



Ossi Heino – Vesa Huotari – Kari Laitinen (toim.)

# Varautuminen eilen – varautuminen huomenna

Puheenvuoroja Suomesta

POLIISIAMMATTIKORKEAKOULUN RAPORTEJA 136



# VARAUTUMINEN EILEN – VARAUTUMINEN HUOMENNA

Puheenvuoroja Suomesta

Ossi Heino – Vesa Huotari – Kari Laitinen (toim.)

Poliisiammattikorkeakoulu  
Tampere, 2020

Ossi Heino, Vesa Huotari, Kari Laitinen (toim.)  
VARAUTUMINEN EILEN – VARAUTUMINEN HUOMENNA  
Puheenvuoroja Suomesta

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 136  
ISBN 978-951-815-380-4 (painettu)  
ISBN 978-951-815-381-1 (pdf)  
ISSN 1797-5743

PunaMusta Media Oyj 2020

# TIIVISTELMÄ

Kansalaisten ja yhteiskuntien turvallisuus on keskeinen ja jatkuvaluonteinen huolenaihe. Ilmastonmuutos, maailmanpoliittiset jännitteet sekä nyttemmin taas ajankoh- taistunut globaali pandemia ovat osaltaan pitäneet turvallisuus- ja varautumisteemaa valokeilassa niin kansainvälisissä ja kansallisissa keskusteluissa kuin myös organi- saatioiden ja kotitalouksienkin mittakaavassa. Varautuminen eilen – varautuminen huomenna -kirja sukeltaa yhteiskunnallisen varautumisen maailmaan ja antaa oman panoksensa tähän tärkeään teemaan.

Varautuminen mielletään etupainotteiseksi toiminnaksi, jolla pyritään varmistamaan tärkeiden toimintojen ja tehtävien hoituminen niin normaaliolosuhteissa kuin tavanomaisuudesta poikkeavissakin tilanteissa. Osa varautumisen vääreistä ongel- mista voidaan etukäteen tunnistaa ja nimetä sekä edelleen riskienhallinnalla, toimen- pidesuunnitelmilla, vastuunajolla, resurssien allokoinnilla ja muilla toimenpiteillä tehdä hallittaviksi. Varautumisen koko kirja ei kuitenkaan pelkisty vain tämänkalta- siin ongelmiin; näkökulmamme mukaan varautumisessa on ennen kaikkea kysymys valmistautumisesta myös tapahtumiin, joiden tunnistamisen, nimeämisen ja rajaami- sen 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 us- koa niin käyvän. Näin ajateltuna varautumisen käytännön haasteena on se, etteivät siihen satsattavien panostusten ja panostuksilla saavutettavien hyötyjen väliset las- kelmat 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 yksin- kertaistavasti kuvaaviin tavoitteisiin, sitä todennäköisemmin varautuminen tulkitaan ylihuolehtimiseksi, pessimismiksi, resurssien tuhlaamiseksi ja asioiden hankaloitta- miseksi.

Tässä teoksessa yhteiskunnallista varautumista eri näköalapaikoilta tarkastele- vat kirjoittajat kokoavat yhteen ymmärrystä siitä, kuinka moniaineksisesta toimin- nasta varautumisessa onkaan kysymys. 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 maattamme yhtenä kaikkein turvallisimmista.

## ABSTRACT

The security of societies and their citizens stands out as a major and permanent concern. Lately, climate change, global political tensions, and hardly controllable pandemics have kept the security themes, especially national preparedness, in the spotlight. Debates at international and national levels have focused on, and also cut across, individual, organisational, as well as, system levels. This book reflects these discussions and enlightens societal preparedness from different angles and positions contributing thus to this demanding and important topic.

Societal preparedness can be considered as a frontloaded activity aimed to ensure that essential functions can proceed properly not only under normal circumstances but also in unexpected situations and exceptional circumstances. While it is possible to identify numerous problems in advance and subsume them thus under managerial and technical control through risk management, emergency plans, division of responsibilities, allocation of resources, and other measures, it remains impossible to cover the full spectrum of problems worth our acknowledgement and formal reckoning as sources for hazards in modern societies. The problem how to enhance preparedness for something that is hard to figure out exactly, identify within the prevailing categories of threats, adjust to the current systems of emergency response, made sense of within available categories of expertise, and, generally, subsume under the control mechanisms at hand, will always accompany us.

Consequently, one of the starting points of preparedness is to presume that in a continuously emerging world anything unexpected can happen without any pre-indication. In the light of presumption, the practical challenge for preparedness derives from the shortcomings of cost-benefit logic. However, the most likely victim from this is not the aforementioned logic, but the way we conceptualise the issue of preparedness and approach it. Our attention is inclined to narrow and only on so-called core activities and their indicators become under scrutiny. All more encompassing views appear as an over-reaction, pure pessimism, a waste of resources, and hampering the good work.

In this book, the authors from diverse front-row positions in the Finnish society bring their views together and illuminate the multi-dimensional nature of preparedness. Moreover, the authors reflect on how the structures, rules, and procedures of today can or cannot adequately address the challenges and circumstances of tomorrow. The underlying idea is that critical attention should be given to current settings in search of better preparedness, even though the settings can undeniably be considered as top-notch.

# SISÄLLYS

Tiivistelmä .....	3
Abstract .....	4
Eilisen varautumisesta kohti huomisen varautumista – johdatus kirjaan .....	7
<b>OSA I - Valtionhallinto .....</b>	<b>13</b>
Varautuminen digitalisoituvassa maailmassa.....	14
Turvallisuustoimijoiden yhteistyö keskushallinnossa – tarkastelussa operatiivis- taktiset yhteistyöfundamentit .....	19
Valmiuslainsäädäntö ja perusoikeudet poikkeusoloissa.....	27
Varautuminen ja lainsäädännön resilienssi .....	35
<b>OSA II – Kunnat .....</b>	<b>41</b>
Turvallisuus tehdään lähellä – kunnat varautumisen toimijoina.....	42
Pohjoinen kunta näkee varautumisen toisin.....	48
Varautuminen kuntasektorilla .....	53
Alueellisten yhteisoperaation toteuttaminen: yleisjohtamista, yhteensovittamista, koordinaatiota vai mutkat suoriksi? .....	60
<b>OSA III – Organisaatiot .....</b>	<b>65</b>
Huoltovarmuuden turvaaminen Suomessa – huoltovarmuusorganisaation näkökulmia varautumiseen nyt ja tulevaisuudessa .....	66
Sähköjärjestelmän varautumisesta .....	73
Kansainvälinen terveysturvallisuus ja infektiouhat .....	80
Valmiusjärjestöjen vapaaehtoistoiminta valmiudessa ja varautumisessa eilen, tänään ja huomenna.....	86
<b>OSA IV – Tutkimus ja harjoittelu .....</b>	<b>93</b>
Varautuminen nopeasti muuttuvassa kyberympäristössä.....	94
Hybridivaikuttaminen – oppeja ”pimeän puolelta” .....	102
Onnettomuustutkijan 15 vuotta.....	109
Kompleksiset uhkakuvat ja varautumisen uudelleenarviointi .....	118
Mitä tästä opimme?.....	123
Kappalekohtainen lähdeluettelo.....	132
Kirjoittajaluettelo .....	137





# EILISEN VARAUTUMISESTA KOHTI HUOMISEN VARAUTUMISTA – JOHDATUS KIRJAAN

Kari Laitinen, Ossi Heino, Vesa Huotari

*”Ajattelen juuri parhaillaan revontulia. Ei voi tietää ovatko ne olemassa vai näkyvätkö ne vain. Kaikki on hyvin epävarmaa, ja juuri se tekee minut levolliseksi.”*

Taikatalvi-kirjassa Tuu-tikki ajatteli revontulia viheltäessään hiljaista säettä. Muumipeikko luuli tuon kuullessaan ymmärtävänsä, mistä on kysymys, mutta sai ystävältään muistutuksen siitä, että monet asiat, jotka luulemme ymmärtävämmekirkkaasti, eivät välttämättä olekaan niin kirkkaan selviä. Tai sitten ne ottavat ja muuttuvat, vaihtavat muotoaan tai kytkeytyvät johonkin toiseen jotain uutta muodostaen. Käsillä oleva kirja tarkastelee yhteiskuntamme varautumista tavalla, jossa nykyaikaamme kuvastavien muuttuvuuden ja monimutkaisuuden elementtien annetaan soida kirjoitusten hiljaisena taustavihellyksenä. Tämän pohjasävelen päälle lähemme sovitamaan varautumisen sanoitusta.

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 yksityiskohtaisia 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 itsestänselvyyksiin, 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 kekkoon. Varautuminen ei tahdo mahtua määrittelyihin. Yhtäältä sen ilmenemistä voidaan nähdä joka puolella, mutta ei välttämättä aina varautumiseksi nimettynä. 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.

Haluamme tässä teoksessa kyseenalaistaa oman 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. Tämän kirjan puitteissa emme ole erityisen kiinnostuneita siitä, mitä me tiedämme, vaan enemmänkin siitä, miten me tiedämme.

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 erotte-  
lua 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 terästydyttävä. 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 esittämisiksi 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.

Mutta miten voimme varautua tilanteisiin ja uhkiin, jotka ennakkotarkasteluissa näyttäytyvät tuntemattomilta ja jotka konkretisoituessaan asettavat totunnaiset lähestymistavat sekä tiukkaan työ- ja vastuunjakoon tukeutuvan ongelmanratkaisutaidon vaikeuksiin? Emme tämän kirjan puitteissa tule saamaan siihen yleispätevää vastausta, emmekä ole sen tavoittelusta kovinkaan kiinnostuneita. Olemme sen sijaan kiinnostuneita kokoamaan yhteen ajatuskehittelyitä erilaisilta näköalapaikoilta tarkasteltuina; aina keskus-, alue- ja paikallishallinnon tasoilta poikkihallinnollisiin organisaatioihin ja spesifeihin varautumista edistäviin erityistoimintoihin. Kirjaan koottujen tekstien kautta pyrimme siirtämään hahmotuksen painopistettä eilisen varautumisesta tämän päivän kautta huomisen varautumiseen. Teos on siten olennaisesti epävarmuuden äärellä, mutta ei niinkään sen hallintaan ottamisen tai pois työntämisen mielessä, vaan suhtautuen herkästi sellaisiin epävarmuuden osatekijöihin, jotka ovat kätkeytyneinä kokemukseemme siitä, mikä on hallinnassamme.

Osaltaan tämä teos saa pontta viime vuosien aikana tehdyistä merkittävästä 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 tähdenneittiin. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa puolestaan korostettiin viranomaisten ja muiden avaintoimijoiden yhteistyötä sekä ennakoinnin, 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 luottavaisemmin mielin tiedostetun uhkamaisen läsnäolosta huolimatta. Toisaalta voidaan myös kysyä, että tulisi-ko 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 mukaanamme, 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.

Niinpä tämä teos etsii olemassaolon oikeutustaan viime aikaisten strategioiden, selvitysten ja arvioiden saumakohdista. Se pyrkii valottamaan asioista sellaisia puolia, jotka monesti jäävät huomion katvealueelle, oli niiden ilmenemismuotoina sitten laajat hallinnolliset linjaukset, hyvin yksityiskohtaiset mikrotason ilmiöt tai jotain siltä väliltä. Kirjoittajia on pyydetty hahmottelemaan omilta näköalapaikoiltaan ja omasta kokemusmaailmastaan käsin tätä tematiikkaa analyysin ja varautumisen keskinäisyyden kehityksessä. Hahmottelun analyttisyys näyttyy kiinnostuksena eritellä olennaisuuksia epäolennaisuuksista sekä haluna ottaa tarkasteluun myös se

linssi, jonka kautta tuota erittelyä on totuttu tekemään. Varautuminen puolestaan heijastelee tarvetta rajoittaa ikävien, ei-toivottujen yllätysten toteutumismahdollisuuksia. Näiden kahden välisen suhteen tarkastelu on mielekästä nimenomaan yhteiskunnallisen turvallisuuden kontekstissa, jossa varmuuden ja epävarmuuden jännite on kouriintuntuvasti läsnä. Todettakoon vielä, että valtaosa teksteistä on laadittu vuoden 2020 alussa, jolloin COVID-19-pandemia oli vasta orastavasti kehittymäisillään. Lukiessa on siis tarpeen muistaa, ettei kirjan käsittely varsinaisesti kiteydy tämän ennennäkemättömän tartuntataudin vaikutuksiin, vaan ylipäätään yhteiskunnallisen varautumisen eri puoliin, joista globaalien tartuntatautien leviäminen ja vaikutukset muodostavat yhden kiinnostavan ilmenemisalueen.

Olemme olleet onnekkaita saadessamme kasaan erittäin monipuolisen kirjoittajien kokoonpanon, jonka kanssa voimme luottavaisin mielin lähteä tavoittelemaan näin kunnianhimoista pyrkimystä. Kirjoittajat voidaan karkeasti ottaen jaotella neljään eri näköalapaikkaan. Ensimmäinen näköalapaikka tarjoilee näkymää keskushallinnosta käsin. Valtionvarainministeriön alivaltiosihteeri Päivi Nerg tarkastelee varautumisen problematiikkaa alati digitalisoituvassa maailmassa. Turvallisuuskomitean pitkäaikainen pääsihteeri Vesa Valtonen (nykyisin Puolustusvoimat) tarkastelee turvallisuus toimijoiden yhteistyötä valtion keskushallinnossa. Tämä näköalapaikka täydentyy kahdella lainsäädäntöä käsittelevällä artikkelilla: Janne Salminen, oikeustieteen professori Turun yliopistosta, tarkastelee valmiuslainsäädännön ja perusoikeuksien suhdetta. Lopuksi Onnettomuustutkintakeskuksen johtaja Veli-Pekka Nurmi pohtii lainsäädännön resilienssiä yhtenä yhteiskunnallisen varautumisen mekanismina.

Kunta- ja aluetason näköalapaikoilta varautumiskysymyksien pureskelun aloittaa jatkuvuudenhallinnan projektipäällikkönä Kuntaliitossa työskennellyt Aki Pihlaja (nykyisin Punainen risti), joka nostaa keskusteluun muutosvoimien vaikutusta kuntien varautumiselle. Enontekiön kunnanjohtaja Jari Rantapelkonen puolestaan valottaa kunnan varautumista johtamisen näkökulmasta, muistuttaen meitä osaltaan siitä, että Suomen kokoiseen maahan mahtuu laaja kirjo erilaisia kuntia omine erityispiirteineen. Lappeenrannan kaupungin turvallisuus- ja riskienhallintapäällikkö Ari-Pekka Meuronen käsittelee tekstissään Etelä-Karjalan alueella toimivan EKTURVA:n roolia ja luotaa kysymystään kohti valtakunnallista kuntien turvallisuusverkostoa. Lopuksi Lapin aluehallintoviraston pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueen johtaja Joni Henttu kohdistaa huomiotaan kansalliseen, yhteisen siviilisektorin operatiivis-taktisen tason ajatteluperinteeseen ja sen puutteisiin.

Kolmannen näköalapaikan muodostavat toiminta- ja vaikuttavuusalueeltaan koko maan kattavat organisaatiot. Huoltovarmuuskeskuksen erityisasiantuntija Hanna Havumäki ja pitkäaikainen johtava analyytikko Hannu Hernesniemi (eläkkeellä) esittelevät yhteiskirjoituksessaan huoltovarmuusorganisaation toiminta-ajatusta ja tulevaisuuden uhkaskenaarioita. Varautumisesta puhuttaessa huomiotta ei voi jättää kriittisen infrastruktuurin merkitystä, jota tässä kirjassa alleviivaa kantaverkkoyhtiö Fingridin valvomopäällikkö Arto Pahkin tarkastelemalla järjestelmien häiriöitymiskysymyksiä. WHO:n seniorikonsultti Jussi Sane käsittelee tekstissään puolestaan kansainvälistä terveysturvallisuutta ja infektiouhkia – aihepiiriä, joka nousi tämän kirjaprojektin aikana koko maailman huulille. Näköalapaikan päätöstekstissä Punaisen Ristin valmiussuunnittelija Melinda Palomaa nostaa esille valmiusjärjestöjen ja vapaaehtoistoiminnan tärkeän roolin yhteiskunnallisen varautumisen kokonaisuudessa.

Varautumista ja turvallisuutta on myös syytä arvioida, harjoitella ja tutkia. Neljännen näköalapaikan kirjoittajat hahmottavat ydinkysymyksiä näistä teemoista käsin. Aalto-yliopiston professori Jarno Linnéll avaa pelin tarkastelemalla varautu-

mista nopeasti muuttuvassa kyberympäristössä. Sen jälkeen sotilasprofessori emeritus Mika Hyytiäinen heittäytyy ”pimeän puolelle” tarkastellen sitä, mitä erityistä varautumisesta voi oppia valmiusharjoitusten suunnittelijan roolissa. Onnettomuustutkintakeskuksen johtava tutkija Kai Valonen käy läpi yhteiskuntaa kohahduttaneita onnettomuustapauksia ja suhteuttaa niiden merkitystä nykyiseen maailmanmenoon. Kirjan päättää Poliisiammattikorkeakoulun rehtori Kimmo Himberg, joka tarkastelee aikamme kompleksisia uhkakuvia pohtien varautumisemme uudelleenarvioinnin tarvetta.

Tämän kirjoittajajoukon voimin lähemme punomaan yhteen erilaisia näkökulmia ajatusten kimpuksi, jonka kautta voimme aiempaa monialaisemmin ja rikkaammin nähdä siihen, mitä huomisen varautuminen on, millä tavoin se koskettaa perinteiseksi koetun varautumisen kysymyksenasetteluja ja miten voimme perustellusti jäsentää kokonaisturvallisuutta huomispäivän varautumisen näkökulmasta. Kirjan otsikko ”*Varautuminen eilen – varautuminen huomenna*” ilmentää teoksen läpileikkaavaa ajatusta siitä, että vaikka varautumisen välttämättömyys tiedostetaan, yhä hankalampaa on itse asiassa täsmentää sitä, mihin ja miten meidän tarkalleen ottaen tulisi varautua. Voimme tämän ajatuksen puitteissa kiinnittää huomiota esimerkiksi niihin rakenteisiin ja toimintamalleihin, jotka on alun perin luotu ideaaleiksi sen hetken toimintaympäristöön, ja asettua pohtimaan, missä mielessä ne vielä kykenevät vastaamaan nykyhetken ja tulevaisuuden ongelmiin. Jos rakenteet sanelevat sitä, millä tavoin ongelmia identifioidaan ja muotoillaan sekä minkälaisia strategioita niiden ratkaisemiseksi laaditaan, on mahdollista kysyä, miltä osin näin tuotetut strategiat palvelevat varsinaisten ongelmien ratkaisutarpeita ja miltä osin niiden roolina on rakenteiden olemassaolon vahvistaminen. Kirjoittajat asettuvat näiden pohdintojen äärelle tarkastellessaan toimintojen johtamista ja koordinoitua sekä omaa tekemistä haastavia erityistekijöitä. Ja kaikki tämä Tuu-tikki-filosofista levollisuutta tuntien.



# OSA I

## VALTIONHALLINTO

Yhteiskunta tarvitsee valtiota. Se, mihin se valtiota tarvitsee, paikantuu monessa suhteessa otsikossa toistuvan *varautumisen* piiriin. Yhteiskunnalla on valtionsa, jotta se kykenisi tehokkaasti kokoamaan voimavaransa, keskittämään huomionsa, systematisoimaan ponnistuksensa ja varautumaan sisäisten ja ulkoisten, luonnon, toisten valtioiden, omien ja vieraiden kansalaisten, markkinoiden ja virusten aiheuttamien uhkien varalta sekä toimimaan niiden suhteen tehokkaasti, taloudellisesti ja vaikuttavasti. Valtio vastaa ennen muuta yhteiskunnan jäsenten ja kaikkien sen alueella olevien turvallisuudesta. Sillä on, kuten Max Weber muistuttaa, yksinoikeus voimakeinojen käyttöön ja siten muista poikkeavat mahdollisuudet yhteisten, laissa säädettyjen asioiden ajamisessa ja voimaansaattamisessa. Valtio ei välttämättä ole muita kummempia ongelmien ennakoinnissa, mutta sillä on parhaimmillaan paljon resursseja oppia häiriötilanteista ja muuntaa ne vastaavien tilanteiden käsitteilykyvyksi ja -kapasiteeteiksi, toimintalinjauksiksi, -organisaatioksi, taktiikoiksi ja strategioiksi. Tämä ei kuitenkaan ole suoraviivaista, yksinkertaista eikä myöskään kertaluonteista.

”Mitkä asiat digitaalisen turvallisuuden hallinnasta ja varautumisesta ovat yksityishenkilöiden vastuulla, mitkä yhteisöjen kuten teknisen infrastruktuurin tai palvelujen kaupallisten tuottajien vastuulla, ja mitkä kuuluvat kuntien ja kuntayhtymien tai valtion viranomaisten vastuulle?”

– Päivi Nerg –

”Turvallisuustoimijoiden yhteistyössä ennakointi on ymmärretty yhä tärkeämmäksi osaksi varautumista. Suuria viisastenkiviä ei ole välttämättä vielä löydetty, mutta tehty ennakointityö on jo tuottanut merkittävää ymmärrystä mahdollisista tulevaisuuden kehityspoluista.”

– Vesa Valtonen –

”... valmiuslain ja sen perusteella annettavien asetusten soveltamisessa hyvin keskeisessä roolissa ovat Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustetut säännöt. Niitä on noudatettava tässä yhteydessä.”

– Janne Salminen –

”Häiriötilanteet tai niiden kehitys ei ole säännönmukaista tai kaavamaisista. Normaalioloja ja yhteiskunnan monimuotoisia poikkeustilanteita ei enää voi selkeästi erottaa toisistaan, vaan pikemminkin ne sulautuvat toisiinsa alati muuttuviksi ja yhteiskuntaan eri tavoin vaikuttaviksi olosuhteiksi.”

– Veli-Pekka Nurmi –

# VARAUTUMINEN DIGITALISOITUVASSA MAAILMASSA

Päivi Nerg

## Johdanto

Kansainvälisten digitalisoinnista koskevien arviointien perusteella Suomi tunnetaan edelläkävijänä sekä yhteiskunnan digitalisoinnin edellytysten osalta että kansalaisten ja yhteisöjen digitaalisten palvelujen tarjoajana. Kyberturvallisuuden hallintaa ja varautumista koskevissa kansainvälisissä arvioinneissa Suomi on sijoittunut lähelle kärkivaltioita.<sup>1</sup>

Viime vuosina digitaalinen toimintaympäristö ja sen vaikutukset yhteiskunnan ja julkisen hallinnon toimintaan ovat muuttuneet merkittävästi. Digitalisoinnin edessä tietoa on ryhdytty hyödyntämään yhä laajemmin ja sen käyttöä tehostamaan uusien teknologioiden kuten ohjelmistorobotiikan ja tekoälyn avulla. Kansalaisille suunnitellaan tarjottavan ihmiskeskeisiä elämäntapahtumiin perustuvia palveluja ja yhteisöille liiketoimintatapahtumiin perustuvia palveluja.

Kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen tulee voida luottaa eettisesti kestäviin, avointa ja läpinäkyvää toimintaa tukeviin ja turvallisiin julkisen hallinnon palveluihin. Digitalisoinnin nopea edistyminen sekä tietojen laittomaan käyttöön ja virheellisillä tiedoilla vaikuttamiseen liittyvät uhkat ovat kasvattaneet yhteiskunnan haavoittuvuutta. Tämä asettaa uusia vaatimuksia julkisen hallinnon digitaalisen toimintaympäristön turvallisuudelle ja varautumiselle monitoimijaisissa ekosysteemeissä. Yhteiskunnan toiminta ja palvelut sekä tiedon yhteiskäyttö perustuvat keskinäiselle luottamukselle turvallisuuden hallinnasta.

---

<sup>1</sup> Ks. artikkelin aiheesta lisää:

Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta (2019). Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:11.

EU (2019). The Digital Economy and Society Index (DESI).

United Nations (2018). E-Government Survey 2018, Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies. United Nations, Economic & Social Affairs.

International Telecommunications Union (2019). Global Cybersecurity Index (GCI); e-Governance Academy (2019). National Cyber Security Index (NCSI).

Digital Security Risk Management for Economic and Social Prosperity (2015). OECD Recommendation and Companion Document.

Pilkahduksia tulevaisuuteen, Tietopolitiikka, tekoäly ja robotisaatio hyvinvoinnin ja taloudellisen menestyksen mahdollistajana Suomessa (2019).

Valtiovarainministeriön julkaisuja –2019:22.

Sitra Studies 162: Megatrendit 2020.



Turvallisuusongelmat julkisen hallinnon digitaalisissa palveluissa voivat rapauttaa kansalaisten ja yhteisöjen luottamuksen viranomaisiin. Virtuaalimaailman varautuminen on hoidettava yhtä hyvin kuin fyysisen maailman varautuminen.

Pohdin yhteiskunnan varautumisen tematiikkaa kahdesta toisistaan poikkeavasta näkökulmasta. Toisaalta ennakoinnin ja johtamisen näkökulmasta, toisaalta yhden ison muutoksen, digitaalisuuden, esille nostaman teeman digitaalisen turvallisuuden näkökulmasta.

## Varautuminen ennakoinnin ja johtamisen näkökulmasta

Mitä nopeammin maailma muuttuu, sitä lyhyempi on strategisten linjausten, suunnitelmien ja pohdintojen elinkaari. Vaikka varautumisen välttämättömyys tiedostetaan, yhä hankalampaa on täsmentää, mihin ja miten meidän tulisi tarkasti ottaen varautua.

Koska tulevaisuuden ennustaminen on lähes mahdotonta, puhutaan yleensä ennakoimisesta. Ennakointi on tulevaisuuden haasteiden, mahdollisuuksien ja kehityksen arvioimista ja se perustuu usein menneeseen kehitykseen. Tilanteet muuttuvat niin nopeasti, ettei tulevaisuutta varten ole mahdollista tehdä kovin suunnitelmallisia sopeutumissuunnitelmia. Ennakoinnin painopiste onkin toimintastrategiassa, jonka olennaisia osia ovat haasteisiin vastaaminen ja yllätyksiin varautuminen. Varautuminen vaatii meiltä kykyä luoda joustavia toimintamalleja erilaisiin ennakoimattomiin tilanteisiin.

Ennakointityössä menetelmien tuntemus ja niiden hyödyntäminen auttaa asioiden ymmärtämistä. Tulevaisuustiedon merkitys on avainasemassa. Tulevaisuustiedon tuottaminen voidaan kuvata neliaskelisinä portaina:

- Tieto (luotettava tieto nykyisyydestä ja historiallisesta kehityksestä)
- Mielikuviutus (miten asiat voisivat olla?)
- Arvot (arvojen perusteella muodostetaan skenaarioita todennäköisistä, toivottavista ja vältettävistä tulevaisuuksista ja sen jälkeen valitaan yhteinen visio)
- Toiminta (suunnitellaan ja valitaan ne toimintatavat, joilla toivottu tulevaisuus nähdään saavutettavan).

Johtamisen yhtenä työkaluna lähes kaikilla organisaatiolla on strategiatyö. Ennakointi kannattaakin kytkeä osaksi strategiaprosessia. Tällöin mahdolliset muutokset toimintaympäristössä tunnistetaan ja niiden mahdolliset vaikutukset toimitaan, kannattavuuteen, resursseihin, riskeihin ja kasvumahdollisuuksiin otetaan huomioon. Tässä voi käyttää esimerkiksi megatrendit, heikot signaalit, skenaariot ja Delfoi-menetelmiä. Aktiivinen toimintaympäristön tulevaisuuden ennakointityö mahdollistaa varautumisen tulevaan.

## Ennakoitu muutos toimintaympäristössä

Suomen toimintaympäristön ennakkoinnissa juuri julkaistu Sitran Megatrendit 2020 -päivitys nostaa esille viisi kehityskulkua sekä niiden väliset jännitteet ja kytkökset:

- Ekologisella jälleenrakennuksella on kiire
- Verkostomainen valta voimistuu
- Väestö ikääntyy ja monimuotoistuu
- Talous etsii suuntaa
- Teknologia sulautuu kaikkeen

Keskeisin tulevaisuuteen vaikuttava tekijä on ekologisen jälleenrakennuksen kiireellisyys: miten vastaamme ilmastonmuutokseen, luonnon monimuotoisuuden vähenemiseen, resurssien vaihtelevaan saatavuuteen ja jäteongelmaan? Kaikkia muita kehityskulkuja tulee tarkastella suhteessa ekologiseen jälleenrakentamiseen. Päätöksiä pitää tehdä ja punnita sitä, miten niitä saadaan akaan verkostomaisen vallan voimistuessa.

Verkostomaisen vallan voimistuminen on toinen iso kehitystrendi: valtasuhteissa siirrytään moninapaisesta maailmasta monisolmuiseen maailmaan. Johtaminen ja päätöksenteko verkostoissa on aivan erilaista kuin moninapaisessa maailmassa.

Kolmas kehityskulku liittyy väestön ikääntymiseen ja monimuotoistumiseen: väestö muuttuu ikääntymisen lisäksi taustoiltaan, mahdollisuuksiltaan ja tavoiltaan yhä monimuotoisemmaksi. Kysymykseksi nouseekin, tehdäänkö ekologinen jälleenrakennus reilusti vai eriarvoistavasti. Mielenkiintoinen, hyvä nosto on tuoda esille ikääntymisen rinnalle monimuotoistumisen kehityskulku.

Talousjärjestelmän suunnan etsiminen on seurausta ylläolevista muista kehityskuluista: nähdäänkö ympäristö vain resurssina vai otetaanko talouden tavoitteeksi ympäristön parempi tila? Kestävästä talousjärjestelmästäkin puhutaan.

Teknologiamurros taas sulautuu kaikkeen: osaksi yhteiskuntaa ja arkea. Teknologia tarjoaa toisaalta uusia ratkaisuja, vaikka energiantuotantoon, mutta samalla se myös kasvattaa energiantarvetta. Jännitteeksi nouseekin, milloin teknologia auttaa ja milloin se häiritsee ekologista jälleenrakennusta.

Kokonaiskuva yhteiskunnallisista muutoksista ja jännitteistä saattaa näyttää haastavalta, jopa pelottavalta. Kuitenkin jo se, että on tunnistettavissa jännitteitä, kertoo siitä, että tulevaisuuteen voi vaikuttaa. Nykyhetken päätökset ja toimet vaikuttavat siihen, mihin suuntaan kehitys jatkuu: samaan kuin ennenkin, johonkin uuteen aiemmin näkymättömissä olleeseen vai jäädäänkö jännitteiseen tilaan?

Varautumisen kannalta onkin kyse siitä, miten voidaan varautua johonkin varsin tuntemattomaan, totunnaisten lähestymistapojen ja tiukkaan työnjakoon tukeutuvan ongelmanratkaisutaidon ylittävään? Olisiko kaikkein tärkein tapa yhteistyö ja verkostomaisen johtamisen ja työskentelyn opetteleminen?

Johtaminen ja toimintojen organisointi sekä kumppanuudet ovat olennaisia ennakoimattomaan maailmaan ja sen monimutkaisiin ongelmiin varautumisessa. Organisointi on tehtävä siten, että johtamisen valta-vastuusuhteet ovat selvät ja skaalautuvat kriisistilanteissa. Vanha oppi on se, ettei kriisistilanteissa pidä keksiä uutta organisoitumista, vaan paras tapa on se, että olemassa oleva organisaatio skaalautuu uuteen tilanteeseen. Skaalautumisen harjoittelu on ensiarvoisen tärkeää. Silloin tulee testattua ovatko toimintatavat ymmärretty samalla tavalla, onko yhteinen arvo-

pohja ja luottamus toinen toisiinsa olemassa. Julkisen hallinnon johtamisen merkittävänä haasteena on edistää rohkeasti uusien digitaalisten palveluiden käyttöönottoa. Sen vastuulla on arvioida myös niihin kohdistuvat riskit.

## Varautuminen toimintaympäristömme digitalisoitumiseen – miten digitaalinen turvallisuus varmistetaan?

Digitaalisella turvallisuudella tarkoitetaan riskienhallintaan, toiminnan jatkuvuudenhallintaan ja varautumiseen, kyberturvallisuuteen, tietoturvaluuteen ja tietosuojaan liittyviä asioita. Digitaalisen turvallisuuden tavoitteena on kokonaisturvallisuuden viitekehyksessä suojata kansalaisia, yhteisöjä ja yhteiskuntaa niiltä riskeiltä ja uhkilta, jotka voivat kohdistua henkilötietoihin ja kansalaisten palveluihin sekä yhteiskunnan ja viranomaisten prosesseihin, palveluihin ja tietoaineistoihin digitaalisessa toimintaympäristössä. Samalla digitaalinen turvallisuus mahdollistaa olemassa olevien ja myös uutta teknologiaa hyödyntävien palveluiden kehittämisen ja näiden turvallisuuden 2020-luvulla.

Digitaalista turvallisuutta edistetään kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti valtion, kuntien, yksityisen sektorin, tutkimusmaailman, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Julkisen hallinnon sisäinen sekä julkisen hallinnon ja yhteisöjen välinen yhteistyö digitaalisen turvallisuuden alueella on Suomessa erittäin hyvällä tasolla.

Varautuminen digitaalisessa toimintaympäristössä noudattaa perinteisiä varautumisen prosesseja. Se edellyttää etukäteen suoritettua suunnittelua sekä etukäteisvalmisteluja:

- Suunnittelun avulla määritetään toiminnan periaatteet ja yksityiskohdat häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, arvioidaan toimintaan liittyvät uhkat, kartoitetaan toimintaan liittyvät riskit sekä arvioidaan riskien minimoimiseksi tarvittavat resurssit ja toimenpiteet
- Suunnittelun perusteella toteutetaan toimenpiteet, joiden tavoitteena on organisatorinen, tuotannollinen, hallinnollinen, rakenteellinen, tekninen ja taloudellinen toimintavalmius häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa
- Varautumisen avulla varmistetaan menettelyt, joiden avulla tuotettavia palveluja kyetään tarvittaessa hallitusti ohjaamaan ja sääntelemään. Varautumisen tavoitteena on varmistaa palveluiden jatkuvuus sekä niiden säädösten mukainen luotettavuus, eheys ja saatavuus.

Kansalaisten ja asukkaiden roolin tunnistaminen ja kuvaaminen yhteiskunnan digitaalisen turvallisuuden tuottajana on vielä kehittymässä. Digitaalisessa turvallisuudessa korostuvat asiakaslähtöisyyden sijasta usein teknologiset ratkaisut. Toteutuksissa etsitään vielä menettelyjä, joilla sovitetaan yhteen sekä turvallisuuden että yksityisyyden suojaamisen osittain ristiriitaisetkin tavoitteet. Kansalaisjärjestöillä on jo jonkin aikaa ollut merkittävä rooli kansalaisten digitaalisen turvallisuuden tietoisuuden lisääjinä.

Yhteiskunnan on ratkaistava, mitä yleisen turvallisuuden toteuttaminen digitaalisessa toimintaympäristössä tarkoittaa. Mitkä asiat digitaalisen turvallisuuden hallinnasta ja varautumisesta ovat yksityishenkilöiden vastuulla, mitkä yhteisöjen ku-

ten teknisen infrastruktuurin tai palvelujen kaupallisten tuottajien vastuulla, ja mitkä kuuluvat kuntien ja kuntayhtymien tai valtion viranomaisten vastuulle?

Vastuiden tulisi olla selkeät ja kaikkien toimijoiden samalla tavalla ymmärtämät. Digitaalisen toimintaympäristön ilmiöt ja piirteet ovat erilaiset kuin fyysisen toimintaympäristön, joten tehtäviä ja vastuita tulisi selkiyttää vastaamaan paremmin digitalisoitumisen aiheuttamaan toimintaympäristön nopeaan muutokseen. Kansalaisten sekä myös yritysten ja erilaisten yhteisöjen on voitava luottaa palveluiden toimivuuteen ja viime kädessä viranomaisten apuun häiriötilanteissa.

Yhteiskunnallinen keskustelu digitaalisen toimintaympäristön turvallisuudesta ja siinä esiintyvien uhkien torjunnasta on painottunut operatiivisen tason toiminnan kehittämiseen, nykyisten tiedostettujen uhkien ja häiriöiden hallitsemiseksi. Erityisesti on korostettu havainnointi- ja häiriöiden hallintakyvyn kehittämistä sekä tietosuoja- ja tietoturvakysymyksiä. Tutkimusta ja hallinnon ohjausta tuleekin nyt suunnata vahvemmin strategisesti pitkällä aikavälillä vaikuttavimpiin asioihin. Valtiovarainministeriössä on tähän liittyen valmisteilla julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden linjaukset ja toimeenpanosuunnitelma. Kaiken aikaa on kuitenkin muistettava, että virtuaalimaailman varautumisen tärkein asia on koko yhteiskunnan varautuminen ja sen yhteensopivuus. Suomi on kokonaisturvallisuusajattelun malli-maa. Sitä oppia hyödyntäen pystymme yhdessä luomaan digitaalisen turvallisuuden vaatimat toimintatavat meille kaikille.

# TURVALLISUUSTOIMIJOIDEN YHTEISTYÖ KESKUSHALLINNOSSA – TARKASTELUSSA OPERATIIVIS-TAKTISET YHTEISTYÖFUNDAMENTIT

Vesa Valtonen

## Johdanto

”Suomi on viranomaisyhteistyön mallimaa” julistettiin 2000-luvun alussa aloittaesani tutkijanuraani. Sama väite toimi sittemmin tutkimushypoteesinani, kun ryhdyin tieteellisiin menetelmin hakemaan vastauksia kysymyksiin, miten väitteen perustelme ja kuinka yhteistyön laatua voidaan mitata sanoaksemme, että olemme aidosti malliksi kelpaavia muihin maihin verrattuna? Tutkimus kehittyi sittemmin väitöstudiumiksi, jota laajensin viranomaisnäkökulmasta myös muihin operatiivisella tasolla toimiviin turvallisuustoimijoihin, kuten elinkeinoelämän palveluntuottajiin ja järjestöihin.

Tutkittaessamme Suomen kyvykkyyttä suhteessa muihin valtioihin kohtaamme vaikeuksia. Kansainvälinen vertailtavuus erityisesti yhteistyökysymyksissä on lähes mahdotonta. Kansallisvaltioiden historiallinen orientaatio yhteistyöhön ja hallinnon sekä elinkeinojen rakenteiden erilaisuus muodostavat usein niin erilaisia systeemejä, että niiden vertailu ei tahdo onnistua. Siksi olikin olennaista pyrkiä selvittämään oman kansallisen yhteistyösystemin logiikka ja menestystekijät. Näin tein omassa väitöstudiumuksessani ja sittemmin olen päässyt sitä myös käytännössä todistamaan. Niinpä voin osaltani vahvistaa, mitä kansalliset menestystekijät ovat sekä niiden tosiasiallisen ilmenemisen, joka Suomessa on konseptoitu pitkälti kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalliin. Mallin periaatteet on valtaosin esitetty Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa vuodelta 2017.

Kansainvälisissä yhteyksissä olen kuullut jopa sanottavan, että ”suomalaisilla on resilienssi DNA:ssa”. Samoin olen havainnut, että yhteistoimintakyvykkyytämme arvostetaan ja mallimme vahvuuksia käydään taajaan täällä opiskelemissa. Vientituotteet (”Take away”), joita kokonaisturvallisuuden mallia esiteltäessä usein kysytään, ovat kuitenkin hyvin yksinkertaisia: luottamuksen rakentamista ja kykyä resursoida asioita yhdessä. Niiden toimeenpano on aina ensisijaisesti kansallisesta soveltamisesta kiinni, nämä eivät ole mitään uniikkeja suomalaisten innovoimia universaaleja ratkaisuja. Kuitenkin, konkreettisten mittareiden puuttuessa, voidaan todeta, että suomalainen varautuminen ja turvallisuustoimijoiden yhteistyö toimivat hyvin. Tätä vahvistanee se, että sitä ei ainakaan kukaan ole kansainvälisissä yhteyksissä tietääkseni moittinut, kotimaassa toki ja usein ansiosta. Aina riittää kehitettävää ja toiminnassa esiintyy aina inhimillisiä seikkoja, jotka aiheuttavat toisinaan kitkaa.

Käsittelen artikkelissani turvallisuustoimijoiden yhteistyön menestys- ja haittatekijöitä nykyisen tehtäväni eli Turvallisuuskomitean pääsihteerin näkökulmasta. Johtamani Turvallisuuskomitean sihteeristö toimii sihteeristönä Turvallisuuskomitean

tealle, valmiuspäällikkökokoukselle sekä valmiussihteerikokoukselle. Verkostossa, jonka kattaa ministeriöt, huoltovarmuuskeskuksen ja järjestöt, tapahtuvaa yhteisen tekemisen logiikkaa, menestymistä ja ongelmakohtia voidaan peilata väitöskirjani löydösten kanssa. Sihteeristöön kertyy sekalaista tietoa kaikkien hallinnonalojen omista- ja yhteistyöhankkeista sekä häiriötilanteista. Yhteensovittaminen tehdään projekteissa ja harjoituksissa. Varautumisen tilannekuva kootaan vuosittaiseen Yhteiskunnan turvallisuusraporttiin, joka esitellään valtiojohdolle kehittämissesityksineen. Raportista onkin muodostunut vuosien saatossa kansallinen kokonaisturvallisuuden strategisen turvallisuustilannekuvan kehys.

Kokemukseni suomalaisesta turvallisuustoimijoiden yhteistyöstä ja erityisesti varautumisyhteistyöstä on kahden vuosikymmenen mittainen. Olen muodostanut käsitykseni suomalaisesta varautumisen mallista käytännön yhteistyön ja tekemisen myötä. Se koostuu operatiivis-taktisen tason hyvistä käytännöistä, käytäntöä tukevasta lainsäädännöstä sen kehittämistyöstä sekä turvallisuuden yhteistyön edistämiseen tähtäävästä kehittämistyöstä, kuten strategioiden ja selonteojen laadinta. Väitöskirjani Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta vuodelta 2010 tutkimustulokset ovat yhteistyöfundamenttien osalta kokemukseeni pohjaten voittopuolisesti ajan tasalla, mutta yhteistyön tasojen ja kiinteyden toimintalogiikka on jo vuosikymmenessä muuttunut olennaisesti.

## Suomalaisen turvallisuustoimijoiden yhteistyön menestystekijät arvioituna käytännön kokemuksiin keskushallinnossa

Kokosin väitöskirjassani Delfoi-menetelmällä tunnistetut turvallisuustoimijoiden yhteistyön menestystekijät kolmeen luokkaan. Sen lisäksi erottelin kehittämisalueet ja tein arvion tulevista kehittämisalueista. Delfoi-menetelmän lisäksi väitöskirjassani oli toinen aineistokokonaisuus, joka koostui moniviranomaisharjoitusten opeista, arvioituna toimintatutkimuksen menetelmällä. Seuraavassa arvioin Delfoi-tutkimuksen kymmenen vuoden takaisten yhteistyön menestystekijöiden ja kehittämis-  
tarpeiden ilmenemistä nykyiseen kokemuspohjaani peilaten. Alkuperäisen aineiston pääkysymys, ”mikä on silloin toisin, kun yhteistyö toimii?”, keskittyi käytännön toimijoiden yhteistyöhön häiriötilanteissa. Tämä arvio tarkastelee keskushallintotason yhteistyötä varautumisen yhteistyöfoorumeilla ja muussa valtion strategisen tason toiminnassa.

Toimintaympäristöfundamentit:

- Suomalainen turvallisuuden viranomaisyhteistyö toimii
- Toimivaa yhteistyötä esiintyy kaikilla toiminnan tasoilla
- Kansainvälinen yhteistyö toimii
- Pienuus tuottaa synergiaa
- Turvallisuus ajaa kilpailun ohi

Toimintaympäristöfundamenteilla tarkoitetaan sellaisia tekijöitä, jotka toimivat turvallisuustoimijoiden yhteistyön viitekehystenä. Ne ovat pitkän aikavälin kehi-

tyksen tuottamia ilmiöitä, eikä niihin ei juurikaan voi vaikuttaa, vaan niihin lähtökohtaisesti mukaudutaan.

Suomalainen turvallisuuden viranomaisyhteistyö toimii: Toden totta – ei tästä kahta sanaa, erityisesti, jos viranomaiset saisivat asian järjestää keskenään ja rajatomin resurssien. Näkymä valtioneuvostotasolla strategioiden laadinnassa ja resurssin yhteissuunnittelussa ei ole yhtä ruusuinen. Toimivia esimerkkejä kuitenkin löytyy, kuten esimerkiksi keskeisten valtiovierailujen turvaamisen viranomaisyhteistyö tai vaikkapa vaalihäirintään varautuminen. Käytännön yhteistyö järjestyy sekä verkostona että konkreettisenä kenttätason yhteistyönä.

Yhteistyöhön ilmaantuu useimmiten merkittäviä haasteita silloin, kun yhteinen päämäärä ei ole yksiselitteinen. Hallinnonalojen resursointi perustuu olemassa oleviin tehtäviin, jolloin esimerkiksi uudet yhteistyömuodot eivät kuulu kehysuunnitteluun ja ”omistajan” ollessa epäselvä myös maksaja puuttuu. Rahallisten ja henkilöresursoinnin haasteiden ohella käydään usein myös valtapieliä, johon kuuluu omien tehtävien puolustaminen ja toisaalta mahdollinen vaikutusvallan kasvattamisen mahdollisuuden hyödyntäminen. Tämä on toisaalta myös hyvä asia, kun oikeusvaltiossa huolehditaan toimivaltuuksista ja ydinosaamisesta. Uuden luomisessa olisi toisinaan kuitenkin hyvä luopua jostakin vanhasta.

Toimivaa yhteistyötä esiintyy kaikilla toiminnan tasoilla: Olen samaa mieltä edelleen, ja se on lohdullinen tieto. Arvioni on kuitenkin, että mitä yleemmäksi hierarkiassa mennään, sen harvemmassa toimivaa yhteistyötä esiintyy. Käytäntö ja konkreettinen palaute ohjaavat järkeviin ja kustannustehokkaisiin ratkaisuihin paikallisella ja alueellisella tasolla jo lähes luonnostaan, mutta keskushallinnon siilomaisuus ja poliittiset asetelmat johtavat monesti haasteisiin yhteistyön järkevän toteuttamisen kannalta. Silti toimivaa yhteistyötä on yltäsovellakin, erityisesti horisontaalisilla varautumisen yhteistyöfoorumeilla, joita valmiuspäälliköt, valmiussihteerit ja Turvallisuuskomiteakin edustavat.

Kansainvälinen yhteistyö toimii: Suomi pärjää kansainvälisessä yhteistyössä hyvin ja juuri yhteistyökykyisyytemme tuo usein lisäarvoa kansainväliseen yhteistyöhön. Sen perimä tulee hyvästä viranomaisyhteistyöstä, huoltovarmuuskonseptistamme ja elinkeinoelämän sekä järjestöjen mukaan ottamisesta turvallisuuden suunnitteluun.

Pienuus tuottaa synergiaa: Tämä nykyisin pelastusylijohtajana toimivan Kimmo Kohvakan toteamus oli jo 2010 tutkimuksen koontivaiheessa heikon signaalin asemassa, mutta se on vahvistunut hyvin usein yhdeksi ratkaisevimmista yhteistyötä edistäväksi elementiksi. Yksinkertaistaen voi todeta, että kun toimijoita on vähän, niukkuus ohjaa yhteistyöhön ja resurssien jakoon. Esimerkiksi kelpaa vaikkapa poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen välinen yhteistyö, jossa käytännön tarpeesta ja toiminnasta rakentui myöhemmin laillistettu yhteistyötapa.

Turvallisuus ajaa kilpailun ohi: Tämä ilmiö on näkyvä erityisesti yksityisen sektorin ja julkishallinnon välisessä yhteistyössä. Toisaalta toimintaympäristökin on kehittynyt niin haastavaksi ja monimutkaiseksi, että osaamista pitää jakaa jopa yritysten kesken, jotta viranomaisen edellyttämät palvelut voidaan lainmukaisesti tuottaa. Näin toimitaan erityisesti yhteiskunnan kriittisissä järjestelmissä, joissa kyberturvallisuus edellyttää monialaista yhteistyötä. Kaupallisen kilpailun toissijaisuus on nähtävissä muun muassa elinkeinoelämän yhteistyöorientaationa, josta on esimerkiksi kyberturvallisuusyhteistyössä kehittynyt tietoturva-yritysten yritysturvallisuusklusteri. Se pystyy yhdessä tuomaan suomalaisten, kansainvälisesti varsin pienten, yritysten palveluihin vahvempaa suorituskykyä. Kuvaa kansallisista tavoitteista voidaan myös jakaa yhteistyöverkostossa.

Keskushallintotasolla tämä näkyy parhaimmillaan lainsäädäntötyössä, josta viimeisin laaja esimerkki on tiedustelulainsäädännön yhteistyö. Ajallisesti varsin pitkäkestoinen prosessi tuotti lopulta jopa poikkeuksellisen toimivan parlamentaarisen konsensuksen, joka mahdollisti yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisen kyvykkyyden laillistamisen. Toinen erittäin merkittävä yhteisen turvallisuuden eteen tehty säädäntötyö oli 2011 päivitetty valmiuslaki, jonka 12 §:n varautumisveloitteen yhteisellä hyväksynnällä on huomattava vaikutus varautumiselle. Sen avulla on voitu perustella valtava määrä toimia, jotka ovat parantaneet yhteiskunnan varautumista ja siten myös ennaltaehkäisseet useiden uhkien toteutumisen. Tämän todistaminen edellyttäisi uutta tutkimusta.

#### Toimijafundamentit:

- Luottamus
- Ammattitaito ja yhteistyöosaaminen
- Yhteistyöhakuisuus
- Sitoutuminen

Toimijafundamentit ovat turvallisuustoimijoiden yhteistyön käytännöissä vaa-dittavia ominaisuuksia. Ne ovat käytännössä ominaisuuksia, joita ilman yhteistyöllä ei ole onnistumisen edellytyksiä.

Luottamus: Sanotaan, että luottamuksen voi menettää vain kerran. Turvalli-suustoimijoiden osalta kriittisissä toiminnoissa ei sallita edes sitä ensimmäistä kerta-a, suorituskyky on kyettävä osoittamaan ennalta ja se oltava testattavissa. Tämän ymmärtävät kaikki vasteviranomaiset ja turvallisuuskriittisten palveluiden tuottajat. Elinkeinoelämä näyttää tässä useasti mallia, erityisesti huolehtiessaan maineriskeistä ja viestinnästä huomattavasti julkishallintoa tehokkaammin. Keskushallintotasolla tämä on niin ikään ehdoton vaatimus, joskin asioiden valmistelun pitempi aikajänne sallii enemmän liikkumavaraa ja luottamus voi jäädä osin retoriseksi. Kuitenkin sen tunnustaminen on samalla tavalla avain yhteistyön onnistumiseen.

Ammattitaito, yhteistyöosaaminen: Ammattitaito on edellytys luottamukselle ja se pätee kaikilla toimintatasoilla. Se ilmenee parhaimmillaan horisontaalisilla turvallisuu-den yhteistyöfoorumeilla toimivaltaisen viranomaisen kykynä johtaa sekä esittää yhteistoimintaosapuolille olennainen käsiteltävästä ilmiöstä, vieläpä ym-märrettävästi ja yhteistyön mahdolliset herkkyydet tunnistaen. Yhteistyöosaamisen pitäisikin olla nykyisen kokemuksen perusteella oikeastaan oma fundamenttinsa. Yhteistyöosaaminen on turvallisuuskulttuurin ymmärtämistä, yhteistyöosapuolten orientaation ymmärtämistä ja sen ottamista huomioon. Tämä taito on keskushallin-totasolla ehkäpä vielä operatiivis-taktista tasoa tärkeämpi.

Yhteistyöhakuisuus: Hakeutuminen yhteistyöhön ei tapahdu keskushallinto-tasolla samojen hyöty- ja välttämättömyystekijöiden perusteella, kuin toiminnalli-sella paikallistasolla. Luonnollisesti kysymys on pitkälti motivaatiotekijöistä, mutta keskushallintotasolla sille on oltava myös poliittinen tuki. Yhteistyöhakuisuus on kuitenkin lisääntynyt ilmiöpohjaisen ajattelun laajetessa valtioneuvostossa. Sen piir-teitä löytyy jopa Rinteen-Marinin hallitusohjelmassa. Yhteiskunnan turvallisuusstra-tegiassa ja kansallisissa riskiarvioissa ilmiöpohjaisuus on tänä päivänä välttämättö-myys, koska niin järjestelmät kuin niihin kohdistuvat uhkatkin ovat moniulotteisia ja keskinäisriippuvia.



Sitoutuminen: Sitoutuminen on ammattitaidon ja yhteistyöosaamisen ilmenevä, jota turvallisuustoimijoiden yhteistyössä edellytetään. Sitoutuminen ilmenee selkeimmin pitkän aikavälin yhteistyössä, jossa erityisesti asenne on ratkaiseva tekijä. Varautumisen ammattilaiset ja pitkän linjan virkamiehet ovat useimmiten kiitetävän sitoutuneita myös turvallisuusasioihin.

Turvallisuustoimijoiden yhteistyön vaietut totuudet (heikot signaalit):

- Valta
- Henkilöityminen
- Piilotarkoitukset
- Yhdessä tekeminen riittää
- Retorinen yhteistyö

Väitöstutkimuksen luokkana tämä oli hieman ristiriitainen, koska heikkoja signaaleja oli tunnistettavissa muissakin luokissa. Mutta ”vaietut totuudet” kuvaa kuitenkin hyvin sitä, että on ilmiöitä, joiden olemassaolo tunnustetaan, joskaan niistä ei haluta puhua, jotta yhteistyö toimisi edes tyydyttävästi.

Valta: Valta ja siihen liittyvät kysymykset vaikuttavat keskushallintotason yhteistyössä huomattavasti operatiivis-taktista tasoa enemmän. Havainnot toiminnallisella tasolla oli selitettävissä sillä, että käytännön tilanteissa ei ole aikaa kiistellä valtakysymyksistä eikä siihen ole juurikaan intressiä resurssien rajallisuudesta johtuen.

Keskushallinnossa kyse on poliittisesta vallasta ja hierarkkisesta asemaan liittyvästä vallasta sekä siihen liittyvästä toimivallasta. Ensin mainittu liittyy hallituskausiin ja poliittiseen prosessiin. Hallitus käyttää poliittista valtaa ja pystyy hallitusohjelman sekä budjettivallan myötä todellisiin ratkaisuihin turvallisuustoimijoiden yhteistyön resursoinnissa. Valitettavasti pitemmän linjan kehitysohjelmat ja hallituskausiksi laaditut suunnitelmat eivät aina kulje samaa tahtia. Vaalikaudet rytmittävät poliittisen vallankäytön tosiallista käyttöä. Vaalien läheisyys ja vaalikausien yli ulottuvien uudistusten toimeenpano ovat usein hankala yhdistelmä poliittiselle päätöksenteolle.

Hierarkkinen valta näyttäytyy ministeriöiden ja keskusvirastojen käytännön toiminnassa. Valta perustuu laissa määritettyihin toimivaltuuksiin, mutta turvallisuustilanteen muuttuessa hallinnonalojen painoarvo vaihtelee. Poikkeusoloihin varautuminen ei saa normaalioloissa juurikaan ymmärrystä muiden, kuin varautumisasiantuntijoiden keskuudessa. Tähän vaikuttaa usein se, että jo normaaliolojen toiminta ja häiriötilanteet vaatisivat mittavia parannuksia. Seuraavatkin kohdat liittyvät olennaisesti valtaan.

Henkilöityminen: Operatiivis-taktisen tason haasteena todettiin, että organisaatioiden välisen yhteistoiminnan haasteena saattaa olla osaamisen tai yhteistyökyvyttömyyden henkilöityminen. Tämä ilmiö on samankaltainen kaikilla tasoilla. Hyvin turvallisuusorientoitunut valtioneuvoston huippuvirkamies voi saada viikoissa aikaan saman kuin turvallisuutta ikävänä pakkona pitävä virkamies vuosienkaan kuluessa. Tämä on paradoksi, joka tulisi huomioida koulutuksessa ja valittaessa ihmisiä yhteistyön avaintehtäviin. Yhteistyöosaamiselle tulisikin siten laatia kriteerit, joita edellytettäisiin avaintehtävissä.

Haasteena saattaa olla toisaalta myös se, että pitkän päivätyön tehneet huippuammattilaiset vievät kokonaisen organisaatiomuistin eläköityessään. Näin tapahtuu, mikäli tiedon ja osaamisen jakamisesta ei huolehdi hyvissä ajoin. Vastakkaisena

voimana tälle on se, että virkamies ei luovu tehtävistään ja passivoituu viimeisinä vuosinaan miehittäen avaintehtävää tehottomasti.

Piilotarkoitukset: Tämä on erityisesti toimivaltaan liittyvä ilmiö. Epäily piilotarkoituksesta herää, kun joku hallinnonala esittää uutta yhteistyömuotoa, josta esittäjän voisi olettaa erityisesti hyötyvän. Tuolloin asian vastustajat tulkitsevat päämäärän asettelussa piilotarkoituksia. Tämä ilmiö on yhä harvinaisempi erityisesti varautumisen yhteistyöfoorumeilla, mutta edelleen tunnistettavissa luonnollisena osana yhteistoimintaprosesseja. Toisaalta ilmiö on sikäli tervekin, että toimien lainmukaisuus tulee varmasti tarkastettua.

Yhdessä tekeminen riittää: Tämä ilmiö esiintyi operatiivis-taktisella tasolla kokemuksena kansainvälisistä operaatioista, joissa yksittäinen järjestö, yritys tai jopa valtio halusi osallistua yhteistyöhön vain saadakseen lippunsa tai logonsa hyvää tekevien seuraan. Väitöstutkimuksessa tätä ilmiötä pidettiin varsin heikkona signaalina, eikä sitä keskushallintotasolla juurikaan tapaa, koska kaikilla on riittävästi tekemistä lakisääteissä tehtävissään ja säännönmukaisissa yhteistyötehtävissä.

Retorinen yhteistyö: Retorisella yhteistyöllä tarkoitettiin väitöstutkimuksessa todellisen yhteistyön jäämistä puheen tasolle. Tällä ilmiöllä punnitaan myös kirjoituksen avausväite viranomaisyhteistyön mallimaasta. Yhteistyön erinomaisuus on jo osa suomalaista strategista viestintää, jonka nouseminen retoriikasta käytännöiksi voidaan todentaa onneksemme päivittäin. Muuhun ei käytännön yhteistyössä ole varakaan, kun niukentuvat resurssit pakottavat monessa asiassa yhteistyöhön. Toki se on samalla veronmaksajien rahojen järkevää käyttöä.

Keskushallinnossa retorista yhteistyötä esiintyy varsin vähän. Poliittisissa puheissa on joskus yhteistyön retoriikkaa ehkä todellisuutta enemmän, mutta voittopuolisesti suomalaisen tapaan kuuluu, että puheiden takana on katetta.

Kehityskohteet:

- Yhteinen kieli
- Prosessien kehittäminen
- Kustannusten koordinaatio
- Mittaaminen

Kehityskohteista totean yhteisesti, että samaiset ovat myös keskushallintotasolla relevantteja. Kielen yhteinen kehittäminen on edistynyt esimerkiksi kokonaisturvallisuuden sanastotyön myötä, mutta edelleen termien määrittely näyttäytyy edelleen myös valtakäsymyksenä. Esimerkiksi ”kansallisen turvallisuuden” termipari on saanut monta isäntää ja perusteluja uusien struktuurien muodostamiseksi. Kuitenkin riittävän väljä käyttö keskushallinnon toiminnassa voi palvella ulko- ja turvallisuuspoliittista retoriikkaa, jolle on myöskin suotava tilansa. Mitä lähemmäs tullaan käytännön yhteistoimintaa, sen tärkeämmäksi muodostuvat täsmällisten määritelmien yhteinen hyväksyntä.

Prosessien kehittäminen, kustannusten koordinaatio ja varautumisen tuloksellisuuden mittaaminen ovat edelleen kehittämiskohteita. Ne ovatkin kehittyneet huomattavasti muun muassa strategisissa hankkeissa sekä toimeenpano- ja kehittämisohjelmissa. Näiden pitkäjänteinen kehittäminen edellyttää edelleen uusia ideoita ja esimerkiksi ilmiöpohjaisen ajattelun hyödyntämistä. Toisaalta monen turvallisuustoimen tuotteena on yksilöllinen turvallisuuden tunne, jonka mittaaminen on haastavaa. Tässäkin on edistytty erilaisten tutkimushankkeiden kautta.

Mikä oli muuttumassa ja miten se näkyy tänään:

- Yhteistyön tarve kasvaa, yhteistyötoimijoiden integraatio
- Turvallisuuden merkitys kasvaa
- Yksilön vaikutus kasvaa

Arvioimistani tulevaisuuden kehitysaskelista kaikki kolme vaikuttavat olevan edelleen relevantteja. Yhteistyön tarve on kasvanut kriittisen infrastruktuurin komplisoituessa ja yhteistyötoimijoiden integroitumistakin on tapahtunut viimeisen vuosikymmenen aikana, esimerkiksi kyberturvallisuuden palvelutuotannossa ja julkishallinnon lupapalveluissa. Turvallisuuden merkitys kriittisenä perustarpeena on kasvanut erityisesti yksilöiden turvallisuuden tunteen kautta – erityisesti siihen liittyvien yksilöllisyysvaatimusoletusten myötä.

Väitöskirjani lopuksi esitin pohdinnassa ajatuksia tulevien tutkimusten siemeniksi. Sen viimeisessä aluvussa Yhteistyön ”järjestys” verkostomaailmassa? esitetään jo osin toteutunut ennustus:

Tässä työssä vahvistetun oletuksen käytännön turvallisuustoimijoiden yhteistyön ammattitaitoisesta ja lainmukaisesta toimintakonseptista haastaa verkostomaailma, jossa ihmisten keinottomuus samalla lisääntyy (Linturi 2007). Onko kyse maailmanjärjestyksen hitaasta muutoksesta, jossa todellinen päättävältä siirtyy verkostoissa toimiville yhteisöille, jotka korjaavat omaehtoisesti mm. konkreettisia turvallisuusuuhkia vai hallinnollisen ja poliittisen toiminnan kokonaisvaltaisesta yksilön huomioivasta hallitusta muutoksesta tietoyhteiskunnan edellyttämällä tavalla?

Tämä on mielestäni suurin muutos, jonka arvioin tapahtuneen oikeastaan molemmilla tavoilla. Kirjoitukseni alussa toteamani yhteistyön tasojen ja kiinteyden toimintalogiikka on jo vuosikymmenessä muuttunut olennaisesti, osin teknisen kehityksen myötä, osin yhteiskunnallisten ja ihmisten käyttäytymisen muuttuessa. Tarkastelin väitöskirjassani yhteistyön kehittymistä sen ominaispiirteiden mukaan, joita arvioitiin Himmelmanin (2002) periaatteen mukaan virallisuus- ja sitoutumisasteen, resurssien yhteisen käytön sekä tavoitteiden yhteisen jakamisen osalta. Kyseisen periaatteen mukaan verkostot olivat epävirallinen ja vähiten sitoutumista edellyttävä yhteistyömuoto, josta vedin johtopäätöksen, että verkostot ovat turvallisuustoimintaa vain jossain määrin tukeva yhteistyömuoto. Tämän päivän havaintojen perusteella turvallisuustoimijoiden verkostot, joihin päästäkseen on osoitettava luotettavuutta ja suorituskykyä, eivät ole vain väljä tiedon jakamisen yhteistyömuoto, vaan uudenlaista kyvykkyyttä toteuttava joustava yhteistyötapa, joka kykenee vastaamaan erilaisia asiantuntijuuksia hyödyntäen alati monimutkaistuviin turvallisuuskysymyksiin. Ne voivat toimia ketterinä yhteistyöalustoina dynaamisesti muuttuvan turvallisuusympäristön haasteisiin, ja ennakkointia hyödyntämällä vieläpä myötäproaktiivisesti.

Yksilön merkityksen kasvu näkyy negatiiviseksi koetun itsekeskeisyyden vastapainoksi myös positiivisena muutoksena ajassamme, koska yksilöt kokevat myös vahvempaa sitoutumista turvallisuuteen. Kansalaisten huomioinen turvallisuustoimijoina Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2017) sekä osallistamisen ja yhteisöllisyyden korostaminen poliittisessa retoriikassa valtiojohtoa myöten tukevat kokonaisvaltaisen yksilön huomioivan turvallisuuden kehittämistä. Uusia osallistamisen keinoja tarvitaan, jotta turvallisuus on luonteva osa arkea eikä sitä koeta alarmistiseksi uhkapuheeksi tai päälle liimatuksi turvallistamiseksi.

## Mitä on tulossa?

Siihen emme osaa varautua, jos emme ennakoi. Turvallisuustoimijoiden yhteistyössä ennakointi on ymmärretty yhä tärkeämmäksi osaksi varautumista. Suuria viisastenkiviä ei ole välttämättä vielä löydetty, mutta tehty ennakointityö on jo tuottanut merkittävää ymmärrystä mahdollisista tulevaisuuden kehityspoluista. Turvallisuuskomitean ensimmäisen ennakoitiseminaarin löydöksiä vuonna 2014 todettiin, että kokonaisturvallisuuden menestystekijöitä tulevaisuudessa ovat sivistys (turvallisuustietoisuus ja –kasvatus), luottamus (yhteiskunta), innovaatiot (elinkeinorakenne), luotettavuus (teknologia). Seminaaria varten kokeiltiin menetelmänä tulevaisuuskuunnelmia, joista dystooppisin ennusti hallitsematonta pakolaisaaltoa – tähän toteutuikin sitten jo seuraavana vuonna.

Vuoden 2019 lopulla, viisi vuotta ensimmäisestä ennakoitiseminaarista, samat kokonaisturvallisuuden menestystekijät tunnistettiin varautumisemme kulmakivinä, fundamentit siis pysyvät. Mutta uusia uhkatekijöitä tunnistettiin päivän huolenaiheisiin peilaten. Huoli demokratian ja oikeusvaltion tulevaisuudesta oli yksi eniten keskustelua herättäneistä. Päätöksentekokyvyttömyys sote- ja aluehallintoasioissa todettiin ilmiönä, joka johtaa poliittisen järjestelmän luottamuksen heikkenemiseen ja jopa mahdolliseen autoritarismin-diktatuurin ihannointiin. Havainnot olivat varsin vahvasti kiinni lähiaikojen tapahtumissa, eikä pitemmälle ulottuvaa ennakointia osattu oikein tehdä. Tässä onkin tulevaisuuden selkeä kehittämiskohde – tarvitsemme parempaa ennakointiosaamista, jotta voimme parhaimmillaan kehitysvaihtoehtoihin peilaten tehdä ratkaisuja, jotka muokkaavat tulevaisuutta haluamaamme suuntaan.

Tulevaisuus ajaa meidät ulos Impivaarastamme viimeistään 2020-luvulla. Kansainvälisen yhteistyön onnistuminen on Suomen kannalta yhä tärkeämpää. Suomi ei pärjää yksin kyberulottuvuudessa, eikä huoltovarmuus voi olla kaikilta osin kansallisissa käsissä. Kansallisen yhteistyöosaamisemme on adaptoiduttava kansainväliseksi yhteistyöosaamiseksi. Uskon, että kansallinen osaamisemme ja turvallisuusorientaatiomme antavat hyvät mahdollisuudet siinä menestymiseksi.

# VALMIUSLAINSÄÄDÄNTÖ JA PERUSOIKEUDET POIKKEUSOLOISSA

Janne Salminen

## Johdanto

Poikkeusolojen oikeudellinen sääntely ja perusoikeuksien kunnioittaminen poikkeusoloissa on yksi valtiosääntöisen järjestyksen kulmakivistä<sup>2</sup>. Demokraattisessa, perusoikeuksiin sitoutuneessa yhteiskunnassa kriisiaikoja koskevien keskeisten ratkaisujen sopii toivoa olevan valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisimman kestäväällä perustalla. Erityisesti perusoikeudet ja niiden suoja ovat kriisioloissa helposti uhattuna, ja kriisit tyypillisesti koskevat vahingollisesti jo muutenkin haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin. Sen lisäksi, että todellisen kriisin hallitsemiseen ylipääntään liittyy haasteita, myös epädemokraattiset voimat saattavat pyrkiä lisäksi käyttämään poikkeusoloja hyväkseen omien pyrkimystensä edistämiseen, minkä vuoksi kriisiaikoihin liittyy tässä suhteessa erityisiä riskejä. Tällöin ei aina edes riitä se, että säädökset itsessään ovat toimivia, vaan tällöin myös valtiosääntökulttuurilla – johon kuuluu sekä valtiosääntöoikeudellisia että valtiosääntöpoliittisia elementtejä on suurta merkitystä.

Kysymys siitä, mikä muodostaa kriisitilan, kuka ja missä menettelyssä päättää sen olemassaolosta, minkälaisiin toimiin kriisitilanteissa voidaan ryhtyä ja minkä julkisen vallan toimijoiden päätöksillä, on olennainen valtion toiminnallisia rajoja määrittävä ja samalla erittäin jännitteinen sääntelykokonaisuus.

Suomen perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtutuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

Kysymyksessä on perustuslain tasoinen säännös siitä, missä olosuhteissa, minkä tasoisella päätöksenteolla ja minkä sisältöisesti Suomessa on mahdollista tehdä poikkeuksia perusoikeuksista. Perustuslaki ei sinänsä edellytä, että olisi olemassa jokin valmis sääntely tällaisen aseellisen hyökkäyksen tai muun kansakuntaa vakavasti uhkaavan poikkeusolon varalta.

---

2 Olen tässä kirjoituksessa käyttänyt yleisesti lähteenä tutkimusta Johannes Heikkonen – Pauli Kataja – Juha Lavapuro – Janne Salminen – Mira Turpeinen: Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta, 2018 (Valtioneuvoston julkaisuarkisto <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-615-7>)

Suomessa valmiuslaki ennen kaikkea on säädetty juuri toimimaan tällaisena perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuna lakina. Valmiuslain 1 §:n mukaan sen tarkoituksena on ”poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys”. Valmiuslakiin sisältyvät ne perusoikeuspoikkeukset, joita ajatellaan erilaisten, sen sääntelemien poikkeusolojen aikana tarvittavan. Lisäksi se sisältää säännökset päätöksentekomenettelystä, jolla poikkeusolot todetaan ja miten poikkeusoloissa tarvittavia toimivaltuuksia otetaan käyttöön.

Valmiuslaki kuuluu yhteiskunnan kriisiaikojen ydinsäätelyyn. Kriisiaikojen tarpeiden turvaamiseksi sillä on keskeinen asema, ja sillä voidaan tunnistaa olevan yhteiskunnan keskeisten toimintojen kannalta keskeinen merkitys ja myös eräänlainen vakauttava funktio. Valmiuslaki itsessään korostaa myös kriisiaikoja ennakoivaa varautumista ja sitä, että normaalioloissa varaudutaan myös kriiseihin. Valmiuslain säätäminen itsessään on eräänlaista varautumista myös.

Perustuslaki ja itse asiassa myös valmiuslaki lähtevät siitä, että demokaraattiset instituutiot toimivat myös poikkeusoloissa. Siten eduskunta käyttää omaa toimivaltaansa myös poikkeusoloissa, ja hallitusvalta - valtioneuvosto ja tasavallan presidentti - ovat toiminnassa. Valmiuslaki laskee sen varaan ja osaltaan turvaa myös näiden instituutioiden toimintaa ja keskinäisiä suhteita. Se on poikkeusolojen vallankäytön legitimitietin kannalta yleisesti ottaen erittäin tärkeää, ehkä vieläkin tärkeämpää kuin normaalioloissa, sillä kriisioloissa nimenomaan vallankäytön legitimitettiin on erityisen haavoittuvainen. Perustuslain ja myös valmiuslain hengen mukainen lähtökohta ylipäättään on se, että myös poikkeusoloissa valtiolimet käyttävät niille perustuslaissa osoitettuja tehtäviä, mukaan lukien se, että eduskunta käyttää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa. Poikkeuksellisissakin olosuhteissa käytetään siis aivan tavallista lainsäädäntövaltaa, olkoonkin, että myös valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää, ja joskus siihen on esimerkiksi asian edellyttämän ripeyden vuoksi tarvetta.

## Kriisiolojen sääntelyn problematiikkaa

Valmiuslainsäädännöllä pyritään varmistamaan väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa. Tähän liittyy valmiuslainsäädännön sisäinen paradoksi, koska sen toimivaltuuksien soveltaminen tyypillisesti merkitsee poikkeuksia ihmisille kuuluvista perusoikeuksista. Kysymys on sellaisista poikkeuksista, joita ei välttämättä olisi mahdollista toteuttaa muussa lainsäädännössä tavanomaisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten puitteissa.

Erittäin vakavissa poikkeuksellisissa oloissa, poikkeusoloissa, saatetaan siis joutua poikkeamaan sellaisista peruseriaateista, joita ulkoisesta tai sisäisestä syystä johtuva kriisi uhkaa. Käsillä on tällöin myös vaara siitä, että peruseriaateista luopumalla yhteiskunta muuttuisi poikkeusolotoimivaltuuksia väärinkäyttämällä yhteiskunnaksi, jonka välttämiseksi yhteiskuntajärjestyksen peruspilarit on alun perin luotu. Vakava pohdinta kohdistuu siis siihen, voidaanko ja missä rajoissa muuttamista peruseriaateista luopua tai antaa hetkellisesti myöden niiden noudattamisesta kansakuntaa uhkaavissa kriiseissä, kun pyritään demokraattisen järjestyksen jatkumiseen. Jos sitä ylipäättään pidetään mahdollisena, harkittavaksi tulee, missä laajuudessa peruseriaateista voidaan luopua ja mitä rajoitteita luopumiselle tai peruseriaatteiden modifioinnille kriisioloissa asetuu.

Kahdesta osin vastakkaisesta ulottuvuudesta, nopeasta ja tehokkaasta vastaamisesta kriiseihin sekä ihmisoikeuksien ja peruseriaatteiden turvaamisesta kriisienkin aikana, voidaan piirtää akseli, jonka äärimmäiset päät sisältävät toisilleen vastakkaiset ratkaisumallit poikkeusolosuhteisiin. Toisessa ääripäässä ei aseteta pidäkkeitä julkisen vallan toiminnalle poikkeusolojen aikana. Siinä kaikin keinoin varmistetaan valtion olemassaolon jatkuminen. Toisin sanoen ajatellaan, että hätä ei lue lakia, sillä tarkoitus pyhittää keinot. Toisessa ääripäässä julkiselle vallalle ei anneta lisätoimivaltuuksia poikkeusolojen aikana. Siinä yhteiskunnan peruspilarit ovat liian arvokkaita uhrattavaksi edes poikkeusoloissa.

Tarkoituksena varmistaa mahdollisimman nopea palaaminen normaalioloihin valmiuslainsäädäntö etsii balanssia tällaisella akselilla. Yleisesti ottaen valmiuslainsäädännöllä on tyypillistä se, että hallitusvallalle annetaan lisätoimivaltuuksia. Kriisioleissa tyypillisesti myös tosiasiassa hallitusvalta vahvistuu. Lisäksi perusoikeuksista tyypillisesti poiketaan. Demokratiaan, perusoikeuksien kunnioittamiseen ja oikeusvaltioperiaatteeseen sitoutuneiden valtioiden valtiosäännöissä puolestaan on oikeudellisia takeita sille, että poikkeaminen on tilapäistä ja tarkoin rajoitettua. Tätä varmistavat myös kansainväliset velvoitteet.

Kansainvälisesti vertaillen yksi tapa sopeuttaa erilaiset tarpeet yhteen on niin sanottu mukauttamismalli. Siinä julkiselle vallalle annetaan väliaikaisesti tiettyjä lisätoimivaltuuksia kriisiin puuttumiseksi, mutta samalla pidetään kiinni yhteiskunnan peruseriaatteista ja säännöistä niin pitkälle kuin mahdollista. Pyrkimys on sekä tarpeeksi nopeaan reagointiin että perusoikeuksien kunnioittamisen. Käytännössä se lainsäädännöllisesti mahdollistetaan perustuslain säännöksellä sekä erityislainsäädännöllä. Perustuslaina mahdollistetaan tällöin ainakin tietyistä perustuslain edellytyksistä poikkeaminen, ja tarkempi sisältö määritellään erityislainsäädännössä. Väliaikaisesti siis annetaan myöden normaaliolojen ideaaleista, jotta pystytään turvaamaan kansakunnan olemassaolo sekä palauttamaan demokraattinen oikeusjärjestys ja yhteiskunnan toiminta.

## Suomessa voimassa oleva valmiuslainsäädäntö

Suomessa on perinteisesti katsottu, että oikeusjärjestykseen tulee sisältyä säännökset poikkeusoloissa käyttöön otettavista poikkeuksellisista toimivaltuuksista, koska normaalioloja koskevat viranomaisten toimivaltuudet saattavat tällöin nopeastikin osoittautua riittämättömiksi.

Suomalainen kokonaisuus noudattelee mukauttamismallia. Asia voisi olla toisinkin: esimerkiksi Ruotsissa edes perustuslait eivät ylipäänsä tunnista hätätilan mahdollisuutta. Meikäläinen katsanto lähtee sen sijaan siis siitä, että asianmukaisella poikkeusoloja koskevalla lainsäädännöllä varmistetaan yhtäältä se, että poikkeusoloissa voidaan ripeästi ryhtyä tilanteen vaatimiin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin demokraattiseen oikeusvaltioon kuuluvia menettelytapoja noudattaen, ja toisaalta se, etteivät toimivaltuudet olisi ylimitoitettuja tai tarpeettoman laajasti perusoikeuksiin puuttuvia. Tätä erittäin hankalaa kokonaisuutta Suomessa hallitaan valmiuslain keinoin. Yhtäältä se säätelee menettelystä poikkeusolojen olemassaolosta päättämiseksi ja päätöksenteosta poikkeusolojen aikana ja toisaalta niistä toimivaltuuksista, joita poikkeusolojen aikana valtioneuvostolle ja viranomaisille tulee. Tärkeän osan valmiuslakia muodostavat sen omat käyttöperiaatteet, joista laki niin ikään säätelee. Perustuslaki puolestaan sisältää ne raamit, joissa valmiuslaki ja muut mahdolliset



poikkeusoloissa nimenomaan perustuslain 23 §:n tarkoittamalla tavalla toimimaan tarkoitetut säädökset ovat mahdollisia sisällöllisesti.

Nykyisellään myös muuhun lainsäädäntöön sisältyy elementtejä, jotka mahdollistavat asteittaisen liukuman eräänlaisella kriisin harmaalla alueella kohden samantapaisten toimivaltuuksien käyttöä kuin valmiuslainsäädäntökin. Suomessa tällaisia elementtejä sisältyy esimerkiksi tartuntatauteja koskevaan lainsäädäntöön, pelastustoimilainsäädäntöön ja myös poliisilakiin. Tällainen sääntely on valmiuslainsäädännön hengen mukaista, sillä se osaltaan korostaa sitä, että viranomaisten toimivaltuudet perustetaan tavalliseen lainsäädäntöön ja valmiuslainsäädännön merkitsemien toimivaltuuksien käyttöönottoon mennään vasta, kun muuhun lainsäädäntöön sisältyvät toimivaltuudet eivät riitä ja se myös muutenkin on välttämätöntä.

Sellaisiin tilanteisiin, jotka vakavuudeltaan ylittävät valmiuslain, on Suomessa säädetty puolustustilalaki, joka puolestaan sisältää säännökset siitä, missä olosuhteissa ja millaisessa menettelyssä Suomessa otettaisiin käyttöön puolustustila. Suomessa puolustustila on mahdollinen valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi ja tällöin tähdätään puolustuksen tehostamiseen ja valtakunnan turvallisuuden lujittamiseen Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys.

## Perustuslain 23 § ja valmiuslaki

Kuten todettua, perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

Kyseinen säännös on perustuslaissa osana perusoikeuksia koskevaa sääntelyä. Siinä on säädetty ne puitteet, joissa Suomessa perustuslain mukaan perusoikeuksista poikkeaminen on ylipäättään mahdollista.

Eriteltäessä perustuslain 23 §:n sisältöjä siitä nousee kuusi keskeistä elementtiä (a-f). Säännös sisältää a) mahdollisuuden lailla tai laissa säädetyllä ja poikkeuksen perusteet lakiin sisällyttäen myös valtioneuvoston asetuksella tehdä b) tilapäisiä ja välttämättömiä c) poikkeuksia perusoikeuksista. Perustuslain tarkoittamat d) poikkeusolot ovat lakivarauksen takana ja laissa olevan poikkeusolomääritelmän tulee vastata sitä, että poikkeusoloissa on kysymys Suomeen kohdistuvasta aseellisesta hyökkäyksestä tai muusta kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista. Tärkeänä varmistuksena perustuslaki lisäksi sitoo e) poikkeukset perusoikeuksiin Suomen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joiden mukaisia poikkeusten tulee olla. Vielä, f) sikäli kuin käytetään valtioneuvoston asetuksia poikkeusten tekemiseen, eduskunnalla on niiden vahva jälkitarkastusoikeus.

Säännös sisältää siis useita keskeisiä elementtejä, joiden tulee valmiuslainsäädännössä ja sen soveltamisessa täytyä. Samalla on huomattava myös se, mitä säännös ei ylipäättään mahdollista: perustuslain 23 §:stä näet havaitaan, että poikkeus-



oloissakaan perustuslaki ei mahdollista poikkeamista muusta perustuslain sisällöstä kuin perusoikeuksista. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että esimerkiksi hallitusvallan sisällä taikka sen suhteissa eduskuntaan ei ole mahdollista perustuslakia muuttamatta tehdä poikkeusolojen vuoksi muutoksia. Perustuslain 23 §:n säännös toki mahdollistaa jossain määrin laveamman valtioneuvoston asetuksenantovallan käytön, mikä välillisesti vaikuttaa eduskunnan ja valtioneuvoston väliseen suhteeseen. Siltäkin osin kuitenkin eduskunnalla on perustuslain perusteella vahva asetuksen niin sanottu jälkitarkastusoikeus.

Poikkeusoloja koskevaa perustuslakitasoista sääntelyä on tarkistettu 2010-luvulla. Tuolloin perustuslain kattamaa poikkeusolojen määritelmää hieman lavennettiin kattamaan aseelliseen hyökkäykseen liittyvien poikkeusolojen lisäksi myös muut kansakuntaa vakavasti uhkaavat poikkeusolot. Näin esimerkiksi erittäin vakavat luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet voivat perustuslain mukaan oikeuttaa poikkeusololainsäädännön käyttöönoton. Samoin puututtiin mainitsemaani asetustenantomahdollisuuteen, koska valmiuslakia säädettäessä oli havaittu, kuinka problemaattiseksi nimenomaan valmiuslakiin sisältyvät asetuksenantovallan delegointia koskevat säännökset olivat. Säädösvallan delegoinnin puitteita pyrittiinkin perustuslakien muutoksella hieman väljentämään. Valmiuslain perustuslaillinen arviointi oli nimittäin johtanut sitä säädettäessä siihen, että valmiuslain ei katsottu perustuslain tuolloisten mittapuiden mukaan täyttävän perustuslain sille asettamia vaatimuksia, ja valmiuslaki on muun muassa näistä syistä säädetty niin sanottuna pysyväisluonteisena poikkeuslakina. Tilanne on tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti luonnollisesti sängen epätydyttävä.

## Valmiuslain mukaiset poikkeusolot ja päätöksentekoprosessit sekä erilaiset toimivaltuudet

Olen edellä kuvannut niitä yleisiä jännitteitä, joita poikkeusoloihin ja niiden sääntelyyn tyypillisesti liittyy. Nämä jännitteet luonnollisesti kuuluvat myös kotimaiseen sääntelyyn. Valmiuslaki on suhteellisen tuore säädöksenä. Kuitenkin jo valmiuslain eduskunta käsittelyn aikana ilmeni merkittäviä ongelmia valmiuslain sovittamisessa perustuslain osoittamiin puitteisiin. Samaan aikaan valmiuslainsäätämisen kanssa oli vireillä myös perustuslain tarkistamisprosessi, jossa myös perustuslain 23 §:n säännöstä lopulta muutettiin. Valmiuslaissa on siitä huolimatta sisältöjä, jotka eivät ole edes perustuslain tarkistetun 23 §:n kanssa. Merkittävin perustuslaillinen ongelma valmiuslaissa ovat sen sisältämät liian laveat asetuksenantoon liittyvät valtuudet.

Puutteistaan huolimatta valmiuslaissa on kuitenkin useita elementtejä, joiden avulla poikkeusolojen sääntelyn tyypillisiä ongelmia pyritään ottamaan haltuun ja poikkeusolojen sääntelyn riskejä minimoimaan.

Valmiuslaissa on säädetty, mitkä tilanteet ylipäättään ovat katsottavissa Suomessa poikkeusoloiksi. Valmiuslain tarkoittamia poikkeusoloja ovat: 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila; 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista; 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat; 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä

5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Perustuslain vaatimukset kansainvälisten velvoitteiden mukaisista hätätilanteista vaikuttaa siihen, mikä voi perustaa poikkeusolot ylipäätään. Valmiuslakiin sisällytetyistä poikkeusoloista täyttävät muut kuin taloudelliset kriisit täyttävät selkeimmin kansainvälisten velvoitteiden asettamat vaatimukset. Aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila tai huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka ovat perinteisimpiä valmiuslain tarkoittamista poikkeusoloista, mutta valmiuslaki ja perustuslaki tunnistavat näihin rinnastuvina poikkeusoloina myös pandemiat ja suuronnettomuudet. Kansainvälisen oikeuden kannalta taloudelliset kriisit ovat hätätilan perustana problemaattisia, ja kansainvälisen oikeuden perusteella vaikuttaa siltä, että yksinomaan taloudellinen kriisitalanne ei ole riittävä peruste poikkeusolojen toteamiselle.

Valmiuslainsäädäntöön tyypillisesti sisältyy sen soveltamiseen liittyvistä aikataulupaineista huolimatta monivaiheinen eri valtioelimiä osallistava menettely. Myös valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotto ja soveltaminen on monivaiheinen prosessi, johon eduskunta, valtioneuvosto ja myös tasavallan presidentti osallistuvat. Sääntely tähtää siihen, että ennen kaikkea eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä turvataan myös poikkeusoloissa. Ylipäätään Suomessa ei ole mahdollista poiketa poikkeusoloissa perustuslain muista säännöksistä kuin tietyistä perusoikeussäännöksistä.

Käyttöönoton laukaisevana tekijänä on hallitusvallan ratkaisu siitä, että poikkeusolot vallitsevat. Sen toteavat valtioneuvosto ja tasavallan presidentti. Tämän jälkeen päätöksenteossa limittyvät valtioneuvoston ja eduskunnan päätökset, eikä presidentillä ole valmiuslain mukaan toimivaltaa enää poikkeusolojen toteamisen jälkeen.

Valmiuslain toimivaltuuksia koskeva päätöksentekoprosessi on menettelyllisesti ja materiaalisesti kaksivaiheinen. Ensinnäkin valtioneuvosto päättää käyttöönottoasetuksesta, jossa se ottaa kantaa siihen, mitkä toimivaltuudet ovat välttämättömiä, missä osassa valtakuntaa ja kuinka kauan. Tämän jälkeen eduskunta – enemmistöpäätöksin - päättää, onko asetus kumottava vai voiko se jäädä voimaan sellaisenaan tai osittain. Se voi myös muuttaa asetuksen voimassaoloajan lyhyemmäksi kuin valtioneuvoston on alun perin säätänyt. Käyttöönottoasetus voi ylipäätään olla voimassa enintään kuuden kuukauden ajan. Pääsääntöisesti käyttöönottoasetuksen säännösten soveltaminen voi alkaa vasta kun eduskunta on päätöksensä tehnyt. Kiireellisiä tilanteita varten on erityissäännös. Sääntelyä voidaan jatkaa enintään kuuden kuukauden jaksoissa samanlaisessa päätöksenteossa.

Toisessa vaiheessa seuraa niin sanotusta soveltamisasetuksesta päättäminen. Tyypillisesti käyttöönottoasetus näet merkitsee, että valtioneuvostolle tulee valmiuslain mukaista asetuksenantovaltaa koskien niitä toimivaltuuksia, joita valmiuslaisissa on. Näihin soveltamisasetuksiin myös perustuslaki viittaa. Myös nämä soveltamisasetukset tulevat eduskuntaan tarkastettavaksi. Niiden osalta eduskunta päättää, voivatko ne jäädä voimaan tai onko ne kumottava. Joissakin tapauksissa käyttöönottoasetuksen antaminen ei enää edellytä soveltamisasetuksen antamista vaan käyttöönottoasetuksessa mainitut toimivaltuudet tulevat suoraan jollekin viranomaiselle, kuten esimerkiksi työvoimaviranomaiselle.

## Poikkeusolojen päättyessä valmiuslain mukaiset asetukset on kumottava

Valmiuslain käyttöön ja toimivaltuuksiin kuuluu muutamia keskeisiä periaatteita, jotka ovat koko valmiuslain läpileikkaavia. Valmiuslain keskeisiin lähtökohtiin sekä toimivaltuuksia käyttöönotettaessa että sovellettaessa kuuluu se, että viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia valmiuslain tarkoituksen saavuttamiseksi. Valmiuslain käyttöperiaatteisiin kuuluu myös se, että toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Lisäksi on huomattava, että valmiuslakia ja sen perusteella annettuja asetuksia ei voida soveltaa vain kotimaisen perustuslain rajaamissa puitteissa ja ohjaamana, vaan myös valmiuslain ja sen perusteella annettavien asetusten soveltamisessa hyvin keskeisessä roolissa ovat Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustetut säännöt. Niitä on noudatettava tässä yhteydessä.

Valmiuslain sisäiseen systematiikkaan kuuluu se, että sen perusteella käyttöön otettavat toimivaltuudet kytkeytyvät aina johonkin tiettyyn poikkeusolotyyppiin. Eri kriisit mahdollistavat erilaisten valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton ja soveltamisen, aina sen mukaan kuin valmiuslaissa on kunkin toimivaltuuden osalta erikseen säädetty. Tämä perustuu siihen, että on hahmoteltu erilaisten kriisien edellyttävän erityyppisiä toimivaltuuksia. Siten esimerkiksi suuronnettomuus mahdollistaa erilaisten toimivaltuuksien käytön kuin aseellisen hyökkäyksen jälkitila, ja luonnollisesti jälkimmäisen johdosta käyttöön otettavien toimivaltuuksien arsenaalia on kattavampi ja mahdollistaa laajempia poikkeuksia normaaliolojen sääntelystä.

## Lopuksi

Poikkeusolojen sääntely on kriittinen kokonaisuus, johon liittyy runsaasti sisäisiä jännitteitä. Lisäksi kukin aktuaali kriisi todennäköisesti tuottaa omatyypisensä ongelmia, joihin kaikkiin lainsäädännössä ei ole kyetty ennakolta reagoimaan. Se ja ylipäättään kriisiolosuhteet asettaa demokraattisen, perusoikeuksiin sitoutuneen oikeusjärjestyksen valtavan haasteen keskelle. Varmasti myös ylipäättään sillä, millaiseksi valtion valtiosääntökulttuuri on muotoutunut, on vaikutusta siihen, miten hyvin perusoikeudet ja instituutiot selviävät poikkeuksellisesta tilanteesta.

Perustuslain 23 §:n tarkoituksena on yhtäältä mahdollistaa tavallisella lailla sellaiset välttämättömät tilapäiset poikkeukset perusoikeuksista poikkeusolojen aikana, jotka ilman kyseistä valtuutusta olisi käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Toisaalta säännöksellä pyritään myös takaamaan perusoikeuksien säilymistä mahdollisimman laajana poikkeusolojenkin aikana. Valtiovallan on erityisen tarkkaan pidettävä poikkeusoloissakin huolta vallankäytön legitimitetistä: sääntelyssä on runsaasti elementtejä, jotka kytkevät valtioelimet toisiinsa. Keskeisenä on myös eduskunnan aseman turvaaminen ylipäättään.

Perustuslain 23 §:n tarkoituksiin tilapäisiin poikkeuksiin perusoikeuksista tulee turvautua vasta silloin, kun perusoikeuksien normaali rajoittaminen perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten nojalla ei ole riittävää kriisiolosuhteeseen liittyvien erityispiirteiden vuoksi.

Perustuslaki varmistaa kotimaiselle valmiuslainsäädännölle suhteellisen korkeat standardit. Kotimaisesta perustuslakiympäristöstä on myös suora viittaus Suo-

men kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Suomen perustuslain 23 §:n kannalta merkittävämät säännökset ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla ja Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälinen yleissopimuksen 4 artikla. Molemmat sopimukset mahdollistavat lisätoimivaltuudet poikkeusolojen aikana, vaikka nämä lisätoimivaltuudet poikkeisivat sopimuksen mukaisista velvoitteista. Toisaalta lisätoimivaltuuksien käyttöä on rajoitettu, eivät sopimusten poikkeuslausekkeet anna jäsenvaltiolle mahdollisuutta edes poikkeusolojen aikana ryhtyä mihin tahansa toimiin. Poikkeustilojen sääntelylle on tätäkin kautta eräänlainen turvaverkko, jonka tarkoituksena on estää lisätoimivaltuuksien väärinkäyttö. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on määräyksiä, joihin sopijavaltio ei saa kajota edes hätätilan aikana. Ehdoton suoja koskee esimerkiksi syrjinnän kieltä. Samoin esimerkiksi hätätilassakin on velvollisuus kunnioittaa oikeutta elämään, kidutuksen sekä julman, epäinhimillisen taikka halventavan kohtelun tai rangaistuksen kiellot vallitsevat kuten myös orjuuden ja taannehtivien rikoslakien kieltä. Vastaavia määräyksiä on myös muissa Suomea sitovissa velvoitteissa.

# VARAUTUMINEN JA LAINSÄÄDÄNNÖN RESILIIENSSI

Veli-Pekka Nurmi

## Johdanto

Oikeusvaltioperiaatteen varmistamiseksi häiriötilanteissa tarvitaan joustavasti toimivaltuuksia, joihin nykyinen normaaliolojen lainsäädäntö ei kaikilta osin taivu. Valmiuslain erityistoimivaltuuksien soveltamiskynnys on osoittautunut hyvin korkeaksi, eikä sen mahdollistamia erityistoimivaltuuksia ole käytetty kuin kerran. Tarvitaan uudenlaista sääntelyä, jotta viranomaisille taataan riittävä toimintakyky vakavissa häiriötilanteissa, joita ei voida tarkkarajaisesti ennakoita.

Lähtökohtana kaikessa varautumisessa sekä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toiminnassa on Suomen perustuslain kirjaus, että kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia<sup>3</sup>. Tähän ei ole mitään poikkeusta hankalissakaan tilanteissa, koska oikeusvaltioperiaate on yksi tärkeistä perusarvoistamme, mikä on myös kirjattu EU:n perussopimuksiin. Julkisen vallan käyttäjille tulee oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti etukäteen normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä määrittää toimivaltuudet, jotka riittävät mitä erilaisemmissa tilanteissa. Tämä asettaa erityisesti vakavissa häiriötilanteissa lainsäädännön koetukselle.

Jokaisen oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen kuuluu Suomen perustuslaissa säädettyihin yksilön perusoikeuksiin. Turvallisuudesta huolehtiminen on siksi julkisen vallan tärkeimpiä tehtäviä. Lain velvoittamana viranomaisten on hoidettava paitsi välittömät uhkatilanteet myös ennalta varauduttava erilaisiin kuviteltavissa oleviin uhkiin. Viranomaistoiminnan tehokkuuden kääntöpuoleksi ei saa muodostua huoli kansalaisten oikeusturvasta.

Suomalaisen kriisi- ja valmiuslainsäädännön ydintä ovat valmiuslaki ja puolustustilalaki, missä määritetään eri toimijoiden poikkeusolojen toimivaltuudet. Nykyisen vuonna 2011 vahvistetun valmiuslain edeltäjä vahvistettiin vuonna 1991. Sinänsä hyvin valmistellusta lopputuloksesta huolimatta valmiuslaki on käytännössä jäänyt lähes kuolleeksi kirjaimeksi, koska sen erityistoimivaltuuksien soveltamista on kunnolla edes harkittu noin 30 vuoden voimassaolon aikana vain koronakriisissä, vaikka yhteiskunnassamme on sinä aikana tapahtunut monenlaisia kriisejä.

Useissa hallinnon ja eri toimialojen normaaliaikojen toimintaa säätelevissä säädöksissä on yksittäisiä häiriötilanteita käsitteleviä säännöksiä. Tärkeä osa kriisilainsäädäntöä ovat siksi myös normaaliaikoina sovellettavat poliisia, pelastustointia ja huoltovarmuuden turvaamista sekä turvallisuustutkintaa koskevat säädökset.

---

3 Suomen perustuslaki (731/1999) 2 §

Onnettomuuksiin kuin myös tahallisesti aiheutettuihin ongelmiin liittyy tyypillisesti ennakoimattomia piirteitä, jotka erityisesti haastavat tarkkarajaisesti määritetyt toimivaltuudet. Jotta yhteiskunnassa selvittäään vaikeista tilanteista, on lainsäädännön mahdollistettava eri toimijoille riittävä tilanteen edellyttämä joustavuus. Tämä taas lyö korvalle vahvoille toimivaltuuksille ominaista tarkkarajaisuuden vaatimusta.

## Yksityisellä sektorilla kasvava rooli varautumisessa

Merkittävä osa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista on valtion ja kuntien järjestämivastuulla. Tämä asettaa merkittävän varautumisvastuun näille toimijoille. Suomalainen julkishallinto on viime vuosina muuttunut monin tavoin. Julkisessa palvelutuotannossa etsitään koko ajan uusia keinoja järjestää palvelut tehokkaammin ja tuottavammin.

Kunnissa ja valtionhallinnossa itse tuotettujen palveluiden sijaan on toimintoja yhtiöitetty ja ryhdytty ostamaan palveluita yksityisiltä yrityksiltä. Siksi elinkeinoelämällä ja markkinoilla on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa nykyisin yhä enemmän roolia myös. Tästä syntyy mielenkiintoinen jännite, koska yksittäisten yritysten varautumisen lähtökohtana ovat aina liiketaloudelliset perusteet, asiakkaiden kanssa tehdyt sopimukset sekä näihin liittyvä riskienhallinta.

Palveluiden ulkoistaminen ja kilpailuttaminen, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussuhteet sekä erilaiset tilaaja-tuottajamallit ovat esimerkkejä uudesta julkisesta palvelutuotannosta. Hallinto- ja palvelurakenteiden muutokset vaikuttavat huomattavasti toimintaympäristöön ja toisekseen edellyttävät, että julkishallinnon varautumisen ja sen järjestelyjen kuin myös niiden taustalla olevien säädösten täytyy myös muuttua.

Sekä julkishallinnon että yritysten osalla muutostekijöistä merkittävimpiä ovat juuri kansainvälinen ja kotimainen verkottuminen sekä yhteiskunnan eri toimintojen riippuvuuden kasvu erilaisista teknisistä järjestelmistä. Teknologian kehittyminen on muuttanut vakavien onnettomuuksien luonnetta ja se mahdollistaa myös aivan uudenlaisen tarkoituksellisen vaikuttamisen. Esimerkiksi tietoliikenneverkkojen hyödyntäminen tiedusteluun tai vaikuttamiseen on nykyään käytännössä jokapäiväistä.

Olosuhteet ovat kehittyneet sellaiseksi, että voimme löytää itsemme tilanteesta, jossa emme edes tajua olevamme vakavan vaikuttamisen kohteena. Vaikuttamiseen ja sen torjuntaan liittyvä oikeudellinen epäsymmetria aiheuttaa merkittäviä lisähan-kaluuksia. Me toimimme oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti ja vaikuttaja voi oikeudellisessa mielessä toimia käytännössä miten tahansa.

Tietoliikenneverkkoja ja tietojärjestelmiä hyödyntämällä Suomea voidaan uha-ta ja tarkoituksellisesti aiheuttaa merkittäviä vahinkoja astumatta maamme alueelle. Tästä syystä nykyisin on aiempaa vaikeampaa erottaa onnettomuuksia tarkoituk-sellisesti aiheutetuista tapahtumista. On tärkeää varmistaa, että lainsäädäntö pysyy tämän kehityksen mukana. Sääntely taas ei voi olla kasuistista eikä teknologiasidon-naista, sillä muuten se on aina jo valmiiksi vanhentunutta.

## Resilientin lainsäädännön olemus

Ajantasainen kriisilainsäädäntö ja sen sisältämät tarkoituksenmukaiset toimivaltuudet viranomaisille ovat ratkaisevan tärkeä osa varautumisen kokonaisuutta ja turvallisuuden hallinnan kykyä. Lainsäädännön on seurattava aikaansa ja muututtava ajan mukana etupainoisesti.

Ensimmäinen lähtökohta resilientille<sup>4</sup> kriisilainsäädännölle on tarve järjestää julkishallinnon eli valtion ja kuntien vastuulla olevat yhteiskunnan toiminnot laillisesti ja tarkoituksenmukaisesti kaikissa olosuhteissa. Viranomaisilla tulee aina olla käytettävissään sellaiset normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetty toimivaltuudet, että he kykenevät suoriutumaan tehtävistään myös erityisen vaikeissa tilanteissa. Lainsäädännön tavoitteena on siis varmistaa yhteiskunnan toimivuus ja lainmukaisuus myös hyvin poikkeuksellisissakin olosuhteissa.

Toinen lähtökohta resilientille lainsäädännölle on sen kriisitilanteessa tuottama turvallisuuden tunne ja luottamus yhteiskunnan toimivuuteen. Kansalaisten ja eri organisaatioiden on helpompi ennakoida ja toimia yhteiskunnan osana, kun kaikkien tilanteiden pelisäännöt ovat jo etukäteen selvillä. On helpompi pitää yllä luottamusta hyvin valmistautuneeseen hallintoon kuin sattumanvaraisesti toimivaan ja reagoivaan järjestelmään. Etukäteen huolella valmisteltu lainsäädäntö myös ehkäisee kansalaisten perusoikeuksien suhteettomia tai ylilyöviä rajoituksia. Kiistaton hyöty resilientista lainsäädännöstä ulottuu myös kriisin jälkeiseen aikaan. Yhteiskunta, jossa on hyvin varauduttu poikkeuksellisiin olosuhteisiin, myös toipuu näistä nopeimmin.

Suomalaisen ajattelun mukaan julkisen sektorin tulee kriisiolosuhteissakin mahdollisimman pitkälle huolehtia samoista tehtävistä kuin normaalioloissa ja näin varmistaa yhteiskunnan häiriötön toiminta. Kriisitilanteissa on tarkoitus muuttaa mahdollisimman vähän eri toimijoiden johto- ja vastuusuhteita niin hallinnossa kuin elinkeinoelämässäkin. Käytettävissä olevat rajalliset voimavarat ja yhteiskunnan toiminnot on voitava kaikissa olosuhteissa sopeuttaa nopeasti ja joustavasti tilannetta vastaavaksi. Nykyisessä, aiempaa verkottuneemmassa maailmassa voidaan lainsäädäntöä kehittää ja käyttää kumppanuussuhteiden sekä uudenlaisten ja joustavien yhteistyömuotojen avulla yhä tehokkaammin ja yhteiskunnan kokonaisetua paremmin palvelevalla tavalla. Oleellista on eri toimijoiden sujuva yhteistoiminta sekä toisten toiminnan tunteminen, ymmärtäminen ja luottamus.

Viranomaisten tiiviin yhteistyön sekä tehtävänjaon ja toimivaltuuksien joustavan käytön lisäksi tulee huolehtia siitä, että viranomaisten toimivaltaa ei venytetä harkitsemattomasti. On mahdollista ajatella, että esimerkiksi äärimmäisen joustavaan viranomaisten toimivaltaan pohjautuva yhteistyö saattaisi olla yksilön ja hänen oikeuksiensa kannalta jopa liian laajaa.

Lainsäädännössä itsessään on rajoitusperiaatteita, jotka hillitsevät toimivaltuuksien tai toimintavapauden hallitsematonta lisääntymistä kaikissa olosuhteissa. Näitä lainsäädäntöön ja poikkeuksellisten olosuhteiden toimivaltuuksiin liitettöjä keskeisiä periaatteita ovat ainakin välttämättömyys, väliaikaisuus, suhteellisuus ja tarkkarajaisuus.

Poikkeuksellisia olosuhteita varten tarkoitettuja toimivaltuuksia on siis mahdollista käyttää ainoastaan silloin, kun se on aivan välttämätöntä. Viranomaiset eivät voi turvautua erityistoimivaltuuksiinsa helpottaakseen omaa työskentelyään, vaan toimivaltuuden käytön on oltava ainoa mahdollisuus suoriutua tilanteesta. Välttä-

---

4 Lainsäädännön resilienssillä tarkoitetaan tässä yhteydessä säästöjen kykyä vastata joustavasti muuttuviin ja yllättäviin tilanteisiin turvaamalla eri toimijoille riittävä toimivalta ja toimijoiden välinen yhteistyö.

mättömyyteen on sisään rakennettuna myös ajatus erityisten toimivaltuuksien soveltamisen väliaikaisuudesta. Kun tilanne saadaan hallintaan erityistoimivaltuuksilla, poistuu tarve ja mahdollisuus niiden käytön jatkamiselle.

Erityisten toimivaltuuksien soveltamisessa on aina tarkasteltava myös toimenpiteiden suhteellisuutta saavutettavaan hyötyyn nähden. Ei voida ajatella, että esimerkiksi yksilön perusoikeuksista poikettaisiin merkittävästi, jos poikkeamalla tavoiteltava hyöty ei ole itsessään huomattava. Lainsäädännön tarkkarajaisuus ehkäisee omalta osaltaan soveltamisen ylilyöntejä ja ohjaa viranomaisten toimintaa kriisioloissa yksilön oikeuksia huomioivaan suuntaan.

## Resilientin lainsäädännön kehittämisen haasteet

Häiriötilanteet tai niiden kehitys ei ole säännönmukaista tai kaavamaisista. Normaalioloja ja yhteiskunnan monimuotoisia poikkeustilanteita ei enää voi selkeästi erottaa toisistaan, vaan pikemminkin ne sulautuvat toisiinsa alati muuttuviksi ja yhteiskuntaan eri tavoin vaikuttaviksi olosuhteiksi. Näissä olosuhteissa viranomaiset pyrkivät toimimaan tehtäviensä ja kulloistenkin toimivaltuuksiensa puitteissa. Keskiössä onkin valmius joustaa yllättävissä muutoksissa.

Ainoastaan eri toimijoiden saumattomalla yhteistyöllä ja selkeällä roolijaolla voidaan voimavarat saada riittämään ja toisaalta välttää toimivaltuuksien epätarkoituksenmukainen lisääminen. Yksittäisten uhkamallien tai poikkeusolomääritelmien ja näihin liittyvien toimivaltuuksien kaavamainen yhdistäminen toisiinsa tai pitäminen täysin irrallisena muista poikkeustilanteista vaikuttaa kyseenalaiselta. Aivan samoin tiettyjen erityistilanteiden liittäminen vain yhteen tai muutamaaan hallinnonalaan vaikuttaa perusteettomalta ja on omiaan estämään hallinnonalojen hyödyllistä yhteissuunnittelua, yhteisvarautumista ja yhteistoimintaa. Lainsäädännön suunnittelun, valmistelun ja soveltamisen siiloutuminen yksittäisille hallinnonaloille on sen kokonaisvaltaisen kehittämisen este.

Edellisen pohjalta vaikuttaa selkeältä, että lainsäädäntö kaipaa uuden tyyppistä tarkastelua. Lainsäädännön kokonaisuuden hahmottaminen ja sen tavoitteellinen uudistaminen edellyttäisi huomattavasti modernimpaa ja kokonaisvaltaisempaa perusajatusta vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toimivaltuuksien sääntelyn taustalle.

Varmaa on se, että yhteiskunnan kehittyessä ja monimuotoistuesssa viranomaisten suoriutumista tehtävistään ei voida varmistaa loputtomasti toimivaltuuksia lisäämällä, vaan tehokkuuden ja joustavuuden täytyy löytyä yhä tiiviimmistä ja saumattommasta yhteistyöstä. Tämä tarkoittaa myös siirtymistä pois hallinnonalakohtaisista uhkamalleista kohti joustavien eri toimialoista koostuvien kokonaisuuksien hahmottamista. Lainsäädännön tulee tukea tätä kehitystä. Kaikkiin yhteiskuntaa ja sen väestöä uhkaaviin tilanteisiin tulisi voida reagoida laillisen yhteiskuntajärjestelmän puitteissa, eikä toimivaltaisille viranomaisille pitäisi missään olosuhteissa olla epäselvää mitkä toimivaltuudet ovat sen käytettävissä.

Entistä tehokkaamman viranomaisten toimivaltuussuunnittelun haasteena on sen osin vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Rajanveto sen välillä, milloin on kyseessä normaalilainsäädäntö ja milloin kriisilainsäädäntö, on kuin veteen piirretty viiva. Houkuttelevan helpolta tuntuu rajata näkökulma esimerkiksi valmiuslain määrittelemissä poikkeusoloissa sovellettavaan säädäntöön. Laajaan yhteiskunnan turvallisuuskäsitteeseen perustuva ajattelu on kuitenkin vienyt kriisilainsäädännönkin näkökulmaa toiseen suuntaan. Nyt koronariisin aikaisten toimien tarkastelu tarjoo



ainutlaatuisen mahdollisuuden kehittää kriisilainsäädäntöä niin poikkeusolojen määrittelyn, toimivaltuuksien riittävyyden kuin päätöksentekomenettelyjenkin näkökulmasta.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa<sup>5</sup> ja Suomen kansallisessa riskiarviossa<sup>6</sup> esiin tuodut laajemmat uhkamallit ovat esimerkiksi paremmin sopusoinnussa tällä hetkellä yhteiskunnallisten kriisitilanteiden kokonaisuuden kanssa kuin valmiuslain poikkeusolomääritelmät. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa ei ole tarkoitettu määrittelemään kriisilainsäädännön kokonaisuutta, mutta se on osaltaan laajentanut näkökulmaa, kun tarkastellaan yhteiskuntaa uhkaaviin tilanteeseen varautumista ja viranomaisten toimivaltuuksia osana varautumisen.

Eri viranomaistahojen yhteistyöllä voidaan yhteiskunnan rajalliset resurssit saada riittämään. Operatiivinen päätöksentekotaho ja johtaminen määrittyvät kulloisenkin tilanteen erityispiirteiden mukaan. Muiden viranomaisten hallussa olevat, kulloisenkin tilanteen kannalta tarkoituksenmukaiset henkilö- ja kalustovoimavarat sekä erityisasiantuntemus tulee asettaa virka-apumenettelyillä joustavasti johtavan viranomaisen käyttöön vakavasta tilanteesta selviämiseksi. Yhteistyömallissa kaikki tarvittavat voimavarat ovat etukäteen säädellyn toimivallan hyödynnettävissä kokonaisuuden kannalta pohditulla tavalla.

Samoin voidaan ajatella toimittavan myös toimivaltuuksien osalta. Kriisitilanteeseen varauduttaessa voidaan yhteistyötä tekevien viranomaisten toimivaltuuksia tarkastella kokonaisuutena. Tilannetta johtavalla viranomaisella on omat toimivaltuutensa ja tilanteen selvittämiseksi tarvittavat perusvoimavarat. Muilla kyseiseen kriisitilanteeseen tehtäviensä puolesta varautuvilla viranomaisilla on käytössään muita tilanteeseen sopivia resursseja ja toimivaltuuksia. Viranomaisten yhdessä tekemällä ennakoivalla, muuhun yhteistyön suunnitteluun liittyvällä, toimivaltuussuunnittelulla kartoitetaan, miten tehtävät voidaan toteuttaa hyväksikäyttäen kaikkia tarvittavia toimivaltuuksia ja niiden käyttämiseen liittyviä muita resursseja. Näin resurssien käytön tehostumisen lisäksi myös toimivaltuuksien käyttö sovitetaan yhteen.

Oikeudellinen ja poliittinen kontrolli ovat keskeistä kaikessa lainsäädännössä. Oikeudellista kontrollia helpottaa, kun häiriötilanteissa tarvittavat erityiset toimivaltuudet sulautetaan entistä vahvemmin normaaliolojen lainsäädäntöön erillisen valmiuslainsäädännön sijaan. Tällöin toimivaltuuksia voi soveltaa tulee aiempaa joustavammin ja portaattomammin kulloisenkin tilanteen edellyttämällä tavalla. Viime vuosina erityisesti aluevalvontaa ja tiedustelutoimintaa sekä poliisin ja Puolustusvoimien toimintaa koskevaa sääntelyä on kehitetty<sup>7</sup> tämän on resilientin kriisilainsäädännön uuden paradigman mukaisesti.

---

5 Turvallisuuskomitea. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. Helsinki 2017

6 Sisäministeriö. Suomen kansallinen riskinarvio 2018. Sisäministeriö julkaisu 3/2019.

7 Kts. esim. HE 44/2016 vp, HE 94/2016 vp, HE 107/2016 vp, HE 37/2017 vp, HE 198/2017 vp, HE 199/2017 vp, HE 202/2017 vp, HE 203/2017 vp, HE 72/2018 vp, HE 223/2018 vp, HE 56/2017 vp ja HE 253/2018 vp



# OSA II

## KUNNAT

Kunta ei ole valtio pienoiskoossa. Kunnalla ei ole voimakeinojen käytön yksinoikeutta, mutta sillä on erityisen läheinen vastuu kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä toimivien peruspalveluiden järjestämisestä. Kunta tarjoaa aitoja mahdollisuuksia innovatiivisuudelle, luoville, usein yhteistyöpohjaisille ratkaisuille. Ilman kuntien järjestämiä palveluita monet kriisi- ja häiriötilanteen hoitamisen asiantuntijat ja ammattilaiset eivät koskaan ilmestyisi asemapaikkoihinsa, vaan olisivat pakotettuja jäämään koteihinsa hoitamaan lapsiaan, sairasta puolisoaan tai ikääntyneitä vanhempiaan. Kunnatkin ovat muuttuneet, lisänneet yhteistyötä, ulkoistaneet toimintojaan ja sitä myötä tulleet monimutkaisemmiksi.

”Kunta ei ole enää yksi yhtenäinen organisaatio, vaan emoyhtiöstä ja jopa useista kymmenistä tytäryhteisöistä koostuva konserni”

– Aki Pihlaja –

”Liian usein kunnilla ei ole mitään sananvaltaa yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden edistämisessä paikallisella tasollakaan. Lausuntoja toiminnan kehittämiseksi pyydetään ja kuullaan, mutta käytännössä demokratian ydin on paikallisen osallisuuden vahvistaminen. Siksi Enontekiön kaltaisessa kunnassa ajatellaan, että turvallisuusasioissa paikallisia ihmisiä ei ole riittävästi kuunneltu.”

– Jari Rantapelkonen –

”Tämän vuoksi tulevaisuuden häiriötilanteisiin varautumisessa ja niiden menestyksellisessä kohtaamisessa on varmastikin keskeistä erilaisten turvallisuuden yhteistyöverkostojen luominen. Sekä vilpittömän yhteistoiminta noissa verkostoissa ja varautuminen siihen, että riippuen tilanteesta, kuka tahansa verkoston osapuoli saattaa olla johtovastuussa tilanteen hoitamisessa. Tärkeätä on myös verkostojen avoimuus siten, että niihin voi liittyä myös sellainen toimija, jonka tarpeellisuutta ei alun perin olisi havaittukaan.”

– Ari-Pekka Meuronen –

”Toisin sanoittaen, opetetaanko alueellisten tai ylläalueellisten yhteisoperaatioiden johtamista josakin, vai hankitaanko asiantuntemus nykypäivänä pääsääntöisesti ’lessons learned’-periaatteella ja toivotaan parasta?”

– Joni Henttu –

# TURVALLISUUS TEHDÄÄN LÄHELLÄ – KUNNAT VARAUTUMISEN TOIMIJOINA

Aki Pihlaja

## Johdanto

Turvallisuuden isoa kuvaa piirretään kansainvälisissä piireissä ja kansallisella tasolla. Merkittävä osa turvallisuudesta kumpuaa kuitenkin syvältä yhteiskunnasta ja sen kyvystä palvella kansalaistensa tarpeita sekä huolehtia palveluiden toimivuudesta kaikissa tilanteissa. Turvallisuutta on myös kyky kestää kriisejä ja sopeutua muutoksiin. Turvallisuusratkaisut realisoituvat viime kädessä väestön keskuudessa ja yhteiskunnan toiminnassa inhimillisellä tasolla. Ihmisiä lähimpänä toimiva yhteiskunnallinen instituutio on kunta. ”Kunta on varautumisen perusyksikkö”. ”Kunta on yhteiskuntarauhan lukko”. Nämä teesit olen kuullut viime vuosien aikana useampaan otteeseen, puhuttaessa kuntien roolista kokonaisturvallisuuden kehyksessä. Pitääkö väite paikkansa ja mistä tällaiset sanonnat juontavat juurensa? Mikä on kunnan ja paikallistason merkitys yhteiskunnan varautumisessa? Mitä muutostekijöitä ja vaatimuksia paikallistason toimijoiden kykyihin ja valmiuksiin kohdistuu? Tässä kirjoituksessa pyrin käsittelemään muutamia kuntaan ja varautumiseen liittyviä ajankohtaisia näkökulmia. Pyrin myös luotaamaan keskeisiä kunnan varautumisen olemukseen sekä toimintaympäristöön vaikuttavia ilmiöitä.

Turvallisuus on tutkitusti yksi keskeisimmistä kuntalaisen hyvinvoinnin perusteista,<sup>8</sup> ja kuntien tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia. Turvallinen arki syntyy monen eri tekijän yhteisvaikutuksesta. Turvallisuutta edistävät muun muassa turvallinen koti-, asuin- ja työympäristö, toimivat peruspalvelut, väestön yhdenvertaisuus, hyvin suunniteltu liikenneympäristö sekä avun saanti silloin kun sitä tarvitaan. Näitä päätöksiä tehdään pitkälti kunnissa.

Yhteiskunnan turvallisuuden edistämisessä kuntien rooli korostuu kriittiseen infrastruktuuriin, väestön toimintakykyyn, henkiseen kriisinkestävyyteen sekä sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä tehtävissä. Mm. sähkön-, veden- ja lämmönjakelu, katujen kunnossapito, jätehuolto, alueiden ja ympäristön suunnittelu, sosiaali- ja terveyspalvelut, koulutus- ja varhaiskasvatuspalvelut sekä liikunta- ja kulttuuripalvelut muodostavat pohjan turvalliselle ja vakaalle yhteiskunnalle. Kunta on ihmisten, järjestöjen ja muiden yhteisöjen sekä yritysten kannalta monissa tapauksissa olennainen taho häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa.

Kunta-alan palveluita käyttävät lähestulkoon kaikki suomalaiset. Kaikkien kuntien on oltava turvallisista asiointipaikkoja niin lapsille, nuorille, aikuisille kuin

---

8 ARTTU2-ohjelman kuntalaiskysely. 2017. Suomen Kuntaliitto. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/arttu2-tutkimusohjelma-3>

vanhuksillekin. Lisäksi kunta on työpaikka. Kunta-alalla työskentelee yli 400 000 suomalaista, joille on varmistettava turvalliset ja terveelliset työskentelyolosuhteet.

## Muutosvoimat

Kuntien toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa. Muutosvoimat vaativat kunnilta ennakkointia sekä entistä nopeampaa mukautumista ja tilanneymmärrystä. Kuntien toimintakentän ja palveluiden järjestämistapojen monimuotoisuus edellyttää kunnilta selkeää ymmärrystä toiminnan mahdollisista riskeistä. Lainsäädäntö edellyttää riskienhallinnan prosessien kytkemistä osaksi kunnan johtamisjärjestelmää. Lainsäädäntö edellyttää myös kuntia varautumaan palveluidensa häiriöttömään tuottamiseen kaikissa olosuhteissa.

2020-luvun käynnistyessä luomme katsettamme tulevaisuuteen ja pyrimme parhaamme mukaan ennakoimaan tulevia kehityskulkuja. Pyrimme arvioimaan valmiuksia ja resursseja, joiden avulla hallitsemme tulevaisuuden toimintaympäristöä. Yritämme välttää ja torjua tiedossa olevat uhkat sekä myös erilaisten muutosvoimien mahdollisesti mukanaan tuomat uudet uhdat. Samalla tavoitteenamme on kehittyä ja hyödyntää tarjolla olevat mahdollisuudet, jotta menestyisimme tulevaisuudessa vielä paremmin. Tätä prosessia voitaneen kutsua kokonaisvaltaiseksi riskienhallinnaksi, joka varautumisen näkökulmasta tarkoittaa pitkälti erilaisten toiminnallisten ja vahinkoriskien hallintaa – häiriötilanteiden ennalta ehkäisemistä, torjuntaa sekä niistä toipumista ja sopeutumista uuteen tilanteeseen. On kuitenkin tärkeää ymmärtää, että varautuminen ei ole mikään oma toimintalinjansa, vaan se liittyy saumattomasti kaikkeen organisaation ja yhteiskunnan toimintaan.

Uudella vuosikymmenellä vaikuttavia muutosvoimia on arvioinut esimerkiksi Sitra, joka julkaisi tammikuussa 2020 uuden selvityksen megatrendeistä<sup>9</sup>. Selvityksessä korostetaan mm. ekologisuuteen ja ilmastoon, verkostomaisiin valtarakenteisiin, väestön ikääntymiseen ja monimuotoisuuteen, talousjärjestelmään sekä teknologiaan liittyviä muutoksia. Näiden kaikkien muutosvoimien vaikutukset heijastuvat myös paikallistasolle ja kuntiin. Sitran selvityksessä ehkä kaikkein keskeisimmäksi on nostettu ekologiset haasteet, jotka tarkoittavat mm. ilmaston lämpenemistä ja sen vaikutuksia. Myös toisessa tuoreessa tulevaisuutta luotaavassa arvioissa, vuosittain ilmestyvässä Maailman talousfoorumin Globaalit Riskit -raportissa,<sup>10</sup> ilmastoon liittyvät riskit on nostettu aivan kärkisijoille.

Paikallistasolla on keskeinen merkitys sekä ilmastonmuutoksen hillinnässä että siihen sopeutumisessa. Esimerkiksi kunnat voivat pilkkoa isoja kansainvälisiä ilmastotavoitteita konkreettisiksi teoiksi sekä luoda kuntalaisille ja alueensa yrityksille ilmastokestävän arjen edellytykset. Tällä hetkellä näyttää kuitenkin siltä, että kunnianhimoisista ilmastotavoitteista huolimatta niitä ei tulla globaalilla tasolla saavuttamaan. Tämä ei suinkaan tarkoita hillitsemistoimien tarpeettomuutta, vaan varautumisen välttämättömyyttä.

Ilmastonmuutoksen seuraukset kohdataan paikallisesti kunnissa. Tämän takia kuntien tulisi ottaa ilmastonmuutoksen vaikutuksiin varautuminen keskeiseksi lähtökohdaksi yhdyskuntien suunnittelussa, rakentamisen ohjauksessa ja teknisten ver-

---

9 Megatrendit 2020. Sitra. Sitran selvityksiä. Helsinki 2020. Saatavissa: <https://www.sitra.fi/julkaisut/megatrendit-2020/>

10 The Global Risks Report 2020. The World Economic Forum. 15th Edition. Saatavissa: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risk\\_Report\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf)

kosten kehittämässä. Esimerkiksi sään äärioloihin kuten rankkasateisiin, tulviin, kuivuuteen ja hellekausiin on varauduttava jo nyt ja tulevaisuudessa sään ääri-ilmiöt yleistyvät yhä entisestään. Sään ääri-ilmiöiden johdosta kuntien on kaikilla toimialoilla arvioitava esimerkiksi sähkön ja veden jakeluhäiriöistä, liikenteen merkittävästä vaikeutumisesta ja muista vastaavista tapahtumista kunnan palvelutuotannolle aiheutuvat riskit ja toimenpiteet palvelutuotannon varmistamiseksi. Ääriolojen lisäksi ilmastossa tapahtuu myös muita hitaammin näkyviä muutoksia, kuten lisääntyvät sateet ja muuttuvat kosteusolot esimerkiksi maaperässä. Lisäksi kunnissa on varauduttava ainakin rankkasateiden aiheuttamaan lisääntyvään hulevesien johtamiseen ja niiden sekä tulvien aiheuttamiin riskeihin vesihuollossa, jäteveden puhdistuksessa ja maanalaisissa rakenteissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä varautumista on kehitettävä etenkin hellejaksojen osalta<sup>11</sup>.

Tulevien muutostekijöiden arvioissa nousevat esille myös digitaaliseen toimintaympäristöön sekä teknologian kehittymiseen liittyvät riskit. Muun yhteiskunnan ohella, myös kunnan tuottamat palvelut nojaavat vahvasti tietojärjestelmiin ja -verkkoihin. Suurten mahdollisuuksien ohella, digitalisaatio on tuonut mukanaan lisääntyvässä määrin myös haavoittuvuuksia ja uhkia. Näihin uhkiin ja niiden taloudellisestikin vakaviin vaikutuksiin ollaan pikkuhiljaa herätty, kun viime aikoina erilaiset kyberuhkat ovat ravistelleet useampiakin kuntia. Vastaavasti teknologian kehitys tarjoaa monia uusia mahdollisuuksia turvallisuuden ja varautumisen kehittämiseen, mutta samalla uudet innovaatiot, kuten tekoälyn tai massatiedon hyödyntäminen, haastavat käsityksiämme turvallisuudesta.

Yksi kuntien varautumisen kannalta merkittävä megatrendi liittyy demografiseen kehitykseen. Eliniät pitenevät ja väestö vanhenee, syntyvyys laskee, väestö keskittyy ja polarisoituu. Toimintaympäristön ja asiakkaiden muuttuessa myös turvallisen yhteiskunnan edellyttämät vaatimukset ja tarvittavat toimenpiteet muuttuvat. Tämän muutoksen hallintaan tarvitaan ohjausta ja resursseja kansalliselta tasolta, mutta ennen kaikkea ymmärrystä ja muutosvalmiutta paikallisen ja alueellisen tason toimijoiden keskuudessa. Lisäksi tarvitaan yhteistyötä. Paljon yhteistyötä ja palveluiden yhteensovittamista. Eri toimijoiden keskinäisriippuvuus ja verkostomainen tapa toimia lisääntyvät jatkuvasti. Myös käsitys turvallisuuden tuottamisesta saattaa muuttua. Osallistava päätöksenteko ja uudet demokratian keinot luovat pohjan luottamukselle viranomaisiin, instituutioihin sekä oikeusvaltion edellytyksille. Luottamus on kokonaisturvallisuuden selkäranka, jota pyrkivät haastamaan myös epäsuotuisat toimijat, esimerkiksi erilaisin hybridivaikuttamisen keinoin. Myös paikallistasolla on tärkeää tunnistaa nämä haitalliseen vaikuttamiseen liittyvät uhkat.

## Kunta varautumisen toimijana

Varautuminen kokee tällä hetkellä uutta tuleamista. Vielä 10–15 vuotta sitten, moni assosioi varautumisen liittyväksi väestönsuojeluun ja poikkeusoloihin, toisin sanoen sotaan valmistautumiseen. Sodan käsitteeseen liittyvän vastenmielisyyden takia kunnan viranhaltijoita oli kovin vaikeaa saada innostumaan varautumisesta. Monista kunnista oli myös kadonnut varautumiseen liittyvä asiantuntijuus, jota edesauttoi pelastustoimen tehtävien siirtyminen kunnilta alueellisten pelastuslaitoksien hoidettavaksi vuonna 2004. Lakisääteisestä tehtävästä huolimatta, varautumisesta ei koettu omistajuutta.

---

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

Vuonna 2010 julkaistiin Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta<sup>12</sup>, jossa aikaisempaa selvemmin tuotiin esille valtionhallinnon ulkopuoliset toimijat ja korostettiin mm. kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen roolia varautumisessa. Vuoden 2017 periaatepäätöksessä<sup>13</sup> tämä näkökulma lisääntyi entisestään. Varautumisen fokuksen kääntyminen koko yhteiskunnan toimintakykyyn ja ns. normaaliajan häiriötilanteiden hallintaan herätti kiinnostusta kunnissakin. Perinteiset varautumistehtävät eivät hävinneet mihinkään, mutta palveluiden jatkuvuus ja toiminnan häiriöttömyys olivat näkökulmina helpommin lähestyttäviä. 2010-luvulla kuntien varautumisen taso kehittyi, joillakin alueilla enemmän, toisilla vähemmän. Edellisen maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun aikaan, vuodesta 2017 eteenpäin, keskustelu varautumisesta lisääntyi merkittävästi. Tästä lähtien varautuminen on aiheena saanut yhä enemmän tilaa mm. kunnan johtamiseen liittyvissä foorumeissa.

Varautumisen näkyvyyden kasvaminen kertoo siitä, että kuntien johdossa ymmärretään paremmin, että kuntalaisten turvallisuuden edistäminen sekä kunnan palveluiden jatkuvuuden varmistaminen ovat keskeisiä edellytyksiä kuntien tavoitteiden saavuttamiseksi ja tehtävien hoitamiseksi. Eräässä kunnassa turvallisuus on nostettu jopa kuntastrategian kantavaksi ajatukseksi. Toisessa taas varautuminen on yksi vuoden 2020 toiminnan pääteemoista. Yhtenä keskeisimmistä turvallisuuden merkitykselle nostetta aiheuttavista tekijöistä, on ollut ymmärtää hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (hyte) sekä turvallisuuden kiinteä suhde. Niiden välisiä kiistattomia syy-yhteyksiä on kuvattu esimerkiksi sisäisen turvallisuuden strategiassa ns. turvallisuuden arvoketjussa<sup>14</sup>. Myös turvallisuuden ns. media-arvo on selkeästi parantunut. Esimerkiksi alkuvuodesta eräs sähköyhtiö on isossa päivälehdessä markkinoinut näytävästi toimenpiteitään häiriöttömyyden ja toimintavarmuuden parantamiseksi.

Jokainen häiriötilanne tapahtuu aina jonkun kunnan alueella. Tämä tekee kunnasta väistämättä häiriötilanteen toimintaympäristön. Sen lisäksi kunnan pitäisi olla myös aktiivinen toimija. Toimijuus vaatii aina johtamista. Turvallisuuden ja varautumisen johtaminen ei ole oma mystinen tieteenalansa, jonka taitajat tuntevat turvallisen organisaation salaisuuden. Turvallisuusjohtaminen on jokaisen kuntajohtajan ja esimiehen tehtävä ja tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että turvallisuus ja toimintavarmuus huomioidaan osana muuta johtamista ja prosesseja, esimerkiksi toiminnan ja talouden suunnittelua. Kuntien on kyettävä integroimaan turvallisuus, varautuminen ja jatkuvuudenhallinta osaksi päätöksenteko- ja johtamisprosessejaan. Vielä tätäkin tärkeämpää on tiedostaa ja hyödyntää kunnan henkilöstöä voimavarana, keskeisenä osana kuntaorganisaation valmiutta ja kykyä.

Kuten todettu, kunnalla on keskeisiä yhteiskunnan varautumiseen liittyviä tehtäviä. Kunta on kuitenkin toimijana vuosien saatossa muuttunut, eikä sen rooli ole nykyään aina itsestään selvä tai yksinkertainen. Kunta ei ole enää yksi yhtenäinen organisaatio, vaan emoyhtiöstä ja jopa useista kymmenistä tytäryhteisöistä koostuva konserni. Yhä suurempi osa peruspalveluista, jotka ovat kunnan järjestämisvastuun piirissä, tuotetaan nykyään peruskunnan ulkopuolella. Lisäksi merkittävä osa tukipalveluista hankitaan peruskunnan ulkopuolelta. Ulkoistamiseen ja markkinakeskeiseen toimintatapaan liittyy problematiikkaa ja monta uutta elementtiä, joita kuntien aikaisemmassa vahvasti hallintolegalistisessa toimintaympäristössä ei ole tarvinnut

12 Valtioneuvosto: Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS 2010). Valtioneuvoston periaatepäätös, 2010a.

13 Valtioneuvosto: Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS 2017). Valtioneuvoston periaatepäätös, 2017.

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

huomioida. Julkisten toimijoiden institutionaalinen asema muuttuu entistä enemmän vain yhdeksi sopimuksen osapuoleksi, johon myös markkinoiden tilanne, toimintatavat ja pelisäännöt vaikuttavat. Tämä tuo palveluiden jatkuvuuteen ja toiminnan häiriöttömyyden varmistamiseen merkittäviä haasteita, joiden hallintaan tarvitaan mm. sopimusjohtamiseen ja sopimusten hallintaan liittyvää osaamista.

## Yhteistyö

Kunnassa ja sen lähialueella toimii useita varautumiseen liittyviä tärkeitä toimijoita, joiden kanssa kunnan on sovittava toimintansa yhteen. Verkostomaisuus ja keskinäisriippuvuus lisäävät varautumisen osalta vaatimuksia muodostaa yhteisiä rakenteita, luoda yhteistä tilannekuvaa sekä suunnitella ja harjoitella yhdessä. Keskeisiä kunnan sidosryhmiä ovat esimerkiksi muut viranomaiset, järjestöt sekä elinkeinoelämän toimijat. Myös aktiiviset kunnan asukkaat muodostavat entistä enemmän sidosryhmän ja voimavaran, jota voidaan hyödyntää häiriötilanteissa. Viimeisten vuosien aikana alueellisia yhteistyörakenteita on syntynyt kiitettävästi, mutta yhteistyön sisällön osalta on vielä paljon kehitettävää. Erityisesti yhteistyötä järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa voitaisiin tiivistää. Myös toimialakohtaiselle yhteistyölle on nähty tarvetta.

Oman lähialueen lisäksi yhteistyötä kannattaa tehdä laajemminkin esimerkiksi muiden kuntien kanssa. Samoja turvallisuuteen liittyviä asioita pohditaan eri puolilla maata, joten on järkevää jakaa mahdollisimman paljon tietoa ja hyviä toimintamalleja. Kunnat ovatkin vastanneet tulevaisuuden turvallisuushaasteisiin tiivistämällä keskinäistä yhteistyötään. Yhteistyön alustaksi on Kuntaliiton yhteyteen perustettu vuonna 2018 Turvallinen ja kriisinkestävä kunta -verkosto, jossa on mukana jo yli 300 henkilöä yli 150 eri kunnasta. Tämä kertoo siitä, että kunnissa on sekä kiinnostusta että tarvetta keskinäiseen yhteistyöhön ja vertaistukeen.

Edellä mainittu verkostoyhteistyö muodostaa myös hyvän yhteyspisteen kuntakentän sekä alueellisen ja kansallisen tason välille. Kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia niin toimintaympäristöltään kuin resursseiltaan. Myös uhat sekä valmius ja kyky vastata erilaisiin häiriötilanteisiin vaihtelevat. On kuitenkin tärkeää, että paikallistason tieto, osaaminen ja näkemykset saadaan välitettyä tukemaan kansallisen tason päätöksentekoa ja yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden yhteensovittamista. Toisaalta keskeistä on myös tiedon kulkeminen valtiotasolta kuntien suuntaan, jotta reagointi paikallistasolla erilaisiin uhkiin olisi nopeampaa ja kattavampaa. Vuodesta 2019 lähtien kuntien edustus on ollut virallisesti mukana kansallisen tason varautumisen yhteistyörakenteissa. Käytännössä yhteistyö on kulminoitunut Turvallisuuskomitean sivutoimiseen sihteeristöön, jossa vaihdetaan viikoittain tietoa eri ministeriöiden ja keskeisten valtionlaitosten kesken sekä käydään aktiivista keskustelua ajankohtaisista turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvistä asioista. Tämä dialogi kansallisen ja paikallisen tason välillä on tärkeä turvallisuuteen liittyvän tilannekuvan tuottamisen sekä tietojohtamisen väline.



## Tulevaisuus

Edellisellä vuosikymmenellä ilmeni paljon odottamattomia tapahtumia ja kehityskulkuja. 2020-luku tuskin tekee poikkeusta tästä; tulevaisuuden tarkkoja kehityskulkuja on mahdotonta ennustaa. Niinpä onkin keskeistä, että viritämme yhteiskuntamme organisaatiot, prosessit ja rakenteet mahdollisimman resilienteiksi. Sellaisiksi, jotka iskun saadessaan putoavat enintään polvilleen ja ponnahtavat taas nopeasti takaisin jaloilleen. Resilientti organisaatio on lisäksi sellainen, joka sopeutuu ketterästi muutoksiin ja uuteen toimintaympäristöön. Tämä vaatii kykyä seurata aktiivisesti toimintaympäristöään sekä tehdä tarvittaessa nopeita päätöksiä. Nämä kyvyt muodostuvat osaltaan tehokkaista rakenteista ja prosesseista, mutta tärkeintä on sitoutunut ja hyvinvoiva henkilöstö. Resilientissä yhteiskunnassa myös kansalainen on toimija. Jokaisella tulisi olla valmiudet huolehtia häiriötilanteen ensi hetket sekä itsestään että läheisistään. Kuntien ja muiden paikallistason toimijoiden, esimerkiksi järjestöjen, on luontevaa yhteistyössä tukea kansalaisten valmiuksien edistämistä.

Näillä näkymin seuraava resilienssiä ja yhteistyötä koetteleva rakennemuutos on edessä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastuslaitosten siirtyminen maakunnallisiin organisaatioihin. Tässä prosessissa on avoimesti etsittävä uutta ja parempaa, kuitenkin hukkaamatta hyvää ja toimivaa. Edellisessä, epäonnistumiseen päätyneessä, maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluprosessissa laadittiin useita ja edelleen käyttökelpoisia toimintamalleja ja suunnitelmia, joita voidaan tulevaisuudessakin hyödyntää. Paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason toimijoiden välisten yhdyspintojen tulee olla selkeästi suunniteltu ja järjestetty, ottaen huomioon niiden erilaisuuden ja erilaiset toimintaympäristöt.

Kunnat ovat tärkeitä toimijoita turvallisen yhteiskunnan ylläpitämiseksi. Kuntien turvallisuuskulttuuri on kuitenkin paikoin vasta kehityksessä, joten ne ovat monesti myös haavoittuvia erilaisille uhkille. Kunnat tarvitsevatkin yhteistyötä ja tukea onnistuakseen tehtävässään. Kunnat tarvitsevat myös resursseja, jotta valmiutta ja kykyä voidaan aidosti parantaa. Kuntatalouden synkkä tilanne ei helpota tilannetta, mutta proaktiivinen panostaminen toimintavarmuuteen ja häiriöttömyyteen on varmasti edullisempaa, kuin jälkien korjaaminen. Kuntien tukemiseen liittyvä haaste on niiden keskinäinen erilaisuus. Suomessa on 310 kuntaa, joiden toimintaympäristöt vaihtelevat mm. sijainnin, asukasmäärän, demografian ja elinkeinorakenteen osalta. Kaikille kunnille sopivia ratkaisuja tai tukipalveluita on joskus vaikea tuottaa. Lisäksi haasteena on riittävän osaamisen varmistaminen. Kiitettävä osa kuntien johtoon ja keskijohtoon kuuluvista suorittaa alueellisen maanpuolustuskurssin. Se ei kuitenkaan yksinään riitä, vaan koulutuksen ja harjoittelun tulisi olla jatkuvaa, kattavaa kaikkia organisaatiotasot sekä sidosryhmät, joilla on vaikutusta kunnan kriittisten toimintojen jatkuvuuteen.

On ikuisuuskyseminen, missä määrin tarvitaan kansallisen tason ohjausta ja kansallisesti yhteisiä toimintamalleja suhteessa paikallisten ja alueellisten erityispiirteiden huomioimiseen sekä itsehallintoon. Tämän tasapainon löytämiseksi on mahdollistettava säännöllinen ja jatkuva vuoropuhelu eri toimijoiden, hallinnonalojen ja hallintotasojen välillä. Jokaisen toimijan on huolehdittava omista valmiuksistaan ja kyvyistään, mutta vain yhteistyöllä, toiminnan yhteensovittamisella ja resurssien järkevällä kohdistamisella luomme koko yhteiskunnasta turvallisen ja kriisinkestävän.

# POHJOINEN KUNTA NÄKEE VARAUTUMISEN TOISIN

Jari Rantapelkonen

## Johdanto

*Kaukana kaikesta, keskellä kaikkea, seutu on karu ja kaunis. Erämaat valtavat, syliinsä ottavat, pienen ja sitkeän kansan. Yhdessä erikseen, elämme hiljalleen, rytmissä valon ja varjon. Taivas lähellä, tunturin laella. Katseemme kauas kantaa...* (Tunturin laella – Minun Enontekiö, 2017)

Pohjoista ei voi ymmärtää etelästä, sillä Pohjoisessa asiat ovat toisin. Myös varautumisen suhteen olosuhteet ja käytännöt ovat hyvin erilaiset kuin eteläisen Suomen kuntaryppäessä, vaikka lait, säädökset ja suositukset ovat samat. Toimintaympäristö muuttuu sitä mukaa kun ajetaan pääkaupunki Helsingistä kohti Tunturi-Lappia, Suomen käsivarteen Kilpisjärvelle. Enontekiö ei ole pohjoiseen Helsingistä vaan etelään jäämeren rantojen norjalaisista kuntanaapureista. Siksi normaaliolojen turvallisuuden käytännöissä katsotaan myös EU:n ulkopuolelle pohjoiseen eikä pelkääntään suomalaiseen etelään.

## Erityispiirteet Tunturi-Lapissa

Enontekiöltä Suomen turvallisuus ja suomalaisten turvattomuuteen varautuminen näyttävät hyvin toiselta kuin Etelä-Suomesta tarkasteltuna. Toisenlaiseen näkökulmaan vaikuttavat kunnan sijainti Suomen käsivarressa, kolmen valtakunnan rajalla. Enontekiö on rajakunta. Naapureina ovat Euroopan unioniin kuulumaton maa Norja ja Euroopan unionin maa Ruotsi. Naapureina on kaksi norjalaista kuntaa Kautokeino ja Storlfjord, ruotsalainen Kiirunan kunta sekä suomalaiset kunnat Muonio, Kittilä ja Inari.

Enontekiötä voidaan hyvällä syyllä sanoa todelliseksi tunturikunnaksi. Suomen kaikki yli tuhatmetriset tunturit sijaitsevat Enontekiöllä. Kaikki tunturit, joissa ei ole puustoa, sijaitsevat Enontekiöllä. Enontekiön merkittävä erityispiirre on väestötiheys tai pikemminkin asukkaiden vähyys neliökilometriä kohden. Se on pinta-alaltaan Suomen kolmanneksi suurin kunta, jonka asukasmäärä on vain noin 1900. Enontekiön kuntalaiset muodostavat Suomen toiseksi pienimmän väestötiheyden, vain 0,24 asukasta neliökilometriä kohden. Etäisyydet kunnan alueella ovat suuret. Esimerkiksi kuntakeskus Hetasta on Kilpisjärvelle matkaa 170 kilometriä. Kilpisjärvelle voi ajaa vain yhtä tietä pitkin.

Elämää Enontekiöllä hallitsee talvi, onhan noin 180 vuorokautta vuodesta luokiteltu talveksi. Kilpisjärven kylä on Suomen kylmin kylä, vuoden keskilämpötilan

ollessa pakkasen puolella. Kesällä valoa riittää toisin kuin talven upeana kaamosaikana, sillä keskiyön aurinko valaisee toista kuukautta yön päiväksi.

Varautumisen kannalta eläminen tunturikunnassa ja liikkuminen tunturissa vaatii aivan toisenlaista kykyä kuin kaupungeissa. Mutta miten näihin olosuhteisiin valtio suhtautuu? Laatimalla samat normit ja säännöt kaikille kunnille. Käytännössä olosuhteita ei ole kuitenkaan haluttu asettaa samalle viivalle yksittäisen kuntalaisen kannalta tarkasteltuna. Kerron muutaman esimerkin tästä varautumista koskevasta eriarvoisuudesta.

## Varautumiskäytäntöjen haasteista

Enontekiön kunnalla on kokonaisvastuu kuntalaisten tarvitsemien peruspalveluiden tuottamisesta ja järjestämisestä normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Enontekiöllä ajatellaan varautumisesta siten, että kunnalla tulee olla valmius ja kyky hoitaa kunnan perustehtävät; kuntalaisten hyvinvointi ja alueen elinvoima kaikissa tilanteissa. Todellisuudessa jo normaalioloissa kunnissa on erilaisia poliittisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia kriisejä, jotka vaarantavat kuntalaisten hyvinvoinnin ja alueen elinvoiman. Kriisit voivat johtua sekä kunnasta itsestään että kunnan ulkopuolisista syistä, kuten valtion tekemistä päätöksistä.

Yksi esimerkki on Enontekiön kunnan julkisuuteen nostama ns. seriffikeskustelu, jossa koeteltiin suomalaisen yhdenvertaista oikeutta turvallisuuteen. Perustuslain mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja jokaisella on oikeus turvallisuuteen. Kun Enontekiöltä päätettiin poistaa kunnassa toiminut poliisipartio, päätti kunta ryhtyä toimenpiteisiin kuntalaisten turvallisuuden parantamiseksi: haluttiin itse palkata poliisipartio, mikä ei kuitenkaan ollut lainsäädännön mukaan mahdollista. Turvallisuustyhjiö täyttyy aina. Turvattomuus lisää pahoinvointia. Kuntalaisten hyvinvointi ja sitä myöden kunnan perustehtävä oli vaarantunut. Päätös ei ollut kunnan käsissä vaan valtakunnallisissa poliisiresursseista vastaavien sekä alueellisen poliisin käsissä.

Poliisi perusteli päätöstään turvallisuustapausten määrällä, sillä Enontekiöllä tapauksia oli vähemmän kuin esimerkiksi Rovaniemellä. Enontekiön kunta puolestaan perusteli kantaansa saada poliisi kuntaan sillä, että poliisin vasteajat Enontekiöllä ovat valtakunnan pisimpiä. Henkeä uhkaavassa tilanteessa poliisin saapuminen paikalle on kestänyt yli kaksi tuntia. Mitä tästä epätasa-arvoisesta tilanteesta olisi sanottu Jokelan koulusurman tai Turun puukotuksen tapauksessa? Norjan tai Ruotsin puolelta on vaikea hankkia poliisin apua tilanteisiin, joissa tarvitaan aseellista voimaa. Näin ollen enontekiöläiset oli vastoin perustuslakia asetettu ilman hyväksyttävää syytä eriarvoiseen asemaan heidän asuinpaikkansa perusteella.

Toisena esimerkkinä mainittakoon liikenneonnettomuudet. Kuntakeskus Hetasta 170 kilometrin matka Kilpisjärvelle kestää yleensä noin kaksi tuntia. Teitä Kilpisjärvelle ei ole kuin yksi, eli valtatie 21, joka on samalla Eurooppatie 8. Tämä matkailutie ”revontulten tie” on pääosiltaan heikkokuntainen. Tällä tiellä kulkee erityisesti rekkaliikennettä Norjasta ja Norjaan. Kuntalaisten turvallisuutta heikentävät tien heikkokuntoisuus, kapeus ja vilkas rekkaliikenne. Ulosajo-onnettomuudet ovat talvella viikoittaisia. Suurin ongelma ulosajoissa on se, että ne saattavat katkaista alueen ainoan tien ja siten koko liikenteen. Pahin tiekatkos oli helmikuussa vuonna 2017, kun rekan ulosajo Ropinsalmen kohdalla aiheutti yhdeksän tuntia kestäneen tiekatkon. Kiertomahdollisuuksia ei ollut, ei edes ambulansseille tai paloautoille. Kalustoa ja hinausautoja saatetaan hankkia paikan päälle myös rajan toiselta puolel-

ta Norjasta. On helppo vastata kysymykseen, miltä tuntuisi, jos kuntalaisen luokse ei pääsisi yhdeksään tuntiin ja hätä olisi suuri.

Kolmas esimerkki on tunturikunta Enontekiön laaja pinta-ala, haastava maasto sekä vuodenajat ja sää, jotka haastavat kokeneenkin kuntalaisen ja matkalaisen liikumisen. Kunta elää matkailijoista, mutta on samalla heistä myös vastuussa. Erittäin kokenut suunnistajakaksikko lähti tavalliselle kevättalven hiihtoretkelle Käsivarren erämaahan, jossa he olivat käyneet hiihtoretkillä useita kertoja. Hiihtorekstä tuli elämän ja kuoleman selviytymistaistelu, kun pariskunta eksyi lumimyrskyssä Suomen ja Norjan raja-alueella.

Tunturissa kaikki oli valkoista. Pyry ja pimeys ympäröivät kulkijat. Eteen ei nähnyt. Kulkeminen eksyksissä kovissa olosuhteissa ja yöpymiset lumen alla vaativat veronsa. Puhelinyhteyksiä ei ollut, ja magneettisesta alueesta johtuen kompassiin ei voinut luottaa. Nainen lähti etsimään apua ja pääsi Lossujärven tuvalle. Ovelle ilmaantui norjalainen poromies suopunki olallaan kuin elokuvasta konsanaan. Mies saatiin pelastettua Tromssaan sairaalaan, mutta molemmista jaloista poistettiin iso- ja pikkubarpaat. Myös ohut- ja paksusuolta jouduttiin poistamaan. Sattuma, norjalainen poromies ja Norja pelasti pariskunnan.

Kunnan varautumisen kannalta tilanne päättyi hyvällä tuurilla onnelliseen päätökseen. Yhteistyön rajan yli tulee yksittäisten ihmisten kannalta toimia, mutta valtion rajat ovat raja-alueiden ihmisille usein sekä asenteellinen että käytännön este. Se, miten tällaista yli valtiollisen rajan ylittävää varautumista voi harjoitella, on hyvä kysymys. Vielä tärkeämpi kysymys on, miten raja-alueen varautumista voitaisiin helpottaa sekä lainsäädännöllä että käytännössä.

Kuntalaisen ja vieraiden sekä alueelliseen elinvoiman kannalta vallitsevat turvallisuuden käytännöt eriarvoistavat, vaikka lait ja säännöt ovat kaikille samat.

## Varautumisen skenaariot

Lapin kunnassa on viimeisen kolmen vuoden aikana ollut muutama valmiusharjoitus, joissa on harjoiteltu erilaisiin tilanteisiin varautumista. LAPPI19-harjoituksessa syyskuussa 2019 testattiin kunnan valmiussuunnitelmaa sekä viranomaisten ja kunnan tehtäviä. Tilanne koski pitkäkestoista (yli 3 vrk) sähkönjakeluhäiriötä, evakuoitavien vastaanottokykyä Itä-Lapin kunnista, kriisiviestintää ja häiriötilanteessa viranomaisten välistä yhteistyötä.

HETTA19-harjoituksessa marraskuussa 2019 testattiin edelleen kunnan valmiussuunnitelmaa sekä viranomaisten ja lentoaseman tehtäviä, kun matkustajia siirretään pois kausiterminaalista. Harjoituksen jatkumona lentokenttäonnettomuudelle (Hetan kentällä vuodelta 2017) harjoiteltiin viranomaisten yhteistyötä kotimaassa sekä teoriassa yli rajojen Ruotsin ja Norjan kanssa. Samalla harjoiteltiin psykososiaalisen tuen antamiskykyä onnettomuustilanteissa.

Vuoden 2019 harjoitukset ovat olleet tarpeellisia, ja ne ovat myös nostaneet päivänvaloon tarpeen varautumis- ja valmiussuunnittelun saattamiseen ajantasaiseksi alueellisten ja paikallisten uhka-skenaarioiden mukaisesti. Johtopäätöksiä harjoituksesta tehtiin useita:

- Suunnitelmat on päivitettävä kunnan toimialoittain vastaamaan uhka-arvioita
- Henkilöstöä on harjaannutettava lisää. Vuosittain on järjestettävä vähintään yksi suunnittelu ja yksi toiminnallinen valmiusharjoitus kunnassa
- Elinmahdollisuuksien turvaamiseksi on hankittava kuntakeskukseen varavoimaa, jotta normaaliolojen häiriötilanteissa voidaan toimia
- Varautumissuunnittelu on huomioitava normaaliolojen päätöksenteossa.

Harjoituskokemusten mukaan näitä varautumisharjoituksia on ollut vuonna 2019 minimimäärä. Määrää on hieman lisättävä, jotta varautuminen olisi tuttua kunnan työntekijöille, jotka vastaavat hyvinvoinnista ja elinvoimasta. Henkilökunta on kokenut varautumisen tärkeäksi pidettyjen harjoitusten johdosta.

Aiempien vuosien harjoituksissa raja-alueen kunnalle on annettu harjoitteita, joissa yhteistyötä Ruotsin ja Norjan naapurikuntiin ei ole ollut. Käytännössä pelastustehtävissä – niin palo-, pelastus- kuin etsintätehtävissä – yhteistyötä kuitenkin harjoitetaan. Merkillepantavaa on, että käytännön onnettomuustilanteissa yhteistyötä tehdään yli kunta- ja valtiorajojen, mutta harjoituksessa pohdimme toimintaamme oman kuntamme sisällä. Suomalaiset harjoitukset rajoittuvat katsomaan tilanteita liian usein sisäänpäin.

Harjoitusskenaariot palvelevat kuitenkin hyvin kunnan perustehtäviä ja riskejä, joita normaalioloissa ja häiriötilanteissa voitaisiin kohdata. Poikkeusolot, joista äärimmäisenä esimerkkinä sota, tuntuu peruskunnassa kovin kaukaiselta. Hyviä kokemuksia varautumisen merkityksestä on harjoituksissa saatu sosiaalitoimessa, jossa psykososiaalinen tuki ja henkilöstön hankkiminen sekä järjestäminen ja organisointi yhdessä esimerkiksi Suomen Punaisen Ristin kanssa on ollut onnistunutta. Keskeinen johtopäätös on ymmärtää, että henkilöstön kyky reagoida nopeasti ja toimia yhteistyössä muiden kanssa merkitsee paljon häiriötilanteille kohtaaville ihmisille.

Kunnan kannalta on ollut tärkeää hahmottaa se, että kun itse onnettomuustilanne on ohi, jäävät seurannaisvaikutukset kunnalle ja kuntalaisille, vaikka kaikki kuntalaiset eivät olisikaan olleet onnettomuudessa osallisia. Tilanteet ovat voineet traumatisoida pienen yhteisön lähes kokonaan, varsinkin jos johtaminen ja käytännön psykososiaalinen tuki eivät ole kunnossa. Kolmas keskeinen johtopäätös, jota harvemmin harjoitellaan kunnissa, on tiedottaminen ja viestintä.

## Johtopäätökset

Enontekiöltä päin tarkasteltuna suomalainen turvallisuuden ja varautumisen maailma näyttää hyvin erilaiselta kuin Helsingistä katsottuna. Perustuslaki ei Enontekiön kunnan mielestä kuntalaisten hyvinvoinnin turvaamiseksi toteudu. Ihmisiä ei kohdella yhdenvertaisesti, sillä varautumistilanteisiin, kuten onnettomuuksiin vastaaminen, vie enemmän aikaa kuin muualla Suomessa.

Hokema ”kunnat ovat erilaisia, mutta lait kuten valmiuslaki ja säännöt kaikille samat”, on paradoksi. Mitä kauempana kaupunkikeskuksista kunta on, sitä varmempaa on, että lakeja ja sääntöjä ei käytännössä noudateta. Siksi olisi tärkeää keskustella siitä, kuinka nämä erilaiset olosuhteet huomioidaan varautumisen osalta. Tulisi tunnustaa se tosiasia, että Enontekiön kaltaisissa rajakunnissa varautumisen säännöt ja tarpeet ovat toisenlaisia. Toinen tärkeä keskustelu koskee sitä, kuinka hyvinvointivaltio Suomi poistaa turvallisuuteen ja varautumista koskevat eriarvois-

tavat tekijät. Poistaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi yhteistyössä naapurivaltioiden kanssa, mikä edellyttää kykyä ajatella vanhoja turvallisuusasioita täysin uudella tavalla. Suurin nykytilan haasteista on se, kuinka ajatella kurjistuvasta varautumisen resurssien tilanteesta täysin uusin tavoin.

Liian usein kunnilla ei ole mitään sananvaltaa yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden edistämiseksi paikallisella tasollakaan. Lausuntoja toiminnan kehittämiseksi pyydetään ja kuullaan, mutta käytännössä demokratian ydin on paikallisen osallisuuden vahvistaminen. Siksi Enontekiön kaltaisessa kunnassa ajatellaan, että turvallisuusasioissa paikallisia ihmisiä ei ole riittävästi kuunneltu. Turvallisen elinympäristön takaaminen on tänään vaikea haaste Enontekiön kunnalle jo normaalioloissa puhumattakaan tämän päivän tai huomisen häiriötilanteista tai poikkeusoloista. Siten ajatus tasaveroisesta hyvinvointivaltiosta on käytännössä murenemassa. Varautumisen säännöstö on kaikille kunnille sama, mutta tämä samainen säännöstö ei takaa yhdenvertaisia käytäntöjä eri puolilla Suomea, vaikka perustuslaki niin antaakin ymmärtää.

Koska turvallisuusasiat ovat luonteeltaan rajat ylittäviä toimia, tulisi myös käytännön tasolla kyetä toimimaan siten, että ihmiset saavat apua ilman rajaesteiden haittaavaa vaikutusta. Otan lopuksi kaksi esimerkkiä siitä, kuinka rajat ylittävää yhteistyötä voidaan edistää.

Kansalaisten yhdenvertaisuuden parantamiseksi voitaisiin toimeenpanna perustuslaki käytännössä lisäämällä poliisin resursseja harvaan asutulla alueella. Kun turvallisuuden asiakkaina ovat suomalaiset ihmiset, on eriarvioista, että kaupungeissa suomalainen saa avun muutamassa minuutissa, mutta harvaanasutulla alueella avun saatavuus mitataan tunneissa. Rajakuntien asukkaat ovat eriarvoisessa asemassa verrattuna kaupunkikuntiin. Mikäli näin ei voida syystä tai toisesta toimia, olisi syytä tunnustaa, että perustuslaki on vain sanoja ja yhdenvertaisuus historiaa.

Toinen esimerkki toimenpiteestä parantaa rajaseutualueen turvallisuutta on tehdä lakimuutos poliisin, rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien toimivaltuuksiin parantamiseksi hätätilanteissa. Lakimuutoksien myötä aseellinen toiminta olisi mahdollista rajan yli kansalaisten turvallisuuden takaamiseksi nykyistä ketterämmin. Tämä parantaisi myös terrorismin ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä. Hätätilanteissa norjalainen poliisi saattaisi olla nopeammin Kilpisjärvellä paikalla kuin suomalainen, mutta norjalaisen poliisin tuleminen paikalle pysähtyy valtion rajaan.

# VARAUTUMINEN KUNTASEKTORILLA

Ari-Pekka Meuronen

## Johdanto

Suomalainen kunta on yhteiskunnan perusyksikkö. Samalla se on todellinen monialainen kokonaisturvallisuustoimija alueellaan. Kunta keskeisesti tuottaa tai järjestää valtaosan kansalaisten tarvitsemista elintärkeistä palveluista. Kunnan tuottamia palveluita ovat mm. koulut, päiväkodit, kaavoitus, julkisten rakennusten ja katujen rakentaminen, katujen auraus, koululaiskuljetukset, terveydenhoito, vanhusten palvelut, sosiaalipalvelut, vesihuolto, jätehuolto, kirjastot, liikuntapaikat, teatteri, jne. Lähtökohtaisesti näiden palveluiden pitää toimia, olkoon tilanne mikä tahansa. Tässä kirjoituksessa käsitellään kunnissa tehtävää turvallisuustyötä ja tarjotaan katsaus erityisesti Lappeenrannassa ja Etelä-Karjalassa muodostettuihin turvallisuusverkostoihin.

## Turvallisuuspäällikkönä kunnassa

Artikkelin kirjoittaja toimii Lappeenrannan kaupungin turvallisuus- ja riskienhallintapäällikkönä. Suomessa on vastaavanlaisella nimikkeellä toimivia viranhaltijoita noin 20–30 kappaletta, lähinnä vain suuren kokoluokan kunnissa. Muutamassa suurimmassa kaupungissa on useampia tätä sektoria palvelevia päätoimisia viranhaltijoita. Valtaosassa Suomen kunnista ei ole lainkaan turvallisuuden tai varautumisen päätoimista viranhaltijaa. Tällöin kunnanjohtaja vastaa muiden tehtäviensä ohella myös näistä asioista. Monissa kunnissa turvallisuus- ja varautumistehtävät on saatettu nimetä kunnansihteerin tai teknisen johtajan oman toimen ohella hoidettaviksi.

Niissäkin kunnissa, joissa on nimetty oma turvallisuus- tai riskienhallintapäällikkö, hänen toimenkuvansa kattaa käytännössä paljon muutakin. Esimerkiksi Lappeenrannassa tähän toimenkuvaan kuuluu varautumisen ja valmiussuunnittelun lisäksi vastuu kaupungin yleisestä riskienhallinnasta, mukaan lukien vakuutusturva, liikenneturvallisuustyön puheenjohtajuus, tietosuojavastaavan rooli sekä työsuojelupäällikön tehtävä, jossa erityisesti sisäilmatyöryhmän puheenjohtajuus on poikkeuksellisen paljon aikaa vievä sarka.

## Turvallinen ja kriisinkestävä kunta -verkosto

Kuten todettua, valtaosassa Suomen kunnista on joko yksittäinen turvallisuussektorin viranhaltija tai sellaista ei kunnanjohtajan lisäksi ole laisinkaan. Se ei kuitenkaan poista kunnan erittäin tärkeää ja monipuolista roolia alueensa kokonaisturvallisuus-

toimijana. Kuntien keskinäisen yhteistyön merkitys on tällöin avainasemassa, minkä vuoksi vuonna 2018 perustettiin kuntien varautumisen ja turvallisuustyön yhteistyöverkosto. Muodostelman nimeksi tuli Turvallinen ja kriisinkestävä kunta -verkosto.

Kuntien välistä turvallisuusyhteistyötä oli tätä aiemmin harjoitettu lähinnä suurten kaupunkien riskienhallintapäivien tiimoilta. Tuo toiminta ei ollut kuitenkaan mitenkään järjestäytynyttä, ja selkeän vetäjän puutteesta johtuen toiminta oli loppunut. Kaupungit olivat kuitenkin tehneet vapaamuotoista yhteistyötä, ja kun tähän yhteistyöhön liittyivät myös Kuntaliitto ja Huoltovarmuuskeskus, voitiin verkosto muodostaa.

Verkoston toiminnan tarpeesta ja kysynnästä kertoo jotakin se, että Kuntaliiton kutsumana siihen liittyi lyhyessä ajassa noin 350 jäsentä noin 150 kunnasta. Verkoston keskeisenä tavoitteena on tukea kuntien turvallisuus-, varautumis- ja riskienhallintatyötä. Tätä tarkoitusta varten verkoston puitteissa on muun muassa järjestetty seminaareja tiedonvaihtoa ja keskinäistä verkottumista palvelun. Lisäksi verkoston puitteissa jaetaan turvallisuuden ajankohtaistietoa.

## Turvallisuustyön rooli kunnassa

Kunta tekee ennen kaikkea hyvinvointityötä, kun se ylläpitää yhteiskunnan peruspalveluita. Ja kun se näitä peruspalveluita pitää yllä, se tulee samalla keskeisesti ylläpitäneeksi yhteiskunnan perusturvallisuutta. Kunnan jokapäiväinen turvallisuustyö luo pohjan varautumiselle erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Kunta pitää luonnollisesti yllä myös suhteita turvallisuusviranomaisiin.

Kunta varautuu ennen kaikkea siksi, että se on hyvää asiakaspalvelua. Palveluiden saatavuus ja laatu on luonnollisesti pyrittävä järjestämään mahdollisimman häiriöttömästi. Tämä toimii hyvänä ohjenuorana kaikille kunnan viranhaltijoille ja työntekijöille. Tähän velvoittaa myös kuntalaki: ”Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut” (KuntaL 1§) ja ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät” (KuntaL 7§).

Kuntalain säädökset ovat tietenkin velvoittavia, eikä niissä luonnollisestikaan anneta helpotuksia mahdollisten häiriötilanteiden varalta. Tietysti myös valmiuslaki velvoittaa kuntien varautumista: ”Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvän hoitaminen myös poikkeusoloissa.” (ValmL 12§.) Lakisäätteiset velvoitteet ovat arjen työssä taustalla, kun päähuomio kohdistuu siihen, että vastuulliset viranhaltijat ja työntekijät ponnistelevat omien sektoreidensa palvelujen hoitamiseen ja turvaamiseen mahdollisimman hyvin kaikissa olosuhteissa.

Lähtökohtaisesti kunnat varautuvat ennen kaikkea normaaliolojen häiriötilanteiden varalta. Ne ovat kunnan kannalta keskeisiä, haastavia tilanteita. Varautumalla näihin luodaan pohjaa varautumiselle myös poikkeusoloihin. Poikkeusoloissa häiriötilanteita todennäköisesti esiintyisi vain vielä enemmän ja vielä haastavammassa mittakaavoissa. On kuitenkin huomattava, että kunta on ennen kaikkea palveluorganisaatio eikä niinkään kriisi- tai valmiusorganisaatio. Siitä huolimatta kunnan kaikissa kriittisissä palveluissa on ympärivuorokautinen päivystys. Tällaisia palveluita



ovat kunnista riippuen esim. sähkönjakelu, kaukolämpö, vesihuolto, katujen auraus, kiinteistöhuolto, sosiaalipäivystys ja sairaalapäivystys.

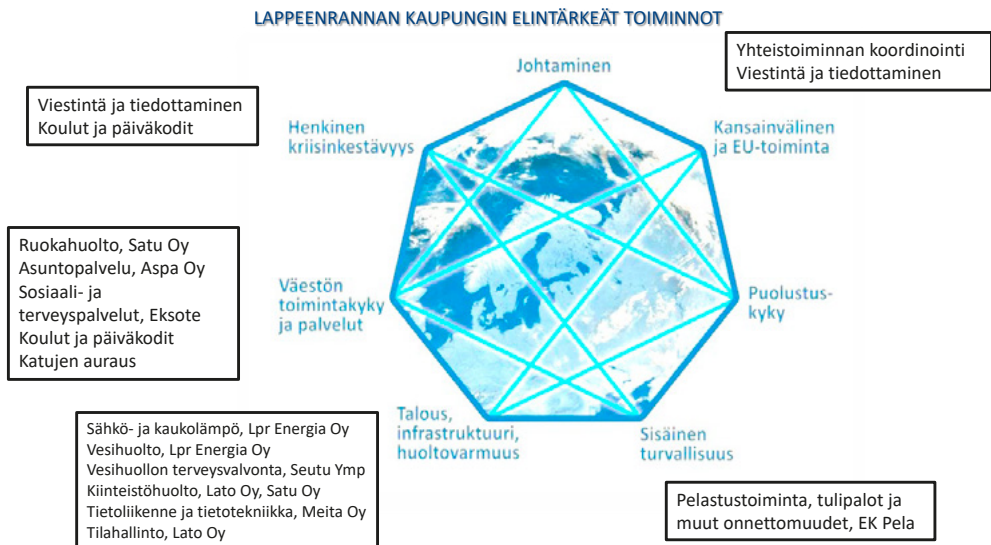
Kunta varautuu ennen kaikkea kuntalaisten hyvinvoinnin varmistamiseksi. Mahdollisissa häiriötilanteissa seuraukset ja jälkihoito jäävät lopulta pitkälti kunnan vastuulle, riippumatta häiriön varsinaisesta kohteesta. Tästäkin syystä erilaisilla riskiarvioilla on tärkeä rooli kuntien turvallisuustyössä. Alueellinen riskiarvio on yksi hyvä työkalu, jolla kunnan varautumista voi suunnata. Kun se toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa, saadaan esiin kuntien kannalta keskeisiä varautumiskohteita.

## Lappeenrannan kriisijohtamisen kehittäminen – yhtiöittämisen haasteet

Yhtiöittämisestä ja sen haasteista kuntien varautumiselle on viime vuosina puhuttu paljon. Tämä tuli Lappeenrannan kaupungillekin esiin viimeistään syksyllä vuonna 2018 Etelä-Suomen AVI:n järjestämässä valmiusharjoituksessa, jonka aiheena oli hybridivaikuttaminen. Harjoituksessa erilaisia häiriötilanteita vyörytettiin nopeaan tahtiin niin, että ainakin Lappeenrannan peruskaupunki joutui vaikeuksiin. Lappeenrannassa harjoituksesta otettiin opiksi ja käynnistettiin kehitystyö.

Lappeenrannassa, kuten monissa muissakin Suomen kunnissa, monia kuntalaisten kannalta elintärkeitä palveluita on siirretty yhtiöiden tai maakunnallisten toimijoiden hoidettavaksi. Peruskaupungin hoidettavaksi on kuntalaisten kannalta elintärkeistä palveluista jäänyt Lappeenrannassa lähinnä vain koulutoimi, varhaiskasvatus ja katujen auraus sekä näitä palveluita koskeva viestintä ja tiedottaminen.

Monia elintärkeitä palveluja on kuitenkin siirretty pois peruskaupungin vastuulta. Tällaisia ovat sähkönjakelu, kaukolämpö ja vesihuolto (Lappeenrannan Energia Oy), vesihuollon terveystoimi (seudullinen ympäristötoimi), koulujen, päiväkotien ja hoitolaitosten ruokahuolto sekä kiinteistöjen huolto ja ylläpito (Saimaan tukipalvelut Oy), kaupungit tietoverkot ja tietohallinta (Meidän talous ja tieto Oy), kaupungin tilahallinto (Lappeenrannan Toimitilat Oy), vuokra-asunnot (Lappeenrannan asuntopalvelu Oy), sosiaali- ja terveystoimi (Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystoimi) sekä palo- ja pelastustoimi (Etelä-Karjalan pelastuslaitos). On selvää, että tällaiset muutokset palveluntuotannossa aiheuttavat haasteita kokonaisuuden hallinnalle. Ratkaisuksi tähän asiaan muodostettiin LPRTURVA-organisaatio, jonka lähtökohdانا on turvata Lappeenrannan asukkaiden elintärkeät toiminnot kaikissa olosuhteissa.



Kuva 1. Lappeenrannan kaupungin elintärkeät toiminnot.

LPRTURVA:n pohjana ja ylimpänä elimenä on LPRTURVA:n johtoryhmä, jonka muodostaa Lappeenrannan kaupungin omistajaohjausryhmä, jonka puolestaan muodostavat kaupungin ylin virkamiesjohto sekä konserniyhtiöiden toimitusjohtajat. Tällä omistajaohjausryhmällä ei kuitenkaan aiemmin ole ollut roolia konsernin kriisijohtamisessa eikä varautumisessa. Varsinaisena uutena elimenä muodostettiin LPRTURVA:n sihteeristö. Siihen nimettiin mukaan yksi keskeinen avainhenkilö kustakin konserniyhtiöstä sekä kaupungin toimialoilta. Sihteeristö koordinoi kaupunkikonsernin valmiussuunnittelua ja varautumista. Laajoissa ja pitkäkestoisissa häiriötilanteissa sihteeristö kokoaa yhteistä tilannekuvaa, päättää itsenäisesti pienemmistä yhteistyöasioista ja tekee toimenpide-esityksiä LPRTURVA:n johtoryhmälle. Sihteeristö on toistaiseksi järjestänyt kaksi laajahkoa yhteistoimintaharjoitusta.

Kuten todettu, LPRTURVA luo hyvät puitteet häiriötilanteiden hoitamiseksi. Toistaiseksi Lappeenrannassakaan ei ole koettu tilannetta, jossa yksittäisen yhtiön etu ja yhteisön kokonaisuus olisivat keskenään ristiriidassa. Mutta entä jos jokin toiminto olisikin jollekin yhtiölle taloudellisesti kannattamatonta – kuinka silloin toimittaisiin?

## Etelä-Karjalan turvallisuus- ja valmiustoimikunta

Etelä-Karjalassa on jo 10 vuoden ajan toiminut maakunnallinen Etelä-Karjalan turvallisuus- ja valmiustoimikunta, EKTURVA. Se on herännyt runsaasti valtakunnallista mielenkiintoa, ja sitä käytettiin yhtenä keskeisenä esimerkkinä, kun maakuntauudistuksen yhteydessä suunniteltiin maakunnallisen varautumisen yhteistyötä ja yhteensovittamista. EKTURVA on muodostettu vapaaehtois pohjalta, eikä mikään lainsäädäntö toistaiseksi tunne tuollaista toimintamallia tai velvoita siihen.

EKTURVA voidaan nähdä yhtenä esimerkkinä suomalaisesta skaalautuvasta kokonaisturvallisuuden mallista. Malli on kuitenkin synnytetty maakunnan omista tarpeista lähtien ja maakunnan omin voimin. Jälkeenpäin voidaan havaita, että malli vastaa kokoonpanoltaan ja toimintatavoiltaan pitkälti valtakunnallista Turvallisuuskomiteaa tai aluehallintovirastojen valmiustoimikuntia.



Kuva 2: Etelä-Karjalan turvallisuus- ja valmiustoimikunta EKTURVA

EKTURVA:an on koottu edustajat kaikista keskeisistä maakunnan turvallisuus-toimijoista – ja nimenomaan näiden ylimmät johtajat. Tällä tavoin on saatu koolle laaja-alainen kokonaisturvallisuuden toimijakenttä. Ylimpien johtajien mukanaololla puolestaan on varmistettu toiminnan mandaatti. Vaikka lainsäädäntö ei tällaiseen toimintaan velvoitakaan, on maakunnan ylimpien päättäjien yhteisesti sopimilla asioilla kuitenkin oma, toimintaa käynnistävä voima. EKTURVA:n toimivalta perustuu siis jokaisen toimijan omaan toimivaltaan ja yhdessä sopimiseen.

Huomionarvoista on, että Etelä-Karjalassa ei missään vaiheessa keskusteltu siitä, kuka tällaista toimintaa tulisi johtamaan. Yksinkertaisesti asioita on haluttu tehdä yhdessä. Toisaalta konkreettisten häiriötilanteiden yhteydessä ei ole koskaan ollut epäselvyyttä siitä, kuka on tilanteessa johtava viranomainen, jota muut tukevat. Kysymyksessä on nimenomaan kokonaisturvallisuuden yhteistoimintakonsepti, vaikkakaan sitä ei näin hienosti osattu sen alkuvuosina nähdä.

Keskeinen valmisteluelin EKTURVA:ssa on sen sihteeristö. Siinä ovat mukana turvallisuusviranomaisten sekä Lappeenrannan ja Imatran kaupunkien sekä Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden edustajat. Sihteeristö kokoontuu säännöllisesti ja valmistelee muun muassa erilaisia yhteisiä valmiusharjoituksia, alueellisen riskiarvioita ja muita toimintasuunnitelmia. On myös huomionarvoista, että EKTURVA:n puheenjohtajana toimii siviilihenkilö, joka tähän asti on ollut Lappeenrannan kaupunginjohtaja, minkä kautta saadaan varmistettua se tärkeä periaate, että turvallisuusviranomaiset tukevat ja palvelevat muuta yhteiskuntaa.

EKTURVA on siis ennen kaikkea yhteistoimintamalli, jonka puitteissa on vuosien aikana opittu tuntemaan kollegat perin pohjin ja synnytetty syvää luottamusta yhteistyökumppaneiden toimintaan. Voimme luottaa siihen, että hädän hetkellä apua on helppo pyytää, ja sitä on resurssien puitteissa myös saatavissa.

Etelä-Karjalassa on lisäksi järjestetty vuosittain erilaisia häiriötilanteiden yhteistoimintaharjoituksia. Tähänkään ei mikään lainsäädäntö varsinaisesti velvoita, vaan yhdessä harjoittelu on koettu arvokkaaksi asiaksi. Toisaalta, kun verkostot ovat olemassa, on yhteisiä harjoituksia ollut myös helppo järjestää. Maakunnassa omatoimisesti järjestettyjen yhteistoimintaharjoitusten harjoitusteemoja ovat olleet mm. vesihuollon ja sähkönjakelun häiriötilanteet, Saimaan tulvatilanne, paikallispuolustus, kriisituki, hälytysjärjestelyt, yhteyskokeilut, laajamittainen maahantulo, kriisiviestintä sekä näiden lisäksi SAR-harjoitukset ja alueellisten valmiuskeskusten harjoitukset.

EKTURVA:a ei toistaiseksi ole koeteltu missään laajassa tai pitkäkestoisessa häiriötilanteessa, mutta tähänastisella toiminnalla on varmastikin saatu luotua hyvät pohjat ja valmiudet toimia erilaisissa häiriötilanteissa. Alun hämmennykseltä tuskin tultaisiin välttymään, mutta hyvän pohjan varaan yhteistoiminta käynnistyisi tarvittavassa laajuudessaan.

## KuntaTurva ja muita EKTURVA:n alajaostoja

EKTURVA tuli varsinkin alkuvuosina tunnetuksi nimenomaan EKTURVA:na. Kuitenkin erittäin tärkeänä osana sitä ovat olleet erilaiset alajaostot, joille varsinainen EKTURVA on luonut ikään kuin sateenvarjorakenteen, jonka kautta alajaostot ovat kytkeytyneet osaksi kokonaisturvallisuuden toimijakenttää.

Ensimmäisenä alajaostona perustettiin pari vuotta EKTURVA:n perustamisen jälkeen KuntaTurva. Siihen koottiin edustajat ennen kaikkea kaikista Etelä-Karjalan kunnista. Mukaan pyydettiin edustajat myös Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteistä sekä Etelä-Karjalan pelastuslaitokselta. KuntaTurvan tehtävänä on nimensä mukaisesti ennen kaikkea edistää turvallisuus- ja varautumistyötä kunnissa. Erityisesti monet maakunnan pienemmät kunnat ovat pitäneet tätä toimintaa hyödyllisenä, sillä sitä kautta on saatu paitsi arvokasta tietoa, myös tietynlaista ryhmäpainetta tehtävien hoitoon.

Parin viimeisen vuoden aikana erityisesti EKTURVA:n viestintäryhmä on ollut aktiivinen. Ryhmässä maakunnan eri toimijat ovat kehittäneet yhteistä kriisiviestintää ja luoneet yhteneväisiä toimintamalleja. Etelä-Karjalan pelastuslaitoksella on ollut tässä asiassa tärkeä rooli. Uusimpina EKTURVA:n yhteistyöfoorumina määrittäkoon vuonna 2019 perustetut energiajaos ja kyberjaos.

## Lopuksi

Edellä kirjoitetun perusteella on syytä uskoa, että suomalainen yhteiskunta ja suomalaiset kunnat pärjäävät haasteiden edessä. Alkuvaiheen hämmennys ja sekaannus muuttuisi selkeämmäksi skaalautuvan kokonaisturvallisuuden toimintamallin, keskinäisen harjoittelun ja yhteistyön muodostaman pohjan avulla.

Edellä on kuvattu Etelä-Karjalan ja Lappeenrannan sekä myöskin suomalaisen kuntakentän turvallisuuden yhteistyörakenteita. Nämä kaikki rakenteet ovat syntyneet enemmän tai vähemmän sattumanvaraisesti. Niiden pohjalla ei ole ollut mitään erityistä suunnittelutyötä. Keskeisimpänä taustavoimana on ollut jonkunlainen vaitonvarainen ajatus siitä, että kukaan ei pärjää yksin – että turvallisuuden haasteet ovat niin monimuotoisia, että niiden voittamiseksi tarvitaan laaja-alaista ja monialaista eri alojen yhteistoimintaa. Sekä myös ajatus siitä, että vaikka erilaisissa häiriötilanteissa, varsinaisen akuutin häiriön korjaava taho saattaakin olla yksittäinen taho, niin häiriön vaikutukset ulottuvat monialaisesti useille tahoille, joita tuo vastuullinen korjaava taho ei yksin ole saattanut edes kuvitellakaan.

Tämän vuoksi tulevaisuuden häiriötilanteisiin varautumisessa ja niiden menestyksellisessä kohtaamisessa on varmastikin keskeistä erilaisten turvallisuuden yhteistyöverkoston luominen. Sekä vilpittömän yhteistoiminta noissa verkostoissa ja varautuminen siihen, että riippuen tilanteesta, kuka tahansa verkoston osapuoli saattaa olla johtovastuussa tilanteen hoitamisessa. Tärkeätä on myös verkostojen avoimuus siten, että niihin voi liittyä myös sellainen toimija, jonka tarpeellisuutta ei alun perin olisi havaittukaan.

Erilaisiin todennäköisimpiin häiriötilanteisiin varautuminen ja niiden harjoittelu ovat tietysti keskeisen tärkeitä. Kun samalla pidetään mielessä, että kaikista ennakkovalmisteluista huolimatta saattaa toteutua sellaisia arvaamattomia häiriötilanteita, joihin ei ole osattu varautua, niin vilpittömällä ennakkoon toteutetulla yhteistyöllä on joka tapauksessa saatu rakennettua hyvät pohjat, että voidaan menestyksekkäästi pärjätä noissa ennakoimattomissa tilanteissa. Kun perusajatuksena pidetään sitä, että häiriötilanne tulee yllättävänä ajankohtana ja ennakoimattomassa muodossa, ovat menestymisen edellytykset olemassa.

# ALUEELLISTEN YHTEISOPERAATION TOTEUTTAMINEN: YLEISJOHTAMISTA, YHTEENSOVITTAMISTA, KOORDINAATIOTA VAI MUTKAT SUORIKSI?

Joni Henttu

## Johdanto

Tilanne heinäkuun lopussa vuonna 2010. Torstai-iltana Venäjältä Karjalan kannasta pitkin lähestyi myöhemmin Astaksi nimetty rajuilma. Puolenyön aikaan Asta saavutti Suomen itärajan ja kulki yön aikana luoteeseen Suomen ylitse runsaassa neljässä ja puolessa tunnissa. Kuusi päivää myöhemmin vierailulle tulee Veera, jota seuraavat vielä Sylvi ja Lahjakin.

Poikkeuksellinen suursää ja kesän 2010 myrskyt olivat alkusysäys alueellisen toiminnan ja toimintamallien kehittämiseksi erityisesti myrskyjen kohteeksi joutuneilla alueilla. Onnettomuustutkintakeskus laati tapahtumista laajan raportin, joka sisälsi kaikkiaan 14 kehittämiskohdetta. Monet esitetyistä kehittämiskohteista liittyivät nimenomaan laajojen tilanteiden hallintaan ja niihin varautumiseen alueellisella sekä kansallisella tasolla.

Tilanteessa mukana olleet pelastuslaitokset suorittivat myrskyn aikana sellaisia tehtäviä, jotka niille eivät varsinaisesti kuuluneet. Hommat saatiin hoidettua ja apua annettua kuntalaisille, vaikkakin tieltä raivatut puut olikin saadun palautteen perusteella ehkä pätkitty väärän mittaisiksi. Tehtävätaktinen ajattelu ja halu auttaa johtivat siihen, että menttiin hieman myös toisen tontille – hyvää tarkoittaen. Oman toimialani osalta voin todeta, että mutkia vedettiin tuolloin suoriksi, koska koettiin, että hommien hoitamiseksi ja ihmisten auttamiseksi niin oli tehtävä.

Nyt, noin 10 vuotta tapahtuneen jälkeen, kun uusi vuosikymmen on alussa, on hyvä pysähtyä pohtimaan nykytilaa. Pohdintani rajautuu alueelliseen yhteistoimintaan, esimerkkinä pelastuslaitoksen toimialue tai maakunta. Käsittelen tässä artikkelissa omia havaintojani sekä kokemuksia, joita olen vuosikymmenen saatossa tehnyt alueellisesta varautumisesta. Tarkastelen myös muutamia ilmiöitä, jotka mielestäni vaativat edelleen konstailematonta sekä avointa keskustelua. Sanottakoon vielä, että näkökulmat ovat ainoastaan kirjoittajan omia – ne eivät edusta Sisäministeriön tai minkään pelastuslaitoksen kantaa.

## Johtamisen ja toiminnan käsitteistä

Käsitellään aluksi johtamiseen ja toiminnan tasoihin liittyviä kokonaisuuksia käsitteiden tasolla. Lähdetään liikkeelle yleisjohtamisen käsitteestä. Yleisjohtaminen integroituu ehkä selkeimmin eri toimialoilla nimenomaan laajojen ja yhteistyötä vaativien tilanteiden hallintaan ja johtamiseen. Pelastuslaissa<sup>15</sup> yleisjohtaminen on määritetty seuraavasti:

”Jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja. Yleisjohtaja vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta. Eri toimialojen yksiköt toimivat oman johtonsa alaisuudessa siten, että niiden toimenpiteet kokonaisuudessaan edistävät onnettomuuden tai tilanteen seurausten tehokasta torjuntaa. Tilanteen yleisjohtaja voi muodostaa avukseen viranomaisten, laitosten ja toimintaan osallistuvien vapaaehtoisten yksiköiden edustajista koostuvan johtoryhmän ja kutsua asiantuntijoita avukseen.”

Myös poliisiasetuksessa<sup>16</sup> mainitaan yleisjohtajasta: ”Paikallispoliisin tilanne- tai johtokeskuksessa on päällystöön kuuluva yleisjohtaja, joka vastaa operatiivisen kenttätöiminnan johtamisesta. Johtokeskuksen yleisjohtajan toimialue voi koostua useamman poliisilaitoksen alueesta. Yleisjohtaja on toimialueella työvuorossa olevien operatiivisissa kenttätöiminnassa työskentelevien esimies. Kiireellisen poliisi-tehtävän hoitamiseksi yleisjohtaja voi antaa koko toimialueensa poliisin henkilöstöä koskevia käskyjä.”

Kolmannessa esimerkissä otetaan lainaus suoraan Wikipediasta, ja se kuuluu seuraavasti: ”Yleisjohtaja<sup>17</sup> voi Suomessa tarkoittaa yleisesti johtotehtävissä olevaa henkilöä, jonka toimenkuva on yleinen ja joka ei johda mitään erityistä toimialaa yrityksessä tai organisaatiossa. Yleisjohtajalla voidaan myös tarkoittaa ihmistä, joka kelpaa kaikenlaisiin johtotehtäviin. Tämä on enemmänkin kuvaileva sanonta kuin erityinen asema. Erityisessä merkityksessä yleisjohtaja on poliisissa tähän tehtävään määrätty poliisimies.”

Kuten yllä olevat esimerkit osoittavat, sekä käsitteessä että tehtävän sisällössä on huomattavia eroja. Käsitteanalyysiin ei tässä artikkelissa ole tilaa eikä mahdollisuutta, mutta edellä kuvatut esimerkit kuvaavat hyvin eri toimijoiden käsitystä johtajista ja heidän rooleistaan. Miten tämä näyttäytyy käytännössä? Palaan omiin havaintoihini seuraavassa.

Johtamisesta toiminnan tasoihin, eli teknisestä kohti strategista – vai miten se nyt menikään? Otetaan esimerkit pelastustoimesta ja sotatieteistä. Jos etsitään näiden toimialojen yleisimpiä määritelmiä, niin, yllätys yllätys, toiminnan tason on määritelty kunkin toimialan traditioiden mukaan, siis hyvin eri tavoin. Olen pohtinut tätä ”käsitteidenologiaa” useasti löytämättä kuitenkaan selkeää tai vankkaa perustelua. Miksi käsitteiden pitää sisällöltään erota?

Toiminnan tasoja, menetelmiä sekä johtamista koskevien käsitteiden erilaisuus aiheuttavat kentällä hämmennystä. Suunnittelupöydällä ja lukuisien palaverien jälkeen asioista tulee selkeämpiä, mutta aikaintensiivisessä, nopeaa reagointia vaativassa tilanteessa se aiheuttaa kuitenkin turhaa kitkaa ja hitautta. Esimerkiksi toiminnan ja toimintojen käynnistämisen kohdalla tämä voi pahimmassa tapauksessa jopa vaarantaa operaation tehokkaan toteuttamisen, omaisuutta ja jopa ihmishenkiä.

15 Pelastuslaki 29.4.2011/379, 35 §, Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379#L5P35>

16 Valtioneuvoston asetus poliisista 19.12.2013, 4 §, Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/>

17 Haettu: <https://fi.wikipedia.org/wiki/Yleisjohtaja>

Toki on todettava, että rakentava keskustelu käsitteiden osalta avaa myös oivia mahdollisuuksia konsensuksen muodostamiseen ja yhteisen ymmärryksen kasvattamiseen. Tästä esimerkkeinä ovat jo vuosia yhteisessä käytössä olleet varautumisen ja kokonaisturvallisuuden sanastot, jotka on laadittu hyvässä yhteistyössä eri toimialojen asiantuntijoiden voimin.

Mistä sitten kuitenkin kumpuaa eri toimialojen viehtymys määritellä yhteistointaan hyvin kiinteästi liittyvät käsitteet ja toimintamallit kunkin oman tradition mukaan, ja vieläpä niin, että ne varmasti poikkeavat toisistaan? Tietojohtamisen asiantuntijat ovat todenneet, että 90 % organisaatioiden toiminnoista on samoja, ja ainoastaan 10 % eriytyviä. Onko johtopäätös se, että lähes kaikki edellä mainitut käsitteet ovat toimialariippuvaisia ja kuuluvat tuohon 10 %:iin? Itse en usko tähän.

Oma kokemukseni on, että esimerkiksi johtamiseen liittyvät tuki- ja esikunta-palvelut ovat hyvin samankaltaisia riippumatta organisaatiosta ja toimintaympäristöstä. Tätä on kokeiltu eri ympäristöissä ja uskallan sanoa, että toimii. Koulutettu operaattori – johtokeskuksessa tai vastaavassa työskentelevä asiantuntija – kykenee kyllä tuottamaan johtajalle suuren osan tukipalveluista riippumatta taustaorganisaatiosta. Esimerkkinä näistä toiminnoista nostan esiin dokumentoinnin, tiedon hankinnan ja prosessoinnin, viestinnän, tilannekuvan ja erilaisten järjestelmien käytön. Edellä mainitut työvaiheet ovat monesti niitä varsin tuttuja juttuja, joita nykypäivän tietotyöläinen tekee päivittäisessä työssään. Perustelen näkökulmaani myös esittämälläni tietojohtamisen 90/10-säännöllä.

## Yleisjohtamisesta

”No, sitten vain käsketään” tai ”toimivaltainen viranomainen johtaa/vastaa” ovat hyvin usein kuulemiani lausahduksia tässä yhteydessä. Itse pidän edellä mainittuja kommentteja varsin oikeina, mutta kysymys kuuluu, että mitä tapahtuu käytännössä? Miten toiminnat käynnistetään, kuka vastaa, millä välineellä ja järjestelmällä se toteutetaan, keitä pitää tavoittaa, miten ja missä suunnittelu käynnistetään, millaista tukea tilanteessa toimivat johtajat saavat ja miten viestintä sovitetaan yhteen tämän kanssa? Hyvä kysymyspatteri alkulämpimiksi toiminnan ja toimintamallien arviointiin. Joillakin toimialoilla ja alueilla toimintamalli tällaisissa kokonaisuuksissa on ottanut aimo harppauksen vuoden 2010 tilanteesta. Hyvään suuntaan ollaan siis etenemässä.

Kun tilanne edellyttää seuraavan tason toimintaa ja toiminnan tason nostoa – kenttäjohtamisesta yleisjohtamiseen –, siirrytään monesti havaintojeni ja kokemukseni mukaan osittain harmaalle ja tuntemattomalle alueelle. Yleistäen, johtajat ja asiantuntijat eivät tunnista vastinparejaan toisessa organisaatiossa, kieli ja ”työslangi” eroavat keskenään, ja syntyy epäselvyyttä siitä, kenen kanssa ja missä tilanteen hoitaminen aloitetaan.

Kuvaisin vallitsevaa tilannetta hieman kärjistäen sanoilla hämmennys ja epä-määräisyys. Aikaa ja energiaa kuluu. Työkalut ja toimintamallit muuttuvat. Konteksti ja toimintaympäristö laajenevat. Ympäristöä ja toimijoita on vaikea hahmottaa. Kuka johtaa, kenellä on kokonaistilannekuva, kuka sitä kokoaa, analysoi ja jakaa? Viitataan tässä omien kokemuksieni lisäksi lukuisiin valmiusharjoituskertomuksiin sekä erilaisiin raportteihin. P20, L1 tai poliisin yleisjohtaja eivät termeinä kerro välttämättä kuntakonsernin tekniselle johtajalle tai asiantuntijalle mitään, ei ainakaan tilanteen mahdollisesti kaootisessa alkuvaiheessa.



Mistä epämääräisyys ja hämmennys oikein kumpuavat? Kenen syytä tämä on? Ei mielestäni kenenkään. Meille ei vain ole muodostunut vielä riittävän laajaa kokemusta ja vakiintuneita käytäntöjä sekä koulutusta tälle toiminnan tasolle. Toisaalta riittävän laajojen tilanteiden tapahtumatiheys on jakautunut epätasaisesti, jolloin yhteismitallista vertailua on vaikea tehdä. Ne alueet ja toimijat, jotka ovat konkreettisesti joutuneet ”myrskyn silmään”, ovat selkeästi erotettavissa valmiustasoltaan.

Tässä yhteydessä kysymyspatterin voisi muotoilla myös esimerkiksi seuraavasti: Mitä laajojen yhteisoperaatioiden johtaminen vaatii johtajilta ja ”esikunnalta”? Mitä on siviilisektorin operatiivis-taktisen tason ajattelu ja pohdinta – onko sitä, miten se näyttäytyy suunnittelupöydillä? Toisin sanoittaen, opetetaanko alueellisten tai yliaalueellisten yhteisoperaatioiden johtamista jossakin, vai hankitaanko asiantuntemus nykypäivänä pääsääntöisesti ”lessons learned” -periaatteella ja toivotaan parasta? Toki yhteisoperaatioiden hallintaa ja toimintojen yhteensovittamista on harjoiteltu esimerkiksi valmiusharjoituksissa ja muissa laajoissa häiriötilanneharjoituksissa. Strategista johtamista käsitteleviä koulutuksia ja siihen liittyviä työkaluja kyllä löytyy, mutta konteksti ja taso ovat aivan toisenlaisia.

Eräs armollinen tekijä tällä toiminnan tasolla on onneksi aikaikkuna. Kenttätoimijat ja kentällä toimivat johtajat on onneksi varustettu – kiitos viisaiden lainsäätäjien – riittävin toimivaltuuksin, jotta pintatilanne saadaan hallintaan. Poikkeuksiakin toki on, esimerkkinä säteilyonnettomuus tai laaja kansallisen tason tieto-, sähkö- tai televerkon häiriö. Näissä uhkatilanteissa myös alueelliselta tasolta voidaan mielestäni vaatia nopeaa reagointia ja järjestelmällistä, ennalta suunniteltua ja harjoiteltua toimintaa.

Alussa viittasin vuoden 2010 tilanteeseen. Ennen kuin jatkan, on todettava, että monen asian osalta on otettu aimo harppauksia eteenpäin. Vaikka parannusta on tapahtunut, alueet ovat kansallisesti katsottuna edelleen varsin erilaisessa vireessä. Kunnallisanalan kehittämissäätiön julkaisussa<sup>18</sup> vuodelta 2018 todettiin, että yhteisen varautumisen ja eri osapuolten mukaan ottamisessa on suuria hallinnonala- ja aluekohtaisia vaihteluita. Lisäksi kehitetyt toimintamallit eivät ole keskenään yhteensouvia, sillä eri hankkeissa on rakenneltu omia ratkaisuja (ibid.).

Maakuntaudistus kuopattiin viime vuonna. Miten siis jatketaan? Joillain alueilla on muodostettu erilaisia varautumisen ja turvallisuuden yhteistyöverkostoja. Huomionarvoista on, että osassa alueita nämä yhteistyöfoorumit toimivat alueellisen valmius- ja turvallisuussuunnittelun lisäksi myös käytännön toimijoina mahdollisissa häiriötilanteissa. Toiminnan käynnistämiseksi ja valmiuden nostamiseksi on luotu käytännön prosesseja ja hyvin käytännönläheisiä toimintamalleja. Kyseisten foorumeiden ydinpelajaajat on valittu niin, että he vastaavat jo oman työnsä puolesta muun muassa varautumisesta ja tilanteen johtamisesta omissa organisaatioissaan.

Ja mikä onkaan tehokkaampaa kuin se, että ne, jotka toteuttavat mahdollisia yhteisoperaatioita, itse osallistuvat keskeisesti turvallisuus- ja valmiussuunnittelun toteuttamiseen. Ja sitten lisätään polttoaineeksi seuraava periaate: ei voida tietää, jos ei kokeilla ja harjoitella. Tässä on kokemukseni mukaan yksi voiton kaavoista.

---

18 Talvitie Roosa, Rantanen Hannu, Hämäläinen Eeva: Kunnan rooli turvallisuudessa korostuu, Kunnallisen kehittämissäätiön julkaisu 20, 2018. s. 35

## Lopuksi

Alueellisen yhteisoperaation (yleis)johtaminen, yhteensovittaminen ja käytäntöjen koordinointi vaativat toimijoilta selkeän ymmärryksen käsitteistä sekä toiminnan ja johtamisen tasoista. Käsitteiden osalta toivon, että pääsemme yhteisymmärrykseen ja yhteiseen sanoitukseen. Johtajien ja asiantuntijoiden tulee toimia samalla toiminnan tasolla ja ennen kaikkea löytää toisensa – kokemuksen mukaan loppu hoituu sitten kyllä.

Päivittäistilanteissa kenttäjohtamisen tasolla poliisin, pelastuslaitoksen ja ensihoidon johtajat ovat jo rutinoituneita yhteistoimintaan. Jos se kerran toimii mikro-rotasolla, voisiko se toimia myös makrotasolla? Mielestäni voi, sillä toiminnot ovat pitkälti samat, mutta skaalat vain vaihtuvat, aiemmin esittämäni 90/10-sääntöön viitaten.

Nykytilanteessa kullakin viranomaisella, omissa siiloissaan, on omat kenttäjohtamis- ja tilannekuvajärjestelmänsä. Kukin toimiala tarvitsee omansa, mutta millainen olisi todellinen suomalainen alueellinen siviilisektorin yhteisoperaatiokeskus, Regional Joint Operation Centre<sup>19</sup>? Hyviä aihioita ja ajatusmalleja on jo olemassa, joten kysymys on lähinnä siitä, kuka ottaa aloitteen ja rakentaa ensimmäisen. Pirkanmaa?

Oman kokemuksen mukaan nyt ollaan uuden äärellä ja osittain jo hyvässä vauhdissa. Päivittäiset onnettomuudet hoidetaan tyylikkäästi. Keskushallinnolla on vakiintuneet toimintamallit. Strategisen johtamisen ja kenttäjohtamisen välissä on tilaa – tyhjiötä ei alueellisella tasolla voi mielestäni olla. Itse ajattelen, että olemme vakaasti matkalla kohti alueellisten yhteisoperaatioiden maailmaa ja hallintaa. Meille on kertynyt hyvää tietoa ja kokemusta tästä toiminnan tasosta nykyisessä toimintaympäristössä ainakin vuodesta 2010 lähtien. Haaste on siinä, miten tämän tason toiminnot vakiinnutetaan käytäntöön ja osaksi kokonaisketjua niin, että suorituskykyä löytyy joka alueelta. Ja sitä, mikä sitten loppujen lopuksi toimiikaan, ei voi tietää ennen kuin kokeillaan ja harjoitellaan, mieluummin ennen seuraavaa suursään aiheuttamaa tilannetta. Joskus kannattaa mutkia vedellä suoriksi – hyvää tarkoittaen.

---

19 Esimerkkinä USA:n armeijan käyttämä Joint Operation Centre. A jointly manned facility of a joint force commander's headquarters established for planning, monitoring, and guiding the execution of the commander's decisions. Also called JOC.

# OSA III

## ORGANISAATIOT

Inhimillisten ponnisteluiden kokoaminen ja organisoiminen on keskeistä niin valtion kuin kuntien toimintakyvyn kannalta. Ne ovat mittakaavaltaan kuitenkin vielä suhteellisen helposti käsitettäviä toimijoita. Tänä päivänä maailma on olennaisesti monitasoisten ja moninaisten keskinäiskytkösten luonnehtima, epämääräisesti organisoitunut ja heikosti hallittavissa. Monet varautumisen kannalta tärkeät tahot ovat ulkomaisessa omistuksessa ja toimivat ylikansallisesti. Varautuminen perustuu organisoituneiden toimijoiden välisiin sopimuksiin, mutta myös perinteeseen, käytäntöihin ja tapoihin. Tämän luvun organisaatiot muodostavat merkittävän osan suomalaisen yhteiskunnan varautumiskokonaisuudesta.

”Uhkien analysoinnissa, seurannassa ja torjunnassa on toimittava etupainotteisesti. Laadukkailla analyyseillä ja tulevaisuutta luotaavilla skenaarioilla varaudutaan nykyisiin ja tuleviin uhkiin, jotta voimme tuottaa parasta mahdollista huoltovarmuutta asiakkaillemme – eli koko yhteiskunnalle.”  
– Hanna Havumäki ja Hannu Hernesniemi –

”Suomen kantaverkko on osa yhteispohjoismaista sähköjärjestelmää, joka on kytketty Keski-Euroopan järjestelmään tasavirtayhteyksin. Lisäksi Suomesta on Venäjälle ja Viroon tasasähköyhteydet.”  
– Arto Pahkin –

”Tartuntatautien ennaltaehkäisy ja torjunta edellyttävät hyvin toimivaa poikkihallinnollista yhteistyötä. Samalla kun huolehdimme omasta valmiudestamme, meidän tulee muistaa, että maailmanlaajuinen epidemioiden torjunnan onnistuminen ei riipu parhaista vaan heikoimmista lenkeistä. Siksi Suomen tulee aktiivisesti osallistua valmiuksiltaan heikompien maiden tukemiseen.”  
– Jussi Sane –

”Järjestöjen rooli tulee entisestään kasvamaan, kun ennakoitavuus sekä syyseuraussuhteet muuttuvat. Ennalta arvaamattomiin vakaviin häiriötilanteisiin sekä hitaasti kehittyviin uhkiin varautuminen on haastavaa myös järjestöille, joissa varautuminen pohjautuu useimmiten aiempien kokemusten varaan.”  
– Melinda Palomaa –

# HUOLTOVARMUUDEN TURVAAMINEN SUOMESSA – HUOLTOVARMUUSORGANISAATION NÄKÖKULMIA VARAUTUMISEEN NYT JA TULEVAISUUDESSA

Hanna Havumäki ja Hannu Hernesniemi

## Johdanto

Artikkelin alussa esitellään lyhyesti Huoltovarmuuskeskuksen ja -organisaation johtosuhteet, rakenne ja toiminta-ajatus sekä kerrotaan muutamalla sanalla materiaalisien (esimerkiksi tavaran varastointi) ja immateriaalisien (esimerkiksi tietoliikenneyhteyksien vahvistaminen) varautumisen eroista. Seuraavissa kappaleissa esitellään Huoltovarmuuskeskuksen analyysi- ja ennakointitoiminnan periaatteet, sekä laajassa yhteistyöverkostossa laaditut Huoltovarmuuden skenaariot 2030.<sup>20</sup> Edellä mainituilla keinoilla luotaamme jatkuvasti toimintakenttäämme, josta toimintaa voi edelleen jalostaa konkreettisiksi varautumistoimenpiteiksi – esimerkiksi vaikka varastoitavaksi tuotteeksi. Lopuksi artikkelissa esitellään asiakokonaisuudet, jotka koetaan suurimmiksi uhkiksi huoltovarmuudelle. Tekstin päättää lyhyt yhteenvetokappale. Artikkelin tavoite on esitellä lukijalle keinoja, joilla analysoimme ja ennustamme nykyisiä ja tulevia huoltovarmuushaasteita.

## Huoltovarmuusorganisaation ja -toiminnan rakenne ja tavoitteet

Huoltovarmuuskeskus (HVK) on Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva laitos, jonka tehtävänä on turvata kansallista huoltovarmuutta erilaisin keinoin. Huoltovarmuuskeskuksen koordinoimana toimiva huoltovarmuusorganisaatio on laaja viranomaisten, järjestöjen ja yksityisen sektorin verkosto, jonka avulla pyritään kattamaan kaikki huoltovarmuuden toimialat. Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa ohjaa huoltovarmuuskeskuksen hallitus. Toiminnassa mukana olevat yksityiset yritykset on jaoteltu pooleiksi, joissa käytännön huoltovarmuustoiminta pääosin tapahtuu. ”Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, elinkeinoelämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.”<sup>21</sup> Huol-

---

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

21 Huoltovarmuuskeskus. (8.1.2020). Tietoa huoltovarmuudesta. Saatavissa: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/>

tovarmuustoiminnan edunsaajia ovat siis jokainen meistä Suomen asukkaista ihan yksilötasolla, sekä yritystoimijat ja viranomaiset.

Perinteinen huoltovarmuustoiminta on ollut pitkälti erilaisten hyödykkeiden varastointia. Näistä esimerkkinä voidaan mainita siemenviljan, tuontipolttoaineiden ja lääkkeiden varastointi. Varastointisopimuksia voidaan solmia kolmen eri mallin pohjalta, joiden sopimustekniset yksityiskohdat eroavat toisistaan (Turva- velvoite- ja varmuusvarastointisopimukset). Perinteiden varastointitoiminnan rinnalle on viime vuosikymmeninä noussut ICT ja kybervarautuminen. Loppuvuonna 2018 julkaistu Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista linjaa, että huoltovarmuustoimintaa on kehitettävä ohjelmallisempaan suuntaan: ”*Huoltovarmuustoiminnan painopistettä suunnataan lisääntyvästi kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn varmistamiseen materiaalisen varautumisen lisäksi.*”<sup>22</sup>

## Huoltovarmuuden analyysi- ja ennakoitotoiminnan kehitys

Huoltovarmuuskeskuksen ennakoitotoimintoja ja toimintaympäristön seuranta on kehitetty voimakkaasti viime vuosina. Tavoitteena on saada tarkempaa tietoa uhkista ja mahdollisuuksista, joita tulevaisuus mahdollisesti meille tarjoaa. Ennakoinnin ja toimintaympäristön seurannan avulla tuleviin haasteisiin voidaan vastata etupainotteisesti. Aiheesta linjataan Valtioneuvoston huoltovarmuus päätöksessä seuraavasti: ”Huoltovarmuustoiminnan kansallista osaamisperustaa pyritään lisäämään. Erityisesti vahvistetaan huoltovarmuustoimenpiteiden kohdentamista ja mitoitamista tukevaa analyysi- ja tutkimustoimintaa sekä verkostojen toimintakyvyn varmistamista. Varautumisen ja suunnitelmien toimivuutta eri tilanteissa testataan ja arvioidaan harjoituksin, tutkimuksin ja selvityksin sekä hyödyntämällä oppeja häiriötilanteista.” (Finlex 2018).

Huoltovarmuuskeskus ryhtyi aktiivisesti panostamaan analyysi- ja ennakoitotoimintaan vuonna 2012. Keskukseen rekrytoitiin silloin kaksi analyttikkoa ja samana vuonna koostettiin myös ensimmäinen skenaarioanalyysi, joka julkaistiin alkuvuodesta 2013. (Huoltovarmuuden skenaariot 2025). Nykyisessä HVK:n organisaatiossa on jo kokonainen suunnittelu- ja analyysiosasto. Sen toiminnan oleellinen osa on analyysi- ja ennakoitotoiminta sekä tutkimuksen seuraaminen. Osasto hoitaa myös esimerkiksi kansainvälistä toimintaa ja yhteydenpitoa pooli- ja alueorganisaatioon.

Analyysejä laaditaan ajankohtaisista tapahtumista ja aiheista, jotka voivat vaikuttaa oleellisesti huoltovarmuuteen. Esimerkkeiksi ajankohtaisuudesta voitaisiin ottaa analyysit Ukrainan kriisistä ja Brexitistä. Ukrainan kriisin yhteydessä selvitettiin suomalaisen teollisuuden raaka-aineriippuvuutta, jos raaka-aineiden tuonti jostain syystä Venäjältä tai Ukrainastakin vaarantuisi. Analyysia varten huoltovarmuusorganisaation Teollisuussektorin poolit tarjosivat yritysten raaka-ainehuollosta erittäin arvokasta tietoa. Brexit-analyysi kattoi Ison-Britannian merkityksen osana Suomen tavaroiden ja palveluiden ulkomaankauppaa sekä tuotantoketjut. Lisäksi käytiin läpi myös Brexitin vaikutukset eri toimintoihin, kuten tullaukseen ja kuljetuksiin. Analyysit on suunnattu huoltovarmuusorganisaation ja huoltovarmuuskriittisten yritysten käyttöön, eikä niitä ole julkaistu. Analyysien pohjalta käytiin läpi esimerkiksi mahdolliset uudet varastointitarpeet.

---

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

Vuonna 2017 koostettiin järjestyksessä toinen huoltovarmuuden skenaariot -raportti, joka julkaistiin 2018 (Huoltovarmuuden skenaariot 2030). Raportin laatimiseen osallistui skenaariotyöskentelyyn erikoistunut konsulttitoimisto Capful ja Huoltovarmuuskeskuksen projektiryhmä, mutta keskeinen osa aineistosta koostui eri toimialojen ja julkishallinnon huoltovarmuusalan asiantuntijoiden haastatteluista sekä työpajojen työstä. Työpajoihin osallistui Huoltovarmuusorganisaation sektoreiden ja poolien edustajia.

Merkittävä ero ensimmäisen ja toisen skenaarioreportin välillä on niiden hyödyntämisessä. Ensimmäinen skenaariokierros koostui raportin julkaisusta. Nyt skenaarioille on rakennettu myös seurantajärjestelmä, jossa skenaarioiden kehitystä ja niiden taustalla olevia huoltovarmuuteen vaikuttavia trendejä ja uusia ilmiöitä seurataan. Seurannan keskeinen väline on vuosittainen kysely, joka suunnataan eri HVO:n sektoreiden ja poolien toimikunnille, HVK:n asiantuntijoille, ministeriöille ja muille viranomaislahjoille, järjestötoimijoille sekä nimetyille ennakkoinnin ammattilaisille.

Skenaarioreporttien antamaa tietoa käytettiin vuosien 2013 ja 2018 valtioneuvoston huoltovarmuuspäätösten valmistelussa. Päätöksissä tarvitaan tietoa toimintaympäristön muutoksista ja uusista haasteista. Skenaariotietoa hyödynnetään myös päätösten toimivuuden arvioinnissa, esimerkiksi voimassa olevan päätöksen väliarvioinnissa 2022. Huoltovarmuuspäätökset heijastavat aikaa ja niissä tarvitaan arvioita myös maailman muutoksista, mikä näkyy alla olevasta kuviosta.

## HUOLTIVARMUUS ELÄÄ AJASSA



Kuvio 1: Huoltovarmuus elää ajassa, valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksien luonnehdintaa (Lähde: Maanpuolustuskurssien huoltovarmuusesitelmät)

Tuoreessa skenaariotyössä tuotettiin aineistoa skenaarioiden vaikutuksista ja haasteista huoltovarmuuskriittisille toimialoille. Työpajoissa arvioitiin myös, mitä toimenpiteitä tarvitaan haasteisiin vastaamiseen. Myös vuotuisessa skenaarioseurannassa pyritään saamaan selville skenaarioiden kehitystä ja niiden takana olevien trendien muutoksia sekä uusia haasteita. Nämä antavat sektoreille ja pooleille herätteitä tarvittaviin selvityksiin, varautumissuunnitelmiin ja jopa harjoituksiin. Skenaarioiden seurantakysely tehdään vuosisuunnitelman mukaisesti keväällä. Näin tulokset ovat käytettävissä syksyllä poolien seuraavan vuoden toimintasuunnitelmia tehtäessä.

## Huoltovarmuuden skenaariot 2030 ja niiden hyödyntäminen

Huoltovarmuuden toimintaympäristöä kuvaavia skenaarioita tunnistettiin viisi, joita taulukossa 1 kuvattu erittäin tiiviisti. Taulukossa on myös arvioitu vaikutuksia huoltovarmuuteen ja tarvittavia toimenpiteitä. Skenaarioprosessin työpajoissa hahmoteltiin vaikutuksia ja tarvittavia huoltovarmuusjärjestelyjä myös toimialoittain eri skenaarioissa. Toimialathan poikkeavat esimerkiksi kansainvälisen toiminnan ja hankintaketjujen laajuudeltaan toisistaan, mikä vaikuttaa niiden huoltovarmuuteen. Näitä toimialoittaisia tuloksia ei ole julkaistu, mutta ne ovat huoltovarmuusorganisaation poolien käytettävissä.

Huoltovarmuustoimien pohtiminen eri skenaarioissa on erittäin hyödyllistä. Se pakottaa laajentamaan ajattelua uusille alueille. Näin tulee pohdituksi kattavammin mahdollisia huoltovarmuusvaikutuksia ja tarvittavia toimenpiteitä. Skenaarioiden seurannalla pyritään tuottamaan päivitettyä aineistoa niin, että huoltovarmuustoiminnan ”tuotekehitys” olisi jatkuva prosessi. Seuraavaksi esitetään huoltovarmuuden skenaarioita ja niiden vaikutuksia.

### Taulukko 1. Huoltovarmuuden skenaarioita ja niiden vaikutuksia (Huoltovarmuuden skenaariot 2030, kirjoittajien tiivistys).

Kehittyvässä maissa on rahoituskriisejä ja yhteiskunnallisia ongelmia. Länsimaat toimivat sijoitusten ja lahjakaiden osajien turvasatamina. Konfliktit ja katastrofit käyvät niin kalliiksi, että kansainväliset instituutiot (kuten YK) ja sopimukset (esim. ilmastopimukset) vahvistuvat. Globalisaatio on hitaampaa ja säädellympää kuin aiemmin. EU-yhteistyö tiivistyy ja asema Natossa vahvistuu.

#### **Huoltovarmuusvaikutuksia:**

- EU- ja Nato-yhteistyö ovat Suomelle keskeisiä. Suomi liittyy Natoon.
- Suomen huoltovarmuuden edunvalvonta korostuu sijaintimme, pitkän itärajan ja liikenneyhteyksien turvaamisen takia.
- Varaudutaan globaalien tieto-, maksu- ja muiden ohjausjärjestelmien häiriöihin.
- Energiahuollon turvaaminen ja sähkön siirtoyhteydet ovat ensiarvoisia. Vaarana voi olla esimerkiksi biomassan energiakäytön kieltävät sopimukset.

Globaali valtopolitiikan aika koittaa. Lähi-itä, Koreat ja Itä-Ukraina konfliktit ovat jatkuvia ruutitynnyreitä ja kietoutuvat globaalissa valtataistelussa toisiinsa. Sotilasliittoumat voimistuvat. EU jää liittoumien ja valtioiden jalkoihin. Protektionismi ja nationalismi jylläävät. Avaruus, Itämeri, arktinen alue ja logistiset reitit muuttuvat valtopolitiikan areenoiksi. Lämpenevä ilmasto aiheuttaa kuivuutta ja kansainvaelluksia, jolloin kulttuurit törmäävät ja terrorismi saa kasvualustaa.

#### **Huoltovarmuusvaikutuksia:**

- Kahdenvälisiä sopimuksin turvataan huoltovarmuusjärjestelyjä.
- Suomi liittyy Natoon tässäkin skenaariossa. Nato-yhteistyö tarvitaan erityisesti arktisessa ja Itämeren logistikkassa ja toimitusongelmissa.
- Varautumista tehostetaan - varmuusvarastointia, kohteiden suojaamista, energiaoma-varaisuutta, ilmastopolaisten vastaanottojärjestelyjä ja terrorin estämistä.

Globaaleja sopimuksia mitätöidään, populismi jyllää ja luottamus vähenee. Maailma blokkiutuu moniulotteisesti: järjestelmien, talouden ja arvojen erot ovat merkittäviä. Kriisit ovat hybridivaikuttamista ja hämärää sotaa. Kyberriskit kärjistyvät ja suoja vahvistetaan. EU keskittyy sisämarkkinoihin ja hybridipuolustukseen. Naton uskottavuus kärsii - USA vetäytyy kuoreensa.

**Huoltovarmuusvaikutuksia:**

- Allianssien ja blokkien sopimuksia syntyy, joita on aktiivisesti seurattava.
- Huoltovarmuuden tueksi syntyy Itämeren allianssi ja EU:ssa kehitetään hybridi-puolustusta.
- Datan saatavuuden ja luotettavuuden varmistamiseen, kyberpuolustukseen ja hybridi-vaikuttamiseen panostetaan.
- Kriittisen infrastruktuurin ja järjestelmien omistus otetaan tarkkaan syyniin ja tarvittaessa kansallistaminen keinovalikoimaan.

Globalisaatio on nopeaa, verkostomaista ja markkinaehtoista. Robotiikka ja tekoäly muuttavat radikaalisti toimintamalleja ja työvoimatarpeita. Julkiset instituutiot jäävät teknologiakehityksen vauhdista ja monialaisten teknologiayhtiöiden valta kasvaa. Ylikansalliset palvelut korvaavat kansalliset palvelut ylikansallisiin ja julkisista siirrytään yksityisiin palveluihin. Syntyy globaaleja teknologiakeskuksia, kaupungit syrjäyttävät valtioita ja alueiden polarisaatio lisääntyy.

**Huoltovarmuusvaikutuksia:**

- Siirrytään sopimusperustaiseen huoltovarmuuteen.
- Verkostomaisen järjestelmän suojaamiseen panostetaan.
- Hyödynnetään datan louhintaa, paikannustietoa, robotiikkaa miehittämätöntä logistiikkaa ja 3D-printtausta.
- Luottamukseen perustuvat lohkoketjut (esim. vaihtoehtovaluat) otetaan haltuun ja huoltovarmuuden käyttöön.

Maailmantalouden ja politiikan painopiste siirtyy itään. Kiina, Venäjä ja islamin valtiot murtavat lännen dominanssin. Luonnonresurssien, harvinaisten raaka-aineiden ja uusien kauppareittien merkitys kasvaa. Investointeja Aasiasta suunnataan strategisiin kohteisiin. Myös Suomen kuljetusyhteydet, luonnonvarat ja teknologia ovat kasvan kiinnostuksen kohteena. Aasian keskiluokka paisuu – siitä tulee uusi trendiveturi. EU:n vaikutusvalta vähenee - Suomi jää puolueettomaksi idän ja lännen väliin.

**Huoltovarmuusvaikutuksia:**

- Kahdenväliset sopimukset korostuvat – EU:n merkitys huoltovarmuustyössä vähenee
- Päätävältä kriittisestä infra, järjestelmistä ja immateriaalioikeuksista (IPR) sekä luonnonvaroista on turvattava.
- Energiaomavaraisuus, finanssijärjestelmän toimivuus ja T&K-rahoituksen tehokkuus korostuvat.

Skenaariokuvausten avulla ei pyritä ennustamaan yksiselitteistä tulevaisuutta. Tarkoitus ei ole valita yhtä skenaariota muiden joukosta asettamalla skenaarioita todennäköisyys-, toivottavuus- tai tärkeysjärjestykseen, vaan tarkastella skenaarioiden muodostamaa kokonaisuutta. Tulevaisuudessa todentuvat tapahtumakulut ovat usein yhdistelmiä eri skenaarioista.

## Huoltovarmuuden suurimmat uhkat

Skenaarioiden seurantakyselyssä 2019 esitettiin 34 yleistä trendiä. Lähes 240 vastaajaa arvioi niiden vaikutuksia huoltovarmuuteen ja todennäköisyyttä seuraavan viiden vuoden sisällä. Kun negatiivinen vaikutus (asteikko 0:sta -3:een) kerrotaan todennäköisyydellä (asteikko 0–6), saadaan uhka-arvio. Suurimmat uhkat on esitetty taulukossa 2.



Taulukko 2: Huoltovarmuuden merkittävimmät uhkat, arvio vuosille 2019–2023 (Huoltovarmuuden skenaariot 2030, seurantakysely 2019)

Megatrendi tai trendi	Vaikutus huoltovarmuuteen	Todennäköisyys 5 vuoden sisällä	Uhka-arvio (max -18)
Kyberuhkat kasvavat mutta kyberturvallisuuden osaaminen ei kasva samassa suhteessa uhkien kanssa.	-2,06	4,45	-9,17
Energiasta tulee valtapolitiikan väline.	-1,89	4,11	-7,77
Verkottuneisuus ja keskinäisriippuvuudet mahdollistavat laajemman hybridivaikuttamisen läpi yhteiskunnan.	-1,7	4,54	-7,72
Ilmastonmuutos lisää äärimmäisiä sääilmiöitä.	-1,56	4,34	-6,77
Suurvaltopolitiikan vahvistuminen heikentää EU:n merkitystä ja vaikutusvaltaa.	-1,72	3,61	-6,21
Demografinen kehitys vaikuttaa kansallisen huoltovarmuuden kannalta olennaisen osaamisen säilymiseen.	-1,46	4,19	-6,12
Taloudellinen optimointi muokkaa toimitusketjuja, mikä vaikuttaa huoltovarmuuteen.	-1,26	4,68	-5,90
Protektionismi, nationalismi ja populismi lisääntyvät ja jarruttavat globaalia verkottumista.	-1,47	3,99	-5,87
Kriittisen infrastruktuurin rooli yhteiskunnalle tärkeän tuotannon ja palveluiden mahdollistajana kasvaa.	-1,26	4,56	-5,75
Maailmantalouden polarisaatio ja epätasainen kasvu voimistuu.	-1,32	4,24	-5,60

Suurimmaksi uhkaksi koetaan kyberturvallisuusuhat sekä se, että kyberturvallisuuden osaaminen ei kasva samassa suhteessa uhkien kanssa. Laadultaan samanlainen uhka on hybridivaikuttaminen, jonka tehoa lisää yhteiskunnan verkottuneisuus ja keskinäisriippuvuus.

Myös trendi ”kriittisen infrastruktuurin rooli yhteiskunnalle tärkeän tuotannon ja palveluiden mahdollistajana kasvaa” koettiin uhkaksi, koska se samalla lisää haavoittuvaisuutta. On mahdollista iskeä kriittiseen infraan - esimerkiksi sähkö- tai tietoverkkoon, josta vaikutukset leviävät laajalle. Myös taloudellinen optimointi, joka muokkaa tuotantoketjuja koetaan uhkaksi huoltovarmuudelle. Se minimoi varastoja, vähentää toimittajia, tiukentaa toimitusaikoja ja näin lisää haavoittuvuutta.

Toisen kimpun huoltovarmuusuhkia näyttävät muodostavan seuraavat trendit: ”Energiasta tulee valtapolitiikan väline.” ”Suurvaltopolitiikan vahvistuminen heikentää EU:n merkitystä ja vaikutusvaltaa.” ”Protektionismi, nationalismi ja populismi lisääntyvät ja jarruttavat globaalia verkottumista.” Näissä on kyse toisaalta suurvaltopolitiikasta ja toisaalta suurvaltojen ja kansallisvaltioiden kisasta vallasta, jota energia, nationalismi ja populismi ryydittävät. Kehitys katkaisee globalistumisen mahdollistaman työnjaon ja tarjonnan lisääntymisen.

Ilmastonmuutos, joka lisää sään ääri-ilmiöitä, koetaan neljänneksi suurimmaksi huoltovarmuuden uhkaksi. Tähän trendiin lähes kaikki vastaajat ottivat kantaa. Ilmastonmuutos ilmiönä poikkeaa selvästi edellisistä, eikä ole yhdistettävissä kumpaankaan ryhmään. Valtapolitiikka kylläkin estää sopimasta tehokkaista toimista ilmastonmuutoksen pysäyttämiseksi ja siihen sopeutumiseksi. Poikkeava on myös trendi ”Demografinen kehitys vaikuttaa kansallisen huoltovarmuuden kannalta olennaisen osuuden säilymiseen.” Väestön ikääntyminen sellaisenaan on ongelma. Osamisen menetys pahentaa demografisen muutoksen vaikutuksia.

## Lopuksi

Yhteenvedona voidaan todeta, että analyysi- ennakoititoiminnot sekä skenaariolähtöisyys tukevat huoltovarmuusorganisaation päätöksentekoa ja auttavat kohdentamaan eri huoltovarmuustoimenpiteitä tehokkaasti. Uhkien analysoinnissa, seurannassa ja torjunnassa on toimittava etupainotteisesti. Laadukkailla analyyseillä ja tulevaisuutta luotaavilla skenaarioilla varaudutaan nykyisiin ja tuleviin uhkiin, jotta voimme tuottaa parasta mahdollista huoltovarmuutta asiakkaillemme – eli koko yhteiskunnalle. Lisäksi Huoltovarmuuskeskus haluaa olla ketterä toimija, joten analyysejä on valmistauduttu tekemään nopeassa aikataulussa, jos jokin tilanne sitä vaatisi.

# SÄHKÖJÄRJESTELMÄN VARAUTUMISESTA

Arto Pahkin

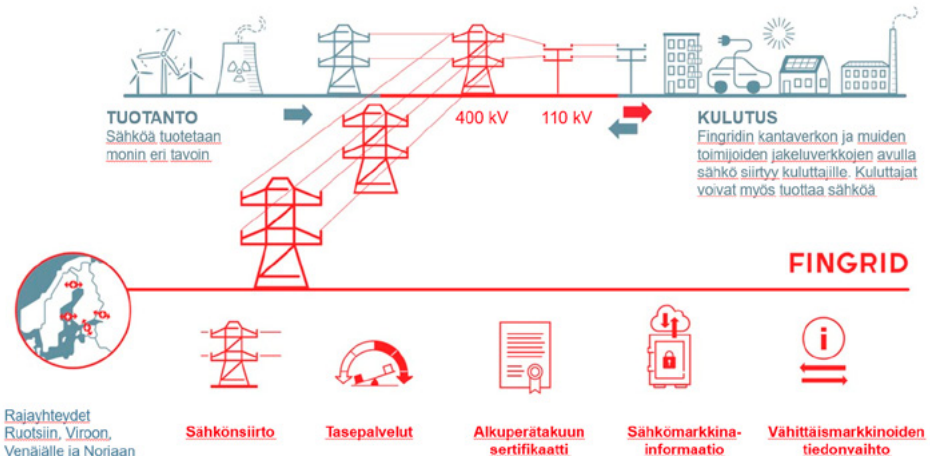
## Johdanto

Ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja luonnonvarojen käyttämiseksi kestävästi energiajärjestelmän on muutettava kohti päästöttömyyttä. Sen on hyödynnettävä enenevässä määrin uusiutuvia luonnonvaroja. Meneillään oleva muutos on sähköntuotannossa ja -kulutuksessa historian merkittävien.

Samaan aikaan yhteiskuntamme elintärkeät toiminnot ovat yhä enenevässä määrin riippuvaisia sähköstä. Tämä lisää sähköjärjestelmän häiriöttömyyden merkitystä. Arvion mukaan Suomessa vuoteen 2030 mennessä noin 60 terawattituntia sähköntuotannossa käytettävästä polttoaineesta ja tuontisähköstä korvataan kotimaisella tuuli- ja ydinvoimalla, ja puuta käytetään yhä enemmän energian lähteenä.

Yhteiskunta sähköistyy, mikä näkyy monissa yhteyksissä, kuten sähkön roolin kasvamisena liikenteessä ja lämmityksessä. Muutos on valtava, ja haastaa erityisesti sähköjärjestelmämme toimintakykyä, jossa tuotannon ja kulutuksen on oltava jatkuvasti tasapainossa. Tästä syystä kasvaa tarve sellaisille sähköntuotannon tavoille, jotka kykenevät reagoimaan tuotannon ja kulutuksen välisiin vaihteluihin. Uusiutuvan sähköntuotannon määrän kasvaessa on huomioitava, että sen tuottamat sähkötehon määrät vaihtelevat sääolosuhteiden mukaan. Kulutuksen joustavuutta kehitetään, mutta kulutusjoustosta saatavat määrät eivät vielä vastaa säädön tarpeeseen. Teknologian kehitys tukee muutosta, mutta kaikkiin ongelmiin ei ole vielä ratkaisua lähitulevaisuudessa.

### Roolit sähköjärjestelmässä



Kuva 1. Roolit sähköjärjestelmissä.

Maanlaajuinen kantaverkko on keskeinen osa Suomen sähköjärjestelmää. Kantaverkko on sähkönsiirron runkoverkko, johon ovat liittyneet suuret voimalaitokset ja tehtaat sekä alueelliset jakeluverkot. Suomen kantaverkko on osa yhteispohjoismaista sähköjärjestelmää, joka on kytketty Keski-Euroopan järjestelmään tasavirtayhteyksin. Lisäksi Suomesta on Venäjälle ja Viroon tasasähköyhteydet. Kantaverkkoon kuuluu 400, 220 ja 110 kilovoltin voimajohtoja yli 14 000 kilometriä sekä yli sata sähköasemaa.

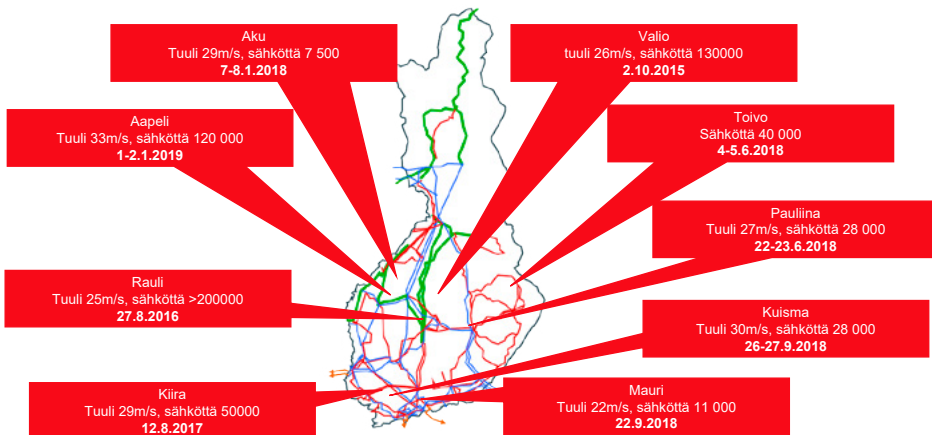
## Sähköjärjestelmien häiriöistä

Sähköjärjestelmää koskevat uhkakuvat ovat moninaistuneet. Perinteisten teknisten vikojen, myrskyjen sekä metsäpalojen rinnalle ovat nousseet kyberriskit. Sähköjärjestelmän ylläpito on täysin riippuvainen tietojärjestelmistä ja tietoliikenteestä. Vakava tunkeutuminen käytönvalvontajärjestelmiin voisi aiheuttaa sähköjärjestelmälle merkittävää haittaa. Yksittäisten hakkeri-iskujen ja valtiollisen vaikuttamisen riskit ovat olemassa Suomessakin.

Laaja häiriö sähköntuotannossa tai -jakelussa saisi koko yhteiskunnan halvaantumaan nopeasti. Juna- ja metroliikenne pysähtyy, teleliikenne ei toimi, vedentulo lakkaa, kaupat sulkevat ovensa ja huoltoasemilta ei saa polttoainetta. Mielikuvitus ei tahdo riittää, kun kuvittelee sähkökatkon seurauksia. Yhteiskunnan toimintojen häiriintymisestä aiheutuvat välittömät ja välilliset kustannukset olisivat valtavat.

Suomessa sattuu lähes vuosittain pitkiä paikallisia sähkökatkoja lähinnä myrskyjen seurauksena. Näissä katkoissa kuitenkin yhteiskunnan rakenteet ovat toimineet valtaosin hyvin. Vikoja on yleensä päästy korjaamaan heti. Useimmiten syntyneet viat on koettu paikallisten jakeluverkkoyhtiöiden sähköverkossa. Suomen kantaverkkoon kohdistuneita pitkäkestoisia häiriöitä ei ole koettu vuosikymmeniin.

### Esimerkkejä laajoista kotimaan häiriöistä

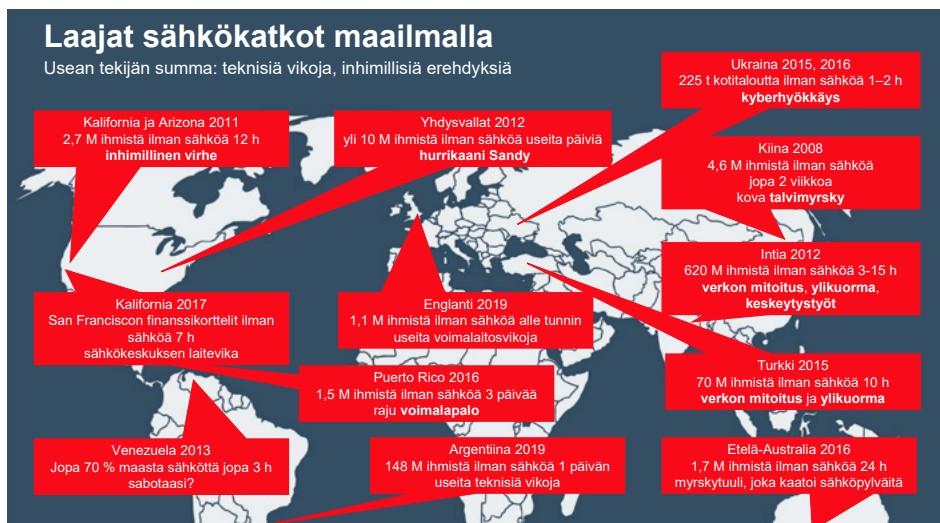


Kuva 2. Esimerkkejä laajoista kotimaan sähköhäiriöistä.

Vuosina 2011–2013 koetut, koko Suomea runnelleet Hannu- ja Tapani-myrskyt aiheuttivat laajoja sähkökatkoja ympäri Suomen. Yhtenä myrskytuhojen selvittelyn tuloksena voidaan pitää vuonna 2013 toteutettua sähkömarkkinalain uudistusta, joka antoi säsäyksen sähköverkkojen uudistusvaateille. Lainsäädännöllä lähdettiin vauhdittamaan verkkojen uusimista huomattavasti aiemmin suunniteltua nopeammin. Toimitusvarmuuden ja energiahuollon kannalta katsottuna laajamittaiset kaapeloinnit ja muut toimitusvarmuutta parantavat investoinnit alkavat näkyä valtakunnallisesti. Sähkötömiön loppukäyttäjien määrä on ollut huomattavasti pienempi viimeaikaisissa myrskyissä kuin 2011 Tapani-myrskyn jäljiltä.

Jakeluverkkoyhtiöiden varautumissuunnitelmien laatiminen oli myös uusi vaa- de vuoden 2013 sähkömarkkinalain uudistuksessa. Sähköverkonhaltijat velvoitettiin toimittamaan valvovalle viranomaiselle (Huoltovarmuuskeskus) kesällä 2016 ensimmäistä kertaa lain määräämien varautumissuunnitelman ja kehittämisohjelman lisäksi varautumissuunnitelmaan liittyvä valmiusosio. Tämän teoksen julkaisu- hetkellä valvovana viranomaisena toimii Energiavirasto, jonne varautumissuunnitelmat toimitetaan kolmen vuoden välein tai useammin, jos jotain merkittävää muutosta on tapahtunut verkkoyhtiön toiminnassa. Tämä on yhdenmukaistanut ja kehittänyt energia-alaa varautumaan paremmin vakaviin häiriöihin.

Emme ole kokeneet Suomessa pitkiä, laajasti yhteiskuntaa lamaannuttavia sähkökatkoja. Kantaverkon suurhäiriöitä on ollut toki Suomessakin 1970-luvulla. Maa- ilmalla pitkäkestoisia ja laajoja sähköhäiriöitä on tapahtunut paljon. Vuoden 2019 kesäkuussa Argentiinan ja Uruguayn sähkökatko koski viittäkymmentä miljoonaa ihmistä. Heinäkuussa vuonna 2019 osa New Yorkin Manhattanista pimeni muuntaja- palon vuoksi. Britannian sähköjärjestelmä pelastui elokuun alussa vuonna 2019, kun valvontajärjestelmä kytki automaattisesti yli miljoona kuluttajaa irti sähköverkosta useiden voimalaitosvikojen seurauksena. Automaation avulla vältyttiin vaikeammilta ja pitkäkestoisemmilta häiriöiltä.



Kuva 3. Esimerkkejä laajoista sähköhäiriöistä maailmalla.

Joulukuussa vuonna 2017 Euroopan komissio antoi asetuksen jäsenvaltioiden verkkosääntöjen uusista vaatimuksista. Häiriöhallinnan ja sähköjen käytön palautukseen laadittu verkkosääntö keskittyy kantaverkkoyhtiöiden keskinäisen koordinaation parantamiseen häiriötilanteissa. Tavoitteena on ehkäistä häiriötilanteiden laajeneminen, pysäyttää järjestelmän häiriötilan eteneminen suurhäiriöksi sekä varmistaa järjestelmän mahdollisimman nopea palauttaminen normaalitilaan. Verkkosääntöön kuuluu yhtenä osana sähköverkon käytön palautuksessa tarvittavien järjestelmien kyky toimia 24 tuntia ilman ulkopuolista sähkönsaantia. Tämä aiheuttaa vaateita myös Suomessa kantaverkkoyhtiö Fingrid Oy:lle samoin kuin useille muille merkittäviksi toimijoiksi nimetyille jakeluverkkoyhtiöille ja sähköntuottajille. Yhtiöiden on kyettävä toimimaan verkkosääntöön velvoittamalla tavalla viimeistään vuoden 2022 joulukuusta alkaen. Fingrid suunnittelee 24 tunnin valmiuden toteuttamista kantaverkkoyhtiöiden ja merkittävien toimijoiden kanssa yhteistyössä.

Kantaverkkoyhtiö Fingrid pyrkii järjestelmävastaavana jatkuvasti pienentämään laajan sähkökatkon riskiä sekä parantamaan kykyä palauttaa sähkö mahdollisimman nopeasti. Tähän liittyviä tärkeitä kehityshankkeita ovat suurhäiriön palautusmenetelmien monipuolistaminen sekä kyky toimia ja viestiä ilman sähköä 24 tuntia. Nämä hankkeet etenevät laajassa yhteistyössä energia-alan toimijoiden kanssa.

Viestiminen pitkässä sähkökatkotilanteessa on erityisen haastavaa. Turvallisuuskriittisestä viestinnästä huolehtiva Suomen Erillisverkot Oy on laajentamassa merkittävästi toimintaansa energiasektorilla, ja se toimittaa energia-yhtiöille korkean varautumisen verkkopalvelulukokonaisuuden vuosien 2019–2022 aikana. Korkean varautumisen verkko on kehitetty kriittisen johtamisen ja tilannekuvan palvelualltaksi erityisesti sähköjärjestelmän suurhäiriötilanteisiin. Verkko toimii valvomoiden välillä ja yhdistää kantaverkkoyhtiö Fingridin, merkittävät sähkön jakeluyhtiöt ja sähköenergian tuottajat. Tämä palveluallusta parantaa viranomaisyhteistyötä, sillä siihen ovat liittyneenä myös pelastuslaitokset ja Huoltovarmuuskeskus.

## Esimerkkejä sähkөөn liittyvistä riskeistä ja niihin varautumisesta

### *Sähköpulan riski*

Sähköä tulee tuottaa joka hetki sama määrä kuin sitä kulutetaan. Haastavaksi sähkön riittävyys tulee talvella, kun lämmitystarpeen myötä kulutus kasvaa. Huippupakkasilla sähköä riittää, jos sähköjärjestelmä ja -markkinat toimivat normaalisti. Arvioitu sähkönkulutus pystytään kattamaan kotimaisella sähköntuotannolla ja naapurimaista saatavalla tuontisähköllä, mikäli sähköä on naapurimaista saatavilla ja sähköntuotantolaitokset ovat käytettävissä.

Edellisvuosiin verrattuna suurin muutos on voimalaitosten sulkemisista seurannut sähköpularisikin kasvu Pohjoismaissa. Vahvasti tuontiriippuvaan Suomeen on aiempaa vaikeampaa saada tuontisähköä talven kulutushuipuissa. Ruotsissa on suljettu ydinvoimalaitoksia, mikä on osaltaan lisännyt aiempiin talviin verrattuna sähköpulan riskiä Pohjoismaissa. Huippukulutus tilanteessa sähköä on tuotava Pohjoismaihin jopa 4 900 megawatin teholla, lähinnä Keski-Euroopasta.

Suomessa huippukulutus tilanteissa sähkönkulutuksen kattamiseen tarvitaan lähes kaikki kotimainen sähköntuotanto ja siirtoyhteyksien mahdollistama maksimi-

mituonti. Sähköpula on mahdollinen, jos koko Suomea koettelee kova ja pitkäkestoinen pakkaskausi. Tällöin arvion mukaan huippukulutustilanteessa sähkön kulutus Suomessa nousee noin 15 300 megawattiin, jolloin viidennes sähköstä on tuotava ulkomailta. Jos sähköntuotannossa tai -tuonnissa tapahtuu häiriöitä, voidaan joutua sähköpulaan. Olkiluoto 3:n käyttöönotto tulee vähentämään sähköpulariskiä merkittävästi. Tästä huolimatta Suomi on jatkossakin riippuvainen tuontisähköstä.

Suomessa ei ole jouduttu vuosikymmeniin sähköpulatilanteeseen, ja siihen joutumista pidetään varsin epätodennäköisenä. Sähköpulatilanne johtaa siihen, että sähköverkkoyhtiöt joutuvat Fingridin ohjeistamina rajoittamaan sähkön jakelua. Kyse olisi sähkökatkojen kierrättämisestä jakelualueilla niin, että yhteiskunnan kannalta tärkeiden toimintojen sähkönsaanti pyritään huomioimaan.

### *Suurhäiriön riski*

Kantaverkossa on suurhäiriö silloin, kun yli puolet kulutuksesta on ilman sähköä tai koko kantaverkko on jännitteetön yli kolme minuuttia. Suurhäiriö voi johtua useista eri syistä. Se voi syntyä erilaisten siirtoverkon tai sähköntuotannon vakavien vikojen, luonnonilmiöiden, terroritekojen, väkivallan, huolimattomuuden, tietämättömyyden tai onnettomuuksien seurauksena. Suurhäiriö edellyttää useita samanaikaisia vakavia vikoja sähköjärjestelmässä.

Kantaverkon 400 kilovoltin siirtoverkon ja 400 kilovoltin suurmuuntajien käytössä varaudutaan niin sanotun N-1-kriteerin mukaisen vian hallintaan. Tämä tarkoittaa sitä, että yksittäinen vika kantaverkossa ei saa aiheuttaa kantaverkkoon suurhäiriötä. Lisäksi ensimmäisen vian jälkeen viidentoista minuutin kuluttua täytyy kantaverkon kestää seuraava vika, joka sekään ei saa aiheuttaa suurhäiriötä.

Suurhäiriötilanteessa kantaverkkoyhtiö Fingrid johtaa järjestelmävastaavana siirto- ja jakeluverkkoyhtiöiden käytönpalautusta. Kantaverkkoyhtiö on ohjeistanut jakeluverko- ja sähköntuotantoyhtiöitä tilanteessa toimimiseksi. Suurhäiriötilanne saattaa kestää useita tunteja tai jopa vuorokausia ennen kuin normaali sähkönsiirto- ja tuotantotilanne saadaan palautetuksi. Tällöin voidaan joutua myös sähkölupamenettelyn mukaiseen toimintaan, jolloin jo palautettuja alueita joudutaan rajoittamaan sähkönkulutuksen osalta.

### *Maastopalon riski*

Metsäpalojen vuoksi voidaan joutua rajoittamaan sähkönsiirron kapasiteettia ja jopa kytkemään verkon osia nopeasti pois käytöstä. Tämä voi näkyä pitkänä sähkökatkona, jos korvaavaa sähkönsiirtoyhteyttä ei ole käytettävissä. Kantaverkkoyhtiö Fingridillä on ohjeistus siitä, miten sammutustoissa tulee toimia kantaverkon läheisyydessä. Pahimmassa tapauksessa sammutustyöt edellyttävät jännitteen poistamista, jotta pelastushenkilöstö voi toimia turvallisesti. Tämä edellyttää hyvää yhteistyötä pelastuslaitoksen, kantaverkkoyhtiöiden ja jakeluverkkoyhtiöiden kesken, jotta tilannekuva ymmärretään oikein ja haitat saadaan minimoitua.

## *Korkeat lämpötilat*

Korkeiden lämpötilojen vuoksi kantaverkon laitteet, kuten reaktorit ja muuntajat, voivat ylikuumentua ja vaatia siten poiskytkemistä verkosta. Lisäksi sähkön tuotantolaitoksia ja tasasähköyhteyksiä voidaan joutua ajamaan pienemmältä teholla tai jopa kokonaan alas jäähdytysveden lämpötilan noustessa liian korkeaksi. Tilanne voi johtaa pahimmillaan sähköpulan kaltaiseen tilanteeseen.

## *Sähkön ylituotannon riski*

Siirtyminen uusiutuvalla energialla tuotettuun sähköntuotantoon tuo sähköjärjestelmään uusia ilmiöitä, jotka vielä muutama vuosi sitten tuntuivat vierailta. Uudenlainen, Suomessakin koettu ilmiö on sähkön ylituotanto – niin sanottu sähkötulva. Se tarkoittaa tilannetta, jossa sähköjärjestelmässä on hetkellisesti liikaa sähköä. Tällainen tilanne voi syntyä monestakin syystä, esimerkiksi jos sähkönkulutus on selvästi ennakoitua pienempää, jos tuulivoimatuotanto kasvaa kovalla tuulella ennustettua suuremmaksi tai jos vientiin käytettävä sähkönsiirtoyhteys yllättäen vikaantuu.

Sähköjärjestelmän operoinnin kannalta tilanne on samankaltainen kuin sähköpula, mutta se toteutuu ikään kuin käänteisenä tapahtumana. On muistettava, että sähköjärjestelmän häiriötön toiminta vaatii sähkön kulutuksen ja tuotannon tasapainoa joka hetki. Jos tilannetta ei saada hallintaan tuotantoa tai kulutusta sopeuttamalla, pahimmillaan seurauksena on sähkölaitteiden vaurioituminen tai sähköjärjestelmän osittainen romahtaminen.

## *Sähkön hintariski*

Näyttää väistämättömältä, että erilaiset sähköverkon häiriöt tulevat yleistymään tulevaisuudessa, mikä vaikuttaa hetkellisesti myös sähkönhintaan. Sähkötulva- ja sähköpulatilanteiden kustannustehokkaassa hoitamisessa korostuu lähellä reaaliaikaa käytävän kaupankäynnin merkitys samoin kuin kotitalouksien joustavan sähkökäytön vapauttaminen markkinoille. Näitä asioita edistämällä siirtyminen vähäpäästöiseen sähköjärjestelmään helpottuu, ja se voidaan tehdä kustannustehokkaasti toimitusvarmuus säilyttäen. Sähkön hinta voi sähkömarkkinoilla asettua hetkellisesti tuhansiin euroihin megawatilta riippuen tilanteesta ja ajankohdasta.

## **Energia-alan harjoituksista**

Voimatalouspooli on Huoltovarmuusorganisaatioon kuuluva energia-alan varautumista edistävä viranomaisten ja energiayhtiöiden vapaaehtoinen yhteistyöfoorumi. Pooli järjestää muun muassa koulutustilaisuuksia ja erilaisia harjoituksia. Viime vuosina pooli on järjestänyt alueellisten Jäätyvä-harjoitusten sarjaa. Näissä harjoituksissa testataan kuntien, energiayhtiöiden ja elinkeinoelämän kykyä selviytyä kuvitteellisesta kahden viikon alueellisesta sähkönjakeluhäiriöstä.

Harjoitukset ovat osoittaneet, että yhteistyötä on harjoiteltava säännöllisesti. On myös varmistettava, että kaikilla kriittisen infrastruktuurin toimijoilla on käytössään yhteensopivat viestintä- ja tilannekuvajärjestelmät. Järjestelmät ovat olemassa, mutta vie oman aikansa, ennen kuin kaikki yhteiskunnallisesti kriittiset toimijat otta-



vat ne osaksi päivittäistä toimintaansa. Yhtenä yhteiskunnallisena haasteena tulee olemaan, miten alueellinen puheviestintä varmistetaan pitkissä sähkökatkoissa. Tätä nykyä mobiilioperaattoreiden tukiasemat toimivat tarvittaessa varavirran turvin vain muutamia tunteja, joskaan kaikki ei edes sitäkään.

## Lopuksi

Useat viime aikoina tapahtuneet luonnonilmiöistä, väkivallasta, huolimattomuudesta, tietämättömyydestä ja onnettomuuksista johtuneet häiriötilanteet ovat osoittaneet, että yhteiskunta ja sen toiminnot ovat herkästi häiriytyviä. Huono tai välttävä häiriönsieto- ja toipumiskyky johtuu siitä, että toimijoilla ei ole yhteen sovitettuja ja harjoiteltuja menettelytapoja ja –välineitä häiriötilanteen uhatessa tai häiriötilanteen aikana toimimiseen.

Häiriönsiedon kehittäminen edellyttää riskienhallinnan, varautumisen, jatkuvuuden turvaamisen, yhteistyön ja tilannetietoisuuden kehittämistä. Tämä tarve on tunnistettu ja kehittämistä myös edellytetään. Kuten myös varautumisharjoitukset ovat osoittaneet, niin kunta- ja julkishallinnon varautumiselle ja sähköyhtiöiden sekä viranomaisten yhteistyön kehittämiseksi on tarvetta. Näistä on syntynyt yhteinen käsitys tarvittavasta kehityspolusta.

- Yhteiskunnan kriittisten toimijoiden viesti- ja puhejärjestelmät tulee suunnitella yhteensopiviksi myös pitkittyneissä vika- ja häiriötilanteissa
- Alueelliset elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteiset tiedottamiskäytännöt on suunniteltava ja harjoiteltava toimiviksi kokonaisuuksiksi
- Kuntien ja kaupunkien varautumista pitkäkestoisiin sähkönjakeluhäiriöihin tulee parantaa
- Yhteistyötä median kanssa tulee syventää ja laajentaa varautumistoimia ja häiriötilanteista selviytymistä ja toipumista suunniteltaessa.

Kaikista ponnisteluista huolimatta jotain voi sattua, mikä tarkoittaa myös sitä, että ”varautumisen” pitää olla myös jokaisen sähköstä välittömästi tai välillisesti riippuvan toimijan huolenaihe. Nyt viimeistään olisi kaikkien sähkönkuluttajien ja sähkön-/lämmöntuottajien syytä ottaa huomioon, että sähkökatkoja sattuu ja joskus niiden palautuminen voi kestää yllättävän kauan, jopa päiviä. Kun tämä on otettu tietoisesti huomioon jatkuvuudenhallinnassa, niin tilanteen tullessa päälle osataan toimia sujuvasti yhteistyössä ja palautuminen normaaliin nopeutuu.

# KANSAINVÄLINEN TERVEYSTURVALLISUUS JA INFEKTIOUHAT

Jussi Sane

## Johdanto

Perinteisten tartuntatautien merkitys väheni 1900-luvulla pääasiallisesti parantuneiden elinolojen ja hygienian ansiosta. Rokotuksien ja antibioottien avulla saavutettujen menestysten myötä laajasti uskottiin 1900-luvun jälkipuolella, että infektioitaudeista ei enää ollut merkittävää uhkaa. Ihmisten, eläinten ja tavaroiden liikkuvuuden merkittävä lisääntyminen, kanssakäymisen tiivistyminen kuten myös ilmaston ja elinympäristön muutokset muokkaavat olosuhteita, missä tartuntatautien merkitys globaalisti taas kasvaa.<sup>23</sup> Taulukossa 1 on esitetty tartuntatautien leviämiseen liittyviä tekijöitä.

Terveysturvallisuus-käsitteellä tarkoitetaan ihmisten elämän turvaamista uusilta ja vanhoilta, nopeasti etenkin maan ja alueiden rajojen yli leviäviltä terveysuhilta. Painotus on tartuntataudeissa mutta käsite kattaa myös kemialliset ja säteilyuhat. Tartuntataudit eivät näytä eikä niiltä kysytä passia. Taudit ovat aina liikkuneet rajojen yli ja maailman laajuisia pandemioita on esiintynyt jo ennen lentokoneen keksimistä, mutta nykymaailmassa leviämisen nopeus on toista luokkaa.<sup>24</sup> Tämä entisestään korostaa ennaltaehkäisyä ja tapausten nopeaa tunnistamista mikä onnistuu vain, jos perusterveydenhuolto ja toisaalta epidemiologiset seurantajärjestelmät ja laboratoriot ovat kunnossa. Koska epidemioilla voi olla merkittäviä taloudellisia ja yhteiskunnallisia seurauksia, tartuntatautien ehkäisyn ja torjunnan vahvistaminen osana terveysturvallisuuden parantamista, on tiedostettu myös kansalliseksi ja kansainväliseksi turvallisuuspoliittiseksi kysymykseksi. Tähän liittyvät myös biouhkien tahalliseen levitykseen liittyvät skenaariot. Biouhkien torjunnassa turvallisuus- ja terveysviranomaisten sekä yleisesti ensivasteen toimijoiden yhteistyö on tärkeää ja toimintamalleja tuleekin rakentaa ja harjoitella säännöllisesti.

Tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriö vastaa valtakunnallisesta terveydenhuollon häiriötilanteisiin tai niiden uhkaan varautumisesta ja näiden tilanteiden johtamisesta. Aluehallintovirasto sovittaa yhteen ja valvoo tartuntatautien torjuntaa alueellaan. Aluehallintoviraston tulisi valvoa, että sairaanhoitopiirien kuntayhtymät ovat varautuneet alueellisesti terveydenhuollon häiriötilanteita varten. Aluehallintovirasto valvoo myös torjuntatyön säännösten mukaista toteuttamista sekä kansallisten suunnitelmien ja sosiaali- ja terveysministeriön päätösten toimeenpanoa (3).

---

23 Bedford J. (2019) A new twenty-first century science for effective epidemic response. *Nature* p. 130–136

24 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.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tehtävänä on tukea asiantunteuksellaan Sosiaali- ja terveysministeriötä, sairaanhoitopiirejä, kuntia ja aluehallintovirastoja tartuntatautien torjunnassa ja ylläpitää tartuntatautien epidemiologisia seurantajärjestelmiä.<sup>25</sup> THL toimii myös Euroopan unionin (EU) tartuntatautien epidemiologisesta seurannasta ja tartuntatautien ilmoittamisesta vastaavana toimivaltaisena viranomaisena ja toimittaa seurantatietoja EU:lle ja maailman terveysjärjestö WHO:lle. THL ylläpitää ympärivuorokautista asiantuntijapäivystystä, joka arvioi kotimaassa syntyviä uhkatilanteita, osallistuu uhkia koskevaan kansainväliseen viestintään sekä käynnistää tarvittaessa viiveettä kansallisia toimia (kuva 1).



Kuva 1. THL:n tartuntatautien ja muiden terveysuhkatilanteiden tilannekuvan muodostuminen ja viestintä.

Suomea sitoo lailla ratifioitu WHO:n kansainvälinen terveysäännöstö (International Health Regulations, IHR) mikä edellyttää maita muun muassa kehittämään ja ylläpitämään kansallisia terveysturvallisuuden kyvykkyksiä (core capacity) joiden avulla voidaan ennaltaehkäistä, todeta ja torjua väestön terveyttä vaarantavia terveysuhkia (Tasavallan presidentin asetus 51/2007, 2007).

25 Tartuntatautilaki 1227/2016. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161227>

# Kansainvälinen yhteistyö ja riskinarvio

## *Maailman terveysjärjestö WHO*

WHO:lla on tärkeä rooli kansainvälisten terveyteen vaikuttavien suositusten antajana. Esimerkiksi WHO:n laajennettu rokotusohjelma lapsille, ravitsemusohjelma sekä lasten malarian, ripulitautien ja hengitystieinfektioiden yksinkertaiset hoito-ohjelmat ovat vähentäneet merkittävästi kehitysmaiden lasten sairastavuutta ja kuolleisuutta. Yksi merkittävä WHO:n saavutus on ollut isorokon hävittäminen maapallolta 1970-luvulla. WHO on asettanut tavoitteekseen myös polion juurimisen lähivuosina. Seuraavana listalla on tuhkarokon eliminoiminen, mutta ei ole varmaa, riittävätkö käytettävissä olevat keinot tämän taudin hävittämiseen.

WHO on kehittänyt kattavan asiantuntijalaitosten verkoston, jolla se saa tietoja eri puolilla maailmaa esiintyvistä infektioitaudeista. WHO ylläpitää influenssaviruksen muuntumista ja leviämistä valvovaa maailmanlaajuista verkostoa, jonka avulla uudet virusmuunnokset saadaan tutkittua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Näihin tietoihin perustuu WHO:n vuosittain antama suositus kausi-influenssavirusrokotteen kokoonpanosta. WHO tukee jäsenmaita monin tavoin influenssapandemiaan varautumisen suunnittelussa.

2000-luvun alussa ilmenneet maailmanlaajuiset infektiouhkat veivät ratkaisevasti eteenpäin kauan työn alla ollutta kansainvälisen tartuntatautien ehkäisyä, uhkien varhaista tunnistusta ja torjuntaa koskevan IHR-terveys sääntöjen uudistustyötä. Tämä laki on säädetty sellaisenaan Suomen laiksi. Vuonna 2007 voimaan tullut uusittu terveys sääntö, joka on ainoa WHO:n jäsenmaita sitova terveyttä koskeva laki, vahvisti selvästi WHO:n asemaa kansainvälisissä uhkatilanteissa. IHR 2005 määrittelee jäsenmaiden valmiuden minimitason sekä velvoitteet epidemian tai muun äkillisen biologisen uhkatilanteen tunnistuksessa, toimenpidetarpeen arvioinnissa ja tilannetietojen viestinnässä WHO:lle. Järjestelmässä on määritelty 'mahdollinen kansainvälinen kansanterveydellinen uhka', joka jäsenmaan pitää arvioida viiveettä annetun kriteeristön mukaisesti. Lisäksi on joukko infektioitauteja, joiden kaikista tapauksista pitää ilmoittaa WHO:lle. IHR 2005 määrittelee myös rokotukset, joita joissain maissa voidaan vaatia pakollisina (esimerkiksi keltakuume). Vuosien 2015 ja 2016 aikana WHO perusti ulkoisen arvioinnin jäsenmaiden IHR-kapasiteettien arvioimiseksi tavoitteenaan parantaa maiden terveysturvallisuusvalmiuksia. Tässä prosessissa myös Suomella ja THL:n asiantuntijoilla on ollut merkittävä rooli.

Suomi on perinteisesti osallistunut aktiivisesti WHO:n toimintaan monella eri alueella mm. WHO:n tuberkuloosin ja aidsin vastaiseen työhön. Suomessa toimii mm. polio- ja influenssaviruksia- tutkivia, WHO:lle erityistehtäviä tekeviä nk. referenssilaboratorioita. HIV/AIDS-epidemian laajentuessa luotiin uusi yhteistyöohjelma, UNAIDS, jonka avulla epidemian torjuntatyöhön kytkettiin WHO:n lisäksi mukaan muita YK:n alaisia järjestöjä mm. YK:n kehitysyhteistyöjärjestö, pakolaisapujärjestö ja lastenjärjestö UNICEF. WHO:n sivuilla on paljon potilasturvallisuuden liittyvää materiaalia, mm. käsihygieniaohteistusta potilaan hoitokontakteissa. Lisäksi WHO pyrkii lisäämään tietoisuutta mikrobilääkeresistenssistä ja tehostamaan toimenpiteitä resistenssin leviämisen ehkäisemiseksi.

## *Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus (ECDC)<sup>26</sup>*

EU-lainsäädäntö ohjaa tartuntatautien seurantaa ja torjuntaa toimintaa monin tavoin. Seurantaa koskevia yksityiskohtaisia säädöksiä on ollut 1990-luvulta lähtien. Ne ovat sitoneet jäsenmaita kehittämään järjestelmiään yhteensopiviksi. Kaikki operatiiviset päätökset tehdään kuitenkin jäsenmaissa. Vuonna 2013 hyväksyttiin päätös valtioiden rajat ylittävistä vakavista terveysuhkista (1082/2013/EU). Päätöksessä määrätään tartuntatautien ohella myös muiden rajat ylittävien terveysuhkien riskin-arvioinnista.

Terveysuhkatilanteet kuten pernarutto bioterrorismin välineenä Yhdysvalloissa ja yllättävä SARS-epidemia Aasiassa 2000-luvun alussa aikaansaivat poliittisen yhteisymmärryksen EU-asiantuntijalaitoksen tarpeesta. Vuonna 2005 Tukholmassa aloitti toimintansa Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus (ECDC). ECDC tuottaa seurantatietoja ja tieteellisiä lausuntoja 52 ilmoitettavasta tartuntataudista ja kansanterveyteen kohdistuvista uhista. Se käyttää omien asiantuntijoidensa lisäksi tietolähteenään Euroopan laajuisia tautien seurannan verkostoja ja EU-maiden kansallisia elimiä (5).

Euroopan komissio ja ECDC ylläpitää varhaisvaroitusjärjestelmää (Early Warning and Response System, EWRS), jonka kautta EU-maiden tartuntatautiviranomaiset ovat yhteydessä keskenään ja WHO:hon. Järjestelmän kautta välitetään tietoja kansainvälisesti merkittävistä terveysuhkatilanteista, painottuen tartuntatauteihin. Jäsenmaiden tehtävänä on tiedottaa torjuntatoimistaan EWRS-järjestelmään, etenkin jos on epäily, että uhkatilanne koskee useampia EU-maita. ECDC tekee tarpeen vaatiessa riskinarvion, koordinoi rajat ylittävien epidemioiden selvitystyötä ja jäsenmaiden pyytessä apua jalkautuu kentälle.

ECDC myös koordinoi ja tukee taloudellisesti useita kansallisista asiantuntija-laboratorioista koostuvia laboratorioverkostoja, mitkä tukevat ECDC:n tieteellisiä arvioita. Esimerkiksi rajat ylittävissä elintarvike- ja vesivälitteisissä epidemioissa, ECDC myös tarjoaa kokogenomisekvenssoinnin (taudinaiheuttajan perimän määrittäminen) palveluja jäsenmaille, mitkä tehdään ulkoistetussa laboratoriossa, ja tekee koordinoitusti genomitietoon perustuvaa molekyyli-epidemiologista analytiikkaa.

ECDC:n yksi keskeinen toiminta-alue on koulutustoiminta. ECDC järjestää kenttäepidemiologista ja kansanterveysmikrobiologista koulutusta (etenkin 2-vuotiset EPIET/EUPHEM-koulutusvirat) ja tukee tämän alueen koulutusohjelmia jäsenmaissa. Toiminnan tavoitteena on muodostaa yhtenäinen infektioautien seuranta ja torjunta toteuttavien asiantuntijoiden verkosto jäsenmaihin. Ohjelmasta on valmistunut useita suomalaisia asiantuntijoita, jotka ovat töissä muun muassa THL:ssä, yliopistoissa, yrityksissä tai kansainvälisissä kansanterveysorganisaatioissa.

## Uusia ja vanhoja uhkia

Infektioaudit ovat aiheuttaneet 2000-luvulla monenlaisia kansainvälisiä uhkatilanteita tai epidemioita. Vuonna 2003 SARS levisi Kiinasta Hongkongin kautta useisiin muihin maihin. 2000-luvun alusta H5N1-tyypin lintuinfluenssavirus on aiheuttanut vakavia keuhkokuumeita etenkin Kaakkois-Aasiassa ja huolen taudin laajemmasta

---

26 Euroopan Unionin verkkosivu. 2019. Saatavissa: [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ecdc\\_fi](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ecdc_fi)

leviämisestä ja viime vuosina on todettu myös muita, vakavia hengitystieinfektioita ihmisellä aiheuttavia lintuinfluenssaviruksia (esim. H7H9-tyyppi). Uudentyyppinen AH1N1 influenssavirus aiheutti influenssapandemian vuonna 2009. Myöhemmin MERS-koronaviruksen aiheuttamat vaikeat hengitystieinfektiot Lähi-Idässä vuodesta 2012 alkaen, ebolaviruksen leviäminen Länsi-Afrikassa 2014 ja zikaviruksen leviäminen Latinalaiseen Amerikkaan 2015–2016 ja sen yhteydessä esiin nousseet viruksen aiheuttamat vastasyntyneen kehityshäiriöt ovat olleet potentiaalisia kansainvälisiä infektiouhkia. Tuhkarokko on viime vuosina aiheuttanut laajoja epidemioita maailmanlaajuisesti, myös Euroopassa missä rokotuskattavuus on paikoin pudonnut liian alhaiselle tasolle. Vakava mikrobilääkkeiden tehoon ja käytettävyyteen liittyvä uhka on lukuisten eri ryhmiin kuuluvien mikrobilajien lisääntyvä vastustuskyky keskeisille mikrobilääkkeille.

Vaikka synteettinen biologia on avannut uusia mahdollisuuksia eri hoitomuotojen kehitykselle, sen avulla voidaan mahdollisesti myös tuottaa jo hävitettyjä tai luoda uusia taudinaiheuttajia, mitä voidaan pahimmassa tapauksessa käyttää sodankäynnin välineenä. Synteettisen biologian tutkimustoiminnan kohdalla tulisi aina punnita mahdolliset hyödyt ja riskit jo ennen tutkimuksen rahoittamista, tekemistä ja sen julkaisemista. Bioturvaan liittyvä lainsäädäntöä tulee jatkuvasti arvioida ja kehittää. Jatkuva koulutustoiminta lisää riskitietoisuutta tutkijoiden keskuudessa. Suomessa Biologisten uhkien osaamiskeskus, THL:n, puolustusvoimien ja Ruokaviraston yhteishanke, tukee uhkiin varautumista ja kasvattaa alan kansallista tietämystä ja yhteistyötä.

Kirjaa kirjoittaessa on meneillään maailmanlaajuinen epidemiovaste uuden koronaviruksen (COVID-19) leviämisen pysäyttämiseksi. Tämä uusi virus havaittiin ensimmäisen kerran Wuhanin kaupungissa Kiinassa joulukuussa 2019 kun sairaaloihin alkoi lyhyen ajan kuluessa hakeutua useita keuhkokuumeopotilaita. On selvää, että vanhat uhat nostavat ajoittain päätään ja uusia uhkia ilmaantuu mutta niiden vastustamiseen käytössä olevat resurssit ovat kaikissa maissa rajallisia. Epidemioiden tarkka ennustaminen on hankalaa ja tärkeintä onkin keskittää resurssit epidemioiden nopeaan tunnistamiseen ja torjumiseen ennen kuin ne leviävät. Mutta keskittyminen pelkästään terveyssektorin toimiin ei tuo ratkaisua terveysturvallisuuden uhkakuviin. Tartuntatautien ennaltaehkäisy ja torjunta edellyttävät hyvin toimivaa poikkihallinnollista yhteistyötä. Samalla kun huolehdimme omasta valmiudestamme, meidän tulee muistaa, että maailmanlaajuinen epidemioiden torjunnan onnistuminen ei riipu parhaista vaan heikoimmista lenkeistä. Siksi Suomen tulee aktiivisesti osallistua valmiuksiltaan heikompien maiden tukemiseen.

Tartuntatautien leviämistä edistäviä tekijöitä voidaan jaotella seuraavasti:

- Yhteiskunnalliset muutokset
  - Väestön ja suurkaupunkien kasvu
  - Muuttoliike
- Terveystieteiden muutokset
  - Mikrobilääkkeiden lisääntyvä käyttö
  - Vastustuskyvyltään heikentyneiden ryhmien kasvu
  - Lääketieteellisen teknologian vaikutukset

- Elintarviketuotannon globalisoituminen
  - Eläinten ja elintarvikkeiden maailmanlaajuinen liikkuminen
  - Elintarvikkeiden teollinen valmistaminen ja muuttuneet käsittelymenetelmät
- Muutokset ihmisen käyttäytymisessä
  - Kansainvälisen matkailun lisääntyminen
  - Muuttuneet ruokatottumukset
- Ympäristön ja ilmaston muutokset
  - Tulvat, kuivuus, nälänhätä, metsien hakkuut
  - Ihmisen tunkeutuminen alueille, jotka ovat hyönteisten ja eläinten reservoaareja ja joissa esiintyy tuntemattomia taudinaiheuttajia
- Mikrobien sopeutuminen ympäristöön ja sen muutoksiin
  - Resistenssin kehittyminen
  - Virulenssin lisääntyminen
- Tartuntatautiin seurantaan, torjuntaan ja ehkäisyyn suunnattujen kansanterveydellisten voimavarojen ja toimintaohjelmien puutteet paikallisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti.

# VALMIUSJÄRJESTÖJEN VAPAAEHTOISTOIMINTA VALMIUDESSA JA VARAUTUMISESSA EILEN, TÄNÄÄN JA HUOMENNA

Melinda Palomaa

## Johdanto

Järjestöjen roolia Suomen kokonaisturvallisuuden toimijoina on vahvistettu koko 2010-luku, ja järjestöjen merkitystä tuodaan esille vahvasti myös juhlapuheissa. Kirjauksia järjestöjen merkityksestä osana Suomen varautumista on lisätty säännönmukaisesti kokonaisturvallisuuden kattoasiakirjoihin. Kolmas sektori nähdään oleellisena toimijana eri kokonaisturvallisuuden strategioissa ja linjauksissa. Tämä kaikki tukee järjestöjä tunnistamaan roolinsa ja merkityksensä osana varautumista ja vahvistamaan osaamistaan. Lisäksi tämä tukee järjestöjä, joilla ei ole aiemmin ollut vahvaa roolia kokonaisturvallisuudessa, suuntaamaan visionsa varautumisen ja valmiuden tehtäviin.

Moni järjestö on jo mukana toimijana varautumisessa, vaikka sitä ei aina itse tunnista. Järjestöjen vapaaehtoistoiminta parantaa yleisesti ihmisten turvallisuuden tunnetta ja vahvistaa kriisinkestävyttä kouluttaen valmiustaitoja, antaen vaikuttamismahdollisuuksia ja vahvistaen turvaverkostoa pahan päivän varalle. Jokainen vapaaehtoistoimintaan perustuvassa valmiusjärjestössä toiminut tietää, että vapaaehtoistoimintaa tulee vaalia ja toimijoista pitää hyvää huolta – järjestöt eivät ole ehtymätön luonnonvara.

## Varautuminen ja kolmas sektori Suomessa

Kun puhutaan varautumiseen liittyvistä järjestöistä, yleisölle sekä pelastus- ja turvallisuusviranomaisille tutuimpia ovat sopimus- ja vapaapalokunnat, meri- ja järvipelastajat sekä etsintöihin osallistuvat muut vapaaehtoisen pelastuspalvelun (Vapepa) verkoston järjestöt. Vapepa-verkoston vapaaehtoiset osallistuvat hälytystehtäville ainoastaan viranomaisten kutsusta. He ovat järjestäytyneitä ja koulutettuja toimimaan hälytystehtävissä. Vapaaehtoistyöstä ei makseta palkkaa – mahdolliset korvaukset käytetään valmiuden ylläpitoon sekä toteutuneiden kulujen kattamiseen. Vapaaehtoisten lisäksi järjestöillä voi olla palkatuista ammattilaisista koostuvaa henkilöresurssia, kuten kansainvälisiin katastrofeihin koulutetut henkilöreservit ja järjestöjen vakituinen henkilöstö. Suomen Punaisella Ristillä on valtakunnallisesti kattava satojen työntekijöiden henkilöstöverkosto vapaaehtoisten tukena sekä mahdollisuus kansainvälisen avun pyytämiseen ja vastaanottamiseen kansainväliseltä Punaisen Ristin liikkeeltä.



Vapepan vapaaehtoistoimijat jaetaan usein kolmeen kategoriaan: merellä ja järvillä toimivat meripelastajiin, lentopelastustoimijoihin sekä muihin toimijoihin, joita voidaan tässä kutsua maatoimijoiksi. Vapepan vapaaehtoisten tuki viranomaiselle on usein poikkialaista ja vapaaehtoiset hoitavat tehtäviä kokonaisvaltaisesti eri pelastuspalvelun toimialojen tukena. Vapepa-verkoston toimijoilla on pitkä yhteistyöhistoria poliisin ja sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Yleisesti ottaen Vapepa on heikommin tunnettu pelastustoimessa, joskin sopimukset pelastustoimen ja Vapepa-verkoston välillä ovat lisääntyneet. Kaikkein parhaiten Vapepa tunnetaan etsintätehtäviä toteuttavista keltaliivisistä vapaaehtoisista ja jonkin verran sosiaali- ja terveystoimea tukevista vapaaehtoisista hälytysryhmistä.

Vuonna 2019 käynnistyi kaksi hanketta liittyen vapaaehtoisten toimintaan pelastustoimen tukena: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön (SPEK) ”Vapaaehtoisten ja viranomaisten yhteistyö” -hanke<sup>27</sup> ja sisäministeriön ”Vapaaehtoiset pelastustoiminnassa” -hanke<sup>28</sup>. Sisäministeriön hankkeen yhtenä tavoitteena on tehdä valtakunnallinen ohjeistus pelastuslaitoksille vapaaehtoisten voimavarojen hyödyntämiseksi pelastustoiminnassa. Näissä tutkimuksissa on nostettu esille valmiusjärjestöjen huono tunnettuus ja hyödyntämismahdollisuudet sekä autettu käytettävissä olevien vapaaehtoisresurssien tunnistamisessa. Haaken (2019) mukaan pelastustoimeen osallistuvat vapaaehtoiset voidaan jakaa karkeasti neljään luokkaan perustuen sopimukseen, lähtövalmiusaikaan, organisoitumiseen ja tehtäväkohtaiseen koulutus-tasoon. Viidentenä luokkana voidaan tutkimuksen mukaan pitää sopimuspalokuntia, mutta niitä ei yleensä lasketa mukaan, sillä niitä pidetään osana pelastustoimen päivittäisvalmiutta.

Meri- ja järvipelastusyhdistykset, Lentopelastusseuran toimijat ja VPK:t ovat järjestötoimijoita, joilla on usein sopimuksilla sovitut lähtövalmiusajat ja vahvuusvaatimukset. Maapuolella Vapepan etsintätehtäville lähdetään poliisin kanssa tehdyn valtakunnallisen sopimuksen pohjalta. Vahvuus ja vaste eivät ole etsintätehtävillä pelastustoimen tapaan vakioita, vaan jokaiseen tehtävään mitoitettuja ja oikea-aikaisia. Sosiaali- ja terveystointa tukevissa hälytystehtävissä on erilaisia paikallisia ja alueellisia toimintatapoja sekä sopimuksia. Vapaaehtoisten rooli näissä akuuteissa sosiaalihuollon tukitehtävissä on erityisesti ensihuollollinen: henkinen tuki ja avustaminen eri käytännön asioissa.

Vapepa-verkoston kanssa tehtävien sopimusten nimenkirjoittajana on aina sen koordinaatiojärjestö Punainen Risti. Näiden lisäksi on järjestöjä, joilla ei yleensä ole sovitun lähtövalmiusaikojia tai vahvuusvaatimuksia, vaan suora sopimus viranomaisen kanssa. Näiden lisäksi Vapepa-verkoston ulkopuolella voi toimia esimerkiksi erilaisia kylien pelastusryhmiä. Tällaisille varsin epämuodollisille vapaaehtoisten kokoonpanoille on tyypillistä asioiden suullinen sopiminen, minkä vuoksi kattojärjestöillä ei ole selkeää käsitystä erilaisista paikallisten ja alueellisten sopimusten määrästä tai niiden sisällöistä.

Valmiusjärjestöillä on joissain tilanteissa, kuten yhteisöjä koskevissa kriiseissä ja erityistilanteissa, myös kirjaamattomia tehtäviä. Järjestöjen tehtävätilastot eivät siten onnistu kertomaan koko totuutta. Syitä siihen, miksi kaikkia tehtäviä ei kirjata, voidaan nimetä useampia. Joillekin valmiusjärjestöille auttaminen on osa normaalia arkitoimintaa, jolloin tehtävät luetaan pikemminkin naapurivahvuksi. Avunpyyntö on myös saattanut tulla tutulta viranomaiselta mutta epävirallisella tavalla. Joskus suoritettua tehtävää taas pidetään merkitykseltään niin pienenä, ettei siitä raportointia

27 Eskelinen ja Nikkanen 2019. Vapaaehtoisten ja viranomaisten yhteistyö -hanke väliraportti. SPEK

28 Haake 2019. Vapaaehtoiset pelastustoiminnassa” - hankkeen väliraportti. Sisäministeriö.

koeta tarpeelliseksi. On kuitenkin muistettava, että tällaisilla avunannolla saatetaan ehkäistä tilanteiden eskaloitumista – ne ovat osa varautumisen kokonaissysteemiä.

Toinen tässä yhteydessä esille nostettava esimerkki ennaltaehkäisevästä toiminnasta on meri- ja järvipelastusyhdistysten veneilijöille tarjoama vastikkeellinen Trossi-jäsenpalvelu kiireettömiä avustustehtäviä varten. Veneilijällä saattaa olla matlalampi kynnyksellä yhteyttä Trossi-jäsenpalveluun kuin meripelastuskeskukseen. Tällä tavoin ajoissa pyydetty apu saattaa ennaltaehkäistä tilanteen muuttumista meripelastustehtäväksi. Nämä esimerkit havainnollistavat yhtäältä järjestöjen roolia tilanteiden ennaltaehkäisevässä merkityksessä ja toisaalta kuvaavat hankaluutta arvioida työn merkitystä kokonaisturvallisuuteen.

## Yhteistyön edellytykset ja vapaaehtoisten motivaatio

Kuten Branders (2019) kiteyttää, kokonaisturvallisuuden tavoitteena on rakentaa yhteiskunnan varautumisen mallia, jossa viranomaiset ja kolmannen sektorin toimijat tuovat kokonaisturvallisuuteen omia elementtejään. Valmiusjärjestöjen vapautta toimia pidetään Suomessa itsestään selvyytenä, mutta kansainvälisesti ottaen toiminnan vapaus ei sitä ole. Järjestöjen hyvä asema on todettu vahvuudeksi osallistavalle ja osaavalle yhteiskunnalle.<sup>29</sup> Järjestöjä koskeva lainsäädäntö on kansainvälisesti vertaillen hyvässä kunnossa, ja se tarjoaa viranomaisille useita yhteistyön tarkastelumahdollisuuksia. Keskinäisen luottamuksen synnyttämiseksi ja ylläpitämiseksi varautumistehtävissä olevilta järjestöiltä vaaditaan kuitenkin vahvan sidosryhmäosaamisen ja verkostoituneisuuden ylläpitämistä ja näiden jatkuvaa kehittämistä.

Viranomaistoiminnan selkeys selkeyttää myös järjestöjen mahdollisuuksia tukea sitä. Usein kuulee, että molemmat osapuolet kaipaavat selkeyttä ja lisäymmärrystä toistensa toimintakentästä. Järjestöt ovat olleet tyytyväisiä poliisin ja Vapepan kanssa tehtyyn sopimukseen, ja samankaltaista yhtenäistä sopimusta kaivataan myös muille pelastustoimissa.<sup>30</sup> Sopimusten myötä yhteistyötahot ja niiden roolit voidaan määritellä selkeästi, mikä osaltaan parantaa yhteistoiminnan säännönmukaisuutta ja luottamusta toimijoiden väliseen yhteistyöhön. On havaittu, että vapaaehtoisten työmotivaatiota lisää merkittävästi se, että hälytystehtäviä on riittävästi (Eskelinen & Nikkanen 2019). Se ruokkii auttamismieltä, jonka on useissa tutkimuksissa todettu olevan vapaaehtoisen auttajan vahvin motivaatiotekijä, joka yhdistää kaikkia vapaaehtoistoimijoita.

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön tutkimus puolestaan selvittää, mitkä tekijät edesauttavat pelastustoimintaan osallistuvien osapuolien yhteistyötä. On kuitenkin hyvä muistaa, että vapaaehtoistyötä tehdään yleensä siksi, että se antaa enemmän kuin ottaa. Vapaaehtoinen voi laajoissa häiriötilanteissa, joiden vaikutukset ulottuvat omaan perheeseen, valita itsensä ja perheensä asettamisen etusijalle ja luopua hetkellisesti vapaaehtoistyöstä, kunnes taas kokee, että omat voimavarat riittävät siihen. Miten tämä voidaan ottaa huomioon arvioitaessa resursseja, ja miten paljon suomalaisella vahvalla talkoohenkisytydellä on tässä merkitystä?

---

29 NH 2019. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.

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

## Spontaanit vapaaehtoiset ja kyky koordinoida heidän osallistumistaan

Järjestöverkoston ulkopuoliset kansalaiset aktivoituvat välillä auttajiksi. Puhutaan neljännestä sektorista, jolla tarkoitetaan kansalaisten aktivoitumista spontaanilla, ennalta sopimattomilla tavoilla. He voivat olla myös entisiä tai nykyisiä kolmannen sektorin toimijoita, joilla ei kuitenkaan ole tilanteen hallintaan vaadittavaa ajantasaista osaamista tai koulutusta. Osallistumiseen voi motivoida esimerkiksi se, että kansalainen tuntee myötätuntoa tapahtuma-aluetta tai onnettomuuden kohteena olevia ihmisiä kohtaan, tai se että tapahtuma on saanut runsaasti medianäkyvyyttä.

Spontaanien vapaaehtoisten koordinointi mielletään useissa puheenvuoroissa kolmannen sektorin tehtäväksi. Tilanteissa on hyvä ottaa huomioon, että vaikka suurin osa spontaaneista sitoutuisi yhteisiin sääntöihin ja toimintatapoihin, mukana voi aina olla niitäkin, jotka eivät näin tee. Siksi myös viranomaisilla tulee olla valmius spontaanien vapaaehtoisten hallintaan. Jo pelkästään auttamishaluisen joukon kääntäminen vaatii resursseja. Spontaanien auttajien ja osallistujien hyödyntäminen vaatii organisoidun vastaanoton, riittävän perehdytyksen ja valvonnan. Kansalaisten auttamishalun yhteen sovittaminen osaksi operatiivista suuronnettomuusvalmiutta onkin todellinen haaste järjestöille. Kun spontaaneja vapaaehtoisia ilmaantuu paikalle, ollaan usein tilanteessa, jossa järjestöjen kaikki voimavarat on jo suunnattu suoraan auttamiseen. Tässä mielessä kysymys on myös sen pohdinnasta, millä tavoin operatiivinen toiminta vaarantuu tai hankaloituu spontaanien vapaaehtoisten mukaanotosta ja mitä kaikkea tullaan menettämään, jos kansalaisten auttamishalusta kumpuavaa lisäresurssia ei kyetä koordinoimaan.

### Mihin järjestöt varautuvat?

Moni järjestö on seurannut varautumisen polkua kokonaisuunpuolustuksesta kokonaisturvallisuuteen, joka sekin perustuu kokonaisuunpuolustuksen malliin. Uhkakuvien monialaistumisen myötä myös järjestöjen painopiste on siirtynyt sodanuhkaan varautumisesta monialaisempaan ja laajempaa kokonaisturvallisuuteen. Vaikka Suomessa varautumisen taso on korkea mataliin riskeihin nähden, nollariskiä ei enää ole – uudeksi normaaliksi on muodostumassa uhkien monimutkaisuus ja ennakoimattomuus. Järjestöjen rooli tulee entisestään kasvamaan, kun ennakoitavuus sekä syyseuraussuhteet muuttuvat. Ennalta arvaamattomiin vakaviin häiriötilanteisiin sekä hitaasti kehittyviin uhkiin varautuminen on haastavaa myös järjestöille, joissa varautuminen pohjautuu useimmiten aiempien kokemusten varaan. Järjestöt voivat kuitenkin tuoda riskinarvioihin mukaan monialaisuutta ja uusia näkökulmia, joita ne huomaavat toimiessaan lähellä kansalaisia.

Yhdenmukaiset ja selkeät toimintamallit sopivat arkisten häiriötilanteiden hallintaan, mutta yllätyksellisissä ja koko maata koskevissa tilanteissa konkreettinen kokemus yhteistyöstä, vahvat verkostot, hyvät improvisaatiotaidot ja keskinäinen luottamus auttavat. Estonian uppoaminen on osuva esimerkki tällaisesta yllätyksestä: kuten Hanén (2017)<sup>31</sup> toteaa, yhtäkkiä syntyneeseen tilanteeseen ei ollut suunnit-

---

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

telmaa, sitä ei ollut otettu huomioon suomalaisessa lainsäädännössä ja esimerkiksi suurlähetystöjen varautumissuunnitelmat keskittyivät toisenlaisiin uhkakuviin.

Usean järjestön osalta niin sanottu normaali arjen valmiustoiminnan kynnys ylittyi myös vuoden 2015 laaja-alaisessa maahanmuutossa. Erityisen haastavaksi tilanteeseen varautumisen teki sen suhteellisen hitaasti kehittyvät tapahtumat ja niiden yllätyksellinen luonne. Järjestöjen rooli oli tilanteen ensimmäisinä kuukausina merkittävä. Järjestöjen yhteisen tilannekuvan muodostamisen tukena oli Punaisen Ristin liikkeen globaali verkosto. Suomessa järjestöjen asiantuntija- ja vapaaehtois-työtä koordinoi syksyn 2015 akuutissa vaiheessa Punainen Risti. Laajoihin tilanteisiin varautumisessa ja tilanteiden hallinnassa oli vahvuutena säännöllinen yhteistyö ja valmiit yhteistyön rakenteet järjestöjen ja viranomaisten välillä, kaikilla tasoilla valtakunnallisesta paikalliseen.

Laajoissa koko yhteiskuntaan vaikuttavissa ja pysyviä muutoksia aiheuttavissa erityistilanteissa korostuvat resilienssin, luovuuden ja kriisinsietokyvyn taidot järjestöjen ja vapaaehtoisten toiminnassa. Järjestöt ovat lähellä ihmistä, ja niillä on mahdollisuus tukea kansalaisia muutoksessa sekä auttaa ymmärtämään mitä on tapahtunut. Fasilitoin eräässä työpajassa vapaaehtoisia eläkevalmennuskouluttajia tunnistamaan osaamisensa eri valmiustilanteissa. Päivän päätteeksi oivalsimme, että näillä kouluttajilla on ainutlaatuista osaamista siinä, miten ihmisiä tuetaan sopeutumaan muuttuviin elämäntilanteisiin niin onnettomuuksien kuin pitkäkestoistenkin tilanteiden jälkeisessä ajassa.

## Vapaaehtoisten koordinointi

Järjestöjen johtaminen on muuttunut pois autoritäärisestä johtamistavasta kohti toimintojen koordinointia. Vapaaehtoiset osallistuvat yhä vahvemmin oman järjestötoimintansa ja päämääriensä määrittämiseen. Vapepa-verkoston järjestöjen ja sen koordinaation tehtävänä on ohjata ja mahdollistaa avun perille meno. Tärkeää on taata informaation kulun onnistuminen, osaamisen tunnistaminen ja jakaminen sekä tietämyksen vaihto. Nämä ovat Vapepa-verkoston vahvuuksia ja koordinoinnin onnistumisen edellytyksiä. Ennen valmiudessa olevat valmiusvapaaehtoiset nähtiin valkokypäräisinä väestönsuojelumudostelmina, jotka olivat pysyviä ja suhteellisen muuttumattomia joukkoja. Nykyään vapaaehtoiset on mielletävä dynaamisena joukkona ihmisiä, jotka soveltuvat toimintaa kalentereihinsa, kun se sinne sopii. Myös tämä vaatii koordinaatiolta uusiutumista.

Kansalaisfoorumien julkaisussa<sup>32</sup> kuvataan, miten tämän päivän monimutkaisessa maailmassa järjestöjen johtamisesta vastuussa olevalla henkilöllä ei välttämättä ole tarkkaa tietoa siitä, mihin suuntaan toimintaa tulisi luotsata, vaan päämäärää ja polkua etsitään yhdessä. Tämän toimintatavan yhteensovittaminen viranomaisten varautumisen johtamisen malleihin vaatii osaavasti rakennettua yhteistä ymmärrystä ja luottamusta. Sisäministeriön hankkeessa<sup>33</sup> pelastuslaitosten henkilöresurssien riittämättömyys nähtiin haasteena pyrkimyksessä vahvistaa kolmannen sektorin ja pelastuslaitoksen välistä yhteistyötä. Toisena syynä on havaittu kolmannen sektorin tehtävien määrittelyn vaikeus.

Toiminnan yhteensovittaminen ei onnistu ilman konkreettista yhteistyötä ja systemaattista vuoropuhelua. Niillä alueilla, joilla on keskusteluyhteyttä ja sopi-

32 Rantala ja Hyystinmäki (2019) Jaettu johtajuus yhdistyksissä. Kansalaisfoorumi.

33 Haake (2019) Vapaaehtoiset pelastustoiminnassa- hankkeen väliraportti. Sisäministeriö.

muksellisuutta on lisätty, yhteinen ymmärrys ja sitä kautta yhteistoiminta on päässyt kehittymään. Yhteistoiminta on sovitettava yhteen koko varautumisen syklin osaluilla: visioiden ja strategioiden yhtenäisyydet ja erot, vuoropuhelu alueellisista uhkakuvista, yhteistoiminta kirjattuna valmiussuunnitelmiin ja yhteinen ymmärrys toimintamallien rajapinnoista. Näiden lisäksi tulisi harmonisoida koulutusten ja valmiusharjoitusten osaamistavoitteet. Tästä on monia onnistuneita alueellisia esimerkkejä pelastustoimessa, rajavartiolaitoksella ja poliisilla.

Hyvistä suunnitelmista huolimatta on asioita, joita oivaltaa vasta järjestöjen kanssa tehtävien yhteisharjoitusten aikana. Tärkeää on, että kaikki osapuolet, joilla on rooli harjoituksessa, osallistuvat myös tavoitteiden asettamisvaiheeseen. Ensimmäisessä harjoituksessa voi tulla yllätyksenä ja helpotuksena, että vapaaehtoisia johtaa aina vapaaehtoisten oma johtaja, jonka vastuulla on mm. huolehtia tehtävien sopivuudesta vapaaehtoisille. Valmiusjärjestöihin ei ole laajasti juurtunut valmiusharjoitusten arviointikulttuuri, minkä vuoksi harjoitusten tavoitteiden saavuttamisesta ei jää useinkaan tietoa. Kun onnistumista ei mitata systemaattisesti, on esiin tulleita oppeja vaikea hyödyntää ja syöttää takaisin varautumisen syklin eri vaiheisiin.

## Järjestökenttää haastavat kehitystrendit

Muuttuviin uhkakuviin varautuminen vaatii isoilta järjestöiltä johdonmukaista työtä. Ja kun muutos vihdoon pääsee maaliin, on sen edelleen oltava tarkoituksenmukainen. Valmiusjärjestöillä tulisi olla jatkuvasti ajantasainen tilannekuva siitä, mihin tulee varautua, jotta toimintoja voitaisiin ohjata sen mukaisesti. Tämä vaatii järjestöltä riittävän kevyitä rakenteita ja mekanismeja, jotka mahdollistavat ketterän tilannekuvan muodostamisen ja etupainotteisen katseen tulevaan. Tutkimustulokset antavat ymmärtää, että vapaaehtoisten osallistumishalu ei ole vähenemässä, mutta sitoutuminen saattaa tulevaisuudessa olla heikompa. Matalan osallistumisen kynnyksellä käynnistyvää toimintaa tarvitaan entistä enemmän koulutettujen ja sitoutuneiden toimijoiden lisäksi. Viranomaisia tukevien hälytysryhmien osaamisvaatimuksiin tulisi lisätä spontaanien toimijoiden ohjaus.

Kaupungistuminen sekä hidas väestönkasvu vievät haja-asutusalueilta teki-joitä. Varautumisressurssien ylläpito alueilla, joilla vapaaehtoisilla on harvoin auttamistehtäviä, on haastavaa. Tehtävien vähäisyys vie motivaatiota myös kaupungeissa. Varautumisen ylläpito vaatii systemaattista vuoropuhelua valmiusjärjestöjen ja viranomaisen kesken. Samoin sopimuksellisuutta kaivataan kaikilla osapuolilla. Vaikka kolmas sektori on mukana kokonaisturvallisuuden visioissa ja puheissa, sen käyttöönoton käynnistyminen ei ole ollut kaikkialla riittävän aktiivista. On lisäksi huomioitava, että sosiaalitoimen rooli on vahvistunut erilaisissa akuuteissa pelastuspalveluun ja häiriötilanteiden hallintaan liittyvissä tehtävissä, minkä vuoksi kysyntä vapaaehtoisen ensihuollon osaajiin saattaa kasvaa.

Valmiusjärjestöissä tehdään sekä fyysisesti että henkisesti kuormittavaa työtä. Tähän tulisi systemaattisesti kiinnittää huomiota vapaaehtoisten koulutuksessa ja koordinaatiossa. Arkisissa tehtävissä yhteinen jutustelu muun toiminnan ohessa on useimmiten riittävää, mutta vapaaehtoiset tarvitsevat tasapuolisesti tukea myös vaativien tehtävien kuormittavuuden arvioinnissa sekä niistä toipumisessa. Tilanteissa, jotka ovat pitkäaikaisia tai joissa on useampi tilanne päällekkäin, on tärkeää löytää keinot vapaaehtoistyöstä palautumiseen.

Järjestöjen rooli kokonaisturvallisuudessa ja yksilöiden varautumisessa on merkittävä, vaikka järjestö ei olisi perinteinen valmiusjärjestö. Järjestöillä on merkitystä myös vakaan ja demokraattisen toimintaympäristön kehittämisessä. Tämä hyvinvointiulottuvuus tulee nähdä tärkeänä osana varautumista. Kaiken kaikkiaan järjestöillä voisi olla tulevaisuudessa entistä suurempi merkitys yhteiskunnan yleisen myönteisen ilmapiirin vahvistamisessa. Sosiaalisen median kautta ihmiset altistuvat jatkuvasti päivityksille, joissa ihmisen pahuutta liioitellaan ja jotka vahvistavat yhteiskunnan kahtiajakautumista, ääriajattelua ja pelon kulttuuria. Tulevilla järjestötoimijoilla on nykyistä sukupolvea vahvempi mediakasvatus ja -osaaminen. Voisivatko he vielä aktiivisemmin ja järjestäytyneemmin osallistua pelon kulttuurin hillitsemiseen ja luottamuksen ilmapiirin vahvistamiseen?

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (Suomen perustuslaki 6§). Järjestöillä on vielä paljon mahdollisuuksia tukea viranomaisia siinä tavoitteessa, että varautuminen koskettaisi kaikkia tasapuolisesti koko Suomessa, myös maantieteellisesti.

# OSA IV

## TUTKIMUS JA HARJOITTELU

Kokemuksemme häiriötilanteista ja onnettomuuksista ohjaavat olennaisella tavalla varautumista. Toteutuneet häiriötilanteet ja onnettomuudet paljastavat sen, miten hyvin tai huonosti olimme niiden varalta varautuneet. Vaikka emme niitä toivoneetkaan, tiesimme ne omien tai toisten kokemusten perusteella mahdollisiksi. Hankaluus ei niinkään piile siinä, ettemmekö osaisi tehdä niiden pohjalta oikeanlaisia johdopäätöksiä vastaavien toistumisen varalle. Hankaluus on pikemminkin siinä, mitä odottamattomista tapahtumista voidaan oppia tulevien odottamattomien tapahtumien varalle – miten meidän tulisi esimerkiksi harjoitella sellaisten tapahtumaskenaarioiden varalle, jotka ovat aiempien kokemusten valossa erittäin epätodennäköisiä. Kun resurssit ovat rajallisia, on järkevää varautua itseään toistavaan maailmaan myrskyinä ja onnettomuuksina sekä harjoitella niitä varten. Maailmamme myös muuttuu ja me sen mukana, joskin yhden askeleen sitä jäljessä. Voiko tuo viive osoittautua kohtalokkaaksi?

”Kun riippuvuutemme digitaalisista viestintäkanavista ja -palveluista lisääntyy entisestään, on hyvin oleellista mikä tieto meidät saavuttaa ja mihin uskomme. Erilaiset mielenmuokkaamiseen ja psykologiseen vaikutukseen pyrkivät algoritmipohjaiset vaikutuskeinot tulevat lähivuosina lisääntymään ja vaikutuksiltaan tehostumaan oleellisesti.”

– Jarno Linnéll –

”Heittäytyminen kannattaa. Sen sijaan, että kertoo miksi pelin kuvaama ei oikeasti voisi tapahtua juuri meillä ja juuri sillä pumppuasemalla, kannattaa lähteä mukaan ja muotoilla mahdollisimman monialainen vastaus: jotakin vielä kummallisempaa voi tapahtua. Kun kukin ala ja osallistuja joutuu ulos omasta laatikostaan huomaten, että koko laatikosto on vaarassa, se kehittää juuri valmiuksia vastata yllättäviin tilanteisiin. Tilannetta ei voi hallita, mutta siitä voi selvitä jopa voittajana.”

– Mika Hyytiäinen –

”Eryteisesti turvallisuusalan ammattilaisten pitäisi osata auttaa siinä, että voimavarat ohjautuvat sinne missä turvallisuushyötyä on eniten saavutettavissa ja että ilmeisimmät turvallisuusongelmat ovat pysyvästi asialistalla.”

– Kai Valonen –

”Turvallisuusuhkien uudelleenarviointi edellyttää panostamista sinänsä suhteellisen suoraviivaisten uhkien kompleksisten vaikutusten, ja nimenomaan informaatiovaikutusten, syvälliseen tarkasteluun. Olemme nähneet, että jopa pelkkä kulkutautiepidemia aiheuttaa yhteiskunnassa vaikutuksia, joihin vastaaminen lankeaa useille eri hallinnonaloille. Laajan turvallisuuskäsityksen sisäistäminen ja varteenotettavat toimet sen toteuttamiseksi ovat vasta alussa.”

– Kimmo Himberg –

# VARAUTUMINEN NOPEASTI MUUTTUVASSA KYBERYMPÄRISTÖSSÄ

Jarno Limnéll

## Johdanto

Kyberturvallisuus yhdistyy jatkossa yhä vahvemmin muuhun varautumiseen, sillä digitaalisuus on läsnä lähes kaikkialla. Haasteelliseksi varautumisen tekee nopeasti muuttuva ja osin ennalta arvaamattomasti kehittyvä toimintaympäristö, mikä edellyttää sietokyvyn kehittämisen ohella yhä vahvempaa holistista johtajuutta ja ennakoitavuutta. Kyberturvallisuus on malliesimerkki kokonaisturvallisuuden tarpeesta. Varautumiseen on kyettävä osallistamaan koko yhteiskunta. Myös yhteistyö saman mielisten valtioiden ja teknologiayrityksien kanssa on välttämätöntä.

Lähtötilanteissa tulemme luultavasti luopumaan kyberturvallisuuden käsitteestä, ja puhumme turvallisuuden kokonaisuudesta, jonka erottamattomana ja yhä tärkeämpänä osana digitaalisuus ja teknologia ovat. Jatkuvasti kompleksisemmaksi muuttuvassa turvallisuusympäristössä tarvitaan yhä vahvempaa holistista turvallisuusnäkemystä ja -arviointia.

## Kyberturvallisuuden tila

Vaikka esimerkiksi tietoturva ja tietoverkkorikollisuudesta on Suomessa puhuttu vähintään 1980-luvulta alkaen, kuvaa kyberturvallisuuden käsitteellinen esiinmarssi 2010-luvulla aiheen tärkeyden merkittävää lisääntymistä. Syynä on digitaalisen toimintaympäristön ulottuminen lähes kaikille yhteiskunnan, yritystoiminnan ja ihmisten arkipäivän alueille. Siellä missä on digitalisuutta, tulee olla digitaalista turvallisuuttakin.

Valtiovallinnon asiakirjoissa sana ”kyberturvallisuus” esiintyi ensimmäisen kerran vuoden 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa<sup>34</sup>. Sittemmin on perustettu kyberturvallisuuskeskus, kirjoitettu kyberturvallisuusstrategioita, perustettu kybersuurlähettilään tehtävä ja järjestetty kyberturvallisuusmessuja – vain muutamia kyberaiheisia aktiviteetteja mainiten. Kyberturvallisuuden merkitys kasvaa edelleen, kuten Suomen Kansallinen riskiarvio<sup>35</sup> hyvin osoittaa. Kyberturvallisuus on keskeinen osa suomalaisen yhteiskunnan turvallisuutta ja kilpailukykyä.

34 Jarno Limnéll (2014): Kyber rantautui Suomeen. Tiede + Teknologia 12/2014, Aalto-yliopiston julkaisusarja.

35 Sisäministeriö (2019): Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriön julkaisuja 2019:5.



Kyberturvallisuuden sanasto määrittelee kyberturvallisuuden ”tavoitetilaksi, jossa kybertoimintaympäristöön voidaan luottaa ja jossa sen toiminta turvataan.”<sup>36</sup> Vaikka kyberturvallisuuden käsitteistä keskustellaan edelleen niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin, on syytä ymmärtää kaksi asiaa. Ensinnäkin (hieman yksinkertaisten) kyse on digitaalisen toimintaympäristön toimivuuden ja ennen kaikkea sen luotettavuuden turvaamisesta. Kansanomaisesti puhutaankin usein digiturvallisuudesta. Toiseksi, merkittävä trendi on digitaalisen ja fyysisen toimintaympäristöjen – myös turvallisuuksien – yhä vahvempi yhteenkietoutuminen. Usein esimerkiksi unohtuu, että yhteiskuntamme fyysinen kriittinen infrastruktuuri toimii hyvin vahvasti tietojärjestelmien ja tietoliikenneyhteyksien varassa. Jokainen yritys on jo nyt digitaalinen yritys! Arvion mukaan 43 prosenttia yrityksistä on toimintakyvyttömiä jo yhden päivän jälkeen, jos tietojärjestelmät eivät toimi<sup>37</sup>.

Liian usein keskitymme kybervarautumisessa teknisiin yksityiskohtiin kokonaisuutta tarkastelematta. Sama koskee muutakin varautumisen pohdintaa – kun päivittäisessä uutisvirrassa vastaan tulee pieniä ja suuria asioita sattumanvaraisessa järjestyksessä, oleellista ”isossa kuvassa” on oikean mittakaavan antaminen ja keskinäisriippuvuuksien ymmärtäminen.

## Varautuminen kybermaailman kaikilla tasoilla

Digitaalisen ympäristön turvallisuutta ja varautumista pohdittaessa on syytä kiinnittää huomio kybermaailman kaikkiin tasoihin<sup>38</sup>. Hieman yksinkertaisten tasojen voi nähdä olevan kolme (vaikka muitakin jaotteluita on esitetty). Ensinnäkin fyysinen taso, johon kuuluvat muun muassa fyysiset verkkolaitteet, kytkimet ja reitittimet sekä esimerkiksi fyysiset meri- ja maakaapelit, joita pitkin maailman tietoliikenteestä kulkee noin 96–99 prosenttia. Data ei siis kulje pilvessä vaan meressä. Yhteiskuntamme ja arkipäivämme olisivat kovin erilaisia ilman näitä kaapeleita.

Merikaapelien maantieteellinen sijainti ja mahdollinen haavoittuvuus ovat yhä keskeisempiä asiakokonaisuuksia kansainvälisessä politiikassa ja erityisesti kauppa- ja turvallisuuspolitiikassa. Merikaapeleilla on strategista merkitystä. Täten myös niiden turvallisuus ja varautuminen ovat kasvavan kansainvälisen huomio kohteena. Jos kaapeli on poikki, eikä vaihtoehtoista reittiä ole, tietoliikenne pysähtyy. Kansallisessa valmiussuunnittelussa onkin yhä tärkeämpää huomioida digitaalisen yhteiskunnan elämänlangat eli tietoliikenteen meri- ja maakaapelit. Etenkin suurvaltojen voi arvioida kriisiaikana pyrkivän vaurioittamaan kaapeleita, kun se on niille poliittisten päämäärien kannalta suotuisaa. Kaapeleiden lukumäärä- ja reittitietoja ei kannata julkisesti kertoa.

Kaapelireittien ja niiden rantautumispaikkojen tiedustelu toteutetaan jo paljon ennen mahdollista operaatiota. Suomessakin on syytä varautua kaapeliyhteyksien katkaisemiseen, vaikka emme luonnollisestikaan ole yhden tai kahden kaapelin varassa. Yhdeksi huoltovarmuutemme painopistealueeksi<sup>39</sup> on määritetty kansainvälisten tietoliikenneyhteyksien varmentaminen. Kaapelien toimivuutta ja mahdollisia poikkeamia onkin valvottava jatkuvasti.

36 Turvallisuuskomitea (2018): *Kyberturvallisuuden sanasto*. Helsinki 2018.

37 Kauppakamari (2018): *Elinkeinoelämä ja hybridivaikuttaminen*. Helsinki 2018.

38 Kybermaailma muodostuu erilaisista digitaalisissa muodossa olevan informaation käsittelyyn tarkoitettuista tietoverkoista ja -laitteista, tietojärjestelmistä sekä niiden käyttäjistä, käyttöympäristöistä ja toimintaprosesseista.

39 Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista. 1048/2018.

Toiseksi kybermaailman turvaamisessa ja varautumisessa on kyse softatasosta eli ykkösistä ja nolista. Kyse on samalla tietoturvallisuuden kolmen osa-alueen eli tiedon luottamuksellisuuden, eheyden ja saatavuuden turvaamisesta. Yksi kehitystrendi on yhä enemmän data määrän ja arvon lisääntyessä juuri datan eheyden turvaaminen eli puhutaan datamanipuloinnin uhkasta. Esimerkiksi jokin ulkopuolinen taho voisi pyrkiä muuttamaan digitaalisessa muodossa olevaa terveysdataa, jolloin luottamuksemme datan oikeellisuuteen heikkenisi ja tällä voisi olla merkittäviä yhteiskunnallisia turvallisuusvaikutuksia.

Kolmas kybermaailman tasoista on tärkein. Merkittävimmät ”kybertaistelut” käydään ihmisten mielistä – arvoista, asenteista ja mielikuvista. Kyse on kybermaailman kognitiivisesta tasosta eli miten digitaalisella informaatioteknologialla pystytään vaikuttamaan ihmismieleen. Kun riippuvuutemme digitaalisista viestintäkanavista ja -palveluista lisääntyy entisestään, on hyvin oleellista mikä tieto meidät saavuttaa ja mihin uskomme. Erilaiset mielenmuokkaamiseen ja psykologiseen vaikutukseen pyrkivät algoritmipohjaiset vaikutuskeinot tulevat lähivuosina lisääntymään ja vaikutuksiltaan tehostumaan oleellisesti.

Elämme jatkossa nykyistä merkittävästi kohdistetumman ja yksilöidymmän viestinnän keskellä, jota käytännössä ohjaavat meidät itseämme paremmin tuntevat algoritmit. Tällöin ei ole kyse nyt jo keskustelluista kuva- tai videomanipulaatioista vaan jostain aivan muusta. Juuri tätä kehitystä on kyettävä tarkoin seuraamaan – ja tarvittaessa reagoimaan siihen nopeasti ja vaikuttavasti.

Niin yhteiskunnan kuin yksilöiden arvojen ja rakenteiden on oltava valvoja, jotta olisimme vähemmän alttiita psykologiselle vaikuttamiselle. Varautumisessa tämä tarkoittaa sitä, että informaatioympäristöä ja sen kehittymistä erilaisine vaikutuskeinoinen on seurattava tarkalla silmällä ja kehitystä tulisi pystyä myös ennakoimaan. Samanaikaisesti viranomaisten ja koko yhteiskunnan turvallisuustoiminnassa aktiivisen ja rehellisen viestinnän rooli korostuu entisestään, kuten myös kansallisen narratiivin kirkastamisen tarve. Itseoppivien algoritmien levittäytyessä yhä useammille tuotannon ja elämän alueille, inhimillisten androritmien eli empatian, vastavuoroisuuden, luovuuden ja omaperäisyyden merkitys ja arvo kasvavat.

## Kaksi tarpeellista kysymystä

Teknologian kiihtyvän kehityksen sekä digitalisuuden seurattuna ”kaikki mikä voidaan digitalisoida, digitalisoituu” -teemaa on turvallisuuden, varautumisen sekä ihmisyyden näkökulmista myös kysyttävä: mitä ei kannata digitalisoida? Mitä yhteiskunnassamme ja toiminnoissamme on sellaista, mitä ei kannata muuttaa digitaaliseen muotoon? Missä määrin esimerkiksi johtamistoiminta, asioiden kirjaaminen tai viestintä kannattaa pitää digitalisuuden ulkopuolella.

Turvallisuuden näkökulmasta hyvänä esimerkkinä voi pitää vaaleja, joita Suomessa on päätetty olla (ainakin toistaiseksi) olla digitalisoimatta. Luotetaan fyysiseen kynään ja paperiin, sillä riskit koetaan suuremmiksi kuin sähköisestä äänestämisestä saatavat hyödyt.<sup>40</sup> ”Ei-digitalisoimista” on syytä varautumisen ja jatkuvuuden hallinnan kannalta syytä yhteiskunnassamme pohtia. Kaikkea ei kannata digitalisoida tai ainakin digitaalisuudelle on oltava vaihtoehtoja, jos digitaalinen maailma ei toimi suunnitellusti.

---

40 Oikeusministeriö (2017): Nettiäänestyksen edellytykset Suomessa. Oikeusministeriön julkaisu 60/2017.

Teknologian kehitystä itsessään on pidettävä hyvänä asiana. Esimerkiksi tekoälyn avulla voimme mahdollisesti ratkaista merkittäviä koko ihmiskuntaa koskevia kysymyksiä, mihin ihmisaivojen älykkyydellä emme pysty. Myös turvallisuustoi-  
mintaan teknologia tarjoaa varmasti monia turvallisuutta ja varautumista edistäviä ja tehostavia keinoja.

Teknologian ja sen käytettävyyttä arvioitaessa merkittävimmät pohdinnat tulevat olemaan eettisiä. Olemme hiljalleen siirtymässä ”mitä teknologian avulla voidaan tehdä” -kysymyksistä yhä vahvemmin ”mitä teknologian avulla pitäisi tehdä” -kysymyksiin, joissa eettisyys ja eettiset valinnat ovat keskeisellä sijalla. On esimerkiksi eettinen valinta, että Kiinassa vuoden 2019 joulukuun alusta alkaen älypuheli-  
men hankkiminen edellyttää pakollista kasvojen skannausta.

Kaikkinensa teknologian ja ihmisen välinen rajapinta hämärtyy jatkossa yhä enemmän, ja muun muassa geeniteknologian mahdollisuuksia pohdittaessa on kysyttävä, että mikä ylipäänsä tekee ihmisestä ihmisen tulevaisuudessa? Entä miten pitkälle annamme teknologialle päätäntävällän sotilasteknologian ratkaisuisissa?

Cristina Andersson (2018) on oivallisesti muistuttanut<sup>41</sup>, että puhuessamme tekoälyn etiikasta puhummekin omasta – meidän ihmisten – moraalistamme ja valoinnoistamme. Ilman ihmisyyttä ja eettisyyttä ei luoda luottamusta teknologiaan ja sen turvallisuuteen.

## Kokonaisturvallisuusajattelun laajentaminen

Kybermaailman varautumisessa korostuu yksityisen sektorin rooli. On tarpeellista tiedostaa, että vaikka valtiot tällä hetkellä panostavat yhä suurempia resursseja erilaisten kyberkyvykkyyksiensä kehittämiseen, kybermaailman vaikutusvaltaisimmat toimijat ja teknologian edelläkävijät eivät välttämättä ole jatkossa valtioita. Kyse on globaalien teknologiasuuryrityksien kasvavasta merkityksestä ja vaikutusvallasta.

Näiden yhtiöiden infrastruktuuriratkaisut ovat monesti yhteiskunnille kriittisiä. Yhtiöt keräävät meistä dataa yhä kehittyneemmin keinoin, palkkaavat työmarkkinoilta ”parhaat aivot” ja omaavat mittavia resursseja teknologiakehitykseen. Eurooppalaisesta näkökulmasta huolestuttavaa on, että lähes kaikki nämä suuryhtiöt tulevat Euroopan ulkopuolelta. Samalla on yhä tarkemmin arvioitava, että millaisilla arvoilla ja pelisäännöillä nämä suuryhtiöt toimivat. Jos emme saa synnytettyä innovatiivisia ja vahvoja eurooppalaisia ekosysteemejä tai ylipäänsä eurooppalaisia ratkaisuja, on jatkossa todennäköisemmin edessä syvemmän yhteistyön valinta kiinalaisten tai yhdysvaltalaisen yritysten välillä. Tällöin on myös riskiarvioissa huomioitava muun muassa yhtiöiden yhteys kyseisen maan hallintoon sekä yritysten tuottamien palveluiden käyttäminen poliittisen painostuksen välineenä.

Suomalaiselle kokonaisturvallisuusajattelulle tämä merkitsee yhteistyön tiivistämisen tarvetta – kansallisten toimijoiden keskinäisen yhteistyön lisäksi – niin saman mielisten valtioiden kuin myös saman mielisten teknologiayrityksienkin kanssa. Kansainvälisen yhteistyön kehittäminen onkin ihan aiheellisesti nostettu esille päivitetystä Suomen kyberturvallisuusstrategiassa (Turvallisuuskomitea 2019<sup>42</sup>).

---

41 Cristina Andersson (2018): Robottiromansseja ja etiikan etikkaa. Bonfire 6.5.2018.  
<https://www.bonfire.fi/robottiromansseja-ja-etiikan-etikkaa/>

42 Turvallisuuskomitea (2019): Suomen kyberturvallisuusstrategia 2019. Valtioneuvoston periaatepäätös 3.10.2019.

Kybermaailman varautumisessa yhteistyön merkitys yksityisen sektorin yritysten kanssa korostuu, ja siihen on varautumisessa kiinnitettävä erityinen huomio<sup>43</sup>.

## Kybervarautuminen edellyttää poliittista ohjausta ja johtajuutta

Sitran (2020) ”Megatrendit 2020” -katsauksessa<sup>44</sup> nostetaan (aiheellisesti) teknologian nopea kehitys yhdeksi aikamme megatrendiksi. Teknologian osin ennustettava ja osin arvaamaton kehitys on hyvin läheisessä yhdessä kyberturvallisuuden tekoälyineen, kvanttietokoneineen ja algoritmeineen. Teknologian ja siihen yhdistyvän turvallisuuden vaikutukset tulevat joka tapauksessa olemaan hyvin merkittäviä, kun teknologia hiljalleen sulautuu lähes kaikkeen.

Haasteena nykykehityksessä on kuilu poliittisten päätöksentekijöiden ja teknologian kehittäjien välillä. Liian usein poliittiset päättäjät eivät ymmärrä teknologian monimuotoisuutta ja turvallisuusvaikutuksia. Teknologian kehittäjät eivät puolestaan ymmärrä poliittisia haasteita ja yhteiskunnallista kontekstia. Suomessa on nyt aktiivisesti vahvistettava tätä vuoropuhelua. Teknologian ja siihen yhdistyvien turvallisuusarvioiden tulee olla vahvasti mukana myös hallituksen selonteoissa. Kyse ei ole vain poliittisista päättäjistä. Kyberturvallisuuden ja medialukutaidon ohella on nyky-yhteiskunnassa nostettava ymmärrys teknologian kehityksestä ja sen turvallisuusvaikutuksista yhdeksi kansalaistaidoksi.

Kansainvälisessä kyberalan tutkimuksessa painottuu tänä päivänä kyberasioiden poliittinen luonne, mikä kuvaa kyberympäristön ensisijaista ymmärrystä nimenomaan poliittisena toimintaympäristönä. Esimerkiksi yhteiskunnallemme kriittisestä 5G-verkon turvallisuudesta ei käydä Suomessa juurikaan poliittista keskustelua, vaikka tehtävät päätökset ovat ensisijaisesti poliittisia ja niillä on kauaskantoisia vaikutuksia. On myös huomioitava, että entisestään digitalisoituvassa yhteiskunnassa myös demokratia itsessään on aivan uudenlaisten haasteiden edessä. Suomessa on kehitettävää juuri poliittisessa ymmärryksessä sekä poliittisessa sitoutuneisuudessa kyberturvallisuuden kehittämiseen.<sup>45</sup>

Koska kyberturvallisuuden asiat ovat jo nyt keskeinen osa niin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kuin yhteiskunnan turvallisuutta, poliittisten päättäjien tulisi olla tietoisia näistä asioista ja poliittisen päätöksenteon tulisi ohjata vahvasti suomalaisen yhteiskunnan kyberturvallisuuden ja -varautumisen kehitystä. Koska kybertoimintaympäristön merkitys niin kansallisen turvallisuuden kuin kansallisen kilpailukyyn kannalta kasvaa jatkuvasti, on tärkeää, että Suomella on vahva poliittinen sitoutuneisuus kyberasioiden edistämiseen sekä poliittinen harkintakyky esimerkiksi vastatoimiin kohdattaessa kansallista turvallisuutta uhkaavia kyberhyökkäyksiä. Kybertoimintaympäristöä käytetään yhä aktiivisemmin eri valtioiden toimesta hyväksi poliittisten päämäärien edistämiseen, ja erilaiset kyberoperaatiot ovat keskeisessä asemassa niin sanotussa hybridisodankäynnissä.

Yksi parannettava osa-alue Suomen kyberturvallisuudessa on poliittis-strategi- sen analyysikyvykkyyden kehittäminen, jotta kykenemme ”isossa kuvassa” parem-

43 Jarno Limnell (2018): Countering Hybrid Threats: Role of Private Sector Increasingly Important. Shared Responsibility Needed. Strategic Analysis, March 2018, Hybrid CoE.

44 Sitra (2020): Megatrendit 2020. Sitran selvityksiä 162, tammikuu 2020.

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

min arvioimaan nykyisiä ja tulevia kehitystrendejä. Koska kybervaikuttamisen keinot muuttuvat usein nopeasti ja innovatiivisesti, niin myös puolustajan on toimittava vastaavasti. Tulevaisuutta on pyrittävä ennakoimaan.

Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on huomioitava, että puolustusvoimista annetun lain mukaan Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluu maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen. Uutena puolustettavana alueena on kansallinen kybertila. Valtion täysivaltaisuuteen kuuluu sen alueellinen koskemattomuus, ja tämän tulee koskea myös kansallista kyberaluetta.

Poliittisen ulottuvuuden korostamisen ohella keskeinen asia kybervarautumisessa, niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla, on johtajuus ja nimenomaan strateginen johtajuus. Jos strategisen johtajuuden tehtäväkentän ilmaisee tiiviisti, niin se vaatii paljon.<sup>46</sup> On ymmärrettävä, mitä tavoitellaan turvallisuudella digitaalisessa maailmassa, on osattava varautua häiriöihin ja on hallittava tilanteet, kun häiriöitä tapahtuu. Tämä vaatii johtamista. Johtamisen vaatimuksiin yhdistyvät toimiva lainsäädäntö, johtajuuteen tarvittavat riittävät toimivaltuudet ja johtamisen mahdollistavat taloudelliset resurssit sekä kyky uhkatilanteiden ennakointiin. Strategisen johtajuuden tulee ilmentyä niin normaalioloissa kuin häiriö- ja poikkeustilanteissa.

Suomeen tarvitaan myös tutkimuksen ohjausta kyberturvallisuuteen. Tutkimuksen kautta syntyy liiketoimintaa ja työpaikkoja, jolloin se maksaa itsensä moninkertaisesti takaisin. Laadukasta tutkimusta seuraa tasokas koulutus, mikä taas edesauttaa kyberturvallisuuden kokonaisuutta. Merkittävänä kybervarautumisen haasteena 2020-luvulla on kyetä kouluttamaan riittävästi kyberalan osaajia, joista on jo nyt niin Suomessa kuin kansainvälisesti puutetta. Ilman osaavia ihmisiä ei ole uskottavaa kyberturvallisuutta.

## Heräillä pitää olla ja oikealla asenteella

Tällä hetkellä kyberhyökkäysten monimutkaisuus, tehokkuus ja kyvykkyys kasvavat nopeammin kuin puolustuskyky. Usein vasta vakavat kyberhyökkäykset antavat sysäyksen turvallisuustoimenpiteiden kehittämiseksi. Kun tarkastelee niin yleistä teknologian kuin kybermaailman kiihtyvää kehitystä, niin on rehellistä arvioida, että kaikkia kyberuhkia emme kykene ennakoimaan ja niihin varautumaan, ja yllättäviä tilanteita tulemme vääjäämättä kohtaamaan. Eikä häiriötilanteet tapahdu tahallisesti, vaan verkottuneessa yhteiskunnassa erilaisia ongelma- ja häiriötilanteita ilmenee joka tapauksessa – varautumisesta huolimatta. Samanaikaisesti olemme digitalisaation myötä siirtymässä yhteiskuntaan, jossa kaikesta tehdään mahdollisimman helppoa ja sujuvaa.

Keskeiseksi asiaksi kybervarautumisessa nouseekin sietokyvyn merkitys. Eli mikä on sekä yhteiskunnan että yksilön niin toiminnallinen kuin henkinen kyky selvittää ongelmatilanteissa. Yhden kortin varaan emme voi kyberturvallisuutta rakentaa. Yhteiskunnallisesti on jopa hyvä, että ajoittain tietoliikenneyhteydet hieman takkuavat tai järjestelmät eivät toimi, sillä se osaltaan opettaa varautumaan sekä pohtimaan vaihtoehtoisia toimintatapoja ja palautuskyvykkyyttä. Kyberturvallisuus, kuten turvallisuus kaikkienensa, on kulttuurinen asia. Eli pohjautuu asenteisiin, arvoihin sekä omaksuttuihin toimintatapoihin. Vaikka kyberuhkien osalta usein puhutaan kehittyneistä vaikutuskyvyistä sekä valtiollisista toimijoista, kyse on useimmiten

---

46 Emt.

kyberrikollisten toiminnasta ja erityisesti perusasioista huolehtimisen tärkeydestä varautumisessa.

Olemme edelleen vasta opettelemassa digitaalista turvallisuuskulttuuria, missä ihmisten perustietämyksen ja -taitojen kouluttamisella (oikeanlaisella kyberturvallisuusasenteella) sekä perusasioiden kuntoon laittamisessa organisaatioissa on hyvin oleellinen merkitys. Esimerkiksi päivityksistä, varmuuskopioinneista ja salasanoista ei edelleenkään pidetä riittävästi huolta. Samalla on huomioitava kaksi merkittävästi kyberturvallisuuteen vaikuttavaa niin yksilö- kuin yhteisötason trendiä – datan räjähdysmäinen kasvu sekä lähes kaiken yhdistäminen internetiin (kaiken internet<sup>47</sup>).

On tärkeää myös varautumisen näkökulmasta korostaa inhimillisen toiminnan ja kyberturvallisuuden välistä yhteyttä. Kovin usein kyberturvallisuudesta puhutaan teknologian näkökulmasta, mutta niin kyberturvallisuuden kuin laajemmin teknologian kehityksen keskiössä tulee olla ihminen. Kybersuojauksien ja -varautumisen kehittyessä ihmisten heikkouksien hyväksikäyttö nousee entistä voimakkaammin teknisten uhkien rinnalle. Tekniikkaa tarvitaan edelleen, mutta lisäksi tarvitaan ihmisten osaamiseen ja käyttäytymiseen perustuvia suojausratkaisuja.

Teknologian sekä turvallisuusteknologian kiihdyttäessä vauhtiaan joudumme jatkossa yhä useammin kysymään, että miten ihminen ja ihmisten osaaminen pysyvät tässä kehityksessä mukana? Kun yhä useampi asia tapahtuu verkossa digitaalisilla alustoilla, tulee tärkeäksi uudenlaisten teknologiataitojen haltuunotto niin yksilön kuin yhteiskuntien tasolla. Vaikka tulevaisuus nyt näyttää teknologian kehityksen myötä ”kovien” matemaattis-luonnontieteellisten alojen arvostuksen nousuna, niin uskon alkavalla vuosikymmenellä ihmistieteiden merkityksen korostuvan. Arvojen, eettisyyden ja ihmisyuden tärkeys korostuu väijäämättä.

Yhteiskunnallisessa kybervarautumisessa on tarpeellista nostaa esille vielä lainsäädäntö etenkin yhteiskunnallisen kyberturvallisuuden huolehtimisessa vihamielistä toimijaa vastaan. Arvioiden<sup>48</sup> mukaan 2020-luvun sodankäyntiin sekoittuu uusia elementtejä erityisesti kybertoimintaympäristössä tavoitteena pysyttäytyä sodan kynnyksen alapuolella. Pitämällä tarkoituksellisesti yllä epävakautta ei-kineettisten operaatioiden avulla erityisesti suurvalta voi perustella läsnäoloaan ja vaikuttamista tietyllä alueella. Toimintaa perustellaan rauhanturvaamisella, tasapainon säilyttämisellä, omien etujen ja kansalaisten suojaamisella tai liittolaisten tukemisella, kaikella näennäisesti hyväksyttävällä toiminnalla.

Kybertoimintaympäristö on luonut uuden tilan vaikuttaa toisen valtion alueella käyttäen hyväksi erilaisia sotilaallisia ja ei-sotilaallisia painostuskeinoja poliittisten ja sotilaallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lainsäädännön kehittämisen tuleekin tukea kansallisen varautumisen sekä sietokyvyn kehittämisen prosessia. Suomalaisen yhteiskunnan on varauduttava moninaisesti kyberuhkiin, jotka voivat vaikutuksiltaan olla yhteiskunnan toimivuudelle hyvin vakavia.

## Kyberturvallisuudesta luottamukseen

Uskon, että alkaneella vuosikymmenellä kyberturvallisuudessa painotetaan yhä enemmän luottamuksen näkökulmaa. Kehen ja mihin voi niin kyberturvallisuusratkaisuissa kuin teknologian käytettävyydessä luottaa? Digitalisaation ja teknologian

---

47 Ks. <https://iot-analytics.com/>

48 Ks. mm. Martti Lehto, Jarno Linnell (2017): Kybersodankäynnin kehityksestä ja tulevaisuudesta. Tiede ja Ase, Vol 75, 2017

kehityksen turvallisuuteen on leviämässä parhaillaan laajempi maailmanlaajuinen epäluottamuksen ilmapiiri, jota myös kauppapoliittisin motiivein pyritään tietoisesti laajentamaan. Koko luottamusteema on kääntymässä pääläelleen.

Aiemmin ajateltiin, että lähtökohtana on luottamus, jonka voi menettää. Tähän luottamukseen pohjautuu uskomus siitä, että ihmiset toimivat oikein ja heihin voi luottaa. Nyt ajatellaan yhä enemmän, että kehenkään tai mihinkään ei lähtökohtaisesti pidä luottaa, vaan luottamus pitää ensin ansaita. Luottamuksesta itsessään on muodostumassa hyvin arvokas aineeton pääoma niin yrityksille kuin yhteiskunnille. Mutta se pitää ansaita.

Suomi on luottamusyhteiskunta ja luotettavuutta pidetään yhtenä suomalaisten erityispiirteinä. Luottamuksen voi nähdä näkymättömänä liimana, joka näyttäytyy meidän suomalaisten arkipäivässä ja yhteiskunnassa joka hetki. Luottamus on ymmärrettävissä kyvyksi ja tahdoksi toimia yhdessä. Luottamus on sekä ajattelua että tekoja, mutta myös epävarmuuden sietämistä ja pyrkimystä hyvään. Kyberturvallisuuden tulevaisuuden ytimessä on luottamus, sillä turvallisuus ja luottamus kuuluvat olennaisesti yhteen. Luottamuksen ylläpitämiseen ja edistämiseen voi jokainen meistä vaikuttaa.

# HYBRIDIVAIKUTTAMINEN – OPPEJA ”PIMEÄN PUOLELTA”

Mika Hyytiäinen

## Johdanto

Hybridisodankäyntiä ja -vaikuttamista on nyt käytetty käsitteenä viitisen vuotta kuvaamaan Suomessa erityisesti Venäjän toimia. Olen viettänyt pääosan tuosta ajasta erilaisissa pelikeskuksissa hyökkääjänä, pimeän puolella. Alun ”kaikkeaa mahdollista yhtä aikaa kaikille harjoittelijoille” -harjoitukset ovat muuntuneet suunnitelmallisiksi samalla kun on ymmärretty, että erilaisiin yhdistelmiin vastaamalla tulee samalla harjoiteltua myös yksittäisiä tilanteita.

Harjoittelu on aivan keskeinen osa varautumista ja pelaaminen on taas keskeinen osa hyvää harjoitusta: riittävän realistinen, monipuolinen ja yllättäväkin. Kirjoitan siitä, miten oma ymmärrykseni hybridistä on kehittynyt, ja siitä, mitä pimeän puolella oppii puolustuksesta. Kirjoitan ennen muuta kunnista, jotka ovat mielestäni hybridipuolustuksen etulinjaa.

## Hybridin ymmärryksen oma kasvutarinani

Oma taipaleeni hybridisoturiksi alkoi puolustuksesta, kun pääsin vuonna 2000 osana väitöskirjaani osallistumaan pääkaupunkiseudun väestönsuojelun palvelutasopäätöksen valmisteluun. Kontribuutioni oli laatia malli, jolla kaupunkia pommitettiin tavoitteena luoda aikaan sidottu vahinkojen vuo, johon väestönsuojelu mitoitettiin vastaamaan.

Vuonna 2005 päädyin Yhdysvaltoihin kokeiluun, jossa kehitettiin systeeminen malli kriisinhallintasotien voittamiseksi päätyen meidän haluamaamme rauhaan. Suomensin termin vaikutusperustaiseksi sodankäynniksi, jossa aseiden lisäksi käytettiin taloutta, politiikkaa ja informaatiota. NATO otti mallin käyttöön Comprehensive Approach -nimellä, joka siirtyi vielä laajemmin sivilisoituna Euroopan unionin käyttöön. Vuonna 2017 siitä tuli myös suomalaisen puolustus suunnittelun menetelmä.

Vuonna 2014 Venäjä valloitti ensin Krimin niemimaan ja sitten kriisiytti Itä-Ukrainan, jonka väestö on valtaosin venäläistä. NATO:n amerikkalaisenraali kuvasi operaatiota ”evil version of comprehensive approach”: Se, minkä luomisessa olin ollut mukana, käännettiin meitä itseämme vastaan. Me olimme sillä itseämme aliehitteytemmissä maissa vaihtaneet vallan ja yrittäneet rakentaa länsimaisen oloista yhteiskuntaa. Venäjä oli kokenut olevansa operaatiomme kohde jo pitkään, mutta nyt se iski jo valmiiksi kompleksisen ja osademokraattisen systeemin kimppuun Ukrainassa pysäyttääkseen meidät, vieläpä vaikuttavin tuloksin.



Tiedän, että voi olla poliittisesti ajattelematonta hahmottaa hybridiä edellä kuvaamalla tavalla, mutta sotimisen tutkijana teen sen silti: kyse on sisällöllisesti samasta asiasta, vaikka me haluamme luokitella sen tavoitteen ”hyvyyden” ja ”puhuuden” kautta. Hybridi on minulle taistelua, jossa me olemme sekä hyökkääjä että puolustaja.

## Hybridisota?

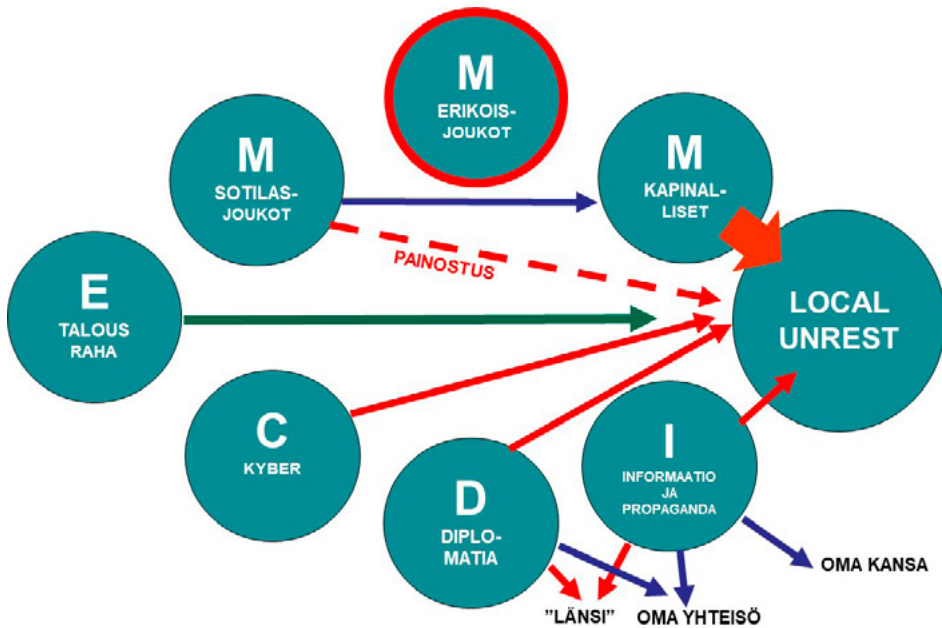
Sana hybridisodankäynti (huom. kyse on tavasta toimia eikä sodan syistä) on vuoden 2014 jälkeen meillä laimentunut käsitteeksi hybridivaikuttaminen. Edelleen ajatuksena on, että hybridissä yhdistellään erilaisia voiman komponentteja, mutta vaikuttamisessa ne tehdään ”rauhan oloissa” meidän pakottamisksemme vähintään itsellemme epäedullisten päätösten tekemiseen ja oman vapautemme rajoittamiseen.

Ymmärrän ajatuksen vaikuttamisesta, kun asiaa katsoo Suomen kannalta. Me emme halua kriisiytyä siihen mittaani, että ottaisimme poikkeusvaltuuksia kuten valmiuslakia, saati puolustustilalakia käyttöön edes osin, koska ne välittömästi vähentävät demokratiaamme. Me haluamme hoitaa kriisit mahdollisimman pitkään sektoroituneita valtarakenteitamme käyttäen, toki yhdessä, mutta yhteistä johtoa vältellen. Terrorismin tavoite oli pakottaa kohteensa kriisijohtamiseen ja sen kautta kääntää turvarakenteet omia kansalaisia vastaan. Myös hybridissä tämä voisi olla tavoite, mutta en itse usko siihen: hyökkääjä toivoo, että pysymme hajanaisina ja käytämme vain normaaliolojen turvallisuusresurssejamme ja -valtuuksiamme.

Hyökkääjän kannalta sodankäynti on kuitenkin parempi termi. Venäjä kertoo kokevansa jo olevansa hybridisodankäyntimme kuten aggressiivisten talouspakotteiden ja jatkuvan informaatiovaikuttamisen kohde, joten se myös vastaa ”sotamoodissa”. Operaatiot siis suunnitellaan kootusti, yhden johdon alaisuuteen mutta eri komponenteista. Jos vastustajaksi vaihdetaan ISIS, sodankäynti on ainoa järkevä termi: se ei pyri vaikutukseen vaan meidän tuhoamiseemme ja perinpohjaiseen valankumoukseen.

En kuitenkaan ajattele, että hybridisota Suomea kohtaan olisi juuri nyt käynnissä. Sen sijaan sodan aseita kyllä valmistellaan ja niiden maaleja kartoitetaan. Hetkittäin tämä saattaa näkyä soturin tasolla jopa väkivaltana, jota muutamit infotaitelijamme ovat jo kokeneet ja sen dokumentoineet. Siinä, missä ohjus iskee mihin ja lähes minkälaiseen maaliin tahansa, sanat ja kyber ja diplomatia pitää huolella virittää maalin mukaisiksi. Kun tämä on tehty, hyökkäys voidaan sitten valmistella salassa ja tehdä nopeasti sekä yllättävästi.

Hyökkääjänä hybridi on siis minulle suunnitelmallista, useita erilaisia komponentteja ja vaikutuksia yhdistävää toimintaa hajautettua puolustusta vastaan. Hybridin etuna on, että sillä voi länsimaassa hyökätä suoraan vallankäytön päämaaliin, kansalaisiin, vältellen erilaisia turvallisuuden virastoja ja rajojen vartijoita.



Kuva 1. Hybridin komponentit ja osataistelujen kentät tavoitteena yhteiskuntarauhan horjuttaminen ja kohdemaan päätöksentekokyvyn lamauttaminen. Perustana on NATOn käyttämä luokittelu. Esimerkkinä Krimin valtaus ja edelleen Itä-Ukrainan kriisi, joka jatkuu edelleen. Huomaa vihreä nuoli, joka kuvaa ”porkkanan” käyttämistä osana operaatiota. Vastaavan kuvan voisi piirtää länsimaiden ja edelleen Ukrainan operaatiosta.

Alettua tutkia hybridin sotilaalle aika outoja aseita, kuten propagandaa, kyber-riskuja ja taloutta, päädyin puolustusvoimien sotapeleissäkin perinteisen sotimisen sivuun. Siinä, missä perinteisen sodan aseet valmistetaan ja ostetaan erikseen, pääosa hybridin aseista muokataan maalina olevan yhteiskunnan heikkouksista. Myös porkkana sopii aseeksi, jos se saa sinut toimimaan halutulla tavalla. Taitavan iskun jälkeen vaikutus vielä täydentyy resonoinnilla. Jos tavoitteena on estää kohdetta päättämästä tai muuttumasta, voi myös vahvistaa jo olevaa eripuraa. Lähinnä mielikuvitus rajoittaa, mitä voi käyttää. Käsitteenä aseellistaminen, *weaponizing*, on tässä avain.

## Hybridi kuntien uhkana?

Alueellisia valmiusharjoituksia pidetään erityisesti kunnille. Käännekohta pimeän puolen urallani oli helmikuu 2017, jolloin 42 kunnan PirkkaHäme17-valmiusharjoituksen erityistarkasteluksi valittiin informaatiovaikuttaminen ja minusta tuli

harjoituksen trollipäällikkö. Tästä jatkoin Etelä-Karjalan EKA18<sup>49</sup>- ja edelleen KYMI19-harjoituksiin samassa roolissa. Toki jo kolmessa edellisessä harjoituksessa painopisteenä oli kyber, itselleni tutumpi hybridin komponentti, mutta se oli enemmänkin asiantuntijoiden taistelua.

Haaste oli melkoinen. Hybridin niin tutkimukselliset kuin median tuottamat kuvaukset olivat Suomen mittakaavassa ”koko sodan” kokoisia, harjoituksissa sen sijaan pääkohteena olivat kunnat. Lisäksi kuvaukset olivat hyvin yksipuolisia, uututtaan ensin kyber ja sitten info esiintyivät niissä lähes hybridin synonyymeinä, kaapatun kaikki muut. Sama vaara oli myös harjoituksissamme: liian isoa, liian yksipuoleista.

Oma tapani ratkaista harjoitusten tarvitsema ”hybridi” oli kahtalainen, kun perehdyin kuntien rooliin turvallisuustoimijoina. Kaikkein arksammat ja monia eniten huolestuttavat turvallisuudet kuten syrjäytyminen tai alkoholismi tai huumeet tai ylipaino tai työttömyys jäivät pois. Kyselyillä tutkitut kansalaisten yleisimmät pelot siis jäivät aseellistamisen ulkopuolelle, koska ne me tuotamme itse yksilöinä tai sosiaalisina rakenteina, emme palveluina joiden puutteen kautta voisi iskeä.

Kovissa turvallisuuksissa kuten sodassa, rikoksissa tai tulipaloissa ja ensiavussa, kunnat ovat tukijoita ja tapahtumapaikkoja. Mutta (a) puolipehmeissä turvallisuuksissa kuten ruuassa, vedessä, lämmössä, sähkössä, viemäröinnissä, jätehuollossa sekä polttoaineen ja päivittäistavaroiden saatavuudessa kunnat ovat avainasemassa. Kun listaan lisää (b) pehmeät päivähoidon ja peruskoulun sekä terveyden- ja vanhusten hoidon, saa monipuolisen luettelon välittömästi kansalaiseen kohdentuvia asioita. Nämä kaikki ovat mainioita hybridin kohteita varsinkin demokratiassa, jossa valtaa käyttävät äänestäjät, siis kansalaiset: jos voittaa heidät, vaikei kokonaan puolelleen mutta kannattamaan pienempänä riesana hyökkääjän toivomaa kantaa, voittaa lopulta koko valtion. Näin syntyi ajatus kansalaisista hybridin kohteina, valloittavana maastona.

Seuraavaksi perehdyin kuntien haavoittuvuuksiin, joihin iskemällä kansalaisten turvallisuutta on mahdollista horjuttaa. Kohdan (a) palvelut kunnat ovat tyypillisesti ulkoistaneet joko omille yrityksilleen ja laitoksilleen tai kokonaan yksityisille, mutta vastuut ovat silti kunnilla varsinkin kriisitilanteissa. Yksityinen on usein huono varautuja siksi, ettei sitä vaadita koska varautuminen aina maksaa ja sitä on vaikea mitata. Jos saa vaikka päivittäistavaruollon tai digirahan romahtamaan, kunta ruokkii silti keskitetysti ne, jotka hätään joutuvat ja tuo vettä säiliöissä tarjolle, jos vedenjakelu kaatuu.

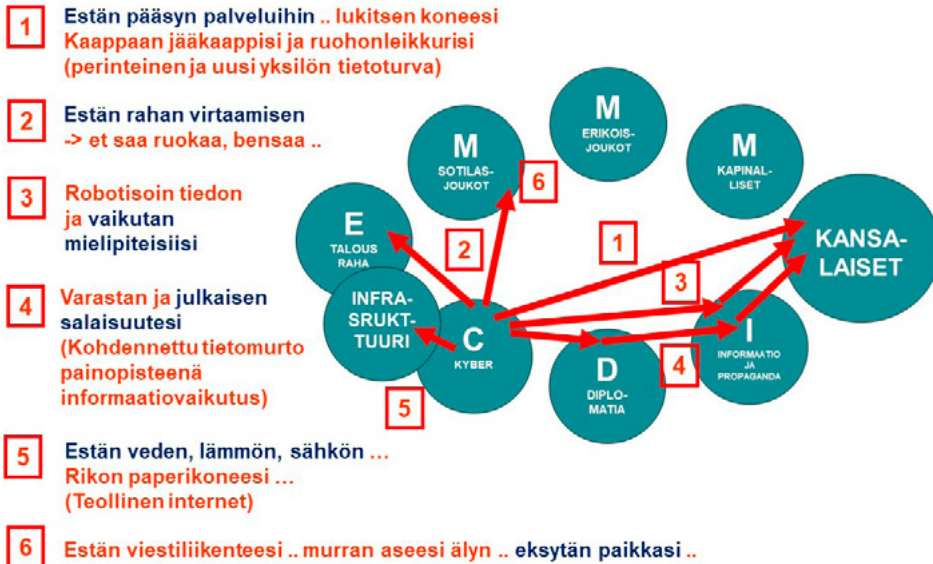
Kohdan (b) palvelut vaikuttavat viiveellä. Niiden ansiosta moni kovankin turvan toimija pääsee työpisteilleen usein eri kuntiin. Jos palvelut keskeytyvät, ihmiset joutuvat tekemään ne itse: hoitamaan lapsensa tai vanhempansa kotona. Tällaisen häiriön vaikutuksia on puolustajalle hyvin vaikea arvioida, kun taas hyökkääjälle saattaa riittää, että häiriö on iso. Erityisen kiinnostavia aseita sekä (a):n että (b):n kannalta ovat kyber ja informaatio, mutta hyvin eri tavalla.

Kyber pystyy estämään pääsyn digitalisoituun palvelun ja yhä useammin myös itse palvelun, esimerkkinä sekoittamaan huonosti suojatun etäohjatun vesipumpun toiminnan. Ehkä vaarallisimmillaan kyber kuitenkin on vääristäessään tietoa vaikkapa terveyskeskuksessa tai apteekissa. Hyökkäyksen voi salata jopa kokonaan, jolloin uhri ei ymmärrä vien aiheuttajaa. Hyökkääjä on helposti salattavissa, varsinkin

---

49 EKA18 -valmiusharjoituksessa valmistauduimme myös oikeaan trollaukseen. Blogikirjoitussarjassani pyrin ottamaan aloitteen kertomalla, miksi ja miten trolloimista harjoituksessa teemme. Saatavissa: <https://blogit.apu.fi/pimeydenprofessori/miksi-infosotaa-kannattaa-harjoitella-ja-miten/>

jos vaateena on rikostutkinnallisesti pitävä näyttö oikeudessa. Tehostaminen lisää digitalisaatiota, eikä kunnissa kyberturvallisuus ole kovin korkealla prioriteettina ja sen ymmärrys voi olla heikkoa. Kyberpuolustajien oma heikkous usein on, etteivät he ymmärrä, mihin bitit reaali maailmassa todella vaikuttavat. Kyber pystyy myös varastamaan tietoa sekä tuottamaan bottirobottina valtavia määriä ”tietoa” hyvin lyhyessä ajassa. Kyber onkin yleensä informaatio sotilaan tekninen alusta.



Kuva 2: Kyber on informaation rinnalla hybridin monipuolisin väline tukea muita.

Informaation etuna taas on se, että mikä tahansa muutoin saatu vaikutus voidaan moninkertaistaa, ohjata syyllisyys muualle ja kasvattaa uusien tapahtumien uhka mittavaksi. Jos maalina on kansalainen, keskeinen ase on tieto. Valtion tasolla informaatiokamppailu on usein symbolista. Kunnissa on tehokkaampaa konkretia. Annan kaksi esimerkkiä.

Poliisi antaa AVIn ylijohdajan toimesta virallisen käskyn polttoainesäännösten maakunnallisesta toteuttamisesta siten, että kunta antaa omille kuntalaisilleen säännöstelykupongit, joita ei enää löydy rekisteriotteista. Valmiuslaissa on tähän mahdollisuus, jotten sopiva pykälä löytyy, samoin kuin se että lain voi ottaa käyttöön myös alueellisesti. Kun kuntalaiset sitten menevät kunnantalolle, siellä kaikki kumotaan, vaikka netissä useampikin kertoo myös saaneensa näin polttoainetta, vieläpä hintasäänneltynä halvemmalla. Todellisuudessa sääntelyä ei enää edes valmistauduta toteuttamaan, eikä sitä tehtäisi näin – kaikki oli feikkiä – mutta harvapa virkamieskään sen tietää.

Sairaanhoitopiiriin tietojärjestelmän tuottamalta postituslistalta varastetaan kyberiskulla kotihoitovanhusten omaistiedot. Alueella on jo vedensaantivaikeuksia, mutta nyt omaisia pyydetään tarkastamaan vanhusten lääkejakelutietojen oikeellisuus, koska niissä epäillään tapahtuneen suoranaisia väärennyksiä eikä kotihoito ehdi kaikkialle. Tiedot ovat oikeita, samoin murto, jonka piiri ehkä ensin jopa kiistää, eikä kodinhoitaja ole omaa vanhusta käynyt tapaamassa. Kummassakaan ei tapahdu vahinkoja. Molemmissa luottamus niin viranomaisiin kuin kuntiin ohjataan.

rapautuu. Molemmat voi tehdä siten, että some-aikana tilanne on jo päällä ja sitä vahvistetaan koko ajan. Resonointi on varmaa.

## Hybridi alueellisissa valmiusharjoituksissa

Viittaamissani valmiusharjoituksissa kuntia on ollut osallistujina kymmenestä neljäänkymmeneen kerralla. Lisänä on ollut kaikenlaisia kunnallisia yhteenliittymiä ja palvelurakenteita laitoksista yrityksiin. Viranomaiset sen sijaan ovat samaan aikaan valmistelijoita, pelaajia ja ennen muuta kuntayhteistyön harjoittelijoita. Haasteena on, että kuntien kannalta relevantit mutta sirotellut tehtävät eivät muodosta isommassa kokonaisuudessa kovin realistista tilannetta.

Aikaa on ollut puolitoista työpäivää, ja sitä on edeltänyt jokusen kuukauden kestänyt seminaareissa avainhenkilöille kuvattu kriisiytyminen. Kaikki pitää siis paketoita lyhyeen aikaan. Tyypillisesti tilanne kiristyy vähittäin saavuttaakseen harjoituksen alkuun mennessä pisteen, jossa erilaisia arjessakin tuttuja haasteita alkaa keräytyä iso määrä toisiinsa vaikuttaen. Kaikki tapahtuu joka kunnassa yhtä aikaa ja pääpiirtein samalla tavalla, toki varioiden ja kuntien erityispiirteet huomioiden.

Ensimmäisen päivän aikana tilanne muuttuu kaaokseksi, josta tehtävänä on hoitaa vain tärkeimmät samalla luoden omaa käsitystä siitä, mihin hyökkääjä on pyrkimässä: jos tyytyy reagointiin, häviää, koska hybridin asevarastoissa riittää ammuksia. Ainoa tie voittoon onkin tunnistaa hyökkääjän suunnitelma ja kukistaa se, jolloin tapahtumat hajautuvat ja niiden yhteisvaikutus lakkaa. Tähän liittyy samalla sudenkuoppa: jos hybridihyökkäykseen vastaa paloittelemalla sen osiin ja jakamalla eri sektorien hoidettavaksi, kuten arkipäivän toimivaltuus- ja työnjakomaailmassa on tapana, päättyy kulutustaisteluun, jossa voitto tulee vasta kun hyökkääjä on käyttänyt koko asevarastonsa.

Toinen päivä on kuitenkin haastavampi. Silloin on kyettävä vastahyökkäämään, valloittamaan menetetyt kansalaisten mielet takaisin palauttaen luottamus siihen, että kunnan ja viranomaisten tuella turvallisuus palautuu. Tässä informaatio on avainasemassa, hyvä ratkaisu on kertoa sekä teoista että siitä, mitä ollaan puolustamassa. Koska kyseessä on harjoitus, jokin hybridin elementti painottuu muita enemmän: se, joka kulloinkin vaatii eniten kehittämistä. Lisäksi elementti pitää esitellä uhkana mahdollisimman monipuolisesti, jotta sen eri muodot jatkossa tunnustetaan ja perustorjuntatoimet osataan. Viestintä tuntuu varsin haastavalta puolustuksen osalta.

Totuus on sodan ensimmäinen uhri. Sun Tzun sanoin se, joka harhauttaa toisen ja voittaa taistelutta, on taistelun kuningas. Hyökkääjä saa valehdella vapaasti, muttei tyhmästi. Hyökkääjä myös ehtii valmistella tarinansa ja selityksensä – narratiivinsa – eikä puolustaja voi ennakoida näitä kaikkia. Lisäksi hybridissä hyökkääjä myös tietää ennalta, mitä tulee oikeasti tapahtumaan, missä ja koska, sillä informaatiota käytetään yhteisen suunnitelman mukaan. Aloite on hyökkääjällä.

Reagointivaiheessa on haastavaa ensin tietää, mitä oikeasti on tapahtunut, kun hyökkääjä jo kertoo omaa totuuksilla höystettyä versiotaan kansalaisille. Sitten pitää päättää, mitä voi kertoa peläten, että hyökkääjä kertoo kuitenkin loput myös ikävistä totuuksista. Lisäksi on uskallettava alusta saakka vedota tunteisiin, pelkät faktat eivät riitä: tässä ei tiedoteta, tässä luodaan merkityksiä. Koska hyökkäys on keskitetty, myös viestinnän on syytä olla sellaista, jotteivat omat sektoriviestijät puhuriin toistensa kanssa. Viestintää tapahtuu myös joka tasolla luotettavasta mediasta vaihtoehtoiseen ja somen kaikkiin mahdollisiin haaroihin. Tärkeämpää kuin se, mitä kunnanjohtaja sanoo, on se, mitä vanhustenhuojtaja osaa kertoa seuraavalla koti-

käynnillään kentällä. Jos hyökkääjä vielä ryhmittää tekonsa ja tarinansa hyvin, se avaa uuden asian aina ennen kuin vanhaan on vastattu. Aloite pysyy hyökkääjällä.

Vastahyökkäysvaihe on kuitenkin vaikein, jopa nolo. Moniarvoisessa yhteiskunnassa ei saa normaalioloissa kertoa, keitä olemme ja mitä arvoja puolustamme, paitsi että olemme kaikki yksilöitä ja puolustamme monia arvoja.

## Todellisuus: ollaanko hybridiuhkiin valmiusharjoittelulla valmiimpia?

Varautuminen on valmistautumista johonkin, jota ei voi tiiviisti määritellä tai edes nimetä. Siksi pidän hybridiä nimenomaan valmiusharjoituksissa erittäin hyödyllisenä metakäsitteenä. Hybridi pakottaa puolustajan monialaiseen yhteistoimintaan sen sijaan, että tehtävät vain jaetaan ja kukin ala esittelee onnistumisiaan tai perustelee lisätarpeitaan. Arjen kriiseihin vastaamiseksi on helpompiakin tapoja kuin laajat valmiusharjoitukset, joissa nimenomaan eri alojen yhteistoiminta on harjoituksen ydintä. Hyvä harjoitus kuvaa maailman ristiin riippuvaisuutta ja siitä johtuvia yllättäviä tilanteita. Hyvä harjoitus valmistele tilanteeseen, joka ei ole hallinnassa eikä ennakoitavissa.

Heittäytyminen kannattaa. Sen sijaan, että kertoo miksi pelin kuvaama ei oikeasti voisi tapahtua juuri meillä ja juuri sillä pumppuasemalla, kannattaa lähteä mukaan ja muotoilla mahdollisimman monialainen vastaus: jotakin vielä kummallisempaa voi tapahtua. Kun kukin ala ja osallistuja joutuu ulos omasta laatikostaan huomaten, että koko laatikosto on vaarassa, se kehittää juuri valmiuksia vastata yllättäviin tilanteisiin. Tilannetta ei voi hallita, mutta siitä voi selvitä jopa voittajana.

Mokaaminen harjoituksissa on lahja. Ketään ei sattunut. Ratkaisu voidaan uusia. Puutteet voidaan korjata. On myös sallittua kurkistella naapuriin ja miettiä, miten toimisi, jos sama tapahtuisi itselle ja kopioida heti hyvät vasteet. Harjoitukset myös auttavat ymmärtämään muita aloja ja heidän taisteluitaan. Ja jos itse selviää hybridihyökkäyksestä, pärjää yksinkertaisemmissakin arjen taisteluissa.

Suosittelen myös pelaajan roolia, pimeän puolelle heittäytymistä. On helppo keksiä erilaisia iskuja, mutta niiden sitominen kokonaisuudeksi onkin jo haastavampaa. Lisäksi harjoittelijoiden vasteet varsinkin informaatiovaikuttamisessa yllättävät aina. Valoisassa kaikki pimeys on vain mustaa, mutta kun katsoo pimeän puolelta, näkee yllättävän hyvin myös eri sävyt. Enemmän työtä toki joutuu harjoituksissa tekemään.

Yhden suosituksen annan tulevaisuutta varten. Pelikirjaston tekeminen joka kerta erikseen on paitsi iso työ myös hukkaa paljon kokemusta. Kun maakuntarakenne lopulta selviää, on syytä miettiä yhteistä pelipankkia, josta ammentaa harjoituksiin tilanteita. Kun jokaisen harjoituksen jälkeen jaksetaan vielä kommentoida käytettyjä ja kirjata, mitä käytettiin, alkaa syntyä kokonaiskuva siitä, mitä on harjoiteltu ja siten myös osataan: siis kuva valmiuden kokonaisuudesta. Tämän jälkeen on myös mahdollista arvioida, mitä ei ole harjoiteltu mutta ehkä pitäisi. En kuitenkaan esitä tällaisen keskitettyä laadintaa, koska se hukkaa nopeasti kentän hiljaista tietoa. Parempi tapa on tarjota palvelu ”tallettaa tilanteet” ja ottaa niitä käyttöön, jolloin kenttä on avainasemassa. Valmiutta ei voi ulkoistaa, ei edes ylöspäin.

# ONNETTOMUUSTUTKIJAN 15 VUOTTA

Kai Valonen

## Johdanto

Suomi on monin tavoin arvioituna turvallinen maa. Aika ajoin kuitenkin tapahtuu isoja onnettomuuksia tai tahallisia tekoja, jotka vaikuttavat yhteiskuntaan laajasti ja pysyvät ihmisten muistissa pitkään. Tapahtumilla on vaikutusta kansalaisten turvallisuuden tunteeseen ja hyvinvointiin.

Onnettomuustutkintaa tehdään monessa organisaatiossa, ja tutkittavia tapauksia riittää. Kysymys on vain siitä, miten tutkittavat tapaukset valitaan ja mihin tutkintakynnys asetetaan. Onnettomuustutkintakeskuksen tutkittavaksi tulee kaikkein vakavimmat tapaukset. Ilmailussa, raideliikenteessä ja vesiliikenteessä tutkintapäätökseen vaikuttavat kansainväliset normit. Yleisesti tutkintapäätökseen vaikuttaa olennaisesti arvio mahdollisuuksista vaikuttaa tutkinnan avulla yleiseen turvallisuuteen.

Seuraavassa esittelen arvioni mukaan yhteiskuntaa eniten hetkauttaneet tapaukset viidentoista vuoden (2004–2018) ajalta. Taustalla on pohdinta, että minkälaiset onnettomuudet ja tapahtumat koskettavat kansalaisia ja muuta yhteiskuntaa eniten.

## Yhteiskuntaa koskettaneita tapauksia viidentoista vuoden ajalta

### *Tieliikenneonnettomuus Konginkankaalla<sup>50</sup>*

Suomen historian vakavin tieliikenneonnettomuus tapahtui Konginkankaalla maaliskuussa vuonna 2004. Paperirullia kuljettanut ajoneuvoyhdistelmä ja linja-auto törmäsivät toisiinsa sillä seurauksella, että linja-auton kuljettaja ja 22 matkustajaa kuolivat. Loput 14 matkustajaa loukkaantuivat vakavasti. Ajoneuvoyhdistelmän kuljettaja selvisi kolarista ilman fyysisiä vammoja.

Sittemmin on tapahtunut muutama muu matkustajien kuolemaan johtanut linja-auto-onnettomuus. Niistä viimeisin ja kuolonuhrien määrällä laskettuna vakavin tapahtui Kuopiossa elokuussa 2018. Neljän ihmisen kuolemaan johtanut onnettomuus nosti jälleen esille erityisesti linja-autoliikenteen turvallisuuden puutteet ja parantamismahdollisuudet.

---

50 Onnettomuustutkintakeskus 2005. Raskaan ajoneuvoyhdistelmän ja linja-auton yhteen törmäys valtatiellä 4 Äänekosken Konginkankaalla 19.3.2004. Tutkintaselostus A1/2004Y.



Konginkankaan onnettomuuden tutkinnassa annettiin 17 suositusta, joihin mediassa aina palataan tapauksen vuosipäivinä sekä uusien linja-auto-onnettomuuksien tapahtuessa. Niistä 14 suositusta on merkitty toteutetuiksi. Merkittäviä muutoksia on tapahtunut muun muassa hätäkeskustoiminnan, pelastustoiminnan ja ensihoidon järjestelyissä.

### *Tsunami<sup>51</sup>*

Sumatran länsipuolella vuonna 2004 tapahtunut vedenalainen maanjäristys synnytti tsunamin, joka aiheutti suuria inhimillisiä ja aineellisia tuhoja monessa Aasian maassa. Kuolleiden ja kadonneiden kokonaismääräksi arvioitiin noin 300 000. Suomalaisia kuoli tai katosi 179 ja loukkaantui noin 250. Tuhoalueella oli noin 3 000 suomalaista matkailijaa, joita tapahtuma kosketti suoraan.

Onnettomuusalueen valtiot eivät olleet varautuneet tsunamiin suuronnettomuusskenaarioissaan, vaikka se todennäköisyyden mukaan olisi pitänyt ottaa alueellisenä riskinä huomioon. Pääosa paikallisesta väestöstä ei tuntenut tsunamia eikä siitä varoittavia ilmiöitä. Alueella matkailevilla tai siellä työskentelevillä ei ollut tietoa tällaisen luonnonkatastrofin mahdollisuudesta. Edellytykset pelastua olisivat olleet hyvät, jos henkilöt olisivat tunteneet tsunamin ominaisuuksia ja osanneet toimia sen mukaisesti. Tilanteen laaja-alaisuus, poikkeuksellisuus ja suuri uhrien määrä tekivät siitä ylivoimaisen tehtävän tuhoalueen normaalille valmiusorganisaatiolle.

Henkiin jääneiden selviämisen kannalta tärkeän ensimmäisen päivän aikana korostui omatoimisen pelastautumisen merkitys, jossa keskeisiä toimijoita olivat uhrit itse, paikalliset ihmiset, matkaoppaat ja hotellien työntekijät. Paikallisen pelastustoiminnan tärkeimmäksi tehtäväksi muodostui useiden tuhansien loukkaantuneiden kuljettaminen hoitoon.

Toimivaltaiseksi ministeriöksi tilanteessa määritettiin ulkoministeriö, jota muiden ministeriöiden tuli tukea. Operatiivinen johtamistoiminta käynnistyi hieman viiveellä, joten tehtävän saaneelle virkamiehelle tuli kiire löytää toimijat, jotka pystyisivät heti käynnistämään lääkinnällisten toimenpiteiden ja lentokuljetusten organisoimisen. Päädyttiin SPR:ään ja Finnairiin, eikä muiden yritysten avuntarjouksia otettu vastaan. Ulkoasiainministeriön valmius oli puutteellinen. Ministeriössä ei ollut varauduttu vastaamaan lähes 3 000 katastrofialueella olevan suomalaisen evakuoinnista lyhyessä ajassa ja samalla kantamaan mittava tiedotus- ja palvelupaine.

### *Helikopterionnettomuus Tallinnan edustalla<sup>52</sup>*

Tallinnan edustalla syöksyi mereen Sikorsky-merkkinen helikopteri, joka lensi reititiliikennettä Helsingin ja Tallinnan välillä. Kyseessä oli vakava liikenneilmailuonnettomuus, jollaisia Suomessa sattuu harvoin. Liikenneilmailulla tarkoitetaan kaupallista lentoliikennettä, jossa kuljetetaan matkustajia, rahtia tai postia maksua tai vuokraa vastaan.

Onnettomuudessa kuolivat kaikki 14 helikopterissa ollutta henkilöä, joista kaksi oli miehistöä ja 12 matkustajia. Matkustajista puolet oli Suomen kansalaisia. Kop-

51 Onnettomuustutkintakeskus 2005. Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004. Tutkintaselostus A2/2004Y.

52 Aircraft Accident Investigation Commission, Ministry of Economic Affairs and Communications, Estonia 2008. Final report, Aircraft accident investigation, Copterline Oy, Sikorsky S-76C+, In Tallinn Bay, Estonia on 10 August 2005.



teri syöksyi onnettomuudessa hallitsemattomasti mereen, koska sen ohjausjärjestelmän hydraulikassa oli vikaa aiheuttaen äkillisen ja odottamattoman ohjausliikkeen. Tutkinnassa selvitettiin ohjausjärjestelmän rakennetta ja kopterin huoltohistoriaa ja -toimenpiteitä.

Mereen pudottuaan kopteri täyttyi vedellä noin kymmenessä sekunnissa ja upposi. Tutkinnan mukaan ohjaamon vasenta ovea oli yritetty avata, mutta muista ovista ei ole vastaavaa päätelmää. Kaikkien kuolleiden kuolemansyynä oli hukkuminen. Nopeiden tapahtumien vuoksi uhreja ei ollut mahdollista pelastaa.

Onnettomuustutkinnan johtovastuu oli kansainvälisten sopimusten mukaisesti tapahtumapaikkaan perustuen virolaisella tutkintaorganisaatiolla. Onnettomuustutkintakeskus nimesi tutkintaan valtuutetun edustajan.

### *Koulusurmat Jokelassa<sup>53</sup> ja Kauhajoella<sup>54</sup>*

Jokelassa tapahtui marraskuussa 2007 Suomen ensimmäiset suuren mittaluokan koulusurmat, kun lukiolainen ampui kahdeksan henkilöä ja lopulta myös itsensä. Aiempi merkittävä tapaus on vain Raumanmereltä vuodelta 1989, jolloin 14-vuotias poika ampui oppitunnin alussa kaksi oppilasta.

Jokelan tapahtumat tulivat suomalaiselle yhteiskunnalle yllätyksenä, vaikka taustalla oli vuonna 2002 sattunut, myöskin nuoren miehen toteuttama pommi-isku Myyrmannin kauppakeskuksessa. Koulusurmien toteutuminen juuri Suomessa tuntui monien mielestä uskomattomalta. Ilmiön ulottuminen Suomeen sai vahvistusta, kun jo alle vuoden kuluessa tapahtui uusi vastaava teko Kauhajoella. Ammattikorkeakoulun opiskelija ampui koulussaan kymmenen ihmistä ja lopulta itsensä.

Myyrmannin tapauksen yhteydessä lainsäädäntö esti tahallisen tapauksen turvallisuustutkinnan, vaikka vakavan tapauksen jälkeen olisi tärkeää ottaa tapauksesta monin tavoin opiksi. Jokelan koulusurmien jälkeen ajatukset olivat kehittyneet, ja oikeusministeriö käynnisti lainsäädäntöhankkeen tällaisten tapausten tutkinnan mahdollistamiseksi. Erillislain nojalla molemmat koulusurmatapaukset tutkittiin ja saatiin aikaiseksi useita turvallisuussuosituksia. Tapausten jälkeen oli selvää, että kouluissa pitää jatkossa varautua myös tahallisiin tekoihin ja erityisesti niiden ehkäisyyn.

Kului toistakymmentä vuotta ennen kuin seuraava vakava kouluisku toteutui Kuopiossa lokakuussa vuonna 2019. Iskuja on vältetty erilaisten toimien avulla, mutta suositusten seurannan perusteella tärkeitä kehittämiskohtia on vielä. Työ on jatkuvaa, eikä iskujen tapahtumattomuus todista asioiden olevan kunnossa.

### *Nokian vesikriisi<sup>55</sup>*

Nokian vesikriisin tapahtumat marraskuussa vuonna 2007 alkoivat hiipien. Vesilaitokselle alkoi tulla valituksia veden epätavallisesta hajusta, mausta ja väristä. Jäteve-

53 Oikeusministeriö 2009. Jokelan koulusurmat 7.11.2007. Tutkintalautakunnan raportti. Julkaisu 2009:2.

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

55 Onnettomuustutkintakeskus 2009. Puhdistetun jäteveden joutuminen talousvesiverkostoon Nokiolla 28.–30.11.2007. Tutkintaselostus B2/2007Y.

denpuhdistamolta oli huoltotöiden jälkeen päässyt virtaamaan puhdistettua jätevettä juomavesiverkostoon. Veden huononemisen syyt tulkittiin puolentoista vuorokauden ajan väärin ja haitat aliarvioitiin. Puhdistettua jätevettä levisi verkostoon lisää koko tämän ajan. Ilmoituksia huonosta vedestä ja tietoja vatsaoireista tuli lisää. Vasta silloin mahdollista syytä ymmärrettiin etsiä jätevedenpuhdistamolta, jossa puhdistamon hoitaja huomasi väärässä asennossa olleen venttiilin ja sulki sen. Puhdistettua jätevettä oli kuitenkin jo päässyt runsaasti verkostoon, ja sairastumisia ilmeni koko ajan lisää.

Tapahtuman isoimmat ongelmat voidaan kiteyttää kolmeen asiaan:

- Puhdistamolla oli yhdysputki juomavesiverkoston ja puhdistetun jäteveden verkoston välillä
- Juomaveden laatuongelmat tulkittiin kahden vuorokauden ajan väärin
- Kun veden pilaantumisen syy selvisi, tiedon ja ohjeiden viestintä kaupunkilaisille viivästyi.

Kolmen vuorokauden kuluttua tapahtumien alusta terveyskeskukseen oli haekutunut 100 potilasta, joista 40 oli nesteytyksen tarpeessa. Lisäksi terveyskeskukseen tuli kuntalaisilta satoja puheluita. Seuraavana päivänä terveyskeskuksessa oli tätäkin vilkkaampaa. Kolmantena päivänä asiakkaiden määrä ei enää lisääntynyt, mutta potilaat olivat aikaisempaa huonokuntoisempia. Tilanne vaati juomavesiverkoston mittavat puhdistustoimet sekä nopeasti aloitetun juomaveden astiajakelun.

Saastunut vesi aiheutti suolistosairauksia yli 8 000 ihmiselle. Osalla sairastuneista oireilu jatkui kuukausia. Osalla sairastuneista esiintyi myös jälkitautina niveलोireita, ja erityisesti pitkittynyt sairastelu aiheutti myös merkittäviä psyykkisiä kärsimyksiä. Ainakin kaksi kuolemantapausta ajoittui samoihin aikoihin, mutta huonon veden syy-yhteys niihin on vaikeasti todennettavissa.

Tutkinnassa esitettiin suosituksia vesihuollon riskien parempaan arviointiin, jätevesien käsittelyn tilan selvittämistä sekä johto- ja viestintävästuiden selkeyttämistä vesihuollon häiriötilanteissa. Sosiaalinen media on todennäköisesti parantanut mahdollisuuksia vastaavanlaisista tapahtumista selviytymiseen. Tieto ongelmien ilmenemisestä leviää nykyisin paremmin kuten myös viranomaisten viestit ja ohjeet. Väestöä voidaan varoittaa nykyisin myös matkapuhelimien kautta.

### *Tieliikenneonnettomuus Malagassa*

Tsunamin jälkeen seuraava vakava suomalaisia kohdannut onnettomuus tapahtui Malagassa vuonna 2008. Suomalaisia valmismatkalaisia oli matkustamassa linja-autossa kohti lentoasemaa, josta oli tarkoitus jatkaa lentäen kotimaahan. Rattijuoppo menetti moottoritiellä maastoautonsa hallinnan ja ajautui päin linja-autoa. Linja-auto kaatui ja osui keskikaitteeseen, joka tunkeutui linja-auton sisään. Yhdeksän suomalaista sai surmansa.

Ulkoministeriö toimi ulkoministerin johdolla asiassa aktiivisesti. Näytti siltä, että toimintamalleja oli merkittävästi kehitetty tsunamionnettomuuden kokemusten perusteella. Onnettomuudesta ei silloiseen onnettomuuksien tutkinnasta annettuun lakiin perustuen käynnistetty tutkintaa, eikä Espanjasta tiettävästi ole saatavissa julkista tutkintaraporttia. Siten tiedot tapahtuneesta rajautuvat pääosin medialähteisiin.

## *Vuoden 2010 rajuilmat<sup>56</sup>*

Kesällä vuonna 2010 oli erityisen lämmintä, joten median ja ihmisten huomio oli kiinnittynyt sään osalta helle-ennätysten rikkomiseen. Heinäkuun lopulla Ilmatieteen laitos kertoi säätilan huolestuttavasta kehityksestä. Pian Suomen ylitti laajalta alueelta neljä rajuilmaa samaan suursäätilaan liittyen. Kunkin rajuilman paikallinen kesto oli vain kymmeniä minuutteja, jona aikana tuuli voimakkaasti, satoi vettä ja paikoin rakeita sekä ukkosti.

Merkittäviä tuhoja aiheuttavat sääilmiöt ovat olleet Suomessa harvinaisia. Paljolti siitä syystä eri toimijoilla ei ollut riittäviä toimintamalleja vakaviin säävaroitukseen reagoimiseksi, ja toimenpiteisiin ryhdyttiin vasta vahinkojen tapahduttua ensimmäisen Asta-rajuilman aikana.

Pahimmat omaisuusvahingot aiheutuivat öisten voimakkaiden syöksyvirtausten seurauksena. Aikaa reagoida tai suojautua oli vain muutamia kymmeniä sekunteja. Siksi kansalaisten ja osin viranomaistenkin oli säävaroituksista hahmottaa sitä, mitä rajuilmat voivat käytännössä tarkoittaa. Syöksyvirtausten tarkkaa osumista maantieteelliselle alueelle ei kyetä ennustamaan.

Rajuilmat aiheuttivat yhden kuolemantapauksen ja useita kymmeniä loukkaantumisia. Suurin osa henkilövahingoista aiheutui myrskypuuskien mukanaan lentättämien esineiden ja rakenteiden osumisista ihmisiin, puiden kaatumisista sekä ihmisten liukastumisista. Omaisuusvahingoista merkittävimmät olivat metsätuhot.

Sähköverkkoja tuhoutui tai vaurioitui yhteensä noin 35 000 kilometriä, jolloin jakelumuuntamoita oli sähköttä kaikkiaan lähes 9 000. Suuren korjaustarpeen vuoksi sähkökatkot olivat monin paikoin varsin pitkäkestoisia, pisimmillään kuusi viikkoa.

Samalla häiriintyivät merkittävästi muut yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, kuten viestintäverkkojen toiminta, vesihuolto ja liikenneinfrastruktuuri. Rajuilmojen seuraukset vaikeuttivat monin paikoin merkittävästi ja pitkäaikaisesti kansalaisten arkielämää. Liikkumiseen, työntekoon, elinkeinonharjoittamiseen, asumiseen, asioimiseen, yhteydenpitoon ja avun saamiseen aiheutui rajuilmojen seurauksena merkittäviä haittoja ja esteitä.

Tutkinnassa todettiin, että onnistuneen päätöksenteon ja johtamisen edellytyksenä on ajantasainen tilannekuva. Pelastuslaitokset, hätäkeskukset, kunnat ja poliisi tarvitsevat tietoja siitä, millä alueilla sähkönsyötön ja viestintäverkkojen häiriöt ovat, sekä tietoja siitä, miten kauan ongelmat tulisivat kestämään. Sähköverkkoyhtiöt ja teleyritykset tarvitsevat puolestaan korjauksia varten tietoja siitä, miten puiden raivaustyöt edistyvät ja mitkä tieosuudet saadaan missäkin vaiheessa kuntoon. Lisäksi tarvitaan jatkuvaa yhteydenpitoa kunnan teknisen toimen ja eri julkisten ja yksityisten hoivalaitosten ja palvelulaitosten välillä.

Kuntien johtoryhmät kokoontuivat vain harvoissa tapauksissa pahimmillakaan myrskytuhoalueilla. Keskimääräistä paremmiksi häiriötilannejohtamisen valmiudet osoittautuivat niissä kunnissa, joissa oli yhteistoiminnassa pelastuslaitoksen kanssa sovittu johtoryhmän hälyttämisestä, kehitetty avainhenkilöiden omia johtamisvalmiuksia sekä tehty muita häiriötilanteen aikaisen johtamisen tukijärjestelyjä. Käytännön johtamisvalmius laajoissa tilanteissa havaittiin puutteelliseksi. Pelastuslaitokset tekivät rajuilmojen seurauksena paljon sellaista puiden raivaamista, mikä ei kuulunut pelastuslain mukaiseen pelastustoimintaan mutta josta oli tärkeää apua tilanteen normalisoinnissa.

---

56 Onnettomuustutkintakeskus 2011. Heinä-elokuun 2010 rajuilmat. Tutkintaselostus S2/2010Y.

Tutkinnan yhteydessä annettiin yhteensä 14 suositusta. Ne koskivat sähköverkkoyhtiöiden, teleyritysten ja vesihuoltolaitosten varautumista, sähköverkkojen käyttövarmuutta, VAARA-säätiedotteiden jakelua ja erottuvuutta, hätäkeskusten menettelyjä tehtäväruuhkatilanteissa, pelastustoimen toimintavastuuta sekä pelastustoiminnan johtamista laajoissa onnettomuustilanteissa. Lisäksi ne koskivat kuntien avainhenkilöiden hälyttämistä ja onnettomuusviestintää, sähkö- ja viestintäverkkojen sekä liikenneväylien raivausta, valtakunnallisen tilannekuvan muodostamista ja jakelua (mukaan lukien sähköenergiajärjestelmän ja elinkeinoelämän häiriötilannekuva) sekä järjestöjen hyödyntämistä vakavissa häiriötilanteissa. Suosituksista 12 on merkitty toteutetuksi.

### *Talvivaaran ympäristöonnettomuus<sup>57</sup>*

Talvivaaran kipsisakka-altaan vuotoa vuonna 2012 kuvattiin mediassa ympäristökatastrofina. Kansalaisjärjestöt ja -liikkeet pitivät katastrofinäkökulmaa yllä ja järjestivät useita mielenosoituksia, jotka saivat runsasta mediajulkisuutta. Osa poliittisista toimijoista esitti myös voimakkaita kannanottoja tuomien kaivoksen toiminnan ja esittämällä vaatimuksia kaivoksen sulkemisesta sekä puhumalla yleisesti ympäristökatastrofista ja jättikatastrofista.

Median laajalti esittämä ympäristökatastrofinäkemyks oli ristiriidassa viranomaisten tilannekäsityksen kanssa. Viranomaiset valtioneuvostotasolla totesivat yhteisesti useaan kertaan, että kyseessä ei ole suuronnettomuus, josta aiheutuisi vaaraa ihmisten terveydelle. Sen sijaan viranomaiset totesivat vuodon aiheuttavan huolta, epätietoisuutta ja suuttumista ympäristön pilaantumista kohtaan.

On vaikeaa asettaa ympäristövahinko ymmärrettävään mittaluokkaan. Viranomaiset kykenivät kertomaan lyhyen tähtäimen vaikutukset lähivesistöihin, mutta vastaavalle onnettomuudelle ei ollut vertailukohtaa. Myöhempien selvitysten mukaan lähijärvet ovat palautuneet kuormituksen vähennyttyä varsin hyvin joitakin syvänteitä lukuun ottamatta.<sup>58</sup>

Tutkinnassa ilmeni, että kaivosyhtiössä ei ollut varauduttu tämän suuruusluokan onnettomuuteen. Tarvittavia toimenpiteitä ja avunpyyntöjä vuodon tukkimiseen tarvittavista materiaaleista ja tekniikoista tehtiin tapauskohtaisesti ilman riittävää ennakkosuunnittelua. Myöskään viranomaiset eivät edellyttäneet yhtiöltä varautumista vakaviin ympäristöonnettomuuksiin.

Viranomaisten varautumisen osalta tutkinnassa todettiin, että kyseisen ympäristöonnettomuustilanteen johtovastuuta ei ottanut mikään taho. Kaivosyhtiö hoiti käytännön toimenpiteitä. ELY-keskus toimi asiantuntijana ja yleisenä valvontaviranomaisena. Pelastuslaitos katsoi sisäministeriön pelastusosastoa konsultoituaan, että kyse ei ole kiireellisestä pelastustehtävästä ja pitäytyi tukitehtävissä. Todettiin, että Suomesta puuttuu kipsisakka-altaan vuodon kaltaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa onnettomuuksien yleisjohtajuus ja kokonaiskoordinaatio.

57 Onnettomuustutkintakeskus 2013. Ympäristöonnettomuus Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012. Tutkintaselostus Y2012-03.

58 Pöyry 14.10.2019. Terrafamen kaivosalueen läheisten järvien sulfaattikerrostumisen tarkastelu, kohteina Kolmisoppi, Kivijärvi ja Jormasjärvi, päivitys jaksolle 01/2017–06/2019, sekä asiantuntija-arvio pitouksien kehittymisestä tulevaisuudessa.

## *Laskuvarjo-onnettomuus Jämijärvellä<sup>59</sup>*

Laskuvarjohyppylenolla Jämijärvellä tapahtuneessa onnettomuudessa kuoli kahdeksan laskuvarjohyppääjää. Lentokoneessa oli yhteensä 11 ihmistä. Heistä koneen ohjaaja ja kaksi hyppääjää ehtivät pelastautua koneen menetettyä ohjattavuutensa. Onnettomuus tapahtui, koska lentokoneen siipituessa oli väsymysmurtuma. Rakenteeseen oli kohdistunut paljon kuormitusta laskuvarjohyppytoiminnan luonteen vuoksi. Nousuja ja laskuja oli lentotunteihin suhteutettuna paljon.

Kone oli koe- ja harrasteluokkaan kuuluva experimental-lentokone, joka oli luokkansa ensimmäinen potkuriturbiinikone Suomessa. Kone oli rakennettu Suomessa rakennussarjasta, johon oli myös tehty muutoksia.

Onnettomuus osoitti, että myös harrastelentoiminnassa saattoi tapahtua uhriäärältään suuri onnettomuus. Harrasterakenteista lentokonetta koskevat vaatimukset ovat tyyppihyväksytyä lentokonetta kevyemmät. Kuitenkin tällaisen experimental-koneen käyttö oli sallittua yhdistyksen hyppytoiminnassa. Harrasterakenteisen koneen käyttö on halvempaa kuin tyyppihyväksytyyn koneen käyttö. Tutkinnassa suositettiin, että harrasterakenteisten ilma-alusten paikkalukua rajoitetaan. Suositus on sittemmin toteutettu.

Onnettomuus useine uhreineen aiheutti myös merkittävää psykososiaalisen tuen tarvetta. Sen järjestämisessä oli puutteita erityisesti myöhemmässä vaiheessa. Sama ongelma on havaittu muidenkin vakavien onnettomuuksien tutkinnassa.

## *Turun puukotus<sup>60</sup>*

Suomea ja muuta Eurooppaa koetteli vuonna 2016 uusi tilanne, kun paljon turvapaikanhakijoita saapui Välimeren suunnalta Schengen-alueelle. Aikanaan oli sovittu siitä, että turvapaikkakäsittely tehdään siinä maassa, johon turvapaikanhakija saapuu ensin. Tämä sopimus ei pitänyt, joten ihmisiä kulki monen maan kautta myös Suomeen. Tilannetta pidettiin vakavana, kun seuraukset ja tilanteen kehittyminen jatkossa näyttivät epäselviltä. Tilanne rauhoittui, kun saapuvien ihmisen määrä väheni.

Vakava aiheeseen liittyvä tapahtuma oli marokkolaisen turvapaikanhakijan Turussa elokuussa vuonna 2017 tekemä puukotus, jossa kuoli kaksi ja loukkaantui kahdeksan ihmistä. Tekijä oli saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen ja valittanut siitä hallinto-oikeuteen. Teon aikaan mies oli ollut Suomessa 15 kuukauden ajan, ja valituksen käsittely oli vielä kesken. Tutkinnan mukaan pitkä odottelu-aika, joutilaisuus, epävarmat tulevaisuudennäkymät ja romuttuneet suunnitelmat altistivat ongelmakäyttäytymiselle, joka tässä tapauksessa johti radikalisoitumiseen.

Poliisi sai pysäytettyä tekijän nopeasti ja ammattitaitoisesti. Muilta osin tapahtuma jatkui laajana moniviranomaisyhteistyönä. Eniten tapahtuma koski sisäministeriön hallinnonalaa, mutta asiaan liittyivät myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala, valtioneuvoston kanslia ja osa poliittisesta johdosta. Välilliset vaikutukset ulottuivat laajalle, myös ulkomaille. Tietoa liikkui hallinnonalojen välillä vain niukasti. Valmiuspäällikkökokousta ei kutsuttu koolle, mutta hallitus kokoontui. Tilannekuvan muodostumisessa ja tietojen jakamisessa havaittiin parantamisen varaa.

59 Onnettomuustutkintakeskus 2015. Kahdeksan laskuvarjohyppääjän kuolemaan johtanut lento-onnettomuus Jämijärvellä 20.4.2014. Tutkintaselostus L2014-02.

60 Onnettomuustutkintakeskus 2018. Puukotukset Turussa 18.8.2017. Tutkintaselostus P2017-01.

Vastaavanlaisten tapausten estämiseksi annetut suositukset koskivat turvapaikkaprosesseja, turvapaikanhakijoita koskevan neuvontapalvelun perustamista ja radikalisoitumisen estämistä. Muut suositukset koskivat moniviranomaistilanteiden johtamista, väestön varoittamista, valtioneuvoston tilannekeskuksen toiminnan parantamista ja tiedonkulkua psykososiaalisen tuen tarpeisiin.

## Tapahtumien merkityksellisyyden arviointi ja varautuminen

Erilaisten onnettomuuksien ja tahallisten tekojen vertailu on hankalaa. Miten esimerkiksi verrataan järven tilapäistä pilaantumista ihmisten sairastumisiin vesikriisin seurauksena, loukkaantuneiden ja kuolleiden määriä tai taloudellisia menetyksiä? Entä onko sillä arvioinnin kannalta merkitystä, mihin ihmisryhmään vahinko kohdistuu ja missä se tapahtuu? Erityisesti tahalliset teot aiheuttavat lisäksi laajaa turvattomuuden tunnetta, jota ei ole helppoa muuttaa numeroiksi. Kuolema on monessa yhteydessä melko hyvä mittari, sillä se kuvaa yksilön näkökulmasta usein kaikkein vakavinta ja lopullisinta seurausta. Mitään tapahtumaa ei kuitenkaan tule vähätellä.

Edellä on esitelty viidentoista vuoden ajalta tapaukset, jotka arvioni mukaan ovat eniten keskusteluttaneet kansaa ja aiheuttaneet laajinta huolta maassamme. Moni niistä on ollut myös uhrien määrän vuoksi vakava. Tapaukset ovat monenkirjavia: kaksi tieliikenneonnettomuutta, tsunami, helikopterionnettomuus, kaksi koulusurmaa, vesikriisi, rajuilmat, patovuoto, lento-onnettomuus ja puukotus. Kuten kirjan johdannossa osuvasti sanotaan, mustien joutsenten kirjo on ehtymätön.

Edellä kuvatut tapahtumat voivat toistua. Siten on lähes itsestään selvää, että niiden kaltaisiin tapauksiin pitää varautua. Tapahtumista on myös dokumentoitua tietoa, joka helpottaa jatkotoimenpiteitä merkittävästi.

Uusia mustia joutsenia tulee myös pohtia aktiivisesti. Niitä voidaan hakea ja haetaan uusista yhteiskunnan kehityssuunnista, kuten hybridiuhista, kyberistä, muuntuvasta terrorismista sekä autonomisista sähköautoista ja muista vempelistä. Pitää pyrkiä varmistamaan, että mistään näistä uudemmista uhista ei pääse kehkeytymään suurta pulmaa.

Mutta olisikohan varautumisessa ja erityisesti ennaltaehkäisemisessä syytä siirtää painopistettä ja voimavaroja arjen tapahtumien suuntaan? Edellä kuvatuissa dramaattisimmissa tapahtumissa kuoli yhteensä 247 ihmistä, joista suurin osa liittyi tsunamionnettomuuteen. Samaan aikaan tällä tarkastelujaksolla tapahtui jotain paljon suurempaa, enkä tässä yhteydessä tarkoita pitkälle edennyttä ilmastonmuutosta. Tänä aikana Suomessa kuoli kaatumissa ja putoamisissa 17 600, itsemurhan seurauksena 13 700, myrkytyksissä 10 100, erilaisissa liikenneonnettomuuksissa 4 700, hukkumalla 2 700, henkirikoksen kautta 1 400, tukehtumalla 1 400 ja tulipaloissa 1 100 ihmistä.<sup>61</sup> Määrät ovat valtavia. Edes Estonia-kokoluokan onnettomuus ei kunolla erotu näissä luvuissa, vaikka siinä kuoli 852 ihmistä (10 suomalaista).

Miksi järkytyksen määrä erilaisten tapahtumien välillä vaihtelee niin paljon? Joku voisi todeta, että valinta tehdään mediassa. Uutisten logiikka on kuitenkin selkeä: kirjoitetaan siitä mikä ihmisiä kiinnostaa. Vain poikkeus on uutinen. Niitä ovat ilman muuta moniuhriset onnettomuudet, joita ei satu usein. Eniten näyttäisi järkyttävän tahalliset teot, kuten joukkosurmat tai sivullisiin kohdistuneen henkirikokset. Ne koetaan järjettömiksi ja niiden ennalta estämisessä tunnetaan voimattomuutta.

---

61 Tilastokeskus 9.1.2020. Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuolemansyyt [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-5051.

Yksittäisistä tapaturmista ja tapahtumista uutiskynnyksen ylittävät tavanomaisista päivittäisistä ja tutuista tapahtumankuluista poikkeavat tilanteet. Esimerkiksi tänään uutisvirrasta löytyy ulkomailla kojelautakameraan tallentunut tuulilasista uloslento, auton törmäys pankin ikkunaan, postiauton peruuttaminen aitaan sekä pari liikennehäiriöitä aiheuttanutta kolaria.

Ihmisten kiinnostuksen ei voida odottaa noudattavan tilastotieteen mukaista järjivalintaa. Kiinnostaviin ja järkyttäviin tapahtumiin reagoidaan tunteella ja omaan elämään ja lähipiiriin peilaten. Nämä yleisesti koetut tunteet pitää turvallisuustyötä tekevien ottaa huomioon, koska ne vaikuttavat turvallisuuden kokemukseen. Tavoitteena pitää olla todellisen turvallisuuden lisäksi tietoon perustuva turvallisuuden tunne.

Eri alojen ammattilaisten ja median on hyvä ymmärtää ja tuoda esille myös päivittäisiä arjen turvallisuuden ilmiöitä, arvioida niiden merkitystä ja tunnistaa hyvää ja huonoa kehitystä. Asioita esillä pitämällä ja tuottamalla tietoa löytyy keinoja turvallisuuden parantamiseen. Tietoisuus mahdollistaa sen, että tunteet jäävät taka-alalle ja olennaiset asiat otetaan huomioon päätöksenteossa julkishallinnossa, yrityksissä, järjestöissä ja yksityiselämässä. Pulmana jossain määrin on, että turvallisuustiedon lähteet maassamme ovat hajallaan eikä tieto ole yhteismitallista.

Yksittäisiä taikatemppeja turvallisuuden korjaamiseen ei yleisesti ole. Sen sijaan tarvitaan ymmärrystä tehdä valintoja kaikissa pienissäkin asioissa siten, että vaikutus on aina turvallisempaan suuntaan. Erityisesti turvallisuusalan ammattilaisten pitäisi osata auttaa siinä, että voimavarat ohjautuvat sinne missä turvallisuushyötyä on eniten saavutettavissa ja että ilmeisimmät turvallisuusongelmat ovat pysyvästi asialistalla.

Onneksi turvallisuuskehitys on esimerkiksi tieliikenne-, hukkumis- ja palokuolemien osalta ollut hyvään suuntaan. Edelleen on kuitenkin todella paljon tehtävää. Jos kuolemat vähenevät lähelle nolaa, voidaan työtä jatkaa vakavien loukkaantumisten vähentämiseksi.

# KOMPLEKSISET UHKAKUVAT JA VARAUTUMISEN UUDELLEENARVIOINTI

Kimmo Himberg

## Johdanto

Vuoden 2020 pandemiatilanteen yhteydessä on jälleen eri yhteyksissä tullut todetuksi, että Suomen varautumis- ja huoltovarmuusjärjestelmä vaikuttaa ainakin Euroopan mitassa ainutlaatuiselta (esim. Hindsberg 2020). Tämä havainto kertoo yleisemminkin paljon suomalaisesta varautumisajattelusta, jonka perusta taas ilmi-selvästi nojaa toisaalta Suomen geopoliittiseen sijaintiin ja toisaalta historialliseen kokemukseen. Nämä kaksi realiteettia ovat pitkään määritelleet suomalaisen julkisen turvallisuuskeskustelun painopisteen. Keskustelun suunta ja asenteet ovat toki muuttuneet vuosikymmenten mittaan.

Varautumisajatteluun ja -malleihin on erittäin hitaasti alkanut ilmaantua uusia painotuksia. Sotilaallisen kriisin rinnalle nostettiin muita yhteiskuntaan kokonaisvaltaisesti kohdistuvia uhkia ensimmäisen kerran 1970-luvun lopulla, jolloin puolustusneuvosto kirjasi myös taloudellisen kriisin ja suuronnettomuuden poikkeusoloiksi (VNK 2010, 22). Suuronnettomuus saattoi ilmaantua mukaan Suomen ensimmäisen ydinvoimalan käyttöönoton (1977) myötä, olihan ydinvoiman turvallisuus tuolla vuosikymmenellä yleinen huolenaihe.

Vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon eduskuntakäsittelyssä valiokunnat kirjassivat lausuntoihin ja mietintöihin näkemyksiä, joiden jälkikäteistarkastelussa voi arvioida kuvastavan tyytymättömyyttä lähes yksinomaan puolustuspolitiikkaa painottavaan turvallisuuskäsitykseen. Ulkoasiainvaliokunta kaipasi selvennystä erityisesti selonteon ohjaavasta roolista yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan ja sisäisen turvallisuuden ohjelmaan, ja edellytti, että selonteosta kehitetään kokonaisvaltainen turvallisuusstrategia, joka ohjaa tasapainoisesti kaikkien turvallisuuden alalla toimivien hallinnonalojen kehittämistä (UaVM 5/2009 vp). Hallintovaliokunta puolestaan edellytti sisäisen turvallisuuden asiakokonaisuuden käsittelemistä selontekomenettelyssä tasaveroisena suhteessa ulko- ja puolustuspolitiikkaan, ja turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon jakamista eri osiin, joista yhden muodostaisi sisäinen turvallisuus (HaVL 6/2009 vp). Vielä seuraavankin puolustus- ja turvallisuuspoliittisen selonteon ulkoasiainvaliokunta katsoi olevan puutteellinen. Valiokunta asettui sille kannalle, että laajan turvallisuuskäsityksen omaksumisen vuoksi turvallisuusselontekojen tulee ohjata kaikkien turvallisuuden piirissä toimivien hallinnonalojen kehittämistä (UaVM 1/2013 vp).



## Kokonaisturvallisuudesta

Nykyinen *kokonaisturvallisuuden* käsite otettiin käyttöön ns. Hallbergin komitean mietinnössä kymmenen vuotta sitten (VNK 2010). Samalla kun komitea lanseerasi uuden käsitteen, se totesi aiemman kokonaismaanpuolustusmallin olevan yhä käytökelpoinen ja sen tarkoittavan julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan osallistumista ja niiden varautumiseen liittyvien toimintojen yhteensovittamista yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa. Komitea oli laajan turvallisuuskäsityksensä mukaisessa uhkahahmottelussaan avarakatseinen:

”... laaja-alaiset turvallisuusuhkat ovat joko ihmisten aktiivista toimintaa (esimerkiksi sotilaallisen voiman käyttö, terrorismi ja tietoverkkojen häirintä), tahattomia tapahtumia (esimerkiksi sähköverkon laajat toimintahäiriöt sekä erilaiset biouhkat kuten tarttuvat taudit) tai luonnon ääri-ilmiöitä. [...] merikuljetuksiin ja ydinturvallisuuteen liittyvät suuronnettomuudet sekä ympäristöuhkat. Myös kansainvälinen järjestäytyneet rikollisuus, huume- ja ihmiskauppa sekä tarttuvat taudit edellyttävät Suomelta varautumista.” (VNK 2010, 26)

Hahmottelussa näkyy selvästi irtautuminen ajatusmallista, joka näkee välittömän sotilaallisen uhan ainoana yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvana vakavana häiriönä. Teknologian merkityksen kasvu tunnistetaan (tietoverkkojen häirintä, sähköverkon toimintahäiriöt), ja vaatimuksiin sisäisen turvallisuuden nostamisesta tasaveroiseen asemaan pyritään vastaamaan. Ei tosin ole helppo sisäistää vaikkapa ihmiskauppaa, sinänsä varteenotettavia torjuntatoimia edellyttävää ilmiötä, yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja vaarantavana tekijänä, ellei sitä oleteta mahdollisesti hallitsemattomaksi kasvavan maahanmuuton keskeiseksi moottoriksi.

Kokonaisturvallisuusajattelu nostettiin poliittisella tasolla selvästi esiin hallituskaudella 2015–2019, kun hallitusohjelma kiinnitti huomiota uusien uhkien, hybridivaikuttamisen, kyberhyökkäysten ja terrorismin torjuntaan. Konkreettisiksi tavoitteiksi kirjattiin mm. kaksoiskansalaisuutta sekä turvallisuusnäkökulmasta merkittävien kiinteistöjen ja maa-alueiden hankintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen (VN 2015, 34–36). Kyseisellä hallituskaudella myös edellä mainittu hallintovaliokunnan näkemys turvallisuusselonteista toteutui, ei kuitenkaan yhden selonteon jakamisena osiin, vaan kolmena selvästi erillisenä selontekona. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle sisäisen turvallisuuden selonteon toukokuussa 2016 (SM 2016), ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon seuraavassa kuussa (VNK 2016) ja puolustuselonteon helmikuussa 2017 (VNK 2017). Hallbergin komitean hahmottelemat uhkat olivat näissä selonteissa hyvinkin näkyvillä.

Kokonaisturvallisuus on toistaiseksi näyttäytynyt pääosin uhkakuvien monipuolistumisena. Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin syvästi vaikuttavien uhkien kompleksisuutta ja ristikkäisvaikutuksia on vasta alustavasti kosketeltu. Vapaa akateeminen tutkimus on paikoin suhtautunut kriittisesti kokonaisturvallisuuteen prosessina ja toimintamallina. Branders päättelee, että

”Kokonaisturvallisuuden poliittista kelpoisuutta vastaavuuden merkityksessä sekä hallinnollista toteutettavuutta heikentävät ohjauksettomuus ja sisällöllisiin kysymyksiin painottuvan työskentelevän yhteistyön puute.” (Branders 2016, 207) sekä

”Kokonaisturvallisuus on itsessään kompleksinen ilmiö sekä yhteenkietoutumisen että monimutkaisuuden merkityksissä ja se operoi kompleksisessa turvallisuusympäristössä. Kehittämisessä valikointi on määräävä toimintatapa.” (Branders 2016, 211)

Erittäin kokenut virkamies Juhani Kivelä viittaa eläköidyttyään laatimassaan väitöskirjassa oikeuskanslerin (OKA) lausuntoon Hallbergin komitean mietinnöstä, jossa OKA totesi turvallisuusuhkien monipuolistumisen johtaneen siihen, että vakiintunut jaottelu valtion sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen ja tähän perustuva siviili- ja sotilasviranomaisten tehtäväjako ei enää olekaan yksiselitteinen. Lausunnossa vaaditaan, että valtioneuvoston olisi selkeämmin määriteltävä, minkä ministeriön vastuulle kokonaisturvallisuuden eri osa-alueet kuuluvat ja mikä taho vastaa osa-alueiden yhteensovittamisesta. Oman tutkimuksensa perusteella Kivelä toteaa tylästi, että

”...turvallisuuden hallinnan piirissä käydään valtakamppailuja, jotka häiritsevät häiriötilanteiden hallinnan edellytyksiä. [...] Määrittely- ja käsitekamppailu näyttää vaikeuttavan häiriötilanteiden hallinnan jäsentymistä kokonaisturvallisuuden hallintajärjestelmään.” (Kivelä 2016, 201)

Kivelä havaitsee tutkimuksessaan myös, että valmiuslaki tukee vain osittain häiriötilanteiden hallinnan vaatimuksia (Kivelä 2016, 203). On huomionarvoista, että pandemiavuosi 2020 on nostanut valmiuslain kehittämistarpeet julkiseen ja poliittiseen keskusteluun.

## Aikamme uhkien kompleksisuudesta

COVID-19-pandemian varhaisessa vaiheessa huhtikuussa 2020 amerikkalaisen ajatustahon Center for Strategic and International Studies (CSIS) vieraileva tutkija Iain King kirjoitti CSIS:n verkkosivulle artikkelin (King 2020), jossa hän tarkastelee eri pandemioihin liittyviä tapahtumia noin 2500 vuoden ajalta ja analysoi niiden vaikutuksia yhteiskuntiin. Hän löytää seitsemän yhteistä seurannaisvaikutusta, joista jokaista hän argumentoi usein historiallisin esimerkein. Tiivistän hänen vaikutuslistansa seuraavassa ja jätän historialliset pandemiaesimerkit pois:

1. *Valmius sodankäyntiin heikkenee:* Pandemiat leikkaavat armeijoiden miesvahuutta ja ohjaavat väestön huomion pois sodankäynnistä. Kiihtöjen osapuolet saattavat toisaalta etsiä uusia toimintamalleja. King toteaa Venäjän ja Kiinan jo alkuvuonna huomattavasti voimistaneen NATO-maihin kohdistamia disinformaatiokampanjoita.
2. *Hallitusten valta ja auktoriteetti kyseenalaistetaan:* Pandemiat nostattavat yleensä myös vakavia kysymyksiä poliittiselle johdolle, joko taudin leviämisvaiheessa tai viimeistään kun yhteiskunta pyrkii toipumaan siitä. Nykyajan moderni kommunikaatio ja sosiaalinen media mahdollistavat hallitusten suoriutumisen hyvin nopean vertailun, ja epäonnistuminen nousee pikaisesti julkiseen keskusteluun.
3. *Taikausko, salaliittoteoriat ja valeuutiset menestyvät:* Karanteeni ja eristäytyminen ruokkii epärealistista julkista keskustelua. Myös COVID-19-epidemian aiheuttama huoli on luonut mahdollisuuksia niin järjestelmälliselle disinformaatiolle kuin väärinkäsityksistä syntyneiden virheellisten tietojen leviämiselle. Malliesimerkki on QAnon-liikkeen levittämä väite 5G-verkkoteknologian yhteydestä koronaviruksen syntyyn ja leviämiseen. Pitkäkestoisemmassa kriisissä näiden ilmiöiden vaikutus olisi huomattavasti suurempi kuin toistaiseksi on havaittu.

4. *Muukalaisviha ja syntipukkien etsiminen yleistyvät:* Vaikka pandemiat ovat usein lisänneet yhteisöjen keskinäistä solidaarisuutta, yhteisön ulkopuolisia on helppo syyttää taudin levittämisestä. Koronaepidemia toistaa tätä mallia: suhtautuminen ulkomaisiin matkailijoihin (meillä myös kauan ulkomailla asuneisiin, Suomeen palaaviin suomalaisiin) on jyrkentynyt. Eräissä maissa kiinalaiset ovat epidemian aikana kohdanneet jopa väkivaltaa. USA:n presidentti on syyttänyt epidemian leviämisestä maailman terveysjärjestö WHO:ta.
5. *Taloudessa uusia voittajia ja uusia häviäjiä:* Koronaepidemiankin kokonaisvaikutus kansantalouksiin on aivan ilmeisesti negatiivinen. Merkittäviä - ja aiemman kehityksen valossa yllättäviä - häviäjiä on runsaasti: lentoyhtiöt, koko matkailuala, hotelli- ja ravintola-ala, urheilubisnes, maasta toiseen liikkuva työvoima... Ilmeisesti tämä kompensoituu joillakin muilla aloilla, koska kokonaisvaikutus talouteen näyttää lopulta jäävän siedettäväksi.
6. *Eriarvoistuminen: jotkin ryhmät kärsivät pandemioista huomattavasti enemmän kuin toiset:* Koronapandemian kohdalla on helppo löytää väestöryhmä, johon se iskee pahimmin: vanhusväestö. Vastaavasti, kuten edellisessä kohdassa todettiin, taloudelliset iskut koettelevat eri alojen yrittäjiä erittäin epätasaisesti.
7. *Epidemian shokkivaikutus löytää ilmaisunsa kulttuurissa:* Ruttoepidemiat ovat Kingin mukaan tuottaneet koko joukon klassikkokirjoja, ja musta surma oli hänen mukaansa yksi keskeinen renessanssin käynnistänyt ilmiö. Kulkutautiepidemiat ovat vaikuttaneet jopa arkkitehtuuriin ja kaupunkisuunnitteluun. COVID-19 -pandemian vaikutus tulee näkymään kulttuurissa vasta tulevina vuosina, ja sen vaikutusta on toistaiseksi mahdotonta ennustaa.

Nämä Kingin tunnistamat kulkutautivaikutukset epäilemättä ilmenevät muidenkin häiriötilanteiden yhteydessä. Rohkenenkin peilata edellä kuvattuja näkemyksiä kulumassa olevan pandemiavuoden ja puoleen vuosisataan ensimmäisen suomalaisen poikkeustilan kokemuksiin.

Ennakoinnin vaikeus ilmeni siinä, että yhteiskuntamme hyvästä varautumisesta huolimatta valmistautumisaika pandemian moninaiisiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin näyttää olleen lyhyt. Valtion ylimmältä taholta signaloitu ”tehonyrkin” tarve voidaan tulkita indikaatioksi siitä, etteivät varautumisjärjestelmä ja häiriötilanteiden hallintamekanismit ole riittävät vastaamaan aikamme kompleksisiin turvallisuushkiin. Valmiuslain kehittämistarpeet on tunnustettu laajasti; samalla on ilmeisesti tunnustettu, että valmiuslain taustalla oleva ”mindset” on auttamatta vanhentunut.

Riskinarviointiskenaarit vaikuttavat osin ylioptimisilta: kansallinen riskinarviointiskenaarior valmistautui influenssapandemiaan, jossa kahdeksanviikkoisen aallon aikana avoterveydenhuollon palveluja tarvitsee puoli miljoonaa potilasta, sairaalahoitojaksoja tarvitaan 35.000 ja kuolemantapauksia on 9.000 (Eskola 2018, 106). Kun nyt näemme huomattavasti pienempien koronapotilasmäärien ja oleellisesti pienemmän kuolonuhrien määrän vaikutukset yhteiskunnan ja kansalaisten kestokykyyn, herää kysymys, olisiko nimenomaan resilienssin uudelleen arvioinnille tarvetta? Koronapandemian myötä olemme saaneet myös vähäistä esimakua

siitä, miten yksittäisen uhkan realisoituminen aiheuttaa kompleksisia kansallisia ja kansainvälisiä vaikutuksia.

Mielenkiintoisimmat ja vaikeimmat uudelleenarvioinnin tarpeet liittyvät – ehkä jossain määrin paradoksaalisesti – vapaaseen informaationkulkuun. Auktoriteettiuskon lähes täydellinen katoaminen ja siitä kumpuava, kaikkien käytössä olevan monikanavaisen sosiaalisen median mahdollistama, vapaa ja nopeatempoinen kritiikki vallanpitäjiä ja päätöksentekijöitä kohtaan tulevat varmasti olemaan tunnusomaisia 2020-luvun ja tulevien vuosikymmenten häiriötilanteille; kyse on – sinänsä positiivisen – modernin verkottuneen informaationvaihdon sivuvaikutuksista. Moni muukin kriisin oheisvaikutus, joihin myös King viittaa, liittyy informaatioon: keskenään kilpailevien tai kiistelevien valtioiden kiihtyvä informaatiovaikuttaminen, yhteiskuntien sisäisen disinformaation lisääntyminen, sosiaalisen median myötävaikutuksella leviävä syyllistäminen ja ksenofobia.

Turvallisuushkien uudelleenarviointi edellyttää panostamista sinänsä suhteellisen suoraviivaisten uhkien kompleksisten vaikutusten, ja nimenomaan informaatiovaikutusten, syvälliseen tarkasteluun. Olemme nähneet, että jopa pelkkä kulkutautiepidemia aiheuttaa yhteiskunnassa vaikutuksia, joihin vastaaminen lankeaa useille eri hallinnonaloille. Laajan turvallisuuskäsityksen sisäistäminen ja varteenotettavat toimet sen toteuttamiseksi ovat vasta alussa.

# MITÄ TÄSTÄ OPIMME?

Kari Laitinen, Ossi Heino ja Vesa Huotari

## Johdanto

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. Kirjaa visioidessamme emme tietenkään osanneet kuvitella, kuinka ajankohtaiseksi se lopulta osoittautuu. Tätä yhteenvetoa kirjoittaessa olemme sekä globaalisti että oman yhteiskuntamme tasolla aivan uudenlaisen tilanteen äärellä. Tietävästi Kiinassa sijaitsevan Wuhanin kaupungista alkunsa saanut koronavirus COVID-19 mullistaa maailmanjärjestystä ja koettelee varautumisen tasoa ja palautumiskykyä kouriintuntuvalla tavalla. 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 hillitsemistoihin, 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 huomaamatta ja ennalta arvaamatta eri hallinnonalojen ja laajan toimijajoukon ratkaisujen seurauksena. Suomi on monin tavoin varautunut moneen uhkakuvaan, ja vieläpä hyvin. Samanaikaisesti näemme jo nyt, kuinka koronapandemia on osoittanut meille lukuisia haavoittuvuuksia, mutta samalla tehnyt aiempaa ymmärrettävämmäksi tämän kirjan teksteissä väreilleen teeman; miten lukuisat eri tahot tuottavat ja ylläpitävät modernien yhteiskuntien turvallisuutta.

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. Tämän kirjan tekstit kertovat omista näkökulmistaan siitä, että varautuminen todella kannattaa, myös silloin, kun ei tarkkaan ole tiedossa, minkä varalta nyt oikeastaan edes varaudutaan. Kysymys on kenties eräänlaisesta kriisinhallinnasta, jota kuitenkin toteutetaan jo ennen kuin mitään kriisiksi nimettävää edes on meneillään. Näin ajateltuna varautumisessa ei tähdätä ainoastaan nimettävissä olevien tilanteiden hallintakyvyn parantamiseen, vaan erilaisten toimintakyvykkyyksien turvaamiseen laajemmin tarkasteltuna. Varautumista 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 tavoitetilaa, 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. Esimerkkeinä yhteiskuntamme kyvystä reagoida muutos- ja yhteistyötarpeeseen voidaan nostaa Yhteiskunnan turvallisuusstrategia ja kokonaisturvallisuuden käsitteen iskostuminen sekä näitä tukevat laaja-alaiset ennakoinnin ja yhteistyön prosessit<sup>62</sup>. Ajatuksena on, että yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteisenä ponnisteluna<sup>63</sup>. Tähän liittyvää toimeenpanoa ja yhteistoiminnan kehittämistä koordinoi Turvallisuuskomitea yhteistyössä ministeriöiden valmiuspäälliköiden kanssa. Toimintamalli on monin tavoin suomalaisen varautumis-, valmius- ja turvallisuus-toiminta-ajatuksen keskiössä. Suomalainen järjestelmä ja tapa toimia on monin tavoin erittäin hyvä kansainvälisestäkin vertailun. Mutta samanaikaisesti, kuten Kimmo Himberg kirjoittaa, meillä tulee olla valmius tarkastella kriittisesti nykyisen varautumisajattelumme ja siten varautumistoimintamme perusteita tilanteessa, jossa yhtä aikaa ns. vanhat ja uudet uhkakuvat löytävät toisensa muodostaen aina vain pirullisempia haasteita yhteiskunnallemme.

Valtioiden turvallisuutta tarkasteltaessa on nähtävissä kaksi trendiä: Yhtäältä (kansallis)valtiot ovat pakotettuja entistä syvempään yhteistyöhön niin sisäisesti kuin ulkoisesti. Toisaalta, lyhyen suotuisamman kauden jälkeen, valtiot ovat jälleen terävöittäneet omaa kansalliseen turvallisuuteen liittyvää varautumistaan ja toimintaansa. Tämä näkyy muun muassa uudenlaisten uhkien muodossa. Kyber- ja hybriditurvallisuuteen liittyvät kysymykset aiheuttavat käytännössä jokaiselle valtiolle erittäin relevantteja uhkia. Ja juuri tämän tyyppiset uhat alleviivaavat poikkihallinnollisen ja sektoreita ylittävän näkökulman, suunnittelun ja hallinnan tarvetta.

Globalisaatiokehityksestä huolimatta valtio näyttää säilyvän edelleen keskeisenä turvallisuustoimijana myös näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Ei ole nähtä-

---

62 ”Kokonaisturvallisuus on tavoitetilaa, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Turvaamisen toimiin kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen.” Ks. Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012

63 Valtioneuvoston periaatepäätös 2017; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (Turvallisuuskomitea).

vissä viitteitä siitä, että olisi mahdollista luoda alueellisia ratkaisuja – muun tyyppisistä nyt puhumattakaan – nykyistä (kansallis)valtiota korvaamaan<sup>64</sup>. 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 kokonaisturvallisuuskysymyksen palasista. Melinda Palomaa tarkasteli kirjoituksessaan kansalaisjärjestöjen roolia kokonaisturvallisuuden kentässä ja sen toimintahaasteita ennalta arvaamattomien uhkien edessä. Vuonna 2015 koettu maahantulo 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 västeiden 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. Poikkiallinen yhteistyö on tällaisten ongelmien kohdalla välttämätöntä ja, kuten Sane toteaa, heikoimman lenkin merkitys kokonaisuudelle on valtava. On tärkeää huomata, että ne heikoimmat lenkit voivat lopulta löytyä oman asiantuntijusalan ja oman maantieteellisen alueen ulkopuolelta. Koronapandemia on ongelman dynamiikan, kompleksisuuden ja ratkaisuvaateiden osalta tietyksi verrattoman hyvä ja jokaista lukijaa koskettava esimerkki.

---

64 Ks. valtion ja suvereniteetin käsitteistä esim. Camilleri & Falk 1992 ja Ferguson & Mansbach 1989.



## Varautuminen perusolettamusten kautta nähtynä

Tietomme ja tietämistemme 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 annettuina – minkä asioiden oletamme automaattisesti olevan kunnossa, tarvittaessa aina saatavillamme moitteettomassa muodossaan. Kysymys on olettamuksista, joiden ajattelemme 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 selvyttä 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 viranomaismääräyksiä tai muita suosituksia ja sääntöjä, joihin saatamme suhtautua vähättelevästi tai ylimalkaisesti ymmärtämättä sitä, että niiden kohdallisuus saattaa konkretisoitua ajatteluumme vasta onnettomuustutkintaan päätyvän tapahtumasarjan myötä. Kuten Valonen tekstissään painotti, huolellisuus pienten, turvallisempaan toimintaan tähtäävien valintojen tekemiseksi on varsin yleispätevä neuvo.

Perusolettamuksiksi voidaan myös laskea tapamme tuodittautua esimerkiksi Suomelle ominaisten piirteiden voimaan turvallisuuden tuottamisessa. 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 peruseriaatteista, joita ulkoisesta tai sisäisestä syystä johtuva kriisi uhkaa. Käsillä on tällöin myös vaara siitä, että peruseriaatteista luopumalla yhteiskunta muuttuisi poikkeusolotoimivaltuuksia väärinkäyttämällä yhteiskunnaksi, jonka välttämiseksi yhteiskuntajärjestyksen peruspilarit on alun perin luotu. Salmisen teksti on jälleen osoitus yhdestä yhteiskunnallisesta varautumisen ulottuvuudesta, joka ei paljastu syvän rauhantilan vallitessa.



Tätä kokonaistematiikkaa jatkoi Veli-Pekka Nurmi, joka otti puheenvuorossaan käsittelyyn lainsäädännön resilienssin ja kysyi, miten säädösten tarkkarajaisuuden ja tilannekohtaisen joustavuuden välinen ristiriita olisi ylitettävissä ennakoimattomien 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. Tässä mielessä Rantapelkosen esiin nostama perusolettamus koskee oletusta kuntien samanlaisuudesta.

Harvemmin kyseenalaistettavia perusolettamuksia sisältyy myös yhä voimakkaampaan kietoutumiseemme kyber-ulottuvuuden kanssa. Jarno Linnéll 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 Linnéll 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 tarkastelukehykset 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 koordinoitioongelmaa ja muodostamaan jaettua ymmärrystä. Etelä-Karjalassa muodostettu EKTURVA sekä Lappeenrannan kaupungin toimintoja yhteen kokoava 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. Ehkä eriyttämistä koskevaa huolta ei osata oikea-aikaisesti ilmaista tai riittävän vakuuttavasti esittää. Tai ehkä osataankin, mutta se tulee sivuutetuksi toteamalla, että nyt tehtävä päätös on kaiken kaikkiaan kuitenkin paras mahdollinen. 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 näytetään 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 monimuotoisuuteen 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. Osallisuus kokonaisturvallisuuteen tulisi siis ilmetä jokaisessa toiminnossa, mutta ei sen helpommin nähtävinä ja mittareiksi pelkistettävänä muotoinaan.

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 erityisnäkökulmana oli hybridi vaikuttaminen, jossa fyysisesti toteutettuja iskuja pohjustetaan ja niiden lopullisia seurauksia tehostetaan myös muilla päämäärää tukevilla vaikuttamiskeinoilla. Tällaisen sodankäynnin asearsenaali löytyy pitkälti jo valmiiksi yhteiskunnastamme normaaleista, arkea ylläpitävistä rakenteista sekä riippuvuuksistamme 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 arjesta turvallisen, terveellisen ja ennakoitavan. Me luotamme niihin ja rakennamme jokapäiväiset käytäntömme ja rutiinimme niiden varaan. Infrastruktuurit viittaavat tällöin siihen, että monet toiminnot ja toimeliaisuudet ovat riippuvaisia niiden saatavuudesta, ja kriittisyyttä muodostuu siitä, jos näiden hyvinvointi, jatkuvuus ja kestävyys kyseenalaistuvat ilman niitä.

Mitä kiinteämmin arkenne sujuvuus, toimintaprosessit tai vaikkapa palveluntuotanto nojaavat kriittisen infrastruktuurin odotettuun toimivuuteen, sitä merkittävämpiä seurauksia niiden toimintahäiriöt aiheuttavat. 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 vaihtokäytännön erilaisia toimintoja suunniteltaessa, rakennettaessa ja kehitettäessä olemassa olevien ratkaisujen saatavuus- ja toimintavarmuusoletuksen varaan. Tässä mielessä varautuminen pitkäkestoisiin häiriötilanteisiin on paitsi sähköjärjestelmien monimuotoiseen ylläpitokenttään kuuluvien vastuulla, se tulisi myös nostaa vakavana kysymyksenä esille tarkasteltaessa suhdetta erilaisiin toimintoihin. 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 pintatai 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

Kirjan teksteissä on onnistuttu tarkastelemaan varautumisen laajaa kenttää monista hyvin erilaisista tarkastelupisteistä käsin. Vaikka varautumisen voidaan Suomessa sanoa perustellusti olevan verrattain hyvällä tasolla, vielä on paljon tehtävää, eikä tämä tehtävä taida koskaan edes valmiiksi tulla. Ylipäättään turvallisuuden tuottaminen on lähtökohtaisesti prosessi – ei projekti, joka joskus valmistuu. On kuitenkin selvää, että suuntautuminen kohti parempaa varautumista edellyttää kriittistä huomion kohdistamista myös niihin rakenteisiin ja toimintatapoihin, jotka nykyisellään kestävät kansainvälistä vertailua ja kannattelevat maamme yhtenä kaikkein turvallisimmista. Kritiikin kohdistaminen tuntuisi oikeutetummalta ja helpommalta, jos turvallisuusongelmat rehottaisivat 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 strategiamme ja selvityksemme eivät muutu konkreettisiksi teoiksi ja toimenpiteiksi.

Kirjan teksteissä on uskallettu 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 tavoitetiloina voidaan pitää uhkien ja riskien hallintakykyä sekä tuntemusta tuon tilan toteutumisesta. Mutta toisaalta tunnistetaan 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 ajatteluamme.

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 kokonaisuongelman 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. Jos asia on näin, meidän tulisi lähteä hahmottamaan toisenlaista käsitystä hallittavuudesta ja toisenlaista käsitystä ratkaisutapojen toimivuudesta.

Kirjan teksteissä painotettiin yhteistyötä ja tarvetta uudenlaisten yhteistyömuotojen löytämiseksi. Kompleksiset uhkakuvat vaativat vasteekseen yhteistyötä, joka uudistaa toimijoiden katsontakantaa ja tekee kohdattavien ongelmien identifiointista 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.

Varautuminen on pohjimmiltaan tulevaisuuteen tähtäävää toimintaa. Ponnistelemme varautumisen eteen tänään, jotta huomenna asiat onnistuisivat parhaalla mahdollisella tavalla. Pyrimme tekemään toimenpiteitä minimoidaksemme negatiivisten mahdollisuuksien toteutumista tai niiden seurauksia. Parhaimmassa tapauksessa kaikki menee juuri niin kuin toivottiinkin, ja mitään ihmeellistä ei tapahdu. Turvattomuus pysyy poissa. Mutta edelleenkin selvää ei ole se, onko turvattomuuden poissaolosta lopulta kiittäminen varautumisen eteen tehtyjä ponnisteluja, vai olisiko kaikki voinut jäädä tapahtumatta muutoinkin. Käänteisesti tarkasteluna asiat voivat johtaa vakavaan kriisiin silloinkin, kun kaikki kuviteltavissa olevat varautumistoimenpiteet on moitteetta tehty. Tässä mielessä varautuminen pysyttelee kaiken aikaa melkoisen epäkiitollisella alueella, suorien syy-seuraussuhteiden ja panos-tuotoslaskelmien todistusvoiman katveikossa.

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. Kirjan prologissa Tuu-tikki oli sinut tällaisen epävarmuuden kanssa pähkäillessään revontulia. Hän ei väittänyt ymmärtävänsä, mistä on kysymys, eikä myöskään ryhtynyt manipuloimaan tuntemaansa kokemusta joksikin toiseksi, vaan kehotti ystävänsä liittymään mukaan tarkasteluun. Niin kuin Tuu-tikille revontulet, varautujalle huominen on koko ajan lähietäisyydellä, jollain tapaa nähtävissä, mutta ei kuitenkaan koskaan tartuttavissa. Sitä ei ole ratkaistu.

# KAPPALEKOHTAINEN LÄHDELUETTELO

## *Varautuminen digitalisoituvassa maailmassa*

- Digital Security Risk Management for Economic and Social Prosperity (2015). OECD Recommendation and Companion Document.
- 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.
- United Nations (2018). E-Government Survey 2018, Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies. United Nations, Economic & Social Affairs.
- Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta (2019). Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:11

## *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.
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. (YTS 2017). Valtioneuvoston periaatepäätös, 2017.

## *Valmiuslainsäädäntö ja perusoikeudet poikkeusoloissa*

- Heikkonen, J., Kataja, P., Lavapuro, J., Salminen, J., Turpeinen, M. (2018). Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen 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.
- Buure-Häggglund, K. (2002). Suomen kriisilainsäädäntö. WSOY Lakitieto, Helsinki. HE 152/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muuttamisesta ja puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta annetun lain kumoamisesta
- HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- Juntunen, P., Nurmi, V-P., Stenvall, J. (2009) Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa kunta- ja palvelurakenteissa. Suomen Kuntaliitto, ACTA 208, Helsinki.

- Kauppa- ja teollisuusministeriö. (2006). Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus huoltovarmuustyössä. Taloudellisen puolustusvalmiuden kehittämistoimikunnan mietintö. Julkaisuja 42/2006.
- Sanderfeldt, J. (2005). Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krisshantering. En studie av kriser i Sverige 1993-2003. Krisberedskapsmyndigheten (KBM). KBM:s temaserie 2005:6.
- Sisäministeriö. (2019). Suomen kansallinen riskinarvio 2018. Sisäministeriön julkaisu 3/2019.
- Turvallisuuskomitea. (2017). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. Helsinki 2017. 1048/2018 Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista.

### *Turvallisuus tehdään lähellä - kunnat varautumisen toimijoina*

- ARTTU2-ohjelman kuntalaiskysely. (2017). Suomen Kuntaliitto. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/arttu2-tutkimusohjelma-3>
- Hyvä elämä – turvallinen arki Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017
- Ilmastonmuutos ja kunnat - Opas kuntien ilmastotyön tueksi. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2019.
- Megatrendit 2020. Sitra. Sitran selvityksiä, Helsinki. Saatavilla: <https://www.sitra.fi/julkaisut/megatrendit-2020/>
- The Global Risks Report. (2020). The World Economic Forum. 15th Edition. Saatavilla sähköisesti: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risk\\_Report\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf)
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. (YTS 2010). Valtioneuvoston periaatepäätös, 2010a.
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. (YTS 2017). Valtioneuvoston periaatepäätös, 2017.

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

- Ehdotus pelastustoiminnan johtamisen suunnitteluperusteiden kehittämiseksi, SM:n julkaisu 21/2018.
- Grönroos, M. (2003) Mahdollisuuksien aika – kohti virtuaalista organisaatiota. Transatlanta, Vammala.
- Heinä- elokuun 2010 rajuilmat. Onnettomuustutkintakeskuksen raportti, S2/2010Y, 27.9.2011
- Pelastuslaki 29.4.2011/379 Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379#L5P35>
- Talvitie R., Rantanen H., Hämäläinen, E. (2018). Kunnan rooli turvallisuudessa korostuu, Kunnallisen kehittämissäätiön julkaisu 20.
- Valtioneuvoston asetus poliisista 19.12.2013 Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/>
- 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 2025, Huoltovarmuuskeskus 29.04.2013, <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/huoltovarmuuden-skenaariot-2025/>
- Huoltovarmuuden skenaariot 2030, Huoltovarmuuskeskus 24.04.2018 <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/huoltovarmuuden-skenaariot-2030-loppuraportti-valmistunut/>
- Huoltovarmuuskeskus. (2019) Huoltovarmuuden skenaariot 2030, seurantakysely 2019. HVO Extranet 27.11.2019 (pääsy rajoitettu).
- Huoltovarmuuskeskus. (3.12.2019). Esitelmätilaisuus.
- Huoltovarmuuskeskus. (8.1.2020). Tietoa huoltovarmuudesta. Haettu osoitteesta <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/>.
- Maanpuolustuskurssien huoltovarmuusesitelmät, Huoltovarmuuskeskus, MPK-aineistot (julkaisemattomia)

## *Kansainvälinen terveysturvallisuus ja infektiohat*

- Bedford J. (2019) A new twenty-first century science for effective epidemic response. *Nature*, 575(7781), pp. 130–136.
- Euroopan Unioni. (2019) Verkkosivut, saatavissa: [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ecdc\\_fi](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ecdc_fi)
- Tartuntatautilaki 1227/2016. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161227>
- Tasavallan presidentin asetus 51/2007. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2007/20070051>
- 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*

- Branders, M. (2019). Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus. Akateeminen väitöskirja, Tampereen Yliopisto.
- Eskelinen, K., Nikkanen, M. (2019). Vapaaehtoisten ja viranomaisten yhteistyö -hanke väliraportti. SPEK.
- Haake, N. (2019). Vapaaehtoiset pelastustoiminnassa”- hankkeen väliraportti. Sisäministeriö.
- Hanén, T. (2017). Yllätysten edessä. Kompleksisuusteoreettinen tulkinta yllättävien ja dynaamisten tilanteiden johtamisesta. Maanpuolustuskorkeakoulu, julkaisusarja 1, tutkimuksia nro 11, Helsinki.
- Hirvonen, S., Puolitaival, S. (Toim.) (2019). Vapaaehtoistoiminnan arvo. Kansalaisareena julkaisuja 2/2019.
- NH. (2019). Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta



- 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). Robottirosansseja ja etiikan etikkaa. Bonfire 6.5.2018.
- Kauppakamari. (2018). Elinkeinoelämä ja hybridivaikuttaminen. Helsinki 2018.
- Lehto M., Linnéll J., Kokkomäki T., Pöyhönen J., Salminen M. (2018). Kyberturvallisuuden strateginen johtaminen Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2018.
- Lehto, M., Linnéll, J. (2017). Kybersodankäynnin kehityksestä ja tulevaisuudesta. Tiede ja Ase, 75, 2017.
- Linnéll J. (2014). Kyber rantautui Suomeen. Tiede + Teknologia 12/2014, Aalto-yliopiston julkaisusarja.
- Linnéll J. (2018). Countering Hybrid Threats: Role of Private Sector Increasingly Important. Shared Responsibility Needed. Strategic Analysis, March 2018, Hybrid CoE.
- Oikeusministeriö (2017). Nettiäänestyksen edellytykset Suomessa. Oikeusministeriön julkaisu 60/2017.
- Sisäministeriö (2019). Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriön julkaisuja 2019:5.
- Sitra (2020). Megatrendit 2020. Sitran selvityksiä 162, tammikuu 2020.
- Turvallisuuskomitea (2018). Kyberturvallisuuden sanasto. Helsinki 2018.
- Turvallisuuskomitea (2019). Suomen kyberturvallisuusstrategia 2019. Valtioneuvoston periaatepäätös 3.10.2019.
- Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (2018). 1048/2018.

### *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*

- Aircraft Accident Investigation Commission, Ministry of Economic Affairs and Communications, Estonia. (2008). Final report, Aircraft accident investigation, Copterline Oy, Sikorsky S-76C+, In Tallinn Bay, Estonia on 10 August 2005.
- Oikeusministeriö. (2009). Jokelan koulusurmat 7.11.2007. Tutkintalautakunnan raportti. Julkaisu 2009:2.
- Oikeusministeriö. (2010). Kauhajoen koulusurmat 23.9.2008. Tutkintalautakunnan raportti. Selvityksiä ja ohjeita 11/2010.
- Onnettomuustutkintakeskus. (2005). Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004. Tutkintaselostus A2/2004Y.

- Onnettomuustutkintakeskus. (2005). Raskaan ajoneuvoyhdistelmän ja linja-auton yhteentörmäys valtatiellä 4 Äänekosken Konginkankaalla 19.3.2004. Tutkintaselostus A1/2004Y.
- Onnettomuustutkintakeskus. (2009). Puhdistetun jäteveden joutuminen talousvesiverkostoon Nokialla 28.–30.11.2007. Tutkintaselostus B2/2007Y.
- Onnettomuustutkintakeskus. (2011). Heinä-elokuun 2010 rajuilmat. Tutkintaselostus S2/2010Y.
- Onnettomuustutkintakeskus. (2013). Ympäristöonnettomuus Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012. Tutkintaselostus Y2012-03.
- Onnettomuustutkintakeskus. (2015). Kahdeksan laskuvarjohyppääjän kuolemaan johtanut lento-onnettomuus Jämijärvellä 20.4.2014. Tutkintaselostus L2014-02.
- 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.
- Tilastokeskus. (2020) Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuolemansyyt [verkkójulkaisu]. ISSN=1799-5051.

### *Kompleksiset uhkakuvat ja varautumisen uudelleenarviointi*

- Branders, Minna (2016): Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus. Acta Universitatis Tamperensis 2124. Tampere University Press, Tampere.
- Eskola Juhani (2018): Väestön toimintakyky ja palvelut. Kirjassa Sikanen T. ja Reinikainen V. (toim.) Turvallinen Suomi 2018 - Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta. Turvallisuukskomitea, Helsinki 2018.
- Hindsberg Marie-Louise (2020): Koronakriisi nosti esiin varautumisen erot. Ulkopolitiikka no. 2/2020, 68-71.
- 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.
- SM 2016. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriön julkaisu 8/2016.
- VN 2015. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. [https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YHDISTETTY\\_netti.pdf](https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf) Noudettu 12.9.2020
- VNK 2010. Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010.
- VNK 2016. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016.
- VNK 2017. Valtioneuvoston puolustusselonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017.

## KIRJOITTAJALUETTELO

**Päivi Nerg** on hallintopolitiikan alivaltiosihteeri, jolle valmius- ja varautumistointa tuli lähelle sydäntä hänen toimiessaan Sisäministeriön kansliapäällikkönä. Tuossa tehtävässä konkreettisesti näki ja koki, kuinka tärkeitä on varautua myös normaaliolojen kriisitilanteisiin. Hereillä on oltava, toimintamallit harjoitettava ja toimintatapojen ja organisoitumisen oltava joustavaa. Nykyisessä työssään valtiovarainministeriössä varautuminen digimaailmassa on yksi painopisteistä.

**Vesa Valtonen** on sotatieteiden tohtori ja yleisesikuntaeversti. Hän on palvellut muun muassa tutkijana Maanpuolustuskorkeakoulussa, pataljoonan komentajana Karjalan prikaatissa ja Turvallisuuskomitean pääsihteerinä. Hänen nykyinen palvelupaikkansa on Maavoimien esikunta. Valtonen on kokonaisturvallisuuden ja turvallisuustoimijoiden yhteistyön asiantuntija.

**Janne Salminen** työskentelee julkisoikeuden professorina Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa. Salmisella on julkaisuja kotimaisesta poikkeusolojen sääntelystä, ja hän on toiminut perusoikeuksia poikkeusoloissa tutkineen hankkeen johtajana.

Professori, tekniikan tohtori **Veli-Pekka Nurmi** on toiminut Onnettomuustutkintakeskuksen johtajana vuodesta 2010 lähtien. Hän on toiminut käytännössä koko työuransa monipuolisissa varautumiseen liittyvissä tehtävissä julkishallinnossa, elinkeinoelämässä ja korkeakouluympäristössä.

**Aki Pihlaja** toimi artikkelin kirjoittamishetkellä projektipäällikkönä Suomen Kuntaliitossa kuntien varautumista ja jatkuvuudenhallintaa tukevassa KUJA-projektissa. Hän on toiminut myös valtakunnallisen Turvallinen ja kriisinkestävä kunta -verkoston koordinaattorina. Pihlajalla on useiden vuosien kokemus paikallisesta varautumis- ja turvallisuustyöstä sekä varautumisyhteistyön kehittämisestä. Nykyään hän työskentelee Suomen Punaisessa Ristissä kotimaan valmiustoiminnan päällikkönä.

Sotatieteiden tohtori, emeritusprofessori **Jari Rantapelkonen** toimii Enontekiön kunnanjohtajana.

**Ari-Pekka Meuronen** on toiminut Lappeenrannan kaupungin turvallisuus- ja riskienhallintapäällikkönä vuodesta 2009 alkaen. Hän on ollut aloitteellisena perustamassa mm. Etelä-Karjalan turvallisuus- ja valmistoimikunta EKTURVA:a sekä valtakunnallista Turvallinen ja kriisinkestävä kunta -kuntaverkostoa. Meuronen on osallistunut aktiivisesti lukuisien valmiusharjoitusten suunnittelutyöhön ja luennoinut kuntien varautumisesta mm. alueellisilla maanpuolustuskursseilla ja muissa turvallisuusalan tapahtumissa.

Sotatieteiden maisteri, insinööri (AMK) ja majuri evp **Joni Henttu** on työskennellyt varautumisen eri sektoreilla ja erilaisissa tehtävissä jo vuosikymmenten ajan. Hän toimii myös aktiivisena kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijana. Henttu työskentelee tällä hetkellä Lapin aluehallintovirastossa pelastustoimi ja varautuminen -vastualueen johtajana.

Erityisasiantuntija **Hanna Havumäki** on työskennellyt varautumisasioiden parissa viime vuosina Suomen Punaisessa Ristissä, puolustusministeriössä ja Huoltovarmuuskeskuksessa. Viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän yhteistyönä toteutetut varautumistoimenpiteet sekä kansalaisen omatoiminen varautuminen ovat hänen erikoisalaansa. Havumäki toimii tällä hetkellä Huoltovarmuuskeskuksen 72 tuntia -konseptin yhteyshenkilönä.

Johtava analyttikko **Hannu Hernesniemi** on tehnyt pitkän uran Etlassa ja Huoltovarmuuskeskuksessa. Hän on erikoistunut talouden ja omistussuhteiden analyysihin, skenaariotyöskentelyyn sekä energia- ja logistiikkakysymyksiin huoltovarmuuden turvaamisen näkökulmasta. Vuoden 2020 alkupuolella Hernesniemi jäi hyvin ansaitulle eläkkeelle päivätyöstään Huoltovarmuuskeskuksessa.

**Arto Pahkin** työskentelee Fingrid Oyj:ssä kantaverkkokeskuksen valvomopäällikkönä. Lisäksi hän kehittää Huoltovarmuusorganisaatioon kuuluvan Voimatalouspoolin energia-alan varautumista edistävää viranomaisten ja energiayhtiöiden yhteistyöfoorumia.

Infektioepidemiologian dosentti **Jussi Sane** on koulutukseltaan virologi ja epidemiologi. Hän työskentelee seniorikonsulttina WHO Euroopan aluetoimistossa. Hänen työnsä liittyy maiden Covid-19:n vastetoimien arviointiin sekä yleisesti terveysturvallisuuden arviointiin ja kapasiteettien vahvistamiseen. Sane toimi vuoden 2020 elokuuhun asti THL:n terveysturvallisuusosastolla infektioautien torjunta- ja valmiustiimin vetäjänä. Tiimin tehtäviin lukeutui kansallinen ja kansainvälinen tartuntatauteihin liittyvä valmiustoiminta, kentän ohjeistuksen kehittäminen, epidemiaselvitukset ja operatiivinen tutkimus.

**Melinda Palomaa** työskentelee Suomen Punaisen Ristin keskustoimistossa valmiussuunnittelijana. Hän on tällä hetkellä siviilikriisinhallintatehtävissä Malissa. Aiemmin Palomaa on perehtynyt vesistöjen ja merien ympäristövahinkoihin ja erityisesti alusöljyvahinkojen torjuntaan. Hän toiminut vapaaehtoisena meripelastajana toistakymmentä vuotta.

**Jarno Linnéll** on toiminut laaja-alaisesti turvallisuus- ja varautumisasioiden parissa yli 20 vuotta niin käytännön tehtävissä kuin akateemisen tutkimuksenkin parissa.

Tekniikan tohtori ja Maanpuolustuskorkeakoulun dosentti, eversti **Mika Hyytiäinen** on soveltavan taktiikan sotilasprofessori evp. Hän on aloittanut viranomaisyhteistyön tutkimisen ja ohjaamisen vuonna 2000 ja erikoistunut kyberiin vuonna 2003. Hyytiäisen päättutkimuskohde on tällä hetkellä hybridisodankäynti, jonka osista hän on viimeimpänä perehtynyt informaatioon ja taloussotaan.

**Kai Valonen** on tutkinut päätyökseen onnettomuuksia yli 20 vuotta, josta 14 vuotta johtavana tutkijana Onnettomuustutkintakeskuksessa. Hänen erityisalanaan on ollut ns. muut onnettomuudet, joten tutkittavien tapausten joukko on ollut monenkirjava. Hänen johtamansa tutkintaryhmät ovat tutkineet niin yksittäisiä tapaturmia, moniuhaisia suuria onnettomuuksia kuin myös niin kutsuttuja poikkeuksellisia tapahtumia, kuten puukkoisku Turussa vuonna 2017 ja koronapandemia.

Filosofian tohtori, dosentti **Kimmo Himberg** on toiminut Poliisiammattikorkeakoulun rehtorina liki kymmenen vuotta. Hän työskenteli 1980-luvulla VTT:llä elintarvi-

ke- ja ympäristöturvallisuuskysymysten parissa ja siirtyi seuraavan vuosikymmenen alussa Keskusrikospoliisin palvelukseen. Hän vastasi Sisäministeriön projektijohtajana sisäisen turvallisuuden strategian valmistelusta vuosina 2016-2017.





Varautumisessa orientoidutaan siihen, että jotain ei-toivottua saattaa tapahtua, vaikka ei olisikaan välitöntä syytä uskoa niin käyvän. Olennainen hankaluus liittyy siihen, ettei aina ole selvää, mihin tarkalleen ottaen tulisi varautua. Säännösten, rakenteiden ja toimintamallien tulisi olla riittävän valmiita kohtaamaan myös yllätyksellisiä, odottamattomia ja epätodennäköisiä tapahtumia – turvaamaan toimintakyky kriisien, onnettomuuksien, terrori-iskujen ja erilaisten häiriötilanteiden sattuessa. Tämän kirjan kirjoittajat tarkastelevat eri näköalapaikoilta yhteiskunnallisen varautumisen tilaa ja tarjoavat näkemystä siihen, missä määrin tämän päivän asetelmat kykenevät kohtaamaan huomisen ongelmia.

