PUBLICATIONS OF
THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

Dissertations in Social Sciences and Business Studies

UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

HARRIET LONKA

VALTIONEUVOSTON TURVALLISUUSSTRATEGIATYÖ LAINSÄÄDÄNNÖN MUOKKAAJANA

Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana

Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 129

HARRIET LONKA

Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana

Publications of the University of Eastern Finland
Dissertations in Social Sciences and Business Studies
No 129

Itä-Suomen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta
Joensuu
2016

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy
Tampere, 2016
Vastaava toimittaja: professori Kimmo Katajala
Toimittaja: FM Eija Fabritius
Myynti: University of Eastern Finland Library

ISBN: 978-952-61-2238-0 (NID.)
ISBN: 978-952-61-2239-7 (PDF)
ISSNL: 1798-5749
ISSN: 1798-5749
ISSN: 1798-5757 (PDF)

Lonka, Harriet
Governmental Security Strategy as a Shaper of Legislation , 213 p.
University of Eastern Finland
Faculty of Social Sciences and Business Studies, 2016
Publications of the University of Eastern Finland,
Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 129
ISBN (nid.): 978-952-61-2238-0
ISSN (nid.): 1798-5749
ISSN-L: 1798-5749
ISBN (PDF): 978-952-61-2239-7 (PDF)
ISSN (PDF): 1798-5757
Dissertation

ABSTRACT

This thesis explores the security strategy work as a tool for governmental leadership focusing on implementation of strategy via legislation. Security strategy refers to the study object which is the strategy process reported in the governmental resolutions *The Strategy for Securing the Functions Vital to Society* in 2003 and 2006 and the resolution *The Security Strategy for Society* in 2010.

The methodological approach of the work connects to the systems thinking. The government is a subject affecting the system by its administrative and political leadership including the legislative work. The strategy work is a tool to define the goals, follow up the processes and to support the different governmental actors in managing their work in line with the strategy. The legislative study approach enables an analysis of the means which combine the societal demands, the democratic and political value settings and the substantive goals of the administrative sections in forming the legislation. The empirical material of this study comprises 24 interviews of the chiefs of ministries in two rounds. The study findings are elaborated and analysed in three partly overlapping dimensions which are: aiming at rationality, defining public value and taking into account emergence and complexity in the decision making process.

The key finding of this research is that the governmental security strategy process enables the forming of the common understanding of cross-sectional security issues among the government ministries. The most important legislative developments might have taken place also without the common strategy work. Yet the sharing of information and enhanced understanding of the specific needs in security matters of each and every governmental ministry has improved the security knowledge oriented legislative process at the whole-government level. From the regulatory theory perspective the importance of this research lies in its focus on the government resolutions' role as part of the legislative process.

Keywords: government, security strategy, government resolution

Lonka, Harriet
Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana, 213 s.
University of Eastern Finland
Faculty of Social Sciences and Business Studies, 2016
Publications of the University of Eastern Finland,
Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 129
ISBN (nid.): 978-952-61-2238-0
ISSN (nid.): 1798-5749
ISSN-L: 1798-5749
ISBN (PDF): 978-952-61-2239-7
ISSN (PDF): 1798-5757
Väitöskirja

ABSTRAKTI

Tutkimus tarkastelee turvallisuusstrategiatyötä valtioneuvoston johtamisen välineenä sekä strategian toimeenpanoa lainsäädännön kautta. Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö rajataan tarkoittamaan valtioneuvoston periaatepäätöksinä vuosina 2003 ja 2006 julkaistujen *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategioiden* ja vuonna 2010 julkaistun *Yhteiskunnan turvallisuusstrategian* laatimisprosessia.

Tutkimus kiinnittyy lähestymistavaltaan systeemiteoreettiseen kontekstiin, jossa strategiat ja strategiatyö ovat keino ja ajattelutapa reagoida toimintaympäristön sekä systeemin sisäisiin muutoksiin. Valtioneuvosto on subjekti, joka hallinnon ja politiikan johtamisen kautta sekä lainsäädäntötyöllään vaikuttaa systeemin toimintaan. Governance-ajattelu käsitteellistää strategian tekemistä ja toteuttamista hallinnon sisäisten toimijoiden ja hallinnon kansallisten ja kansainvälisten sidosryhmien yhteistoimintana. Lainsäädäntötutkimus syventää hallinnan prosessin tarkastelua siihen osaan, jossa politiikkatavoitteista johdetaan lainsäädännön tavoitteet ja jossa osana lainvalmistelua määritellään ne mekanismit, joiden kautta lain tavoitteet voivat toteutua.

Tutkimukseen empiirisen aineiston muodostaa 24 kansliapäälliköiden haastattelua kahdessa vaiheessa. Aineisto on teemoiteltu ja analysoitu viitekehyksessä, jonka tarkastelukulmina ovat pyrkimys rationaalisuuteen, julkisen arvon määrittyminen sekä emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa. Keskeinen havainto on turvallisuusstrategiaprosessin rooli yhteisen ymmärryksen synnyttäjänä poikkihallinnollisten turvallisuuskysymysten merkityksestä. Ministeriön valmiustoiminnan johtamisesta on tullut tärkeä osa kansliapäälliköiden työtä ja siten myös organisaation sitoutuminen turvallisuusstrategiatyöhön on voimistunut. Tiedonvaihto ja syventynyt ymmärrys ministeriöiden erityisistä turvallisuustarpeista on edistänyt laaja-alaisesti turvallisuustietoa huomioivaa lainsäädäntöprosessia kokonaisuudessaan. Lainsäädäntötutkimuksen kannalta tutkimus avaa valtioneuvoston periaatepäätöksen roolia osana lainsäädäntöprosessia.

Avainsanat: valtioneuvosto, turvallisuusstrategia, periaatepäätös

Esipuhe

En oikeastaan ajatellut, että näiden matkojen tuloksena lopulta syntyisi väitöskirja. Olen tehnyt tätä matkaa tuhansia kilometrejä ensin Kouvolasta Vaasaan ja Joensuuhun ja lopulta Helsingistä Joensuuhun. Ensin professori Ari Salmiselta ja HTT Olli-Pekka Viinamäeltä hakemaan ohjausta lisensiaatintyöhön ja sitten professori Anssi Keinäsen luokse väitöskirja-ajatusten kanssa. Mutta niinhän se meidän suvussamme on, junamatkailu verissä. Ja Vaasan junassahan isä-Harrikin, Kouvolan asemapäällikön poika, aikanaan dosenttiartikkelinsa kirjoitteli.

Oppialoja ajatellenkin matka on ollut melkoinen. Mikä ihme johti kalliperä- ja rakennegeologian gradutyöstä hallintotieteen opintoihin ja lopulta lainsäädäntötutkimuksen pariin?

Piti oppia ymmärtämään maailmaa, sen lainalaisuuksia ja eri ulottuvuuksia. Pohjalla luonnontieteen järkähtämätön perusta ja sen päälle yhteiskuntatieteiden loputtoman pitkälle jatkuvat, välillä saivartelultakin tuntuvat ajatuskulut. Lainsäädäntötutkimus auttoi vihdoin ankkuroimaan oman yhteiskuntatieteellisen ajatteluni riittävän tukevalle pohjalle. Vahvistui tunne siitä, että omalla tutkimustyöllä voi olla annettavaa myös muille. Siksi tämä kirja siis lopulta syntyi.

Kiitos oman itseni lopullisesta löytämisestä yhteiskuntatieteen tutkijana kuuluu professori Anssi Keinäselle. Hän jaksoi rohkaista, keskustella ja kuunnella, näyttää polun päitä. Toinen ohjaajani, professori Sirpa Virta, on auttanut minua olennaisesti ymmärtämään työtäni osana turvallisuustutkimuksen kokonaisuutta.

Professori Esa Hyyryläinen valoi uskoa tutkijantyöhöni aikanaan jo lisensiaatintyöni tarkastajana. Olen lämpimästi kiitollinen siitä, että Esa oli valmis myös vastaväittäjäksi tälle tutkimukselleni. Tutkimukseni lopullisessa muotoilussa arvokkaita evästyksiä antoivat esitarkastajani professori Anne Alvesalo-Kuusi sekä professori Jan-Erik Johanson.

Tämä työ syntyi myös ja erityisesti tarpeesta tutkia tärkeäksi kokemaani aihetta. Olenhan 1990-luvun lopulta asti tehnyt työurani riskienhallinnan parissa, ensin ympäristöriskien määrittelyssä ja sittemmin laajentaen skaalaa mitä erilaisimmille turvallisuustoiminnan aloille. Erityisesti lähellä sydäntäni ovat olleet onnettomuuksien ennaltaehkäisy ja varautuminen kriiseihin. Minulle riskienhallinta on työväline asioiden järjestämiseen viisaasti, resurssien käyttöä optimoiden. Varautuminen on organisatorista ennakointia ja eri toimijoiden yhteistyötä, jonka keskiössä pitää olla jatkuva, rohkea oppiminen omista puutteista ja virheistä.

Tämä koskee kaikkia yhteiskunnan toimijoita, myös ylintä valtionjohtoa. Tämän vuoksi halusin valita tutkimukseni näkökulmaksi valtioneuvoston työskentelyn ja tarkastella valtioneuvostoa ylimpänä hallinnon ohjaajana, en poliitti-

sen eliitin temmellyskenttänä, kuten usein tapana on. Valtiollisen riskienhallinnan kannalta näen vakavimpana uhkana tiedon pirstoutumisen ja tiedonkulun puutteet eri hallintojen ja niiden yksittäisten toimijoiden välillä. Toinen uhka on valtionjohdolta odotettu erehtymättömyys. Hyvä ja vastuullinen varautuminen ei koskaan poista mahdollisuutta yllättäviin kriiseihin ja epäonnistumisiin. Tämän vuoksi valtion turvallisuusstrategiatyö prosessina ansaitsee mielestäni sille tässä työssä annetun huomion. Yhteisen ymmärryksen kasvattaminen turvallisuuskysymyksistä ja keskinäisen tiedonkulun esteiden poistaminen on parasta, mitä valtioneuvosto voi kansalaistensa turvaamiseksi tehdä.

Samalla haluan korostaa strategiaprosessia kokonaisuutena, joka pyrkii myös vaikuttamaan ja aikaansaamaan muutosta. Tämän vuoksi on tärkeää, että prosessin tarkastelu ulotetaan strategian toteuttamiseen ja tämän osana lainsäädäntötyöhön. Turhan usein lainvalmistelu nähdään irrallisina projekteina, joita tehdään kireällä aikataululla kulloisenkin hallitusohjelman toteuttamiseksi. Strategiatyön tärkein merkitys voisi olla tuoda tähän työhön pidemmän jänteen kehittämisen ulottuvuuden. Toivon, että työni auttaisi tämän muutostarpeen tunnistamisessa ja toteuttamisessa osana lainsäädäntötyötä.

Olen iloinen rohjetessani ajatella itseäni nyt myös turvallisuustutkijana. Tähän oivallukseen pääsemisessä minua ovat erityisesti auttaneet hyvät ystäväni Yhteiskuntaturvallisuuden seurassa. YTT Teija Mankkinen ansaitsee erityiskiitoksen käsikirjoitukseni perusteellisesta ja rakentavasta kommentoinnista. Filosofian tohtorit Hanna-Miina Sihvonen ja Mia Örndahl ovat järkähtämättä valaneet uskoa omiin kykyihini silloinkin, kun urakka on tuntunut liian suurelta.

Lopuksi on muistettava, että perhe on paras tukija ja pahin kriitikko. Tämä väitöskirja on Longan sisarussarjan kolmas väitös. Kodin perintönä olemme mitä ilmeisimmin saaneet rohkeuden käyttää omaa ääntämme ja tarkastella tuttujakin asioita uusista tulokulmista. Minulle nuorimmaisena kesti vähän muita kauemmin tuota omaa ääntäni etsiskellä.

Omat rakkaani, Jyrki, Vilma ja Aino, ovat jaksaneet herkeämättä antaa tukensa tälle työlleni vaikka se onkin ottanut veronsa yhteisistä kesälomista ja muusta vapaa-ajasta. Ilokseni olen huomannut, että tyttärilläni on tämän matkan aikana myös virinnyt aito tutkijan mieli, rohkeus kysyä, ihmetellä ja kyseenalaistaa. Jyrkille kuuluu kiitos väsymättömästä keskustelukumppanuudesta, rohkaisusta ja rakkaudesta vaikeimpinakin hetkinä.

Roihuvuoressa 12.9.2016
Harriet Lonka

Sisällys

1 JOHDANTO 15
2 TUTKIMUSASETELMA, LÄHESTYMISTAPA JA AINEISTOT 22
2.1 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset 22
2.2 Tutkimuksen menetelmä, aineistot ja tutkijan positio 27
2.3 Tutkimuksen ala ja keskeiset käsitteet 33
2.3.1 Tutkimuksen alan asemointi 33
2.3.2 Turvallisuus ja turvallisuustutkimus 34
2.3.3 Riskit, uhkat ja riskienhallinta 37
2.3.4 Valtio ja valtioneuvosto 39
2.3.5 Lait ja lainsäädäntö tutkimuskohteena 41
2.4 Aikaisempi tutkimus 42
2.5 Kansainvälinen konteksti 46
2.5.1 Globaalin toimintaympäristön kehitys 46
2.5.2 EU:n turvallisuusstrategiatyö 48
3 STRATEGIA, JOHTAMINEN JA SÄÄNTELY 51
3.1 Strategiatyön organisaatioteoreettisia lähtökohtia 51
3.2 Strategia-ajattelun kehittyminen: suunnittelutoiminnasta strategia-ajatteluun 54
3.3 Julkisen ja yksityisen sektorin strategiatyön eroja 55
3.4 Sääntely strategian toteuttamisen välineenä 57
3.5 Yhteenveto julkisen hallinnon strategia-ajattelun elementeistä 60
4 TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS 64
4.1 Tutkimukseen valitut strategiatyön elementit 64
4.1.1 Rationaalisuus strategiatyössä 64
4.1.2 Julkisen arvon määrittyminen 68
4.1.3 Emergenttinen ajattelu, kompleksiset systeemit ja ilkeä ongelma ... 73
4.1.4 Strategiatyön elementtien yhteys valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyöhön 75
4.2 Tutkimuksen sääntelyllinen viitekehys 77
5 STRATEGIATYÖ JA TURVALLISUUSASIOIDEN HALLINTA VALTIONEUVOSTOSSA 80
5.1 Valtioneuvoston toiminnan organisointi 80
5.2 Valtioneuvoston strategiatyön elementtejä 81
5.3 Turvallisuusasioiden terminologia valtioneuvoston strategiatyössä 85
5.4 Turvallisuusasioiden vastuunjako valtioneuvostossa 87
5.5 Turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot 90
5.6 Valtioneuvoston turvallisuusstrategiat 2003-2010 98
5.7 Yhteenveto valtioneuvoston strategiatyöstä turvallisuusasioiden hallinnan kannalta 101

6 EMPIIRINEN ANALYYSI VALTIONEUVOSTON TURVALLISUUSSTRATEGIATYÖSTÄ 2003–2013 104
6.1 Strategiatyön elementit ja empiirisen analyysin teemat 104
6.2 Turvallisuusstrategioiden sisällön analyysi 107
6.3 Pyrkimys rationaalisuuteen strategiatyössä 113
6.3.1 Rationaalisuuden ilmeneminen turvallisuusstrategiatyössä 113
6.3.2 Strategiatyö osana hallinnon toimintaa 115
6.3.3 Strategia johtamisjärjestelmän kehittämisen kannalta 117
6.3.4 Toimivaltasuhteet ja poikkihallinnollisuuden haasteet 119
6.3.5 Strategia hallintoa ja lainsäädäntöä ohjaavana asiakirjana 121
6.4 Strategia ja julkisen arvon määrittyminen 122
6.4.1 Julkisen arvon määrittyminen turvallisuusstrategiatyössä 122
6.4.2 Strategian merkitys poikkihallinnollisessa yhteistyössä 123
6.4.3 Kansanvaltaisuus ja eduskunnan rooli 125
6.4.4 Sidostahojen huomioiminen 127
6.4.5 Elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteiden noudattaminen 129
6.5 Strategia emergenssin ja kompleksisuuden kannalta 130
6.5.1 Emergenssi ja kompleksisuus turvallisuusstrategiatyössä 130
6.5.2 Reagointi toimintaympäristön muutoksiin 133
6.5.3 Reagointi uhkakuvien muutoksiin 134
6.5.4 Toimintamallit jatkuvan muutoksen oloissa 136
6.6 Yhteenveto: Turvallisuusstrategiat valtioneuvoston johtamisen apuvälineenä 137
6.6.1 Strategian pyrkimys rationaalisuuteen: varautumisen kokonaisohjauksen vahvistaminen 137
6.6.2 Strategia julkisen arvon määrittäjänä: poikkihallinnollisuus ja oikeusvaltioperiaatteet 140
6.6.3 Emergenssi ja kompleksisuus strategiatyössä: suunnittelun perinteestä uusiin uhkiin reagoimiseen 143
7 EMPIIRINEN ANALYYSI TURVALLISUUSSTRATEGIATYÖN VAIKUTUKSESTA LAINSÄÄDÄNTÖÖN 148
7.1 Lainsäädääntöprosessin analyysin suuntaviivat 148
7.2 Strategiatyön suhde lainvalmisteluun 150
7.3 Hallituksen ohjelmatyö lainvalmistelun kannalta 152
7.4 Valtioneuvoston periaatepäätökset lainvalmistelun ohjaajina 153
7.5 Pyrkimys rationaalisuuteen 154
7.5.1 Johtamisjärjestelmä, toimivaltuudet ja yhteistoiminnan ohjaus: valtioneuvoston ohjesääntö, turvallisuusverkkosäädäntö 155
7.5.2 Turvallisuusstrategiatyön organisointi: kokonaisturvallisuuden määrittely ja turvallisuuskomitean asettaminen 158
7.6 Julkisen arvon määrittyminen 159
7.6.1 Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate 160
7.6.2 Kustannustehokkuus ja yhteiskunnan yhteinen vastuunjako ... 162

7.6.3 Vastuunjaon säilyttäminen, valmiuden joustava säätely ja voimavarojen turvaaminen ... 165
7.7 Emergenssi ja kompleksisuus ... 167
7.7.1 Tilannekuvatoiminnan kehittäminen ja säädösvalmistelu ... 167
7.7.2 Hallinnon ohjauksen kehittäminen muuttuviin uhkakuviin nähden: kyberlainsäädäntö ... 171
7.7.3 Tapahtuneesta oppiminen: tietoyhteiskuntakaari, sähkömarkkinalaki, eläintautilaki ... 173
7.8 Yhteenveto turvallisuusstrategiatyön vaikutuksista lainsäädäntöön ... 175
7.8.1 Turvallisuusstrategiatyö lainvalmistelun suuntaajana ... 175
7.8.2 Turvallisuusstrategian vaikutus lainsäädännön lopputulemaan ... 178
8 JOHTOPÄÄTÖKSET ... 180
8.1 Valtioneuvoston turvallisuusstrategia julkisen hallinnon strategiana ... 180
8.2 Rationaalisuus turvallisuusstrategiatyössä ... 185
8.3 Turvallisuusstrategiatyö ja julkisen arvon määrittyminen ... 188
8.4 Turvallisuusstrategiatyö emergenssin ja kompleksisuuden näkökulmasta ... 190
8.5 Turvallisuusstrategiatyön tulevaisuudennäkymät ja jatkotutkimuksen haasteet ... 193

LÄHDELUETTELO ... 198
LIITTEET ... 211

LYHENTEET

CAS	Complex Adaptive Systems
EU	Euroopan Unioni
HE	Hallituksen esitys
LUOVA	Luonnononnettomuuksien varoitusjärjestelmä
LVM	Liikenne- ja viestintäministeriö
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OM	Oikeusministeriö
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
OTK	Onnettomuustutkintakeskus
SM	Sisäministeriö
SOTE	Sosiaali- ja terveydenhuolto
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
SYKE	Suomen ympäristökeskus
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
UM	Ulkoasiainministeriö
UNEP	United Nations Environment Programme
UTVA	Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta
VALHA	Valtakunnallinen valtionhallinnon valmiusharjoitus
VN	Valtioneuvosto
VNK	Valtioneuvoston kanslia
VNP	Valtioneuvoston päätös
VNPP	Valtioneuvoston periaatepäätös
YETTS	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
YM	Ympäristöministeriö
YTS	Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

KUVIOT

Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys 24
Kuvio 2. Valtioneuvoston turvallisuusasioiden hallinnan strategiaprosessi sekä tutkijan työtehtävät siihen liittyen 28
Kuvio 3. Eri tyyppisten onnettomuuksien ja kriisien todennäköisyydet ja vaikutukset Iso-Britannian kansallisen riskirekisterin arvion mukaan 48
Kuvio 4. Tiivistelmä strategia- ja organisaatioajattelun kansainvälisistä sekä oikeusvaltioajattelun, lainsäädännön ja säädöspolitiikan kansallisista kehitystrendeistä sodanjälkeisenä aikana 63
Kuvio 5. Tieteellisen tiedon ja politiikkapäätöksenteon suhde (Hellström 1998) 69
Kuvio 6. Hallituksen strategiset työvälineet Valtion keskushallinnon uudistamisen työryhmän tulkinnan mukaan 83
Kuvio 7. Vuoden 2003 YETT strategian mukainen näkemys turvallisuus-strategiaprosessista suhteessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen valmistelun kokonaisuuteen 100
Kuvio 8. Eri näkökulmien liittymäpintoja turvallisuusstrategiatyössä 105
Kuvio 9. Valtioneuvoston toiminta turvallisuusasioiden hallinnan systeeminä, joka reagoi ja sopeutuu ympäristön muutoksiin strategiatyön ja lainsäädännön kehittämisen avulla 181

TAULUKOT

Taulukko 1. Tutkimuksen lähdeaineistona käytetty lainsäädäntöaineisto 30
Taulukko 2. Tutkimuskysymysten tutkimuskohde, aineisto ja menetelmät 32
Taulukko 3. Julkisen hallinnon teoriat julkisen arvon määrittymisen kannalta 72
Taulukko 4. Selontekojen 1995–2012 vertailu 96
Taulukko 5. Strategiatyön elementit ja sen niiden ohjaamina määrittyneet empiirisen analyysin teemat 106
Taulukko 6. Turvallisuusstrategioiden sisällön vertailu 112

1 Johdanto

Tämä tutkimus tarkastelee valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyötä lainsäädännön kehittämisen lähtökohtana sekä toisaalta lainsäädäntöä turvallisuusstrategian toteuttamisen välineenä[1]. Turvallisuus määrittyy tavoitetilaksi, jonka yhteiskunnallisia ulottuvuuksia ja turvaamisen edellytyksiä valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö linjaa. Turvallisuusstrategiatyön viitekehyksenä on laajan turvallisuuden ajattelutapa ja siitä kehittynyt kokonaisturvallisuuden politiikkaidea[2].

Tutkimuksen analyysin välineiksi on valittu kolme strategiatyötä ilmentävää, kuvaavaa ja konkretisoivaa elementtiä: pyrkimys rationaalisuuteen, julkisen arvon määrittyminen sekä emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa. Valtioneuvoston toiminta ja sen johtama hallinnon varautumisen järjestelmä avautuu keskeisesti rationaalisuuden käsittein[3]. Turvallisuuden tavoitetila ja sen turvaamisen keinot, yhteiskunnallinen hyväksyttävyys sekä työnjako yhteiskunnan eri osapuolten kesken havainnollistuvat olennaisilta osin julkisen arvon määrittymisen kontekstissa[4]. Turvallisuuden tavoitetilaa uhkaavia tekijöitä ja niiden havainnointia analysoidaan keskeisesti emergenssin ja kompleksisuuden viitekehyksessä[5].

Maailma on muuttunut valtion turvallisuusasioiden hallinnan kannalta yhä monimutkaisemmaksi paikaksi 1900-luvun jälkimmäisen puoliskon aikana ja vuosituhannen vaihtuessa. 1900-luvun alkupuolen doktriinista, joka perustui puhtaasti kansallisvaltioiden alueelliseen puolustukseen, on siirrytty ensin kahtiajakautuneeseen liittoutumien hallitsemaan kylmän sodan maailmaan ja tästä vähitellen monimutkaiseen globaalihallinnan järjestelmään, asiapohjaisiin liittoutumiin ja toimintaan jatkuvassa muutoksessa olevien verkostojen kautta.[6]

Sotilaspoliittinen tilanteen kehitys on vain yksi osa turvallisuusympäristön muutosta, joskin turvallisuusrakenteita edelleen tarkastellaan vahvasti puolustusdoktriinien näkökulmasta[7]. Yhteiskunnan muuttuminen yhä enemmän tietojärjestelmistä riippuvaiseksi synnyttää haasteita niin valtioiden turvallisuuden kuin rikosten torjunnan, infrastruktuurien toimivuuden ja yksi-

---

[1] *Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö* rajataan tässä tutkimuksessa tarkoittamaan valtioneuvoston periaatepäätöksinä vuosina 2003 ja 2006 julkaistujen Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategioiden ja vuonna 2010 julkaistun Yhteiskunnan turvallisuusstrategian laatimisprosessia sekä näiden strategioiden laatimiseen liittyvää hallinnonalojen valmistelutyötä sekä tähän liittyvää poikkihallinnollista yhteistyötä.
[2] Branders 2016, s. 118; Laitinen 1999, s. 116.
[3] Ks. esim. Weber 1991, Svara 2001, Bartels 2009.
[4] Ks. esim. Moore 1995, Thacher ja Rein 2004, De Bruijn ja Dicke 2006, Edwards 2007.
[5] Ks. esim. Sotarauta 1996, Keskinen ym. 2003, Hämäläinen ja Saarinen 2005, Stacey ja Griffin 2006.
[6] Ks. esim. Limnéll 2009, Turvallisuuskomitea 2014, Ulkoministeriö 2016, s. 12.
[7] Ks. Branders 2016, Buzan ja Hansen 2009, Laitinen 1999.

tyisten ihmisten sekä yritysten jokapäiväisten toimintaedellytysten kannalta[8]. Keskinäisriippuvuus on tullut osaksi elämäämme sekä virtuaalisten että fyysisten verkostojen kehittymisen kautta. Käsin kosketeltavasti globaali verkottuminen on näkynyt maailmanlaajuisten talouskriisien kehittymisessä, jotka ovat lähteneet liikkeelle milloin Yhdysvaltojen leväperäisestä yritysten talousvalvonnasta, milloin Euroopan maiden valtiontalouksien kestämättömistä rahoitusrakenteista. Laajat, valtioiden rajat ylittävät sähköverkot ja tehostuneet kuljetuslogistiikan järjestelmät yhdistettynä niitä ohjaaviin tietojärjestelmiin ovat esimerkki herkästi haavoittuvista fyysisistä infrastruktuureista[9].

Verkottunut toiminta on osaltaan lisännyt maailmanlaajuista hyvinvointia ja talouskasvua. Samalla se on kuitenkin tehnyt yhteiskunnat yhä haavoittuvammiksi ulkoisille uhkatekijöille. Näistä uhkatekijöistä olemme kokeneet 2000-luvulla sekä ennen kuulumattoman laajoja terroristihyökkäyksiä että ennakoimattomia ja traagisia tuhoja aiheuttaneita teollisuus- ja luonnonkatastrofeja. Toisaalta yksittäisten ihmisten tekemät yhteiskunnallisesta syrjäytymisestä kielivät julmat tuhoteot ovat yllättäneet sekä Suomessa että muissa Pohjoismaissa. Samaan aikaan jatkuva hidas ympäristön- ja yhteiskunnallinen muutos on heikentänyt ihmisten elinoloja varsinkin köyhimmissä maissa aiheuttaen pulaa luonnonvaroista ja elintilasta ja yhä kasvattaen haavoittuvuutta[10]. Vuoden 2015 aikana koko Euroopan yllättänyt laaja pakolaiskriisi on esimerkki hitaan, hiljaisen kehityksen äkillisesti ilmentyvistä vaikutuksista.

Yhteiskuntien ja globaalin yhteisön toiminta kriiseissä ja niihin varautumisessa on leimallisesti ollut reaktiivista[11]. Kuvaavana esimerkkinä oli Japanin Fukushiman tsunamikatastrofi. Vasta tsunamin pyyhkäistyä ydinvoimalaitoksen yli vuonna 2011 on vakavasti ymmärretty ne riskit, joita ydinvoimalaitosten rakentaminen valtamerten rantavyöhykkeille aiheuttaa. Samalla tavoin laaja Lähi-idän pakolaisten pyrkiminen Eurooppaan 2015 turvapaikanhakijoina vasta herätti globaalin yhteisön miettimään yhdessä ratkaisuja Syyrian sotaan ja toisaalta alueella riehuvien terroristiryhmittymien taltuttamiseen. Esimerkkinä hallinnon puutteellisesta valmiudesta ja erityisesti eri hallinnontasojen yhteistoiminnan organisoinnin haasteista laajassa katastrofitilanteessa oli hurrikaani Katrinan isku New Orleansiin elokuussa 2005[12].

Valtiot ovat vuosituhannen taitteessa vähitellen heränneet kehittämään varautumistaan ja turvallisuusasioiden käsittelyä enemmän laaja-alaisia turvallisuusuhkia huomioiviksi[13]. Kehitys on edennyt sekä yksittäisten valtioiden että yhteenliittymien kuten EU:n ja OECD:n piirissä. Pitkään valtiollinen turvallisuuskeskustelu on kuitenkin kärsinyt erimielisyyksistä resurssien allokaatiosta: keskustelu on polarisoitunut kiistaksi puolustusbudjettien ja muun turvallisuustoiminnan rahoituksen tärkeydestä[14]. Riskienhallinnan näkökulmasta

[8] Ks. OECD 2003, YTS 2010.
[9] Ks. mm. OECD 2003.
[10] Ks. esim. UNEP 2005.
[11] Ks. esim. Hellenberg ym. 2011 ja Forsberg ym. 2003
[12] Comfort ym. 2010, s. 35.
[13] Ks. Limnéll 2009.
[14] Ks. Limnéll 2009, Laitinen 1999.

turvallisuusasioiden katsominen sotilaallisten ja muiden uhkien torjunnan rahoituksen välisenä nollasummapelinä ei välttämättä ole toivotuin lähestymistapa. Tärkeämpää olisi laaja-alaisen turvallisuusstrategiatyön pohjalta löytää aitoa synergiaa sotilaallisen puolustuksen ja muun turvallisuustoiminnan välillä. Tähän suomalainen kokonaisturvallisuuden ajattelutapa voi antaa toimivia lähtökohtia[15].

Suomen turvallisuusympäristö muuttui ratkaisevasti Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. EU-jäsenyys vuonna 1995 avasi uusia ulottuvuuksia kansainväliseen yhteistoimintaan. EU on 1990-luvulta lähtien kehittynyt yhä aktiivisemmaksi toimijaksi myös turvallisuusasioiden hallinnassa.[16] Kysymys ei ole vain EU:n roolista perinteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimijana. Mielenkiintoista tämän tutkimuksen kannalta on se, miten EU pyrkii turvaamaan sisäisiä arvojaan – kuten taloudellisia vapauksia ja alueen yhteistä kilpailukykyä – mutta samalla näitä ylläpitäviä tekijöitä eli demokraattisten instituutioiden säilymistä sekä alueen ihmisten elinmahdollisuuksia[17]. Nämä ovat samoja perusasioita, joita myös kansallisvaltiot turvallisuusasioiden hallinnassaan pyrkivät suojaamaan. Se, miten hyvin EU onnistuu yhteisönä uusiin turvallisuushaasteisiin vastaamaan, niin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan saralla kuin muussa turvallisuusalan yhteistoiminnassa, jää tarkemmin tulevien vuosien ja vuosikymmenten näytettäväksi.

Edellä on valotettu turvallisuusasioiden hallinnan toimintaympäristön jatkuvaa muutosta, moninapaisia toimijaverkkoja ja yhä uudelleen määrittyviä toimijoiden rooleja. Tässä työssä huomio kohdistetaan Suomen valtion turvallisuusstrategiaprosessiin sekä siihen, miten tämä prosessi ottaa toimintaympäristön muutokset huomioon ja miten strategiaa viedään käytäntöön lainsäädännön keinoin.

Suomessa kuten muissakin Euroopan maissa ja myös globaalisti yhteiskunnallinen strategiatyö turvallisuusasioiden hallinnassa, puhdasta sotilaspoliittista strategiatyötä laajemmin, on varsin tuoretta[18]. Systeemisten riskien tarkastelu yhteiskuntien tasolla on edennyt 2000-luvun alusta lähtien samaa tahtia poikkihallinnollisuuden ja governance-ajattelun kehittymisen myötä[19].

Tässä työssä valtio näyttäytyy toimijana siten, että keskiössä on erityisesti valtioneuvoston työskentely sekä sitä tukevana turvallisuuskomitean (aiemmin turvallisuus- ja puolustusasiain komitea) työ. Valtion strategiaprosessin määrittäminen on haasteellista. Ensinnäkin pitää kysyä, mikä ”valtio” on. Jyränki määrittelee valtion seuraavasti: *valtio on konstruktio, jonka avulla yhteiskunnalli-*

---

[15] Ks. Limnéll 2009.
[16] Ks. Visuri 2003, Laitinen 1999.
[17] Ks. Turvallisuuskomitea 2014, Euroopan turvallisuusstrategia 2009/C 285 E/04.
[18] EU:n ensimmäinen turvallisuusstrategia julkaistiin vuonna 2003, Ruotsin ensimmäinen kansallinen turvallisuusstrategia vuonna 2006 ja Iso-Britannian vuonna 2008. Esimerkiksi Australiassa ensimmäinen liittovaltion tason turvallisuusstrategia on julkaistu vasta vuonna 2013.
[19] Tätä kehitystä kuvaavat hyvin OECD:n raportit *Governance in the 21st Century* vuodelta 2001, joka on kattava yhteenveto governance-ajattelun kehityksestä ja ulottuvuuksista sekä *Emerging Risks in the 21st Century – An Agenda for Action* vuodelta 2003, joka on OECD:n Futures-ohjelman systeemisen riskienhallinan haasteita valottava raportti.

nen valta muuntuu oikeudelliseksi vallaksi [20]. Valtiolla on hänen mukaansa kaksinainen rooli. Toisaalta se on suvereeni pakkoyhteisö ja toisaalta hallinto-organisaatio, jolla on oikeussubjektius valtion sisäisen oikeusjärjestyksen piirissä. Valtiosääntöasiakirja viittaa valtioon niin pakko- ja vallankäyttöyhteisönä kuin oikeussubjektina.

New Public Management (NPM) -ajattelu tuo julkisen sektorin kehittämisen keinoiksi liiketoimintakonseptit sekä liiketoiminnalliset arvot. Tämän ajattelun valossa valtio sinällään pelkistyy organisaation osiksi, virastoiksi ja laitoksiksi, joita voidaan tarkastella pitkälle perinteisen organisaatiotutkimuksen keinoin[21]. Vartola kärjistää kysymyksen strategia-ajattelun soveltumisesta julkiseen johtamiseen lähtemällä strategisen johtamisen sotatieteellisestä taustasta ja kysyy ”missä on vihollinen?” julkisella sektorilla[22]. Toisaalta hän tiivistää, että strateginen johtaminen on yksinkertaisesti johtamista, jossa erityistä huomiota kiinnitetään selviytymiseen muuttuvassa ympäristössä. Vartola näkee strategisen johtamisen vain yhtenä johtamisoppina muiden joukossa, joka on tullut tarpeelliseksi managerialismin nousun myötä[23].

Voidaan kysyä, onko valtio relevantti tarkastelun taso maailmassa, jossa toiminnat yhä enemmän verkottuvat yli kansallisten rajojen ja kansallisvaltioiden riippuvuus sekä ylikansallisista taloudellisista että hallinnollisista rakenteista kasvaa? Tähän kysymykseen vasta-argumenttina voidaan todeta, että valtio on edelleen säilyttänyt asemansa yhteiskunnan keskeisenä toimijana, jonka kautta kollektiivisia intressejä ajetaan vaikka näiden toteuttamiseen eri tahojen yhteistoiminnan kautta on käytössä uudenlaisia malleja[24]. Jayasuriya tunnistaa uudenlaisen metahallinnan tason syntymisen osana valtion organisoitumista[25]. Hän kuvaa termillä *regulatory state* valtiota, jossa toiminta fragmentoituu sisäisesti virastojen ja laitosten itsenäisen roolin kasvaessa ja näiden osallistuessa yhä itsenäisemmin myös yhteistoimintaan verkostoissa, jotka kattavat sekä kansallisia että kansainvälisiä toimijoita[26].

Ohittamaton näkökulma valtion ja valtioneuvostotason turvallisuusstrategiaprosessia kuvattaessa on globaalin hallinnan näkökulma ja sen tarkasteleminen, miten globaalit muutospaineet näkyvät valtion strategiaprosessissa ja suuntaavat sitä. Globalisaatio tuo uudenlaisia paineita hallinnon käytännön työskentelyyn, esimerkiksi uusien taitojen vaatimuksena virkamieskunnalta ja hallinnolliselta järjestelmältä[27]. Toisaalta se asettaa uusia vaatimuksia sääntelyn kehittämiselle[28]. Globalisaation vaikutukset yksittäisen valtion hallintaprosesseihin ovat kuitenkin kaksisuuntaisia. Samalla, kun globaalivaikutuksia pitää ottaa huomioon ympäristön muutostekijöinä, ollaan myös mukana vaikuttamassa kansainvälisten

---

[20] Jyränki 2003, s. 45.
[21] Pollitt ja Bouckaert 2011, s. 10; Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 8.
[22] Vartola 2004, s. 228.
[23] Vartola 2004, s. 229–230.
[24] Pierre ja Peters 2000, s. 196.
[25] Jayasuriya 2004, s. 489.
[26] Jayasuriya 2004, s. 489.
[27] Jayasuriya 2004, s. 489; Jresait 2004, s. 1016.
[28] Alvesalo ja Ervasti 2006, s .62.

verkostojen kautta globaalin toimintaympäristön muotoutumiseen[29]. Keskustelu globaalin hallinnan merkityksestä, sisällöistä ja organisoinnista on 2000-luvun alusta lukien vauhdittunut esimerkiksi OECD:n ja YK:n piirissä[30].

Suomen julkisen hallinnon tarkastelussa strategiaprosessin määrittely valtioneuvoston tasolla on uusi näkökulma. Väitöskirjatyössään Tiili on avannut tätä polkua tarkastelemalla ministerien roolia strategisina johtajina[31]. Erilaisten suunnittelujärjestelmien kehittyminen on sinällään ollut julkisen hallinnon leimaa antava piirre koko 1900-luvun loppupuolen ajan[32]. Valtioneuvoston strategiatyö on kehittynyt 1990-luvun aikana hallitusohjelman merkityksen korostuessa. Hallitusohjelman toteuttamista ja sen seurantaa tukemaan laadittiin vuodesta 1995 alkaen myös hallitusten strategia-asiakirjoja[33]. Näillä on kuitenkin ollut enemmänkin toimintaohjelman luonne.

Yleisesti voidaan todeta, että strategia-ajattelu on kehittynyt 1900-luvun loppupuoliskolla laajasti yksityisen sektorin ohjauksen tueksi. Pikku hiljaa strategia-ajattelun opit ovat siirtyneet myös julkiselle sektorille. Poikkeuksena on tietenkin puolustushallinto, jossa strateginen ajattelu on ollut osa puolustusvoimien suunnittelurepertoaaria kautta aikojen, onhan koko strategia-ajattelu alun perin kehittynyt sotatoimien tarpeisiin[34].

Sotaraudan mukaan strategisen suunnittelun merkitys julkisella sektorilla on korostunut 1990-luvun aikana. Tähän ovat hänen mukaansa johtaneet muun muassa hyvinvointivaltion kriisi, taloudellinen lama, palvelujen tehokkuuden korostaminen sekä kansainvälinen kehitys[35]. Ilmeistä on, että julkisella sektorilla strategia-ajattelua on kehitetty toiminnallisen suunnittelun ja erityisesti talouden suunnittelun tueksi varsin lyhyelle aikajänteelle[36]. Usein tuloksena on ollut strategiatyötä, jossa toteutetaan suunnittelun rituaaleja, mutta varsinainen sitoutuminen ja sisältö työstä jäävät puuttumaan[37].

Luodessaan turvallisuusstrategiaa valtioneuvoston on otettava huomioon toimintaympäristön näköpiirissä olevat muutokset sekä tulevaisuuden muutostrendit ja kansalaisyhteiskunnan vaatimukset. Kaikissa näissä määrittelyissä poliittisilla toimijoilla ja politiikan kentällä on keskeinen vaikutus siihen, miltä strategian lopputulos näyttää. Samalla lopputulokseen vaikuttavat virkamiesvalmistelu sekä asiantuntijatieto kuten erilaiset riski- ja uhkakuvamääritykset. Näin ollen valtioneuvoston strategiatyön voidaan katsoa olevan luonteeltaan prosessi, joka yhdistää poliittiset painotukset asiantuntijatietoon ja ministeriöiden tuottamiin sisältömäärityksiin.

---

[29] Jayasuriya 2004, s. 493.
[30] Bertucci ja Alberti 2005, s. 349; OECD 2001.
[31] Tiili 2008, s. 57.
[32] Tiihonen ja Tiihonen 1990, s. 19.
[33] Puoskari 2003, s. 17. Strategia-asiakirjoja laadittiin vielä Vanhasen I ja II hallitusten aikana (2003–2010) sekä Kiviniemen hallituksen aikana (2010–2011).
[34] Branders 2016, s. 50–52; Bryson 2004, s. 8; Sotarauta 1996, s. 12.
[35] Sotarauta 1996, s. 54.
[36] Ks. Juntunen 2015.
[37] Bryson 2004, s. 13–14; Sotarauta 1996, s. 12.

Riskienhallinta säädösten kautta, toisin sanoen turvallisuusstrategian vieminen käytäntöön lainsäädännössä, vaatii punnintaa säädännän keinovalikoiman käyttämisessä. Tällöin voidaan puhua myös sääntelystrategiasta[38]. Ollakseen tehokasta ja vaikuttavaa, säädännän pitää ottaa huomioon tasapainoisesti sekä lainsäädännön käyttäjän riskien kokeminen että rajoitusten kohteena olevia ilmiöitä kuvaava asiantuntijatieto[39]. Yhteiskunnallista riskienhallintaa koskeva sääntely on nykyisin suurelta osin EU-tasoista yhteisölainsäädäntöä ja riippuvaista myös globaaleista sopimusjärjestelmistä. Niinpä riskien sääntelyä ohjattaessa on hahmotettava hallinnan rajat ja mahdollisuudet sekä kansallisesti että kansainvälisesti[40].

Turvallisuusasioiden hallinnan strategiaprosessia on kehitetty Suomessa vuonna 2003 hyväksytyn valtioneuvoston periaatepäätöksen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta (YETT) ja sen taustalla olevan perusteluasiakirjan *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia* (YETTS) valmistelusta lähtien[41]. Näissä asiakirjoissa sekä turvallisuusstrategian päivityksissä 2006 ja 2010 on linjattu eri ministeriöiden yhteistyönä turvallisuusasioiden hallinnan painopisteet ja sovittu toimista ja työnjaosta erityis- ja häiriötilanteissa. Strategian päivityksessä 2006 on lisäksi määritelty valtion kriisijohtamisen malli[42].

Turvallisuusstrategian laatimisprosessi on osa valtioneuvoston eduskunnalle antaman turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon toimeenpanoa. Vuoden 2010 päivityksessä YETT strategian nimi muutettiin *Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi*[43]. Tämän päivitystyön kanssa samanaikaisesti tehtiin komiteatyö, jossa arvioitiin kokonaisvaltaisesti yhteiskunnan varautumista ja osana tätä myös turvallisuusstrategian sisältö, järjestelyt, johtosuhteet, vastuut ja toimeenpano[44].

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan valtion turvallisuusstrategiaprosessia vuosina 2003–2015. Tarkastelu kattaa aikajänteen ensimmäisen turvallisuusstrategian valmistelusta vuonna 2003 turvallisuusstrategioiden 2006 ja 2010 seurantaan sekä turvallisuusstrategiatyön implementointiin lainsäädännön kautta vuoteen 2015 asti. Turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekotyötä ei tässä tutkimuksessa tarkastella empiirisenä aineistona osana turvallisuusstrategiaprosessia vaan ne toimivat prosessin tausta-aineistona ja jäsentäjänä antamalla mandaatin turvallisuusstrategiatyölle osana eduskunnan päätöksentekoa.

Tutkimuksen rakenne noudattaa perinteistä akateemisen tutkimuksen kulkua. Luvussa 2 kuvataan tutkimuksen asetelma, tutkimuskysymykset sekä tutkimuksen menetelmä ja aineistot. Samoin luvussa 2 esitellään tutkimuksen keskeiset käsitteet sekä aiempi tutkimus ja kansainvälinen konteksti. Luvussa

---

[38] *Sääntelystrategialla* tarkoitetaan lähestymistapaa, jolla julkinen toimija suhtautuu sääntelykysymykseen. Strategiaan voidaan sisällyttää myös kokonaan muunlaisten kuin oikeudellisten toimintavälineiden käyttö tai niin sanottu nollaratkaisu eli päätös olla reagoimatta asiaan millään erityisellä toimella (Tala 2012, s. 7).
[39] Baldwin ja Cave 1999, s. 141; Dudley ja Brito 2012, s. 81; Slovic 1999, s.691.
[40] Hood ym. 2001, s.6; Jayasuriya 2004, s. 489.
[41] Vnpp 27.11.2003.
[42] Vnpp 23.11.2006.
[43] Vnpp 16.12.2010.
[44] Tämä niin sanottu Hallbergin komitean mietintö julkaistiin nimellä *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus* (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010).

3 valotetaan strategia-ajattelun kehittymistä yksityisellä ja julkisella sektorilla sekä sen suhdetta organisaatioteorioihin ja sääntelyn roolia strategian toteuttamisen välineenä. Luvussa 4 kuvataan tutkimuksen viitekehys ja operationalisoidaan työn pohjaksi valitut strategiatyön elementit rationaalisuus, julkisen arvon määrittyminen sekä emergenssi ja kompleksisuus. Samoin kuvataan työn sääntelyllinen viitekehys.

Valtioneuvoston strategiatyötä ja turvallisuusasioiden hallintaa kuvataan luvussa 5. Luvuissa 6 ja 7 kuvataan työn empiirinen analyysi ja sen liityntä teoriatarkasteluun. Empiriassa haastatteluaineisto käsittelee strategiaprosessin etenemistä, strategiatyön tavoitteita, sisältöjä, havaittuja kehitystarpeita sekä liittymistä lainsäädännön kehitykseen. Luvussa 6 tarkastellaan valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyötä ja luvussa 7 tämän strategiatyön vaikutusta lainsäädäntöön. Luvussa 8 esitetään työn johtopäätökset.

Kyseessä on poikkitieteellinen tutkimus ja niinpä sen toteuttamiseen on liittynyt tyypillisiä poikkitieteellisen työn haasteita. Työ kulkee useiden eri tieteenalojen rajapinnoilla. Valtiotieteellisessä tutkimuksessa on aiemmin tarkasteltu ministeriöiden strategiatyötä[45] ja sotatieteellisissä opinnäytteissä turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen roolia[46], viranomaisyhteistyötä turvallisuusasioiden hallinnassa[47] sekä ministeriön strategista turvallisuustyötä[48]. Julkisjohtamisen viitekehyksessä on aiemmin tutkittu kriisinhallintaa verkostoissa valottaen toimintaa laajoissa siviilikriiseissä[49]. Lainsäädäntötutkimuksen alalla ei erityistä painotusta turvallisuuslainsäädännön tematiikkaan löydy harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta[50]. Lainsäädäntötutkimuksen tutkimuskohteena on esimerkiksi sääntelyn vaikutus hallinnon järjestelmien toimivuuteen ja politiikkatavoitteiden saavuttamiseen[51] ja toisaalta lainvalmistelun toimivuus[52]. Yleisesti varsinainen riskienhallinnan tutkimus painottuu teknisiin tieteisiin, joiden kautta tutkitaan esimerkiksi teknisen laitosten ja laitteistojen riskejä[53] sekä toisaalta organisaatioiden ja johtamisjärjestelmien kykyä hallita näitä riskejä[54]. Aiempaa tutkimusta ja käsitteiden määrittelyä tutkimukseen linkittyvillä eri tieteenaloilla kuvataan tarkemmin luvuissa 2.3 ja 2.4.

Tämä tutkimus on kaikkiaan pitkän prosessin tulos, johon niveltyvät tutkijan työprojekteina toteuttamat turvallisuusstrategioiden arvioinnit ja työssäoppiminen, tutkimuskysymysten ja tutkimusasetelman tarkentuminen jatko-opintojen kautta sekä tutkimustyö niin hallintotieteen kuin lainsäädäntötutkimuksen tutkimustraditioiden mukaan. Tätä tutkijan positiota valotetaan erikseen luvussa 2.2.

---

[45] Vrt. esim. Tiili 2008.
[46] Limnéll 2009.
[47] Valtonen 2010.
[48] Mäkinen 2005.
[49] Krogars 1995.
[50] Esim. Paasonen 2012.
[51] Esim. Aittoniemi 2015.
[52] Esim. Pakarinen 2011.
[53] Esim. Heikkilä 1999.
[54] Esim. Levä 2003, Molarius 2016.

2 Tutkimusasetelma, lähestymistapa ja aineistot

2.1 TUTKIMUSASETELMA JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyötä lainsäädännön kehittämisen lähtökohtana sekä toisaalta lainsäädäntöä turvallisuusstrategian toteuttamisen välineenä. Tehtävä on haasteellinen sillä valtioneuvoston käsittely organisaationa ei ole vakiintunutta. Strategisen johtamisen toimintamalli on selvästi tunnistettavissa ministeriöiden työskentelyssä, mutta valtioneuvoston osalta toimintamalli hakee edelleen muotoaan[55]. Sinänsä ei liene kyseenalaistettavissa, että strategisen johtamisen ajattelutavan tulisi olla tunnistettavissa siinä valtion johtamistyössä, josta valtioneuvosto vastaa. Samoin strategiatyön tulisi muodostaa pohja lainsäädännön kautta tapahtuvalle toiminnan ohjaukselle.

Työn lähtökohdaksi on valittu näkemys, jonka mukaan valtioneuvosto on valtionhallinnon toimija, joka tuottaa ylimmän strategisen linjanvedon hallinnon käyttöön turvallisuusasioiden hallinnassa. Tämä strateginen linjanveto on samalla valtion johtamistyön apuväline ja yksi keskeinen johtamisen keino on lainsäädännön valmistelu ja toimeenpano. Tämä näkemys haastaa perinteisen valtiotieteellisen ajattelutavan, jonka mukaan valtioneuvosto on politiikan toimija, jonka strategisessa toiminta-ajatuksessa korostuu ajatus politiikasta pelinä[56].

Strategiatyötä tarkastellaan systeemiteorian mukaisesti yhteenliittyminä ja osana laajempaa, yhtenäistä orgaanista kokonaisuutta sekä tämän kokonaisuuden liittymistä sitä ympäröivään, korkeamman asteen kokonaisuuteen[57]. Systeemiteorian mukaan organisaatio on avoin systeemi, joka toimii vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa[58].

Tämän tutkimuksen kohteena oleva valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyön kokonaisuus voidaan systeeminä määritellä itseään korjaavaksi rakennelmaksi, joka on aktivoitunut virheille ja säätelee itseään ympäristön palautteen avulla tasapainon saavuttamiseksi. Strategiatyö reagoi toimintaympäristön muutoksiin ja tositapahtumat sekä harjoitustoiminnan antamat kokemukset vaikuttavat siihen palautteena, jonka mukaan prosessi ja sen sisällöt jatkuvas-

[55] Tiili 2008, s. 42.
[56] Ks. esim. Parsons 2005, s. 30–31.
[57] Hämäläinen ja Saarinen 2005, s. 5; Luhmann 2013, s. 15.
[58] Kettl 2015, s. 86; Leppänen ja Virta 2014, s. 6.

ti muokkautuvat.[59] Tämän ajattelutavan mukaan muutos on systeemin sisältä lähtevää, ennustamatonta, palautteesta ohjautuvaa ja systeemiä säilyttävää toimintaa. Systeemiteoria korostaa muutosta systeemin hengissä pysymisen elinehtona. Näin systeemiteoria pyrkii paitsi kuvaamaan ja ymmärtämään organisaatioiden luonnetta, myös muuttamaan ja parantamaan niitä.[60]

Systeemin muutoksen ja ympäristön vaikutuksen arviointia strategiatyön kannalta tukevat tässä työssä emergenssin ja kompleksisuuden käsitteet. Kompleksisuusteoria pyrkii selittämään itseorganisoitumisen prosessia, uusien ominaisuuksien ilmenemistä eli emergenssiä ja uuden järjestyksen spontaania syntymistä organisaatioissa[61]. Kompleksiset sopeutuvat systeemit ovat organisaatioita, jotka koostuvat useista toimijoista tai osista ja toimivat verraten itsenäisesti oppien tekemästään ja havainnoistaan[62]. Näiden systeemien käyttäytyminen on tyypillisesti ennakoimatonta, mutta ne edustavat erilaisia järjestyksen ja säännönmukaisuuden muotoja[63]. Lichtenstein kuvaa itseorganisoitumista muodoksi, joka säilyy muuttumattomana muutoksen ja kaaoksenkin vallitessa. Hän tiivistää kompleksisten sopeutuvien systeemien teorian merkityksen johtamistutkimuksen kannalta siihen, että se kuvaa todellisten organisaatioiden dynaamisuutta ja kompleksisuutta näiden synnyttäessä muutosta ja sopeutuessa muutokseen.[64]

Hallintotieteeseen omaksutussa kompleksisuusajattelussa katsotaan, että kaaoksen reunalla toiminta luo mahdollisuuksia uusien toimintatapojen ja hallintamenetelmien syntymiselle, mistä seuraa tilanne, jota voidaan kuvata termillä mahdollisuuksien ikkuna tai avaruus[65]. Kompleksisuustutkimuksen tarjoama näkökulma tarkastella julkisten organisaatioiden toimintakokonaisuuksia uudella tavalla on havaittu käyttökelpoiseksi erityisesti turvallisuustutkimuksessa[66]. Sotarauta määrittelee kompleksisuuden tapahtumaksi, tilanteeksi tai ongelmaksi, jota on vaikea ymmärtää ja/tai hallita[67]. Emergenssi taas tarkoittaa, että kompleksisessa järjestelmässä ei ole mahdollista alemman tason toiminnasta päätellä, miten ylempi hierarkiataso toimii. Järjestelmän osien toiminnasta ei siten ole mahdollista johtaa kokonaisuuden toimintaa.[68]

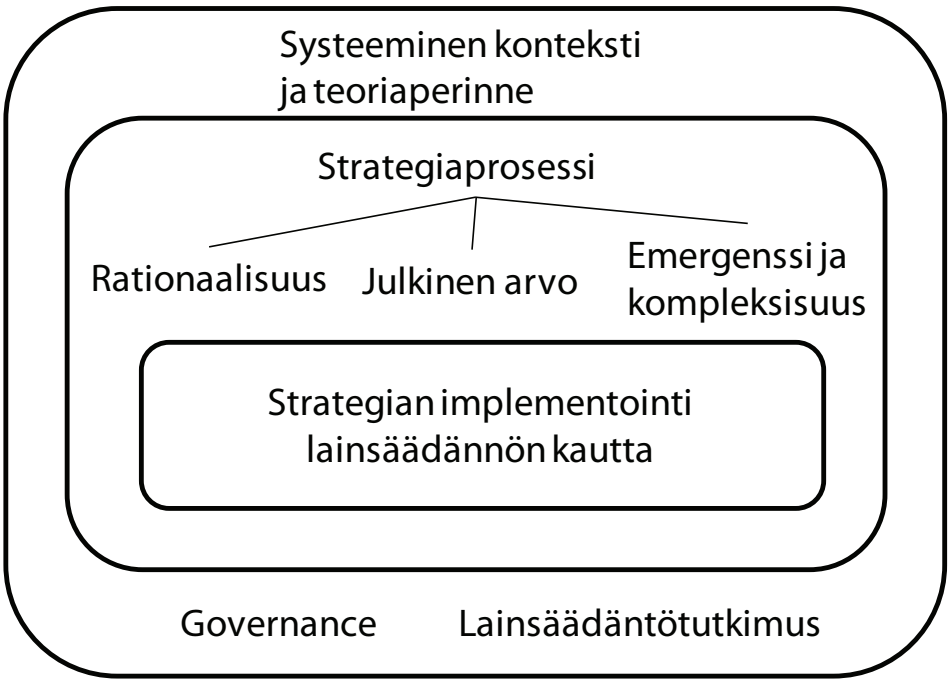
Tutkimuksen viitekehys on esitetty kaaviona kuviossa 1. Lähestymistavaltaan tutkimus kiinnittyy systeemiseen kontekstiin. Osana tätä systeemiteoreettista perimää strategiat ja strategiatyö nähdään keinona ja ajattelutapana reagoida toimintaympäristön sekä systeemin sisäisiin muutoksiin. Samalla ne ovat keino sopeutua ja muuttaa aktiivisesti ja reaktiivisesti valittuja toimintalinjoja, toimintatapoja sekä periaatteita.

---

[59] Branders kuvaa, miten valikoinnin ja rajaamisen kautta määrittyy se, mitä sisällytetään systeemiin ja mitä sen ympäristöön (Branders 2016, s. 55).
[60] Juppo 2005, s. 103.
[61] Alaa 2009, s. 19; Katz ja Kahn 1978, s. 141.
[62] Vartiainen ym. 2013, s. 53: *Complex Adaptive Systems, CAS.*
[63] Alaa 2009, s. 20.
[64] Lichtenstein 2000, s. 128.
[65] Leppänen ja Virta 2014, s. 7; Vartiainen ym. 2013, s. 75–98.
[66] Branders 2016, s. 53.
[67] Sotarauta 1996, s. 94.
[68] Hämäläinen ja Saarinen 2005, s. 5.

Tämä tutkimus konkretisoituu ja rajautuu kolmeen strategiatyön elementtiin, jotka ovat pyrkimys rationaalisuuteen, julkisen arvon määrittyminen sekä emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa. *Pyrkimys rationaalisuuteen* kuvaa ohjausjärjestelmää, rakenteita ja toimijoiden rooleja sekä keskinäisiä suhteita osana strategiaprosessin kokonaisuutta. *Julkisen arvon määrittyminen* puolestaan sitä, miten strategiaprosessissa turvallisuustyön arvot määrittyvät ja millä järjestelyillä näitä arvoja prosessissa turvataan ja edistetään. *Emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa* kuvaavat, miten strategiaprosessi seuraa ja reagoi toimintaympäristön ja strategian turvaamia arvoja uhkaavien uhkakuvien muutoksiin. Nämä käsitteet määritellään ja operationalisoidaan empiirisen ja teoreettisen analyysin pohjaksi tarkemmin luvussa 4.1.

Oletus on, että näiden strategiatyön elementtien varaan, mutta myös niiden ohjaamana luodaan tai uudelleen määritellään konkreettisia strategioita. Näiden elementtien ohjaamana viedään myös strategiaa käytäntöön lainvalmistelun kautta. Tämä työ ei ole lähtökohtaisesti päätöksentekoprosessin analyysia vaan se keskittyy päätöksenteon taustatekijöiden määrittämiseen ja niiden vaikutusten tarkasteluun strategian sisältöjen ja painopisteiden määrittymisen sekä näiden painopisteiden toteuttamisen kannalta.



Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys.

Kokonaisvaltaiselle hallinnon toiminnan tarkastelulle muodostaa tässä tutkimuksessa pohjan governance-käsite, joka suomalaisissa teksteissä usein käännetään sanalla hallinta. Voidaan puhua *turvallisuusasioiden hallinnasta*, jolla tässä tarkoitetaan perinteisen turvallisuushallinnon kenttää laajempaa toimijoiden kokonaisuutta ja toisaalta eri tasoilla sekä yksityisen, yhteisöjen että julkisen vallan toimijoiden harjoittamaa turvallisuustoimintaa sen eri muodoissa.

Governance haastaa perinteisen hallinnon näkökulman ottaessaan tarkasteluun hallinnon rakenteiden ja hierarkioiden lisäksi erilaiset toimijat ja toimintaympäristöt[69]. Governance-ajattelu perinteisen hallinnon käsitteellisenä laajentumana on tullut välttämättömäksi globalisaation etenemisen myötä[70]. Kun kaupankäynnin lisäksi myös tuotanto itsessään tapahtuu nykyisin globaalilla tasolla, täytyy tämän toimintaympäristön hallintaan kehittää menettelyjä, jotka eivät ole sidoksissa kansallisvaltioiden hallintorakenteisiin[71]. Uudenlaiset hallinnan muodot ovat välttämättömiä maailmassa, jossa keskinäisriippuvuus, uudet teknologiat ja monimutkaisesti kehittyvät tuotannon rakenteet synnyttävät uusia ja ennalta-arvaamattomia turvallisuusuhkia[72]. Tämä ei kuitenkaan suoraviivaisesti vie valtaa valtionjohdolta muille ryhmille sisäisesti tai ylikansallisille organisaatioille globaalisti. Pikemminkin kyseessä voidaan katsoa olevan, kuten tässä tutkimuksessa asia tulkitaan, valtionjohdon uusi rooli kokonaisuuden koordinoijana.[73]

Governance-ajattelun hallinnon prosessin ohjaamisen konseptina nähdään tässä tutkimuksessa tukevan julkisen sektorin strategiatyötä. Se on hallinnon työtapa strategian tekemisessä ja toteuttamisessa, joka auttaa julkisen sektorin organisaatioiden ja julkisen taloudenpidon kautta vaikuttamaan kansalaisten taloudelliseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin[74]. Huomio kiinnittyy hierarkioiden sijaan organisaatioiden välisiin verkostoihin, joiden kautta hallinnan systeemi hakee tasapainoa ympäristönsä kanssa[75].

Tässä työssä siis systeeminen tarkastelutapa auttaa määrittämään kontekstin strategian tekemiselle suhteessa muuttuvaan toimintaympäristöön. Samalla valtioneuvosto nähdään subjektina, joka hallinnon ja politiikan johtamisen kautta sekä lainsäädäntötyöllään vaikuttaa systeemin toimintaan[76]. Governance-ajattelu käsitteellistää strategian tekemistä ja toteuttamista hallinnon sisäisten toimijoiden ja hallinnon kansallisten ja kansainvälisten sidosryhmien toimintana. Lainsäädäntötutkimus syventää hallinnan prosessin tarkastelua siihen osaan, jossa politiikkatavoitteista johdetaan lainsäädännön tavoitteet ja osana lainvalmistelua määritellään ne mekanismit, joiden kautta lain tavoitteet voivat toteutua.

---

[69] Paquet 2001, s. 184; Pierre ja Peters 2000, s. 6; Pollitt ja Bouckaert 2011, s.21.
[70] Voidaan puhua kahdesta hallinnan ulottuvuudesta *Weberian* tarkoittaen hierarkioita ja perinteisiä hallinnon rakenteita ja *Westphalian* tarkoittaen kansallisvaltioiden rajojen hämärtymistä globaaleissa yhteistoimintaverkostoissa. Ks. esim. Jayasuriya 2005.
[71] Valaskakis 2001, s. 55, Jayasuriya 2005, s. 20.
[72] Tätä uutta uhkamaisemaa on kuvattu muun muassa OECD:n raportissa *Emerging Systemic Risks* (OECD 2003), s. 32.
[73] Tätä kokonaisuutta Jayasuriya kuvaa termillä *metagovernance* (Jayasuriya 2005, s.22).
[74] Tiihonen 2004, s. 183–184.
[75] Johanson 2009, s. 16.
[76] Vrt. Colander ja Kupers 2014, s. 54–55.

Lainsäädäntötutkimuksen viitekehys tukee siis tässä työssä lainsäädäntöprosessin analyysiä strategian toteuttamisen kannalta. Lainsäädännön valmistelua ohjaa optimitilanteessa pitkäjänteinen säädöspolitiikka[77]. Lakien laadinta itsessään on monimutkainen asiantuntemuksen, työnjaon, vaikutus- ja määräysvallan sekä poliittisen vastuun yhdistelmä[78]. Riskienhallinnan sääntely on erityisen haastavaa poikkihallinnollisen asiantuntemuksen hyödyntämisen ja lakien vaikutusten arvioinnin kannalta. Valtion tason turvallisuusasioiden hallinnalta odotetaan erityisesti systeemisten riskien ja monimutkaisten keskinäisriippuvuuksien hallintaa[79]. Toisaalta riskienhallinnan sääntelyn ohjaaminen vaatii monien eri toimijoiden arvostusten sekä riskien kokemisen punnintaa suhteessa yhteiskunnan elintärkeiden arvojen turvaamiseen[80]. Uudenlaisten ja uusilla tavoilla jäsentyvien sidosryhmäverkostojen huomioiminen lainsäädäntötyössä ei kuitenkaan saa johtaa lainsäädännön valmistelun vastuiden hämärtymiseen. Viime kädessä julkisen hallinnon vastuulla on huolehtia lainsäädäänön perustuslainmukaisuudesta sekä sen hyväksyttävyydestä demokraattisen järjestelmän kannalta.[81]

Strategiaprosessin ja sen osana strategian implementoinnin empiirisen kuvaamisen pohjana käytetään valtioneuvoston turvallisuusasioiden hallinnan päätöksenteon jatkumoa, joka kattaa strategioiden taustoittajana ja aikatauluttajana turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteot 2001, 2004, 2009, 2012, valtioneuvoston periaatepäätöksen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta 2003, valtioneuvoston toiminnan Aasian katastrofin 2004 yhteydessä, Aasian katastrofin jälkiselvittelyt 2005, YETT-strategian päivityksen 2006 sekä YETT strategian päivityksen 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi. Tästä kokonaisuudesta käytetään nimitystä *Valtioneuvoston turvallisuusasioiden hallinnan strategiaprosessi* (Kuvio 2). Empiirisenä aineistona käytetään YETT strategian 2006 arviointiin liittyviä, strategian päivitystä 2010 pohjustavia hallinnonalojen haastatteluja vuodelta 2009 sekä näiden seurantahaastatteluja vuodelta 2013.

Strategian implementointia lainsäädännön kautta tarkastellaan osana strategiaprosessin jatkumoa. Säädökset ohjaavat valtioneuvoston työtä ja turvallisuushallinnan työn organisoitumista. Toisaalta ne ovat keino viedä strategian linjaukset käytäntöön eri hallinnonaloilla. Strategiaprosessi nähdään tärkeänä hallinnonalojen yhteistoiminnan koordinoinnin välineenä. Näin se muodostaa lainsäädännön ja lainvalmistelun pohjan varsin moniulotteisella ja poikkihallinnollista otetta edellytävällä turvallisuushallinnan alalla. On tärkeätä tarkastella strategiaprosessia ja sen vaikutusta lainsäädäntötyöhön empirian avulla. Siten saadaan tarpeellista tietoa strategiatyön tosiasiallisesta vaikutuksesta turvallisuusasioiden hallinnan lainsäädännölliseen ohjaukseen.

Edellä ilmaistujen määrittelyjen ja rajauksien puitteissa tässä tutkimuksessa kysytään:

---

[77] OECD 2010, s. 83.
[78] Tala 2005, s. 95.
[79] Hood ym. 2001, s. 178.
[80] Baldwin ym. 2014, s. 11; Dudely ja Brito 2012, s. 81; Slovic 1999, s. 699.
[81] Ingraham and Lynn Jr. 2004, s. 10–11.

1. Miten valtion turvallisuusstrategiaprosessi ja sen muutokset ilmentävät pyrkimystä rationaalisuuteen, julkisen arvon määrittymistä sekä asioiden emergenssiä ja kompleksisuutta päätöksenteossa?
2. Miten valtioneuvoston strategiatyö ohjaa lainsäädännön kehittämistä?
3. Miten turvallisuusstrategian elementit – pyrkimys rationaalisuuteen, julkisen arvon määrittyminen sekä asioiden emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa – ilmenevät lakien valmistelussa ja lainsäädännön lopputulemassa?

Työ jäsentyy siten, että empirian osalta kysymykseen 1. vastataan luvussa 6, kysymykseen 2. luvuissa 7.2–7.4 ja kysymykseen 3. luvuissa 7.5–7.7.

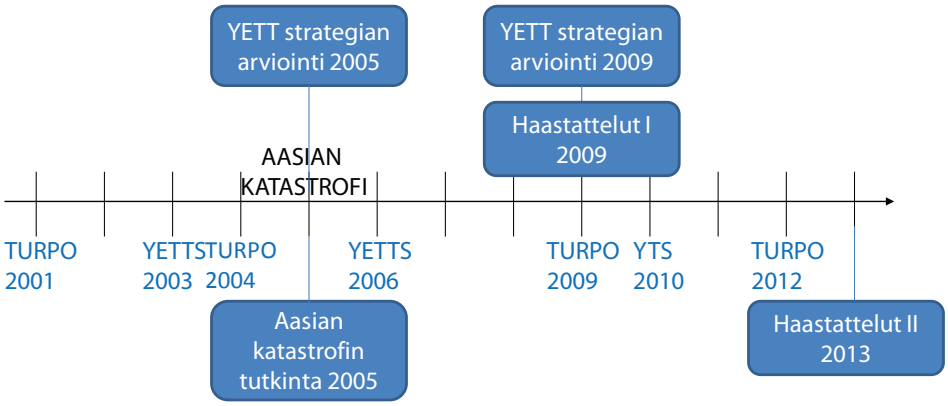
2.2 TUTKIMUKSEN MENETELMÄ, AINEISTOT JA TUTKIJAN POSITIO

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus, jonka keskeisenä aineistona on julkinen asiakirja-aineisto sekä valtioneuvoston strategiatyön kannalta keskeisten avainhenkilöiden, ministeriöiden kansliapäälliköiden, haastattelut[82]. Kansliapäälliköiden haastattelujen nähtiin antavan parhaan kokonaiskuvan niistä näkökulmista, joita eri hallinnonalat YETT-strategian ja sittemmin YT-strategian valmisteluun ja toteutukseen ovat tuoneet. Kansliapäällikkö johtaa hallinnonalansa toimintaa ja huolehtii lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä[83].

Tämä tutkimus on pitkän työprosessin tulos. Sen ensimmäiset haastattelut on tehty vuonna 2009 puolustusministeriön tilauksesta tehdyn vuoden 2006 YETT-strategian arvioinnin yhteydessä. Ennen tätä arviointityötä olin vuonna 2005 vastannut vuoden 2003 YETT-strategian arvioinnista projektin vetäjänä, niin ikään puolustusministeriön toimeksiannosta. Tässä ensimmäisessä arvioinnissa kerättiin laaja aineisto kyselypohjalla, joka sittemmin muodosti vuoden 2006 strategian arvioinnin haastattelurungon – ja siten myös tämän tutkimuksen molempien haastattelukierrosten (2009 ja 2013) haastattelurungon. Vuonna 2005 toteutettu YETT-strategian arviointi sattui ajallisesti samaan aikaan kuin Aasian katastrofin tutkinta[84], jonka tutkintalautakunnassa toimin pelastustoimen asiantuntijana. Tämä katastrofi vaikutti merkittävästi myös turvallisuusstrategiatyön kulkuun ja sisältöihin, erityisesti valtioneuvoston johtamis- ja tilannekuvajärjestelmien kehittämiseen[85]. Kuviossa 2 on kuvattu tutkimuksen kohteena oleva strategiaprosessi sekä tähän prosessiin liittyvät omat työ- ja tutkimustehtäväni.

---

[82] Kansliapäälliköiden lisäksi on haastateltu myös valtioneuvoston kanslian pääministerin kauden istuva valtiosihteeri, jonka rooli on kansliapäälliköihin rinnasteinen valtioneuvoston kanslian ohjauksen kannalta. Hänen mandaattinsa on kuitenkin selvästi poliittinen ja on riippuvainen pääministerin poliittisesta asemasta. Lisäksi on huomattava, että ulkoministeriössä ja valtiovarainministeriössä kansliapäällikön tehtäviä hoitavien henkilöiden virkanimike on valtiosihteeri merkiten tässä yhteydessä kuitenkin virkamiestä.
[83] Valtioneuvoston ohjesääntö 45§.
[84] *Aasian katastrofi* viittaa 26.12.2004 tapahtuneeseen tsunami-aallon iskemiseen Intian valtameren rannikoille. Suomen osalta katastrofi synnytti rauhanajan pahimman onnettomuuden, jossa menetti henkensä 178 suomalaista, näistä pääosa Thaimaassa lomamatkalla olleita turisteja.
[85] Ks. tarkemmin luku 6.2.



Kuvio 2. Valtioneuvoston turvallisuusasioiden hallinnan strategiaprosessi sekä tutkijan työtehtävät siihen liittyen (siniset laatikot). Merkkien selitykset: TURPO = Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko, YETTS = Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, YTS = Yhteiskunnan turvallisuusstrategia.

Vuonna 2012 tarkastetussa lisensaatintyössäni olen tutkinut strategiatyötä valtioneuvoston johtamisen apuvälineenä käyttäen empiirisenä aineistona vuoden 2009 haastatteluja sekä strategiaprosessin kirjallisia aineistoja[86]. Hallintotieteen alalle julkisjohtamisen oppiaineeseen tehdyssä lisensiaatintyössäni kehitin sen strategiatyön analyysin viitekehyksen, jota myös tässä tutkimuksessa hyödynnetään. Tämä tutkimus vie analyysia eteenpäin sekä syventäen ja laajentaen teoriapohjaa että kehittäen menetelmää. Tutkimukseni syventyy näin hallintotieteelliseltä pohjalta lainsäädäntötutkimukseksi hyödyntäen empiirisenä aineistona myös strategian implementointia valottavia laki- ja lainvalmisteluaineistoja.

Tutkimukseni aineiston sisällönanalyysin työvälineenä on käytetty teemoittelua. Teemoittelulla tarkoitetaan aineiston järjestämistä tiettyjen aihepiirien mukaisesti[87]. Teemoittelun pohjana käytetään edellä kuvatussa lisensiaatintyössäni luotua jakoa strategian elementteihin: *pyrkimys rationaalisuuteen, julkisen arvon määrittyminen* sekä *kompleksisuus ja emergenssi päätöksenteossa*. Mainitut strategian elementit toimivat analyysikehikkona sekä strategiaprosessin analyysissä että siihen liittyvän lainsäädäntöprosessin ja tämän tuloksena syntyvän lainsäädännön lopputuleman analyysissä[88]. Haastatteluvastausten teemoittelu on esitetty tarkemmin empiriistä analyysiä kuvaavassa luvussa 6, taulukossa 5.

[86] Lonka 2012.
[87] Tuomi ja Sarajärvi 2002, s. 97–101.
[88] Tutkimusasetelmaa havainnollistaa kuvio 1.

Tutkimusmenetelminä on aineistolähtöinen ja teoriaohjaava analyysi, jotka on toteutettu useassa vaiheessa[89]. Vuoden 2009 haastatteluaineiston sekä strategiaprosessia kuvaavan dokumenttiaineiston pohjalta on aineistolähtöisesti luotu teoreettinen viitekehys lukemalla aineistoa valittujen strategian elementtien näkökulmista[90]. Näin on syntynyt aineiston käsittelyä jatkotyössä ohjaava tarkennettu jaottelu rationaalisuuden, julkisen arvon ja emergenssin sekä kompleksisuuden alateemoihin[91]. Tätä tarkempaa teemoittelua on hyödynnetty vuoden 2013 haastatteluaineiston sekä strategia-asiakirjojen ja lainsäädäntöaineiston analyysissa. Päättelyä voidaan kuvata *abduktiiviseksi*: teoreettisen viitekehyksen muotoilua on ohjannut sekä aineistolähtöisyys että valmiit, valittujen teoreettisten näkökulmien varassa rakennetut mallit[92].

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on etsitty yhteyttä valtioneuvoston strategiaprosessin ja lainsäädännön valmistelun välillä. Tämän osoittamiseksi on perehdytty tutkimusten ja muun kirjallisen materiaalin perusteella valtioneuvoston lainsäädäntövalmistelun ja säädöspolitiikan ohjaukseen sekä erityisesti valtioneuvoston periaatepäätösten rooliin lainvalmistelun ohjaamisessa. Tässä osassa työtä ei ole sovellettu muussa empiirisessä analyysissä hyödynnettyä teemoittelua vaan tutkimus pohjautuu sisällön fakta-analyysiin[93].

Lainsäädännön valmistelun ja lainsäädäntöprosessin dokumenttianalyysin osalta lähdeaineistona ovat olleet julkaistu lainsäädäntö sekä lakien esityöt. Keskeisin esitöiden aineisto ovat hallituksen esitysten perustelut. Eräiden käynnissä olleiden lainsäädäntöhankkeiden osalta hallituksen esityksiä tai niiden luonnoksia ei vielä ollut julkaistu työn aikana vaan käytettävissä olivat julkaisemattomat luonnosversiot[94]. Molemmat luonnosvaiheessa olleet lainsäädäntöhankkeet sittemmin raukesivat eduskuntakauden päättyessä keväällä 2015. Tutkimusaineiston muodostava lainsäädäntöaineisto on esitetty taulukossa 1.

Työn lähdeaineistoksi valikoitunut lainsäädäntöaineisto ei edusta hallinnonalojen tyyppitapauksia vaan ennemmin havainnollistaa turvallisuusstrategiatyön kautta esiin nousseita haasteita lakien laadinnan kannalta eri toimialoilla. Lakiaineistojen valikoituminen tutkimuksen kohteeksi tapahtui siis sekä strategiatyön elementtien ohjaamana teoriaohjaavasti että aineistolähtöisesti, haastateltavien keskeisinä esiintuomista lainsäädäntöhankkeista vuoden 2013 haastattelujen yhteydessä.

---

[89] *Aineistolähtöisessä analyysissa* pyritään luomaan tutkimusaineistosta teoreettinen kokonaisuus ja analyysiyksiköt valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävänasettelun mukaisesti. *Teoriaohjaavassa analyysissa* teoria voi toimia apuna analyysissä, joka ei kuitenkaan ole teoriaa testaava vaan pikemminkin uusia ajatusuria aukova. Molemmat näistä lähestymistavoista eroavat olennaisesti *teorialähtöisestä analyysistä*, joka on luonnontieteellisen tutkimuksen perinteinen analyysimalli. Se nojaa johonkin tiettyyn teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun (Tuomi ja Sarajärvi 2002, s. 97–100).

[90] Nämä strategiatyön elementtien operationalisointi on esitelty tarkemmin luvussa 4.

[91] Ks. Taulukko 5, s. 106.

[92] Ks. Tuomi ja Sarajärvi 2002, s. 99.

[93] Tuomi ja Sarajärvi 2002, s. 105–106.

[94] *Laki sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä*, HE luonnos 18.8.14 sekä julkaisematon luonnos syksyllä 2013, *Laki valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta* HE 259/2014 vp, julkaisematon luonnos lausuntopyyntöjen liitteenä tammikuussa 2014.

Taulukko 1. Tutkimuksen lähdeaineistona käytetty lainsäädäntöaineisto.

Lainsäädäntöaineisto	Säädösnumero
HALLITUKSEN ESITYKSET:	
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaamisesta	HE 246/2010 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta	HE 54/2013 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun lain kumoamisesta sekä eräiksi tähän liittyviksi laeiksi	HE 295/2010 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta	HE 259/2014 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaaresta	HE 221/2013 vp.
LAIT:	
Eläintautilaki	14.6.2013/441
Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (Tietohallintolaki)	10.6.2011/634
Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta	13.1.2015/10
Laki turvallisuustutkinnasta	20.5.2011/525
Laki valtioneuvostosta	28.2.2003/175
Perustuslaki	11.6.1999/731
Puolustustilalaki	22.7.1991/1083
Sähkömarkkinalaki	9.8.2013/588
Tietoyhteiskuntakaari	7.11.2014/917
Valmiuslaki	22.7.1991/1080
Valmiuslaki	29.12.2011/1552
Valtioneuvoston asetus turvallisuuskomiteasta	77/2013
Valtioneuvoston asetus turvallisuus- ja puolustusasiain komiteasta	10.4.2003/288
LUONNOKSET:	
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi	luonnos 18.8.2014

Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty tiedonkeruun menetelmänä asiantuntijahaastatteluita, tavoitteena saada kattava kokonaiskuva turvallisuusstrategiaprosessiin liittyvistä faktoista[95]. Toisaalta henkilökohtaiset haastattelut antavat myös mahdollisuuden peilata haastateltavan strategiatyöhön liittyviä tunteita ja jäljittää näin prosessiin liittyviä ristiriitoja ja erimielisyyksiä[96]. Haastatteluja käytettiin lisäksi tiedonlähteenä lainsäädäntötutkimusosion dokumenttiaineiston keruussa, sillä haastateltavilla on asemansa puolesta tarkka tieto oman hallinnonalansa lainsäädännön valmistelun vaiheista.

Käytetty haastattelurunko on siis laadittu YETT-strategian arvioinnin projektin tarpeisiin vuonna 2009. Sitä ei ollut muokattu erikseen tutkimustarkoitusta

[95] Alastalo ja Åkerman 2010, s. 373–376.
[96] Alastalo ja Åkerman 2010, s. 378–381; de Leeuw 2009, s. 317.

varten vaan arviointiprojektin tuottama haastatteluaineisto sinänsä muodostaa ensimmäisen haastattelukierroksen empiirisen aineiston. Vuoden 2013 toisen kierroksen haastattelut toteutettiin samalla haastattelurungolla.

Haastattelurungossa kysymykset jäsentyivät seuraaviin kokonaisuuksiin:

- Strategian relevanssi ja synergia hallinnonalan tavoitteiden kannalta
- Strategian toimeenpano, tuki ja seuranta
- Strategian koettu lisäarvo ja hyödyllisyys
- Strategian päivitysprosessi

Strategian päivitysprosessia koskevissa kysymyksissä tarkasteltiin erikseen strategiaprosessin aikana ilmenneitä lainsäädännön kehittämistarpeita. Tämän kysymyksen vastaukset korostuivat lainsäädäntötutkimusta koskevien tutkimuskysymysten lähdemateriaalina vuoden 2013 haastatteluissa. Haastattelurunko kokonaisuudessaan on esitetty liitteessä 2.

Haastattelurunko on tarjonnut aineiston keruun pohjan. Näin syntyneen raakamateriaalin läpikäynnin ja luokittelun perusteella ovat tarkentuneet analyysin viitekehyksenä toimivat strategiatyön elementit, joita on syvennetty teoriatarkastelun avulla[97]. Tutkimuskysymykset asettavat varsinaisen tutkimusongelman tällä tavoin määrittyneeseen teoreettiseen viitekehykseen. Tutkimuksellisesti on hyväksyttävää ja luonnollista, että haastattelukysymykset ja tutkimuskysymykset poikkeavat toisistaan [98]. Kyseessä on haastatteluvastausten osalta fakta-analyysi, jossa tarkastellaan vastausten sisältöjen merkityksiä faktoina, erotuksena diskurssianalyysistä, jossa tarkasteltaisiin merkitysten tuottamista[99]. Taulukossa 2 on kuvattu kuhunkin tutkimuskysymykseen vastaamiseksi käytetty aineisto ja menetelmä.

Haastattelut on toteutettu kahdessa vaiheessa. Keväällä 2009 haastattelut toteutettiin osana YETT strategian päivityksen 2006 arviointia. Arvioinnin yhteydessä haastateltiin Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean (TPAK) jäsenet, mukaan lukien kaikkien ministeriöiden kansliapäälliköt sekä valtioneuvoston kanslian pääministerin kaudeksi nimitetty valtiosihteeri. Kansliapäälliköiden haastatteluista suoritettiin seurantahaastattelut syksyllä 2013, jolloin kaikkien ministeriöiden kansliapäälliköt sekä valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri haastateltiin. Haastateltavat olivat nyt siis turvallisuuskomitean jäseniä. Molempien haastattelujen aikana komitean puheenjohtajana toimi puolustusministeriön kansliapäällikkö. Samoin molemmilla haastattelukierroksilla komitean varapuheenjohtajana toimi valtioneuvoston kanslian pääministerin kauden ajan istuva valtiosihteeri.

---

[97] ks. myös Lonka 2012.
[98] Ruusuvuori ym. 2010 s. 14–17.
[99] Tuomi ja Sarajärvi 2002, s. 105–106.

Taulukko 2. Tutkimuskysymysten tutkimuskohde, aineisto ja menetelmät.

Tutkimuskysymys 1: Miten valtion turvallisuusstrategiaprosessi ja sen muutokset ilmentävät pyrkimystä rationaalisuuteen, julkisen arvon määrittymistä sekä asioiden emergenssiä ja kompleksisuutta päätöksenteossa? *Tutkimuskohde:* Strategiaprosessi ja sen muutokset	*Aineistot*: Haastatteluaineisto: asiantuntijahaastattelut; Kirjallinen aineisto: Turvallisuusstrategiat 2003, 2006, 2010 ja Turvallisuusstrategioiden arvioinnit 2005, 2009. *Menetelmät*: Sisällönanalyysi ensin aineistolähtöisesti teemoittelemalla ja sen jälkeen teoriaohjautuvan fakta-analyysin avulla.	*Tulosluvut 6.2–6.6*
Tutkimuskysymys 2. Miten valtioneuvoston strategiatyö ohjaa lainsäädännön kehittämistä? *Tutkimuskohde:* Strategia ohjausmekanismina	*Aineistot*: Valtioneuvoston kanslian julkaisut, Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisut sekä henkilökohtainen tiedonanto ja sähköpostivastaus oikeusministeriöstä. *Menetelmät*: Dokumenttiaineiston sisällön fakta-analyysi.	*Tulosluvut 7.2–7.4*
Tutkimuskysymys 3. Miten turvallisuusstrategian elementit – pyrkimys rationaalisuuteen, julkisen arvon määrittyminen sekä asioiden emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa – ilmenevät lakien valmistelussa ja lainsäädännön lopputulemassa? *Tutkimuskohde:* Lainsäädäntö	*Aineistot*: Haastatteluaineisto: asiantuntijahaastattelut; Kirjallinen aineisto: lait, lakiesitykset/luonnokset sekä lakien esityöt. *Menetelmät*: Sisällönanalyysi ensin aineistolähtöisesti teemoittelemalla ja sen jälkeen teoriaohjautuvan fakta-analyysin avulla.	*Tulosluvut 7.5–7.8*

Tutkimuksen empiirisen aineiston muodostavien haastattelujen kokonaismäärä on 24 kappaletta. Haastatelluista viisi oli samoja henkilöitä sekä vuonna 2009 että 2013. Käytetty haastattelurunko kokonaisuudessaan on esitetty liitteessä 1 ja haastateltujen lista liitteessä 2.

Haastattelut tehtiin henkilökohtaisina haastatteluina haastateltavien työpaikalla. Ensimmäisen kierroksen haastatteluja ei voitu nauhoittaa arviointiprojektin sovitusta toteutustavasta johtuen. Toisen kierroksen haastattelut nauhoitettiin. Haastatteluja voidaan kutsua puolistrukturoiduiksi haastatteluiksi[100]. Kysymykset oli annettu etukäteen haastattelurungon muodossa, mutta haasta-

[100] Hirsjärvi ja Hurme 2008, s. 46.

teltavien annettiin painottaa vastauksia itselleen tärkeimpiin asiakokonaisuuksiin ja myös vapaalle kerronnalle jätettiin tilaa. Kukin haastattelu kesti 30–60 minuuttia ja kustakin haastattelusta saatiin ensimmäisellä kierroksella 2–3 liuskan pituinen haastatteluvastausten yhteenveto ja toisella kierroksella 7–9 liuskan pituinen translitterointi.

Haastattelut tehtiin puolistrukturoituina siksi, että näin saatiin parhaiten esiin haastateltavien omia mielipiteitä strategiatyön eri näkökulmista[101]. Se, miten haastateltavat keskittyivät vastauksissaan tiettyihin kysymyksiin toisia enemmän, kertoi heidän omista painotuksistaan turvallisuusstrategiatyössä. Toisaalta vapaassa kerronnassa saatiin esiin niitäkin asioita, joita ei suoraan kysytty: koettuja toimivaltaristiriitoja ja strategian laadintaprosessin kehitysehdotuksia[102].

Haasteena valtiollista turvallisuutta käsittelevässä haastattelussa on herkästi tiedon panttaus ja pyrkimys 'oikeiden vastausten' antamiseen. Korkeasta virka-asemastaan huolimatta kansliapäälliköt eivät kuitenkaan vältelleet arkaluontoisiakaan näkökulmia kysymysten aiheisiin. Kritiikkiä erityisesti omaa hallinnonalaa kohtaan esitettiin. Muihin hallinnonaloihin kohdistuvassa kritiikissä oltiin selvästi pidättyvämpiä.

2.3 TUTKIMUKSEN ALA JA KESKEISET KÄSITTEET

2.3.1 Tutkimuksen alan asemointi

Tämä tutkimus on aidosti monitieteinen[103]. Sen ytimenä on turvallisuus yhteiskunnallisena tilana ja suojeltavana arvona[104]. Tämä *kohde* määrittyy ja sitä tarkastellaan käyttäen apuna turvallisuustutkimuksen, riskienhallintatutkimuksen ja sotatieteiden elementtejä ja teoreettisia näkökulmia. Tarkastelun kohteena on tutkimuksen rajausten mukaisesti se turvallisuus, jonka ulottuvuudet määritellään valtioneuvoston *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa*[105] ja myöhemmin *Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa*[106]. Tämä turvallisuuden määritelmä noudattaa kokonaisturvallisuuden ajatustapaa ja ideaa, joka on kehittynyt laajan turvallisuuden käsitteen jatkumona ja joka on otettu Suomessa politiikkakäsitteenä käyttöön valtioneuvoston periaatepäätöksessä[107]. Eri tutkimusalojen näkökulmat auttavat hahmottamaan tämän strategiatyön kontekstissa esimerkiksi turvallisuuden käsitteen kansallista ja kansainvälistä ulottuvuutta, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välistä rajanvetoa sekä eri toimijoiden työnjakoa turvallisuuteen kohdistuvien uhkatekijöiden hallitsemisessa[108].

---

[101] Hirsjärvi ja Hurme 2008, s. 104.
[102] Alastalo ja Åkerman 2010 s. 378–381.
[103] Ks. Virta 2012.
[104] Ks. Laitinen 1999, Allén 2003, Valtonen 2010.
[105] Vnpp 27.11.2003 ja Vnpp 23.11.2006.
[106] Vnpp 16.12.2010.
[107] Branders 2016, s. 24; Vnpp 5.12.2012.
[108] Turvallisuuden käsitteestä yleisesti tarkemmin luvussa 2.3.2 ja valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyön kannalta luvussa 5.3.

Työn toisena ulottuvuutena ovat ne lainsäädännölliset ja hallinnolliset *keinot*, joiden avulla turvallisuutta tilana pyritään suojelemaan ja ylläpitämään yhteiskunnassa. Tällöin lainsäädäntö nähdään instrumentalistisesti välineenä, jonka avulla strategian tavoitteita viedään käytäntöön[109]. Näin ollen turvallisuusasioiden ja riskien hallintaa koskeva lainsäädäntö eri hallinnonaloilla ja tätä lainsäädäntöä valmisteleva ja soveltava järjestelmä ministeriötasolla ovat tutkimuksen kohteena. Strategia ja strategiaprosessi nähdään osana tätä kokonaisuutta välittämässä yhteiskunnallisia ja poliittisia tavoitteita lainsäädännön valmisteluun[110]. Näin tutkimusaloiksi tulevat oikeustieteiden puolelta erityisesti lainsäädäntötutkimus ja hallintotieteiden puolelta julkisjohtamisen hallintotieteellinen ja julkisoikeudellinen tutkimus.

Yhteiskunnallisen turvallisuuden *tuottajana* ja strategisen ohjauksen vastuullisena tahona tutkimuksen kohteeksi tulee valtioneuvosto. Valtioneuvosto on vastuussa säädöspolitiikan ohjauksesta, lakien valmistelun laadusta ja lainvalmistelun tietopohjan varmistamisesta[111]. Poikkihallinnollinen turvallisuusstrategiatyö on yksi väline säädöspolitiikan ohjaamiseen. Samalla turvallisuusstrategiaprosessi jäsentää ja myös haastaa keskusteluun eri hallinnonalojen välistä vastuunjakoa turvallisuuskysymyksissä koko valtioneuvoston tasolla. Näin valtion johtaminen, valtioneuvoston toiminnan organisoituminen sekä toimivaltojen jako nousevat merkittävään osaan. Näiden tarkastelussa tämä tutkimus hyödyntää valtio-opin, politiikkatieteiden ja valtiosääntötutkimuksen teoriataustaa.

Seuraavissa luvuissa avataan tarkemmin työn avainkäsitteitä ja kuvataan tarkemmin tutkimuksen liittymistä aiempaan tutkimukseen eri tieteenalojen kannalta.

2.3.2 Turvallisuus ja turvallisuustutkimus

Turvallisuuden käsite itsessään on problemaattinen ja moniulotteinen. Yhtä turvallisuutta ei ole, mutta ei myöskään yhtä turvallisuuden tutkimusta tieteenalana, vaan kysymys on turvallisuuksien eri puolien, ulottuvuuksien, ilmiöiden ja keskinäisriippuvuuksien tutkimisesta[112]. Turvallisuutta käsitellään esimerkiksi teknisenä kysymyksenä koneiden ja laitteiden varmuuden ja luotettavuuden kannalta, politiikkatieteissä kansallisena ja kansainvälisenä kysymyksenä tai sosiaalitieteissä sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin näkökulmasta[113]. Turvallisuus voidaan nähdä ihmisen peruspyrkimyksenä, psykologisen tasapainon edellytyksenä. Toisaalta turvallisuus on myös inhimillinen ja sosiaalinen arvo ja siten myös osa moderneja ihmisoikeuksia.[114]

Tyypillisesti turvallisuus määritellään tilana suhteessa johonkin suojeltavana olevaan arvoon[115]. Näin voidaan määritellä esimerkiksi liikenneturvallisuus, tekninen turvallisuus, sosiaalinen ja inhimillinen turvallisuus. Käsite *yhteiskunnallinen turvallisuus* on määritelty esimerkiksi näin:

---

[109] Tala 2001, s. 1–7; Tala 2004, s. 378–379.
[110] Tala 2004, s. 387–389, Tuori 2002, s. 80–81.
[111] Tala 2007.
[112] Virta 2012, s. 113.
[113] Laitinen 1999, Niemelä 2000.
[114] Niemelä 2000, s. 22–23, Tuori 2002, Jyränki 2003.
[115] Vrt. Valtonen 2010, Limnéll 2009, Vnpp 5.12.2012.

> Turvallinen yhteiskunta on tavoitetila, joka saavutetaan torjumalla oikeilla keinoilla yhteiskunnan sisäiset ja ulkoiset uhkat. Siinä yksilö voi luottaa omaan fyysiseen, taloudelliseen ja henkiseen koskemattomuuteensa sekä oikeudenmukaiseen kohteluun. [116]

Tämä Sitran Suomi 2015 –prosessin yhteydessä syntynyt määrittely kuvaa hyvin turvallisuuden käsitteen laaja-alaisia ja kulloisenkin tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisuuden pohjalta määrittyviä sisältöjä.

Valtiotieteellisenä käsitteenä turvallisuus määrittyy sen mukaan, kenen tehtävä on turvallisuudesta huolehtia tai mikä uhkakuva turvallisuutta uhkaa[117]. Ulkoasiain hallinnon tehtävänä on varautua ulkopoliittiseen uhkaan ja puolustushallinnon tehtävänä on varautua sotilaalliseen uhkaan. Sisäasiainhallinto taas varautuu perinteisesti sisäistä turvallisuutta uhkaaviin uhkakuviin. [118] Juuri uhkakuvien muuttuminen on aiheuttanut haasteita eri hallintojen työn- ja tehtävänjaossa uhkakuviin varautumisessa. Kysymys siitä, miten toimitaan ja kuka vastaa silloin, kun uhka ei ole sotilaallinen, mutta kohdistuu kansalliseen turvallisuuteen, on ollut haastava lähtökohta kokonaisturvallisuuden määrittelyssä[119]. Tämä on keskeinen seikka käsillä olevan tutkimuksen kysymyksenasettelussa.

Tässä tutkimuksessa turvallisuuden käsite nähdään kokonaisvaltaisempana kuin perinteisessä ajattelussa turvallisuudesta valtioiden välisenä, valtioiden keskinäisiä suhteita koskevana asiana. Käsittelemässäni valtion turvallisuusstrategiatyössä ytimenä ei ole asevoimien turvaama kansallinen turvallisuus vaan 1990-luvulta eteenpäin kehittyneen laajan turvallisuuden ajattelun suuntaisesti määrittyvä turvallisuuskäsitys.[120] Turvallisuuden käsitettä hallinnollisesti rajattuna valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyön kannalta on tarkemmin avattu luvussa 5.3.

Turvallisuuden tutkimus on syntynyt osana ja liittyy edelleen tiiviisti kansainvälisten suhteiden tutkimukseen. Se on kehittynyt omana oppialanaan toisen maailmansodan jälkeen ja sen noudattaman perinteisen turvallisuuskäsityksen mukaisesti ajattelun ytimessä on valtio, jota suojellaan ulkoisilta uhkilta.[121] Turvallisuuden tutkimuksen kohdetta voidaan rajata neljän kysymyksen avulla: 1) Määrittyykö turvallisuus valtion turvallisuuteena? 2) Kattaako turvallisuuden tutkimuksen kohde sekä sisäiset että ulkoiset uhkat? 3) Ulottuuko turvallisuuden käsite sotilaallisen turvallisuuden ulkopuolelle? 4) Liittyykö turvallisuuden käsite aina dynaamisiin uhkiin, vaaroihin ja hätätilanteisiin?[122] Nämä kysymyksenasettelut ovat olennaisia tarkasteltaessa tämän tutkimuksen kohteena olevaa

---

[116] Allén 2003, s. 36. Määritelmä on syntynyt Sitran *Suomi 2015* –prosessissa Turvallisuuden työryhmän työn tuloksena.
[117] Limnéll 2009.
[118] Virta 2011.
[119] Branders kuvaa kokonaisturvallisuuden käsitettä seuraavasti: *Kokonaisturvallisuuden käsite on siis analyyttisesti epäselvä, monimutkainen ja kompleksinen. ... Se edustaa toisaalta keskinäisriippuvuuksiin perustuvaa holistista ja kaikenkattavaa orientaatiota, joka antaa lukijalle kuvan kaikkien tunnistettujen turvallisuusuhkien hallinasta, toisaalta sen "toimialuetta" pyritään rajaamaan. Joissakin yhteyksissä laaja turvallisuus ja kokonaisturvallisuus ymmärretään samaa tarkoittaviksi asioiksi* (Branders 2016, s. 119).
[120] Vrt. Laitinen 1999, s. 116; Branders 2016, s. 119–121.
[121] Buzan ja Hansen 2009, s. 8.
[122] Buzan ja Hansen 2009, s. 9–10.

valtion turvallisuusstrategiatyötä, joka pyrkii poikkihallinnollisen lähestymistavan kautta määrittämään, miten valtiollisen olemassaolon kannalta elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvia uhkia voidaan torjua ja mitkä näitä keskeisiä uhkia ovat.

Niin sanottu Kööpenhaminan koulukunta on pyrkinyt laajentamaan turvallisuuden käsitettä säilyttäen kuitenkin valtiokeskeisyyden sen olennaisena elementtinä. Turvallisuus nähdään poliittisena käytäntönä, jonka suhteen arvioidaan, tulisiko jokin asia *turvallistaa* vai jättää niin sanotun normaalin politiikan piiriin.[123] Turvallistaminen voidaan ymmärtää sosiaalisena konstruktiona, jonka olennaiseksi tekijäksi muodostuu turvallisuuspuhe[124]. Tämän mukaisesti se, mitä ja kuinka turvallisuudesta puhutaan, tuottaa turvallisuutta todellisuutena ja puheena[125].

Turvallisuuskäsityksen muuttuminen ja laajentuminen perinteisestä on alkanut 1990-luvulla ensinnäkin kylmän sodan päättymisen aiheuttaman toimintaympäristömuutoksen kautta[126]. Toisaalta samaan aikaan tapahtunut ympäristötietoisuuden lisääntyminen on voimistanut puhetta riskiyhteiskunnasta ja ympäristöriskeistä laajana sekä globaalina että kansallisena uhkana[127]. Laitinen esittää väitöstyönsä keskeisenä johtopäätöksenä *kestävän turvallisuuden idean*, joka asettaa nykyisen inhimillisen ja yhteiskunnallisen elämäntavan kyseenalaiseksi. Hän peräänkuuluttaa kokonaisvaltaista näkemystä, jossa taloudellinen, ympäristöperäinen, sosiaalinen tai sotilaallinen turvallisuus ymmärretään näiden keskinäisten suhteiden kautta.[128]

Kokonaisturvallisuuden käsite voidaan nähdä laajan turvallisuuden ajattelun historiallisena jatkumona[129]. Politiikkaideana kokonaisturvallisuus on laadittu yhteen sovittavaksi ratkaisuksi ilkeisiin ongelmiin: turvallisuusympäristön hallitsemattoman muutoksen, vakaviin turvallisuusuhkiin, kausaalisuuksien sekä yhteiskunnan laajan haavoittuvuuden kysymyksiin[130]. Kokonaisturvallisuus on suomalaisessa kontekstissa määritetty valtioneuvoston periaatepäätöksessä, jonka pohjalta se toimii valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyön linjanvetona[131].

Oikeus turvallisuuteen ihmisoikeutena on otettu Suomessa valtiosääntöön vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Turvallisuus-perusoikeuden juuret ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, jonka lähtökohtien mukaisesti tämä

---

[123] Laitinen 1999, s. 141–142.
[124] Mäkinen 2005, s. 97: *Security speech act*; Limnéll (2009, s. 123–129) liittää turvallisuuspuheen *puitteistamisen* lähestymistapaan, joka täydentää asialistateoriaa ja turvallistamisteoriaa toimijoiden vuorovaikutuksessa ilmenevien uhkatulkintojen ja niiden toiminnallisten vaikutusten kannalta. *Turvallistamisessa puitteistetaan* asioita turvallisuuteen liittyviksi.
[125] Laitinen (1999, s. 97) viittaa tässä esimerkkinä Suomen vuoden 1995 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon, jossa käytettiin laajan turvallisuuden käsitettä. Hän kysyy, tarkoitetaanko tällöin todella, että ulko- ja turvallisuuspolitiikka nojaa tähän käsitteeseen vai että kyseessä on pyrkimys *kohti* kirjoitettua.
[126] Ks. Sundelius ym. 1997, Laitinen 1999, Agrell 2005.
[127] Ks. Kamppinen ym. 1995, Wahlström 1994, Beck 1998, Beck 1992.
[128] Laitinen 1999, s. 320.
[129] Branders 2016, s. 119–121.
[130] Branders 2016, s. 22.
[131] Vnpp 5.12.2012, ks. tarkemmin käsitteiden määrittelystä valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyön näkökulmasta luku 5.3.

oikeus suojaa mielivaltaiselta puuttumiselta henkilökohtaiseen vapauteen. Tällöin kyse ei siis ole turvallisuudesta yhteiskunnallisena tilana tai yhteisenä hyvänä.[132] Tälle yksilön oikeudelle turvallisuuteen ja vapauteen vastakkaisena turvallisuuden määrittelynä voidaan nähdä poliisitoiminnan perustana oleva yleisen järjestyksen ja turvallisuuden määritelmä. Tämän määrittelyn kautta tullaan turvallisuuden käsitteen käyttämiseen ihmisoikeuksien rajaamisen perusteena[133]. Perusoikeuksien kannalta ongelmallista on, tuleeko turvallisuus yksilönvapautena vastapooliksi sille turvallisuudelle yhteisenä hyvänä, jota valtion väkivaltamonopoli turvaa.[134]

Globaali, eurooppalainen ja kansallinen kehitys edellyttää globaalia, eurooppalaista ja kansallista kokonaisvaltaista, verkostoitunutta ja koordinoitua turvallisuuden hallintaa, jota kuvaa termi *security governance*[135]. Tämän tutkimuksen kannalta hyödylliseksi apukäsitteeksi nousee *strategic governance*, joka kuvaa sitä, miten strategian muotoilu ottaa huomioon kasvavan keskinäisriippuvuuden niin globaalilla kuin kansallisella ja paikallisella tasolla[136]. Vaikka kansallinen turvallisuusstrategiatyö suuntautuu selkeästi kansallisten toimintojen turvaamiseen, on se monella tavoin riippuvainen ja vuorovaikutuksessa globaalin toimintaympäristön muutosten kanssa. Samalla erilaiset kansalliset hallinnon uudelleenorganisoinnit ja yhteistyön tiivistyminen yksityisen ja julkisen sektorin kesken edellyttävät aktiivista verkostomaisen hallinnan toimintamallien kehittämistä[137].

2.3.3 Riskit, uhkat ja riskienhallinta

Riski on matemaattinen käsite, joka koostuu mitattavista parametreista: vahingon suuruudesta ja sen todennäköisyydestä[138]. Sitä käytetään matemaattisesti muun muassa teollisuusonnettomuuksien riskianalyyseissa, kemikaaliriskien arvioinnissa sekä vakuutusmatematiikan peruskäsitteenä[139]. Riski on toisaalta myös arkipäiväisesti käytetty käsite ja sosiaalinen konstruktio, joka esimerkiksi osana politiikkapuhetta ei ole arvovapaa[140].

Uhka ei ole samalla tavoin vakiintunut matemaattisena käsitteenä kuin riski, joskin sitä käytetään myös riskin synonyymina esimerkiksi poliisin ja puolustushallinnon uhka-arvioiden, uhkatasojen määrittämisessä. Agrell määritteleekin uhkan samoin kuin riskin todennäköiseyyden ja vaikutusten tulona[141]. Uhkan ja uhkakuvan käsitteitä käytetään paljon kuvailevalla tasolla ja yleiskäsitteinä sotatieteessä ja sotilasturvallisuudesta puhuttaessa[142]. Limnéll määrittelee uhkan politiikan teon välineenä, sosiaalisena konstruktiona. Hänen mukaansa

---

[132] Tuori 2002, s. 93–95.
[133] Tuori 2002, s. 94.
[134] Tuori 2002, s. 108. Tuori puhuu tässä *perusoikeussuojan relativoitumisen* ongelmasta.
[135] Virta 2011, s. 113–114.
[136] Johanson 2009, s. 11.
[137] Vrt. Ingraham & Lynn 2004, s. 10–11.
[138] Heikkilä 1999, s. 14.
[139] Heikkilä 1999, s.14, Drennan ja McConnell 2010, s. 12–13.
[140] Vornanen 2000, s. 232.
[141] Agrell 2005, s. 188.
[142] Vrt. Mäkinen 2005, Limnéll 2009.

uhkakuva on aina arvosidonnainen asia.[143] Käytännössä uhka-käsitteen avulla ilmaistaan erilaisten uhkien keskinäistä merkittävyyttä, uhkahierarkiaa, esimerkiksi varautumissuunnitelmien pohjaksi[144]. On tärkeää havaita, että vaikka riski pystytään määrittämään matemaattisesti, usein esimerkiksi erilaisten onnettomuusriskienkään kvantitatiivinen määrittäminen ei ole mahdollista liian vähäisen tilastoaineiston vuoksi.

Riskienhallinnan käsitettä on ensimmäisen kerran käytetty vuonna 1957 vakuutusyhtiöiden konferenssissa. Historiallisesti erilaisia yhteiskunnallisia ja teollisuustoiminnan riskejä oli hallittu antamalla määräyksiä palon tai tulvien torjunnasta ja onnettomuuksien aiheuttamien kustannusten jakamiseksi oli kehitetty vakuutusjärjestelmiä.[145] Myös erilaisia sosiaaliturvan ja sosiaalivakuutuksen järjestelmiä oli kehitetty jo 1800-luvulta lähtien[146]. Valtiolliset sosiaalivakuutuksen järjestelmät voidaan nähdä keskeisenä tapana turvata valtion sisäistä koherenessia ja jopa sen olemassaoloa[147].

Vakuutusjärjestelmien näkökulmasta riskillä on kolme ominaisuutta: 1. Riski on laskettavissa oleva ja se vaatii määrittelynsä tueksi tilastollisen pohjan sekä tämän tilastoinnin mahdollistaman todennäköisyyksien määrittelyn. 2. Riski on kollektiivinen. Se ottaa yksittäiseen henkilöön kohdistuvan tapahtuman huomioon vain osana populaatiota[148]. 3. Riski on rahallisesti arvotettavissa.[149] Vakuutus korvaa vahingon rahassa, ja nämä korvaussummat ovat riippuvaisia vakuutusjärjestelmän määrittämistä tariffeista[150].

Riskienhallinnan ja turvallisuuden käsitteiden välinen suhde voidaan kuvata siten, että riskienhallinnan toimet tukevat turvallisuuden toteutumista. Tällöin siis turvallisuus on olotila ja riskienhallinta aktiivista toimintaa[151]. Riskienhallinnan käsitettä käytetään edelläkuvatulla tavalla erityisesti silloin, kun tarkoitetaan teollisia, epidemiologisia ja onnettomuusriskejä. Kuitenkin riskeistä puhutaan myös valtiontasoisessa uhkakuvien tarkastelussa. Tätä kuvastaa Euroopan komission valtioiden riskianalyysin ohjeistus Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismin asetuksessa[152]. Sen mukaan jäsenvaltioiden on kehitettävä riskinarviointeja kansallisella tai asianmukaisella paikallisella tasolla[153].

Tässä työssä käytetään riskienhallinnan käsitettä, kun kuvataan toimintoja ja esimerkiksi niitä ohjaavaa lainsäädäntöä, jotka kohdistuvat eri hallinnonaloilla

---

[143] Limnéll 2009, s. 3.
[144] Agrell 2005, s. 188.
[145] Drennan ja McConnell 2010, s. 11; professori Wayne Snyder käytti käsitettä *risk management* North American Insurance Buyers konferenssissa Chigagossa.
[146] Ewald 1991, s. 197–198.
[147] Ewald 1991, s. 209: *Social insurance is also an insurance against revolutions*. Ks. myös Mulgan 2009, s. 177–178.
[148] Ewald (1991, s. 204) kiinnittää huomiota siihen, miten vakuutusjärjestelmä mahdollistaa yksilön kannalta samanaikaisesti sekä maksimaalisen sosiaaliseen kokonaisuuteen kuulumisen hyödyn että täydellisen yksilöllisyyden.
[149] Ewald 1991, s. 201–205.
[150] Ewald 1991, s. 204–205. Tässä Ewald tuo esiin eron juridiseen vahingonkorvaukseen, joka pyrkii määrittelemään vahingonkorvauksen sen täydestä arvosta.
[151] Vrt. Limnéll 2009, Valtonen 2010, Virta 2013.
[152] Euroopan unionin virallinen lehti 20.12.2013, s. 925 ja 930.
[153] Euroopan unionin virallinen lehti 20.12.2013, s. 930.

turvallisuutta uhkaaviin tekijöihin. Tällöin ei ole kysymys turvallisuuslainsäädännöstä, jolla taas ymmärretään turvallisuusviranomaisten toimintaa ja tavoitteita ohjaavaa lainsäädäntöä[154].

2.3.4 Valtio ja valtioneuvosto

Tämän tutkimuksen kohteena on valtioneuvosto turvallisuusstrategiatyön subjektina. Valtioneuvosto voi määritelmällisesti tarkoittaa yhtäältä maan hallitusta, jonka yleisistunnossa ministerit tekevät kollegiona päätöksiä. Toisaalta valtioneuvosto tarkoittaa ministeriöiden kokonaisuutta.[155] Tässä työssä valtioneuvostoa tarkastellaan ensin mainitussa roolissa hallituksena, siis päätöksiä tekevänä ja toisaalta keskushallinnon toimintaa ohjaavana organisaationa.

Valtioneuvoston kanslia on yksi ministeriöistä. Se vastaa pääministerin johdolla hallitusohjelman toimeenpanon valvonnasta ja avustaa pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa.[156] Valtioneuvoston toiminnan ohjauksessa ja tukemisessa sen roolissa ministeriöiden yhteistyöelimenä on vuonna 2015 perustettu ministeriöiden yhteisen hallinnon organisoinnin yksikkö, valtioneuvoston hallintoyksikkö. Se johtaa, sovittaa yhteen ja kehittää valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteistä hallintoa, sisäistä toiminnan ja talouden suunnittelua ja toimintatapoja sekä tuottaa yhteisiä palveluja ja kehittää valtioneuvoston yhteistä toimintakulttuuria.[157]

Valtion käsitteen ulottuvuudet riippuvat siitä kontekstista, jossa valtiosta puhutaan[158]. Esimerkiksi Platonin ihannevaltioajatus on abstraktio, filosofinen pohdinta siitä, millä tavoin järjestettynä yhteiskunta takaisi kaikille jäsenilleen hyvän elämän. Tämä ihannevaltio on koulutettujen intellektuellien aristokratia, totalitaarinen valtio, jossa vallitsee suoraviivainen luokkayhteiskunta ja jossa jokaisella on oma paikkansa.[159] Weber esittää oman aikansa kontekstissa pragmaattisen valtion määritelmän. Hänen mukaansa valtio on se inhimillinen yhteisö, joka määrätyllä alueella esittää vaatimuksen legitiimin fyysisen väkivallan käytön monopolista. Politiikka tarkoittaa Weberille pyrkimystä osuuteen vallasta tai vallan jakautumiseen vaikuttamista, joko valtioiden välillä, yhden valtion sisällä tai siinä olevien ihmisryhmien välillä.[160]

Valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellisesti valtio voidaan nähdä konstruktiona, jonka kautta yhteiskunnallinen valta muuntuu oikeudelliseksi vallaksi. Tästä yhteiskunnallisesta vallasta tulee toisaalta julkisten orgaanien ja viranomaisten käyttämää julkista valtaa ja osittain yksilöiden ja oikeushenkilöiden subjektiivisia oikeuksia.[161]

---

[154] Esimerkkejä turvallisuuslainsäädännöstä tässä merkityksessä ovat *Poliisilaki* (872/2011), *Pelastuslaki* (379/2011) ja *Rajavartiolaki* (578/2005).
[155] Tiili, s. 5.
[156] Asetus valtioneuvoston kansliasta 393/2007.
[157] http://vnk.fi/vnhy-2015 (14.11.2015)
[158] Jyränki 2003, s. 46.
[159] Thesleff 2011, s. 103–105.
[160] Weber 2009, s. 70–71.
[161] Jyränki 2003, s. 45.

Valtion määritelmään valtiosääntöoikeudelliselta kannalta kuuluu valtiokansa, jolloin kansalaisuus liittää yksilön valtiokansaan ja valtioon.[162] Samanaikaisesti valtion määritelmä koskee rajattua aluetta sekä valtiomonopolia, jota kuvataan käsitteellä suvereenisuus[163]. Valtion oikeusjärjestyksen luojana määrittää perustuslaki tai muu valtiosääntöasiakirja. Ensimmäinen valtiosääntöasiakirja, sen hyväksyminen ja voimaansaattaminen organisoi valtion oikeudellisessa mielessä.[164] Valtiosääntö nykyisessä oikeudellisessa merkityksessä puolestaan kytkeytyy moderniin oikeuteen ja moderniin valtioon[165].

Valtiosäännöllä on roolinsa sekä yhteiskunnan poliittisessa että oikeudellisessa järjestelmässä[166]. Toisaalta valtiosääntö sitoo oikeudellisesti kaikkia poliittisen vallan haltijoita: valtion johtoa, hallitusta, eduskuntaa ja tasavallan presidenttiä[167]. Samalla valtiosääntö antaa julkiselle vallalle toimivallan myös pakkokeinojen käyttöön, joiden käyttöä lainsäädäntö säätelee ja joilla on siten legitiimisyys[168]. Oikeudellisesti valtiosääntö mahdollistaa modernin oikeuden positiivisuuden sääntelemällä uusien oikeusnormien tuottamismenettelyä[169]. Valtiosäännön organisatorinen osa määrittelee poliittisen vallan perusorganisaation, ylimmät valtioelimet ja niiden keskinäiset suhteet. Demokraattisessa oikeusvaltiossa se kanavoi oikeuden legitimiteetin poliittiseen järjestelmään.[170]

Valtion määritelmä sen valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä nostaa esiin kysymyksen valtion kaksoisroolista, jossa valtio yhtäältä suojelee kansalaisia ja heidän vapauttaan ja toisaalta rankaisee heitä ja vie heidän vapautensa. Nousee esiin kysymys valtion roolista kansalaisten vapauden turvaajana ja toisaalta tämän vapauden rajoittajana.[171] Tämä näkökulma on keskeisessä roolissa turvallisuustutkimuksen kontekstissa, jossa korostuu perus- ja ihmisoikeuksien sekä turvallisuushallinnon tavoitteiden yhteensovittamisen haaste[172].

Virta kuvaa, miten turvallisuus valtioon kytkettynä käsitteenä kantaa näiden vastakkaisten valtiokäsitysten seurauksia. Valtion ja vapauden suhde on hänen mukaansa valtion (ja turvallisuuden) ristiriitaisen olemuksen ehkä merkittävin teoreettinen dilemma. Valtion itseintressi liittyy toisaalta valtion omaan säilymiseen, yhteiskuntajärjestyksen ja poliittisen järjestelmän pysyvyyteen sekä sisäistä että ulkoista uhkaa vastaan.[173]

---

[162] Jyränki 2003, s. 69.
[163] Jyränki 2003, s. 45.
[164] Jyränki 2003, s. 47.
[165] Tuori 2002, s. 71.
[166] Jyränki 2003, s. 54–58; Tuori 2002, s. 51–53.
[167] Jyränki 2003, s. 56; Tuori 2002, s. 71.
[168] Jyränki 2003, s. 54–55; Tuori 2002, s. 71.
[169] Tuori 2002, s. 51.
[170] Tuori 2002, s. 73.
[171] Virta 2011, s. 118.
[172] Ks. myös luku 2.3.2.
[173] Virta 2011, s. 118.

2.3.5 Lait ja lainsäädäntö tutkimuskohteena

Laki voidaan historiallisesti nähdä suvereenin vallan ilmentymänä ja tämän vallan legitimaationa alamaisia kohtaan[174]. Eduskunnan säätämä laki ensisijaisena oikeuslähteenä on suomalaisen oikeuslähdeopin ydin[175]. Suomen nykyinen perustuslaki vahvistaa tätä lain asemaa ja sen mukainen pääsääntö on, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset on annettava lailla[176].

Moderni oikeus on lähtökohtaisesti positiivista oikeutta, jonka oikeus perustuu tietoisiin päätöksiin ja on astetettua oikeutta[177]. Nykyaikaisen, modernin oikeuden elementtejä ovat oikeusjärjestys, normijoukko, ja toisaalta oikeudelliset käytännöt, joita ei voi olla ilman oikeusnormeja. Oikeudelliset käytännöt tuottavat ja uusintavat oikeusnormeja. Oikeudenkäytön formaali rationaalisuus edellyttää, että siinä sovelletaan yleisiä, ennalta tiedossa olevia normeja.[178] Samalla on kuitenkin huomattava, että nykyaikainen oikeuslähdeoppi on laajentunut kattamaan runsaasti sellaisiakin aineistoja ja ratkaisuperusteita, jotka eivät sisälly perinteisiin juridisiin kategorioihin. Esimerkkeinä tästä ovat itsesääntely ja erilaiset soft law -lähteet.[179]

Traditionaalisen oikeuspositivismin mukaan moderni oikeus perustuu todellisuuden kahden osa-alueen, *olemisen* ja *pitämisen* maailman eli yhteiskunnallisten tosiasioiden ja normatiivisen järjestyksen väliseen eroon. Oikeuden asettaminen kuuluu yhteiskunnalliseen todellisuuteen, mutta oikeusnormit yhteiskunnallisesta todellisuudesta riippumattomaan pitämisen maailmaan.[180] Traditionaalisen oikeuspositivismin ongelmana voidaan pitää sitä, että se ei pysty ratkaisemaan kysymystä oikeuden rajoista eikä oikeuden legitiimisyyden kriteereistä[181]. Muun muassa näitä rajoituksia kohtaan esittää vaihtoehtoja kriittisen oikeuspositivismin teoria. Kriittinen positivismi korostaa oikeustieteen asemaa yhtenä oikeusjärjestystä tuottavista ja uusintavista käytännöistä. Se painottaa oikeustieteen yhteiskuntateoreettisia sidonnaisuuksia ja oikeustieteen edellyttämää yhteiskuntateoriaa.[182]

Tämä tutkimus edustaa lainsäädäntötutkimuksen alaa, joka tarkastelee lainsäädäntöä sääntelyteoreettiselta kannalta. Tällöin huomion kohteena ovat lainsäädäntö ja lainsäädännön vaikutukset erotuksena lainopillisesta tutkimuksesta, joka tarkastelee lain tulkintaa ja systematisointia.[183] Lainsäätäminen nähdään tässä poliittisten ja oikeudellisten käytäntöjen yhdistelmänä, jossa poliittiset

---

[174] Tuori 2000, s. 61.
[175] Jyränki 2003, s. 287.
[176] Jyränki 2003, s. 292; Perustuslaki 80 §.
[177] Tuori 2000, s. 7; Tuori 2002, s. 74.
[178] Tuori 2000, s. 138–139.
[179] Tala 2010 (toim.), s. 66–73; Juurikkala 2010; Keinänen 2009, s.119–120; Tala 2005, s.9–10. Tala (2005) määrittelee soft law -oikeusohjeen seuraavasti: *Niillä tarkoitetaan moni-ilmeisiä, oikeusohjeita muistuttavien normistojen joukkoa, joka ei kuitenkaan täytä lainsäädännön tunnusmerkkejä. Tavallisimmin normiston laatii joku muu kuin toimivaltainen lainlaatija eikä normien laadintamenettely täytä lainsäädäntömenettelyn vaatimuksia.*
[180] Tuori 2000, s. 7.
[181] Tuori 2000, s. 7–8.
[182] Tuori 2000, s. 334–337.
[183] Määttä 2009, s. 3.

käytännöt ja poliittiset argumentit ovat määräääviä[184]. Tällöin valtioneuvoston turvallisuusstrategia näyttäytyy yhtenä osaltaan myös näitä poliittisia käytäntöjä ja poliittista argumentteja lainsäädäntötyöhön välittävänä lainsäädäntötyön ohjeena ja lähdemateriaalina.

Lainsäädäntötutkimus voidaan ymmärtää tutkimusnäkökulmaksi, ei erilliseksi oikeusalaksi oikeustieteen oppiaineena[185]. Se tarkastelee toisaalta lainsäädäntöä kokonaisuutena ja instituutiona tai kohdistaa huomion yksittäisen lain tai säädöshankkeen syntymekanismiin, toteutukseen ja vaikutuksiin[186]. Perinteiseen lainopilliseen tutkimukseen verrattuna lainsäädäntötutkimus siis pyrkii avartamaan kysymyksenasettelua säädösten soveltamisesta, tulkinnasta ja systematisoinnista säädösten synty- ja toteutusvaiheisiin[187]. Lainsäädäntötutkimus vaatii tyypillisesti monitieteistä otetta johtuen lainsäädännön instituutioiden, tehtävien ja vaikutusten moniaineksisuudesta, jota on vaikea tavoittaa yhdestä kapeasta tutkimusalasta käsin[188].

Lainsäädäntötutkimuksen kohdealueena on sääntelyn käsite laajasti ymmärrettynä. Se kattaa lait ja asetukset, mutta tutkimuskohteena ovat myös vaihtoehtoiset sääntelyn keinot kuten erilaiset vapaaehtoiseen sopimiseen perustuvat ohjauskeinot ja muut niin sanotut soft law –mekanismit[189]. Tämä on käsillä olevan tutkimuksen kannalta olennaista, sillä tutkimuskohteena oleva turvallisuusstrategia on juridiselta asemaltaan valtioneuvoston periaatepäätös. Periaatepäätösten ohjausvaikutuksia lainsäädännön valmisteluun ei ole aiemmin tutkittu ja tähän tutkimustehtävään lainsäädäntötutkimuksen tutkimusnäkökulma on hyvin sopiva.

2.4 AIKAISEMPI TUTKIMUS

Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyötä sellaisena prosessina kuin se tässä työssä rajautuu – valtioneuvoston periaatepäätöksenä raportoitava kokonaisuus, jonka tarkoitus on ohjata kaikkien hallinnonalojen varautumistyötä, mukaan lukien lainsäädännön ohjaus, ja linjata strategiaprosessia edelleen – ei ole suoranaisesti väitöskirjatutkimuksissa aiemmin Suomessa tutkittu.

Ministeriöiden strategiatyötä on tutkinut Tiili valtiotieteen väitöskirjassaan, jossa näkökulmana on ministereiden rooli strategisina, poliittisina johtajina. Työssä kuvataan valtioneuvoston strategisten työvälineiden kehittymistä osana yleistä politiikkaohjausta. Tiilin tutkimuksessa ministeriöiden strategiatyön lähtökohtana nähdään New Public Management –ajattelu ja sen pohjalta luotu tulosohjauksen toimintamalli. Käytännössä ministerit eivät olleet löytäneet rooliaan tulosohjauksen prosessissa. Sen sijaan valtioneuvoston ja ministereiden strategi-

[184] Tuori 2002, s. 80–81.
[185] Tala 2004, s. 380.
[186] Ks. esim. Vuorela ja Keinänen 2014, Keinänen 2009, Tala 2004.
[187] Tala 2004, s. 380.
[188] Tala ja Pakarinen 2009.
[189] Ks. esim. Vuorela ja Keinänen 2014, Tala 2012a, Juurikkala 2010, Tala 2005.

sen poliittisen ohjauksen välineinä oli Tiilin tarkastelujaksolla (1995–2003) vahvistunut hallitusohjelma, hallituksen strateginen hankesalkku sekä kehysbudjetoinnin mekanismi. Strategisen ohjauksen kokonaisuus ei kuitenkaan Tiilin johtopäätösten mukaan ollut koko hallituksen tasolla jäsentynyt johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi.[190]

Juntunen tarkastelee turvallisuushallinnon väitöskirjassaan strategian ja tulosohjausprosessin linkittymistä toisiinsa sisäministeriön strategiaohjauksessa. Juntusen tarkastelujakso on pitkä ulottuen vuodesta 1990 vuoteen 2014. Oman tutkimukseni kannalta Juntusen työn tekee erityisen kiinnostavaksi se, että työssä tarkastellaan sisäministeriön strategian kehittymistä suhteessa muuttuvaan toimintaympäristöön. Työn johtopäätöksissä nousevat esiin tarkastelujakson aikana tapahtuneet muutokset sisäministeriön roolissa alue- ja sisäasioiden ministeriöstä sisäisen turvallisuuden ministeriöksi. Tarkastelujakso kattaa muun muassa sisäisen turvallisuuden ohjelmatyön koko elinkaaren. Strategiatyön tarkastelun kohteeksi on työssä kuitenkin rajattu vain yhden ministeriön sisäinen strategiatyö ja sen operatiivinen vaikuttavuus.[191]

Mäkisen tutkii käyttäytymistieteelliseen tiedekuntaan tehdyssä väitöstyössään turvallisuusilmiötä oppivan organisaation strategisen suunnittelun viitekehyksessä. Tutkimuskohteena oli puolustusministeriön strategisen suunnittelun prosessi. Mäkisen näkökulmana on strategisen suunnittelun ajattelun integrointi oppivan organisaation ajatukseen. Keskeinen väline strategisen johtamisen toteuttamiseen, jota tutkimuksessa tarkastellaan, on *Balanced Score Card* –menetelmä. Mäkinen näkee BSC menetelmän tukevan yksittäisen yksilön oppimista osana strategista johtamistoimintaa. Tässä tutkimuksessa siis strateginen ymmärretään johtajien oppimiseksi ja strateginen turvallisuus[192] ymmärretään organisaation oppimiseksi sekä johtajien turvallisuusoppimiseksi[193]. Mäkinen määrittelee työssään strategian siten, että se kattaa laajan joukon tavoitteita, jotka organisaatio suunnittelee saavuttavansa täyttääkseen tehtävänsä[194].

Turvallisuustutkimukseen työni kytkeytyy tematiikkansa kautta: turvallisuus -käsitteen eri ulottuvuuksien avulla määrittyy strategiatyön kohde ja turvallisuushallinnon kontekstissa taas ne keinot, joiden kautta turvallisuus saavutetaan tai turvallisuusarvoja suojataan. Turvallisuushallinto ja perinteiset turvallisuuden ja turvallisuudentutkimuksen määritelmät eivät kuitenkaan kata näitä riskienhallinnan keinoiksi[195] määrittelemiäni keinoja aukottomasti. Turvallisuusstrategiatyössä turvattavien elintärkeitten toimintojen joukossa on myös toimintoja, joiden turvaamisessa perinteisiä turvallisuushallinnon välineitä ja mekanismeja ei voi käyttää. Esimerkkejä näistä ovat vaikkapa sähkönjakelun turvaaminen tai eläintautien ja pandemioiden torjunta.

---

[190] Tiili 2008.
[191] Juntunen 2015.
[192] Mäkinen 2005, s. 219: *strategic security*.
[193] Mäkinen 2005, s. 219: *leaders learning of security*.
[194] Mäkinen 2005, s. 222.
[195] Ks. tarkemmin luku 2.3.3.

Turvallisuustutkimuksen keskeinen teos Suomessa on Laitisen väitöskirja *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka*. Siinä tekijä esittää kattavan turvallisuustulkinnan eli ethoksen hyödyntäen kansainvälisen suhteiden tutkimuksen ja laajemmin yhteiskuntatieteiden teoreettista ja metodologista perustaa. Hänen lähtökohtanaan on jälkimoderni, vaihtoehtoinen turvallisuusymmärrys perinteiselle hallintaideologian turvallisuusorientaatiolle. Erityisesti Laitinen hakee poispääsyä kylmän sodan aikaisesta turvallisuusajattelusta, perustelee muutoksen tarvetta, mutta ei kuitenkaan anna yksiselitteistä vastausta turvallisuuden ongelmaan ja ilmiöön. Tutkimus osoittaa laaja-alaisen turvallisuuden tarpeen laajentamalla turvallisuuden subjektien joukkoa ja kyseenalaistaa vallitsevat valtiokeskeiset turvallisuuskäytännöt.[196] Erityisen arvokas oman tutkimukseni kannalta on Laitisen hahmottelema laajan turvallisuuden käsitteellinen pohja, joka kuvaa hyvin käsitteen syntymisen historiallisia vaiheita. Tämän pohdinnan ytimessä on ympäristöturvallisuuden käsitteen kehitys sekä globaalien yhteistyömuotojen kasvava tarve ympäristöuhkien hallintaan.[197]

Brandersin turvallisuushallinnon alaan kuuluva väitöstyö seuraa historiallista jatkumoa, jossa laajan turvallisuuden käsitteen pohjalta on syntynyt kokonaisturvallisuuden politiikka-idea[198]. Brandersin tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää ja tulkita uudelleen sekä toisin kokonaisturvallisuuden ilmiötä ja politiikkaprosessia. Hän analysoi kokonaisturvallisuuden ilmiötä julkisena toimintapolitiikkana ja politiikkaprosessina sekä arvioi eri kriteerien avulla sen poliittista kelpoisuutta ja hallinnollista toteutettavuutta sekä vaikutuksia poliittisessa, hallinnollisessa ja sosiaalisessa kontekstissa.[199] Tutkimuksessa tarkastellaan kokonaisturvallisuutta yhteiskunnallisen turvallisuuden metastrategiana sekä lähtökohtaisesti kompleksisena ilmiönä systeemisestä, kompleksisesta näkökulmasta ja kysytään, millä tavoin turvallisuusympäristön vaikutukset tulisi huomioida kokonaisturvallisuuden kokonaisrakenteissa ja millaisia vaatimuksia kyvykkyyksille on havaittavissa.[200] Oman tutkimukseni kannalta Brandersin työ tuo tärkeää lisävalaistusta kokonaisturvallisuuden politiikkaprosessiin erityisesti siitä näkökulmasta, miten sen hallinnollista toteutettavuutta turvallisuusstrategiatyön ohjaamisen kannalta voisi ja tulisi kehittää.

Turvallisuushallinnon käsitteellistä liittymistä poliisitoimeen ja sen kehittymiseen heijastaa Virran väitöskirja[201]. Historiallisesti poliisi on tarkoittanut julkista hallintoa yleisesti ja 1700-luvulla poliisitiede oli valtioteoria, jolla pyrittiin luomaan aukoton valtiollinen tieto- ja ohjausjärjestelmä[202]. Pohjana turvayhteiskunnan käsitteelle Virta viittaa Foucault'n käsitteeseen *a society of security*, jolla tämä oli korvannut aiemman kurinpidollisen yhteiskunnan käsitteensä. Virta toteaa turvallisuuden olevan yksi tieteellinen, filosofinen ja yhteiskuntatieteellinen strategia. Turvallisuuden metodi toteutuu yhteiskuntapoliittisten laskelmien

[196] Laitinen 1999, s. 19–20.
[197] Laitinen 1999, s. 228–277.
[198] Branders 2016, s. 22 ja s. 119–121.
[199] Branders 2016, s. 22–23.
[200] Branders 2016, s. 29–30.
[201] Virta 1998.
[202] Virta 1998, s. 147.

avulla.[203] Johtopäätöksenään Virta toteaa lähipoliisipolitiikan ilmentävän liberalismille ominaista turvallisuuden metodiin perustuvaa hallintokäytäntöä, joka konkretisoituu kommunikatiivisena, vuorovaikutukseen perustuvana turvallisuudenhallintana sekä turvallisuutta koskevan kommunikaation hallintana.[204]

Turvallisuustutkimuksen kategoriaan luen Marco Krogarsin hallintotieteellisen väitöstutkimuksen *Verkostoilla kriisinhallintaan*[205], jonka tutkimuskohteena on kriisinhallinnan yhteistyö. Tutkimus pohjautuu tapaustutkimuksiin, jotka kattavat kansainvälisen kriisin, pakolaisuuskriisin, ydinvoimalaonnettomuuden sekä suuronnettomuuden merellä. Tutkimus määrittelee kriisinhallinnan yleisen prosessin ja kuvaa sen osana verkostojen välistä yhteistoimintaa kansallisissa ja kansainvälisissä moniviranomaistilanteissa.

Sotatieteen tutkimukset ovat alkaneet kattaa uudenlaisia turvallisuuden orientaatioita sitä myötä, kun turvallisuuden käsitettä on turvallisuus- ja puolustuspolitiikan määrittelyjen kautta laajennettu ja toisaalta puolustusvoimien rooli yhteiskunnassa on muuttunut[206]. Tästä uudesta orientaatiosta hyvä esimerkki on Valtosen väitöskirja, jossa on tutkittu turvallisuustoimijoiden yhteistyötä operatiivis-taktisesta näkökulmasta. Työn empiirisenä aineistona ovat olleet viranomaisten yhteistyöharjoitukset ja projektit. Tutkimus tuotti keskeisenä tuloksenaan turvallisuustoimijoiden yhteistyön teoreettisen mallin, toimivan yhteistyön kriteerit ja yleisten yhteistyöprosessien kuvaukset.[207]

Limnéll on tarkastellut maanpuolustuskorkeakoulun strategian laitokselle tehdyssä väitöskirjassaan Suomen uhkakuvapolitiikkaa 2000-luvulla. Työ on oman tutkimukseni kannalta erityisen kiinnostava siksi, että Limnéll on käyttänyt empiirisenä aineistonaan vuoden 2004 selonteon valmistelussa mukana olleiden henkilöiden haastatteluita. Työ on siis yksi harvoja, joissa tarkastellaan selontekoprosessia empiirisen tutkimuksen menetelmillä. Toisaalta Limnellin työ liittyy ajallisesti oman tutkimukseni kohteena olevaan valtioneuvoston turvallisuusstrategiaprosessiin sekä turvallisuusstrategiatyön taustalla oleviin uhkakuvamäärittelyihin.[208]

Lainsäädäntötutkimuksen alalla turvallisuusasioiden hallinnan kysymyksiä käsittelee Paasosen väitöstyö. Paasosen työ liittyy yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kokonaisuudistukseen. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää yksityisen turvallisuusalan sääntelyn nykytilaa ja kehittämistarpeita. Työssä piirtyy kuva yksityisen turvallisuusalan jatkuvasti kasvavasta roolista osana sisäisen turvallisuuden kysymyksiä ja siitä, miten tämä rooli näkyy yhteiskunnan turvallisuusohjelmissa ja strategioissa.[209]

Auri Pakarinen on lainsäädäntötutkimuksen alaan kuuluvassa väitöskirjassaan tutkinut lainvalmisteluprosessia vuorovaikutuksena ja erityisesti etu-

---

[203] Virta 1998, s. 148.
[204] Virta 1998, s. 159.
[205] Krogars 1995.
[206] Laissa puolustusvoimista (551/2007) säädetään puolustusvoimien tehtävistä, jotka kattavat muiden turvallisuusviranomaisten tukemisen näiden tehtävissä (2 § 2 a–c -kohdat).
[207] Valtonen 2010.
[208] Limnéll 2009.
[209] Paasonen 2012.

järjestöjen roolia lainvalmistelussa.[210] Pakarisen työ on osa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimushanketta, jossa arviointiin Paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutumista vaalikaudella 2007–2010. Etujärjestöjen ja muiden sidostahojen rooli oli vuoden 2006 paremman sääntelyn toimintaohjelmassa noussut aiempaa selvästi keskeisempään rooliin.[211] Pakarinen kiinnittää huomiota myös siihen, että lainsäädännön kehittämistoimet nostettiin ohjelman ansioista keskeisesti mukaan myös hallituksen vuoden 2007 strategia-asiakirjaan[212]. Pakarinen kuvaa oman tutkimukseni kannalta mielenkiintoisella tavalla hallituksen ja hallitusohjelmien roolin korostumista lainsäädäntöpolitiikan ohjauksessa ja samalla eduskunnan roolin kaventumista lainvalmistelussa[213]. Pakarinen käyttää tutkimuksessaan lainsäädäntövallan käsitettä sen laajassa merkityksessä, tarkoittamaan eri toimijoiden tosiasiallista vaikutusvaltaa lainsäädännön sisältöön[214].

2.5 KANSAINVÄLINEN KONTEKSTI

2.5.1 Globaalin toimintaympäristön kehitys

Turvallisuusstrategiatyöllä tarkoitetaan käsillä olevassa tutkimuksessa valtion tason kokonaisvaltaista turvallisuusstrategiatyötä. Kansainvälisenä kontekstina tässä suomalaisessa turvallisuusstrategiatyössä on Euroopan maiden sekä Euroopan unionin turvallisuusstrategiatyö, johon globaali toimintaympäristö heijastuu.

Eurooppalaisen turvallisuusympäristön muutokset ovat 1900-luvulla olleet tiukasti kytköksissä ensimmäiseen ja toiseen maailmansotaan sekä erityisesti toisen maailmansodan jälkeen tapahtuneeseen kahden allianssin väliseen etupiirijakoon ja näiden blokkien edunvalvonnan tarpeeseen niin sanotun kylmän sodan aikana[215]. Berliinin muurin murtuminen ja kommunistivallan loppu Itä-Euroopassa sekä Neuvostoliiton hajoaminen merkitsivät radikaalia muutosta globaalissa turvallisuusympäristössä vuodesta 1989 eteenpäin[216].

Kylmän sodan päättymisen jälkeen vallitsi tilanne, jossa USA oli talouden ja voimankäytön mahdollisuuksien osalta ylivoimainen toimija entisiin itä-blokin maihin nähden. Tämä johti sekä Suomessa että monissa muissa Euroopan maissa turvallisuuspoliittisten uhkakuvaskenaarioiden uuteen jäsentämiseen. Aikaa Neuvostoliiton hajoamisen 1991 ja vuoden 2001 WTC terrori-iskujen välillä voidaan kutsua ajanjaksoksi, jonka aikana eri osapuolten usko Euroopan integraation ja globalisaation mahdollisuuksiin edistää konfliktien torjuntaa oli huomattavan korkealla[217].

---

[210] Pakarinen 2011.
[211] Pakarinen 2011, s. 2.
[212] Pakarinen 2011, s. 14.
[213] Pakarinen 2011, s. 59.
[214] Pakarinen 2011, s. 2.
[215] Tiihonen ja Tiihonen 2004, s. 59–60.
[216] Maanpuolustuskorkeakoulu 2005, s. 8.
[217] Agrell 2005, s. 140.

Uhkamaisema alkoi kuitenkin ottaa uutta muotoa varsin pian kylmän sodan päättymisen jälkeen. Kun sodan uhka ensisijaisena uhkakuvana Euroopassa väistyi, alettiin huomiota kiinnittää entistä enemmän niin sanottuihin uusiin uhkiin[218]. Tällaisia olivat aluksi erityisesti teknologia- ja luonnonkatastrofit sekä laajojen epidemioiden uhkat. Vuoden 2001 WTC iskujen jälkeen terrorismi ja sen ohella järjestäytynyt rikollisuus tulivat voimakkaasti mukaan uhkakuvaskenaarioihin[219]. Tämä uhkamaiseman muutos on ollut merkittävä liikkeelle paneva voima valtioiden turvallisuusstrategiatyön kehittämisessä 2000-luvun aikana.

Yleisesti ottaen uhkakuvat alkoivat erkaantua geopolitiikasta ja aluesidonnaisuudesta. Määrääviksi tekijöiksi arveltiin tulevaisuudessa entisestään tulevan riippuvuus teknologiajärjestelmistä ja toimintaympäristön nopea muutos:

> It is not space, but pace that is the important defining element.[220]

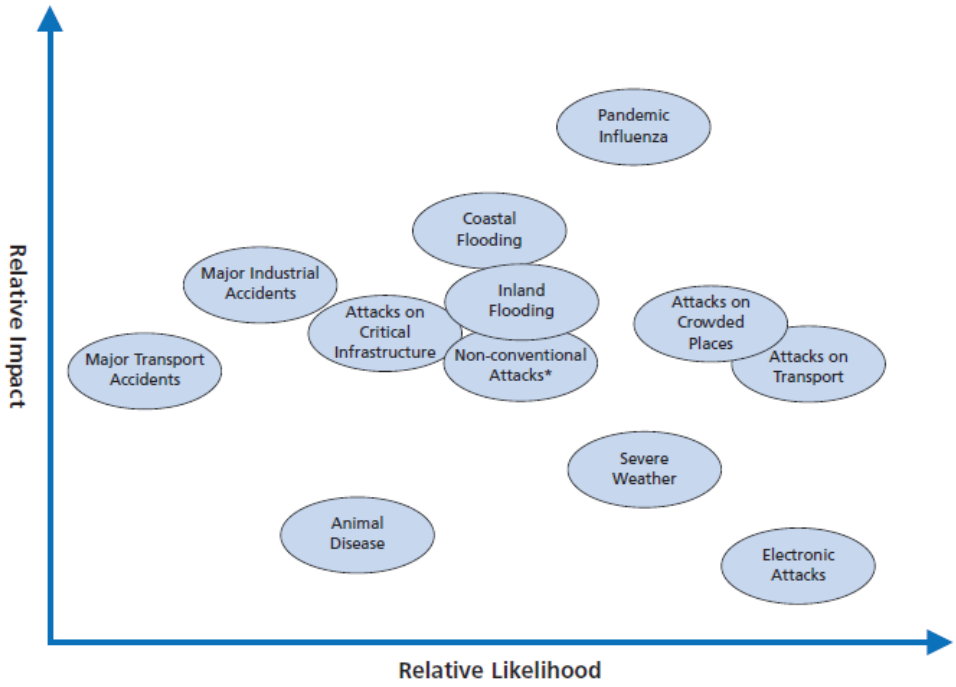
OECD:n toteutti vuosina 2000–2002 osana tulevaisuusprojektiaan laajan työryhmätyön, joka tarkasteli kansainvälisten asiantuntijapaneelien avulla uusia nousevia systeemisiä uhkia (*Emerging Systemic Risks*). Tämä työ tunnistaa globaalien uusien uhkien lähtökohtina demografiset muutokset, ympäristöriskit kuten ilmastonmuutoksen, veden puutteen ja biodiversiteetin köyhtymisen, teknologiariskit sekä yhteiskuntien haavoittuvuuden, jonka pohjasyynä ovat sosioekonomiset muutokset. OECD:n työssä kuvataan niitä tekijöitä, jotka tekevät edellä lueteltujen riskien hallinnan vaikeaksi. Näitä tekijöitä ovat järjestelmien kompleksisuus ja keskinäisriippuvuus, riskien keskittyminen, uhkakuvien muutosten vaikea ennustettavuus sekä globaalin vastuunjaon muutokset. Erityisenä haasteena, mutta myös ratkaisuna nostetaan esiin yksityisen ja julkisen sektorin entistä tiiviimpi yhteistoiminta riskienhallinnassa. [221]

OECD:n raportissa kuvataan riskienhallinnan strategioiden vaatimuksia seuraavasti:

> Successful risk management strategies in future will therefore need to adapt their instruments to this new context: provide information and promote risk awareness; create sound and effective incentives; develop partnerships; clarify the legal frameworks and make adequate use of legal tools; co-ordinate national policies; and, when necessary, create international tools.[222]

---

[218] OECD 2003, s. 32.
[219] Agrell 2005, s. 142.
[220] Sundelius 2005, s. 6.
[221] OECD 2003, s. 32.
[222] OECD 2003, s. 54.



Kuvio 3. Eri tyyppisten onnettomuuksien ja kriisien todennäköisyydet ja vaikutukset Iso-Britannian kansallisen riskirekisterin arvion mukaan (Cabinet Office 2009).

Esimerkki kansallisen tason riskinarviointityöstä on Iso-Britanniassa kansallinen riskirekisteri, joka on perustettu vuonna 2009[223]. Kansallisia riskejä on rekisterissä arvioitu ja kuvattu niiden vaikutuksen (*impact*) ja todennäköisyyden (*likelihood*) suhteen (Kuvio 3). Tämä riskirekisteri on toiminut eräänä lähtökohtana ja kansallisena esikuvana, kun EU komissio on ryhtynyt kehittämään kaikkia jäsenmaita kattavaa riskikartoitusten järjestelmää[224].

2.5.2 EU:n turvallisuusstrategiatyö

EU on 1990-luvun puolivälistä lähtien kohottanut profiiliaan turvallisuustoimijana sekä Euroopan sisällä että globaalisti. Yhteistyö pelastustoimen alalla ja suuronnettomuuksien torjunnassa jäsenmaiden kesken on perinteisesti perustunut vapaaehtoisuuteen. Vuoden 2014 alussa voimaantulleella uudistetulla EU:n pelastuspalvelumekanismilla on tehostettu Euroopan maiden yhteistyötä luonnon ja ihmisten aiheuttamien katastrofien yhteydessä[225].

[223] Cabinet Office 2009.
[224] NordForsk 2013, s. 18.
[225] Turvallisuuskomitea 2014, s. 17.

1990-luvun lopulta lähtien on viety eteenpäin Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspoliittista yhteistyötä. Lissabonin sopimus[226] on tuonut mukanaan paitsi Unionin yhteiset ulkopoliittiset rakenteet[227], myös jäsenmaita velvoittavan sotilaallisen avunantovelvoitteen[228] sekä solidaarisuus- eli yhteisvastuulausekkeen. Yhteisvastuulausekkeen mukaan unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun, luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi ja pyytää tätä varten apua[229]. Keskinäinen avunantovelvoite on Suomen näkemyksen mukaan jäsenvaltioita suoraan sitova velvoite, eikä sen käyttöönotto edellytä unionitason päätöstä.[230].

Ensimmäinen Euroopan unionin turvallisuusstrategia hyväksyttiin vuonna 2003. Strategia syntyi poikkeuksellisen nopealla aikataululla verrattuna vastaaviin EU- asiakirjoihin. Tahtotila strategian muotoilemiseksi oli vahva johtuen vuoden 2001 WTC terrori-iskujen jälkeisestä kehityksestä. Toisaalta strategia ei sisältänyt mitään yllättäviä uusia linjauksia ja se perustui jo olemassa olevaan konsensukseen EU:n roolista ja toimintamallista esimerkiksi kriisinhallintaan liittyen[231]. Turvallisuusstrategia määrittelee keskeisiksi turvallisuushaasteiksi terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen, alueelliset konfliktit, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytyneen rikollisuuden[232]. Strategia on lainannut paljon sisällöllisiä painotuksiaan uhkakuvien osalta USA:n hiukan aikaisemmin ilmestyneeltä Homeland Security -strategialta[233].

EU:n turvallisuusstrategia päivitettiin joulukuussa 2008. Päivityksessä korostetaan unionin laajan keinovalikoiman entistä tehokkaampaa ja johdonmukaisempaa käyttöä, Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rakenteiden vahvistamista sekä naapuruuspolitiikan ja monenvälisen yhteistyön kehittämistä. Uudella tavalla huomiota kiinnitetään muun muassa tietoverkko- ja energiaturvallisuuteen sekä ilmastokysymyksiin[234]. Strategian päivitys vie EU:n turvallisuusstrategian ajattelua selvästi pidemmälle laajentaen uhkakuvien kirjoa erilaisiin unioinin sisällä vaikuttaviin kehityskulkuihin aikaisemman, selvemmin unionin aluetta ulkopuolelta uhkaavien uhkatekijöiden sijasta, jotka vuoden 2003 strategiassa ovat keskeisiä.

EU sisäisen turvallisuuden strategia vahvistettiin vuonna 2010. Tämä strategia ei sinänsä luo uusia toimivaltuuksia, vaan yhdistää jo olemassa olevia strategioita ja näkemyksiä toimintatavoista. Se kattaa seuraavat turvallisuuden osa-alueet:

---

[226] *Lissabonin sopimus* (2007/C 306/01) tuli voimaan 1.12.2009. Sopimuksella muutettiin EU:n perussopimuksia. Muutokset koskivat EU:n demokraattisuuden ja avoimuuden lisäämistä, EU:n tehokkuuden parantamista, Oikeuksien, arvojen, vapauden, solidaarisuuden ja turvallisuuden lisäämistä sekä EU:n aseman parantamista maailmanlaajuisena toimijana.
[227] mm. yhteinen ulkoministeri.
[228] ns. *turvatakuu.*
[229] Tiilikainen 2006, s. 17–19.
[230] Turvallisuuskomitea 2014, s. 17.
[231] Forsberg 2006, s. 33.
[232] Euroopan unioni 2003.
[233] Forsberg 2006, s. 37.
[234] Euroopan turvallisuusstrategia 2009/C 285 E/04.

– oikeuksien ja vapauksien suojaaminen
– jäsenvaltioiden välisen yhteistyön ja solidaarisuuden lisääminen
– puuttuminen turvattomuuden syihin
– ennaltaehkäisyn ja ennakoinnin asettaminen etusijalle
– kaikkien väestönsuojelun kannalta tarpeellisten alojen saaminen mukaan
– turvallisuuspolitiikoista tiedottaminen kansalaisille
– sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisen riippuvuuden tunnustaminen määriteltäessä kansainvälistä turvallisuutta koskevaa toimintatapaa kolmansien maiden kanssa. [235]

Euroopani unioinia koetelleen talouskriisin ja laaja-alaisen taloudellisen taantuman oloissa luottamus EU:n kykyyn toimia maanosan kehityksen puolestapuhujana on heikentynyt. Turvallisuuskomitea toteaa vuoden 2014 näkymistä seuraavasti:

> Euroopan unionin toimintakykyä heikentää poliittisen ja taloudellisen yhdentymisen joutuminen kriisiin ulkoisten ja sisäisten paineiden seurauksena. EU:n menestyminen globaalina toimijana edellyttää eurokriisin voittamista, poliittista yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta kilpailussa nousevien valtojen kanssa ja Yhdysvaltain kumppanina. EU:n strategisena painopisteenä korostuu naapuruusalueiden vakauden ja muutoksen edistäminen niin itään kuin etelään.[236]

[235] Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010: *Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia* s. 9.
[236] Turvallisuuskomitea 2014, s. 9.

3 Strategia, johtaminen ja sääntely

3.1 STRATEGIATYÖN ORGANISAATIOTEOREETTISIA LÄHTÖKOHTIA

Strateginen johtaminen ja strategiatyö ovat ammentaneet ajatuksia ja ajattelumalleja monista eri lähteistä. Seuraavassa esitetään havaintoja strategiseen ajatteluun keskeisesti vaikuttaneista organisaatio- ja johtamisteorioista.

Systeeminen näkökulma (*systemic perspective*) organisaatiotutkimuksessa korostaa organisaatiota osana ympäristöään, jonka muutosten suhteen organisaatio koko ajan hakee tasapainoaan[237]. Organisaation – ja sen johtajien – menestys riippuu siitä, miten hyvin nämä ympäristön vaatimukset tulkitaan ja miten niihin osataan reagoida[238]. Poliittinen järjestelmä toimii rationaalisesti silloin, kun politiikkojen (*politics*) ja toimintaympäristön väliset erot havainnoidaan ja näille annetaan toiminnallinen merkitys, toisin sanoen päätökset tehdään näiden havaintojen mukaan[239].

Organisaatioteorioiden tärkeä kehitysvaihe ajoittuu tieteellisen liikkeenjohdon (*scientific management*) teorian kehittämiseen, joka liittyi keskeisesti teollistumisen aikaan 1920-luvulla ja tarpeeseen saada työ järjestettyä tehokkaammin tuotantolaitoksissa. Tässä teoriassa keskeisessä asemassa olivat organisaation näkeminen koneena ja työntekijöiden rooli tämän koneen osina[240]. Teollistuminen ja uudentyyppisten työelämän organisaatioiden synty kehittivät nykyaikaisen hallintotieteen yhden perusosan, tuottavuus- ja tehokkuustutkimuksen[241]. Strategia-ajattelun kannalta kyse oli suunnittelun kehittämisestä organisaatioissa sen eri osien toiminnan ja organisaation yhteistoiminnan tehostamiseksi. Keskeistä oli ylhäältäalas organisaatioajattelu, jossa strategiatyö oli johtajan tehtävä.

Etenkin Herbert A. Simonin töiden kautta alkoi kehittyä yhä voimakkaammin näkemys työntekijän yksilöpsykologian ja motivaation vaikutuksesta organisaation toimintaan[242]. Simon on pohtinut päätöksenteon reunaehtoja siitä nä-

---

[237] Farazmand 2002, s. 33.
[238] Katz ja Kahn 1978, s. 33.
[239] Andersen 2004, s. 897.
[240] Katz ja Kahn 1978, s. 260.
[241] Vartola 1979, s. 191.
[242] *Herbert A. Simon* (1916–2001) oli taloustieteilijä, joka sai taloustieteen Nobel-palkinnon vuonna 1978 työstään taloudellisten organisaatioiden päätöksenteon tutkimuksesta. Hänet tunnetaan erityisesti rajoitetun rationaalisen (*bounded rationality*) käsitteen määrittelystä taloustieteessä. Rajoitetun rationaalisuuden ajatuksen mukaan yksilön ei ole mahdollista päätöksenteossaan maksimoida hyötyjään, sillä päätöksenteolla on aina kognitiiviset rajansa (*cognitive limits*).

kökulmasta, että toimintaympäristö on kompleksinen ja kuitenkin yksilön kyky ottaa erilaisia asioita päätöksenteossaan huomioon on rajallinen[243].

Organisaatioiden kehittämisessä painottui 1900-luvun loppua kohti tultaessa näkemys organisaatiosta yksilöiden yhteistoiminnan muotona, jossa kokonaisuuden toimintaan vaikuttaa yksilöiden rationaalisuus, motivaatio ja kommunikaatio sekä tiedonhallinnan välineet, kuten moderni tietotekniikka[244]. Yksittäisen työntekijän merkitys osana kokonaisuutta alkoi korostua myös siltä kannalta, että strategiatyö nähtiin yhä enemmän organisaation yhteisenä asiana, johon yksittäisten työntekijöiden kokemukset organisaation toiminnasta voivat vaikuttaa.

Tämän kehityksen osittaisena jatkumona organisaatiotutkimuksessa on voimistunut organisaatiopsykologinen näkemys, jota kutsutaan oppivan organisaation teoriaksi[245]. Yksilön roolin korostuessa on organisaatioajattelu ikäänkuin rakennettu uudelleen osatekijöistään. Senge kuvaa modernia oppivaa organisaatiota klassikoksi muodostuneessa teoksessaan viiden osatekijän kautta, jotka ovat: kokonaisvaltainen ajattelu, henkilökohtainen kehittyminen, ajattelumallien käsittely, jaetun näkemyksen tuottaminen ja tiimioppiminen. Peruslähtökohtana Sengen mallissa on se, että yksilöiden kyvyt yhdessä muodostavat organisaation kyvyn oppia. Oppimisen edellytyksenä on yhteisen näkemyksen luominen ja toisaalta vakiintuneiden ajattelumallien kriittinen tarkastelu.[246] Organisaation toiminta ei ole pelkistettävissä yksittäisten yksilöiden päätöksenteon ja keskinäisen kommunikaation järjestelmäksi vaan kyseessä on kokonaisuus, jossa yksilöt ja yhteisöt eri tavoin jakavat yhteistä tietoisuutta. Tätä jaetun kognition toimintaa on tutkittu muun muassa suomalaisissa rakentamisen projektiorganisaatioissa.[247]

Hallinnollisten organisaatioiden analyysin uranuurtajana voidaan pitää Max Weberiä. Hänen esittämänsä teoria byrokraattisen organisaation piirteistä on eräs keskeisiä hallintotieteen paradigmoja[248]. Weberin byrokratia-teoria kuvaa ideaalimallin hallinnollisesta organisaatiosta, jonka elementtejä voidaan käyttää hyväksi oman aikamme julkishallinnollisia organisaatioita tutkittaessa ja tulkittaessa[249].

Suuri joukko hallinnon ja organisaatioteorian kirjallisuutta käsittelee päätöksentekoa ja hallintoa hyvin käytännönläheisellä tavalla osana rationaalista toimintaa[250]. Läpileikkaavana juonteena on organisaatioiden toiminnan ja hallinnollisen päätöksenteon mallintaminen, tavoitteena muun muassa hallinnon mekanismien tehokkuuden kasvattaminen. Tässä näkyy selvästi anglo-amerik-

---

[243] March ja Simon 1958, s. 138.
[244] Simon 1979, s. 131–132.
[245] Senge 1990, s. 5–13, Mäkinen 2005, s. 219.
[246] Senge 1990, s. 12.
[247] Lonka 2007, s. 64.
[248] Weber 1991, s. 196–198.
[249] Vartola 1979, s. 192.
[250] *Rationaalisuus* voidaan tässä ymmärtää Weberin käyttämän käsitteen kautta, joka voidaan yksinkertaisesti määrittää sanalla 'johdonmukaisuus' (ks. Hietaniemen kommentaari Weber 1989, s. 249). Tarkemmin rationaalisuus -käsitteestä tämän työn kannalta ks. luku 4.1.1.

kalaisen hallintotieteen tradition painotus[251]. Strategiatyö nähdään näissä aineistoissa pitkälti organisaatioiden normaalin toiminnan ulkopuolisena toimintana ja varsin abstraktina asiana.

Julkisen sektorin strategiatyö edellyttää asiantuntemuksen, poliittisten vaatimusten ja strategian implementoinnin haasteiden menestyksellistä yhdistämistä. Julkisen organisaation strategian pitää samanaikaisesti: 1) kuvata organisaation missio tai tarkoitus; 2) kuvata, mihin organisaation toiminnan oikeutus perustuu, mistä lähteistä organisaatio saa yhteiskunnallisen tukensa; 3) kuvata, miten toiminta on organisoitava, jotta esitetyt tavoitteet voidaan saavuttaa. [252]

Systemaattisen strategisen suunnitteluotteen kriitikkona on esiintynyt Charles E. Lindblom, jonka näkemyksen mukaan ajatus kokonaisvaltaisesta ongelmanratkaisusta – ja siten strategisesta suunnittelusta – on idealismia. Jokaisessa päätöksentekotilanteessa on liikaa risteäviä arvoja, liikaa mahdollisia vaihtoehtoja ja liikaa seurauksia, joita pitää arvioida suhteessa epävarmaan tulevaisuuteen[253]. Systemaattisen strategisen analyysin sijaan tulisikin tyytyä inkrementalistiseen lähestymistapaan, jossa yksittäiset päätökset vähitellen luovat kokonaisuuden linjan. Lindblom tarkastelee tilannetta hallinnollisen ja nimenomaan poliittisvetoisen päätöksenteon mahdollisuuksien kannalta. Hän puolustaa esittämäänsä *inkrementaalisen politiikan* (*incremental politics*) mallia toteamalla, että nopeassa tahdissa toteutetut pienet muutokset hallinnossa voivat johtaa suuriin linjanmuutoksiin nopeammin kuin idealistinen pyrkimys suurten ja kokonaisvaltaisten linjanmuutosten toteuttamiseen, jotka lopulta herkästi kariutuvat päätöksentekoprosessin aikana.[254]

Ajatukset inkrementaalisesta politiikasta ovat relevantteja myös 2000-luvun hallintoreformipohdintojen kannalta[255]. Hallinnollisten muutosten taloudellisen välttämättömyyden ja toisaalta niiden hyväksyttävyyden välinen ristiriita on todellisuutta, mutta silti hallitusten ratkaisut näihin ristiriitoihin ovat enemmän ad hoc -ja osaratkaisuja kuin strategisen punninnan tuloksia[256].

Scott kritisoi Lidblomin inkrementalismi -mallia toteamalla, että nykyisillä analyysimenetelmillä pystytään tarkastelemaan kokonaisvaltaisesti päätöksenteon muuttujia myös emergenttien kompleksisesti sopeutuvien poliittisten systeemien oloissa. Nykyaikaisilla metodeilla pystytään hänen mukaansa pääsemään todellisiin analyyttisiin perusteluihin päätöksenteossa. Scottin mukaan inkrementalistinen toteutus voi yhtä kaikki olla tarpeen systeemien emergentistä luonteesta johtuen.[257]

---

[251] Vartola 2004, s. 223–236.
[252] Moore 1995, s. 171.
[253] Lindblom 1979, s. 517–518.
[254] Lindblom 1979, s. 520.
[255] Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 183–184.
[256] Pollitt ja Bouckaert 2000, s. 183.
[257] Scott 2010, s. 11.

3.2 STRATEGIA-AJATTELUN KEHITTYMINEN: SUUNNITTELUTOIMINNASTA STRATEGIA-AJATTELUUN

Strategisen suunnittelun tarpeet organisaatioissa ovat moninaiset. Yleisesti ottaen strategia on organisaation pitkän tähtäimen tavoitteiden asettamista ja suunnitelmallista pyrkimistä niihin[258]. Strategiatyössä voidaan tunnistaa erilaisia koulukuntia, joiden mukaan liiketoiminnan strategiapainotukset vuosikymmenten varrella ovat vaihdelleet. 1960- ja 1970-lukujen koulukunnissa painottui ajatus siitä, että strategiatyö on suunnittelua, jossa yksinkertaisesti tehdään strategia ja toteutetaan se suunnitelman mukaan. Tämä ajattelutapa on johtanut varsin työläisiin, mutta samalla tehottomiin strategiaprosesseihin, joissa tietoa kerätään runsaasti, mutta strategiatyön vaikuttavuus jää heikoksi[259].

Tärkeä oivallus strategiatyön kehittymisessä on ollut, että strategia ei olekaan suunnitelma, jota mekaanisesti seurataan vaan ennemminkin prosessi, jonka kautta strategia muotoutuu jatkuvasti toimintaympäristön muutosten mukaan. Mintzberg ym. erottavat toisistaan aiotun (*intended*) ja toteutuneen (*realized*) strategian, jotka eivät välttämättä lainkaan ole verrattavissa keskenään. Niinpä tulee tärkeäksi erottaa harkittu (*deliberate*) strategia ja emergentti (*emergent*), toimintaympäristön muutosten mukana muotoutuva strategia toisistaan.[260]

Strategiakirjallisuus on varsin yksimielinen siitä, että täysin harkittu strategia ja sellaisenaan toteutunut strategia ei välttämättä ole lainkaan se, mitä organisaation kannattaa tavoitella[261]. Toisaalta heittäytyminen täysin valmistautumatta toimintaympäristön muutosten armoille, tyystin emergentin strategian varaan ei myöskään ole organisaation pitkän tähtäimen menestyksen kannalta järkevää[262]. Kuitenkaan se, että annetaan ympäristön täysin sanella strategian sisältö ja suunnittelulla pyritään ainoastaan sopeutumaan ympäristön asettamiin ehtoihin, ei myöskään ole riittävä lähestymistapa[263].

Olennainen elementti strategiatyössä on aina määrittää oman organisaation asema suhteessa muihin. Kuten Kääriäinen kuvaa: strategian täytyy kestää ympäristömuutosten, kilpailijoiden pyrkimysten ja ennalta-arvaamattomien tapahtumien ristitulessa[264]. Hyvin tunnettu strateginen työväline on SWOT-analyysi, jonka avulla organisaatio tarkastelee omia sisäisiä vahvuuksiaan ja mahdollisuuksiaan ja peilaa niitä ulkoisen ympäristön muutoksiin[265]. Nykyisin erilaisia tulevaisuuden ennakointimenetelmiä kuten skenaariotyöskentelyä käytetään kiinteänä osana strategiaprosessia erilaisissa organisaatioissa[266]. SWOT-analyysit ja skenaariotyöskentely ovat hyvin paljon käytettyjä välineitä esimer-

---

[258] Mäkinen 2005, s. 73.
[259] Mintzberg ym. 1998, s. 48 *Planning School*, Whittington 2001, s. 13–14 *Classical theory.*
[260] Mintzberg ym. 1998, s. 11.
[261] Mintzberg 1994, s. 222–223; Sotarauta 1996, s. 211; Mulgan 2007, s. 83; Johanson 2009, s. 15.
[262] Mintzberg ym. 1998, s. 297 *Environmental School.*
[263] Whittington 2001, s. 16 *Evolutionary theory.*
[264] Kääriäinen 2002, s. 31.
[265] Mintzbergin ym. 1998, s. 24 *Design School.*
[266] Meristö ym. 2007; Mulgan 2009, s. 83–85.

kiksi suomalaisen kuntakentän strategiatyössä[267].

Olennaista strategiaprosessin vaikuttavuuden takaamiseksi on se, että organisaatio on halukas ja valmis myös implementoimaan ne muutokset, joiden tarpeen strategiatyö tuo esiin. Tämä on usein haaste julkisen sektorin strategiatyössä. Strategiaprosesseja viedään läpi annettujen velvoitteiden vuoksi, ei sen vuoksi, että todella nähtäisiin niiden hyödyttävän oman organisaation toimintaa ja lisäävän sen menestymismahdollisuuksia[268].

Julkisen sektorin strategiatyöllä on merkityksiä, jotka ovat erilaisia yksityisten organisaatioiden strategiatyön tavoitteisiin nähden[269]. Julkisen sektorin strategiatyön keskeinen merkitys on julkisen arvon luominen[270]. Erityisesti sektorien rajat ylittävä strategiatyö auttaa julkishallintoa saavuttamaan laajempia yhteiskunnallisia päämääriä tehostamalla yhteistä arvojen luomista[271].

Strategian nähdään Suomen valtionhallinnossa tukevan hallinnon tuloksellisuutta, kun siinä hahmotetaan ja määritetään käsitellyn kokonaisuuden suuntalinjoja, tehdään valintoja erilaisten vaihtoehtojen välillä, määritetään toimintatavat niihin pääsemiseksi, mobilisoidaan resursseja toiminta-tapojen toteuttamiseksi sekä toteutetaan valittua linjaa johdonmukaisesti usean vuoden ajan[272]. Strategiatyö on hahmotettu viime vuosina yhä keskeisemmin osaksi julkisen hallinnon johtamistoimintaa. Valtionhallinnossa poliitikot ja keskeiset poliittiset instituutiot kuten eduskunta, hallitus ja tasavallan presidentti voidaan nähdä strategian muotoilijoina ja virkamiehet strategian toimeenpanijoina[273].

3.3 JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN STRATEGIATYÖN EROJA

Strateginen suunnittelu on keskeinen väline liiketoiminnan suunnittelussa. Suurin osa strategiatutkimuksesta lähteekin yksityisen sektorin liiketoiminnallisista tarpeista. Julkisella sektorilla strateginen suunnittelu on keskittynyt paljolti vastaaviin tarpeisiin kuin yksityisen sektorin operatiivinen suunnittelu[274].

Yksityisen ja julkisen sektorin strategiatyön eräs merkittävä ero on toiminnan suhde markkinoihin. Julkisella sektorilla ei ole tarvetta luoda kysyntää omalle tuotteelleen vaan ongelmana on useimmiten liian suuren kysynnän kanssa toimiminen. Julkisen hallinnon strategiapohdinassa korostuu näin ollen sen ratkaiseminen, miten resurssit saadaan parhaalla tavalla riittämään.[275] Toisaalta julkisella sektorilla erityisiä haasteita aiheuttaa kysynnän muutoksiin vastaami-

---

[267] Helin ja Möttönen 2012; Joyce 2015, s. 114–115.
[268] Bryson 2004, s. 13–14; Mulgan 2007, s. 138. Saman ongelman voidaan toki nähdä ilmenevän myös yksityisen sektorin strategiatyössä kuten Whittington 2001 (s. 23) toteaa: *The regular procedures and precise quantifications of strategic planning are comforting rituals, managerial security blankets in a hostile world.*
[269] Tiili 2008, s. 32.
[270] Moore 1995, s. 65–66.
[271] Bryson 2004, s. 12.
[272] Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014, s. 9; Juntunen 2015.
[273] Johanson ym. 2015, s. 115–116.
[274] Sotarauta 1996, s. 219.
[275] Tiili 2008, s. 31–32.

nen, kun markkinat eivät toimi kunnolla[276].

Yritykselle strategia on apukeino päätöksentekoon, kun epävarmuuden oloissa tulee päättää siitä, mikä tie tuotannossa valitaan, jotta varmistetaan paras tuotto osakkeenomistajille. Ero julkisen ja yksityisen sektorin strategiatyön tavoitteissa ei kuitenkaan aina ole kovin suuri: pitkän tähtäimen voiton maksimointi osakkeenomistajille voidaan nähdä samanlaisena abstraktiona kuin julkisen arvon maksimointi julkisella sektorilla.[277]

Yksityinen ja julkinen sektori eivät siis ole kaksi sisäisesti homogeenista ja täysin erillistä aluetta strategiatyön kannalta. Organisaatioiden strategiatyö koostuu seuraaviin tekijöihin liittyvien oletusten ja määritelmien yhdistelmistä:

> – arvo, jonka organisaatio tuottaa tai tarkoitus, jota se palvelee ja/tai
> – ympäristö, jossa organisaatio toimii ja/tai
> – resurssit ja kyvyt, joiden avulla arvoa tuotetaan tai tavoitteita saavutetaan.[278]

On myös huomattava, että nykyaikaisen yrityksen tapa ja mahdollisuudet tuottaa voittoa ovat kiinni monista muistakin tekijöistä kuin yksinkertainen laskelma tuotantokustannusten ja myyntitulojen välillä osoittaa. Yritykset ovat monin tavoin sidoksissa ympäröivään yhteiskuntaan ja niiden tuotteiden arvoon vaikuttavat monet immateriaalitekijät kuten vaikkapa tuotannon kasvihuonekaasupäästöjen taso tai toiminnan yhteiskuntavastuullisuutta kuvaavat muut ominaisuudet. Niinpä yritykset osallistuvat nykyisin monin tavoin myös julkisen arvon tuottamiseen.

Olennaisena erona yksityisten ja julkisten organisaatioiden välillä voidaan tunnistaa toimintavapauden määrä ja laatu. Yksityiset organisaatiot on rakennettu tukemaan taloudellisen voiton saavuttamista[279]. Tämän vuoksi niiden päätöksentekorakenteet ovat yksinkertaisia ja johdonmukaisia. Julkisissa organisaatioissa päätöksentekorakenteet ja päätöksentekoon vaikuttavat tekijät ovat huomattavasti monimutkaisempia[280]. Klassisen hallinnon mallin mukaisesti julkisen organisaation toiminnan tulee perustua lakiin, sen ohjaamiseen vaikuttaa poliittinen päätöksenteko ja sen rahoitus tulee julkisista lähteistä[281]. Julkisille organisaatioille on myös luonteenomaista tarkka valta- ja vastuusuhteiden määrittely[282].

Julkisia ja puolijulkisia organisaatioita on viime vuosina toki pyritty viemään päätöksentekorakenteiltaan lähemmäs yksityisten organisaatioiden mallia[283]. Tästä huolimatta ne ovat edelleen riippuvaisia julkisesta rahoituksestaan ja tätä kautta monin tavoin tilivelvollisia ympäröivälle yhteiskunnalle sekä toisaalta riippuvaisia poliittisesta päätöksenteosta sen eri tasoilla[284].

---

[276] Nutt ja Backoff 1993, s. 301.
[277] Moore 1995, s. 64.
[278] Johnson ja Scholes 2001, s. 3.
[279] Johanson ym. 2015, s. 114.
[280] Johanson 2009, s. 2; Johanson ym. 2015, s. 114–115.
[281] Moore 1995, s. 71; Vartola 2004, s. 44.
[282] Johanson ym. 2015, s. 116.
[283] Bryson 2004, s. 8; Johnson ja Scholes 2001, s. 2.
[284] Moore 1995, s. 71.

Julkisten organisaatioiden strategiaprosessissa korostuu strategisen ajattelun, toiminnan ja oppimisen merkitys. Tämä strategiatyön mukanaan tuoma ajattelutavan muutos on itsessään tärkeämpi kuin strategisen suunnittelun toteuttaminen sinänsä[285]. Hallinnon tehostamiseen strategiatyö tuo lisäarvoa kehittämällä päätöksentekoa sekä parantamalla organisaatioiden toiminnan tehokkuutta. Kun organisaation toiminnan päämäärätietoisuus paranee, sen tavoitteista tulee helpommin kommunikoitavia ja siten toiminnan vaikuttavuus tehostuu[286]. Julkisten organisaatioiden tehokkuuden yhtenä ongelmanahan pidetään juuri organisaation yhteisten tavoitteiden puutetta ja siten heikkoa sitoutumista yhteisen toiminnan tehostamiseen[287].

Strategia-ajatteluun organisaatioita haastaa erityisesti toimintaympäristön muutosten seuranta ja näiden muutosten huomioiminen toiminnassa ja rakenteissa[288]. Tässä suhteessa yksityiset ja julkiset organisaatiot ovat tasavertaisessa asemassa: kiihtyvällä vauhdilla tapahtuva toimintaympäristön muutos vaatii jatkuvaa sopeutumista molemmilta. Muutosten aikajänteen ja niiden vaikutusten merkittävyyden arvioiminen on jatkuvasti yhä haasteellisempaa.

3.4 SÄÄNTELY STRATEGIAN TOTEUTTAMISEN VÄLINEENÄ

Sääntely on keino, jolla valtio toteuttaa tehtäviään modernissa yhteiskunnassa[289]. Valtion välillisiä ja välittömiä keinoja puuttua yhteiskunnallisiin suhteisiin ovat lainsäädäntövallan käyttäminen, lakien soveltaminen, budjetti- ja finanssivallan käyttäminen, valtiollinen suunnittelu sekä valtion yksityisluonteisen toiminnan harjoittaminen[290]. Julkisen sektorin strategiatyön haasteena puolestaan on liittää yhteen asiasisällöt, politiikka ja toimeenpano hallinnon kautta[291]. Tämä on lainsäädäntötyön keskeinen strateginen tavoite, jonka toteutumiseen muun muassa OECD on maaraporteissaan kiinnittänyt huomiota[292].

Lainsäädäntötyön johtaminen ja budjettiesitysten laatiminen voidaan arvioida parlamentarismin kannalta valtioneuvoston tärkeimmiksi tehtäväkokonaisuuksiksi[293]. Strategiatyön ohjausvaikutus syntyy välillisesti hallitusohjelman ja sitä toimeenpanevien ohjausasiakirjojen kautta. Tällaisia hallitusohjelman toimeenpanoa ohjaavia asiakirjoja ovat esimerkiksi hallitusten lainsäädäntösuunnitelmat[294]. Kokonaisuus kiertyy säädöspolitiikan ohjaamiseen ja lainvalmisteluprosessin kehittämiseen.

---

[285] Bryson 2004, s. 11; Joyce 2015, s. 85.
[286] Bryson 2004, s. 11.
[287] Henry 2002, s. 9–10.
[288] Mulgan 2009, s. 78-80; Johanson ym. 2015, s. 115–116.
[289] OECD 2014, s. 13.
[290] Dudley ja Brito 2012, s. 1; Laakso 1990, s. 8.
[291] Moore 1995, s. 74.
[292] OECD 2010, s. 36.
[293] Jyränki 2000, s. 160.
[294] Tala 2007.

Yhteiskunnan kehittyessä myös oikeudellinen sääntely on kokenut evoluutiota. Siirtyminen niin sanotusta klassisesta oikeusvaltiosta hyvinvointivaltioon on merkinnyt valtion tehtävien lisääntymistä ja oikeudellisen sääntelyn alan ja kattavuuden huomattavaa laajentumista[295]. Instrumentalistinen käsitys säädetystä oikeudesta tarkoittaa, että sääntely ymmärretään julkisen päätöksentekijän käytettävissä olevaksi toimintavälineeksi[296]. Tämä instrumentaalinen käyttötapa on mahdollistanut oikeudellisen sääntelyn ulottamisen yhä uusille aloille, joilla valtiollisen vallan ohjailu on katsottu tarpeelliseksi[297]. Kun ennen valtion ja oikeuden ensisijaisena tehtävänä oli yksilöiden vapauspiirien yhteensovittaminen, oikeus painottuu nykyään yhä voimakkaammin yhteiskunnallisen muutoksen sääntelyyn[298].

Jyränki luonnehtii oikeusvaltiota aineellis-menettelylliseksi periaatteeksi, jonka tarkoituksena on yhtäältä suojella yksilöä niin julkista valtaa kuin toisia yksilöitä vastaan (mielivallan välttäminen, ennustettavuus, oikeusvarmuus) ja toisaalta varmistaa tiettyjen yksilölle tärkeiden perusarvojen toteutuminen (perusoikeudet). Kysymys ei kuitenkaan ole vain yksilön suojaamisesta: oikeusvaltio-periaatteen tarkoituksena on myös yhteisön demokraattisen legitimaatiorakenteen suojaaminen. [299]

Oikeusvaltion ideologia on ajan kuluessa antanut sijaa ensin demokraattisen oikeusvaltion ja sitten hyvinvointivaltion ideologialle. Hyvinvointivaltio on toisen maailmansodan jälkeen saanut lisäaineksia taloudellisen kasvun ja suunnittelun ideologiasta. Normien ulottuvuudella hyvinvointivaltion kehitys on muuttanut lainsäädäntöä yhä konkreettisemmaksi ja tavoitteisiin sidonnaisemmaksi.[300] Lainsäädäntö ei enää noudata sille oikeusvaltiossa asetettuja yleisyyden, abstraktiuden ja pysyvyyden kriteerejä. Lainsäädännön sidonnaisuus yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin hämärtää oikeudellisten ja poliittisten näkökohtien välistä rajaa. Kaiken kaikkiaan oikeusjärjestelmän autonomian voidaan ajatella kaventuvan.[301]

Perinteisiä sääntelykeinoja voidaan luonnehtia komenna ja valvo -sääntelyksi[302]. Sille tunnusomaista ovat eri toimijoita koskevat yksityiskohtaiset, pakottavat säännökset, joihin kohdistuu viranomaisvalvontaa. Valtio voitiin aina 1960-luvulle asti nähdä ylhäältä alaspäin hallintoalamaisille käskyjä jakavaksi mahdiksi. Sääntely rajoittui valtion perinteisiin tehtäviin kuten yleinen hallinto, järjestys ja turvallisuus, verotus ja kansalaisten aseman järjestäminen.[303]

1970-luvulta lähtien nousivat valtion tehtävissä entistä tärkeämmälle sijalle sosiaali- ja terveydenhuolto, opetus ja kulttuuri. Näiden hyvinvointivaltiotehtä-

---

[295] Laakso1990 käyttää termiä *sosiaalivaltio*, jonka katsotaan tässä olevan synonyymi sittemmin vakiintuneelle *hyvinvointivaltion* käsitteelle.
[296] Keinänen ym. 2013, s. 2; Tala 2005, s. 14.
[297] Alvesalo ja Ervasti 2006, s. 59–62.
[298] Laakso 1990, s. 49–50.
[299] Jyränki 2002, s. 13.
[300] Alvesalo ja Ervasti 2006, s. 62.
[301] Tuori 1990, s. 28–30.
[302] *command-and-control regulation*: Baldwin ja Cave 1999, s. 35; Tala 2007, s. 68.
[303] Niemivuo 2002, s. 21.

vien toteuttamiseksi alettiin entistä enemmän säätää puitelakeja, kehittämislakeja, suunnittelulakeja ja tavoitelakeja[304]. Oikeudellinen sääntely on laajalti yhteiskuntasuunnittelun instrumentti. Lait sisältävät enenevässä määrin tavoitteiden ja keinojen muodossa ilmeneviä finaalisia ohjelmia.[305]

Nykyisin vallalla oleva laajempi näkökulma liittyy oikeussääntelyn, moraalin ja arvojen väliseen suhteeseen ja asettaa lainsäädännölle monipuolisempia tehtäviä kuin vain toimia julkisen päättäjän instrumentaalisena toimintavälineenä[306]. Hyvinvointisääntelyn yhteiskunnassa oikeussääntelyn funktio kohdistuu sen ratkaisemiseen, että yksityinen markkinamekanismi ei tuota kaikkia yhteiskunnan kannalta keskeisiä hyödykkeitä vaan julkinen valta on ottanut huolehtiakseen tästä. Kysymys on esimerkiksi terveyden- ja sairaanhoidon, sosiaalihuollon ja koulutuksen järjestämisestä. Julkisen palvelutuotannon alalla oikeudellinen sääntely tähtää yhteiskunnallis-poliittisten päämäärien toteuttamiseen.[307]

Julkisen palvelutuotannon järjestämistä koskevia normeja kutsutaan tavoite/keinonormeiksi. Niillä osoitetaan viranomaiskoneistolle tietyt tehtävät ja tavoitteet sekä järjestetään keinoja tavoitteiden aikaansaamiseksi. Julkisen palvelutuotannon järjestäminen toteutetaan ohjelmallisella tavoitelailla, resurssilailla ja puitelailla.[308] Toimintatavoitteiselle päätöksenteolle on tyypillistä, että sen suorittamisessa, ja siis tavoite/keinonormien soveltamisessa, keskeistä on erityistieteisiin perustuva todellisuustieto normitiedon jäädessä vastaavasti taka-alalle[309].

Lainvalmistelu on yhteiskuntapoliittista suunnitelua, jonka pyrkimyksenä on lainsäädännön keinoin muutoksen aikaansaaminen[310]. Lainsäädäntötyön kautta valtio toteuttaa ydintehtäväänsä eli julkisen vallan käyttöä. Se pitää sisällään asialistan määrittelyn, intressiryhmien tunnistamisen, eri päätöksentekovaihtoehtojen määrittelyn, konsensuksen määrittämisen vaihtoehtojen analyysin pohjalta, asiantuntijoiden konsultaation sekä johtopäätösten tekemisen[311]. Lakien valmisteluvaiheessa harkitaan sääntelytarvetta, kootaan tietoa, pohditaan sääntelyn tavoitteita ja keinoja sekä muotoillaan ja perustellaan pykäläehdotuksia[312].

Valtion tehtäväpiirin muutos on heijastunut myös normisääntelyn muutoksena. Normisääntelyn muutos on ollut sekä määrällistä että laadullista[313]. Lainsäädäntömenettelyn keskeiset toimijat, kuten Suomessa valtioneuvosto ja eduskunta tai Euroopan unionin komissio, neuvosto ja parlamentti, tekevät myös monia sellaisia ratkaisuja, jotka eivät täytä lainsäädännön tunnusmerkkejä. Tällaisia ovat esimerkiksi periaatepäätökset, suunnitelmat, eri alojen toimintaohjelmat sekä päätökset hallituksen nauttimasta luottamuksesta.[314]

---

[304] Husa 1995, s. 23; Niemivuo 2002, s. 21.
[305] Laakso 1990, s. 51.
[306] Tala 2005, s. 15.
[307] Laakso 1990, s. 13.
[308] Laakso 1990, s. 24.
[309] Laakso 1990, s. 46.
[310] Niemivuo 2002, s. 85.
[311] Tiihonen 2004, s. 223.
[312] Keinänen ja Vuorela 2014; Tala 2005, s. 7.
[313] Husa 1995, s. 23.
[314] Tala 2005, s. 9.

Oikeussääntelyn määrälliseen kasvuun ja tämän kasvun hillitsemiseen on kiinnitetty paljon huomiota 2000-luvun alkuvuosina[315]. Syinä sääntelyn lisääntymiseen voidaan mainita muun muassa tieteen ja teknologian nopea kehitys sekä siihen perustuneet tekniikan, taloudellisen toiminnan ja tuotantomenetelmien muutokset[316]. 1990-luvulla kasvua sääntelyn määrässä aiheuttivat toisaalta laman aiheuttamat säästötoimet, toisaalta Suomen liittyminen Euroopan unioniin[317]. Sääntelyn määrään on myös merkittävästi vaikuttanut se, että vuonna 2000 voimaan tulleeseen uuteen perustuslakiin otettiin säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan[318].

Toisaalta keskeisenä aukikirjoitettuna tavoitteena on samanaikaisesti ollut lainvalmistelun laadun parantaminen[319]. Tähän tavoitteeseen on pyritty kehittämällä ja määrittelemällä säädöspolitiikkaa. Säädöspolitiikka-käsitteen avulla on tuotu esiin, että suunniteluun, johtamiseen ja organisoimiseen liittyvät sekä lainvalmistelun institutionaaliset järjestelyt ovat olennaisia tekijöitä hyvän sääntelyn syntymiselle[320]. Säädöspolitiikkaan kuuluu myös poliittinen sitoutuminen hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamiseen käytännössä. Kyse on näin ollen sekä lainsäädännön sisällöllisestä ulottuvuudesta että lainsäädännön menettelyllisistä kysymyksistä[321].

Lainvalmistelun ja säädöspolitiikan kehittymistä Suomessa voidaan kuvata kolmessa vaiheessa. Ensimmäiset lainvalmistelun kehittämishankkeet käynnistettiin 1980-luvulla, jolloin taustalla oli suunnitteluideologia sekä käsitys siitä, että sääntelyllä voidaan kehittää yhteiskuntaa parempaan suuntaan. Seuraavassa sääntelyn kehittämisaallossa 1990-luvun puolivälissä korostettiin lakien vaikutusten tuntemista, kuulemista ja laajapohjaista valmistelua, sääntelyn vaihtoehtoja sekä uudistusten toimeenpanoa. 2000-luvulla on lisääntyvässä määrin korostettu taloudellista tehokkuutta, yritystoiminnan edellytyksiä, kilpailukykyä ja kaupallisen toiminnan kansainvälistä ympäristöä.[322]

3.5 YHTEENVETO JULKISEN HALLINNON STRATEGIA-AJATTELUN ELEMENTEISTÄ

Strategia-ajattelu julkisella sektorilla on varsin nuorta. Pitkälti se on nähty vain eräänä hallinnon operatiivisen toiminnan johtamisen apuvälineenä ja tällaisena yksityiseltä sektorilta kopioituna ajattelutapana se on kerännyt myös kritiikkiä managerialismi-ajattelun kriitikoilta[323]. Toiselta puolen julkisen sektorin strate-

[315] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005 ja 8/2006.
[316] Tala 2012b, Tala 1999.
[317] Tarukannel 2006, s. 22.
[318] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005, s.50 ja s.66.
[319] Rantala 2011, s. 8.
[320] Ervasti 2007, s. 27.
[321] Ervasti 2007, s. 28.
[322] Ervasti 2007, s. 30–31.
[323] esim. Vartola 2004, s. 228–230.

giatyö on yksinkertaistettu tarkoittamaan vain hiukan kehitettyä suunnittelutoiminnan muotoa. Mekanistisena suunnitteluperinteen jatkeena strategiatyö ei kuitenkaan tarjoa paljon uutta toiminnan kehittämiselle[324].

Kokonaisvaltainen governance-ajattelu auttaa hahmottamaan strategiatyötä osana julkisen sektorin toiminnan kokonaisuutta. Valtion ydintehtävänä on lainsäädännön kautta ohjata eri toimijoiden välisiä suhteita ja pitää yllä oikeusjärjestystä[325]. Samalla lainsäädäntötyö on keino viedä strategiaa täytäntöön. Lainsäädäntötyö jäsentää eri intressipiirien tarpeita ja tavoitteita yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaamiseen, rakentaa konsensusta eri ratkaisuvaihtoehtojen välille ja tuottaa poliittisen päätöksenteon pohjaksi perustellun säädösehdotuksen[326].

Julkisen ja yksityisen sektorin organisaatiot eroavat toisistaan toiminnan tavoitteiden ja tuloksellisuuden arvioinnin kannalta. Yksityisen yrityksen perustehtävä on tuottaa voittoa omistajille, kun puolestaan julkiset organisaatiot tuottavat verovaroilla julkishyödykkeitä. Julkisyhteisöjen päätöksentekorakenteita on toki pyritty kehittämään hyödyntäen yksityisen sektorin malleja esimerkiksi tulosjohtamis-ajattelun kautta[327]. Julkisyhteisöt ovat kuitenkin jatkuvasti riippuvaisia julkisesta rahoituksestaan ja tätä kautta tilivelvollisia ympäröivälle yhteiskunnalle sekä toisaalta riippuvaisia poliittisesta päätöksenteosta sen eri tasoilla[328].

Strategia-ajattelun kehitys on tiiviisti kytköksissä siihen, mikä on kulloinenkin näkemys organisaation olemuksesta. Tieteellisen johtamisen teorian mukainen, mekanistinen organisaatiokäsitys tukee myös strategian näkemistä yksinkertaisesti suunnitelman toteuttamisena, jossa suunnitelman eri osatekijät on tarkasti ohjelmoiden tunnistettu[329]. Vallalla ollut näkemys organisaatiosta selittänee osaltaan sen, että 1960–70–luvut olivat sekä Mintzbergin ym. kuvaaman suunnitelmallisen strategiakoulukunnan kulta-aikaa että Suomessa hallinnon suunnittelutoiminnan vahvaa aikaa[330].

Organisaatioteorian kehitys 1900-luvun loppua kohti on tuonut mukaan alati voimistuvan tulkinnan organisaatiosta yksilöiden yhteistoiminnan muotona, jossa kokonaisuuden toimintaan vaikuttavat yksilöiden rationaalisuus, motivaatio ja kommunikaatio sekä tiedonhallinnan välineet, kuten moderni tietotekniikka[331]. Oppivan organisaation mallissa yksilöiden kyvyt yhdessä muodostavat organisaation kyvyn oppia. Oppimisen edellytyksenä on yhteisen näkemyksen luominen ja toisaalta vakiintuneiden ajattelumallien kriittinen tarkastelu[332].

Yksilön roolista ja voimavaroista lähtevän organisaatiokäsityksen ohella on vahvistunut systeeminen ajattelu: jokaista yhteenliittymää ja yhtenäistä orgaa-

---

[324] Mintzberg ym. 1998, s. 33; Mintzberg 2007, s. 375; Joyce 2015, s. 85.
[325] Tiihonen 2004, s. 223.
[326] Pakarinen 2011.
[327] Bryson 2004, s. 11.
[328] Moore 1995, s. 71.
[329] Katz ja Kahn 1978, s. 260.
[330] Mintzberg ym. 1998, s. 48 *Planning School;* Tiihonen ja Tiihonen 1990, s. 19.
[331] Simon 1979, s. 122–131.
[332] Senge 1990, s. 12.

nista kokonaisuutta tarkastellaan osana laajempaa, sitä ympäröivää, korkeamman asteen kokonaisuutta[333]. Systeemisen ajattelun mukaan organisaatio on osa ympäristöään, jonka muutosten suhteen se koko ajan hakee tasapainoaan[334]. Tämä näkökulman muutos merkitsi samalla ulkoisten vaikutusten mukaantuloa organisaatiota koskevaan analyysiin[335].

Julkisen sektorin strategiatyön tavoitteena voidaan pitää sitä, että sen kautta hallinto tuottaa julkista arvoa kansalaisille. Jotta julkisen arvon tuottaminen on mahdollista, tulee strategiatyön kyetä yhdistämään prosessiin asiantuntemus, huomioida poliittiset vaatimukset sekä implementoida strategia onnistuneesti[336]. Julkisen organisaation strategian pitää kuvata organisaation missio, perustella organisaation toiminnan oikeutus sekä kuvata, miten toiminta on organisoitava, jotta esitetyt tavoitteet voidaan saavuttaa[337].

Julkinen arvo voidaan itsessään nähdä hallinnon järjestämisen ajattelutapana, joka tuo hallinnon järjestämisen keskiöön New Public Management -ajattelua laajemman monitavoitteisuuden, kansalaisten roolin julkisen arvon toteuttamisen valvojana ja monipuolisen keinovalikoiman palvelujen tarjoamisessa, joka hyödyntää niin yksityisiä palveluntuottajia kuin julkishallinnon virastoja ja julkisomisteisia yhtiöitä[338]. Tämä ajattelutapa tukee niitä näkemyksiä, joiden mukaisesti julkisten arvojen käsittelyssä ei ole kyse vain hallinnon tehokkuuden edistämisen keinoista, vaan näillä on oma itseisarvonsa[339].

On ymmärrettävää, että julkisen sektorin strategiatyö ei voi olla vain perinteisen suunnittelutoiminnan jatketta, muutoin se ei tuo hallinnolle juuri lisäarvoa. Toisaalta hallinnon strategia-ajattelun pelkistäminen puhtaaksi inkrementaalisen ajattelun mukaiseksi emergentiksi prosessiksi ei ole mielekästä[340]. Ratkaisun täytyy olla jossakin näiden ääripäiden välillä. Julkisen sektorin strategia-ajattelun tulee pystyä ottamaan huomioon dynaamisesti muuttuva toimintaympäristö, jossa globaaliin talouteen monella tavoin linkittynyt hallintokin elää. Samalla sen pitää luoda prosessi, jossa yksilöiden tuottamaa tietoa pystytään hankkimaan, luomaan ja hyödyntämään osana päätöksentekoa[341]. Strategiaprosessin tulisi heijastaa hallinto-organisaatiota, joka on ei-mekanistinen[342].

Lainvalmistelu on yhteiskuntapoliittista suunnittelua, jonka tavoitteena on lainsäädännön keinoin saada aikaan muutoksia[343]. Lainsäädäntötyössä valtion strategisen tason toimijat – eduskunta, hallitus ja Tasavallan Presidentti – toteuttavat ydintehtäväänsä eli julkisen vallan käyttöä[344]. Lainsäädäntötyö pitää sisällään asialistan määrittelyn, intressiryhmien tunnistamisen, eri päätöksen-

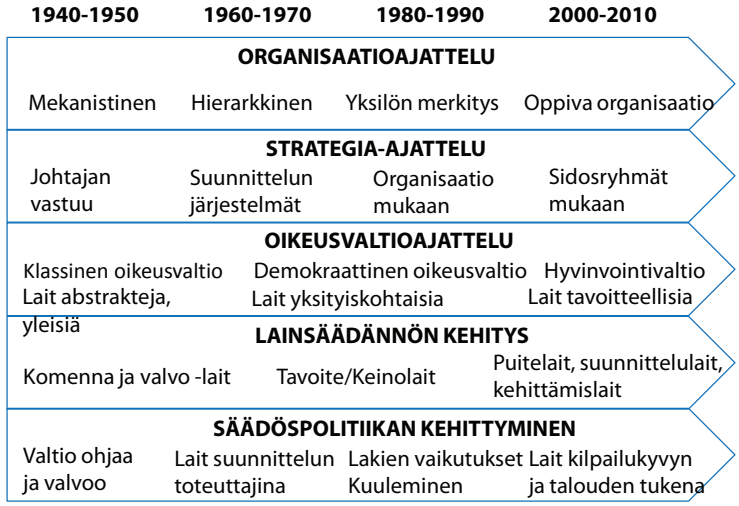
---

[333] Hämäläinen ja Saarinen 2005, s. 5.
[334] Farazmand 2002, s. 31.
[335] Anttiroiko ym. 1993, s. 18.
[336] Moore 1995, s. 71.
[337] Mooren 1995 *Strategic triangle*, s. 70–72.
[338] Edwards 2007, s. 54, ks.Taulukko 3.
[339] Thatcher ja Rein 2004, s. 461.
[340] Whittington 2001, s. 24–25.
[341] Mintzberg ym. 1998, s. 211–212.
[342] Katz ja Kahn 1978, s. 183.
[343] Niemivuo 2002, s. 85.
[344] Johanson ym. 2015, s. 116.

tekovaihtoehtojen määrittelyn, konsensuksen määrittämisen vaihtoehtojen analyysin pohjalta, asiantuntijoiden konsultaation sekä johtopäätösten tekemisen[345].

Lainvalmistelun ja säädöspolitiikan tavoitteelliset kehittämistoimet alkoivat Suomessa 1980-luvulla. Tuolloin taustalla oli suunnitteluideologia ja ajatus, että sääntelyllä voidaan kehittää yhteiskuntaa parempaan suuntaan. Seuraavassa sääntelyn kehittämisaallossa 1990-luvun puolivälissä korostettiin lakien vaikutusten tuntemista, kuulemista ja laajapohjaista valmistelua, sääntelyn vaihtoehtoja sekä uudistusten toimeenpanoa. 2000-luvulla on lisääntyvässä määrin korostettu taloudellista tehokkuutta, yritystoiminnan edellytyksiä, kilpailukykyä ja kaupallisen toiminnan kansainvälistä ympäristöä[346]. Säädöspolitiikan kehittyminen on tapahtunut 2000-luvun alkuvuosina samanaikaisesti, kuin strategia-ajattelu on vahvistanut otettaan osana hallituksen ohjelmatyötä. Muun muassa OECD on kuitenkin maa-arvioissaan peräänkuuluttanut politiikkaohjauksen ja strategiatyön nykyistä parempaa integrointia osaksi systemaattista sääntelyn kehittämistyötä[347].

Kuviossa 4 on esitetty yhteenvetävä näkemys strategia- ja organisaatioajattelun, oikeusvaltioajattelun sekä lainsäädännön ja säädöspolitiikan kehitystrendeistä toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Lainsäädäntötutkimuksen näkökulma kuviossa on suomalainen, strategia- ja organisaatioajattelun näkökulma kansainvälinen.



Kuvio 4. Tiivistelmä strategia- ja organisaatioajattelun kansainvälisistä sekä oikeusvaltioajattelun, lainsäädännön ja säädöspolitiikan kansallisista kehitystrendeistä sodanjälkeisenä aikana.

[345] Tiihonen 2004, s. 223.
[346] Ervasti 2007, s. 30–31.
[347] OECD 2010, s. 36.

4 Tutkimuksen viitekehys

4.1 TUTKIMUKSEEN VALITUT STRATEGIATYÖN ELEMENTIT

Tässä tutkimuksessa valtioneuvoston strategiatyön kokonaisuutta tarkastellaan systeemiteorian mukaisena itseään korjaavana rakennelmana, joka säätelee itseään ympäristön palautteen avulla. Strategiatyö nähdään keinona ja ajattelutapana reagoida toimintaympäristön sekä systeemin sisäisiin muutoksiin. Samalla se on keino sopeutua ja muuttaa aktiivisesti ja reaktiivisesti valittuja toimintalinjoja, toimintatapoja sekä periaatteita.

Aineistolähtöisesti ja vuoropuhelussa teorialähteiden kanssa on työn empiirisestä aineistosta tunnistettu kolme strategiatyötä ilmentävää, kuvaavaa ja konkretisoivaa elementtiä, jotka auttavat analysoimaan strategiaprosessia ja sen kykyä reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Nämä elementit ovat *pyrkimys rationaalisuuteen*, *julkisen arvon määrittyminen* sekä *emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa*.

Kaikki valitut käsitteet ovat moniulotteisia ja niitä on seuraavasssa taustoitettu teorialähteiden avulla. Teoriatarkastelun pohjalta on perusteltu sitä, miten kukin elementti osaltaan jäsentää valtioneuvoston strategiaprosessin analyysiä. Eri elementtien tarkastelukulmat menevät empiirisen analyysin kannalta osin päällekkäin.

4.1.1 Rationaalisuus strategiatyössä

Rationaalisuuden käsite on mielenkiintoinen ja perustavanlaatuinen tarkasteltaessa päätöksentekoa, sen suhdetta tavoitteisiinsa ja sen arvopohjaa. Rationaalisuuden käsitteen monet tulkinnat juontavat Max Weberin tuotannossaan esittämiin lähtökohtiin. Yksinkertaisimmillaan rationaalisuus voidaan selittää sanalla *johdonmukaisuus*[348]. Tätä johdonmukaisuutta voivat osoittaa yksilöt, instituutiot, laitokset ja koneistot. Laajemmin tarkasteltuna Weberin käyttämän rationaalisuuden käsitteen voidaan tulkita tarkoittavan ainakin seuraavia asioita:

– tiettyä tarkoitetta, tietoista pyrkimystä saavuttaa jotakin
– päämäärien ja keinojen kalkyloivaa tarkastelua
– pakottamatonta, vapaasti syntynyttä toimintaa
– loogisuutta koherenttiuden ja selkeyden mielessä
– kasvavaa yleispätevyyttä
– systemaattista metodista organisoitumista ja erikoistumista.

[348] Hietaniemi 1989, s. 249.

On huomattava, että Weberin kielenkäytössä rationaalisuus ei tarkoita ainoastaan talouden ja byrokratian rationalisoitumista vaan myös esimerkiksi musiikin ja taiteen rationalisoitumista[349].

Uraauurtavasti rationaalisuuden käsitteen soveltamista päätöksenteon analyysiin on kehitellyt talousnobelisti Herbert A. Simon. Hän määrittelee rationaalisuuden seuraavasti:

> Yleisesti ottaen rationaalisuudessa on kysymys mieluisamman (preferoidun) käyttäytymisvaihtoehdon valinnasta sellaisen arvojärjestelmän perusteella, joka mahdollistaa myös käyttäytymisen seurausten arvioimisen. [350]

Simon siis korostaa osaltaan rationaalisuuden käsitteen liittymistä valittuun arvojärjestelmään ja toisaalta toiminnan tarkastelua suhteessa sen seurauksiin.

Weberin teoria tunnistaa yhteiskunnallisen rationalisoitumisen prosessin, jossa hänen mukaansa instrumentaalisen rationaalisuuden[351] merkitys koko ajan kasvaa ilmeten jatkuvasti lisääntyvänä formaalina rationaalisuutena[352] hallinnassa ja taloudellisessa toiminnassa. Tämä kehitys tapahtuisi arvorationaalisuuden ja substantiivisen rationaalisuuden kustannuksella[353]. Weberin teorian mukaisesti yhteiskunnallinen rationalisoitumisen kehitys on luonut olosuhteet tasaiselle hallinnollisen järjestelmän kehitykselle, systemaattiselle lakisääteisten suhteiden kehitykselle, luonnontieteiden valta-asemalle todellisuuden tulkitsemisessa sekä ylipäänsä yhteiskunnan kontrollijärjestelmien ja sääntelyn kehittymiselle[354].

Taloustieteen tarpeisiin on lähtökohtaisesti kehittynyt rationaalisen valinnan teoria[355]. Tämä teoria on laajalti sovellettu myös politiikantutkimuksessa sekä oikeustaloustieteessä ja lainsäädäntötutkimuksessa[356]. Rationaalisen valinnan teoria tarkastelee sitä, minkälaiset valinnat päätöksenteossa ovat mahdollisia ja minkälaiseen tietoperustaan nämä valinnat pohjautuvat. Pelkistetyimmillään se näkee, että yksilö päätöksenteossaan aina pyrkii maksimoimaan oman hyötynsä omien preferenssiensä ja parhaan käytettävissä olevan tiedon pohjalta[357]. Simon on omissa töissään määrittänyt rajoittuneen rationaalisuuden[358] käsitteen, jonka perustana voidaan nähdä kritiikki rationaalisen valinnan perusajatukseen nähden: yksilöllä on päätöksentekoon käytettävissä vain rajoitettu määrä tietoa, joten hänen rationaalisuutensa on näin rajoitettu[359].

---

[349] Hietaniemi 1989, s. 249–250.
[350] Simon 1979, s. 112–113.
[351] *Instrumentaalinen rationaalisuus* korostaa rationaalisuutta tavoite-keino -ajattelutavan pohjalta (vrt. Sotarauta 1996).
[352] *Formaali rationaalisuus* on metodista nojaamista hierarkiseen järjestykseen ja muodollisiin toimintatapoihin (ks. Bartels 2009, s. 449).
[353] Ahonen ja Salminen 1989, s. 30. *Substantiivinen rationaalisuus* on asiapohjaista päätöksentekoa niistä arvoista, joita tulee noudattaa (Bartels 2009, s. 449). *Arvorationaalisuus* on toimimista valintatilanteissa niin, että arvot toteutuvat (ks. Futurix-verkkosanasto).
[354] Holton ja Turner 1989, s. 128.
[355] *Rational Choice Theory*, ks. esim. Hastie ja Dawes 2010, Parsons 2005, Sen 2002.
[356] Sen 2002, s .26.
[357] Pincione ja Téson 2006, s. 66, Parsons 2005, s. 60.
[358] *Bounded rationality.*
[359] Ks. myös Ahtonen s. 122.

Rationaalisen valinnan teoriaa on laajasti sovellettu politiikan tutkimuksessa. Tällöin poliittisen päätöksentekijän, myös organisaation, päätöksiä nähdään ohjaavan niin ikään oman hyödyn maksimointi. Poliitikon osalta keskeinen tavoiteltava hyöty on uudelleenvalinta[360]. Rationaalisen valinnan teoria auttaa myös käsitteellistämään epävarmuuden käsittelyä osana päätöksentekoa. Haasteeksi nousee yksilön kyky käsitellä epävarmaa tietoa ja ylipäänsä sitä, että täsmällistä tietoa päätöksenteon pohjaksi ei ole tarjolla[361].

Psykologisen oikeustaloustieteen teoria pohjaa rationaalisen valinnan teoriaan, mutta se ottaa tutkimuksessaan huomioon ihmisten todellista käyttäytymistä koskevan kokeellisen tiedon. Keskeisesti psykologinen oikeustaloustiede hyödyntää ja syventää rajoitetun rationaalisuuden käsitteen sisältöä. Psykologisen oikeustaloustieteen tutkimuksissa on havaittu, että ihmisten tunnistaessa rajoittuneen rationaalisuutensa, he käyttävät päätöksenteossa apuna heuristiikkoja[362]. Heuristiikkojen tarkastelu puolestaan auttaa ymmärtämään riskitiedon käsittelyä päätöksenteossa sekä tämän tiedon käsittelyyn liittyviä erilaisia päätösharhoja ja arviointivirheitä[363].

Valtioneuvoston strategiatyön näkökulmasta on tärkeää tarkastella institutionaalisen epävarmuuden käsittelyä päätöksentekoprosessissa. Erityisesti riskinhallintaan liittyvässä päätöksenteossa painottuu herkästi objektivistinen tiedonkäsitys, jolloin asiat, jotka tiedetään faktoina ja joita voidaan mitata painottuvat yli epävarmoiksi koettujen ja vaikeammin mitattavien seikkojen. Tällaista päätöksentekoprosessia pitäisi tarkastella kriittisesti eikä ajatella riskeihin liittyvää päätöksentekoa rationalistisena ja objektiivisena[364]. On tärkeää tunnistaa, että päätöksentekoa ohjaavassa tieteessä ja tutkimuksessa insitutionaaliset intressit vaikuttavat niin ikään sen sisäiseen päätöksentekoprosessiin ja lopputuloksiin[365].

Rationaalisuuden käsite liittyy tiiviisti julkisen hallinnon suunnittelujärjestelmien tarkasteluun. Sotarauta etsii tarkastelussaan vaihtoehtoa instrumentaaliseen rationaalisuuteen perustuvalle klassiselle strategialle muotoilemansa *pehmeän strategian* käsitteen avulla[366]. Pehmeä strategia sijoittuu Sotaraudan määritelmän mukaan rajoitetun instrumentaalisen rationaalisuuden sekä rajoitetun kommunikatiivisen rationaalisuuden alle. Instrumentaalinen rationaalisuus on Sotaraudan mukaan tavoitesuuntautunutta toimintaa tavoite-keino -kehikossa. Instrumentaalisen rationaalisuuden kahtena ääripäänä hän pitää synoptista suunnittelua ja inkrementalismia[367]. Sotaraudan määrittelyn mukaan kommunikatiivinen rationaalisuus linkittyy moninaisuuden käsitteeseen hyväksymällä

---

[360] Dye, s. 31.
[361] Parsons 2005, s. 58–62.
[362] Ahtonen s. 121–126. *Heuristiikoilla* tarkoitetaan erilaisia päätöksentekosääntöjä, joiden avulla päätöksentekoa voidaan nopeuttaa ja helpottaa.
[363] Ks. Tversky & Kahneman 1974, Slovic 1991.
[364] Hellström 1998, s. 60.
[365] Hellström 1998, s. 60.
[366] Sotarauta 1996, s. 156.
[367] Sotarauta 1996, s. 140–141; ks. Lindblom 1979, s. 517.

sen yhteiskunnan perusominaisuudeksi[368].

Weber kehitti byrokratian ideaalityypin analyyttiseksi välineeksi, jonka avulla voidaan tarkastella julkisen vallan käyttöä (*Herrschaft*) suhteessa yksilön vapauteen. Hän korostaa byrokratia-mallinsa lähtökohtana virkamiesten neutraalia kompetenssia. Toisaalta poliittisen vallankäytön legitiimisyys liittyy hallinnon tehokkuuden ja tuloksellisuuden seurantaan. Tästä Weber käyttää (englanninkielisessä käännöksessä) ilmaisua *calculability of results*[369]. Weberin byrokraattisen rationaalisuuden osina voidaan tunnistaa formaali rationaalisuus ja substantiivinen rationaalisuus. Formaali rationaalisuus painottaa virkamiehen toiminnan sitoutuneisuutta hierarkioihin ja muodollisuuteen. Substantiivinen rationaalisuus puolestaan painottaa asiapohjaista päätöksentekoa ja virkamiehen eettistä vastuuta ja kykyä yhdistää päätöksenteossa poikkialainen tieto ja osaaminen[370].

Hallintotieteellinen pohdinta, joka liittyy poliittisesti valittujen virkamiesten ja ammattihallinnon keskinäisiin suhteisiin (ns. politiikka–hallinto dikotomia) on vahvasti esillä amerikkalaisessa hallintotutkimuksessa[371]. Tämä on luonnollista, kun ottaa huomioon amerikkalaisen järjestelmän, jolle tyypillistä on vahva presidenttivalta ja se, että johtavat virkamiehet ovat puoluepoliittisin perustein valittuja kunkin presidentin kauden ajaksi. Suomessa poliittisesti ministerikausien kanssa sidoksissa olevat virkamiehet, valtiosihteerit, ovat vasta 1990-luvun aikana alkaneet tulla osaksi hallintoa[372].

Vaarana hallinnon toiminnan tulkinnassa tiukasti politiikka–hallinto -dikotomian näkökulmasta on, että hallinnon ammatillisen riippumattomuuden korostaminen johtaa hallinnon tavoitteita koskevien arvopohdintojen syrjäytymiseen. Voidaan kuitenkin perustellusti väittää, että julkisen hallinnon teorian ja käytännön keskeisenä sisältönä on aina ollut sitoutuminen julkisten palveluarvojen ja prosessien oikeudenmukaisuuden toteuttamiseen samalla kun tavoitteena on ollut kehittää hallinnon teknistä toteutumista ja rationaalisuutta.[373]

Tässä työssä käytetään rationaalisuuden käsitettä ja sen eri ulottuvuuksia apuna analysoitaessa valtioneuvoston turvallisuusstrategiaprosessiin sisältyviä hallinnon toimia, tiedon käsittelyä, eri toimijoiden rooleja sekä päätöksenteon organisointia ja johtamisjärjestelmää osana sitä. Lähtökohtaisesti päätöksenteon erityisesti valtioneuvoston tasolla oletetaan toimivan voimakkaasti formaalin ja instrumentaalisen rationaalisuuden ajattelutavan mukaan. Haasteena nähdään, miten hierarkkinen johtamisjärjestelmä, päätöksenteon organisointi ja hallinnon työnjako taipuvat huomioimaan epävarmuuksia osana päätöksentekoa.

---

[368] Sotarauta 1996, s. 148. *Kommunikatiivinen rationaalisuus* on Jürgen Habermasin muotoilema käsite, joka perustuu hänen kommunikatiivista toimintaa korostavaan demokratiateoriaansa. Kommunikatiivinen toiminta mahdollistaa yhteisymmärryksen ja yhteisen edun löytämisen. Kommunikatiivinen rationaalisuus perustuu yhteisymmärrykseen pyrkivään argumentatiiviseen puheeseen, jonka kautta osallistujat pääsevät yli omista eduistaan ja kykenevät tavoittelemaan yleistä hyvää (Tuori 2000, s. 89–112).
[369] Weber 1991, s. 198–204.
[370] Bartels 2009, s. 449.
[371] esim. Kettl 2000, s. 494; Lynn 2001, s. 151; Svara 2001, s. 176.
[372] Tiihonen 2007, s. 12.
[373] Svara 2001, s. 178.

4.1.2 Julkisen arvon määrittyminen

Julkinen päätöksenteko ja hallinto samoin kuin yleinen organisaatioteoria ovat laajalti pyrkineet tunnistamaan ja kehittämään keinoja, joilla päätöksenteko toteuttaisi instrumentaalisen rationaalisuuden ideaalimallia ja olisi näin mahdollisimman tehokasta[374]. Ongelmaksi on kuitenkin käytännön elämässä noussut julkisen päätöksenteon tilanteiden kompleksisuus ja päätöksentekotilanteiden sisältämät monet ristikkäiset arvot ja näiden huomioiminen[375].

Julkisten arvojen määrittämisessä lähtökohtana on julkisen ja yksityisen erilaisuus. Julkiselle arvolle on tyypillistä, että sen suojelemisesta hyöty on kollektiivinen, kun taas yksityisen arvon suojaamisesta hyötyy yksittäinen yksilö[376].

Julkisten arvojen osalta keskustelu kiertyy tyypillisesti kysymykseen hallinnon tehokkuudesta ja tämän edistämisen keinoista. Julkisten arvojen suojaamisella on hinta ja New Public Management -ajattelun[377] mukaisesti kyseessä on kaupankäynti näiden arvojen toteuttamisen ja tehokkuusarvojen välillä[378]. Paljon vaivaa onkin nähty sen eteen, että erilaisia julkisia arvoja pystyttäisiin yhteismitallistamaan rahamääräisiksi ja päästäisiin näin matemaattiseen kustannus-hyöty -analyysiin perustuvaan arvojen vertailuun[379].

Julkisten arvojen määrittämisellä voidaan kuitenkin nähdä muukin kuin vain välinearvo, jonka tavoitteena on tehokkaan hallinnon edistäminen. Arvot ovat julkisen hallinnon toiminnan päämäärä sinänsä, joilla on oma itseisarvonsa. Esimerkkejä tällaisista arvoista ovat turvallisuus, tasa-arvo, hyvinvointi, vapaus ja itsemääräämisoikeus.[380]

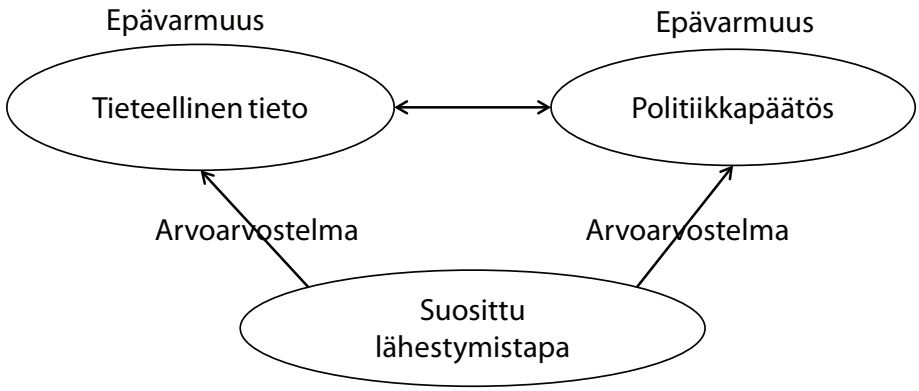
Vaikka lähtökohtaisesti julkisten arvojen sisältö voidaan määrittää, ovat arvot kuitenkin aina subjektiivinen asia, joka muuttuu olosuhteiden muuttuessa[381]. Tämän vuoksi päätöksenteossa tullaan arvojen konfliktitilanteisiin[382]. Thatcher ja Rein ovat määrittäneet kolme vaihtoehtoista strategiaa, joiden avulla päätöksentekijät reagoivat arvokonfliktitilanteisiin. Nämä strategiat ovat: 1) keskenään kilpailevia arvoja painotetaan eri tavalla eri aikoina (*cycling*); 2) arvoristiriita ratkaistaan antamalla vastuu kyseisen arvon huomioimisesta tietylle instituutiolle tai sen osalle (*firewalls strategy*); 3) vältetään ottamasta ehdotonta kantaa tiettyyn arvoon vaan sen sijaan esitetään yleinen moraalinen taksonomia eri arvojen huomioimiseksi (*casuistry*). Lähtökohtana kaikkien näiden strategioiden soveltamisessa on se, että arvoja ei pidetä yhteismitallistettavina ja nämä menettelyt mahdollistavat päätöksenteon tästä lähtökohdasta käsin. Tätä arvojen lähtökohtaista yhteismitattomuutta ja tämän huomioimista päätöksenteossa Thatcher ja Rein pitävät keskeisimpänä johtopäätöksenään.[383]

---

[374] Lindblom 1979, s. 517; Sotarauta 1996, s. 139.
[375] Thatcher ja Rein 2004, s. 461.
[376] De Bruijn ja Dicke 2006, s. 720.
[377] *New Public Management* on hallinnon suuntaus, jossa julkisen hallinnon toimintoihin pyritään soveltamaan liike-elämän toiminta- ja seurantamalleja. Ks. esim. Pollis ja Bouckaert 2011, s .9–11.
[378] De Bruijn ja Dicke 2006, s. 720–721.
[379] Thatcher ja Rein 2004, s. 462.
[380] Thatcher ja Rein 2004, s. 460.
[381] Andersen 2005, s .893.
[382] Thatcher ja Rein 2004, s. 461.
[383] Thatcher ja Rein 2004, s. 463–464.

Julkisen arvon määrittyminen voidaan nähdä myös kokonaan omana arvoperustaisena lähtökohtanaan hallinnon kehittämisessä. Tällöin julkinen arvo on hallinnon järjestämisen ajattelutapa, joka pyrkii tuomaan hallinnon järjestämisen keskiöön New Public Management -ajattelua laajemman monitavoitteisuuden, kansalaisten roolin julkisen arvon toteuttamisen valvojana ja monipuolisen keinovalikoiman palvelujen tarjoamisessa, joka hyödyntää tilanteen mukaan niin yksityisiä palveluntuottajia kuin julkishallinnon virastoja ja julkisomisteisia yhtiöitä.[384] Taulukossa 3 on esitetty vertailu perinteisen julkishallinnon, New Public Management -ajattelun ja julkisen arvon ajattelutapojen kesken.

Hellströmin tutkimuskohteena ovat ympäristöriskien hallinnan tapaukset ja tiedon ja politiikkapäätöksenteon välinen suhde[385]. Näissä tapauksissa korostuu julkisen arvon määrittämisen ongelma ympäristöriskien arvioinnin ollessa tyypillisesti myös muiden kuin faktapohjaisen objektiivisen tiedon ohjaamaa. Lineaarisen tieteellisen tiedon ja politiikkapäätöksenteon suhteen sijaan Hellström kuvaa tilannetta ottamalla mukaan suositun lähestymistavan (*preferred approach*) käsitteen, joka tuo kokonaisuuteen mukaan subjektiivisen, arvoladatun elementin. Hellströmin ajattelukehikko on esitetty kuviossa 5.



Kuvio 5. Tieteellisen tiedon ja politiikkapäätöksenteon suhde Hellströmin (1998) mukaan.

Riskipohjaisen tiedon käsittelyssä osana päätöksentekoa olisi tärkeää päästä eroon suoraviivaisesta kahtiajaosta tieteen ja politiikan (*policy*) kesken. Tiedepolitiikka -rajapinnan tulisi sen sijaan olla oskilloiva siten, että samat toimijat voivat prosessin eri vaiheissa edustaa tieteellistä näkemystä ja toisaalta politiikkanäkökulmia.[386]

[384] Edwards 2007, s. 54–56.
[385] Hellströmin 1998, s. 60.
[386] Hellström 1998, s. 62.

Tämän tutkimuksen kannalta Hellströmin esittämä suositun lähestymistavan näkökulma tuo hyödyllisen elementin turvallisuusstrategiatyön analyysiin[387]. Tässä strategiatyössä keskiöön nousevat päätöksenteon pohjana käytettävän tiedon epävarmuus ja toimintaympäristön muuttuessa emergentisti esiin nousevat uudet uhkakuvat. Toisaalta olennaisena tekijänä korostuu politiikkapäätöksenteon mukanaan tuoma, kulloinkin muuttuva arvomaailma.

Edwardsin esittämän teoriakehikon pohjalta nousevat keskeisiksi haasteiksi strategiatyön kannalta seuraavat julkisen arvon määrittymisen aspektit[388]:

– Kenen intressiä strategiatyössä käsiteltävät asiakokonaisuudet ilmentävät? Kuka tekee valinnan mukaan otettavista asiakokonaisuuksista?

– Minkälaisia tavoitteita strategiatyö palvelee? Kuka määrittelee tavoitteet? Voivatko ne olla keskenään ristiriitaisia?

– Ketä varten strategiatyötä tehdään? Kenelle hallinnon johtajat, jotka vastaavat valmistelusta, ovat vastuussa tuloksista?

– Miten kansalaisten näkökulma ja tarpeet työn 'asiakkaina' otetaan huomioon?

– Miten ja kuka tuottaa strategian pohjalla olevan tiedon?

– Mikä on julkisen osallistumisen merkitys strategiatyössä?

Yhteiskunnassa esiin nousevien, eri kansalaisryhmien tarpeiden riittävä tunnistaminen strategiatyön tavoitteiden asetannassa edellyttää julkisen osallistumisen lisäämistä strategian valmisteluun[389]. Tämä avoimuus auttaa täyttämään niitä tiedontarpeita, joita laaja-alainen julkisen sektorin strategiavalmistelu sisältää. Samalla vastataan julkisen sektorin strategiatyön demokraattisuuden vaatimukseen ja autetaan terävöittämään strategian valmistelun eettisiä standardeja.[390]

Myös julkisen arvon määrittymisen kannalta politiikka–hallinto -dikotomia on tämän tutkimuksen kannalta merkityksellinen. Valtion turvallisuusstrategiatyössä nivoutuvat toisiinsa valtioneuvoston rooli poliittisten arvojen tuojana päätöksentekoon ja toisaalta alaisensa hallinnon toiminnan strategisena johtajana. Valmistelevien hallinnon toimijoiden ja hyvin tarkkaan säädeltyjen muotojen kautta tähän prosessiin tulee mukaan päätöksenteossa tarvittavan asiantuntijatiedon soveltaminen. Kehitys edellyttää uusia taitoja valmistelijoilta, kun siirrytään todisteisiin nojaavasta politiikka-otteesta[391] laajemmin ennakointia, arviointia ja tapahtuneesta oppimista hyödyntävään toimintatapaan[392].

---

[387] Hellström 1998, s. 60.
[388] Edwards 2007 s. 54–55, vrt. taulukko 3.
[389] Mulgan 2009, s. 76–78; Joyce 2015, s. 294–296.
[390] Mulgan 2009, s. 44–51.
[391] *Evidence-based policy.*
[392] Joyce 2015, s. 85 ja 295.

Lynnin mukaan perinteisen hallinnon paradigman voi tiivistää seuraavasti: hallintovaltion (*administrative state*) rakenteet ja prosessit muodostavat sellaiset puitteet tasapainon säilymiselle hallinnollisen kapasiteetin (*capacity*) ja julkisen kontrollin kesken, että vaaleilla valittujen ja juridisten instituutioiden määrittämät julkiset tarpeet (*public purposes*) turvataan. Hän toteaa painokkaasti, että demokratian tehtävä on pitää huolta hallinnon demokraattisesta tarkoituksenmukaisuudesta:

> …preserving balance between the capacity to effect the public interest and the democratic accountability of governance was, and arbitrarily still is, the task of our democracy.[393]

Svara tulkitsee, että perinteinen hallinnollinen ajattelu oikeutti hallinnon toimijoiden roolin julkisten tarpeiden määrittelyssä eli tämä ajattelutapa hyväksyi myös politiikka (*policy*) roolin hallinnon ammattilaisille. Svara näkee koko hallintotieteen historiassa kaksi samanaikaisesti esiintyvää ristikkäistä tarkastelunäkökulmaa, joista toinen painottaa hallinnon ammattilaisten (*administrators*) eristämistä politiikan teosta ja toinen taas hallinnon vuorovaikutuksen ja yhteistoiminnan lisäämistä politiikkojen muotoilussa ja soveltamisessa. Hänen mukaansa oikeastaan perinteisessä hallintoajattelussa ei esiintynyt lainkaan sellaista hallinnon ja politiikan dikotomiaa kuin on väitetty. [394]

[393] Lynn 2001, s. 154.
[394] Svara 2001, s. 177–178.

Taulukko 3. Julkisen hallinnon teoriat julkisen arvon määrittymisen kannalta (Edwards 2007 s. 54–55, käännös kirjoittajan).

	Perinteinen julkishallinto	*New Public Management*	*Julkinen arvo*
Julkinen intressi	Poliitikkojen ja asiantuntijoiden määrittämä	Yksityisten preferenssien kooste, ilmenee kuluttajien valintojen kautta	Yksityiset ja julkiset preferenssit ilmentävät (julkisen harkinnan tulos)
Toiminnan tavoite	Panosten hallinta	Panosten ja tuotosten hallinta	Moninaiset tavoitteet: Palvelun tuotokset Tyytyväisyys Tulokset Luottamuksen ja legitiimisyyden ylläpito
Pääasiallinen tulos-vastuullisuus	Ylöspäin, ministeriöiden ja poliitikkojen vastuu parlamentille	Ylöspäin tulos-sopimusten kautta, joskus ulospäin kuluttajille markkina-mekanismin kautta	Moninainen: Kansalaiset hallinnon valvojina Kuluttajat palveluiden käyttäjinä Veronmaksajat rahoittajina
Palvelujen tuotannon tapa	Hierarkkinen ministeriö tai itsesäännelty ammattikunta	Yksityinen sektori tai tiukasti määritelty julkinen virasto	Vaihtoehdot valitaan pragmaattisesti (julkisen sektorin virastot, yksityiset yritykset, yhteisyritykset (PPP), kunnalliset yhtiöt, paikalliset ryhmittymät, kasvavassa määrin käyttäjän valintaan perus-tuen)
Näkökulma julkisen sektorin eetokseen	Julkisella sektorilla monopoli palvelu-eetokseen ja oletus, että kaikilla julkisilla toimijoilla se on	Skeptinen julkisen sektorin eetokseen, (johtaa tehottomuu-teen ja imperiumin rakentamiseen), suosii kuluttajapalveluita	Millään sektorilla ei monopolia palvelueetok-seen; mikään eetos ei ole aina soveltuva; ollakseen hyödyllinen, eetosta tulee hallita huolellisesti.
Julkisen osallistumi-sen merkitys	Rajoittuu äänestämiseen ja paineen luomiseen valittuja edustajia kohtaan.	Rajoitettua – lukuun-ottamatta kuluttaja-tyytyväisyyskyselyitä	Olennaista, monimuotoista (kuluttajat, kansalaiset, sidosryhmät)
Hallinnon johtajien tavoitteet	Vastata poliittiselle ohjaukselle	Täyttää sovitut suoritustavoitteet	Vastata kansalaisten/ Käyttäjien tarpeisiin, pys-tyä uusimaan mandaatti ja luottamus varmistamalla palveluiden laatu

4.1.3 Emergenttinen ajattelu, kompleksiset systeemit ja ilkeä ongelma

Emergentti ei ole suomenkielen sanana vakiintunut. Englannin termi *emergent* voidaan määrittää seuraavasti: *arising unexpectedly, calling for prompt action, urgent; arising as a natural or logical consequence*[395]. Biologiassa emergenssi viittaa sellaisen systeemin syntyyn, jonka syntyä ei voida ennustaa tai selittää edeltävillä olosuhteilla. George Henry Lewes, 1800-luvulla elänyt brittiläinen filosofi erotti käsitteet *resultants* ja *emergents*, joista ensinmainitut ovat ilmiöitä, joiden voidaan ennustaa muodostuvan tietyistä ainesosistaan ja jälkimmäiset sellaisia, joiden muodostumista ei voida ennustaa[396].

Emergenssin käsite liittyy tiiviisti kompleksisuudeksi (*complexity*) kutsuttuun tieteenteoriaan, joka tunnistaa systeemejä, joiden käyttäytyminen ei ole ennustettavissa tavanomaisin keinoin tarkastelemalla niiden osia. Tällaisia emergentisti käyttäytyviä systeemejä ovat esimerkiksi internet, pörssimarkkinat ja monet elävät organismit[397]. Kompleksisuusteorian osana on kuvattu kompleksisesti sopeutuvien systeemien ilmiö, jossa tapahtuu sopeutumista suuren joukon toimijoita kesken sekä suhteessa toisiinsa että kokonaisuutena suhteessa ympäristöönsä[398]. Organisaatioiden kompleksisuuden kuvaaminen johtaa näkemyksiin, jotka kyseenalaistavat lineaariset johtamismallit[399].

Kompleksisuusteorian keskeisenä käsitteenä on ilkeän ongelman (*wicked problem*) käsite, joka kuvaa ongelmaa, joka syntyy, kun organisaatiolla on vastassaan jatkuva muutos ja suuri joukko ei-ennakoitavissa olevia haasteita[400]. Sotarauta kuvaa ilkeän ongelman seuraavasti:

> Nykyajan ongelmat ovat seurausta useista toisiinsa limittyvistä tekijöistä, niiden syitä ei ole mahdollista jäljittää yhteen ainoaan tekijään… Monet ongelmat ovat muodossa tai toisessa yhteisiä, eikä yhdelläkään organisaatiolla ole yksinään valtaa tai mahdollisuuksia toteuttaa ohjelmia niiden ratkaisemiseksi… Päämäärät ja intressit ovat hajautuneet, markkinavoimien merkitys on kasvanut. [401]

Ilkeän ongelman hallinta vaatii toimia, jotka yhdistävät laajan joukon tietämystä sekä edistävät tehokasta tiedonvaihtoa, vastaanottamista ja yhdistelemistä sopeutuen siihen, miten ongelma muuttaa muotoaan jatkuvasti[402].

Ilkeän ongelman ominaisuudet voidaan kuvata kymmenen kohdan listalla[403]:

1. Jokainen yritys ratkaista ongelmaa muuttaa samalla käsitystämme itse ongelmasta.
2. Koska ongelmaa ei voida määritellä, on vaikea määrittää, milloin se on ratkaistu.
3. Ei ole olemassa ristiriidattomia kriteereitä sen määrittämiseksi, milloin ongelma on ratkaistu.

---

[395] Merriam–Webster Online Dictionary.
[396] Ensyclopedia Britannica.
[397] Keskinen ym. 2003, s. 78.
[398] *Complex Adaptives Systems* (CAS), *agents*, Stacey ja Griffin, s. 32.
[399] Keskinen ym. 2003, s. 78.
[400] Camillus 2008, s. 100; Weber ja Khademian 2008, s. 336.
[401] Sotarauta 1996, s. 63.
[402] Weber ja Khademian 2008, s. 337.
[403] Camillus 2008, s. 101; Edwards 2007, s. 70.

4. Ei ole keinoa välittömästi ja lopullisesti testata ilkeän ongelman ratkaisun toimivuutta.
5. Jokainen ratkaisu ilkeään ongelmaan aiheuttaa seurauksia, jotka voivat olla ennakoimattomia ja viedä tilannetta pahempaan suuntaan.
6. Ilkeillä ongelmilla ei ole selkeästi kuvattuja mahdollisia ratkaisuja (vaan kukin ratkaisu jää tapauskohtaisen harkinnan varaan)
7. Koska jokainen ilkeä ongelma on lähtökohtaisesti ainutlaatuinen, ei ole olemassa valmiiksi luokiteltuja ratkaisuja, joita voitaisiin soveltaa.
8. Jokaisen ilkeän ongelman voidaan ajatella olevan oire toisesta ongelmasta (ei ole olemassa erillisiä pysyviä juurisyitä millekään ongelmalle tässä kokonaisuudessa).
9. Ilkeän ongelman syyt voidaan kokea monilla, jatkuvasti muuttuvilla tavoilla.
10. On olemassa paljon perusteettomia odotuksia sille, että tyydyttävä ratkaisu ilkeään ongelmaan voitaisiin löytää tiimityöllä ja vieläpä ensi yrittämällä.

Edwardsin mukaan juuri kansallisen turvallisuuden ongelmat ovat esimerkki ilkeästä ongelmasta. Ne ovat liian monimutkainen ja laaja ongelmakokonaisuus minkään yksittäisen ministeriön ratkaistavaksi ja niiden ratkaisu vaatii verkostomaista yhteistyötä eri hallinnonalojen ja eri sidosryhmien kesken. [404]

Julkisen hallinnon kompleksisten systeemien hallinnan kannalta nostetaan esille erilaisia keinoja ja lähestymistapoja. Meek ja Newell kuvaavat julkisen sektorin toimijoiden kahtalaista haastetta, jossa kompleksinen toimintaympäristö luo ongelmia ja toisaalta niiden ratkaisemisessa poliittisen päätöksenteon ja muiden sidosryhmien näkemykset ongelmien luonteesta voivat olla hyvin erilaiset[405]. Meek ja Newell esittävät ratkaisuksi poikkitieteellisen metodin soveltamista hallinnossa. Poikkitieteellisyysteoria hyväksyy sen, että kompleksista ongelmaa pitää tarkastella kunnioittaen kutakin siihen liittyvää erilaista näkökulmaa ja löytää tätä kautta mahdollisuus käsitellä ongelmaa yhtenä kokonaisuutena[406].

Van Woerkum ym. tarkastelevat tavoite-keino suunnitteluotteen haasteita toimittaessa ympäristössä, jonka muutokset eivät ole ennakoitavissa. He esittävät luovuuden, jota he kutsuvat kulttuuriseksi kompetenssiksi, soveltamista menetelmänä organisaation sopeutuessa muuttuvan ympäristön vaatimuksiin. [407]

Lichtenstein esittää vertailevan analyysin kompleksisen adaptiivisen systeemin (CAS) ja klassisen johtamisteorian lähestymistapojen eroista[408]. Dynaamisten systeemien, jollainen CAS on, perusominaisuuksia ovat muutos ja transformaatio. Tällöin johtamisen tavoitteena on oppimisen ja itseorganisoitumisen aikaansaaminen jatkuvasti muuttuvassa kontekstissa. Klassisen johtamisteorian mukaan taas organisaatio pyrkii aina tasapainotilaan ja muutos on poikkeus. Siinä johtamisen tavoitteena on stabiilisuuden ylläpito suunnittelun, organisoinnin ja kontrollin avulla.[409]

---

[404] Edwards 2007, s. 69–70.
[405] Meek ja Newell 2005, s. 334–335.
[406] Meek ja Newell 2005, s. 344: *Interdisciplinary Theory.*
[407] Van Woerkum ym. 2007, s. 852–853, 861: *Means-end planning.*
[408] Lichtenstein 2000, s. 128: *Classical Management Theory.*
[409] Lichtenstein 2000, s. 128.

CAS-teorian mukaisesti organisaation käyttäytyminen on epälineaarista ja tulokset voivat olla epäsuhteessa tehtyihin toimenpiteisiin. Klassisen johtamisteorian mukaan taas organisaation käyttäytyminen on pääasiassa lineaarista ja ennakoitavaa ja tulokset ovat suorassa suhteessa syihin. Niinpä myös organisaation toiminnan analyysissä lineaariset regressiomallit ovat riittävän tarkkoja.[410]

CAS-teorian mukaan organisaatiossa panokset eivät synnytä tuotoksia. Systeemin osat ovat riippuvia toisistaan ja keskinäisessä kausaalisuhteessa toisiinsa. Klassisen johtamisteorian mukaan taas systeemin osat ovat toisistaan riippumattomia ja niitä voidaan analysoida erillään toisistaan ja erillään tuotoksista.[411]

Klassisen johtamisteorian mukainen organisaatio voidaan määritellä täydellisesti sen muodon, strategian, johtamisen, kontrollimekanismien ja kulttuurin pohjalta, kun taas CAS-teorian mukainen organisaatio muotoutuu sen perustana kulloinkin olevien muotojen ja periaatteiden pohjalta. CAS-organisaatiossa muutos saadaan syntymään synnyttämällä jännitteitä, lisäämällä tiedon määrää ja siirtämällä auktoriteettia ylhäältä alaspäin. Klassisen johtamisteorian mukaisessa organisaatiossa muutosta kontrolloidaan minimoimalla epävarmuus ja jännitteet, rajoittamalla tiedon määrää ja keskittämällä päätöksentekoa.[412]

Organisaation pitkän tähtäimen menestys perustuu CAS-organisaatiossa resurssien käytön optimointiin ja oppimisen edistämiseen. Johdon tehtävä on turvata rakenteet, jotka mahdollistavat nämä tavoitteet. Klassisen johtamisteorian organisaatiossa taas menestys perustuu resurssien käytön maksimoimiseen tuottojen ja osakkeen omistajien vaurauden edistämiseksi. Johtamisen painopiste on tehokkuuden ja tuloksellisuuden maksimoimisessa ja sekä muutoksen että kaaoksen välttämisessä.[413]

4.1.4 Strategiatyön elementtien yhteys valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyöhön

Valtioneuvoston toimintaa pidetään tässä työssä rationaalisena Weberin lähtökohtaisesti määrittelemällä tavalla. Tällöin pyrkimys rationaalisuuteen ilmenee valtioneuvoston turvallisuusstrategiaprosessissa pyrkimyksenä saavuttaa asetetut tavoitteet sekä järjestelminä, jotka auttavat seuraamaan tavoitteiden saavuttamista. Strategiaprosessin kokonaisuutta pyritään rationaalisuuden hengessä rakentamaan selkeäksi ja loogiseksi ja sen toteuttamiseen haetaan organisoitumista ja erikoistumista. Näin ollen rationaalisuutta ilmentävät strategiaprosessissa ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus, suunnittelu- ja säädöspohjan johdonmukaisuus sekä työn- ja toimivallan jaon järjestäminen hallinnon sisällä.

Strategiaprosessissa rationaalisuutta toteutetaan suhteessa arvojärjestelmiin ja näin julkisen arvon määrittyminen ja pyrkimys rationaalisuuteen liittyvät tiiviisti toisiinsa. Keskeisessä roolissa ovat asiantuntijat, jotka tuovat prosessiin turvallisuusuhkia ja niihin reagointia koskevan perustiedon. Uhkakuvia ja toimintaympäristön kehityskulkuja koskeva tieto on epävarmaa. Niinpä valtio-

[410] Lichtenstein 2000, s. 128.
[411] Lichtenstein 2000, s. 128.
[412] Lichtenstein 2000, s. 128.
[413] Lichtenstein 2000, s. 128.

neuvosto joutuu tekemään valintoja päättäessään, mitä ovat käytettävissä olevan tiedon perusteella preferoidut käyttäytymisvaihtoehdot tai mikä on suosittu lähestymistapa yhdistettäessä tutkimustietoa ja politiikkatavoitteita toisiinsa[414].

Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyössä leimallista on päätöksentekomalli, jota sitoo formaali, hierarkioita ja muodollista päätöksentekoa korostava rationaalisuus. Samalla kuitenkin substantiivinen rationaalisuus painottaa asiapohjaista päätöksentekoa ja virkamiehen eettistä vastuuta ja kykyä yhdistää päätöksenteossa poikkialainen tieto ja osaaminen.

Julkisten arvojen määrittyminen nähdään tässä työssä keskeisenä osana turvallisuusstrategiatyötä, jonka päämäärä on turvata elintärkeitä yhteiskunnan arvoja. Erityisesti turvallisuusstrategiaprosessin arvopohjalle on leimallista pyrkimys poikkihallinnollisen yhteistyön edistämiseen.

Arvopohdinta on myös turvallisuusstrategiaprosessiin sisään kirjoitettu elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteiden määrittämisen kautta. Julkisen arvon määrittymistä tarkastellaan näiden pohjalta laajemman monitavoitteisuuden sekä kansalaisten ja muiden sidosryhmien roolin toteutumisen kannalta, jotka nähdään julkisen arvon toteuttamisen osapuolina[415]. Samalla strategiaprosessissa tunnistetaan arvojen punnintaa suhteessa New Public Management -ajattelulle tyypillisten hallinnon tehokkuuden ja taloudellisuuden arvoihin.

Tämän tutkimuksen kannalta kysymys päätöksenteon rationaalisuuden luonteesta sekä organisaation käyttäytymisestä dynaamisena kompleksisena ja toisaalta klassisen johtamisopin mukaisena organisaationa liittyvät tiiviisti toisiinsa. Uusien uhkien emergentti luonne ja ilkeiden ongelmien suhteen toimiminen edellyttää CAS-tyyppistä organisaatioajattelua ja substantiivisen rationaalisuuden painottamista[416]. Olennaista on johtamisessa tukea organisaation oppimista ja siirtää vastuuta tärkeiden emergenttien näkökulmien tunnistamisesta organisaatiossa alaspäin.

Toisaalta valtioneuvoston päätöksenteon tulee formaalin rationalismin hengessä kunnioittaa muotosidonnaisia prosesseja ja lainsäädännön kirjaimellisia vaatimuksia. Voidaan ajatella, että johtamisjärjestelmä on kaksitasoinen: klassisen teorian mukaisen ylätason tulee toimia samanaikaisesti kompleksisen adaptiivisen systeemin kanssa. Tämä on haaste valtion turvallisuusasioiden hallinnan organisoimiselle, jossa perinteisesti korostuvat formaalisuus, tiedon salassapito ja vahva kontrolli.

Emergenssin ja päätöksenteon kompleksisuuden kannalta keskeiseen osaan analyysissa nousevat toimintamallit ja niiden muutokset suhteessa muuttuvaan uhkakuvaympäristöön. Toisaalta tarkastellaan tapoja kerätä ja käsitellä tietoa toimintaympäristön muutoksista sekä hallinnon näkemyksiä siitä, miten uhkakuvien ja toimintaympäristön muutokset on koettu ja otettu turvallisuusstrategiaprosessissa huomioon.

---

[414] Vrt. Simon 1978 ja Hellström 1998. Nämä molemmat lähestymistavat painottavat arvoarvostelmien merkitystä päätöksenteossa suoraviivaisen faktatiedon tai valmiiksi päätettyjen periaatteiden soveltamisen sijasta.
[415] vrt. Edwards 2007.
[416] Bartels 2009, s .449.

4.2 TUTKIMUKSEN SÄÄNTELYLLINEN VIITEKEHYS

Tämän tutkimuksen lainsäädäntötutkimuksellisena tarkastelukulmana on valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyön merkitys lainvalmistelun lähtökohtana. Ohjausvaikutus lainsäädäntöön syntyy tässä tapauksessa muodollisesti valtioneuvoston periaatepäätösten sekä näihin liitettyjen perustelumuistioiden kautta[417]. Periaatepäätös on hallinnollinen ohjauskeino ministeriöiden tehtävien ja toiminnan ohjaamiseen.

Sääntely voidaan määritellä toiminnaksi, jossa lainsäädännön välineillä pannaan täytäntöön sosiaalisia ja taloudellisia politiikkatavoitteita[418]. Turvallisuudesta huolehtiminen on ollut yksi varhaisimmista yhteiskunnan rakenteiden lähtökohdista ja myös yhteiskunnallisen sääntelyn liikkeelle paneva voima. Tulipalojen torjunta, tautien ehkäisy ja rikosten kitkeminen ovat luoneet lähtökohdan oikeusvaltiolliselle sääntelylle. Moderni yhteiskunta on toki monimutkaistunut kaikkien toimintojensa, myös riskienhallinnan tarpeiden, osalta. Oikeusvaltion kehittyminen hyvinvointivaltion tai sosiaalivaltion suuntaan on tehnyt sääntelystä moniulotteisempaa ja laajentanut säätelyä kattamaan lähes kaikki elämän osa-alueet[419].

Sääntelyteorioiden (*theories of regulation*) viitekehys antaa välineitä tarkastella sääntelyn toivottuja ja ei-toivottuja vaikutuksia sääntelyn kohteeseen sekä ylipäänsä sääntelyn toimivuutta ja tarpeellisuutta[420]. Sääntelyteoreettinen tutkimus hyödyntää muun muassa oikeustaloustieteen menetelmiä tarkastellessaan lainsäädännön yhteiskunnallisia ja sosiaalisia vaikutuksia[421]. Taloudellinen sääntely kattaa sekä markkinoiden rakenteiden että markkinoilla käyttäytymisen sääntelyn, sosiaalinen sääntely puolestaan koskettaa esimerkiksi työsuhteita, kuluttajansuojaa ja ympäristönsuojelua[422]. Sääntelyteoreettinen tarkastelu voi kattaa sekä yksityis- että julkisoikeudellisen sääntelyn, mutta myös itsesääntelyn mekanismit[423].

Yksityisen ja julkisen välistä rajankäyntiä kuvaa tiukkeneva sääntely elinkeinoelämän alalla. Tämän sääntelyn taustalla ovat tyypillisesti markkinahäiriöt (*market failures*), joiden johdosta markkinoiden ohjaama toiminta ei tapahdu taloudellisesti tehokkaasti, ympäristövastuullisesti tai sosiaalisesti hyväksyttävästi[424]. Tyypillisesti ilmeneviä markkinahäiriöitä ovat toiminnan ulkoisvaikutukset, joiden kustannuksia ei normaalien markkinamekanismien kautta saada toiminnanharjoittajaa maksamaan. Tyyppiesimerkkejä ulkoisvaikutuksista ovat ympäristön saastuminen tai alkoholituotteiden myynnin negatiiviset kansanterveysvaikutukset[425].

---

[417] Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Yhteiskunnan turvallisuus. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006.Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003.Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia.
[418] den Hertog 1999, s. 223.
[419] Laakso 1990, s. 49. Ks. myös kuvio 4.
[420] Ks. esim. den Hertog 2009.
[421] Cooter ja Ulen s. 3; Määttä 2009, s. 3.
[422] den Hertog 1999 s. 224; Määttä 2009, s. 9.
[423] Määttä 2009, s. 9–10.
[424] Dudley ja Brito 2012, s. 77–78, den Hertog 1999, s. 229.
[425] Dudley ja Brito 2012, s. 77–78, den Hertog 1999, s. 229.

Vastuu onnettomuuksien ehkäisystä yrityksessä, mutta myös esimerkiksi hitaasta ympäristön pilaantumisesta, on toiminnanharjoittajalla. Julkinen valta ohjaa elinkeinoelämän turvallisuusvelvoitteita lainsäädännöllä, valvontajärjestelmillä ja auditointimenettelyillä[426]. Nämä järjestelmät voivat puolestan aiheuttaa epätoivottuja häiriöitä markkinoiden toiminnassa, joita kutsutaan sääntelyhäiriöiksi (*government failures*).

Yksityistä kansalaista koskettaviin turvallisuuskysymyksiin puututaan esimerkiksi tieliikennelaissa, ilotulitteiden käyttöä koskevassa sääntelyssä ja säätämällä palovaroittimien pakollisuudesta. Tyypillisesti välillisesti kansalaisen turvallisuudesta huolehtii juuri elinkeinoelämän toiminnan sääntely kuten elintarviketurvallisuus-, kuluttajansuoja- ja alkoholilainsäädäntö, joissa siis on kysymys toimintojen ei-toivottujen ulkoisvaikutusten hallinnasta[427].

Sääntelyteoreettisesti turvallisuutta voidaan kuvata julkishyödykkeenä, jonka säätelystä ja valvonnasta vastaa julkinen valta[428]. Julkishyödykkeen tyypillinen ominaisuus on se, että sen käyttämisestä ei voida sulkea ulkopuolelle yksilöitä, jotka eivät pysty siitä maksamaan[429]. Näin ollen ei voida myöskään ajatella, että yksityinen toimija ottaisi esimerkiksi turvallisuuden tuottamisesta kokonaisvastuuta tai että yhteiskunnallisen turvallisuuden takaaminen olisi myytävissä oleva hyödyke. Toinen julkishyödykkeelle tyypillinen ominaisuus on, että sitä ei ole vähemmän käytettävissä vaikka kaikki yhteiskunnan jäsenet käyttävät sitä yhtä aikaa[430]. Tämä julkishyödykeominaisuus koskee erityisesti kansallista turvallisuutta ja yleisen järjestyksen ylläpitoa[431].

Monet turvallisuuden ulottuvuudet sisältävät erilaisia palveluiden tuottamisen mahdollisuuksia, jotka ovat johtaneet turvallisuushyödykkeiden markkinoiden kehittymiseen. Esimerkki tällaisista turvallisuushyödykkeistä ovat yksityiset turvallisuus- ja vartiointipalvelut[432]. Turvallisuusalan palveluiden kehittyessä ja toisaalta julkisten resurssien vähetessä on myös siirtymää turvallisuuspalveluiden tuottamisessa tapahtunut julkiselta puolelta yksityiselle samalla tavalla kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa. Sääntelyn avulla joudutaan siis turvaamaan turvallisuuspalveluiden jatkuvuutta ja saatavuutta samalla tavalla kuin sosiaali- ja terveyspalveluissa, riippumatta palvelun tuottajasta[433].

Myös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen[434] jatkumisen turvaaminen eri hallinnonaloilla on julkisten palvelujen ulkoistamisen olosuhteissa jouduttu ottamaan lainsäädännössä aivan uudella tavalla huomioon. Keskeiseksi on tullut huolehtia palveluiden ulkoistamista koskevissa sopimuksissa siitä, että esimerkiksi välttämätön infrastruktuuri on käytettävissä myös häiriötilanteissa[435].

---

[426] Hood ym. 2001, s. 7.
[427] *Interventiojärjestelmä*, Laakso 1990, s. 11.
[428] Baldwin ja Cave 1999, s. 13.
[429] *non-excludability* den Hertog 1999, s. 230.
[430] *non-rivalness* den Hertog 1999, s. 230.
[431] Cooter ja Ulen 2000, s. 42.
[432] Paasonen 2012, s. 15.
[433] Keinänen ym. 2013, s. 15.
[434] *Elintärkeät toiminnot* on käsite, joka on otettu käyttöön turvallisuusstrategiatyön pohjaksi kuvaamaan eri hallinnonalojen toimintoja, jotka varautumisella pitää turvata kaikissa oloissa.
[435] Vnp 857/2013 5.12.2013, s. 2.

Erityisesti sisäisen turvallisuuden tematiikan kannalta lainsäädännön pyrkimys ulkoisvaikutusten hallintaan on keskeinen. Tyyppiesimerkkinä pyrkimyksestä vaikuttaa sisäisen turvallisuuden kysymyksiin lainsäädännön keinoin on alkoholilainsäädäntö. Alkoholilakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa viitataan ulkoisvaikutuksina perheväkivaltaan, lasten huostaanottoihin, rattijuopumuksiin, myrkytystapauksiin ja pahoinpitelyihin; häiriöihin kaduilla ja muilla julkisilla paikoilla; alkoholikuolleisuuteen ja sairastuvuuteen; sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeeseen[436].

Perusoikeuksien toteutumisesta ja yhteiskunnallisesta vastuunjaosta huolehtiminen turvallisuuden sääntelyssä vaatii perustuslain huomioimista erityisesti. Valmiuslain uudistamisessa 2011 oli kyse lain saattamisesta linjaan vuoden 1999 perustuslain sekä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen kanssa[437]. Keskeistä perusoikeuksien toteutumisen kannalta on valmiuslain poikkeusolojen määrittely ja toisaalta hallinnonalojen toimivaltojen aiempaa tarkempi rajaaminen. Kokonaisuudessaan uudistuksessa pyrittiin luopumaan valmiuslain perustumisesta lainsäädäntövallan delegoinnille, kuten perustuslakivaliokunta oli suosittanut[438].

Äärimmillään turvallisuussäädöksissä on kyse valtiollisen integriteetin turvaamisesta. Puolustustilalaki ja valmiuslaki säätelevät viranomaistoiminnan vastuista ja velvollisuuksista vakavissa häiriötilanteissa ja sodan aikana[439]. Suuri osa nykyaikaista lainsäädäntöä koskettaa yleisesti yhteiskunnan vakauden ja perusturvallisuuden kysymyksiä. Näitä säännöksiä ei pidetä turvallisuuslainsäädäntönä, mutta ne palvelevat yhteiskuntarauhan turvaamista laajasti ottaen. Tulonsiirroista, verotuksesta ja talousrikosten torjunnasta säätäminen pitävät yllä luottamusta yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen. Sosiaaliturvalainsäädäntö turvaa kansalaisten toimeentuloa erilaisissa elämäntilanteissa. Vakuutusjärjestelmät auttavat jakamaan onnettomuuksien ja ennalta-arvaamattomien tapahtumien kustannuksia yksityisen ja julkisen sektorin kesken. Samalla vakuutusjärjestelmä tukee yksilön oman vastuun kantamista kriiseihin varautumisessa.[440]

Kokonaisturvallisuuden ja sitä edeltävä laajan turvallisuuden käsite on osaltaan haastanut jaottelua turvallisuus- ja muuhun lainsäädäntöön, kuten luvussa 5.3 tarkemmin kuvataan. *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* [441]ja *Sisäisen turvallisuuden ohjelma*[442] laajentavat eri toimijoiden vastuuta turvallisuusasioiden hallinnassa eri hallinnonaloille ja toimijatasolle.

---

[436] Määttä 2009, s. 22.
[437] Valmiuslain luonnos 2009, Yleisperustelut, s. 32.
[438] Valmiuslain luonnos 2009, Yleisperustelut, s. 31.
[439] Buure-Hägglund 2002, s. 10.
[440] Ewald 1991, s. 197–210.
[441] Vnpp 16.12.2010.
[442] Vnpp 14.6.2012.

5 Strategiatyö ja turvallisuusasioiden hallinta valtioneuvostossa

5.1 VALTIONEUVOSTON TOIMINNAN ORGANISOINTI

Valtioneuvoston strategiatyön kehittymistä on tarkasteltava suhteessa valtioneuvoston tehtäviin ja sen historiaan. Valtioneuvosto on monimuotoinen käsite. Valtiosääntöoikeudellisesti se syntyi 1918, jolloin Suomen hallitusta ruvettiin virallisissa yhteyksissä kutsumaan valtioneuvostoksi. Ensimmäisen kerran valtioneuvosto mainitaan vuoden 1919 hallitusmuodossa, jonka myötä siitä tuli poliittinen elin, hallitusvallan käyttäjä presidentin rinnalla. [443]

Valtioneuvosto koostuu ministeriöistä ja valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä[444]. Valtioneuvoston tehtävien ja päätösvallan jaosta yleisistunnon ja ministeriöiden välillä säädetään laissa valtioneuvostossa sekä valtioneuvoston ohjesäännössä[445]. Tämä ratkaisuvallan jako määräytyy olennaisilta osin valtioneuvoston ohjesäännössä ja valtioneuvoston organisaation ja päätöksenteon kannalta ohjesäännön voidaankin todeta olevan valtioneuvostolakia merkittävämpi[446]. Erimielisyys siitä, minkä ministeriön toimivaltaan jokin tehtävä kuuluu, ratkaistaan kuitenkin valtioneuvoston yleisistunnossa pääministerin esityksestä lain valtioneuvostosta nojalla[447]. Valtioneuvoston ohjesäännössä määrätään myös valtioneuvoston ministerivaliokuntien kokoonpanosta ja tehtävistä. Tällä hetkellä valtioneuvoston pysyviä ministerivaliokuntia ovat ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta sekä talouspoliittinen ministerivaliokunta[448].

Valtioneuvoston kuvaus eri näkökulmista – poliittinen ministeristö ja toisaalta korkeinta päätöksentekovaltaa käyttävä keskushallinnon johtaja – avaa useita näkökulmia myös valtioneuvoston strategisen suunnitteluprosessin tarkasteluun. Työnjako valtioneuvoston ja ministeriöiden välillä sekä toisaalta pääministerin rooli valtioneuvoston johtajana vaikuttavat merkittävästi valtioneuvoston strategiaprosessin hahmottamiseen.

---

[443] Tiihonen 1990, s. 15.
[444] Perustuslaki 703/1999, 60§, 65§ ja 68§.
[445] Laki valtioneuvostosta 175/2003, valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003.
[446] HE 270/2002 vp, s. 7.
[447] 175/2003, 10§.
[448] 262/2003, 25-28§.

Muodollisesti pääministeri on tasa-arvoinen muiden ministereiden kanssa, hän ainoastaan johtaa puhetta valtioneuvoston yleisistunnossa, ja hänen asemaansa voidaan edelleen kuvata sanonnalla *primus inter pares*[449]. 1990-luvun alussa toteutettujen uudistusten seurauksena päätösvaltaa on siirretty paljon valtioneuvoston yleisistunnolta ministeriöille ja on siirrytty kohti ministerihallintoa[450]. Perinteinen kollegiaalinen toimintamalli on kuitenkin edelleen Suomen valtioneuvostossa säilynyt.

Suomen EU-jäsenyyden ja vuonna 2000 voimaan astuneen uuden perustuslain myötä pääministerin asema ja valtioneuvoston asema suhteessa presidenttiin ovat selkeästi vahvistuneet[451]. Merkittävä muutos EU-jäsenyyden seurauksena tapahtui lisäksi pääministerin ulkopoliittisen aseman kannalta, kun pääministerille annettiin EU-asioiden johto valtioneuvostossa[452].

Valtioneuvoston ohjesäännössä on lueteltu valtioneuvoston yleisistunnossa päätettävät asiat sekä eri ministeriöiden päätösvallassa olevat asiat[453]. Valtioneuvosto voi vain poikkeustapauksissa ottaa päätettäväkseen ministeriön toimivaltaan kuuluvan asian. Valtioneuvostolla on perinteisesti myös epävirallisia tapaamisia, lähinnä niin sanottujen iltakoulujen muodossa, joissa asioita valmistelevasti käsitellään. 2000-luvun alkuvuosina näistä epävirallisista tapaamisista jossakin määrin luovuttiin[454]. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että valtioneuvostotason strategiatyön merkityksen korostaminen on johtamassa myös valtioneuvoston epävirallisten kokoontumisten entistä laajempaan hyödyntämiseen[455].

5.2 VALTIONEUVOSTON STRATEGIATYÖN ELEMENTTEJÄ

Valtioneuvoston suunnittelujärjestelmien merkittävä kehittyminen voidaan ajoittaa 1960–1970-luvulle, jolloin valtion tehtävät laajenivat järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta sosiaali- ja hyvinvointivaltion rakentamiseen[456]. Tiihonen ja Tiihonen jakavat julkisen sektorin suunnittelun kolmeen osakokonaisuuteen:

- yhteiskuntapoliittiseen: hallitusohjelma ja hallinnonalakohtaiset sektorisuunnittelujärjestelmät
- talouspoliittiseen: tulopoliittisten, suhdanne-ennusteiden ja vastaavien taloudellisten laskelmien laadinta sekä raha-, valuutta- ja korkopolitiikan suunnittelu sekä
- valtiontalouden suunnitteluun: budjetti, siihen kytketty keskipitkän aikavälin (5 vuotta) toiminta ja talouden (KTS) sekä budjetin toimeenpanon suunnittelu.

---

[449] *ensimmäinen vertaistensa joukossa*; Nousiainen 1992.
[450] Tiihonen 2006, s. 53.
[451] Perustuslaki 731/1999, 60§.
[452] Tiihonen 2006, s. 56.
[453] 262/2003, 3-9§ ja 12-24§.
[454] Ministerityöryhmän loppuraportti 2002, s. 16.
[455] Valtioneuvoston kanslia 2014, s. 9–10.
[456] Tiihonen ja Tiihonen 1990, s. 19.

Suunnitteluprosessi kiertyy vahvasti budjettisuunnittelun ympärille. Ministeriöt tekevät toiminta- ja taloussuunnitelmiaan 3–5 vuoden aikajänteelle ja vuosittaisia taloussuunnitelmia budjettivuodeksi kerrallaan. Myös tulosohjausjärjestelmä alaiseen hallintoon nähden antaa ministeriöiden suunnittelulle oman velvoitteensa[457]. Pitkän aikavälin budjettisuunnittelu on osoittautunut haastavaksi ja tämä asettaa erityisen haasteensa budjetoinnin hahmottamisessa osaksi strategisen ohjauksen järjestelmää. Käytännössä budjetointi on strategian toteuttamisen väline enemmän kuin strategisen suunnittelun väline[458].

Kun hallituskaudet ovat pidentyneet, on myös hallitusten toiminnan suunnittelujänne pidentynyt. Hallitusohjelmista on tullut selkeämmin hallituksen toimintaa ohjaava ja sitova asiakirja, jonka toteutumista seurataan myös hallituskauden aikana eri tavoin[459]. Hallitusohjelmissa on Lipposen I hallituksesta[460] lukien sovittu varsin kattavasti hallituksen tavoitteista ja tärkeimmistä hankkeista käytännöksi muodostui hallituksen hankesalkun kokoaminen ja tämän toteutuksen seuranta[461]. Tämän hankesalkun on ennen varsinaisen strategia-asiakirjan nimityksen käyttöönottoa voitu katsoa palvelleen strategia-asiakirjan tehtävää[462]. Hankesalkku oli kuitenkin luonteeltaan enemmän toimintaohjelma kuin strateginen suunnitelma [463].

Vuonna 2003 otettiin käyttöön hallituksen strategia-asiakirja, joka täydensi hallitusohjelmaa ja laadittiin sen kanssa samaan aikaan[464]. Myös hallituksen ohjelmaa sinänsä voidaan kuvata strategisen ohjauksen välineeksi, jota myös ministeriökohtaiset strategiat noudattelevat[465].

Ministeriöiden toiminnassa tulevaisuusorientaatio on vahvistunut mm. strategia- ja ohjelmatyön lisääntymisen myötä. Ministeriöt ovat laatineet sekä toimialueen laajuisia että tehtäväkohtaisia strategioita ja valmistelleet laajoja ohjelmia, kuten kansanterveysohjelma tai sisäisen turvallisuuden ohjelma. Vanhasen ja Kiviniemen hallituksissa laadittiin hallituksen strategia-asiakirja täydentämään tätä ohjelmien ja strategioiden kokonaisuutta valtioneuvoston tasolla[466]. Kataisen/Stubbin hallitus ei laatinut varsinaista strategia-asiakirjaa vaan tämän roolin otti hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma[467]. Myöskään Sipilän hallitus ei laatinut erillistä strategia-asiakirjaa[468].

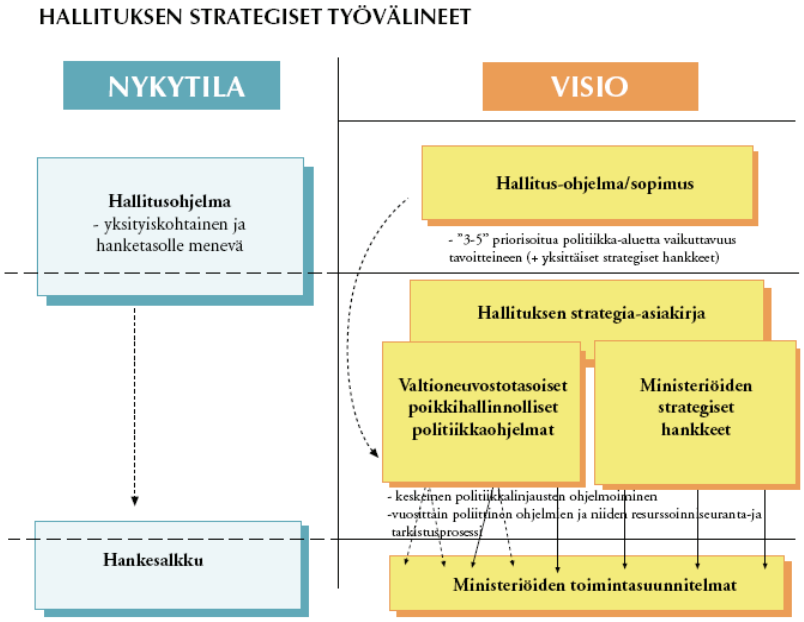
Vanhasen I hallituksen aikana otettiin ensimmäisen kerran käyttöön ohjelmajohtamisen toimintamalli valtioneuvoston työskentelyssä. Ohjelmajohtamisella tarkoitetaan hallituksen poikkihallinnollisia politiikkaohjelmia sekä hallitusoh-

---

[457] Tiihonen ja Tiihonen 1990, s. 20.
[458] Ks. Johanson ym. 2015, s. 117.
[459] Ministerityöryhmän loppuraportti 2002, s. 11, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011, s. 5.
[460] Lipposen I hallitus istui 1995–1999 ja Lipposen II hallitus 1999–2003.
[461] Tiili 2003, s. 26–28.
[462] Nimityksellä *Government Strategy Portfolio* Tiilin väitöskirjassa 2008a, s. 76.
[463] Puoskari 2002, s. 96.
[464] Pakarinen 2011, s. 47.
[465] Puoskari 2002, s. 42.
[466] Vanhasen I hallitus istui 2003–2007 ja Vanhasen II hallitus 2007–2010. Kiviniemen hallitus istui 2010–2011.
[467] Kataisen hallitus istui 2011–2014 ja Stubbin hallitus 2014–2015.
[468] Sipilän hallitus aloitti työnsä 29.5.2015.

jelman seurantaa ja arviointia hallituksen strategia-asiakirjamenettelyn kautta[469]. Ohjelmajohtamisen kehittämishanke suositti politiikkaohjelmien toimintamallin jatkamista ja kehittämistä. Hallitusohjelman seurantaa hallituksen strategia-asiakirjan avulla esitettiin yksinkertaistettavaksi[470].

Eräs visio hallituksen strategisista työvälineistä on esitetty Valtion keskushallinnon uudistamisen ministerityöryhmän loppuraportissa vuonna 2002 (Kuvio 6). Verrattuna vuoden 2002 näköpiirissä olleeseen tilanteeseen vuonna 2014 voitiin todeta hallituksen strategia-asiakirjan sekä politiikkaohjelmien jääneen pois käytöstä. Kataisen kuuden puolueen hallituksessa[471] hallitusohjelma oli paisunut monimutkaiseksi yksityiskohtien kokonaisuudeksi. Samalla poliittisen kentän monia ulottuvuuksia edustaneet hallituspuolueet olivat sopineet kärkihankkeista ja näiden seurannasta hallituskauden ajalle. Varsinaista strategisen suunnittelun otetta ei tässä kokonaisuudessa ollut nähtävissä vaan oli palattu Puoskarin kuvaamaan toteutusohjelma-ajatteluun[472]. Sipilän hallitusohjelmassa työ jäsentyy niin ikään kärkihankekokonaisuuksien kautta[473].



Kuvio 6. Hallituksen strategiset työvälineet Valtion keskushallinnon uudistamisen työryhmän tulkinnan mukaan (Ministerityöryhmän loppuraportti 2002, s. 37).

[469] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005, s. 15.
[470] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006, s. 25.
[471] Kataisen hallitus istui 2011–2014 ja sitä seurannut Stubbin hallitus aloitti samalla kokoonpanolla vuonna 2014. Vuoden 2014 loppuun mennessä hallituspuolueiden määrä oli pudonnut kuudesta neljään. Päälinjaustensa osalta hallitus jatkoi kuitenkin saman ohjelman pohjalta kuin Kataisen hallitus.
[472] Puoskari 2002, s. 96.
[473] Sipilän hallituksen kausi alkoi 29.5.2015.

Hallitus antaa kerran vaalikaudessa eduskunnalle pitkän aikavälin tulevaisuutta käsittelevän selonteon. Pääministeri päättää, keskusteltuaan asiasta hallituksen piirissä, tulevaisuusselonteon teemasta. Tämän pohjustamiseksi hän voi käynnistää hallituksen työskentelyn alettua erillisen esivalmistelun. Mahdollista on myös, että hallituksen muodostavat osapuolet sopivat teemasta jo hallitusneuvotteluissa. Tulevaisuusselonteon tarkastelun tulisi ylittää organisaatio- ja toimialarajat. [474]

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteot on annettu vuosina 1993, 1996–1997, 2001, 2004, 2009 ja 2013. Eduskunnan lausunto tulevaisuusselonteosta esitellään valtioneuvoston yleisistunnolle. Valtioneuvosto kirjaa vuosittain hallituksen kertomukseen tiedot sitä, miten eduskunnan lausunto on pantu toimeen. Vuoden 2004 tulevaisuusselonteossa oli erillinen linjaus selonteon seurannasta. Sen mukaisesti toimeenpanoa seurataan vuosittain hallituksen strategia-asiakirjamenettelyn yhteydessä[475]. Vuoden 2009 valtioneuvoston tulevaisuusselonteko oli rajattu temaattisesti koskemaan pitkän aikavälin ilmasto- ja energiapolitiikkaa. Selonteossa asetettiin selkeät numeeriset tavoitteet esimerkiksi Suomen päästövähennyksille vuoteen 2050 mennessä[476]. Vuoden 2013 selonteko oli otsikoitu *Kestävällä kasvulla hyvinvointia* ja sen laatimisessa hyödynnettiin aiempaa laajemmin ennakointimenetelmiä sekä laajaa eri sidosryhmien osallistamista[477]. Sisältäessään hallituksen näkemyksen siitä, millainen on tavoiteltava tulevaisuus ja millaisia toimia sen rakentaminen edellyttää, tulevaisuusselonteko on luonteeltaan hallituksen poliittinen tahdonilmaisu[478].

Keskeisinä strategisina elementteinä hallitustyöskentelyssä ovat vakiinnuttaneet asemansa ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset koko hallituskaudelle. Osana tulevaisuustyötä, joka tukee strategista pidemmän tähtäimen ajattelua, voidaan nähdä myös valtioneuvoston ennakointityön yleinen kehittäminen[479].

Ongelmana valtioneuvoston strategiatyön hahmottamisessa on, että samaan aikaan on menossa paljon hallinnonalakohtaisia strategiaprosesseja, joilla ministeriöiden keskipitkäntähtäimen suunnittelua terävöitetään[480]. Hallituksen yhteisillä strategia-asiakirjoilla on taipumus kehittyä enemmän kokoelmaksi sektorikohtaisia linjanvetoja kuin muodostaa ylhäältä alaspäin katsovia kokonaisvaltaisia ja poikkihallinnollisia tarkasteluja[481]. Poikkihallinnollisen strategiatyön kehittäminen on suuri haaste ja vaatii erikseen prosessiohjauksen kehittämistä[482].

---

[474] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2007, s. 51.
[475] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 27/2004, s. 58.
[476] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 28/2009, s. 52.
[477] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2013, s. 7–8.
[478] Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 3/2007, s. 49.
[479] Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 3/2007, s. 45–46. Suomi on valtioneuvoston ennakointityön kehittämisessä kansainvälisestikin arvioiden edelläkävijä (ks. Mulgan 2009, s. 83–85; Joyce 2015 s. 33–35)
[480] Lonka ym. 2005, s .20.
[481] Puoskari 2002, s. 42.
[482] Lonka ym. 2005, s. 26. Mulgan (2007, s. 94) tuo esiin vastaavia haasteita brittiläisessä keskushallinnon strategiatyössä.

5.3 TURVALLISUUSASIOIDEN TERMINOLOGIA VALTIONEUVOSTON STRATEGIATYÖSSÄ

Valtiolliseen päätöksentekoon liittyen *turvallisuus* käsitteellä on merkityksiä, jotka sisältävät samalla linjanvetoja turvallisuusasioiden hallinnan työnjaosta hallinnon sisällä. Suomessa turvallisuuspolitiikka on perinteisesti kattanut sekä ulko- että turvallisuuspolitiikan. Visuri kuvaa turvallisuuspolitiikan kokonaisuutena, johon kuuluvat ulkopolitiikka ja puolustuspolitiikka sekä osiltaan myös talouspolitiikka ja yhteiskuntapolitiikka. *Turvallisuuspolitiikan* ytimenä on toimintaympäristön muutoksista riippumatta säilynyt Suomen valtiollisen itsenäisyyden säilyttäminen ja kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaaminen.[483]

Turvallisuuden käsite on viime vuosina alkanut laajeta perinteisestä ulkoiseen turvallisuuteen rajautuvasta määrittelystään. Vuoden 1995 valtioneuvoston turvallisuuspoliittisessa selonteossa lähtökohdaksi otettiin *kokonaisvaltainen turvallisuus*. Tämän käsitteen tarkoittamaan turvallisuuteen kuuluvat poliittisen ja sotilaallisen puolen lisäksi ihmisoikeuksien kunnioittaminen, oikeusvaltion vakiinnuttaminen, taloudellinen yhteistyö ja ympäristökysymykset[484]. Muutospaineita turvallisuuden käsitteen uuteen tarkasteluun aiheutti niin Neuvostoliiton romahtaminen kuin Suomen EU-jäsenyys[485]. Toimintaympäristön muuttuessa myös turvallisuuden tarpeet alkoivat muuttua.

Laaja-alainen turvallisuus vakiintui käsitteenä turvallisuus- ja puolustusopoliittisesta selonteosta 2004 alkaen[486]. Laaja-alainen turvallisuuskäsite sisältää kaikki sellaiset turvallisuuskysymykset, joihin liittyvät uhkat voivat aiheuttaa merkittävää haittaa tai vaaraa Suomelle ja sen väestölle[487].

Varautuminen on toiminta, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavallisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa[488]. *Valmius* on varautumisen tuloksena saavutettu tila, jossa kyetään vastaamaan erilaisiin uhkiin ja *valmiussuunnittelu* on normaalioloissa tapahtuvaa varautumisen suunnittelua[489].

Vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustusopoliittisen selonteon pohjalta tehtäväksi annetun *Kansallisen varautumisen strategian* valmistelun yhteydessä varautumisen käsitteen oli koettu olevan liian suppea kuvaamaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämistä ja varmentamista kaikissa tilanteissa ja siitä luovuttiin strategian määritteenä[490]. Tämän johdosta kahden ensimmäisen valtioneuvoston turvallisuusstrategian nimi on ollut *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS)*[491]. Valtioneuvoston turvallisuusstrategioita on kuitenkin alusta asti pidetty varautumisen arvovaltaisena ohjeena ja

---

[483] Visuri 2003, s. 15.
[484] VNS 1/1995, s. 43.
[485] Visuri 2003, s. 15.
[486] Limnéll 2012, s. 158 *broad-based concept of security.*
[487] Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997, s. 6.
[488] SPEK, s. 60.
[489] SPEK, s. 61.
[490] Vnpp 27.11.2003, s. 13.
[491] Vnpp 27.11.2003, Vnpp 23.11.2006.

jo ensimmäisen YETT-strategian liitteenä oli ohjeellinen valmiussuunnitelman runko eri toimijoille sovellettavaksi[492]. *Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS)* johdannossa todetaan eksplisiittisesti, että strategia muodostaa varautumisen ja kriisijohtamisen yhteisen perustan yhteiskunnan kaikille toimijoille[493].

Kokonaismaanpuolustus on käsite, joka liittyy kiinteästi turvallisuusasioiden hallintaan Suomessa. Kokonaismaanpuolustuksella tarkoitetaan kaikkia niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan[494]. Kyseessä on perinteinen toimintamalli, jota puolustusministeriö kuvaa www-sivuillaan seuraavasti:

> Valtiollisen itsenäisyyden ja kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaamiseksi on Suomessa jo vuosikymmeniä ollut käytössä kokonaismaanpuolustuksen toimintamalli. … Kokonaismaanpuolustuksen toimintamallissa kaikkia laaja-alaisia turvallisuusuhkia, niiden edellyttämää varautumista sekä kriisitilanteissa tarvittavia toimenpiteitä tarkastellaan kokonaisuutena. Tämän päivän laaja-alaiset turvallisuusuhkat ja niihin vastaamisessa tarvittavat toimenpiteet eivät noudata hallinnonalojen välistä toimialajakoa. [495]

Ennen nykyisen valtioneuvoston turvallisuusstrategiaprosessin käynnistymistä, kokonaismaanpuolustuksen toteuttamista oli kutsuttu varautumiseksi. Varautumisen tavoitteeksi oli tällöin määritelty pyrkiä ehkäisemään ennalta häiriö- ja kriisitilanteiden syntyminen sekä luoda edellytykset hallita näitä tilanteita ja niiden seurauksia.[496]

Vuonna 2010 YETT strategia päivitettiin nimelle *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Samana vuonna raporttinsa jättänyt niin sanottu Hallbergin komitea[497] ehdotti kokonaismaanpuolustuksen mallin sijasta käytettäväksi *kokonaisturvallisuuden* käsitettä. Tämän käsitteen arveltiin antavan nykyaikaisen ja paremmin ymmärrettävän lähestymistavan kuvata varautumista erilaisiin uhka- ja häiriötilanteisiin[498].

Kokonaisturvallisuuden käsite onkin sittemmin otettu käyttöön valtioneuvoston periaatepäätöksellä[499] ja määritelty periaatepäätöksessä seuraavasti:

> Kokonaisturvallisuus on tavoitetila, 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.

---

[492] Vnpp 27.11.2003, liite 3.
[493] Vnpp 16.12.2010, s. 3.
[494] Sallinen 2005, s. 11.
[495] www.defmin.fi.
[496] Puolustusneuvosto 1999 s. 6.
[497] Vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa oli edellytetty arvioitavaksi kokonaismaanpuolustuksen malli, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä näiden sisältö, järjestelyt, johtosuhteet, vastuut ja toimeenpano. Komitea toimi korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Hallbergin johdolla.
[498] *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus* –mietintö, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010, s. 74.
[499] Vnpp 5.12.2012, s. 7.

Kokonaisturvallisuus kuvaa valtionhallinnon määrittämien yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyviä periaatteita. Periaatepäätöksen mukaisesti kokonaisturvallisuuden käsite kattaa osanaan myös kokonaismaanpuolustuksen. *Kokonaismaanpuolustuksen varautumisen periaatteet* kuvaavat edelleen niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan valtion itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan.[500]

5.4 TURVALLISUUSASIOIDEN VASTUUNJAKO VALTIONEUVOSTOSSA

Turvallisuusasioihin liittyvä päätöksenteko jakautuu valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kesken siten, kuin toimivallan jaosta on laissa valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesäännössä määrätty[501].

Turvallisuusasioista on valtioneuvoston ohjesäännössä erikseen mainittu tiettyjen ministeriöiden osalta. Ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja sisäministeriön toimialaan yleinen järjestys ja turvallisuus, yksityinen turvallisuusala sekä rajaturvallisuus. Puolustusministeriön toimialaan kuuluu kokonaisturvallisuuden yhteensovittaminen. Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat valtion tietoturvallisuuden yleiset perusteet; maa- ja metsätalousministeriön toimialaan maatalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus; liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan viestintäpalvelujen tietoturvallisuus sekä työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan yritysten tekninen turvallisuus. Näissä kohdin on siis valtioneuvoston ohjesäännössä turvallisuus -käsitettä erikseen käytetty. Sisäministeriön toimialaan kuuluvina tehtävinä mainitaan pelastustoimi, hätäkeskustoiminta, meripelastustoimi sekä siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet. Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat puolustuspolitiikka, sotilaallinen maanpuolustus sekä sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta. Turvallisuus -käsitettä ei siis tässä yhteydessä käytetä.[502]

Ministeriöiden toimialoihin kuuluu muitakin laajan turvallisuuskäsitteen piiriin kuuluvia asioita, kuten ympäristövahinkojen torjunta (ympäristöministeriö), terveydensuojelu (sosiaali- ja terveysministeriö) ja säteilyvahinkojen torjunta (työ- ja elinkeinoministeriö) vaikkei näiden yhteydessä turvallisuus -termiä käytetäkään. Valmiuslaissa[503] on yleisesti säädetty kaikkien ministeriöiden velvollisuudeksi vastata varautumisesta poikkeusoloihin omalla hallinnonalallaan.

Turvallisuusasioiden kannalta keskeinen valtioneuvoston valiokunta on ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (UTVA), jonka tehtävänä on valmistelevasti käsitellä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen

---

[500] Vnpp 5.12.2012, s. 5.
[501] VNOS 262/2003, 10–24§; Laki valtioneuvostosta 175/2003, 5–8§.
[502] VNOS 262/2003, 10–24§.
[503] Valmiuslaki 1552/2011, 40§.

turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat[504]. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Lain valtioneuvostosta mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa[505]. Perustuslain mukaan tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa[506].

Lain mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, valtioneuvoston asetukset sekä eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää[507]. Voidaan siis nähdä, että olennaiset turvallisuusasioiden hallintaan liittyvät kysymykset tulevat valtioneuvoston yleisistunnon päätettäviksi. Tällaisia ovat esimerkiksi turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot, valtioneuvoston periaatepäätökset sekä kriisijohtamiseen liittyvät asiat, kuten esimerkiksi Aasian katastrofiin liittyvien taloudellisten ja toiminnallisten ratkaisujen hyväksyminen oli vuonna 2005. Hallinnonalakohtainen asioiden valmistelu tapahtuu luonnollisesti asianomaisissa, toimivaltaisissa ministeriöissä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan puheenjohtajana on pääministeri sekä muina jäseninä ulkoasiainministeri, valtioneuvoston määräämä ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, puolustusministeri ja enintään neljä muuta valtioneuvoston määräämää ministeriä. Tasavallan presidentti osallistuu kokouksiin silloin, kun käsitellään presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita. Käytännössä presidentti osallistuu useimmiten UTVA:n kokouksiin ja toimii tällöin myös kokouksen puheenjohtajana. Tällöin toimielimeen viitataan usein lyhenteellä TP-UTVA. Asian käsittelyyn valiokunnassa osallistuu myös muu ministeri silloin, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyy hänen toimialaansa kuuluvia kysymyksiä[508].

Vuonna 2007 tehdyn täydennyksen mukaisesti valtioneuvoston ohjesäännössä mainitaan erikseen, että sisäministeri[509] osallistuu asian käsittelyyn UTVA:ssa silloin, kun käsitellään hänen toimialaansa liittyviä kysymyksiä[510]. Valtioneuvoston tasolla ei aikaisemmin ole ollut erityistä elintä merkittävissä sisäisissä turvallisuuskysymyksissä silloinkaan kun ne liittyvät ulkoiseen turvallisuuteen. Tältä osin puutetta korjaa UTVA:n tehtävien laajentaminen merkittäviin sisäisen turvallisuuden kysymyksiin, kun ne liittyvät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan[511]. Hallbergin komitean mietinnössä on esitetty valtioneuvoston ohjesäännön muuttamista siten, että sisäministeri olisi jatkossa UTVA:n pysyvä jäsen[512].

---

[504] VNOS 25 § 3.mom.
[505] Laki valtioneuvostosta 175/2003, 24§.
[506] Perustuslaki 731/1999, 93§.
[507] Laki valtioneuvostosta 175/2003, 12§.
[508] VNOS 25§.
[509] 12.12.2013 asti sisäasiainministeri.
[510] VNOS 25§ 2.mom.
[511] Muistio: Ministeriöiden valmiuspäälliköt 16.12.2005.
[512] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010, s. 81.

Puolustusministeriön yhteydessä toimiva turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK) avusti puolustusministeriötä sekä ulko- ja turvallisuuspoliittista ministerivaliokuntaa kokonaismaanpuolustusta koskevissa asioissa. Komitean tehtävänä oli: 1) seurata Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen aseman muutoksia sekä arvioida niiden vaikutuksia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyihin; 2) seurata hallinnon eri alojen toimia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi; sekä 3) yhteen sovittaa kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvien asioiden valmistelua hallinnon eri aloilla. Komitean puheenjohtajana toimi puolustusministeriön kansliapäällikkö ja varapuheenjohtajana valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri sekä muina jäseninä tasavallan presidentin kanslian, ulkoasiainministeriön, sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikkö sekä pääesikunnan päällikkö ja operaatiopäällikkö sekä rajavartiolaitoksen päällikkö. Vuonna 2008 komitean jäseneksi otettiin myös Huoltovarmuusneuvoston puheenjohtaja.[513]

Hallbergin komitean esitysten mukaisesti TPAK on muutettu 1.3.2013 lukien turvallisuuskomiteaksi ja sen jäsenistöä on laajennettu siten, että jäseniksi tulisivat elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen edustajat sekä poliisiylijohtaja ja pelastusylijohtaja[514]. Turvallisuuskomitean tehtävä on määritelty laajemmin kokonaisturvallisuuden ja varautumisen toimintaa tukevaksi seuraavasti: 1) avustaa kokonaisturvallisuuden hallintaan tähtäävässä varautumisessa ja varautumisen yhteen sovittamisessa; 2) seurata ja arvioida Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen ympäristön ja yhteiskunnan muutosten vaikutuksia kokonaisturvallisuuden järjestelyihin; 3) seurata hallinnon eri alojen ja tasojen toimia kokonaisturvallisuuteen liittyvien varautumisjärjestelyjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi; 4) sovittaa tarvittaessa yhteen laajoja ja tärkeitä varautumista koskevia asiakokonaisuuksia, kuten valtakunnallisen varautumisen yhteensovittaminen sekä yhteistyömuotojen, toimintamallien, tutkimuksen ja harjoitustoiminnan kehittäminen[515].

Turvallisuusasioiden hallinnan päätöksentekoa voidaan tarkastella kokonaismaanpuolustuksen toteuttamisen, vuodesta 2013 eteenpäin kokonaisturvallisuuden koordinoinnin kautta. Tämä tarkoittaa käytännössä varautumiseen ja valmiuden kohottamiseen liittyvää päätöksentekoa, jossa valtioneuvostolla on keskeinen asema[516]. Keskeinen rooli kokonaismaanpuolustukseen liittyvässä päätöksenteossa on UTVA:lla, joka valmistelee tärkeät kokonaismaanpuolustuksen alaan liittyvät asiat ja sen alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset[517]. Hallinnon kokonaismaanpuolustukseen liittyvien tehtävien yhteensovittaminen kuuluu puolustusministeriölle[518].

---

[513] Asetus turvallisuus- ja puolustusasiain komiteasta 288/2003 1–2§.
[514] Asetus turvallisuuskomiteasta 77/2013.
[515] Asetus turvallisuuskomiteasta 77/2013 2§.
[516] Maanpuolustuskorkeakoulu 2005, s. 117.
[517] VNOS 25§ 3.mom.
[518] VNOS 16§ 3.kohta.

Hallbergin komitean työn pohjalta valmisteltiin valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta[519], jossa otettiin käyttöön kokonaisturvallisuuden käsite valtion tason varautumisen kattokäsitteenä. Kokonaismaanpuolustus jäi kuitenkin terminä käyttöön puolustusministeriön varautumistoiminnan organisoinnin ohjaamisessa.

5.5 TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLIITTISET SELONTEOT

Valtioneuvosto voi perustuslain mukaan antaa eduskunnalle tiedonannon tai selonteon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta[520]. Eduskunnan työjärjestyksen mukaan valtioneuvoston tiedonanto ja valtioneuvoston selonteko esitellään eduskunnalle, minkä jälkeen se otetaan käsiteltäväksi ulkopuolella päiväjärjestyksen[521]. Kun keskustelu selonteosta on päättynyt, selonteko lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi valiokuntaan, jollei eduskunta päätä siirtyä päiväjärjestykseen asiaa valiokuntaan lähettämättä. Käsiteltyään selonteon valiokunnan on mietinnössään ehdotettava selonteon johdosta hyväksyttävän kannanoton sanamuoto, jonka lopullisesta sisällöstä eduskunta päättää ja siirtyy päiväjärjestykseen.[522] Selonteon käsittelyssä ei voida tehdä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta[523].

Yleinen turvallisuusasioiden valmistelun yhteensovittaminen on 1990-luvulta alkaen tapahtunut turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa, johon vuonna 2004 sisältyivät myös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen, uusien uhkien ja sisäisen turvallisuuden ohjelman perusteet[524]. Ensimmäisen varsinaisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valtioneuvosto antoi eduskunnalle 6.6.1995. Selonteon, jonka nimi oli *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa, Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat* valmistelusta oli päättänyt Ahon hallitus, mutta sen antaminen siirtyi Lipposen I hallitukselle. Asiallisesti ottaen selonteko tuli ajankohtaiseksi Suomen liityttyä EU:n jäseneksi 1.1.1995 alkaen[525]. Vuonna 1997 annettiin turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*. Tätä selontekoa presidentti Halonen kuitenkin kutsui puolustuspoliittiseksi selonteoksi[526].

Vuoden 1997 selonteossa linjattiin Suomen puolustuksen kehittämisen perusteet vuoteen 2008. Puolustuksen rakennemuutosta tarkasteltiin vuonna 2001, jolloin aikaistettiin seuraavan, 2010-luvulle ulottuvan puolustuksen kehittämissuunnitelman laatimista ja samalla turvallisuus- ja puolustuspoliittista koko-

---

[519] Vnpp 5.12.2012.
[520] Perustuslaki 731/1999 44§.
[521] Eduskunnan työjärjestys 40/2000 23§ 1. mom.
[522] Eduskunnan työjärjestys 40/2000 23§ 2. mom.
[523] PerustusL 44§ 2. mom.
[524] Ministeriöiden valmiuspäälliköt 16.12.2005.
[525] VNS 1/1995 vp, s. 6.
[526] Tasavallan presidentin puhe 2001: *Turvallisuuspoliittisessa selonteossa vahvistetulle sotilaalliseen liittoutumattomuuteen perustuvalle puolustusratkaisulle rakennettiin vuoden 1997 puolustuspoliittinen selonteko.*

naislinjausta vuoteen 2004[527]. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa 2009 arvioidaan Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa kokonaisvaltaisesti ja esitetään valtioneuvoston 2010-luvun loppupuolelle ulottuvat linjaukset[528].

Vuosien 1995 ja 1997 selontekojen valmistelu on tapahtunut puolustusneuvoston koordinoimana. Merkittävä organisatorinen muutos tehtiin vuonna 2000, jolloin puolustusneuvosto lakkautettiin ja sen tehtävät jaettiin kokonaismaanpuolustuksen koordinoinnin osalta valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspolitiisen valiokunnan (UTVA) sekä perustetun uuden turvallisuus- ja puolustusasiain komitean (TPAK) kesken.[529] Vuoden 2001 selonteon valmistelusta vastasi TPAK. Vuoden 2004 selonteon valmistelemiseksi perustettiin valtioneuvoston valtiosihteerin johtama Selko-työryhmä, joka vastasi selonteon sisällön valmistelusta. Muodollisena koordinoivana elimenä toimi tässäkin tapauksessa TPAK.[530] Myös vuoden 2009 selonteon valmistelemiseksi asetettiin erillinen valmistelutyöryhmä.

Vuonna 2001 annettiin selonteko *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka*. Tätä selontekoa presidentti Halonen luonnehti väliselonteoksi[531]. Vuonna 2004 annettu turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on ensimmäinen, josta on erityinen maininta hallitusohjelmassa.

Selontekojen valmistelutavassa ja sisällössä on alusta asti painottunut selkeästi kahden ministeriön, puolustusministeriön ja ulkoasiainministeriön rooli. UM on vastannut kansainvälisen toimintaympäristön analyysistä ja PLM on kuvannut puolustushallinnon edellytykset vastata toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Selontekojen valmistelun vastuu on ollut alusta asti puolustusneuvostolla ja sen lakkauttamisen jälkeen turvallisuus- ja puolutusasiain komitealla. Eduskunnasta selonteosta on antanut mietinnön ulkoasiainvaliokunta vuosina 1995, 1997 ja 2009. Puolustusvaliokunta on vastannut mietinnön laatimisesta vuosina 2001 ja 2004.

Varsinaista selonteon valmistelutyötä on vetänyt vuoroin puolustusministeriö, ulkoministeriö ja valtioneuvoston kanslia. Vuoden 1997 selonteon valmistelun johtovastuu oli puolustusministeriöllä, vuonna 2001 ulkoasiainministeriöllä ja vuonna 2004 valtioneuvoston kanslialla. Kuvio osoittaa sen, että mitään varsinaista pysyvää mallia turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen valmistelemiseksi ei ole ollut vaan malli on ainakin näissä kolmessa tapauksessa pystytty kuvaamaan vasta prosessin jälkeen.

Vuoden 1995 selonteon lähtökohtana oli Suomen liittyminen Euroopan Unioniin. Tämä näkyi toisaalta siinä, että Suomen uutta asemaa kuvattiin strategisena valintana kylmän sodan jälkeisessä maailmassa. Toisaalta selonteossa tuotiin esiin se, että unionin jäsenyys velvoittaa uudella tavalla aktiivisuuteen esimerkiksi kansainvälisessä kriisinhallinnassa:

---

[527] VNS 2/2001 vp, s. 3.
[528] VNS 2009 vp, s. 4.
[529] VNS 2/2001 vp, s. 3.
[530] Limnéll 2009.
[531] Tasavallan presidentti Halonen 2002: *Valtioneuvosto antoi eduskunnalle vuonna 1995 ensimmäisen virallisen turvallisuuspoliittisen selonteon. … Turvallisuuspoliittista selontekoa seurasivat vuoden 1997 puolustuspoliittinen selonteko ja vuoden 2001 "väliselonteko".*

> Suomen turvallisuus voidaan taata parhaiten yhtenäisessä Euroopassa, jossa ei ole vanhoja eikä uusia jakolinjoja. Turvallisuusongelmat tulee ratkoa yhteistyöllä, yhteisesti sovittujen käyttäytymissääntöjen mukaisesti ja kaikkien valtioiden täysivaltaisen tasavertaisuuden pohjalta.[532]

Vuoden 1995 selonteko oli jaettu kolmeen toiminnalliseen osa-alueeseen, jotka olivat vakauspolitiikka, konfliktinhallinta ja puolustus**.** Näiden katsottiin olevan validi perusta myös 1997 selonteon jaotteluksi. *Vakauspolitiikka* tähtää demokraattisten poliittisten ja taloudellisten muutosten edistämiseen ja turvallisuusuhkien ennaltaehkäisemiseen rauhanomaisia rakenteita vahvistamalla. *Konfliktinhallinta* koostuu varhaisvaroituksesta, konfliktinestosta, poliittisesta ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja elvytys- ja jälleenrakennustoiminnasta. *Puolustus* tähtää pelotteen luomiseen sotilaallisia uhkia vastaan ja kansakunnan itsenäisyyden ja turvallisuuden suojelemiseen tarvittaessa voimakeinoin.[533]

Vuoden 1997 selonteko jatkaa edelleen Euroopan unionin jäsenyyden jalkauttamista suomalaiseen turvallisuusajatteluun. Euroopan unionin on Suomelle keino aktivoitua kansainvälisessä turvallisuustyössä:

> Kansainväliset turvallisuusongelmat voidaan ratkaista vain yhteistyöllä, joka perustuu jokaisen valtion valinnanvapauteen ja tasavertaisuuteen.[534]

Toisaalta Euroopan turvallisuustilanteen nähdään olevan kehitysvaiheessa eikä valmiita ratkaisuja ole:

> Euroopan turvallisuusasetelman muutos on epätasainen ja epävarma, pitkän aikavälin tapahtumasarja. ... Muutokseen liittyy toisaalta uusia turvallisuuspoliittisia ongelmia: poliittista epävakautta, alueellisia ja sisäisiä ristiriitoja, kansallisuuskiistoja ja muita turvallisuusongelmia, jotka voivat kärjistyä aseellisina selkkauksina ja niihin liittyvinä pakolaisvirtoina. Muutos on tuonut esiin laajoja ympäristöongelmia.[535]

Vuoden 1997 selonteko asemoidaan selkeästi puolustuspoliittisen kehittämisen linjanvedoksi:

> ...selonteossa keskitytään sotilaalliseen turvallisuuteen, muita turvallisuushaasteita käsitellään vain, jos niillä on merkitystä puolustustuspolitiikan tai puolustuksen kehittämisen kannalta. Laaja turvallisuuskäsitys on silti säilyttänyt asemansa Suomen turvallisuuspolitiikan perustana.[536]

Selonteossa kiinnitetään kuitenkin huomiota myös yhteiskunnan kykyyn selviytyä paitsi poikkeusoloissa myös normaaliolojen häiriötilanteissa:

---

[532] VNS 1/1995 vp, s. 4.
[533] VNS 1/1997 vp, s. 7.
[534] VNS 1/1997 vp, s. 6.
[535] VNS 1/1997 vp, s. 6.
[536] VNS 1/1997 vp, s. 8.

> Yhteiskunnan kriisinkestokyky ja poikkeusoloihin varautuminen … sisältävät yhteiskunnan kaiken sellaisen toiminnan, jolla on merkitystä poikkeusoloista selviytymisessä. Varautumisessa otetaan huomioon myös normaaliaikaiset häiriöt. Tavoitteeksi on asetettu yhteiskunnan mahdollisimman hyvä kyky sietää erilaisia häiriöitä.[537]

Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintalinja kiteytetään vuoden 2001 selonteossa seuraaviin perustekijöihin: 1. Uskottavan puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen; 2. Pysyttäytyminen vallitsevissa olosuhteissa sotilaallisesti liittoutumattomana; 3. Osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön turvallisuuden ja vakauden vahvistamiseksi.[538] Vuoden 2001 selonteossa alkaa näkyä Euroopan unionin turvallisuusulottuvuuden kehittyminen:

> EU saa lisää painoarvoa paitsi poliittisena ja taloudellisena, myös turvallisuuspoliittisena toimijana hankkimalla uusia välineitä käyttöönsä kriisien hallitsemiseksi. Unionin piirissä kehitetään samalla kykyä turvallisuusongelmien ennaltaehkäisyyn ja laajan turvallisuuden vahvistamiseen.[539]

Sotilaallisen konfliktin uhkaa Euroopassa pidetään vähäisenä ja unionin laajenemisen vakautta luovaan vaikutukseen kiinnitetään huomiota. Samalla kuitenkin huomiota kiinnitetään koko unionin alueen haavoittuvuuteen rajat ylittäville uhkille:

> Kansainvälisen riippuvuuden ja globalisaation myötä yhteiskunnat ovat tulleet entistä haavoittuvammiksi kansalliset rajat ylittäville uudenlaisille riskeille ja uhkille... Myönteisestä yleiskehityksestä huolimatta Euroopassa ja sen ulkopuolella on useita Suomen ja sen kansalaisten turvallisuuteen vaikuttavia epävarmuustekijöitä, jotka on otettava huomioon turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisessä.[540]

Vuoden 2001 selonteossa tunnistetaan huomattava määrä tekijöitä, joihin varautumista sekä normaali- että poikkeusoloissa Suomen pitää kehittää:

> Kansainvälinen ja Euroopan turvallisuus edellyttää paitsi yhteistyötä sotien ja aseellisten konfliktien estämiseksi myös kansainvälisten poliittisten, taloudellisten, ekologisten ja informaatiouhkien torjuntaa. Suomi parantaa valmiuksiaan torjua näitä turvallisuusriskejä, erityisesti kansainvälistä rikollisuutta sekä ympäristöön ja terveyteen sekä suuronnettomuuksiin liittyviä riskejä, ydinturvallisuuteen liittyvät ongelmat mukaan luettuna. Suomi tehostaa kansallista toimintakykyään globalisaation seurausten ja myös muiden kuin sotilaallisten turvallisuusriskien hallinnassa.[541]

Tietoverkkoihin kohdistuvat uhkat otetaan selonteossa erityisesti esiin:

---

[537] VNS 1/1997 vp, s. 69.
[538] VNS 2/2001 vp, s. 4.
[539] VNS 2/2001 vp, s. 3.
[540] VNS 2/2001 vp, s. 4.
[541] VNS 2/2001 vp, s. 4.

> Tietoverkkoihin vaikuttaminen rikollisella tai häiriöitä tuottavalla tavalla on normaaliaikanakin jo lähes päivittäistä. Kyseessä ei ole pelkästään poikkeusoloissa toteutuva uhka.[542]

Vuoden 2004 selonteon lähtökohtana on aiempia selvemmin varautuminen erilaisten maailmanlaajuisten ongelmien vaikutukseen Suomen turvallisuuteen:

> Maailmanlaajuisten ongelmien, kehityskriisien ja alueellisten konfliktien merkitys turvallisuudelle on lisääntynyt. Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden riippuvuus laajasta kansainvälisestä tilanteesta on globalisaation myötä voimistunut.[543]

Listaus turvallisuusuhkista vuoden 2004 selonteossa on pitkälti yhteneväinen EU:n 2003 hyväksytyn turvallisuusstrategian uhkien kanssa:

> Keskeisiä turvallisuuteen vaikuttavia uhkia ovat terrorismi, joukkotuhoaseiden leviämisen ja käytön uhka, alueelliset konfliktit ja sotilaallinen voimankäyttö, järjestäytynyt rikollisuus, huumeet ja ihmiskauppa, taloudelliset ja teknologiset riskit, ympäristöongelmat, väestönkasvu, väestöliikkeet ja epidemiat.[544]

Vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteko perustuu lähtökohtaisesti laajan turvallisuuden käsitteeseen:

> Laaja turvallisuuskäsitys kattaa sellaiset turvallisuuskysymykset, jotka kehittyessään saattavat muodostua uhkiksi ja aiheuttaa merkittävää vaaraa tai haittaa Suomelle, väestölle tai suomalaisen yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Tällaiset laaja-alaiset turvallisuusuhkat ovat joko ihmisten aktiivista toimintaa, kuten esimerkiksi sotilaallisen voiman käyttö, terrorismi ja tietoverkkojen häirintä, tahattomia tapahtumia, kuten sähköverkon laajat toimintahäiriöt, tai luonnon ääri-ilmiöitä.[545]

Selonteko liitetään valtioneuvoston turvallisuutta ja kansainvälisiä suhteita käsittelevien selontekojen, strategioiden ja ohjelmien kokonaisuuteen. Tällaisina mainitaan muun muassa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia ja sisäisen turvallisuuden ohjelma, valtioneuvoston ihmisoikeus- ja EU-selonteot, kehityspoliittinen ohjelma, kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia, puolustusministeriön strateginen suunnitelma sekä YK-strategia[546].

Valtioneuvoston linjauksen mukaan Euroopan unionin jäsenyys on keskeinen osa Suomen turvallisuuspolitiikkaa[547]. Selonteossa 2009 todetaan, että Euroopan unionin turvallisuusstrategia vuodelta 2003 linjaa unionin turvallisuuspoliittista toimintaa[548]. Keskeisellä sijalla siinä ovat unionin kriisinhallintaoperaatiot

---

[542] VNS 2/2001 vp, s. 4.
[543] VNS 6/2004 vp, s. 5.
[544] VNS 6/2004 vp, s. 5 ja s. 16.
[545] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009, s. 9.
[546] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009, s. 10.
[547] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009, s. 10.
[548] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009, s. 27–28.

sekä niissä tarvittavien suorituskykyjen kehittäminen, sekä yhteistoiminta terrorismin, luonnonkatastrofien ja suuronnettomuuksien sattuessa. Keskinäisen avunannon velvoitteella pyritään vahvistamaan jäsenmaiden keskinäistä solidaarisuutta sekä niiden sitoutumista yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen.

Hallbergin komitea arvioi osana työtään turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen prosessin kehittämistarpeet. Komitea piti yleisesti selontekomenettelyä käyttökelpoisena ja keskeisenä suomalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjanvedon välineenä. Se painotti kuitenkin selontekojen laajentamista uudentyyppisten turvallisuuskysymysten tarkasteluun. Samalla selontekojen toivottiin antavan paremmin eduskunnan tukemia lähtökohtia muiden ohjausasiakirjojen, erityisesti yhteiskunnan turvallisuusstrategian ja sisäisen turvallisuuden ohjelman kokoamiselle ja näin selkeyttävän näiden alempien ohjauskeinojen keskinäistä hierarkiaa. [549]

Hallbergin komitea piti selontekojen laatimismenettelyä liian jäykkänä ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset ja odottamattomien uhkakuvien ilmaantumisen. Menettelyä tuli komitean mukaan kehittää asettamalla sille selkeämpi tavoitteellinen aikataulu sekä täydentämällä selontekoa tarvittaessa suppeammalla tai laajemmalla, tilanteen kulloinkin vaatimalla selonteolla. Komitea kaipasi myös laajempaa eri ministeriöiden vastuualueiden rajat ylittävää selonteon valmisteluprosessia.[550]

Vuoden 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko julkaistiin 20.12.2012. Selontekoprosessin kanssa samanaikaisesti meneillään oli monia muita kehitystoimia, kuten valtioneuvoston periaatepäätöksen kokonaisturvallisuudesta[551] valmistelu sekä turvallisuuskomitean perustamisen valmistelu. Yllättäen selontekoprosessin kanssa samanaikaisesti tehtiin päätökset myös laajasta puolustusvoimauudistuksesta. Näiden toimien samanaikaisuus herätti huomiota siksi, että perinteisesti selonteoissa oli linjattu puolustusvoimien resurssikehitystä. Nyt selonteon linjaukset jäivät hallituksen puolustusvoimauudistusta koskevan poliittisen päätöksenteon jalkoihin.

Vuoden 2012 selonteossa on otettu aikaisempiin verrattuna aktiivisempi kanta pohjoismaisen puolustusyhteistyön syventämisen puolesta. Toisaalta myös EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisessä halutaan olla aktiivisesti mukana, samoin Nato-kumppanuudessa:

> Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittista toimintalinjaa luonnehtivat jatkuvuus, avoimuus ja vahva sitoutuminen eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön, joka näkyy aktiivisena osallistumisena EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen, Naton kumppanuuteen, pohjoismaiseen yhteistyöhön sekä kansainväliseen kriisinhallintaan.[552]

---

[549] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010, s. 79–80.
[550] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010, s. 80.
[551] Vnpp 5.12.2012.
[552] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012, s. 75.

Taulukko 4. Selontekojen 1995–2012 vertailu.

	Historialliset lähtökohdat	*Selonteon kattama turvallisuuden sisältö*	*Organisatorinen kehitysote*	*Selonteon rooli*
VNS 1995	Kylmän sodan loppu, Neuvostoliiton hajoaminen.	Sotilaallinen turvallisuus. Turvallisuuspolitiikka ei koske ainoastaan sotilaallisia kysymyksiä vaan kaikkia ulkoisia tekijöitä, jotka vaikuttavat suomalaisen yhteiskunnan hyvinvointiin ja turvallisuuteen.	Sotilaallinen liittoutumattomuus ei estä osallistumista kansainväliseen kriisinhallintayhteistyöhön Suomen oman tahdon ja kyvyn mukaisesti.	Muodollisena lähtökohtana EU-jäsenyys. Antamisesta päätti Ahon hallitus, antoi Lipposen I hallitus.
VNS 1997	Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ja sen vaikutukset.	Sotilaallinen turvallisuus. Muita turvallisuushaasteita käsitellään vain, jos niillä on merkitystä puolustustuspolitiikan tai puolustuksen kehittämisen kannalta.	Puolustusvoimien tuki vastuuviranomaisille voi olla tarpeen poikkeusoloissa tai erityistilanteissa.	TP kutsui tätä selontekoa turvallisuus- ja puolustuspoliittiseksi selonteoksi.
VNS 2001	Puolan, Tsekin, Unkarin NATO-jäsenyys 1999.	Myös muiden kuin sotilaallisten turvallisuusriskien hallinta. Globalisaation mukanaan tuomat haasteet: kv poliittisten, taloudellisten, ekologisten ja informaatiouhkien torjunta. Kv-rikollisuuden, ympäristöön ja terveyteen, suuronnettomuuksiin sekä ydinturvallisuuden riskit.	Puolustusneuvosto lakkautettu 1.3.2000, vastuu kokonaismp osalta UTVA:lle, TPAK perustettu valmistelemaan kokonaismp asioita UTVA:n ja PLM tukena.	TP nimitti tätä selontekoa *väliselonteoksi*.

VNS 2004	Terrori-iskut WTC 2001 Madrid 2003, EU:n turvallisuusstrategia 2003.	Laaja-alainen turvallisuus: uhkakuvina terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen ja käyttö, alueelliset konfliktit ja sotilaallinen voimankäyttö, järjestäytynyt rikollisuus, huumeet ja ihmiskauppa, taloudelliset ja teknologiset riskit, ympäristöongelmat, väestönkasvu, väestöliikkeet ja epidemiat.	Selonteon valmisteluun osallistui parlamentaarinen seurantaryhmä, joka laati toimintaympäristöanalyysin.	Ensimmäinen selonteko, josta maininta hallitusohjelmassa.
VNS 2009	Kansainväliset finanssi- ja ruokakriisit, Aasian katastrofi 2004.	Laaja turvallisuuskäsitys: kattaa sellaiset turvallisuuskysymykset, jotka kehittyessään saattavat muodostua uhkiksi ja aiheuttaa merkittävää vaaraa tai haittaa Suomelle, väestölle tai suomalaisen yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille.	Parlamentaarinen seurantaryhmä laati toimintaympäristöanalyysin.	Maininta hallitusohjelmassa. Keskustelu selontekoprosessin uudistamisesta käynnistyy.
VNS 2012	Euroopan talouskriisi, tietojärjestelmien vuoto- ja vakoiluskandaalit.	Kokonaisturvallisuus selonteossa omana lukunaan, jossa viittaus Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan 2010. Kyberturvallisuus mukana kokonaisturvallisuuden toimeenpanon alalukuna.	Taustalla Hallbergin komiteamietintö kokonaisturvallisuudesta 2010. Vnpp kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012. TPAK:n muuttaminen turvallisuuskomiteaksi valmisteilla.	Maininta hallitusohjelmassa. Puolustusvoimauudistuksen päätökset ajavat selontekoprosessin ohi ja hämmentävät selonteon roolia.

Vuoden 2012 selonteossa on omana lukunaan huomioitu kokonaisturvallisuus lähestymisetapana yhteiskunnan toiminnan turvaamiseen. Siinä on kuvattu tavoitteet selonteon luonteen kehittämiseksi paremmin kokonaisturvallisuuden prosessia ohjaavaksi asiakirjaksi. Tällä kertaa kuitenkin selonteon kokonaisturvallisuuden toimeenpanon kehittämisen linjaukset[553] ovat saaneet sisältönsä turvallisuusstrategiasta, joten ohjausvaikutus asiakirjojen kesken on ollut päinvastainen. Vertailu vuosien 1995–2012 selontekojen keskeisistä piirteistä on esitetty taulukossa 4.

[553] VNS 2012 s. 91–97.

Sipilän hallitus muutti selontekojen laatimisen toimintamallia olennaisesti aikaisempaan nähden ja linjasi ohjelmassaan antavansa erikseen ulko- ja turvallisuuspoliittisen, puolustuspoliittisen sekä sisäisen turvallisuuden selonteon[554]. Hallitus kutenkin painotti, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko eduskunnalle on jatkoa aikaisemmalle käytännölle, joskin selonteon ala poikkeaa edellisestä selonteosta. Puolustusselonteko toteuttaa ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon linjauksia. [555] Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon valmistelun yhteydessä arvioitiin myös mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutukset Suomelle.[556]

Vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa on arvioitu Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä ja esitetty Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset painopisteet ja tavoitteet. Valtioneuvosto määrittelee selonteossa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteaiheiksi 2020-luvun puoliväliin ulottuvalle ajanjaksolle seuraavat: Euroopan unionin vahvistaminen turvallisuusyhteisönä, yhteistyön syventäminen Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden kanssa, yhteistyön syventäminen Yhdysvaltain kanssa, Venäjä-suhteet, muut kahdenväliset suhteet, suhteiden kehittäminen Naton kanssa, arktisen alueen tulevaisuus, kestävä kehitys ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteys, muuttoliikkeen perussyyt ja hauraat valtiot, tasa-arvo ja ihmisoikeudet, konfliktinhallinnan vaikuttavuus, rauhanvälityksen vahvistaminen, sääntöpohjaisen toiminnan vahvistaminen ja kriisinkestokyvyn vahvistaminen.[557]

Sisäisen turvallisuuden selonteossa 19.5.2016 määriteltiin sisäisen turvallisuuden seurantaan soveltuvat tavoitteet ja mittarit sekä arvioitiin poliisin tehtävät ja toiminnan tavoitteet. Siinä käsiteltiin myös kokonaisturvallisuuden edellyttämät eri viranomaisten yhteistoimintamenettelyt ja sisäisen turvallisuuden keskeisimmät haasteet lähitulevaisuudessa.[558]

5.6 VALTIONEUVOSTON TURVALLISUUSSTRATEGIAT 2003–2010

Vuoden 2001 Turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon sisältyi velvoite laatia *Kansallisen varautumisen strategia.* Sen tuli kiteyttää yhteiskunnan varautumista koskevat perusteet ja periaatteet. Työssä määritettäisiin yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeät toiminnot sekä laadittaisiin toiminta- ja kehittämissuunnitelmat. Kansallisen varautumisen strategian laatimisessa tuli sovittaa yhteen kansainvälistymisen ja yhteiskunnan rakenteiden muutosten ja kehitysarvioiden vaikutukset varautumiseen. Varautumistoimintoja tuli tarkastella poikkihallinnollisina kokonaisuuksina ja strategia tulisi päivittää säännöllisesti

[554] Sipilän hallituksen ohjelma, VNK 10/2015, s. 34 ja 36.
[555] VNS 6/2016 vp, s. 7.
[556] Ulkoministeriö 2016.
[557] VNS 6/2016 vp
[558] VNS 5/2016 vp.

ja liittää sen sisältämät linjaukset osaksi seuraavaa turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa.[559]

Valmistelutyön aikana varautumisen käsitteen käytöstä työn määritteenä luovuttiin. Tätä perusteltiin sillä, että varautumisen koettiin käsitteenä olevan liian suppea kuvaamaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämistä ja varmentamista kaikissa tilanteissa. Strategian laatijoiden mukaan valmiuslakiin sisällytetty varautuminen ja siihen liittyvät viranomaisten velvoitteet ovat vain yksi tapa muiden joukossa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi[560].

Selonteon toimeksiannon pohjalta laadittiin perusteluasiakirja nimeltään *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia*[561] sekä annettiin Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta[562]. Strategian toteutumisesta teetti puolustusministeriö arvioinnin vuonna 2005[563]. Arvioinnin tulokset otettiin huomioon strategian päivitystyössä, joka toteutettiin vuonna 2006[564]. Myös tästä strategiatyöstä on teetetty ulkopuolinen arviointi[565].

Strategioiden laatimisen lähtökohtana on ollut eri hallinnonalojen elintärkeiden toimintojen määrittäminen ja näiden toimintojen turvaamisen uhkakuvien kuvaaminen. Uhkakuviin peilaten on osana strategiatyötä määritetty hallinnonalakohtaisesti elintärkeiden toimintojen tavoitetila ja tämän turvaamiseksi kuvattu hallinnonalojen strategiset tehtävät[566].

YETT strategioiden valmistelusta on vastannut alusta asti turvallisuus- ja puolustusasiain komitean (TPAK) sihteeristö, joka vuoden 2013 uudistuksen jälkeen on turvallisuuskomitean sihteeristö. Vuonna 2010 YETT strategia on päivitetty nimelle *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*[567]. Strategian asema, sisältö, jäsentely ja valmistelun malli ovat säilyneet vastaavina kuin YETT strategioissa.

Valtioneuvoston turvallisuusstrategioiden valmisteluprosessi ja sen nivoutuminen valtioneuvoston selontekotyöhön sekä hallinnonalakohtaiseen kehittämiseen on kuvattu vuoden 2003 YETT strategiassa (Kuvio 7). Tämän kuvauksen mukaisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen vaatii suorituskyvyn kehittämistä ja seurantaa, jotka toteutetaan normaalioloissa noin neljän vuoden rytmissä kokonaisuutena, johon kuuluvat:

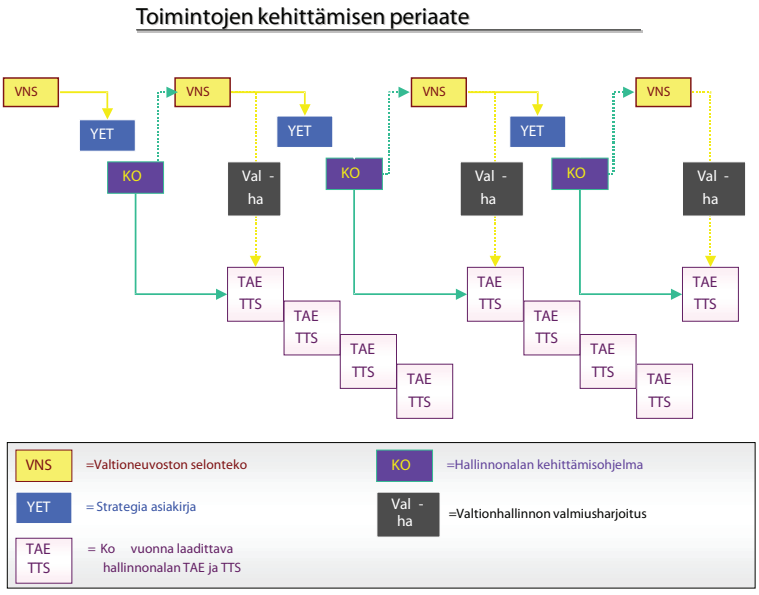
---

[559] VNS 2/2001 vp, s. 81.
[560] Vnpp 27.11.2003, s. 13.
[561] Vnpp 27.11.2003.
[562] Vnpp 27.11.2003, s. 13–53.
[563] Lonka ym. 2005.
[564] Vnpp 23.11.2006, s. 3.
[565] Raivio ym. 2009a.
[566] *Strateginen tehtävä* on periaatepäätöksessä ministeriölle osoitettu tehtävä, jonka hoitaminen on välttämätöntä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi kaikissa tilanteissa. Ministeriö täyttää sille osoitetut strategiset tehtävät osana normaalia toiminnan ja talouden suunnitteluprosessia ja toimeenpanoa (määritelmä Vnpp 23.11.2006, s. 71). Esimerkiksi *Valtion johtamisen* elintärkeän toiminnon turvaamisen yksi strateginen tehtävä on *Valtioneuvoston toiminnan turvaaminen*, joka on valtioneuvoston kanslian vastuulla (ks. tarkemmin Vnpp 23.11.2006, liitteen 3 taulukko, s. 66–67).
[567] Vnpp 16.12.2010.

– hallinnonalojen toimintaa ohjaava valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta sekä periaatepäätöstä perusteleva ja täydentävä strategia
– hallinnonalojen kehittämisohjelmat, jotka sisällytetään ministeriöiden toiminta- ja talous suunnitelmiin sekä talousarvioehdotuksiin
– yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvien hallinnonalakohtaisten suunnitelmien tarkistaminen
– valtakunnalliset ja hallinnonalojen valmiusharjoitukset. [568]

Elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteet määritetään kaikissa strategioissa samoista lähtökohdista: kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen ylläpitäminen, yhteiskunnan voimavarojen tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttäminen, johtosuhteiden, organisaatioiden ja vastuualueiden vakioiminen, valmiuden joustava sääteleminen, kustannustehokkuuden varmistaminen, tarvittavien voimavarojen turvaaminen, kansainvälisen ulottuvuuden hyödyntäminen sekä valmiuden ja suorituskyvyn seuranta ja kehittäminen.[569]

Turvallisuusstrategioiden päivittämistä ei ole strategia-asiakirjoissa käytännössä nivottu selontekoprosessiin. Vuoden 2003 strategiassa todetaan, että seuraava hallinnonalojen toimintaa ohjaava valtioneuvoston periaatepäätös annetaan vuonna 2006[570]. Seuraavissa strategioissa todetaan vain, että strategiaan perustuvan periaatepäätöksen seuraavasta tarkistamisesta päättää valtioneuvosto[571].



Kuvio 7. Vuoden 2003 YETT strategian mukainen näkemys turvallisuusstrategia-prosessista suhteessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen valmistelun kokonaisuuteen (TPAK sihteeristö 2003/Lonka ym. 2005).

[568] Vnpp 27.11.2003, s. 8.
[569] Vnpp 27.11.2003, s. 7.
[570] Vnpp 27.11.2003, s. 12.
[571] Vnpp 23.11.2006, s. 4, Vnpp 16.12.2010, s. 4.

5.7 YHTEENVETO VALTIONEUVOSTON STRATEGIATYÖSTÄ TURVALLISUUSASIOIDEN HALLINNAN KANNALTA

Suomessa valtioneuvoston strategiatyö on alkanut hakea muotoaan 1990-luvulta alkaen, kun hallituskaudet ovat pidentyneet ja samalla hallitusten toiminnan suunnittelujänne on venynyt. Hallitusohjelmista on tullut selkeämmin hallituksen toimintaa ohjaava ja sitova asiakirja[572].

Hallitusohjelmissa on Lipposen I hallituksesta[573] lukien sovittu varsin kattavasti hallituksen tavoitteista ja tärkeimmistä hankkeista. Käytännöksi muodostui hallituksen hankesalkun kokoaminen ja tämän toteutuksen seuranta[574]. Tämän hankesalkun on ennen varsinaisen strategia-asiakirjan nimityksen käyttöönottoa voitu katsoa palvelleen strategia-asiakirjan tehtävää[575]. Hankesalkku oli kuitenkin luonteeltaan enemmän toimintaohjelma kuin strateginen suunnitelma[576]. Vuonna 2003 otettiin käyttöön hallituksen strategia-asiakirja, joka täydensi hallitusohjelmaa ja laadittiin sen kanssa samaan aikaan[577]. Myös hallituksen ohjelmaa sinänsä voidaan kuvata strategisen ohjauksen välineeksi, jota myös ministeriökohtaiset strategiat noudattelevat[578].

Muina elementteinä strategiatyössä voidaan nähdä olevan tulevaisuusselontekojen laatiminen sekä valtioneuvoston ennakointiverkoston toiminta. Tulevaisuusselonteon tarkastelun tulisi ylittää organisaatio- ja toimialarajat[579]. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteot on annettu vuosina 1993, 1996–1997, 2001, 2004, 2009 ja 2013. Vuoden 2004 tulevaisuusselonteossa oli erillinen linjaus selonteon seurannasta, jonka mukaisesti toimeenpanoa seurataan vuosittain hallituksen strategia-asiakirjamenettelyn yhteydessä.

Ongelmana valtioneuvoston strategiatyön hahmottamisessa on, että samaan aikaan on menossa paljon hallinnonalakohtaisia strategiaprosesseja, joilla ministeriöiden keskipitkäntähtäimen suunnittelua terävöitetään[580]. Hallituksen yhteisillä strategia-asiakirjoilla on taipumus kehittyä enemmän kokoelmaksi sektorikohtaisia linjanvetoja kuin muodostaa ylhäältä alaspäin katsovia kokonaisvaltaisia ja poikkihallinnollisia tarkasteluja[581]. Hallitusohjelman seurannan kehittämistä tarkastelleessa raportissa peräänkuulutetaan strategia-asiakirjamenettelyn yksinkertaistamista[582]. Tätä suositusta toteutettiin Kataisen hallituksen aikana laatimalla varsinaisen strategia-asiakirjan sijaan hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma[583].

---

[572] Ministerityöryhmän loppuraportti 2002, s. 11, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011, s. 5.
[573] Lipposen I hallitus istui 1995–1999 ja Lipposen II hallitus 1999–2003.
[574] Tiili 2008, s. 28.
[575] Nimityksellä *Government Strategy Portfolio* Tiilin väitöskirjassa 2008, s. 76.
[576] Puoskari 2002, s. 96.
[577] Pakarinen 2011, s. 47.
[578] Puoskari 2002, s. 42.
[579] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2007, s. 10.
[580] Lonka ym. 2005, s. 20.
[581] Puoskari 2002, s. 42.
[582] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2010: *Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen*, s. 41.
[583] Vnpp 5.10.2011.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot (1995, 1997, 2001, 2004, 2009, 2012) sekä niiden pohjalta annetut valtioneuvoston periaatepäätökset yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta (2003, 2006) ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (2010), ovat keskeisiä valtioneuvoston turvallisuusasioiden hallinnan strategiaprosessin osia. Yhteenveto selontekojen 1995–2012 toimintaympäristöön liittyvistä lähtökohdista, sisältöjen kehittymisestä, valmistelun erityispiirteistä sekä selonteon roolista turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjanvetona on esitetty taulukossa 4.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot on laadittu kulloinkin vaihtelevalla organisaatiolla ja valmistelun johtovastuu on vaihdellut ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön ja valtioneuvoston kanslian kesken. Eri valmistelutahot ovat tuoneet valmisteluprosessiin oman hallinnonalansa näkemykset, mikä on synnyttänyt asiakirjoihin toistoa ja päällekkäisyyttä. Hallbergin komitea painotti jäntevämmän ja koordinoidumman selontekovalmistelun turvaamiseksi laajempaa eri ministeriöiden vastuualueiden rajat ylittävää valmistelua[584].

Sisällöllisesti selontekojen turvallisuuskäsitys on muuttunut 2000-luvulle tultaessa jatkuvasti enemmän laajaa turvallisuusnäkemystä painottavaan suuntaan. Selontekojen laatimisjänne on kuitenkin niin pitkä, että toimintaympäristön muutoksiin reagoiminen niissä tehokkaasti on ollut vaikeaa. Samoin selontekojen suhteesta muihin ohjelma-asiakirjoihin kuten YETT-strategioihin ja sisäisen turvallisuuden ohjelmaan on sekä virkamiesvalmistelijoiden että poliitikkojen keskuudessa vallinnut erilaisia näkemyksiä.

Hallbergin komitean selontekoprosessiin liittyvä tärkeä johtopäätös oli mietinnössä tunnistettu tarve kehittää selontekoja ohjausasiakirjana paremmin laajaa turvallisuusajattelua edustavaksi[585].

Vuoden 2012 selonteon kokonaisturvallisuutta käsittelevään alalukuun on Hallbergin komitean linjausten mukaisesti kuvattu tavoitteet selonteon luonteen kehittämiseksi paremmin kokonaisturvallisuuden prosessia ohjaavaksi asiakirjaksi[586]. Tällä kertaa kuitenkin selonteon kokonaisturvallisuuden toimeenpanon kehittämisen linjaukset ovat saaneet sisältönsä turvallisuusstrategiasta, joten ohjausvaikutus asiakirjojen kesken on ollut päinvastainen.

Turvallisuusstrategiaprosessi lähti liikkeelle vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon toimeksiannosta. Ensimmäisessä strategiassa vuonna 2003 luonnosteltu ajatus strategioiden päivityksen tietynlaisesta automaatiosta osana selontekoprosessia ei sellaisenaan ole toteutunut. Jokaisesta strategian päivityksestä on erikseen päätetty valtioneuvostossa.

Ytimenä turvallisuusstrategiatyössä on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen määrittely sekä näihin kohdistuvien uhkakuvien tunnistaminen. Strategiatyön tavoitteena on määrittää uhkakuviin varautumisen vaatimat yhteiskunnan suorituskyvyt sekä näiden kehittämistarve ja seurannan toteutus.

---

[584] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010, s. 79.
[585] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010, s. 80.
[586] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012, s. 91–97.

Välineenä strategian toteuttamisessa ovat hallinnonalakohtaiset suunnitelmat sekä suorituskykyjä testaavat valmiusharjoitukset. Tarkempi turvallisuusstrategioiden sisällönanalyysi on esitetty luvussa 6.2.

6 Empiirinen analyysi valtioneuvoston turvallisuus-strategiatyöstä 2003–2013

6.1 STRATEGIATYÖN ELEMENTIT JA EMPIIRISEN ANALYYSIN TEEMAT

Strategia on vakiintuneen määritelmän mukaan johtamisen apuväline[587]. Valtioneuvoston tehtävänä on hallinnon strateginen ohjaus ylätasolla, kun puolestaan ministeriöt asettavat käytännölliset tulostavoitteet alaiselleen hallinnolle[588]. *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia* on julkisen sektorin strategia, jonka tehtäväksi voidaan määrittää tukea valtioneuvostoa hallinnonalojen toimintojen johtamisessa ja keskinäisessä koordinoinnissa[589]. Samalla se välittää julkiselle hallinnolle valtioneuvoston poliittisen edustavuuden mukaisia yhteiskunnallisia arvoja turvallisuusasioiden hallinnassa sekä yhdistää virkamiesvalmistelijoiden tuottamaa tietopohjaa näihin arvovalintoihin.

Tässä luvussa esitetty empiirinen analyysi tarkastelee valtion turvallisuusstrategiaprosessia viitekehykseksi valittujen strategian elementtien näkökulmista. Analyysia ohjaava tutkimuskysymys kuuluu:

> Miten valtion turvallisuusstraregiaprosessi ja sen muutokset ilmentävät pyrkimystä rationaalisuuteen, julkisen arvon määrittymistä sekä asioiden emergenssiä ja kompleksisuutta päätöksenteossa?

Julkisen sektorin strategian tulee määritellä organisaation missio sekä kuvata, mistä organisaation toiminta saa legitimiteettinsä ja miten toiminta on organisoitava asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi[590]. Julkisen arvon tuottamisen kannalta olennaista on sidosryhmien huomioon ottaminen strategiaprosessissa sekä strategian tiedonkeruun perustana oleva tiedonkäsitys[591].

Strategiatyön keskeinen tavoite on kehittää organisaation kykyä hankkia, luoda, koota ja käyttää hyödyksi tietoa. Tältä kannalta olennaista on, miten pystytään edesauttamaan yksilöiden oppimista ja tukemaan tiedon yhdistämistä

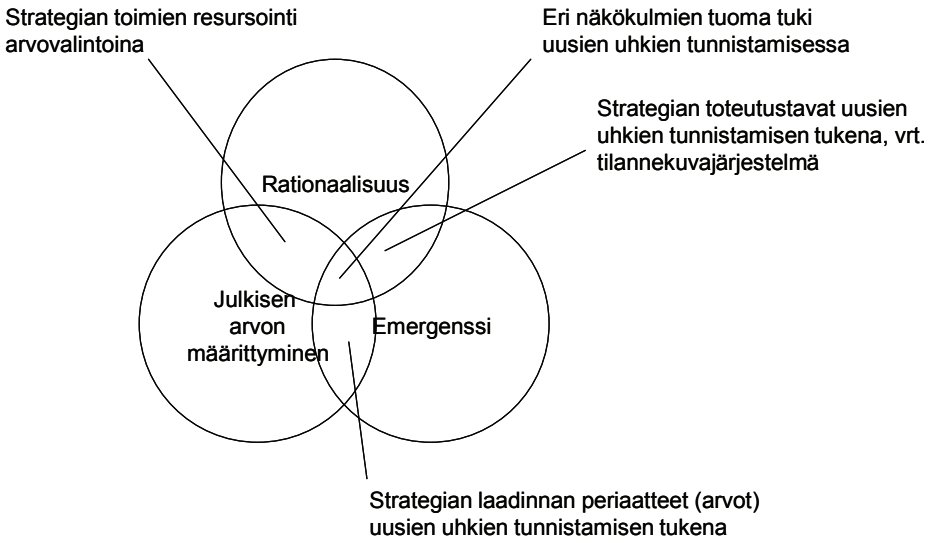
---

[587] Bryson 2003, s. 8; Mintzberg 1998, s. 11.
[588] Tiili 2008, s. 57.
[589] Vuodesta 2010 eteenpäin *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia.*
[590] Moore 1995, s. 71.
[591] Edwards 2007, s. 54; Hellström 1998, s. 60.

yhdeksi kokonaisuudeksi dialogin, keskustelun, kokemusten jakamisen ja tarkkailun avulla.[592] Voidaan perustellusti odottaa, että turvallisuusstrategiaprosessin tulee onnistuakseen tukea tapahtuneista oppimista ja tämän kokemuksen jakamista organisaatioissa.

Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö tapahtuu tiukasti määritellyn muodollisen päätöksentekojärjestelmän mukaisesti. Sitä ohjaavat lainsäädännön määrittämät keskinäiset toimivallat ja sisällöt ja toisaalta poliittisen päätöksenteon muotovaatimukset. Voidaan puhua formaalista rationaalisuudesta[593]. Toisaalta päätöksentekoa ohjaa vastuu turvallisuusasioiden hallinnan onnistumisesta yhteiskunnan ja kansalaisten suuntaan. Tämä substantiivinen rationaalisuus painottaa osaltaan strategiatyön valmistelussa mukana olevien virkamiesten eettistä vastuuta ja kykyä yhdistää päätöksenteossa poikkialainen tieto ja osaaminen[594].

Erityisen haastavaa riskejä ja uhkia koskevassa päätöksenteossa on objektiivisen, tieteellisen tiedon yhdistäminen epävarmuuteen tulevasta kehityksestä[595]. Valtioneuvoston päätöksenteossa heijastuu myös poliittisten päätöksentekijöiden vastuu valitsijoilleen näiden kannattamien arvojen huomioimisesta turvallisuusasioita koskevassa päätöksenteossa ja siten strategiatyö toteuttaa myös demokratiaprosessia[596].



Kuvio 8. Eri näkökulmien liittymäpintoja turvallisuusstrategiatyössä.

[592] Mintzberg ym. 1998, s. 211–212.
[593] Bartels 2009, s. 449.
[594] Bartels 2009, s. 449; Meek ja Newell 2005, s. 344.
[595] Hellström 1998, s. 60.
[596] Lynn 2001, s. 154; Meek ja Newell 2005, s. 334–335.

Strategiaprosessin analyysi rajautuu ja konkretisoituu tässä työssä kolmen strategiatyön elementin kautta, jotka ovat *pyrkimys rationaalisuuteen*, *julkisen arvon määrittyminen* sekä *emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa*. Nämä käsitteet on määritelty ja operationalisoitu empiirisen ja teoreettisen analyysin pohjaksi luvussa 4.1. Taulukossa 5 on esitetty näiden strategiatyön elementtien ohjaamana laadittu teemoittelu, jonka kautta empiirinen analyysi jäsentyy. Strategiatyön tarkastelussa eri elementtien tarjoamat näkökulmat menevät osin päällekkäin. Elementtien keskinäisiä rajapintoja turvallisuusstrategiatyössä sekä sitä, miten niiden tarjoamat näkökulmat auttavat tukemaan uusien uhkien tunnistamista on havainnollistettu kuviossa 8.

Pyrkimystä rationaalisuuteen tunnistettiin haastatteluvastauksia luokiteltaessa kuvaavan kommentit, jotka liittyvät strategiatyön toteutuksen ja seurannan kehittämistarpeisiin varautumisen järjestelmän kokonaisohjauksen kannalta. Näissä vastauksissa korostui kysymys toimivaltasuhteista sekä niiden mekanismien merkitys, joita tarvitaan johtamisjärjestelmän kehittämisessä. Haasteina tuotiin esiin lainsäädännön kehitystarpeet ministeriöiden toimintamallien ja keskinäisen työnjaon kannalta sekä toisaalta yhteistyön kehittäminen. Tilannekuvajärjestelmä on strategiatyön organisoinnin näkökulmasta eräs johtamisjärjestelmän rationaalisuuden elementti, mutta tässä työssä sitä on käsitelty keinona huomioida päätöksenteossa uusien uhkakuvien emergenssi (vrt. rajapinta kuviossa 8).

Taulukko 5. Strategiatyön elementit ja niiden ohjaamina määrittyneet empiirisen analyysin teemat.

Strategiatyön elementit	*Empiirisen analyysin teemat*
Pyrkimys rationaalisuuteen	Varautumisen järjestelmän kokonaisohjauksen kehittäminen
	Johtamisjärjestelmä
	Toimivaltasuhteet
	Johdon sitoutuminen
	Strategiatyö osana hallinnon toimintaa
Julkisen arvon määrittyminen	Poikkihallinnollisuus toiminnassa
	Kansanvaltaisuus poliittisen päätöksenteon kautta
	Eduskunnan rooli ministeriöiden ohjauksen kautta
	Kustannustehokkuus
	Elinkeinoelämän osallisuus
	Kansalaisjärjestöjen osallisuus
	Valmiuden joustava säätely
	Vastuunjako turvallisuustilanteiden mukaan
	Voimavarojen turvaaminen
Emergenssi ja kompleksisuus	Reagointi uhkakuvien muutoksiin
	Toimintamallit jatkuvan muutoksen oloissa
	Tiedonvaihdon varmistaminen
	Tilannekuvajärjestelmän kehittäminen
	Harjoituksista ja tositilanteista oppiminen

Julkisen arvon määrittymistä nähtiin haastatteluvastauksien luokittelussa kuvaavan vastausten, jotka kertoivat poikkihallinnollisen ajattelutavan kehittymisestä, missä arvomääritykset tapahtuvat eri toimialojen näkökulmista myös toimialojen rajapinnoilla. Tärkeäksi näkökulmaksi nousi vastauksissa varautumisjärjestelmän kokonaisuuden ymmärtäminen turvattavien arvojen kannalta ja se, miten kiinnitetään huomiota strategiassa erikseen määriteltyjen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen arvojen noudattamiseen. Kansanvaltaisuuden kannalta tärkeänä tekijänä tarkasteltiin poliittisen päätöksenteon kykyä ottaa huomioon ja soveltaa asiantuntijatietoa sekä toisaalta eduskunnan roolia strategiatyössä edustuksellisen vaikuttamisen foorumina. Keskeisenä seikkana julkisen arvon määrittymisen kannalta nousi esiin strategian toteutuksen kustannustehokkuus ja toisaalta resurssien joustava käyttö sekä se, miten poikkihallinnollinen yhteistyö tähän vaikuttaa.

Emergentisti esiin nousevia uusia uhkia ja päätöksenteon kompleksisuutta päästiin haastatteluaineistossa tarkastelemaan niissä vastauksissa, jotka kommentoivat strategiaprosessia mekanismina sovittaa yhteen eri tahojen näkemyksiä uhkakuvien muutoksesta sekä välineenä tarkastella tämän muutoksen merkityksestä varautumisen kannalta. Haasteina tähän liittyen tuotiin haastatteluvastauksissa esiin strategiaprosessin kannalta hallinnon uudelleenjärjestelyt ja näiden seurauksena esiin nousevat kehityspaineet hallinnossa niin horistontaalisti kuin vertikaalisti. Strategian ja sen määrittämien toimintamallien, erityisesti keskinäisen työnjaon järjestämisen, nähtiin vaikuttavan osaltaan uusien uhkien tunnistamiseen ja mahdollisuuksiin reagoida muutoksiin. Eri tavat koota tietoa uhkakuvien muutoksista, kuten tilannekuvajärjestelmän kehittäminen ja tilanteista oppimisen edistäminen nähtiin tärkeiksi keinoiksi ottaa huomioon uhkakuvien emergenssi ja tilanteiden kompleksisuus osana strategiaprosessia.

6.2 TURVALLISUUSSTRATEGIOIDEN SISÄLLÖN ANALYYSI

Tässä luvussa esitetään turvallisuusstrategioiden sisällönanalyysi perustuen kirjallisiin lähteisiin. Seuraavien lukujen (luvut 6.3–6.5) haastatteluanalyysissa käytetään osin hyödyksi näitä samoja kirjallisia lähteitä haastatteluvastausten kontekstin kuvaamisessa ja vastausten sisältöjen tulkinnassa.

Vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon pohjalta käynnistettiin *Kansallisen varautumisen strategian* valmistelu[597]. Valmistelutehtävä annettiin turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle, joka myös määritteli työn toteutukselle suuntaviivat. Strategian valmistelun lähtökohdaksi otettiin hallinnonalakohtaisten yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen määrittely. Strategian avulla pyrittiin määrittelemään näiden elintärkeiden toimintojen turvaamisen tavoitetila sekä ne toimet, joita vaadittiin tavoitetilan saavuttamiseksi. Tämä perusajatus elintärkeiden toimintojen turvaamisesta on säilynyt

[597] VNS 2/2001 vp, s. 81.

kaikissa strategioissa vuosina 2003–2010. Elintärkeitä toimintoja uhkaavat *uhkakuvat*, jotka ovat erilaisia erilaisissa *turvallisuustilanteissa*. Näitä uhkakuvia määritellään *uhkamallien* antaman tarkastelukehikon ja jäsentelyn pohjalta. Elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi hallinnonalojen tulee pitää yllä ja kehittää *strategisia tehtäviä*[598].

Strategian valmistelua leimasi alusta asti se, että valmistelusta vastaavan TPAK:n sihteeristön tausta oli puolustushallinnossa[599]. Näin ollen terminologia, jota työssä käytettiin, oli vahvasti sidoksissa puolustushallinnon kielenkäyttöön. Käsitteet, kuten *uhkakuva*, *uhkamalli*, *tavoitetila* ja *suorituskyky* eivät olleet helppoja omaksua eri hallinnonalojen edustajille. On huomattavaa, että koko strategiaprosessin ajan on tästä perusterminologiasta pidetty kiinni eikä terminologian lähtökohtainen vieraus näytä heijastuneen strategioiden sisällölliseen työhön. Esimerkiksi uhkamallien ja niiden pohjalta tapahtuvassa uhkakuvien määrittelyssä hyväksyttiin yhteisesti ajatus, että oltiin luomassa kehikkoa konkreettisten uhkakuvien hallitsemiseksi ja sovittamassa yhteen turvallisuuden eri ulottuvuuksia[600]. Turvallisuusstrategioiden uhkamallien rakentamisen voidaan kaikkiaan katsoa edustaneen pyrkimystä kokonaisturvallisuuden rakentamiseen[601].

Kokonaisvaltaiseen turvallisuusajatteluun pyrkimystä on heijastanut myös strategioiden turvallisuustilanteiden määrittely. Tärkeä linjanveto on ollut vuoden 2003 strategian laatimisesta lähtien hahmottaa turvallisuustilanteita siten, että määritetään normaaliolojen ja poikkeusolojen väliin erillinen häiriötilanteiden luokka. Häiriötilanteissa *valtionjohdon ja viranomaisten on ryhdyttävä erityisiin toimiin ja tiivistettyyn yhteistyöhön uhkan ehkäisemiseksi ennalta ja siitä selviämiseksi. Näissä tilanteissa voidaan ottaa käyttöön normaaliolojen säädöksiin sisältyviä lisäresursseja ja erityistilanteiden toimivaltuuksia, mutta ne saattavat myös edellyttää säädösten tarkistamista*[602]. Turvallisuustilanteiden määrittelystä kategorisena luokitteluna luovuttiin YTS 2010 strategiassa ja se korvattiin analyyttisemmalla esityksellä, jossa eri häiriötilanteita ja uhkamalleja liitettiin matriisissa toisiinsa[603]. Tässä strategia noudattaa Hallbergin komitean esittämää ajatusta, jonka mukaan ei pyritä ennakoimaan kaikkia mahdollisia uhkatilanteita vaan kehitetään varautumista sellaiseksi, että valmius toimia erilaisissa yllättävissä häiriötilanteissa paranee[604].

Strategian toteuttamisen välineeksi määriteltiin vuoden 2003 YETT strategiassa hallinnonalakohtaiset kehittämisohjelmat. Nämä olivat kunkin hallinnonalan itsenäisesti laatimia suunnitelmia, joissa esitettäisiin strategisten tehtävien edellyttämä suorituskyvyn kehittäminen, ylläpito ja seuranta sekä hallinnonalan vastuulla olevien toimien yhteensovittaminen.[605] Kukin ministeriö seuraisi

---

[598] Vnpp 23.11.2006, s. 71.
[599] Ks. Lonka ym. 2005, s. 33.
[600] Limnéll 2009, s. 272–273.
[601] Limnéll 2009, s. 273.
[602] Vnpp 27.11.2003, s. 18–19.
[603] Vnpp 16.12.2010, Liite 3, s. 80–82.
[604] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/ 2010, s. 74.
[605] Vnpp 27.11.2003, s. 39.

vastuullaan olevaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvää suorituskykyä ja sen kehittymistä. Rahoituksen lisäksi ministeriöiden oli turvattava hallinnonalan toimintakyky strategisten tehtävien hoitamiseen myös säädösvalmistelulla.[606] Strategian toimeenpano ja seuranta hallinnonalakohtaisten kehittämisohjelmien kautta osoittautui strategiatyön edetessä liian kunnianhimoiseksi. Jo vuoden 2003 strategian arvioinnissa havaittiin, että kehittämisohjelmien laatimista pidettiin liian työläänä ja ne jäivät liian irrallisiksi suhteessa muuhun toiminnan ja talouden suunnittelutyöhön[607]. Seuraavien strategioiden toimeenpano perustui normaaliin TTS-prosessiin ja hallinnonalojen omaan tulosseurantaan.

Strategian toteutumisen seurannan punaisena lankana nähtiin vuoden 2003 strategiassa strategian osana määriteltyjen kehittämisen painopisteiden toteutuksen seuranta[608]. Myös vuoden 2006 strategiassa kehittämisen painopisteet määriteltiin, mutta 2010 YTS-strategiassa tästä käytännöstä luovuttiin.

Kehittämisen painopisteiden voidaan nähdä olleen erityisiä linjanvetoja, joille katsottiin myös hallinnonalojen keskinäisissä ponnistuksissa tärkeäksi antaa erityistä huomiota. Ensimmäisessä strategiassa ajatuksena oli, että hallinnonalat myös yhdessä resursoisivat näiden kehittämisen painopisteiden vaatimia toimia[609]. Tästä ajatuksesta luovuttiin jo vuoden 2006 strategiassa ja seurannassa alettiin painottaa ministeriökohtaista elintärkeiden toimintojen turvaamisen toimien seurantaa[610]. Vuoden 2010 strategiaan tultaessa hallinnonalakohtaisten toimenpiteiden seurannan tueksi oli kehitetty taulukkomuotoinen seurantatyökalu. On siis nähtävissä, että vaikka strategiatyö on vuoden 2003 strategian yhteydessä lähtenyt liikkeelle poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämisen ajatuksesta, on työ askel askeleelta palautunut takaisin hallinnonalakohtaisten vastuiden ja niiden toteuttamisen seurantaan.

Strategian kehittämisen painopisteiden määrittely 2003 ja 2006 tarjoavat yhdessä uhkamallien määrittelyjen kanssa näkymän uhkien ja varautumisen painopisteiden hahmottumiseen 2000-luvun aikana. Läpileikkaavana piirteenä uhkamalleissa on ollut keskinäisriippuvuutta korostavien infrastruktuurien (sähkö- ja energiaverkot sekä tietoliikennejärjestelmät) turvaaminen. Toinen koko prosessin ajan strategioissa painoa saanut uhkakuva ovat olleet terveysuhkat, erityisesti pandemioihin varautuminen. Kiinnostavaa on, että vielä vuoden 2010 YTS-strategiassakaan ei kyberuhkia ole erikseen mainittu. Tosin tämän strategian jatkotyönä laadittiin vuonna 2013 valmistunut kyberturvallisuusstrategia[611].

Kehittämisen painopisteissä on strategiatyön alusta asti tuotu tärkeänä prioriteettina esiin valtioneuvoston tason tilannekuvajärjestelmän kehittäminen. Vuoden 2003 strategiassa tilannekuvajärjestelmästä puhuttiin hallinnonalojen

---

[606] Vnpp 27.11.2003, s. 39.
[607] Lonka ym. 2005, s. 22.
[608] Vnpp 27.11.2003, s. 55–56.
[609] Vnpp 27.11.2003, s. 8.
[610] Vnpp 23.11.2006, s. 47.
[611] Vnpp 24.1.2013.

omien järjestelmien koordinoinnin näkökulmasta[612]. Merkittävä tapahtuma tilannekuvajärjestelmien kehittämispohdintojen kannalta oli Aasian katastrofi loppuvuonna 2004. Aasian katastrofin jälkeen valtioneuvoston kansliassa aloitettiin helmikuussa 2005 tilannekuvatoiminta *valtion johdon päätöksentekonsa tueksi tarvitseman ennakoivan turvallisuustilannekuvan tuottamisen koordinoimiseksi*. Tilannekuvaa tuottaisivat ensisijaisesti ulkoasiainhallinto, sisäasiainhallinto ja puolustusvoimat.[613] Syksyn 2005 aikana toteutettiin Aasian katastrofin seurauksena myös kaikki hallinnonalat kattava päivystys- ja hälytysjärjestelmä[614]. Kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokousten järjestelmää päätettiin niin ikään katastrofin kokemusten ja tutkintalautakunnan suositusten pohjalta kehittää[615].

Myös valtioneuvoston tason kriisijohtamisen kehittäminen otettiin mukaan YETT strategian päivitystyöhön vuonna 2006 Aasian katastrofin kokemusten seurauksena[616]. Erityisesti tavoitteena vuoden 2006 strategiassa mainitaan kriisijohtamisen toteutumisen varmistaminen kaikilla hallinnon tasoilla perustuslain sekä muun lainsäädännön ja turvallisuusstrategia -periaatepäätöksen mukaisesti. Keskeisiä osa-alueita kriisijohtamiskyvyn kehittämisessä olivat tilannekuvatoiminta, johtamista tukevat järjestelmät, fyysiset rakenteet, suunnittelu sekä viestintä[617].

Vuoden 2006 kriisijohtamismallin kuvauksessa tarkennettiin valtioneuvoston tason päätöksenteon yksityiskohtia sekä ulko- ja turvallisuusasiain valiokunnan roolia myös muissa kuin perinteisissä ulkoisiin uhkiin perustuvissa turvallisuuspoliittisissa tapahtumissa. Tilanteen edellyttämät toimenpiteet voitaisiin käynnistää myös valtion ylimmän johdon toimenpitein. Valtioneuvostotason johtaminen, toiminnan johtaminen sekä asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen kuuluisivat perustuslain mukaisiin pääministerin tehtäviin. Tasavallan presidentti osallistuisi toimivaltansa mukaisesti päätöksentekoon tilanteissa, joilla on vaikutusta Suomen suhteisiin muihin maihin. [618] Tilanteen hallinnan edellyttämät päätökset tuli tehdä valtioneuvoston yleisistuntossa, asianomaisessa ministeriössä tai muussa toimivaltaisessa viranomaisessa[619].

Vuoden 2010 yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa tarkennettiin kriisijohtamisen toimintamallin kuvausta aiemmasta. Tärkeänä lähtökohtana tuotiin esiin, että toimivaltaiselle viranomaiselle saadaan häiriötilanteessa käyttöön tarvittaessa mahdollisimman laaja-alainen poikkihallinnollinen tuki. Valtioneuvoston tasolla toimivaltainen ministeriö johtaa toimintaa ja tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. [620]

---

[612] Vnpp 27.11.2003, s. 56.
[613] Oikeusministeriö 2/021/2005, s. 4.
[614] Oikeusministeriö 2/021/2005, s. 4.
[615] Oikeusministeriö 2/021/2005, s. 3.
[616] Volanen 2006, s .6.
[617] Vnpp 23.11.2006, s. 23–25.
[618] Oikeusministeriö 2/021/2005, liite s. 2–3, joissa viittaukset TP-UTVA-kokoukseen 2.11.2006, jossa määritelty kriisijohtamisen malli osana YETT strategiaa 2006.
[619] Vnpp 23.11.2006 s. 24–25.
[620] Vnpp 16.12.2010, s. 54.

Vuoden 2006 strategiaan verrattuna yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa 2010 laadittaessa valtioneuvoston kanslian johdossa toimiva tilannekeskus oli jo vakiinnuttanut asemansa osana valtioneuvoston johtokeskusta. Ministeriöiden varallaolopäivystäjät sekä eri hallinnonalojen tilannekeskukset muodostaisivat sen mukaan valtioneuvostotasolla rungon häiriötilanteisiin reagoimiselle.

Vuoden 2003 strategian mukaan turvallisuus- ja puolustusasiain komitea vastaisi periaatepäätöksen mukaisesti strategian yhteisestä seurannasta yhteistoiminnassa valmiuspäällikkökokouksen kanssa. Seuranta mahdollistaisi näin strategian päivitystyön ja kokonaismaanpuolustukseen liittyvien kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisen sekä poliittisen johdon tietoisena pitämisen[621]. Strategian seurannan raportointia valtion ylimmälle johdolle täsmennettiin vuoden 2010 strategiassa toteamalla, että turvallisuus- ja puolustusasiain komitea raportoi seurannan tuloksista tasavallan presidentille, valtioneuvostolle (UTVA ja TP-UTVA) sekä eduskunnalle (erityisesti puolustus- ja ulkoasiainvaliokunta). Eduskunnan valiokuntien informoinnilla varmistetaan yhteiskunnan varautumisen parlamentaarisen ohjauksen toteutuminen[622].

Taulukossa 6 on kuvattu turvallisuusstrategioiden keskeisiä sisältöjä ja niiden muutoksia strategiaprosessin edetessä.

[621] Vnpp 23.11. 2006, s. 47.
[622] Vnpp 16.12.2010, s. 61–62.

Taulukko 6. Turvallisuusstrategioiden sisällön vertailu.

	YETTS 2003	**YETTS 2006**	**YTS 2010**
Turvallisuus-tilanteet	Normaaliolot Häiriötilanteet Poikkeusolot	Normaaliolot Häiriötilanteet Poikkeusolot	Luovuttu häiriötilanteiden määrittelystä. Esitetty eri uhkamalleja ja niihin liittyviä häiriötilanteita havainnollistava matriisi.
Uhkamallit	Tietojärjestelmäuhkat Laiton maahantulo ja väestöliikkeet Ravitsemus ja terveysuhkat Ympäristöuhkat Taloudelliset uhkat Järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi Suuronnettomuus Kansainvälinen jännitystila Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja sodan uhka, Aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila	Tietojärjestelmien sijalla sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen. Suuronnettomuuksien yhteyteen luonnon aiheuttamat onnettomuudet. Sotilaallisina uhkina poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus ja sotilaallisen voimankäyttö.	Uhkamalleja 13. Infrastruktuurin häiriöt ja elinkeinoelämän toimintojen kautta vaikuttavat häiriöt korostuvat. Uutena uhkamallina julkisen talouden rahoituksen saatavuuden häiriintyminen.
Kehittämisen painopisteet	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisessa tarvittava tilannekuva Vakavan rikollisuuden mukaan lukien terrorismin paljastava tiedustelutoiminta Sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät Terveydensuojelu	Valtion kriisijohtamiskyky. Vakavien ympäristöonnettomuuksien ennalta ehkäisy ja torjunta. Terveydensuojelu Sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät Energian toimitusvarmuus.	Luovuttu kehittämisen painopistealueiden määrittelystä. Painotetaan jatkuvaa kehittämistoimintaa ministeriöissä ja hallinnonaloilla.

Toimeenpanon välineet	Hallinnonalakohtaiset kehittämisohjelmat. Kehittämisohjelmiin liittyy hallinnonalakohtaisten uhka-arvioiden laatiminen. Rahoituksen lisäksi hallinnonalan toimintakyky strategisten tehtävien hoitamiseen turvattava myös säädösvalmistelulla.	Strategiset tehtävät listattu hallinnonaloittain ja määritetty niiden ylläpito- ja kehittämistarpeet. Erityistilanteiden määrittely varautumisen, kehittämistyön ja harjoittelun perustana.	Kunkin elintärkeän toiminnon tavoitetilan ja ministeriön strategisten tehtävien määrittäminen.
Seurannan välineet	Kehittämisen painopisteet seurannan ytimenä. Hallinnonalojen kehittämisohjelmat seurannan välineenä.	Seuranta normaalin TTS-prosessin osana. Ministeriöt ohjaavat ja seuraavat toimialallaan toimintojen turvaamisen tehtävien toteuttamista ja näiden edellyttämän toimintakyvyn kehittämistä.	Ministeriöt laativat kertomuksen yhteistoiminnassa alaisensa hallinnon ja yhteistyökumppaneidensa kanssa kriisivalmiuden toimivuudesta ja kehittämistarpeista. TPAK raportoi seurannan tuloksista tasavallan presidentille, valtioneuvostolle sekä eduskunnalle.

6.3 PYRKIMYS RATIONAALISUUTEEN STRATEGIATYÖSSÄ

6.3.1 Rationaalisuuden ilmeneminen turvallisuusstrategiatyössä

Rationaalisuuden viitekehyksen alla tarkastellaan tässä työssä niitä tekijöitä, jotka tukevat varautumisen järjestelmän kokonaisohjausta strategiaprosessin osana. Strategiat kuvaavat valtionjohdon ja ministeriöiden velvoitteet ja tehtävät elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. Niissä jäsennetään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen johtosuhteet, jotka määrittyvät perustuslain, valtioneuvostolain ja valtioneuvoston ohjesäännön perusteella. Strategioiden mukaisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvoston kanslia ja kukin ministeriö hallinnonalallaan[623]. Toimivaltasuhteiden kannalta strategioiden toteuttamisessa lähtökohtana on voimassa oleva lainsäädäntö ja viranomaisten toimivallan jako[624].

[623] Vnpp 27.11.2003, s. 17.
[624] Vnpp 27.11.2003, s. 6.

Turvallisuusstrategiaprosessin rationaalisuus ilmenee klassisesti johdonmukaisuutena sekä tehtävien ja niihin liittyvien toimivaltojen systematisointina[625]. Tätä systematisointia kuvaavat erinomaisesti esimerkiksi vuoden 2006 strategiassa esitetyt ministeriöiden strategisten tehtävien luettelot ja näihin liittyvien toimintakykyjen kehittymisen seuranta sekä erityistilanteiden luettelot[626].

Vastausten teemoittelussa on rationaalisuuden elementin osalta haastatteluaineistosta poimittu vastaukset, joissa kommentoidaan johtamisjärjestelmän toimivuutta sekä tähän liittyen toimivaltasuhteiden määrittelyä, poikkihallinnollisen yhteistyön toimintamalleja sekä näihin liittyviä haasteita. Keskeiseksi näkökulmaksi hallinnon rationaalisuuspyrkimystä tarkasteltaessa nousee virkamiesasiantuntijoiden rooli kokonaisuudessa. Yksilöiden ja yhteisön kyky käsitellä asiantuntijatietoa päätöksenteossa ja reagoida esiin nouseviin epävarmuuksiin ilmentävät substantiivisen rationaalisuuden haastetta turvallisuusstrategiatyössä[627].

Strategiaprosessin kannalta on olennaista hahmottaa, miten strategiatyö toimii osana hallinnon muiden tehtävien kokonaisuutta ja mahdollisesti näitä tukien. Ministeriön toimintojen ohjauksen kannalta keskeiseksi nousee johdon sitoutuminen strategiaprosessin ohjaamiseen hallinnonalan näkökulmasta. Poikkihallinnollisuuden periaatetta korostettiin vuoden 2003 strategiassa nimeämällä kullekin elintärkeälle toiminnolle vastuuministeriö, jonka tehtävänä on yhteensovittaa varautumista kyseisen elintärkeän toiminnon osalta. Nämä vastuuministeriöt määritettiin seuraavasti:

> valtion johtaminen: toimintaedellytykset VNK, oikeusvaltioperiaate OM
> ulkoinen toimintakyky: yhteen sovittaa UM
> valtakunnan sotilaallinen puolustus: yhteen sovittaa PLM
> si1säinen turvallisuus: yhteen sovittaa SM
> talouden ja yhteiskunnan toimivuus: Julkinen talous ja hallinto VM, Perustoiminnot KTM, Tieto- ja viestintäjärjestelmät ja kuljetukset LVM
> väestön toimeentuloturva ja toimintakyky: yhteen sovittaa STM
> henkinen kriisinkestokyky: yhteen sovittaa OPM (myöhemmin OKM). [628]

Vuoden 2003 strategian arvioinnin yhteydessä esitettiin kritiikkiä tätä toimintamallia kohtaan: epäselväksi koettiin jääneen, millä mekanismilla yhteensovittaminen toimivaltaisen ministeriön ja muiden ministeriöiden kesken voisi tehokkaasti tapahtua[629]. Vuoden 2006 strategiassa luovuttiin yhteen sovittavan ministeriön määrittämisestä. Tilanne voidaan tulkita siten, että yhteensovittamisen ajatus ei osapuolten mielestä saanut riittävästi tukea voimassa olevista toimivaltojen määrittelyistä eikä se mekanismina ollut siitä syystä hyväksyttä-

[625] Vrt. Hietaniemen 1989, s .249–250 yhteenveto Weberin rationaalisuuden käsitteestä.
[626] Vnpp 23.11.2006, s. 64–67.
[627] Vrt. Bartels 2009, s. 449; Meek ja Newell 2005, s. 344.
[628] Vnpp 27.11.2003, s. 9–11.
[629] Lonka ym. 2005, s. 35.

vissä. Hallinnon sisäisessä työnjaossa ei siis voitu noudattaa verkostomaista, governance-ajattelun mukaista toimintamallia[630].

Vuoden 2003 strategian arvioinnin yhteydessä oli todettu, että ministeriöiden strategisiin tehtäviin viitattiin, mutta niitä ei ollut tarkemmin määritelty. Vuoden 2006 strategiassa jäsenneltiin ministeriöiden strategiset tehtävät tarkemmin ja niitä listattiinkin peräti 50 kappaletta[631]. Strategisten tehtävien havainnollistamiseksi vuoden 2006 strategiassa lueteltiin myös hallinnonalakohtaiset erityistilanteet varautumisen pohjaksi. Näitä kertyi yhteensä 61 kappaletta[632].

Olennainen läpileikkaava määrittely kaikissa vuosien 2003–2010 turvallisuustrategioissa on sen korostaminen, että varautuminen perustuu huolelliseen varautumiseen normaaliolojen häiriötilanteisiin. Sekä strategiateksteissä että haastatteluissa korostuu jatkuvasti tarve kehittää varautumista joustavaksi reagoimiseksi vähitellen vaikeammaksi käyviin olosuhteisiin. Tämä järjestelmän kehittämistavoite oli esillä myös Hallbergin komitean johtopäätöksissä[633]. Rationaalisuuden käsitteen kannalta voidaan nähdä, että järjestelmän hyödyntäminen siitä näkökulmasta, että *yhteiskunnalla on käytössään vain yhdet voimavarat*[634] haastaa perinteisestä instrumentaalisen ja formaalin rationaalisuuden logiikkaa hallinnossa substantiivisen rationaalisuuden ajattelutavan suuntaan. Jäykät menettelyt ja arvovaltakiistat toimivaltarajoilla voivat pahimmillaan estää tarvittavan joustavuuden tositilanteisiin reagoitaessa.

6.3.2 Strategiatyö osana hallinnon toimintaa

Strategiatyö itsessään on osa hallinnon normaalia toimintaa ja sen tarkoitus on tukea varautumisen toimintojen organisoimista ministeriöissä[635]. Turvallisuusstrategian sisällön kirjoitustyöstä vuoden 2003 strategiatyössä vastasi työryhmä, jossa oli edustaja kaikilta hallinnonaloilta. Työryhmän työtä seurasi valmiuspäällikkökokous. Hallinnonalojen vastuulla oli määrittää elintärkeät toimintonsa ja päättää painotuksista, joilla toiminnot ja tavoitteet hallinnonalan osalta strategiassa kuvataan[636]. Seuraavien strategioiden osalta strategian tekstien valmistelusta vastasi TPAK:n sihteeristön johdolla kaikkien hallinnonalojen valmiussihteereistä koostuva ryhmä.

Strategian laatimisen prosessi herätti työn käynnistysvaiheessa eriasteista vastustusta. Tämä johtui siitä, että prosessi koettiin vieraaksi ja erityisesti puolustushallinnon ajattelutapa ja kieli leimasivat voimakkaasti ensimmäisen strategian valmisteluvaiheita[637]. Vuoden 2006 strategiatyössä oli päästy strategiaprosessin toteutuksen lastentaudeista eroon ja vuoden 2009 haastatteluissa kansliapäälliköt pitivät jo strategiatyön tekemistä itsessään hyvänä käytäntönä. Strategiaprosessin käytännön valmistelutyön keskeinen merkitys on haastatte-

---

[630] Vrt. Ingraham & Lynn 2004, s. 10–11.
[631] Vnpp 23.11. 2006, Liite 2, s. 63–65.
[632] Vnpp 23.11. 2006, Liite 3, s. 66–67.
[633] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/ 2010, s. 74.
[634] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/ 2010, s. 74.
[635] Vnpp 27.11.2003, s. 13.
[636] Lonka ym. 2005, s. 12.
[637] Lonka ym. 2005, s. 33.

luvastausten perusteella ollut poikkihallinnollisen yhteistyön virittäminen ja eri hallinnonalojen tietojen ja tilannekuvan jakaminen.

Haastateltavat totesivat, että strategiaprosessilla on ollut vaikutusta varautumisen ja valmiussuunnittelun organisointiin ministeriöissä. Erillisistä valmiusorganisaatioista on ministeriöissä luovuttu, mikä muutos oli 2000-luvun alkupuolella jo käynnissä myös riippumatta strategiatyöstä. Strategiaprosessi on kuitenkin selvästi tukenut sitä, että valmiussihteerien tehtäväkuvat ovat vakiintuneet varautumisen koordinoinnissa ministeriöiden sisällä ja ministeriöiden välillä. Tärkeäksi koettiin valmiuspäällikkökokousten ja kansliapäällikkökokousten roolin selkeyttäminen, joka on tapahtunut valtioneuvoston ohjesäännön päivityksen kautta[638].

Merkittävänä vaikuttajana ministeriöiden varautumistoiminnan järjestämisessä on ollut turvallisuusstrategiatyön kautta vakiintunut näkemys siitä, että kriiseihin varautumisen perustana on hyvä valmius toimia normaaliolojen eriasteisissa häiriötilanteissa. Tämän nähtiin haastatteluvastauksissa motivoivan sekä arkityöhön että osallistumaan varautumiseen kunkin oman toiminnan osalta jatkuvasti.

> Ihmiset pitää motivoida ja saada näkemään. Saada linjaorganisaatiot näkemään varautuminen yhtenä osana riskienhallintaa. ... Normaaliolojen kriiseihin varautumisesta on helppo lähteä kun lähdetään varautumaan kriiseihin. Hyviä käytäntöjä saadaan näiden kautta.(H2)

Turvallisuusstrategiatyön tavoitteiden ja näiden toteutumisen seurannan liittäminen osaksi arkipäivän toimintaa on vaihdellut hallinnonaloittain strategiaprosessin tarkastelujakson aikana. Strategian toimeenpanon resursointi tapahtui strategian ensimmäisen päivityksen 2006 jälkeen normaalin tulosohjausmenettelyn sekä talous- ja toimintasuunnittelun (TTS) kautta. Normaalin talousarviosuunnittelun kautta tapahtuvaa elintärkeiden toimintojen resursointia pidettiin reiluna menettelynä. Osaltaan tämän menettelyn saama laaja hyväksyntä heijasti sitä, että hallinnonaloilla oli ylipäänsä varautuminen mielletty lähemmin osaksi normaalia toimintaa kuin vielä 2003 strategian toimeenpanon aikana. Toki kansliapäälliköt myönsivät vuonna 2009 ongelmia resurssien jaossa, mutta kyse oli kuitenkin luonnollisesta ministeriöiden sisäisestä rahankäytön priorisoinnista.

> YETT on mukana hallinnon mekanismeissa. Budjettiesityksessä otetaan huomioon YETTS vaatimukset; tulosohjauksessa, kun virastoja ohjataan. Mun arkeni kannalta paperin merkitys on se, että nostaa niiden papereiden joukkoon, jotka otetaan huomioon arjessamme. Edellytetäänkin, että pitää olla mukana toiminnan ja talouden suunnittelussa. Toimii siten kuin hyvä hallituksen linjaus toimii.(H9)

Vuoden 2013 haastatteluissa oli nähtävissä jälleen selvästi enemmän kaipuuta poikkihallinnollisesti jaettaviin yhteisiin resursseihin varautumisessa. Näyttäisi siltä, että erityisesti työn alla olleet laajat ICT-järjestelmien valmisteluhankkeet

[638] VNOS 10§ 3.mom.

olivat nostaneet tätä tarvetta aiempaa enemmän esiin. Jotkut kansliapäälliköistä näkivät kaavailut virastovaltioneuvoston perustamisesta yhtenä ratkaisumahdollisuutena uuteen resurssitarkasteluun kokonaisturvallisuuden edistämisessä[639]. Tämän ajattelun mukaan keskushallinnon rakenteen uudistaminen palvelisi poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämistä kokonaisvaltaisesti, jolloin yhteistyötilanteita ei tarvitsisi punnita yksittäisten hallinnonalojen toimivaltarajoista käsin[640].

Vuoden 2013 haastattelut tehtiin turvallisuuskomitean aloitettua työnsä. Osana uutta työn organisointia oli käynnistetty strukturoitu strategian toimeenpanon seurantatyö. Tämä seuranta oli toteutettu kaikissa ministeriöissä juuri ennen haastatteluja. Seurantajärjestelmää pidettiin yleisesti hyödyllisenä ja suhteellisen helppona toteuttaa. Seurantataulukon täyttämisestä vastasivat ministeriöissä yleensä valmiussihteerit.

Monet vastaajat totesivat jo vuoden 2009 haastatteluissa, että harjoitukset[641] ovat kehittyneet hallinnon toiminnan hyväksi käytännöksi. Tapahtuneet tositilanteet olivat osaltaan vaikuttaneet siihen, että harjoituksiin suhtauduttiin entistä vakavammin. Vuoden 2013 haastatteluissa harjoitusten tärkeyttä korostivat lähes kaikki vastaajat. Toisaalta nämä haastattelut sattuivat juuri kyber-turvallisuutta konkretisoineen VALHA-harjoituksen päättymisen aikaan syksyllä 2013. Asenne harjoituksiin oli selvästi muuttunut aiemmasta entistä positiivisemmaksi. Enää valituksia 'harjoittelusta harjoittelun vuoksi' ei tullut, kuten vielä 2009 haastatteluvastauksissa. On muistettava, että myös tositilanteet, jotka liittyivät tietovuotoihin ja kyber-turvallisuuskysymyksiin hallinnonaloilla olivat vuosina 2012–2013 toimineet yleisesti herätteenä[642].

6.3.3 Strategia johtamisjärjestelmän kehittämisen kannalta

Olennainen muutos valmiustoiminnan organisoinnissa koettiin tapahtuneen 2000-luvun alkuvuosista siinä, että erillisistä valmiusyksiköistä oli ministeriöissä luovuttu. Varautumistoiminta oli integroitu jokapäiväisiin toimintaprosesseihin ja kansliapäälliköiden ote varautumistoimintaan ja sen ohjaamiseen oli selvästi aktiivinen. Ministeriöiden ylin johto oli hyvin sitoutunut strategian laatimiseen ja sen toteuttamiseen.

---

[639] *Virastovaltioneuvostolla* viitataan tässä uudistusprosessiin, joka johti ministeriöiden hallinto- ja palvelutoimintojen kokoamiseen valtioneuvoston kansliaan, joka toteutettiin perustamalla valtioneuvoston hallintoyksikkö (VNHY) 1.3.2015. Uudistusta valmisteltiin valtioneuvoston kanslian joulukuussa 2013 asettamassa Valtioneuvoston hallintoyksikkö 2015 –hankkeessa osana Keskushallinnon uudistus –hanketta (Valtioneuvoston viestintäosaston tiedote 107/2015).

[640] Laajimmillaan uudistuksen ajateltiin johtavan jopa Ruotsin mallin mukaiseen itsenäisistä ministeriöistä luopumiseen ja näiden muuttumiseen valtioneuvoston osastoiksi (vrt. Ruotsissa *departement*). Suomessa toteutettiin kuitenkin vain edellä kuvattu ministeriöiden hallinnollisten tehtävien yhteen kokoaminen, jonka vaikutukset poikkihallinnolliseen kokonaisturvallisuuden kysymysten hoitamiseen ei todennäköisesti ole kovin suuri.

[641] Tässä tarkoitetut *harjoitukset* määritellään varautumisen ja väestönsuojelun sanastossa seuraavasti: Yhteiskunnan kykyä turvata yhteiskunnan elintärkeät toiminnot testataan valmiusharjoituksilla, joita järjestetään hallinnonaloittain, suppeina häiriötilanneharjoituksina ja laaja-alaisina alueellisina tai valtakunnallisina valmiusharjoituksina. Määräajoin järjestetään valtionhallinnon valmiusharjoituksia (VALHA), jotka koostuvat kaikkien hallinnonalojen sekä hallinnon eri tasojen ja toimialojen valmiusharjoituksista. (Lähde: *Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto*, SPEK 2007).

[642] Ulkoministeriö vahvisti 1.11.2013 tiedon, että Suomen ulkoasiainhallinto oli ollut vakavan tietoturvaloukkauksen kohteena.

Vuoden 2013 seurantahaastatteluissa tuli selvästi esiin se, että turvallisuuskomitean työskentely oli vakiintunut luontevaksi osaksi kansliapäälliköiden omaa tehtävänhoitoa. Näin siitä huolimatta, että työskentelyssä 2009–2011 ja kaikkiaan TPAK:n loppuaikoina oli koettu vaikeuksia ja voimakkaita ristiriitoja hallinnonalojen keskinäisissä suhteissa komitean työssä.

Kansliapäälliköitten omaa työympäristöä oli vuoteen 2013 tultaessa myös selkeyttänyt se, että valmiuspäällikkö- ja kansliapäällikkökokouksille oli sovittu selvä työnjako, jossa kansliapäällikkökokoukset keskittyvät hallinnon jokapäiväisen johtamisen asioihin ja valmiuspäällikkökokoukset vain varautumisen kysymyksiin. Samalla turvallisuuskomitea-asetus oli selkeyttänyt komitean roolia ministeriöiden yhteistoimintaelimenä varautumisessa.[643]

Vuoden 2013 haastattelujen vastauksista havaitaan, että asiat olivat vastuunjaon osalta kehittyneet 2009 haastatteluissa toivottuun suuntaan, esimerkkeinä turvallisuuskomitean perustaminen ja kansliapäälliköiden ja heidän yhteistoimintafoorumiensa roolien selkeyttäminen. Kukaan haastatelluista ei vuonna 2013 kyseenalaistanut omaa ja ministeriönsä roolia turvallisuusstrategiatyössä. Erityisesti eri hallinnonalojen vastuuhenkilöiden ottaminen mukaan turvallisuuskomitean sihteeristön päivittäiseen työhön oli edistänyt hallinnonalojen omistajuutta strategian valmisteluun. Edelleen kuitenkin strategian valmistelun puolustushallintovetoisuus herätti närää.

Osa vastaajista näki sekä 2009 että 2013 haastatteluissa turvallisuusstrategian valmistelujärjestelmän hyvin pragmaattisena asiana. Muutoksia muutosten vuoksi ei kaivattu. Kysymys strategian päivityksestä linkittyi myös vuoden 2009 selonteon johtopäätöksiin ja juuri haastattelujen alla ilmestyneeseen puolustusvaliokunnan lausuntoon asiassa[644]. Selonteossa oli ehdotettu selvitettäväksi turvallisuusneuvoston perustamista[645], joten tätä kommentoitiin. Valtaosassa vastauksia ei kaivattu enää uusia rakenteita vaan nykyisten keskinäisen toiminnan parempaa koordinoimista.

Vuoden 2013 haastatteluissa kaivattiin edelleen jäntevämpää poliittista ohjausta turvallisuusstrategiatyölle. UTVA:n roolin koettiin keskittyneen ulkopoliittisia ulottuvuuksia omaavien kysymysten käsittelyyn ja sisäministerin jäsenyys siinä perustui vielä 2013 tilanteessakin ainoastaan ministerin rooliin puolueensa puheenjohtajana. Turvallisuuskomitean ollessa virkamiestason henkilöistä koottu toimielin koettiin, että varsinainen poliittinen johto alan työstä puuttui. Lisäksi sisäisen turvallisuuden ohjelman työ kulki irrallaan kokonaisuudesta ja se vaikutti – samoin kuin jo 2009 oli koettu – edelleen irralliselta osalta kokonaisuutta ja jollakin tavalla 'sisäministeriön hyvittelyltä'.

Vastauksissa vuonna 2009 kannettiin huolta siitä, miten ministeriökohtaisista toimivaltuuksista pystytään pitämään kiinni myös erilaisissa kriisitilanteissa. Jonkin verran koettiin tässä suhteessa ylilyöntejä Aasian katastrofin jälkeisenä aikana. Tällä tarkoitettiin sitä, että ylemmällä tasolla oli haluttu ottaa käsittelyyn

---

[643] Asetus turvallisuuskomiteasta 77/2013 2§.
[644] Puolustusvaliokunnan lausunto valtioneuvoston selontekoon Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2009. PuVL 4/2009.
[645] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009, s. 82.

ja poikkihallinnollisten menettelyjen piiriin tilanteiden hallintaa silloinkin, kun toimivaltainen ministeriö katsoi oman toimintakykynsä hyvin tilanteen johtamiseen riittävän.

Haastatteluissa korostui koko tarkastelujakson aikana toive siitä, että johtamisjärjestelmä ja lainsäädäntö säilyvät riittävän yksinkertaisina. Tällaiselle ajattelulle koettiin saadun tukea sekä harjoituksissa että tositilanteissa. Yhtenä avaimena pidettiin hallinnonalojen keskinäistä jatkuvaa keskustelua ja läpikäyntiä, jotta pysytään ajan tasalla kulloisistakin kehittämistarpeista. Tässä suhteessa näyttäisi, että keskusteluja sekä TPAK:ssa että kansliapäälliköiden kokouksissa pidettiin hyödyllisinä.

Erityisenä haasteena tuli haastatteluissa päätöksenteon osalta esiin se, että valtakunnallinen media on jatkuvasti hyvin aktiivinen kriisitilanteissa. Tällöin on sekä ministeriöiden että yksittäisten ministerien osalta pidettävä mielessä, mikä on päätöksentekojärjestyksen mukainen tiedotusvastuu eri tilanteissa. Median paine ja vääränlaisen medianäkyvyyden pelko tositilanteissa näkyi kuitenkin selvästi esimerkiksi tavassa, jolla tilannekeskussäädäntöä haastateltavien kuvausten mukaan vuoden 2013 aikana oli ajettu eteenpäin. Haastateltavat epäilivät, että liiallinen tiedotusvastuun korostaminen sekoittaa pahimmillaan myös vakavien häiriötilanteiden operatiivisen johtamisen toimivaltasuhteet.

6.3.4 Toimivaltasuhteet ja poikkihallinnollisuuden haasteet

Haastatteluissa tuli hyvin esiin se, että ministeriöillä on erilainen rooli varautumisen kokonaisuudessa. Toisilla, kuten sosiaali- ja terveysministeriössä, varautuminen kuuluu tiiviisti kaikkeen arkipäivän toimintaan. Toisilla taas, kuten oikeusministeriöllä, rooli on rakenteiden ylläpitämisessä ja yhteiskunnan toiminnan reunaehdoista huolehtimisessa. Vuoteen 2013 tultaessa ministeriöt olivat tunnistaneet aiempaa enemmän yhteisiä kehittämisalueita strategiatyössä. Tällaisia olivat esimerkiksi ministeriöiden rooli ICT-järjestelmien kehittämisessä ja toisaalta hallinnon rakenteiden uudistamistyö erityisesti aluetasolla.

Ministeriöiden keskinäisen toimivallan jaon ja vastuun määrittämisen kullekin ministeriölle omalla vastuualueellaan nähtiin toimivana käytäntönä niin 2009 kuin 2013. Strategiatyön tietyn arkipäiväistymisen kääntöpuolena korostui toisaalta protektionistinen näkökulma hallinnonalojen kesken, joka pyrki peräti ylikorostamaan ajatusta kunkin ministeriön omista asioista huolehtimisesta. Alleviivattiin mielellään, että asiat eivät tulleet ministeriöön strategian kautta vaan ministeriö toi omat asiansa haluamallaan tavalla mukaan strategiatyöhön.

Tilannekeskussäädännön valmistelu vuonna 2013 oli nostanut haastateltavien piirissä voimakkaasti esiin pohdinnan ministeriöiden toimivallan jaosta ja erityisesti operatiivisen toiminnan johtosuhteiden säilyttämisestä johdonmukaisina. Lähes kaikki haastateltavat kantoivat vuonna 2013 huolta toimivaltasuhteiden säilymisestä selkeinä jatkossakin.

Samalla, kun vuonna 2009 nähtiin poikkihallinnollisen yhteistyön lisääminen strategian myönteisenä vaikutuksena ja hyvänä käytäntönä, tunnistettiin se edelleen myös haasteeksi. Strategian rooli hallintoa ohjaavana asiakirjana oli

2009 vielä hyvinkin epäselvä. Ministeriöiden rooli strategisen suunnittelun kannalta tuntui selkeältä, mutta hallinnonalojen ohjaus ja erityisesti se, miten tämä ohjaus ulottuu aluetasolle asti, näytti jäävän auki.

Vuoden 2013 haastatteluissa aluehallinnon järjestämiseen ei ollut saatu varautumisen kannalta juurikaan selvyyttä, pikemminkin päinvastoin. Tosin vuoden 2010 *Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa* oli aluehallinnon ja kuntien rooli varautumisen järjestämisessä nostettu uudella tavalla esiin aikaisempiin strategioihin verrattuna[646]. Turvallisuuskomitea oli tarttunut myös alueellisen varautumisen kehittämiseen vuonna 2013 oman erillisen seminaarin kautta[647]. Tätä aloitteellisuutta pidettiin yleisesti tarpeellisena ja positiivisena.

Erityisesti alueellisen varautumisen huomioimisen haasteet korostuivat haastatteluissa sosiaali- ja terveyshallinnon osalta. Vuoden 2013 haastattelujen aikaan oli vielä varsin epäselvää esimerkiksi se, millä tavoin suunnitteilla ollut sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistus (SOTE) vaikuttaisi alueellisen varautumisen kokonaisuuteen.

Vuonna 2009 esiin tuotu kipuilu puolustus- ja siivilimaailman välillä näytti vuoden 2013 haastattelujen mukaan kärjistyneen pahastikin turvallisuus- ja puolustusasioiden komitean työskentelyssä haastattelukertojen välisinä vuosina. Toisaalta tapahtuneissa tositilanteissa, kuten vaikkapa Jemenin panttivankitilanteen hoidossa vuonna 2013, olivat toimivaltasuhteet toimineet normaalia vastuuministeriön johtovastuuta noudattaen.

Osana strategian toteutumisen seurantaa nähtiin haastatteluissa myös tilanteista oppiminen. Tässäkin suhteessa hallinnonalat poikkesivat vuoden 2009 haastatteluissa selvästi toisistaan: ne, joilla tilanteita oli useammin ja varautuminen oli tiiviisti osa arkipäivän toimintaa, tunnistivat helpommin myös tositilanteiden tarkemman analysoinnin hyödyt. Tässä ei tullut olennaista eroa sen välillä, oliko kyseessä 'turvallisuusasioiden ytimessä' oleva ministeriö vai muu substanssiala.

Strategian toimeenpanossa oli vuonna 2009 tapahtunut selvää kehitystä poikkihallinnollisen yhteistoiminnan osalta erityisesti peräkkäisinä vuosina tapahtuneiden kouluammuskelutapausten välillä. Eri tahojen vastuut ja toimivaltasuhteet olivat selkiintyneet. Olennaista oli kokemus, että toiminta painottui paikalliselle tasolle, kuten toimivaltasuhteiden osalta asiaan kuuluikin. Vuoden 2013 haastatteluissa näkyi paradoksaalisesti se, että vakavia pelastus- ja terveydenhuollon toimia vaatineita tositilanteita ei ollut lähivuosina sattunut. Haastatteluissa syntyi vaikutelma, että turvallisuuskomitean järjestäytyminen ja monien asiakirjojen sekä lainsäädäntöhankkeiden työstäminen samaan aikaan oli hiukan etäännyttänyt vastaajat pohtimasta vakaviin tositilanteisiin reagoimista.

---

[646] Vnpp 16.12.2010 s. 3.
[647] http://www.turvallisuuskomitea.fi/index.php/fi/materiaalia/tapahtumat/seminaari-saatytalolla-13-8-2013 14.7.2015.

6.3.5 Strategia hallintoa ja lainsäädäntöä ohjaavana asiakirjana

Peruskysymyksenä haastatteluissa vuonna 2009 nousi esiin se, onko periaatepäätös riittävän korkealla tasolla oleva ohjaava asiakirja strategian vaikuttavuuden kannalta. Vertailukohtana pidettiin valtioneuvoston päätöstä, jollainen status on esimerkiksi päätöksellä huoltovarmuuden turvaamisesta[648]. Yleinen näkemys näytti kallistuvan periaatepäätöksen kannalle. Toisaalta tärkeäksi seikaksi nostettiin erityislainsäädännön riittävät toimivaltuudet toimia normaaliolojen tilanteissa. Strategian todettiin jo tässä vaiheessa hallinnonaloilla vaikuttaneen hallinnonalakohtaisten poikkeussäännösten tarkentamiseen.

Vuonna 2013 haastatteluissa tuli selvästi esiin aktiivisuus, jolla kuluneena ja edellisenä vuonna oli pyritty viemään strategian linjauksia säädöstasolle. Toimivaltojen tarkentamisen osalta odotettiin muutoksia valtioneuvoston ohjesääntöön. Valtioneuvoston ohjesääntöön oli jo vuonna 2012 tehty lisäys kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokouksista pysyvinä ministeriöiden välisinä yhteistyöeliminä[649]. Ristiriitaisia tunteita herätti valmisteilla olleen tilannekeskuslainsäädännön tarkkuustaso ja se, vaikuttaisiko se toivotulla vai epätoivotulla tavalla ministeriöiden, aluehallinnon ja valtioneuvoston kanslian toimivaltasuhteisiin tositilanteissa.

Vuoden 2009 haastatteluissa korostui näkemys, että kyse olisi enemmän olemassaolevan lainsäädännön tulkinnoista tilannekohtaisesti. Uusia säädöksiä ei tarvittaisi vaan ennemmin pelisääntöjen sopimista. Koko järjestelmän selvittämistä vuoden 2009 selonteon velvoitteiden mukaisesti peräänkuulutettiin[650]. Tähän sisältyisi sitten myös pohdinta TPAK:n asemasta ja roolista. Tämä selvitystyö toteutui sittemmin Hallbergin komitean työn ja sen raportin kautta[651].

Haasteena pidettiin lainsäädännön tiettyä kehittymättömyyttä. Vuoden 2006 strategia, jota vuoden 2009 haastattelut käsittelivät, sisälsi selkeästi kuvatun ajatuksen turvallisuustilanteista kolmella tasolla normaalioloista, normaaliolojen häiriötilanteiden kautta poikkeusoloihin. Näistä valmiuslaki kuitenkin tunnisti vain kaksi tasoa: normaaliolot ja poikkeustilanteet. Tilanne koettiin haasteelliseksi pikku hiljaa pahenevien kriisitilanteiden hoidossa. Todetuksi tuli myös se, että kaikille strategian asettamille velvoitteille ei ole lainsäädännön antamaa valtuutusta asiasta vastaavalle hallinnonalalle.

> Viimeisessä harjoituksessa huomattiin, että harmaa alue on aika kiusallinen tilanteessa, jossa valmiuslain kriteerit eivät täyty. Kun huomataan että kriisi pahenee, mutta toimivalta ei vielä riitä toimenpiteisiin.(H5)

---

[648] Vnp 350/2002. *Valtioneuvoston päätös* on valtioneuvoston ratkaisu, jolla on välittömiä oikeusvaikutuksia, kun taas *valtioneuvoston periaatepäätös* on luonteeltaan poliittinen linjanveto ja ohje hallinnolle.

[649] Kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokouksista on pysyvinä yhteistyöeliminä otettu oma momenttinsa valtioneuvoston ohjesääntöön lisäyksellä 24.2.2012/92. VNOS 10§ 3.mom.

[650] VNS 2009, s. 82: *Toimintaympäristön muutokset, hallinnon kehittyminen sekä mahdolliset lainsäädännölliset muutokset edellyttävät … kokonaisvaltaista selvitystä yhteiskunnan varautumisesta tällä hallituskaudella. Selvityksessä arvioidaan nykyinen kokonaismaanpuolustuksen toimintamalli, YETT-strategia ja sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä näiden sisältö, järjestelyt, johtosuhteet, vastuut ja toimeenpano. Tässä yhteydessä tulee harkittavaksi kansallisen turvallisuusneuvoston perustaminen. Selvitystyön laatimisesta päätetään erikseen valtioneuvostossa.*

[651] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010.

Erityisesti kyber-uhkien tarkastelu oli vuoden 2013 haastatteluihin tultaessa konkretisoinut, että valmiuslaki ei vielä antanut toimivaltaa poikkeustoimiin tilanteissa, joissa tietohallintokysymykset olisivat osasyy hyvinkin vakaviin valtakunnallisiin häiriötilanteisiin. Tämä oli yksi sektoreista, joilla oli havahduttu ministeriöiden toimivaltuuksien tarkempiin määrittelytarpeisiin normaaliolojen erityislainsäädännössä.

Vastauksissa vuonna 2009 tuli selvästi esiin organisaatioiden välisiä jännitteitä strategian toimeenpanossa. Yhtenä ongelmana tuotiin esiin kokonaismaanpuolustuksen ja kriisijohtamisen mallit ja se, miten käsitteillä myös pyritään kenties vaikuttamaan siihen, kuka vastuuta ja valtaa asioissa kantaa.

> Mikä on kokonaismaanpuolustuksen ja kriisijohtamisen malli? Sinänsä kokonaismaanpuolustuksen käsite aivan hyvä kattokäsite: asian voi organisoida monella tavalla, ei kuitenkaan yhtä aikaa kaikilla tavoilla!(H9)

Käsitteiden määrittelyn osalta päästiin turvallisuuskomitean aloittaessa työnsä vuonna 2013 hyvään tilanteeseen, kun kattokäsitteeksi oli Hallbergin komitean linjauksia noudattaen otettu valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuuden käsite. Periaatepäätöksen ja turvallisuuskomitean perustamisen jälkeiseen tilanteeseen olivat kaikki haastateltavat tältä osin tyytyväisiä. Kaikkiaan nämä muutokset olivat synnyttäneet turvallisuuskomitean jäsenten joukossa positiivisen asennoitumisen komitean työhön.

Omana kokonaisuutenaan lainsäädännön muutostarpeista tuli 2009 haastatteluissa esiin kriisijohtamisen järjestelmän kehittäminen. Tämän juridisen pohjan vahvistamiseen oli vuoden 2006 strategian hyväksymisen jälkeen syntynyt painetta. Kriisijohtamisen järjestelmän kehittyminen lähti liikkeelle Aasian katastrofin kokemuksista.[652]

6.4 STRATEGIA JA JULKISEN ARVON MÄÄRITTYMINEN

6.4.1 Julkisen arvon määrittyminen turvallisuusstrategiatyössä

Julkisen arvon määrittymisen näkökulma avaa tässä työssä sitä, miten strategiaprosessissa turvallisuustyön arvot määrittyvät ja millä järjestelyillä näitä arvoja turvataan ja edistetään osana prosessia. Julkisen arvon näkökulma tuo strategiaprosessin tarkasteluun välineitä analysoida kompleksisten päätöksentekotilanteiden sisältämiä ristikkäisiä arvoja ja tavoitteita osana poikkihallinnollista prosessia[653]. Tässä luvussa haastatteluaineiston analyysin apuna hyödynnetään Edwardsin viitekehystä, joka tuo esiin julkisen arvon näkökulman osana jatkumoa perinteisen julkisen hallinnon ajattelun tai siitä kehiteltynä muotona New public management –ajattelun kokonaisuuteen[654].

---

[652] ks. tarkemmin kriisijohtamisen järjestelmän kehittämisestä luvussa 6.2.
[653] Vrt. Thatcher ja Rein 2004.
[654] Edwards 2007, ks. Taulukko 3.

Haastatteluvastausten pohjalta keskiöön nousee se, miten strategiaprosessi palvelee kunkin hallinnonalan tavoitteita ja toisaalta, miten poikkihallinnollinen yhteistyö liittää nämä tavoitteet osaksi yhteistä turvallisuustyön kokonaisuutta. Keskeinen osa julkisen arvon määrittymistä turvallisuusstrategiaprosessissa on elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteiden toteutuminen strategiatyössä. Näistä nousevat haastatteluaineiston pohjalta tarkasteluun kustannustehokkuus, valmiuden joustava säätely, vastuunjako turvallisuustilanteiden mukaan sekä voimavarojen turvaaminen.

Jälleen havaitaan päällekkäisyyksiä muiden näkökulmien kanssa. Rationaalisuuden kannalta tarkasteltu tulosohjauksen merkitys toimeenpanon näkökulmasta näkyy julkisen arvon määrittymisessä tarkasteltaessa strategiatyön kustannustehokkuutta. Elintärkeiden toimintojen suhteellinen tärkeys liittyy olennaisesti pohdintaan uusien uhkien emergenssistä. Toisaalta valmiussuunnittelutyön vaikuttavuus on tärkeä tekijä siihen, miten tehokkaasti emergenttisesti esiin nousevia uusia näkökulmia pystytään hallinnonalojen varautumistyössä ottamaan huomioon. Näitä eri näkökulmien liittymäpintoja toisiinsa on havainnollistettu kuviossa 8.

6.4.2 Strategian merkitys poikkihallinnollisessa yhteistyössä

Poikkihallinnollisuuden kannalta turvallisuusstrategiatyön peruskysymyksenä näyttäytyy se, kenelle kuuluu turvallisuuden palvelueetos. Edwardsin jaottelussa kysymystä tarkastellaan osana jatkumoa perinteisestä julkisesta hallinnosta NPM-ajatteluun yksityisen ja julkisen sektorin vastuunjaon kannalta[655]. Mutta se voidaan nähdä myös hallinnon sisäisenä, eri hallinnon sektorien keskinäisen vastuunjaon kysymyksenä.

Kenties tärkeimpänä koko turvallisuusstrategiatyön tuloksena on ollut pitkän prosessin kuluessa tapahtunut turvallisuusasioiden yhteinen jakaminen turvallisuuskomitean (aiemmin TPAK) työn kautta. Kysyttäessä hallinnonalojen kokemasta lisäarvosta niin 2009 kuin 2013 haastatteluissa todettiin keskeiseksi se, että koettiin aidosti oltavan osallisina yhteisessä prosessissa.

> Tuonut viranomaiset yhteen. Koordinaatio on tullut paremmaksi. On herättänyt tämän keskustelun.(H4)

Vaikka sinänsä strategiaan sisällytetyt asiat eivät olleet uusia, niiden kokoaminen yhteiseen strategia-asiakirjaan oli ollut hyödyllistä.

> Jos tällaista ei olisi, niin kyllä tällainen tarvitaan, olkoon sen nimi mikä tahansa. Tarvitaan sellainen, jota päivitetään, tarvitaan sen tyyppistä valmisteluorganisaatiota, TPAKia, joka tässä on. ... Muuan aspektihan tässä on sotilaskriisi vs. siviilikriisi. Näitä turvallisuuskäsitteitä on pyritty laajentamaan. Toiset enemmän ja toiset vähemmän innokkaasti.(H7)

---

[655] Edwards 2007, ks. Taulukko 3.

Tässä haastatteluvastuksessa kuvattu pohdinta siviili- ja sotilaskriisien kesken on näkynyt kipuiluna pohdittaessa turvallisuusasioiden omistajuutta koko strategiaprosessin ajan. Haastatteluissa niin 2009 kuin 2013 oli havaittavissa ristiriitaisia tunteita sen suhteen, että turvallisuuskomitea ja eritoten sen edeltäjä TPAK ja näiden koordinoima strategiatyö koettiin 'sotaväen tekemisiksi'.

Vaikka turvallisuuskomitean sijoittaminen edeltäjänsä tapaan puolustusministeriön yhteyteen oli 2013 haastatteluvastauksissa yleisesti hyväksytty ratkaisu, herätti arvostelua se, että puolustusministeriön kansliapäällikkö on itseoikeutettu komitean puheenjohtaja. Ja vaikka turvallisuuskomitean sihteeristöön oli tuotu muiden hallinnonalojen edustajia, avainpaikat, kuten pääsihteerin tehtävä, edellytti edelleen käytännössä sotilastaustaa. Nämä tekijät tuntuivat jatkuvasti hidastavan komiteatyön todellisen yhteisen omistajuuden syntymistä. Vuoden 2013 haastatteluvastauksissa todettiin kuitenkin, että strategiatyön poikkihallinnollisuutta oli selvästi syventänyt turvallisuuskomitean aloittaessa tapahtunut sihteeristön laajentaminen eri hallinnonalojen edustuksella.

Poikkihallinnollisen yhteistyön on koettu edistäneen hallinnonalojen tietoisuutta yhteisistä turvallisuustyön voimavaroista ja näiden voimavarojen resursointia hallinnonalakohtaisesti.

> Yksi lisäarvo on se, että meillä on voimavaroja, joita voidaan käyttää tänään ja tässä (ilman sotaa) ja toisaalta herännäisyys siitä, että tarvitaan muilta apua.(H3)

Valmius voimavarojen yhteiseen käyttöön riippuu siis myös siitä, että turvallisuustilanteiden jatkumo normaalioloista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin ymmärretään entistä paremmin. Näin poikkihallinnollisuuden edistäminen liittyy elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteisiin voimavarojen turvaamisesta mutta myös valmiuden joustavasta säätelystä. Strategiatyötä pidettiin hyvänä välineenä jäsentää työn- ja vastuunjakoa sekä hallinnonalojen kesken että turvallisuustilanteiden kiristyessä.

> Ratkaisee aika hyvin työnjaon ja vastuiden kysymykset olipa sitten häiriötilanteita normaalioloissa tai valmiuslain tilanteissa.(H4)

Turvallisuusstrategian merkitys poikkihallinnollisen ajattelun edistämisessä ei kuitenkaan ole ollut yksiselitteinen eikä suoraviivainen. Esimerkiksi kysymys strategian toimeenpanon poikkihallinnollisesta resursoinnista on elänyt vuosien kuluessa. Vuoden 2009 haastatteluvastauksissa pidettiin hyvänä sitä, että strategia otettiin huomioon ohjaavana asiakirjana taloussuunnittelussa normaalin järjestyksen mukaan, ei erillisten hallinnonalakohtaisten kehittämisohjelmien kautta, joiden oli koettu jäävän kuolleeksi kirjaimeksi. Kehittämisohjelmien ajatushan oli ollut, että niiden kautta voitaisiin sopia myös voimavarojen jaosta hallinnonalojen kesken. Vuoden 2013 haastatteluvastauksissa nousi kuitenkin uudelleen melko voimakkaasti esiin näkemys, että strategiaa pitäisi myös resursoida poikkihallinnollisesti. Tätä tarvetta korostivat erityisesti suuret, poikkihallinnolliset ICT-järjestelmien kehittämistarpeet.

6.4.3 Kansanvaltaisuus ja eduskunnan rooli

Kansanvaltaisuuden näkökulmasta on olennaista kysyä, kuka asettaa turvallisuusstrategiatyön tavoitteet ja miten kansalaisten osallistuminen tähän mahdollisesti tapahtuu.

Poliitikkojen ja hallinnon keskinäisten suhteiden – tai politiikka-hallintodikotomian – kannalta turvallisuusstrategiaprosessin kohdalla kiinnostavaksi nousee poliittisen johtajuuden ja hallinnon johtajuuden välinen suhde turvallisuustilanteissa. Edwardsin jaottelun mukaisesti hallinnon johtajien tavoitteet määrittyvät perinteisessä julkishallinnossa poliittisista tavoitteista ja NPM-ajattelun mukaisesti suoritustavoitteista[656]. Julkisen arvon näkökulmasta hallinnon johtajien tulisi vastata käyttäjien tarpeisiin sekä pystyä uusimaan mandaatti ja luottamus varmistamalla palveluiden laatu. Turvallisuusasioiden hallinnan kannalta asiaa voidaan tarkastella toimien hyväksyttävyyden ja oikea-aikaisuuden näkökulmasta[657]. Poliittinen johto kantaa tässä vastuun julkisuuden ja äänestäjien mielipiteen kautta. Toisaalta kriisijohtamisen operatiivinen toimivuus on hallinnon vastuulla ja tässä mielessä voidaan joutua ristiriitaan poliittisten tavoitteiden ja operatiivisten tavoitteiden kesken.

> Kyllä kai meillä kansanvaltaisuusperiaatetta noudatetaan pitkälle. Kysymys on paljon siitä, mikä on poliittisen johdon ja muun johdon rooli. Poliitikot mielestään vastaavat tilanteista. Joskus on, että poliitikot tulevat normaalin johdon tilalle. Kriiseissä pitäisi olla normaalia, tiukkaa johtamista, ei saa tulla väliin putoamista.(H6)

Julkisen arvon määrittymisen kannalta valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö on erityisen haasteellista. Kärjistyvät turvallisuustilanteet vaikuttavat suoraan poliitikkojen toimien hyväksyttävyyteen kansalaisten silmissä. Median aktiivinen ja nopearytminen rooli lisää painetta poliittisten toimijoiden onnistumiselle tapahtumien julkisuuden hallinnassa. Toisaalta kriisijohtamisjärjestelmän toimivuus käytännössä ja hallinnon mahdollisuus toimia tuloksekkaasti kaikissa tilanteissa ovat turvallisuuspalveluiden tuottamisen tavoitteena keskeisiä arvoja.

Kansanvaltaisuuden ja poliittisen ohjauksen toteutumisen kannalta eduskunnan rooli turvallisuusstrategiatyön osapuolena on merkittävä. Alun perin strategia miellettiin kuitenkin vahvasti valtioneuvoston oman toiminnan ohjauksen välineeksi eikä eduskunnan tietoisena pitämistä pidetty kovin tärkeänä asiana. Vuoden 2009 haastatteluissa asiaa kommentoitiin tähän tapaan:

> Pidetään eduskunta tietoisena ja haetaan sieltä tukea, kuten on tehtykin. Esitellään ennen päätöksentekoa vastuuvaliokunnille.(H3)

Eduskunnan osallistuminen turvallisuusstrategian valmisteluprosessiin poikkeaa selontekomenettelystä, jossa päätöksenteko on eduskunnan käsissä. Strategiaa käsitellään vastuuvaliokunnissa siten kuin yleensä vireillä olevista

---

[656] Vrt. Pollit ja Bouckaert 2011, s. 168–174.
[657] ks. Boin ja t'Hart 2003.

asioista tiedotetaan. Verrattuna vuoden 2003 strategiaprosessiin, vuoden 2006 strategian osalta tunnettuuden koettiin eduskunnan piirissä selvästi parantuneen.

YTS 2010 strategiaa käsiteltäessä eduskunnan kiinnostus turvallisuusstrategiatyöhön oli jo selvästi lisääntynyt. Selonteossa 2012 turvallisuusstrategiatyötä referoitiin omassa luvussaan[658], joten tässäkin mielessä eduskunnan aktiivinen tietoisuus strategiatyöstä oli selvästi kasvanut. Haastatteluvastauksissa 2013 eduskunnan rooli ei kuitenkaan tullut erityisesti esiin. Vuoden 2009 vastauksissa kiinnitettiin erityisesti huomiota eduskunnan rooliin yleisesti ministeriöiden ohjaamisessa lainsäädännön ja siten vastuusuhteiden määrittelyn kautta.

> Eduskunnan tehtävänä on hoitaa että lainsäädäntö ja vastuusuhteet on ajan tasalla ja kaikki tietää, mitä tekee.(H1)

Eduskunnan rooli suhteessa turvallisuusstrategiatyöhön nivoutuu siis selontekoprosessiin. Tämä prosessi oli tiiviin pohdinnan alla vuoden 2009 haastattelujen aikana, olihan valmisteilla kokonaisvaltainen selvitys, joka kattaisi sekä turvallisuusstrategiatyön että selontekoprosessin[659]. Sikäli eduskunnan roolista tulevaisuudessa esitettiin erilaisia arvioita.

Hallbergin komitean mietinnöstä ja kokonaisturvallisuuden uudistuksista huolimatta selontekoprosessin rooli ei vuoden 2013 haastatteluihin tultaessa vaikuta olennaisesti kirkastuneen. Voimakkaasti tuli esiin kritiikkiä selonteon liian hitaasta päivitystaajuudesta ja erityisesti siitä, että se ei nykyisellään mitenkään pysynyt ajan tasalla erityisesti globaalin toimintaympäristön muutoksissa. Esimerkkinä tuotiin muun muassa Syyrian tilanteen eskaloituminen yllättäen vuoden 2010 aikana. Selonteon puolustuspoliittinen ulottuvuus oli kokenut kolauksen puolustusvoimauudistuksen nopeassa läpiviennissä lähes samanaikaisesti selonteon käsittelyn kanssa. Huomion arvoista haastattelutuloksissa oli se, että vuonna 2013 eivät selontekoprosessiin olleet tyytyväisiä sen paremmin puolustusministeriön kuin ulkoministeriönkään edustajat.

Vuoden 2015 alussa käynnistettiin sisäministeriössä valmistelutyö sisäisen turvallisuuden strategian laatimiseksi. Tavoitteeksi mainittiin myös sisäisen turvallisuuden selonteon laatiminen[660]. Samassa yhteydessä tultaneen pohtimaan myös sitä, millä tavoin eduskunnan valiokuntien roolitus suhteessa turvallisuusasioiden hallintaan kenties jatkossa voisi muuttua. Sisäministeriössä oli koettu, että työnjako puolustusvaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja hallintovaliokunnan välillä ei riittävästi tue erityisesti vakavien sisäisen turvallisuuden kysymysten käsittelyä (terrorismi, kyberuhkat) eduskunnan piirissä[661].

Valtioneuvoston ministerivaliokunnista turvallisuusstrategian kysymyksiä käsitellään ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (UTVA).

---

[658] VNS 2012 s. 91–97.
[659] Ns. Hallbergin komitean mietintö, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010.
[660] http://www.intermin.fi/sisainenturvallisuus/ajankohtaista/1/0/sisaministerio_on_kaynnistanyt_sisaisen_turvallisuuden_strategian_valmistelun_57979 26.1.2015/www-sivu lainaus 14.7.2015
[661] Kansliapäällikkö Nerg, henkilökohtainen tiedonanto 9.4.2015.

Vuoden 2015 aikana havaittiin selvästi, että ulkopoliittisen tilanteen kiristyessä Ukrainan kriisin johdosta UTVA:n toiminta tapahtui presidenttijohtoisesti ja muut kuin varsinaiset puolustuspoliittiset aiheet jäivät entistä vähemmälle huomiolle.

Hallbergin komitean yhtenä innovatiivisena esityksenä oli ollut juuri UTVA:n aktivoiminen ulospäin esimerkiksi kansalaisille avointen seminaarien järjestämisen kautta[662]. Tämä olisi keino julkisen arvon elementin korostamiseen julkisen osallistumisen merkitystä korostamalla siihen tapaan kuin Edwards esittää. Nykyisessä järjestelmässä pitäydytään selkeästi sekä valtioneuvoston että eduskunnan roolin osalta perinteiseen julkishallinnon toimintatapaan, jossa julkinen osallistuminen rajoittuu äänestämiseen ja paineen luomiseen valittuja edustajia kohtaan. Vaikeasti avattavia ja korkean salaustasonkin tietoa sisältäviä kokonaisturvallisuuden kysymyksiä pitäisi pystyä tuomaan julkisen osallistumisen kohteeksi nykyistä monimuotoisemmin keinoin. Kansalaisia ja eri sidosryhmiä pitäisi nähdä kokonaisturvallisuuden palvelujen käyttäjinä enemmän kuin hallintoalamaisina myös monimutkaisempien, kansallista turvallisuutta ja olemassaoloa koskettavien kysymysten osalta.

6.4.4 Sidostahojen huomioiminen

Edwardsin ajattelutapaa noudattaen, strategiatyö voidaan nähdä osaltaan julkisen palvelun tuottamisena, jollainen turvallisuus julkishyödykkeenä on. Tällöin nousee yhdeksi merkittäväksi kysymykseksi, miten strategiaprosessissa määrittyy, ketä varten strategiatyötä tehdään. Strategiaprosessin kuluessa tämä näkemys on laajentunut kattamaan valtioneuvoston itsensä lisäksi myös paikallisen ja aluehallinnon. Myös elinkeinoelämän ja järjestöjen osallisuuden lisääminen nostettiin tärkeäksi kehityskohteeksi vuoden 2009 haastatteluissa.

Elinkeinoelämän kanssa tehtävä yhteistyö oli jo 2009 muuttanut muotoaan, kun Huoltovarmuuskeskusta oli uudelleenorganisoitu ja yhteistyöfoorumuksi yrityselämän kanssa oli muodostettu Huoltovarmuusneuvosto. Viimeisimpänä uudistuksena oli ollut Huoltovarmuusneuvoston puheenjohtajan ottaminen jäseneksi turvallisuus- ja puolustusasiain komiteaan.

Vuoden 2009 haastatteluissa tuotiin esiin, että elinkeinoelämän osallistuminen on monisyinen kysymys. Osin se tapahtui yhteistyöelimien Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusneuvoston kautta, mutta myös oma-aloitteista vastuuta elinkeinoelämältä peräänkuulutettiin.

Elinkeinoelämän vastuukysymyksien kannalta haastetta lisää se, että lopulta vastuu toteutuu yksittäisen toiminnanharjoittajan tekemisten kautta ja suhde julkiseen valtaan – tyypillisesti kuntaan – määrittyy sopimusteitse.

> Elinkeinoelämällä on vastuu kuljetuksista ja muusta. Ei mene yleisesti elinkeinoelämän piikkiin vaan yksittäisen toimijankin.(H1)

---

[662] *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus* –mietintö, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010, s. 82.

Tätä kokonaisuutta oli vuoteen 2013 tultaessa pyritty hallitsemaan tuottamalla työvälineitä kuntien ja muiden viranomaisten ohjaamaan jatkuvuuden hallintaan ja näihin liittyviin sopimuskysymyksiin esimerkiksi sähköisen HUOVI-portaalin avulla[663].

Vuoden 2013 haastatteluissa elinkeinoelämän osallistuminen tuli käytännön tasolla esiin, kun muun muassa sähkömarkkinalakia oli tiukennettu yhtiöiden vastuun osalta sähkökatkoista ja lääketeollisuuden rooli saanut mediajulkisuutta rokotusohjelmien toteuttamiseen liittyen.

Erityisenä ajankohtaisena haasteena haastatteluissa tuli sekä 2009 että 2013 esiin ulkoistamisen ja yksityisen ja julkisen sektorin sopimussuhteiden merkitys huoltovarmuuden ylläpidossa. Vuoden 2013 haastatteluissa painottuivat kyber-uhkat sekä energia- ja tietojärjestelmien kestävyys häiriötilanteissa. Huoltovarmuuskeskus oli vuoden 2009 jälkeen ottanut aktiivisen otteen näiden järjestelmien kestävyyden edistämisessä[664].

Haastatteluissa tuli esiin myös se, että elinkeinoelämän ja erityisesti kilpailun avaaminen on myös positiivinen asia esimerkiksi tietohallintoasioissa. Tietohallintolain kautta oli muun muassa määritelty tietohallintoon vaatimus avoimista rajapinnoista, joiden varmistamisella estetään järjestelmien yhteensopivuuden kustannuksella tapahtuvaa yritysten epätervettä ja kokonaisuuden toimivuutta vaarantavaa kilpailua. Tämä on erittäin tärkeää esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmien toimivuuden kannalta.

Kansalaisjärjestöjen roolin lisääminen strategian valmistelutyössä tunnistettiin vastauksissa kehittämiskohteeksi. Samalla kuitenkin haluttiin muistuttaa, että viranomaisilla on vastuu kokonaisuuden johtamisesta ja toisaalta kansalaisjärjestöillä oma suvereniteettinsa. Kansalaisjärjestöyhteistyö elintärkeiden toimintojen turvaamisessa ei sinänsä ole hallinnonaloille mikään uusi asia. Toimivia yhteistyösuhteita on jo pitkältä ajalta.

> Viranomaisten vastuuta ei voi siirtää mihinkään. Ei voi antaa kansalaisjärjestöille velvoittavia normeja, muuten eivät ole enää kansalaisjärjestöjä. Vapaaehtoisvoimaa on löytynyt hyvin järjestöistä.(H6)

Käytännöllistä edistystä tiiviimmässä yhteistyössä kansalaisjärjestöjen suuntaan oli vuonna 2013 tapahtunut paitsi turvallisuuskomitean jäsenpohjan laajentamisen kautta myös siten, että turvallisuuskomitean sihteeristöön oli saatu oma henkilönsä nimenomaan kansalaisjärjestöyhteistyötä hoitamaan.

Yleisesti ottaen kysymys on myös laajemmin sidosryhmäverkoston organisoimisesta turvallisuusstrategian valmistelussa ja toimeenpanossa. Tässä suhteessa myös viranomaisten keskinäisessä yhteistoiminnan mallissa nähtiin kehitettävää.

---

[663] HUOVI-portaali tukee huoltovarmuuden kannalta kriittisten yritysten jatkuvuuden hallintaa, varautumista liiketoiminnan häiriöihin ja niiden toimintakyvyn kehittämistä häiriötilanteilta. Yleiskuvaus 8.4.2011, http://www.huoltovarmuus.fi/mediabank/430.pdf.
[664] Vnp 857/2013 5.12.2013, s. 2.

> Kannatan enemmän kuin laatikoita tällaista ohjelmayhteistyötä. Sekavampaa, mutta tuottaa enemmän tuloksia.(H2)

'Sekavamman ohjelmayhteistyön' kautta voidaan kenties hallinnon tulosvastuullisuutta turvallisuusstrategiatyössä julkisen arvon kannalta kohentaa. Lähtökohdiltaan ja erityisesti alkuvuosina turvallisuusstrategiatyö on korostanut perinteisen julkishallinnon toimintamallin mukaista tulosvastuullisuutta, joka toimii ylöspäin ministeriöiden ja poliitikkojen vastuuna eduskunnalle. Valtioneuvosto on lähtenyt tekemään turvallisuusstrategiatyötä omaa itseään ja ohjaamaansa keskushallintoa varten sekä pitänyt eduskunnan informoituna.

Julkisen arvon luomista korostavassa ajattelutavassa sidostahojen merkitys painottuu hallinnon valvojina, palveluiden käyttäjinä ja rahoittajina. Tähän julkista arvoa luovaan suuntaan turvallisuusstrategiatyö on jossain määrin kehittynyt ottaessaan huomioon entistä enemmän hallinnon vertikaalista ketjua keskushallinnosta, aluehallintoon ja kuntatasolle sekä laajentaessaan sidosryhmäyhteistyötään elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestökentän suuntaan.

6.4.5 Elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteiden noudattaminen

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa noudatettavina periaatteina YETT strategiassa samoin kuin sitä seuranneessa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa luetellaan yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyt periaatteet: kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate, vastuun jakaminen koko yhteiskunnalle, vastuujaon säilyttäminen, valmiuden joustava säätely, kustannustehokkuus, voimavarojen turvaaminen, Suomen EU-jäsenyyden ja kansainvälisen ulottuvuuden huomioiminen, valmiuden kehittämisen seuranta sekä toimien yhteensovittaminen.

Kysymykseen elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteiden noudattamisesta koettiin haastatteluissa aluksi vaikeaksi vastata. Periaatteiden nähtiin olevan ylipäänsä hyvän hallinnon periaatteita. Tarkemmin tarkasteltuina periaatteet muodostivat kuitenkin myös haastateltavien kannalta kiintoisan näkökulman turvallisuusstrategioiden toimeenpanon tarkasteluun.

> On ehkä niin, että aina kun halutaan turvata jotakin yksittäistä intressiä tai asiaa ja se on katseen kohteena. Silloin on vaikea nähdä sitä koko kuvaa ja esimerkiksi miten voi vaikuttaa perusoikeuksiin.(H8)

Vuoden 2013 haastatteluihin tultaessa erilaisten kyber-uhkien, erityisesti tietovakoiluskandaalien ja tietovuotojen, noustua keskusteluun, oli turvallisuuskysymyksiin liittyviä perusoikeuskysymyksiä helpompi hahmottaa. Myös vuonna 2013 meneillään ollut sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämislain valmistelu, jossa hoidon priorisoinnista vakavissa häiriötilanteissa päätettäisiin ministeriötasolla, teki perusoikeuspohdinnoista ajankohtaista. Vuonna 2009 oli kuitenkin jo sekä lintu- että sikainfluenssasta kokemuksia.

> Joustava sääteleminen: ei ole ollut ongelmia, mutta sitten kun on laaja pandemia, niin varmasti tulee ongelmaa säätelemisessä kun resurssit jää liian pieniksi.(H6)

Vuoden 2009 tilanteessa, jossa puhuttiin erityisesti rokotustoiminnan tasapuolisuudesta, oli vuonna 2013 mukaan tullut kysymys energia- ja tietoverkkokatkoksista ja mm. näihin liittyvien elintoimintoja ylläpitävien laitteiden sekä heikkokuntoisen väestön avopalveluiden saatavuuden turvaamisesta.

Kustannustehokkuuden osalta tullaan kysymykseen toimintojen ulkoistamisesta, jota keskusteluissa yleisesti pidettiin tärkeänä haasteena kansallisen turvallisuuden ylläpidon kannalta. Valmiuden joustavan säätelyn periaate ei tunnu hallinnonalojen vastausten perusteella aivan toimivan tyydyttävästi. Joustavan säätelyn kysymys liittyy tiiviisti perusoikeuksien punnintaan ja toisaalta resurssien riittävyyteen.

Ehkä tämän kohdan kipein kysymys liittyy vastuunjaon säilyttämiseen. Turvallisuusstrategian kantavana periaatteenahan on se, että normaaliolojen organisaatiolla toimitaan mahdollisimman pitkälle. Voimavarojen turvaamisen osalta vastaukset heijastivat tilannetta, jossa erillisiä turvallisuusstrategian toteuttamiseen tarkoitettuja varoja ei ole korvamerkitty, kuten 2003 strategian yhteydessä vielä ajateltiin. Hallinnonalat siis huolehtivat budjetin sisäisin siirroin voimavarojen turvaamisesta. Voimavarojen suuntaaminen liittyy myös kysymykseen valmiuden seurannasta ja kehittämisestä.

Vuoden 2013 haastatteluissa tuli esille erityisenä muutoksena vuoteen 2009 nähden se, että häiriötilanteiden kustannusjaossa oli entistä enemmän korostunut vastuunjako yksityisen ja julkisen sektorin kesken. Esimerkkinä tästä olivat vakuutuspohjaiset mekanismit kuten tulvavahinkovakuutus tai tiukennettu velvoite energiayhtiöille korvata sähkökatkosten aiheuttamien vahinkojen kustannuksia.

Kokonaisuudessaan voidaan nähdä, että elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteet ovat määrittely, joka auttaa asettamaan hallinnon johtajille tavoitteet osana turvallisuusstrategiatyötä. Niiden lähtökohdat näyttävät olevan hyvin sisäistetty, sillä haastateltavien oli vaikea mieltää, miten näitä periaatteita voitaisiin jättää huomiotta. Tarkempi tarkastelu kuitenkin osoitti, että periaatteiden listaaminen osana strategiaa on tärkeää. Ne tekevät näkyväksi haasteita, jotka liittyvät esimerkiksi hallinnon kustannustehokkuuteen ja palvelujen ulkoistamiseen turvallisuustavoitteiden kanssa ristiriitaisella tavalla. Myös perusoikeuksien toteutumisesta huolehtiminen osana kriisitilanteisiin liittyvien palvelujen järjestämistä on erityistä huomiota ansaitseva hallinnon haaste.

6.5 STRATEGIA EMERGENSSIN JA KOMPLEKSISUUDEN KANNALTA

6.5.1 Emergenssi ja kompleksisuus turvallisuusstrategiatyössä

Turvallisuusstrategiatyöhön liittyy keskeisesti emergenssi, uusien asioiden ja uhkakuvien nouseminen ennakoimattomasti esiin. Emergenttisten sisältöjen hallintaan liittyy toisaalta kompleksisuuden huomioiminen päätöksenteossa eli

keinot reagoida tulevaisuuden epävarmuuteen ja monimutkaisesti toisiinsa liittyvien uhkakuvien kehittymiseen[665].

Kansallisen turvallisuuden kysymyksistä voidaan osuvasti puhua ilkeän ongelman käsitteellä, jota käytetään kun organisaatiolla on vastassaan jatkuva muutos ja suuri joukko ei-ennakoitavissa olevia haasteita[666]. Ilkeän ongelman hallinta vaatii toimia, jotka yhdistävät laajan joukon tietämystä sekä edistävät tehokasta tiedonvaihtoa, vastaanottamista ja yhdistelemistä sopeutuen siihen, miten ongelma muuttaa muotoaan jatkuvasti[667].

Emergenssin viitekehyksen alla tarkastellaan tässä strategian reagoimista muuttuviin uhkakuviin ja niiden kehityksestä saatavaan tietoon. Emergenssin ja kompleksisuuden haasteisiin reagoimisen keskeisenä keinona hallinnon ohjaamisen kannalta on kokonaisvaltainen ja sektorirajat ylittävä tarkastelu. Tällainen ajattelutapa edellyttää CAS-tyyppisen organisaation ominaisuuksia, joita ovat muutos ja transformaatio, tavoitteenaan oppiminen ja itseorganisoituminen[668]. Tilannetta voidaan kuvata kaaoksen reunalla toimimiseksi, joka luo mahdollisuuksia uusien toimintatapojen ja hallintamenetelmien syntymiselle[669].

Elintärkeiden toimintojen turvaamisen uhkakuvien tarkastelemiseksi on vuosien 2003 ja 2006 strategioissa määritetty turvallisuustilanteiden jatkumo seuraavasti[670]:

> *Normaaliolot*, joissa esiintyviä uhkia voidaan ennalta ehkäistä ja torjua ja niiden vaikutuksista toipua normaaliolojen säädöspohjalla ja voimavaroilla.
>
> *Häiriötilanteet*, joissa valtionjohdon ja viranomaisten on ryhdyttävä erityisiin toimiin ja tiivistettyyn yhteistyöhön uhkan ehkäisemiseksi ennalta ja siitä selviämiseksi. Näissä tilanteissa voidaan ottaa käyttöön normaaliolojen säädöksiin sisältyviä lisäresursseja ja erityistilanteiden toimivaltuuksia, mutta ne saattavat myös edellyttää säädösten tarkistamista.
>
> *Poikkeusolot*, jotka ovat valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädettyjä tilanteita, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja resurssein.

Turvallisuustilanteiden jaottelun avulla, joka vuoden 2010 strategiassa ilmenee välillisesti häiriötilanteiden ja uhkamallien yhteyksiä esittävässä matriisissa, on pyritty hahmottamaan sitä, miten vakavuudeltaan erityyppisiin häiriötilanteisiin tulee hallinnossa varautua[671]. Keskeinen merkitys hallinnon kannalta on muistutus siitä, että tilanteiden niin vaatiessa on oltava valmius myös tarkistaa säädöksiä ja ottaa käyttöön erityistilanteiden toimivaltuuksia.

Uhkamallien avulla kuvataan strategioissa turvallisuusympäristön häiriöitä, jotka mahdollisesti vaikuttavat valtiolliseen itsenäisyyteen sekä kansalaisten

---

[665] Ks. Hellström 1998.
[666] Camillus 2008, s. 100; Weber ja Khademian 2008, s. 336.
[667] Weber ja Khademian 2008, s. 337.
[668] Lichtenstein 2000, s. 128.
[669] Ks. Leppänen ja Virta 2014, Vartiainen ym. 2013.
[670] Vnpp 27.11.2003, s. 18–19; Vnpp 23.11.2006, s. 8–9.
[671] Vnpp 16.12.2010, Liite 3, s. 80–82.

elinmahdollisuuksiin ja turvallisuuteen. Uhkamalliston tavoitteeksi määritettiin viranomaisten ja muiden tahojen suunnittelun yhtenäistäminen siten, että ne voivat turvata yhteiskunnan elintärkeät toiminnot. [672]

Vuoden 2003 YETT strategian uhkamalleiksi määritettiin: tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat, laiton maahantulo ja turvallisuutta vaarantavat väestöliikkeet, väestön ravitsemukseen ja terveyteen kohdistuvat uhkat, ympäristöuhkat, taloudelliset uhkat, järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi, suuronnettomuus, kansainvälinen jännitystila, Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja sodan uhka, aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila[673]. Uhkamallit ovat suurelta osin säilyneet samana strategiasta toiseen. Vuoden 2006 uhkamalleissa tietojärjestelmiin kohdistuvien uhkien sijasta puhutaan sähköisen infrastruktuurin häiriintymisestä ja suuronnettomuuksien yhteyteen lisättiin luonnon aiheuttamat onnettomuudet. Viimemainittu muutos heijastelee Aasian katastrofin seurauksena havaittua tarvetta seurata luonnononnettomuuksien ilmenemistä reaaliaikaisesti ja maailmanlaajuisesti. Sotilaallisten uhkien osalta puhutaan vuoden 2006 strategiassa poliittisesta, taloudellisesta ja sotilaallisesta painostuksesta sekä sotilaallisen voiman käytöstä[674].

Uhkamallien joukkoa oli vuonna 2010 laajennettu aiemmasta, niitä oli 13 aikaisempien yhdeksän sijaan[675]. Uhkamalleissa korostuvat aikaisempaa selvästi enemmän infrastruktuurin häiriöt (tietoliikenteen ja tietojärjestelmien, voimahuollon, kuljetuslogistiikan sekä yhdyskuntatekniikan vakavat häiriöt) sekä elinkeinoelämän toimintojen kautta vaikuttavat häiriöt (elintarvikehuollon sekä rahoitus- ja maksujärjestelmien vakavat häiriöt). Uutena uhkamallina on otettu mukaan julkisen talouden rahoituksen saatavuuden häiriintyminen.

Uhkamallien päivitykset 2010 ovat linjassa sen kanssa, että yhteiskunnan turvallisuusstrategian tavoitteeksi määritellään antaa tietoa ja yhtenäistää varautumisen, kriisijohtamisen ja huoltovarmuuden suunnittelun perusteita julkisen sektorin lisäksi myös elinkeinoelämälle sekä järjestöille ja keskushallinnon lisäksi alue- ja paikallishallinnolle[676]. Elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen tarpeet on pyritty erityisesti ottamaan huomioon strategian päivityksen yhteydessä. Samoin kansainvälinen ulottuvuus on yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa sen edeltäjiä huomattavasti keskeisemmin esillä[677].

Vuosien 2003 ja 2006 YETT-strategioissa määriteltiin kehittämisen painopistealueet, joiden katsottiin edellyttävän kaikkein ripeimpiä toimia yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi kaikissa turvallisuustilanteissa. Näiden alueiden tavoitetila tuli saavuttaa jo lähivuosina. Painopisteitä olivat sekä vuosien 2003 että 2006 strategioissa sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät sekä terveydensuojelu. Strategiassa 2003 korostettiin painopisteenä johtamisessa tarvittavaa tilannekuva, vuoden 2006 strategiassa tilannekuvatoiminnan kehittäminen oli

---

[672] Vnpp 27.11.2003, s. 20–21.
[673] Vnpp 27.11.2003, s. 21.
[674] Vnpp 23.11.2006, s. 10.
[675] Vnpp 16.12.2010, s. 15.
[676] Vnpp 16.12.2010, s. 3.
[677] Vnpp 16.12.2010, s. 22–27.

osa valtion kriisinjohtokyvyn kehittämisen painopisteen kokonaisuutta. Erillisiä kokonaisuuksiaan vuonna 2003 oli vakavan rikollisuuden mukaan lukien terrorismin paljastavan tiedustelutoiminnan kehittämistarve, vuonna 2006 puolestaan vakavien ympäristöonnettomuuksien ennalta ehkäisy ja torjunta sekä energian toimitusvarmuus.

6.5.2 Reagointi toimintaympäristön muutoksiin

Ulkoisen toimintaympäristön muutoksista puhuttaessa vuoden 2009 haastatteluissa uusina tai nousevina uhkakuvina mainittiin pandemiauhkat, ilmastonmuutos, yhteiskunnan sisäiset demografiset muutokset, kansainvälisen talouskriisin vaikutukset ja tietoturvaan liittyvät uhkakuvat.

Monet uhkakuvista olivat sellaisia, joiden vaikutuksia yhteiskuntaan on vaikea arvioida ja joihin on vaikea suoraan vaikuttaa. Talouskriisin myötä konkreettisesti esiin olivat tulleet yritystoiminnan kansainvälistymisen aiheuttamat muutokset liiketoimintamalleihin ja suoran ulkomaisen omistuksen vaikutus. Tietoturvauhkien osalta kokonaisten valtioiden heikkous yksityisten toimijoiden tietoverkkohyökkäyksiä vastaan huolestutti vastaajia.

> Maailman muuttumisesta ja niistä havainnoista, joita teemme matkan varrelta harjoitusten tai tositilanteiden vuoksi. ... Hiipivän nationalismin oireet unionin sisällä eivät rohkaise uskoa. Keskipakoisvoimat rupeavat jyllläämään.(H4)

Lähtökohtina strategian päivitystarpeelle nähtiin ulkoisen toimintaympäristön muutokset ja niiden aiheuttamat uudet uhkakuvat hallinnonaloilla. Toisaalta myös sisäisiä muutostarpeita tunnistettiin. Nämä liittyivät vuonna 2009 erityisesti hallinnon muutoksiin ja sisäisen toimintaympäristön uudelleen organisointeihin.

Jokaisella ministeriöllä oli kertynyt kokemuksia tositilanteista, joissa strategian mukaista ajattelua oli jouduttu noudattamaan. Vaikeutena kaikessa varautumisessa koettiin olevan, miten kyetään uskomaan mahdoton mahdolliseksi. Tositilanteista opitaan, mutta liian myöhään ja jopa ihmishenkiä menettäen.

> Vaikeus on, että erittäin poikkeuksellisia oloja on vaikea kuvata sillä tavalla, että vastuulliset ihmiset ottaisi ne niin vakavasti, että tekisivät ihan suunnitelmia alusta loppuun. Pahimmat mahdolliset tilanteet ovat sellaisia, ettei oikein usko niitä ennen kuin tapahtuu.(H5)

Samalla vastaajat olivat hyvin tietoisia siitä, että uusia uhkia tunnistetaan herkästi vasta jälkiviisaasti. Nähtiin kuitenkin, että tositilanteista oli opittu ja se vaikuttaa toimintaan ja varautumiseen sekä siihen, että jatkossa uusien uhkien pohdintaan suhtaudutaan aiempaa vakavammin.

Kansainvälisen ulottuvuuden kattavampaa huomioon ottamista pidettiin kaikissa vastauksissa luonnollisena lähtökohtana strategian päivitystyössä sekä 2009 että 2013 haastatteluissa. Tähän vaikuttivat sekä koetut tositilanteet, että yleinen kehitys hallinnonaloilla ja niiden toimintaympäristössä.

Vuoden 2013 tilanteessa oli globaalin vuoden 2008 talouskriisin jälkeen tultu Euroopan sisäisiin talousongelmiin. Lisäksi globaalit tietovuotoskandaalit sekä omakin ulkoasiainhallinnon tietovuototapaus olivat tulleet julki. Ei ollut enää epäilystäkään siitä, etteikö turvallisuusstrategiatyöhön liity tiiviisti kansainvälinen ulottuvuus koskien kaikkia sektoreita.

Pohdinta siitä saisiko ja saako Suomi kuitenkaan olennaisesti apua varautumiseensa eurooppalaisesta yhteistyöstä tai yleensä kansainväliseltä yhteisöltä herätti haastatteluissa kyynisiäkin kommentteja.

> Tiettyä realismia haluaisin tuoda tähän mukaan. Turvatakeet ovat vaatimattomat ... Huoltovarmuusongelma on olemassa. ... Esimerkkinä tsunami, Hollanti silloin puheenjohtajana. EU:lta ei löytänyt mitään yhteistä systeemiä. Puheenjohtajamaa ei kyennyt.(H4)

Yhtä kaikki nähtiin, että Suomi on osa kansainvälistä toimijakenttää ja myös tämän toimintaympäristön vaikutuksia toimintaan pitäisi paremmin ymmärtää. Suomen riippuvuus kansainvälisestä yhteistyöstä strategisilla aloilla muodostaa luonnollisen toimintakehikon eri hallinnonaloilla. Tämän selkeämpää huomioimista strategian päivityksessä toivottiin.

Strategian päivitystä pidettiin sinänsä tarpeellisena, mutta toisaalta kyseenalaistettiin se, kuinka perusteellinen uudistustyö päivityksen yhteydessä tarvitaan. Näkemykset heijastelevat sitä, miten strategiatyön oletetaan pystyvän huomioimaan muuttuvia tilanteita. Vastausten perusteella strategiaa ei pidetty kovin vahvasti 'ajassa elävänä' ja toisaalta tärkeänä pidettiinkin, että se keskittyy riittävän suuriin ja pitkän tähtäimen muutoksiin, joilla on todella merkitystä laajasti yhteiskunnan turvallisuuden kannalta.

6.5.3 Reagointi uhkakuvien muutoksiin

Kullakin hallinnonalalla on tunnistettu omat, selkeät elintärkeät toiminnot, joita turvallisuusstrategiatyössä pidetään esillä. Eri hallinnonalat olivat niin 2009 kuin 2013 vastentahtoisia nimeämään sen paremmin omista kuin toisten hallinnonalojen toimista mitään enemmän tai vähemmän tärkeiksi. Elintärkeiden toimintojen suhteellisen tärkeyden sijasta vastauksissa haluttiin korostaa kokonaisvaltaisen ajattelun tärkeyttä.

Vastauksissa 2009 tunnistettiin kaikkien hallinnonalojen yhteisiä kriittisiä elintärkeitä toimintoja, joiden huomioimisesta kannettiin huolta. Näistä mainittiin erityisesti energiahuolto, sähkönjakelu, tietoliikenne sekä tietoturva. Erityisesti ajankohtaisena vuonna 2009 vastaajien mielessä oli talouskriisin nopea eteneminen sekä siihen liittyvät vakavat uhkaskenaariot, joita ei vuoden 2006 strategiassa ollut kovin pitkälle kyetty ottamaan huomioon. Vuoden 2013 haastatteluissa kyberturvallisuus kokonaisuutena nousi kaikissa haastatteluissa voimakkaasti esiin.

Aiempiin painopisteisiin liittyen todettiin vuonna 2009, että tilannekuvajärjestelmässä oli edelleen kehittämisen tarvetta. Erityisesti nostettiin esiin tilannekuvan kehittäminen hallinnon eri tasoilla, paikallistaso mukaan lukien.

> Tilannekuva-asia vaatisi kyllä poikkihallinnollista yhteistyötä. Minusta nämä tilannekuvajutut on vielä hyvin huonossa jamassa. Kuntien tasollakin on tilannekuvatyö vielä aika alkutekijöissään.(H1)

Enemmän painotusta haluttiin johdonmukaisesti tietojärjestelmien turvallisuuteen sekä globaalin talouskriisin vaikutusten huomioimiseen. Erityisesti kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen huoltovarmuuden yhteensovittaminen nostettiin esiin. Myös yksityisen ja julkisen sektorin yhteistoiminta varautumisessa haluttiin nostaa jatkossa entistä keskeisempien aihealueiden piiriin. Tietoturvaan liittyvissä painopisteiden tarkennuksissa vuonna 2009 taustalla näkyivät kokemukset Viron patsaskriisin yhteydessä keväällä 2007 ja Georgian sodasta syyskesällä 2008. Huomattiin, että valtiollisella tasolla on tärkeä varautua myös tietoverkkohyökkäysten torjuntaan.

Vuoden 2013 haastatteluissa esiin nousivat Syyrian sota, Jemenin panttivankikriisi vuonna 2013 sekä Talvivaaran kaivoksen ympäristöonnettomuus. Kyberuhkiin liittyen ei juuri viitattu tositilanteisiin vaan asiasta puhuttiin osana YTS-työn jatkumoa laaditun Kyberturvallisuusstrategian sekä tietohallintoasioita painottaneen VALHA 2013-harjoituksen kommentointia. Vuosien 2010 ja 2011 ennätysmyrskyt olivat haastatteluissa esillä erityisesti energiajärjestelmien turvaamisen näkökulmasta.

Huoltovarmuuden kehittämiseen liittyen todettiin jo 2009, että energiainfrastruktuurin toimivuuteen ja siten energiahuoltovarmuuteen oli kiinnitetty huomiota strategian laatimisen jälkeen. Samalla oltiin kuitenkin hyvin tietoisia haasteista, joita tähän kehitystyöhön edelleen liittyy. Huoltovarmuuden osalta nostettiin esiin myös elintarviketuotannon huoltovarmuus, jonka osalta uhkakuvat olivat konkretisoituneet vuoden 2006 strategian laatimisen jälkeen. Vuonna 2007 ruuan maailmanmarkkinahinta nousi voimakkaasti ja tästä aiheutui vaikea ruokakriisi. Tuotantopanosten eli erityisesti lannoitteiden hinnat nousivat viljan hinnan jo laskettua vuoden 2008 alkupuolella ja aiheuttivat suuria vaikeuksia kotimaisessa ruuantuotannossa.

Terveydensuojelun osalta kiinnitettiin paljon huomiota pandemiauhkaan, joka oli tullut ajankohtaiseksi jälleen keväällä 2009 sikainfluenssan leviämisen myötä. Strategiassa 2006 myös eläimistä ihmisiin leviävät taudit oli jo huomioitu erikseen, kun vuoden 2003 strategiassa oli puhuttu vasta yleisemmin tartuntatautien uhkasta. Myös laajojen pandemioiden taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset oli 2006 strategiassa otettu tarkemmin huomioon. Zoonoosit tuotiin haastatteluissa erityisesti esiin[678].

Vuoden 2013 haastatteluissa puhuttiin pandemioista jo lähes rutiininomaiseen sävyyn. Keskeistä pohdinnassa olivat rokotusohjelmien ylläpito ja toisaalta huoli terveydenhuollon energia- ja tietojärjestelmien kestävyydestä häiriötilanteissa. Esimerkiksi respiraattorihoiton saatavuus ja mahdollinen priorisointitarve vakavammissa influenssaepidemioissa olivat huomiota vaativa asia.

---

[678] *Zoonoosi* on tartuntatauti, joka voi olla peräisin eläimestä tai joka voi tarttua ihmisestä eläimeen. Lähde: Laki tartuntatautilain muuttamisesta 1042/2008 23c§.

Ympäristöonnettomuuksien torjuntaan liittyen esiin nostettiin vuonna 2009 öljyonnettomuuksiin varautuminen. Vuoden 2013 haastatteluissa ympäristöonnettomuutena nousi esiin Talvivaaran tapaus, jossa kaivoksen kipsisakka-altaan vuoto runsassateisen kauden jälkeen vuonna 2012 oli riistäytynyt hallinnasta. Tilanne eskaloitui yllättäen niin, että esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön kaikki toimialat joutuivat jollakin tavoin osallistumaan akuutin tilanteen hoitoon.

Talvivaaran tapahtumasta laadittiin Onnettomuustutkintakeskuksen raportti[679], joka tarkasteli erityisesti viranomaisten yhteistyötä ja sen kehittämistarpeita. Tapauksessa sotketuivat hankalalla tavalla toisiinsa ympäristölupa- ja valvontaviranomaisen toiminta ja sen ohjaus sekä toisaalta kaivosteollisuuden turvallisuusasiat ja samalla kaivosteollisuuden kehittämisen kansalliset intressit. Tilanteen erityispiirteenä oli suora valtion taloudellinen intressi valtion toimiessa yhtenä kaivosyhtiön pääomistajista.

6.5.4 Toimintamallit jatkuvan muutoksen oloissa

Keskeisenä asiana strategian päivityksessä ja varautumisessa nähtiin järjestelmän toimivuus. Miten strategian sisäinen logiikka toimii ja tukee uusien asioiden huomioimista suunnittelussa?

Sisällöllisenä ja rakenteellisena uudistustarpeena nähtiin myös sellaisia periaatteellisia seikkoja kuin uusien toimivaltuuksien säätämistä, jotka mahdollistavat toimimisen tavallisen lainsäädännön puitteissa ennen kuin varsinainen poikkeusolojen tunnusmerkistö täyttyy. Toisaalta peräänkuulutettiin keskustelua keinoista puuttua normaaliolojen tilanteisiin, joista voi eskaloitua häiriötilanteita. Näihin liittyy vaiketa perusoikeuksiin asti meneviä kysymyksiä.

Tärkeänä sisällöllisenä uudistuksena 2006 YETT strategiassa verrattuna vuoden 2003 strategiaan oli kriisijohtamismallin kuvaaminen. Mallin tarpeellisuuden suhteen vastaajien näkemykset poikkesivat toisistaan.

> Kriisijohtamisen malli? Silloin kun kriisi tulee, niin määrittelyä ei tarvita, tulee lähteä automaattisesti. ... Jos tarvitaan apua YETTS mukaisesti, voidaan sitä pyytää. Näin on toiminut, aina pitää ajan tasalla pitää. Olennaista, että uhkakuvat realistisia ja olennaista että valmistaudutaan oikeisiin asioihin.(H6)

Johtamisjärjestelmän kehittäminen normaaliolojen häiriötilanteissa siten, että vastuut ja niiden siirtyminen säilyvät selkeinä, tunnistettiin kehittämistarpeeksi molemmilla haastattelukierroksilla. Johtamisjärjestelmän hiominen niin, että kokonaisuus toimii paikallistasolle asti tuli erikseen esiin.

Vuoden 2013 haastatteluvastauksissa oli silmiinpistävä ero vuoden 2009 vastauksiin nähden siinä, että näissä haastatteluissa käsiteltiin turvallisuusstrategiatyötä selvästi enemmän hallinnollisen prosessin ja rakenteiden kannalta kuin emergenttien uhkien havaitsemisen näkökulmasta. Haastateltavien ajatukset

---

[679] Onnettomuustutkintakeskus, Tutkintaselostus 5/2014: *Ympäristöonnettomuus Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012.*

olivat esimerkiksi kyber-strategian toteutuksen näkökulmissa ja meneillään olevien lainsäädäntöhankkeiden sisällöissä.

Toisaalta meneillään oli vuonna 2013 myös turvallisuuskomitean työskentelytapojen sisäänajovaihe ja eri ministeriöiden osallistuminen siihen. Selvästi esiin tulivat odotukset siihen, että turvallisuuskomitea ja sen TPAK:iin verrattuna laaja-alaisemmin koottu sihteeristö jatkossa toimisi myös uusien uhkakuvien esiin nostajina ja näihin liittyvien näkemysten kokoajina eri hallinnonaloilla.

6.6 YHTEENVETO: TURVALLISUUSSTRATEGIAT VALTIONEUVOSTON JOHTAMISEN APUVÄLINEENÄ

6.6.1 Strategian pyrkimys rationaalisuuteen: varautumisen kokonaisohjauksen vahvistaminen

Valtioneuvoston turvallisuusstrategian keskeinen tavoite on poikkihallinnollisen yhteistyön edistäminen varautumistyössä. Tässä merkityksessä se on ollut olennainen uusi väline valtioneuvoston työn ohjaamisessa. Strategiatyö on tuonut selvästi uudella tavalla turvallisuusasioiden käsittelyn valtioneuvoston agendalle, olkoonkin, että asiaan on liittynyt sekä käsitteellisellä että toimivaltojen jaon kannalta paljon näkemyseroja kuten alla oleva lainaus kuvaa:

> Jos tällaista ei olisi, niin kyllä tällainen tarvitaan, olkoon sen nimi mikä tahansa. Tarvitaan sellainen, jota päivitetään, tarvitaan sen tyyppistä valmisteluorganisaatiota, TPAKia, joka tässä on. ... Muuan aspektihan tässä on sotilaskriisi vs. siviilikriisi. Näitä turvallisuuskäsitteitä on pyritty laajentamaan. Toiset enemmän ja toiset vähemmän innokkaasti.(H7)

Strategiaprosessia on siis pidetty hyödyllisenä ja erikseen turvallisuusstrategian valmisteluun paneutuvaa valmisteluorganisaatiota tarpeellisena. Samalla tässä lainattu kommentti kuvaa haastetta, joka liittyy siihen, miten työn pohjaksi määriteltyjen käsitteiden voidaan nähdä ohjaavan myös koko prosessin toteutusta.

Rationaalisuuden näkökulmasta prosessin haasteena on ollut formaalin ja instrumentaalisen rationaalisuuden ja toisaalta substantiivisen rationaalisuuden välinen tasapainottelu. Käytetyt käsitteet ovat periytyneet vahvasti sotilaallisesta kielenkäytöstä, kuten *suorituskyky*, *suorituskykyjen kehittäminen* ja *suorituskykyjen seuraaminen*. Tällaisten käsitteiden soveltaminen poikkihallinnolliseen prosessin pohjakäsitteiksi ei ole tapahtunut ilman ongelmia[680]. Käsitteet nostivat itsessään esiin kysymyksen prosessin omistajuudesta: onko kyseessä puolustushallinnon vai aidosti hallinnon yhteinen prosessi? Haastatteluvastausten pohjalta haasteena näyttäytyi kysymys, antaako tällaisten käsitteiden käyttö prosessissa tilaa substantiivisen rationaalisuuden mukaiselle poikkialaisen tiedon ja osaamisen käytölle. Strategiaprosessin kuluessa käsitteiden käyttöön on kuitenkin sopeuduttu eivätkä ne vuoden 2013 haastatteluvastauksissa herättäneet juuri enää vastaajien huomiota.

---

[680] Vrt. Lonka ym. 2005, s. 33.

Toinen käsitemäärittelyn kuvaama haaste oli käsitteen *turvallisuustilanne* käyttöön otto ja sen jaottelu *normaalioloihin*, *häiriötilanteisiin* ja *poikkeusoloihin*. Tämän määrittelyn tarkoituksena oli auttaa kiinnittämään huomio tilanteisiin, joissa toimitaan vaikeammaksi muodostuvissa oloissa, mutta kuitenkin niin, että poikkeusolojen edellyttämien toimivaltuuksien muutosten kriteerit eivät vielä täyty. Kysymys toimivaltuuksien riittävyyden turvaamisesta vähitellen vaikeammaksi muuttuvissa tilanteissa on ollut läpileikkaavasti esiin tuotu haaste molemmilla haastattelukerroilla.

> Tilanteissa pitäisi olla mahdollisuus hallinnon toimivallan pienempiportaiseen kasvattamiseen kuin valmiuslain tilannekuva ja määritelmät ovat. Ainakin näiden tulkintoja pitäisi joustavoittaa, valmiustilan ja toimivaltuuksien nostaminen pitäisi olla pienemmillä portailla.(H5)

Myös tarve hioa normaaliolojen johtamisjärjestelmät niin sujuviksi, että tilanteiden eskaloituessa toimivaltasuhteet säilyvät selkeinä, on johdonmukaisesti nostettu haastatteluvastauksissa esiin. Tähän tarpeeseen oli vuoden 2006 YETT strategiassa pyritty vastaamaan ottamalla mukaan kriisijohtamismallin määrittäminen eri tavoin vaikeutuviin tilanteisiin. Kriisijohtamismallin periaatteet säilyivät vuoden 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa samanlaisina. Olennaisena tavoitteena koko tarkastelujakson aikana on haastatteluvastauksissa pidetty sitä, että johtamisjärjestelmä ja lainsäädäntö pidetään mahdollisimman yksinkertaisena.

> Pitää pitää huolta siitä, että toimivaltainen viranomainen vastaa. Jos toimitaan kriisissä, jossa muutenkin vaikeaa, niin ei poikkeusjärjestely toimi. Ennakointia, arviointia, voidaan tehdä enemmän yhdessä.(H6)

Valtioneuvoston johtamisen kannalta tärkeäksi on siis nähty yhteistyön organisointi ja toimivaltojen selkeä jako eri toimijoiden kesken. Vuonna 2003 muotoiltu kokonaismaanpuolustuksen päätöksentekojärjestelmä, jossa varsinainen päätöksenteko tapahtuu UTVA:ssa ja asioiden valmistelu TPAK:ssa oli saanut osakseen myös kritiikkiä[681]. Eräiden haastateltavien arvioiden mukaan TPAK vain asetustasoisella mandaatilla toimivana elimenä ei ollut riittävän arvovaltainen vastatakseen valtioneuvoston ohjesäännön mukaisten asioiden koordinoinnista. Tätä tulkintaa voidaan peilata Weberin määritelmään virkamiehen neutraalista kompetenssista suhteessa poliittisen päätöksenteon legitiimisyyteen ja politiikka–hallinto-dikotomian ajatukseen.

Päätöksentekojärjestelmän poliittisen legitiimisyyden kannalta ratkaisuksi esitettiin haastatteluissa uuden turvallisuusneuvoston perustamista, jonka ajatus oli esitetty selonteon eduskuntakäsittelyn yhteydessä[682] ja joka tarjoaisi kor-

---

[681] Asetus turvallisuus- ja puolutusasiain komiteasta 288/2003.
[682] Puolustusvaliokunnan lausunto valtioneuvoston selontekoon Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2009. PuVL 4/2009.

kean tason foorumin turvallisuusasioiden hallinnon ja poliittisen päätöksenteon yhteiseksi areenaksi. Haastatteluvastauksissa 2009 turvallisuusneuvoston perustamista sekä kannatettiin että vastustettiin. Tärkeänä kaikki vastaajat pitivät kuitenkin sitä, että järjestelmä ei enää entisestään monimutkaistu. Vuoden 2013 tilanteessa asia oli ratkaistu Hallbergin komitean esittämien suuntaviivojen mukaisesti kuvaamalla kokonaisuus kokonaisturvallisuuden periaatepäätöksellä 2012 sekä perustamalla turvallisuuskomitea vuoden 2013 alussa.

Valtioneuvoston johtamisen kannalta olennaisia odotuksia turvallisuusstrategian jatkokehittämiseen vuonna 2009 oli kansainvälisen toimintaympäristön muutosten entistä parempi huomioiminen strategiatyössä. Tämä liittyi vastauksissa tiiviisti siihen, miten käytännön tasolla toimitaan suhteessa Euroopan unioniin ja mille tasolle esimerkiksi odotukset eurooppalaisen yhteisen huoltovarmuuden kehittämisessä voidaan asettaa. Vuoden 2013 tilanteessa YTS 2010 periaatepäätöksen sekä turvallisuuskomitean kokoonpanon katsottiin kattavan aiempaa paremmin elinkeinoelämän tarpeita ja tukevan myös kansainvälisen huoltovarmuusnäkökulman kehittämistä.

Arvioitaessa strategian asemaa valtioneuvoston tahdonilmaisuna ja hallintoa ohjaavana asiakirjana haastatteluvastauksissa lähtökohtana pidettiin sitä, että strategia kuvaa hallinnonalojen vastuut ja toisaalta toimivallat olemassa oleviin säädöksiin ja valtioneuvoston ohjesääntöön perustuen. Oma ongelmansa koettiin strategian asemassa tahdonilmaisuna suhteessa varautumisen resursointiin. Vastuun resurssien löytymisestä koettiin jäävän yksin ministeriökohtaisesti valmisteltujen budjettien varaan. Oli epäselvää, miten paljon valtioneuvosto kantaa kollektiivisesti huolta poikkihallinnollisesta resurssien allokoinnista varautumisen tarpeisiin yhteisessä budjettityössään. Vuoden 2013 haastatteluissa vaatimukset yhteisestä resursoinnista varautumiseen olivat entisestään voimistuneet.

Turvallisuusstrategia on rationaalisuuden kannalta väline valtioneuvoston johtamistoiminnan tukemiseen. Samalla se on yksi ohjausasiakirja muiden turvallisuusasioiden hallinnan asiakirjojen joukossa, joilla voidaan tulkita olevan keskinäinen hierarkiansa. Kysymys turvallisuusstrategian suhteesta valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon nousi esiin erityisesti vuoden 2009 haastatteluissa, joissa muutenkin pohdittiin ajankohtaista kysymystä järjestelmän kokonaisuudesta. Nähtiin, että strategia saa mandaattinsa selonteosta ja on siten arvovaltaisempi kuin esimerkiksi sisäisen turvallisuuden ohjelman periaatepäätös.

Turvallisuusstrategiatyön ja sisäisen turvallisuuden ohjelmatyön välillä voidaan nähdä esiintyneen selvää arvovaltakamppailua koko strategiaprosessin ajan. Vuoden 2013 haastatteluvastauksissa esitettiin laajasti kritiikkiä sisäisen turvallisuuden ohjelman organisointia kohtaan. Ohjelmatyön koettiin olevan laaja-alaisuudessaan liian raskasta ja se tuntui vievän tarpeettoman paljon aikaa suhteessa siihen, mikä liittymäpinta varsinaiseen hallinnonalojen ydintekemiseen oli.

Kaikissa ministeriöissä johdon sitoutuminen turvallisuusstrategian toteuttamiseen vuonna 2009 oli kiitettävää, mitä voidaan pitää onnistuneen strategia-

työn perusedellytyksenä. Vuoteen 2013 tultaessa sitoutuminen oli edennyt siten, että turvallisuusstrategiaan liittyvä työ turvallisuuskomiteassa ja toisaalta strategian implementointi oman hallinnonalan lainsäädännön kautta olivat luontevia keskustelunaiheita.

Strategian jalkauttamisessa pisimmälle kehittynyttä mallia edustivat ne hallinnonalat, jotka olivat omaksuneet turvallisuusstrategian yhdeksi politiikkaohjelmiensa sisältöalueeksi. Myös vuoden 2013 haastatteluissa painotettiin, että strategian kirjaamia varautumisen tavoitteita edellytettiin tulosohjauksen kautta alaisen hallinnon noudattavan. Haasteena 2009 koettiin se, miten hallinnon ohjaus strategian pohjalta tapahtuu alue- ja paikallistasolle. Tässä strategian ei koettu tukevan johtamisjärjestelmää vaan toteutus jäi hallinnonalojen itse ratkaistavaksi. Kehittämistarve tässä suhteessa oli selvästi tunnistettu.

> Aluehallinnon uudistus on yksi haaste, ja se, miten tämä oikeasti jalkautuu alas saakka varsinkin, kun tämä normaali elämä tuottaa haasteita tavattoman paljon.(H1)

Vuoden 2013 tilanteessa aluehallinnon mukaan ottaminen strategiatyöhön oli edennyt YTS 2010 kirjausten sekä turvallisuuskomitean työn kautta. Kuitenkin vuoden 2013 tilanteessa aluehallinnon kokonaistilanne varautumisen kannalta oli yhä epäselvä johtuen käynnissä olevista kunta- ja SOTE-uudistuksista[683] sekä budjetin kehysriihipäätöksillä linjattuista valtion aluehallinnon uudistusvaatimuksista.

6.6.2 Strategia julkisen arvon määrittäjänä: poikkihallinnollisuus ja oikeusvaltioperiaatteet

Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyön erityinen merkitys liittyy strategian luonteeseen julkisen hallinnon strategiana, joka välittää päätöksentekoon valtion johdon elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvät arvot. Tämän tutkimuksen keskeiseksi havainnoksi nousi pitkällä aikavälillä strategiaprosessissa tapahtunut turvallisuusasioiden hallinnan arvopohjaisten tavoitteiden muovautuminen hallinnonalojen yhteisiksi tavoitteiksi. Poikkihallinnollisen yhteistyön nähtiin edistäneen varautumisjärjestelmän kokonaisuuden ymmärtämistä turvattavien arvojen kannalta sekä hallinnonalojen tietoisuutta yhteisistä turvallisuustyön voimavaroista. Prosessin seurauksena oli kehittynyt poikkihallinnollinen ajattelutapa, jossa arvomääritykset tapahtuvat eri toimialojen näkökulmista myös toimialojen rajapinnoilla. Arvopohdintojen ytimessä ja tärkeänä tapana jäsentää julkisen arvon määrittymistä ovat strategiassa luetellut yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen arvot.

Keskeisin haaste poikkihallinnollisuuden kannalta on ollut eri osapuolille sen mieltäminen, että turvallisuuden palvelueetos kuuluu usealle eri osapuolelle samanaikaisesti. Haasteena on näyttäytynyt, mikä vaikutus sangen voimakkaasti koetulla puolustushallintokytköksellä on strategiatyöhön ollut siinä so-

---

[683] *SOTE-uudistus* eli sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus käynnistettiin Kataisen/Stubbin hallituksen aikana (2011–2015) ja sitä jatkettiin Sipilän hallituksen aikana (2015–).

velletun tiedon käsityksen ja sisältöalueiden määrittymisen kannalta. Tärkeänä ratkaisuna tuotiin esiin paremman poikkihallinnollisen analyysin toteuttaminen ja hallinnonalojen rajojen ylittäminen strategian valmisteluvaiheessa.

> Nekin mistä tässä nyt puhuttiin, pitäisi tarkastella, ei vain vähän, vaan ylipäänsä riippumattomasti sektorirajoista. Ainakin analyysivaihe pitäisi pystyä tekemään riippumatta hallinnon rajoista.(H8)

Poliitikkojen ja hallinnon keskinäisten suhteiden kannalta turvallisuusstrategiaprosessissa kiinnostavaksi nousee poliittisen johtajuuden ja hallinnon johtajuuden välinen suhde turvallisuustilanteissa. Julkisen arvon näkökulmasta hallinnon johtajien tulisi vastata käyttäjien tarpeisiin sekä pystyä saavuttamaan asiakkaiden luottamus varmistamalla palveluiden laatu[684]. Poliittinen johto kantaa kuitenkin vastuun julkisuuden ja äänestäjien mielipiteen kautta. Kriisijohtamisen operatiivinen toimivuus on hallinnon vastuulla ja tässä mielessä voidaan joutua ristiriitaan poliittisten tavoitteiden ja operatiivisten tavoitteiden kesken[685].

Haastatteluvastauksissa vuonna 2009 tuli laajalti esiin tarve kehittää turvallisuusstrategiaa ja strategian valmisteluprosessia enemmän eri sidosryhmiä huomioivaksi. Erityisesti mainittiin elinkeinoelämä. Myös pohdinta kansainvälisen näkökulman lisäämisestä painotti globalisoituvan yritystoiminnan huomioimista entistä paremmin strategiatyössä. Eräänä käytännön askeleena oli ollut Huoltovarmuusneuvoston perustaminen ja sen puheenjohtajan ottaminen TPAK:n jäseneksi. Elinkeinoelämän osallistumiselle varautumistoimintaan oli muutenkin olemassa valmiit rakenteet, joita oli vahvistettu myös Huoltovarmuuskeskuksen organisaatiota uudistamalla. Samalla kuitenkin huomattiin yhä hankalammaksi käyvä tilanne yritystoiminnan kansainvälistymisen myötä, erityisesti kriittisten toimintojen omistajuuden siirtyessä kansainvälisten toimijoiden käsiin. Koettiin vaikeana ajatella ylikansallisten yhtiöiden toimivan käytännöllisesti sidosryhminä Suomen kansallisen varautumisen järjestämisessä.

> Tilanne, jossa joku markkinatoimija saa kriittistä raaka-ainetta ja muilla ei ole, niin todettiin, että ministeriön johdolla tulisi käynnistää neuvottelut, joissa markkinatoimista sovittaisiin, jotta huoltovarmuus ei äärimmilleen kiristyisi. Ei kuitenkaan olisi valmiuslain kynnys ylitetty ja kilpailulaki estää yhteistä sopimista. Tätä ei voi määrätä, markkinatoimijat eivät saa sopia yhteistoimintaa, hintaa jne.(H9)

Elinkeinoelämän ja huoltovarmuuden kansainvälisten haasteiden tarkastelu oli otettu uudella tavalla huomioon vuonna 2013 sekä YTS 2010 kirjausten että turvallisuuskomitean organisoinnin kautta. Kansainvälisen huoltovarmuuden haasteet eivät tulleet erikseen esiin vuoden 2013 haastatteluvastauksissa.

---

[684] Edwards 2007.
[685] Ks. Boin ja t'Hart 2003, Comfort 2002.

Keskeisenä globaalin kentän haasteena oli sen sijaan noteerattu kyberuhkien torjunta ja tämän edellyttämä uudenlainen verkottuminen yrityselämän kanssa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.

Sekä vuoden 2003 että vuoden 2006 strategioiden valmistelussa oli tunnistettu puutteena alueellisen tason irrallisuus turvallisuusstrategian valmistelusta[686]. Tämän asian kehittämistarve tuli haastatteluissa vuonna 2009 selvästi esiin. Strategiatyö voidaan nähdä osaltaan julkisen palvelun tuottamisena, jollainen turvallisuus julkishyödykkeenä on[687]. Tällöin nousee yhdeksi merkittäväksi kysymykseksi, miten strategiaprosessissa määrittyy, ketä varten strategiatyötä tehdään. Strategiaprosessin kuluessa tämä näkemys on laajentunut kattamaan valtioneuvoston itsensä lisäksi myös paikallisen ja aluehallinnon.

Vuonna 2013 alueellisen varautumisen haasteet olivat esillä haastatteluissa erityisesti kunta- ja SOTE-uudistusten kautta. Myös tilannekeskussäädännön kehittämistä arvioitiin siltä kannalta, miten tilannekuvan luomisen työnjako ottaa huomioon ministeriöiden ohjauksen alaisensa aluehallinnon tilannekuvatoimintaan.

Kokonaisuudessaan haastatteluvastauksista havaitaan, että vastaajat vuonna 2009 eivät pohdi strategian laatimisen prosessia juurikaan Edwardsin[688] kuvaaman julkisen arvon ajattelukehikon kautta, jossa sidosryhmien osallistuminen valmisteluun olisi arvo sinänsä. Pikemminkin esimerkiksi kansalaisjärjestöjen osallistumista ajateltiin enemmän funktionaaliselta kannalta, korostaen yhteiskunnallista työnjakoa poliittis-hallinnollisen järjestelmän ja kansalaisyhteiskunnan kesken.

> Viranomaisten vastuuta ei voi siirtää mihinkään. Ei voi antaa kansalaisjärjestöille velvoittavia normeja, muuten eivät ole enää kansalaisjärjestöjä. Vapaaehtoisvoimaa on löytynyt hyvin järjestöistä.(H6)

Tilanteessa oli vuonna 2013 tapahtunut kehitystä sikäli, että turvallisuuskomitean sihteeristöön oli rekrytoitu henkilö erityisesti tehtäväkenttänään vapaaehtoisjärjestöjen yhteydenpito. Muutenkin sihteeristön laajennus oli avannut strategiatyötä laajemmin sidosryhmäkenttään myös yksinkertaisesti käytettävissä olevan suuremman henkilöresurssin mahdollistamana.

Kansanvaltaisuuden ja poliittisen ohjauksen toteutumisen kannalta eduskunnan roolin määrittyminen turvallisuusstrategiatyön osapuolena on keskeistä. Alun perin strategia miellettiin vahvasti valtioneuvoston oman toiminnan ohjauksen välineeksi eikä eduskunnan tietoisena pitämistä pidetty kovin tärkeänä asiana. Tässä suhteessa strategiatyö on muuttanut luonnettaan tarkastelujakson aikana.

Tilanne oli selvästi kehittynyt jo vuoden 2006 strategian käsittelyn aikana ja YETT strategiatyö oli noteerattu niin valiokuntien lausunnoissa selontekoon

---

[686] Lonka ym. 2005, s. 32.
[687] Baldwin ja Cave 1999, s. 13.
[688] Edwards 2007, s. 54.

kuin selonteon parlamentaariseen valmisteluun osallistuneessa kansanedustajien seurantaryhmässä. YTS 2010 strategiaa käsiteltäessä eduskunnan kiinnostus turvallisuusstrategiatyöhön oli edelleen lisääntynyt. Vuoden 2012 selonteossa kokonaisturvallisuuden tavoitteet ja yhteiskunnan turvallisuusstrategia niiden toteuttamisen välineenä oli mainittu omassa luvussaan[689].

Käytetyn aineiston pohjalta havaitaan, että Suomessa ei ajatella, että kansallisen turvallisuusstrategian laatiminen voisi kuulua laajemmin kansalaisyhteiskunnalle. Nykyisessä järjestelmässä pitäydytään selkeästi sekä valtioneuvoston että eduskunnan roolin osalta perinteiseen julkishallinnon toimintatapaan, jossa julkinen osallistuminen rajoittuu äänestämiseen ja paineen luomiseen valittuja edustajia kohtaan.

Tämä on luonnollista siltä kannalta, että perinteisesti varautumisen suunnittelu perustuu käytetyn tiedon korkeaan turvaluokitukseen. Ongelmaksi nousee tällöin kuitenkin se, missä määrin käytettävä tieto on relevanttia esimerkiksi uusien uhkien tunnistamisessa ja miten ylipäänsä voidaan varmistaa riittävä asiantuntijatiedon hyväksikäyttö valmistelussa. Haastatteluissa kannettiin huolta enemmän valmistelun avoimuudesta hallinnon sisällä kuin hallinnosta ulospäin.

> Työryhmätyyppinen juttu, ja voidaan käsitellä eri vaiheissa täällä ministeriössäkin. Avoin luonteva nykyaikainen valmistelu, ei mitään kabinettikähmintää.(H9)

Osana julkisen arvon määrittymistä turvallisuusstrategiatyössä elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteet nousevat tärkeään osaan. Vaikka näitä periaatteita voi pitää yleisinä hyvän hallinnon periaatteina, nousevat ne turvallisuusasioiden hallintaa ja niihin liittyviä palveluja tarkasteltaessa aivan erityiseen rooliin.

Vuoden 2013 haastattelujen aikaan keskustelu kyber-uhkista, tietovakoiluskandaaleista ja tietovuodoista oli nostanut perusoikeuskysymyksiä aivan uudella tavalla esiin. Samoin vaikutti vuonna 2013 meneillään ollut sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämislain valmistelu, jonka osana oli keskustelu hoidon priorisoinnin päätöksenteosta kriisitilanteissa. Tämä palveluiden riittävyydestä huolehtiminen kriisitilanteissa ja niihin valmistautuminen resurssien mitoituksen suunnittelulla on esimerkki valmiuden joustavan säätelyn haasteista.

Kustannustehokkuuden osalta tuli keskeisesti esiin toimintojen ulkoistaminen, jota pidettiin keskeisenä haasteena kansallisen turvallisuuden ylläpidon kannalta. Vastuunjaon säilyttäminen ja voimavarojen turvaaminen liittävät arvopohdinnan olennaisesti poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämisen haasteisiin.

6.6.3 Emergenssi ja kompleksisuus strategiatyössä: suunnittelun perinteestä uusiin uhkiin reagoimiseen

Keskeinen turvallisuusstrategiaprosessin merkitys on ollut luoda toimintamalleja, jotka mahdollistavat poikkihallinnollisen yhteistyön uusien uhkakuvien tunnistamisessa ja prosessin ohjaamisessa näihin uusiin uhkiin reagoimiseen.

---

[689] VNS 2012 s. 91–97.

Tällöin puhutaan emergentisti esiin nousevista uusista uhkista. Uusien uhkien emergentti luonne ja ilkeiden ongelmien suhteen toimiminen edellyttää CAS-tyyppistä organisaatioajattelua ja substantiivisen rationaalisuuden painottamista[690]. Olennaista on johtamisessa tukea organisaation oppimista ja siirtää vastuuta tärkeiden emergenttien näkökulmien tunnistamisesta organisaatiossa alaspäin. Osana vastausten analyysia on tarkasteltu tapoja kerätä ja käsitellä tietoa toimintaympäristön muutoksista sekä hallinnon näkemyksiä siitä, miten uhkakuvien ja toimintaympäristön muutokset on koettu ja otettu turvallisuusstrategiaprosessissa huomioon.

Lähtökohtaisesti turvallisuusstrategiaprosessia ei ollut rakennettu tukemaan uusien uhkien tunnistamista vaan strategian sisältöalueet olivat määrittyneet hallinnonalojen esiin tuomista, tunnetuista uhkakuvista. Tiedonkeruun toimintamallina oli strategiaprosessin alusta lähtien se, että hallinnonalat toivat esiin tärkeänä pitämänsä uhkat ja näiden pohjalta koottiin strategian sisältö. Tämä johti sisällöltään melko eritasoisten uhkakuvien listaamiseen, mitä oli kritisoitu jo vuoden 2003 strategian arvioinnin yhteydessä[691]. Haastatteluissa ilmeni, että monilla hallinnonaloilla tätä toimintamallia pidettiin kuitenkin tärkeänä periaatteena, joka arvostaa hallinnonalojen omaa asiantuntemusta substanssikysymyksissä. Haastatteluvastauksissa esitettiin silti myös kritiikkiä lopputulosta kohtaan, jonka koettiin johtavan ei-yhteismitallisten uhkakuvien kokonaisuuteen.

> Uhkakuvia pitäisi kyllä tarkistaa, maailma kehittyy koko ajan. Eritasoiset asiat menevät tässä liikaa sekaisin: tietojärjestelmähäiriö versus tulipalo. Arkielämän murheet ovat aika eri asia kuin varautuminen.(H4)

Esille oli noussut koko tarkastelujakson aikana kysymys siitä, pitäisikö strategian sisältöalueiden muotoutua riippumattomammin hallinnon rajoista. Näin sisältöalueiden määrittäminen erotettaisiin varsinaisen toiminnan ja kriisijohtamisen toimivaltakysymyksistä. Viimemainittuja pidettiin selkeinä valtioneuvoston ohjesäännön perusteella.

> Yleisemminkin, kun selailin tuota paperia kriittisemmin, huomasin, että vähän selkeämpi painopisteytys olisi paikallaan. Nyt on vähän liian tasaisesti katsottu. Pitäisi hävittää enemmän hallinnonalajakoa. Monet näistä asioista eivät jäsenny nykyisen VN työnjaon pohjalta. (H8)

Tämä hallinnonalojen rajojen hälventäminen sisältöjen määrittelyssä korostaa tarvetta tarkastella strategian pohjatietojen hankinnan prosessia. Strategian laatiminen kokoamalla hallinnonalojen toimintoihin liittyvät uhkakuvat valmiiksi laadituista listoista perinteisen suunnitteluajattelun mukaisesti oli omiaan vahvistamaan olemassa olevia näkemyksiä eikä tukenut millään tavoin uusien uhkien tunnistamista. Kokonaisuutena tarkasteltuna strategiaprosessi

[690] Bartels 2009, s. 449.
[691] Lonka ym. 2005, s. 29.

on tältä osin ollut virkamiesten oppimisprosessi. Strategian päivityskierrosten aikana oli opittu miettimään uhkakuvia uudella tavalla ja otettiin tarkasteluissa huomioon tapahtuneiden tositilanteiden sekä valmiusharjoitusten oppeja. Strategiaprosessin aikana valmiussihteerien ja valmiuspäällikköjen verkostot olivat oppineet toimimaan yhdessä ja kansliapäälliköt puolestaan olivat harjaantuneet tukemaan ja johtamaan valmistelua uusien näkökulmien esiin tuomista edistävään suuntaan. Tämä organisaation kehittyminen täyttää hyvin oppivan organisaation tunnusmerkit[692].

Käytännöllinen poikkihallinnollisuus tiedon tuottamisessa edellyttäisi edelleen substantiivisen rationaalisuudena ajattelutavan korostumista ja tiedonkeruun vastuun siirtämistä alemmalle toimijatasolle ja laajemmalle asiantuntijoiden joukolle CAS-ajattelun mukaisesti. Näin varmistettaisiin myös paremmin erilaisten emergenttien ilmöiden tunnistaminen strategiatyön pohjaksi. Tämän tiedonkeruun toteutumisen kannalta vuonna 2013 käynnistynyt turvallisuuskomitean sihteeristön edustavuuden laajentaminen kattamaan paremmin eri hallinnonalojen asiantuntemusta, on puoltanut hyvin paikkaansa. Voidaan kuitenkin arvioida, että edelleen komitean ja sen sihteeristön johdon säilyttäminen puolustushallintovetoisena voivat olla omiaan vahvistamaan formaalia rationaalisuutta korostavaa toimintamallia.

Kokonaisuutena strategian keskeisistä sisällöistä on oltu prosessin aikana pitkälti yksimielisiä. Selvänä pidettiin, että strategian sisältö ei sinänsä voi olla kiveen kirjoitettu vaan että aihealueet ja eri asioiden painotukset muuttuvat jatkuvasti. Hyvänä esimerkkinä tuotiin vuonna 2009 esiin talouskriisi ja ruokakriisi, jotka molemmat olivat yllättäneet voimakkuudellaan vuoden 2003 strategian laatimisen jälkeen. Vastaavasti globaalin turvallisuustilanteen muutokset kuten Syyrian sota ja realisoituneet kyber-uhkat olivat nousseet nopeasti vuoden 2010 strategian laatimisen jälkeen.

Vuoden 2009 haastatteluvastausten perusteella voidaan todeta, että sisältöalueiden painotuksiin vaikuttivat tuolloin ainakin seuraavat kolme näkökulmaa:

1) *Globaalin toimintaympäristön muuttuminen*: talouden keskinäisriippuvuuden vaatimukset, riippuvuus Euroopan unionin päätöksenteosta ja tämän vaikutukset huoltovarmuuteen, yritysten kansainvälistyminen ja markkinoiden suora vaikutus esimerkiksi omavaraisen elintarviketuotannon mahdollisuuksiin.

> Catch word on huoltovarmuus. Suomi, joka sijaitsee Pohjois-Euroopan syrjässä ja vesireitin takana on äärettömän riippuvainen huoltovarmuudesta. Omavaraisuuden merkitys korostuu. EU varautumisen keinoja ei ole testattu sanahelinän tasoa pidemmälle.(H4)

2) *Yksityisen ja julkisen sektorin vastuiden sekoittuminen:* yksityisen omistuksen lisääntyminen kriittisillä toiminta-alueilla erityisesti kriittisten infrastruktuurien kuten energia- sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien osalta.

---

[692] Sengen määrittelemän oppivan organisaation osatekijät olivat: kokonaisvaltainen ajattelu, henkilökohtainen kehittyminen, ajattelumallien käsittely, jaetun näkemyksen tuottaminen ja tiimioppiminen (ks. Senge 1990, s. 5–12).

> Enemmän tarvitsisi huomiota kysymys globalisaation haasteista: esimerkiksi kriittistä toimintaa voidaan ohjata ulkomailta käsin. Vaarallisia yrityksiä voi olla asioita ohjaamassa. Tätä pitäisi pohtia. Liittyy myös valtion omistajaohjaukseen: liiketoiminnan ja varautumisen suhteet tarkemman tarkastelun kohteeksi.(H6)

3) *Hallinnon tasojen vastuiden jako:* valtion toimien alueellistaminen ja paikallisten palvelurakenteiden uudelleenjärjestely tekee kokonaisuuden hallinnan strategian kautta yhä haastavammaksi.

> Varmasti meidän keskeinen asia jatkossa on, kun kunta- ja palvelurakenne uudistuu, että alue- ja paikallistaso toimivat riittävästi yhteen. Johtaminen vaatii jatkuvasti paimentamista, kun organisaatiorakenne muuttuu.(H1)

Nämä esiin nousseet näkökulmat olivat säilyneet hyvin valideina myös vuoden 2013 haastatteluihin tultaessa. Ne kuvaavat hyvin sitä, miten emergentisti esiin nousevat uhkakuvat eivät liity ainoastaan ulkoisiin toimintaympäristön muutoksiin vaan myös sisäisiin, yhteiskunnan rakenteiden ja vastuunjaon muutoksiin. Ne kuvaavat myös leikkauspintoja tämän tarkastelun pohjana olevien muiden näkökulmien kanssa (vrt. kuvio 8). Hallinnon tasojen vastuunjaon kysymys liittyy rationaalisuuteen ja johtamisjärjestelmiin kun puolestaan yksityisen ja julkisen sektorin vastuunjako nivoutuu keskeisesti kysymykseen julkisen arvon määrittymisestä.

Kuten edellä on todettu, turvallisuusstrategian valmisteluun osallistuneet pitivät luonnollisena lähtökohtana sitä, että strategian aihealueet ja eri asioiden painotukset muuttuvat jatkuvasti. Monessa vastauksessa tuotiin esiin esimerkkejä tapahtumista, jotka ovat yllätyksellisesti muuttaneet oman toimialan tilannetta edellisten neljänkin vuoden aikana.

> Edellisen työn jälkeen tietämys kv-ulottuvuudesta on kovasti parantunut. Sen jälkeen maailmalla on tapahtunut ihmeellisiä asioita.(H9)

Keinoina vastata yllättävästi muuttuvaan toimintaympäristöön peräänkuulutettiin esimerkiksi kansainvälisen yhteistyöverkoston tiivistämistä yllättävien tapahtumien varalle ja toisaalta kotimaisessa toiminnassa sopimusjärjestelmien kehittämistä yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden kesken. Samalla kuitenkin esitettiin epäilyjä, missä määrin kansainvälisen yhteistyöverkoston tukeen voidaan tosipaikan tullen luottaa varsinkin, kun erilaiset kriisitilanteet kohtaavat yleensä samanaikaisesti useita maita. Esimerkkeinä tällaisista kriiseistä mainittiin muun muassa ruokakriisi, talouskriisi ja pandemiatilanteet.

Turvallisuusstrategian toteuttaminen ja seuranta oli vuonna 2009 synnyttänyt paljon aktiivisuutta tapahtuneiden tositilanteiden analysointiin ja lisännyt myös paneutumista harjoituskokemusten hyödyntämiseen. Eri hallinnonaloilla näitä kokemuksia kuvattiin hyvin myönteisiksi ja strategian sisällöllisten painopisteiden tarkennustarpeet nousivat paljon omista kokemuksista näissä tilanteissa.

> On kysymys siitä, että ollaan tehty huolellista analyysia niistä tilanteista, joissa on ollut YETT strategian mukainen vastuualue. Analysoitu mitä Jokela, Kauhajoki, Tehy lakon, Malagan jälkeen. Käyty läpi analyysi, mikä toimii ja mitä pitäisi vielä tehdä.(H6)

Toisaalta järjestelmästä puuttui edelleen vuonna 2013 systemaattinen tositilanteiden analysoinnin malli ja keskitetty osaamisen kehittäminen tässä suhteessa. Onnettomuustutkintakeskus oli jo 2009 laajentanut työtään perinteiseltä toimintakentältään sellaisten tapausten kuin Aasian katastrofin ja Nokian vesikriisin tapausten tutkintaan. Onnettomuustutkintakeskuksen, tosin selkeästi suuronnettomuuksien tutkimisesta annettuun lakiin perustuvaa, otetta esimerkiksi Aasian katastrofin tutkinnassa oli myös kritisoitu. Tuon tutkinnan ei katsottu antavan riittävästi eväitä valtioneuvoston johtamisjärjestelmän kehittämiseen[693]. Vuonna 2011 onnettomuustutkintakeskuksen mandaattia laajennettiinkin säätämällä turvallisuustutkintalaki[694] ja kumoamalla aiempi onnettomuuksien tutkinnasta annettu laki[695].

Vuoden 2013 haastattelujen aikaan elettiin Euroopan ennennäkemättömän talouskriisin oloissa ja myös Suomen talouden sisäisistä rakenteista johtuvia haasteellisia aikoja kotimaassa. Myös EU:n turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön rooli oli noussut entistä voimakkaammin keskusteluihin mukaan. Kaikki nämä tekijät näkyivät haastateltavien vastauksissa ja voimistivat näkemystä siitä, että tilanteet saattavat vakaaksi koetussa Euroopassakin nopeasti muuttua ennalta-arvaamattomaan suuntaan.

[693] Volanen 2007, s. 30.
[694] 20.5.2011/525.
[695] 373/1985.

7 Empiirinen analyysi turvallisuusstrategiatyön vaikutuksesta lainsäädäntöön

7.1 LAINSÄÄDÄÄNTÖPROSESSIN ANALYYSIN SUUNTAVIIVAT

Tutkimuksen sääntelyllinen viitekehys tukee tässä työssä lainsäädäntöprosessin analyysiä strategian toteuttamisen kannalta[696]. Lainsäädännön valmistelua ohjaa optimitilanteessa pitkäjänteinen säädöspolitiikka[697]. Lakien laadinta itsessään on monimutkainen asiantuntemuksen, työnjaon, vaikutus- ja määräysvallan sekä poliittisen vastuun yhdistelmä[698]. Strategiatyön nähdään tässä tutkimuksessa olevan säädöspolitiikkaa tukeva prosessi, joka auttaa tunnistamaan niitä yhteiskunnallisia tarpeita ja kehityssuuntia, joita turvallisuusasioiden hallintaan vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa tulee ottaa huomioon. Sen voisi tällaisena luoda pohjaa turvallisuusasioiden hallinnan sääntelystrategialle[699]. Strategiatyö tukee käytännössä ministeriöissä tapahtuvaa lainvalmistelua tuomalla valmisteluun laajempaa näkemystä hallinnonalakohtaisen lainsäädännön tarpeista ja tavoitteista. Valtioneuvoston tason strategiatyö voi omalta osaltaan terävöittää säädösvalmistelun poliittista ohjausta.

Tässä luvussa empiiristä analyysiä ohjaava ensimmäinen tutkimuskysymys koskee yleisesti sitä, miten strategiatyö ohjaa lainsäädäntötoimintaa:

> Miten valtioneuvoston strategiatyö ohjaa lainsäädännön kehittämistä?

Tältä osin empiirinen analyysi perustuu kirjallisiin lähteisiin ja sen tulokset on esitetty alaluvuissa 7.2–7.4.

Luvun toinen tutkimuskysymys kohdistuu siihen, millä tavoin valtiollisen turvallisuusstrategian linjaamat varautumisen osa-alueet tulevat huomioiduiksi ministeriöiden lainvalmistelutyössä. Tämän kysymyksen yhteydessä arvioidaan ensinnäkin *lainsäädäntöprosessia* ja toiseksi *lainsäädännön lopputulemaa*: miten lainsäädäntö käytännössä on kehittynyt ja kehittyy strategian linjanvetojen pohjalta:

---

[696] Ks. luku 4.2.
[697] OECD 2010, s. 83.
[698] Tala 2005, s. 95.
[699] Tala 2012, s. 7.

Miten turvallisuusstrategian elementit – pyrkimys rationaalisuuteen, julkisen arvon määrittyminen sekä asioiden emergenssi ja kompleksisuus päätöksen-teossa – ilmenevät lakien valmistelussa ja lainsäädännön lopputulemassa?

Vain harvoissa lakiaineistoissa turvallisuusstrategiaan viitataan suoranaisesti lain perusteluissa tai esitöissä. Niinpä strategian implementointia palvelleet keskeiset lakikokonaisuudet on tunnistettu kansliapäälliköiden haastatteluvastauksien perusteella. Tämän nähdään antavan kattavan kokonaiskuvan tilanteesta, vastaahan kansliapäällikkö lainvalmistelun ohjauksesta ministeriössään sen kaikilta osin. Toisaalta he ovat turvallisuusasioiden hallinnan prosessissa mukana toimiessaan turvallisuuskomitean jäseninä[700].

Lainsäädäntötyön analyysin perustana on strategiaprosessin tarkastelussa käytetty jaottelu strategiaprosessin elementteihin: *pyrkimys rationaalisuuteen*, *julkisen arvon määrittyminen* sekä *emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa*. Näiden elementtien pohjalta on alustavassa analyysissä tunnistettu strategiatyön jäsentelyn teemat, jotka on esitetty taulukossa 5[701]. Tämä teemoittelu toimii myös lainsäädäntötarkastelun analyysikehikkona.

Luvuissa 7.5–7.7 esitetyt havainnot perustuvat samoihin kansliapäälliköiden haastatteluihin vuosina 2009 ja 2013, joita on käytetty strategiaprosessin analyysin lähdeaineistona luvussa 6. On huomattava, että vuoden 2009 haastatteluissa, jotka käsittelivät YETT 2006 strategian prosessia, ei varsinaista strategiatyöhön perustuvaa lainsäädäntökokemusta juuri vielä ollut vaan haastateltavat pystyivät tunnistamaan ainoastaan tarpeita lainsäädännön kehittämiseen. Näissä haastatteluissa implementointia lainsäädännön kautta pystyttiin tarkastelemaan lähinnä strategian esiin tuomista lainsäädännön muutostarpeista käsin. Vuoden 2013 haastatteluissa kokemuksia turvallisuusstrategian implementoinnista lainsäädännön kautta pystyttiin jo tarkastelemaan painotetusti ja ne tarjoavat hyvän lähdeaineiston tutkia, miten turvallisuusstrategiaprosessia Suomessa on lainsäädännön kautta viety käytäntöön.

Haastatteluhavaintojen pohjalta on syvennetty tarkastelua erityisen keskeisiksi nousseiden lakien ja lainsäädäntökokonaisuuksien osalta, jotka samalla havainnollistavat tarkastelun näkökulmia. Näitä ovat rationaalisuuden kannalta valtioneuvoston ohjesääntö[702], asetus turvallisuuskomiteasta[703] sekä turvallisuusverkkosäädäntö[704]. Julkisen arvon määrittymistä lainsäädännön kannalta

---

[700] aiemmin TPAK.

[701] Ks. tarkemmin taulukko 5, luku 6.1. Teemat ovat: *Pyrkimys rationaalisuuteen*: Varautumisen järjestelmän kokonaisohjauksen kehittäminen, Johtamisjärjestelmä, Toimivaltasuhteet, Johdon sitoutuminen, Strategiatyö osana hallinnon toimintaa; *Julkisen arvon määrittyminen*: Poikkihallinnollisuus toiminnassa: Kansanvaltaisuus poliittisen päätöksenteon kautta, Eduskunnan rooli ministeriöiden ohjauksen kautta, Kustannustehokkuus, Elinkeinoelämän osallisuus, Kansalaisjärjestöjen osallisuus, Valmiuden joustava säätely, Vastuunjako turvallisuustilanteiden mukaan, Voimavarojen turvaaminen; *Emergenssi ja kompleksisuus*: Reagointi uhkakuvien muutoksiin, Toimintamallit jatkuvan muutoksen oloissa, Tiedonvaihdon varmistaminen, Tilannekuvajärjestelmän kehittäminen, Harjoituksista ja tositilanteista oppiminen.

[702] VNOS 262/2003.

[703] TurvallisuuskomiteaA 77/2013.

[704] HE 54/2013vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta (Lisäbudjettilakiehdotus).

konkretisoi lakien suhde perustuslakiin[705] ja valmiuslakiin[706] sekä sisällöllisten pohdintojen kannalta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämislain säädäntötyö[707], keskushallinnon uudistushanke (KEHU)[708] sekä valtioneuvoston päätös huoltovarmuudesta[709]. Kompleksisuutta ja emergenssiä lainsäädäntötyötä ohjaavina tekijöinä havainnollistavat tilannekeskuslainsäädännön[710] ja tietoyhteiskuntakaaren[711] valmistelu, kyber-lakien yhteensovittamistyö[712], eläintautilain[713] ja sähkömarkkinalain[714] säätäminen sekä tulvavahinkojen korvaussäädäntö[715]. Lainsäädäntöhankkeiden osalta lähdemateriaalina on käytetty haastatteluhavaintojen lisäksi saatavilla olevia säädöksiä, lainvalmisteluaineistoja ja lakien esitöitä.

7.2 STRATEGIATYÖN SUHDE LAINVALMISTELUUN

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä turvallisuusstrategialla ei ole suoraa ohjausvaikutusta vaan vaikuttavuus[716] syntyy sen lainsäädäntötyön kautta, jota ministeriöissä strategian tunnistamilla osa-alueilla tehdään.

Lainvalmistelutyön suunnitelmallisuuden tulisi olla osa ministeriön strategista suunnittelua. Hankkeiden suunnittelun olisi ulotuttava usean vuoden ajalle, ja ministeriön johdon tulisi hyväksyä suunnitelmat osana tulosjohtamista sekä toiminnan ja talouden yleistä suunnittelua[717]. Valtioneuvostotasoisen säädösvalmistelun johtamisen ja strategisen tason ohjauksen ja koordinoinnin vähäisyys on kuitenkin havaittu puutteeksi[718].

Selvänä pyrkimyksenä 2000-luvun hallituksilla on ollut kehittää mekanismeja, joilla pystyttäisiin edistämään poikkihallinnollista, pitkäjänteistä yhteistyötä eri hallinnonalojen kesken. Tällaisia ovat olleet Vanhasen I ja II hallituksen politiikkaohjelmat yhtä hyvin kuin Kataisen/Stubbin hallituksen kärkihankkeet[719]. Myös *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* ja sen edeltäjät ovat olleet tavoitteiltaan poikkihallinnolliseen tarkasteluun pyrkiviä strategia-asiakirjoja.

---

[705] Perustuslaki 1999/731.
[706] Valmiuslaki 1552/2011.
[707] HARE-rekisteri, hankenumero STM090:00/2013 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, hallituksen esityksen valmistelu.
[708] HARE-rekisteri, hankenumero VM131:00/2011 Keskushallinnon uudistushanke.
[709] Vnp 857/2013.
[710] Laki valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta HE 259/2014 vp.
[711] Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaaresta HE 221/2013 vp.
[712] HARE-rekisteri, Hankenumero PLM004:00/2013 Kansallisen lainsäädännön kehittämistä turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakyvyn parantamiseksi kybertoimintaympäristön uhkista valmisteleva työryhmä.
[713] Eläintautilaki 441/2013, HE 130/2012vp.
[714] Sähkömarkkinalaki 9.8.2013/588, HE 20/2013.
[715] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun lain kumoamisesta sekä eräiksi tähän liittyviksi laeiksi HE 295/2010 vp.
[716] Termillä *vaikuttavuus* (effectiveness) tarkoitetaan sitä, missä määrin toimenpiteelle asetetut tavoitteet on saavutettu tai saatetaan saavuttaa ottamalla huomioon tavoitteiden suhteellinen merkitys (ks. Keinänen 2010 s. 3).
[717] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005, s. 42.
[718] VTV 18/2012, s. 27. VTV 3/2013.
[719] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011, Vnpp 5.10.2011.

OECD on kiinnittänyt maaraportissaan vuonna 2010 huomiota paremman sääntelyn ohjelman suhteeseen hallituksen strategiatyöhön. Raportin havaintojen mukaan siitä huolimatta, että paremman sääntelyn ohjelma oli otettu osaksi hallituksen strategia-asiakirjaa, se oli jäänyt irralleen hallituksen politiikkatavoitteista[720]. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että politiikkaintegraatio ei ollut toteutunut vuoden 2007 hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa. Hallituksen strategia-asiakirjassa vuodelta 2007 jää epämääräiseksi, miten lainsäädäntösuunnitelman hankkeet liittyvät hallitusohjelmassa sovittuihin poikkihallinnollisiin politiikkaohjelmiin ja erityisseurattaviin aihealueisiin[721].

Strategisen suunnittelun ja johtamisen otteen voidaan ajatella näkyvän valtioneuvoston työssä poikkihallinnollisuutena ja suunnittelun päivittäisjohtamista pidempänä aikajänteenä. Lainsäädäntötyön ohjaamisessa tämä tarkoittaisi laaja-alaista valmistelua ja eri osapuolten sitouttamista lainsäädännön valmisteluun. Samaan aikaan on kuitenkin tapahtunut lainsäädäntövalmistelun linjan muuttuminen komiteatyyppisestä, laaja-alaisesta asiantuntijavalmistelusta ministeriryhmiä ja selvitysmiesten käyttöä painottavaksi[722].

Vuoden 2003 alusta tuli voimaan valtioneuvoston asetus komiteoista annetun valtioneuvoston päätöksen kumoamisesta[723]. Käytännössä kumoaminen merkitsi, ettei komiteoiden tai vastaavien määräaikaisten toimielinten asettamista, tätä edeltävää esivalmistelua eikä komitean organisoitumista taikka työskentelyä valtioneuvostotasolla enää ohjata samassa määrin kuin aikaisemmin[724]. Komiteavalmistelun käytön romahtaminen on ollut pidemmällä aikavälillä yksi suomalaisen lainvalmistelun suurimpia muutoksia[725]. Kuitenkin vuoden 2007 hallituksen strategia-asiakirjaan sisältyi vielä tavoite lisätä komiteoiden ja vastaavien laajapohjaisten valmisteluelimien käyttöä[726].

Laajapohjaisen valmisteluelimen käyttöä lainvalmistelussa on perusteltu vuoden 2005 Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän raportissa seuraavasti:

> Hanketta suunniteltaessa valmistelutapa tulee arvioida aina suhteessa hankkeen laajuuteen ja yhteiskunnalliseen merkittävyyteen sekä määräaikaan. Komitea- ja toimikuntavalmistelua käytetään yleisesti yhteiskunnallisesti merkittävissä hankkeissa, joissa eri osapuolien, erityisesti ulkopuolisten tahojen näkemyksien esiin tuominen on tärkeää valmisteltavan hankkeen sisällön määrittämiseksi.[727]

Nykyisin poikkihallinnollisten lainsäädäntöhankkeiden valmistelu tapahtuu usein työryhmissä, joiden toiminnasta raportoidaan valtioneuvoston hankere-

---

[720] OECD maaraportti 2010, s. 36.
[721] VTV 18/2012, s. 8.
[722] Pakarinen 2011, s. 31–32.
[723] 1040/2002.
[724] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005, s. 47.
[725] Pakarinen 2011, s. 31.
[726] Pakarinen 2011, s. 31.
[727] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005, s. 47.

kisterissä[728]. Käytännössä työryhmien työstä syntyy varsin vähän julkista materiaalia ja niiden raportointikäytännöt ovat kirjavia[729]. Esimerkiksi tilannekeskussäädännön työryhmän valmistelutyöstä, jonka määräaika oli jatkoajan jälkeen 24.1.2013, ei lakihankkeen raukeamiseen mennessä syntynyt mitään julkisesti hankerekisterissä esiteltyä lopputulosta[730].

7.3 HALLITUKSEN OHJELMATYÖ LAINVALMISTELUN KANNALTA

Perustuslain mukaan hallituksen muodostamisprosessiin kuuluu tosiasiallisena jatkeena, ei kuitenkaan oikeudellisesti, hallitusohjelman antaminen tiedonantona eduskunnalle[731]. Hallitusohjelma on ensi sijassa lainsäädäntöohjelma ja toisessa sijassa valtiontalouden hoitoa koskeva suunnitelma. Se on poliittinen sopimus, joka määrää pitkälle hallituksen toimikautena hyväksyttävistä tärkeimmistä lainsäädäntöhankkeista ja osaksi niiden päälinjoistakin[732].

Hallitusohjelmien painoarvo on viimeisten vuosikymmenten aikana koko ajan noussut, hallitusohjelmien myös sisältönsä puolesta laajetessa jatkuvasti[733]. Hallitusohjelmien sanamäärä oli kasvanut Ahon hallituksen ohjelman 1991 2700 sanasta Vanhasen II hallituksen ohjelmaan 2007 peräti 15000 sanaan[734]. Kataisen/Stubbin hallituksen ohjelma on ollut tätäkin laajempi. Vuonna 2015 aloittanut Sipilän hallitus otti tavoitteekseen kehittää hallitusohjelmaa aiempaa enemmän strategisen ohjausasiakirjan suuntaan. Sipilän hallituksen ohjelman tekstiosan pituus oli 38 sivua, mutta tämän lisäksi siinä oli liitteitä ja liitetaulukoita yhteensä 35 sivua[735].

Lakien säätäminen on hallituksen keskeinen keino toteuttaa politiikkaansa ja ohjata yhteiskuntaa. Laadukkaan lainsäädännön voidaan nähdä edistävän kansalaisten oikeuksien toteutumista ja hallinnon toimivuutta, estää tarpeettomia kustannuksia sekä edistää kansallista kilpailukykyä. Hallitusohjelmien toteutusta on pyritty kehittämään lainsäädännön valmistelun laadun parantamiseksi ja tehostamiseksi eri keinoin. Tavoitteena on ollut ohjelmoida hallitusohjelmassa linjattu lainsäädäntötyö ja selkeyttää tähän työhön liittyvää työn- ja vastuunjakoa valtioneuvoston piirissä.[736]

Hallituksen rooli säädöspolitiikan kehittämisessä on saanut yhä enemmän huomioita 2000-luvun aikana. Keskeinen työ säädöspolitiikan kehittämiseksi on ollut *Paremman sääntelyn toimintaohjelman* laatiminen, joka valmistui 30.8.2006 ja joka on johtanut jatkokehityshankkeisiin seuraavien hallitusten aikana.

---

[728] www.hare.vn.fi.
[729] Rantala 2011, s. 201.
[730] Lakihanke raukesi eduskuntakauden päättyessä vuonna 2015.
[731] Jyränki 2000, s. 140–141, Perustuslaki 62§.
[732] Jyränki 2000, s. 160.
[733] Pakarinen 2011, s. 59.
[734] Pakarinen 2011, s. 47.
[735] Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
[736] VTV 3/2013, s. 27–33; Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005, s. 34.

Paremman sääntelyn tavoitteiden vieminen käytäntöön hallitusohjelman kautta on kuitenkin kärsinyt siitä, että paremman sääntelyn ohjelma nähdään enemmän suoraviivaisena lainlaatimisen käsikirjana kuin politiikkaohjauksen välineenä[737].

Vuonna 2007 laadittiin ensimmäinen vaalikauden kattava hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Se on 2000-luvulla ensimmäinen säädöspolitiikkaa koskeva valtioneuvostotasoinen suunnitelma, joka perustuu suoraan hallitusohjelmaan[738]. Toinen hallituksen lainsäädäntösuunnitelma hyväksyttiin vuonna 2011 osana hallitusohjelman strategista toimeenpanosuunnitelmaa. Ongelmaksi näiden molempien lainsäädäntösuunnitelmien osalta on havaittu, että molemmat suunnitelmat ovat pääpiirteittäin noudattaneet aiempien säädösvalmistelun kehittämishankkeiden linjaa, joten niissä ei ole uudistettu eri toimijoiden toimivaltaa, tehtäviä ja vastuita sääntelyn laadun varmistamiseksi[739].

Ylipäänsä hallitusohjelman lainsäädäntöä ohjaava vaikutus on ongelmallinen. Hallitusohjelmat ovat alkaneet sisältää entistä enemmän yksityiskohtaisia kirjauksia lainsäädäntöhankkeiden tavoitteista, jolloin tilaa jää entistä vähemmän avoimelle valmistelulle, sidosryhmien aidolle huomioimiselle ja sääntelyn vaihtoehtojen punnitsemiselle[740].

7.4 VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖKSET LAINVALMISTELUN OHJAAJINA

Valtioneuvosto käyttää perustuslain mukaista hallitusvaltaa ja sillä on perustuslaissa tarkoitettu yleistoimivalta hallitus- ja hallintoasioissa[741]. Yleistoimivaltansa nojalla ja lainalaisuusperiaatteen puitteissa valtioneuvosto voi ohjata valtion hallintokoneistoa ja antaa tässä tarkoituksessa hallinnon sisäisiä määräyksiä, vaikka määräystenantovallasta ei olisikaan lailla erikseen säädetty[742]. Valtioneuvoston ja kunkin ministeriön tehtäviin liittyvän yleistoimivallan nojalla voidaan kuitenkin antaa vain valtion viranomaisia velvoittavia hallinnon sisäisiä määräyksiä. Hallinnon sisäinen määräys ei voi koskea esimerkiksi yksityisiä henkilöitä tai yhteisöjä eikä kuntia[743].

Valtioneuvosto tekee valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti periaate- ja suunnittelupäätöksiä valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen tehtävien ja toiminnan ohjaamisesta ja järjestämisestä[744]. Periaatepäätöksillä annetaan suuntaviivoja asioiden valmistelulle. Ne ovat luonteeltaan valmistelevia päätöksiä eikä niillä ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia kansalaisiin. Periaatepäätökset sitovat sitä hallitusta, joka on ne hyväksynyt. Jokainen hallitus päättää erikseen kauten-

---

[737] OECD raportti 2010, s. 36; Rantala 2011, s. 208.
[738] VTV 18/2012, s. 7.
[739] VTV 18/2012, s. 8.
[740] Rantala 2011, s. 184.
[741] Perustuslaki 3§2, perustuslaki 65§.
[742] Paremman sääntelyn toimintaohjelma: Osa 1, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s.38.
[743] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 38.
[744] VNOS 3§1, 11.kohta.

sa alussa, mitkä aikaisemmilla hallituskausilla hyväksytyistä periaatepäätöksistä ovat voimassa kuluvalla hallituskaudella.[745]

Parlamentaarisen periaatteen mukaan valtioneuvosto vastaa eduskunnalle poliittisesti, paitsi omista toimistaan, myös välillisesti koko valtionhallinnon toiminnasta. Valtioneuvostolle tulee huomattava määrä ohjausvaltaa myös perustuslakia alemmantasoisten säännösten kautta valtion talousarvion täytäntöönpanoon liittyen.[746] Voidaan esittää kysymys, kuinka pitkälle perustuslakiin sisältyvä parlamentaarinen periaate edellyttää valtioneuvoston mahdollisuutta ohjata tarvittaessa viranomaisten toimintaa hallinnollisin yleismääräyksin tai muulla vastaavalla keinolla ja millainen toimeksianto eduskuntalain säätäjälle tästä seuraa valtioneuvoston toimivallan järjestelyssä.[747]

Valtioneuvoston periaatepäätökset ovat yleistyneet hallinnon ohjaamisen välineenä siinä määrin, että tätä voidaan pitää ongelmallisena[748]. Mitään varsinaista linjanvetoa periaatepäätösten käyttämisestä lainsäädännön valmistelun tukena ei valtioneuvoston kanslian materiaaleissa ole löydettävissä, edellä viitattua verkkosivulainausta lukuun ottamatta. Oikeuskansleri on kuitenkin linjannut periaatepäätösten sitovuudesta ratkaisussaan 19.2.1999. Tämän mukaan pääsääntöisesti periaatepäätökset ovat poliittisia päätöksiä, jotka eivät sido seuraavaa hallitusta. Kuitenkin rajatapauksia ovat ohjelmatyyppiset ratkaisut, kuten luonnonsuojeluohjelmat, joilla on voitu katsoa olevan pidempiaikaista sitovuutta. Oikeuskansleri suosittaa ratkaisussaan, että hallituskauden alussa käytäisiin läpi olemassa olevat periaatepäätökset ja päätettäisiin erikseen niiden voimassaolosta kyseisen hallituksen kaudella.[749]

Yleisesti säädöspolitiikkaa tarkastelevissa selvityksissä ja arvioissa huomio kohdistuu eduskuntalakeihin ja -asetuksiin, siis varsinaiseen lainsäädäntöön. Toisaalta on vaikea tulkita periaatepäätöksiä vaihtoehtoiseksi sääntelyn menettelyksi, kun niiden antamisvaltuus pohjautuu perustuslain valtioneuvostolle antamaan yleistoimivaltaan. Kenties tästä syystä periaatepäätökset ovat sääntelytutkimuksen kohteena jääneet merkitystään vähäisemmälle huomiolle.

7.5 PYRKIMYS RATIONAALISUUTEEN

Strategiaprosessin analyysissa pyrkimys rationaalisuuteen ilmeni *johtamisjärjestelmän toimivuudessa* strategian toteutuksen ja seurannan kannalta. Johtamisjärjestelmän osatekijöiksi tunnistettiin ministeriöiden toimintamallit, ministeriöiden työnjako sekä ministeriöiden yhteistoiminnan järjestäminen. Ydinkäsitteenä lainsäädännön tarkastelun näkökulmasta ovat *ministeriöiden toimivaltasuhteet*. Strategiaprosessin analyysin pohjalta on olennaista tarkastella sitä, miten säädöksin määritetään eri toimielinten tehtävät ja näiden väliset

[745] www.vn.fi, 3.1.2014.
[746] Jyränki 2000, s. 148.
[747] Jyränki 2000, s. 149.
[748] Oikeusministeriön kansliapäällikkö, henkilökohtainen tiedonanto 17.9.2013.
[749] Oikeuskanslerin ratkaisu 7/20/99.

valtasuhteet turvallisuusasioiden hallinnan ohjauksessa sekä turvallisuusstrategian valmistelussa ja toimeenpanossa. Kysymys on *valtioneuvoston toiminnan ohjauksesta kokonaisuudessaan* sekä toisaalta *turvallisuusasioita käsittelevien organisaation osien tehtävien määrittelystä*.

7.5.1 Johtamisjärjestelmä, toimivaltuudet ja yhteistoiminnan ohjaus: valtioneuvoston ohjesääntö, turvallisuusverkkosäädäntö

Valtioneuvoston tasolla johtamisjärjestelmä on tarkoin säädöstetty. Ylimpien valtioelinten suhteet määritellään perustuslaissa[750]. Valtioneuvoston toimintaa säätelee valtioneuvostolaki sekä valtioneuvoston ohjesääntö ja asetus valtioneuvoston kansliasta[751]. Ministeriöiden keskinäisten toimivaltuuksien määrittelyn kannalta keskeisin säädös on valtioneuvoston ohjesääntö[752].

Ministeriöiden tehtävien sekä ministeriöiden keskinäisten toimivaltasuhteiden määrittely on ollut koko turvallisuusstrategiaprosessin ajan tärkeässä roolissa. Turvallisuusstrategiatyö on tuonut keskeisesti mukaan sen pohdinnan, miten varautumisen toimivaltojen määrittelystä siirrytään häiriötilanteissa toimimisen toimivaltojen määrittelyyn. Erityisesti kriisijohtamismallin kuvaaminen on ollut haasteellista osana turvallisuusstrategiatyötä[753]. Tämä saattaa johtua siitä, että säädökset eivät muiltakaan osin ole tarkkaan ottaen kuvanneet valtioneuvoston – silloin kun se käsitetään ministeriöiden kokonaisuutena – johtamisjärjestelmää. Niinpä tällainen kuvaus on jouduttu kriisijohtamismallin kautta luomaan ja perustelemaan.

Haastatteluissa keskeisin kritiikki turvallisuusstrategiatyön vaikutuksiin johtamisjärjestelmään nähden kohdistui ministeriöiden keskinäisten toimivaltuuksien mahdollisiin muutoksiin. Vuoden 2009 haastatteluissa ei varsinaisia muutoksia ollut havaittu, kaikkiaan kyse oli johtamisjärjestelmän kannalta ollut turvallisuusstrategia-ajattelun sisäänajosta poikkihallinnollisen turvallisuusasioiden hallinnan osana. Vuoteen 2013 tultaessa oli kuitenkin strategian implementoinnin toteuttaminen edennyt lainsäädäntöhankkeiksi, joilla oli vaikutusta valtioneuvoston ohjesäännön muotoiluihin ja vähintään välillisesti myös keskinäisten toimivaltojen määrittelyihin.

Yleisesti haastatteluissa pidettiin hyvänä esimerkiksi sitä, että valtioneuvoston tason tilannekeskustoiminnasta säädettäisiin jatkossa lain tasolla. Voimakkaita epäilyksiä kuitenkin kohdistui lain suunniteltuihin muotoiluihin ja siihen, tuleeko laki ottamaan kantaa myös operatiivisessa tilanteessa ministeriöiden ja niiden alaisten hallintojen toimivaltasuhteisiin.

Lähtökohtaisesti haastateltavat näkivät, että sekä valtioneuvoston ohjesäännössä että poikkeustilanteita koskien myös valmiuslaissa on määritelty minis-

---

[750] HE 1/1998, s. 62.
[751] Laki valtioneuvostosta 175/2003, valtioneuvoston ohjesääntö (VNOS) 262/2003; asetus valtioneuvoston kansliasta 393/2007.
[752] VNOS 262/2003.
[753] Valtiosihteeri Risto Volanen: *Siviilikriisien johtaminen hallinnon ja tutkimuksen haasteena*, esitelmä Hallinnon tutkimuksen päivillä 30.11.2006 .

teriöiden ja niiden alaisen hallinnon toimivallat selkeästi[754]. Tämä koskisi myös johtovastuuta hallinnonalaa koskevan poikkeus- tai vakavan häiriötilanteen aikana. Ongelmaksi tulee se, että valmiuslain soveltamiskynnys ylittyy erittäin harvoin[755]. Tämä oli tullut selvästi esiin turvallisuusstrategiatyön osana toteutettavissa VALHA-valmiusharjoituksissa useana vuotena. Esimerkiksi kyberuhkia sisältävässä tilanteessa valmiuslain toimivaltuuksia ei juuri voida ajatella otettavan käyttöön. Kuten eräs haastateltava asian ilmaisi: *Valmiuslaki on hyvä laki, mutta harmillisen harvoin voimassa.* Tällä hän korosti tarvetta säädöstää erityislaeissa nykyistä aukottomammin ministeriöiden toimintavaltuuksista vakavissa häiriötilanteissa.

Kriisijohtamisjärjestelmästä säädetään turvallisuusstrategian periaatepäätöksen osana sekä periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta[756]. Kriisijohtamisen ohjaamisessa ei nähty epäselvyyksiä vuoden 2009 tilanteessa, eikä se herättänyt voimakkaita kommentteja myöskään vuoden 2013 haastatteluissa.

Vuoden 2009 haastatteluissa ja niiden kuvaamassa vuoden 2006 strategian valmistelussa oli kriisijohtamisjärjestelmää pyritty kehittämään Aasian katastrofin kokemusten perusteella. Tästä oli käyty myös oikeuskanslerin kanssa keskustelua[757]. Tuolloin todettiin, että erityisiä säädöksiä asiassa ei tarvittaisi vaan normaali valtioneuvoston päätöksentekomalli, jossa asia voidaan ottaa käsittelyyn yleisistunnossa sen merkittävyyden niin vaatiessa, olisi riittävä kriisijohtamisen kannalta. On vaikea arvioida, mitä eroja käytännön kriisijohtamistilanteen hallinnan kannalta oikeastaan strategian 2006 sisältämä kriisijohtamismallin kuvaus sisältää verrattuna YTS:n kuvaukseen 2010. Mallien keskeinen ero on näkökulmassa: vuoden 2006 kuvaus on 'bottom up' ja lähtee tapahtuman hallinnasta edeten valtiojohdon tasoa kohti, kun taas 2010 kuvaus lähtee ylimpien valtioelinten ohjausroolista ja kuvaa yleisesti hallinnon eri toimijoiden keskinäisiä toimivaltoja[758]. Molemmat näkökulmat ovat valideja ja niitä voidaan hyvin tarkastella myös arvovapaasti ottamatta kantaa valtasuhteisiin.

Turvallisuusverkko (TUVE) -lain säätämisprosessi oli konkretisoinut yllättävällä tavalla eri hallinnonalojen roolia turvallisuustoimijoina erilaisissa häiriötilanteissa poikkeusoloja myöten. Esityksen tavoitteena on järjestää turvallisuusverkkotoiminnan palvelutuotanto, hallinto ja ohjaus sekä säätää turvallisuusverkon palvelujen käytöstä[759]. Esitettävän lain tavoitteena on vahvistaa turvallisuusverkkotoiminnan toiminta- ja hallintomalli ja näin varmistaa turvallisuusverkon ja sen palvelujen jatkuva toiminta normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa siten, että niillä voidaan turvata yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyys, eheys ja luot-

---

[754] Valmiuslaki 1552/2011: lain II OSA kuvaa eri hallinnonalojen toimivaltuudet poikkeusoloissa suhteessa erilaisiin poikkeusolojen aiheuttamiin vaatimuksiin (13–120 §).
[755] Valmiuslain koskemia poikkeusoloja on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksen yleisperusteluissa: HE 3/2008, s. 25–26.
[756] Vnpp 16.12.2010, s. 54–56; Vnpp 5.12.2012, s. 13–14.
[757] Volanen 2007, s. 30.
[758] Vnpp 23.11.2006, s. 23–25; Vnpp 16.12.2010, s. 54–56.
[759] Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2§ muuttamisesta (HE 54/2013 vp) annettiin eduskunnalle 23.5.2013.

tamuksellisuus. Laki myös loisi edellytykset turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten yhteistoiminnan edellyttämälle viestinnälle ja yhteisen tilannekuvan muodostamiselle. [760]

Ministeriöiden kannanottoja säädösehdotukseen on leimannut se tosiasiallinen lähtökohta, että turvallisuusverkko perustuisi puolustusvoimien viestintäverkkoon. Keskeisenä lausunnoissa kommentoituna kysymyksenä oli verkon käytön tärkeysmäärittely normaaliolojen häiriötilanteissa ja toisaalta puolustustilan aikana. Ministeriöt kantoivat huolta siitä, että siviiliturvallisuustoiminnot saisivat riittävästi verkkokapasiteettia viestintään myös puolustustilan aikana, jolloin ehdotuksen mukaan tärkeysmäärittelystä vastaisivat puolustusvoimat:

> Tärkeysmäärittelyä koskeva sääntely ei saisi lausunnonantajien mielestä johtaa missään tapauksessa siihen, että turvallisuudesta vastaavien viranomaisten täytyisi turvatakseen toimintaedellytyksensä myös poikkeusoloissa rakentaa rinnakkaisia viesti- ja johtamisjärjestelmiä näitä tilanteita varten.[761]

Toinen kommentointia niin ministeriöiden lausunnoissa kuin kansliapäälliköiden haastatteluvastauksissa herättänyt näkökulma oli verkon turvaluokittelu. Ulkoministeriö edellytti kansainväliset standardit täyttävää korkeaa turvaluokittelua koko verkolle, kun taas sisäasiainhallinto ja kunnat olivat huolissaan siitä, että liian korkea turvaluokittelu estäisi verkon käyttöä.[762]

Olennainen keskustelu liittyen turvallisuusviranomaisrooliin oli käyty ministeriöiden kesken säädösvalmistelun yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaa ei ollut alun perin määritelty turvallisuusverkon käyttäjien piiriin. Kaikkiaan ministeriö oli otettu varsin myöhään mukaan turvallisuusverkon valmisteluun. Sosiaali- ja terveysministeriö oli viitannut lausunnossaan Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan 2010 ja edellyttänyt turvallisuusverkon käytön tarkastelua kokonaisvaltaisesti:

> Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi, että turvallisuusverkkoa ja sen käyttöä tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS 2010) ja siinä määritellyt yhteiskunnan elintärkeät toiminnot sekä näiden toimintojen häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustilanteissa.[763].

Tilanne havainnollistaa hyvin sitä, miten turvallisuusasioiden hallinta on laajentunut perinteisiltä turvallisuusaloilta kaikkia hallinnonaloja kattavaksi yhteistoiminnaksi.

---

[760] HE 54/2013 vp, s. 12.
[761] HE 54/2013 vp, s. 31.
[762] HE 54/2013 vp, s. 31.
[763] HE 54/2013 vp, s. 31.

7.5.2 Turvallisuusstrategiatyön organisointi: kokonaisturvallisuuden määrittely ja turvallisuuskomitean asettaminen

Turvallisuusstrategiatyön nykyinen organisointi perustuu valtioneuvoston periaatepäätökseen kokonaisturvallisuudesta 2012 ja sen pohjalta laadittuun asetukseen turvallisuuskomiteasta 2013[764]. Aiempi asetus turvallisuus- ja puolustusasiain komiteasta (TPAK) on kumottu. Olennainen ero aiempaan organisatorisesti on se, että asetuksessa TPAK:sta komitean puheenjohtajaksi oli määrätty puolustusministeriön kansliapäällikkö ja varapuheenjohtajaksi valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri[765]. Asetuksessa turvallisuuskomiteasta määrätään, että komitean puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja nimitetään valtioneuvostossa puolustusministeriön esityksestä[766]. Näitä ei siis ole yksilöity tietyn ministeriön edustamiseen.

Tehtävän määrittelyn kannalta asetuksessa turvallisuuskomiteasta on ensimmäisenä tehtäväluettelossa mainittu avustaminen kokonaisturvallisuuden hallintaan tähtäävässä varautumisessa ja varautumisen yhteen sovittamisessa ja toiseksi seurata ja arvioida Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen ympäristön ja yhteiskunnan muutosten vaikutuksia kokonaisturvallisuuden järjestelyihin[767]. Turvallisuus- ja puolustuasiain komitean tehtäväksi määritettiin aikanaan seurata Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen aseman muutoksia sekä arvioida niiden vaikutuksia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyihin sekä seurata hallinnon eri alojen toimia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi ja yhteensovittaa kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvien asioiden valmistelua hallinnon eri aloilla[768].

Keskeinen ero komiteoiden tehtävän määrittelyssä on, että turvallisuuskomitean osalta kokonaismaanpuolustuksen käsitteen käyttämisestä on luovuttu. Vielä olennaisempaa kuitenkin on, että turvallisuuskomitean tehtäväksi on nyt määritelty paitsi *avustaa* ja *seurata* hallinnonaloja kokonaisturvallisuuden asioissa myös *sovittaa yhteen laajoja varautumista koskevia asiakokonaisuuksia*[769]. Kyseessä on siis huomattavasti aikaisempaa aktiivisempi rooli hallinnonalojen varautumisen tukemisessa.

Turvallisuuskomitean yhteydessä määrätään asetuksessa toimivaksi päätoiminen sihteeristö, jossa on edustettuna monipuolisesti yhteiskunnan eri alojen varautumisen asiantuntemus. Valtioneuvoston yleisistunto nimittää komitean pääsihteerin ja muut päätoimiset sihteerit[770]. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristöstä määrättiin aiemmin ainoastaan, että *Komitealla on puolustusministeriössä oleva sihteeristö*[771]. Käytännössä TPAK:n sihteeristössä oli vain puolustushallintoa edustavia henkilöitä, osa siviili- ja osa sotilasviroissa olevia.

---

[764] Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta Vnpp 5.12.2012, Asetus turvallisuuskomiteasta 77/2013 (TurvallisuuskomiteaA).
[765] Valtioneuvoston asetus turvallisuus- ja puolustusasiain komiteasta (TPAK A) 288/2003 3§.
[766] 77/2013 3§.
[767] 77/2013 2§.
[768] 288/2003 2§.
[769] 77/2013 2§ 1.mom. 4. kohta.
[770] 77/2013 3§ 5.mom.
[771] 288/2003 3§ 3.mom.

Uudessa turvallisuuskomitean sihteeristössä oli jo vuonna 2013 aidosti eri hallinnonalojen edustajia.

Turvallisuusstrategiatyön ohjaus pohjautuu eräiltä osin ulko- ja turvallisuuspolittisen ministerivaliokunnan toimeksiantoihin. Nämä liittyvät kuitenkin vain kokonaisuuksiin, joilla nähdään olevan ulko- ja turvallisuuspoliittista merkitystä. Ohjaus on siis tapauskohtaista ja riippuu valiokunnan ja sen kokoontuessa presidentin puheenjohdolla, tasavallan presidentin harkinnasta.

Turvallisuusstrategiatyön organisoinnin pohdinta kiertyy osittain myös toimivaltuuksien käsittelyyn. Kokonaisrakennelmasta puuttuu varsinainen sisäasiainhallinnon poliittinen ohjausrooli, kun henkilöstä riippumatonta sisäministeriön vakituista edustusta ei ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa ole. Kaikkiaan strukturoitu poliittinen ohjaus turvallisuusstrategiatyölle puuttuu, kun ainoa varsinaisesti aihetta käsittelevä ministerivaliokunta on UTVA. Tämän näkivät useat haastateltavat puutteena. Tilanteen nähtiin heijastavan sitä, että kokonaisturvallisuuden merkitystä aidosti poikkihallinnollisena politiikkaohjauksen asiana ei ollut vielä aidosti sisäistetty.

Turvallisuuskomitean ohjauksen kannalta ongelmana ei sinänsä nähty sitä, että komitea organisatorisesti sijaitsee puolustusministeriön yhteydessä. Kuitenkin se seikka, että komitean puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tehtävät on edelleen jaettu PLM:n ja VNK:n edustajien kesken herätti arvostelua. Yhtenä yhteistä omistajuutta lisäävänä vaihtoehtona ehdotettiin komitean puheenjohtajan tehtävän rotaatiota eri hallinnonalojen kesken. Nykyinen asetus turvallisuuskomiteasta mahdollistaisi tällaisen mallin noudattamisen[772].

7.6 JULKISEN ARVON MÄÄRITTYMINEN

Tarkasteltaessa, mitä mahdollisuuksia ja haasteita strategiaprosessin ilmentämä julkisen arvon määrittyminen tuo valtioneuvoston säädöstyöhön, kiinnittyy huomio siihen, miten lainsäädäntö ohjaa arvovalintoja hallinnonalojen työssä. Olennaisesti julkisen arvon määrittelyn viitekehys on kuvattu turvallisuusstrategiassa *Elintärkeiden toimintojen turvaamista ohjaavien periaatteiden* listauksena[773]. Nämä periaatteet ovat: Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate; Vastuun jakautuminen koko yhteiskunnalle; Vastuujaon säilyttäminen; Valmiuden joustava säätely; Kustannustehokkuus; Voimavarojen turvaaminen; Varautumisen kansainvälisen ulottuvuuden huomioiminen; Valmiuden kehittämisen seuranta; Toimintojen yhteensovittaminen.

Keskeisiä tämän työn haastatteluissa kommentoituja julkisia arvoja turvallisuusstrategiatyöhön liittyen ovat olleet *oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen haasteet* poikkeusoloissa sekä *yhteiskunnan yhteinen vastuunjako* ja tähän liittyen sidosryhmien ja kansalaisten osallistuminen strategian valmisteluun ja sen

---

[772] 77/2013 3§ 2.mom.: *Komitean puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan asettaa valtioneuvoston yleisistunto puolustusministeriön esittelystä.*
[773] Vnpp 16.12.2010, s. 17–18.

implementointiin. Toisaalta tärkeänä on esiin nostettu hallinnon toiminnan järjestämisessä *kustannustehokkuus* ja tähän liittyen muun muassa hallinnon alueellisen ohjauksen merkitys sekä toimintojen ulkoistamisen hallinta. Tärkeänä kokonaisuutena on myös tuotu esiin *vastuunjaon säilyttäminen*, *valmiuden joustava säätely* ja *voimavarojen turvaaminen*. Viimemainittu kiertyy osaltaan myös jo aiemmin käsitellyn toimivaltojen selkeyden tematiikkaan.

7.6.1 Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate

Kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen osalta puhutaan vahvasti perusoikeuksista sekä hallinnon lainmukaisuudesta, joita perustuslaki turvaa. Julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lakiin kaikissa olosuhteissa[774]. Keskeinen linkki normaaliolojen lainsäädännöstä poikkeustilanteisiin on valmiuslaki, joka antaa toimivaltuuksia silloin, kun säädetyssä järjestyksessä on todettu sen edellyttämien poikkeusolojen olevan toteutuneena[775]. Valmiuslaki uudistettiin vuonna 2011 vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain vaatimukset täyttäväksi. Tässä yhteydessä valmiuslaista poistettiin erillinen listaus ehdottoman suojattavista oikeuksista sekä eräiden oikeuksien rajoittamisen erityisistä edellytyksistä, sillä perustuslaki sisältää kattavat säännökset perusoikeuksien suojasta[776].

Valmiuslain mukaisia 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.[777]

Valmiuslain oloissa poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttöä on rajoitettu lain mukaan siten, että valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.[778]

Selkeimmin haastatteluissa sekä 2009 että 2013 tulivat esiin oikeusvaltioperiaatteen toteuttamisen haasteet erilaisissa terveydenhuollon häiriötilanteissa. Vuoden 2009 haastattelussa pohdittiin pandemiatilanteen rokotusten priorisointia, mikäli rokotuksia ei ole koko väestön kattavasti saatavissa. Vuoden 2013 haastatteluissa pandemian eri vaikutustavoista oli jo kertynyt enemmän kokemusta ja myös erilaisen elintärkeän laitoshoidon tarjoamisen mahdollisuudet tarpeen kasvaessa yli resurssien oli jouduttu ottamaan pohdintaan. Asia

[774] Perustuslaki 2§ 3.mom.
[775] Valmiuslaki 1552/2011.
[776] Valmiuslakiesityksen yleisperustelut, HE 3/2008 s. 26.
[777] 1552/2011 3§.
[778] 1552/2011 4§ 2.mom.

oli ajankohtaisesti esillä vuonna 2013 sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelun yhteydessä. Tavoitteena oli, että tuleva säädäntö mahdollistaa hoidon priorisoinnista päättämisen ministeriön ohjaamana ilman valmiuslain valtuuksia.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä on erikseen tarkasteltu lain suhdetta perustuslakiin[779]. Asetuksenantovaltuuksien osalta todetaan, että ehdotetut valtuudet ovat perustuslain edellyttämällä tavalla tarkkarajaisia. Erityisesti edellä mainittujen pandemiatilanteiden hallintaan liittyvät mahdollisuus säännösten antamiseen järjestämispäätöksessä määriteltävistä asioista[780] sekä mahdollisuus toimivallan siirtoon häiriötilanteissa:

> Erityisen merkittävissä häiriötilanteissa voi sosiaali- ja terveysministeriö ottaa itselleen johto- ja koordinaatiovastuun sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Tällaisia erityisen merkittäviä häiriötilanteita voivat olla esimerkiksi merkittävät säteilytilanteet, pandemiatilanteet, tietojärjestelmiin ja tietoverkkoihin liittyvät häiriötilanteet tai useaa sosiaali- ja terveysaluetta koskettavat psykososiaalista tukea edellyttävät tilanteet.[781]

Uhkien torjunta ja tähän liittyvät pakkokeinot ovat tarpeen myös monissa muissa normaaliolojen häiriötilanteissa. Näistä hyvä esimerkki ovat eläintautipurkaukset[782]. Keskeinen syy eläintautilain uudistamiseen 2013 oli juuri pakkokeinojen käytöstä säätäminen yhdenmukaisesti eri tautitapauksissa lain tasolla:

> Samalla voimassaolevan lainsäädännön perustuslainmukaisuuteen liittyvät ongelmat poistettaisiin muun muassa nostamalla yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat perussäännökset asetustasolta lain tasolle.[783]

Nopea ja tehokas viranomaistoiminta on vakavissa tautipurkaustapauksissa tarpeen, kuten esimerkiksi Iso-Britannian suu- ja sorkkatautiepidemioiden kokemukset ovat osoittaneet[784].

Myös turvallisuushallinnan organisoinnista säätäminen, kuten tilannekeskusjärjestelyn sekä kanslia- ja valmiuspäällikkökokousten valtuuksien säädöstäminen toteuttaa osaltaan turvallisuushallinnon oikeusvaltioperiaatetta ja hallinnon lakiperustaisuutta[785].

---

[779] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 18.8.2014, s. 104.
[780] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 18.8.2014, s. 109, lakiehdotuksen 12 § 5 momentti.
[781] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 18.8.2014, 55§ Toimivalta häiriötilanteissa, yksityiskohtaiset perustelut, s. 92.
[782] HE 130/2012vp, s. 42. *Eläintautipurkaus* tarkoittaa tilannetta, jossa eläimen epäillään sairastuneen vastustettavaan eläintautiin tai uuteen vakavaan eläintautiin.
[783] HE 130/2012vp, s. 22 lain tavoitteista.
[784] Taylor 2003, s. 538.
[785] Kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokouksista on pysyvinä yhteistyöeliminä otettu oma momenttinsa valtioneuvoston ohjesääntöön lisäyksellä 24.2.2012/92. VNOS 10§ 3.mom.

7.6.2 Kustannustehokkuus ja yhteiskunnan yhteinen vastuunjako

Kustannustehokkuus on väistämättä perusarvo myös turvallisuusasioiden hallinnassa. Eräs keskeinen kehittämiskohde viime vuosien turvallisuusstrategiatyön implementoinnissa on ollut kustannustenjaon tasaaminen julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden kesken. Sähköyhtiöt on saatettu korvausvelvollisiksi myrskytuhojen aiheuttamien sähkökatkosten vahingoista kuluttajille ja tulvavahinkojen kustannusten korvaamiseen on luotu vakuutuspohjainen järjestelmä[786].

Edellisiä haasteellisempaa on vaikuttanut olevan kustannustehokkuuden edistäminen hallinnon sisäisten järjestelyjen tehostamisessa ja päällekkäisyyksien purkamisessa. Sekä vuoden 2009 että vuoden 2013 haastatteluissa todettiin yhteneväisesti haasteeksi aluehallinnon uudistusten vaikutusten hallinta varautumisessa ja häiriötilanteiden operatiivisten toimintojen järjestämisessä. Vuoden 2009 haastatteluissa ilmaistiin paljon hämmennystä siitä, miten alueellinen vastuunjako varautumisen ohjaamisessa jatkossa toteutuu. Tämä näkökulma otettiin keskeisesti tarkasteluun vuoden 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa valmisteltaessa ja YTS:n toteutuksessa onkin pyritty vuoropuhelua aluehallinnon toimijoiden kanssa tiivistämään[787].

Vuoteen 2013 tultaessa aluehallinnon kenttä ei juuri ollut selkiintynyt. Osana hallituksen vuoden 2013 kehysriihipäätöksen toimeenpanoa[788] käynnistetty aluehallinnon kehittämisen VIRSU-hanke[789] pyrki selkeyttämään aluehallintovirastojen, ELY-keskusten sekä kuntien ja valtion keskushallinnon keskinäistä työn- ja toimivallan jakoa[790].

> Palvelurakenteita ja toimintoja uudistetaan sekä keskushallinnossa että aluehallinnossa valtionhallinnon tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Kansliapäälliköt vastaavat uudistusten valmistelusta ja siinä tarvittavasta yhteistyöstä osana rakennepoliittisen ohjelman jatkovalmistelua ottaen huomioon sekä valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman että keskushallinnon uudistusohjelman. [791]

Samalla meneillään olleet kuntauudistus- sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisuudistuksen hankkeet olivat hämmentäneet kuntakentän toimijoiden otetta varautumistoimien organisointiin alueillaan. Haastatteluissa tuli esiin,

---

[786] Sähkömarkkinalaki 9.8.2013/588, HE 20/2013, s.1: *Toisena keskeisenä tavoitteena on sähkönjakelun nykyisen varmuuden ja palvelujen tason nostaminen suurhäiriötilanteissa maaseututaajamissa ja haja-asutusalueella vastaamaan jakeluverkkojen asiakkaiden ja yhteiskunnan toimintojen kasvaneita vaatimuksia.*; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun lain kumoamisesta sekä eräiksi tähän liittyviksi laeiksi HE 295/2010 vp, s.6: *Korvausjärjestelmää ei ole … perusteltua uudistaa siten, että yksityisomaisuudelle aiheutuvia vahinkoja korvattaisiin nykyistä laajemmin julkisista varoista. Muiden omaisuusvahinkojen tavoin myös tulvista aiheutuvien rakennus- ja irtaimistovahinkojen korvaussuoja tulisi järjestää ensisijaisesti vahinkovakuutuksin.* Muutos astui voimaan 1.1.2014.
[787] Vnpp 16.12.2010 s. 3.
[788] 29.11.2013 Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta.
[789] Asettamispäätös 11.4.2014 VM040:00/2014.
[790] VM tiedote 16.4.2014 VIRSU hankkeen aluehallinnon tavoitteista: *Selvitetään alue- ja keskushallinnon virastojen sekä valtion ja kuntien välistä työnjakoa, tarkastellaan aluehallinnon tehtäviä eri näkökulmista sekä selvitetään aluehallinnon uudistusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia.*
[791] 29.8.2013 Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma, s. 18.

että kiireisesti valmistellussa SOTE-kokonaisuudessa hankkeen vaikutuksia alueellisen varautumisen järjestelyihin ei ollut jouluun 2013 mennessä varsinaisesti ehditty pohtia. Varautumista koskevan pykälän sisältöä ei ollut työryhmätyöskentelyssä erikseen käsitelty vaan se oli kirjattu virkamiesvalmisteluna. Haastatteluissa asianomaisen pykälän katsottiin jättävän auki alueellisen varautumisen koordinaatiovastuun. Keväällä 2014 uudelta pohjalta muotoiltu SOTE-hanke vaikutti haastatteluissa esiin nostettujen haasteiden valossa tarjonneen edellistä versiota paremman pohjan alueellisen varautumisen organisointiin viiden valtionhallintoa edustavan erityisvastuualueen (ERVA) kautta[792]. Alueellista varautumista ohjaava uusi pykälä oli jälkimmäiseen lakiluonnokseen muutenkin huolellisemmin muotoiltu[793].

Alueellisen ja valtakunnallisen varautumisen järjestelyjen kokonaisuuteen vaikutti myös keskushallinnon uudistuksen KEHU-hanke, jossa pyrittiin yhtenäistämään valtioneuvoston politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjausta sekä tukemaan hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta[794]. Hankkeessa selvitettiin yhtenä vaihtoehtona ministeriöiden muodostaminen yhdeksi virastoksi, niin että hanke ei muuta ministereiden asemaa valtioneuvoston jäseninä ja ministeriönsä toiminnan johtajina[795]. Uudistuksen tavoitteita oli täsmennetty hallituspuolueiden puheenjohtajien kesken seuraavasti:

> Tavoitteena on muodostaa valtioneuvostosta toiminnallisesti ja taloudellisesti nykyistä yhtenäisempi rakenteellinen kokonaisuus seuraavasta hallituskaudesta 2015 alkaen. Valtion virastojen sekä ministeriöiden rakenteita ja toimintatapoja uudistetaan rakenteellisesti siten, että strateginen ohjaus vahvistuu ja toimintaprosessit tulevat nykyistä yhtenäisemmiksi.[796]

Haastatteluissa nähtiin, että virastovaltioneuvoston organisoimisella ei olisi suoria vaikutuksia ministeriöiden yhteistoiminnan järjestelyille turvallisuusasioiden hallinnassa vaan pikemminkin sen merkitys olisi kustannustehokkuudessa tukipalveluiden yhteen kokoamisen kautta.

Oma kokonaisuutensa varautumisessa on tehtävien ulkoistaminen sähkö-, tietohallinto- ja erilaisilla materiaalitoimitusten aloilla. Vuoden 2009 haastatteluissa näiden haasteita tuotiin esiin, mutta ratkaisumahdollisuuksia ei varsinaisesti kuvattu. Vuoteen 2013 tultaessa erityisesti Huoltovarmuuskeskuksen roolia ulkoistettujen palveluiden varautumisvastuiden selkeyttämisessä hallinnon toimijoiden tukena on lisätty[797].

---

[792] STM tiedote 268/2014 25.11.2014: *Uusi palvelurakenne perustuu siihen, että sosiaali- ja terveysalueita on viisi ja ne järjestävät kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Kuntayhtymät taas tuottavat palvelut ihmisille.*

[793] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, luonnos 18.8.2014, 54§.

[794] HARE-rekisteri, hankenumero VM131:00/2011 Keskushallinnon uudistushanke.

[795] HARE-rekisteri, hankenumero VM131:00/2011 Keskushallinnon uudistushanke.

[796] VM tiedote 182/2013 11.11.2013.

[797] Vnp 857/2013 5.12.2013, s. 2: *Huoltovarmuusorganisaatio kehittää toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen tähtääviä sopimuskäytäntöjä ja edistää niiden käyttöä viranomaisten ja elinkeinoelämän toiminnassa.*

Huoltovarmuuden varmistamiseksi oli syksyllä 2010 otettu käyttöön ensimmäinen suomalainen jatkuvuudenhallinnan kehittämisen verkosto, HUOVI -portaali, joka tukee huoltovarmuuden kannalta kriittisten yritysten jatkuvuuden hallintaa, varautumista liiketoiminnan häiriöihin ja niiden toimintakyvyn kehittämistä häiriötilanteissa. [798]

Huoltovarmuuden tavoitteiden periaatepäätöksessä todetaan huoltovarmuusorganisaation roolista kriittisten tietojärjestelmien palveluiden jatkuvuuden varmistamisessa seuraavasti:

> Viranomaiset ja huoltovarmuusorganisaatio laativat kriittisten tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä näihin liittyvien palveluiden varmistamiselle, turvallisuudelle ja jatkuvuudelle yhtenäiset kansalliset vaatimustenhallinnan perusteet. Julkisen sektorin ICT-järjestelmistä vastaavat organisaatiot käyttävät näitä huoltovarmuuden kannalta kriittisten järjestelmien rakenteen määrittämiseen, palveluiden järjestämiseen, kilpailutukseen ja ulkoistamiseen. [799]

Tärkeä säädös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnan säätelyssä on tietohallintolaki[800]. Lain tavoitteena on luoda toimivalta ja ohjausmalli, jolla aikaansaadaan edellytykset julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuudelle[801]. Sen yhteydessä on säädetty järjestelmätoimittajia velvoittavasti valtion tietojärjestelmien avoimista rajapinnoista:

> Tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan tässä sitä, että tietojärjestelmät ovat teknisesti ja tietosisällöltään yhteentoimivia muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa silloin, kun ne käyttävät samoja tietoja. [802]

Tällä edistetään tietohallintojärjestelmien valtakunnallista yhteensopivuutta ja varmistetaan, että yksi järjestelmätoimittaja ei pysty monopolisoimaan esimerkiksi yhden alueen järjestelmän kaikkia osakokonaisuuksia itselleen. Asia nostettiin erityisen olennaisena edistysaskeleena esiin sosiaali- ja terveysministeriön haastatteluvastauksissa, sillä säädännällä on merkittävä vaikutus erityisesti terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteensopivuuden varmistamiseen alueellisesti. Tietojärjestelmien yhteentoimivuudella puolestaan on tärkeä rooli alueellisen varautumisen turvaamisessa.

Tulvavahinkojen korvausjärjestelmä on uudistettu yhteistyössä vakuutuskentän kanssa. Uudistus astui voimaan 1.1.2014 lukien ja sen yhteydessä on kumottu laki poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta[803] ja sovittu tulvavahinkojen sisällyttämisestä vakuutustuotteiden piiriin. Vakuutusten kautta korvataan vesistötulvien lisäksi merenpinnan noususta ja

---

[798] HUOVI portaalin yleiskuvaus 8.4.2011, http://www.huoltovarmuus.fi/mediabank/430.pdf.
[799] Vnp 5.12.2013.
[800] Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta, 634/2011. *Julkisen hallinnon viranomaisen tietohallinnolla* tarkoitetaan toimintoja, joiden tehtävänä on tukea ja kehittää viranomaiselle säädettyjen tehtävien hoitamista informaatio- ja viestintäteknologian avulla (HE 246/2010vp, s.3).
[801] HE 246/2010vp, s. 14.
[802] HE 246/2010vp s. 23.
[803] HE 295/2010 vp.

rankkasateista aiheutuvia tulvavahinkoja. Vahingonkärsijän kannalta tilanne paranee, kun korvauksen voi saada huomattavasti aiempaa nopeammin. Toisin kuin valtion korvausjärjestelmässä, myös pienet yritykset voivat saada vakuutuksista korvauksia[804].

7.6.3 Vastuunjaon säilyttäminen, valmiuden joustava säätely ja voimavarojen turvaaminen

Vastuujaon säilyttämisellä tarkoitetaan Yhteiskunnan turvallisuusstrategia -periaatepäätöksen mukaan sitä, että säilytetään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen johtosuhteet, normaaliolojen organisaatiot ja vastuunjako mahdollisimman muuttumattomina kaikissa tilanteissa. *Valmiuden joustava säätely* pitää sisällään suorituskykyjen käytön ja valmiuden tason tarkoituksenmukaisen mitoittamisen sekä sen, että lainsäädännöllä turvataan viranomaisille riittävät toimivaltuudet. *Voimavarojen turvaamisella* tarkoitetaan ministeriöiden strategisten tehtävien sekä niihin liittyvien ylläpito- ja kehittämistoimien voimavaratarpeiden sisällyttämistä ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä kehittämisen suunnittelua ja mitoitetusta valtiontalouden kehysten mukaisesti.[805]

Sekä vuoden 2009 että vuoden 2013 haastatteluvastausten mukaan ongelmaksi olivat muodostuneet tilanteet, joissa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot vaarantuvat vakavasti, mutta kuitenkin niin, että valmiuslain poikkeusolojen määritelmä ei täyty. Erityisesti viime vuosien valtioneuvoston valmiusharjoitusten yhteydessä on tarkasteltu energiajakelun häiriöitä ja laajoja tietohallinnon häiriöitä. Niiden osalta on havaittu, että vaikeat häiriötilanteet voivat valtakunnallisesti eskaloitua niin, että valmiuslain tasoisia poikkeusolojen toimivaltuuksia voitaisiin hallinnonaloilla tarvita.

Tietohallintolainsäädännön säädösvalmistelun yhteydessä oli tullut esiin tietojärjestelmien häiriöiden uhka ja tarpeet näihin uhkiin varautumiseksi eri hallinnonalojen erityistarpeiden kannalta. Haaste tilanteissa on se, että hallinnonala voi varautua omien toimintojensa jatkuvuuden turvaamisen kannalta ja tietoverkkokatkokset otetaankin huomioon ministeriöiden ohjeistaessa alaisensa hallinnon valmiussuunnittelua. Kuitenkin laajoilla katkoksilla voi olla monia hallinnonalojen yhteistoimintaan vaikuttavia keskinäisriippuvia vaikutuksia. Tällaisten tilanteiden kokonaishallinnan johtamisen toimivaltoja ei tositilanteissa ole testattu.

Valmiuslaissa on valtiovarainministeriölle toki annettu toimivalta poikkeusoloissa määrätä valtion tietohallinnon, tiedonkäsittelyn, sähköisten palveluiden, tietoliikenteen ja tietoturvallisuuden järjestämisestä – poislukien puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen, poliisin, pelastusviranomaisten ja hätäkeskusten toiminnalliset tietojärjestelmät[806]. Valtionhallinnon viestinnän välitön johto väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi poikkeusoloissa on määrätty kuuluvaksi valtioneuvoston kanslialle[807].

---

[804] Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 12.12.2013: *Ministeri Koskinen: Tulvavahinkojen korvaaminen muuttuu nopeammaksi ja kattavammiksi 1.1.2014.*
[805] Vnpp 16.12.2010, s. 18.
[806] Valmiuslaki 105§.
[807] Valmiuslaki 106§.

Mutta entä silloin, kun poikkeusolojen määritelmä ei täyty tai on uhkana, että tietoverkkohäiriö, olematta kuitenkaan määritelmällisesti esimerkiksi kyberhyökkäys, uhkaa laajasti valtakunnallista tietohallintoa? Tätä asiaa on pohdittu kyberlainsäädännön kokonaisuutta valmistelevassa työryhmässä (ks. luku 7.7.2).

ICT-lainsäädäntö on hyvä esimerkki paitsi eri hallinnonalojen yhteisiä tarpeita ja toisaalta erityistarpeita koskevasta säädännöstä myös voimavarojen turvaamisen haasteista. Suurissa ICT-uudistuksissa on ollut ongelmana se, että ministeriöt tarvitsevat yhteisesti näitä uudistuksia, mutta niiten kustannustenjako on epäselvä. Ministeriöt tarvitsevat myös omia hallinnonalakohtaisia järjestelmiään ja näiden liittämistä kokonaisuuteen. Huolena varautumiseen liittyen ministeriöissä on ollut, että suurten ICT-uudistusten kustannukset leikataan ministeriöiden omien järjestelmien ylläpidosta.

Voimavarojen turvaamisessa eri hallinnonaloja koskeva erityislainsäädäntö on avainasemassa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia linjaa tältä osin, että *hallinnonalat vastaavat häiriötilanteiden hallinnan edellyttämien toimivaltuuksien turvaamisesta tarvittavin säädösmuutoksin*[808]. Toimivaltuuksien lisäksi säädökset luovat pohjan myös talousarviopäätöksenteolle.

Esimerkkinä erityislainsäädännön toimivaltuuksien päivittämisestä on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki[809]. Tämän lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä tultaisiin lisäämään ministeriön toimivaltuutta päättää esimerkiksi elintärkeän laitos- ja laitehoidon saajien priorisoinnista vakavissa häiriötilanteissa. Näin ollen näissä tapauksissa valmiuslain toimivaltuuksia ei tarvittaisi. On huomattava, että vakava häiriötilanne esimerkiksi laitehoidon tarjoamisessa voi aiheutua myös resurssien vähetessä vakavan energiahuollon tai tietohallintokatkoksen oloissa.

Voimavarojen saaminen talousarvio- ja kehyspäätösten kautta varautumisen tarpeisiin hallinnonaloilla on haastavaa. Ensimmäisessä YETT-strategiassa vuonna 2003 asiaa pyrittiin edistämään säätämällä hallinnonalojen kehittämisohjelmista tavoitteena, että näiden kautta päästäisiin keskustelemaan myös poikkihallinnollisesti resurssien ohjaamisesta[810]. Myös strategian kehittämisen painopisteiden määrittelyllä vuosien 2003 ja 2006 strategioissa ajateltiin olevan varautumisen resurssien yhteistä kohdentamista tukevaa vaikutusta. Nykyisin YTS 2010 periaatepäätöksessä todetaan kuitenkin ministeriöiden strategisten tehtävien olevan se määrittely, jonka tulee ohjata myös talousarviopäätöksentekoa[811]. Tämän voidaan nähdä korostavan ministeriöiden erillisyyttä varautumisen taloudellisista voimavaroista päätettäessä.

---

[808] Vnpp 16.12.2010, s. 18.
[809] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (luonnos 18.8.2014) eli ns. SOTE-laki.
[810] Lonka ym 2005, s. 34.
[811] Vnpp 16.12.2010, s. 61.

7.7 EMERGENSSI JA KOMPLEKSISUUS

Turvallisuusstrategiatyön keskeisiä haasteita on reagoiminen uusiin uhkiin ja käsiteltävien asiakokonaisuuksien kompleksisuus. Tämä asettaa valtioneuvoston säädöstyölle ja sen johtamiselle erityisiä paineita, sillä uudet uhkakuvat nousevat poliittiselle agendalle yllättäen ja niiden merkityksestä ja keskinäisistä painoarvoista ei välttämättä vallitse lähtökohtaisesti yksimielisyyttä. Emergenttien asioiden kanssa toimiminen vaatii myös johtamisjärjestelmän rakentamista siten, että monialaisen asiantuntijatiedon hyödyntäminen tulee päätöksenteossa mahdolliseksi.

Tässä osassa työtä tarkastellaan sitä, mitä mahdollisuuksia ja haasteita strategiaprosessissa käsiteltävien asioiden kompleksisuus ja emergenttisyys tuovat valtioneuvoston säädöstyöhön. Luvussa tarkastellaan *tilannekuvatoiminnan kehittämistä* uusien uhkien tunnistamisen ja huomioimisen näkökulmasta, *hallinnon ohjauksen kehittämisen tarpeita* muuttuvien uhkakuvien huomioimista helpottamaan, esimerkkinä kyberlainsäädännön kokonaistarkastelua sekä *lainsäädännön kehittymistä tapahtuneista häiriötilanteista oppimisen kautta*, esimerkkeinä sähkömarkkinalaki, tietoyhteiskuntakaari sekä eläintautilaki.

7.7.1 Tilannekuvatoiminnan kehittäminen ja säädösvalmistelu

Jo ensimmäisestä turvallisuusstrategiasta, vuoden 2003 YETT-strategiasta, lähtien tilannekuvatoiminnan kehittäminen on ollut prosessissa keskeiseksi tunnistettu kehittämishaaste. Vuosien 2003 ja 2006 strategiassa määriteltiin vielä erikseen strategian kehittämisen painopisteet, joiden osana tilannekuvakysymys oli.

Vuoden 2003 kehittämisen painopisteeksi määriteltiin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisessa tarvittava tilannekuva. Normaalioloissa nähtiin tilannekuvan muodostuvan siten, että hallinnonaloilta kerätään tarvittavat tiedot valmiiksi analysoituina ja niistä muodostetaan valtionjohdon tarvitsema yhdistetty tilannekuva. Poikkeus- ja mahdollisesti myös häiriötilanteissa ministeriöt ja keskusvirastot vahventaisivat valtioneuvoston kansliaa tiedon kerrämisen, analysoimisen ja muokkaamisen tehostamiseksi. [812]

Vuoden 2006 strategiassa toimintakyvyn kehittämisen painopistealueeksi oli määritetty laajempi kysymys, valtion kriisijohtamiskyky. Tätä laajennusta perusteltiin poikkihallinnollisesti ilmenevällä ja edelleen syvenevällä teknologiariippuvuudella. Tilannekuvajärjestelmän sijaan painopiste laajennettaisiin kattamaan myös valtion kriisijohtamisessa tarvittavia muita teknisiä järjestelmiä. Erikseen mainitaan tilannekuva-asiasta, että ministeriöiden omia tilannekuvajärjestelmiä kehitetään toisiaan tukeviksi. [813]

Vuoden 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ei erikseen kehittämisen painopisteitä enää määritelty. Tässä strategiassa tilannetietoisuuden ja tilannekuvan ylläpito on kuvattu osana kriisijohtamisen kokonaisuutta. Strategia määrittelee tilannetietoisuuden ja sen merkityksen päätöksenteon kannalta seuraavasti:

---

[812] Vnpp 27.11.2003 s. 53.
[813] Vnpp 23.11.2006, s. 46.

> Voidakseen tehdä oikeita ratkaisuja päätöksentekijöiden on tiedettävä päätöstensä perusta, seuraukset, miten muut niihin reagoivat ja mitä riskejä päätöksiin sisältyy. Tästä syystä päätöksentekijöillä tulee olla kaikilla toimintatasoilla riittävä tilannetietoisuus, joka on väline oikea-aikaiseen päätöksentekoon ja toimintaan. [814]

Tilannetietoisuuden ja tilannekuvan välinen yhteys esitetään seuraavasti:

> Organisaatioiden ja päätöksentekijöiden tilannetietoisuuden muodostamista tuetaan tilannekuvajärjestelyillä. Yleisesti tilannekuva tarkoittaa asiantuntijoiden kokoamaa kuvausta vallitsevista olosuhteista ja eri toimijoiden toimintavalmiuksista, häiriötilanteen synnyttäneistä tapahtumista, sitä koskevista taustatiedoista ja tilanteen kehittymistä koskevista arvioista.[815]

Tilannekuva voi olla määräajoin laadittu yleisarvio tai ajankohtaisen aiheen tai aihei-den yksityiskohtaisempi analyysi, jossa arvioidaan tapahtumia ja niiden vaikutuksia. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia määrittelee tilannekuvan muodostamisen vastuut ja toimivaltasuhteet valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden kesken seuraavasti:

> Valtioneuvoston kanslia huolehtii valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan tuottamisesta sekä siihen liittyvien teknisten ja hallinnollisten järjestelmien rakentamisesta ja ylläpitämisestä. Muut ministeriöt huolehtivat hallinnonalansa johtamistoiminnan edellyttämän tilannekuvan järjestämisestä toimialoillaan.[816]

Vuoden 2013 haastatteluissa esiin nousevana lainsäädäntökysymyksenä dominoi valtioneuvoston kanslian valmistelema tilannekeskussäädäntö. *Valtioneuvoston tilannekeskuksen säädösperustaa selvittävä työryhmä* oli asetettu 31.7.2012 ja sen alkuperäinen määräaika oli 31.12.2012 asti[817]. Määräaikaa jatkettiin 28.2.2013 asti[818]. Haastattelujen aikaan syksyllä 2013 haastateltavilla oli erilaisia käsityksiä hankkeen etenemisestä. Valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri arvioi haastattelussa lokakuussa 2013, että työryhmän työn pohjalta syntyvä hallituksen esityksen luonnos valmistuu vuoden loppuun 2013 mennessä. Lausuntokierrokselle lähtenyt hallituksen esitysluonnos oli otsikoitu *laiksi valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta*. Hallituksen esitysluonnos lähti lausuntokierrokselle 30.1.2014 ja lausuntojen määräajaksi annettiin 28.2.2014. Tämän työn lähdeaineistona on käytetty mainittua lakiluonnosta sekä siihen annettuja ministeriöiden lausuntoja. Asian etenemisestä ei valtion hankerekisterissä (HARE) ole ollut päivityksiä sen jälkeen, kun työryhmän toimiaika loppui. Hallitus antoi esityksen eduskunnalle 27.11.2014[819].

Tilannekeskuslainsäädännön kehittämisen lähtökohdaksi valmistelun asettamispäätöksessä annetaan se, että ministeriöiden ja toimivaltaisten viran-

[814] Vnpp 16.12.2010, s. 56–57.
[815] Vnpp 16.12.2010, s. 57.
[816] Vnpp 16.12.2010, s. 57.
[817] Asettamispäätös 31.7.2012 VNK/998/05/2012.
[818] HARE-rekisteri VNK009:00/2012 Hankkeen nimi: Valtioneuvoston tilannekeskuksen säädösperustaa selvittävä työryhmä, päätös VNK 24.1.2013.
[819] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta, HE 259/2014 vp.

omaisten tilannekuvatoimintoja kehitetään[820]. Tässä kehitystyössä keskeinen kehittämisen osa-alue on valtioneuvoston tilannekeskuksen säädösperustan selvittäminen ja tarvittavien säädösmuutosten valmistelu. Tausta-aineistoina viitataan *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus* -mietintöön eli niin sanottuun Hallbergin komitean mietintöön, jonka mukaan oikea tiedon saatavuus ja luotettava tilannekuva luovat edellytykset tilanteen hallinnalle ja päätöksenteolle[821]. Tämän pohjalta asettamispäätöksessä korostetaan, että vaikka toimivaltaisella viranomaisella on kulloinkin operatiivinen vastuu, valtionjohdon on myös riittävän aikaisessa vaiheessa saatava tarpeellinen tieto kokonaisuuden hallitsemiseksi.

Toinen tausta-aineisto, johon asettamispäätöksessä viitataan, on selvitysmies Rauno Saaren raportti *Pääministerille ja valtioneuvoston jäsenille suunnattu tilannekuvatoiminta*, jossa selvitysmies esittää tarvittavia muutoksia lainsäädäntöön ja toimintatapamalleihin valtioneuvoston kanslian tilannekuvatoiminnan järjestämiseksi[822]. Suosituksissaan selvitysmies esittää hieman yllättäen myös, että turvallisuuskomitealle osoitettaisiin ohjaus- ja koordinaatiovastuu valtioneuvoston ja koko yhteiskunnan tilannekuvatoiminnan kehittämisestä[823]. Syksyn 2013 haastattelujen perusteella tilannekeskuslainsäädännön valmistelu oli herättänyt voimakkaasti ristiriitaisia tunteita hallinnonalojen keskuudessa, jotka heijastuvat hyvin myös lakiehdotuksesta annetuista lausunnoista.

Lakiehdotus valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta on lyhyt, se sisältää viisi pykälää. Lakiehdotuksen 1. pykälässä säädetään, että valtioneuvoston tilannekeskuksen yleisistä tehtävistä. Pykäläehdotuksen 3. momentin mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävästä hoitaa yhteyspistetehtäviä säädetään tarkemmin asetuksella. Lakiehdotuksen 2. pykälässä säädetään viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa toimialaansa liityvästä turvallisuustapahtumasta tilannekeskukselle. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisesta säädettäisiin niin ikään tarkemmin asetuksella. Lakiehdotuksen 3. pykälässä määrätään tilannekeskuksen tiedonsaantioikeudesta sekä sen suhteesta kansallisiin ja kansainvälisiin salassapitosäännöksiin. Lakiehdotuksen 4. pykälässä säädetään tilannekeskuksen oikeudesta salassapidettävän tiedon luottamiseen. 5. pykälä on voimaantulosäännös.[824]

Lausuntonsa lakiehdotuskesta olivat antaneet kaikki 12 ministeriötä sekä oikeuskanslerin virasto. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ollut huomautettavaa lakiesitykseen, samoin puolustusministeriö tyytyi lähinnä toteamaan, että lakiehdotus on tarpeellinen ja esitetyssä laajuudessa riittävä. Muista ministeriöistä ehdottomasti perusteellisimman ja pisimmän lausunnon antoi sisäministeriö. Niin ikään pitkän ja perusteellisen läpikäynnin esitti sosiaali- ja terveysministeriö. Ulkoministeriö esitti lausunnossaan ministeriöistä eniten suoria tekstimuutosehdotuksia. TEM, LVM, VM, OM, MMM ja YM kommentoivat myös lakiehdotusta tarpeelliseksi katsomiltaan osin.

---

[820] Asettamispäätös 31.7.2012 VNK/998/05/2012.
[821] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/ 2010.
[822] Asettamispäätös 31.7.2012 VNK/998/05/2012.
[823] Selvitysmiehen raportti 29.2.2012, s. 35.
[824] HE 259/2014 vp.

Ministeriöiden kannanotot olivat yksimielisiä siitä, että lakitasoinen säädös valtioneuvoston tason tilannekeskustoiminnan organisoinnista on tarpeen. Oikeusministeriö kuitenkin tarkentaisi organisatorista määrittelyä siten, että valtioneuvoston sijaan valtioneuvoston kansliassa todettaisiin olevan tilannekeskus. Sisäministeriö korostaa, että lain lähtökohtana tilannekuvan käsitteen määrittely ei ole riittävän tarkka. Kaikki asiaa kommentoivat ministeriöt pitivät tärkeänä, että lakia tarkentavat asetukset olisivat vähintään luonnoksina käytettävissä siinä vaiheessa, kun lakiesityksen lopullista versiota käsitellään.

Lakiehdotuksen toisen pykälän määrittelemää ilmoitusvelvollisuutta koskien pääosa ministeriöistä korostaa lausunnoissaan tarvetta varmistaa tiedonkulun kaksisuuntaisuus ministeriöiden ja tilannekeskuksen välillä: ministeriöiden on saatava tilannekuvan muodostamisessa tarvittava tieto itselleen. Lakiehdotuksen 2§:ää esitettiin laajennettavaksi säätämällä myös tilannekeskusen tiedonantovelvollisuudesta ministeriöitä kohtaan.[825]

Toinen keskeinen ilmoitusvelvollisuutta koskeva lausunnoissa laajalti käsitelty seikka on se, miten ilmoitusvelvollisuuden kohteena oleva *viranomainen* määritellään. MMM ja STM korostavat lausunnoissaan aluehallinnon viranomaisten roolia tilannekuvan muodostamisessa ja sitä, että ministeriön täytyy olla tietoinen ja voida tarvittaessa ohjata tilannekuvan määrittelyä hallinnonalallaan ja alueilla[826]. Myös LVM, SM ja UM kiinnittävät huomiota siihen, että ministeriöllä täytyy säilyä kokonaiskuva hallinnonalansa tilanteesta[827]. Kuten sisäminsteriö asian lausunnossaan ilmaisee:

> Ehdotettu sananmukainen muotoilu, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuus olisi viranomaiselta suoraan tilannekeskukselle ilman, että ministeriö olisi järjestelyn osapuoli, johtaisi siihen, että tilannekeskuksella olisi ehdotetun lain nojalla parempi oikeus tiedon saantiin viranomaiselta kuin viranomaisen toimintaa ohjaavalla ministeriöllä.[828]

Pohdinta hallinnonalan viranomaisten roolista tilannekuvan muodostumisessa suhteessa hallinnonalan ministeriöön ja toisaalta tilannekeskukseen liittyy niin ilmoitusvelvollisuuteen kuin tietojen salassapitoa koskevan tiedon välttämättömyysarviointiin, josta säädetään lakiehdotuksen 3§:ssä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota turvallisuustilanteen määrittelyyn, joka siis määrittää myös sen, missä tapauksissa viranomaisen ilmoitusvelvollisuus tilannekeskukselle aktualisoituu[829]. VM pitää tärkeänä, että turvallisuustilanteet määritellään tarkemmin esimerkiksi *tapahtumaksi, jolla on merkittävä vaikutus yhteiskunnan turvallisuuteen*. Myös maa- ja metsätalousministeriö ehdotti ratkaisuna ilmoitusvelvollisuuden toteuttamiseen hallinnon tarkemman ohjeistuksen ohella ilmoitusvelvollisuuden synnyttävän tilanteen tarkempaa määrittelyä.

---

[825] TIke lausuntoyhteenveto.
[826] MMM lausunto 257/413/2014, STM lausunto STM/547/2014.
[827] LVM lausunto LVM/212/02/2014, SM lausunto SMDno/2014/289, UM lausunto HEL7M0221-3.
[828] SM lausunto SMDno/2014/289.
[829] VM lausunto VM/311/00.00.05/2014.

Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisessa hallinnonaloilta käsin on haasteena se, että 24/7 päivystystehtävää ei ole esimerkiksi ELY-keskusten virkamiehillä. Ympäristöministeriö[830] pitääkin tärkeänä lakiehdotuksen perustelujen toteamusta, että laki ei johda uusien päivystysjärjestelmien perustamiseen. Maa- ja metsätalousministeriö[831] pitää kuitenkin tarpeellisena ottaa mahdollinen päivystystarpeen laajennus ja sen vaatimat lisäresurssit lain jatkovalmistelussa huomioon. Myös työ- ja elinkeinoministeriö[832] edellyttää lausunnossan, että kasvavan päivystystarpeen mahdollisesti vaatima resurssien uusi allokaatio huomioidaan lain jatkovalmistelussa. Sisäministeriö ei ota suoraan kantaa päivystysjärjestelmien riittävyyteen, mutta edellyttää, että ministeriöiden toimivallassa säilyisi selkeästi huolehtia ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisesta toimialansa viranomaisten osalta[833].

Tilannekeskussäädännön valmistelu kuvaa hyvin valtioneuvoston sisäistä keskustelua siitä, millä tavoin yllättävien tilanteiden syntymiseen ja siten myös uusien uhkien esiin tulemiseen voidaan valtioneuvoston tasolla varautua. Lainsäädäntökeskustelun peruskysymykset kiertyvät valtioneuvoston toimijoiden – ministeriöiden ja valtioneuvoston kanslian tilannekeskuksen – keskinäisen tiedonvaihdon ja toimivaltojen kysymyksiin.

Tilannekuvatoiminnan organisointi pyrkii siihen, että valtioneuvoston tasolla tieto yllättävistä ja koko yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavista tilanteista saadaan nopeasti ja oikean sisältöisenä välitettyä valtiojohdolle[834]. Haasteena näyttäytyy havaintojen eli tilannekuvatiedon kokoaminen eri keskus- ja aluehallinnon viranomaisten toimesta ja tämän tiedon välittäminen tilannekuvan kokoamista varten valtioneuvoston kansliaan. Ministeriöt ovat lausunnoissaan kantaneet huolta erityisesti siitä, miten tämän tiedon oikeellisuus ja merkitsevyys varmistetaan tiedonvaihdon prosessissa. Kyse on siis perimmiltään verifioidun asiantuntijatiedon hyödyntämisestä päätöksentekoprosessissa poliittisella tasolla ja tätä varmistavan tiedonvälitysketjun turvaamisesta lainsäädännön keinoin.

7.7.2 Hallinnon ohjauksen kehittäminen muuttuviin uhkakuviin nähden: kyberlainsäädäntö

Kokonaan uusi osa-alue, joka on avautunut vuoden 2009 haastattelujen jälkeen, on kyber-uhkien torjunta sekä tähän liittyvän lainsäädännön ja rakenteiden kehittäminen. Kyberuhkat oli nostettu vuoden 2010 YTS strategian uhkamallien joukkoon:

> Tässä strategiassa … käytetään kuvaamaan uhkaa, joka liittyy toisistaan riippuvaisiin verkostoihin, sisältäen erilaiset tieto- ja tiedonsiirtoverkot, internetin, puhelinverkot, tietokonejärjestelmät sekä kriittisen tuotannon sulautetut prosessorit ja kontrollointilaitteet.[835]

---

[830] YM lausunto YM16/04/2014.
[831] MMM lausunto 257/413/2014.
[832] TEM lausunto TEM/223/03.01.08/2014.
[833] SM lausunto SMDno/2014/289.
[834] Asettamispäätös VNK/998/05/2012.
[835] Vnpp 16.12.2010, s.15 Uhkamallina *tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt – kyberuhkat*. Kyberuhkan määritelmä, s. 86.

Jo aiemmissa strategioissa oli toki sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien turvaaminen otettu kehittämisen painopistealueiksi. Vuoden 2003 strategiassa painotettiin televerkkojen ja tietojärjestelmien suojaus- ja toiminnan varmistamistasoa normaaliaikana, jotta ne kestävät myös poikkeusolojen uhkia[836]. Vuoden 2006 strategiassa painotettiin edellisen lisäksi teleyritysten varautumisvelvoitteita ja tämän vaatimaa viranomaisyhteistyötä teleyritysten kanssa, verkkojen ja palveluiden tietoturvallisuutta sekä palveluiden turvaamista tärkeysluokitelluille käyttäjäryhmille[837].

Osana *Yhteiskunnan turvallisuusstrategian* toimeenpanoa päätettiin Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (TP-UTVA) kokouksessa 8.3.2011 käynnistää kansallisen kyberstrategian laatiminen. Strategian valmistelemiseksi asetettiin poikkihallinnollinen asiantuntijatyöryhmä, jonka työtä ohjasi ja yhteensovitti turvallisuus- ja puolustusasiain komitea. Osana kyberturvallisuusstrategian toimeenpanoa TP-UTVA linjasi 7.11.2013 kokouksessaan, että välittömästi aloitetaan työ Suomen lainsäädännön kehittämiseksi. *Kansallisen lainsäädännön kehittämistä turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakyvyn parantamiseksi kybertoimintaympäristön uhkista valmisteleva työryhmä*[838] aloitti työnsä 1.1.2014. Työryhmän tehtävänä oli arvioida Suomen lainsäädännön kehittämistarvetta siten, että Suomessa kyetään huolehtimaan kansallisesta turvallisuudesta tietoverkoissa esiintyvien uhkien torjumiseksi. [839]

Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö julkistettiin 14.1.2015. Mietinnössä ehdotetaan harkittavaksi, että hallitus käynnistäisi tarvittavat toimenpiteet tiedustelua koskevan säädösperustan luomiseksi[840]. Työryhmän mietinnössä työn kohteeksi oli tarkennettu turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakyvyn kehittäminen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien havaitsemisesta ja tunnistamisesta sekä niiden torjunnan mahdollistamisesta. Tavoitteena on parantaa ylimmän valtionjohdon sekä turvallisuusviranomaisten tiedonsaantia tällaisista uhista sekä Suomen turvallisuusympäristön kehittymisestä.[841]

Osana kansallisen kyberstrategian toteuttamista on vuoden 2014 alusta perustettu viestintäviraston alaisuuteen Kyberturvallisuuskeskus[842]. Kyberturvallisuuskeskuksen tehtävänä on kyberturvallisuusuhkien seuraaminen, kyberturvallisuutta koskevan tiedon kokoaminen eri lähteistä sekä sen jalostaminen ja jakaminen eri toimijoille. Kyberturvallisuuskeskus myös varoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta tärkeitä yrityksiä ja viranomaisia Suomea uhkaavista tietoturvapoikkeamista sekä pyydettäessä avustaa näihin uhkiin varautumisessa[843].

---

[836] Vnpp 27.11.2003, s. 11.
[837] Vnpp 23.11.2006, s. 46.
[838] ns. Tiedonhankintalakityöryhmä.
[839] HARE-rekisteri PLM004:00/2013 Kansallisen lainsäädännön kehittämistä turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakyvyn parantamiseksi kybertoimintaympäristön uhkista valmisteleva työryhmä.
[840] Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö 2015, s. 1.
[841] Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö 2015, s. 13–14.
[842] Viestintävirasto Kyberturvallisuuskeskuksen toimintasuunnitelma, s. 4: *Viestintäviraston Turvallisuustoimiala nimetään Kyberturvallisuuskeskukseksi vuoden 2014 alusta.*
[843] Viestintäviraston tiedote 31.12.2013.

Kyberturvallisuusasioiden valmistelun vastuut ovat ministeriöiden kesken jakaantuneet liikenne- ja viestintäministeriön ja puolustusministeriön kesken. Lainsäädännön selvittämishankkeen työryhmän puheenjohtajana toimi puolustusministeriön lainsäädäntöjohtaja[844]. Kyberturvallisuuskeskuksen perustamisen yhteydessä oli käyty keskusteluja siitä, tulisiko keskus perustaa puolustusministeriön vai liikenne- ja viestintäministeriön alaisuuteen. Tilanne ratkaistiin siten, että LVM:n alaisen Viestintäviraston turvallisuustoimiala nimettiin uudelleen Kyberturvallisuuskeskukseksi. Asian käsittely kuvaa hyvin aivan uudenlaisen uhkakokonaisuuden aktualisoitumista ja sen vaatimien toimien sovittamista olemassaolevan hallinnon kontekstiin. Kokonaisuuden valmistelun vastuutukseen lienee vaikuttanut se, että puolustusministeriön kansliapäällikkö turvallisuuskomitean puheenjohtajana on ikään kuin ollut erityinen asian omistaja komitean alaisuudessa valmistellun kyberstrategian toteuttamisessa.

7.7.3 Tapahtuneesta oppiminen: tietoyhteiskuntakaari, sähkömarkkinalaki, eläintautilaki

Tietoyhteiskuntakaari-säädöshanke on esimerkki kodifikaatiolainsäädäntöhankkeesta[845]. Siinä kootaan yhteen yli 10 laissa olevien 490 pykälän aiemmin kattamaa sähköistä viestintää koskevat säännökset yhden lainsäädännön alle[846]. Myös eläintautilain[847] säätäminen ja sähkömarkkinalain uudistaminen[848] voidaan nähdä kodifikaatiohankkeina.

Kaikille näille lainsäädäntökokonaisuuksille on yhteistä, että ne kehittävät alansa kokonaissäätelyä siten, että kokonaisuus tulee paremmin hallittavaksi ja keskeisesti myös varautuminen poikkeus- ja häiriötilanteisiin paranee. Ne kaikki heijastavat myös sekä eurooppalaisessa että kansallisessa turvallisuusstrategiatyössä esille nousseita tärkeitä teemoja. Näitä teemoja ovat viestintä- ja sähköverkkojen synnyttämä keskinäisriippuvuus, verkkojen haavoittuvuus sekä luonnononnettomuuksille että vahingonteolle ja toisaalta eläintautien aiheuttama riski liittyen sekä zoonoosipandemioihin[849] kuten lintuinfluenssaan että vakaviin eläintautipurkauksiin kuten suu-ja sorkkatautiin. Kaikki nämä uhkakuvat ovat vaatineet lainsäädännön ohjauksen kehittämistä, uusia viranomaisjärjestelyjä ja toisaalta uutta vastuunjakoa yksityisten toiminnanharjoittajien ja julkisen vallan käyttäjän kesken.

Tietoyhteiskuntakaaren tarkoituksena on poistaa sähköistä viestintää koskevan lainsäädännön päällekkäisyydet sekä selkeyttää, ajanmukaistaa ja parantaa sääntelyä[850]. Turvallisuusstrategian toteuttamisen kannalta kes-

---

[844] HARE-rekisteri PLM004:00/2013.
[845] *Kodifikaatio* on yhtenäinen systemaattinen säädös, joka kattaa laajan asiakokonaisuuden, jonkin oikeudenalan, suuria osia oikeusjärjestyksestä tai oikeusjärjestyksen kokonaisuudessaan. Lähde: Tieteen termipankki 3.12.2014 http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kodifikaatio.
[846] HE 221/2013 vp s. 7.
[847] HE 130/2012 vp, 441/2013.
[848] HE 20/2013 vp, 588/2013.
[849] *Zoonoosi* on tartuntatauti, joka voi olla peräisin eläimestä tai joka voi tarttua ihmisestä eläimeen. Lähde: Laki tartuntatautilain muuttamisesta 1042/2008 23c§.
[850] HE 221/2013 vp, s. 7.

keisenä tavoitteena on sähköisen viestinnän ja palveluiden jatkuvuuden turvaaminen. Laki sisältää säädökset tietoturvan ja häiriöiden hallinnasta[851], hätäpuheluiden ja viranomaistiedotteiden välittämisestä[852] sekä varautumisesta[853]. Tietoyhteiskuntakaari-säädöksen hallituksen esityksen perusteluissa on viitattu vuoden 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan[854].

Sähkömarkkinalain säätämisen taustalla on Euroopan yhteisön kolmanteen energian sisämarkkinapakettiin sisältyvä uusi yhteisölainsäädäntö, joka on annettu vuonna 2009[855]. Lainsäädäntötyö oli jo käynnissä, kun poikkeukselliset Tapani- ja Hannu-talvimyrskyt aiheuttivat laajoja sähkökatkoja eri puolilla Suomea joulun pyhien aikaan vuonna 2011. Elinkeinoministeri antoikin tammikuussa 2012 työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastolle tehtäväksi laatia ehdotuksen toimenpiteistä sähkökatkojen vahinkoriskin pienentämiseksi sekä kansalaisten ja yritysten sähköverkkopalveluiden laadun parantamiseksi, joista säätäminen yhdistettiin tähän lakiin[856].

Sähkömarkkinalaki on laaja uusi säädöskokonaisuus, jonka tavoitteena on sähköverkkojen ja erityisesti jakeluverkkojen toimitusvarmuuden parantaminen sekä sähköverkonhaltijoiden varautumisen tehostaminen. Sähkökatkojen asiakkaille aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi on toteutettu sähkönjakelun toimitusvarmuuden tason olennainen nostaminen aiempaan verrattuna. Tavoitteen täytäntöön panemiseksi jakeluverkonhaltijoille on asetettu lakiin perustuvat tavoitteet sähkön toimitusvarmuuden parantamiseksi.[857]

Eläintautilain uudistamisella pyrittiin vanhentuneen lain ajantasaistamiseen ja erityisesti takaamaan eläintautien torjunta- ja ehkäisytoimien perustuslain mukaisuus. Lain tavoitteena on pitää Suomi vapaana vakavimmista eläintaudeista sekä vähentää myös muista tarttuvista eläintaudeista aiheutuvia riskejä, millä on olennainen merkitys kotieläintuotannon tuottavuuden ja ennakoitavuuden sekä elintarvikkeiden turvallisuuden ja ihmisten terveyden kannalta[858]. Eräänä turvallisuusstrategiatyön kannalta merkittävänä ulottuvuutena voidaan mainita zoonoosien eli eläimestä ihmiseen leviävien tautien torjunta. Tällainen tauti on esimerkiksi lintuinfluenssa.

Haastatteluissa 2013 tuotiin valmistelusta vastuullisilla hallinnonaloilla esiin se, että kaikki nämä lainsäädäntökokonaisuudet olisivat edenneet riippumatta siitä, onko teemoja mukana valtioneuvoston periaatepäätöksessä turvallisuusstrategiasta vai ei. Nähtiin, että varautuminen häiriöihin ja laaja-alaisten vahinkojen torjunta on tärkeä osa lainsäädännön tavoitteita, jotka tulee ottaa huomioon automaattisesti asiansa osaavassa lainvalmistelussa.

Toisaalta sähkömarkkinalain osalta juuri lainvalmistelun aikana tapahtuneet myrskytilanteet esimerkiksi edistivät aiempaa tiukempien vaatimusten kirjaamis-

---

[851] 917/2014 272-277§.
[852] 917/2014 278-280§.
[853] 917/2014 281-284§.
[854] HE 221/2013 vp, s. 21.
[855] HE 20/2013 vp, s. 9.
[856] HE 20/2013 vp s. 9.
[857] HE 20/2013 vp s. 57.
[858] HE 130/2012 vp s. 29.

ta lakiin sähkökatkosten haittojen korvaamiseksi asiakkaille. Myös eläintautilain säätämisen yhteydessä globaalien pandemioiden herättämä yleinen tietoisuus tautipurkaustilanteissa tehokkaiden torjuntatoimien tärkeydestä lienee edistänyt voimakkaiden pakkokeinojen hyväksymistä lainsäädännössä. Vaikka siis lainvalmistelussa ei suoraan viitattaisi turvallisuusstrategiatyöhön, voidaan lainvalmisteluprosessin nähdä hyötyneen yleisestä tietoisuudesta eri osa-alojen turvallisuusuhkien lisääntymisestä. Myös poikkihallinnollinen ja hallinnon sisäinen lainvalmistelutyö on hyötynyt paremmasta yhteiskunnan uhkatietoisuudesta.

7.8 YHTEENVETO TURVALLISUUSSTRATEGIATYÖN VAIKUTUKSISTA LAINSÄÄDÄNTÖÖN

Tässä luvussa on empiirisen aineiston pohjalta tarkasteltu sitä, millä tavoin turvallisuusstrategian linjaamat turvallisuuden edistämisen osa-alueet on huomioitu lainvalmistelutyössä sekä sitä, miten lainsäädäntö käytännössä on kehittynyt ja kehittyy strategian linjanvetojen pohjalta.

7.8.1 Turvallisuusstrategiatyö lainvalmistelun suuntaajana

Turvallisuusstrategiatyön keskeisin merkitys lainvalmistelun kannalta eri hallinnonaloilla on tämän tutkimuksen tulosten pohjalta yhteisen varautumisen tärkeyttä korostavan tietoisuuden lisääminen. Tämä tietoisuus hallinnonaloilla, asian yhteinen omistajuus ja ministeriöiden johdon sitoutuminen turvallisuusstrategiatyöhön on kasvanut koko tarkastelujakson ajan vuosina 2003–2013. Strategiatyö on synnyttänyt ja pitänyt yllä keskustelua varautumisen tarpeesta ja lisännyt myös hallinnonalojen keskinäistä tiedonvaihtoa varautumiseen liittyvien lainvalmisteluhankkeiden etenemisestä.

Turvallisuuskomitean ja sitä edeltäneen turvallisuus- ja puolustusasiain komitean toiminnan osana turvallisuusstrategiatyö on edistänyt hallinnonalojen yhteistä keskustelua turvallisuusasioiden hallinnan organisoinnista ja tämän edellyttämistä lainsäädännön muutostarpeista. On kuitenkin huomattava, että turvallisuuskomitea on tasoltaan virkamiesvalmistelua, joten lainvalmistelun poliittinen omistajuus vaatii syntyäkseen valtioneuvoston tason toimia. Turvallisuuskomitean tehtävä on, kuten sen edeltäjienkin tehtävä on ollut, avustaa valtioneuvostoa ja ministeriöitä varautumisessa ja varautumisen yhteen sovittamisessa. Turvallisuuskomitean poliittisen ohjauksen voidaan nähdä käytännössä tapahtuvan varapuheejohtajana toimivan valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin kautta.

Lainvalmistelun aloitteiden kannalta UTVA:n rooli on turvallisuusstrategiatyön toteuttamisessa kiinnostava. Esimerkiksi kyberstrategian ja sen toimeenpanona syntyneen kyberlainsäädännön kokonaistarkastelun käynnistäjänä on erityisesti mainittu TP-UTVA. Valtioneuvoston hankerekisterin kuvaus lainsäädäntövalmistelun taustasta kuuluu näin:

> Osana kyberstrategian toimeenpanoa ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasi, että välittömästi aloitetaan työ Suomen lainsäädännön kehittämiseksi.[859]

UTVA:n tehtäväksi ei ole kattavasti määritelty kokonaisturvallisuuden asioiden käsittelyä vaan tehtävä on rajattu koskemaan vain ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä aiheita. Tällaiseksi siis on kyberturvallisuus tulkittu. UTVA:n toimivallan ollessa tällä tavoin rajattu voidaan ongelmana pitää kokonaisturvallisuuden sisä- ja yhteiskuntaturvallisuutta koskevien aiheiden valmistelun jäämistä vaille poliittisesti arvovaltaista johtoa. Oma puutteensa on sisäasiainhallinnon edustautuminen UTVA:ssa, jossa 2011–2015 kaudella sisäministeri oli jäsenenä vain nojaten asemaansa yhden hallituspuolueen puheenjohtajana. Valiokunnan jäsenyyksistä päättäminen on pääministerin toimivallassa.

Turvallisuusstrategioissa määriteltiin vuosina 2003 ja 2006 toimintakyvyn kehittämisen painopisteet ja näiden osana kehittämistä vaativat lainsäädännön osa-alueet. Painopisteenä on vuodesta 2003 ollut yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisessa tarvittava tilannekuva, joka sisältyy vuoden 2006 strategiassa valtion kriisijohtamiskyvyn painopisteeseen[860]. Samoin alusta asti on sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien turvaaminen sekä terveydensuojelu mainittu painopisteiksi. Vuoden 2003 strategiassa näiden lisäksi erikseen mainittiin vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjunta, vuoden 2006 strategiassa taas vakaviin ympäristöonnettomuuksiin varautuminen ja energiahuollon toimintavarmuuden turvaaminen.

Ministeriöiden kansliapäälliköt korostavat, että tärkeät varautumista vaativat asiat ovat olleet hallinnonaloilla tiedossa ja ne olisi myös ilman turvallisuusstrategiatyötä otettu lainvalmistelussa huomioon. On myös analyysin kannalta vaikea erottaa toisistaan tekijöitä, jotka ovat tulleet strategiatyön kautta esiin niistä, jotka ovat vaikuttaneet samanaikaisesti sekä strategiatyön sisältöön että lainvalmistelutyöhön. Esimerkki tällaisesta tekijästä ovat myrskyjen aiheuttamat sähkökatkokset, jotka vaikuttivat selvästi myrskytuhojen 2011 aikana käynnissä olleeseen sähkömarkkinalain valmisteluun[861].

Eräänlainen käännepiste turvallisuusstrategiatyön vaikuttavuudessa turvallisuusasioiden hallinnan organisointiin ja myös lainsäädännön valmisteluun on ollut Aasian katastrofi joulukuussa 2004 ja sitä seuranneet toimet vuosina 2005 ja 2006. Erityisesti nämä kokemukset ovat vaikuttaneet kriisijohtamisen järjestelyjen pohdintaan ja valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden tilannekuvatoiminnan keskinäisten suhteiden järjestämiseen. Tapahtuman voidaan nähdä antaneen kimmokkeen tilannekuvatyön eteenpäin viemiseen myös lainsäädännön kautta.

Vielä 2003 strategian pohjalta tilannekuvatoiminta oli yhteensovittavaa ja ajateltu pohjautuvan tilanteen mukaisesti skaalautuviin järjestelyihin:

---

[859] HARE-rekisteri PLM004:00/2013 Kansallisen lainsäädännön kehittämistä turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakyvyn parantamiseksi kybertoimintaympäristön uhkista valmisteleva työryhmä.
[860] Vnpp 27.11.2003, s.11, Vnpp 23.11.2006, s. 46.
[861] HE 20/2013 vp s. 9.

> Normaalioloissa kerätään tarvittavat tiedot hallinnonaloilta valmiiksi analysoituna ja muodostetaan niistä valtionjohdon tarvitsema yhdistetty tilannekuva. Poikkeusoloissa ja tarvittaessa jo häiriötilanteissa ministeriöt ja eräät keskusvirastot vahventavat valtioneuvoston kansliaa tarvittavan tiedon keräämisen, analysoimisen ja muokkaamisen tehostamiseksi.[862]

Vuoden 2006 strategian johtamisjärjestelmän kehittämisen tavoite antoi pohjaa valtioneuvoston kanslian tilannekeskuksen perustamiselle:

> Tilannekuvatoimintaa kehitetään ottaen huomioon ja hyödyntäen muita viranomaisten käyttöön rakennettuja ja rakennettavia tietoteknisiä ympäristöjä. Tilannekuvatoiminnan edellyttämää yhteistoimintaa ja suunnittelua tiivistetään eri hallinnonalojen välillä. … Valtioneuvoston ympärivuorokautista päivystysjärjestelmää kehitetään.[863]

Toisaalta tsunamikatastrofin seurauksena oli jo perustettu ministeriöiden varallaolopäivystyksen 24/7 -järjestelyt sekä aloitettu luonnononnettomuuksien varautumisen LUOVA-päivystysjärjestelmän kehittäminen:

> Luonnononnettomuuksien varoitusjärjestelmä (LUOVA) on erilaisista tietojärjestelmistä ja ympärivuorokautisesta operatiivisesta turvallisuussääpäivystyksestä koostuva järjestelmä, jossa eri toimijoiden asiantuntijoiden analysoima tieto koostetaan varoituksiksi ja tilannekuvaksi.[864]

Samoin yhteyspisteen tarve erityyppisten turvallisuustilanteiden tiedonvälitykseen ulkomailta Suomeen tuli tsunamikatastrofin yhteydessä esiin. Sitä lähdettiin kehittämään valtioneuvoston kanslian tilannekuvakeskuksen yhteyteen.

Terveydensuojelun kysymykset ovat nousseet yhteiselle turvallisuuskysymysten agendalle lintuinfluenssa- ja sikainfluenssaepidemioiden kautta[865]. Tämä on liittänyt turvallisuuskeskusteluun myös koko terveydenhuollon järjestelmän toimivuuden problematiikan. Tässä mielessä turvallisuusverkkolainsäädännön valmistelun yhteydessä vuonna 2012 tapahtunut havahtuminen siihen, että STM-hallinnonala on yksi turvallisuusverkon käyttäjäksi määriteltävä turvallisuusviranomaistaho, oli yllättävän myöhäsyntyinen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain (SOTE) suuren mediahuomion saaneen valmistelun yhteys alueellisen varautumisen järjestelyihin ei ole laajalti tullut huomatuksi. Terveydenhuollon järjestelmäkysymykset ovat kaikkiaan hyvä esimerkki siitä, että varautuminen häiriötilanteisiin liittyy kiinteänä osana nor-

---

[862] Vnpp 27.11.2003 s. 53.
[863] Vnpp 23.11.2006, s. 26.
[864] LVM julkaisuja 9/2011, s. 3.
[865] *Lintuinfluenssa*: Aasiasta lähtöisin oleva alatyypin H5N1 lintuinfluenssavirus on tartuttanut lintujen lisäksi myös ihmisiä useassa eri maassa. Vuodesta 2006 lähtien, ihmisillä todetuista influenssa H5N1 tapauksista on tullut ilmoittaa valtakunnalliseen tartuntatautirekisteriin myös Suomessa. *Sikainfluenssa*: Vaikka influenssavirukset ovat yleisiä sioissa maailmanlaajuisesti, on kuvattu vain yksittäisiä tapauksia, joissa sian sikainfluenssavirus on tarttunut sioista ihmisiin. Vuoden 2009 alussa todettu pandeeminen A(H1N1)-influenssavirus sisältää sian, linnun ja ihmisen influenssavirusgeenejä. Lähde 4.12.2014:http://www.zoonoosikeskus.fi/portal/fi/zoonoosit/virusten_aiheuttamat_taudit/lintu-_ja_sikainfluenssa/.

maaliolojen järjestelmien toimivuudesta huolehtimiseen. Tietohallintolain[866] säätäminen on ollut olennainen askel elintärkeiden tietojärjestelmien toimintavarmuuden turvaamisessa vaikka sen yhteydessä ei juuri kyber-uhkista ole puhuttukaan.

Turvallisuusstrategiatyö on selvästi vaikuttanut turvallisuusasioiden hallinnan organisointiin ja tätä järjestävän lainsäädännön valmisteluun. Kokonaisturvallisuuden ja varautumisen komiteatyön[867] käynnistäminen tapahtui muodollisesti turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon toimeksiannosta, mutta sen tarpeen tunnistamisessa ja asian pohjustamisessa oli TPAK:n keskusteluilla keskeinen rooli. Asia oli voimakkaasti esillä vuoden 2009 haastattelujen aikaan.

Kokonaisturvallisuuden käsitteen määrittely ja käyttöönotto on ollut selvästi tärkeä askel turvallisuusstrategiatyön implementoinnissa. Yhteinen käsitteenmäärittely auttaa puhumaan yhteisesti tehtävien jaosta ja toimivalloista turvallisuusasioiden hallintaan liittyen. Jännitteitä hallinnonalojen kesken toki valmisteluvastuista ja toimivallan jaosta puhuttaessa on jatkuvasti. Esimerkiksi kyber-turvallisuusasioiden hallinnan osalta vastuunjako kyberturvallisuuskeskuksen perustamisen valmistelussa liikenne- ja viestintäministeriön ja puolustusministeriön kesken ei alusta asti ollut selvä. Kaikkiaan puolustusministeriön johtava rooli turvallisuuskomitean työn valmistelua ohjaavana tahona on herättänyt jonkin verran ristiriitoja hallinnonalojen kesken. Toisaalta käytännön lainsäädäntö- ja muiden hankkeiden kautta eri hallinnonalojen roolit turvallisuustyössä ovat vähitellen tulleet selkeämmin yhteisesti ymmärretyiksi.

7.8.2 Turvallisuusstrategian vaikutus lainsäädännön lopputulemaan

On ilmeistä, että mikään turvallisuusstrategian tavoitteita toteuttava laki ei olisi jäänyt säätämättä vaikka turvallisuusstrategiatyötä nykytavalla organisoituna ei olisi Suomessa toteutettukaan. Havainnot esimerkiksi energia- ja tietohallintojärjestelmien aiheuttamasta keskinäisriippuvuudesta ja tämän synnyttämästä haavoittuvuudesta yhteiskuntien elintärkeiden toimintojen kannalta on sinänsä universaalisti tunnistettu asia[868].

Turvallisuusstrategiatyö on kuitenkin selvästi toiminut katalyyttina sille, että kokonaisturvallisuuden ajattelutapa on jäsentynyt osana varautumisen ja sen edellyttämän hallinonalojen yhteistyön organisointia. Asetus turvallisuuskomiteasta ja kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokousten asemaa selkeyttävät kirjaukset valtioneuvoston ohjesääntöön ovat osa turvallisuusstrategiatyön edustamaa jatkumoa[869]. Tilannekuvasäädännön synnyttämiseen tähtäävä prosessi nykymuodossaan ei mahdollisesti olisi toteutunut ilman turvallisuusstrategioiden asialle antamaa huomiota ja turvallisuuskomiteoiden tekemää valmistelutyötä.

Erityisesti turvallisuusstrategiatyöhön sisältyvät valtionjohdon valmiusharjoitukset ovat tuoneet esiin lainsäädännön kehittämistarpeita. Keskeisesti nämä liittyvät eritasoisten häiriötilanteiden vaatimista toimivalloista säätämiseen. Perustuslakiuudistuksen seurauksena hallinnon lakipohjaisuuden vaatimus on

---

[866] 634/2011.
[867] Ns. Hallbergin komitea, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010.
[868] Ks. esim. OECD 2003, s. 32.
[869] Asetus turvallisuuskomiteasta 77/2013, VNOS 262/2003 10§ 3.mom lisäys 24.2.2012/92.

korostunut, mikä itsessään on johtanut merkittävään lainsäädännön päivitykseen 2000-luvun alkuvuosina. Perustuslakiuudistuksen seurauksena käynnistettiin valmiuslain päivitys, jossa ministeriökohtaisista toimivalloista säädettiin aiempaa tarkemmalla tasolla[870]. Juuri valmiuslain toimivaltoja ja näiden käytön mahdollistavan kynnyksen ylittymistä on testattu valmiusharjoituksissa ja saatu esiin erityislainsäädännön päivitystarpeita.

Keskeinen vaikutus turvallisuusstrategiatyöllä saattaa olla lainsäädännön lopputulemaan strategian listaamien elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteiden kautta. Nämä ovat listaus sinänsä tunnetuista oikeusvaltioperiaatteen, perusoikeuksien ja valmiuden mitoituksen periaatteista, joiden merkitystä perustuslakiuudistus on osaltaan korostanut. Kuitenkin kirjattuna turvallisuusstrategiaan ne tarjoavat erinomaisen tarkistuslistan keskeisten oikeusvaltion periaatteiden toteutumisesta turvallisuusasioita säädöstävässä lainsäädännössä.

Haastatteluaineiston perusteella varsinkin vuoden 2013 haastatteluissa perusoikeuskysymykset, varautumisen kustannustehokkuus ja valmiuden joustava säätely olivat luontevasti esillä. Hallinnon valtuuksien tarve puuttua yksilön oikeuksiin tilanteissa, jotka eivät ole poikkeusoloja vaan vakavia häiriötilanteita ja vaatimus tämän valtuutuksen säätämisestä lain tasolla oli tullut esiin erityisesti terveyskysymyksissä kuten eläintautilain ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämislain säädösvalmistelun yhteydessä.

Yhteiskunnan vastuun ja kustannusten jako näkyi tulvavahinkojen korvaamisesta annetun lain kumoamisessa[871]. Tässä yhteydessä hallinnon ja yksityisen sektorin sopimusjärjestelyin sovittiin vakuutusjärjestelmän perustamisesta tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen. Tietoyhteiskuntakaaren[872] valmistelussa samoin kuin sähkömarkkinalain[873] uudistamisessa yksi tavoite oli yritysten vastuun tiukentaminen myrsky- ja muiden häiriötilanteiden vahinkojen korvaamisessa. Valmiuden joustava säätely on ollut agendalla laajasti liittyen juuri hallinnonalojen vastuiden selkeään sääntelyyn häiriötilanteiden toiminnassa, joihin on saatu evästystä ja kokemuksia valmiusharjoitusten kautta.

Vaikka siis turvallisuusstrategiatyö ei yksin ole vaikuttanut lainsäädännön lopputulemaan, se on ollut osa jatkumoa, jossa perustuslakiuudistuksen edellyttämiä lainsäädännön periaatteita on ensin valmiuslain kautta ja sitten tarkentamalla valmiuslain ja erityislainsäädännön keskinäisiä suhteita viety käytäntöön.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että turvallisuusstrategiaprosessi on auttanut tuomaan yhteiseen tietoisuuteen turvallisuusasioiden hallintaan liittyvien arvojen merkityksiä lainsäädännön kannalta. Samalla se on edistänyt kokonaisturvallisuuden käsitteen sisällön määrittelyä kattamaan eri hallinnonalojen keskeisiä arvoja elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta. Turvallisuuden käsitteen laajeneminen, mutta samalla tarkentuminen eri hallinnonalojen substanssinäkökulmien kannalta, on tärkeää lainsäädännön ja samalla sen laadun kokonaisvaltaisessa kehittämisessä.

---

[870] Valmiuslain luonnos 2009, Yleisperustelut, s. 32.
[871] HE 295/2010 vp.
[872] HE 221/2013 vp.
[873] 588/2013.

8 Johtopäätökset

8.1 VALTIONEUVOSTON TURVALLISUUSSTRATEGIA JULKISEN HALLINNON STRATEGIANA

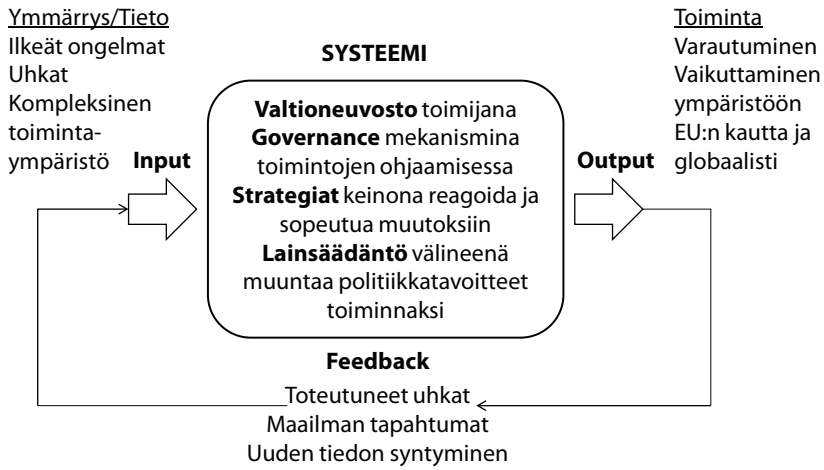
Tämän työn lähtökohdaksi on valittu näkemys valtioneuvostosta organisaationa, joka vastaa korkean tason strategisesta linjanvedosta turvallisuusasioiden hallinnassa perustuen laajan turvallisuuden käsitteeseen ja kokonaisturvallisuuden politiikkaideaan sekä näiden strategisten linjanvetojen implementoinnista lainsäädännön kautta. Esimerkkinä strategiaprosessista on käytetty Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETTS), sittemmin Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS), prosessia vuosina 2003–2013. Tutkimus tehtiin laadullisin menetelmin hyödyntäen kirjallisia taustamateriaaleja sekä johtavien asiantuntijoiden haastatteluita.

Tässä työssä systeeminen tarkastelutapa määrittää kontekstin, jossa turvallisuusstrategiatyö on keino reagoida toimintaympäristön sekä systeemin sisäisiin muutoksiin. Kuviossa 9 on havainnollistettu systeemiä ja sen vuorovaikutusta ympäristöönsä tämän tutkimuksen viitekehyksessä. Valtioneuvosto on tässä kokonaisuudessa toimija, joka hallinnon ja politiikan johtamisen kautta sekä lainsäädäntötyöllään vaikuttaa systeemin toimintaan[874]. Governance toimintojen ohjaamisen mekanismina pitää sisällään tavoitteen poikkihallinnollisesta yhteistyöstä ja yhteiskunnan vastuunjaosta eri toimijatahojen kesken[875]. Se vaikuttaa olennaisesti systeemin mahdollisuuksiin reagoida tuloksellisesti toimintaympäristön muutoksiin. Syötteinä systeemiin vaikuttavat kompleksisessa toimintaympäristössä esiin nousevat ilkeät ongelmat ja uhkat niistä saadun tiedon ja ymmärryksen kautta. Ulospäin systeemi reagoi toimintaympäristöönsä varautumalla ja pyrkimällä vaikuttamaan esimerkiksi globaalin ympäristön päätöksentekoon. Palautteena systeemille toimivat toteutuneet uhkat ja näiden kautta lisääntyvä ja päivittyvä tieto uhkakuvista ja niiden muutoksista.

Strategiaprosessi ja sen pohjalta tehtävä lainsäädäntötyö konkretisoitiin ja rajattiin tutkimuksessa kolmen elementin avulla, jotka ovat *pyrkimys rationaalisuuteen*, *julkisen arvon määrittyminen* sekä *emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa*. Lainsäädäntötutkimus auttaa syventämään hallinnan prosessin tarkastelua siihen osaan, jossa politiikkatavoitteista johdetaan lainsäädännön tavoitteet ja osana lainvalmistelua määritellään ne mekanismit, joiden kautta lain tavoitteet voivat toteutua.

---

[874] Vrt. Colander ja Kupers 2014, s. 54–55.
[875] Ks. Paquet 2001, Pierre ja Peters 2000, Pollitt ja Bouckaert 2011.



Kuvio 9. Valtioneuvoston toiminta turvallisuusasioiden hallinnan systeeminä, joka reagoi ja sopeutuu ympäristön muutoksiin strategiatyön ja lainsäädännön kehittämisen avulla (mukaeltu Kettl 2015, fig 4.2, s.86).

Tutkimusasetelma kiteytyi kolmen pääkysymyksen muotoon. Ensinnäkin kysyttiin, miten valtion turvallisuusstraregiaprosessi ilmentää pyrkimystä rationaalisuuteen, julkisen arvon määrittymistä sekä asioiden emergenssiä ja kompleksisuutta päätöksenteossa. Toiseksi tarkasteltiin sitä, miten valtioneuvoston strategiatyö ohjaa lainsäädännön kehittämistä. Kolmanneksi kysyttiin, miten turvallisuusstrategian elementit – pyrkimys rationaalisuuteen, julkisen arvon määrittyminen sekä asioiden emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa – ilmenevät lakien valmistelussa ja lainsäädännön lopputulemassa.

Tutkimuksessa tuli selvästi esiin, että strategia-ajattelulle on julkisella sektorilla luonut maaperää pitkällinen suunnittelun traditio. Tätä traditionaalista ajattelutapaa noudattaen voidaan ajatella strategiatyön olevan vain hiukan terästettyä suunnittelutoimintaa. Esimerkiksi Mintzberg ym. kuitenkin päättäväisesti torjuvat tällaisen tulkinnan: suunnittelu ei ole strategian tekemisen synonyymi vaikka se voi joissakin tapauksissa olla tapa tehdä strategiaa[876].

Strategisen ajattelun ja strategiatyön tarve lähtee yksityisellä ja julkisella sektorilla samoista tarpeista: on pystyttävä sopeuttamaan toiminta muuttuviin toimintaympäristön vaatimuksiin. Tämän yhteneväisyyden ei kuitenkaan tarvitse merkitä sitä, kuten esimerkiksi Vartola tulkitsee, että strategiatyön tarve syntyisi julkisella sektorilla väistämättä muista analogioista yksityisen sektorin kanssa: tehokkuusajattelusta ja managerialismin noususta[877]. Voidaan päinvastoin ajatel-

[876] Mintzberg ym. 1998, s. 48. Mintzberg tiivistää myöhemmässä teoksessaan asian seuraavasti: *While planning is about analysis, strategy is about synthesis* (Mintzberg 2007, s. 375).
[877] Vartola 2004, s. 229–230.

la, että strategiatyö palvelee julkisen sektorin missiota julkisen arvon tuottamisessa[878]. Julkisen sektorin strategia voidaan itsessään nähdä julkishyödykkeeksi, jonka avulla esimerkiksi hallitus tuo kansalaisille esiin pitkän tähtäimen tavoitteensa ja keinonsa päästä näihin tavoitteisiin[879].

Governance-ajattelu luo omalta osaltaan kontekstin strategiatyön tarkastelulle: strategia on väline viestiä ja keino sitouttaa turvallisuusasioiden hallinnan toimijoita sekä hallinnon sisällä että sen ulkopuolella yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen. Lainsäädäntö on governance-ajattelun näkökulmasta luonteva keino strategian implementointiin, ottaahan lainsäädäntötyö käytännöllisenä mekanismina huomioon eri sidostahojen tarpeet kulloinkin kyseessä olevan yhteiskunnallisen tavoitteen toteuttamiseksi.[880] Governance-ajattelu nähdään siis tässä työssä hallinnon ohjaamisen kokonaisvaltaisena ajattelutapana, kun puolestaan strategiatyö kohdistaa huomion tietyn organisaation prosessiin, sen tavoitteiden asettamiseen ja ohjaukseen. Näitä käsitteitä ei tässä työssä ymmärretä samaa tarkoittaviksi tai toisiaan poissulkeviksi siitäkään huolimatta, että viimeisen vuosikymmenen aikana strategia-ajattelu on julkisella sektorilla laajentunut yksittäisten laitosten ja virastojen ohjauskeinosta laajemmaksi, koko hallituksen tason työvälineeksi[881].

Turvallisuusasioiden hallinnan organisointi valtioneuvoston tasolla lähtee perinteisestä ulkoisen, sotilaallisen uhkan torjunnasta ja tämän mukaisesta asioiden salaisesta käsittelystä korkealla tasolla kuten ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (UTVA) presidentin puheenjohdolla. Toisaalta turvallisuuskäsityksen laajeneminen on lähtenyt liikkeelle terrorismin uhkan torjunnan mukaan ottamisesta turvallisuussuunnitteluun, mikä on edelleen lisännyt perinteisen tiedustelutoiminnan organisaatioiden merkitystä työssä[882]. Asioiden käsittelyn korkea turvaluokitus johtaa herkästi ristiriitaan demokraattisen toimintatavan ja avoimen hallinnon vaatimusten kanssa. Tämä hallinnan malli saattaa olla tulevina vuosina entisestään kovemman paineen alla, jos ja kun erilaiset siviilikriisit haastavat hallinnon ja korkean poliittisen päätöksenteon avautumaan kansalaisten entistä aktiviisemmalle osallistumiselle myös kriisinhallinnan tapahtumiin. Tästä saatiin kokemusta Aasian katastrofin yhteydessä, joka on muutenkin tapahtumana vaikuttanut merkittävästi turvallisuusstrategiaprosessin muotoutumiseen[883].

Strategiaprosessin voidaan haastatteluvastausten perusteella todeta tuoneen turvallisuusasioiden hallinnan kysymykset aiemmasta poikkeavalla tavalla valtioneuvoston agendalle. Strategialla ajateltiin vuonna 2003 olevan oma itseis-

---

[878] Ks. Edwards 2007, s. 55; Moore 1995, s. 65–66.
[879] Mulgan 2009, s. 257.
[880] Vrt. Johanson 2009, Jayasuriya 2005, Tiihonen 2004.
[881] Kuten Joyce asian ilmaisee: *There was a time, and not long ago, when the main point of strategic planning seemed to be as a tool for improving the work of government ministries, departments and agencies. But there is now a strong interest in whole-government approaches, long-term strategic visions for countries, and coherence and responsiveness in the machinery of government. Strategic planning has been taken up by international bodies and even supranational governments.* (Joyce 2015, s. 291).
[882] Vrt. Cabinet Office 2008, s. 15.
[883] Ks. yksityiskohdat esim. Onnettomuustutkintakeskus 2005, Volanen 2007.

arvonsa siten, että se ei olisi enää riippuvainen kulloisessakin turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa annetusta toimeksiannosta. Tässä mielessä strategia olisi itsenäinen valtioneuvoston strateginen tahdonilmaisu varautumisen järjestämiseen liittyen. Käytännössä kuitenkin turvallisuusstrategioiden laatiminen on koko tarkastelujakson ajan perustunut turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon asiaa koskevaan kirjaukseen.

Strategian valmisteluprosessi on ollut käytännössä selvästi alhaalta ylös toteutuva, jolloin hallinnonalat tuovat siihen omia osiaan ja niistä kootaan strategian kokonaisuus. Käytössä ei ole ollut poikkihallinnollista mekanismia analysoida turvallisuustilannetta ennakoivasti vaan strategia nojaa samaan turvallisuusympäristön analyysiin, johon turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekokin on pohjautunut. Suomesta puuttuu kaikkiaan yhtenäinen turvallisuusalan strategisen tutkimuksen poikkihallinnollinen perinne[884]. Tätä ollaan osana yhteiskunnan turvallisuusstrategian toteutusta kehittämässä, kun kansallinen turvallisuustutkimuksen strategia on vuonna 2014 päivitetty turvallisuustutkimuksen toimeenpano-ohjelmaksi[885].

Edellä sanottu vahvistaa näkemystä, että käytännölliseltä syntymekanismiltaan tähänastinen valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö on ollut enemmän hallinnon suunnittelutyötä kuin todellinen strategiaprosessi. Kyseessä on siis ollut enemmän faktojen kokoaminen ja näiden analyysi kuin varsinainen pitkän tähtäimen toimintojen ohjaamiseksi luotu synteesi, jota voidaan pitää strategia-ajattelun tunnusmerkkinä[886].

Turvallisuusstrategian kehittämisessä on kuitenkin elementtejä, jotka voivat vahvistaa sen olemusta strategisena asiakirjana. Tällaisia on hallinnonalojen halukkuus integroida strategia osaksi politiikkaohjausta ja strategialle annettu painoarvo talous- ja toimintasuunnitelmien laatimisessa. Valtioneuvoston ennakointityö sekä muiden poikkihallinnollisen politiikkaohjauksen menettelyjen kehittäminen ja ymmärtäminen entistä paremmin osaksi valtioneuvoston strategiatyötä voisi jatkossa kirkastaa myös turvallisuusstrategian roolia hallinnon ohjauksessa[887]. Turvallisuusstrategiatyön edellyttämien ja aiheuttamien lainsäädäntömuutosten järjestelmällinen seuranta strategian valmistelun ja päivityksen yhteydessä edistäisi osaltaan strategian vaikuttavuutta hallinnon ohjauksen asiakirjana.

Valtioneuvosto voisi siis halutessaan vahvistaa turvallisuusstrategian poikkihallinnollisen strategian luonnetta. Tämä edellyttäisi vahvempaa poliittista johtamisotetta strategian laadintaan ja valmistelun vastuun aitoa jakamista eri hallinnonalojen kesken esimerkiksi turvallisuuskomitean puheenjohtajuutta kierrättämällä[888]. Aito strategiatyö valtioneuvoston tasolla ja sen poliittinen joh-

---

[884] Vrt. Raivio ym. 2009b, s. 10.
[885] Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2014.
[886] Vrt.Mintzberg 2007, s. 375.
[887] Kuten Mulgan kiteyttää: *Most important of all, joined-up government has to be aligned with political realities. That means strong 'ownership' from the top to override vested interests, as well as kudos for ministers…* (Mulgan 2009, s. 187).
[888] Vrt. Branders 2016, s. 213. Branders painottaa tässä nykyisen järjestelmän identiteettiä osana maanpuolustuksen osajärjestelmää.

tajuus edellyttäisivät myös paluuta nykyistä kollegiaalisempaan päätöksentekotapaan. Viime vuosina on korostunut yksittäisten ministeriöiden ja ministerien päätäntävalta oman sektorinsa, myös poikkihallinnollista ulottuvuutta omaavissa, asioissa.

Turvallisuusstrategian strategisen aseman vahvistaminen edellyttäisi myös turvallisuusasioihin liittyvien strategisten linjausten keskinäisen aseman selkeyttämistä. Haastatteluaineiston perusteella oli edelleen nähtävissä arvovaltataistelu turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon, turvallisuusstrategian ja sisäisen turvallisuuden ohjelmatyön[889] välillä. Tilanne on muuttumassa Sipilän hallituksen aloitettua työnsä vuonna 2015. Sipilän hallituksen kaudella valmistellaan erikseen ulko-ja turvallisuuspoliittinen sekä puolustuspoliittinen selonteko ja näiden lisäksi myös sisäisen turvallisuuden selonteko[890]. Erillisen sisäisen turvallisuuden strategian laatimisesta oli päätetty jo Stubbin hallituskaudella[891]. Jatkossa on tärkeää, että valtioneuvostolla olisi selkeä näkemys turvallisuusasioiden hallinnan strategisten linjausten kokonaisuudesta ja että myös eri osapuolet ja sidosryhmät voisivat sitoutua tähän näkemykseen.

Tutkimuksen tulosten pohjalta voidaan valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyölle asettaa joitakin erityisvaatimuksia. Julkisen organisaation strategiana sen tulee auttaa tuottamaan julkista arvoa organisaation sidosryhmille ja samalla sen on oltava legitiimi ja poliittisesti kestävä. Turvallisuusstrategiaprosessissa erityisesti sidosryhmien määrittely ja prosessin avaaminen suljetun virkamies- ja poliittisen päätöksentekojärjestelmän ulkopuolelle on tarkastelujakson aikana selvästi edistynyt. Prosessien avoimuuden kehittäminen edelleen palvelee myös strategiaprosessin omistajan omaa menestystä, onhan turvallisuusstrategiatyö muun julkisen strategiatyön tavoin riippuvaista työn arvovallasta ja merkityksestä poliittisten päätöksentekijöiden silmissä sekä julkisesta rahoituksesta[892]. Toisaalta valmistelun avoimuus edistää myös strategian valmisteluun tarvittavan tiedon keruuta laajemmalti yhteiskunnasta ja edistää strategian eettisten standardien kehittymistä[893]. Julkisen organisaation strategian tulee myös olla toiminnallisesti ja hallinnollisesti toteuttamiskelpoinen, mitä edistää hallinnon sisäisten ja ulkoisten toimijoiden osallistaminen strategiatyöhön sekä esimerkiksi vuorovaikutteinen viestintä[894].

---

[889] Sisäisen turvallisuuden ohjelmia on laadittu kolme kertaa: 2004–2007, 2008–2011 sekä 2012–2015. Vuoden 2015 alussa sisäministeriö uudelleenorganisoi toimintaansa ja luopui tässä yhteydessä sisäisen turvallisuuden ohjelmatyöstä. Sen sijaan käynnistettiin sisäisen turvallisuuden strategian laatiminen. Tarkoituksena on, että sisäisen turvallisuuden keskeiset linjaukset tehdään poliittiselle tasolla ja kirjataan hallituksen hyväksymään strategiaan. (http://www.intermin.fi/sisainenturvallisuus/ajankohtaista/1/0/sisaministerio_on_kaynnistanyt_sisaisen_turvallisuuden_strategian_valmistelun_57979 26.1.2015/www-sivu lainaus 14.7.2015)

[890] Sipilän hallituksen ohjelma, VNK 10/2015, s. 34 ja 36.

[891] https://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/sisaministerio_on_kaynnistanyt_sisaisen_turvallisuuden_strategian_valmistelun_57873 (23.11.2015)

[892] Vrt. Moore 1995.

[893] Vrt. Mulgan 2009, s. 46.

[894] Moore 1995. Branders on työssään tarkastellut kokonaisturvallisuuden poliittista kelpoisuutta ja hallinnollista toteutettavuutta, jonka osan turvallisuustrategiaprosessi muodostaa. Brandersin työn johtopäätöksistä monet ottavat konkreettisesti kantaa turvallisuusstrategiatyön toteuttamiseen ja turvallisuuskomitean asemaan tässä työssä viitaten suomalaiseen kokonaisturvallisuuden määritelmään (Branders 2016, s. 205–216, s. 208).

Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö voi itsessään toimia esimerkkinä ja oppimisprosessina siitä, miten Suomessa voitaisiin kehittää eteenpäin *strategisen valtion* ideaa. Tämä Joycen hahmottelema ajatus pohjautuu tutkimukseen strategia-ajattelun kehittymisestä eri maissa 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Strategisen valtion idea nostaa esiin muun muassa poliitikkojen roolin kansallisen kehittämisen pitkän tähtäimen painopisteiden asettamisessa, strategisten investointien ajatuksen, hallinnon kyvykkyydet seurata, arvioida ja oppia tapahtuneesta sekä kansalaisten ja yhteisöjen osallistamisen julkisen palvelun keskeisenä arvona.[895]

Julkisen sektorin strategiatyön pohdintaan oman erityispiirteensä tuo hallinnon ja poliittisen päätöksenteon suhde. Tämä on erityisen totta turvallisuusasioiden kohdalla, jotka ovat hyvin herkästi politisoituvia kysymyksiä. Tätä ongelmaa korostaa entisestään laaja-alaisen turvallisuuskäsitteen mukanaan tuoma vaara hyvin arkipäiväistenkin asioiden *turvallistamisesta* poliittisessa keskustelussa[896].

Seuraavassa esitetään yksityiskohtaisempia havaintoja tutkimukseen valittujen elementtien eli päätöksenteon rationaalisuuden, julkisen arvon määrittymisen sekä kompleksisuuden ja emergenttisyyden näkökulmista turvallisuusstrategiaprosessiin sekä sen implementointiin lainsäädännön kautta.

8.2 RATIONAALISUUS TURVALLISUUSSTRATEGIATYÖSSÄ

Muodollisesti tämän tutkimuksen kohteena ollut turvallisuusstrategian laatiminen on ollut hyvin perinteinen strategisen suunnittelun prosessi: päämääristä (missiosta) on johdettu tavoitteet ja tehty näiden saavuttamiseksi toimintasuunnitelma. Lisäksi on esitetty seurantajärjestelmä ja päätetty seuraavan päivityksen ajankohdasta. [897]

Sangen osuvasti turvallisuusstrategiatyön käytäntöä vuosina 2003–2013 kuvaa itse asiassa Lindblomin teoria inkrementalistisesta politiikasta: kyseessä on monien erilaisten arvojen yhtäaikainen käsittely ja kokonaisuuden sovittaminen epävarmaan tulevaisuuteen[898]. Tätä korostaa vielä se tosiseikka, että turvallisuusstrategian laatimista ei voida kuvata täysin erillään turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen laatimisprosesseista, joissa on tapahtunut huomattava määrä arvojen yhteensovittamista inkrementalismin hengessä. Selontekoprosessien tarkempi kuvaaminen ei ole mahdollista julkisen lähdemateriaalin puuttumisen vuoksi.

Turvallisuusasioiden hallinnan strategiatyössä korostuu edellä kuvatulla tavalla yksittäisen päätöksentekijän rajoittuneen rationaalisuuden dilemma[899]. Toisaalta voidaan perustellusti sanoa, että perinteinen turvallisuuden paradigman mukainen päätöksenteko pohjaa hyvin voimakkaasti instrumentaalisen

---

[895] Joyce 2015, s. 294–296: *Strategic state.*
[896] Limnéll 2009, s. 77.
[897] Vrt. Mintzberg 2007, s. 349; Joyce 2015, s. 82–86.
[898] Lindblom 1979, s. 518.
[899] *bounded rationality*, Simon 1979, s. 118.

rationaalisuuden ihanteelle. Asiat ovat tämän ajattelutavan mukaisesti suunnittelemalla hallittavissa.[900]

Hyödyllistä valtion turvallisuusstrategiatyössä olisi pyrkiä tasapainoon formaalin ja substantiivisen rationaalisuuden kesken Bartelsin esittämällä tavalla. Substantiivisen rationaalisuuden näkökulma painottaa yksittäisen virkamiehen vastuuta ja kykyä yhdistää päätöksenteossa poikkialainen tieto ja osaaminen. Formaali rationaalisuus puolestaan ottaa huomioon virkamiehen toiminnan sitoutuneisuuden hierarkioihin ja muodollisuuteen, mikä valtiontason turvallisuutta koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa on välttämätöntä. [901]

Julkisen sektorin strategiatyö edellyttää kaikkiaan asiantuntemuksen, poliittisten vaatimusten ja strategian implementoinnin yhdistämistä[902]. Turvallisuusasioiden hallinnan strategiatyössä erityisen haastavaa on substanssiasiantuntemuksen yhdistäminen poliittisen päätöksenteon vaatimuksiin. Näin erityisesti siksi, että turvallisuuden käsite on 1990-luvun lopulta asti laajentunut kattamaan paljon muutakin kuin perinteisen sotilaallista voimankäytön mahdollisuutta painottavan ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulman[903]. Nykyisen turvallisuusstrategiatyön pohjalla olevan kokonaisturvallisuuden käsitteen sisältöjen voidaan nähdä laventuvan edelleen voimakkaasti sen ulkopuolelle, mitä tällä hetkellä varautumisperusteinen suomalainen tulkinta niistä on[904].

Valtioneuvoston strategisen johtamisen kannalta haasteeksi muodostuu aidon poikkihallinnollisen valmisteluprosessin ylläpito, todellinen painopisteiden priorisointi ja yhteisen tapahtumista oppimisen edistäminen[905]. Kaikki tämä liittyy myös strategian laatimista ohjaavan tiedonkäsitteen määrittymiseen ja siten asiantuntijatiedon hyväksikäytön edellytyksiin prosessissa[906].

Strategiatyön soveltaman tiedonkäsityksen osalta olisi tärkeää nostaa epävarmuuksien tunnistaminen ja ymmärtäminen tasaveroiseksi objektivistisen tiedonkäsityksen rinnalle. Myös eri tahojen institutionaaliset intressit esiin nostettavien näkökulmien painotuksissa sekä tiede-politiikka -rajapinnan oskilloivuus strategiatyössä olisi tunnistettava ja hyväksyttävä.[907] Tämä liittää rationaalisuuden näkökulman tiiviisti julkisen arvon määrittymiseen, joka korostaa muun muassa sidosryhmäintressien ja kansalaisten tarpeiden huomioimista sekä arvovalintojen merkitystä[908].

Suomen julkishallinnossa politiikka–hallinto -dikotomia ei tähän asti ole näytellyt yhtä merkittävää osaa kuin monissa muissa maissa, joissa hallinnon korkeimmat virkamiehet vaihtuvat aina hallituksen vaihtuessa. Valtiosihteerijärjestelmän käyttöönoton kokemukset tässä suhteessa ovat vielä vähäisiä. Turvallisuusasioiden hallinnassa hallintovaltion ja julkisen kontrollin

---

[900] Sotarauta 1996, s. 139–141.
[901] Bartels 2009, s .449.
[902] Moore 1995, s. 74.
[903] Edwards 2007, s. 54-56; Laitinen 1999, s. 116.
[904] Branders 2016, s. 209.
[905] Vrt. Mulgan 2009, s. 76-80.
[906] Hellström 1998, s. 60.
[907] Hellström 1998, s. 62.
[908] Moore 1995, s. 38; Mulgan 2009, s. 44–47.

keskinäisen tasapainon säilyttäminen on haaste sekä asioiden käsittelyyn liittyvän salassapidon tradition että toisaalta asiantuntemuksen ja tutkimustiedon ohuuden vuoksi[909].

Vanhasen I ja II hallitusten poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat edistivät osaltaan hallinnon vuorovaikutuksen ja yhteistoiminnan lisäämistä politiikkojen muotoilussa ja soveltamisessa[910]. Tämän voidaan nähdä edistäneen hallinnon asiantuntemuksen ja politiikkaohjauksen tavoitteiden tiiviimpää yhdistämistä valtioneuvoston strategiatyön kannalta[911]. Kataisen ja Stubbin hallitusten aikana poikkihallinnollisten politiikkaohjelmien toteuttamisesta kuitenkin luovuttiin ja hallinnonalojen yhteistoiminta jäsentyi hallituksen yhteisten kärkihankkeiden määrittelyn kautta. Sipilän hallituksen ohjelmassa pyrittiin kokoamaan kärkihankkeita strategisiksi kokonaisuuksiksi. Poikkihallinnollista ohjelmatyötä tämäkään hallitus ei ohjelmassaan painottanut.

Lainsäädännön ja ohjeiden kautta määritellään eri toimijoiden toimivallat ja vastuut erilaisissa turvallisuustilanteissa. Osana johtamisjärjestelmää on viime vuosina kehitetty valtion tilannekuvajärjestelmää, jonka tarkoituksena on välittää ajankohtaista tilannetietoa toimintaympäristössä tapahtuvista turvallisuustilanteeseen vaikuttavista kehityskuluista.

Ministeriöiden tehtävien sekä ministeriöiden keskinäisten toimivaltasuhteiden määrittely on ollut koko turvallisuusstrategiaprosessin ajan tärkeässä roolissa. Turvallisuusstrategiatyö on tuonut keskeisesti mukaan sen pohdinnan, miten varautumisen toimivaltojen määrittelystä siirrytään häiriötilanteissa toimimisen toimivaltojen määrittelyyn. Erityisesti kriisijohtamismallin kuvaaminen on ollut haasteellista osana turvallisuusstrategiatyötä.

Vuoteen 2013 tultaessa oli strategian implementoinnin toteuttaminen edennyt lainsäädäntöhankkeiksi, jotka kohdistuivat valtioneuvoston ohjesäännön muotoiluihin ja vähintään välillisesti myös keskinäisten roolien ja toimivaltojen määrittelyihin esimerkiksi turvallisuusverkkosäädännön kautta. Tärkeänä hallinnonalat pitivät kaikissa säädösmuotoiluissa sitä, että toimivaltaisen ministeriön valtuus johtaa toimintaa hallinnonalaansa koskevassa kriisissä ja kriiseihin varautumisessa säilyy selkeänä.

Tilannekuvajärjestelmän toiminta, erityisesti sen taustalla olevat tiedonkeruun ja tiedonkäsittelyn mallit liittyvät keskeisesti siihen, miten emergenttejä uhkia pystytään turvallisuusstrategiatyön pohjaksi tunnistamaan. Tilannekuvasäädännön kehittämiseen liittyy tärkeitä hallinnon sisäisen tiedonkulun ja toimivaltojen määrittelyn kysymyksiä. Tilannekuvajärjestelmä olisi hallinnon toimivuuden kannalta tärkeä nähdä kokoavana tiedonkeruun tukijärjestelmänä, ei mallina, joka korvaa muun aktiivisen yhteydenpidon ja tiedonvaihdon hallinnonaloilla (horisontaalisti ja vertikaalisti) sekä yksittäisten virkamiesten kesken.

---

[909] Vrt. Lynn 2001, s. 154.
[910] Vrt. Svara 2001, s. 177–178; Tiili 2008, s. 42.
[911] Vrt. Mulgan 2009, s. 185.

8.3 TURVALLISUUSSTRATEGIATYÖ JA JULKISEN ARVON MÄÄRITTYMINEN

Turvallisuusasioiden hallinnassa valtion tasolla on perimmiltään kysymys kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaamisesta. Itsessään turvallisuusasiat ovat hyvä esimerkki asioista, joiden julkista arvoa ei kyseenalaisteta. Samalla turvallisuusasioiden hallintaan ja sen sääntelyyn liittyy haasteita koskien esimerkiksi yksilönvapauden turvaamista ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Nämä haasteet on pyritty huomioimaan turvallisuusstrategiatyössä listaamalla strategiaan elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteet, joihin kuuluvat muun muassa kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate, kustannustehokkuus sekä valmiuden joustava säätely ja voimavarojen turvaaminen.

Julkisten arvojen suojaamisella on hintansa ja New Public Management -ajattelun mukaisesti kyseessä voidaan nähdä olevan kaupankäynti näiden arvojen toteuttamisen ja tehokkuusarvojen välillä[912]. Kustannustehokkuuden näkökulma on huomioitu turvallisuusstrategioissa elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteiden osana. Joidenkin haastateltavien kommenteissa oli luettavissa vaatimus, että strategian tulisi vielä nykyistä tehokkaammin erotella tärkeät turvattavat arvot vähemmän tärkeistä: tiukempaa priorisointia hallinnonalojen strategisten tehtävien kesken peräänkuulutettiin.

Oikeusvaltioperiaatteen ja yksilön vapauksien toteuttamisen haasteet tulevat erityisen keskeisiksi erilaisissa terveydenhuollon poikkeustilanteissa. Esimerkiksi pandemiatilanteen rokotusten priorisointi, mikäli rokotuksia ei ole koko väestön kattavasti saatavissa sekä elintärkeän laitoshoidon tarjoamisen mahdollisuudet tarpeen kasvaessa yli resurssien ovat tällaisia kysymyksiä. Vuonna 2013 sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelun yhteydessä oltiin turvallisuusstrategiatyön havaintojen pohjalta säätämässä ministeriölle valtuus päättää hoidon priorisoinnista alueilla myös niissä tilanteissa, joissa valmiuslain valtuudet eivät ole käytössä[913].

Ongelmaksi eri hallinnonalojen kannalta ovat muodostuneet tilanteet, joissa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot vaarantuvat vakavasti, mutta kuitenkin niin, että valmiuslain poikkeusolojen määritelmä ei täyty. Erityisesti viime vuosien valtioneuvoston valmiusharjoitusten yhteydessä on tarkasteltu energiajakelun häiriöitä ja laajoja tietohallinnon häiriöitä.

Yhteiskunnallisen vastuunjaon kannalta varautumisessa on haasteena tehtävien ulkoistaminen erityisesti energia-, tietohallinto- ja erilaisilla materiaalitoimitusten aloilla. Tärkeä säädös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnan hallinnan säätelyssä on ollut tietohallintolaki[914]. Sen kautta on säädetty järjestelmätoimittajia velvoittavasti siten, että edistetään tietohallintojärjestelmien valtakunnallista yhteensopivuutta ja estetään esimerkiksi alueellisten tietohallinnon monopolien syntyminen.

---

[912] De Bruijn ja Dicke 2006, s. 720.
[913] ns. SOTE-laki, jonka käsittely raukesi eduskuntakauden päättyessä keväällä 2015.
[914] Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta, 634/2011.

Haasteeksi turvallisuusstrategiatyössä julkisen arvon määrittämisen kannalta nousee strategiaprosessissa sovellettava tiedonkäsitys. Epävarmuuksia sisältävässä päätöksentekotilanteessa asiat, jotka tiedetään faktoiksi ja joita voidaan mitata, painottuvat yli epävarmoiksi koettujen ja vaikeammin mitattavien seikkojen[915]. Esiin nousevien potentiaalisten uusien uhkien arviointi edellyttää laaja-alaista asiantuntijatiedon hyväksikäyttöä ja perinteisestä poikkeavien tarkastelukulmien hyödyntämistä. Myös perinteiset uhkat muuttavat muotoaan ja vaativat uudenlaista reagointia. Samalla keinot reagoida uhkiin ja toisaalta hankkia tietoa ovat jatkuvassa muutoksessa.[916]

Turvallisuusasioiden hallinnan substanssikysymyksiin liittyvä osaaminen ja tietopohja, vaikkakin sotilaallisia uhkia painottaen, on keskittynyt puolustushallinnon organisaatioihin. Varsinainen laaja-alainen turvallisuusasioiden hallinnan strateginen tutkimustyö on jäänyt Suomessa hyvin hajanaiseksi ja vähäiseksi[917]. Tämä heijastuu siihen, että turvallisuusstrategian sisällöllinen muotoutuminen on jäänyt paljolti yksittäisten hallinnonalojen vastuulle[918].

Turvallisuusasioiden hallinnan kannalta haasteellista on tämän alan asioiden valmisteluun perinteisesti liittyvä voimakas salassapito. Turvallisuusasioiden hallinnan palvelueetokseen on koettu vaikeaksi sisällyttää avointa vuorovaikutusta kansalaisten suuntaan. Turvallisuushaasteiden monimutkaistuminen, keskinäisriippuvuuksien lisääntyminen ja sisäisten ja ulkoisten turvallisuusuhkien yhteen kietoutuminen vaatisivat kuitenkin uudenlaista kansalaisten osallistamista myös strategiatasolla.[919]

Käytännön strategiatyön toteuttamiseen vaikuttavat paljon ministeriöiden väliset kulttuurierot. Toisaalta johdon selvä sitoutuminen kaikissa ministeriöissä strategiatyön edistämiseen luo pohjaa turvallisuusasioiden kokonaisvaltaiselle tarkastelemiselle myös valtioneuvoston tasolla. Tällöin on mahdollista päästä yksittäisten hallinnonalojen esiin tuomien painopisteiden lisäksi tarkastelmaan ja määrittämään valtioneuvoston yhteisiä turvallisuustyön arvoja. Tämä edellyttää kuitenkin nykyistä voimakkaammin myös poliittisen, siis ministeritason, sitoutumista strategiatyön ohjaukseen valtioneuvoston jäseninä.

Oman paineensa turvallisuusasioiden hallintaan tuo median kiinnostus kriisitilanteisiin ja erityisesti online-viestinnän asettamat vaatimukset tiedotuksen ajantasaisuudelle ja luotettavuudelle. Kuten haastatteluissa tuli esiin, Suomessakin on kriisitilanteissa korostunut selvästi poliittisten päätöksentekijöiden vastuu tilanteiden hallinnasta ja niihin varautumisesta. Merkillepantava piirre vuoden 2013 keskusteluissa oli tilannekeskussäädännön ja sen tarpeen perustelu viestinnän ja tiedonvälityksen tarpeilla. Ministeriöiden kommenteissa pidettiin tärkeänä viestinnän johtamisen näkökulman pitämistä erillään tilannekuvatoiminnan säädöstämisestä.

---

[915] Hellström 1998, s. 62.
[916] Mulgan 2009, s. 49–51.
[917] vrt. Raivio ym. 2009b, s. 10.
[918] Ks. myös Branders 2016, s. 210.
[919] Vrt. Edwards 2007 s. 54–56; Joyce 2015, s. 295.

8.4 TURVALLISUUSSTRATEGIATYÖ EMERGENSSIN JA KOMPLEKSISUUDEN NÄKÖKULMASTA

Yhteiskunnallisten varautumisen ja turvallisuuden kysymysten käsittely laaja-alaisen turvallisuuskäsityksen näkökulmasta vaatii ottamaan huomioon toimintaympäristön jatkuvan muutoksen ja hyväksymään suuren joukon ei-ennakoitavissa olevia yhteiskunnallisia ja toiminnallisia elementtejä. Kyseessä voidaan sanoa olevan ilkeän ongelman kanssa toimiminen[920]. Turvallisuusstrategian keskeinen toteutustoimi on ollut tilannetietoisuuden lisääminen hallinnonaloilla ja tilannekuvatoiminnan kehittäminen hallinnonalojen kesken. Tämä vaatii tehokasta tiedonvaihtoa, vastaanottamista ja yhdistämistä jatkuvasti muuttuvan tilanteen (ongelman) mukaan, jotka ovat olennaisia tekijöitä ilkeän ongelman hallitsemisessa. Sama toimintamalli luo perusselkärangan myös tehokkaalle toiminnalle kriisitilanteissa. Tilannekuvatoiminnan kehittäminen sekä alan lainsäädännön valmistelu hallinnonalojen kesken oli keskeisimpiä turvallisuusstrategian implementoinnin toimia tarkastelujakson aikana.

Vuonna 2013 oli valmistelussa laki valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta, jonka tavoitteena oli kehittää ministeriöiden ja toimivaltaisten viranomaisten tilannekuvatoimintoja sekä selkeyttää valtioneuvoston tilannekeskuksen säädösperustaa. Lakiehdotuksessa ehdotettiin säädettäväksi muun muassa viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa toimialaansa liityvästä turvallisuustapahtumasta tilannekeskukselle sekä tilannekeskuksen tiedonsaantioikeudesta ja sen suhteesta kansallisiin ja kansainvälisiin salassapitosäännöksiin. Lakiehdotus raukesi eduskuntakauden päättyessä vuonna 2015.

Säädöshankkeen haasteiksi osoittautuivat ministeriöiden kommenteissa erityisesti tilannekuva-käsitteen ja lain tarkoittaman turvallisuustilanteen riittävän tarkka määrittely. Niin ikään vaatimus tilannekuvan välittämisen kaksisuuntaisuuden huomiomisesta laissa paitsi hallinnonaloilta tilannekeskukseen myös tilannekeskuksesta ministeriöihin päin tuotiin esiin. Tärkeänä pidettiin, että suunniteltu säädäntö jättää ministeriöille riittävät valtuudet ohjata ja seurata tilannekuvatoimintaa hallinnonaloillaan, erityisesti aluetasolla.

Tilannekeskussäädännön valmistelu kuvaa hyvin valtioneuvoston sisäistä keskustelua siitä, millä tavoin yllättävien tilanteiden syntymiseen ja siten myös uusien uhkien esiin tulemiseen voidaan valtioneuvoston tasolla varautua. Tilannekuvatoiminnan organisoinnilla pyritään siihen, että valtioneuvoston tasolla tieto yllättävistä ja koko yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavista tilanteista saadaan nopeasti ja oikean sisältöisenä välitettyä valtiojohdolle.

Haasteena näyttäytyy havaintojen eli tilannekuvatiedon kokoaminen eri keskus- ja aluehallinnon viranomaisten toimesta ja tämän tiedon välittäminen tilannekuvan kokoamista varten valtioneuvoston kansliaan. Ministeriöt ovat kantaneet huolta erityisesti siitä, miten tämän tiedon oikeellisuus ja merkitsevyys varmistetaan tiedonvaihdon prosessissa. Kyse on perimmiltään verifioidun asi-

---

[920] vrt. Camillus 2008, s. 100–101. Ks. myös Branders 2016, s. 22, joka kuvaa *kokonaisturvallisuuden politiikka-ideaa*.

antuntijatiedon hyödyntämisestä päätöksentekoprosessissa poliittisella tasolla ja tätä varmistavan tiedonvälitysketjun turvaamisesta lainsäädännön keinoin.

Tärkeät säädöskokonaisuudet, joiden kautta turvallisuusstrategiatyön kuluessa esiin tulleisiin uhkakokonaisuuksiin liittyvää varautumista on kehitetty ovat tietoyhteiskuntakaari –säädöshanke, eläintautilaki ja sähkömarkkinalain uudistaminen. Kaikille näille lainsäädäntökokonaisuuksille on yhteistä, että ne kehittävät alansa kokonaissäätelyä siten, että kokonaisuus tulee paremmin hallittavaksi ja keskeisesti myös varautuminen poikkeus- ja häiriötilanteisiin paranee. Ne kaikki heijastavat myös sekä eurooppalaisessa että kansallisessa turvallisuusstrategiatyössä esille nousseita tärkeitä teemoja: viestintä- ja sähköverkkojen synnyttämää keskinäisriippuvuutta, näiden haavoittuvuuksia sekä luonnononnettomuuksille että vahingonteolle ja toisaalta eläintautien aiheuttamaa riskiä, liittyen sekä zoonoosipandemioihin kuten lintuinfluenssaan että toisaalta vakaviin eläintautipurkauksiin kuten esimerkiksi suu-ja sorkkatautiin. Kaikki nämä uhkakuvat ovat vaatineet lainsäädännön ohjauksen kehittämistä, uusia viranomaisjärjestelyjä ja toisaalta uutta vastuunjakoa yksityisten toiminnanharjoittajien ja julkisen vallan käyttäjän kesken.

Kokonaan uusi osa-alue, joka on avautunut vuoden 2009 haastattelujen jälkeen, on kyber-uhkien torjunta sekä tähän liittyvän lainsäädännön ja rakenteiden kehittäminen. Osana yhteiskunnan turvallisuusstrategian toteuttamista valmisteltu kyberturvallisuusstrategia johti kansallisen kyber-lainsäädännön kehittämistyöhön. Lainsäädännön kehittämistä valmistelevan työryhmän tehtävänä oli arvioida Suomen lainsäädännön kehittämistarvetta siten, että Suomessa kyetään huolehtimaan kansallisesta turvallisuudesta tietoverkoissa esiintyvien uhkien torjumiseksi[921].

Turvallisuusasioiden hallinnan päätöksentekoa, joka liittyy ilkeiden ongelmien kanssa toimimiseen, on hyödyllistä tarkastella organisaatioteoreettisesti systeemisestä näkökulmasta. On selvää, että avoimen demokratian johtoelin, valtioneuvosto, on jatkuvassa avoimessa vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa oleva organisaatio. Toki turvallisuusasioiden hallintaa koskevat traditiot ja lainsäädäntö rajoittavat tätä avointa vuorovaikutusta. Olennaista tämän työn tarkastelun kannalta on kuitenkin turvallisuusasioiden hallinnan peruslähtökohta, joka on kyky tulkita ympäristön vaatimuksia ja osata reagoida niihin oikein ja oikea-aikaisesti. Asiaa on havainnollistettu kuviossa 9.

Kyky reagoida tehokkaasti, mutta ylilyöntejä välttäen yllättävissä turvallisuustilanteissa on suuri haaste[922]. Tästä hyvänä esimerkkinä on Volasen kuvaus toimista Aasian katastrofin tilanteen alkuvaiheissa[923]. Tuolloin lähdettiin tekemään merkittäviin taloudellisiinkin seurauksiin johtavia päätöksiä hyvin vähäisten ”oiretietojen” perusteella. Hyvin usein päätöksentekijät mieluummin välttävät ripeisiin ja tehokkaisiin toimiin ryhtymistä peläten ylireagoinnin aiheuttamaa arvostelua[924].

---

[921] Ks. Lonka ja Limnéll 2015.
[922] vrt. Boin ja t’Hart 2003, s. 548.
[923] Volanen 2007, s. 32.
[924] Boin ja t’Hart 2003, s. 548.

Juppo kuvaa systeemin perusolemuksen itseään korjaavaksi rakennelmaksi, joka on aktivoitunut virheille ja säätelee itseään ympäristön palautteen avulla tasapainon saavuttamiseksi[925]. Näin systeemiteoria hänen mukaansa korostaa muutosta systeemin hengissä pysymisen elinehtona. Tätä ajattelutapaa seuraten tullaan valtioneuvoston toimintaa tarkastellen lähelle oppivan organisaation näkökulmaa. Olennaista kriiseihin varautumisessa on pystyä oppimaan koetuista tilanteista. Tämä on usein vaikeaa, sillä julkinen kritiikki epäonnistumisen, liian vähäisen tai liian rohkean reagoinnin seurauksista on kova.

Toisaalta, kuten Boin ja t'Hart toteavat, paras valmius varautumista käsittelevien suunnitelmien laatimiseen on niillä johtajilla, jotka ovat itse kokeneet kriisitilanteen johtovastuun[926]. Tämän pohjalta tiedonvaihto saaduista tositilanteiden kokemuksista nousee erityisen arvokkaaksi ja tälle tiedonvaihdolle tulisi valtioneuvoston piirissä luoda pysyvät toimintamallit[927]. Tilannekuvatoiminnan kehittäminen on ollut yksi askel tähän suuntaan.

Emergenssin käsite liittyy systeemeihin, joiden käyttäytyminen ei ole ennustettavissa tavanomaisin keinoin tarkastelemalla niiden osia. Strategiaa kutsutaan emergentiksi silloin, kun sen muotoutuminen ei ole ennakoitavissa vaan vasta jälkeenpäin määriteltävissä[928]. Kompleksisten sopeutuvien systeemien (*Complex Adaptive Systems, CAS*) käyttäytyminen on tyypillisesti ennakoimatonta, mutta ne edustavat erilaisia järjestyksen ja säännönmukaisuuden muotoja. Kompleksisten systeemien teorian auttaa johtamistutkimuksessa kuvaamaan todellisten organisaatioiden dynaamisuutta ja kompleksisuutta näiden synnyttäessä muutosta ja sopeutuessa muutokseen[929].

Uusien uhkien emergentti luonne edellyttää CAS-tyyppistä organisaatioajattelua riittävän ennakoivan otteen mahdollistamiseksi strategiatyössä. Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyön kannalta johtamisjärjestelmä on kaksitasoinen: klassisen johtamisteorian mukaisen ylätason tulee toimia samanaikaisesti kompleksisen adaptiivisen systeemin kanssa. Tämä on haaste valtion turvallisuusasioiden hallinnan organisoimiselle, jossa perinteisesti korostuvat formaalisuus, tiedon salassapito ja vahva kontrolli.[930]

Keskeistä valtion turvallisuusstrategiatyön onnistumisessa on sen valmistelusta vastaavan järjestelmän pitäminen riittävän avoimena uusien, emergenttien uhkakuvien esiinnousemiselle. Olennaiseksi kysymykseksi nousee, miten strategisen suunnittelun prosessi taipuu sopeutumaan yllätyksellisesti esiin nouseviin tilanteisiin ja ilmiöihin. Kuten Boin ym. toteavat:

---

[925] Juppo 2005, s. 103–104.
[926] Boin ja t'Hart 2003, s. 551.
[927] Vrt. myös Comfort ym. s. 33–61.
[928] Vrt. esim. Mintzberg ym. 1998, s. 11.
[929] Vrt. Alaa 2009 s. 19–20; Lichtenstein 2000, s. 128.
[930] Branders esittää CSA-ajattelusta eteenpäin kehitetyn mallin *älykkääksi adaptiiviseksi kompleksiseksi turvallisuussysteemiksi* (Intelligent Adaptive Complex Security System, IACSS), jonka keskeisiä tehtäviä ovat operoiminen kompleksisessa ympäristössä, oppimisen edistäminen, sopeutuminen hallinnonalariippumattomasti turvallisuuskysymyksiin sekä huomion suuntaaminen erityisesti yhteenkietoutuneisiin turvallisuuskysymyksiin (Branders 2016, s. 220).

> It would be a mistake to think that we can put together an exhaustive list of potential threats. A threat is, after all, the resultant of perception and value. [931]

On arvokasta, että ministeriöiden johdon tasolla sitoudutaan turvallisuustyöhön ja aktivoidutaan eri sidosryhmien ja myös eri hallinnon tasojen suuntaan sen edelleen kehittämiseksi. Samalla kuitenkin vakiintunutta järjestelmää uhkaa rutiineihin jämähtäminen. Kun lisäksi valmistelun organisointi edelleen nojaa niihin valtioneuvoston valmisteluelimiin, joiden tiedonkäsittelyä leimaa vahva salassapito, on emergenssin ja kompleksisuuden paineisiin vastaaminen jatkossakin haasteellista. Tutkimuskentän ottaminen mukaan tiiviimmin strategian valmisteluun ja Hallbergin komitean ehdottamat UTVA:n avoimet kansalaistilaisuudet ovat oikean suuntaisia ajatuksia valmistelun avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden lisäämiseksi.

Branders peräänkuuluttaa huomattavasti pidemmälle menevää uudistusotetta turvallisuuskomitean koordinoiman kokonaisturvallisuuden systeemin rajojen laajentamiselle ja kokonaisturvallisuuden strategioiden suuntaamista merkityksiä jakavaan ja oivaltavaan yhdessä työskentelyyn, turvallisuuden avofoorumiin ja yhteisen tunnistamiseen[932]. Tämän suuntaista kehitystä on nähtävissä Maanpuolustuksen tieteellisen neuvottelukunnan hankkeessa, jossa kehitetään ja testataan turvallisuuskahvilan konseptia eri puolilla maata[933].

8.5 TURVALLISUUSSTRATEGIATYÖN TULEVAISUUDENNÄKYMÄT JA JATKOTUTKIMUKSEN HAASTEET

Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö ja turvallisuuskomitean asiantuntijaorganisaation kehittyminen ovat vahvistaneet pohjaa poikkihallinnolliselle turvallisuusasioiden yhteistyölle valtioneuvoston piirissä. Turvallisuusstrategiatyö, joka perustuu valtioneuvoston periaatepäätöksiin, on kuitenkin riippuvaista kulloisenkin hallituksen linjauksista ja priorisoinneista. Tämän työn tarkastelujakson jälkeen valtioneuvoston *Yhteiskunnan turvallisuusstrategian* periaatepäätöstä ei ole päivitetty ja jatkossa päivityksen aikajänteeksi on turvallisuuskomitean valmistelutyössä hahmoteltu 5–10 vuoden väliä[934].

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella periaatepäätöksen muodossa toteutetun strategiaprosessin ohjausvaikutus lainvalmisteluun on jäänyt vähäiseksi.

---

[931] Boin ym. 2006, s. 38.
[932] Branders 2016, s. 210.
[933] Maanpuolustuksen tieteellisen neuvottelukunnan (MATINE) rahoittaman Kansalaisyhteiskunnan rooli maanpuolustuksessa -hankkeen tavoitteena on tutkia deliberatiivisen, puntaroivan kansalaiskeskustelun soveltuvuutta puolustusvoimien ja kansalaisten välisen vuorovaikutuksen välineeksi ja tätä kautta tutkia niiden toimivuutta yhteisöjen sosiaalisen kriisinkestävyyden vahvistamisessa. Hanke toteutetaan yhteistyössä Vaasan yliopiston sosiaali- ja terveyshallintotieteen, Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun turvallisuushallinnon, Maanpuolustuskorkeakoulun sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kanssa (Lähde: http://www.uva.fi/fi/sites/turvallisuuskahvila/tietoa_hankkeesta/).
[934] Turvallisuuskomitean kuulemistilaisuus 27.5.2016 (Lähde: http://www.turvallisuuskomitea.fi/images/pm_site/pdf/YTS-kuulemistilaisuus_muokattu.pdf).

Tämän poikkihallinnollisen strategiatyön keskeinen vaikutus on ollut lähinnä yhteisen ymmärryksen jakamisen ja hallinnonalojen keskinäisen tiedonvaihdon vireyttäminen. Ei voida puhua varsinaisesta sääntelystrategiasta, mikä edellyttäisi lainsäädännön kehittämisen tuomista esiin strategiaprosessin aukikirjoitettuna tavoitteena ja toisaalta osana strategian seurantaa [935].

Pohjana sille, että turvallisuusstrategiatyö ei ole systemaattisesti pystynyt vaikuttamaan lainsäädäntötyön ohjaukseen voidaan nähdä myös strategiatyön taustalla olevan turvallisuuden käsitteen epäselvyys. Poikkihallinnollisen turvallisuusstrategiatyön tausta on alun perin laajan turvallisuuden käsitteen esiin nousussa kylmän sodan jälkeisessä Suomessa[936]. Osana tätä jatkumoa turvallisuusstrategiatyö on kärsinyt siitä samasta hämmennyksestä Suomen uhkakuvien määrittelyssä kuin turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekotyökin: uhkat on nähty kahtiajakoisina sisäisinä ja ulkoisina tai kansainvälisinä ja kansallisina[937]. Samalla turvallisuusstrategian valmistelun toimivallat ovat jakaantuneet perinteisten ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden vastuuministeriöiden kesken ja lopputuloksesta on tullut kokoelma eri hallinnonalojen listalle tuomia turvallisuuskysymyksiä. Kokonaisuuden koordinointi puolustushallinnon alaisuudessa toimivan turvallisuuskomitean sihteeristön työnä on lisännyt tähän kokonaisuuteen vielä yhden omistajatahon[938].

Tämän tutkimuksen tulokset konkretisoivat sitä vaikeutta, joka liittyy muiden kuin turvallisuusviranomaisten toteuttaman kokonaisturvallisuustyön ymmärtämiseen osaksi turvallisuusasioiden hallintaa. Tästä hyvänä esimerkkinä olivat sosiaali- ja terveyshallinnon roolin määrittelyn haasteet turvallisuusverkkolainsäädännön osapuolena. Jatkotutkimusaiheena olisi arvokasta syventyä nykyistä enemmän myös muiden kuin perinteisten turvallisuusviranomais-hallinnonalojen turvallisuuskysymysten erityispiirteisiin turvallisuustutkimuksen tutkimuskohteena.

Tutkimuksessa on operationalisoitu viitekehys, jossa turvallisuusstrategiatyötä ja sen osana strategian implementointia on tarkasteltu rationaalisuuden, julkisen arvon määrittymisen sekä emergenssin ja kompleksisuuden näkökulmista. Tämä viitekehys on auttanut jäsentämään johtamisjärjestelmän ja poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämisen sekä uusien uhkien havaitsemisen ja niihin reagoimisen haasteita valtion keskushallinnon tasolla. Viitekehyksen moniulotteisuus on toisaalta heikentänyt mahdollisuuksia syventää analyysiä silloinkin, kun se olisi ollut tutkimuksen tavoitteiden kannalta hyödyllistä. Jatkotutkimusaiheena erityisesti julkisen arvon määrittyminen ja tämän arvonmäärityksen konkretisoiminen taloudellisen datan avulla olisi varmasti turvallisuushallinnan järjestelmien kehittämisen kannalta hyödyksi.

Tämän tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että turvallisuusalan tutkimustarpeet tulevat esiin monien tieteenalojen kautta ja että niihin vastaaminen edellyttää poikkitieteellisen tutkimustoiminnan vahvistamista. Keskeisinä

[935] Vrt. Tala 2012, s. 7.
[936] Ks. esim. Laitinen 1999.
[937] Vrt. Limnéll 2009, s. 373.
[938] Vrt. Branders 2016, s. 213.

tutkimushaasteina konkretisoitui valtion johtamisjärjestelmän ja tilannekuvatoiminnan kehittämistyö sekä tapahtuneesta oppimisen vakiinnuttaminen osaksi organisaatioiden toimintaa[939]. Viimemainittuun sisältyy myös harjoitustilanteiden tulosten analysointi ja systemaattinen hyödyntäminen.

Tilannekeskuslainsäädännön kehittämistä tarkasteltaessa tulee selvästi esiin se, että strategisesti merkittäviä lakikokonaisuuksia rakennetaan hallinnon sisällä ja hallinnon, jopa yhden sektorin, omista tavoitteista käsin, sitomatta työtä ajankohtaiseen tutkimustietoon ja osaamiseen. Toinen esimerkki valtionjohdon turvallisuustyön kehittämishaasteesta on ollut turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon prosessi. Selontekoprosessin kehittämistä koskevaa keskustelua on käyty poliittisella tasolla, mutta vain marginaalisesti siihen on pystytty vaikuttamaan tutkimuksen keinoin[940].

Keväällä 2015 käynnistyi sisäministeriön oma sisäisen turvallisuuden strategiaprosessin kehittäminen, jonka osana kehitetään myös sisäisen turvallisuuden selonteon konseptia[941]. Tämän strategiatyön käynnistäminen heijastaa muutosta, joka on näkynyt ministeriön omien strategiaprosessien kokonaisuutta tarkasteltaessa. Sisäisen turvallisuuden strategian laatiminen konkretisoi hyvin ministeriön muutosta sisäasioiden ministeriöstä sisäisen turvallisuuden ministeriöksi[942].

Sisäisen turvallisuuden selonteko- ja strategiatyön käynnistämistä voidaan pitää myönteisenä kehitysaskeleena, kun otetaan huomioon tämän tutkimuksen haastatteluissa esitetty voimakas kritiikki aiempaa sisäisen turvallisuuden ohjelmatyötä kohtaan. Samalla kuitenkin on kysyttävä, johtaako erillisten selonteko- ja strategiaprosessien käynnistäminen menetyksiin poikkihallinnollisen kokonaiskuvan ja sen jakamisen kannalta, jota turvallisuuskomitean työskentelyllä ja poikkihallinnollisen turvallisuusstrategian laatimisella on pyritty kehittämään?[943] Vasta-argumenttina voidaan tietenkin todeta, että vakavien sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kysymysten kirjo on viime vuosina siinä määrin kasvanut, että jo tiedonhallinnan kannalta eri hallinnonalojen asiantuntemusta entistä tehokkaammin hyödyntävät erilliset prosessit voivat olla perusteltuja. Yhteisen tilannekuvan ylläpito näiden prosessien pohjalta vaatii kuitenkin jatkossa entistä tehokkaampaa tiedonvaihtoa poikkihallinnollisesti ja tätä tukevien mekanismien kehittämistä.

Tapahtuneesta oppimisen edistämisessä Suomessa on edetty hyvään suuntaan, kun Onnettomuustutkintakeskuksen tehtäväkuvaa on laajennettu uudenlaisten poikkeuksellisten tilanteiden tutkintaan[944]. Kuitenkin keskuksen resurssit

---

[939] Vrt. tässä Joycen hahmottelema kehitys kohti strategista valtiota, joka edellyttää hallinnon toimijoiden osaamisessa siirtymää näyttöön perustuvasta (evidence-based) politiikka-otteesta kohti monitorointia, arviointia ja oppimista (Joyce 2015, s. 85 ja s. 295).
[940] Limnéll 2008.
[941] Mediatiedote 21.1.2015: http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/sisaministerio_on_kaynnistanyt_sisaisen_turvallisuuden_strategian_valmistelun_57873; Sisäministeriö 2016.
[942] Juntunen 2015.
[943] Branders peräänkuuluttaa työnsä johtopäätöksissä kokonaisturvallisuuden systeemistä kehittämistä älykkääksi adaptiiviseksi kompleksiseksi systeemiksi, jolloin sen keskeinen tehtävä on oppimisen edistäminen, sopeutuminen hallinnonalariippumattomasti turvallisuuskysymyksiin sekä huomion suuntaaminen erityisesti yhteenkietoutuneisiin turvallisuuskysymyksiin (Branders 2016, s.215).
[944] Laki turvallisuustutkinnasta 525/2011, 5.luku.

on sidottu pääosin päiväkohtaiseen tutkintatyöhön. Jatkotutkimuksen kehittämishaasteena olisi tapahtuneesta oppimisen tutkimustoiminnan laajentaminen pysyväksi turvallisuustutkimuksen alaksi, joka edistäisi pitkäjänteistä akateemista tutkimusta. Hyvää vertailukohtaa antaa Ruotsin Crismart-keskus, joka toteuttaa eri osaamisalat verkottavaa tutkimustyötä tapahtuneesta oppimisen ja onnettomuuksien ennaltaehkäisyn edistämiseksi[945]. Myös harjoitustilanteiden analysointi nykyistä systemaattisemmin olisi tärkeää. Tutkimuksen, mutta myös koko turvallisuusstrategiaprosessin, kehittymisen kannalta on ongelmallista, että esimerkiksi valtion tason VALHA-valmiusharjoitusten tuloksia ei pystytä arvioimaan tutkimuksen keinoin tiedon korkean salaustason vuoksi.[946]

Hyvä esimerkki monitieteisyyden haasteista turvallisuustutkimuksessa ovat kyberlainsäädännön kehittämisen tarpeet. Perustuakseen tutkittuun tietoon tämän alan lainsäädäntökokonaisuuksien valmistelussa pitää pystyä yhdistämään tekninen tietohallinnon ohjauksen osaaminen, eri turvallisuushallintojen erityistarpeiden tuntemus sekä toisaalta monia eri tarpeita yhteensovittava lainsäädännön valmistelun taito.[947] Tietohallintolain ja turvallisuusverkkolainsäädännön tarkastelun yhteydessä tässä tutkimuksessa kävi selvästi ilmi, että kyberlainsäädännön ja kyberturvallisuuden eteen tehtävän työn pitää linkittyä saumattomasti esimerkiksi valtion ICT-järjestelmien kehittämiseen ja ohjaukseen.

Kyberturvallisuusstrategian osana on Suomessa hyvin osattu tuoda esiin kyberturvallisuusalan liiketoimintamahdollisuudet erilaisten uhkakuvien rinnalla. Olisi toivottavaa, että muillekin osaamisalueille ulottuen nähtäisiin nykyistä paremmin turvallisuusasioiden hallintaan ja turvallisuustutkimukseen liittyvät innovaatiotoiminnan tarpeet ja mahdollisuudet. Mallia voisi ottaa Hollannista, jossa on rakennettu useita eri hallinnonaloja yhdistävä turvallisuusalan innovaatioagenda[948].

Suomi on hyvän turvallisuuskulttuurin ja hyvän länsimaisen oikeusjärjestelmän maineen omaava maa[949]. Turvallisuusasioiden hallintaan liittyvän lainsäädännön laatuun panostaminen on edellytys sisäisen toimintaympäristön vakaana säilymiselle niin yksityisten kansalaisten kuin yritysten tarpeisiin.

Nykyistä paremmin fokusoidulle turvallisuus- ja riskienhallinnan lainsäädäntöön liittyvälle tutkimukselle on tilausta. Tällainen tutkimus auttaisi meitä määrittelemään ja ymmärtämään lainsäädäntötoiminnan ja lainvalmistelun laadun kriittisiä menestystekijöitä entistä kirkkaammin[950]. Systemaattisen tutkimuksen kohteeksi valittuna turvallisuuskysymysten käsitteellisen laajenemisen näennäinen ongelma voisi kääntyä tutkimuksen voimavaraksi. Ongelma ei kenties olekaan liika eri hallinnonalojen asioiden turvallistaminen vaan näiden

---

[945] http://www.fhs.se/sv/forskning/centrumbildningar-och-forskningsprogram/crismart/om/ 27.1.2015.
[946] Vrt. tähän liittyen myös Brandersin ajatus uusien innovaatiorakenteiden hyödyntämisestä kriiseistä oppimiseen (Branders 2016, s. 218–219).
[947] Ks. Lonka ja Limnéll 2015.
[948] http://ettis-project.eu/wp-content/uploads/ida.pdf. 27.1.2015. Strategisen innovaatiotoiminnan haasteita ks. myös Mulgan 2009, s. 148-–53.
[949] Ks. esim.WJP Rule of Law Index 2015, s. 6.
[950] Vrt. Oikeusministeriö 2011, Rantala 2011, Tala (toim.) 2007.

eri alojen erityisten turvallisuuskysymysten riittävän ymmärryksen varmistaminen lainvalmistelussa.

Toimintaympäristömme muuttuu nopeasti ja turvallisuusasioiden hallinta sääntelyn kautta nousee entistä tärkeämmäksi yhteiskunnalliseksi kehittämiskohteeksi. Tässä tutkimuksessa esitellyt lainsäädännön kodifikaatiohankkeet ja hallinnonalojen yhteistä turvallisuusasioiden hallintaa tukevat hankekokonaisuudet havainnollistavat osaltaan tällaisen kehitystyön haasteita ja tarvetta.

Lähdeluettelo

Agrell, Wilhelm 2005: *Förvarning och samhällshot*. Studentlitteratur, Lund.

Ahonen, Pertti 1989: *Hallinto hallintana: Hallinnon teorian avaimet*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Valtion painatuskeskus.

Ahonen, Pertti – Salminen, Ari 1987: *Metamorphosis of the Administrative Welfare State.* Scandinavian University Studies in the Humanities and Social Sciences. Ed bt Hartmut Schröder. Vol. 14. Peter Lang.

Ahtonen, Riitta 2010: *Kohtuuttomat oikeustoimen ehdot ja niiden sovittelu: Oikeustaloustieteellinen tarkastelu*. Publications of the University of Eastern Finland, Dissertations in Social Sciences and Business Studies, No 1, Joensuu.

Alaa, Ghada 2009: Derivation of Factors Facilitating Organizational Emergence Based On Complex Adaptive Systems and Social Autopoiesis Theories. *E:CO Issue* Vol. 11 No. 1 2009 pp. 19–34.

Alastalo, Marja – Åkerman, Maria 2010: Asiantuntijahaastattelun analyysi – faktojen jäljillä. Teoksessa: Ruusuvuori, Johanna, Nikander, Pirjo ja Hyvärinen, Matti (toim.) *Haastattelun analyysi*. Vastapaino. s. 372–394.

Allén, Tuovi (toim.) 2003: *Askelmerkit tulevaisuuteen*. SITRA Suomi 2015 –ohjelman loppuraportti. 123 s.

Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaius 2006: *Oikeus yhteiskunnassa – näkökulmia oikeussosiologia*. Edita Prima Oy.

Andersen, Simon Calmar 2005: How to improve the outcome of state welfare services. Governance in a systems-theoretical perspective. *Public Administration*. Vol. 83, No. 4, pp. 891–907.

Anttiroiko, Ari-Veikko – Kallio, Olavi – Rönkkö, Pentti 1993: *Systeemiteoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana*. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 4/1993.

Baldwin, Robert – Cave, Martin 1999: *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice.* Oxford University Press

Baldwin, Robert – Hutter, Bridget – Rothstein, Henry 2014: *Risk regulation, management and compliance.* A report to the BRI Inquiry. The London School of Economics and Political Science.

Bartels, Koen P. R. 2009: The Disregard for Weber's Herrschaft The Relevance of Weber's Ideal Type of Bureaucracy for the Modern Study of Public Administration. *Administrative Theory & Praxis.* Vol. 31, No. 4, pp. 447–478.

Beck, Ulrich 1992: *Risk society: towards a new modernity*. London, Sage.

Beck, Ulrich 1999: *Mitä globalisaatio on? Virhekäsityksiä ja poliittisia vastauksia.* Tampere, Vastapaino.

Bertucci, Guido – Alberti, Adriana 2005: The United Nations Programme in Public Administration: reinventing itself to help reinvent public administration. *Int. Review of Administrative Sciences*. Vol 71 (2), pp. 337–353.

Boin, Arjen – Ekengren, Magnus – Rhinard, Mark 2006: *Functional Security and Crisis Management Capacity in the European Union*. Acta B 36. Swedish National Defence College.

Boin, Arjen – 't Hart, Paul 2003: Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review.* Vol. 63, No 5. pp. 544–553.

Branders, Minna 2016: *Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus*. Väitöstutkimus, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Acta Universitatis Tamperensis 2124, Tampere University Press.

De Bruijn, Hans – Dicke, Willemijn 2006: Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public Administration*. Vol. 84, No. 3, pp. 717–735.

Bryson, John M. 2004: *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. 3rd Edition. Jossey-Bass.

Burchell, Graham – Gordon, Colin – Miller, Peter 1991: *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Harvester Wheatsheaf.

Buurre-Hägglund, Kaarina 2002: *Suomen kriisilainsäädäntö*. WSOY. Toinen painos.

Buzan, Barry – Hansen, Lene 2009: *The evolution of international security studies*. Cambridge University Press. 384 s.

Camillus, John 2008: Strategy as a wicked problem. *Harvard Business Review.* May 2008. pp.98–106.

Colander, David – Kupers, Roland 2014: *Complexity and the art of public policy. Solving society's problems from the bottom up.* Princeton University Press.

Comfort, Louise K. – Boin, Arjen – Demchak, Chris C. 2010: *Designing resilience: preparing for extreme events.* University of Pittsburgh Press, 2010. 349 s.

Comfort, Louise K. 2002: Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events. *Public Administration Review*. Vol. 62, Special Issue. pp. 98–107.

Cooter, Robert – Ulen, Thomas 2000: *Law & Economics*. Pearson Education. Third Edition.

Drennan, Lynn T. – McConnell, Allan 2010: *Risk and crisis management in the public sector*. London, Routledge. 249 s.

Dudley, Susan E. – Brito, Jerry 2012: *Regulation: A Primer*. George Mason University, Mercatus Center.

Dye, Thomas R. 1992: *Understanding public policy*. Prentice-Hall.

Edwards, Charlie 2007: *National Security for the Twenty-first Century*. Demos. ISBN 978 1 84180 190 2.

Ervasti, Kaius 2007: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman strateginen osa, säädöspolitiikan yhteys hallituspolitiikkaan. Teoksessa: Jyrki Tala (toim.) *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2007. s. 25–48.

Ewald, Francois 1991: Insurance and Risk. Teoksessa: Burchell, Graham – Gordon, Colin – Miller, Peter (eds.) 1991: *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Harvester Wheatsheaf.

Farazmand, Ali (ed.) 2002: *Modern Organizations*. Theory and Practice. Second Edition. Praeger.

Forsberg, Tuomas 2006: Siviilivalta vai sotilasvoima – EU:n turvallisuusstrategia. Teoksessa: Forsberg, Tuomas – Jortikka-Laitinen, Tiina – Lähdevirta, Kimmo – Savola, Heikki – Tiilikainen, Teija (toim.): *Yhteisten arvojen puolesta? Suomi ja EU:n kriisinhallinta.* Eurooppa-tietoa 289/2006. Eurooppatiedotus, ulkoasiainministeriö. s. 30–48.

Forsberg, Tuomas – Pursiainen, Christer – Lintonen, Raimo – Visuri, Pekka (toim.) 2003: *Suomi ja kriisit. Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Gaudeamus. 392 s.

Hastie, Reid – Dawes, Robyn M. 2010: *Rational choice in an uncertain world: the psychology of judgment and decision making.* 2nd ed. Thousand Oaks, California, Sage Publications.

Heikkilä, Anna-Mari 1999: Inherent safety in process plant design. An index-based approach. VTT Publications 384.

Helin, Heikki – Möttönen, Sakari 2012. *Kohti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat.* Helsingin kaupunki, Tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2/2012.

Hellenberg, Timo – Talvitie, Heikki – Visuri, Pekka – Volanen, Risto 2011: *Myrskyn silmässä: Suomi ja uudet kriisit*. Jyväskylä : WSOYpro.

Hellström, Tomas 1998: *Risk-Based Planning: Institutional Uncertainty in the Science-Policy Interface*. Doctoral dissertation at Göteborg University 1998.

Henry, Nicholas 2002: Public, Nonprofit, and Private Organizations: Similarities and Differences. Teoksessa Farazmand, Ali (Ed.) 2002: *Modern Organizations. Theory and Practice.* Second Edition. Praeger. p. 3–18.

den Hertog, Johan 1999: *General theories of regulation*. Economic Institute/ CLAV, Utrecht University. Internet publication.

Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena 2008: *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö.* Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirvonen, Ari 2012: *Oikeuden ja lainkäytön teoria*. Unigrafia Oy, Helsinki.

Holton, Robert J. – Turner, Bryan S. 1989: *Max Weber on Economy and Society*. Routledge.

Hood, Christopher – Rothstein, Henry – Baldwin, Robert 2001: *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes.* Oxford University Press.

Husa, Jaakko 1995: *Julkisoikeudellinen tutkimus: tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta.* Acta Unviersitatis Lappniensis N:o4. Finnapublishers Oy 1995.

Hämäläinen, Raimo – Saarinen, Esa (toim.) 2005: *Systeemiäly 2005*. Helsinki University of Technology, 2005. Research reports, Systems Analysis Laboratory.

Ingraham, Patricia W. – Lynn, Laurence E, Jr (editors) 2004: *The art of governance. Analyzing management and administration.* Georgetown University Press.

Jayasuriya, Kanishka 2004: The new regulatory state and relational capacity. *Policy & Politics.* Vol. 32, No.4, p. 487–501.

Jayasuriya, Kanishka 2005: Capacity beyond the boundary: New Regulatory State, fragmentation and relational capacity. In: Painter, Martin – Pierre, Jon (editors) 2005: *Challenges to state policy capacity. Global trends and comparative perspectives.* Palgrave Macmillan.

Johanson, Jan-Erik 2009: Strategy formation in public agencies. *Public Administration* Vol 87, No. 2, 2009 (1–20).

Johanson, Jan-Erik – Oulasvirta, Lasse – Vakkuri, Jarmo 2015: Valtion talouden strateginen ohjaus ja hallinta. Teoksessa: Karppi, Ilari (toim.) *Governance – Hallinnan uusia ulottuvuuksia.* Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. s. 107–126.

Johnson, Kerry – Scholes, Kevan (eds.) 2001: *Exploring Public Sector Strategy*. New York, Prentice Hall.

Jortikka-Laitinen, Tiina 2006: Euroopan unionin sotilaallinen kriisinhallinta. Teoksessa: Forsberg, Tuomas – Jortikka-Laitinen, Tiina – Lähdevirta, Kimmo – Savola, Heikki – Tiilikainen, Teija (toim.): *Yhteisten arvojen puolesta? Suomi ja EU:n kriisinhallinta.* Eurooppa-tietoa 289/2006. Eurooppatiedotus, ulkoasiainministeriö. s. 118–146.

Joyce, Paul 2015: *Strategic management in the public sector*. Routledge.

Jresait, Jamil 2004: Governance in a Globalizing World. *Int. Journ. of Public Administration.* Vol. 27, Nos. 13&14, pp. 1003–1029.

Juntunen, Arla 2015: *Linking strategy and performance management – case: ministry of the interior.* Academic dissertation, School of Management of the University of Tampere.

Juppo, Virpi 2006: *Systeemi- ja kontingenssiteoriat muutoksen johtamisen näkökulmina*. Hallinnon tutkimuksen päivät 2006.

Juppo, Virpi 2005: Organisaation muutoksen johtaminen julkisella sektorilla. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*. Kunnallistieteen yhdistys. 33 (2005) : 2, s. 102–115.

Juurikkala, Oskari 2010: Social norms, culture and better regulation. Teoksessa Tala, Jyrki – Pakarinen, Auri (toim.) 2010: *Better regulation – a critical assessment*. National Research Institute of Legal Policy Research communications 105.

Jyränki, Antero 2000: *Uusi perustuslakimme*. Iura Nova, Turku.

Jyränki, Antero 2002: Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa: Aarnio, A. ja Uusitupa, T. (toim.) 2002: *Oikeusvaltio*. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus, s. 13–26.

Jyränki, Antero 2003: *Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä.* Talentum.

Katz, Daniel – Kahn, Robert L. 1978: *The Social Psychology of Organizations*. 2nd Edition. John Wiley & Sons.

Keinänen, Anssi 2009: Vaikuttavuustutkimuksen tarpeellisuudesta ja haasteista – esimerkkinä CS-kurssin vaikutus uusintarikollisuuteen. Teoksessa: Tala, Jyrki – Pakarinen, Auli (toim) 2009: *Changing Forms of Legal and Non-Legal Institutions and New Challenges for the Legislator*. National Research Institute of Legal Policy Research Communications 97.

Keinänen, Anssi 2010: *Politiikkatoimien vaikutusarvioinnin tarpeellisuudesta ja ongelmista*. Referee-artikkeli, Edilex 2010/20.

Keinänen, Anssi – Muhonen, Emmi – Hämäläinen, Anita 2013: *Sääntelyn syyt – empiirinen tarkastelu sääntelyn syistä vuoden 2009 hallituksen esityksissä.* EDILEX Edita Publishing Oy 2013.

Keinänen, Anssi – Vuorela, Miikka 2015: Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? Lakimies 2015/2.

Keskinen Auli – Aaltonen, Mika – Mitleton-Kelly, Elisabeth (Eds.) 2003: *Organisational Complexity*. Scientific Papers 1/2003, TUTU Publications, Finland Futures Research Centre, Helsinki, 2003.

Kettl, Donald F. 2000: The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*. Vol. 60, No. 6, pp. 488–497.

Kettl, Donald F. 2015: *Politics of the administrative process*. Sixth edition. SAGE, CQPRESS.

Krogars, Marco 1995: *Verkostoilla kriisinhallintaan*. Ankkurikustannus.

Kääriäinen, Seppo 2002: *Sitä niittää, mitä kylvää. Keskustan strategiset valinnat 1964–2001*. Gummerus Kustannus Oy.

Laakso, Seppo 1990: *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla.* Valtion painatuskeskus, Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki 1990.

Laitinen, Kari 1999: *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka: tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen*. Tampereen yliopisto, 1999.

de Leeuw, Edith 2009: Self-Administered Questionnaires and Standardized Interviews. Teoksessa Alasuutari, Pertti – Bickman, Leonard – Brannen Julia 2009: *The Sage Handbook of Social Research Methods*. SAGE Publications. s.313–327.

Lichtenstein, Benyamin B. 2000: Self-organized transitions: A pattern amid the chaos of transformative change. *The Academy of Management Executive*. Nov 2000; Vol. 14, No. 4. p. 128–141.

Limnéll, Jarno 2008: *Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely?* Helsinki, Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos.

Limnéll, Jarno 2009: *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 29.

Lindblom, Charles. E. 1979: Still Muddling not yet through. *Public Administration Review,* nov/dec 1979. pp. 517–526.

Lonka, Harriet 2003: Yhteiskunnan turvallisuus – holhousta vai vuorovaikutusta? Teoksessa Allén, Tuovi (toim.) 2003: *Askelmerkit tulevaisuuteen*. Suomi 2015 –ohjelman loppuraportti. Sitran raportteja 34. ss 35–53.

Lonka, Harriet 2012: *Strategiat työvälineenä turvallisuusasioiden hallinnassa – näkökulmana valtioneuvoston työskentely*. Lisensiaatintyö Vaasan yliopisto, 2012.

Lonka, Harriet – Hjelt, Mari – Uusikylä, Petri – Karinen, Risto 2005: *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi*. Puolustusministeriö 2005.

Lonka, Harriet – Limnéll, Jarno 2015: Strategiasta käytäntöön: Suomi kyberlainsäädäntöä kehittämässä. *Oikeus* 2/2015, s.202–213.

Lonka, Heikki 2007: *Projects as Distributed Cognitive Actions – The Management of Two Public Building Projects*. Helsinki University of Technology Laboratory of Work Psychology and Leadership. Doctoral dissertation series 2007/1

Luhmann, Niklas – Baecker, Dirk – Gilgen, Peter 2013: *Introduction to systems theory* / edited by Dirk Baecker, translated by Peter Gilgen. Cambridge, Polity Press 2013.

Lynn, Laurence E. Jr. 2001: The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*. Vol. 61, No. 2, p. 144–160.

Länsineva, Pekka 1998: Perusoikeudet – nyt. Teoksessa: Länsineva, Pekka – Viljanen Veli-Pekka (toim.) 1998: *Perusoikeuspuheenvuoroja*. Turun yliopisto 1998. s. 103–119.

Maanpuolustuskorkeakoulu 2005: *Tietoja Suomen kokonaismaanpuolustuksesta 2006*. Edita Prima Oy, Helsinki. 432 s.

March, James G. – Simon, Herbert A. 1958: *Organizations*. John Wiley & Sons, Inc.
Meek, Jack W. – Newell, William H. 2005: Complexity, Interdisciplinarity and Public Administration: Implications for Integrating Communities. *Public Administration Quarterly.* Fall 2005, Vol. 29, No. 3. pp. 321–349.
Meristö, Tarja – Molarius, Riitta – Leppimäki, Sami – Laitinen, Jukka – Tuohimaa, Hanna 2007: *LAADUKAS SWOT. Työkalu pk-yrityksen innovaatiovetoisen tulevaisuuden menestyksen turvaamiseksi.* Innorisk-hanke. Corporate Foresight Group CoFi / Åbo Akademi 2007.
Mintzberg, Henry – Ahlstrand, Bruce – Lampel, Joseph 1998: *Strategy Safari*. Free Press, New York.
Mintzberg, Henry 1994: *The rise and fall of strategic planning.* Prentice Hall.
Mintzberg, Henry (ed.) 2007: *Tracking strategies. Toward a general theory*. Oxford.
Molarius, Riitta 2016: *Uusien tekniikoiden riskien ennakointi. Viranomaisyhteistyö rakennetun ympäristön riskien tunnistamiseksi*. VTT Science 120.
Moore, Mark H. 1995: *Creating public value. Strategic management in government*. Harvard University Press.
Mulgan, Geoff 2009: *The art of public strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good*. Oxford.
Mäkinen, Kalevi 2005: *Strategic Security. An constructivist investigation of critical security and strategic organisational learning issues: towards a theory of security development*. Finnish National Defence College, ACIE Publication, Helsinki.
Määttä, Kalle 2009: *Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun*. OPTL:n tutkimuksia 242, 2009.
Määttä, Seppo 2000: *Tasapainoinen menestysstrategia*. Inforviestintä Oy, Helsinki.
Niemelä, Pauli – Lahikainen, Anja Riitta 2000: *Inhimillinen turvallisuus.* Tampere, Vastapaino.
Niemivuo, Matti 2002: *Kansallinen lainvalmistelu*. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus, 2. painos.
NordForsk 2013: *Societal Security in the Nordic Countries*. Policy Paper 1- 2013.http://www.nordforsk.org/en/publications/publications_container/policy-paper-1-2013-societal-security-in-the-nordic-countries. (Luettu 10.1.2016).
Nousiainen, Jaakko 1992: *Politiikan huipulla: ministerit ja ministeristöt Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä.* WSOY. 239 s.
Nutt, Paul C. – Backoff, Robert W. 1992: *Strategic management of public and third sector organizations: a handbook for leaders*. Jossey-Bass Publishers.
Nutt, Paul C. – Backoff, Robert W. 1993. Transforming Public Organizations with Strategic Management and Strategic Leadership. *Journal of Management* 19:2, 299–347.
OECD 2001: *Governance in the 21st Century*. Future Studies, OECD.
OECD 2003: *Emerging Risks in the 21st Century. An Agenda for Action*. OECD, Paris.
OECD 2010: *Finland Working Together to Sustain Success*. OECD Public Governance Reviews.
OECD 2014: *The Governance of Regulators*. OECD Series of Best Practice Principles for Regulatory Policy.
Oikeusministeriö 2004: *Hallituksen esitysten laatimisohjeet*. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4. Edita Prima Oy, Helsinki.

Oikeusministeriö 2011: *Näkökulmia parempaan sääntelyyn. Paremman sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti.* Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 33/2011.

Onnettomuustutkintakeskus 2005: *Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004*. Tutkintaselostus A 2/2004 Y.

Paasonen, Jyri 2014: *Yksityisen turvallisuusalan sääntelyn toimivuus – empiirisiä oikeustutkimuksia yksityisestä turvallisuusalasta*. Suomen Turvallisuusosaaminen Oy 2014.

Painter, Martin – Pierre, Jon (editors) 2005: *Challenges to state policy capacity. Global trends and comparative perspectives.* Palgrave Macmillan.

Pakarinen, Auli 2011: *Lainsäädäntö vuorovaikutuksena*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 253. Helsinki 2011.

Parsons, Stephen 2005. *Rational choice and politics: a critical introduction*. London Continuum 2005.

Pierre, Jon – Peters, B. Guy 2000: *Governance, Politics and the State*. St. Martin's Press, New York.

Pincione, Guido – Tesón, Fernando R. 2006: *Rational choice and democratic deliberation: a theory of discourse failure.* Cambridge University Press.

Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert 2000: *Public Management Reform. A Comparative Analysis.* Oxford University Press.

Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert 2011: *Public management reform : a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state.* Oxford University Press.

Puolustusneuvosto 1999: *Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.* Edita Prima Oy, Helsinki.

Puoskari, Minna 2002: *Ministerit strategisina johtajina*. Helsingin yliopisto, Yleisen valtiopin laitos. Edita Prima Oy.

Raivio, Tuomas – Lonka, Harriet – Lunabba, Johan 2009a: *YETT-strategian arviointi*. Puolustusministeriö. 28 s.

Raivio, Tuomas – Lunabba, Johan – Syrjänen, Mikko – Hjelt, Mari – Lonka, Harriet 2009b: *Puolustusministeriön hallinnonalan tutkimustoiminnan arviointi.* Puolustusministeriö.

Kamppinen, Matti – Raivola, Petri – Jokinen, Pekka – Karlsson, Hasse 1995: *Riskit yhteiskunnassa*. Gaudeamus.

Rantala, Kati 2011: *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa.* Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255.

Ruusuvuori, Johanna – Nikander, Pirjo – Hyvärinen, Matti 2010: *Haastattelun analyysi*. Vastapaino. 470 s.

Sallinen, Anu 2005: *Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvulla*. Puolustusministeriön julkaisuja 2/2005. 141 s.

Scott, Ronald J. Jr. 2010: The Science of Muddling Through Revisited. *E:CO Issue* Vol. 12 No. 1 2010 s. 5–18

Sen, Amartya K. 2002: *Rationality and freedom*. Cambridge, London.

Senge, Peter. M. 1990: *The fifth discipline. The art and practice of the learning organization.* Random House Business Books.

Simon, Herbert A. 1979: *Päätöksenteko ja hallinto.* Weilin & Göös.

Slovic, Paul 1999: Trust, Emotion, Sex, Politics, and Science: Surveying the Risk-Assessment Battlefield. *Risk Analysis*, vol.19, No.4.

Sotarauta, Markku 1996: *Kohti epäselvyyden hallintaa*. Finnpublishers. Gummerus kirjapaino, Jyväskylä.

Stacey, Ralph – Griffin, Douglas (Eds.) 2006: *Complexity and the experience of managing in public Sector organizations.* New York, Routledge.

Sundelius, Bengt 2005: From National Total Defense to Embedded Societal Security. In: Hamilton, Daniel – Sundelius, Bengt – Grönvall, Jesper (Eds.) 2005: *Protecting the Homeland: European Approaches to Societal Security – Implications for United States*. Center for Transatlantic Relations. Washington DC, pp. 1–16.

Svara, James H. 2001: The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past an Future of Public Administration. *Public Administration Review.* Vol. 61, No. 2, pp. 176–183.

Takala, Tuomo 2001: *Liikkeenjohdon kehityshistoria*. Atena Kustannus Oy. 2. tarkistettu painos.

Tala, Jyrki 1999: *Oikeussääntelyn määrä ja vaihtoehdot*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Hakapaino Oy, Helsinki 1999.

Tala, Jyrki 2001: Näkökulmia lainsäädäntötutkimukseen. *Oikeus* 2001:1, s.108–115.

Tala, Jyrki 2004: Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista? *Oikeus* 2004:4, s. 378–397.

Tala, Jyrki 2005: *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita Publishing Oy, Helsinki.

Tala, Jyrki 2012a: *Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. 100 s.

Tala, Jyrki 2012b: Lainsäädännön maailma muuttuu – sääntelyn kasvu jatkuu. *Lakimies* 1/2012, s.133–139.

Tala, Jyrki (toim.) 2007: *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Hakapaino Oy. Helsinki 2007.

Tala, Jyrki 2010 (toim.): *Sääntelytarkkuuden ongelmia*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. 122 s.

Tala, Jyrki – Pakarinen, Auli (toim) 2009: *Changing Forms of Legal and Non-Legal Institutions and New Challenges for the Legislator*. National Research Institute of Legal Policy Research Communications 97.

Tala, Jyrki – Pakarinen, Auri (toim.) 2010: *Better regulation – a critical assessment*. National Research Institute of Legal Policy Research communications 105.

Tarukannel, Tuuli 2006: Hallinnonalakohtainen poikkileikkaus sääntelystä vuosilta 1985–2005. Teoksessa: *Hallinnonalakohtaiset selvitykset lainsäädännön kehityksestä 1985–2005. Paremman sääntelyn toimintaohjelma: Osa 3*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2006, s. 9–51.

Tasavallan presidentti Tarja Halosen puhe Maanpuolustuskurssiyhdistyksen 40-vuotisjuhlassa 21.5.2001.

Tasavallan presidentti Tarja Halosen puhe suurlähettiläskokouksessa 21.8.2002.

Taylor, Ian 2003: Policy on the hoof: the handling of the foot and mouth disease outbreak in the UK 2001. *The Policy and Politics,* vol 31, No 4, p.535–546.

Thatcher, David – Rein, Martin 2004: Managing Value Conflict in Public Policy. Governance: *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 17, No. 4, pp 457–486.

Thesleff, Holger 2011: *Platonin arvoitus*. Gaudeamus. 294 s.
Tiihonen, Seppo 1990: *Hallitusvalta*. Hallintohistoriakomitea. VAPK-kustannus.399 s.
Tiihonen, Seppo 2004: *From Governing to Governance*. Tampere University Press.
Tiihonen, Seppo 2006: *Ministeriön johtaminen. Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto.* Tampere University Press.
Tiihonen, Seppo 2007: Ruhtinaan kesyttäminen eli tahto ministeriön johtamiseen. *Hallinnon tutkimus*, Vol. 16, No 1, s. 3–21.
Tiihonen, Paula – Tiihonen, Seppo 1990: *Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähyväiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle*. Valtion painatuskeskus.
Tiihonen, Paula – Tiihonen, Seppo 2004: *Kohti globaalivastuuta*. VATT julkaisuja 39, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
Tiili, Minna 2003: *Ministerit strategisina johtajina. Tutkimushankkeen loppuraportti.* Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos. Edita Prima Oy.
Tiili, Minna 2008: *Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland*. Acta Politica 34, Department of Political Science, University of Helsinki. Helsinki University Print.
Tiilikainen, Teija 2006: EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikka: Nykytila ja tulevaisuuden mahdollisuudet. Teoksessa: Forsberg, Tuomas – Jortikka-Laitinen, Tiina – Lähdevirta, Kimmo – Savola, Heikki – Tiilikainen, Teija (toim.): *Yhteisten arvojen puolesta? Suomi ja EU:n kriisinhallinta.* Eurooppa-tietoa 289/2006. Eurooppatiedotus, ulkoasiainministeriö, s.11–29.
Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli 2002: *Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi*. Tammi 2002.
Tuori, Kaarlo 1988: *Oikeuden rationaalisuus*. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:4. Hakapaino, Helsinki.
Tuori, Kaarlo 1990: *Oikeus, valta ja demokratia*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
Tuori, Kaarlo 2000: *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki, Werner Söderström lakitieto.
Tuori, Kaarlo 2002: *Foucault'n oikeus: kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta*. Helsinki, WSOY lakitieto.
Turvallisuuskomitea 2014: *Turvallinen Suomi. Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta.* Verkkojulkaisu 2014.
Tversky, Amos ja Kahneman, Daniel (1974): Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, Vol. 185, 1124–1130.
UNEP 2005: *Building Resilience in SIDS. The Environmental Vulnerability Index*. UNEP, SOPAC 2005.
Valtioneuvosto 2005: *Toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi.* Valtioneuvoston ennakointiverkoston raportti 2/2005.
Valtioneuvoston kanslia 2005: *Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua.* Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmän mietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005.
Valtioneuvoston kanslia 2006: *Politiikkaohjelmat hallitustyössä – Ohjelmajohtamisen uudistettu malli.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006.
Valtioneuvoston kanslia 2007: *Valtioneuvoston tulevaisuusselontekotyön kehittämismahdollisuuksia*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2007.
Valtioneuvoston kanslia 2010: *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus*. Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 21/2010.

Valtioneuvoston kanslia 2011: *Hallituspolitiikan toteutuminen 2007–2011.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011.

Valtioneuvoston kanslia 2011: *Politiikkaohjelmien loppuraportti 2007–2011.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2011.

Valtioneuvoston kanslia 2013: *Hallituksen vuosikertomus 2012 1 / 4: Hallituksen* vaikuttavuusselvitys.

Valtioneuvoston kanslia 2014: *Turvallisuustutkimuksen toimeenpano-ohjelma. Valtioneuvostotason toimintamalli.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2014.

Valtioneuvoston kanslia 2014: *Päätöksenteosta muutoksentekoon. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus 2014.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2014.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012: *Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012: *Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntöohjelma.* Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 18/2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013: *Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet*. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2013.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014: *Strategiatyö ministeriöhallinnossa. Vertaileva selvitys strategiatyöstä osana hallinnonalojen ohjausjärjestelmiä.* Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2014.

Valtonen, Vesa 2010*: Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta.* Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, Julkaisusarja 1, n:o 3, Helsinki.

Vartiainen, Pirkko – Ollila, Seija – Raisio, Harri – Lindell, Juha 2013: *Johtajana kaaoksen reunalla: kuinka selviytyä pirullisista ongelmista?* Gaudeamus, Helsinki.

Vartola, Juha 1979: *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Acta Universitas Tamperensis Vol. 103. Tampere: University of Tampere.

Vartola, Juha 2004: *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampereen yliopistopaino Oy.

Virta, Sirpa 1998: *Poliisi ja turvayhteiskunta: lähipoliisi turvallisuusstrategiana*.Espoo, Poliisiammattikorkeakoulu,1998.

Virta, Sirpa 2010: Strategioiden valta: Kriittisen strategiatutkimuksen näkökulma. Teoksessa: *Muuttuva hallinto ei sammaloidu: juhlakirja Antti Talkkarin jäädessä eläkkeelle*. Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos. s. 209–228.

Virta, Sirpa 2011: Turvallisuuden tutkimus: Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. *Tiede & Ase* vol 69, 113–126.

Virta, Sirpa 2013: Governing urban security in Finland: Towards the 'European model' *European Journal of Criminology*, 10(3) 341–353.

Visuri, Pekka (toim.) 2003: *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaukset*. Otava.

Volanen, Risto 2006: *Siviilikriisien johtaminen hallinnon ja tutkimuksen haasteena.* Esitelmä Hallinnon tutkimuksen päivillä 1.12.2006.

Volanen, Risto 2007: Siviilikriisien johtaminen demokraattisessa oikeusvaltiossa. Teoksessa Tiihonen, Paula – Harisalo, Risto (toim.) *Monen monta demokratiaa*. Kauko Sipposen juhlaseminaari eduskunnassa 25.4.2007. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan taustajulkaisu 3/2007. Edita Prima Oy, s. 29–37.

Vuorela, Miikka – Keinänen, Anssi 2014: Oikeuslähteiden rajamailla – eduskunnan valiokunnat laintulkitsijoina. *Lakimies* 6/2014.
Weber, Max 1991: *From Max Weber: essays in sociology*/ translated, edited and with an introduction by H.H.Gerth and C. Wright Mills with a new preface by Bryan S. Turner. Routledge, London.
Weber, Max 2009: *Tiede ja politiikka: kutsumus ja ammatti.* Suomentanut Tapani Hietaniemi ja Risto Hannula. Tampere: Vastapaino, 2009.
Weber, Edward – Khademian, Anne M. 2008: *Managing Collaborative Processes: Common Practices, Uncommon Circumstances.* Administration & Society. Sage publications.
Whittington, Richard 2001: *What is strategy – and does it matter?* London: International Thomson Learning Business Press, 2nd edition.
van Woerkum C.M.J. – Aarts, M.N.C. – de Grip, K. 2007: Creativity, planning and organizational change. *Journal of Organizational Change Management*.Vol. 20 No. 6, pp. 847–865.
World Justice Project 2015: World Justice Project – Rule of Law Index ® 2015.

Virallislähteet

Aasian katastrofin johdosta kokoontuneet valmiuspäällikköryhmän kokoukset 27.12.2004–3.1.2005. Muistio 9.1.2005. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea
Cabinet Office 2009: *National Risk Register*. Crown Publishing.
Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus. Valtioneuvoston selonteko VNS 1/1997
Euroopan unionin neuvoston päätös 23.10.2001 Yhteisön mekanismin perustamisesta tiiviimmän yhteistyön edistämiseksi pelastuspalvelualan avustustoimissa.
Euroopan unioni 2003: *A Secure Europe in a Better World*. European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003.
Euroopan unioni 2008: *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*. Brussels, 11 December 2008. S407/08.
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaamisesta, HE 246/2010 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta, HE 54/2013 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun lain kumoamisesta sekä eräiksi tähän liittyviksi laeiksi, HE 295/2010 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta, HE 259/2014 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaaresta, HE 221/2013 vp.

Kaakkois-Aasian luonnon- ja suuronnettomuus 26.12.2004: Valtioneuvoston toimenpiteet suuronnettomuuden tutkintalautakunnan tutkintaselostuksen ja siihen sisältyvien toimenpiteiden johdosta. Oikeusministeriö 2/021/2005.

Ministeriryhmän loppuraportti 28.6.2002: Valtion keskushallinnon uudistaminen. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Ministeriöiden valmiuspäälliköt 16.12.2005: Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004 tutkintaselostuksen (A/2/2004 Y) toimenpidesuositusten toteuttaminen. Yhteenvetomuistio.

Puolustusvaliokunta 2009: Lausunto valtioneuvoston selontekoon Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2009. PuVL 4/2009.

Sisäministeriö 2016: Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriön julkaisu 8/2016, Sisäinen turvallisuus. 19.5.2016.

Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö Puolustusministeriö 14.1.2015.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001. VNS 2/2001 vp. ISBN 951-53-2326-6.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 24.9.2004. VNS 6/2004 vp. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko 23.1.2009. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012. Valtioneuvoston selonteko 20.12.2012. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012.

Tasavallan presidentti Tarja Halosen puhe suurlähettiläskokouksessa. Ulkoasiainministeriö 2002.

Turvallisuus muuttuvassa maailmassa – Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston selonteko VNS 1/1995.

Ulkoministeriö 2016: *Arvio Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista.*

Ulkoministeriö ja Aasian katastrofi: Välitase. Alivaltiosihteeri Hannu Himanen Muistio 28.1.2005.

Valmiuslakitoimikunnan välimietintö 2004: Valmiuslainsäädännön tarkastelua perustuslain näkökulmasta. Komiteanmietintö 2004:1.

Valtioneuvoston kanslia 2015: *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013. Suomen kyberturvallisuusstrategia. Forssa Print 2013.

Valtioneuvoston periaatepäätös 14.6.2012. Turvallisempi huominen – Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriö, 26/2012.

Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011. Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma -kärkihankkeet ja vastuut.

Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Yhteiskunnan turvallisuus. Puolustusminiseriö. Vammalan kirjapaino, 2011.

Valtioneuvoston periaatepäätös 8.5.2008. Turvallinen elämä jokaiselle – Sisäisen

turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008.
Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006.Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Puolustusministeriö. Kirjapaino Keili Oy.
Valtioneuvoston periaatepäätös 23.9.2004. Arjen turvaa – sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisut 44/2004.
Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003.Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Edita Prima Oy, Helsinki 2003.
Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 5.12.2013
Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta: kohti vähäpäästöistä Suomea. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 28/2009

Säädökset

Eläintautilaki 14.6.2013/441
Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (Tietohallintolaki) 10.6.2011/634
Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta 13.1.2015/10
Laki turvallisuustutkinnasta 20.5.2011/525
Laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175
Perustuslaki 11.6.1999/731
Puolustustilalaki 22.7.1991/1083
Sähkömarkkinalaki 9.8.2013/588
Tietoyhteiskuntakaari 7.11.2014/917
Valmiuslaki 22.7.1991/1080
Valmiuslaki 29.12.2011/1552
Valtioneuvoston asetus turvallisuuskomiteasta 77/2013
Valtioneuvoston asetus turvallisuus- ja puolustusasiain komiteasta 10.4.2003/288

Liite 1

HAASTATTELURUNKO

Strategian relevanssi/synergia hallinnonalan tavoitteiden kannalta

1. Miten hyvin käsityksenne mukaan strategia tunnetaan organisaatiossanne? Entä hallinnonalallanne?

2. Mitä strategiassa määritellyistä elintärkeistä toiminnoista pidätte tärkeimpänä oman hallinnonalanne kannalta? Miksi? Entä mitä vähiten tärkeänä?

3. Miten strategia on vaikuttanut hallinnonalanne valmiussuunnittelutyöhön ja muihin elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyviin suunnitelmiin?

Strategian toimeenpano, tuki ja seuranta

4. Onko organisaationne antanut strategian toimeenpanemiseksi ohjeistuksen? Millaisen ohjeistuksen?

5. Miten strategian koulutus on toteutettu organisaatiossanne? Entä hallinnonalallanne?

6. Miten strategian toteuttamisen seuranta on hallinnonalalla ja organisaatiossa toteutettu?

7. Miten hallinnonalallanne on toteutettu strategiassa esitettyjä kehittämisen painopistealueita? Mitä uusia painopistealueita tarkistettavassa strategiassa tulisi ottaa esiin?

8. Millaisin toimenpitein hallinnonala on edennyt strategiassa määritellyillä tärkeimmillä kehittämisalueilla?

9. Millaisia hyviä käytäntöjä olette löytäneet toimeenpanossa?

10. Millaisia toimeenpanon esteitä ja haasteita olette havainneet?

Strategian koettu lisäarvo ja hyödyllisyys

11. Millaista lisäarvoa strategiaan liittyvät toimenpiteet ovat tuottaneet omalla hallinnonalallanne?

12. Miten hyvin mielestänne strategiaan liittyvien hallinnonalan toimenpiteiden kohdalla on noudatettu elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteita?

Strategian päivitysprosessi

13. Mitä strategian konkreettisia muutostarpeita (rakenteellisia ja sisällöllisiä) on ilmennyt?

14. Millaisia lainsäädännöllisiä muutostarpeita on ilmennyt?

15. Miten strategian päivitystyössä tulisi hyödyntää hallinnonalan asiaa koskeva paras asiantuntemus?

16. Miten kansainvälinen ulottuvuus voitaisiin ottaa tarkistustyössä tehokkaammin huomioon?

Vastaajan taustan mukaan joku seuraavista:

A. Miten eduskunnan myötävaikutus voidaan parhaiten varmistaa tarkistettavan strategian valmisteluprosessissa?

B. Miten elinkeinoelämän näkökulmat tulisi varmistaa strategian linjauksissa?

C. Miten kansalaisjärjestöjen osuus voitaisiin ottaa huomioon strategian linjausten laatimisessa ja totuttamisessa?

Liite 2

HAASTATELTUJEN LISTA

Vuoden 2009 haastattelut
Kansliapäällikkö Hannele Pokka, ympäristöministeriö 26.5.2009
Kansliapäällikkö Harri Pursiainen, liikenne- ja viestintäministeriö 26.5.2009
Kansliapäällikkö Kari Rimpi, puolustusministeriö, 28.5.2009
Valtiosihteeri Pertti Torstila, ulkoasiainministeriö, 28.5.2009
Valtiosihteeri Risto Volanen, valtioneuvoston kanslia, 28.5.2009
Kansliapäällikkö Tiina Astola, oikeusministeriö, 29.5.2009
Kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen, maa- ja metsätalousministeriö, 29.5.2009
Kansliapäällikkö Harri Skog, opetusministeriö, 2.6.2009
Kansliapäällikkö Kari Välimäki, sosiaali- ja terveysministeriö, 2.6.2009
Valtiosihteeri Raimo Sailas, valtiovarainministeriö, 3.6.2009
Kansliapäällikkö Ritva Viljanen, sisäasiainministeriö, 3.6.2009
Kansliapäällikkö Erkki Virtanen, työ- ja elinkeinoministeriö 12.6.2009 (Haastattelun suoritti Johan Lunabba)

Vuoden 2013 haastattelut
Kansliapäällikkö Hannele Pokka, ympäristöministeriö, 3.9.2013
Kansliapäällikkö Harri Pursiainen, liikenne- ja viestintäministeriö, 9.10.2013
Kansliapäällikkö Arto Räty, puolustusministeriö, 2.10.2013
Valtiosihteeri Pertti Torstila, ulkoasiainministeriö, 18.9.2013
Valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen, valtioneuvoston kanslia, 31.10.2013
Kansliapäällikkö Tiina Astola, oikeusministeriö, 17.9.2013
Kansliapäällikkö Jaana Husu-Kallio, maa- ja metsätalousministeriö, 12.9.2013
Kansliapäällikkö Anita Lehikoinen, opetusministeriö, 3.10.2013
Kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee, sosiaali- ja terveysministeriö, 9.10.2013
Valtiosihteeri Martti Hetemäki, valtiovarainministeriö, 16.12.2013
Kansliapäällikkö Päivi Nerg, sisäministeriö, 11.9.2013
Kansliapäällikkö Erkki Virtanen, työ- ja elinkeinoministeriö, 3.9.2013

Kuva: Tuula Palaste

HARRIET LONKA

Tämä lainsäädäntötutkimuksen alan väitöstutkimus tarkastelee turvallisuusstrategiatyötä valtioneuvoston johtamisen ja lainvalmistelun työvälineenä. Turvallisuusstrategiatyö on edistänyt hallinnonalojen keskinäistä tiedonvaihtoa ja yhteistä ymmärrystä valmisteilla olevien lakihankkeiden turvallisuusulottuvuudesta. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä strategian ohjausvaikutus lainvalmisteluun on kuitenkin jäänyt ohueksi. Strategiaprosessia tulisi jatkossa kehittää suunnitelmallisesti sääntelystrategian suuntaan. Tällöin lainsäädännön kehityksen systemaattinen seuranta olisi kiinteä osa strategian toteutumisen seurantaa.

UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

uef.fi

PUBLICATIONS OF
THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND
Dissertations in Social Sciences and Business Studies

ISBN 978-952-61-2238-0
ISSN 1798-5749