merkittävästi samaan aikaan, kun niiden tarve on lisääntynyt.

THL:n selvityksissä on käynyt ilmi, että koronavirusepidemiaan liittyvät rajoitustoimet ovat heikentäneet myös syrjäytyneiden päihdeongelmaisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten, kuten maahan muuttaneiden ja vammaisten, arkea ja turvallisuutta. Esimerkiksi psyykinen kuormittuneisuus ja muu oireilu ovat lisääntyneet ja pääsy palveluihin on muun muassa etäyhteyksien käytön vaatimusten myötä heikentynyt. Koronavirusepidemia on korostanut polarisaatiota ja monet maahan muuttaneet ovat kokeneet syrjintää.

Koronapandemiaan liittyvät rajoitustoimet, pelko viruksen tarttumisesta, sekä etätyön ja yksinäisyyden lisääntyminen ovat pahentaneet myös lähisuhdeväkivaltaa. Erityisesti kontrolloiva väkivalta on lisääntynyt. Lähisuhdeväkivaltaa kokevilla on ollut vaikeuksia saada peruspalveluja, kuten terveyspalveluja. Vähentyneet asiakkaiden ja ammattilaisten väliset kohtaamiset ovat osaltaan vaikeuttaneet väkivaltatilanteiden tunnistamista ja esimerkiksi turvakotipalveluihin ohjaamista.² Kouluterveyskyselyn mahdollistaman seurannan mukaan tietyt lapsiin ja nuoriin kohdistuvat väkivallan muodot, kuten seksuaalinen häirintä verkossa, ovat pandemian aikana merkittävästi lisääntyneet.

Lähisuhdeväkivaltaa kokeneiden osalta on mahdollisten tulevien pandemioiden aikana huomioitava, kuinka kotiin eristäminen lisää väkivallan riskiä ja vähentää avun saamisen mahdollisuuksia. Erityisesti lasten altistuminen väkivallalle lisääntyy. Myös avun hakemisen ja saamisen pitkittyminen lisää väkivallan seurauksia. Tulevaisuudessa avun saaminen on tärkeää turvata myös kriisitilanteissa; järjestää uusia avun saamisen muotoja (esim. chat), huomioida eri väestöryhmien mahdollisuudet käyttää verkkopohjaisia palveluja ja lisätä tiedottamista väkivallasta ja avun saamisen mahdollisuuksista kriisin aikana.

THL katsoo, että pandemian aiheuttamaa hoito- ja palveluvelkaa on tärkeää purkaa suunnitelmallisesti ja aktiivisesti lähivuosina. Koronaepidemian vaikutuksia tullaan tutkimaan ja tutkitaan jo laajasti eri tieteenaloilla. Pelkästään THL:n tutkijoilla on useita kymmeniä käynnissä olevia ja osin jo valmistuneita koronaan sekä koronaepidemian ja siihen liittyvien rajoitustoimien vaikutuksiin liittyvää tutkimushankkeita. Dokumentoitua tutkimus- ja muuta asiantuntijatietoa tarvitaan sekä nyt käynnissä olevan pandemian kielteisten vaikutusten hillitsemiseen että seuraavaan vakavaan epidemiaan tai muuhun poikkeustilanteeseen varautumiseen.

Väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisy

² Lähde: Hietamäki, Johanna & Nipuli, Suvi & October, Martta & Haapakangas, Kimmo & Peltonen, Joonas (2021) Turvallisuus ja lähisuhdeväkivalta. Teoksessa Laura Kestilä, Merita Jokela, Vuokko Härmä & Pekka Rissanen (toim.) Covid19-epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen: Asiantuntija-arvio, kevät 2021. Raportti 3/2021. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 54-62.

Martta October

28.10.2021

Väkivaltainen radikalisoituminen muodostaa uhan sisäiselle turvallisuudelle myös silloin, kun siihen ei liity suoranaisia terroristisia tekoja tai niiden uhkaa. Radikalisoitumiseen liittyvä vastakkainasettelu ja viholiskuvien ylläpitäminen lisäävät yhteiskunnan polarisaatiota, vähentävät luottamusta viranomaisiin ja heikentävät eri väestöryhmien välisiä suhteita. Sosiaali- ja terveyspalveluissa kohdataan tavalla tai toisella lähes koko väestö, joten on ensisijaisen tärkeää sisällyttää sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulma ja osaaminen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyyn. Painopisteen siirtämisellä varhaiseen puuttumiseen ja ehkäisyyn voidaan vaikuttaa kestävästi väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin muodostaman uhan tulevaan kehitykseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon osaamista ennalta ehkäisyssä vahvistetaan esimerkiksi lisäämällä tietoisuutta väkivaltaisesta radikalisoitumisesta ja siihen liittyvistä mekanismeista. Moniammatillisen yhteistyön vakiintumiseksi on tarpeen luoda käytäntöjä, jotka lisäävät ammattilaisten ymmärrystä toistensa toiminnasta, mahdollistavat konkreettisen yhteistyön tekemisen ja yhteisen tilannekuvan synnyn. Tällä varmistetaan, että valitut toimintatavat johtavat kokonaisuuteen, joka tukee kyseessä olevien yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvointia. Moniammatillisen yhteistyön edellytyksenä on myös se, että kaikkien toimijoiden erityisosaaminen on huomioitu tarkoituksenmukaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon perustason osaamisen lisäksi väkivaltaiseen radikalisoitumiseen liittyvää vaativaa erityisosaamista keskitetään sote-uudistuksessa yhteistyöalueille.

Tapaturmat ja onnettomuudet

THL pitää tarpeellisena, että tapaturmien ja onnettomuuksien ehkäisemiseksi kunnissa ja tulevilla hyvinvointialueilla yhdistetään hyvinvointi- ja turvallisuussuunnitelmat. Laaja lakisääteinen hyvinvointikertomus sisältää erillisen yksityiskohtaisen suunnitelmaosan, jota kutsutaan hyvinvointisuunnitelmaksi. Yhdistetyn suunnitelman valitut painopisteet ohjaavat niukkojen resurssien hallintaa, ymmärrystä yhteisistä tavoitteista sekä raamittavat monialaista yhteistyötä.

Disinformaatio

Pandemianteessa ihmisten äkkiä kasvanut tiedontarve aiheutti nopeasti eritasoisen informaation orgaanisen leviämisen. Pandemian tai muun vastaavan kriisin aiheuttamaa tiedontarvetta voivat käyttää hyväksi myös valtiolliset tai ei-valtiolliset toimijat levittääkseen omia tarkoituksiperiään palvelevaa vääristeltyä tai väärää tietoa eli disinformaatiota. Strategisesti käytetty disinformaatio perustuu narratiiveihin, jotka lisäävät yhteiskunnan jakautumista, yleistä epäluottamusta ja iskevät esimerkiksi ihmisten identiteettiä ja maailmankuvaa vahvistaviin tai niitä hajottaviin asioihin.

Sisäisen turvallisuuden toimenpiteitä suunniteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota tapoihin, joilla voidaan vahvistaa ihmisten lähdekritiikin taitoja informaatioturvassa ja varmistaa, että esimerkiksi asiantuntijoiden terveysturvallisuutta edistävät viestit saavuttavat kansalaiset. Kansalaisten luottamusta tutkimukseen perustuvaan tieteelliseen tietoon, viranomaisiin sekä toisiinsa voidaan vahvistaa avoimella ja oikea-aikaisella faktapohjaisella viestinnällä.

Pääjohtaja


Markku Tervahauta

Johtaja


Anneli Pouta

