



Kari Laitinen (toim.)

**Projekteja, prosesseja ja arviointeja –
viranomaisyhteistyötä ja varautumista**
Tiivistelmiä viime vuosien Poliisiammatti-
korkeakoulun kehittämis- ja yhteistyöhankkeista

Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 31

Projekteja, prosesseja ja arviointeja – viranomaisyhteistyötä ja varautumista

**Tiivistelmiä viime vuosien Poliisiammattikorkeakoulun
kehittämisen- ja yhteistyöhankkeista**

Kari Laitinen (toim.)

Poliisiammattikorkeakoulu
Tampere, 2023

Kari Laitinen
Projekteja, prosesseja ja arviointeja – viranomaisyhteistyötä ja varautumista
Tiivistelmiä viime vuosien Poliisiammattikorkeakoulun kehittämis- ja
yhteistyöhankkeista

Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 31
ISBN 978-951-815-418-4
ISSN 2341-6394

Grano Oy, 2023

Tiivistelmä

Tässä raportissa kuvataan Poliisiammattikorkeakoulun itsenäisesti tai yhteistyössä eri kumppanien kanssa tekemiä toimintaympäristöä, varautumista ja arviointia sekä kehittämistä koskevia kehittämishankkeita 2018-2022 välisenä aikana. Tämä raportti osaltaan kuvaa Poliisiammattikorkeakoulun yhteiskunnallista vaikuttavuutta, laajasti tulkittuna sisäisen turvallisuuden edistämistä ja tukemista. Raportin ideana on koota ja kuvata tiiviisti keskeisiä hankkeita, joita Poliisiammattikorkeakoulun toimesta ja puitteissa on edistetty.

Esillä olevien hankkeiden näkökulmat ja teemat vaihtelevat, mutta yhteistä niille on kysymys tiedosta, tiedon hyödyntämisestä, ennakkoinnista ja varautumisesta johonkin tulevaan. Eri hankkeissa on myös kysymys oppimisesta niin yksilöiden kuin organisaatioiden kyvystä omaksua uutta ajattelua sekä toimintaa. Hankkeissa keskeinen tema on, edellä mainitun lisäksi, ollut kehittäminen.

Käsillä olevassa raportissa tarkastellaan ennen kaikkea suomalaista yhteiskuntaa. Näkökulmia on useita kuten varautumisen perusteista ja logiikasta kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuuksiin sekä siihen, kuinka kansallinen turvallisuus tulisi ymmärtää, johtaa ja kuinka ennakkointia sekä tilannekuvaa tulisi tuottaa. Raportissa huomio kiinnittyy lisäksi huoltovarmuuteen ja turvallisuusviranomaisten yhteistyöhön maahanmuuttokysymyksissä sekä moniviranomaisyhteistyön haasteisiin. Kansalliset rajat ylittävää yhteistyötä edustaa Kosovon turvallisuusakatemia kehittäminen sekä Builders-hanke, jossa erityinen huomio kiinnittyy tulvien ja maanjäristysten kaltaisiin luonnononnettomuuksiin sekä ihmisen aiheuttamiin häiriötilanteisiin kuten terroristisiin iskuihin kriittiseen infrastruktuuriin.

Ymmärrys tiedon erilaisista ulottuvuuksista, sijainneista sekä sen erilaisista merkityksistä eri viranomaisyhteyksissä korostuu tulevaisuudessa. Tulevaisuudessa niin poliisin kuin kansalaisen kansallisen turvallisuuden toimijoista puhumattakaan toimintaa määrittää tieto, tietojohtoisuus ja tekoälyn avulla mylälättävä data. Tutkimus ja koulutus, innovatiivisuus ja erilaiset toiminnan ja hallinnon rajat ylittävä joustavuus sekä uteliaisuus luovat entistä vahvempaa perustaa suomalaisten arvostamalle poliisille ja sen ansaitsemalle luottamukselle.

Sammandrag

I den här rapporten beskrivs utvecklingsprojekt som rör verksamhetsmiljö, beredskap och utvärdering samt utveckling som Polisyrkeshögskolan utfört självständigt eller i samarbete med olika samarbetspartner under perioden 2018–2022. Rapporten beskriver delvis Polisyrkeshögskolans samhällsliga genomslagskraft, i bred bemärkelse, främjande och stöd för den inre säkerheten. Tanken med rapporten är att kortfattat sammanställa och beskriva centrala projekt som har främjats av och inom Polisyrkeshögskolan.

De aktuella projektens perspektiv och teman varierar, men gemensamt för dem är det fråga om information, utnyttjande av information, prognostisering och beredskap för det som framtiden för med sig. I olika projekt är det också fråga om lärande, både om individers och organisationers förmåga att tillägna sig nytt tänkande och nya verksamhetsformer. Utöver det som redan nämnts är utveckling ett centralt tema i projekten.

I den aktuella rapporten granskas framför allt det finländska samhället. Det finns flera perspektiv, såsom beredskapsgrunder och logik till sårbarheter i kritisk infrastruktur samt hur den nationella säkerheten ska förstås, ledas och hur prognostisering och lägesbild ska produceras. I rapporten fäster man dessutom uppmärksamhet vid försörjningsberedskapen och säkerhetsmyndigheternas samarbete i invandrarfrågor samt utmaningarna i samarbetet mellan flera myndigheter. Det gränsöverskridande samarbetet visas genom utvecklingen av Kosovos säkerhetsakademi och Builders-projektet, där särskild uppmärksamhet fästs vid naturkatastrofer som översvämningar och jordbävningar samt störningar orsakade av människan, såsom terrorattacker på kritisk infrastruktur.

Förståelsen av de olika dimensionerna av information, dess lägen och olika betydelser i olika myndighetssammanhang kommer att betonas i framtiden. I framtiden kommer både polisens och medborgarnas nationella säkerhet att definieras av information, informationsledning och den överväldigande mängden information som skapas av artificiell intelligens. Forskning och utbildning, innovation, samt flexibilitet och nyfikenhet som överskrider gränserna mellan olika verksamheter och förvaltningar skapar en allt starkare grund för en polismyndighet som finländarna uppskattar och har förtroende för.

Summary

This report describes the development projects related to the operating environment, preparation, assessment and development carried out by the Police University College independently or in collaboration with various partners, in the period 2018–2022. The report also describes the Police University College’s social impact and, broadly interpreted, promoting and supporting of internal security. The report’s key idea is to assemble and describe, in brief, the key projects that have been promoted by the Police University College and within its framework.

The perspectives and themes of the highlighted projects vary, but the aspect of knowledge and information, their utilization, foresight and preparation for the future is common for all of them. Various projects also focus on learning as well as the ability of both individuals and organizations to adopt innovative thinking and activities. In addition to the aforementioned, development is among the projects’ key themes.

Above all, the report at hand studies Finnish society from a wide range of perspectives, varying from the basics and logic of preparation to the vulnerabilities of critical infrastructure and to how national security should be understood and managed, and how foresight and situational awareness picture should be produced. Moreover, the report draws attention to security of supply and security authorities’ cooperation in immigration issues, and the challenges involved in multi-agency cooperation between public authorities. Cooperation across national borders is represented by the development of the Kosovo Academy for Public Safety, and the BuildERS project, where particular attention was paid to natural catastrophes, such as flooding and earthquakes, and human-made disasters, such as terrorist attacks on critical infrastructure.

In the future, understanding of the various dimensions and locations of information and its various significances in different official contacts, will be emphasized. In days to come, the operations of the police and citizens, let alone those of operators in the national security sector, will be defined by information and knowledge, an intelligence-led approach and data utilized by AI. Research and education, innovation and flexibility across the borders of operations and administrative boundaries, and curiosity, will create an even stronger basis for the police, appreciated by Finns, and the trust earned by the police.

Sisällys

Tiivistelmä	4
Sammandrag	5
Summary	6
1 Johdanto	8
2 Varautuminen eilen – varautuminen huomenna	10
<i>Ossi Heino, Vesa Huotari ja Kari Laitinen</i>	
3 Yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri terroristisen kiinnostuksen kohteena	29
<i>Ossi Heino</i>	
4 Kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuus ja viranomaisten toimintakyky -hanke (KIVI)	46
<i>Vesa Huotari ja Ossi Heino</i>	
5 Kansallisen turvallisuuden vaikutusarviointi	67
<i>Kari Laitinen</i>	
6 Alueellisen turvallisuuden tila (ATT) - alueellista turvallisuussuunnittelua ja varautumista tukeva seuranta-, arviointi- ja ennakointimalli	78
<i>Kari Laitinen</i>	
7 Viljasta verkostoihin - Huoltovarmuuskeskuksen arviointi	94
<i>Kari Laitinen</i>	
8 Kehittämistarpeet maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten selvittämistoiminnassa ja yhteistyössä ulkomaalaisasioiden käsittelyssä	110
<i>Kari Laitinen</i>	
9 Moniviranomaistoiminnan suunnitelmallista johtamista tukevien toimintamallien luominen poliisille	125
<i>Terhi Kankaanranta ja Kimmo Kuukasjärvi</i>	
10 Twinning-hanke Kosovon turvallisuusakatemian kehittämiseksi	136
<i>Vesa Muttalainen</i>	
11 Builders	146
<i>Pirjo Jukarainen ja Miia Myllylä</i>	
12 Lopuksi	156

1 Johdanto

Tässä raportissa kuvataan Poliisiammattikorkeakoulun itsenäisesti tai yhteistyössä eri kumppanien kanssa tekemiä toimintaympäristöä, varautumista ja arviointia sekä kehittämistä koskevia kehittämishankkeita 2018-2022 välisenä aikana. Tämä raportti osaltaan kuvaa Poliisiammattikorkeakoulun yhteiskunnallista vaikuttavuutta, laajasti tulkittuna sisäisen turvallisuuden edistämistä ja tukemista. Raportin ideana on ollut koota ja kuvata tiiviisti keskeisiä hankkeita, joita Poliisiammattikorkeakoulun toimesta ja puitteissa on edistetty. Jokainen raportin teksti on niin sanotusti hankkeensa ja toimittajansa näköinen korostaen ja painottaen erilaisia näkökulmia kustakin teemasta.

Esillä olevien hankkeiden näkökulmat ja teemat vaihtelevat, mutta yhteistä niille on kysymys tiedosta, tiedon hyödyntämisestä, ennakoinnista ja varautumisesta johonkin tulevaan. Eri hankkeissa on myös kysymys oppimisesta niin yksilöiden kuin organisaatioiden kyvystä omaksua uutta ajattelua sekä toimintaa. Hankkeissa keskeinen teema on, edellä mainitun lisäksi, ollut kehittäminen. Toisin sanoen, kuinka päästä parempaan mitä se sitten minkäkin tematiikan tai toiminnon osalta voi tarkoittaa. Samanaikaisesti kun hankkeissa on etsitty ja pyritty löytämään ”parempaa”, niin samalla on löydetty jotakin mitä ei oltu edes tietoisesti etsimässä.

Muuttunut toimintaympäristö pakottaa tarkastelemaan ja pohtimaan tiedon, informaation ja datan luonnetta. Tieto on merkityksellistä vajavaisenakin, toimintaa ja suunnittelua suuntaavana. Samanaikaisesti emme voi tietää sitä, mikä tieto missäkin muodossa tai minkäkin asiaan suhteen on relevanttia – tämä on luonteenomaista niin tutkimukselle kuin ennakoinnille ja tiedustelu-toiminnalle. Tätä haastetta on näille eri hankkeilla tavoiteltu. Alati muuttuvan toimintaympäristön lisäksi haasteita asettaa lainsäädäntö. Näissä hankkeissa ei suoranaisesti ole lainsäädännön kysymyksiin perehdytty, sivuttu useammassa kylläkin.

Toimintaympäristön ja tiedon entistä monimutkaisempi ja keskinäisriippuvaisempi luonne tarkoittaa käytännössä sitä, että toisen viranomaisen on entistä hankalampaa ymmärtää ja tietää mihin kaikkiin tarkoituksiin toinen viranomainen tarvitsee tietoa ja missä muodossa. Samanaikaisesti lainsäädännön

pirstaleisuus, vaikeatulkintaisuus ja päällekkäisyys muodostavat olosuhteet, jossa alkuperäinen viranomaisen tehtävä ja tarkoitus jää paikoin taka-alalle.

Käsillä olevassa raportissa tarkastellaan ennen kaikkea suomalaista yhteiskuntaa. Näkökulmia on useita kuten varautumisen perusteista ja logiikasta kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuuksiin sekä siihen, kuinka kansallinen turvallisuus tulisi ymmärtää, johtaa ja kuinka ennakkointia sekä tilannekuvaa tulisi tuottaa. Raportissa huomio kiinnittyy lisäksi huoltovarmuuteen ja turvallisuusviranomaisten yhteistyöhön maahanmuuttokysymyksissä sekä moniviranomaisyhteistyön haasteisiin. Kansalliset rajat ylittävää yhteistyötä edustaa Kosovon turvallisuusakatemian kehittäminen sekä Builders-hanke, jossa erityinen huomio kiinnittyi tulvien ja maanjäristysten kaltaisiin luonnononnettomuuksiin sekä ihmisen aiheuttamiin häiriötilanteisiin kuten terroristisiin iskuihin kriittiseen infrastruktuuriin.

2 Varautuminen eilen – varautuminen huomenna¹

Ossi Heino, Vesa Huotari ja Kari Laitinen

Johdanto

Kansalaisten ja yhteiskuntien turvallisuus on keskeinen ja jatkuvaluonteinen huolenaihe. Ilmastonmuutos, maailmanpoliittiset jännitteet sekä nyttemmin taas ajankohtaistunut globaali pandemia ovat osaltaan pitäneet turvallisuus- ja varautumisteemaa valokeilassa niin kansainvälisissä ja kansallisissa keskusteluissa kuin myös organisaatioiden ja kotitalouksienkin mittakaavassa.

Varsinaisessa teoksessa yhteiskunnallista varautumista eri näköalapaikoilta tarkastelevat kirjoittajat kokoavat yhteen ymmärrystä siitä, kuinka moniaineksisesta toiminnasta varautumisessa onkaan kysymys². Toisaalta kirjoittajat asettuvat pohtimaan sitä, missä mielessä vakiintuneet rakenteet ja toimintamallit, jotka on alun perin luotu ideaaleiksi sen hetken toimintaympäristöön, kykenevät vastaamaan tämän päivän ja huomisen ongelmiin ja toimintaympäristöihin. Tausta-ajatuksena on, että pyrkimys parempaan varautumiseen edellyttää huomion kohdistamista myös niihin rakenteisiin ja toimintatapoihin, jotka nykyisellään kestävät kansainvälistä vertailua ja osaltaan ylläpitävät maatamme yhtenä kaikkein turvallisimmista.

Varautuminen mielletään etupainotteiseksi toiminnaksi, jolla pyritään varmistamaan tärkeiden toimintojen ja tehtävien hoituminen niin normaaliolosuhteissa kuin tavanomaisuudesta poikkeavissakin tilanteissa. Osa varautumisen väärteistä ongelmista voidaan etukäteen tunnistaa ja nimetä sekä edelleen riskienhallinnalla, toimenpidesuunnitelmilla, vastuunajolla, resurssien allokoinnilla ja muilla toimenpiteillä tehdä hallittaviksi. Varautumisen koko kirjo ei

¹ Varautuminen eilen – varautuminen huomenna Ossi Heino – Vesa Huotari – Kari Laitinen (toim.) Poliisiammattikorkeakoulun julkaisuja 2020

² Kirjan artikkelien kirjoittajat: Päivi Nerg; Vesa Valtonen; Janne Salminen; Veli-Pekka Nurmi; Aki Pihlaja; Jari Rantapelkonen; Ari-Pekka Meuronen; Joni Henttu; Hanna Havumäki; Hannu Hernesniemi; Arto Pahkin; Jussi Sane; Melinda Palomaa; Jarno Limnell; Mika Hyytiäinen; Kai Valonen; Kimmo Himberg.

kuitenkaan pelkisty vain tämänkaltaisiin ongelmiin; näkökulmamme mukaan varautumisessa on ennen kaikkea kysymys valmistautumisesta myös tapahtumiin, joiden tunnistamisen, nimeämisen ja rajaamisen mahdollistava luonne selkeytyy vasta myöhemmissä vaiheissa.

Tällaisen tiedonpuutteen vuoksi yhtenä varautumisen lähtöoletuksena on, että jotain ei-toivottua saattaa sattua, vaikka juuri nyt ei ole mitään välitöntä syytä uskoa niin käyvän. Näin ajateltuna varautumisen käytännön haasteena on se, etteivät siihen satsattavien panostusten ja panostuksilla saavutettavien hyötyjen väliset laskelmat ole kovinkaan mielekkäitä. Koska panos-tuotostarkastelu ei tarjoa haluttua rationaliteettia, suhtautuminen varautumiseen helposti vaihtelee eri organisaatioissa. Mitä kapeammin huomio kohdistuu niin kutsuttuun ydintoimintaan ja sitä yksinkertaistavasti kuvaaviin tavoitteisiin, sitä todennäköisemmin varautuminen tulkitaan ylihuolehtimiseksi, pessimismiksi, resursien tuhlaamiseksi ja asioiden hankaloittamiseksi.

Varautumisessa on pohjimmiltaan kysymys valmistautumisesta johonkin sellaiseen, jota on varsin hankalaa nimetä tai rajata, koska varsin usein sen nimeämisen ja rajaamisen mahdollistava luonne paljastuu vasta myöhemmissä vaiheissa. Emme niin muodoin voi myöskään loputtomasti laatia yksityiskohdaisia toimintaohjeita, joita noudattamalla voisimme todeta olevamme lopulta varautuneita. On olemassa sellaisia ongelmia, jotka pystymme tehokkaalla riskienhallinnalla, systemaattisella toimenpidesuunnitelmien juoksuttamisella ja riittävällä monitoroinnilla saamaan otteeseemme, mutta varautumisen kannalta tärkeiden ongelmien kirjo ei rajaudu pelkästään tämänkaltaisiin. Sen ulkopuolelle jää jotain, mikä ei samalla tavalla ole tunnistettavissa ja haltuun otettavissa, mutta mikä ei näiden perusominaisuuksiensa vuoksi tee silti itsestään vähemmän tärkeää.

Yhteiskunnan tasolla varautumisen voi mieltää myös verkostomaiseksi rakenteeksi, jonka solmukohtia valaisemalla voidaan ymmärtää siitä jotain uutta. Toisaalta varautuminen on syytä mieltää kykynä suhtautua kriittisesti itsensä selvyykseen, jolloin tietoisuus annettuina otetuista oletuksista avaa väyliä parempaan varautumiseen. Tai sitten kyse on yhteistyöstä, eri ihmisten ja organisaatioiden kesken tapahtuvasta ponnistuksesta, jota tapahtuu myös muihin toimintoihin kätkeytyneenä.

Sujuva arki päiväkodeissa ja kouluissa kaikkine ruoka- ja terveydenhuoltoineen, päivystysvuoro vedenkäsittelylaitoksella tai saatavilla olevat sosiaalipalvelut muiden muassa kantavat korttaan myös kuntien ja yhteiskunnan varautumisen kehoon. Varautuminen ei tahdo mahtua määrittelyihin. Toisaalta, vaikka sitä voidaan nähdä joka puolella, silti mikä tahansa ei ole varautumista. Kenties on paras lähteä liikkeelle käsittämällä varautuminen laajalle ja syvälle yhteiskunnan sopukoihin ulottuvaksi toiminnaksi, joka eri näköalapaikoilta tarkasteltuna valottuu aina uusilla tavoilla, tulematta koskaan täydellisesti tiedetyksi, tunnetuksi tai hallituksi.

Kysymys tietämisestä ja sen rajoista

Teoksessa kyseenalaistetaan käsityksemme tietämisestä ja hallinnastamme kysyen, voiko se logiikka, joka yhdellä ongelmakentällä tuo meille haluttua varmuutta, koitua haitalliseksi toisenlaiseen ongelmakenttään sovellettuna. Ne rakenteet ja toimintamallit, joiden ratkaisuvoimaan olemme voineet hyvillä mielin tukeutua, eivät välttämättä ole kyvykkäitä siellä, missä uhat voivat muotoutua dynaamisesti, tuottamiemme ratkaisujen pohjalta ja omia ratkaisumekanismejamme hyödyntäen. Tällaisten ongelmien relevanssi näyttäisi tällä hetkellä olevan suurempi kuin koskaan huolimatta siitä, että kyvykkyytemme erilaisten toimintasektorien sisällä on yhä tehokkaampaa ja tietämyksemme yhä hienojakoisemmista aineksista aiempaa runsaampaa.

Näin asemoitu kysymys tietämistämme kohtaan patistaa myös kiinnittämään huomiota siihen, millä tavoin suhtaudumme varautumis- ja turvallisuusympäristössä heijastuvaan epävarmuuteen. Jos pyrimme poistamaan epävarmuutta pelkästään lisäinformaatiota keräämällä, saatamme tulla yksinkertaistaneeksi ilmiökenttää liian rajusti – ajaudumme harhateille niiltä osin, kun epävarmuutta muodostaa informaation puutteen sijaan esimerkiksi sen luotettavuuteen, ristiriitaisuuteen, selitysvoimaisuuteen ja tulkintakykyyn liittyvät ongelmat. Ymmärryksemme mukaan juuri tällaiset tietoon liittyvät ongelmat sävyttävät ratkaisevalla tavalla tämän päivän turvallisuusympäristöä. Pitäisi siis pystyä erottamaan olennainen epäolennaisesta, ja mikä vielä tärkeämpää, tarkastelemaan niitä mekanismeja, joiden kautta tätä erottelua teemme.

Saamme harva se viikko kuulla onnettomuuksista ja kriiseistä, jotka lopulta ovat saaneet alkunsa jokseenkin triviaaleilla tavoilla – jonkin irrallisena ja toisarvoisena pidetyn asian saatua aikaan suuremmiksi äityviä reaktiosarjoja.

Jälkikäteen onnistumme nimeämään niin kutsuttuja heikkoja signaaleja, jotka päivittäisessä tuoksinassa olivat jääneet huomaamatta mutta joiden suhteen olisi jatkossa terästädyttävä. Huomaamme, että juuri se tilanne, joka lopulta eskaloitui katastrofiksi, oli alun perin itsessään osa ongelman identifioinnin prosessia, jonka osalta huomaamatta jäivät heikkojen signaalien lisäksi – ja ennen kaikkea – tilanteiden kehittymisen dynamiikka. Tapahtumat eivät noudatelleetkaan sitä kaavaa, jonka mukaan olimme toimenpiteitämme suunnitelleet. Pinnan alla oli jokin puute, joka lopulta näyttäytyi vaikkapa heikkojen signaalien ohittamisena. Kaikki tarvittava tieto tapahtumien estämiseksi saattoi periaatteessa olla olemassa, mutta ei kykyä tehdä ymmärrettäväksi saatavilla olevaa tietoa. Osaltaan tätä selittää taipumuksemme tehdä päätelmiä tulevaisuudesta aikaisempien kokemusten pohjalta. Se, mistä on olemassa kollektiivista tai omakohtaista kokemusta, tulee merkityksi varautumista koskevan ajattelumme kirjanpitoon erityisen suurella kertoimella verrattuna siihen, mikä on vaikeasti ajateltavissa saati kirjanpitoon merkittävissä.

Strategiat ja ennakointi

Osaltaan teos sai pontta viime vuosien aikana tehdyistä merkittävistä strategioista, selvityksistä ja arvioista yhteiskunnallista turvallisuutta koskien. Niissä on onnistuttu nostamaan esiin keskeisiä varautumiseen kytkeytyviä ilmiöitä ja muutostrendejä. Esimerkiksi Suomen kansallisessa riskiarviossa kiinnitettiin huomiota digitalisaation myötä muodostuviin keskinäisriippuvuuksiin, joiden kautta erilaiset häiriöt ilmaantuvat ja etenevät yhä ennustamattomammin. Toisaalta digitaalisen ja fyysisen yhä saumattomampi toisiinsa sulautuminen itsessään haastaa tapojamme hahmottaa turvallisuutta, kuten Suomen kyberturvallisuuden nykytila -raportissa tähdennettiin. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa puolestaan korostettiin viranomaisen ja muiden avaintoimijoiden yhteistyötä sekä ennakkoinnin, tutkimustiedon ja kokeilukulttuurin tärkeyttä. Yhteistyö on myös yksi tässä kirjassa toistuvista käsitteistä, jonka lähtökohta kumpuaa siitä ajatuksesta, että eri tahot tarvitsevat toinen toistaan parhaan tekemisen hengessä, mikäli halutaan saavuttaa ratkaisukyvykkyyttä, joka ei ole pelkästään yhteistyötahojen muodostaman osien summa. Meille tärkeissä tarkasteluympäristöissä tapahtuvan yhteistyön aritmetiikka on olemukseltaan monisyisempää. Ymmärtääksemme tällaiseen ideaaliin tähtääminen edellyttää ponnisteluja erityisesti ongelmien muotoilemisen saralla, josta käsin myös ratkaisujen yhteisyyttä on synnyttävissä. Tässä mielessä kysymys

palautuu jälleen niihin rakenteisiin, joiden pohjalta yhteistyötäkin luotaavia strategioita laadimme.

Näissä ansiokkaissa strategioissa selvityksissä ja arvioissa, joista edellä mainittiin erikseen vain muutama, on onnistuttu tunnistamaan keskeisimpiä turvallisuuttamme uhkaavia tekijöitä ja hahmottamaan tarkoituksenmukaisia tapoja niiden kohtaamiseen. Tällä tavoin on voitu tehdä uhkamaisemaa paremmin ymmärrettäväksi ja laatia toimenpiteitä, joiden kautta voimme elää luottavaiemmin mielin tiedostetun uhkamaiseman läsnäolosta huolimatta. Toisaalta voidaan myös kysyä, että tulisiko meidän ottaa entistä vakavammin huomioon se mahdollisuus, että kyvyssämme tunnistaa ja tehdä hallittavaksi uhkatekijöitä on myös kääntöpuolensa. Siis jos jokin tapamme hahmottaa relevanttien uhkien horisonttia on samanaikaisesti tapa olla hahmottamatta sitä jollain toisella tavalla, miten voimme varmistua siitä, että valitsemamme tapa on oikea? Toisin sanoen, jos on olemassa sellaisiakin todellisia uhkia, jotka ovat vielä tietämyksemme ulottumattomissa, tämä asiantila ei muutu toiseksi sillä, että suuntaamme huomiomme yksinomaan siihen, minkä tietämyksemme kattaa.

Tämän kirjan ydintä on suhtautua vakavasti siihen mahdollisuuteen, että erilaiset tapamme tehdä asioita tiedettäväksi ja hallittaviksi saattavat ylikorostuneen aseman saatuaan olla pikemminkin olennainen osa yleisen tason ongelmaa kuin oivallinen osa yksityiskohtaisemman tason ratkaisua. Jos lähtöoletuksena toteamme turvallisuusympäristömme olevan kompleksinen ja epävarma, on meidän syytä pitää siitä kiinni myös ilmaistuamme tuon toteamuksen – kantaa sitä mukanaamme, kun ajattelemme tai toimimme turvallisuusympäristömme hyväksi. Vaikka ennusteilla ja suunnitelmilla on olennaisen tärkeä paikkansa varautumista koskevassa agendassa, kannattaa varautumista silti – ihan vain varmuuden vuoksi – rakentaa myös fundamentaalisen epävarmuuden mahdollisuuden varaan. Valtaosa teksteistä laadittiin vuoden 2020 alussa, jolloin COVID-19-pandemia oli vasta orastavasti kehittymäisillään. Siten kirjan tekstit eivät varsinaisesti kiteydy tartuntataudin vaikutuksiin.

Näkökulmia varautumisen rajoittamattomaan maailmaan

Varsinaisen kirjan tekstien kautta kykenemme tarkastelemaan yhteiskunnan varautumisen eri muotoja ja ilmenemistapoja. Yhtenä kaikkia tekstejä läpäisevänä eetoksena voidaan pitää varautumista ennakoivana toimintana kohti toimintamahdollisuuksien turvaamista myös odottamattomien, ei-toivottujen

tilanteiden aikana. Vaikka pandemia on ollut esillä eri tavoin varautumis- ja valmiuskysymysten yhteydessä, kriisi on silti tuonut esiin lukuisia heikkouksia, epäjatkuvuuksia ja oppimistarpeita niin viranomaistoiminnassa, hallinnonalojen keskinäisessä yhteistyössä kuin muissakin toimintojemme hallintatavoissa.

Koronapandemia on sysännyt valtioita sellaisiin torjunta- ja hillitsemistoimenpiteisiin, joita vielä jokin aika sitten oli erittäin vaikeaa mieltää edes mielikuvituksen tasolla. Kriisin myötä kansallinen turvallisuus on ikään kuin palautunut keskuuteemme osoittaen erilaisten turvallisuushierarkioiden järjestyksen. Samalla kriisi muistuttaa meitä systeemisistä haavoittuvuuksista, joita pyrkimyksemme järjestelmien kehittämiseen ja rakentamiseen tuo väistämättä mukanaan. Yhteiskunnan haavoittuvuuksien lisääntyminen tapahtuu osin huomauttamatta ja ennalta arvaamatta eri hallinnonalojen ja laajan toimijajoukon ratkaisujen seurauksena.

Toteutunut koronakriisi muistuttaa meitä tietämisemme ja hallintakykymme rajallisuudesta, joka inhimillisenä piirteenä on niin helppoa unohtaa. Tulevaisuutta on mielekkäämpää ja helpompaa rakentaa tietämisen varaan kuin olla riittävän nöyrä tietämisen puutteellisuuksia kohtaan ja rakentaa sen varaan. Kirjan tekstit kertovat omista näkökulmistaan siitä, että varautuminen todella kannattaa, myös silloin, kun ei tarkkaan ole tiedossa, minkä varalta nyt oikeastaan edes varaudutaan. Näin ajateltuna varautumisessa ei tähdätä ainoastaan nimettävissä olevien tilanteiden hallintakyvyn parantamiseen, vaan erilaisten toimintakyvykkyyksien turvaamiseen laajemmin tarkasteltuna. Varautumisesta koskevien valmiuksien kehittäminen on ehdottoman tarpeellista ja tärkeää, mutta samalla pitää huomioida, kuinka muuttuva toimintaympäristömme pakottaa meitä haastamaan ajattelu- ja toimintatapojamme.

Valtio verkottuu ja solmuuntuu

Suvereenin valtion historiallisena ideana on suojata ihmisiä, kansakuntaa ja yhteiskuntaa niin ulkoisilta kuin sisäisiltäkin uhilta tarvittaessa kovinkin toimenpitein. Tämä idea on edelleen voimissaan. Syvän rauhantilan aikana valtion turvallisuuskeskeinen perusluonne jää kuitenkin taka-alalle muiden toimintojen astuessa paremmin huomion valokeilaan. Hyvinvointivaltion perimmäinen olemus on tästä erinomainen esimerkki. Kansallisen turvallisuuden idea tarkoittaa valtion, kansakunnan, yhteiskunnan ja kansalaisten yhteistä tavoitettilaa, josta tulee huolehtia, jotta muut yhteiskunnalliset toiminnot, hyvinvointi

ja oikeudet voisivat kukoistaa. Vaikka koronapandemia aiheuttaakin merkittäviä kolhuja yhteiskunnallemme, voimme silti hyvällä syyllä todeta jatkossakin elävämme yhdessä maailman toimivimmista valtioista. Merkittävä syy tähän piilee valtion ja kansalaisten ymmärryksessä varautumista ja turvallisuutta kohtaan. Kun turvallisuusympäristö muuttuu ja turvallisuutta koskevien kysymysten ja niiden hallinnan monimutkaisuus kasvaa, samalla lisääntyy tarve ennakoita ja tehdä yhteistyötä.

Globalisaatiokehityksestä huolimatta valtio näyttää säilyvän edelleen keskeisenä turvallisuustoimijana myös näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Ei ole nähtävissä viitteitä siitä, että olisi mahdollista luoda alueellisia ratkaisuja – muun tyyppisistä nyt puhumattakaan – nykyistä (kansallis)valtiota korvaamaan. Kysymys on pikemminkin siitä, millaisia uusia muotoja vanha valtio saa. Sekä Päivi Nergin että Vesa Valtosen teksteissä oli nähtävissä niin suvereenin valtion historiallinen idea kuin voimakkaassa muutoksessa elävä toimintaympäristömmekin. Fyysisen ja digitaalisen ulottuvuuksien toisiinsa kietoutuminen on vaikuttanut yhteiskunnan toimintaan merkittäväällä tavalla. Digitalisoitumisen nopea edistyminen samoin kuin tietojen laittomaan käyttöön ja disinformaatiolla vaikuttamiseen liittyvät uhat ovat osaltaan kasvattaneet yhteiskunnan haavoittuvuutta. Ne peräänkuuluttavat uudenlaisia osallistumisen keinoja, jotta turvallisuus pysyisi luontevana osana arkea.

Joni Henttu esitti kirjoituksensa alussa, kuinka kesän 2010 myrskyjen aikaan pelastuslaitokset suorittivat myös heille kuulumattomia tehtäviä, astuivat niin sanotusti toisten tonteille, sillä se tuntui tehtävätaktisesta ja auttamishalun näkökulmasta paremmalta vaihtoehdolta kuin pitäytyminen tekemästä näin. Kuten tässäkin kirjassa on eri tavoilla kuvattu Suomellekin ominaista turvallisuuden hallinnan sektoroitumista ja siitä seuraavia hankaluuksia tapauskohtaiselle ongelmanratkaisulle, nostaa Hentun tarjoama näkökulma myös vahvan *can do* -mentaliteetin turvallisuustoimijoiden perusarvona. Tosipaikan tullen tällaiset perusarvot määrittelevät sitä, missä määrin organisaatio priorisoi lopputulosta suhteessa annettuihin toimintamalleihin.

Hallinnon yhteistyö yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa on yksi kokonais-turvallisuuskysymyksen palasista. Melinda Palomaa tarkasteli kirjoituksessaan kansalaisjärjestöjen roolia kokonaisturvallisuuden kentässä ja sen toiminta-haasteita ennalta arvaamattomien uhkien edessä. Vuonna 2015 koettu maa-hantulo on oivallinen esimerkki kansalaisjärjestöjen aktivoitumisen voimasta

ja merkittävästä avunannosta haastavan viranomaistehtävän onnistumiseksi. Palomaan mukaan kolmas sektori on jo kiitettävästi mukana kokonaisturvallisuuden visioissa, mutta tarjolla olevien vasteiden tehokkaassa käynnistymisessä on monin paikoin vielä vaikeuksia. Kyse lienee siitäkin, että järjestöt eivät itsekään ole täysin tunnistanee sitä, minkälainen ja -laajuinen palvelujen ja osaamisten kirjo niihin potentiaalina kätkeytyy. Tässä mielessä on jatkettava työtä järjestöjen, kansalaisten ja hallinnon kytkemiseksi yhä tiiviimmiksi osiksi turvallisuuden monisolmuista verkostoa.

Sen lisäksi, että hallinto integroi kansalaisissa piilevää kyvykkyyttä varautumiskapasiteetin osaksi, on uhkakuvien edessä kohdistettava katsetta myös ulospäin kansainvälisen yhteistyön suuntaan. Globalisaatio on muuttanut valtioiden toimintaympäristöä, painopisteitä sekä suhteita kansallisten rajojen ulkopuolelle olevaan. Jussi Sane toi keskusteluun tartuntataudit, jotka kykenevät sujuvasti ylittämään rajoja, joiden sisäpuolella toivomme ongelman pysyttelevän. Tekstistä havainnollistuu yhtäältä, millaista asiantuntijatyötä valjastetaan ja toimenpiteitä tehdään tartuntatautien ehkäisemiseksi, seuraamiseksi ja hillitsemiseksi, mutta toisaalta teksti onnistuu kuvaamaan sektoreihin kaventuvan näkökulmaisuuuden riittämättömyyden. On tärkeää huomata, että heikoimmat lenkit voivat lopulta löytyä oman asiantuntijuusalan ja oman maantieteellisen alueen ulkopuolelta. Koronapandemia on ongelman dynamiikan, kompleksisuuden ja ratkaisuvaateiden osalta tietysti verrattoman hyvä ja jokaista lukijaa koskettava esimerkki.

Varautuminen perusolettamusten kautta nähtynä

Tietomme ja tietämisemme on auttamatta rajallista. Yksilöinä meitä rajoittaa myös henkilökohtainen historiamme – koulutuksemme ja kokemuksemme. Samalla tavoin organisaatiot rakentuvat kokemuksiin, historiaan sekä erilaisiin olettamuksiin menneestä ja sitä kautta myös tulevaisuudesta. Tällaisia rajoitteita ja sidonnaisuuksia on hankalaa tunnistaa, mutta niiden muuttaminen vasta vaikeaa onkin. Niin yksilöinä kuin organisaatioina elämme usein itsestään selvyyksistä, vaikka emme tiedä millaisia asioita tulemme ottaneeksi annettuihin – minkä asioiden oletamme automaattisesti olevan kunnossa, tarvittaessa aina saatavillamme moitteettomassa muodossaan. Kysymys on olettamuksista, joiden ajatteleamme huomenna olevan niin kuin ne ovat tänään, koska ne olivat niin myös eilen. Siksi niiden varaan tulee huomaamatta rakennettua. Yhtenä kriisien universaalina piirteenä pidetään sitä, että ne onnistuvat jälkeensä

paljastamaan tällaisia olettamuksia, jotka vielä hetki ennen kriisiä oli voitu ottaa annettuina. Vaikka toimintoja kehitettiin parhaan saatavilla olevan tiedon valossa, jostain syystä tuo tieto ei onnistunut valottamaan tai signaloimaan järjestelmän uumeniin jääneistä haavoittuvuuksista.

Kai Valonen sivusi tekstissään tätä teemaa nostamalla esiin kuluneen 15 vuoden aikana tapahtuneita merkittävimpiä tapauksia, jotka ovat päätyneet Onnettomuustutkintakeskuksen tarkasteluun. Tutkinnan kautta saadaan selvyyttä siihen, miksi tapahtuma ylipäättään tapahtui, sekä usein myös siihen, mitä olisi pitänyt tehdä toisin, jotta tapahtuma olisi voitu välttää tai ainakin sen seurauksia lieventää. Usein taustalta paljastuu juuri tällaisia perusolettamuksiksi nimettäviä seikkoja. Ne voivat olla esimerkiksi normaaliarjessa rasitteen muodon saavia viranomais määräyksiä tai muita suosituksia ja sääntöjä, joihin saatamme suhtautua vähättelevästi tai ylimalkaisesti ymmärtämättä sitä, että niiden kohdallisuus saattaa konkretisoitua ajattelumme vasta onnettomuustutkintaan päätyvän tapahtumasarjan myötä. Kuten Valonen tekstissään painotti, huolellisuus pienten, turvallisempaan toimintaan tähtäävien valintojen tekemiseksi on varsin yleispätevä neuvo.

Sijaintimme, ilmastomme, vakaat instituutiomme, toimiva infrastruktuurimme, puhdas luontomme, järkähtämätön peruskalliomme jne. suojelevat meitä monilta kriiseiltä, joilta monet muut maat eivät samalla tavalla ole turvassa. Voimme luottaa siihen, että terveydenhuollon taso on maailman huippua ja viranomaiset toimivat lahjomattomasti ja asialähtöisesti. Lainsäädäntömme ja erilaiset toimintasuunnitelmat ovat ajantasaisia, ikään kuin valmiina kohtaamaan ongelman kuin ongelman. Yhteiskunnallisen varautumisen kontekstissa myös tällaisia piirteitä on syytä tarkastella kriittisesti, kuten koronapandemia omalta osaltaan meille kertoo.

Janne Salminen tarkasteli tekstissään niin ikään koronan ajankohtaistamaa kysymystä, eli valmiuslainsäädäntöä ja perusoikeuksia poikkeusoloissa. Kuten hänen tekstistään käy ilmi, valmiuslain säätäminen itsessään on jo varautumista. Salminen alleviivasi ajatusta siitä, että poikkeusoloissa saatetaan joutua poikkeamaan perusperiaatteista, joita ulkoisesta tai sisäisestä syystä johtuva kriisi uhkaa. Käsillä on tällöin myös vaara siitä, että perusperiaatteista luopumalla yhteiskunta muuttuisi poikkeusolotoimivaltuuksia väärinkäyttämällä yhteiskunnaksi, jonka välttämiseksi yhteiskuntajärjestyksen peruspilarit on alun perin luotu.

Tätä kokonaistematiikkaa jatkoi Veli-Pekka Nurmi, joka otti puheenvuorossaan käsittelyyn lainsäädännön resilienssin ja kysyi, miten säädösten tarkkarajaisuuden ja tilannekohtaisen joustavuuden välinen ristiriita olisi ylitettävissä ennakkoimattomien ongelmien ratkaisemiseksi. Kysymys on siitä, että vaikka säännöt ja toimintasuunnitelmatkin ovat valmiita kohtaamaan eteen tulevan ongelman, ne itsessään sisältävät aina tiettyjä oletuksia ja rajoitteita kohdattavien ongelmien suhteen. Ongelma saattaa kompleksisuutensa, aikavaatimustensa tai odottamattomuutensa vuoksi olla sellainen, joka ei suostu mukautumaan tehtyjen ratkaisumallien oletuksiin. Nurmi tähdensi uudentyypistä hahmotustapaa myös lainsäädännön tarkasteluun vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen sääntelyn osalta.

Toisinaan eteen avautuvat ongelmat vaikuttavat sellaisilta, joihin parhaatkin kehittelemämme ratkaisut universaaleina toimintamalleina tuntuvat auttamattomasti kömpelöiltä. Tietty ratkaisumalli saattaa tuntua perustellulta ja oikeudenmukaiselta, mutta on lopulta voimaton suhteessa yksittäiseen ongelmaan. Jari Rantapelkonen toi omassa puheenvuorossaan esille Suomen monimuotoisen kuntakentän, joka kaikkien rikkauksiensa ohella aiheuttaa myös tämänkaltaisia hankaluuksia. Kun tapausesimerkiksi nostetaan Enontekiön luontoon eksynyt matkailija, saattaa tarkoituksenmukaisin ratkaisija ongelmaan löytyä rajojen takaa toisen valtion viranomaisista. Rantapelkonen peräänkuulutti Nurmen tavoin uudentyypistä ajattelua lainsäädännön ja viranomaistoimintojen suunnittelutyöhön, sillä mahdollista on, että ilman uudenlaisen hahmotustavan omaksumista tämän tyyppisten ongelmien kohdalla joudutaan väistämättä tyytymään johonkin vähempään kuin paras tarjolla oleva.

Harvemmin kyseenalaistettavia perusolettamuksia sisältyy myös yhä voimakkaampaan kietoutumiseemme kyber-ulottuvuuden kanssa. Jarno Limnell pohti tekstissään, mitä tarjolla olevasta mahdollisuudesta huolimatta ei kannata digitalisoida. Yhtenä varautumista koskevana nyrkkisääntönä hän esittää, että kaikille kriittisen tärkeille asioille olisi syytä olla mietittynä myös ei-digitaalinen vaihtoehto. Tällöin olisi mahdollista valjastaa digitalisaation suomaa potentiaalia hyötykäyttöön kuitenkin ilman täydellisen riippuvuuden muodostumista. Samantyyllisesti Limnell kysyi myös, mitä teknologian avulla pitäisi tehdä, mikä poikkeaa radikaalisti siitä kysymyksestä, mitä teknologian avulla voidaan tehdä. Varautumisen kannalta tätä radikaalia eroa ei voi turhaan korostaa, sillä vastaus jälkimmäiseen kysymykseen ei vielä kerro vastausta ensimmäiseen. Ne viitekehykset, joiden puitteissa digitalisaatiota tai uusien teknologioiden

käyttöönottoa koskevia päätöksiä tarkastelemme, saattavat sisältää tämänkaltaisia sokeita pisteitä, joita tarkastelukeyhket itse eivät onnistu huomioimaan.

Kunnat varautumisen perusyksikköinä

Kunnilla on erittäin merkittävä rooli yhteiskunnallisen varautumisen ja turvallisuuden kentällä. Ari-Pekka Meuronen oli huolissaan kuntasektorilla tapahtuvasta eriytymisestä, irrallaan olemuksesta ja tästä kumpuavasta tarpeesta muodostaa yhteistoimintaverkostoja paikkaamaan irrallisuudesta syntyvää koordinoitioingelmaa ja muodostamaan jaettua ymmärrystä. Etelä-Karjalassa muodostettu EKTURVA sekä Lappeenrannan kaupungin toimintoja yhteen koova LPRTURVA ovat hyviä esimerkkejä kuntia ja kuntien toimintojen yhdistävistä muodostelmista. Meurosen puheenvuorossa kajastava huoli koskee muun muassa suuntausta eriyttää kuntien toimintoja omiksi yksiköikseen, jotta kukin niistä voisi entistä paremmin keskittyä niin kutsuttuun ydintoimintaansa. Kuntakokonaisuuden näkökulmasta ongelmana on se, että ydintoimintoihin keskittyvää tehostamista saatetaan ajautua tekemään tavalla, joka ei palvele kunnan kykyä varautua poikkeustilanteisiin. Kaiken kaikkiaan parhaaseen ratkaisuun päätyneet laskelmat ja harkinta eivät kuitenkaan välttämättä onnistu valottamaan sitä, millaisen haavoittuvuuden tällaiset sivuutettujen huolten kertymän ja kerrostumat voivat muodostaa. Kriisittömien olosuhteiden vallitessa varautuminen ja turvallisuus eivät ole ensisijaisia kysymyksiä ja toissijaisinkin kysymyksiä usein hahmotetaan taloudellisten näkökulmien ehdoilla. Koronan jälkeisessä ajassa nämä kysymykset nousevat niin ikään keskustelun kohteeksi, ja hyvä niin.

Eriytyvien toimintojen näkökulmasta tulokulma kokonaisturvallisuuteen näyttäytyy spesifisti määriteltävissä olevina, tulosvastuiksi pelkistyvinä vastuukäsityksiä (accountability), kun taas holistisempi näkökulma peräänkuuluttaisi vaikeammin määriteltävissä olevaa vastuuntuntoa (responsibility) turvallisuutta ja varautumista kohtaan. Omassa puheenvuorossaan Aki Pihlaja sivusi tätä teemaa käsittelemällä palvelujen järjestämistapojen monimuotoisuutta ja monimuotoisuuden itseensä kätkeytyviä riskejä. Hän toteaa julkisten toimijoiden institutionaalisen aseman muuttuvan entistä enemmän vain yhden sopimusosapuolen asemaksi, joka tällöin on osaltaan myös sille itselle vieraampien toimintatapojen, pelisääntöjen ja markkinamekanismien armoilla. Pihlaja näkee, ettei varautumisen tulisi olla oma toimintalinjansa, parhaimmillaankin vain osa accountability-vastuuta, vaan sen tulisi saumattomammin kytkeytyä

responsibility-vastuuta mukaillen laajemmin ja syvemmin yhteiskunnallisiin toimintoihin.

Kuntien rooli oli vahvasti läsnä myös Mika Hyytiäisen tekstissä. Hyytiäisen tarkastelussa kunta piirtyi yhtäältä ruuan, veden ja lämmön kaltaisten ”puolipehmeiden” turvallisuuksien ja toisaalta päivähoidon, peruskoulun sekä terveyden- ja vanhustenhuollon kaltaisten ”pehmeiden” turvallisuuspalvelujen järjestäjänä. Hyytiäinen ei kuitenkaan tyytynyt vain korostamaan näiden palvelujen tärkeyttä arkemme mahdollistajina, vaan asemoi itsensä hyökkääjän saappaisiin ja hahmotti nämä turvallisuuden pehmytkudokset oivallisiksi pelon, kauhun ja sekasorron välittäjiksi. Meurosen ja Pihlajan esiin nostamat huolenaiheet näyttäytyivät Hyytiäiselle mahdollisuuksina, aseiden aineksina. Vaikka kuntien palveluntuotantoa siirrettäisiinkin yhtiöiden tai yritysten hoidettavaksi, vastuut erityisesti kriisitilanteiden kohdalla osoittavat silti kuntaan.

Isku tällaisiin kohteisiin tuottaisi vaikutusta toimintoihin, jotka elimellisellä tavalla ovat läsnä jokapäiväisen hyvinvointimme muodostumisessa. Isku signaloisi yhteiskunnallisen järjestyksen haavoittuvuudesta ja asettaisi ahtaalle julkishallinnon kyvyn suojella kansalaisia. Hyytiäisen eritysnäkökulmana oli hybridivaikuttaminen, jossa fyysisesti toteutettuja iskuja pohjustetaan ja niiden lopullisia seurauksia tehostetaan myös muilla päämäärää tukevilla vaikutuskeinoilla. Tällaisen sodankäynnin asearsenaali löytyy pitkälti jo valmiiksi yhteiskunnastamme normaaleista, arkea ylläpitävistä rakenteista sekä riippuvuussistamme niihin.

Näkökulmana kriittinen infrastruktuuri

Yhteiskunnallisesta varautumisesta puhuttaessa kriittistä infrastruktuuria ei voi sivuuttaa. Kysymys on yhteiskunnan perusrakenteesta, joka pitää yllä elintärkeitä prosesseja, luo perustaa kestävyydelle ja avaa väyliä uudistumiselle. Tällaisten perusrakenteiden saatavuus ja varmatoimivuus tekevät arjestamme turvallisen, terveellisen ja ennakoitavan. Infrastruktuurit viittaavat tällöin siihen, että monet toiminnot ja toimeliaisuudet ovat niiden saatavuudesta, ja kriittisyyttä muodostuu siitä, jos näiden hyvinvointi, jatkuvuus ja kestävyys kyseenalaistuvat ilman niitä.

Arto Pahkin käsitteli tekstissään sähköjärjestelmiä, jotka nykyaikaisissa valtioissa voidaan epäilyksittä lukea kriittisten perusrakenteiden eliittiin.

Vaikka lähihistoriamme kertookin sähköjärjestelmien hämmästyttävän hyvästä toimintavarmuudesta, ne eivät silti ole vapaita riski- ja uhkatekijöistä. Kuten Pahkin tekstissään totesi, yhteiskunnan sähköriippuvuuden lopulliset muodot paljastuvat vasta häiriöiden yhteydessä, kun katkokset aiheuttavat seurauksia ja seurausten seurauksia. Tällainen paljastuminen kertoo osaltaan myös siitä, kuinka olemme huomaamattamme, ilman tarkoituksellista pyrkimystä, sitoneet itseämme ja toimintakykyämme erilaisiin järjestelmiin riippuvaisiksi. Osa riippuvuuksista syntyy vaivihkaa erilaisia toimintoja suunniteltaessa, rakennettaessa ja kehitettäessä olemassa olevien ratkaisujen saatavuus- ja toimintavarmuusoletuksen varaan. Pahkinin ajatuksia mukailen voisimme ottaa sähköriippuvuutemme niin yksilö- kuin organisaatiotasoisesti tarkasteluun ja kysyä, miten voisimme tuota riippuvuutta pienentää esimerkiksi pelivaraa ja vaihtoehtoisia toimintatapoja järjestelemällä.

Riippuvuus kriittisestä infrastruktuurista väreili myös Havumäen ja Hernesniemen laatimassa tekstissä muun muassa yhtenä tunnistettuna, potentiaalista haavoittuvuutta muodostavana trendinä. Edellä esitetty kysymys pelivarasta ja vaihtoehtoisten toimintatapojen järjestämisestä on myös huoltovarmuuden idean keskeisiä piirteitä. Sen yhtenä tarkoituksena on luoda yhteiskunnalliseen kokonaisrakenteeseen erilaisia funktionaalisia varmuuksia yli sen, mitä normaalioloissa akuutisti tarvitaan, koska poikkeuksellisten olojen ja vakavien häiriötilojen aikana nopeasti saatavilla oleville resursseille voi olla käyttöä. Näin ajateltuna huoltovarmuuden voi mieltää eräänlaiseksi ajattelutavaksi, jossa huomioon tullaan ottaneeksi sellaisia yhteenkietoutuneiden järjestelmien turvallisuustasoja, jotka normaalissa pinta- tai osajärjestelmäkohtaisessa tarkastelussa jäävät helposti huomiotta. Havumäen ja Hernesniemen teksti osaltaan kertoi siitä, kuinka huoltovarmuuden perusta luodaan arjessa ja ennakoiden, ei niinkään vasta kriisin tullen.

Kohti huomisen varautumista

Vaikka varautumisen voidaan Suomessa sanoa perustellusti olevan verrattain hyvällä tasolla, vielä on paljon tehtävää, eikä tämä tehtävä taida koskaan edes valmiiksi tulla. Ylipäätään turvallisuuden tuottaminen on lähtökohtaisesti prosessi, ei projekti, joka joskus valmistuu. Kuten Kimmo Himberg tekstissään tuo esiin niin on kuitenkin selvää, että suuntautuminen kohti parempaa varautumista edellyttää kriittistä huomion kohdistamista myös niihin rakenteisiin ja toimintatapoihin, jotka nykyisellään kestävät kansainvälistä vertailua ja

kannattelevat maatumme yhtenä kaikkein turvallisimmista. Kritiikin kohdistaminen tuntuisi oikeutetummalta ja helpommalta, jos turvallisuusongelmat rehoittaisivat ihan toisella tapaa. Kritiikin aines ei ole edessämme täysin ilmeisenä, vaan jossain näkyvän pinnan alla piilevinä jännitteinä. Siksi meidän tulee jatkuvasti haastaa käsityksiämme varautumisesta ja tunnistaa kehittämistä vaativat kohteet ja toimet sekä muuntaa niitä koskevat uudistukset todellisiksi. Liian usein strategiaamme ja selvityksemme eivät muutu konkreettisiksi teoiksi ja toimenpiteiksi.

Kirjan teksteissä on uskaltauduttu nostaa tarkasteluun varautumiskentän hyvin moninaisia jännitteitä, jotka samalla voidaan mieltää muutosta synnyttäviksi voimiksi, huomisen varautumisen lähtöainekseksi. Yksi näitä jännitteitä yhdistävä taustatekijä liittyy varmuuden ja epävarmuuden, turvallisemman ja turvattomamman, tiedetyn ja ei-tiedetyn väliseen napaisuuteen. Varautumisen parissa työskentelevillä tahoilla on pyrkimys hallintamekanismien kautta muodostaa vakautta ja tasapainoa sekä kiinnittää huomiota tiettyihin tunnistettuihin ongelmakohtiin ja uhkakuviin. Se on tietyllä tavalla välttämätöntäkin turvallisuuden tuottamisessa, jossa eräänlaisina tavoiteloina voidaan pitää uhkien ja riskien hallintakykyä sekä tuntemusta tuon tilan toteutumisesta. Mutta toisaalta tunnustetaan ja tunnustetaan kohdattavien ongelmien monimutkaistuminen, jolloin niihin vastaaminen näyttäisikin edellyttävän hallintatapoja, jotka eivät ole täysin linjassa suhteessa niihin tapoihin, jotka ovat tähän saakka onnistuneet vakauden ja tasapainon takaamaan. Me tunnemme menneen suhteellisen hyvin ja tiedämme tulevien tapahtumien juurien löytyvinä usein aiemmin tapahtuneesta. Toisaalta tiedämme myös, että tulevaisuus on kerta toisensa jälkeen yllättänyt, ja niin se tulee jatkossakin tekemään. Tiedämme, että asioiden ja ilmiöiden monimutkaistuminen etenee, ja se väistämättä pakottaa meidät tarkastelemaan olemassa olevia käytäntöjämme sekä ajatteluaamme.

Toisin sanoen, yhä monimutkaisemmat uhkakuvat tekevät niiden tarkan määrittelyn hankalaksi. Uhat kietoutuvat toinen toisiinsa, ryppääntyvät ja uppoutuvat muiden ilmiöiden sisään. Tällöin uhkien tarkasteleminen irrallisina, yksittäisinä, helposti nimettävänä ja jonkin sektorin vastuualueelle yksinomaan kuuluvina tai sille kuulumattomina antaa uhista vääränlaisen käsityksen. Se johdattaa ratkaisemaan ongelmasta sen ilmeisiä ja halutusti sektoroituvia osia, jolloin niiden yhteydet, ryppäytymiset ja uppoutumiset – juuri ne ominaispiirteet, joita kompleksisuus mukanaan tuo – jäävät huomioimatta ja lopulta

ymmärtämättä. Tulemme löytäneeksi tehokkaita ratkaisuja osaongelmiin kadottaen samalla kosketuspinnan kokonaisongelman luonteeseen. Hallintotermein ilmaistuna siilojen väliin putoavat ilmiöt ja ongelmat ovat vaikeampia, koska ne eivät kuulu kenellekään erityisesti. Tästäkin huolimatta lopputuloksena voi syntyä hallinnan tunnetta ja illuusio ratkaisutapojen toimivuudesta.

Kompleksiset uhkakuvat vaativat vasteekseen yhteistyötä, joka uudistaa toimijoiden katsontakantaa ja tekee kohdattavien ongelmien identifioinnista moniulotteisempaa. Ehkä huomisen yhteistyö on jotain, mikä ei järjestäydy annettujen tehtäväalueiden ja oletusten ehdoilla – jotain, mikä ei näe toisen tontille astumista tai omalle tontille päästämistä laisinkaan relevanttina kysymyksenä, sillä tonttijakoa tehdään enemmänkin ongelman kuin ratkaisijoiden ehdoilla. Ehkä tarvittava yhteistyö edellyttää hellittämistä jostain, mikä tähän saakka on antanut tukea, turvaa ja varmuutta. Näin nähtynä toimijoiden välinen yhteistyö on välttämätöntä, mutta kaukana kivuttomasta.

Vaikka varautuminen on tulevaisuuteen tähtäävää toimintaa, joudumme toteuttamaan, kuvailemaan ja arvioimaan sitä tässä hetkessä vallitsevan tiedon valossa. Epäkiitollisuuden ohella varautumiseen liittyy siksi olemuksellinen epävarmuus. Parhainkaan määrä nykyhetkessä saatavaa tietoa ei pysty ulottumaan siihen tietoon, joka meille jälkikäteen paljastuu.

Lähteet

Ohessa poimintoja kirjan eri lukujen lähteistä

Varautuminen digitalisoituvassa maailmassa

- EU (2019). The Digital Economy and Society Index (DESI).
- International Telecommunications Union (2019). Global Cybersecurity Index (GCI); e-Governance Academy (2019). National Cyber Security Index (NCSI).
- Pilkahduksia tulevaisuuteen, Tietopolitiikka, tekoäly ja robotisaatio hyvinvoinnin ja taloudellisen menestyksen mahdollistajana Suomessa (2019). Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:22 Sitra Studies 162: Megatrendit 2020.

Turvallisuustoimijoiden yhteistyö keskushallinnossa: Keskushallintotason yhteistyö operatiivis-taktisten yhteistyöfundamenttien puntarissa

Himmelman, A.T. (2002) Collaboration for change. Definitions, Decision-making Models, Roles and Collaboration Process Guide.

Linturi, H. (2007) Delfoin metamorfooseja. Futura 1/2007.

Valmiuslainsäädäntö ja perusoikeudet poikkeusoloissa

Heikkonen, J., Kataja, P., Lavapuro, J., Salminen, J., Turpeinen, M. (2018). Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosäntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta (Valtioneuvoston julkaisuarkisto, saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-615-7>).

Varautuminen ja lainsäädännön resilienssi

Aine, A., Nurmi, V-P., Ossa, J., Penttilä, T. Salmi, I., Virtanen, V. (2011). Moderni kriisilainsäädäntö, WSOY Pro, Helsinki.

HE 152/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muuttamisesta ja puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta annetun lain kumoamisesta.

Sanderfeldt, J. (2005). Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering. En studie av kriser i Sverige 1993-2003. Krisberedskapsmyndigheten (KBM). KBM:s temaserie 2005:6.

Turvallisuus tehdään lähellä - kunnat varautumisen toimijoina

Hyvä elämä – turvallinen arki Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017.

Ilmastonmuutos ja kunnat - Opas kuntien ilmastotyön tueksi. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2019.

The Global Risks Report. (2020). The World Economic Forum. 15th Edition. Saatavilla sähköisesti: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf.

Alueellisten yhteisoperaation toteuttaminen: yleisjohtamista, yhteensovittamista, koordinaatiota vai mutkat suoriksi?

Ehdotus pelastustoiminnan johtamisen suunnitteluperusteiden kehittämiseksi, SM:n julkaisu 21/2018. Talvitie R., Rantanen H., Hämäläinen, E. (2018). Kunnan rooli turvallisuudessa korostuu, Kunnallisen kehittämissäätiön julkaisu 20.

Valtonen, V. (2010) Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja, MPKK taktiikan laitos, julkaisusarja 1 n:o 3/2010.

Huoltovarmuuden turvaaminen Suomessa – huoltovarmuusorganisaation näkökulmia varautumiseen nyt ja tulevaisuudessa

Finlex®, Oikeusministeriö (8.1.2020). Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista, annettu 5.12.2018. Edita Publishing Oy. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181048>.

Huoltovarmuuden skenaariot 2030, Huoltovarmuuskeskus 24.04.2018 <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/huoltovarmuuden-skenaariot-2030-loppuraportti-valmistunut/>.

Kansainvälinen terveysturvallisuus ja infektiouhat

Bedford J. (2019) A new twenty-first century science for effective epidemic response. *Nature*, 575(7781), pp. 130–136.

World Health Organization. (2019). Global Preparedness Monitoring Board. A world at risk: annual report on global preparedness for health emergencies. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO, Geneva 2019.

Valmiusjärjestöjen vapaaehtoistoiminta valmiudessa ja varautumisessa eilen, tänään ja huomenna

Hanén, T. (2017). Yllätysten edessä. Kompleksisuusteoreettinen tulkinta yllättävien ja dynaamisten tilanteiden johtamisesta. Maanpuolustuskorkeakoulu, julkaisusarja 1, tutkimuksia nro 11, Helsinki.

Rantala, J., Hyystinmäki, T. (2019). Jaettu johtajuus yhdistyksissä. Kansalaisfoorumi.

VN. (2017). Kolmas sektori viranomaisten turvallisuustoiminnan tukena. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2017.

Varautuminen nopeasti muuttuvassa kyberympäristössä

Andersson, C. (2018). Robottiromansseja ja etiikan etikkaa. Bonfire 6.5.2018.

Kauppakamari. (2018). Elinkeinoelämä ja hybrdivaikuttaminen. Helsinki 2018.

Lehto M., Limnell J., Kokkomäki T., Pöyhönen J., Salminen M. (2018). Kyberturvallisuuden strateginen johtaminen Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2018.

Mutkikas hybridi – mitä pimeään puolella voi oppia myös tulevasta?

Hyytiäinen, M. (2018) Kyberin tarkkuus (fiktio). Saatavissa: <https://blogit.apu.fi/pimeydenprofessori/kyberin-tarkkuus-fiktio/>.

Hyytiäinen, M. (2018). Miksi infosotaa kannattaa harjoitella – ja miten? Saatavissa: <https://blogit.apu.fi/pimeydenprofessori/miksi-infosotaa-kannattaa-harjoitella-ja-miten/>

Onnettomuustutkijan 15 vuotta

Oikeusministeriö. (2010). Kauhajoen koulusurmat 23.9.2008. Tutkintalautakunnan raportti. Selvityksiä ja ohjeita 11/2010.

Onnettomuustutkintakeskus. (2018). Puukotukset Turussa 18.8.2017. Tutkintaselostus P2017-01.

Pöyry. (2019) Terrafamen kaivosalueen läheisten järvien sulfaattikerrostumisen tarkastelu, kohteina Kolmisoppi, Kivijärvi ja Jormasjärvi, päivitys jaksolle 01/2017–06/2019, sekä asiantuntija-arvio pitoisuuksien kehittymisestä tulevaisuudessa.

Kompleksiset uhkakuvat ja varautumisen uudelleenarviointi

Branders, Minna (2016): Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus. Acta Universitatis Tamperensis 2124. Tampere University Press, Tampere.

King Iain (2020): How Covid-19 Will Change Us: Seven Lessons from the Most Consequential Pandemics in History. Commentary, Center for Strategic and International Studies (CSIS), April 29, 2020. <https://www.csis.org/analysis/how-covid-19-will-change-us-seven-lessons-most-consequential-pandemics-history> Noudettu 30.4.2020.

Kivelä Juhani (2016): Hiljainen hälytys - Yhteiskunnan häiriötilanteiden hallinnan tila vuosina 2012-2014. Unigrafia, Helsinki 2016.

3 Yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri terroristisen kiinnostuksen kohteena³

Ossi Heino

Johdanto

Suomen Akatemia myönsi vuonna 2018 tutkijatohtorin position tutkimushankkeeseen otsikolla ”Kriittinen infrastruktuuri terroristisen hyökkäyksen kohteena: Palveluntuottajien ja viranomaisten varautuminen ja resilienssi”. Tutkimushankkeen idea sai ponnahdusvoimansa Poliisiammattikorkeakoululla toteutusta kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuutta ja viranomaisten toimintakykyä (KIVI) tarkastelleesta tutkimus- ja kehittämisprojektista. Suomen Akatemian rahoittama hanke asemoitui tiukemmin akateemisen tutkimuksen kehukseen ja virittyi temaattisesti tarkastelemaan yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja terrorin tuottamisen välineinä.

Oma koulutusohjani ammentaa teknisistä tieteistä, mikä saattaa heijastua tutkimuksen lähestymistavoissa; insinöörin pyrkimyksenä kun on saada toimimattomia järjestelmiä toimimaan ja kohtalaisesti toimivia järjestelmiä toimimaan aiempaa paremmin. Se, mikä loppujen lopuksi on insinöörinäkökulmasta parempaa – siis se, minkä loppujen lopuksi tulisi toimia paremmin – voi yhteiskunnan turvallisuuden laajempaan kontekstiin aseteltuna muodostua liian kapeaksi näkökulmaksi. Esimerkiksi järjestelmien virittäminen yhä optimaalisemman tuotannon ehdoilla voi tarkoittaa huoltovarmuuden ja resilienssin kannalta tärkeän pelivaran pois työntämiseen.

Tässä mielessä insinööriä voidaan pitää lähtökohtaisesti hyvin ratkaisuhakuisena, orientoituneena siihen, mitä tarkasteltavasta ilmiöstä varmuudella tiedetään tai voidaan tietää. Ratkaisuhakuisuus ja teknis-luonnontieteelliseen rationaliteettiin perustuva järkeily ovat osoittautuneet mitä käyttökelpoisimmiksi

³ Tutkijatohtori Ossi Heinin Suomen Akatemian rahoittama tutkimushanke ”Kriittinen infrastruktuuri terroristisen hyökkäyksen kohteena: Palveluntuottajien ja viranomaisten varautuminen ja resilienssi”.

välineiksi yhteiskuntien kehittämistyössä, mutta näiden riittävydestä tai tarkoituksenmukaisuudesta ei ole takeita, kun tarkastellaan kriittisen infrastruktuurin ja terrorismin kaltaisia monisyisiä kohteita ja näiden suhteita. Mutta koska aihepiiri eittämättä kaipaa osakseen myös konkreettisia ratkaisuja, uusia teknologioita ja käsitteellisiä malleja, on tutkimuksen edettävä näiden tuottamisen reunaehdot tunnistaen ja tunnustaen.

Kuvaan tässä tekstissä tutkimushankkeen temaattista kontekstia pyrkimyksenäni paljastaa joitakin tarkasteltavan ilmiökentän paradoksaalisuuksia. Rajaan tarkasteluni kriittisen infrastruktuurin kompleksisuuteen ja hahmotan sen kompleksisuuden piirteitä tavalla, joka valottaisi joitakin tutkimuksen riittävyyden ja tarkoituksenmukaisuuden ongelmia, joiden kanssa hankkeen aikana painiskelin. Kyse on nimittäin teemasta, joka vielä tutkimussuunnitelma laadittaessa vaikutti jokseenkin selkeältä, haltuun otettavalta ja ymmärrettävältä, mutta joka sisään sukeltamisen myötä alkoi laajentua, monimuotoistua ja muuttua. Siihen olikin yhä vaikeampaa tarttua tavalla, joka tekisi oikeutta ilmiökentän luonteelle ja dynamiikalle.

Esitän tässä kriittisen infrastruktuurin kompleksisuutta sellaisena haavoittuvuuden ilmenemisalueena, joka muodostuu myötäsyntyisesti pyrkimyksissämme kehittää yhteiskunnista yhä parempia, erilaisiin muuttuviin tarpeisiin vastaavia elinpaikkoja. Kuvaan, mikä yhä monimutkaistuvassa kriittisessä infrastruktuurissa on yhteiskunnan varautumisen ja turvallisuuden kannalta olennaista, miten sen kompleksisuus haastaa kykyämme ymmärtää ja hallita systeemejä, ja miten tämä luo mahdollisuuksia haitalliselle vaikuttamiselle. Lopuksi kerron, miten tämä ilmeni tutkimustyössä ja sen tuloksissa.

Kriittinen infrastruktuuri turvallisuuden kivijalkana

Turvallisuus on yhteiskuntien jatkuvaluontoinen huolenaihe. Kun turvallisuusympäristö muuttuu ja monimutkaistuu, muodostuu tarve ymmärtää sen dynamiikkaa ja ominaispiirteitä yhä perusteellisemmin. Ei-toivottuja tapahtumia tulisi pystyä ehkäisemään ja estämään, mutta samalla kehittää kapasiteettia niiden kohtaamiseen ja tehokkaaseen käsittelyyn. Erityinen hankaluus syntyy siitä, että varmuudella tiedetyn ja täysin tuntemattoman väliin jää tulkinnanvarainen tiedollinen alue, jonka ymmärtäminen, hallitseminen, kesyttäminen ja hyväksikäyttäminen on lukuisten erilaisten tahojen ja intressien temmellyskenttää. Kulakin taholla on omanlaisensa tavat tulkita tuota harmaan eri sävyjen värittämää

aluetta omien motiivinsa mukaisesti – myös sellaisten, jotka eivät yhteiskunnan turvallisuuden kannalta ole läpikotaisin hyväntahtoisia.

Kirjassaan *Never Saw It Coming: Cultural Challenges to Envisioning the Worst*, Karen A. Cerulo (2006) kuvailee, kuinka länsimaiselle kulttuurille on tyypillistä tulkita asioita parhain päin, valaa positiivista uskoa tulevaisuudesta sekä yksilöiden ja organisaatioiden kyvykkyyksistä. Maailman tarkastelu voimakkaan positiivisesti taittavan linssin läpi tuokin toivoa, lohtua ja itseluottamusta, mutta samalla sillä on vaikutuksia siihen, mitä uhkia ja haavoittuvuuksia havaitaan ja miten havaittuihin suhtaudutaan. Kuten Cerulo esittää, asioiden nurjat puolet tapaavat tällöin jäädä systemaattisesti huomion katveeseen, ne mielletään epämääräisen hämmäisinä ominaisuuksina tai tulkitaan positiivisiksi mahdollisuuksiksi. Näin syntyy turvallisuuden tunnetta ja uskoa ei-toivottujen ilmiöiden hallintakykyyn. Tutkimushankkeen aikana virttynyt perusväite kehottaakin problematisoimaan turvallisuutta ja sen tuottamisen tapoja kriittisemmin ja suorastaan skeptisemmin – se, mikä näyttäytyy vahvuutena ja edistyksenä, voi toisenlaiseen kontekstiin tai olosuhteisiin asetettuna kääntyä itseään vastaan. Yhteiskuntien kriittinen infrastruktuuri tarjoaa tämän orientaation harjoittamiseen kiinnostavan kohteen, sillä jos siinä esittäytyvät vahvuudet kääntyvät itseään vastaan, puhumme väistämättä yhteiskuntaa koskettavasta turvallisuustilanteesta. Toisin sanoen yhteiskunnan kriittiseen infrastruktuuriin saattaa alati kohdistua uhka, joka on kätkeytyneenä järjestelmän todelliseen tai oletettuun vahvuuteen. Tähän ulottuvuuteen näkeminen kysyy juuri toiseen suuntaan taittavan linssin läpi esitettyjä kysymyksiä ja tarkastelutapoja.

Kriittiset infrastruktuurit ovat sosio-tekniisiä rakenteita, jotka tukevat ja mahdollistavat toimintaympäristömme toimivuutta, turvallisuuden, viihtyisyyden ja kehityskykyisyyden muodostumista. Voidaan ajatella, että *kriittisyys* seuraa siitä, että infrastruktuurin toimivuus on sitä palvelevalle kohteelle tärkeä, normaaliuden ja odotetun edellytys. Sen toimimattomuus aiheuttaisi laajavaikutteisia seurauksia sen saatavuudesta, varmatoimivuudesta ja turvallisuudesta nauttiville. Näin ajateltuna kriittinen infrastruktuuri ei ole staattinen rakenne, vaan kriittinen infrastruktuuri muodostuu kulloinkin avautuvan kontekstin tai olosuhteiden mukaisesti. Covid-19-pandemian maailmanlaajuisen puhkeamisen aikaan suojaravikkeiden valmistuskapasiteetista muodostui kriittistä infrastruktuuria, vaikka sitä ei sellaiseksi ollut mielletävissä vielä tovia aiemmin, lukuun ottamatta tiettyjä ammattiryhmiä tiettyjen tehtävien hoitamisen osalta. Se, mikä yhteiskunnalle jossain avautuvassa tilanteessa muodostuu kriittiseksi

infrastruktuuriksi, ei siten välttämättä ole ennalta tiedossa. Riippuvuussuhteita tällaisiin mahdollisiin kriittisiin muodostuviin rakenteisiin luodaan kuitenkin normaalioloissa, hyvän sään aikoina. Se on osa yhteiskuntien edistyksen, kehittämisen ja tehostamisen dynamiikkaa.

Kysymys on dynamiikasta, joka punoo infrastruktuureja ja niihin kietoutuneita toimijoita vyyhdiksi, mutta niin tehdessään lisää näin muodostuvan kokonaisuuden sirpaleisuutta ja erillisyyttä (Graham & Marvin 2001). Tästä seuraa tarve kehittää uusia tapoja hallita väistämättä kasvavaa kompleksisuutta. Hallintakyky, jota luodaan hallitsemaan jotakin kompleksisessa kokonaisrakennelmassa ilmenevää kiinnekohtaa, vahvistuu tiettyjen sektoreiden puitteissa, sitoutuneena niille ominaisiin tietämisen tapoihin. Syntyy sektoreiden välisiä rajapintoja, sektoroituneita ongelmaintifikaatioita ja näiden uumeniin jäävää aluetta, jossa tietämisen ja hallinnan mahdollisuudet ovat haasteellisemmat.

Edellä sanottu tarkoittaa, että vaikka kriittiseen infrastruktuuriin osallistuvat palveluntuottajat olisivatkin tietoisia riippuvuuksistaan, huomattavasti vähemmän tietoisia ne ovat omien järjestelmiensä ulkopuolisista ja oman kommunikatiivisen horisontin ulkopuolelle jäävistä kytkennöistä (Hempel ym. 2018). Vaikka yksittäisen osajärjestelmän olennaisimmat kytkennät sekä näiden vaikutussuhteet olisivatkin helposti hahmotettavissa, kytkentöjen kytkennät ja näin muodostuvat vaikutusten vaikutukset ovat jo vaikeusasteeltaan hankalampia ymmärtää. Nopeasti käytännössä kaikkialle levinnyt tartuntatauti taikka Suezin kanavaan juuttunut rahtialus ovat tuoreita esimerkkejä ”kytkentöjen kytkentöjen” ja ”vaikutusten vaikutusten” dynamiikasta. Toisaalta ne ovat konkreettisia, jo todeksi muuttuneita ja jokaista jollain tavalla koskettavia tapauksia. Mutta ehkäpä kaikkein kiinnostavimmat seuraukset pysyttelevät sittenkin näin selkeiden ilmentymisten ulkopuolella.

Kriittisen infrastruktuurin kompleksisuus huomioituna ja unohdettuna ominaisuutena

Kuten todettua, pyrin kuvaamaan ilmiökentän haasteellisuutta kriittiseen infrastruktuurin kompleksisuuteen kohdistuvana kysymyksenä. Kriittisen infrastruktuurin tarkasteleminen kompleksisena rakenteena ja kompleksisuuteoreettisessa käsitteistössä on kaikkea muuta kuin uusi ja ennennäkemätön lähestymistapa. Mutta millainen versio kompleksisuudesta kannattaisi omaksua,

jotta yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja terrorismin tutkimisen välinen suhde tulisi tarkoituksenmukaisesti ymmärretyksi? Ajattelen, että tällaisessa tarkoituksessa kompleksisuutta ei tulisi mieltää vain toimintojen ja toimijoiden moninaisuutta kuvaavana monimutkaistumisena. Se merkitsee myös toimijoiden ja toimintojen molemminpuolista konstituoitumista, mikä tarkoittaa, että niiden olemassaolo ja identiteetti ovat yhteyksien ja riippuvuuksien muovamaa ja ehdollistamaa (Sharma 2015). Tämäkään ei varsinaisesti ole uusi asia kompleksisuusteoriaan orientoituneille, mutta kriittisiä infrastruktuureja koskevassa tutkimuksessa tätä koskeva ymmärrys loistaa poissaolollaan; kohteen kompleksisuus tunnistetaan, mutta se ei johda minkäänlaiseen kipuiluun kohteen tarkastelussa. Ymmärtääkseni näin kuitenkin pitäisi.

Tutkimuskirjallisuudessa kriittinen infrastruktuuri usein tunnistetaan ja kuvataan kompleksisena järjestelmänä, millä lähinnä tarkoitetaan sitä, että järjestelmät koostuvat lukuisista yksityiskohtaisista osista ja muuttujista. Tutkimuksen keinoin voidaan paremmin ymmärtää tätä yksityiskohtaista kompleksisuutta ja löytää keinoja mallintaa ja ennustaa sen käyttäytymistä eri tilanteissa. Huomattavasti vähemmälle huomiolle on kuitenkin jäänyt sellaisten kompleksisuutta kuvaavien piirteiden merkitys, jotka eivät pelkisty yksityiskohtien paljouteen, vaan jolla on vaikutusta ilmiöiden kausaalilogiikkaan ja siihen, mitä ja miten systeemistä voidaan tietää. Järjestelmien keskinäinen konstituoituvuus ja systeemiskaalojen erilaisuus harvemmin näkyvät itse tarkastelussa.

Toimijoiden ja toimintojen keskinäisen konstituoitumisen seurauksena systeemin ei nähdä ainoastaan koostuvan näiden osallistumisesta tai sisältymisestä systeemiin, vaan niiden nähdään olevan tuon osallistumisen ehdollistamaa (Sharma 2015). Näin nähtynä kompleksisuudessa ei ole kysymys omalakisista toimijoista ja niiden välisten vuorovaikutusten rajapinnoista, vaan syvemmin niiden olemuksen rakentumisesta yhteydestä toisiin sekä tätä rakentumista puitteistavaan merkityskehykseen. Viimeksi mainitusta johtuen yhteys toisiin tulee ymmärretyksi uudella tavalla kontekstin muuttuessa (Peerenboom & Fisher 2010; Macaulay 2009). Esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin vakava häiriöityminen on omiaan paljastamaan riippuvuussuhteita, joita normaaliolosuhteissa ei osattu hahmottaa (Heino et al. 2019). Se, mistä toiminta paljastui kontekstin muuttuessa riippuvaiseksi, on osaltaan konstituoanut toiminnan olemusta jo ennen riippuvuussuhteen paljastumista.

Kuten Senge et al. (2004) hahmottelevat, toimijoiden intressit eivät välttämättä resonoi keskinäisen konstituoitumisen kanssa, minkä vuoksi tullaan edistyneeksi sellaisia toiminnan muotoja, jotka rapauttavat laajempia kokonaisuuksia, joihin ne osallistuvat. Toiminnan tarkasteluun ja tulevaisuusprojektoihin käytettävä tietämisen tapa ja näin relevantiksi määräytyvä tieto tarjoaa oman representaationsa kytkeytymisestä toisiin – päätöksenteon rationaliteetti ei välttämättä onnistu tavoittamaan kytkeytyvyyksiä. Tätä voidaan selittää myös latenttien haavoittuvuuksien syntyminenä, mikä kriittisen infrastruktuurin kohdalla kuvastaa sitä, miksi vakavat häiriötilanteet paljastavat piilossa pysytelleitä riippuvuuksia ja konkretisoivat kriittisen infrastruktuurin olevan myös häiriöketjuja käynnistävä ja vahvistava rakenne (e.g. Pescaroli & Alexander 2016; Xu & Masys 2016; Thomas 2003).

Kriittinen infrastruktuuri voidaan näin mieltää otollisena alustana häiriöiden epälineaarille dynamiikalle, jossa verrattain pieni lähtötapahtuma voi voimistua, ketjuuntua ja kulkeutua tavoilla, jonka lopulliset seuraukset ovat lähtötilanteeseen nähden olemattomat (Pescaroli & Alexander 2015). Mutta yhtä hyvin pienet lähtötapahtumat voivat jäädä voimistumatta, ketjuuntumatta ja kulkeutumatta. Kriittisen infrastruktuurin kriisidynamiikkaan kuuluu siten olennaisesti se, että käynnistyspisteet ja lopulliset seuraukset ovat kytköksissä tavoilla, joista emme kovinkaan tarkkaan tiedä (Clearfield & Tilcsik 2018). Eräs potentiaalinen selitysmalli havainnollistamaan tätä dynamiikkaa liittyy systeemin eri skaaloilla piilevien haavoittuvuuksien asettautumiseen (Pescaroli & Alexander 2016; Kinzig et al. 2006; Holling 2001).

Toinen kompleksisuuden tuoma ominaisuus liittyy eroavaisuuksiin systeemin eri skaaloissa. Systeemin toiminta voidaan mieltää esiintyvän yksityiskohtaisuuden suhteen eri tasoilla, johon kuhunkin kätkeytyy oma relevantin tietämisen tapa, ominaisuudet ja käyttäytymismuodot, jotka selittävät sen toimintaa. Ylemmän tai abstraktimman tason toiminnan ja ominaisuuksien ymmärtämiseksi on käytettävä tietoa alemman ja yksityiskohtaisemman tason toiminnasta ja ominaisuuksista, mutta keskiarvojen, trendien tai muulla tavoin yleistävästi tason toimintaa edustavien tietojen valossa. Toisella tavalla sanottuna, se tietämisen ja mittaristojen valikoima, jonka puitteissa mikrotason osia on mielekästä ymmärtää, ei välttämättä ole mielekäs makrotason ymmärtämiseen. Tästä seuraa se, että se rationaliteetti, jonka puitteissa yhden skaalan toimintaa tehostetaan ja optimoidaan – siis parannetaan – ei välttämättä johda parannukseen toisella skaalalla.

Kun pyrimme ymmärtämään kriittisen infrastruktuurin häiriöitymisessä aktiivisten toimijoiden ominaisuuksia ja toimintavaatimuksia, saatamme tulla kiinnostuneeksi ja vahvistaneeksi esimerkiksi sellaisia yksittäisten toimijoiden ominaisuuksia, jotka vahvistavat maailmankuvaa toisistaan erillisten toimijoiden kokoonpanoista. Näin se, mikä on parantanut toimintakykyä yhdessä systeemin skaalassa, saattaa ennemmin haitata kuin edistää toisella tasolla tapahtuvaa ongelmanratkaisuprosessia. Haaste korostuu sellaisten ongelmakenttien yhteydessä, joihin ei ole olemassa kokemuksen kautta hioutuneita ja testattuja responsseja, vaan ne joudutaan kehittämään tilannesidonnaisesti. Tällöin esimerkiksi sellaiset yksilö- ja organisaatiokohtaiset toimintatavat, jotka peräänkuuluttavat ennalta suunnitelluissa ratkaisumalleissa pysyttelemistä, voivat tehokkaasti estää tilanteessa virittyvien avainorganisaatioiden keskinäisen ongelman identifioinnin ja ratkaisemisen prosessin. Niin kutsutut parhaat käytännöt menettävät merkitystään ollessaan parhaita käytäntöjä vain suhteessa tiettyihin, testattuihin tilanteisiin ja tietyn tarkasteluskalan puitteissa. Kriittisen infrastruktuurin vakava häiriöityminen on tällaisesta toisenlaisesta ongelmakentästä havainnollistava esimerkki. Tarkasteltaessa tätä ilmiökenttää systeemin skaalojen eroavaisuuksien näkökulmasta, voidaan päätellä, että systeemin kerrokset voivat toimia keskenään ristiriitaisesti tai ”järjenvastaisesti”.

Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että kompleksisuus tulisi ennen kaikkea mieltää kriittisenä suhtautumisena lineaariseen ja reduktionistiseen hahmotustapaan, jossa ”faktapohjainen” ja ”objektiivinen” syiden ja seurausten ketjutus muodostaa ilmiökentän koko ymmärrettävyyden ja hallittavuuden lähtökohdat. Ilmiökenttää olisi tarkasteltava huomattavasti vaikeammin nähtävissä, ennustettavissa, määriteltävissä ja hallittavissa olevana alueena. Kyse ei ole niinkään selvärajaisesta tietämisen ja ei-tietämisen välisestä jaottelusta tai vastakkaisuudesta, vaan ei-tietämisestä yhtenä tietämisen tilana ja tässä mielessä varautumisen, hallinnan ja turvallisuuden tuottamisen lähtöaineksenä (DeNicola 2017). Tällainen lähtökohta kompleksisuuteen tuo mukanaan haasteen, jossa jokainen esitetty ratkaisu tai tulos voidaan nähdä myös osana alkuperäistä ongelmaa itsessään. Edellä mainitun ”molemminpuolisen konstituoituvuuden” tulisi siis ulottua myös kysymyksen muotoilemisen ja siihen etsittävien selitysten väliseen jännitteeseen.

Entä mitä kompleksisuuden lisääntyminen merkitsee kriittisen infrastruktuurin kontekstille? Ymmärtääkseni se tarkoittaa ennen muuta sektori- ja toimijakohtaisen hallinnan rajallisuuden paljastumista. Vaikka kullakin kokonaisuuteen

osallistuvalla toimijalla olisi tietoa ja hallintakykyä oman järjestelmänsä riippuvuuksista, haavoittuvuuksista ja riskeistä, vastaavaa systeemitason tietoa ja hallintakykyä ei ole saatavilla (Moore et al. 2019; Hempel et al. 2018; Pescaroli & Alexander 2016). Tätä kehityksen mukana laajenevaa ei-tietämisen aluetta pyritään esimerkiksi erilaisten asiantuntijuuksien yhteistyömuotojen ja rajapintatarkastelujen avulla kesyttämään – tekemään alati laajenevaa episteemistä kenttää tiedetyksi (Aradau & van Munster 2011; O'Malley 2004). Taustamallit, joiden nähden tuota episteemistä kenttää tehdään tiedetyksi, ovat kuitenkin muuttuvia. Siksi tieto ja kyvykyys eittämättä paranevat, mutta sidottuina taustaoletuksiin, joiden läsnäolosta ja muuttuvuudesta on yhä vaikeampi tulla tietoiseksi. Erityisen hankalaa tästä on tulla tietoiseksi ns. normaaliaikana, jolloin toiminta on odotetun kaltaista ja toimintaympäristö vastaa oletettua.

Kriittinen infrastruktuuri tahallisen vaikuttamisen kohteena

Systeemien avoimuuden lisääntyminen on myös kiinnostava infrastruktuuri-järjestelmien kompleksisuuteen vaikuttava piirre. On nimittäin yhä vaikeammin hallittavissa tai määriteltävissä ne intressit, jotka verkostomaisiin rakenteisiin saavat tai eivät saa osallistua (Bieder 2017; Perrow 2007). Kun vastuu turvallisuudesta säilyttyy yhä useammalle toimijalle omalta osaltaan mutta kokonaisuus osalta yhä harvemmille, muodostuu latenteja haavoittuvuuksia – tilaisuuksia hyötyä toisten kustannuksella tai valjastaa rakenne palvelemaan alkuperäisestä poikkeavia päämääriä tavalla, joka ei suostu määrittymään valitsevien tietämisen ja hallinnan tapojen mukaisiksi (Motet 2017; Pariès 2017). Se voi johtaa seurauksiin, jotka eivät noudattele sitä toiminnan logiikkaa, joka järjestelmien suunnittelun, rakentamisen ja operoinnin taustamalliin on oletuksena käsikirjoitettu.

Kriittisten infrastruktuurien muodostama kokonaisuus on siten aina tavalla tai toisella avoin sellaiselle toiminnalle, joka löytää elinvoimansa systeemissä piilevistä haavoittuvuuksista. Ongelman havaitsemista ja muotoutumista haittaa se, että tällaisten näkökohtien huomiointi ei perinteisesti ole ollut järjestelmien suunnittelua, rakentamista ja operointia ohjaavina näkökulmina (esim. Cinturati 2014; Haimes 2002), vaan ne on tavattu nähdä hyveellisen moraalilinssin läpi (vrt. Fischbacher-Smith & Fischbacher-Smith 2013). Erityisenä haasteena on ollut puute sellaisista tulkinallisista viitekehyksistä, joiden puitteissa tähän voitaisiin suhtautua kriittisen hedelmällisesti (Ranstorp & Normark 2009). Ilmiötä tulisi siis lähestyä tavalla, joka ottaisi kriittiselle infrastruktuurille ominaiset

piirteet huomioon ja samalla suhtautuisi asiaankuuluvalla herkkyydellä rikollisuuden ja terrorismin alati kehittyvään kenttään.

Englannin kielen termi *weaponization*, jolle on vaikea löytää vastaavaa suomen kielen vastinetta, on yksi kiinnostavista käsitteistä tämän ilmiökentän lähestymiseen. Se avaa näkymää toista hyväksi käyttävään ja vahingoittavaan toimintaan tavalla, jossa jokin *hyväksi* tarkoitettu väline tai rakenne valjastetaan palvelemaan alkuperäisesti ajateltua tarkoitustaan vastaan. Bousquetin ja kumppaneiden (2017) ajatusta seuraten voidaan sanoa, että kriittiset infrastruktuurit eivät tällöin itsessään ole aseita – niitä ei ole suunniteltu, rakennettu ja operoitu aseena – mutta ne voivat muodostua sellaisiksi niihin liitettävien käyttötarjoitusten ja motiivien myötä. Kaikkien muistamat 9/11-terrori-iskut olivat oivallinen osoitus lentoliikennejärjestelmän muuttamisesta aseeksi, samoin kuin sitä seuranneessa pernaruttokirjetapauksessa postin logistiikkajärjestelmästä tuli tehokas aseinen rakennelma. Molemmissa tapauksissa vaikutukset ovat paljon laajemmat ja systeemisemmät kuin mitä uhrilukujen tai tuhoutuneen omaisuuden mittaristossa voidaan ilmaista.

Weaponizationin käsite haastaa dualistista näkemystä, jonka mukaan järjestelmät ovat joko hyviä tai pahoja riippuen siitä, millaisella lähtöajatuksella niitä suunnitellaan ja operoidaan. Tässä mielessä se, mikä on vahvuutta yhdelle toimijalle, voidaan kääntää sitä itseään vastaan. Kriittisen infrastruktuurin tutkimukselle tämä merkitsee sellaisten näkökulmien omaksumista, joissa kehittämisen kautta myötäsyntyisesti tarjoutuu potentiaalia myös hyväksikäytölle, rikollisuudelle ja terrorismille ilman, että kehitystyö varsinaisesti olisi millään tavoin korruptoitunutta (Howell 2017). Asetelman käytännön epäsymmetrisyys syntyy siitä, että laajalle levinneiden ja kompleksisten järjestelmien – jotka ovat näin kehittyessään luonut alati uusia saama-kohtia ja uusia pääsyjä – suojaaminen kaikilta mahdollisilta aseilta on mahdotonta, kun taas haitantekijällä on puolellaan mielikuvituksen, kyvykkyyden ja resurssien rajoittama keinovalikoima (Kahan 2017).

Kompleksisuus varautumisen haasteena

Kompleksisuusajattelun mukaisesti erilaisilla kriittiseen infrastruktuuriin luetavilla järjestelmillä ja niiden olemassaolon konteksteilla on elimellinen vuorovaikutussuhde. Kun konteksti olennaisella tavalla muuttuu, systeemissä siihen saakka latentteina pysytelleitä haavoittuvuuksia voi ilmaantua. Tällaisia

haavoittuvuuksia voi syntyä esimerkiksi sellaisten riippuvuuksien paljastumisen kautta, joita ei niiden muodostumisen yhteydessä osattu hahmottaa. Tällöin koetellaan sitä, minkälaisia taustamalleja varautumisessa on omaksuttu – minkälaiden oletusten varaan toimintaa on tehostettu, parannettu ja kehitetty. Varautuminen ja turvallisuus on tällöin pitkälti seurausta siitä, missä määrin nuo omaksutut taustamallit poikkeavat kontekstista, jossa haavoittuvuus *de facto* lopulta paljastuu (vrt. Pescaroli & Alexander 2016; Yusta et al. 2011).

Edellä sanottu huomioiden voidaan todeta, että rikollisen tai terroristisen toiminnan näyttämöiksi voivat muodostua sellaiset toiminnot ja alat, jotka eivät sitä normaalissa, odotetussa kontekstissa ole (cf. Sassen 2010). Tämänkaltaisella toiminnalla ei ole ainoastaan suoria instrumentaalisia ja pragmaattisia vaikutuksia, vaan myös systeemistä merkitystä, joka välittyy epäluottamuksen muodostumisena niitä järjestelmiä kohtaan, joiden varmatoimisuuteen ja hyväntahtoisuuteen on voitu luottaa. Toisin sanoen, vaikka elintärkeisiin järjestelmiin on sodankäynnin mielessä kohdistettu tuhoavia iskuja maailman sivu (Miller 2016), ovat ne nyttemmin muodostuneet yhä olennaisemmiksi nykyaikaisten yhteiskuntien urbaaneja elämänmuotoja ylläpitäviksi ja uusintaviksi kudelmiksi (Coward 2009). Tässä mielessä näiden rakenteiden hyväksi käyttämisessä ei ole kyse niinkään yhdestä uudesta työkalusta terrorismin tai rikollisuuden keinovalikoimassa, vaan ennen kaikkea uudenlaisesta haitan tai terrorin tuottamisen logiikasta itsessään; haavoittuvaksi eivät muodostu vain yksittäiset toiminnot, vaan kaikkinsa tavat tuottaa hyvinvointia.

Mitä tästä opittiin?

Kuten edellä kuvatusta huomataan, yhteiskuntien kriittisen infrastruktuurin turvallisuus on itsessään varsin paradoksaalinen tutkimuksen kohde, jossa erilaiset pyrkimykset parantaa hallintakykyä, tehdä tuntematonta tunnetuksi ja kesyttää epävarmuutta voidaan itsessään nähdä haavoittuvuutta muodostaviksi tekijöiksi. Ratkaisuun tai parannusehdotukseen sisältyy käänttöpuoli, joka ratkaisua esitettäessä yleensä jää huomiotta. Kompleksisuus on yksi niistä ominaisuuksista, jotka tutkimuksissa usein mainitaan tarkastelujen lähtökohdiksi ja päätelmiä ohjaaviksi selitysmalleiksi, mutta joiden toteamisen jälkeen ei nähdä erityistä ongelmaa ottaa ongelma yhä tyhjentävämmiin haltuun uuden mallin, indikaattorin, välineen tai vaikkapa protokollan avulla. Kompleksisuuden läsnäolo ilmaistaan, mutta sen ei oleteta toteutuvan kuin vain halutuissa, omaan tarkastelukehykseen sovittautuvissa mitoissa.

Tutkimushankkeen aikana tämän paradoksaalisuuden ymmärtäminen alkoi näyttäytyä yhä tärkeämmältä, joten tutkimuksellista huomiota oli mielekästä lähteä kohdentamaan siihen tavalla, joka palvelisi hankkeen tarkoitusta vielä alun perin aiottua paremmin. Yhtäältä tarkastelu kohdistui tämän paradoksaalisuuden ilmenemiseen yksilöiden toimintakyvyn edellytyksissä erittäin haastavissa ja kaottisissa tilanteissa, jollaisia kriittisen infrastruktuurin vakava häiriöityminen terroristisen teon seurauksena voisi muodostaa. Tilanne, joka keskeisiltä ominaispiirteiltään ei vastaakaan sitä, mihin nähden ennalta laaditut toimintasuunnitelmat, toimijoille asetetut tehtäväalueet, toimivaltasuhteet, protokollat, algoritmit, välineet ja muut tilanteen tehokasta ratkaisemista normaalisti edesauttavat artefaktit on luotu, näyttäisi edellyttävän erityislaatuisia kognitiivisia ominaisuuksia voidakseen tulla tehokkaasti ratkaistuiksi. On kiinnostavaa, miten yksittäiset toimijat ovat osa sitä monimutkaistuvan kehityksen virtaa, joka tuottaa kykyä toimia yhä tehokkaammin ja tarkemmin tunnetuissa tilanteissa, mutta joka samalla estää ja hidastaa toimintakykyä odottamattomissa, uusilla tavalla avautuvissa ongelmatilanteissa. (Ks. esim. Heino 2021; Heino & Kalalahti 2021; Heino & Kalalahti 2020.)

Tutkimushankkeen havaintojen perusteella voidaan sanoa, että yhtäältä tarvitaan tällaisten toimintatapojen ja välineiden omaksumista, kouluttautumista, harjoittelua ja kokemuksen kautta muodostuvaa käyttötaidon hioutumista, mutta tämän rinnalla tulisi ylläpitää myös aktiivista skeptisyyttä ja kognitiivista etäisyyttä näihin. Aktiivisella skeptisyydellä tarkoitan tässä pyrkimystä siihen, että tehokas toimintakyky ei tulisi täysin riippuvaisiksi näiden saatavuudesta ja kohdallisuudesta. On siis huomattava, että tällaiset artefaktit ohjaavat toimijoita ratkaisemaan artefaktien ehdollistamia ongelmarepresentaatioita. Toisin sanoen, ne kantavat mukanaan ehdotuksia, käsikirjoituksia siitä, miten tilanne tulisi kohdata ja ratkaista. Käsikirjoitusten kohdallisuus perustuu aiemman kokemuksen myötä syntyneeseen käsitykseen tilanteiden keskeisimmistä ominaispiirteistä ja tehokkaimmista ratkaisutavoista. Ne eivät sellaisinaan kuitenkaan vielä kykene ennustamaan seuraavan kohdattavan tilanteen keskeisimpiä ominaispiirteitä ja ratkaisutarpeita. Toisin sanoen, siinä missä artefaktiin tukeutuminen takaa toimintakyvyn odotetuissa olosuhteissa ja tilanteissa, voi lopputulos olla toinen poikkeuksellisissa, ennen kokemattomissa ja yllätyksellisissä tilanteissa. Tässä mielessä artefakteilla, jotka on luotu ja hiottu parantamaan toimintaa, on myös potentiaalinen inkapasitoiva vaikutus.

Toisaalta tämä ilmiökenttä kaipaa osakseen myös abstraktimpaa, käsitteellistä tarkastelua. Erityisesti juuri edellä mainittu kokemuksista oppiminen varautumisen kehittymismekanismina ansaitsi tutkimuksellista huomiota. Kun varautumista ja toimintakyvyn kehittämistä tarkastelee tällaisena muistin kaltaisena rakenteena, voidaan ymmärtää myötäsyttyisen haavoittuvuuden muodostumista. Ajatus on itsessään raju, suorastaan radikaali. Se, että varautuminen itsessään tuottaisi tai aikaansaisi haavoittuvuutta varautujalle itselleen, on helposti piiloon jäävää ja esille tuotunakin vähintään epäilyttävän kuulosta. Koettujen tapahtumien muistaminen ja muistetun kääntäminen vahvemmassi varautumiseksi sisältää oletuksen, että tulevaisuuden ongelmat muistuttavat olennaisilta osiltaan menneitä. Jos suhtaudutaan vakavasti siihen, että kaikkein viheliäisimmät yhteiskunnalliset ongelmat tulevat olemaan dynamiikoiltaan epälineaarisia, näkyvät kausaalisuhteensa kätkeviä, erilaisia hallinnon- ja asiantuntijuusaloja ylittäviä sekä vakiintuneita tietämisen tapoja haastavia, näyttäytyä lineaarinen menneistä kokemuksista oppiminen eittämättä myös potentiaalista haavoittuvuutta muodostavana mekanismina. (Ks. esim. Heino et al. 2021; Heino & Huotari 2021; Heino et al. 2019.)

Menemättä tämän syvemmälle tutkimushankkeen tuloksiin, on syytä vielä nostaa esiin ilmiökentän paradoksaalisuus. Ponnistelut varautumisen ja turvallisuuden eteen sisältävät aina kääntöpuolen, joka helposti tulee sivuutettua. Kun pyrkimyksenä on tehdä hyvää, saada erilaiset järjestelmät toimimaan aiempaa paremmin, tähän on vaikeaa sisältää ajatusta siitä, että pyrkimys itsessään voi odottamatonta kontekstia vasten osoittautua keskeiseksi kyvyttömyyden lähteeksi. Muodostuu sokeita pisteitä, joista emme tule kovinkaan helposti tietoiseksi, mutta vielä heikommin tulemme tietoiseksi tuosta sokeista pisteistä synnyttävästä dynamiikasta, joka itsessään tekee tilaa rakenteita hyväksi käyttävälle, systeemisiä vaikutuksia hakevalle terroristiselle toiminnalle. Vaikka ”Kriittinen infrastruktuuri terroristisen hyökkäyksen kohteena: Palveluntuottajien ja viranomaisten varautuminen ja resilienssi” -tutkimushanke päättyikin, aihepiiriin tutkimus itsessään otti vasta lähtöaskeleen. Se onnistui vasta raaputtamaan sen ilmiökentän pintaa, jonka syvempi möyhminen ja ymmärtäminen olisi yhteiskunnan turvallisuuden ja varautumisen edistämiseen tähtäävässä tutkimuksessa tärkeää. Toivoakseni sille avautuisi vielä mahdollisuus.

Lähteet

Aradau, C., van Munster, R. (2011) *Politics of Catastrophe. Genealogies of the Unknown*. Oxon: Routledge.

Bieder, C. (2017) Conclusion. In: Motet, G., Bieder, C. (Eds.) *The Illusion of Risk Control: What Does it Take to Live with Uncertainty?* Cham: Springer, pp. 107–112.

Bousquet, A., Grove, J., Shah, N. (2017) Becoming weapon: an opening call to arms. *Critical Studies on Security*, 5(1), pp. 1–8.

Cerulo, K.A. (2006) *Never Saw It Coming: Cultural Challenges to Envisioning the Worst*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Cinturati, F. (2014) The Bioterrorism Act and Water Utilities Protection: How to Proceed from Policy to Practice. *Journal of Applied Security Research*, 9(1), pp. 97–108.

Clearfield, C., Tilcsik, T. (2018) *Meltdown: Why Our Systems Fail and What We Can Do About It*. London: Atlantic Books.

Coward, M. (2009) Network-Centric Violence, Critical Infrastructure and the Urbanization of Security. *Security Dialogue*, 40(4–5), pp. 399–418.

DeNicola, D.R. (2017) *Understanding Ignorance: The Surprising Impact of What We Don't Know*. Cambridge: The MIT Press.

Edwards, P.N. (2003) Infrastructure and Modernity: Force, Time, and Social Organization in the History of Sociotechnical Systems. In: Misa, T., Brey, P., and Freeberg, A. (Eds.) *Modernity and Technology*. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 185–225.

Fischbacher-Smith, D., Fischbacher-Smith, M. (2013) The vulnerability of public spaces: challenges for UK hospitals under the 'new' terrorist threat. *Public Management Review*, 15(3), pp. 330–343.

Graham, S., Marvin, S. (2001) *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. London: Routledge.

Haimes, Y.Y. (2002) Strategic Responses to Risks of Terrorism to Water Resources. *Journal of Water Resources Planning and Management*, 128(6), pp. 383–389.

Heino, O. (2021) Decision making in exceptional circumstances: experts' attitude towards artefacts as preparation for encountering unexpected situations. *International Journal of Human Factors and Ergonomics*, 8(3), pp. 277–293.

Heino, O., Huotari, V. (2021) Need for Re-enacting Hansel and Gretel in the Police: Innovations as Barriers to Innovativeness. In: Huotari, V. (Ed.) *Innovations and Innovativeness in the Police & Policing: Essays on History, Theory and Philosophy*. Police University College Research Reports 46. Tampere: Police University College, pp. 81–96.

Heino, O., Kalalahti, J. (2020) Miten asiantuntija merkityksellistää poikkeuksellisen? Tiedonkäytöstä kriittisen infrastruktuurin häiriötilanteessa. *Focus Localis*, 48(3), pp. 5–21.

Heino, O., Kalalahti, J. (2021) Securing Operational Capability for Exceptional Circumstances: How Do Professional First Responders Respond to the Unexpected? *Sustainability*, 13(11).

Heino, O., Takala, A., Huotari, V. (2021) Unthinkable is not un-educable: New mindset for training preparedness. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 63

Heino, O., Takala, A., Jukarainen, P., Kalalahti, J., Kekki, T., Verho, P. (2019) Critical Infrastructures: The Operational Environment in Cases of Severe Disruption. *Sustainability*, 11(3).

Hempel, L., Kraff, B.D., Pelzer, R. (2018) Dynamic interdependencies: Problematising criticality assessment in the light of cascading effects. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 30(B), pp. 257–268.

Holling, C.S. (2001) Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems. *Ecosystems*, 4(5), pp. 390–405.

Howell, A. (2017) Neuroscience and War: Human Enhancement, Soldier Rehabilitation, and the Ethical Limits of Dual-use Frameworks. *Millennium: Journal of International Studies*, 45(2), pp. 133–150.

Kahan, J. (2017) Critical Infrastructure Protection: Can We Defend Against Terrorism? *Homeland Security Affairs*, 13(1).

Kinzig, A.P., Ryan, P., Etienne, M., Allison, H., Elmqvist, T, Walker, B.H. (2006) Resilience and regime shifts: assessing cascading effects. *Ecology and Society*, 11(1): 20.

Macaulay, T. (2009) *Critical Infrastructure: Understanding Its Component Parts, Vulnerabilities, Operating Risks, and Interdependencies*. Boca Raton: CRC Press.

Miller, E. (2016) *Terrorist Attacks Targeting Critical Infrastructure in the United States, 1970-2015*. College Park, MD: START.

Moore, S. A., Torrado, M., Joslin, N. (2019) Knowledge production for interdependent critical infrastructures: Constructing context-rich relationships across ecosociotechnical boundaries. *Environmental Science & Policy*, 99, pp. 97–104.

Motet, G. (2017) Uncertainty: New Perspectives, Questions and Proposals. In: Motet, G., Bieder, C. (Eds.) *The Illusion of Risk Control: What Does it Take to Live With Uncertainty?* Cham: Springer, pp. 1–4.

O'Malley, P. (2004) *Risk, Uncertainty and Government*. London: GlassHouse.

Pariès, J. (2017) Recognizing Complexity in Risk Management: The Challenge of the Improbable. In: Motet, G., Bieder, C. (Eds.) *The Illusion of Risk Control: What Does it Take to Live With Uncertainty?* Cham: Springer, pp. 41–56.

Peerenboom, J.P., Fisher, R.E. (2010) System and sector interdependencies: An overview. In: Voeller, J.G. (Ed.) *Wiley handbook of science and technology for homeland security*. NJ: John Wiley & Sons, Inc., pp. 1161-1171.

Perrow, C. (2007) *The Next Catastrophe. Reducing our Vulnerabilities to Natural, Industrial, and Terrorist Disasters*. Princeton: Princeton University Press.

Pescaroli, G., Alexander, D. (2015) A definition of cascading disasters and cascading effects: Going beyond the “toppling dominos” metaphor. *Planet@Risk*, 3(1), pp. 58–67.

Pescaroli, G., Alexander, D. (2016) Critical infrastructure, panarchies and the vulnerability paths of cascading disasters. *Natural Hazards*, 82(1), pp. 175–192.

Ranstorp, M., Normark, M. (2009) Detecting CBRN terrorism signatures - challenges and new approaches. In: Ranstorp, M., Normark, M. (Eds.) *Unconventional Weapons and International Terrorism. Challenges and new approaches*. New York: Routledge, pp. 1–10.

Sassen, S. (2010) When the City Itself Becomes a Technology of War. *Theory, Culture & Society*, 27(6), pp. 33–50.

Senge, P., Scharmer, O., Jaworski, J., Flowers, B. S. (2004) *Presence: Human purpose and the field of the future*. New York: Crown Business.

Sharma, K. (2015) *Interdependence: Biology and Beyond*. New York: Fordham University Press.

Thomas, M.J.W. (2003) Uncovering the origins of latent failures: the evaluation of an organisation’s training systems design in relation to operational performance. In: *Proceedings of the Sixth International Aviation Psychology Symposium*. Sydney, Australia: Australian Aviation Psychology Association, pp. 1-11.

Thurlby, R., Warren, K. (2014) Understanding and managing the threat of disruptive events to the critical national infrastructure. *Journal of Facilities Management*, 12(3), pp. 231–246.

Xu, T., Masys, A.J. (2016) Critical Infrastructure Vulnerabilities: Embracing a Network Mindset. In: Masys, A.J. (Ed.) Exploring the Security Landscape: Non-Traditional Security Challenges. Springer International Publishing Switzerland, pp. 177–194.

Yusta, J.M., Correa, G.J., Lacal-Arántegui, R. (2011) Methodologies and applications for critical infrastructure protection: State-of-the-art. Energy Policy, 30(10), pp. 6100–6119.

4 Kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuus ja viranomaisten toimintakyky -hanke (KIVI)⁴

Vesa Huotari ja Ossi Heino

Johdanto

Kriittiset infrastruktuurit mahdollistavat kaupunkien sujuvan arjen, mutta samalla tekevät siitä haavoittuvan. Monet kaupunkien infrastruktuurit on alun perin suunniteltu palvelemaan itsenäisinä järjestelminään, ja vähitellen niiden väliset kytkennät ovat lisääntyneet ja tihentyneet (ks. Heino 2016). Tämän myötä järjestelmät ovat kehkeytyneet monimutkaisiksi ja keskinäisriippuvuussuhteen osalta vaikeiksi hahmottaa. Samalla yhteiskunnat ovat tulleet alttiiksi uusille, uudella tasolla kehkeytyville ja vaikeasti ennakoitaville haavoittuvuuksille (Heino ym. 2017). Vaikeudet monimutkaisten järjestelmien ylösajossa ovat osa tätä haavoittuvuutta. Piilevät haavoittuvuudet voivat liittyä myös organisaatioiden väliseen tiedonvaihtoon, yhteisen tilannekuvan muodostamiseen, toimintakulttuureihin ongelmien identifioinnissa ja yhteisvasteiden luomisessa sekä standardinomaisiin menettelytapoihin ja taktiikoihin, joiden seuraaminen pikemminkin viivästyttää toimien sovittamista tilanteen mittoihin kuin edesauttaa sitä.

Kolmivuotisen kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuus ja viranomaisten toimintakyky (KIVI) -hankkeen tehtävänä oli palvella kriittisen infrastruktuurin palveluntuottajien ja viranomaisten ennakointia ja varautumista ihmisen aikaansaamiin, elintärkeään infrastruktuuriin kohdistuviin vakaviin häiriötilanteisiin (ks. Heino ym. 2019a; 2019b). Hanke sai tukea Sisäisen turvallisuuden rahastosta (ISF), sen poliisiyhteistyön, rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen sekä kriisinhallinnan rahoitusvälineestä. Hankkeen toteuttamisesta ovat vastanneet Poliisiammattikorkeakoulu, Tampereen teknillinen yliopisto TTY (2019

⁴ Vesa Huotari, Ossi Heino, Pirjo Jukarainen, Joanna Kalalahti, Tuula Kekki, Suvi-Tuuli Ames, Annina Takala & Pekka Verho.

alkaan Tampereen yliopisto) sekä Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK.⁵ Poliisihallitus toimi projektin koordinaattorina.

Hankkeessa muotoiltiin lähestymistapaa ja kehitettiin päivitettäviä apuvälineitä kriittisen infrastruktuurin vakavien häiriötilanteiden toimintaympäristö-vaikutusten arviointiin. Hanke tuotti poliisi- ja pelastusviranomaisten päällystö- ja alipäällystökoulutukseen varautumiseen liittyvää osaamista palvelevan simulaatioharjoitusympäristön, osaamista sen käytössä ja tätä palvelevia verkko-opetusmateriaaleja.

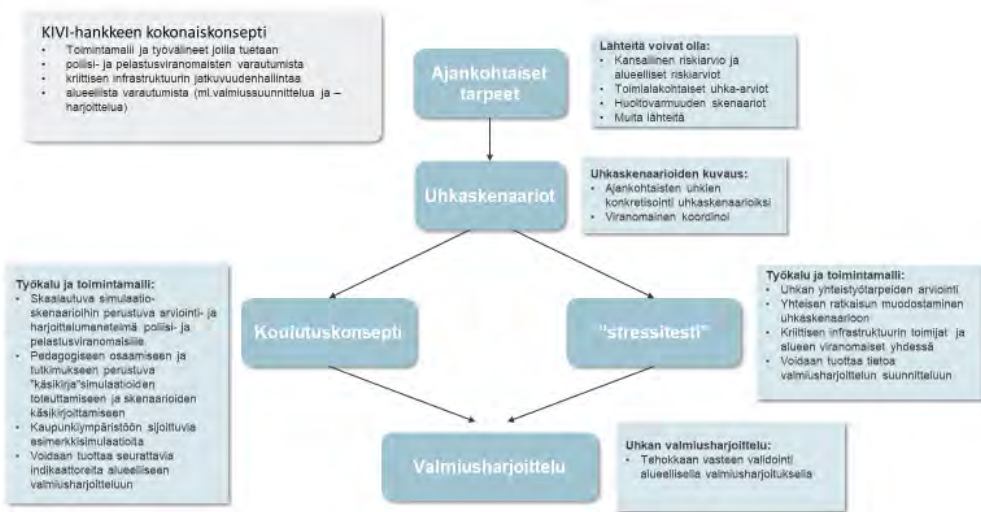
KIVI-hankkeessa tarkasteltiin erityisesti poliisin, pelastustoimen sekä kriittisen infrastruktuurin palveluntuottajien välisiä keskinäisriippuvuuksia häiriötilanteiden aikana ja niiden jälkeen. Tarkastelujen pohjalta luotiin itsearviointimenetelmää riippuvuuksien tunnistamisen ja yhteisvasteen suunnittelun tueksi. Tätä kutsuttiin stressitestiksi, joka auttoi tunnistamaan ja arvioimaan ajankohtaisten turvallisuusuhkien vaikutuksia ja palveli jatkuvuudenhallinnan kehittämistä. Stressitesti on skenaariopohjainen vuorovaikutusalusta, joka tuo yhteen eri tahoja, tukee katkoskohtien (”siilojen”) ylittämistä ja auttaa avaamaan kriittisiä yhteyksiä tahojen välillä viitekohtana monimutkainen tai jopa kaaottinen häiriötilanne kaupunkimaisessa toimintaympäristössä.

Koulutuskonseptin kehittämistyö on perustunut laajaan, kognitiivisen tehtäväanalyysin (CTA) menetelmällä toteutettuihin haastatteluihin sekä opetussuunnitelmien arviointiin. Hanketiimi on myös hyödyntänyt alueellisten ja toimialaspesifien valmiusharjoitusten arviointimateriaalia. Alkuvuodesta 2019 CGI toteutti stressitestin konseptin arvioinnin ja teknisen prototyypin testauksen KIVI-hanketiimin laatimien uhkaskenaarioiden pohjalta. Samassa yhteydessä

⁵ Hankkeen projektipäällikkönä toimivat Pirjo Jukarainen ja Vesa Huotari Poliisiammattikorkeakoulusta. Hankkeen kantavina voimina toimivat Joanna Kalalahti ja Suvi Ames Poliisiammattikorkeakoulusta, Tuula Kekki Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK:istä sekä Ossi Heino, Annina Takala ja Pekka Verho Tampereen yliopistosta. Mika Salmela toimi asiantuntijana koulutusympäristön kehittämisessä pelastusalan päällystökoulutusta varten. Stressitestyökalun kehittämistyöstä vastasi CGI, jonka projektipäällikkönä toimi Hannes Seppänen ja kehitystiimiä edustivat Riikka Lehti, Hannu Korhonen ja Petteri Pesonen. KIVI-hankkeen ohjausryhmässä oli edustus seuraavista organisaatioista: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK (puheenjohtaja), Energiateollisuus ry, Energiavirasto, Fingrid Oyj, Helsingin pelastuslaitos, Huoltovarmuuskeskus, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Kyberturvallisuuskeskus, Pirkanmaan turvallisuusklusteri, Poliisihallitus, Poliisiammattikorkeakoulu, Sisäministeriön pelastusosasto, Suomen Punainen Risti, Suomen vesilaitosyhdistys VVY, Tampereen yliopisto ja Turvallisuuskomitean sihteeristö.

arvioitiin stressitestin potentiaalista tietoteknistä käyttöympäristöä. Vuoden 2019 lopulla järjestettiin työpajamuotoinen loppuseminaari. Hankkeen etene- misestä on kerrottu myös hankkeen verkkosivuilla ja sosiaalisessa mediassa

Hankkeessa kiinnitettiin erityisesti huomiota ihmisen – joko tahallisesti tai ta- hattomasti – aiheuttamiin häiriötilanteisiin ja niiden erityislaatuun luonno- nonnettomuuksiin verrattuna. Kehitettyjen työvälineiden avulla pyritään edis- tämään uudenlaista ajattelutapaa ja herättämään keskustelua yhteistyön tar- peista ja organisoinnista. Hanketehtävä koottiin seuraavasti:



Kuva 1. KIVI-hankkeen kokonaiskonsepti (Jukarainen Pirjo / Poliisiammattikorkeakoulu & Seppänen Hannes/CGI)

KIVI-hanketyön laajempi anti

Poliisiammattikorkeakoulun kannalta KIVI-hanke avasi uusia uria ajatella ja hahmottaa varautumiseen liittyviä haasteita yleensä ja erityisesti varautumi- sessa ihmisen aiheuttamiin häiriöihin kriittisen infrastruktuurin toiminnassa. Hankkeessa kehitetyt häiriöskenaariot sekä niihin liittyvät harjoitukset ja kou- lutusmateriaalit palvelevat konkreettisesti osaamisen kehittämistä sekä yhteis- toiminnan edellytysten ja -valmiuksien arviointia erilaisissa vakavissa häiriö- tilanteissa.

Hankkeen tutkijat perehtyivät tarjolla olevaan tutkimuskirjallisuuteen koskien kansalaisten toimintaa kriisitilanteissa, toimintakyvyn, hallinnan ja osaamisen erityisluonnetta niissä, viranomaisten yhteistyötä ja valmiuksia yhteistoimintaan yli sektorirajojen. Tämä toi esiin yleisiä ongelmia mutta myös erilaisia katastrofimyyttejä.

Esimerkiksi Norjassa tehty selvitys poliisin ja puolustusvoimien yhteistyöstä tärkeiden kohteiden suojaamisessa kriisitilanteessa julistettiin salaiseksi, koska se paljasti siinä määrin vakavia yhteistyöhön liittyviä haavoittuvuuksia ja puutteita, että niiden julkaiseminen olisi arvioiden mukaan vaarantanut kansallista turvallisuutta. Havainnot olivat jyrkässä ristiriidassa johtavien viranhaltijoiden ja poliitikkojen puheisiin, joissa yhteistyö nähtiin sujuvaksi ja jatkuvasti kehittyväksi. Kaksi vuotta myöhemmin epäkohtien katsottiin edelleen odottavan korjaamistaan. Ongelmana oli se, miten sovittaa toinen toisiinsa ministeriöille kuuluva itsenäinen toimivalta ja keskinäinen yhteistyö, jota yritettiin toteuttaa niin, että niin oikeusministeriö kuin puolustusministeriö pysyivät omalla tontillaan eivätkä näin tulleet toistensa tielle. Tästä ei kuitenkaan ollut selventämään kiistaa siitä, tuliko terrorismia pitää rikoksena vai sotatoimena (Hjelum & Laegreid 2019).

Viranomaisten varautuminen ja toiminta vakavien häiriötilanteiden aikana perustuu usein virheelliseen käsitykseen siitä, miten ihmiset toimivat (mm. Drury ym. 2013; Nogami & Yoshida 2014). Virhe juontuu kolmesta myytistä:

- Paniikkimyytti, eli ihmiset eivät joudu paniikkiin aina, vaan lähinnä vain silloin, kun havaitaan välitön ja vakava uhka, koetaan tilanteen vaativan nopeaa poispääsyä, mutta käytössä on vain yksi tai muutama pakoreitti eikä mahdollisuutta ole kommunikaatioon tilanteesta;
- Avuttomuus- ja riippuvuusmyytti, eli ihmiset eivät lamaudu vaan ovat yleensä hyvinkin rationaalisia, kykeneväisiä ja valmiita toimimaan, ensimmäisinä paikalla ja jo käynnistäneet auttamisen ("The public are the "first responders"), kääntyvät avun saamiseksi perheen ja ystävien, eivät niinkään viranomaisten, puoleen.
- Myytti laajamittaisesta ryöstelystä katastrofitilanteessa, vaikka tosiasiassa ryöstelyä tapahtuu vain vähän ja silloinkin kysymys on yleensä vahingoittuneen yhteisön ulkopuolisista tekijöistä. (Helsloot & Ruitenber 2004, 101-104; Tierney, Bevc & Kuligowski 2006, 58; Drabek 1986; Quarantelli & Dynes 1977.)

Koska viranomaisilta menee oma aikansa tilanneorganisaation perustamiseen, joutuvat ihmiset luottamaan paljolti omaan ja muilta spontaanisti saamaansa apuun. Maallikoiden ja tehtävään vihkiytymättömien toiminta esimerkiksi onnettomuuspaikoilla nähdään usein negatiivisena, enemmän haittaa kuin hyötyä tuottavana. Suunnittelussa tulisi lähteä siitä, miten tukea ja auttaa apua tarjoavia henkilöitä erityisesti tilanteissa, joissa avun tarve ja tarjonta eivät kohtaa, miten luoda puuttuvia voimavaroja tilannekohtaisesti sekä johtaa niitä tarkoitusta parhaiten palvelevasti. (Helsloot & Ruitenbergh 2004, 106-110.)

KIVI-hankkeen yhteydessä rakentuikin erityinen, KIVI-filosofiaksi nimetty tarkastelutapa tai tulokulma varautumiseen (ks. Heino ym. 2019b). Vakavat häiriötilanteet ovat lähtökohtaisesti kompleksisia ja kaoottisiakin. Tilanteet edellyttävät sekä viranomaisilta että palveluiden tuottajilta kykyä jälkibyrokraattiseen toimintaan, joka yhtäältä merkitsee kykyä improvisoida joustavasti ja luovasti tilanteissa, joissa valmiiksi kirjoitetut suunnitelmat ja resurssit käyvät riittämättömiksi⁶. Toisaalta se merkitsee kykyä ymmärtää, ettei tilanteen kokonaishallintaa ja ongelman määrittelyn ainekset ole minkään yksittäisen tahon hallussa – tilanteen dynamiikka ylittää valmiiksi räätälöidyt organisaatorajat. Tieto ja ymmärrys eri avaintoimijoiden toiminnasta, tilanteeseen vaikuttavista keskinäisriippuvuuksista ja niiden heijastevaikutuksista edesauttaa hahmottamaan tilanteen vaatimuksia, mahdollisia rooleja toimivan vasteen aikaansaamisessa ja tarjolla olevien resurssien mahdollisuuksia täyttää niitä. On ilmeistä, että tällaisessa tilanteessa viranomaisten omat resurssit ovat riittämättömiä ja tarvitaan kansalaisten järjestäytyneitä ja epävirallisia voimavaroja, eli niin kutsuttua 3. ja 4. sektoria välttämättöminä kumppaneina, ei yksinomaan pelastettavina tai suojeltavina henkilöinä. KIVI-filosofissa korostuukin varautuminen yllätyksiin, improvisoinnin välttämättömyyteen ja tätä palvelevien valmiuksien kehittämiseen osana varautumisharjoituksia.

KIVI-hankkeessa määriteltiin myös indikaattoreita poliisi- ja pelastusviranomaisten varautumisen tueksi ja kuvaamaan viranomaisten varautumista vakaviin häiriötilanteisiin. KUJA2-mallin tasokuvauksiin lisättiin vakavien häiriötilanteiden edellyttämä kuudes, ”luova”-valmiustaso.

⁶ Katso jälkibyrokraatiasta tarkemmin KIVI-hankkeen blogista: <https://www.kivihanke.fi/tarvetta-jalkibyrokraatialle-kriittisen-infrastruktuurin-vakavissa-hairiotilanteissa/>

Koulutusmateriaalin muotoilun yhtenä kulmakivenä oli kriisitilanteisiin liittyvien yksilöllisten kyvykkyyksien ja ajattelumallien analyysi (cognitive task analysis, CTA), joka toteutettiin haastattelemalla vaativia tilanteita kohdanneita ja niissä erityistä toimintakykyä osoittaneita henkilöitä, esimerkiksi traumakirurgian, ensihoitolääketieteen, pelastustoiminnan, poliisin ja maanpuolustuksen asiantuntijoita. Kohdatut ongelmat olivat tällöin leimallisesti sellaisia, että ne ylittivät joko määrällisesti tai laadullisesti sen, mihin toimintasuunnitelmissa, toimivaltuuksilla, työkaluilla, informaatiolla ja muilla resursseilla oli lähtökohdaisesti varauduttu ja joissa täten vaadittiin joustavaa toimintaa ja improvisointia. Haastatellut henkilöt ovat omilla erityisaloillaan erinomaisia ongelmanratkaisijoita. Voidaan päätellä, että varautumistoimien kehittämisen yhteydessä ollaan liiankin kiinnostuneita lopputuloksista: oikeista ratkaisuista ja parhaista käytännöistä. Olennaista olisi kuitenkin ymmärtää myös se, millaista ajattelutapaa ja suhtautumista vakava häiriötilanne edellyttää yksilöiltä; esimerkiksi ymmärrystä siitä, milloin valmiussuunnitelmaa toimintakortteineen on syytä noudattaa kirjaimellisesti ja milloin siitä on välttämätöntä poiketa.

KIVI-hankkeen yksi tavoite olikin hahmottaa minkälaista osaamista ja kyvykkyyttä tarvitaan kriittisen infrastruktuurin vakavissa häiriötilanteissa. Mihin poliisin ja pelastustoimen yleis- ja tilannejohdon toimintakyky perustuu tämän kaltaisissa tilanteissa? Mitä toimintakyky tarkoittaa käytännössä ja miten toimintakykyä voitaisiin kehittää. Kirjallisuuden valossa ilmeistä ja olennaisen tärkeää oli ymmärtää kriittisen infrastruktuurin vakavien häiriötilanteiden erityisluonne.

Hankkeessa kehitetty varautumiskoulutus on ensisijaisesti suunniteltu osaksi poliisin ja pelastusalan päällystötutkintoa: poliisin ylempi ammattikorkeakoulututkinto ja pelastusalan päällystötutkinto (AMK). Tärkeä kohderyhmä on myös poliisin ja pelastusalan alipäällystökoulutuksen opiskelijat (poliisin alipäällystön erikoistumisopinnot sekä pelastusalan alipäällystötutkinto). Päällystö- ja alipäällystökoulutuksille on suunnattu KIVI-teemaista perustietoa yhdistettynä soveltaviin harjoituksiin laajassa mittakaavassa. Koulutuskonseptia on mahdollista hyödyntää myös poliisin ja pelastusalan perustutkinto-opiskelijoille (Poliisi (AMK) ja pelastajatutkinto). Tälle ryhmälle tarjottava koulutus on pääsääntöisesti perustiedon tarjoamista KIVI-hankkeen teemojen mukaisista asioista. Jossain määrin soveltavia harjoituksia on mahdollista myös sisällyttää mukaan. Vakavien häiriötilanteiden simulaatioharjoitusten laadinnassa seurattiin simulaatiopedagogisten suositusten mukaista mallia (ks. Kalalahti 2016, 150–151).

Harjoitus koostuu orientoivasta vaiheesta, skenaariopohjaisesta harjoituksesta ja sen jälkipuinnista, eli oppimiskeskustelusta (Kalalahti 2016; Dieckmann et al. 2012; Keskitalo 2013). Tuotettu oppimateriaali käsittää perusmateriaalin koulutuksen avainsisällöistä, joka on sovitettu sekä luentomuotoista opetusta että itseopiskelua varten. Materiaali sisältää oheiskirjallisuutta, videoluentoja, kalvoesityksiä, opettajan ohjeita ja oppimista tukevia testejä. Lisäksi kouluttajien/opettajien käyttöön on suunniteltu simulaatioharjoitusten yhteydessä käytettäviä materiaaleja: esimerkiksi kuvitteellisia sosiaalisen median ja verkkosivujen näkymiä ja sähköpostiviestejä. Nämä on koottu Moodleen (verkko-oppimisympäristö).

CGI:ltä tilattu stressitesti luo tarkastelukehikon, jonka avulla eri osapuolet voivat yhteiseltä alustalta käsin arvioida erilaisten häiriöskenaarioiden vaikutuksia infrastruktuuriin, mahdollisuuksiin suojautua niiltä ja häiriötilanteen synnyttämiä yhteistyön tarpeita. Stressitestaamisen lähtökohtana on selvittää, mitä tietty uhka tarkoittaa tietyn alueen varautumisen ja yhteistoiminnan näkökulmasta. Testaamisen tavoitteena on toisin sanoen vahvistaa toimijoiden yhteistä resilienssiä. Stressitesti auttaa tunnistamaan haavoittuvuuksia, jotka voisivat estää tai jähdyttää eri toimijatahojen välisen yhteistyön vakavissa häiriötilanteissa. Kyse on myös yhteisen oppimisen mahdollistamisesta, esimerkiksi valmiusharjoituksissa. Testi käsittää seuraavat teemakokonaisuudet: yleisjohto eli mikä organisaatio on vasteen eri vaiheissa yleisjohtovastuullinen tilanteesta; kriittiset yhteistoimintakumppanuudet eli mitkä toimijat/tahot ovat oman organisaation kannalta välttämättömiä yhteistyökumppaneita häiriötilanteen hallinnassa; ja viestintä eli mitkä kriittiset sidosryhmät tulisi pitää tietoisina tilanteesta ja sen kehityksestä, jotta laajemmat seurausvaikutukset voitaisiin minimoida. Tarkastelun aikajännettä voidaan räätälöidä vastaamaan uhkaskenaarion luonnetta. Testin tuomien havaintojen avulla etsitään puutteita, ristiriitaisuuksia, yhtäläisyyksiä tai virheellisyyskysymyksiä, joihin sitten voidaan puuttua informaation, menettelytapojen täsmentämisen, koulutuksen tai harjoittelun avulla.

Hankkeen loppuraportissa suositeltiin seuraavaa:

- Riskienhallinnan ohella tarvitaan resilienssin rakentamista vakaviin häiriötilanteisiin
- Varautuminen edellyttää keskinäisriippuvuuksien tunnistamista ja niiden vaikutusten ennakkointia

- Laaja-alaisen yhteistyön edellytyksiä tulee rakentaa jo normaaliolojen aikana
- Yhteisharjoituksia ja kokemuksista oppimista
- ”Stressitestin”, eli alueellisen yhteisvasteen suunnittelutyövälineen kehittäminen konseptista ja prototyypistä tuotteeksi on tarpeen konkretisoimaan kansallisia ja alueellisia riskejä. Skenaariopohjainen varautumiskoulutus ja toimintakyvyn ”stressitestin” edellyttää laajapohjaista ja –alaista yhteistyötä, systemaattista skenaarioiden kehittelyä ja varautumista palvelevaa kansallista ”skenaariokirjastoa”.

Hankkeen arviointia ja sen toteutuksen tuomia oppeja

KIVI-hankkeessa tuli tuottaa stressitesti riskienhallintakyvyn ihmisen aiheuttamiin vakaviin häiriötilanteisiin liittyvien haavoittuvuuksien ja riskien itsearviointimenetelmänä ja arviointityökaluna, joka on käsittää palvelun tuottajien sekä sidosryhmätyön ohella poliisi- ja pelastusviranomaisten toimintakyvyn arvioinnin sekä tuottaa niistä ja niiden kehittämistarpeista toimialakohtaisen kuvan. Stressitestyökalun ominaisuuksista käytöstä käyttäjän kannalta tuli laatia arviointiraportti. Samalla tuli kartoittaa testaamista ja arviointia palvelevaa ICT-ympäristöä mahdollisena alustana niin riskienhallintatyökaluille, virtuaaliselle koulutusympäristölle ja strategisten kumppaneiden väliselle tiedonvaihdon (Huoltovarmuuskeskuksen HUOVI-portaali) ja tehdä tähän liittyen loppukäyttäjäkysely ja laatia raportti, joka sisältää kehittämissuosituksen ja tarpeelliset määrittelyt.

Lähtökohtaolettamuksena siis oli, että tällainen ympäristö on löydettävissä, luodut järjestelmät sinne siirrettävissä ja hankkeen aikana myös pilotoitavissa ja testattavissa yhteistyössä Pirkanmaan turvallisuusklusterin kanssa. Hankkeen tuli tuottaa arviointiraportti pilottikohteiden riskienhallintakyvystä ja toimintakyvystä eli resilienssistä.

Stressitestin teknisen sovelluksen prototyypin laadintavaiheessa kävi ilmi, että keskeinen haaste on löytää tietoturvallinen alusta viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteisen varautumisen kehittämiseksi. Sovelluksen tuli olla helppokäyttöinen ja laajasti saavutettavissa, jotta sitä hyödynnettäisiin aktiivisesti. Toisaalta varautumista koskeva tieto on salassa pidettävää ja luottamuksellista. Teknisen sovelluksen prototyyppiä ryhdyttiin kehittämään viranomaisten

Turvallisuusverkossa (TUVE). Tämä osoittautui kuitenkin hankalaksi ja ilmensi hyvin julkisen ja yksityisessä rajapinnassa tapahtuvan kehittämisen haasteellisuutta, mutta tarkoitti myös sitä, että luontevin omistajuus stressitestin prototyypille jäi epäselväksi. Työkalun käyttö sopisi parhaiten alueellisten riskiarvioiden tekijätaholle.

Toiseksi hankkeen tuli tuottaa simulaatioympäristö, joka palvelee poliisi- ja pelastustoimen toimintakyvyn arviointia vakavassa häiriötilanteessa sekä tähän liittyvien valmiuksien kehittämistä. Tähän liittyen tuli kehittää uutta opetusmateriaalia poliisi- ja pelastusalan päällystöpintoihin ja luoda ohjeistus simulaatioharjoituksen toteuttamiseen ja skenaarioiden käsikirjoittamiseen pedagogisesti perustellulla tavalla.

Kolmas tavoitekokonaisuus liittyi infrastruktuurin häiriöiden ja keskinäisriippuvuuden seurausten arviointiin yhteiskunnan kannalta. Tavoitteena oli tunnistaa riippuvuudet sähkö- ja vesihuollon järjestelmien ja toimijoiden sekä poliisi ja pelastusviranomaisten toimintakyvyn välillä. Tältä pohjalta tuli sitten luoda uutta kansallista yhteistyömuotoa hankkeen työpajamuotoinen loppuseminaarina ja hankkeen ohjausryhmän tuella. Osana tavoitetta oli myös tunnistaa riskienhallintakykyä ja toimintakykyä kuvaavat indikaattorit, joita voidaan hyödyntää kansallisessa riskienarviointityössä ja EU:lle raportoinnissa. Tulostavoitteena oli lista näistä.

KIVI-hankkeen odotettiin edistävän poikkihallinnollista ajattelutapaa ja yhteistyötä sekä tukevan kansallista riskienarviointityötä strategisena tavoitteena. Operatiivisella tasolla sen tuli edesauttaa sitä, että poliisi- ja pelastusviranomaisten ja muiden viranomaisten toimintakyky säilyy vakavissa häiriötilanteissa normaaliolosuhteiden kaltaisena.

Taulukko 1. KIVI-hankkeen asetetut tavoitteet, määritellyt teot ja odotetut tulokset

Tavoite	Toiminta	Tulos
<p>Kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuuksien tunnistaminen sekä poliisi- ja pelastustoiminnasta vastaavien viranomaisten toimintakyvyn arviointi kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvissa, ihmisten aikaansaamissa vakavissa kriisi- ja häiriötilanteissa.</p>	<p>Stressitestin kehittäminen: Kriittistä infrastruktuuria ylläpitävien palveluntuottajien riskienhallintakyvyn itsearviointimenetelmän kehittäminen (stressitesti), joka huomioi myös poliisi- ja pelastusviranomaisten toimintaympäristön.</p> <p>Tuottaa: toimialakohtainen ja koordinoitu käsitys kansallisesti merkittävien riskien hallintakyvystä sekä hallintakyvyn kehittämistarpeista, tietoa varautumiskyvystä poikkeuksellisiin olosuhteisiin, esimerkiksi digitaalisiin järjestelmiin ja palveluihin kohdistuviin rikollisiin toimiin tai terroristisessa tarkoituksessa toteutettuihin iskuihin.</p> <p>On laadullisesti korkeatasoinen ja toistettavissa oleva itsearviointimenetelmä, jolla pyritään toimintaympäristön kokonaisvaltaiseen ja ennakkoivaan ymmärtämiseen. Stressitestin keskiössä on sidosryhmäyhteistyön tarkasteleminen.</p>	<p>Päivitetävissä oleva riskienhallintakyvyn arviointityökalu kriittisen infrastruktuurin palvelun tuottajille (stressitesti).</p> <p>Arviointiraportti stressitestityökalun ominaisuuksien teknisestä ja käytännöllisestä toimivuudesta käyttäjän kannalta.</p>

Tavoite	Toiminta	Tulos
	<p>Simulaatioympäristön kehittäminen:</p> <p>Poliisi- ja pelastusviranomaisten toimintakyvyn ja sen arviointimenetelmän sekä koulutuksen kehittäminen. Kognitiivinen tehtäväanalyysi (CTA) ja asiantuntijoiden esiin nostamat kriittiset tekijät toimivat pohjana simulaatiokoulutuksen osaamistavoitteille ja skenaarioiden käsikirjoituksille (mahdollista varioida myöhemmin). Simulaatioskenaarioiden käyttö simulaatiokoulutuksen parhaiden käytäntöjen mukaan (kouluttajan käsikirja).</p>	<p>Skaalautuva simulaatioskenaarioihin perustuva arviointi- ja harjoittelumenetelmä poliisi- ja pelastusviranomaisille. Menetelmä palvelee riskienhallintaa, ennakointia ja varautumista.</p>
<p>Riskienhallinnan edellyttämän ICT-toimintaympäristön vaatimusten selvittäminen ja riskienhallintatyökalujen pilotointi ja niiden käyttöön perehdyttäminen osana poliisi- ja pelastusalan päällystöpintoja.</p>	<p>Huoltovarmuuskeskuksen uuden ICT-ympäristön tarkasteleminen mahdollisena alustana riskienhallintatyökaluille, virtuaaliselle koulutusympäristölle ja strategisten kumppaneiden väliselle tiedonvaihdolle. Selvittää uuden Huovi-portaalin soveltuvuutta kriittisen infrastruktuurin riskienhallinnan ICT-toimintaympäristöksi. Tarkastellaan erityisesti Huoviportaalin soveltuvuutta stressitestien käyttöön sekä simulaatiokoulutuksen osaksi. Toteutetaan loppukäyttäjäkysely.</p>	<p>Arvio ICT-ympäristön sopevuudesta kehittämissuosituksineen ja määrittelyineen.</p> <p>Hanke tuottaa arviointiraportin pilottikohteiden riskienhallintakyvystä ja toimintakyvystä eli resilienssistä.</p>

Tavoite	Toiminta	Tulos
	<p>Tietoturvalliseen ICT-ympäristöön integroitujen Stressitesti- ja simulaatio-työkalujen testaaminen ja pilotointi Pirkanmaalla yhteistyössä Pirkanmaan turvallisuusklusterin kanssa. Koostetaan stressitestin ja simulaatioiden vaatima testi- ja piloti-ympäristö ja testataan sitä. Testaajina on Pirkanmaan turvallisuusklusterin toimijoita.</p> <p>Opetusmateriaalin laaminen poliisi- ja pelastusalan päällystöpintoihin.</p> <p>Hankeessa rakennetaan kaupunkiympäristöön sijoitettavia simulaatioita. Laaditaan ohjeistus simulaatioharjoituksen toteuttamiseen ja skenaarioiden käsikirjoittamiseen pedagogisesti perustellulla tavalla. Simulaatioita ja opetusmateriaaleja hyödynnetään poliisi ja pelastusalan päällystöpintoihin liittyvässä koulutuksessa.</p>	<p>Hanke tuottaa virtuaalisen oppimisympäristön sekä koulutus- ja perehdytysmateriaalin poliisi- ja pelastusalan päällystöpintoihin.</p>

Tavoite	Toiminta	Tulos
<p>Strateginen tavoite: poikkihallinnollisen ajattelutavan ja yhteistyön edistäminen sekä kansallisen riskienarviointityön tukeminen.</p> <p>Operatiivinen tavoite: poliisi- ja pelastusviranomaisten ja muiden viranomaisten toimintakyky säilyy normaaliolosuhteiden kaltaisena ja vältetään poikkeusolosuhteet, jotka merkitsisivät yhteiskunnan laajaalaista ja pitkäaikaista kriisiytymistä sekä elinolosuhteiden ja viranomaistoiminnan olennaista vaikeutumista (ks. raporttikäsikirjoitus).</p>	<p>Kriittisen infrastruktuurin keskinäisriippuvuuksien analyysi:</p> <p>Infrastruktuurin häiriöiden ja keskinäisriippuvuuden seurausten arviointi yhteiskunnan kannalta. Sähkö- ja vesihuollon järjestelmien ja toimijoiden sekä poliisi ja pelastusviranomaisten toimintakyvyn keskinäisriippuvuuksien tunnistaminen.</p> <p>Uuden yhteistyömuodon kehittäminen: Hankkeen työpajamuotoinen loppuseminaari käynnistää yhteistyön. Hankkeen ohjausryhmä tukee kansallisen yhteistyötoimielimen rakentamista.</p> <p>Riskienhallintakykyä ja toimintakykyä kuvaavien indikaattoreiden tunnistaminen:</p> <p>Riskienhallinta ja toimintakyvyn arvioinnin työkalujen kehittäminen tuottaa kriteereitä, joita voidaan hyödyntää esimerkiksi kansallisessa riskiarviotyössä ja EU:lle raportoinnissa.</p>	<p>Loppuraportti keskinäisriippuvuuksista ja näiden edellyttämistä toimista (toiminnalliset suositukset palveluiden tuottajille ja viranomaisille).</p> <p>Yhteistyön käynnistämiseen tähtäävä loppuseminaari strategisille kumppaneille</p> <p>Lista riskienhallintakykyä ja viranomaisten toimintakykyä (resilienssiä) kuvaavista indikaattoreista.</p>

KIVI-hankkeen tavoitteet, toiminnot ja tulokset oli laadittu toinen toisistaan riippuviksi, toisiinsa kytkeytyneiksi ja toisiaan edellyttäviksi, mutta samalla myös käsitteellisesti epäselviksi. Resilienssi, riskienhallintakyky, haavoittuvuudet, arviointityökalu, arviot, kehittämismenetelmä, testaaminen, pilotointi, viranomaisten toimintakyky, palveluntuottajien riskienhallintakyky, poliisin ja pelastuksen keskinäisriippuvuus, simulaatiot, toimintaympäristö,

koulutusympäristö sekä joukko moninaisia erillisiä raportteja muodostavat kokonaisuuden, jossa vallitsevat keskinäisriippuvuudet ja merkityssisällöt olisi kannattanut kirkastaa suhteellisen aikaisessa vaiheessa hanketta ja saattaa näin paremmin tukemaan hanketyötä sen kaikissa suunnissa. Kun jokin tehtävä sitten myöhästy ajatellusta aikataulusta tai jäi toteuttamisen tavassaan ajatellusta, hanketta oli mahdotonta toteuttaa suunnitelman mukaisesti. KIVI-hanke toteutui suunnitelman suuntaisesti, muttei onnistunut todentamaan täysimääräisesti sitä kaikkea, mikä siinä oli suunniteltu tehtäväksi.

Poliisi- ja pelastustoimen päällystökoulutuksia palveleva verkkoympäristö, jota voidaan käyttää myös arviointityökaluna ja täydennyskoulutuksessa, sekä sen pedagogista käyttöä tukeva oheismateriaali toteutui jokseenkin täysimääräisesti. Ympäristöä kokeiltiin poliisin päällystökoulutuksessa, mutta sen kokeilu ja soveltaminen pelastusalan päällystökoulutukseen jäi ilmaan hankkeen päättyessä.

Stressitestin prototyyppi valmistui työlle määritellyn jatkoajan lopussa. Stressitestin peruskonsepti oli kehitetty käyttäjälähtöisesti. Siinä heijastui osin se, ettei mitään kansallisen tason yhteistyömuotoa tai -elintä ole olemassa ihmisten aiheuttamien vakavien häiriötilanteiden ennakointiin ja pohdintaan eikä asiaa ole myöskään suuremmin pohdittu muissa yhteyksissä. Stressitestin prototyyppiä oli mahdollista demonstroida, mutta ei varsinaisesti pilotoida, koska toimittajan sille ajattelemaa käyttäjää (maakuntahallinto) ei maahan tuolloin vielä syntynyt eikä järjestelmässä ollut valmista käyttäjähallintaa.

KIVI-filosofian näkökulmasta stressitestin konsepti näyttäytyi varsin kapeana ja konventionaalisenä. Tästä syystä hankkeessa päätettiin pohtia sitä, miltä laajempi, viranomaistoiminnan lähtökohdat ja yhteistoimintaa liittyvät ongelmat huomioiva sekä resilienssin vaatimusten kannalta luotu käsitteellinen lähtökohta voisi näyttää. Stressitestiin liittyvä hanketyö jääkin käsitteellisen kehittelyn vaiheeseen. Se kuitenkin osoittaa, miten hankalasta kehittämistehtävästä on kysymys ja millaisia rajoitteita sisältyy siihen, jos tai kun stressitestiä lähdetään kehittämään käyttäjälähtöisesti.

ICT-ympäristö, josta olisi ollut kodiksi KIVI-työkaluille (stressitesti, simulaatioympäristö, strateginen tiedonvaihto), ei edennyt siitä, että HUOVI-portaalin to-dettiin tähän sopimattomaksi. Tässä suhteessa tavoite osoittautui liian kunnianhimoiseksi. Kun simulaatio- ja koulutusympäristö ja stressitesti valmistuivat vasta hankeajan loppupuolella ja vaativat tahoillaan vielä kehitystyötä

erityisesti stressitestin kohdalla, ICT-ympäristön vaatimuksiin ja käytettävyyteen liittyvät kysymykset olivat ennenaikaisia.

Keskinäisriippuvuuksien arviointityö ja indikaattoreiden listaaminen jäivät jollakin tavalla irrallisiksi tehtäviksi, kun niille ei ollut sijaa tai selkeää paikkaa tai roolia stressitestin prototyypin konseptissa. Se, miten sähkö- ja vesihuollon järjestelmien ja toimijoiden sekä poliisi ja pelastusviranomaisten toimintakyvyn välisten keskinäisriippuvuuksien tunnistaminen luo pohjaa kansallisen yhteistyömuodon kehittämiseksi, on avoin kysymys. Hankkeessa myös tunnistettiin joukko indikaattoreita tehtävän mukaisesti, mutta se, missä määrin niistä on palvelemaan kansallista riskienarviointityötä ja EU:lle raportointia, jäi epäselväksi. Tältä osin tulostavoite kuitenkin toteutui.

Jälkikäteen arvioituna KIVI-hankkeessa ei syntynyt siinä määrin valmista kaikilla osa-alueilla kuin mitä hankesuunnitelma antoi odottaa. Sen aikana kuitenkin edettiin kaikissa suhteissa tavoitteen suuntaisesti, mutta vain koulutusympäristön rakentamisessa ja indikaattoreiden kokoamisessa yllettiin varsinaiseen tulostavoitteeseen saakka.

Summa summarum

Kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuus ja viranomaisten toimintakyky -hanke on oman suhteellisen elinkaarensa aikana kohdannut monia konkreettisia ongelmia, jotka liittyvät yleensä toimintakykyyn, haluttomuuteen astua oman laatikon ulkopuolella tai ehkä pikemminkin avata sitä muille. Maailma KIVI-hankkeen toimintaympäristönä osoittautui monella tavalla aidatuksi ja rajatuksi maailmaksi, joka haittasi ja vaikeutti hankkeen toteuttamista. Konkreettisimmin se näkyi alussa aikana, joka kului tietojärjestelmiin liittyviin ongelmiin hankkeessa, jossa käsiteltäisiin turvaluokiteltua aineistoa, mutta joka samalla mahdollistaisi hankkeeseen osallistumisen eri tahojen edustajille. Aika, joka kului tämän ongelman kanssa painimiseen, oli pois varsinaisesta hanketyöstä ja näkyi myös sen lopputuloksessa.

Yhteistyö eri tahojen kanssa ei ehkä ollut niin sujuvaa ja saumatonta kuin se olisi voinut olla. Pelastusopistolla, joka vastaa varautumiskoulutuksesta, epäilemättä oli hyvät syyntä jättäytyä hankkeen ulkopuolelle. Jos kuitenkin katsotaan hankkeen tehtävää ja tarkoitusta, on vaikea nähdä, että nuo syyt olivat vahvemmat kuin syyt osallistua KIVI-hankkeeseen.

Hankeryhmällä oli omat vaikeutensa saada stressitestin toimittaja vastaavaan tilaukseensa. Asiakas keksittiin sitten toimittajan taholta (maakuntahallinto) ja kun tuo taho ei poliittisen yhteisymmärryksen puuttuessa tuolloin maahan syntynyt, stressitesti laitettiin naftaliiniin odottamaan jälkimmäistä.

Kaikilla työkaluilla, kuten stressitestit, on oma toimivuus- ja pätevyysalueensa. Jossakin kulkee siis myös raja, jonka ulkopuolella ne menettävät palvelullisen kyvykkyyteensä. Tällaisten rajojen tietoisin hakemisen tulisi olla osa varautumiseen liittyvää harjoittelua. Muussa tapauksessa kyvykkyydet ja niille perustuva resilienssi kuvitellaan todellista suuremmaksi, varaudutaan väärin asioihin, vääränlaisiin kehityskulkuihin virheellisissä aikakehyksissä, ja luodaan itselle näin se kuoppa, johon sitten pudotaan asioiden todellisen tilan paljastuessa. KIVI-hankeryhmässä pohdittiinkin prototyypin rajoja luonnostelemalla stressitesti 2.0.

Kukin itsenäinen viranomainen, taho tai toimiala tässä maassa on epäilemättä omistautunut oman asiantuntijuutensa ja kyvykkyytensä kehittämiseen. Ongelma ei siis ole siinä vaan enemmänkin tuossa tahojen tosiasiasa itsessään. Kukin niistä on jotakin omaa tarkoitustaan varten eikä yhdenkään tarkoituksena ole kattaa kaikkia tarkoituksia, käsittää kaikkia näkökulmia, peittää jokainen sektori, toiminto, alue ja taso. Tässä on erityinen haavoittuvuus, yhteistyön este ja keskinäisen luottamattomuuden lähde.

Jos oletetaan, että maassa olisi jonkinlainen sektoreiden sektori yhteistyöelimenä ja -muotona, niin millainen merkitys sillä olisi voinut olla KIVI-hankkeen kannalta:

- Tarjolla todennäköisesti olisi ollut tietoturvallinen ICT-ympäristö KIVI-hankkeen käyttöön, joka olisi mahdollistanut osallistumisen yli erilaisten hallinnollisten, toimialoja erottavien, julkisia toimijoita jakavien ja vastaavien raja-aitojen.
- Hankkeen omistajaksi olisi voitu osoittaa taho, jonka kaikki olisivat voineet kokea yleishyödylliseksi ja yleistä etua tavoittelevaksi, ei-kenenkään-maalta tulevaksi ja ei kenenkään intressiä tai asemaa toisten kustannuksella tavoittelevaksi, ei ketään erityisesti palvelevaksi toimijaksi.
- Stressitestin kehittämisessä ei olisi ollut epäselvyyttä siitä, mikä taho tulee olemaan sen kotina ja käyttäjänä eli kenelle sitä siis kehitetään, mikä on käytön mittakaava ja mitä skaalautuvuuden pitäisi siinä tarkoittaa.

- Kokoavaa tietämystä, erityistä asiantuntemusta ja konkreettista osaamista kokonaisuuksien kanssa toimimisesta ja erityisesti kykyä ajatella asioista kansallisella tasolla olisi tarjolla enemmän käytettävissä.
- Kun jokaiselle olisi tarjolla yleisempi tai kattavampi viitekohta, ei ainoastaan toinen hallinnonala, sektori tai turvallisuustoimija, niin tuo viitekohta olisi auttanut hahmottamaan omaa paikkaa ja asemaa osana kokonaisuutta. Jälkimmäinen puolestaan edesauttaisi toimenpiteiden, tarpeiden ja prioriteettien sovittaminen toinen toisiinsa kokonaisedun tai -hyödyn näkökulmasta ja tämä puolestaan vahvistaisi yhteistyön edellytyksiä.

On ehkä realistisempaa hyväksyä se, että meillä on joukko kroonisia ongelmia, joista ei voida syyttää ketään, jotka koskevat kaikkia yhtäläisesti ja vaikeuttavat yhteistyötä, tuottavat haavoittuvuuksia ja toimivat pysyvänä lähtökohtana jatkuvalla tarpeelle vahvistaa resilienssiä. On syytä siis keskittyä jälkimmäiseen, ymmärtää se ehkä aikaisempaa laajemmin ja keskittyä siihen nykyistä kokonaisvaltaisemmin, kattavammin ja perinpohjaisemmin.

KIVI-filosofian (ks. Heino ym. 2019b) mukaista on ottaa vakavasti se ajatus, että jos tietämys siitä, miten monimutkainen ja erilaisia keskinäisriippuvuuksia käsittävä järjestelmä käyttäytyy vakavassa häiriötilanteessa, jää väistämättä puutteelliseksi ja hataraksi, asiantila ei muutu toiseksi keskittämällä huomio yksinomaan siihen, mikä on tiedettävissä tai hallittavissa. Tällainen teeskentely, tyhjä vakuuttelu ja silmien ummistaminen on syytä ymmärtää ongelmaksi itsessään ja yhdeksi mekanismiksi, joka todennäköisesti pikemminkin mahdollistaa tai edesauttaa vakavan häiriötilanteen vaikutusten kasautumista ja niistä hidastaa toipumista kuin palvelee niiden torjumista.

Varautumiskysymyksen taustalla on kaksi erilaista lähtökohtaa tai filosofiaa. Toinen rakentaa uskomukselle siitä, mikä on tiedettävissä tai tullaan tietämään, kun toinen taas uskomukselle siitä, mitä ei koskaan tulla tietämään läpikotaisin, perustellusti tai kattavasti. Toinen uskoo, että voimme koota ja käyttää tietoa haavoittuvuuksista tavoilla, joka edesauttaa torjumaan niitä. Toisessa tällainen uskomus itsessään näyttäytyy enenevästi haavoittuvuuden lähteenä tai osatekijänä maailmassa, jossa täydellinen hallinta tosiasiaa karkaa yhä kauemmas johtuen kompleksisuuden kasvusta. Keskinäisriippuvuuden tosiasia pakottaa etsimään tarkastelupaikkaa jostakin tietämisen institutionaalisesti annettujen lähtökohtien toiselta puolelta.

”New Orleansin patovallien pettäessä 2005 hurrikaani Katrinassa asiantuntijoilla (klimatologit, insinöörit, julkisista töistä vastaavat, poliisi ja poliitikot) oli käytössään erillisiä tiedon palasia, joita kyseisen kriittisen infrastruktuurin pettämisen välttäminen vaati, mutta kenelläkään ei ollut ymmärrystä kokonaisuudesta.” (Moore ym. 2019, 98.)

“...jotakin kriittisen infrastruktuurin osaa hallinnoivien ja operoivien resiliienttien organisaatioiden tosiasia ei välttämättä ole yhtä kuin kyseisen kokonaisuusjärjestelmän resilientti toiminta” (Cedergren ym. 2018, 56).

Kattavampien tarkastelupaikkojen tietoinen hakeminen on olennainen osa KIVI-filosofiaa. On tärkeää tunnistaa se, miten mahdolliset havaintopaikat ovat yhteydessä ulkoisesti annettuihin ja työnjaon määrittämiin asemiin niin sektoreiden välillä kuin niiden sisällä. KIVI-filosofia korostaa jälkibyrokraattisia hyveitä, kuten organisointikykyä, neuvokkuutta, luovaa ongelmanratkaisua,

KIVI-filosofia kritiikkinä tarkoittaa huomion kohdistamista siihen, mikä syntyy sen ohessa tai kääntopuolena, kun jokin otetaan tai sitä pidetään annettuna tai selvänä. KIVI-filosofia varautumisen kehittämisenä tarkoittaa pyrkimystä luoda uusi, aikaisempaa laajempi ja edellä tiedostetun pinta- ja kääntopuolen välisen rajan liudentavan näkökulman omaksumista. Lähtökohtana on kuitenkin sen tiedostamista, että myös tällaisella uudella, aikaisempaa kattavammalla ja syvällisemmällä ymmärryksellä on väistämättä oma piiloon jäävä puolensa, jonka esille kääntäminen vaatii KIVI-filosofiaa kritiikkinä ja jonka ylittämiseksi taas tarvitaan KIVI-filosofiaa käsitteellisenä työnä ja kehittämisenä.

KIVI-hankkeen yhteydessä kehiteltyä uutta lähestymistapaa varautumiseen soveltavat ja edelleen kehittelevät analyysit ovat sittemmin todentuneet ensimmäisinä tieteellisinä tutkimusjulkaisuina, joissa on käsitelty muun muassa toimintaympäristöä, jonka kriittinen infrastruktuuri vakavasti häiriöityessään aiheuttaisi (Heino ym. 2019a; 2019b), ensivastetoimijoiden kykyä nousta tällaisten olosuhteiden vaatimiin mittasuhteisiin (Heino & Kalalahti 2020; 2021) sekä odottamattomaan suuntautuvan varautumiskyvyn harjaannuttamista (Heino ym. 2021; Heino & Huotari 2021). KIVI-hanke on näin jatkunut erilaisina pyrkimyksinä hahmottaa varautumisen kääntopuolia ja niiden kätkeviä tai sisällään kantamia haavoittuvuuksia.

Lähteet

Cedergren, A., Johansson, J. & Hassel, H. (2018). Challenges to critical infrastructure resilience in an institutionally fragmented setting. *Safety science*, 110, 51-58.

Dieckmann, P., Friis, S.M., Lippert, A. & Østergaard, D. (2012). Goals, Success Factors, and Barriers for Simulation-Based Learning: A Qualitative Interview Study in Health Care. *Simulation & Gaming* 43 (5), 627-647.

Drabek, Thomas E. (1986): *Human System Responses to Disaster*. New York: Springer-Verlag.

Drury, J., Novelli, D. & Scott, C. (2013). Psychological disaster myths in the perception and management of mass emergencies. *Journal of Applied Social Psychology* 43 (11), 2259–2270.

Heino, Ossi, Jukarainen, Pirjo, Kalalahti, Joanna, Kekki, Tuula, Mansikkamäki, Suvi-Tuuli, Takala, Annina & Verho, Pekka (2019a). Kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuus ja viranomaisten toimintakyky - KIVI-hankkeen loppuraportti https://www.kivihanke.fi/wp-content/uploads/2020/03/KIVI_hankkeen_LOPPURAPORTTI.pdf

Heino, Ossi, Jukarainen, Pirjo, Kalalahti, Joanna, Kekki, Tuula, Mansikkamäki, Suvi-Tuuli, Takala, Annina & Verho, Pekka (2019b.) KIVI-filosofinen tulokulma kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuuteen ja viranomaisten toimintakykyyn. https://www.kivihanke.fi/wp-content/uploads/2020/03/KIVI_filosofia_tulokulmana_varautumiseen.pdf

Heino, O. (2016) *Paradigman jäljillä. Tutkimus vesihuollon ajattelumalleista*. Väitöskirja. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto.

Heino, O. (In press) Decision-making in exceptional circumstances: experts attitude towards artefacts as preparation for encountering unexpected situations. *International Journal of Human Factors and Ergonomics*. DOI: 10.1504/IJHFE.2021.10039588

Heino, O., Huotari, V. (2021) Need for re-enacting Hansel and Gretel in the police: Innovations as barriers to innovativeness. In: Huotari, V. (Ed.) *Innovations and Innovativeness in the Police & Policing: Essays on History, Theory and Philosophy*. Police University College Reports 46 (pp. 81-96). Saatavissa: <https://www.theseus.fi/handle/10024/502515>.

Heino, O., Kalalahti, J. (2020) Miten asiantuntija merkityksellistää poikkeuksellisen? Tiedonkäytöstä kriittisen infrastruktuurin häiriötilanteessa. *Focus Localis*, 48(3), pp. 5–21.

Heino, O., Kalalahti, J. (2021) Securing Operational Capability for Exceptional Circumstances: How Do Professional First Responders Respond to the Unexpected? *Sustainability*, 13. DOI: 10.3390/su13116418

Heino, O., Kalalahti, J., Jukarainen, P. (2019b) Rethinking resilience in a context: how to address severe disruptions of critical infrastructure? In: Juuti, P., Mattila, H., Rajala, R., Schwartz, K., Staddon, C. (Eds.) *Resilient Water Services and Systems: The Foundation of Well-Being*. IWA Publishing (pp. 69-83).

Heino, O., Takala, A., Huotari, V. (2021) Unthinkable is not un-educable: New mindset for training preparedness. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 63. DOI: 10.1016/j.ijdr.2021.102470

Heino, O., Takala, A., Jukarainen, P., Kalalahti, J., Kekki, T., Verho, P. (2019a) Critical Infrastructures: The Operational Environment in Cases of Severe Disruption. *Sustainability*, 11(3). DOI: 10.3390/su11030838

Heino, O., Verho, P., Kalalahti, J., Jukarainen, P., Kekki, T. (2017) Vulnerability of critical infrastructures and operational capability of authorities. *RISK2017, Risk and Security conference: 3rd Nordic Chapter Conference, 2-3 November 2017, Espoo*.

Hjelum, M. S. & Lægreid, P. (2019). The challenge of transboundary coordination: The case of the Norwegian police and military. *Safety science*, 115, 131-140.

Kalalahti, J. (2016). Simulaatioiden opetuskäyttö SM: n hallinnonalan koulutusorganisaatioiden perustutkintokoulutuksessa.

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-319-4>

Keskitalo, T. (2015). Developing a Pedagogical Model for Simulation-based Healthcare Education. Academic Dissertation. Faculty of Education. Rovaniemi: University of Lapland.

Moore, S. A., Torrado, M. & Joslin, N. (2019). Knowledge production for interdependent critical infrastructures: Constructing context-rich relationships across ecosociotechnical boundaries. *Environmental Science & Policy*, 99, 97-104.

Nogami, T. & Yoshida, F. (2014). Disaster myths after the Great East Japan Disaster and the effects of information sources on belief in such myths. *Disasters* 38 (S2), S190 S205.

Quarantelli, Enrico L. & Dynes, Russell R. (1977). Response to Social Crisis and Disaster. *Annual Review of Sociology*. Vol 3, 23-49.

Tierney, K.J. (2002). Strength of a City: A Disaster Research Perspective on the World Trade Center Attack. A Social Science Research Council Essay Forum.
<http://essays.ssrc.org/10yearsafter911/strength-of-a-city-a-disaster-research-perspective-on-the-world-trade-center-attack/>

5 Kansallisen turvallisuuden vaikutusarviointi⁷

Kari Laitinen

Hankkeen taustaa

Hankkeen tavoitteena oli luoda tietopohjaa ja edellytyksiä kokonaisvaltaisen vaikutusarviointimallin kehittämiseksi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Osana tätä kokonaisuutta tarkasteltiin säädösvalmistelun vaikutusarviointia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Kansallisen turvallisuuden käsite, muuttuva turvallisuusympäristö ja valtionhallinnon eri tahoilla toteutettavat turvallisuuteen liittyvät toimet ja prosessit sekä näiden myötä muodostetut turvallisuusstrategiat olivat osaltaan tarkastelun kohteina. Näiden eri elementtien kautta ja avulla luotiin kokonaisvaltainen kuva mahdollisia jatkotoimia ajatellen.

Toimeksiannon taustalla oli VNTEAS 2018 hakukuulutuksessa⁸ ilmaistu tarve tarkastella muuttuvan turvallisuus- ja toimintaympäristön esiin nostamia kysymyksiä niin lainsäädännön vaikutusarvioinnin kuin muiden kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyvien hallinnollisten prosessien osalta. Tavoite oli luoda tietopohjaa ja edellytyksiä vaikutusarviointimallin kehittämiseksi.

Hankkeen toteutuminen ja rakenne

Tavoitetta silmällä pitäen on selvityksessä tarkasteltu sekä muuttuvaan turvallisuusympäristöön liittyviä kysymyksiä, kansallisen turvallisuuden monisyyistä käsitettä, että eri tahojen kanssa käytyjen keskustelujen ja haastattelujen pohjalta tarkasteltu vallitsevia käytäntöjä liittyen kansallisen turvallisuuden intressien tunnistamiseen ja lainsäädäntöön.

⁷ Hankkeen toteuttivat: Maanpuolustuskorkeakoulun sotilasprofessori Aki-Mauri Huhtinen; lainsäädäntötutkimuksen ja empiirisen oikeustieteen professori Anssi Keinänen Itä-Suomen; erikoistutkija Kari Laitinen Poliisiammattikorkeakoulusta; yliopistotutkija Harriet Lonka Itä-Suomen yliopistosta; tutkijatohtori Jyri Paasonen sekä oikeusneuvos Susanna Wähä Eduskunnan oikeusasiamiehen toimistosta.

⁸ Teema 4.7 Vaikutusarviointi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta VNK/1742/48/2018.

Lisäksi on ollut tarpeen pohtia, kuinka kansallinen turvallisuus ja sitä koskevat intressit sekä toimintatavat ja prosessit tulisi huomioida etenkin valtionhallinnon toiminnassa tavoitteena mahdollisimman kustannustehokas, laadukas, johdonmukainen ja yhdenmukainen toimintatapa. Vaikutusarviointimallin ja säädösvaikutusten arvioinnin haasteiden tunnistaminen ei olisi ollut mahdollista ilman kokonaisarviointia, jota tukivat lukuisat asiantuntijoiden kanssa käydyt keskustelut.

Tutkimushankkeessa hyödynnettiin monipuolisia aineistojen analyysimenetelmiä: dokumenttianalyysiä, sidosryhmäkeskusteluja sekä yksilöhaastatteluita. Hankkeen tiedonkeruu haastatteluin toteutettiin kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa haastateltiin turvallisuushallinnon edustajia ministeriöissä ja alaisissa laitoksissa liittyen kansallisen turvallisuuden käsitteen määrittelyyn ja niihin keskeisiin prosesseihin, joiden yhteydessä kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat vaikutukset voivat aktualisoitua. Toisessa vaiheessa haastateltiin eduskunnan valiokuntaneuvoksia (ulkoasiain, hallinto, puolustus- ja tulevaisuusvaliokunta), oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden kanslia-päälliköitä sekä valtioneuvoston kanslian valtiosihteerä liittyen lainsäädäntöprosessin vaikutusarviointeihin ja niiden kehittämistarpeisiin kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Lisäksi hankkeen alustavia tuloksia esiteltiin ja kommentteja kerättiin valmiuspäällikkökokoukselta kahteen otteeseen sekä ministeriöiden lainvalmistelun kehittämisryhmältä (LAKE-ryhmä).

Turvallisuus- ja toimintaympäristön muutos

”Lähtökohtaisesti muutosten dynamiikan ymmärtäminen ja ennakointi on vaikeaa. Pidemmän ajan muutoksen aliarviointi on tyypillistä. On hankalaa ymmärtää niitä hidasteita, jotka tekevät muutoksen vaikeaksi. Odotamme lineaarista kehitystä vaikka aina niin ei suinkaan tapahdu. Kulttuuristen syvärakenteiden muutokset ovat hankalimpia.”⁹

Turvallisuus- ja toimintaympäristöämme määrittävät monitahoiset ja hankalasti nykyiseen toimintatapaamme sovittautuvat uhkakuvat, joita on yhtäältä vaikea tunnistaa ja jotka toisaalta kohdistuvat useamman viranomaisen tai hallinnonalan vastuulle¹⁰. Tämä asettaa erityisesti haasteita ministeriöiden

⁹ Wilenius 2015, 222-223.

¹⁰ Ks. esim. Kansallinen riskiarvio 2018; Supo 5.12.2019 kansallisen turvallisuuden katsaus.

säädösvalmisteluun, joka on usein todettu hyvin siiloutuneeksi ja ministeriökeskeiseksi¹¹. Nykyinen turvallisuusympäristö kattaa yksilön elinpiiristä lähtien aina globaaliin tasoon asti ulottuvan kokonaisuuden, jossa pandemiat, ydinaseet sekä ympäristön ja talouden tilan muutokset vaikuttavat suoraan ja nopeasti yksittäisen ihmisen elämään ja valtion käsityksiin uhkaavista tekijöistä. Turvallisuusympäristön muuttuessa ja turvallisuutta koskevien kysymysten ja niiden hallinnan monimutkaistuessa ennakoinnin ja yhteistyön tarve eri turvallisuustoimijoiden kesken lisääntyy.

Turvallisuusviranomaisten keskinäisen riippuvuuden lisääntyessä myös hallinnon yhteistyö yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa vahvistuu entisestään. Uhkakuviin vastaaminen edellyttää kansallisesti monialaista ja yhä syvempää kansainvälistä yhteistyötä. Turvallisuusympäristömme on jo pidemmän aikaa ollut horisontaalinen, kun taas Suomen turvallisuushallinto ja sitä kautta monet sen käytännön ratkaisut ovat yhä vertikaaleja.

Kansallisen turvallisuuden käsite

Kansallisen turvallisuuden käsite on yhtäällä helppo käsite - siinä on kyse valtion ja kansakunnan kannalta elintärkeistä eduista ja intresseistä. ”Kansallisen turvallisuuden takaaminen on yksi oikeusjärjestyksemme tunnustamista tavoitteista. Kansallinen turvallisuus sisältää valtion ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja siten ulkoiseen ja sotilaalliseen turvallisuuteen sekä sisäiseen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät ulottuvuudet.”¹² Toisaalta käsite on varsin hankala määrittää. Määrittämistä vaikeuttaa myös se, kuinka käsite on myös poliittinen aikaan ja paikkaan sidottuine tulkintoineen¹³.

Kansallista turvallisuutta koskeva laajempi keskustelu ja käsitteen syvempi ymmärtäminen ja siihen perehtyminen on Suomessa toden teolla alkanut tiedustelulainsäädäntöä koskevan poliittisen keskustelun, lainsäädäntövalmistelun ja varsinaisten lakien hyväksymisen myötä¹⁴. Kuitenkin kansallinen turvallisuus tai ainakin sen ”henki” on, eri tavoin ja eri sanallisissa muodoissaan, ollut

¹¹ Ks. esim. Oikeusministeriö (2019) näkemyksistä lainvalmistelun kehittämisestä.

¹² Ks. Pöysti 2019.

¹³ Ks. Laitinen & Huhtinen 2021, Kansallinen turvallisuus murroksessa. Docendo.

¹⁴ Perustuslakiin kansallisen turvallisuuden käsite nostettiin vasta 2019 tiedustelulakien laatimisen yhteydessä. Ks. HE 198/2017 vp ja esim. Pöysti 2019.

läsnä koko itsenäisyytemme ajan ja itse asiassa myös ollessamme autonomian aikana osa Venäjän imperiumia¹⁵. Kansallinen turvallisuus on ollut läsnä aina ja on vastakin riippumatta siitä, tullaanko suomalaisessa yhteiskunnassa ja valtiollisessa päätöksenteossa sekä lainsäädännössä käyttämään termiä kansallinen turvallisuus¹⁶.

Kansallisen turvallisuuden käsitteeseen, sen muotoutumiseen ja sen ympärille rakentuvaan poliittiseen agendaan sekä lopulta käytännön toteuttamiseen vaikuttavat monet tekijät. Kansallinen turvallisuus on yhtäällä sekä säilyttävä että edistävä käsite ja toimintatapa. Se pyrkii ylläpitämään vallitsevia olosuhteita kuten turvaamaan valtion ja kansakunnan olemassaolon ja samanaikaisesti sen puitteissa edistetään keinoja ja toteutetaan politiikkaa. Se ei kuitenkaan ole vain objektiivinen asia, vaan myös kollektiivinen tunne siitä, että yhteiskunta kykenee selviytymään ulkoisista ja sisäisistä haasteista ja näin ollen jatkamaan turvallista elämää.

Lainsäädäntö

Lainsäädäntö on julkisen vallan merkittävin yhteiskunnan ohjauskeino, ja sen vuoksi säädösvalmistelun rooli on merkittävä myös kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Lainsäädännön vaikutukset syntyvät suhteessa lainsäädännön tavoitteisiin, sisältöön, toimeenpanoon ja sen kohdejoukon reagointiin kyseiseen sääntelyyn¹⁷. Säädösvaikutusten arvioinnin keskeinen osa on sääntelyn vaihtoehtojen tarkastelu. Tätä vaihtoehtojen tarkastelua, kuten muitakin vaikutusarvioinnin sisältöjä tulee oikeusministeriön ohjeiden mukaan tehdä yhteistyössä suunnitellun sääntelyn vaikutuspiirissä olevien sidosryhmien kanssa.

¹⁵ Ks. esim. asevelvollisuusvaliokunnan mietintö no:1, 1878., siinä mm. pohditaan suomalaisten osallistumista tsaarin sotiin ja sitä kuinka suomalaisten tulisi puolustaa ensisijaisesti omaa kansakuntaansa ja aluettaan.

¹⁶ Ks. esim. Ingman 1925, joka pohtii kansamme itsenäisyyden tilaa, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden perimmäisiä kysymyksiä tai itsenäisyytemme alun reunavaltio politiikkaa pohtiva K.J.Holsti 1963, 162 ”Suomen hallitusten oli sen takia taattava kansan turvallisuus pitämättä asevoimilla uhkaamista ultima-rationa. Sen sijaan maan turvallisuus olisi hankittava ulkopolitiikan avulla yhteistoimin saman potentiaalisen vihollisen omaavien maiden hallitusten kanssa.”

¹⁷ Tala 2005, s.152.

Lainsäädännön vaikutusten arvioinnin olennainen tarkoitus on tuottaa poliittisille päätöksentekijöille taustatietoa päätöksenteon pohjaksi. Kysymykset tämän pohjatiedon saatavuudesta, avoimuudesta, sidosryhmien osallistamisesta ja ylipäänsä sidosryhmien määrittelystä voivat osoittautua säädösten turvallisuusvaikutusten arvioinnissa erityisen haastaviksi. Ylipäänsä se, että tunnustetaan säädöshankkeessa olevan kansallisen turvallisuuden liittyviä vaikutuksia voi olla haasteellista. Näin etenkin ministeriöissä, joissa kansalliseen turvallisuuteen liittyvät asiat eivät ole jokapäiväisiä. Kansallinen turvallisuus varsin monisyisenä kokonaisuutena vaatii tässä mielessä erityistä huomiota säädösvalmistelussa ja erityisesti vaikutusten arvioinnissa.

Erityisen haastavaa kansallisen turvallisuuden vaikutusarvioinnin mallin hahmottamisessa on pohtia, minkälaista tietoa ja arviointimenetelmiä tarvitaan vaikutusten tunnistamiseen ja niiden merkittävyyden arviointiin. Säädösten vaikutusarviointeihin liittyy olennaisesti myös suunnitelma sääntelyn vaikutusten jälkikäteisestä arvioinnista. Tällainen arviointitoiminta voisi toteutua tulevaisuudessa esimerkiksi osana turvallisuusstrategian seurantaprosessia¹⁸.

Säädösvalmistelun vaikutusarviointi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta edellyttää pohjaksi näkemystä kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä ja prosesseista. Keskeistä on tunnistaa eri hallinnonalojen säädösvalmistelun tueksi kansallisen turvallisuuden kannalta huomioon otettavia asiakokonaisuuksia ja viranomaisyhteistyön tarpeita. Työn kuluessa on arvioitu sitä, onko tarkoituksenmukaista ottaa kansallisen turvallisuuden vaikutusarviointi osaksi nykyistä oikeusministeriön vaikutusarvioinnin ohjetta.

Yleisiä havaintoja

Kansallisen turvallisuuden käsite puolustaa hyvin asemaansa siinä mielessä, että sen avulla ja kautta on mahdollista kirkastaa ja priorisoida turvallisuus-kysymyksiä ja siten turvallisuuden tuottamiseen tähtäviä toimia. Toimivan kansallisen turvallisuuden prosessin myötä on mahdollista tehdä välttämättömiä valintoja, joita monimutkainen turvallisuusympäristömme edellyttää niukkojen resurssien vallitessa. Käsitteen ja turvallisuuspoliittisten prosessien tarkastelun kannalta kysymykset lainsäädännön kehittämisestä ja kansallisen

¹⁸ Ks. Lonka 2016, s. 222.

turvallisuuden näkökulmien huomioimisesta lainvalmisteluprosessissa ovat keskeisiä. Mitä tulee kansallisen turvallisuuden tuottamiseen, sen ylläpitämiseen ja sitä koskevien uhkien ennakointiin, edellyttää turvallisuusympäristön muutos niin kansallisesti kuin globaalistikin uutta ajattelua, uusia toimintatapoja ja siten uusia prosesseja, mahdollisesti jopa uusia rakenteita.

Pahimmillaan huonosti valmistellut prosessit ja päätöksenteko tuottavat itsessään uhkakuvia ja haavoittuvuuksia - toisin sanoen hankalasti ennakoitavia ei-toivottuja ja yllättäviä sivuvaikutuksia. Tyypillisesti turvallisuustoimijat ovat harjaantuneet huomioimaan uhkakuvia ja rakentamaan valmiutta uhkia vastaan. Uhkakysymyksissä myös muiden substanssialojen toimijoiden on varsin tuttua hakea tukea päätöksentekoonsa esimerkiksi vaikutusten arvioimiseksi turvallisuusviranomaisilta. Merkittävämpi osaamisen ja vaikutusten tunnistamisen haaste liittyyneekin siihen, miten eri toimijoiden päätöksenteko mahdollisesti edistää haavoittuvuuksien lisääntymistä. Toisaalta se tuo esiin tarpeen lisätä kansallista koordinaatiota ja terävöittää parlamentaarista johtamista kansallisen turvallisuuden vaikutusten arvioinnin tueksi sekä yleisten prosessien että lainsäädäntöprosessin osalta.

Säädösvaikutusten arvioinnin kehittäminen kansallisen turvallisuuden näkökulmasta

Hankkeessa tarkasteltiin sitä, miten kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavia säädöshankkeita nykyisin tunnistetaan ja miten säädösvaikutusten arviointia niissä toteutetaan. Tärkeä havainto on, että monissa kansallisesti tärkeisiin kysymyksiin liittyvissä lainsäädäntöprosesseissa joudutaan tekemään useita erilaisia ja myös monen eri toimialan tietoja yhdistäviä vaikutusarviointeja. Keskeisesti nousi esiin se, miten näihin vaativiin tehtäviin pystytään varaamaan riittävät resurssit ja kuinka niitä onnistuneesti johdetaan¹⁹.

Riittävien resurssien ja onnistuneen johtamisen lisäksi on kansalliseen turvallisuuteen liittyvässä lainvalmistelussa tärkeää varmistaa olemassa olevan sääntelyn huomioiminen. Näin varmistetaan, että syntyvä kansallisen turvallisuuden intressiä palveleva lainsäädäntö on mahdollisimman selkeää ja toimivaa. Lainvalmistelun johtamiseen, resursointiin, kansallisen turvallisuuden

¹⁹ Ks. myös VTV 2016.

intressien tunnistamiseen sekä vaikutusten arviointiin poikkihallinnollisesta näkökulmasta tulee kiinnittää huomiota. Kysymys on kaikkiaan kansallisesti hyvin keskeisen lainvalmistelutyön sekä toteutuneen lainsäädännön toimivuudesta huolehtimisesta.

Nykyisessä vuonna 2007 julkaistussa oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeessa on tunnistettu 41 erilaista vaikutusta, joita säädösvalmistelussa tulisi arvioida. Vaarana on, että kansallisen turvallisuuden lisääminen yhdeksi uudeksi arvioitavaksi vaikutukseksi johtaa siihen, että kansallisen turvallisuuden kysymyksiä ei tosiasiallisesti arvioida säädösvalmistelussa. Ongelmana on lainvalmistelijoiden arviointiosaamisen puute sekä se, että vaikutusten arviointi nykyisin painottuu pitkälti taloudellisiin ja viranomaisvaikutuksiin. Lisäksi säädösvaikutusten arviointi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on erityisesti poikkihallinnollista otetta vaativaa ja laajaa tietopohjaa edellyttävää työtä, jossa tarvitaan myös turvallisuusluokiteltujen taustatietojen hyödyntämistä. Tässä kohden erityiseksi ongelmaksi voi muodostua ministeriöiden siiloutuminen eli se, että muilta ministeriöiltä tarvittavaa tietoa ei kyetä hakemaan, saamaan tai tunnistamaan riittävän laajasti.

Hankkeen eräänä keskeisenä havaintona on, että valtaosin haastatellut ministeriöiden ja turvallisuushallinnon johtotehtävissä toimivat henkilöt eivät kokeneet lainvalmisteluprosessin kehittämistä erityisen kiinnostavaksi tai merkitykselliseksi oman työnsä tavoitteiden kannalta. Tahtotila prosessin kehittämiseen ja erityisesti säädösvaikutusten arvioinnin resursoimiseen pitäisi kuitenkin löytyä ministeriöistä ja ministeriöiden virkamiesjohdon tulisi viestiä keskeisistä henkilö- ja aikaresurssien tarpeista johdonmukaisesti poliittiselle johdolle. Mittavien lainvalmisteluhankkeiden läpivieminen, jollaisia kansallisen turvallisuuden ulottuvuuksia omaavat lakihankkeet tyypillisesti ovat, edellyttää myös hallituskausien ylitse ulottuvaa otetta. Tämän vuoksi on tärkeää rakentaa valtiollisen kansallisen turvallisuusjohtamisen prosessia, joka tuo myös opposition mukaan keskeisiin ohjausrakenteisiin.

Kansallisen turvallisuuden hallinnan kehittäminen

Kysymys siitä, että onko turvallisuusosaamisemme, rakenteemme ja prosessimme päivittyneet samanaikaisesti muuttuvan turvallisuusympäristön esiin nostamissa haasteissa on tärkeä. Näihin havaintoihin ja haasteisiin vastaavia uusia ratkaisuja voisivat olla kansallisen turvallisuuden verkosto tai kansallisen

turvallisuuden neuvosto. Kansallisen turvallisuuden neuvosto koostuisi henkilöistä ja organisaatioista, joilla on osaaminen ja tietämys paikoin hyvin erilaisista kansallisen turvallisuuden kysymyksistä. Tämä kokonaisuus pystyisi tukemaan eri hallinnonalojen työtä ja johtamaan kansallisen turvallisuuden muodostamaa kokonaisuutta. Kattavan kansallisen turvallisuuden neuvoston etuna olisi parempi poikkihallinnollinen tiedonkulku, mahdollisuus ymmärtää nykyisten turvallisuusilmiöiden monimutkaisuus sekä syy-, seuraus- ja vaikutussuhteet, niin lyhyellä kuin pidemmälläkin aikavälillä.

Kattava ja laaja-alainen poliittinen (hallitus ja oppositio) edustus sekä riittävä virkamiestason osallistuminen vahvistaisivat edellä todettuja seikkoja, mutta myös tukisivat yhteisen ja pidemmän aikavälin näkemyksen syntymistä kansallisen turvallisuuden kysymyksistä tukien samalla näiden kansakunnan olemassaolon kannalta kriittisten seikkojen pitämistä irti ”päivänpolitiikoinnista”. Lisäksi tällainen foorumi todentaisi sen, että kansallisen turvallisuuden kysymykset eivät ole kenenkään eivätkä minkään tahon yksityisomaisuutta, vaan valtion, kansakunnan, yhteiskunnan ja kansalaisten yhteinen tavoite- ja tahtotila, josta tulee huolehtia, jotta muut yhteiskunnalliset toiminnot ja kansalaisten hyvinvointi sekä oikeudet voivat kukoistaa.

Toisin sanoen on tarpeen tunnistaa, missä kaikkialla ja millaisia kansallisen turvallisuuden intressejä on olemassa nyt ja tulevaisuudessa, ja kuinka niitä eri tahoilla käsitellään sekä millaisten prosessien kautta ja avulla. Kansallisen turvallisuuden toimintamalli olisi pysyvä yksittäisten hallituskausien ylittävä toiminto ja prosessina varmistaisi kattavasti eri tahoilla eri tavoin ilmenevien kansallisen turvallisuuden intressien huomioon ottamisen. Kyseisen mallin ja prosessin ytimessä ovat yhdessä tekeminen, näkemysten ja osaamisen jakaminen sekä siten yhdessä toteutuva valmistelu ja lopulta päätöksenteko. Kyse on strategisesta kumppanuudesta. Hahmoteltu kansallisen turvallisuuden toimintamalli vahvistaisi nykyisen turvallisuusympäristömme edellyttämän entistä monialaisemman ja syvällisemmän asiantuntijuuden sekä ymmärryksen käytön. Toimintamalli varmistaisi entistä paremmin eri tahojen kansallisten intressien tunnistamisen ja samalla vahvistaisi kansallista turvallisuutta edistävää ennakkointia, suunnittelua ja päätöksentekoa.

Kansallisen turvallisuuden toimintamallin myötä syntyisi myös kansallisen turvallisuuden tietovaranto, joka palvelisi eri tahoja eri tavoin esiin tulevien kansallisen turvallisuuden kysymysten osalta luoden ja vahvistaen myös kansallista

sekä ylisektoraalista osaamista ja siten kansallisen turvallisuuden toimintakulttuuria, joka toteutuessaan turvaa kustannustehokkaan toiminnan. Siten kehittyvä kansallisen turvallisuuden toimintakulttuuri tukisi samanaikaisesti poikkihallinnollista yhteistyötä, kun eri tahoilla kansallisen turvallisuuden intressejä koskeva osaaminen ja ymmärrys vahvistuisi luoden entistä parempaa henkilöistä riippumatonta prosessien hallintaa. Hahmoteltu malli vahvistaisi myös osaamista ja resurssia lainsäädäntötyön sekä vaikuttavuuden seurannan osalta, joissa on todettu olevan puutteita yleisesti lainvalmistelussa. On myös huomioitava, että kansallisen turvallisuuden intressit eivät ilmene ainoastaan valtioneuvostotasolla, vaan myös maakunnissa ja alueellisesti.

Johtopäätökset

Hankkeen keskeinen johtopäätös on, että kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi tulee ymmärtää valtakunnallisen turvallisuusjohtamisen haasteena, jonka osana on säädösjohtamisen tehokas toteuttaminen. Hankkeessa ei ehdoteta kansallisen turvallisuuden lisäämistä olemassa olevan säädösvaikutusarvioinnin ohjeeseen vaan todetaan, että kansallisen turvallisuuden vaikutusarvioinnin tulee tapahtua nykyistä tehokkaamman säädösjohtamisen ohjauksessa. Tämä on mahdollista soveltamalla nykyistä hallintorakennetta ja prosesseja. Kansallisen turvallisuuden vaikutusarviointi myös säädösvalmistelun kannalta tulee nähdä osana valtakunnallista turvallisuusjohtamisen järjestelmää. Valtioneuvoston tason säädösjohtamisen kehittäminen on siten keskeinen elementti tässä kehitystyössä.

Hankkeessa esitetään myös malli kansallisen turvallisuuden parlamentaarisen johtamisen tehostamiseksi esimerkiksi kansallisen turvallisuuden neuvoston kautta. Nähdäksemme uusi rakenne, tai ainakin tällaisen idean ottaminen laajemmin keskusteluun, auttaa kehittämään kansallisen turvallisuuden johtamisen toimintamallia nykyistä laadukkaammaksi ja yhdenmukaisemmaksi.

Vaikutusarviointi tulee nähdä keskeisenä tiedolla johtamisen elementtinä valtionhallinnossa. Kansallisen turvallisuuden vaikutusarviointi ja tähän liittyvän tiedon hyödyntäminen vaatii nykyistä pitkäjänteisempää, yhtenäisesti resursoitua ja poliittisesti johdettua turvallisuusjohtamisen prosessia osana valtion johtamista. Tämä korostaa ajattelua ja toimintakulttuuria, jossa kansakunnan ja valtion etu on etusijalla hallintorakenteiden seurattessa.

Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arvioinnin tarve lähtee jatkuvasta turvallisuus- ja toimintaympäristön muutoksesta. Muuttuva toimintaympäristö selittää tarkastelu- ja seurantarpeet osin, mutta myös osaamisen ja tietopohjan kertyminen sekä kokonaisymmärryksen vahvistuminen synnyttävät jatkuvaa kokonaiskuvan päivitystarvetta. Samanaikaisesti kasvaa tarve ymmärtää entistä hankalampien turvallisuuskysymysten kokonaisuutta siten, että pystytään tehokkaasti reagoimaan tulevaisuuden vaatimuksia koskeviin haasteisiin.

Lähteet

Holsti K.J. (1963) Suomen ulkopoliittikka suuntaansa etsimässä vuosina 1918-1922. Helsinki 1963.

Ingman Lauri, 1925: Suomen turvallisuus: lausuntoja sisä- ja ulkopoliittisista kysymyksistä vuosina 1923-1925.

Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriö 5 / 2019.

Laitinen Kari & Huhtinen Aki-Mauri (2021), Kansallinen turvallisuus murroksessa. Docendo.

Lonka Harriet (2016). Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 129. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskunta- ja kauppatieteiden tiedekunta. 213 s.

Oikeusministeriö (2019) Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisuja; Mietintöjä ja lausuntoja 2019: 29.

Pöysti Tuomas (2019): ”Kansallinen turvallisuus ja kestävä valtiosääntö”, luento Paasikivi-seurassa 3.9.2019.

Suojelupoliisi 5.12.2019 kansallisen turvallisuuden katsaus

Tala, Jyrki (2005) Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016). Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 1/2016.

Wilenius Markku (2015) Tulevaisuuskirja: metodi seuraavan aikakauden ymmärtämiseen. Otava.

6 Alueellisen turvallisuuden tila (ATT) - alueellista turvallisuussuunnittelua ja varautumista tukeva seuranta-, arviointi- ja ennakointimalli²⁰

Kari Laitinen

Johdanto

Alueellinen tilannekuva - alueellista turvallisuussuunnittelua ja varautumista tukevassa seuranta-, arviointi- ja ennakointimalli (MATTI) -hankkeessa tuotettiin konsepti palvelemaan aluetason turvallisuussuunnittelua ja varautumista. Konseptoitu Alueellinen Turvallisuuden Tila (ATT) -malli koostuu ennakointiosuudesta ja päätöksenteko -osuudesta, joista ensimmäinen tuottaa tietoa toisen vaiheen päätöksiä varten. Malli sisältää myös ehdotuksen määrällisiksi indikaattoreiksi, jotka on luokiteltu aiheuttajaperiaatteen mukaisesti neljään kategoriaan: luonnonilmiöt ja ympäristö, teknisten järjestelmien toiminta, ihmilliset olosuhteet sekä tahalliset haitanteot ja rikollisuus. Indikaattorit on valittu siten, että ne kuvaavat sekä koettua (subjektiivista) turvallisuuden tunnetta, että niin sanotusti tulkitsijasta riippumatonta (objektiivista) turvallisuutta. Seuranta- ja arviointimenetelmässä hyödynnetään aluetasolle sovitettuna valtakunnallisia sisäisen turvallisuuden tilaa mittaavia indikaattoreita.

Hankkeessa on tuotettu malli alueellisen turvallisuuden tilan (tilannetietoisuuden) muodostamiseksi. Tässä yhteydessä on selvitetty olemassa olevien tietojen tuottamiseen ja käyttöön liittyviä haasteita ja kehittämideoita sekä rekistereitä ja tietokantoja. Raporttiin on koottu myös esimerkkejä poikkihallinnollisen tietojen integroinnin ja analyysitoiminnan hyvistä käytänteistä.

²⁰ Hankkeen toteuttivat: Riitta Molarius, Pirjo Jukarainen, Tuula Kekki, Jaana Keränen, Kari Laitinen, Reetta Riikonen, Teija Norri-Sederholm

Toimintamalli on kehitetty VTT:n, Poliisiammattikorkeakoulun, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK:n ja Maanpuolustuskorkeakoulun tutkimusyhteistyönä. MATTI-hanke on toteutettu VNTEAS-rahoituksella, ja se alkoi 1.3.2019 ja päättyi 31.3.2020.

Hanke oli osa VNTEAS-rahoituksen painopistealuetta ”Kansallinen ja globaali turvallisuus”, teemaa 4.6 Maakuntien ja kuntien turvallisuussuunnittelu ja varautuminen. Hankkeen ohjausryhmässä ovat olleet edustettuina sisäministeriö (puheenjohtaja), maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja valtiovarainministeriö.

Toimintamalli alueellisen turvallisuustyön tukena

Alueellisen Turvallisuuden Tila (ATT) -mallin taustalla on kaksi periaatetta, jotka ovat tiedolla johtaminen ja viranomaisten välinen yhteistyö. Tiedolla johtaminen sisältyy sekä valtionhallinnon että kuntasektorin toimintatapojen kehittämishjelmiin. Tiedolla johtaminen käsittää tiedon hyötykäytön kokonaisuuden mukaan lukien tavat ja menetelmät jalostaa tietoa päätöksentekoa varten²¹. Tiedolla johtaminen on erityisen tärkeää turvallisuustilanteen ymmärtämisessä, sillä puutteelliset analyysit tuottavat vajavaisia tilannekuvia, ja niiden kautta myös toimimattomia tilanteen ratkaisuyrityksiä. Tietojohtoisessa toiminnassa taloudellinen ja yhteiskunnallinen hyöty eivät synny vain toisten viranomaisten työtä avustamalla ja korvaamalla. Olennaisempaa on yhteisen ennakoivan vision muodostaminen ja sen mukainen resurssien oikea-aikainen ja -paikkainen suuntaaminen.

Alueellinen varautuminen ja turvallisuustyö ei voi perustua pelkästään hierarkisiin tai sopimusperusteisiin (alihankinta)suhteisiin. Tarve on myös avoimille verkostoille, joissa on mukana laajasti erilaisia toimijoita. Nämä syntyvät keskinäisriippuvuuksien oivaltamisesta ja keskinäisluottamuksen syvenemisen kautta.²² ATT-malli edellyttää kokonaisturvallisuusajattelun mukaisesti laaja-alaista, verkostomaista yhteistyötä, pysyvien rakenteiden luomista ja professioiden

²¹ Tiedosta toimeen: Julkishallinnon tietojohtaminen 2030. VIMANA-hankkeen loppuraportti. <https://www.vimana.fi/wp-content/uploads/2019/06/Tiedosta-toimeen-MaTi-hankkeen-loppuraportti.pdf>

²² Ks. Jukarainen & Laitinen 2014.

raja-aitojen madaltamista. Malli rakentuu viranomaisten tiiviiseen yhteistyöhön elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kanssa.

Toimintamallin kytkös valtakunnan ja aluetason menettelyihin

Hankkeen tavoitteena on ollut tuottaa konsepti alueellisen turvallisuusympäristön seurannan, arvioinnin ja ennakoinnin järjestämiseksi. Tähän sisältyy esimerkkejä alueellisen turvallisuustilanteen seurantaindikaattoreiksi. Alueellisen turvallisuusympäristön seurannan mallilla on ollut kaksi tavoitetta: 1) tukea aluetta sen laatiessa arvioita alueellisesta turvallisuuden tilasta yleensä tai alueella esiintyvistä riskeistä ja määrittäessä keinoja näiden hallitsemiseksi, ja 2) tuottaa valtionhallinnon tasoille vertailukelpoinen kuva alueiden turvallisuustilanteesta. Tämä malli ei koske sellaista alueellista turvallisuusympäristön seurantaa, jolla on laajempaa kansallista merkitystä, ja jossa voimavaroja pitää koordinoida useamman viranomaisen välillä kansallisesti, ja mahdollisesti myös muilta mailta apua pyytäen (esim. pandemiaseuranta).

ATT-mallilla tuetaan paikallista ja alueellista turvallisuussuunnittelua, jolle on julkaistu kansalliset linjaukset vuonna 2019²³. Näissä linjauksissa paikalliselta ja alueelliselta turvallisuussuunnittelulta edellytetään, että turvallisuussuunnittelun pohjaksi laaditaan arvio väestön turvallisuuden tilanteesta ja tilanteen ennakoidusta kehityksestä. Työn toteutuksessa korostetaan laaja-alaista yhteistyötä, toistettavuutta ja tiedon hyödyntämistä. Arviossa ohjeistetaan hyödynnettäväksi tilasto- ja tutkimustiedon lisäksi asukkaiden näkemyksiä, joita voidaan koota esimerkiksi työpajojen, turvallisuuskävelyiden tai kyselyjen avulla.

Turvallisuussuunnittelua tehdään kunnissa hieman vaihtelevasti riippuen myös kunnan koosta ja sen myötä käytettävissä olevista resursseista. Ehkä tästä johtuen indikaattoreiden kehittäminen ei ole myöskään ollut aina johdonmukaista ja järjestelmällistä. Hyvien, turvallisuussuunnittelua palvelevien indikaattoreiden määrittäminen on ylipäänsä hyvin haastavaa. Hyviä esimerkkejä kuitenkin löytyy kuten Sisäministeriön linjaukset paikallisen ja alueellisen turvaussuunnittelun pohjaksi²⁴. Ne sisältävät esimerkkeinä kuusi turvallisuuden kan-

²³ Ks. Sisäministeriö 2019. Turvallisuutta kaikkialla – Paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset.

²⁴ Ks. Sisäministeriö 2019.

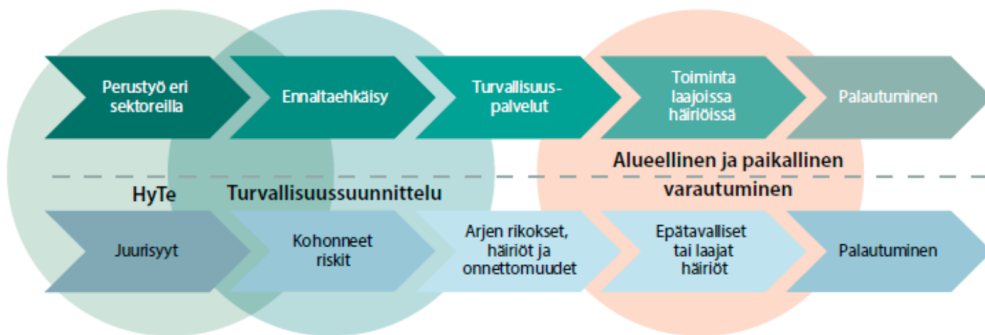
nalta keskeistä teemaa: Nuorten rikollisuuden vähentäminen, ikääntyneiden asumisen turvallisuuden kehittäminen, lähisuuhdeväkivallan vähentäminen, hyvien väestösuhteiden edistäminen, päihteistä johtuvien turvallisuushaittojen ennaltaehkäisy, sekä julkisten tilojen turvallisuus. Kullekin teemalle on määritetty myös mahdollisia indikaattoreita käytettäväksi.

Tässä raportissa esitellään toimintamalli edellä mainitun turvallisuussuunnittelun koordinoimiseksi alueellisesti. Lisäksi raportti nostaa esiin uusia, mahdollisia paikalliseen turvallisuustyöhön soveltuvia indikaattoreita ja esittää mallin yhtenäisen tietokannan rakentamiseksi. On huomioitava, että toimintaympäristöä tarkasteltaessa aluetaso ei voi olla liian laaja, jotta ei päädytä liian yleis-täviin toimintaympäristön kuvauksiin. Seurannan ja ennakoitavuuden tulokse-na syntyvien tietotuotteiden tulee palvella laajempien alueiden lisäksi myös alueen kuntia, näiden strategiatyötä ja siihen liittyvää toimintasuunnittelua. Tästä syystä toimintamallissa tunnistetaan tarve huomioida yleisten turval-lisuussuunnittelun ja ennakoitavuuden piirteiden lisäksi alueelliset erityispiirteet. Yhdenmukainen alueellinen raportointi helpottaa myös valtioneuvostotason suunnittelua ja toimintaa.

Alueen turvallisuuden tarkastelu alkaa jo kansallisella tasolla globaaleista me-gatrendeistä, kuten maailmantalouden keskinäisriippuvuuksien tiivistyminen, kestävän kehityksen vaarantuminen, teknologian kehitys ja demokratian pe-rinteisten instituutioiden heikkeneminen. Kansalliselta tasolta tulevia syötteitä käytetään hyväksi alueellisen tason ennakoitavuudessa ja toimintamalli auttaakin seuraamaan globaaleista ja valtakunnallisista megatrendeistä johdettujen si-säisen turvallisuuden muutosvoimien ilmentymiä alueella (uhkia, haavoittu-vuuksia ja resilienssiä kuvaavia indikaattoreita) Sisäisen turvallisuuden strate-gian mukaisesti²⁵.

ATT-mallia varten kehitetty ennakoitavuus linkittyy turvallisuuden arvoketjuun osana turvallisuussuunnittelua paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnitte-lun kansallisten linjausten mukaisesti (kuva 1).

²⁵ Sisäministeriö 2017. Hyvä elämä - turvallinen arki.



Kuva 1. Turvallisuuden arvoketju

Turvallisuussuunnittelun toimenpiteillä pyritään vastaamaan haitallisten ilmiöiden juurisyihin. Näin ollen pidemmän aikavälin ennakointityön tulee auttaa tunnistamaan sellaisia turvallisuusilmiöitä, jotka olisivat ennaltaehkäistävissä varhaisella tuella ja puuttumisella, mikäli kyettäisiin ajoissa näkemään eri tekijöiden kasautuvia yhteisvaikutuksia. Juurisyytä voivat olla esimerkiksi puutteet perusturvassa, syrjäytymistä, eriytymistä ja polarisaatiota ruokkivat tekijät taikka lasten ja nuorten turvallisia kasvuolosuhteita vaarantavat tekijät (kuten päihteet, lähisuhdeväkivalta ja koulukiusaaminen). Tässä ennakointityössä on katsottava sekä kauas taaksepäin että kauas eteenpäin.

Vakaviin, maantieteellisesti laajoihin tai muutoin alueellisesti merkittäviin häiriötilanteisiin varautuminen on lyhyemmän tähtäimen ennakointityötä. Varautumista suunnitellaan ja toteutetaan sekä alueellisesti että paikallisesti yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisella kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallilla. Muun muassa alueellinen riskiarvio ja paikalliset hyvinvointikertomukset ovat keskeisiä alueellista ennakointia palvelevia dokumentteja.

ATT-mallin yleiskuvaus

ATT-malli koostuu kolmesta vaiheesta (kuva 2). Ensimmäisessä vaiheessa kerätään alueen turvallisuustietoa tunnistamalla uhkia, haavoittuvuuksia ja alueen omia voimavaroja (resilienssiä). Toisessa vaiheessa arvioidaan ja analysoidaan kerättyä tietoa muodostaen samalla näkemys alueen turvallisuuden tilasta. Kolmannessa vaiheessa luodaan ratkaisuja ja sovitaan niiden toteuttamisesta.



Kuva 2. ATT-mallin vaiheet

Ensimmäisessä vaiheessa kootaan yhteen erilaisia turvallisuustilannetta kuvaavia tietoja, kuten seurantaindikaattoritietoa ja asiantuntijoiden hiljaista tietoa. Hiljainen tieto on intuitiivista, ei-sanallista tietämystä, joka karttuu ihmisille toiminnallisen kokemuksen kautta; tietäminen perustuu tunteeseen tai vakuuttuneisuuteen tietämisestä.²⁶ Näitä tietoja analysoidaan ja verrataan esimerkiksi alueen väestöpohjaan, ympäristöolosuhteisiin ja valtakunnallisiin tietoihin tilannetietoisuuden muodostamiseksi.

Arviointi- ja analysointivaiheessa tulee tunnistaa myös megatrendien vaikutuksia ja huomioida niin sanottuja heikkoja signaaleja, jotka saattavat olla ensioireita tulevista muutoksista. Hiljainen tieto saattaa avata tai auttaa ymmärtämään heikkoja signaaleja. Alueellisessa ennakoinnissa huomioidaan kansallisesta ennakointityöstä alueelle soveltuva tieto, ja arvioidaan sen merkittävyyttä alueen kannalta. Alueellisen ennakoinnin työmalleja on esitetty luvussa 4.

Yhdessä tehdyn arvioinnin ja analysoinnin jälkeen määritetään tarvittavia alueellisia toimenpiteitä ja päätetään, mikä taho vastaa niiden toteuttamisesta ja missä aikataulussa. Alueellisen turvallisuuden toimintamalli edellyttää eri toimijoilta joustavaa ja pitkäjänteistä yhteistyötä, jotta alueellisen turvallisuuden tilasta saataisiin kokonaisnäkemys. Turvallisuusviranomaisilla ja muilla paikallisilla toimijoilla on tärkeää olla jaettu näkemys keskeisistä haasteista, näiden potentiaalisista taustatekijöistä ja tarvittavista korjausliikkeistä.

²⁶ Ks. Nuutinen 2020

Uhkien, haavoittuvuuksien ja resilienssin tunnistaminen

Turvallisuudesta vastaavat viranomaiset seuraavat toimintaympäristöään ja pyrkivät yhä tietojohtoisemmin vastaamaan ajankohtaisiin turvallisuushaasteisiin. Monet turvallisuushaasteet edellyttävät kuitenkin poikkisektoraalista seuranta, ennakoitua ja toimenpiteitä. Näissä on usein kyse inhimillisen turvallisuuden (human security) ulottuvuuksista, kuten ihmisoikeuksien toteutumisesta ja hyvinvoinnista sekä ympäristöturvallisuudesta.²⁷

Turvallisuudella ja sen tunteella on myös yhteys paikallisen elinkeinoelämän kilpailukykyyn ja yleisemminkin alueen taloudelliseen elinvoimaisuuteen. Yritykset vastaavat nykyisin suurelta osin yhteiskuntien kriittisistä infrastruktuureista; niistä teknisistä rakenteista ja palveluista, jotka mahdollistavat nykyisen elämäntapamme ja joista olemme etenkin kaupunkimaisissa ympäristöissä äärimmäisen riippuvaisia. Yhteiskunnan tasolla turvattomuutta aiheuttavat muun muassa omaisuusrikokset, sähkö- ja tietoliikenteen häiriöt sekä kansalaisten syrjäytyminen.

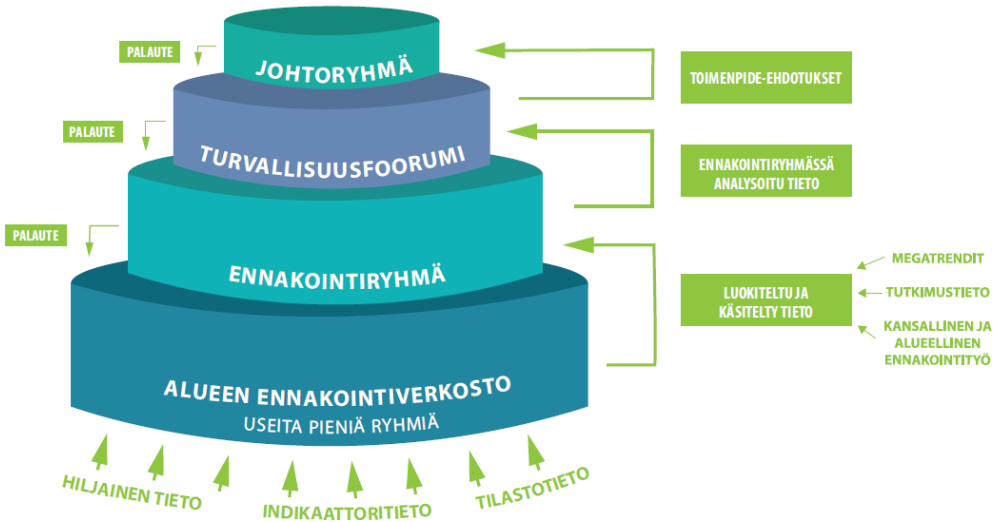
ATT-mallissa on pyritty haastamaan sektoraalinen lähestymistapa turvallisuuteen, jäsentämällä alueellinen turvallisuus neljään turvallisuutta vaarantavaan ja/tai turvallisuuden tunnetta heikentävään teemaan: luonnonilmiöt ja ympäristö, teknisten järjestelmien toiminta, inhimilliset olosuhteet sekä tahalliset haitanteot ja rikollisuus.

Turvallisuusympäristön kokonaisvaltainen arviointi edellyttää, että käytettävät indikaattorit kuvaavat sekä koettua (subjektiivista) turvallisuuden tunnetta, että tulkitsijasta riippumatonta (objektiivista) turvallisuutta. Tämä on tarpeen, koska tutkimusten mukaan objektiivisen turvallisuuden lisääntyminen (kuten rikollisuuden väheneminen) voi paradoksaalisesti herkistää ihmiset havainnoimaan vähäisempiä turvallisuusuhkia ja kokemaan turvattomuutta. Esimerkiksi joskus ne, joiden todennäköisyys joutua rikosten uhriksi on pienin, saattavat pelätä eniten uhriksi joutumista. Vastaavasti riskialttiimmat ihmisryhmät,

²⁷ YK:n kehitysohjelman (UNDP) vuoden 1994 kehitysraportissa lanseerattu inhimillisen turvallisuuden käsite on laajentunut sisältämään myös ympäristöturvallisuuden ulottuvuuden. Globaali inhimillisen turvallisuuden indeksi koostuu kolmen kategorian indikaattoreista: taloudellisista, ympäristöön liittyvistä ja sosiaalisista/yhteiskunnallisista (tähän sisältyy terveys, koulutus, erilaisuuden kunnioittaminen, rauhanomaisuus, hyvä hallinto, ja ruokaturvallisuus) <http://www.humansecurityindex.org/>

kuten nuoret miehet, pelkäävät uhriutumista vähiten.²⁸ Turvallisuusuhkiin varautumisessa ja turvallisuusongelmien ratkaisussa on ylipäättään kyse yhteiskunnan kokonaisresilienssistä, jossa myös luottamuksella ja osallisuudella on hyvin keskeinen rooli.

Tiedon keräys ja analysointi ATT-mallissa



Kuva 3. Tiedon kerääminen ja siirtyminen ATT-mallissa

Mallin perustana oleva alueen ennakointiverkosto koostuu toimijoista, joilla on mahdollisuus kerätä alueellisesti relevanttia turvallisuustietoa. Ennakointitietona hyödynnetään valtakunnallista valmista aineistoa (mukaan lukien suosittelut indikaattorit ja vakiintuneet tilastolliset seurannat), sekä eri toimijoiden omaa ennakointityötä ja näiden laatimia analyysyjä. Verkoston keskeisiä toimijoita ovat esimerkiksi kunnat, turvallisuusviranomaiset, aluehallinnon toimijat, kriittisen infrastruktuurin palveluntuottajat, valtakunnallisen ja alueellisen seurantatiedon tuottajat sekä erilaisten tietojärjestelmien ylläpidosta vastaavat tahot. Verkoston puitteissa ja erityisesti sen pienryhmissä voidaan keskustella ja välittää hiljaista tietoa analyysiryhmille.

²⁸ Ks. Kekki 2014.

Alueen ennakointiverkoston toimijoiden tueksi tulisi kouluttaa turvallisuuskoordinaattoreita, jotka olisivat mukana ennakointiryhmän toiminnassa, ja joille vastuutettaisiin ennakointiverkoston toimijoiden tukeminen. He voisivat välittää Turvallisuusfoorumin näkemykset verkostolle siitä, mitä tietoa tulisi kerätä ja miksi. Turvallisuuskoordinaattori voisi myös välittää Turvallisuusfoorumissa käytyä keskustelua verkoston toimijoille näitä palvelevassa muodossa sekä foorumin tulkintoja sille toimitetuista tietotuotteista. Vastaavasti turvallisuuskoordinaattori voisi välittää verkostosta nousseita uusia seurantarpeita turvallisuusfoorumin harkittavaksi.

Alueen ennakointiverkosto koostuu yksittäisistä toimijoista tai pienistä ryhmistä siten, että kullekin toimijalle on määritetty vastuualue sen tuottamasta tiedosta. Ryhmien koko määräytyy niille vastuutetun tiedonkeruun laajuuden ja toiminta-alueen laajuuden mukaan. Joissakin tilanteissa jopa yksi henkilö voi koota tarvittavan tiedon esimerkiksi olemassa olevasta tilastosta, mutta joissain tapauksissa tiedon koostamiseen tarvitaan pieni ryhmä. Pienryhmissä voidaan esimerkiksi "esikäsitellä" massadataa ja varmistaa tiedon luotettavuus ja käytettävyys.

Tiedon julkistamista varten toimijoilla tulisi olla käytössä yhteinen alusta, jolle koostetaan yhteisesti jaettavaa ennakointitietoa. Kukin verkkoalustan käyttäjä vastaa siitä, että alustalla jaettu tieto on turvaluokituksestaan sellaista, että se voidaan julkistaa. Tiedon julkistamisen ja tarkastelun lisäksi tarvitaan myös tietoturvallinen ja helppokäyttöinen työskentelyalusta ennakointityölle.

ATT-mallin (kuva 4) ytimessä on vaihe, jossa jalostetaan ja analysoidaan kerättyä tietovarantoa sekä arvioidaan ennakoivasti toimintaympäristön muutoksia ja toimenpiteiden vaikuttavuutta. Ennakointiryhmän (analyysiryhmän) pääasiallinen tehtävä on arvioida ja analysoida tietoa Turvallisuusfoorumin strategista työskentelyä varten. Ennakointiryhmä voi järjestää työnsä tueksi ennakointityöpajoja sekä ohjata niiden työskentelyä. Ennakointiryhmän tärkein tehtävä on valmistella kokonaisnäkemystä alueellisen turvallisuuden tilasta. Ennakointiryhmän tulisi tunnistaa relevantit muutosilmiöt, kehitystrendit ja heikot signaalit. Toimintaympäristön muutosten seuranta voidaan jäsentää esimerkiksi PESTE-formaatin (political, economic, social, technical, environmental) mukaisesti ²⁹.

²⁹ VN muutostekijäkortit 2019.

Muutosilmiöiden tulkintaa syvennetään arkipäiväistämällä ilmiöitä ja tarkastelemalla ilmiöiden positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia eri toimintojen kannalta. Haluttaessa muutosilmiöitä ja toimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan tarkastella syvemmin toimintakohtaisesti ja jatkaa työtä tarkemmalla tasolla. Kerran toteutettua toimintaympäristön kartoitusta päivitetään ajoittain uuden tiedon avulla. Suuret muutostekijät eivät otsikkotasolla muutu lyhyellä aikavälillä, mutta niihin voidaan löytää uusia näkökulmia³⁰.

Suunnittelu ja päätöksenteko

ATT-mallin mukaisesti Turvallisuusfoorumin tehtävänä olisi vastata alueellisen turvallisuuden tilaa koskevan strategian ja siihen liittyvien toimenpiteiden (esim. aiesopimusten tai kehittämisryhmien perustamisen) valmistelusta ja linjauksesta. Turvallisuusfoorumi vastaa myös yhteisesti linjattujen toimenpiteiden toteuttamisesta siltä osin kuin se on mahdollista lainsäädännön puitteissa (kuva 5). Se käyttää päätöksenteon tukena ennakoitiryhmän tuottamia analyysejä ja arvioita. Foorumin tehtävänä on myös seurata strategioista johdettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta ja käynnistää tarvittaessa uusien toimenpiteiden valmistelu. Foorumin olisi hyvä koostua vähintään operatiivisen tason vastuuhenkilöistä ja keskijohdosta, joilla on päivittäinen kosketus arjen turvallisuustyöhön. Olisi hyvä, jos foorumissa olisivat edustettuina tahot, jotka sovittavat yhteen alueellista turvallisuussuunnittelua ja varautumista ja vastaavat niiden toteuttamisesta, kuten pelastuspäällikkö, kunnanjohtaja tai aluehallintoviraston johtaja. Foorumin voi luontevasti muodostaa alueella jo toimiva yhteistyöelin, jota täydennetään tarvittaessa uusilla toimijoilla.

Turvallisuuden johtoryhmä vahvistaa alueellisen turvallisuuden tilaa koskevan strategian ja siihen liittyvät toimenpiteet. Tämä elin voi olla sama kuin turvallisuusfoorumi. Johtoryhmän tehtävänä on seurata alueen turvallisuustilannetta, ja tarvittaessa määrittää laajempia poikkisektoraalisia toimia turvallisuustason parantamiseksi.

³⁰ Minkkinen et al 2018.



Kuva 4. Toimintavaiheet ATT-mallissa

Ehdotukset seurantaindikaattoreiksi

Hankkeessa tunnistetut indikaattorit ovat jaettavissa kolmeen tyyppiin: turvallisuusuhkaa, haavoittuvuutta ja resilienssiä kuvaaviin indikaattoreihin. Tarkoituksena on, että nämä yhdessä, yhdistettyinä ilmiökohtaisiksi indikaattorikimpuiksi, tukevat sekä kehityksen tilastollista seuranta, alueellista tilannetietoisuutta että tulevaisuustyötä, jossa käytetään myös osallistavia ennakointimenetelmiä (esimerkiksi fasilitoituja tulevaisuustyöpajoja ja skenaariotyöskentelyä).

Seurantaindikaattorit on jäsennetty seuraaviin teemoihin:

Luonnonilmiöt ja ympäristö

Luonnonilmiöihin ja ympäristöön liittyvät merkittävät muutostekijät koostuvat erilaisista sään ääri-ilmiöiden yleistymiseen, ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja varautumiseen sekä muuttuvaan luontoon liittyvistä indikaattoreista. Nämä koostuvat erilaisista vaikutuksista infrastruktuuriin, väestön terveyteen ja elinolosuhteisiin sekä eläimiin, kasveihin, ruokaviljaan tai rakennuskantaan. Sään ääri-ilmiöiden yleistymistä kuvaavat esimerkiksi helle-, myrsky- ja kovien pakkaspäivien määrät vuodessa. Luonnonilmiöistä johtuvien pelastustehtävien lukumäärä vuodessa sekä tuulten ja myrskyjen aiheuttama keskimääräinen

vuosittainen keskeytysaika sähköjakelussa taas kuvaavat viranomaisille ja kotitalouksille aiheutuvaa kuormitusta. Mahdollisia indikaattoreita voivat olla myös kriittisten kiinteistöjen lukumäärä merkittäville tulvariskialueilla tai sääoloista johtuvien tieliikenneonnettomuuksien lukumäärä.

Teknisten järjestelmien toiminta

Teknisten järjestelmien toimintakykyyn liittyvät indikaattorit antavat tietoa kriittisen infrastruktuurin kestävydestä, teknisten järjestelmien keskinäisriippuvuuksista sekä digitalisaation vaikutuksista turvallisuuteen. Sähkösaannin häiriöt, kyberhyökkäykset, vakavat kuljetusten häiriöt ja vedensaannin pitkäaikainen keskeytyminen ovat esimerkkejä kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvista uhista. Kriittisen infrastruktuurin kestävyttä voidaan seurata esimerkiksi säävarman johto-osuuden sekä vesijohtoverkoston uudistettujen putkiosuuksien määrällä. Keskinäisriippuvuutta voidaan seurata lähinnä pitkäkestoisien sähköjakelun keskeytysten lukumäärällä ja analysoimalla keskeytysten seurannaisvaikutuksia kuten tietoliikennejärjestelmien aiheuttamia ongelmia eri toimijoille. Digitalisaation vaikutuksia tai kyberuhkiin varautumista voidaan seurata esimerkiksi mittaamalla yritysten tai toimijoiden varautumista em. asioihin, yritysten tai toimijoiden kokemuksia niistä sekä analysoimalla yritysten tai toimijoiden arvioita toteutuneista

Inhimilliset olosuhteet

Inhimillisiin olosuhteisiin luokitellut indikaattorit koostuvat erilaisista kansalaisten hyvinvointia ja arjen turvallisuutta kuvaavista indikaattoreista, kuten syrjäytymisriskeistä, koulutusmahdollisuuksista ja yhteiskunnallisesta osallistumisesta. Inhimillisiin olosuhteisiin liittyvät indikaattorit on jaoteltu edelleen viiteen teema-alueeseen. Nämä ovat nuorten syrjäytyminen, eriytyminen, eriarvoistuminen, kasvuympäristön turvallisuus ja työympäristön turvallisuus. Tällöin on erotettu ihmisten (kuten yksinasuvien ikäihmisten asumisen turvallisuus) ja asuinalueiden eriarvoistumiseen (kuten alueen asuntokannan yksipuolistuminen) liittyvät tekijät toisistaan, samoin kuin nuorten kasvuympäristön (kuten päihteiden saatavuus) turvattomuutta ja nuoren syrjäytymistä (kuten koulutuksen tai vanhemmuuden puute) ilmentävät tekijät toisistaan. Teema-alueet pitävät sisällään useita indikaattoreita, jotka yhdessä muodostavat teemaa kuvaavan indikaattorikimpun.

Aluekehityksen indikaattoreita pohtineessa hankkeessa nostettiin tärkeinä kokemustietoon pohjautuvat hyvinvointi-indikaattorit (kuten yksinäisyys, turvattomuus). Lisäksi nähtiin tarve seurata syventävänä erillistarkasteluna ja poikkeileikkaavasti ulkomaalaistaustaisen väestön koulutusta, työllisyyttä, hyvinvointia ja terveyttä.³¹ ATT-mallissa on huomioitu nämä suositukset muun muassa ottamalla mukaan indikaattoreita, jotka kuvaavat eri väestöryhmien kokemaa turvallisuutta.

Tahalliset haitanteot ja rikollisuus

Yhtenä keskeisenä seurattavana teema-alueena on nähty yleinen järjestys ja turvallisuus. Tätä on perinteisesti mitattu mm. katuturvallisuusindeksillä, joka kertoo poliisin tietoon tulleiden omaisuus- ja väkivaltarikosten sekä liikennejuopumusten määrästä suhteutettuna väestömäärään. Tämän lisäksi aluetasolla voitaisiin seurata suurten yleisötapahtumien turvallisuutta ja näihin liittyvien lieveilmiöiden, kuten huumausainerikollisuuden kehitystä. Toinen tarkasteltava teema on rikostorjunnan ja oikeusjärjestelmän luotettavuus. Tätä voidaan arvioida esimerkiksi mittareilla, jotka kertovat oikeus- ja turvallisuusviranomaisten toimintakyvystä saattaa syyllistyneitä vastuuseen rikoksista. Merkittäviä alue-tason vaikutuksia on myös vakavalla rikollisuudella, kuten paikallisesti järjestäytyneellä rikollisuudella ja ekstremistisellä liikehdinnällä, joka saattaa ilmetä myös viharikollisuutena. Turvallisuuden tunteeseen voi olla yhteys uhrikokemuksilla ja uhrien tukipalveluiden saatavuudella, joten myös näitä ehdotetaan seurattavaksi.

Teema on jaettu seuraaviin indikaattorikimppuihin: Rikostorjunnan ja oikeusjärjestelmän luotettavuus; Vakava rikollisuus; Yleinen järjestys ja turvallisuus.

Yleisesti ottaen turvallisuussuunnittelun alue ei voi olla liian laaja, jotta ei päädytä liian yleistäviin toimintaympäristön kuvauksiin. Koska eri viranomaisilla ja toiminnanharjoittajilla on erilaiset aluerajaukset, mikä tahansa rajausta tulee vaatimaan lisätyötä ainakin joidenkin indikaattoreiden ja tilastotietojen poimimiseen. Seurannan ja ennakoitavuuden tuloksena syntyvien tietotuotteiden tulee palvella niitä kaikkia, myös esimerkiksi alueen kuntia, näiden strategiatyötä ja siihen liittyvää toimintasuunnittelua. Tällöin on olennaista, että turvallisuustietoa tuotetaan myös kuntakohtaisesti.

³¹ Laasonen et.al 2018.

Yhteenveto ja suositukset - alueellisen tilannetietoisuuden muodostaminen

MATTI-hankkeessa kerätyn kyselypalautteen, asiantuntijahaastattelujen ja työpajojen synteessinä voidaan nostaa seuraavia keskeisimpiä kehittämiskohteita alueellisen turvallisuusympäristön seurannalle, arvioinnille ja ennakkoinnille. Näitä suosituksia on hyödynnetty ATT-mallin kehittämistyössä.

Haasteena aluetasolla on löytää optimaalinen seuranta- ja ennakointisykli. Suunnittelun vuosirytmä on esimerkiksi pienissä kunnissa ja suurissa kaupungeissa erilainen. Varautumisessa ennakointi ei voi suuntautua liian kauaksi tulevaisuuteen, jotta säilytetään sen hyödynnettävyys valmiussuunnittelussa. ATT-toimintamallissa ajatuksena on, että varautumiseen liittyvässä ennakkoinnissa aikajänne voisi olla muutamasta kuukaudesta kolmeen vuoteen. Turvallisuussuunnittelua tukevan ennakkoinnin aikajänteen on sen sijaan hyvä olla tätä pidempi, esimerkiksi 3 - 10 vuotta, jotta systeemisten keskinäisriippuvuuksien vaikutuksia voitaisiin paremmin arvioida.

Maakunnissa ja kaupunkien kesken on jo ennestään keskinäistä varautumisen sekä turvallisuussuunnittelun yhteistyötä, mukaan lukien turvallisuusasioista vastaavien henkilöiden keskinäistä yhteydenpitoa ja kokemusten vaihtoa. Kaikki tämä vakiintunut yhteistoiminta tulisi saada osaksi ATT-mallia, ei sen rinnalle.

Alueellista tilannetietoisuutta on rakennettu usein yhdistämällä viranomaisten sektorikohtaisia osatarkasteluja jostakin yksittäisestä ilmiöstä. Tämän kaltainen tilannetietoisuus voi johtaa osa-optimointiin, jolloin kukin taho suunnittelee ja priorisoi toimenpiteitä omasta näkökulmastaan. Kokonaisturvallisuuden idea ei myöskään tällöin toteudu käytännössä. Viranomaiskeskeisyyden vähentämiseksi kolmas sektori, elinkeinoelämä ja korkeakouluyhteisöt ovat tarpeen osallistaa tiiviimmin ja laajemmin yhteisen tilannetietoisuuden tuottamiseen. Osallistaminen edellyttää koulutusta ja tiedottamista.

Seurannassa ja ennakkoinnissa hyödynnettävien tietotuotteiden (katsausten, tilastojen, visualisointien) tulee olla selkeitä ja tiiviitä: ydinsanomien viestintään tulee kiinnittää erityistä huomiota. Alueen seurannan ja ennakointityön tuloksena syntyvien laaja-alaisten tietotuotteiden tulee palvella myös alueen toimijoiden omaa strategiayhteyttä ja siihen liittyvää toimintasuunnittelua.

Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan hankehakukuvauksessa todettiin, että mitä kattavammin alueellinen yhteinen varautuminen, suorituskyky ja ennaltaehkäisevä turvallisuustyö perustuvat riskien ja toimintaympäristön muutosten huolelliseen arviointiin, sitä paremmat valmiudet maakunnilla on sekä ennaltaehkäistä kielteisiä kehityssuuntia että toimia päivittäisissä onnettomuustilanteissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. ATT-malli pyrkii tukemaan tätä päämäärää huomioimalla turvallisuussuunnittelun ja varautumisen kannalta keskeisiä uhkia ja haavoittuvuuksiin sekä alueellisia vahvuuksia ja resilienssia kuvaavia indikaattoreita havainnollistamaan turvallisuustilanteen muutoksia ja kehitystrendejä.

Lähteet

Tiedosta toimeen: Julkishallinnon tietojohdaminen 2030. VIMANA-hankkeen loppuraportti. <https://www.vimana.fi/wp-content/uploads/2019/06/Tiedosta-toimeen-MaTi-hankkeen-loppuraportti.pdf>

Jukarainen, Pirjo & Laitinen, Kari 2014. Tietojohdoinen viranomaisyhteistyö ja sen vaikuttavuuden arviointi. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 6/2014, Poliisiammattikorkeakoulu: Tampere.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-828-1>.

Sisäministeriö 2019. Turvallisuutta kaikkialla – Paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset. Sisäministeriön julkaisu 2/2019, Helsinki.

Sisäministeriö 2017. Hyvä elämä - turvallinen arki. Valtioneuvoston periaatepäätös Sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017. Sisäministeriön julkaisu 15/2017, Helsinki.

Nuutinen, Olli 2020. Hiljainen tieto. Jyväskylän yliopisto, Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali. Luettu 23.3.2020. <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/hiljainen-tieto>.

Kekki, Tuula 2014. Turvallisuuden monet käsitteet: näkökulmia yhteiskunnan ja yksilön turvallisuuteen, SPEK Puheenvuoroja 3, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK: Helsinki.

VN muutostekijäkortit 2019. Saatavilla: https://vnk.fi/documents/10616/15754210/Muutostekijakortit_2019.pdf/503cdf7c-1bc2-2ee0-4511-919d6ca5ef45/Muutostekijakortit_2019.pdf.

Minkkinen et al 2018. Kokonaisturvallisuuden ennakoinnin kehittäminen Suomessa. VNTEAS-raportti

Laasonen, Valtteri, Antikainen, Janne, Haanpää, Susanna, Aro, Timo, Salminen, Vesa, Järvelin Anne-Mari, Koskinen, Juha, Laesterä, Eero & Huovari, Janne. 2018. Tiedolla johtaminen aluekehittämisessä - ehdotus aluekehityksen tilannekuvaviitekehikseksi ja -mittaristoksi, VN TEAS 2/2018

7 Viljasta verkostoihin - Huoltovarmuuskeskuksen arviointi³²

Kari Laitinen

Johdanto

Tämä teksti on tiivistelmä riippumattoman ulkopuolisen asiantuntijaryhmän arviosta huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta osana kansallisen varautumisen kokonaisuutta. Arviointi perustuu työ- ja elinkeinoministeriön 17.6.2020 päivättyyn tarjouspyyntöön Huoltovarmuuskeskuksen arvioinnista, diaarinumero VN/15084/2020-TEM-1. Analyysi laadittiin tilanteessa, jossa koronapandemia oli jo reilun vuoden ajan synnyttänyt vakavia terveysuhkia ja häiriöitä yhteiskunnan eri toiminnoille. Kriisin seurauksena myös varautumisen ja huoltovarmuuden kysymykset nousivat laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Myönteisenä asiana näyttäytyy ennakointi- ja varautumistietoisuuden lisääntyminen ja huoltovarmuustoiminnan yhteiskunnallisen merkityksen laajempi ymmärrys. Koronakriisin kielteisenä seurauksena sen sijaan voidaan pitää yhteiskunnallisen keskustelun käsitteellistä sekavuutta, väärinymmärryksiä ja sekaannusta, joka pitkälti syntyy kansallisen varautumisjärjestelmän heikosta yleistuntemuksesta. Raportin on tilannut työ- ja elinkeinoministeriö osana hallinnonalansa virastojen ja laitosten laajempaa arviointitoimintaa. Kyseessä ei siis ole Huoltovarmuuskeskusta koskeva koronaselvitys.

Miksi arvioitiin?

Huoltovarmuudella tarkoitetaan kykyä sellaisten yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen ylläpitämiseen, jotka ovat välttämättömiä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalien edellytysten turvaamiseksi vakavissa häiriöissä ja

³² Uusikylä et.al. 2021: Viljasta verkostoihin: Huoltovarmuuskeskuksen arviointi). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:32 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-733-5>. Hankkeen toteuttivat: Petri Uusikylä, Harriet Lonka, Hannu Pelttari, Harri Jalonen, Kari Laitinen, Teija Sederholm, Aki-Mauri Huhtinen, Markku Anttonen, Ville-Pekka Niskanen, Pirkko Vartiainen, Ilkka Tikanmäki.

poikkeusoloissa. Suomessa huoltovarmuuden käsitteeseen sisältyy myös yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja sitä tukevien järjestelmien toimintavarmuus. Koronaepidemian nopea eskaloituminen pandemiaksi osoitti, että yhteiskunnat voivat lyhyessä ajassa pysähtyä lähes kokonaan. Kriisejä koemme vastaisuudessaakin. Niistä selviytyminen edellyttää myös huoltovarmuusjärjestelmältä yhä vaativampien kyvykkyyksien, kuten resilienssin edistämisen ja ennakoinnin uudenlaista yhdistämistä keinovalikoimaan.

Arviointiprosessin tavoite oli tuottaa kattavaan analyysiin perustuva näkemys Huoltovarmuusorganisaation toiminnasta, johtamisesta ja toiminnan vaikuttavuudesta kansallisessa huoltovarmuusjärjestelmässä sekä esittää johtopäätöksiä ja suosituksia näiden kehittämiseksi. Arvioinnin kohteena on Huoltovarmuuskeskus osana huoltovarmuusorganisaatiota. Nykymuotonsa huoltovarmuusorganisaatio on saanut vuonna 2008, jolloin lakkautettiin Puolustus- ja turvallisuuspoliittinen suunnittelukunta (PTS) ja perustettiin Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) yhteydessä toimiva Huoltovarmuusneuvosto (HVN). Huoltovarmuusorganisaation kehittyminen on seurannut Suomen kokonaismaanpuolustuksen ja kokonaisturvallisuuden mallien kehitystä. Arvioinnissa otettiin huomioon koronapandemian esiin tuomat haasteet Huoltovarmuuskeskuksen toiminnalle. Arviointi tarkastelee myös laajemmin Suomen huoltovarmuuden tilannetta ja suorituskykyä pitäen kuitenkin keskeisenä näkökulmana Huoltovarmuuskeskuksen roolia suomalaisen huoltovarmuuden turvaamisen kokonaisuudessa.³³

Mitä arvioitiin?

Keskeiset HVK:n toimintaan, johtamisjärjestelmään, hallinnointitapaan ja tulosohjaukseen liittyvät arviointikysymykset olivat:

- Miten toimiva on HVK:n johtamisjärjestelmä? Millainen on toimitusjohtaja ja hallituksen välinen yhteistyö, miten tarkoituksenmukaisia ovat hallituksen, osastojen johtajien rooli sekä huoltovarmuusneuvoston tehtävät?

³³ Huoltovarmuudesta on aiemmin kirjoitettu jonkin verran – Rauni Hagman 2105; Ilkka Kananen 2015; Juhani Kivelä 2016; Kari Klemm 2019, huom uudistettu laitos 2022; Huoltovarmuuskeskuksen julkaisut sekä Laitinen & Huhtinen 2021 kirjoittivat kansallisen turvallisuudesta ja huoltovarmuudesta.

- Miten selkeitä ja riittäviä ovat HVK:n toimivaltuudet käytännössä ilmenneisiin tarpeisiin nähden?
- Millainen on HVK:n organisaation kapasiteetti ja toimivuus (strategisuus, laatu, tehokkuus, tuloksellisuus)? Millaiset ovat HVK:n resurssit ja osaaaminen suhteessa sille määriteltyyn tehtävään?
- Miltä osin HVK:n toimintaan liittyy muita kuin viranomaistoiminnan tehtäviä / sääntelyä? Miten tarkoituksenmukaista ja toimivaa on hallinnonalat ylittävä yhteistyö? Millaista on HVK:n toiminta sidosryhmien näkökulmasta?
- Kuinka läpinäkyvää on HVK:n toiminta? Millainen julkisuuskuva HVK:lla on? Miten TEM:n ja HVK:n välinen tulohyönteistyö toimii ja vaihtoehdot ohjausmallit sovelletaan /voisi soveltaa?

Kansallisen huoltovarmuuden strateginen tavoite on turvata kriittisten infrastruktuurien, tuotannon ja palveluiden toimivuus siten, että ne kykenevät täyttämään väestön, talouselämän ja maanpuolustuksen välttämättömimmät perustarpeet kaikissa olosuhteissa. Huoltovarmuustyön tavoitteena on, että vakavimmat poikkeusolot voidaan hoitaa kansallisin toimenpitein. Kukin ministeriö ohjaa ja seuraa toimialallaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvien tehtävien toteuttamista ja näiden edellyttämän toimintakyvyn kehittämistä. Huoltovarmuustoimenpiteiden kehittäminen ja yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Yrityksillä on vastuu omasta varautumisestaan ja jatkuvuudenhallinnastaan. On olemassa huoltovarmuuden laajempi verkostomalli, jonka ytimessä on Huoltovarmuuskeskus, Huoltovarmuusneuvosto sekä pysyvinä yhteistoimintaeliminä toimivat sektorit ja poolit. Näiden lisäksi vaikuttavan huoltovarmuustoiminnan edellytyksenä on laaja alueellinen, kansallinen ja kansainvälinen (sis. EU-tason) verkostoyhteistyö. Tätä kautta voidaan hankkia tietoa toimintaympäristön muutostekijöistä sekä yhteensovittaa varautumistoimia yhteiskunnan muiden toimijoiden kesken.

Huoltovarmuuskeskuksen pysyvinä yhteistoimintaeliminä ovat komitean tapaan toimivat, toimialansa ja alan yritysten varautumissuunnittelua ohjaavat sektorit ja poolit, joiden toimintaa ohjaa huoltovarmuuskeskuksen hallitus. Sektorit ovat viranomaisten, alan järjestöjen ja merkittävimpien toimijoiden muodostamia laajoja, alakohtaisia yhteistoimintaorganisaatioita. Poolit ovat Huoltovarmuuskeskuksen ja elinkeinoelämän järjestöjen tai yritysten välisiin poolisopimuksiin perustuvia toimielimiä, joiden tehtävänä on yhdessä

alan yritysten kanssa seurata, selvittää, suunnitella ja valmistella toimenpiteitä omien alojensa huoltovarmuuden kehittämiseksi. Tämä osa-alue liittyy läheisesti HVK:n toiminnan vaikuttavuuteen varautumis- ja huoltovarmuusasioissa. Keskeisiä arviointikysymyksiä tällä tarkastelualueella ovat:

- Millainen on HVK:n rooli huoltovarmuusorganisaatiossa? Millaisia ovat toimintaympäristön muutosten tuomat haasteet HVK:lle? Kuinka HVK on kyennyt ennakoimaan muutoksia ja muuttamaan toimintaansa muutosten edellyttämällä tavalla?
- Kuinka onnistuneesti HVK kykenee toimimaan monitoimijaisessa verkostossa? Millainen HVK:n toiminta suhteessa HVK:lle ja huoltovarmuudelle lainsäädännössä asetettuihin tavoitteisiin? Kuinka onnistunutta on HVK:n yhteistyö TEM:n sekä muiden ministeriöiden ja viranomaisten kanssa?
- Kuinka onnistunutta on HVK:n yhteistyö elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kanssa? Millainen on Huoltovarmuusneuvoston rooli laajemmasta vaikuttavuusnäkökulmasta katsottuna?

Arviointiasetelma, aineistot ja menetelmät

Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan kokonaisvaikuttavuus syntyy sen lakisääteisen tehtävän ja sille asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta yhteistoinnissa muiden huoltovarmuustoimijoiden kanssa. Arvioinnin näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että pelkkä tulosohjausprosessin toimivuuden tai tulostavoitteiden toteutumisen analyysi ei riitä HVK:n toiminnan vaikuttavuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi. Arvioinnissa on otettava huomioon toiminnan kokonaisuus, toisin sanoen myös systeemisen muutoksen ja vaikuttavuuden tekijät ja mekanismit, joilla on keskeinen merkitys tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden syntymiseen.

Keskeisinä arviointiaineistona ovat olleet mm. huoltovarmuustoimintaa koskevat lait ja asetukset, Huoltovarmuusorganisaation työjärjestys, valtioneuvoston huoltovarmuuspäätökset (Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista), työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen väliset tulossopimukset sekä Huoltovarmuuskeskuksen omat toiminnan suunnitteluasiakirjat, strategiat ja prosessikuvaukset jne.

Aineiston käsittelyn osalta haasteena on ollut turvaluokitellun aineiston suuri määrä. Analyysi on kuitenkin laadittu siten, että kuvailu osion kautta lukijalle välittyy riittävä kokonaisymmärrys kulloinkin arvioinnin kohteena olevasta ilmiökokonaisuudesta. Itse analyysissa on tämän lisäksi hyödynnetty varsin laajaa asiakirja-aineistoa. Lähtökohtana raportin kirjoittamisessa on ollut se, että kaikki havainnot ja johtopäätökset perustuvat empiiriseen näyttöön. Mikäli näyttö puuttuu tai se on sisäisesti ristiriitaista, on asiasta mainittu erikseen.

Kirjallisen aineiston lisäksi arviointitiimi on suorittanut yhteensä 41 haastattelua ja viisi taustahaastattelua. Osana arviointia toteutettiin myös poolitoimijoiden ryhmähaastatteluja. Ryhmähaastatteluisa oli edustettuina eri poolien edustajia ja poolisihteereitä. Haastattelut suoritettiin pienryhmäkeskusteluinä, joissa yksi arviointitiimin edustaja toimi fasilitaattorina ja muut kirjasivat keskustelun sisältöjä ylös. Tarkoituksena oli muodostaa käsitys poolitoiminnan tavoitteista, rakenteista ja toimintamalleista eri toimialojen näkökulmasta. Helmi-maaliskuussa 2021 toteutettiin lisäksi sidosryhmäkysely, joka lähetettiin huoltovarmuusorganisaation kannalta keskeisille sidosryhmille.

Huoltovarmuuden toimintaympäristön jatkuva muutos

Yhteiskuntien monimutkaistumista on kuvattu eri tavoin. Yhteistä monille kuvauksille on, että ideoiden, tapahtumien ja toimijoiden määrän ja moninaisuuden kasvun nähdään aiheuttavan vaikeasti ennakoitavissa olevaa kehitystä. Tämän kehityksen seurauksena ihmisten arjesta ja yhteiskunnista on tullut entistä haavoittuvaisempia. Luonnonkatastrofit, energiateollisuuden onnettomuudet, ruokahuollon häiriöt ja kyberrikollisuus eivät ole uusia uhkia. Globalisaation ajamana ja digitalisaation mahdollistamana syntyneet tuotteiden ja palvelujen yhteen kytkeytyneet tilaus-, tuotanto- ja toimitusketjut ovat kuitenkin luoneet otolliset olosuhteet entistä systeemisemmille riskeille. Esimerkiksi koronaepidemian nopea eskaloituminen pandemiaksi osoitti, että yhteiskunnat voivat lyhyessä ajassa pysähtyä lähes kokonaan.

Lisääntyvän riskiherkkyyden ja epävarmuuden maailmassa kansakunnan huoltovarmuudelle on kysyntää enemmän kuin koskaan. Huoltovarmuus on olennainen osa kansallisen turvallisuuden kokonaisuutta ja järjestelmä on Suomessa pitkän ajan kuluessa taiten rakennettu. Sen keskeisiä ominaisuuksia on ollut varautumisen - niin suunnittelun, hankintojen kuin toteuttamisen – pitkä aikajänne. Jatkuvassa muutoksessa ja murroksessa oleva toimintaympäristö

haastaa myös tämän ajattelutavan. Järjestelmän pitää kyetä vastaamaan sekä pitkän että lyhyen aikajänteen materiaalistien tarpeiden tyydyttämiseen. Huoltovarmuus toimintona on mahdollista nähdä yhtäällä perinteisenä ja staattisena turvaverkkona, mutta toisaalta sitä on mahdollista tarkastella myös muutostekijänä, joka pakottaa miettimään tulevaa niin logistiikan kuin logiikan, ajattelun, tiedon kuin ymmärryksen kautta. Se ohjaa meitä uudelleen tiedolliseen lähestymistapaan, joka olennaisesti rakentuu yhdessä tekemisen, yhdessä ennakoimisen, mutta samalla myös huomattavan tiedollisen epävarmuuden varaan.

Monimutkaistuva maailma uudennlaisine kriisi- ja uhkaskenaarioineen on kuitenkin osoittanut perinteisen 'leipää, lämpöä ja luoteja' -huoltovarmuusdoktriinin riittämättömäksi. Organisaatioiden ulkokehälle sysätystä, usein ajan myötä kokonaan ulkoistetusta valmiuden tuottamisesta on siirretty kohti strategista jatkuvuudenhallintaa. Immateriaalisen huoltovarmuuden kasvava merkitys näkyy erityisen selvästi kyberturvallisuudessa, jonka merkitystä ovat korostaneet viime vuosina eri toimialoja kohdanneet tietojärjestelmien vikaantumisen ja tietomurtojen aiheuttamat kriisit. Oma merkityksellinen ulottuvuutensa on tuore EU:n CER-direktiivi (direktiivi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä), joka toteutuessaan tulee muuttamaan huoltovarmuutemme perusteita ja toimintatapoja.

Suomessa on tarvetta tarkastella huoltovarmuustoimintaa koskevaa lainsäädäntöä, toimijoita, strategista suunnittelua ja johtamista sekä sitä, kuinka kyetään kustannustehokkaasti toimimaan kansallisesti yhteisen edun nimissä. Kaikki laaja-alaiseen turvallisuuteen ja erityisesti kansalliseen turvallisuuteen liittyvät uhkakuvat ja haasteet koskettavat useampaa hallinnonalaa suorasti tai epäsuorasti. Tämä edellyttää entistä strategisempaa kansallisen turvallisuuden johtamista, parempaa poikkihallinnollista suunnittelua ja päätöksentekoa sekä ennakoivaa kansallisen turvallisuuden tilannetietoisuutta ja tilannekuvaa. Pysyvässä resurssiniukkuuden tilassa tarvitaan entistä joustavammin toimivaa viranomaisyhteistyötä poikki hallinnonalarajojen. Huoltovarmuudessa kyse on hallinnon strategisesta kumppanuudesta elinkeinoelämän kanssa. Tässä järjestelmässä toimijat ovat vahvassa keskinäisen riippuvuuden tilassa tavoitellen lopputulosta, jota ei ilman strategisia kumppaneita ole mahdollista saavuttaa.

Yhteenveto ja keskeiset arviointihavainnot

Suomalainen huoltovarmuusjärjestelmä on monilta osin ainutlaatuinen maailmassa. Sen leimallisia piirteitä ovat huolellisesti ylläpidetty yhteistyö elinkeinoelämän ja julkishallinnon kesken varautumisessa poikkeusoloihin. Järjestelmää on tietoisesti kehitetty huomioiden taloudellinen tehokkuus ja eri osapuolia hyödyttävien toimintamallien kehittäminen ja käyttöönotto vapaaehtoisuuden pohjalta. Vain sangen pieni osa huoltovarmuuden arkkitehtuurista perustuu toiminnanharjoittajia velvoittavaan sääntelyyn.

Suomalainen huoltovarmuustoiminta, sen toteutus, ohjaus ja sääntely rajautuvat yhteiskunnan taloudellisiin toimintoihin. Periaatetta on pidetty tärkeänä, jotta huoltovarmuustoiminnan suhde muuhun sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevaan varautumistoimintaan pysyisi selkeänä. Toiminnan tulee myös olla ennakkollista varautumista eikä Huoltovarmuuskeskukselle kuulu viranomais-tehtäviä. Tätä alleviivaa myös se tosiasia, että keskuksen kaikki työntekijät ovat työsopimussuhteisia.

On kuitenkin syytä kysyä, miten ymmärrettävä ja toimiva rajanveto taloudellisen toiminnan painotukseen osana kokonaisturvallisuuden kenttää tänä päivänä on. Merkillepantavaa on esimerkiksi se, että kaikki huoltovarmuutta koskeva lainsäädäntö on käsitelty eduskunnassa ainoastaan talousvaliokunnassa. Näin eduskuntavalmistelussa ovat jääneet kokonaan syrjään ne näkökulmat, jotka liittyvät huoltovarmuustematiikan muiden hallinnon sektorien varautumisen kysymyksiin ja laajempaan turvallisuuden kokonaisuuteen. Pitäisikö eduskunta nivoa tiukemmin mukaan huoltovarmuuden strategiseen kehittämiseen esimerkiksi erillisen valtioneuvoston huoltovarmuusselonteon laatimisen kautta? Tai huoltovarmuustematiikan tiiviimpää yhdistäminen osaksi jo olemassa olevia turvallisuusalan selontekoja.

Huoltovarmuuden tavoitepäätökset heijastavat huoltovarmuusjärjestelmän kehittymistä. Merkittävä muutos on nähtävissä 2000-luvun alkuvuosista eteenpäin, jolloin turvallisuuskäsitteen laajeneminen ja poikkihallinnollisen varautumisen toimintamallien kehittyminen ovat lähteneet liikkeelle. Niin ikään alueellisen varautumisen kehittäminen lähti vauhtiin maakunta-sote-uudistuksen prosessin yhteydessä 2015-2019.

Keskeisenä haasteena näyttäytyy se, miten valmiuslain velvoittama julkisen sektorin varautumistyö toteutuu synergisesti ja tehokkaasti rinnan

huoltovarmuudellisen varautumisen kanssa. Valtioneuvoston piirissä koordinaatiolla on monta tekijää, kun turvallisuuskomitea sekä työ- ja elinkeinoministeriö yhteen sovittavat varautumista kumpikin tulokulmistaan ja samalla kunkin ministeriön pitäisi sekä vastata varautumisen kaikkinaisesta johtamisesta toimialallaan, että yhteen sovittaa strategisia varautumisen tehtäviään muiden ministeriöiden kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi joulukuussa 2020 ministeriöiden lausuntoja vuoden 2018 huoltovarmuuden tavoitepäätöksen toteutumisesta sekä samalla ministeriöiden kantoja Huoltovarmuusneuvoston vuoden 2020 analyysistä koronakriisin vaikutuksista huoltovarmuuteen. Ministeriöiden lausunnot antavat asialle varsin moninaisia eväitä. Ministeriöt kiinnittävät huomioita huoltovarmuuslain itsensä päivittämistarpeeseen sekä muun muassa huoltovarmuuden määritelmän suppeuteen tavoitepäätöksessä. Lausunnoissa kritisoidaan myös huoltovarmuuden ohjauksen ja toimivaltojen sekavuutta valtioneuvostossa. Toisaalta todetaan, että päätöksen päivittäminen ei ole niinkään ajankohtaista kuin nykyisen päätöksen johdonmukainen toimeenpano. On ilmeistä, että näitä tulisi rauhassa arvioida myös huoltovarmuudellisen varautumisen näkökulmasta osana varautumisen kokonaisuutta.

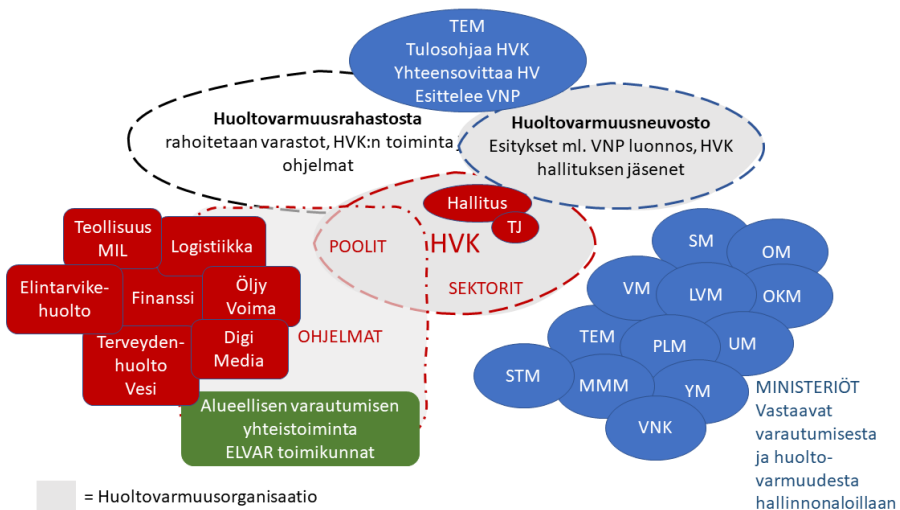
Merkittävä muutosvoima suomalaiseen huoltovarmuusjärjestelmään on tulossa myös EU:sta uuden kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan direktiivin eli CER-direktiivin valmistelun kautta. Direktiivi velvoittaa edetessään merkittäviin muutoksiin myös suomalaisessa huoltovarmuusjärjestelmässä, sillä direktiivi tulee edellyttämään viranomaistoimivaltuuksien käyttöönottoa aiemmasta poikkeavalla tavalla myös suomalaisessa huoltovarmuustoiminnassa. Uudistuksen yhteensovittaminen olemassa olevaan järjestelmään siten, että pääosin vapaaehtoisuuteen perustuva yksityisen ja julkisen kumppanuus säilyy, tulee edellyttämään huolellisuutta asian valmistelussa.

Kokonaisarvio nykytilasta ja keskeiset kehittämistarpeet

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on huoltovarmuuslain mukaan kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa, varmistaa huoltovarmuuden kannalta elintärkeiden teknisten järjestelmien toimivuus, turvata välttämätön tavara- ja palvelutuotanto sekä sotilaallista maanpuolustusta tukeva tuotanto, hoitaa velvoite- ja turvavarastointi sekä ylläpitää valtion varmuusvarastoissa materiaaleja, jotka ovat välttämättömiä laissa

määritettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi.

Huoltovarmuuskeskus profiloituu vahvasti elinkeinoelämän kanssa tehtävään yhteistyöhön jatkuvuuden hallinnassa. Tätä työtä toteutetaan pääasiassa poolitoiminnan kautta. Poolit kattavat kaikki huoltovarmuuskriittisten toimintojen kannalta olennaiset toimialat: kriittisen infrastruktuurin, logistiikan, teollisuuden (ml. puolustusteollisuus), rakentamisen, alkutuotannon ja elintarvikehuollon, kaupan ja jakelun, terveydenhuollon, digitaalisen turvallisuuden ja median. Huoltovarmuuskeskuksesta, sitä ohjaavista tahoista sekä siihen liittyvistä sidostahoista käytetään nimitystä huoltovarmuusorganisaatio. Huoltovarmuusorganisaation käsite on ongelmallinen, sillä se liittyy yhteen osia, joiden keskinäiset ohjaus- ja yhteistyösuhteet ovat eri tavoin ja osin epäselvästi määrittäviä.



Kuvio 1. Huoltovarmuusorganisaatio ja sen rajapinnat.

Huoltovarmuusorganisaation määritelmässä julkisen hallinnon rooli jää hyvin epämääräisellä tavalla jonkinlaiseksi 'sidosryhmäksi'. Tämä on erittäin ongelmallista, kun ajatellaan, että julkishallinnolla, ja erityisesti ministeriöillä toimialojensa varautumisen johtajina, on merkittävä intressi yksityisen sektorin varautumistoiminnan varmistamiseen. Huoltovarmuusorganisaatiota korostavassa huoltovarmuuden narratiivissa on valittu erityiseksi painopisteeksi yksityisen sektorin rooli, jolloin yhteistyö julkisen sektorin kanssa jää jäsentymättömäksi

ja vaille systemaattista ohjausta ja prosessia. Tässä kuviossa on hämmäntävällä tavalla kuvattu ministeriöt 'ohjaavina viranomaisina' ja sen sijaan ministeriöiden hallinnonalan virastot 'strategisina virastokumppaneina'. Samoin valtioneuvoston ohjesäännössä määritelty valtioneuvoston valmiuspäällikkökokous on yksi 'julkisen sektorin yhteistyötaho'.



Kuvio 2. Huoltovarmuuskeskuksen verkostomainen toimintaympäristö ja verkoston keskeiset toimijat (Lähde: Huoltovarmuuskeskuksen strategia 2021).

Epäselväksi jää HVK hallituksen, sektoritoimielinten ja myös Huoltovarmuusneuvoston merkitys ministeriöiden ja HVK:n yhteistyön rakentumiseen. Alun perin kaikissa näissä on ollut tarkoituksena ministeriöedustusten kautta varmistaa, että huoltovarmuuden strateginen kehittäminen pysyy myös ministeriöissä osana ministeriön hallinnonalan varautumisen ohjausta. Tämä yhteys näyttää ajan myötä hapertuneen eikä kaikilla ministeriöissä haastatelluilla yhteyshenkilöillä ollut mitenkään selkeää kuvaa sen paremmin HVK:n yleisestä mandaatista kuin huoltovarmuuden merkityksestä oman ministeriön varautumisen kokonaisuudessa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian tarkoitus on jäsentää kunkin ministeriön strategiset tehtävät varautumisen, ja sen osana myös huoltovarmuuden, osalta selkeäksi kokonaisuudeksi. Valitettavasti varautumistoiminnan organisointi näyttää ministeriöissä kaikkiaan jääneen heikolle hoidolle.

Tilanne on ongelmallinen huoltovarmuuden ylläpidon kannalta, sillä sääntelyn lähtökohta on, että huoltovarmuuden tavoitepäättös asettaa velvoitteita ainoastaan viranomaisille. Nyt näyttää käyneen niin, että ministeriöt kyllä ovat kohtuullisen aktiivisia valtioneuvoston päätöksen valmistelussa, mutta päätöksen toimeenpano mielletään Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi. Tällöin päädytään outoon tilanteeseen, jossa Huoltovarmuuskeskus ikään kuin takaisinohjaa ministeriöitä ja näiden alaista hallintoa huoltovarmuuden ylläpidossa.

Huoltovarmuusrahaston rooli ja rahastoon kohdistuvat odotukset eri hallinnonalojen hankkeiden rahoittamisessa tuovat oman lisänsä ja myös jännitteensä HVK:n ja ministeriöiden väliseen suhteeseen. Rahaston merkitys yleisenä julkisen hallinnon huoltovarmuushankkeiden rahoittamisen lähteenä on kasvanut vuosien varrella yhä merkittävämmäksi samalla, kun hallintojen oman varautumisen koordinaatio erityisesti suhteessa huoltovarmuudelliseen varautumiseen näyttää heikentyneen.

Huoltovarmuusrahastoon nojaava ohjelmarahoitus, jonka on alun perin ollut tarkoitus helpottaa riippumatonta ja ketterää huoltovarmuuden painopisteiden mukaista varautumista, näyttää synnyttäneen uudenlaisen rahoituslähteen eri hallinnonalojen huoltovarmuustoimintojen rahoittamiseen. Tilanne on ongelmallinen sen vuoksi, että Huoltovarmuuskeskus ei nykyisen rakenteensa ja ohjauksjärjestelmän perusteella ole tarkoitettu varsinaisesti olemaan julkishallinnollista valtaa käyttävä toimija. Taloudellisesti mittavan ohjelmarahoituksen (ylivuotinen) allokointi Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen kautta - ohi ministeriön normaalin talousarvioprosessin - ei ole hyvän budjetointitavan mukaista.

Huoltovarmuuden tavoitepäättös ei nykyisessä muodossaan määrittele riittävästi valtioneuvostotason yhteistä strategista tahtotilaa. Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävä huoltovarmuuden yhteensovittamisessa on jäänyt epäselväksi. Ministeriössä huoltovarmuusasioista vastaa työministeri. Vastuiden hajauttaminen eri osastojen ja yksiköiden välille on omiaan vaikeuttamaan huoltovarmuusasioiden strategista haltuunottoa. Tästä seuraa työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen välisen tulosohjauksen jäsentymättömyys. Tulostavoitteiden määrittelyssä on puutteita kaikilla toiminnan osa-alueilla.

Nykyisessä hallintomallissa Huoltovarmuuskeskuksen hallituksella on muodollisesti vahva asema. Sillä on yleistoimivalta päättää Huoltovarmuuskeskuksen kannalta laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä asioista,

joita ei ole säädetty toimitusjohtajan vastuiksi. Tosiasiassa hallituksen ohjaava rooli on jäänyt heikoksi. Sen tehtävä on käytännössä muodostunut enemmän johtokuntatyypiksi. Samaan aikaan toimitusjohtajalla on merkittävä taloudellinen toimivalta, joka laissa, asetuksessa ja työjärjestyksessä on kuvattu varsin yleisluonteisesti. HVK:ssa ollut vahvoja toimitusjohtajia, jotka ovat käyttäneet itsenäistä päätös- ja harkintavaltaansa kohtuullisen reippaasti lain sallimissa puitteissa. HVK:n sisällä on ollut aktiivista ja oma-aloitteista toimintaa painottava kulttuuri.

Huoltovarmuuslain perusteluissa Huoltovarmuusneuvoston tehtävä on kuvattu varsin merkittävänä. Se tekisi valtioneuvostolle esitykset huoltovarmuuden tavoitteiden tarkistamiseksi, esitykset alan lainsäännön kehittämiseksi sekä julkaistavat katsaukset maan huoltovarmuuden tilasta ja muut yleisen tason kannanotot. Suhteessa tähän tehtävänkuvaukseen Huoltovarmuusneuvoston toiminta on huomattavasti vaatimattomampi.

HVK:n toimintakulttuuria on leimannut vahva itseohjautuvuus. Tämä on myönteisessä mielessä näkynyt ketterytenä ja kyynä nopeasti mukautua toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Haasteeksi on noussut toimintatapojen, -prosessien ja johtamiskäytäntöjen epämääräisyys. Osaltaan HVK:n toimintaa ja tuloksista raportointi on myös vaikeuttanut aineistojen rajoitettu julkisuus. Tämä on ollut ennen kaikkea viestinnällinen haaste.

Toiminnan lähtökohtana on tilannetietoisuuden ja ennakointi- ja analyysitoiminnan merkityksen korostaminen ja riskitekijöiden systemaattinen ymmärrys ja haltuunotto.

Lisäksi strategiassa on nostettu esiin keskeiset laitoksen hallintoon ja henkilöstöön liittyvät kehittämistarpeet. Hallinnollisista kehittämishankkeista tärkeimpinä voidaan pitää viestinnän ja avoimuuden lisäämistä, prosessien selkeämpää määrittelyä ja kyvykkyyksien vahvistamista. Esimerkiksi viestinnässä tulisi pyrkiä avoimuuteen ja turvaluokitteluperusteiden tarkempaan arviointiin.

Huoltovarmuuskeskuksen strategian laatiminen on ollut tarpeet laitoksen nykyisten kehittämiskohteiden tunnistamiseksi ja nykyisen toiminnan suuntaamiseksi. Skenaariot puolestaan hahmottavat kuvaa tulevaisuuden vaihtoehtoisista kehityssuunnista. Näiden rinnalla on syytä käynnistää keskustelu suomalaisen huoltovarmuusjärjestelmän kehittämisestä entistä paremmin vastamaan kompleksisen toimintaympäristön haasteisiin.

Arviointiamme voi pitää monilta osin kriittisenä. On kuitenkin syytä myös korostaa, että niin Huoltovarmuuskeskuksen kuin koko huoltovarmuusorganisaation toiminta sisältää isona kokonaiskuvana paljon onnistumisia. Viime vuosina tapahtunut poolitoiminnan fokuksen modernisointi on hyvä esimerkki tällaisesta. Helposti jää myös huomaamatta millainen onnistuminen yli viisikymmentä vuotta toimineen vapaaehtoisen pooliorganisaation motivaation ja toimintakyvyn ylläpito jo sinänsä on. Huoltovarmuusjärjestelmän on kuitenkin kyettävä jatkuvasti uusiutumaan ja vastaamaan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Samoin on tarpeellista pohtia ennakkoluulottomasti millainen huoltovarmuusjärjestelmän kokonaisuus palvelisi parhaiten kokonaisvaikutavuuden synnyttämistä.

Kehittämissuosituks

Arvioinnissa on käyty varsin yksityiskohtaisesta ja monipuolisesti läpi Suomen varautumistoiminnan ja erityisesti huoltovarmuuden nykytilaa. Yleiskuva järjestelmän toiminnasta on se, että se on äärimmäisessä pragmaattisuudessaan aikaansaava, mutta ohjaukseltaan ja lainsäädännölliseltä perustaltaan vanhentunut ja sekava. Yleisarviomme, johon seuraavat kehittämissuosituks perustuvat, on, että järjestelmää ei kannata korjata detaljeista käsin, vaan on syytä tehdä laaja kokonaisarvio.

- 1) Huoltovarmuuden ohjaus vaatii kokonaisvaltaisen tarkastelun
- 2) Huoltovarmuudellisen varautumisen koordinaatio valtioneuvostotalla tulee saattaa nykyistä paremmalle tasolle
- 3) Huoltovarmuuskeskuksen ohjausta tulee terävöittää
- 4) Huoltovarmuusrahaston rooli ja varainkäytön läpinäkyvyys tulee arvioida perusteellisesti
- 5) Huoltovarmuuskeskuksen toimintaprosesseja tulee kehittää ja toiminnan avoimuutta lisätä
- 6) Poolitoiminnan ja kumppanuusverkoston toiminnan kehittämistä tulee jatkaa nykyisten vahvuuksien pohjalta
- 7) Huoltovarmuuden rooli osana kansallisen turvallisuuden kokonaisuutta tulee määritellä uudestaan
- 8) Huoltovarmuusorganisaation kehittämisen suuntaviivat tulee valmista laaja-alaisen työryhmän tai komitean toimesta.

Lähteet

- Aaltola, M., Fjäder, C., Innola, E., Käpylä, J., & Mikkola, H. (2016). *Huoltovarmuus muutoksessa*. FIIA Report 49. Ulkopoliittinen instituutti. https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2017/04/fiiareport49_huoltovarmuus_muutoksessa.pdf
- Aula, I., Amundsen, R., Buvarp, P., Harrami, O., Lindgren, J. Sahlén, V., & Wedebrand, C. (2020). *Critical Nordic Flows. Collaboration between Finland, Norway and Sweden on Security of Supply and Critical Infrastructure Protection*. National Emergency Supply Agency. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/8c21565b6c4e2f8b05f62b7d5967fa24cco932a/critical-nordic-flows.pdf>
- Brousselle, A., & Champagne, F. (2011). Program theory evaluation: Logic analysis. *Evaluation and Program Planning*, 34(1), 69–78.
- Dahler-Larsen, P. (2001). From programme theory to constructivism: On tragic, magic and competing programmes. *Evaluation*, 7(3), 331–349.
- Duchek, S. (2020). Organizational resilience: a capability-based conceptualization. *Business Research*, 13, 215–246.
- Hagman, R. (2015). *Selvitys huoltovarmuusorganisaation toiminnasta ja kehittämistarpeista*. Huoltovarmuuskeskus.
- Huoltovarmuuskeskus. (2018). *Huoltovarmuuden skenaariot 2030*. Huoltovarmuuskeskus.
- Huoltovarmuusneuvosto. (2020). *Huoltovarmuusneuvoston tarkastelu koronakriisin vaikutuksista*. Huoltovarmuusorganisaatio. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/64e37c6d808d5e981328218248cd2ae1a42384fb/tarkastelu-koronakriisin-vaikutuksista.pdf>
- Hyvönen, A-E., Juntunen, T., Mikkola, H., Käpylä, J., Gustafsberg, H., Nyman, M., Rättilä, T., Virta, S., & Liljeroos, J. (2019). *Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019. Valtioneuvoston kanslia.

Järvenpää, A. (2017). Huoltovarmuusorganisaation ohjaus: Analyysi ohjauskeinoista ja yhteistyöstä huoltovarmuusorganisaatiossa. Pro Gradututkielma/ Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta.

Kananen, I. (2015). *Suomen huoltovarmuus. Riittääkö energia ja ruoka, toimiiko tiedonkulku?* Docendo.

Klemm, K. (2019). *Huoltovarmuus. Varautumisella selviytymiskykyä.* Tietosanoma. Helsinki.

Laitinen, K., Huhtinen, A-M. (2021). *Kansallinen turvallisuus murroksessa.* Docendo. Jyväskylä.

Laloux, F. (2014). *Reinventing Organizations.* Nelson Parker. Brussels.

Netz, J. & Axelson, M. (2021). *Näringslivsbaserad motståndskraft: Lärdomar från pandemin för det civila försvaret.* MSB Forskning. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). <https://rib.msb.se/filer/pdf/29572.pdf>

Patton, M. Q. (2011). *Developmental Evaluations. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use.* Guilford. New York.

Pawson, R., Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation.* Sage. Thousand Oaks, CA.

Sanastokeskus TSK ry. (2017). *Kokonaisturvallisuuden sanasto (TSK 50).* Sanastokeskus TSK ry. http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/Kokonaisturvallisuuden_sanasto_2.pdf

The Swedish Defence Commission secretariat. (2017). *Resilience. The total defence concept and the development of civil defence 2021-2025.* Inofficial summary. The Swedish Defence Commission secretariat. <https://www.government.se/4afeb9/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/resilience---report-summary---20171220ny.pdf>

Uusikylä, P. (2013). Transforming Silo-Steering into Performance Governance System: The Case of the Finnish National Government. *New Directions for Evaluation*, 137.

Valtioneuvoston kanslia. (2016). *Avoimesti, rohkeasti ja yhdessä – Valtionhallinnon viestintäsuositus.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja

14/2016. Valtioneuvoston kanslia. <https://vnk.fi/documents/10616/3541383/Valtionhallinnon-viestintasuositus-2016.pdf>

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2009). *Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto*. Valtiontalouden tarkastusviraston tulokset-lisuuostarkastuskertomus 184/2009. Edita Prima Oy. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/03091702/valtion-talousarvion-ulkopuolisten-rahasto-184-2009.pdf>

Verkkolähteet

Aluehallintovirasto. (2019). Digipalvelulain vaatimukset. Saatavilla osoitteessa: <https://www.saavutettavuusvaatimukset.fi/digipalvelulain-vaatimukset/#laki-digitaalisten-palvelujen-tarjoamisesta>. Haettu 19.3.2021.

Huoltovarmuuskeskus. (4.6.2020). Kerromme minkä voimme. Varmuudenvuoksi.fi. Saatavilla osoitteessa: https://www.varmuudenvuoksi.fi/aihe/huoltovarmuus/466/kerromme_minka_voimme. Haettu 26.3.2021.

Huoltovarmuuskeskus. (4.3.2021). Huoltovarmuuskeskuksen verkkosivut uudistuvat. Huoltovarmuuskeskus.fi. Saatavilla osoitteessa: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/a/huoltovarmuuskeskuksen-verkkosivut-uudistuvat>. Haettu 21.4.2021.

Huoltovarmuuskeskus. (2021). Sektorit ja poolit. Saatavilla osoitteessa: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/huoltovarmuusorganisaatio/sektorit-ja-poolit>. Haettu 26.4.2021.

Inclus. (2021). Etusivu | Inclus. Saatavilla osoitteessa: <https://www.inclus.com/>. Haettu 15.4.2021.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (31.7.2020). Riiklike varude haldamiseks luuakse Eesti Varude Keskus. Mkm.ee. Saatavilla osoitteessa: <https://mkm.ee/et/uudised/riiklike-varude-haldamiseks-luuakse-eesti-varude-keskus>. Haettu 25.4.2021.

Pelttari, H. (7.1.2014). Resilienssiä etsimässä. Varmuudenvuoksi.fi. Saatavilla osoitteessa: https://www.varmuudenvuoksi.fi/aihe/turvallisuus/206/resilienssia_etsimassa. Haettu 15.4.2021.

8 Kehittämistarpeet maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten selvittämistoiminnassa ja yhteistyössä ulkomaalaisasioiden käsittelyssä³⁴

Kari Laitinen

Johdanto

Maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittämishanke (MISEC-hanke) toteutettiin Euroopan unionin AMIF-rahoituksen tuella Maahanmuuttoviraston ja Poliisiammattikorkeakoulun toimiessa hankkeen pääkumppaneina. MISEC-hankkeen tavoitteet olivat: viranomaisyhteistyön ja viranomaisten välisen tiedonvaihdon parantaminen maahanmuutto- ja turvallisuusasioissa; henkilöllisyyden selvittämisen menettelyiden tehostaminen ja väärinkäytösten havaitsemisen sekä valvonnan kehittäminen; yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevan riskiarvion kehittäminen käsiteltäessä ulkomaalaisasioita.

Hanke toteutettiin laajassa yhteistyössä eri viranomaisten kesken. Raportin aineisto perustuu hankkeessa yli kahden vuoden ajan tehtyyn selvitystyöhön, jossa on pyydetty aineistoa kirjallisesti ja järjestetty työpajoja. Hankkeen selvityksiin on osallistunut yli 100 henkilöä yli kymmenestä viranomaisesta. Osa hankkeessa työskentelevistä käsittelee tai on käsitellyt ulkomaalaisasioita virkatyönään, joten aineisto perustuu osittain myös raportin laatijoiden arjessaan kohtaamiin oman tai toisen viranomaisen hyviin käytäntöihin, joita halutaan

³⁴ Maahanmuuttovirastossa hankkeessa toimivat täysiaikaisesti projektipäällikkö Henrik Veikanmaa sekä osa-aikaisesti henkilöllisyyden selvittämisen asiantuntija Henriikka Paananen ja laittoman maahanmuuton asiantuntija Elina Malinen. Poliisiammattikorkeakoulussa hankkeessa ovat toimineet erikoistutkija Kari Laitinen, tutkija Kimmo Kuukasjärvi, poliisitarkastaja Mia Poutanen, tutkija Pirjo Jukarainen, tutkija Miia Myllylä ja ylikomisario Jussi Hakaniemi. Hankkeen kesto on ollut toukokuu 2018 – joulukuu 2020.

jalkauttaa laajemmin sekä vastaan tullessiin ongelmakohtiin, jotka tulisi pyrkiä ratkaisemaan.

Tämä MISEC-hankeraportin tiivistelmä on yhteenveto hankkeen parissa tunnistetuista kysymyksistä, haasteista ja kehittämiskohteista. Huomio oli ennen kaikkea kokonaisuudessa, ei yksittäisen sektorin tai viranomaisen näkemyksissä. Ajatuksena on ollut edistää yhteiskunnan laajempaa intressiä sekä tukea eri viranomaisten toimintaa sekä niiden välistä yhteistyötä.

MISEC-hankkeen puitteissa käsitellyt asiakokonaisuudet muodostavat monisäikeisen kokonaisuuden, jossa useat eri seikat ovat yhteydessä toisiinsa. Hankkeen parissa on tullut selväksi, kuinka niin globaali kuin kansallinenkin toimintaympäristömme on entistä haastavampi. Tämän seurauksena eri viranomaisten yhteistyön kehittämistä tarvitaan entistä enemmän samalla kun huomiota on paikallaan kiinnittää strategiseen ohjaukseen sekä viranomaisten toiminnan edellytyksiin. Eräänä keskeisenä tausta-ajatuksena raportissa on lainsäädännössä sekä strategisissa ohjausasiakirjoissa määritelty yhteiskunnan kokonaisuus ja se, kuinka sitä voidaan edistää entistä kustannustehokkaammin laaja-alaista turvallisuutta tuottaen.

Hankkeessa onnistuttiin tunnistamaan merkittävä määrä erilaisia kehittämiskohteita; on kyetty tehostamaan toimintaa jo hankkeen kestäessä; on todettu, kuinka monitulkintaisia paikoin niin lainsäädäntö kuin toiminnallinen ohjaus ovat; on ymmärretty entistä paremmin yhteistyön, yhteistoiminnan ja keskinäisen dialogin merkitys; ja on käyty perustavanlaatuisia ja kriittistäkin keskustelua eri tahojen kanssa. Suomalaisen yhteiskunnan kannalta turvallista maahanmuuttopolitiikkaa edistävien viranomaisten työtä ei aina ole tehty kovin helppoksi. MISEC-hankkeen myötä on luotu edellytyksiä kehittää ja siten helpottaa tätä työtä tekevien ihmisten ja organisaatioiden arkea.

Hanketta hallinnoivien Maahanmuuttoviraston ja Poliisiammattikorkeakoulun ohella hankkeen toteuttamisessa ovat olleet edustettuna hankkeen ohjausryhmässä sekä selvityksissä mukana keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitos, Poliisihallitus, Rikosseuraamuslaitos, suojelupoliisi, sisäministeriö, Tulli, ulkoministeriö ja Verohallinto. Lisäksi yksittäisissä hankkeen selvityksissä mukana on ollut henkilöitä Maistraatista ja Väestörekisterikeskuksesta (nyk. Digi- ja väestövirasto), ELY-keskuksesta ja TE-toimistosta.

Teemat ja tavoitteet

Ulkomaalaisasioilla tässä kontekstissa tarkoitetaan ulkomaalaisten turvapaikka-, oleskelulupa- ja kansalaisuushakemuksiin, sekä muutenkin maassaolo-oikeuteen ja ulkomaalaislain valvontaan liittyvää viranomaisten tekemää selvittämistyötä ja päätöksentekoa. Selvityksessä painottuvat ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain nojalla tehtävä päätöksenteko ja kolmansien maiden kansalaisia koskevat asiat. Raportissa tarkastellaan viranomaisten toimintaa ja viranomaisyhteistyötä erityisesti ulkomaalaisten henkilöllisyyden selvittämisen ja mahdollisen turvallisuusrisikin arvioinnin kannalta. Tausta-ajatuksena raportissa on, että viranomaisten toimintaa järkeistämällä resurssit kohdennettaisiin siten, että ne palvelisivat parhaiten yhteiskunnan kokonaisuutta.

Raportissa ehdotetaan useita nykyistä tarkempia tai tehokkaampia selvittämiskeinoja sekä viranomaisyhteistyön tiivistämistä. Näiden ehdotuksen toteutuminen edellyttää resursseja. Toisaalta tausta-ajatuksena ehdotuksissa on, että kohdentamalla pienen määrän lisäresurssia tiettyihin selvityksiin oikeassa paikassa, saatetaan säästää huomattavia kustannuksia toisaalla. Esimerkiksi ulkomaalaisen henkilöllisyyden tarkka selvittäminen prosessin alkuvaiheessa edistää sitä, että kyseistä henkilöä koskeva selvittäminen ja päätöksenteko hoituvat sujuvasti ja päätös ylipäätään tehdään oikealle henkilölle. Jos taas asianosaisen henkilöllisyys on epäselvä, mutkistaa se kaikkea muutakin kyseistä henkilöä koskevaa viranomais selvitystä. Raportin tiedonvaihtoon ja tietojärjestelmiin liittyvät ehdotukset voivat myös säästää huomattavan määrän resursseja. Mikäli viranomaisella on kaikki olennainen tieto vaivatta saatavilla, on asian käsittely tehokkaampaa.

Maahan tullaan monista syistä. Maahanmuuton tulee olla hallittua. Maahanmuutto voi olla merkittävä mahdollisuus niin yhteiskunnalle kuin yksilöllekin. Toisaalta maahanmuuttoon sisältyy merkittäviä riskejä, mikäli se ei ole hallittua. Onnistunut hallinta ei tarkoita vain maahantulo prosessia vaan myös tulevia vuosia yhteiskunnan jäsenenä. Maahanmuuttoa koskevien prosessien tulee suojella ja tukea yhteiskuntaa sekä yksittäistä tulijaa. Hallitsematon maahanmuutto tuottaa erittäin merkittäviä turvallisuusongelmia yhteiskunnalle puhumattakaan yksilöllisistä tragedioista.

Maahantuloasioiden järjestelmän uskottavuus ja eheys edellyttävät, että hakemukset tutkitaan riittävän tarkasti ja prosessien väärinkäytön havaitsemiseen

on olemassa riittävät resurssit ja lailliset keinot. Toimiakseen oikeudenmukaisesti viranomaisen tulee myöntää lain asettamat kriteerit täyttävälle henkilölle hänen hakemansa lupa. Viranomaisen ei tule myöntää lupaa henkilölle, joka ei täytä laissa säädettyjä ehtoja luvan myöntämiseksi.

Varsinaisessa raportissa esitetään 56 suositusta nykytilan parantamiseksi. Raportti tiivistää keskeisimmät hankkeessa havaitut viranomaistoiminnan haasteet ja niihin liittyvät kehittämisehdotukset. Varsinainen selvitysraportti keskittyy nykytilan ja kehittämistarpeiden kuvailuun. Suositukset täsmentyivät ja jäsentyivät hankkeen aikana järjestettyjen työpajojen, tapaamisten ja kirjallisten selvitysten pohjalta. Useimmat suositukset perustuvat hankkeen selvityksiin osallistuneiden virkamiesten ehdotuksiin ja ajatuksiin.

Raportin tietoaineisto

Tämän raportin aineistona ja johtopäätösten perustana toimivat hankkeen puitteissa tehdyt selvitykset. Aineisto koostui erilaisista selvityksistä, kyselyistä sekä erityisesti teemakohtaisista työpajoista ja vierailuista. Raportit ovat lähtökohtaisesti luottamuksellisia vain viranomaiskäyttöön tarkoitettuja. Niissä käsitellään muun muassa operatiivista viranomaistoimintaa sekä käsitellään eri tavoin luottamuksellisia aineistoja.

Hankkeessa järjestettiin neljä työpajaa, joiden aiheet ovat olleet 1) riskienarviointi ulkomaalaisasioissa, 2) ulkomaalaisten henkilöllisyyden selvittäminen, 3) teknologia ja viranomaisrekisteri ja 4) maahanmuutto-turvallisuustematiikan lainsäädäntö. Työpajoihin on osallistunut yhteensä reilu 50 asiantuntijaa hankkeessa mukana olevista virastoista. Työpajoihin ja kyselyihin osallistui yli 100 eri virkailijaa yli 10 eri viranomaisesta.

Hankkeessa toteutettiin vierailut Norjan maahanmuuttovirastoon ja ulkomaalaispoliisiin sekä Alankomaiden turvapaikkakäsittelykeskukseen, jossa läsnä ovat mm. maahanmuuttovirasto ja poliisi. Hankkeessa on myös toteutettu kohdennettuja tapaamisia mukana olevien viranomaisten luona, tarkoitus selvittää yksittäisiä ongelmakohtia tai keskustella kehittämisajatuksista. Hankkeen puitteissa laadittiin lukuisia erillisraportteja.

Nykytila – haasteita ja kehittämistarpeita

Ulkomaalaislakiin kirjattuna lain tavoitteena on edistää hallittua maahanmuuttoa. Hallittu maahanmuutto konseptina ottaa huomioon ulkomaalaisten oikeusaseman turvaamisen, kansainväliset velvoitteet sekä yhteiskunnan kestävyyn, väärinkäytösten ehkäisyyn ja paljastamiseen sekä yleisen turvallisuuden ylläpitämisen ja rikollisuuden torjunnan. Luonnollinen osa hallittua maahanmuuttoa on myös turvapaikka-, oleskelulupa- ja kansalaisuushakemusten perusteiden riittävän tarkka selvittäminen, joka on lakiin kirjattu viranomaisen velvollisuus ja johon hakijan tulee myötävaikuttaa. Keskeisiä viranomaisia ulkomaalaisasioissa ovat hallinnollisina toimijoina Maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainhallinto sekä turvallisuusviranomaisina poliisi ja Rajavartiolaitos.

Päätöksenteko kansainvälistä suojelua, oleskelulupaa, maasta poistamista ja kansalaisuutta koskeissa asioissa on merkittävää julkisen vallan käyttöä niin yksityisen henkilön kuin valtion kannalta. Päätöksen seuraukset voivat vaikuttaa merkittävästi yksilön elämään. Toisaalta maahantuloasioiden järjestelmän uskottavuus ja eheys edellyttävät, että hakemukset tutkitaan riittävän tarkasti ja prosessien väärinkäytön havaitsemiseen on olemassa riittävät resurssit ja lailliset keinot. Toimiakseen oikeudenmukaisesti viranomaisen tulee myöntää lain asettamat kriteerit täyttävälle henkilölle hänen hakemansa lupa. Viranomaisen ei tule myöntää lupaa henkilölle, joka ei täytä laissa säädettyjä ehtoja luvan myöntämiseksi.

Ulkomaalaisasioissa selvittämisen kohteina ovat ensinnä kuka henkilö ulkomaalainen on ja sen jälkeen täyttääkö hän laissa säädetty edellytykset maahantulolle ja oleskelulle sekä ovatko hänen esittämänsä seikat uskottavia. Eriytyisen haastavia ovat tilanteet, jossa ulkomaalainen ei halua henkilöllisyytensä selviävän, jolloin viranomaisilla on vain rajatut mahdollisuudet yrittää selvittää hänen henkilöllisyyttään.

Ulkomaalaisasioissa keskeinen selvitettävä seikka on se, täyttääkö maahan pyrkivä tai maassa jo oleva ulkomaalainen laissa säädetty maahan tulon, luvan myöntämisen ja maassa olon edellytykset. Ulkomaalaislaissa säädettyihin maahantulon edellytyksiin sisältyy mm. henkilöllisyyden todentaminen matkustusasiakirjasta ja se, ettei henkilö vaaranna yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Turvapaikkaa tai oleskelulupaa hakevan kohdalla selvitetään ovatko hakijan esittämät seikat uskottavia ja todenperäisiä, minkä jälkeen arvioidaan täyttävätkö

uskottavina pidettävät seikat laissa säädetyt edellytykset luvan myöntämiselle. Maassaolo-oikeutta valvotaan myös lupaprosessin ulkopuolella. Mikäli henkilö ei täytä maassa olon edellytyksiä, selvitetään hänen maasta poistamistaan. Ulkomaalainen voi tiettyjen edellytysten täytyessä hakea Suomen kansalaisuutta ja jos kansalaisuushakemus hyväksytään, lakkaa henkilö olemasta ulkomaalainen.

Suomalaisen yhteiskunnan useat keskeiset toiminnot perustuvat henkilön tunnistamiseen - eli siihen, että jossain asiassa asioi jokin tietty tunnistettu luonnollinen henkilö, joka myöhemmin on tunnistettavissa edelleen samaksi henkilöksi. Ulkomaalaisasioissa henkilöllisyyden funktio on myös henkilön aiemman historian tarkastelu, esimerkiksi sen tarkistaminen onko hän aiemmin syyllistynyt rikoksiin. Järjestelmä, jossa henkilöitä tunnistetaan muun muassa nimen ja syntymäajan perusteella luonnollisesti kärsii, mikäli maahan saapuvien henkilöiden nimi ja syntymäaika perustuu vain heidän itse suullisesti kertomaansa, eikä henkilöllisyydestä ole muuta näyttöä. Myös valtion yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito kohtaa haasteita, jos maahan pyrkivien ja maassa olevien henkilöllisyys ei ole viranomaisten tiedossa.

Ulkomaalaislaiksi annetun hallituksen esityksen (23/2003) mukaan ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ei ole ehdoton, vaan riippuvainen harkinnasta. Maahanmuuttoviraston päätösharkinnassa useimmissa asiatyypeissä on lain mukaan arvioitava, vaarantaako päätöksen kohteena oleva henkilö yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Mahdollista rikostaustaa tai muuta vaaratekijää punnitaan päätöksenteossa oleskeluluvan myöntämistä tai maahan jäämistä puoltavia seikkoja vasten. Kansainvälistä suojelua eli turvapaikkaa tai toissijaisen suojelun asemaa ei voida evätä pelkästään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisen perusteella, mutta niissäkin tapauksissa riski pyritään identifioimaan ja välittämään tieto eteenpäin. Suomessa oleskeleva ulkomaalainen voidaan ottaa maasta poistamista koskevaan päätösharkintaan, jos hänen havaitaan vaarantavan turvallisuutta.

Keskeisiä viranomaisia ulkomaalaisasioissa ovat Maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainhallinto lupa-asioiden käsittelijöinä ja päätöksen tekijöinä sekä poliisi ja Rajavartiolaitos erityisesti turvapaikkahakemusten rekisteröinnin, ulkomaalaislain valvonnan ja maasta poistamisen tehtäviensä kautta. Lisäksi ulkomaalaisasioihin osallistuu hakemustyyppistä ja yksittäistapauksesta riippuen laaja kirjo viranomaisia: suojelupoliisi, keskusrikospoliisi, Verohallinto,

Rikosseuraamuslaitos, ELY-keskus, TE-toimisto, Tulli, Business Finland, Digi- ja väestötietovirasto, Pääesikunta, Kansaneläkelaitos ja sosiaaliviranomaiset. Ulkomaalaisasioissa selvittävät asiat voi karkeasti jakaa maahanmuuttohallinnollisiin intresseihin ja turvallisuusintresseihin.

Haasteen muodostavat intressien eri priorisoinnit viranomaisissa. Viranomaisyhteistyö ja toiminnan yhteensovittaminen on siten tarpeen organisaatorajojen yli. Maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten toimintakenttä on monilta osin yhteen nivoutunutta siten, että osa niin sanottujen maahanmuuttoviranomaisten tehtävistä palvelee turvallisuusintressejä ja toisaalta osa niin sanottujen turvallisuusviranomaisten tehtävistä palvelee maahanmuuttohallinnollisia tarkoituksia.

Tiedonvaihto aika ajoin haasteellista viranomaisten välillä

Ulkomaalaisasioiden tiedonvaihtosäntely on varsin monimutkainen kokonaisuus. Uudistunut henkilötietoja koskeva säntely antaa maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisille oikeudet päästä toistensa hallussa oleviin tietoihin tietyin edellytyksin. Pääsääntönä on, että tarpeelliseen tietoon päästään käsi-käsi suoraan rekisterilukuoikeutta hyödyntäen. Tiedon jakamista koskeva säntely perustuu tarpeellisuuden ja välttämättömyyden käsitteisiin. Jos lain mukaan tiedonsaantioikeus perustuu tarpeellisuusedellytykseen, on luovuttamiskynnys matalampi. Tällöin riittää, että yksittäisellä tiedolla voi olla tarvetta asian kokonaisuuskäsitteessä. Jos taas tiedon jakamisen edellytyksenä on välttämättömyys tarkoittaa se, että tieto vaikuttaa ratkaisevalla tavalla viranomaisen asiaan.

Säntelyyn on jäänyt epätarkkuutta muun muassa sen suhteen, miten turvallisuusviranomaisten tiedonanto-oikeutta on rajoitettu tilanteissa, jossa vastaanottajalla olisi salassapitosäntösten estämättä oikeus tietoon.

Ulkomaalaisasioita käsitellään pääasiassa Maahanmuuttoviraston ylläpitövastuulla olevassa UMA-järjestelmässä. Muita ovat viisumiasioiden käsittelyjärjestelmä, poliisin patja (vitja), väestötietojärjestelmä, EU-tason VIS, SIS ja Eurodac-järjestelmät

Kaikki tieto ei ole talletettuna sellaisiin rekistereihin, joihin toisella viranomaisella on lukuoikeus. Syy lukuoikeuksien puutteelle on esimerkiksi, että rekistereissä oleva tieto ei pääsääntönä ole tarpeen toiselle viranomaiselle, vaan tietoa

luovutetaan vain yksittäistapauksissa olevan harkinnan perusteella. Keskeinen este manuaalisesti jaettavan tiedon kohdalla on, että tiedon haltija ei ymmärrä tiedon olevan välttämätön toiselle viranomaiselle. Tiedon jakamista koskeva sääntely perustuu ajatukseen, että yleensä tietoa tarvitseva pyytää sitä. Tämä menettely ei usein ulkomaalaisasioissa sovellu, koska tiedon pyytäjä ei voi tietää, missä olennaista tietoa voi olla ja minkälaista tieto on luonteeltaan.

Tiedon oma-aloitteinen luovuttaminen voi olla haastavaa silloin kun vastaanottajan tiedonsaantioikeus perustuu välttämättömyysedellytykseen, jonka täyttyminen on jokaisessa yksittäistapauksessa arvioitava. Tällöin tiedon luovuttajan olisi kyettävä ilman tietopyyntöä arvioimaan, että tieto on välttämätön vastaanottajalle. Kyseinen tulkinta oma-aloitteisesta tietojenanto-oikeudesta voi käytännössä estää tiedon luovuttamisen: tiedon antaja ei katso voivansa antaa tietoa ilman tiedon tarvisijan esittämää pyyntöä, mutta tiedon tarvisija ei voi pyytää tietoa, koska ei tiedä antajan hallussa olevan tiedon olemassaolosta. Tällöin pohdittavaksi tulee, onko tiedonsaantioikeutta oikeastaan edes olemassa, jos tiedon luovuttaminen ei tosiasiallisesti voi toteutua.

Yhteistyössä kehittämisen varaa

Ulkomaalaisasioissa tehtävää viranomaisyhteistyötä haittaa riittävien rakenteiden ja yhteispisteiden puute. Maahanmuuttoviraston, ulkoasiainhallinnon, poliisin ja/tai Rajavartiolaitoksen yhteistyöhön esimerkiksi yksittäisen ulkomalaisen epäselvän henkilöllisyyden selvittämiseksi tai epäilyllä turvallisuuksien arviointiin ei ole vakiintuneita yhteistyömalleja. Lain tasolla ei ole säädelty siitä, miten maahantulo- ja ulkomaalaisasioita käsittelevät viranomaiset tekevät yhteistyötä.

Päivittäistä yhteistyötä varten ei ole olemassa laaja-alaista rakennetta, joka palvelisi koko maahanmuuttohallinnon ja turvallisuusviranomaissektorin erityyppisiä tarpeita. Viranomaisraajat ylittävään yhteistyöhön ja toisen viranomaisen tukemiseen ei ole olemassa selkeää sääntelyä. Viranomaiset eivät aina pysty tukemaan toista viranomaista sellaisessa asiassa, jossa niillä olisi osaamista, mutta jotka ulottuvat oman tehtävän ja toimivallan ulkopuolelle. Operatiivista työtä tekeville virkamiehille ei välttämättä ole selvää, mihin osoitteeseen tai keneen henkilöön yksittäisen asian käsitteilyn osalta tulisi olla yhteydessä, eli viranomaisten välillä ei ole selkeitä yhteispisteitä.

Asiaa käsittelevien edellä mainittujen viranomaisten työnjako muun muassa väärällä henkilötiedolla esiintyvien ulkomaalaisten tai turvallisuusriskien arvioinnin osalta selkiytyisi, jos yhteistyön raamit tulisivat lainsäädännöstä.

Nykyisin tehtävää viranomaisten yhteistyötä lisäksi leimaa se, että tiedonvaihdossa kohdataan jatkuvia esteitä, jotka liittyvät epäselvyyksiin siitä, miten tietoa voivoi luovuttaa toiselle ja miten tietoa voi käyttää eri käyttötarkoituksessa. Nykyinen sääntely rajoittaa tiedon jakamisen viranomaisten välillä tarpeellisuus- ja välttämättömyysedellytyksiin. Siten ilman yhteistyötä koskevaa sääntelyä, yhteisen toiminnon sisällä voi olla tarpeen ylläpitää sisäisiä tietomuureja.

Toisena haasteena on, että kunkin yhteisessä toimistossa työskentelevän viranomaisen valtuudet rajoittuvat kyseiselle viranomaiselle säädettyihin tehtäviin. Tämä voi asettaa haasteita lakiperustan löytämiseksi sille, miten kahta eri viranomaista edustavaa henkilöä voi työstää samaa asiaa, esimerkiksi yksittäisen ulkomaalaisen epäselvän henkilöllisyyden selvittämistä.

Yksi keskeinen vaje ovat tilanteet, jossa turvallisuusviranomaisilla olisi riskin muodostavasta henkilöstä tietoja, mutta kaikkea oleskelulupa-asian kannalta olennaista tietoa ei välitetä Maahanmuuttovirastoon.

Ulkomaalaislupa-asioissa tapahtuneet virheet heikentävät luottamusta viranomaisten toimintaan. Viime vuosina on ollut huomattavan paljon keskustelua tapauksista, jossa epäillään virheellistä kielteistä turvapaikkapäätöstä. Vähemmän keskustelua on ollut virheellisistä myönteisistä päätöksistä – eli siitä, että oleskelulupa myönnetään henkilölle, joka ei täytä laissa asetettuja kriteereitä. Turvapaikkajärjestelmän ytimessä on periaate, jonka mukaan epävarmoissa tilanteissa asia luetaan hakijan eduksi.

Hankkeen aikana tehdyt konkreettiset toimenpiteet

Hankkeen aikana edistettiin useita konkreettisia toimintoja kuten rikosten ilmoittamista koskeva ohjeistus, jossa kiinnitettiin huomiota prosessiin sekä yleisiin väärinkäytöksiin muun muassa väärin henkilötietojen antaminen, väärin kirjallisten todistusten antaminen viranomaiselle sekä asiakirjaväärennykset. Lisäksi hankkeen puitteissa kehitettiin Maahanmuuttoviraston toimintaa avointen lähteiden – erityisesti internetissä olevan tiedon – hyödyntämisessä hakemusten selvittämisessä ja päätöksenteossa. Hankkeen puitteissa

järjestettiin avointen lähteiden hyödyntämistä koskeva pilottikokeilu, jossa saatiin lupaavia tuloksia avointen lähteiden hyödyntämisestä.

Hankkeessa kartoitettiin eri tietolähteitä ja rekistereitä, joita esimerkiksi maahanmuuttovirastossa voitaisiin käyttää hakemusten selvittämiseen ja päätöksentekoon. Ylipäätään kiinnitettiin huomiota eri tietolähteisiin ja niiden tehokkaampaan hyödyntämiseen. Tämä työ on jatkunut Idefix-esiselvityshankkeessa, jossa on kartoitettu lukuisten viranomaisten toimesta henkilöllisyyden parempaa ja luotettavampaa tunnistamista. Henkilöllisyyden selvittämistä tehdään usealla taholla varsin vaihtelevin prosessien ja menettelyiden puitteissa. Pelkästään harmaan talouden ja esimerkiksi työperäisen hyväksikäytön haasteista tai puhumattakaan laajemmista turvallisuusriskeistä niin yksilölle kuin yhteiskunnalle, on tarpeen tehostaa tätä koskevaa viranomaisten välistä yhteistyötä sekä parantaa lainsäädäntöä.

Strategisen yhteistyön kehittäminen ja yhteisen toimintakulttuurin edistäminen

MISEC-hanke oli erityisesti kehittämishanke, jonka keskiössä oli kehittämistarpeiden tunnistaminen ja viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen sekä tiedonkulku muuttuvassa toimintaympäristössä. Nämä tekijät muodostavat kehittämistä vaativan kokonaisuuden, johon tällä hankkeella yritettiin vastata. Maahanmuuton merkityksen selvä kasvu sekä kansallinen että kansainvälinen turvallisuusympäristö edellyttävät uutta ajattelua, uusia prosesseja ja uudenlaista toimijuutta – toisin sanoen entistä parempaa ja sujuvampaa poikkihallinnollista yhteistyötä. Kysymys kansallisesta turvallisuudesta näyttäytyy eri tavoin riippuen siitä, otetaanko sekä kansalliset että kansainväliset tulokulmat mukaan.

Monet Suomeen kulkeutuvista turvallisuushaasteista ja riskeistä saavat alkunsa kaukana rajoiltamme. Eriarvoistumisen ja yhteiskunnallisen polarisoitumisen kasvu sekä niihin liittyvät turvallisuushuolet useissa EU-maissa muistuttavat meitä siitä, kuinka vaikeita ja pitkäkestoisia ongelmia syntyy, jos yhteiskunnallisiin turvallisuuskysymyksiin laaja-alaisesti liittyvien riski-ilmiöiden sallitaan levitä eikä niitä riittävällä tavalla ennalta estetä ja ennakoita. Pahimmillaan nämä ilmiöt kuluttavat jo muutoinkin hyvin niukkoja viranomaisresursseja sekä

pahimmillaan tuottavat huomattavaa turvattomuutta ja siten epäluottamusta ja kärjistyviä vastakkainasetteluja yhteiskunnassamme.

Hajonneet valtiot, ilmastonmuutos sekä yhteiskunnallinen eriarvoistuminen ovat merkittäviä turvallisuuden uhkatekijöitä myös tulevaisuudessa. Myös Suomen tilanne elää ja muuttuu kansainvälisen kehityksen myötä. Laajamittaiset väestönlikkeet horjuttavat valtioiden ja yhteiskuntien kykyä ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta. Merkittävät hallitsemattomat väestövirrat vaikuttavat konkreettisesti viranomaisten kykyyn tuottaa ja ylläpitää normaaleja turvallisuustoimia niin valtion kuin kansalaisenkin näkökulmasta. Kuten valtionjohto on ilmaissut, laajamittaisen maahantulon osalta Venäjän toiminta muodostaa erityisen kansallisen turvallisuuden kysymyksen Suomelle. Tällaisten kriisien aikajana voi vaihdella viikoista vuosikymmeniin.

MISEC-hankkeen aikana on entisestään kirkastunut pitkän aikavälin strategisen suunnitelmallisuuden tarpeellisuus. Tämä koskee niin lainsäädäntöä kuin resurssien allokointia, hallintorajat ylittävien toimintojen tuottamista ja niiden johtamista. Nämä kaikki edellyttävät selkeää valtakunnallisen tason strategista näkemystä ja (turvallisuus)johtamista, jonka tulee perustua nykyistä parempaan ja kattavampaan sekä etenkin analyyttisempään tilannekuvaan.

Tämä asettaa haasteita myös ministeriöiden säädösvalmisteluun, joka on usein todettu siiloutuneeksi ja ministeriökeskeiseksi. Hankkeen myötä on tunnistettu, kuinka tilannekuva ja siten tilannetietoisuus sekä laajemmin tiedonkulku on haasteiden sävyttämää. Eri viranomaisten toimivaltuuksia ja tiedonhallintaa säädellään lukuisissa laeissa, joissa on jopa havaittavissa ajoittaista ristiriitaisuutta säännösten välillä. Samanaikaisesti lainsäädännön tavoin myös tietohallinto on pirstaleista ja järjestelmät keskustelevat huonosti keskenään.

MISEC-hankkeen esiin nostamien turvallisuus-, tilannekuva-, tiedonkulku- ja johtamiskysymysten taustalla on havaittavissa myös ajattelua, jossa esimerkiksi tulostavoitteiden kohdistuminen vain omaan sektoriin tai hallintoon tuottavat kapean näkökulman, mikä saattaa haitata laajemman ymmärryksen ja tilannetietoisuuden kehittämistä. Valtio on työnantajana vähentänyt väkeä pidemmän aikaa, mistä osaltaan on seurannut heikentynyt kyky tuottaa ennakoivasti turvallisuutta. Esimerkiksi maahanmuuttoviranomaisten, poliisin ja rajavartiolaitoviranomaisten resurssit ovat ilmeisen riittämättömät lakisääteisiin tehtäviin nähden.

Hankkeessa tunnistettuihin ongelmakohtiin on syytä pyrkiä aktiivisesti löytämään ratkaisuja. Hankkeen ehdottamia kehittämistoimia voi myös olla aiheellista jossain määrin priorisoida pohtimalla, millä toimenpiteillä on eniten nopeaa vaikuttavuutta ja poistaisiko jonkin ongelman ratkaiseminen mahdollisesti samalla muitakin ongelmia. Esimerkiksi tiedonkulun, koulutuksen ja työkierron kehittäminen luovat perustaa laajemmalle osaamiselle parantamalla toisten viranomaisten prosessien ja tehtävien tuntemusta, mikä puolestaan parantaa valmiuksia ja kykyä toimia yhdessä myös ennakointi- ja varautumistarcoituksessa.

Pitkälti kyse on strategisesta kumppanuudesta. Toimijat ovat vahvassa keskinäisen riippuvuuden tilassa tavoitellen lopputulosta, jota ei ole ilman strategisia kumppaneita mahdollista saavuttaa.

Yhteinen tietovaranto ja koulutuspäivät

Viranomaisten yhteistyörakenteiden järjestelemisen avulla olisi mahdollista koota kaikki keskeinen ajankohtaisia ilmiöitä koskeva tieto yhteiseen tietovarantoon tilannekuvan muodostamiseksi. Tietovarannossa voitaisiin ajankohtaisen ilmiötiedon ohella ylläpitää myös muun muassa eri tahojen yhteystietoja sekä esimerkiksi kuvauksia eri toimijoiden rooleista ja tehtävistä maahanmuuttoon liittyvissä prosesseissa ja niiden rajapinnoissa. Tämä vähentäisi henkilöriippuvuutta yhteistyössä ja asioiden hoitamisessa sekä yhdenmukaistaisi käsitteitä ja toimintatapoja.

Tietovarannon kehittämisen lisäksi olisi paikallaan miettiä maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteisiä säännöllisesti järjestettäviä MISEC-koulutuspäiviä osaamisen parantamiseksi. Koulutuspäiviin voitaisiin sisällyttää esimerkiksi viestintää ajankohtaisista ilmiöistä ja hyvistä käytänteistä, prosessuaalista ja temaattista koulutusta sekä viranomaisten yhteistoiminnan suunnittelua ja kehittämistä. MISEC-päivät tukisivat myös hankkeen puitteissa jatkuvasti esille nousutta tarvetta tuntea toinen viranomainen paremmin.

Maahanmuuttoon liittyvän analyysitoiminnan kehittäminen ja viranomaisien yhteistyötä sujuvoittavan tietovarannon ylläpito on epäilemättä resurssikysymys ja toiminnallinenkin haaste, mutta päätöksentekijälle tämä tarve on kohtuullisen helppoa viestiä hankkeen havaintojen ja tulosten valossa. On yhteiskunnan kokonaisedun mukaista edistää järkevää ja kustannustehokasta

tekemistä. Muodon ja rakenteen tulisi seurata prosessia ja tavoitetta, ei päinvastoin.

MISEC-hankkeen kenties merkittävin lisäarvo on hankkeessa saatu ja koottu kokonaiskuva maahanmuuttoprosessin nykytilasta ja tulevaisuuden haasteista – toisin sanoen, kattava näkemys siitä mikä toimii ja mikä ei. On tunnistettu lukuisia yksittäisiä asioita ja ilmiöitä, jotka tarvitsevat muutosta.

MISEC-hankkeen puitteissa on rakennettu kokonaisnäkemys, joka toivottavasti kyetään pitämään elävänä prosessina myös tulevaisuudessa. Kaikki vaiheet ovat todella selkeästi osoittaneet, kuinka missään eikä millään taholla ole kokonaisnäkemystä, vaan kunkin havainnontekijän oma tarkastelukulma vaikuttaa käsitykseen nykytilasta.

Pidemmän aikavälin kehitystä tarkastellen on kohtuullisen helppo nähdä tarve eri viranomaisten tiiviissä vuorovaikutuksessa toimivalle ryhmälle, verkostolle tai organisaatiolle (vrt. HTSY, PTR). Tämä eri ”MISEC-organisaatio” koostuu elin toimisi ns. saman katon alla muodostuen eri organisaatioiden asiantuntijoista, jotka toimisivat yhteisten kysymysten ja kehittämiskohteiden parissa luoden entistä kustannustehokkaampaa maahanmuuton ja turvallisuuden osaamista vahvistaen yleistä turvallisuutta, kuin yksittäisen henkilön oikeusturvaa sekä vahvistaen suomalaisen yhteiskunnan luottamukseen rakentuvaa perimmäistä olemusta myös tulevaisuudessa.

Johtopäätökset

Hankkeen tulosten valossa on nähtävissä tarve luoda kattavampi ja koordinoivampi ministeriötason (tulos)ohjausprosessi, jossa kehittämistarpeet (esimerkiksi tässä raportissa esitetyt) kyetään kohdistamaan ja resursoimaan sekä niiden edistymistä ja vaikuttavuutta seuraamaan.

Muuttunut toimintaympäristö ja resurssipaineet edellyttävät myös maahanmuuton ja turvallisuuden kontekstissa entistä tiiviimpää eri toimijoiden välistä yhteistyötä sekä yhteistä tavoitteidenasettelua. Entistä paremmin jaettu tilannekuva- ja tietoisuus, ymmärrys kumppaniviranomaisen tehtävistä, tarpeista ja toimivaltuuksista, käytettävissä olevista työkaluista sekä näin rakentuva parempi yhteinen toimintakulttuuri tuottaa paremmin toimivaa ja turvallisempaa

sekä hallittua maahanmuuttoa. Yhteistyöllä voitaisiin välttää niukkojen resurssien käyttämistä päällekkäisiin toimiin.

Tiedon puute johtuu osittain puutteellisista viranomaisten selvittämiskeinoista. Maahanmuuttovirastolla ja ulkoasiainhallinnolla lupa-asioista päättävinä viranomaisina on lopulta melko ohuet mahdollisuudet selvittää ulkomaalaisen henkilöllisyyttä tai maahantulon tai maassaolon perusteita. Samalla olisi pohdittava ovatko viranomaisten tehtävänjako ja toimivaltuudet (työkalut) optimaalisessa tilassa suhteessa siihen, millaista selvittämistoimintaa on tarpeen tehdä.

Tiedon puute johtuu osittain myös haasteista viranomaisten välisessä tiedonkulussa, mikä tarkoittaa, että olennaista tietoa ei päädy viranomaiselta toiselle. Tiedonvaihtoa koskevien kysymysten ratkaisu on erittäin hidasta.

Viranomaisten välisen tiedonvaihdon edistämiseen olisi panostettava selvästi nykyistä enemmän ja pyrittävä yhteistyössä ratkaisemaan tiedonvaihtoa koskevia ongelmakohtia.

Viranomaisten prosesseissa ja eri toimien ajoituksessa on myös parantamisen varaa. Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että selvittäminen kannattaa tehdä mahdollisimman hyvin mahdollisimman varhain, koska tällöin välttytään saman asian selvittelyltä useaan otteeseen eri ajankohtina ja pahimmillaan eri viranomaisten päällekkäisinä prosesseina. Erityisesti ulkomaalaisten henkilöllisyyss tulisi pyrkiä saamaan mahdollisimman hyvin selville jo ennen maahantuloa tai viimeistään heti maahantulon jälkeen.

Misec-hankkeessa raportointiin lukuisia kehittämiskohteita. Alla olevassa listauksessa keskeisiä nostoja ja huomioita.

Viranomaisten välistä yhteistyötä edistävän rakenteen ja prosessin kehittäminen tarkoituksena mahdollistaa yksittäisten tapausten käsittelyn yhteistyö ja laajempi taktisen tason tiedonvaihto keskeisten maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten välillä.

Yhteistyörakenne on keskeinen myös selvittämiskeinojen vajeiden ja tiedon jakamisen puutteiden korjaamiseen. Yhteistyörakenteessa tulisi olla huomioituna kaikki olennaiset maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaiset, eli ainakin

Maahanmuuttovirasto, ulkoasiainhallinto, poliisi/keskusrikolipoliisi, Rajavarti-olaitos ja suojelupoliisi. Yhteistyön ohjaus ja tavoitteet tulisi määrittellä yhteisin sopimuksin, jotta rakenne palvelee kaikkia eri tarpeita. Rakenteiden lisäksi yhteysmiestoimintaa voitaisiin tehostaa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.

Lainsäädäntö tukemaan tiedonkulkua sekä resurssien tehokkaampaa käyttöä ja luomaan paremmat edellytykset tietojohtoiselle (ennakointi- ja tilannekuva- sekä analyysitoiminto) toiminnalle. Analyysitoiminta palvelisi viranomais- toiminnan ohella myös julkista keskustelua ja yhteiskuntaa laajemminkin, koska se edistäisi neutraalia ja faktoihin pohjautuvaa maahanmuuttoa koskevaa keskustelua ja päätöksentekoa.

Tiedon jakamisen tulisi olla mahdollisimman oma-aloitteista tai jos mahdollis- ta, automatisoitua. Erityisen tärkeää on, että turvallisuusviranomaisten hallus- sa oleva olennainen tieto päätyy Maahanmuuttoviraston käytettäväksi, kun se päättää saako jokin henkilö jäädä maahan.

Selvittämiskeinojen tehokkaampi käyttö esimerkiksi henkilöllisyyden selvittä- misen osalta. Avointen lähteiden parempi hyödyntäminen. Rikollisen toimin- nan kohdalla seuraamusten varmistaminen.

Vaikka raportissa onkin keskitytty ongelmiin, puutteisiin ja korjaustarpeisiin, on loppuun tarpeen mainita kuitenkin, että suomalaisissa viranomaisissa on paljon osaamista ja motivaatiota hoitaa tehtävät niin hyvin kuin mahdollista. Erityisesti operatiivisen tason henkilöstöllä olisi halukkuutta toimia yli viran- omaisrajojen yhteiskunnan laajemman edun eteen, mikäli asiaan vain olisi ole- massa selkeät rakenteet, ohjeistus ja ylempää annetut resurssit. Operatiivisen tason toiminnan mahdollistamiseksi on tarpeen antaa henkilöstölle struktuuri, ohjeistus ja resurssit tehtävien ja yhteistyön toteuttamiseksi.

9 Moniviranomaistoiminnan suunnitelmallista johtamista tukevien toimintamallien luominen poliisille³⁵

Terhi Kankaanranta ja Kimmo Kuukasjärvi

Johdanto

Seuraavassa esiteltävä hanke ja sen tulokset on julkaistu kokonaisuutena Poliisiammattikorkeakoulun raportteja sarjassa keväällä 2022 (ks. Kuukasjärvi ym. 2022).

Harmaan talouden torjuntaohjelman osana toteutettiin -hanke (jäljempänä MOVI-hanke). Hankkeen yhteydessä toteutettiin rinnakkainen hanke *Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä* (Kuukasjärvi ym. 2021).

MOVI-hankkeessa laadittiin operatiivisesti sovellettava yhteistoimintamalli moniviranomaisyhteistyössä tapahtuvaan työperäisen maahanmuuton riskiperusteiseen kohdevalvontaan. Ennalta estävän toiminnan näkökulmia palvelun, hankkeessa kehitettiin mobiiliapplikaatio, jonka avulla viranomaiset voivat viestiä yksisuuntaisesti ja tietoturvallisesti ulkomaalaisille työntekijöille työntekijän oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa. Mobiiliapplikaation saavutettavuudessa otettiin huomioon monikansallinen käyttäjänäkökulma, applikaation kielivalikoima kattaakin yhteensä 25 eri kieltä suomen kielen lisäksi.

Työperäiseen maahanmuuttoon kohdistuvan valvonnan tarve kasvaa kaiken aikaa. Tuoreet Maahanmuuttoviraston tilastot osoittavat, että työhön perustuvien oleskelulupien määrä on kaksinkertaistunut vuodesta 2020 vuoteen 2021 mennessä³⁶. Toistaiseksi vaikuttaa siltä, että tämä trendi ei ole laskemaan päin - päinvastoin. Ulkomaisen työvoiman liikkuvuus ja toisaalta työvoiman kasvava

³⁵ Hankkeen toteuttivat: Erikoistutkija Terhi Kankaanranta (projektipäällikkö), ylikomisario Olavi Kujanpää, tutkija Kimmo Kuukasjärvi ja tutkija Saana Rikkilä.

³⁶ Maahanmuuttoviraston (26.1.2022) mukaan vuonna 2021 työhön perustuvia oleskelulupahakemuksia jätettiin 8529 kpl, kuin vuonna hakemusten määrä oli 4460 kpl.

kysyntä edellyttävät, että viranomaiset astuvat pois siiloistaan ja tekevät yhä läheisempää ja välittömämpää yhteistyötä keskenään. Ulkomaisen työvoiman liikkuvuus luo yhteiskunnassa mahdollisuuksia elinkeinoelämän kehittymiselle, mutta toisaalta se samanaikaisesti haastaa viranomaisten toimintaa, kun ihmisten ja asioiden liikkuvuus tuovat mukanaan erinäisiä lieveilmiöitä ja rikollisuutta, kuten työperäistä hyväksikäyttöä, ihmiskauppaa, harmaata taloutta ja talousrikollisuutta.

Arkisen vuorovaikutuksen lisäksi tiivistä viranomaisten yhteistyötä tapahtuu usein jonkin tietyn kontekstin ympärillä. Poliisin näkökulmassa viranomaisyhteistyötä tehdään muun muassa Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken niin sanotussa PTR-yhteistyössä, esitutkinnan yhteydessä syyttäjälaitoksen kanssa, ennalta estävässä toiminnassa kolmannen sektorin ja sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa (MARAK- ja Ankkuri-toiminta) ja niin edelleen. MOVI-hankkeessa viranomaisten yhteistyön konteksti kiinnittyi työperäisen maahanmuuton riskiperusteiseen valvontaan ja sen ympärillä tapahtuvaan moniviranomaistoimintaan. Yhteistoimintamallin tuottama lisäarvo moniviranomaistoiminnan nykytilalle on, että siinä luotiin sovellettavia rakenteita ja käytäntöjä sellaiselle viranomaistoiminnan alueelle, jossa niitä ei juurikaan ole aiemmin ollut viranomaistoiminnan suunnitelmallisen johtamisen näkökulmassa. Tämä kaikki mahdollistaa paremman tietojohdoisen viranomaistoiminnan suunnittelua ja käytännön toteuttamista.

Hyvä yhteistyö edellyttää viranomaisorganisaatioiden toimintakulttuurin samantahisuutta, jolla tarkoitetaan tässä yhteydessä erityisesti halua edistää oman tehtävänsä suorittamisen lisäksi toisen valtion viranomaisen lainsäädännöllisten tehtävien hoitamista. Tämä edellyttää oma-aloitteisuutta niin toiminnassa kuin tiedon jakamisessa. MOVI-hankkeessa keskeisenä tavoitteena oli ymmärtää käytännön viranomaistyön tarpeita ja kehittää tietojohdoisesti moniviranomaistoimintaa. Hankkeen otetta aihepiiriin voisikin kuvailla soveltavan laadullisen tutkimuksen ja kehittämistyön hengessä – ”*käytännöstä uuttaen, käytäntöä varten*”.

Hankkeen empiirinen aineisto muodostuu yli 120 asiantuntijan näkemyksistä³⁷, jotka kerättiin monimenetelmällisesti muun muassa lomakekyselyn, työpajojen, seminaarien ja eri viranomaisten kanssa käytyjen tarkentavien

³⁷ Poliisi, Pelastuslaitos, Rajavartiolaitos, Verohallinto, Aluehallintoviranomainen, TE-toimisto, Syyttäjälaitos, Ruokavirasto, Maahanmuuttovirasto, ELY-keskus ja Traficom.

keskusteluiden avulla. Lisäksi kaikissa edellä mainituissa aineiston keruun vaiheissa kerättiin erillinen palaute, joita osaltaan hyödynnettiin hankkeen tietopohjassa.

MOVI- hankkeen havaintoja ja tuloksia

Keskeisiä havaintoja moniviranomaisyhteistyön nykytilasta ja kehittämistarpeista

Hankkeen aikana nousi esille moninaisia huomioita niin viranomaisten toimintaa haastavista asioista kuin myös hyvistä käytännöistä. Seuraavassa tiivistetään keskeisimpiä hankkeessa todettuja havaintoja yms.

Viranomaisten itsenäistä ja keskinäistä toimintaa sääntelevä lainsäädäntö on hyvin laaja, sitä voisi myös kutsua ´monipolviseksi´. Yhteistoimintaa haastaa erityisesti lainsäädännön laajuuden osalta se, että viranomaisilla ei ole välttämättä riittävän tarkkaa käsitystä toisen viranomaisen toimivaltuuksista ja velvollisuuksista. Esimerkiksi tiedonvaihtamisen osalta yksittäisten viranhaltijoiden tulisi tuntea, jopa kohtuuttoman laajasti eri sääntelyä, jotta hän voisi toimia toista viranomaista hyödyttävällä tavalla oman työnsä kautta. Ei se, että tuntisi vain sääntelyn, vielä tärkeämpänä voitaisiin nostaa esille se, että viranhaltija tuntisivat toisen viranomaisen työn, työn tarpeet ja keskeiset toimivaltuudet riittävällä tarkkuudella. Tällöin lainsäädännön soveltaminen viranomaistoiminnan näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista.

Tarpeet tiedolla johtamiseen ja moniviranomaisyhteistyön koulutuksen lisäämiseen nousivatkin hankkeessa esille. Viranomaisten tulisi perehtyä toistensa toimialoihin ja sääntelyyn lähemmin, jotta niin lainsäädännölliset edellytykset kuin myös käytännön työtä palvelevat asiat tulisi huomioitua. Yleisesti viranomaisten käsitykset sovellettavasta lainsäädännöstä vaihtelivat laajasti. Saattoi jopa olla, että yksittäisen hallinnonalan sisällä oli erilaisia käsityksiä siitä, että mikä sääntely ohjaa toimintaa. Lainsäädäntöosaamista tulisikin kehittää laajalti, jotta esimerkiksi tietoa osattaisiin luovuttaa oma-aloitteisesti tarkoituksenmukaisemmin ja eri viranomaisten tehtäviä palvelleen.

Moniviranomaisyhteistyön yleinen haaste on, että siltä usein puuttuu yhteismitallisesti käytettävät rakenteet ja toimintamallit. Viranomaisten toiminnassa voidaan nojata henkilösidonnaiseen osaamiseen ja verkostoihin, jotka niin sanotusti asiaan vihkiytyneiden yksilöiden ja työlleen omistautuneiden viranhaltijoiden kautta ”pyörittävät käytäntöä”. MOVI-hankkeen yhteydessä voitiin todeta tämä henkilösidonnaisuuden haaste, mutta toisaalta mahdollisuus, mikäli osaaminen ja tietotaito välittyy viranomaisissa riittävällä tasolla henkilöiden vaihtaessa tehtäviä. Hankkeessa havaittiin, että viranomaisten tulisi pitää aktiivisesti yllä helposti saatavilla ja tiedossa olevia yhteystietolistoja tai muuta vastaavaa tietovarantoa, jonka avulla yhteydenpito toisiin toimijoihin olisi sujuvaa ja matalakynnyksistä.

Koska viranomaistoiminta on hyvin kontekstisidonnaista ja kunkin viranomaisen itsenäistä toimintaa ohjaa oma lainsäädäntönsä ja muu sääntely, tulisi strategisesti tärkeiksi todettujen kontekstien (esim. hallitusohjelmat) ala huomioida paremmin esimerkiksi viranomaisverkostoja kehittämällä. Ihmiskaupan torjunnan näkökulmassa muun muassa poliisissa on perustettu poliisihallinnon sisäinen asiantuntijaverkosto. Osaltaan MOVI-hankkeen tuottama yhteistoimintamalli luo siltoja viranomaisten välille, kun viranomaiset jalkauttavat määrätietoisesti ja toimintaa kehittäen mallia omaan ja yhteiseen käytäntöönsä. Viranomaisten tulisi silti yhä määrätietoisemmin toimia yhdessä ja pyrkiä edistämään omien tehtäviensä hoitamisen lisäksi myös muiden viranomaisten tehtävienhoitoa.

MOVI-hankkeessa selvitettiin myös viranomaisten analyysitoiminnan nykytilaa. Keskeisenä havaintona oli, että analyysitoiminta on kirjavaa ja hajanaista tai, että sitä ei tehty välttämättä lainkaan. Analyysi saattoi myös nojata yksittäisten viranhaltijoiden tekemään työhön. Hankkeessa havaittiin, että nykytilassa on tarve moniviranomaisyhteistyötä palvelevalle analyysitoiminnolle, jonne eri viranomaiset voisivat toimittaa itsenäisesti keräämäänsä analyysi-, ilmiö- ja havaintotietoa. Tätä tietoa tulisi käsitellä omassa toiminnossaan kootusti ja jakaa aktiivisesti yhteistyöverkoston kautta kaikille ko. kontekstissa toimiville viranomaisille.

Työperäisen maahanmuuton, ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön ilmiöt ovat hyvin moninaisia. Ilmiöiden tunnistaminen, lieveilmiöiden ennaltaehkäisy ja torjunta ovat keskiössä. Tämä kaikki pitää sisällään kuitenkin niin paljon erilaisia sisältöjä, että viranomaisilla voi olla vaikeaa hankkia ja ylläpitää riittävää

osaamistasoa ilmiöiden osalta. Omien tehtävien ympärillä tapahtuvien muutosten mukana pysyminenkin vie aikansa ja vaatii ajallista huomiota. Koulutus nousee ratkaisevaan rooliin. Niin moniviranomaistoiminnan näkökulmasta kuin myös viranomaisten itsenäisen tehtävän hoitamisen osalta työperäisen maahanmuuton, työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan poikkihallinnollista kouluttamista olisi hyvä lisätä. Yhteiskunnallisesti ja valtiontalouden näkökulmasta olisi muun muassa tärkeää, että viranomaiset osaisivat tunnistaa elinkeinonharjoittajien toiminnassa ilmeneviä seikkoja, joiden valvonta kuuluu jollekin tietylle viranomaiselle. Varhainen tunnistaminen ja ennalta ehkäisevä toiminta mahdollistaisi hallinnollisen (rikos)torjunnan käyttämisen ja näin ollen esimerkiksi pitkien esitutkinta- ja tuomioistuinprosessien sijaan ongelmiin voitaisiin puuttua silloin, kun kansantaloudellisesti ”kulut ovat vielä pienet”.

Hankkeen tuotokset

MOVI-hankkeessa tuotettiin; 1. *yhteistoimintamallin* riskiperusteisen kohdevalvonnan tietojohdoiselle suunnittelulle ja toteuttamiselle moniviranomaisyhteistyössä ja 2. *mobiiliapplikaatio* ennalta ehkäisevään työhön. Applikaation avulla viranomainen voi viestiä ulkomaalaiselle työntekijälle tämän äidinkielellä työntekemiseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa.

Yhteistoimintamalli riskiperusteisen kohdevalvonnan toteuttamiseksi moniviranomaisyhteistyössä

Yhteistoimintamallia kehitettäessä otettiin huomioon laajasti hankkeeseen osallistuneiden viranomaisten esittämät nykytilan kuvaukset haasteineen ja toimivine käytäntöineen sekä toiveet ja näkemykset siitä, miten yhteistoimintaa kunkin viranomaisen näkökulmasta voitaisiin tai tulisi ehdottomasti kehittää. Mallissa huomioitiin erityisesti akuutit kehittämistarpeet ja -kohteet.

Yhteistoimintamallissa konteksti rajattiin koskemaan riskiperusteisen kohdevalvonnan suorittamista työperäisen maahanmuuton valvonnan kontekstissa. Tästä tarkkarajaisesta näkökulmasta huolimatta yhteistoimintamallin rakenne muotoiltiin niin, että sitä voitaisiin soveltaa mahdollisimman monentyyppisessä viranomaisten välisessä yhteistyössä.

Yhteistoimintamallin luonnoksen sen rakenteesta ja sisällöstä pyydettiin palautetta ja kehittämissuhteita kaikilta hankkeeseen osallistuneilta tahoilta. Esi-tetyt seikat huomioitiin yhteistoimintamallin viimeistelyssä. Hankkeen aikana yhteistoimintamallia ei valitettavasti pystytty ”pilotoimaan”, joten mallin käyt-töönottoa ja sovellettavuutta eri viranomaisten toiminnassa tuleekin seurata tulevina vuosina.

Yhteistoimintamalli luo yhteiset toimintatavat viranomaisten väliseen yhteis-työhön ja määrittää keskeisimmät yhdessä päätettävät ja sovittavat seikat, joiden avulla viranomaistoimintaa voidaan toteuttaa tietojohtoisesti. Yhteis-toimintamalli koostuu kolmesta vaiheesta, jotka ovat 1. suunnittelu, 2 toteutus ja 3. palaute ja jälkitoimet. Seuraavassa kuviossa 1 esitetään yhteistoiminta-malli prosessikaaviona³⁸.

³⁸ Kuukasjärvi ym. 2022 julkaisussa esitetään myös yhteistoimintamallin englannin ja ruotsin kieliset käännökset.

Work Help Finland -mobiiliapplikaatio

Mobiiliapplikaation lähtökohtana oli, että sen tulee palvella sitä käyttäviä henkilöitä ja luoda viranomaiselle matalan kynnyksen viestintäkanava, jonka avulla viranomainen voi viestiä ulkomaalaisille työntekijöille työntekemisen oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa. Lisäksi applikaatiosta löytyy auttavien tahojen yhteystiedot, joihin työntekijä voi olla yhteydessä, jos kokee tulleen esimerkiksi hyväksikäytetyksi tai joutuneensa rikoksen uhriksi.

Mobiiliapplikaation sisältönä hyödynnettiin työ- ja elinkeinoministeriön *Työskentely Suomessa*-aineistoa, jota täydennettiin Verohallinnon ja Ulosottolaitoksen tiedoilla. Mobiiliapplikaatio kattaa yhteensä 26 eri kieltä. Laaja kielivalikoima kattaa yleisimmät ja osan harvinaisimmistakin kielistä, joita Suomessa työperäisesti oleskelevat henkilöt puhuvat omana äidinkielenään. Applikaatio julkaistiin Android ja IOS mobiililaitteille.

Pohdintaa moniviranomaisyhteistyön tulevaisuudesta työperäisen maahanmuuton valvonnan kontekstissa

Työperäisten oleskelulupien lupakäsittelyä on pyritty nopeuttamaan muun muassa Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman³⁹ tavoittein. Työperäisen maahanmuuton lisääntymisen välttämättömyys Suomen työllisyystilanteen vakauden ja tulevaisuuden elinvoimaisuuden varmistamiseksi on ollut julkisen keskustelun aiheena viime vuosina⁴⁰.

Ulkomaalaisasioiden hoitaminen kuuluu monen viranomaisen itsenäisen tehtäväkentän piiriin pitäen sisällään moninaisia laissa säädettyjä velvoitteita. Kasvavien työperäisten oleskelulupien määrä ja ulkomaalaisen työvoiman käytännön työnteon valvonta haastavat laajalla alalla viranomaistoimintaa. Työperäisen maahanmuuton piirissä tapahtuu paljon harmaata taloutta ja muuta rikollisuutta, jota tulee voida ennalta ehkäistä ja torjua niin turvallisuusviranomaisten kuin hallintoviranomaisten toiminnalla -- ja ennen kaikkea näiden yhteistyöllä, yhdessä tekemisessä on voimaa. Tulevaisuudessa on keskeistä, että turvallisuus- ja hallintoviranomaisten toimivallan ja laissa säädettyjen tehtävien

³⁹ Ks. valtioneuvosto 2019:31, Marinin hallitusohjelman kohta 3.4. Elinvoimainen Suomi.

⁴⁰ Ks. mm. *Kansan Uutiset* 23.1.2019; *Suomenmaa* 7.2.2020; *Ilta-Sanomat* 14.2.2020; *Taloussanomien* 21.9.2021; *Yle* 31.1.2022.

rajapinnat eivät edistä viranomaisten siiloutumista vaan pikemminkin vaativat viranomaisia huomioimaan myös toisen viranomaisen tehtävien hoitamisen edellytyksiä. Viranomaistoimintaa tulisi vahvistaa yhä enemmän ennalta ehkäisevän toiminnan suuntaan. Hallinnollisten (rikos)torjuntakeinojen käyttämistä tulisi kehittää. Tämä edellyttää viranomaisilta aktiivisuutta muun muassa oma-aloitteisen tietojenvaihtamisen käytännöissä, jotta eri viranomaiset saisivat toisiltaan sen tiedon, jolla omassa toimivaltakentässään voisi tehdä proaktiivisia torjunta toimia, ennen kuin ”asiat ovat jo pitkällä”, rikos on jo tapahtunut ja epäkohtiin puuttumisen painopiste on jo esitutkintasidonnaista.

MOVI-hankkeen havaintona on, että eri viranhaltijoiden käsitykset ja osaaminen toisten viranomaisten tehtävistä ja niiden hoitamiseen liittyvistä intresseistä on hyvin moninaista. Mikäli emme tunne muiden viranomaisten kuin itsemme tehtävienhoitamisen intressejä ja tarpeita esimerkiksi ulkomaalaisasioiden piirissä, olemme yhteistoiminnan näkökulman kannalta niin käytännöllisten kuin eritoten tietoon liittyvien seikkojen osalta haastavassa tilanteessa. Tietojenvaihtamiseen liittyen erityisenä haasteena on muun muassa, että jos emme tiedä jonkin tiedon merkityksellisyyttä toisen viranomaisen toiminnalle jää tieto usein välittämättä toisen viranomaisen tietoon. Jälleen kouluttamisen tärkeys yhdessä organisaatioiden yhteistoimintahalun kanssa nousevat pöydälle. Lainsäädännön laajuus – jopa sirpaleisuus – viranomaisten itsenäisten tehtävien tunteminen ja ymmärtäminen edellyttävät koulutusta. Toisaalta lainsäätäjän tulisi voida katsoa sääntelyä yhä lähemmin käytännön toiminta huomioiden ja pyrkiä välttämään kaksoissääntelyä.

Lähteet

Primäärilähteet

Harmaa talous & talousrikollisuus (12.4.2022). Joka viidenneltä tarkastetulta työpaikalta löytyi viime vuonna ulkomaalainen työntekijä, jolla ei ollut oikeutta tehdä työtä Suomessa. Artikkel. Haettu: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/ajankohtasista/#jokaviidennelta>.

Kuukasjärvi, Kimmo M. & Rikkilä, Saana & Kankaanranta, Terhi (2022). *”Matalat kynnykset on helpointa ylittää”: työperäisen hyväksikäytön ja ihmis-kaupan torjunta moniviranomaistoiminnassa*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 142. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Kuukasjärvi, Kimmo & Rikkilä, Saana & Kankaanranta, Terhi (2021). *Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 139. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Maahanmuuttovirasto (26.1.2022). *Maahanmuuton tilastot 2021: Ennätysmäärä haki oleskelulupaa työn perusteella*. Tiedote. Haettu: <https://a/migri.fi/-/maahanmuuton-tilastot-2021-ennatysmaara-haki-oleskelulupaa-tyon-perusteella>.

Valtioneuvosto 2019:31. *Osallistava ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Helsinki.

Muut lähteet

Ilta-Sanomat 14.2.2020. *Hallitus vauhdittaa työperäistä maahanmuuttoa – työministeri Haatainen listasi toimialat, joihin työvoimaa kipeimmin tarvitaan*. Haettu: <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006407305.html>.

Kansan Uutiset 23.1.2019. *Työmarkkinajärjestöt: Työperäistä maahanmuuttoa tarvitaan työllisyysasteen nostamiseksi*. Haettu: <https://www.kansanuutiset.fi/artikkeli/4024288-tyomarkkinajarjestot-tyoperaista-maahanmuuttoa-tarvitaan-tyollisyysasteen-nostamiseksi>.

Suomenmaa 7.2.2020. *Suomi tarvitsee työperäistä maahanmuuttoa, mutta monet saavat lähtöpassin tiukkojen ehtojen vuoksi – keskustan Heikkinen vaatii asennemuutosta.* Haettu: <https://www.suomenmaa.fi/uutiset/suomi-tarvitsee-tyoperaista-maahanmuuttoa-mutta-monet-saavat-lahtopassit-tiukkojen-ehtojen-vuoksi-keskustan-heikkinen-vaatii-asennemuutosta/>.

Taloussanomat 21.9.2021. *”Tarvitsemme työperäistä maahanmuuttoa ja nopeasti” – näille aloille etsitään nyt yli tuhatta uutta työntekijää kuukaudessa.* Haettu: <https://www.is.fi/taloussanomat/art-200008278486.html>.

Yle 31.1.2022. *Akavan teettämä selvitys patistelee lisäämään työperäistä maahanmuuttoa – työvoimaa tarvitaan jokaiselle toimialalle ja jokaiseen ammattiryhmään.* Haettu: <https://yle.fi/uutiset/3-12288061>.

10 Twinning-hanke Kosovon turvallisuusakatemian kehittämiseksi⁴¹

Vesa Muttilainen

Johdanto

Keväällä 2015 lupauduin mukaan EU-rahoitteisen Twinning -projektin valmisteluun. Kyse oli tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskevan projektiosion vastuuhenkilön eli komponentinvetäjän tehtävästä Kosovon turvallisuusakatemian (KAPS) kehittämiseen tähdänneessä hankkeessa. Olin tuolloin jossain määrin tietoinen Twinning-projekteista mutta en juuri tuntenut niiden organisointia, sisällöllistä rakennetta tai keskeisiä haasteita. Suostuin kuitenkin mukaan, ja osallistuin lopulta projektihakemuksen valmisteluun, EU:n järjestämään valintatilaisuuteen, monipuoliseen sisällölliseen työhön, konferensseihin ja opintovierailuihin sekä projektin raportointiin ja tilintarkastukseen.

Tarkastelen tässä artikkelissa Polamkin johtaman ja vuosina 2016-2019 toteutetun Twinning-projektin ”Further Support for Public Safety Education in Kosovo” (KS 14 IB JH 01) tavoitteita ja toteutusta sekä keskeisimpiä tuloksia ja haasteita. Tätä projektia edelsi ja pohjusti vuosina 2012-2014 toteutettu Twinning-hanke, joka keskittyi turvallisuusakatemian sääntelyperustan ja organisaation vahvistamiseen.

Jälkimmäisessä Kosovo-projektissa kehitettiin turvallisuusakatemian organisaatiota, koulutusta sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Projekti palveli akatemian lisäksi yhteensä kuutta sisäisen turvallisuuden toimialaa tai viranomaista, jotka sijoittuvat kolmen ministeriön alaisuuteen. Ne vastaavat poliisitoiminnasta, rikosseuraamuksista, vankeinhoidosta, tulliasioista, pelastusalan johtamisesta ja poliisitoiminnan tarkastuksesta.

⁴¹ Hankkeen toteuttivat Poliisiammattikorkeakoulun kanssa Viron Turvallisuustieteiden akatemia (Sisekaitseakadeemia), Rikosseuraamusalan koulutuskeskus ja Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Yhteistyössä olivat mukana myös Tullikoulu, Tallinnan yliopisto ja Viron poliisi. Polamkin projektipäällikkönä toimi tutkimusjohtaja Vesa Muttilainen.

Artikkeli perustuu hankkeen suunnitelmaan ja loppuraporttiin sekä tietoihin Twinning-rahoituksesta ja Kosovon turvallisuusakatemian toiminnasta (ks. Twinning Final Report 2019; KAPS 2022; Twinning Manual 2014 ja 2020; Ulkoministeriö 2022). Lisäksi tarkastelussa on hyödynnetty projektin aikana ja sen jälkeen laadittuja ja esiteltyjä koosteita, joissa on tarkasteltu muun muassa projektin etenemistä ja tuloksia sekä toteuttamiseen liittyneitä haasteita.

Artikkelissa esitellään tämän johdannon jälkeen ensin Twinning-rahoitusinstrumenttia (luku 2) sekä Kosovossa toteutetun Twinning-projektin tavoitteita ja toteutusta (luku 3). Sen jälkeen kuvataan hankkeen keskeisimpiä tuloksia ja haasteita (luku 4). Artikkelin loppuosa keskittyy arvioivaan pohdintaan (luku 5).

Twinning-rahoitusinstrumentti

EU:n Twinning-rahoitusinstrumentin yleiset tavoitteet kehystävät yksittäisten Twinning-projektien tavoitteenasettelua. Twinning-toiminta on pitkäkestoista asiantuntija-apua, joka perustuu kohdemaan tilanteeseen ja edunsaajaorganisaation tarpeisiin.

Suomessa Twinning-toimintaa koordinoivan ulkoministeriön verkkosivuilla kuvataan Twinningiä ”hyvän hallinnon vienniksi”. Twinning-hankkeet tukevat EU:n laajentumis- ja naapuruuspolitiikan piirissä olevien maiden hallinnon ja lainsäädännön kehittämistä. Ne voivat myös valmistaa EU-jäsenyyteen, tukea kansainvälistä yhteistyötä tai edistää taloudellista ja yhteiskunnallista vakautta.

Osaamisen viennin ohella voidaan puhua myös yhteiskehittämisestä, jolloin korostuu toiminnan vastavuoroisuus. Kohdemaan edunsaajaorganisaation ohella myös Suomesta osallistuvien organisaatioiden osaaminen vahvistuu. Twinning-projektiin osallistuminen voi esimerkiksi kehittää henkilöstön kansainvälisen toiminnan valmiuksia, kulttuurista ymmärrystä ja tässä projektissa myös koulutus- ja tutkimustoiminnan tuntemusta.

Twinning-projektin toteuttaja valitaan kaikille EU-maille avoimella tarjouskilpailulla. Hankkeen toteuttajana voi olla julkishallinnon organisaatio tai komission valtuuttama muu julkinen toimija (ns. mandated body). Hankkeisiin on mahdollista osallistua joko itsenäisesti tai yhteistyössä toisen jäsenvaltion kanssa. Täysimittaisten Twinning-hankkeiden budjetti voi kohota useisiin

miljooniin euroihin. Twinning-light on kevyempi vaihtoehto projektin toteutukseen.

Twinning-projekteilla on sisällöllisiä yhteyksiä artikkelikokoelman pääteemoihin, jotka koskevat valmius- ja varautumiskysymyksiä sekä arvioinnin teemoja. Tämä yhteys on kuitenkin pääasiassa välillinen. Voidaan ajatella, että Twinning-projektien toteuttaminen esimerkiksi Länsi-Balkanilla, joka on ollut suomalaisen Twinning-toiminnan ydinaluetta, on tukenut demokratian, oikeusvaltion ja turvallisuusalan koulutuksen kehittämistä. Nämä puolestaan ovat tärkeitä rakenteellisia tekijöitä esimerkiksi yhteiskunnan vakauden edistämiseksi sekä rikostorjunnassa kansallisesti ja kansainvälisesti.

Projektin tavoitteet ja toteutus

Kuten Twinning-rahoitusinstrumentin tavoitteiden esittelyn yhteydessä edellä todettiin, projektien sisällöllisenä lähtökohtana ovat edunsaajavaltion ja -organisaation tilanne, tarpeet ja toiveet. Nämä kiteytyvät rahoitusohjelman suppeaan kuvaukseen (Twinning Fiche), jonka perusteella projektista kilpailevat konsortiot valmistelevat projektihakemuksen sisällön. Twinning-projektien säännöt ovat jossain määrin muuttuneet Kosovo Twinning -projektin jälkeen mutta tuolloin sovellettiin vuoden 2014 ohjeistusta.

Kosovo Twinning -projektin päätavoitteena oli vahvistaa oikeusvaltiota parantamalla turvallisuusalan viranomaisten koulutusta. Tarkoituksena oli auttaa tarjoamaan korkealaatuista turvallisuusalan koulutusta sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa Kosovossa.

Projekti jakaantui kolmeen sisällölliseen komponenttiin:

Komponentti 1: Säännöllisesti toteutettavan ammatillisen koulutusrakenteen kehittäminen kaikille sisäisen turvallisuuden viranomaisille.

Komponentti 2: Tuen antaminen turvallisuusakatemia kandidaattitason koulutuksen päivittämiseen ja parantamiseen.

Komponentti 3: Tuen antaminen turvallisuusakatemia tutkimus- ja kehittämissinstituutille siinä, että siitä tulisi täysin toimiva ja se hyödyttäisi kaikkia sisäisen turvallisuuden viranomaisia Kosovossa.

Projektin komponentit jakaantuivat edelleen aktiviteetteihin tai tulosalueisiin. Ensimmäisen komponentin aktiviteetit koskivat johdon tukemista ammatillisen koulutuksen koordinoinnissa, opetussuunnitelmia, laadunvarmistuksen kriteereitä ja kestäviä rakenteita sekä laadunvarmistusjärjestelmän vahvistamista. Toisen komponentin aktiviteetit liittyivät kandidaattitutkinnon ensimmäisen vuoden toteutuksen arviointiin, näiden arviointitulosten toimeenpanon tukemiseen, opiskelijaharjoittelun toimeenpanon tukemiseen, verkko-oppimisalustan perustamiseen, maisteritutkinnon mahdollisuuksien selvittämiseen sekä opiskelijaneuvontajärjestelmän kehittämiseen opiskelijakeskeisyyden vahvistamiseksi. Kolmas komponentti pyrki vahvistamaan tutkimus- ja kehittämistituutin toimintaa, kehittämään kansainvälistä tutkimusyhteistyötä sekä toteuttamaan sisäisen turvallisuuden viranomaisia hyödyttäviä tutkimuksia. Näiden varsinaisten sisällöllisten komponenttien lisäksi projektiin sisältyivät projektin aloitus- ja loppuseminaarit.

Osa projektin odotetuista tuloksista oli määritelty pakollisiksi. Niitä olivat projektin aloitus- ja loppuseminaari, ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelma, ammatillisen koulutuksen opettajapooli, kandidaattitutkinnon parantaminen, opiskelijaharjoittelujärjestelmä, tutkimusten toteuttaminen sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan kontaktihenkilöverkosto. Osa näistä pakollisista ja muistakin projektin tuloksista oli tarkoitus saavuttaa projektin aikana ja osa taas oli selvästikin pidemmän aikavälin tavoitteita.

Projekti toteutettiin kahden maan ja neljän organisaation yhteistyönä. Polamkin lisäksi mukana olivat niin sanotun junioripartnerin roolissa virolainen turvallisuusalan korkeakoulu Sisekaitseakadeemia (EASS) sekä muissa rooleissa Jyväskylän ammattikorkeakoulu (JAMK) ja Rikosseuraamusalan koulutuskeskus (RSKK). Projektikonsortioilla oli monenlaista osaamista liittyen esimerkiksi organisaation kehittämiseen, koulutusasioihin ja tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä turvallisuusalalla että laajemminkin. Turvallisuusalan osaaminen ulottui poliisitoimen ohella muihinkin sisäisen turvallisuuden toimintoihin ja ammatteihin.

Projektipäällikkö, kohdemaassa projektin ajan työskennellyt asiantuntija (RTA, Resident Twinning Advisor) sekä koulutusasioita koskevien komponenttien vetäjät tulivat Polamkin ulkopuolelta. Projektipäällikkö toimi myös yhden komponentin vetäjänä. Polamkista sama vastuhenkilö eli allekirjoittanut toimi tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskevan komponentin vetäjänä sekä

hallinnollisena projektipäällikkönä. Projektipäällikkö johti koko projektikokonaisuutta sisällöllisesti ja komponentin vetäjät omalla osa-alueellaan. RTA koordinoi projektin työskentelyä paikan päällä sekä loi ja ylläpiti kontakteja kohdeorganisaatioon ja sen ulkopuolelle.

Lyhytaikaisia asiantuntijoita (STE, Short time expert) oli 30 ja he työskentelivät kohdemaassa yleensä viikon kerrallaan. Asiantuntijapoolissa oli jäseniä myös eräistä muista kuin edellä mainituista neljästä projektikonsortion organisaatiosta. Jos aloitus- ja loppuseminaari lasketaan mukaan, projektissa oli 15 aktiviteettia, joihin sisältyi 43 ala-aktiviteettia ja 771 työpäivää. Työpanoksesta kolme neljäsosaa kohdistui koulutuspainotteiseen toimintaan ja organisaation yleiseen kehittämiseen sekä loppuosa tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Käytännössä lyhytaikaiset asiantuntijat toimivat Twinning-projekteille tyypilliseen tapaan etukäteen laaditun viikkosuunnitelman mukaisesti. Työhön sisältyi esimerkiksi kirjallista analyysia, kokouksia, työpajoja, seminaareja ja vierailuja sidosryhmissä. Yhteistyötahoina olivat akatemian johto, muu henkilöstö, opiskelijat ja sidosryhmien edustajat.

Projektin keskeiset tulokset ja haasteet

Vaikka Twinning-projektit ovat monella tavalla erilaisia kuin monet muut tutkimus- ja kehittämisprojektit, niihin pätevät melko hyvin minkä tahansa projektin yleiset lainalaisuudet. Projektin toteutusta määrittävät sisällölliset tavoitteet, resurssit ja aikataulu, joihin liittyy lähestulkoon aina enemmän tai vähemmän haasteita. Erilaisia kitkatekijöitä ilmenee tyypillisesti myös projektikonsortion sisäisessä toiminnassa ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Seuraavaksi tarkastellaan pääpiirteittäin projektin pakollisten tulosten toteutumista ja keskeisiä haasteita.

Yleisesti ottaen projekti oli menestyksellinen, ja tuloksellisuus näkyi niin koulutuksen ja organisaation kehittämisessä kuin myös tutkimus- ja kehittämistoiminnassa (ks. esim. Muttilainen & Saar 2018). Projekti tuki kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä sisäisen turvallisuuden alueella. Kaikkien kolmen komponentin pakolliset tulokset saavutettiin, kuten myös valtaosa muista projekteille asetetuista tavoitteista.

Turvallisuusakatemian todettiin koonneen monipuolisesti erilaisia malleja ja prosesseja toimintansa kehittämiseen mutta niiden vienti käytäntöön ei aina

ollut onnistunut. Uusien toimintamallien käyttöönotto käytännön tasolla olisi edellyttänyt rakenteellisia muutoksia koko organisaation tasolla. Samalla päätöksenteon vastuita ja prosesseja olisi pitänyt selkeyttää.

Projektin toteutuksen haasteista voidaan mainita, että turvallisuusakatemioiden henkilöstöllä ja sisäisen turvallisuuden viranomaisten edustajilla oli vaikeuksia sovittaa yhteen päivittäisiä velvoitteitaan ja projektiin liittyviä tekemisiä. Turvallisuusakatemiassa myös päällekkäiset kehittämistoiminnot, projektin suosittelun toimeenpanon tiukat aikataulut sekä eräät kulttuuriset erot aiheuttivat hankaluuksia projektin toteutukseen.

Koulutuksen kehittämisessä verkko-oppimisen alusta perustettiin onnistuneesti mutta opetushenkilöstö ei ollut täysin sitoutunut käyttämään uusia opetusmenetelmiä. Maisteriohjelman suunnittelu ja toteutus vaativat tulevaisuudessa enemmän opetushenkilöstöä ja monipuolisempaa osaamista. Tutkimus- ja kehittämistoiminnassa havaittiin, että vaatii runsaasti aikaa rakentaa toimiva organisaatio ja yhteistyösuhteet kansallisesti ja kansainvälisesti.

Projektin toteutus edellytti käytännössä joustavuutta projektikonsortiolta, turvallisuusakatemialta ja muilta projektiin liittyneiltä kohdemaan organisaatioilta. Työskentely vaati aluksi henkilösuhteiden solmimista ja keskinäisen luottamuksen rakentamista. Pohjoismainen ja balkanilainen työkuultuuri poikkesivat paljon toisistaan. Sisällöllisessä toteutuksessa esiin nousseita haasteita liittyi esimerkiksi suunnitelman täsmäntämiseen, säästöneiden rahojen kohdentamiseen, tehtävien aikataulutukseen, asiantuntijatyön painotuksiin ja opintovierailuihin.

Laajassa kansainvälisessä projektissa, jossa on mukana monia organisaatioita eri maista sekä suuri joukko yksittäisiä asiantuntijoita, voi ilmetä monenlaisia haasteita yhteistyössä ja henkilösuhteissa. Kosovo Twinning -projektissa yhteistyössä näkyi haasteita projektin sisällä sekä suhteissa turvallisuusakatemiaan, sisäisen turvallisuuden viranomaisiin ja projektia ohjanneeseen paikalliseen EU-toimistoon. Henkilötasolla dramaattisin muutos koettiin jo projektin valmisteluvaiheessa, kun hakemuksessa mainittu projektipäällikkö ei voinutkaan osallistua projektin toteuttamiseen projektipäällikön ominaisuudessa vaan huomattavasti kapeammassa roolissa. Tilalle saatiin kuitenkin nopeasti toinen kokenut asiantuntija. Toinen projektin sisäinen haaste liittyi osin epäselviin rooleihin projektin johdossa.

Projektin eri vaiheissa on huomionarvoista, että ruuhkaisina aikoina projektikonsortioilla on kovat paineet sisällön edistämisestä ja edunsaajan puolella taas voi ilmetä kehittämisähkyä ja motivaatiovaikeuksia jatkuvien osallistumisvaatimusten vuoksi. Luottamukselliset suhteet organisaatioiden ja henkilöiden välillä kuitenkin edistävät projektin tuloksellisuutta, ja hyvät tulokset projektin aikana vuorostaan edistävät hyvää ilmapiiriä ja tekemisen meininkiä.

Pohdintaa

Tässä artikkelissa on esitelty Kosovon turvallisuusakatemia kehittämisestä vuosina 2016–2019 toteutetun EU-rahoitteisen Twinning-projektin tuloksia. Twinning-rahoitusinstrumentti pyrkii esimerkiksi oikeusvaltion ja hyvän hallinnon vahvistamiseen - tässä tapauksessa kehittämällä sisäisen turvallisuuden koulutusta sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Suppeassa katsauksessa on ollut mahdollista kuvata varsin yleisesti Twinning-rahoituksen perusteita, Kosovo-projektin tavoitteita ja toteutusta sekä projektin tuloksia ja haasteita. Havainnot perustuvat monilta osin projektin loppuraporttiin. Loppuraportin sisältö saattaa antaa hieman todellisuutta paremman kuvan projektin tavoitteiden toteutumisesta, pitkän aikavälin onnistumisesta ja projektiprosessista. Toisaalta omat kokemukseni projektin hallinnollisena projektipäällikkönä, tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskeneen sisällöllisen osa-alueen vetäjänä sekä aktiivisena lyhytaikaisena asiantuntijana ovat mahdollistaneet arviointia myös projektin sisältä käsin.

Tavanomaiset Twinning-projektit kestävät tyypillisesti pari-kolme vuotta. Osa tavoitelluista tuloksista saadaan valmiiksi projektin aikana mutta osa niistä toteutuu vain osittain projektin päättymiseen mennessä. Sekä koulutuksen että tutkimus- ja kehittämistoiminnan uudistaminen voivat vaatia aikaa huomattavasti enemmän kuin Twinning-projektin tyypillisen keston verran. Näin on etenkin, jos puhutaan vaikkapa koulutusrakenteiden muuttamisesta, uudenlaisesta pedagogisesta lähestymistavasta tai pitkäjänteisestä tutkimus- ja kehittämistoiminnasta. Pitkän aikavälin tavoitteiden edistämiseksi voisi olla perusteltua, että Twinning-hankkeisiin sisältyisi jo lähtökohtaisesti suppea jälkiarviointi esimerkiksi muutamia vuosia projektin päättymisen jälkeen.

Projektin keskeiset suositukset liittyvät turvallisuusakatemia kehittämiseen pidemmällä aikavälillä. Akatemiaa suositeltiin parantamaan laadunhallintaa,

opetussuunnitelmatyötä ja opiskelijaharjoittelun prosesseja, kehittämään edelleen verkko-oppimisen alustoja ja osaamista sekä lisäämään opiskelijoiden käytännöllistä ja akateemista tukea kaikilla tasoilla. Lisäksi suositeltiin, että akatemia vahvistaisi tutkimus- ja kehittämisprojektien suunnittelun ja toteuttamisen rakenteita sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan strategista profiilia ja toimintaan liittyvää yhteistyötä. Akatemiaa suositeltiin myös kiinnittämään huomiota tiettyihin ”inkluusiota” koskeviin asioihin, kuten eri sukupuolten ja erilaisista etnisistä taustoista tulevien tilanteeseen henkilökunnan jäsenenä tai opiskelijoina.

Kosovo Twinning -projektit vuosina 2012–2019 paransivat Polamkin edellytyksiä osallistua vastaavanlaisiin projekteihin tulevaisuudessa. Vuosina 2020–2022 Polamk toteutti Albanian turvallisuusakatemia koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseen tähtäävän Twinning-hankkeen. Siihen liittyi omanlaisiaan haasteita koronatilanteen pitkittymisen ja pitkään jatkuneiden etätoteutusten vuoksi. Juuri turvallisuusalan koulutukseen sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan kytkeytyvät Twinning-aiheet näyttävät sopivat mainiosti Polamkille. Näissä aiheissa voisi projektin koordinoinnin ohella harkita jatkossa myös ka-peampaa roolia.

Polamkille on kertynyt kokemusta vaihtoehtoisista tavoista johtaa ja organisoida laajoja kansainvälisiä projekteja. Jälkimmäisessä Kosovon Twinning -projektissa Polamkin ulkopuolisten toimijoiden osuus oli vahva, kun projektipäällikkö ja RTA sekä suuri osa asiantuntijoita tuli konsortion muista organisaatioista. Albania Twinning -projektin toteutus taas rakentui kaikilta osin enemmän Polamkin omien asiantuntijoiden varaan. Molemmissa toteutuksissa on omat hyvät ja huonot puolensa. Ensimmäinen vaihtoehto tuo projektiin enemmän ulkopuolista näkemystä ja kehittää yhteistyötä mutta ei kerrytä paljon oman organisaation asiantuntemusta. Toinen vaihtoehto taas pitää paremmin langat omissa käsissä ja laajentaa kansainvälisuusaamista mutta syö asiantuntijaresurseja muulta toiminnalta.

Mitä muut tutkimus- ja kehittämisprojektit sitten voivat hyötyä Twinning-projekteista ja mitä laajempaa vaikutusta Twinning-projekteilla on turvallisuuden ja varautumisen kannalta?

Rahoitusinstrumenttina Twinning on kohtalaisen selväpiirteinen, ja projektien hallinnointiin on varsin selkeät säännöt. Sisällöllisesti Twinning-projektit ovat

moniin muihin projekteihin verrattuna hyvin strukturoituja, koska sisältö jäsentyy komponenteista ja aktiviteeteista aina viikko- ja päivätason toteutuksiin saakka. Muut projektit voisivat ottaa tästä oppia. Laajemmin tarkastellen Twinning tuo hyötyjä projektin eri osapuolille eli EU:lle, edunsaajaorganisaatiolle ja sen sidosryhmille sekä projektikonsortion organisaatioille. Kaikki osapuolet hyötyvät oikeusvaltioperiaatteita ja hyvän hallintoa sekä koulutus- ja tutkimusasioita koskevan tietämyksen kehittymisestä ja näiden oppien jakamisesta. Näin ollen Twinning-projekteilla voi olla kauaskantoista välillistä merkitystä myös kansainvälisen rikollisuuden sekä muiden turvallisuusuhkien torjunnassa.

Lähteet

KAPS (2022). Kosovo Academy for Public Safety. <http://aksp-ks.net/?page=2,1>. Luettu 14.4.2022.

Muttilainen, Vesa & Saar, Indrek (eds.). (2018). R&D in the Field of Public Safety: Selected Theoretical and Empirical Viewpoints A Visibility Report of the EU Twinning-project (KS 14 IB JH 01) in the Form of the Collection of Articles Prepared as a Part of the Component 3 on R&D Issues: Activity 3.3.1, conducting research projects. Vushtrri 9 November 2018. http://aksp-ks.net/fsp/repository/docs/KAPS_Twinning_Comp_3_Articles_Collection_on_Public_Safety_FINAL_9.11.2018.pdf

Twinning Final Report (2019). Further Support to Public Safety Education in Kosovo. Twinning Contract number: KS 14 IB JH 01. European Commission, 2019.

Twinning Manual (2020). Revision 2017 - Update 2020. European Commission. Ref. Ares(2020)4946577 - 22/09/2020.

Twinning Manual (2014). Institution Building in the Framework of European Union Policies Common Twinning Manual. Revision 2012 - Update 2013-2014.

Ulkoministeriö (2022). Twinning-ohjeet. <https://um.fi/twinning-ohjeet>. Luettu 14.4.2022.

11 Builders⁴²

Pirjo Jukarainen ja Miia Myllylä

Kun kriisi iskee, meistä jokainen voi olla haavoittuvainen

Globaali COVID-19-pandemia osoitti, kuinka vaikeaa on tosiasiallisesti ennakoita jopa kriisin etenemistä. Tätäkin kenties vielä vaikeampaa on arvioida kriisinhallintatoimista aiheutuneita yhteiskunnallisia seurauksia. Jotta voisimme varautua erilaisiin vakaviin häiriötilanteisiin ja luonnononnettomuuksiin meidän täytyy tunnistaa omat yhteiskunnalliset haavoittuvuutemme. Näitä on kartoitettu esimerkiksi riskiarvio- ja ennakoitimenetelmillä. Se, miten määrittelimme haavoittuvuuden, vaikuttaa aivan oleellisesti varautumistoimiimme. Menneisyyden kokemukset, vakiintuneet oletukset ja joskus jopa vahva erityisasiantuntijuutemme ohjaavat meitä siiloutuneeseen ja sektoroituneeseen varautumiseen (Laitinen, Heino ja Huotari 2020, 123-131). Tämä koskee myös ymmärrystämme yhteiskunnallisista haavoittuvuuksista. Liitämmekö esimerkiksi sanan ”haavoittuvassa asemassa oleva” vakiintuneesti aina tiettyihin väestöryhmiin, kuten vaikkapa vanhuksiin? Tarkastelemmeko kansallisissa riskiarvioissa ylipäätään uhkia erilaisten väestöryhmien näkökulmasta? Vai oletammeko, että meille riittää tietty yleisyystaso, kun käsittelemme vaikkapa tulvien tai laajojen sähkökatkosten haittavaikutuksia ja niiden vähentämiskeinoja.

Poliisiammattikorkeakoulu oli vuosina 2019-2022 mukana kolmivuotisessa, EU:n Horisontti 2020 tutkimus- ja innovaatio-ohjelman rahoitusta saaneessa hankkeessa BuildERS. Hankkeessa tarkasteltiin sekä tulvien ja maanjäristysten kaltaisia luonnononnettomuuksia että ihmisen aiheuttamia häiriötilanteita, kuten terroristisia iskuja kriittisen infrastruktuurin kohteisiin. Hankkeen tavoitteena oli tukea ihmisten kykyä selviytyä kriisitilanteissa, ja sitä kautta vahvistaa koko yhteiskunnan resilienssiä. Yhtenä keskeisenä teemanamme oli kriisi- eli häiriötilanneviestintä. Innovoimme hankkeen aikana erilaisia ratkaisuja, joilla

⁴² Hankkeen toteuttivat: teknologian tutkimuskeskus VTT (pääkoordinaattori) ja 17 muuta organisaatiota Euroopasta, Yhdysvalloista ja Indonesiasta. Rahoitus: EU:n Horisontti 2020 -ohjelma. Kokonaisbudjetti noin 4,9 miljoonaa euroa. Polamkissa toteutuksesta vastasivat: tutkija Pirjo Jukarainen (projektipäällikkö), tutkija Miia Myllylä, erikoistutkija Jarmo Houtsonen ja tutkimusjohtaja Vesa Mutttilainen (hankkeen turvallisuuspäällikkö).

paikalliset asukkaat ja yhteisöt voivat parantaa tiedonvaihtoa ja vuorovaikutusta viranomaisien, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. Teimme ohjeistuksen viranomaisille, kuinka nämä voisivat viestiä yhdessä sosiaalisen median vaikuttajien kanssa. Laadimme myös verkkokoulutuksen, joka käsittelee erilaisia haastavia vuorovaikutustilanteita ja kohtaamisia. Koulutus auttaa ymmärtämään, miten erilaiset neuropsykiatriset piirteet, mielenterveyden haasteet, muistisairaudet ja kehitysvammaisuus vaikuttavat kykyymme kommunikoida ja viestiä kriisitilanteissa. Lapsille teimme lautapelin; sitä pelatessa voi oppia, miten toimia vaikkapa tulvan tai maanjäristyksen aikana. (BuildERS 2022)

Mikä tekee meistä haavoittuvia?

Lähdimme BuildERS hankkeessa liikkeelle kysymällä, ketkä ylipäänsä ovat erityisen haavoittuvia ja miksi? Teimme vertailevaa tutkimusta useissa eri Euroopan maissa: kävimme läpi julkisia varautumista käsitteleviä asiakirjoja, haastattelimme viranomaisia ja kansalaisjärjestöjen edustajia sekä keräsimme kyselyillä erilaisia kriisitilanteita kokeneiden näkemyksiä. Tämän jälkeen kehitimme kriisinhallinnasta vastaaville viranomaisille arviointityökalun, jonka avulla nämä voisivat tunnistaa nykyistä kattavammin erilaisia haavoittuvuuden taustatekijöitä. Hyvin usein ihmisten haavoittuvuus liitetään heidän henkilökohtaisiin ominaisuuksiinsa, kuten ikään tai terveyteen. Esimerkiksi vanhusten ja pitkäaikaissairauksista kärsivien on arvioitu olevan riskiryhmää ilmastonmuutoksen mukanaan tuomien hellejaksojen aikana – etenkin kaupunkitaajamissa (Tuomenvirta et al., 2018, 57).

Kansallisissa varautumistoimissa keskitytään usein yleistasolla kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuuteen. Olisi kuitenkin tärkeää arvioida myös sitä, millä tavalla kriittisen infrastruktuurin häiriötilanteet vaikuttavat eri väestöryhmiin. Joissakin varautumista koskevissa asiakirjoissa mainitaan sana haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä. Tällöin viitataan esimerkiksi vanhuksiin tai vammaisiin, joille vakavat häiriötilanteet voivat olla erityisen vaarallisia. Tutkimuksemme mukaan Virossa, Suomessa ja Saksassa käytetään usein termiä ”haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät”. Joissakin maissa puhutaan henkilöistä, joilla on erityistarpeita tai jotka ovat yhteiskunnallisesti heikommassa asemassa. Yhteenvetona voidaan todeta, että eri maissa on hyvin erilaisia tulkintoja siitä, ketkä ovat haavoittuvia kriisitilanteissa ja miksi. Hyvin usein haavoittuvuuden taustatekijät jäävät epämääräisiksi, eikä niitä juuri pohdita varautumista koskevissa strategisissa asiakirjoissa. (Orru et al. 2021).

Joskus voi olla hyvinkin vaikeaa jäsentää ihmisten moninaisia yksilöllisiä haavoittuvuustekijöitä siten, että voitaisiin määritellä erityisiä väestöryhmiä. Yleis-tason ryhmittelyt, kuten ”vanhukset” tai ”vammaiset” voivat myös olla harhaanjohtavia. Näkemyksemme mukaan haavoittuvuus on hyvin tilannekohtaista ja vaihtelee suuresti erilaisissa kriiseissä ja häiriötilanteissa. Olennaista on myös henkilön oma tulkinta omasta haavoittuvuudestaan, hänen oma koke-muksensa riskeistä, toimintakyvystään ja tarvitsemansa avun saannista. (Kuran et al. 2020). Näiden lisäksi ihmisten sosiaalinen pääoma: sosiaaliset verkostot sekä yhteydet ja luottamus viranomaisiin tuovat oman ulottuvuutensa haa-voittuvuuteen. Yleensä on ajateltu niin, että vahva sosiaalinen pääoma auttaa selviytymään ja toipumaan kriiseistä. BuildERS -hankkeen tutkijat tarkastelivat Utøya:n saarella Norjassa tapahtunutta terroristista iskua ja sen uhrien sosiaa-lista pääomaa. Tilanne osoittautui hyvinkin monimutkaiseksi. Korkea luottamus poliisiin osoittautui haavoittuvuudeksi, sillä tekijä oli naamioitunut poliisin uni-vormuun. Monet eivät myöskään uskaltaneet olla yhteydessä läheisiinsä älypu-helimien kautta, sillä he pelkäsivät laitteen äänen tai valon paljastavan tekijälle heidän sijaintinsa. (Morsut et al. 2021) Näin ollen on paljolti tilannekohtaista, miten sosiaaliset suhteemme ja luottamusverkostomme voivat meitä auttaa.

Viestintä voi lisätä tai vähentää haavoittuvuutta

Yksi BuildERS hankkeen lähtöajatuksista oli se, että voimme kriisiviestinnän kautta vaikuttaa ihmisten turvallisuuteen. Voimme vaikuttaa ihmisten riski-tietoisuuteen ja sitä kautta heidän varautumiseensa kriiseihin. Toisaalta vies-tinnällä voidaan varoittaa ja suojata ihmisiä vaaralta ja ohjeistaa heitä toimi-maan oikein. Erityisesti luonnononnettomuuksissa on tyypillistä, että viestintä estyy teknisistä syistä infrastuktuurin vahingoittuessa. Hyvin usein ongelma-na on kuitenkin jo viestinnän sisältö itsessään. Se ei kenties ole saavutettavaa tai räätälöity eri väestöryhmille, kuten aistirajoitteisille henkilöille. (Hansson et al. 2020a) Sähköiset viestintäkanavat ovat myös yleistyessään kasvattaneet niin sanottua digitaalista kuilua. Osa ihmisistä ei voi tai halua käyttää sähköi-siä viestintäkanavia kriiseihin liittyvän tiedon etsimiseen. Syyt voivat olla mo-ninaisia, taloudellisia, kulttuurisia tai terveyteen liittyviä. Voi esimerkiksi olla niin, että henkilöllä ei ole varaa älypuhelimeen tai verkkopalveluihin. Keskeiset tiedonlähteet ovat myös erilaisia eri ihmisillä; tutkimuksissa on havaittu tämän suhteen myös laajempia eroja esimerkiksi eri sukupuolten välillä. (Reuter & Spielhofer 2017)

Yleisesti ottaen viestintään liittyvät haavoittuvuudet juontuvat sekä yksilöllisistä kyvyistä ja ominaisuuksista että yhteiskunnallisista ja kriisitilannespesifeistä tekijöistä. Nämä kaikki vaikuttavat myös siihen, miten vaarallista väärä tieto on. Oli tutkimuksellisesti mielenkiintoista ja samalla kauhistuttavaa havaita, miten tehokkaasti ja laajasti väärä tieto levisi globaalien koronapandemian aikana. BuildERS-hankkeen tutkimusryhmän mukaan koronaviruksesta jaettiin kuuden tyyppistä haitallista tietoa; väärän tiedon levittämällä pyrittiin sekä riskitietoisuuden heikentämiseen että kriisinhallintatoimien haittaamiseen. Tiedon levittäjät kyseenalaistivat viruksen vaarallisuutta ja leviämistapaa, kylvivät epäluottamusta viranomaisiin ja ehdottivat haitallisia tai jopa vaarallisia suojautumiskeinoja. Ihmisiä myös houkuteltiin tarttumaan erilaisiin petoksiin ja sitä kautta lisättiin heidän turvattomuuden tunnettaan. Yleistä oli myös vihapuhe, jossa eri väestöryhmiä ja kansallisuuksia syyllistettiin pandemian leviämiseen. (Hansson et al. 2020b)

Viestinnän valmiusharjoituksilla voidaan parantaa kykyä tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevia

BuildERS -hankkeessa tehtiin yhteensä seitsemän tapaustutkimusta, joissa kartoitettiin haavoittuvuuden taustatekijöitä erilaisissa kriisitilanteissa. Italiassa kontekstina olivat maanjäristykset, Saksassa tulvat ja meneillään oleva koronaviruspandemia, Virossa kyberisku kriittiseen infrastruktuuriin ja Indonesiassa tsunami. Suomen tapaustutkimuksessa simuloitiin vaarallista kemikaalionnettomuutta, joka oli aiheutunut rikollisesta toiminnasta. Yksi osa tapaustutkimusta oli sarja viestinnän valmiusharjoituksia poliisi- ja pelastusviranomaisille. Kyseessä oli elävöitetty työpöytäharjoitus, jossa heittäydettiin kuvitteellisen skenaarion kaltaiseen CBRNE-tilanteeseen. Harjoitussuunnitelma laadittiin yhteistyössä Insta Digital Oy:n ja Pirkanmaan pelastuslaitoksen kanssa.

Harjoituksen aikana kiinnitettiin huomiota erityisesti seuraaviin asioihin: a) viranomaisviestinnän johdonmukaisuuteen ja koordinointiin, b) toimintakykyyn paineisessa tilanteessa, c) kykyyn vastata väärään ja harhaanjohtavaan viestintään, ml. erityisryhmiin liittyviin huhuihin, väärintulkintoihin ja vihapuheeseen, d) viranomaisviestinnän saavutettavuuteen: erityisesti kykyyn tavoittaa henkilöitä, joilla on erilaisia psyykkiseen ja kognitiiviseen toimintakykyyn liittyviä haasteita.

Tarkoituksena oli harjoituttaa viestintätoimien priorisointiin. Millaisiin uutisiin ja viesteihin on syytä reagoida nyt, millaisiin myöhemmin? Mihin ei ole syytä puuttua lainkaan? Miten vähentää jatkuvaa uutista odottavan median painetta silloinkin, kun uutta uutisoitavaa ei juurikaan ole? Miten välttää harhaanjohtavat lööpit? Annoimme harjoitukseen osallistuneille peräjälkeen useita erilaisia viestinnällisiä tehtäviä, jotta nämä voisivat suunnitella mahdollisimman tehokasta työnjakoa ja resurssien käyttöä.

Yksi tärkeimmistä havainnoistamme oli se, että viranomaisviestinnän tulee olla johdonmukaista. Eri viranomaisten viestintä ei myöskään saisi olla ristiriitaista. Harjoitusskenaariossa kaltaisissa CBRNE-tilanteissa alkuvaiheen viestinnästä vastaavat useat eri toimijat: hätäkeskus, pelastuslaitos, poliisi, ensihoito sekä sosiaali- ja kriisipäivystys, jota järjestetään yleensä kuntayhteistyönä tai yhteistyössä yksityisen palveluntuottajan kanssa. Jos nämä eivät koordinoi viestintäänsä, ihmisten on vaikeaa arvioida riskiä ja toimia parhaalla mahdollisella tavalla. Viestinnän saavutettavuuden merkitys on myös tärkeää ymmärtää. Avainkysymyksiä ovat: mitkä väestöryhmät tulisi tavoittaa, mitä viestinnällisiä erityistarpeita näillä ryhmillä on ja mitä viestintäfoorumeita kannattaisi käyttää niiden tavoittamiseen.

Oleennaista on myös seurata muiden kuin vastuuviranomaisten tuottamaa mediasisältöä. Osa tästä sisällöstä auttaa tilannekuvan täsmentämisessä ja tukee ihmisten selviytymistä ja toipumista. Viranomaisten on hyvä keskustella näiden sisällöntuottajien kanssa ja pohtia yhteistyön mahdollisuuksia. Erityisesti sosiaalisen median vaikuttajat ovat potentiaalisia kumppaneita viranomaisille. Tuoreena esimerkkinä tämänkaltaisesta yhteistyöstä on #faktaakoronasta-kampanja, jossa valtioneuvoston kanslia, markkinointitoimisto PING Helsinki ja huoltovarmuusorganisaatio Mediapooli välittivät koronapandemiasta tietoa yhdessä vapaaehtoisten vaikuttajien kanssa. Tämän yhteistyön vaikuttavuus perustuu siihen, että sosiaalinen media teknologisine algoritmeineen kuratoi sisältöä: suodattaa ja käsittelee informaatiota vastaanottajalle ”sopivaksi”, vastaamaan hänen kiinnostuksen kohteitaan ja tiedon tarpeitaan. Sosiaalisen median vaikuttaja jalostaa omalla esteettisellä tyylillään ja brändi-uskottavuudellaan viranomaistiedon ja lisää sitä kautta sen uskottavuutta seuraajissaan (Pöyry et al. 2022)

Toisaalta, viranomaisten tulisi tunnistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sellainen mediasisältö, joka vaikuttaa haitallisesti jo ennestään haavoittuvassa

oleviin yksilöihin ja väestöryhmiin. Näiden korjaaminen, vähentäminen tai kokonaan poistaminen on ensisijaisen tärkeää, sillä usein haavoittuvassa asemassa olevilla ei ole itse siihen joko mahdollisuutta tai riittäviä voimavaroja. Lisäsimme harjoituksen käsikirjoitukseen muutamia turvallisuuden tunnetta heikentäviä ja kriisinhallintaa vaikeuttavia ilmiöitä. Yksi näistä valitettavan yleisistä ilmiöistä oli arkaluonteisten yksityiselämää koskevien tietojen pahantahtoinen levittäminen. Harjoitusskenaarioon oli kirjoitettu maalittamisilmiö, jossa jaettiin henkilön terveystietoja ja yhteystietoja. Henkilöstä esitettiin videoita ja valokuvia, joista hän oli selvästi tunnistettavissa. Tietojen levittämisellä pyrittiin vaikuttamaan poliisin toimintaan, vihjaamalla henkilön yhteydestä rikokseen. Harjoituksella heräteltiin etsimään ratkaisuja viestinnällisesti vaikeassa tilanteessa. Miten toimia, kun varmuutta henkilön asemasta tapahtumassa ei vielä ole?

Harjoitusskenaarion oli luotu myös toinen varsin tyypillinen sosiaalisen median ilmiö: henkeä ja terveyttä vaarantavan haastetehtävän jakaminen sosiaalisessa mediassa (Bonifazi 2022). Tämä voi olla esimerkiksi video, joka ohjeistaa ja kehottaa suorittamaan jonkin erikoisen tai vaikean tehtävän. Jotkut haasteet ovat viihdyttäviä, kuten koronapandemian aikana maailmanlaajuisesti levinnyt tyyntyhaaste, ”Pillow Challenge”. Osa on sen sijaan äärimmäisen vaarallisia; tällainen on ollut esimerkiksi itsetuhoiseen käyttäytymiseen kehottanut ”Blue whale” (Mukhra et al.2019). Harjoitus kehotti pohtimaan viranomaisten toimintamahdollisuuksia ja -valtuuksia vastaavan kaltaisissa tilanteissa. Miten niiden leviämistä voitaisiin estää?

Harjoituksessa simuloitiin myös todellisia ja kuvitteellisia tapahtumia sekoittavan keskustelun käymistä sosiaalisessa mediassa. Harjoituksen alussa poliisille annettiin mediasyötteen avulla väärää tilannekuvatietoa onnettomuuspaikan sijainnista. Medioissa jaettiin harhaanjohtavaa, dramaattista kuvamateriaalia, joka ei liittynyt tapahtumaan millään lailla. Harjoituksessa myös simuloitiin keskustelua, jota käydään aina perinteisen väestöhälyttimen testauksen aikana. Sosiaalisen median kanavassa käynnistyy tuolloin kuvitteellinen sodankäynti. Harjoitusskenaariossa muiden ”sotaviestien” sekaan hukkuu yksi anonyymi, oikeasta onnettomuudesta kertova viesti, johon lähettäjää liittyy #totta aihe-tunnisteen. Joku sovelluksen käyttäjistä lähettää tästä keskustelusta kuvakaappauksen poliisille. Vastaavanlainen todellisuuden ja kuvitteellisen pelin/leikin sekoittuminen aiheuttaa epätietoisuutta ja hämmennystä. Onko kyse oikeasta vai väärästä vaarailmoituksesta?

Verkkomediat pyrkivät usein kasvattamaan lukijamäärää kiinnostusta herättävillä otsikoilla ja dramaattisilla kuvakulmilla. Myös lukijoita osallistetaan sisällön tuottamiseen: heiltä pyydetään tuoreeltaan havaintoja, kuvia ja videoita kriisitilanteista. Tämäkin voi joissakin tapauksissa vaarantaa viranomaisten toimintaa sekä ihmisten henkeä ja terveyttä. Harjoituksessa simuloitiin esimerkiksi tilannetta, jossa median edustajat pyrkivät haastattelemaan suojavaistöön vietyjä onnettomuuden uhreja ja tarjosivat palkkiota kuvista ja videoista. Toisena esimerkkinä median kaupallisista intresseistä oli paikallislehti, joka piilotti onnettomuudesta tiedottamisen ”maksumuurin” taakse, eli julkaisi uutisesta vain kiinnostavan otsikon ja muutaman virkkeen. Muu uutisisältö avautui ainoastaan verkkolehden tilaajille. Tämä pelisyöte oli vihje viranomaisille näiden oman viestinnän tärkeydestä. Muutamien pelisyötteiden toivottiin pysäyttävän pohtimaan ulkoisen viestinnän rajoitteita. Yksittäisen epäonnistuneen viranomaistehtävän arvostelu sosiaalisessa mediassa laajeni massiiviseksi viranomaistoiminnan kritiikiksi. Siihen yhdistettiin myös yleistä tyytymättömyyttä poliittiseen päätöksentekoon. Tässä kohtaa harjoitusta simuloitiin sitä, miten nopeasti asioiden kärjistäminen ja vihapuhetta ruokkivien vastakkainasetteluiden syntyminen voi edetä verkko- ja sosiaalisessa mediassa.

Viranomaiset ovat vain yksi sisällöntuottajista

Viestintä on osa johtamista. Onnistunut häiriötilanneviestintä on selvästikin yksi viranomaistoiminnan kriittisistä menestystekijöistä. Viestinnän tulee olla vaikuttavaa: parantaa turvallisuutta ja lisätä ihmisten turvallisuuden tunnetta. Ihmiset usein odottavat tietoa häiriötilanteesta suoraan viranomaisilta ja tätä tietoa tulisi välittää nopeasti jo ennen kuin tilanne on toiminnallisesti poliisin tai muiden toimijoiden hallinnassa. Harjoitus osoitti myös konkreettisesti, miten tärkeää on välittää jatkuvasti ja oma-aloitteisesti tietoa toisille viranomaisille. Viestinnän koordinointi on suorastaan välttämätöntä silloin, kun toimitaan operatiivisesti yhdessä. Viranomaisviestinnän epäjohdonmukaisuus ja ristiriitaisuus voi heikentää kansalaisten turvallisuuden tunnetta.

Samana viestisisällön toistaminen eri foorumeilla havaittiin myös hyväksi keinoksi parantaa saavutettavuutta. On myös hyvä huomata, että jonkin väestöryhmän tavoittaminen edellyttää ”jalkautumista kentälle” ja fyysistä läsnäoloa. Journalistinen media ja sosiaalinen media ovat yhä useammin strategisena kumppanina sisällön tuottamisessa ja välittämisessä. Esimerkiksi informatiivista viranomaishaastattelua saatetaan jakaa laajasti eri kanavissa, jolloin se

tavoittaa eri medioiden kuluttajia. Toiset ovat tottuneet kuuntelemaan tärkeät uutiset radiosta tai katsomaan ne televisiosta; toiset katsovat mieluummin live-kuvaa paikanpäältä ja seuraavat useiden eri sosiaalisen median alustojen keskusteluja. Ja vaikka tilastollisesti voitaisiinkin tehdä joitakin yleistyksiä eri viestintäkanavien käyttäjäkunnasta, eivät nämä tilastot kerro vielä kanavien saavutettavuudesta. Kehitysvammainen henkilö saattaa omistaa sosiaalisen median tilin, muttei silti hyödynnä sosiaalista mediaa kriiseihin liittyvän tiedon etsimiseen.

Kriisit poikivat myös usein erilaisia lieveilmiöitä, kuten uhrien kuvaamista ja vihapuhetta kriisin aiheuttamisesta epäiltyjä. Kriisit käynnistävät usein myös erilaisia osallistavia tapahtumia; nämä tapahtumat voivat parhaimmillaan parantaa henkistä kriisinsietokykyä; toisaalta ne voivat vaarantaa turvallisuutta ja kannustaa ottamaan suuria riskejä. Olisikin tärkeää, että viranomaiset huomioisivat näiden seurannaisvaikutusten hallinnan osana viestinnän suunnittelua. Miten esimerkiksi ennalta estävän poliisitoiminnan osaamista voitaisiin hyödyntää? Millaista viestinnällistä yhteistyötä poliisilla voisi olla eri toimijoiden kanssa? Näihin kysymyksiin voimme saada vastauksia paitsi tutkimalla, myös rohkeasti kokeilemalla uusia osallistamisen ja vuorovaikutteisen viestinnän keinoja.

Lähteet

Bonifazi G., Cecchini S., Corradini E., Giuliani L., Ursino D., & Virgili L. 2022. Investigating community evolutions in TikTok dangerous and non-dangerous challenges. *Journal of Information Science*, August 12. <https://doi.org/10.1177/01655515221116519>

Hansson S., Orru K., Torpan S., Bäck A., Kazemekaityte A., Frislid Meyer S., Ludvigsen J., Savadori L., Galvagni A. & Pigrée A. 2020a. COVID-19 information disorder: six types of harmful information during the pandemic in Europe. *Journal of Risk Research* 24: 3-4. <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1871058>

Hansson, S., Orru, K., Siibak, A., Bäck, A., Krüger, M., Gabel, F., Morsut, C. 2020b. Communication-related vulnerability to disasters: A heuristic framework. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 51, 101931. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101931>

Kuran C.H.A., Morsuta C., Kruke B.I., Krüger M., Segnestam L., Orru K. Nævestad T-O., Airola M., Keränen J., Gabel F., Hansson S. & Torpan S. 2020. Vulnerability and vulnerable groups from an intersectionality perspective. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 50, November. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101826>

Laitinen K., Heino O. ja Huotari V. 2020, toim. Varautuminen eilen – varautuminen huomenna. Puheenvuoroja Suomesta. Poliisiammatti-korkeakoulun raportteja 136, Poliisiammattikorkeakoulu: Tampere.

Morsut C., Kuran C., Kruke B.I., Nævestad T-O, Orru K., Hansson S. 2021. A critical appraisal of individual social capital in crisis response. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 13: 2, 176-199 <https://doi.org/10.1002/rhc3.12236>

Mukhra R., Baryah N., Krishan K. & Kanchan T. 2019. ‘Blue Whale Challenge’: A Game or Crime? *Science and Engineering Ethics* 25, 285–291. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11948-017-0004-2>

Orru, K., Hansson, S., Gabel, F., Tammpuu, P., Krüger, M., Savadori, L., Meyer, S. F., Torpan, S., Jukarainen, P., Schieffellers, A., Lovasz, G., Rhinard, M. 2021.

Approaches to 'vulnerability' in eight European disaster management systems. *Disasters*, 46: 3, July 2022, 742-767. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/disa.12481>

Pöyry E., Reinikainen H., Luoma-Aho V. 2022. The Role of Social Media Influencers in Public Health Communication: Case COVID-19 Pandemic. *International Journal of Strategic Communication* 16: 3, 469-484. <https://doi.org/10.1080/1553118X.2022.2042694>

Reuter C. & Spielhofer T. Towards social resilience: a quantitative and qualitative survey on citizens' perception of social media emergencies in Europe 2017. *Technological Forecasting and Social Change*, 121: 3, 168-180

Tuomenvirta H., Haavisto R., Hildén M., Lanki T., Luhtala S., Meriläinen P., Mäkinen K., Parjanne A., Peltonen-Sainio P., Pilli-Sihvola K., Pöyry J., Sorvali J., Veijalainen N. 2018. Sää- ja ilmatoriskit Suomessa - Kansallinen arvio. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 43/2018

12 Lopuksi

Poliisiammattikorkeakoulu on ollut monessa mukana ja on jatkossakin. Tässä kirjassa tiivistetysti esitellyt eri hankkeet kuvaavat yhtäällä jatkuvaa tarvetta seurata muuttuvaa toimintaympäristöä, toisaalta ne osoittavat pysyvän tietotarpeen eri ilmiöistä ja prosesseista. Tähän kirjaan päätyneet tekstit ovat vain rajallinen otos Poliisiammattikorkeakoulun monipuolisesta yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Eri hankkeiden seuranta ja osin vaikuttavuuttakin tarkastellessa nousee usein esiin kysymys siitä, että mitä kaikella muun muassa Poliisiammattikorkeakoulun ja sen kumppanien tuottamalle tiedolle sekä osaamiselle tapahtuu? Niin valtionhallinnon kuin yksityisenkin sektorin toiminnassa sana tietojohdoisuus korostuu. Tietojohdoisuus on kuitenkin helpommin sanottu kuin tehty – Poliisiammattikorkeakoulussa pyrimme tältäkin osin entistä parempaan suoritukseen.

Tämä näkyy esimerkiksi strategisen ennakkoinnin ja analyysitoiminnan muodossa, joka heijastuu niin TKI-toimintaan kuin opetukseenkin. Tätä siis kehitämme tulevaisuudessa. Tässä raportissa kuvatut hankkeet muodostavat eräänlaisen jatkuvasti rakentuvan sekä muokkaantuvan kivijalan – tietoon ja osaamiseen perustuva poliisin ammattikorkeakoulu. Tiedon tehokkaan hyödyntäminen on merkittävä arkinen kohde, johon tulee panostaa. Toinen merkityksellinen seikka niin poliisihallinnon kuin koko yhteiskunnan osalta on kysymys tekoälystä ja datasta. Voitaneen sanoa, että tätä ”kilpailua” johtavat etenkin Yhdysvallat ja Kiina Euroopan unionin jäsenmaiden mukaan lukien Suomi seurattessa sivusta. Poliisitoiminnan osalta ennalta estävyyden edistäminen edustaa merkittävää mahdollisuutta tekoälyn ja datan osalta. Tähän tulee panostaa niin koulutuksen kuin tietojärjestelmien sekä TKI-toiminnan osalta. Lisäksi on ehdottomasti mainittava lainsäädäntö – tällä hetkellä lainsäädäntö ei tue ja mahdollista järkevää sekä kustannustehokasta toimintaa, vaan erityisesti rajoittaa sellaista tekemistä, jonka puitteissa olisi mahdollista tuottaa turvallisuutta niin yksilölle kuin kansalliselle turvallisuudellemme.

Tämän raportin johdannossa tuodaan esiin aina vain entistä haasteellisempi toimintaympäristö ja entistä vaativampi viranomaisten välisen yhteistyön merkitys. Ymmärrys tiedon erilaisista ulottuvuuksista, sijainneista sekä sen erilaisista merkityksistä eri viranomaisyhteyksissä korostuu tulevaisuudessa. Tulevaisuudessa niin poliisin kuin kansalaisen kansallisen turvallisuuden

toimijoista puhumattakaan toimintaa määrittää tieto, tietojohhtoisuus ja teko-
älyn avulla myllättävä data. Tutkimus ja koulutus, innovatiivisuus ja erilaiset
toiminnan ja hallinnon rajat ylittävä joustavuus sekä uteliaisuus luovat entis-
tä vahvempaa perustaa suomalaisten arvostamalle poliisille ja sen ansaitse-
malle luottamukselle.

Raportissa kuvataan Poliisiammattikorkeakoulun itsenäisesti tai yhteistyössä eri kumppanien kanssa tekemiä toimintaympäristöä, varautumista ja arviointia sekä kehittämistä koskevia kehittämishankkeita 2018-2022 välisenä aikana. Raportissa tarkastellaan ennen kaikkea suomalaista yhteiskuntaa. Näkökulmia on useita kuten varautumisen perusteista ja logiikasta kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuuksiin sekä siihen, kuinka kansallinen turvallisuus tulisi ymmärtää tai millaisia haasteita huoltovarmuuteen ja viranomaisten yhteistyöhön liittyy. Jokainen raportin teksti on niin sanotusti hankkeensa ja toimittajansa näköinen korostaen ja painottaen erilaisia näkökulmia kustakin teemasta. Esillä olevien hankkeiden näkökulmat ja teemat vaihtelevat, mutta yhteistä niille on kysymys tiedosta, tiedon hyödyntämisestä, ennakoinnista ja varautumisesta johonkin tulevaan. Eri hankkeissa on myös kysymys oppimisesta niin yksilöiden kuin organisaatioiden kyvystä omaksua uutta ajattelua sekä toimintaa. Suomea ja suomalaisia kohtaa entistä haasteellisempi toimintaympäristö, joka korostaa entistä enemmän viranomaisten välisen yhteistyön merkitystä. Tulevaisuudessa niin poliisin kuin kansalaisen kansallisen turvallisuuden toimijoista puhumattakaan toimintaa määrittää tieto, tietojohtoisuus ja keinoälyn myllättävä data. Tutkimus ja koulutus, innovatiivisuus ja erilaiset toiminnan ja hallinnon rajat ylittävä joustavuus sekä uteliaisuus luovat entistä vahvempaa perustaa suomalaisten arvostamalle poliisille ja sen ansaitsemalle luottamukselle.

