

Valmiuslain uudistamisen ilmiöpohjaiset lähtökohdat

4 / 2021

HTT Minna Branders

Maanpuolustuskorkeakoulu

Sisällys

1. Johdanto	1
2. Ilmiöt ja ilmiöpohjaisuus selvityksen viitekehyksenä	2
Kompleksisuus ja systeemisyys	5
Poikkeusolot valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton ajurina	7
Aikatekijä sekä eritahtisuus vaikuttavina ilmiöinä	8
Yhteistyö	9
Ennakoinnin merkitys ja haastavuus	11
Uusien kompetenssien ja oppimisen vaatimus	12
3. Toimintaympäristöanalyysi PESTEL-kehikossa	13
(P) Oikeusjärjestelmän ja poliittisen päätöksenteon asettamat rajoitukset ja sen antamat mahdollisuudet	14
(E) Kansallinen (ehkä myös kansainvälinen) talous	16
(S) Sosiaaliset ympäristötekijät	17
(T) Teknologinen kehitys ja olemassa olevat ratkaisut	18
(E) Elinympäristö / ilmastonmuutos	20
(L) Tavoiteltava ”lainsäädännöllinen tulevaisuus”	21
5. Alustavia johtopäätöksiä ja kehittämisajatuksia	23
Lähteet	28

1. Johdanto

Turvallisuuskomitea antoi kokouksessaan 8.6.2020 sihteeristönsä tehtäväksi laatia valmiuslain uudistamistyötä tukevan skenaarioselvityksen, jossa hyödynnetään ilmiöpohjaista lähestymistapaa ja huomioidaan koronakriisistä saadut opit. Tämän em. tehtävään liittyvän erillisselvityksen tarkoituksena on kartoittaa valmiuslain uudistamisen lähtökohtia. Selvityksen viitekehys on ilmiöpohjaisen ohjauksen ideassa ja sen avulla on tarkoitus tuottaa välineitä jäsenysavaimen lakiuudistuksen seuraavaa valmisteluvaihetta varten.

Tuoreen ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan toimintaympäristön muutosten nopeus, globaalien kehityssuuntien ja ilmiöiden sekä toimijoiden yhä tiiviimpi keskinäisriippuvuus, haasteiden suuruusluokka ja niiden monimutkainen luonne edellyttävät vahvaa kykyä ymmärtää toimintaympäristöämme ja vaikuttaa siihen sekä varautua muutoksiin. Selonteko tunnistaa merkittävimmiksi turvallisuuspolitiikkaan vaikuttaviksi ilmiöiksi ilmastonmuutoksen, muuttoliikkeen, väestönkehityksen, terrorismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen uhkan. (VN 2020)

Selonteko luonnehtii turvallisuusympäristöä ja turvallisuustilannetta epävakaaaksi ja vaikeasti ennakoitavaksi. Sen mukaan maamme turvallisuusympäristö on muuttunut epävakampaan suuntaan, ja muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen. (VN 2020)

Tätä kirjoitettaessa riehuu maailmanlaajuinen pandemia kolmatta aaltoaan. Se on mitä suurimmassa määrin systeeminen, kompleksinen (yhteenkietoutunut), rajat ylittävä, poikkeusolokynnyksen ylittänyt ilkeä ongelma. Tämän selvityksen kannalta pandemia on merkityksellinen, sillä sen aikana on maassamme ensimmäistä kertaa otettu käyttöön valmiuslain suomat, laajat toimivaltuudet eli se tarjoaa laajan yhteiskunnallisen alustan tarkastella miltä osin valmiuslaki on toimiva ja millä tavoin se toimivaltuuksin tukee kriisin johtamista ja hallintaa.

Valmiuslakia on uudistettu viimeksi kymmenisen vuotta sitten ja siihen liittyvät kehittämistarpeet ovat tämän jälkeen aika ajoin nousseet esiin erityisesti turvallisuusympäristön kompleksisuustulkintojen sekä siitä johtuvien poikkeusolojen määrittelyn haastavuuden vuoksi. Myös toimivaltuuksien määrittämiseen liittyy vaikeita kysymyksiä erityisesti kompleksisessa monitoimijaympäristössä.

Tässä esityksessä asiaa tarkastellaan toimintaympäristöstä ja ilmiöistä käsin ”ei-pykäläperusteisesti”, mitä toimeksiannossa korostettiin. Tässä on näin ollen tietoisesti pyritty välttämään jäämästä ”oikeudellisen kontekstin vangiksi”, joten tarkastelussa on katsottu laatikon ulkopuolelle sekä koko politiikkaprosessiin. Viitekehyyksenä on toiminut julkista päätöksentekoa ohjaavat rationaalisuuden ja praktisuuden ideaalit sekä ilmiö- ja kompleksisuus pohjaisuutta korostava konteksti. Selvityksen aineistona on kirjallisuuden ja ajankohtaisen materiaalin lisäksi Turvallisuuskomitean sihteeristön

ministeriöiden ja eräiden virastojen valmiusasiantuntijoille lähettämän kyselyn vastausaineisto sekä Turvallisuuskomitean sihteeristön kriisilainsäädännön seminaarin muistio ja raakadata.

Valmiuslaki ja puolustustilalaki muodostavat eräänlaisen liiton, jossa valmiuslain laukaisevat poikkeusolot ja puolustustilalaki kiinnittyy sotatilaan. Aineiston perusteella valmiuslain keskeisimmät haasteet liittyvät jo tiedettyyn poikkeusolojen määrittelyyn – olosuhteita määrittävään vaikeasti hahmotettavaan tilannekuvaan sekä lain problemaattiseen suhteeseen perustuslakiin. Samanlaista ongelmaa ei nähdä puolustustilalain suhteessa perustuslakiin. Osittain tämä saattaa liittyä oletettuun sotatilan äärimmäisyyteen sekä määrittelyn täsmällisyyteen. Puolustusvoimienkin suorituskyvyn kehittämistä haastaa kuitenkin tällä hetkellä sodan kuvan muutoksen trendi ja tämän muotoilussa on nähtävissä samaa haastavuutta kuin poikkeusolojen määrittämisessä.

Valmiuslain kehittämisessä tulee kiinnittää huomiota koko politiikkaprosessiin, aina toimeenpanoon saakka. Esimerkiksi prosessikuvauksen avulla on mahdollista hahmottaa ja konkretisoida lain toimivaltuuksien käytön laukaisevia kriteeristöjä, toimivaltuuksia, mahdollisia ongelmia toimeenpanossa ja soveltamisosaamisessa sekä adaptaation tarpeita. Prosessien kuvaaminen voisi olla esimerkiksi valtakunnallisen valmiusharjoituksen tavoitteena ja pohjana sille voisivat toimia jo olemassa olevat mahdolliset kuvaukset. Kuvaustyö edellyttää laajaa osallistavaa kehittämistapaa.

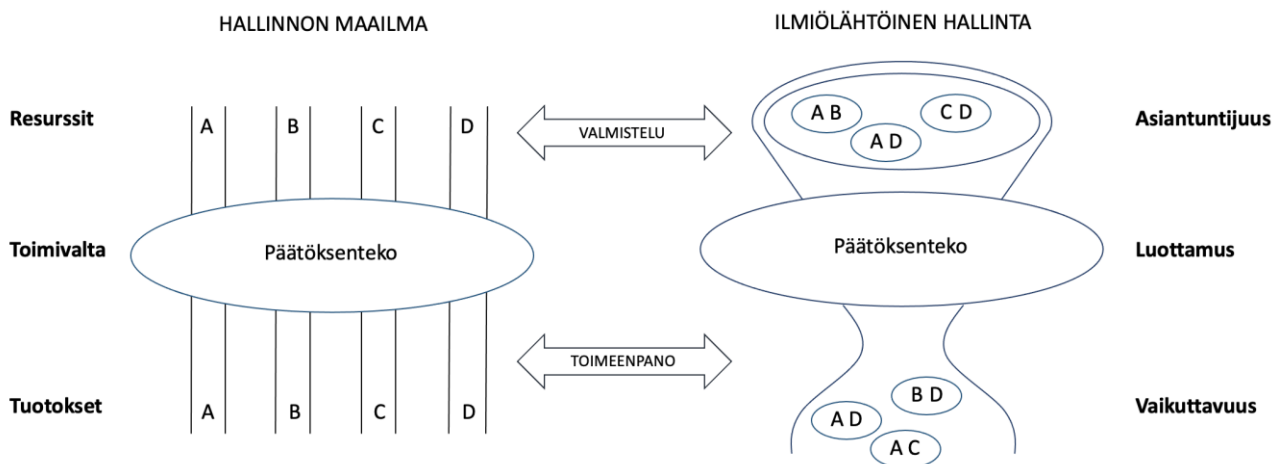
Valmiuslailla on myös prosessinäkökulmasta tarkasteltuna varautumisulottuvuus. Lailla ei ole merkitystä ainoastaan viranomaisille poikkeusoloissa toimivaltuuksia luovana säädöksenä. Sillä voidaan sanoa olevan myös kriisejä ennalta estävää merkitystä. Huolellisesti valmisteltu valmiuslainsäädäntö, jonka soveltamista viranomaiset ja muutkin toimijat ovat yhdessä harjoitelleet, on jo itsessään omiaan luomaan pidäkkeitä ainakin tahallisesti aiheutetuille kriiseille ja häiriötilanteille. (TKSIHT 2021)

2. Ilmiöt ja ilmiöpohjaisuus selvityksen viitekehyksenä

Sitran (2018a, 25) mukaan Ilmiölähtöisyydellä/ilmiöperusteisuudella/ilmiöpohjaisuudella tarkoitetaan *”tapaa hahmottaa asioita osana laajempaa järjestelmää ja asiakokonaisuutta, erillisten yksittäisten osien sijaan. Poliitiikkaohjauksessa ilmiölähtöisyys on tapa ajatella systeemisesti julkisen politiikan toimenpitein ratkaistavia yhteiskunnallisia haasteita ja niiden monimutkaisia kokonaisuuksia. Nykyisin hallinto ja päätöksenteko käsittelee ilmiöitä useilla eri hallinnonaloilla ja erillisten budjettimomenttien kautta, jolloin kokonaisuuden hallinta vaikeutuu ja politiikkatoimet voivat jopa olla ristiriidassa keskenään. Tämä ristiriitaisuus tekee erityisen vaikeaksi ilmiölähtöisen päätöksenteon.”*

Turvallisuuskomitean sihteeristölle annetun selvitystyön keskiössä on ollut laajemmalti kysymys siitä, onko valmiuslaki edelleen toimiva työkalu turvallisuusympäristössä, jossa normaaliolojen, häiriötilanteen ja poikkeusolojen jakolinjat ovat yhä vaikeammin havaittavissa. Tässä ilmiöpohjainen tarkastelu laajentaa näkökenttää tähän kokonaisuuteen eri turvallisuustilojen säätelyn kehittämisen tueksi.

Ilmiöpohjaisen ajattelun taustalla vaikuttavat lisääntyneet havainnot ja kokemukset asioiden monimutkaistumisesta. Ilmiöt istuvat huonosti hallinnon luomiin lokeroihin. Yhteenkietoutuneessa vuorovaikutuksessa ilmaantuu uusia ilmiöitä ja ilmiöt saavat uusia muotoja. Näille ilmiöille on luonteenomaista se, että samaan aikaan, kun ne haastavat olemassa olevaa tietoa, ne myös – ilkeiden ongelmien tavoin - tuottavat keskenään ristiriitaisia tulkintoja. Vastaukset ilmiöiden aiheuttamiin haasteisiin eivät löydy yhden hallinnonalan sisältä. Kuviossa 1 on hahmotettu perinteisen hallinnon ja ilmiölähtöisen hallinnan muotoutumista päätösten valmistelutyön ja toimeenpanon näkökulmasta. Perinteisen hallintokäytännön ja uuden ilmiölähtöisen hallinnan väliset erot näkyvät erityisesti resurssien määräytymisessä, päätöksenteon muotoutumisessa ja politiikkojen toimeenpanossa. Von Kroghin ym. (2012) mukaan ilmiölähtöisyydessä kompleksisuus lisääntyy ja yleistettävyyden vähenee. Hallinnonrajat ylittävien ilmiöiden haltuunotto ja käsitteellistäminen edellyttää myös niitä rajaavien esteiden ylittämistä sekä aktiivista vuorovaikutusta eri alojen välillä. (Jalonen et al , tulossa 2021)



Kuvio 1. Hallinnon maailmasta ilmiölähtöiseen hallintaan. (Uusikylä 2021, artikkelissa Jalonen et al tulossa 2021)

Toimintaympäristön kompleksisuus ja poikkihallinnollisuuden tarve asettavat erityisiä vaatimuksia tietoon perustuvalla tilannekuvalla. Tilannekuvan tulisi tarjota riittävä ja saman sisältöinen tieto

kaikille johtamistasoille ja – sektoreille. Tilannekuvan päivittämisen vaatimuksen tulisi olla kaikilla tasoilla lakiin perustuva velvoite. Lisäksi ohjeistuksen tulisi kannustaa myös muuhun kuin omalle toiminnalle olennaisen tiedon raportointiin. Koronakriisin aikana on tullut esiin tarve koordinoida paikallis- ja aluetason tilannekuvaa valtiotason tilanteen kanssa.

Nykyaikaisessa digitaalisessa yhteiskunnassa ongelmana on usein tiedon saatavuuden sijaan olennaisen tiedon löytämisen vaikeus. Tämä vaikuttaa tilannekuvatulkintoihin. Turvallisuuskomitean sihteeristön selvityksen (2021) mukaan poikkihallinnollinen johtaminen ja toimivaltaisten viranomaisten toimintojen yhteensovittaminen häiriön hallinnan tai kriisin eri vaiheissa edellyttää selkeästi nimettyjä osakokonaisuuksien toimivaltuuksia ja johtovastuita sekä esimerkiksi toimenpidekaavioiden laatimista ja harjoittelua. Erityisesti koordinoinnissa korostuu tilannekuvaviestintä niin hallinnon sisäisesti kuin ulkoisesti eri toimintatasot huomioiden. Viestinnässä on lisäksi huomioitava omien toimintaedellytysten suojaaminen. Eri viranomaisilla tulee olla selkeä käsitys siitä mikä taho jakaa ja mitä tietoa kulloinkin jaetaan. (TKSIHT 2021)

Hetemäen koronakriisin hoitoon perustetun työryhmän jälkimmäisessä raportissa korostetaan toimivaa hallintoa sekä kriisin varmaa hoitoa. Esimerkiksi taloudellinen tehokkuus on tässä kontekstissa toissijainen. Työryhmä korosti myös instituutioiden ja niiden vastuiden vakautta sekä varautumista kriisin vaikeutumiseen ja pitkittymiseen. Vastuiden vakaus liittyy keskeisesti myös valmiuslain toimivaltuuskysymyksiin.

Käytännön tilanteista saatujen havaintojen ja harjoitustilanteissa testattujen skenaarioiden pohjalta on todettu häiriöiden ja poikkeustilanteiden muodostuvan nykyaikaisessa yhteiskunnassa lähes aina poikkihallinnollista yhteistyötä vaativiksi. Koronakriisi on osaltaan vahvistanut havaintoa poikkihallinnollisuuden tarpeesta. (TKSIHT 2021) Ilmiöpohjaisessa toiminnassa yhteistyö on onnistumisen edellytys.

Turvallisuuskomitean sihteeristön selvityksen mukaan keskeisiä turvallisuusympäristöön vaikuttavia ilmiöitä ovat globalisaatio, rajaturvallisuuden häiriö, laajavaikutteinen yksittäisestä tapahtumasta alkava häiriö sekä useista samanaikaisista tapahtumista alkava vakava häiriö (TKSIHT 2021). Kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismin aiheuttamat häiriöt, laajamittainen maahantulo sekä ilmastonmuutos sopivat edellä mainittuihin yleisempiin määrittelyihin. Tuorein ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko nostaa esiin ajankohtaisina ilmiöinä ilmastonmuutoksen, terveysuhkat, ihmisoikeusloukkaukset, muuttoliikkeen, talouskriisit, eriarvoisuuden lisääntymisen, terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden sekä näiden vaikutukset turvallisuuteen. (VN 2020)

Sitran Megatrendit 2020 -selvityksessä hahmotetaan ilmiöpohjaisia kehityssuuntia. Näitä ovat mm. verkostomaisen vallan voimistuminen, mikä viittaa yhteiskunnallisen vallan rakentumiseen entistä monimutkaisemmaksi ja verkostomaisemmaksi sekä talousjärjestelmän suunnan etsiminen. Sitra

nostaa esiin myös teknologian sulautumisen yhä kiinteämmäksi osaksi arkista elämää, mikä viittaa esimerkiksi viestintäteknologioiden yleistyvään käyttöön.

Hallinnon ja päätöksenteon haastetta lisäävät ilmiöt, jotka ovat vaikeasti tunnistettavissa. Esimerkkinä hybridihäirintä, jossa hyödynnetään kohdeyhteisön erityisiä haavoittuvuuksia kohteen yhtenäisyyden ja yhteistoimintakyvyn heikentämiseksi (Mikkola et al 2018, 25–26) tai kyberhyökkäys avainkohtaan, josta vaikutus leviää useaan yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Toimijan tunnistamattomaksi jääminen saattaa hankaloittaa valmiuslain käyttöönottoa. Tilanne, jossa tilanne on valtion kannalta erittäin vakava, mutta hyökkääjää ei tunnisteta tai ei haluta nimetä on täysin mahdollinen esimerkiksi kyberhyökkäyksessä, jossa tekijä voi kadota verkkoon yhtä nopeasti, kun tulikin. Miten tällainen vaikuttaa päätöksentekoon: joudutaanko odottamaan tilanteen etenemistä riittävän pahaksi, jotta valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton kriteeristö on todennettavissa riittävän selkeästi?

Em. ilmiöitä esitellään tarkemmin toisessa selvityksessä, joten tässä selvityksessä niitä sivutaan silloin, kun ne toimivat esimerkkeinä. Tässä selvityksessä on nostettu esiin myös sellaisia yleisiä ilmiöitä, joiden voidaan katsoa vaikuttavan niihin lähtökohtiin, joita sekä toimintaympäristössä että turvallisuusympäristössä ilmenee ja joiden voidaan arvioida vaikuttavan valmiuslain uudistamisen lähtökohtiin. Näitä ovat kompleksisuus ja systeemisyyt, poikkeusolot valmiuslain käyttöönoton ajurina, aikatekijä ja eritahtisuus ilmiöinä, yhteistyö, ennakkoinnin merkitys sekä uusien kompetenssien ja oppimisen vaatimus.

Valmiuslain uudistamishankkeessa ilmiöpohjainen tarkastelu tarvitsee tuekseen skenaariotyöskentelyn ja eräänlaisen ”testiympäristön”, jonka avulla voidaan hankkeen aikana ”induktiivisesti”, testata erilaisten tilanteitten ja/tai ilmiöiden kautta, miten valmistelussa olevat aiheet niissä toimisivat. Tämä vaatii valmiusharjoitustyyppistä osallistumista eri hallinnonaloilla (Ministeriöt) mutta myös yhteisesti (Turvallisuuskomitea ja sen sihteeristö). Lisäksi tulee ”deduktiivisesti” johtaa eri valmisteluvaihtoehtojen todennäköisiä tai mahdollisia tulemia tiettyihin ilmiöihin tai tapauksiin/tilanteisiin. Tästä esimerkkinä voivat toimia juridinen, hallinnollinen tai vaikkapa huoltovarmuudellinen ja operatiivinen tulkinta yksilön, yhteisöjen, elinkeinoelämän ja/tai hallinnonalojen kannalta.

Kompleksisuus ja systeemisyyt

Kompleksisuus määrittää (yhteenkietoutuneisuuden merkityksessä) turvallisuusympäristöä, uhkia sekä keinoja torjua niitä. Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen liitetään tavallisesti tarve kattavaan ja laajaan tilannekuvaan, mutta kompleksisuus aiheuttaa sen, ettei yhtä koherenttia tilannekuvaa ole, vaan on nähtävissä useita eri näkökulmiin sekä konteksteihin liittyviä tilannekuvia. Tämä johtaa siihen, ettei

mikään yksittäinen taho voi sisäistää ilmiön kaikkia näkökulmia tai siihen liittyvää informaatiota. Valmiuslain uudistamisen näkökulmasta eri toimijoiden moninäkökulmaiset, sumeat tilannekuvat, kompleksiset vuorovaikutussuhteet sekä päätöksenteon nopeuden vaatimus aiheuttavat erityisiä haasteita viranomaistoiminnalle ja lainsäädännölle sekä sen kehittämislle.

Kompleksisessa toimintaympäristössä tehtävä päätöksenteko eroaa perinteisestä hallintokeskeisestä päätöksenteosta monin eri tavoin. David J. Snowdenin kehittämä Cynefin-malli selittää ja tarjoaa toimintamallisuositukset viidelle eri päätöksenteon toimintaympäristölle: ilmeinen, monimutkainen, kompleksinen, kaoottinen ja epäjärjestys. Malli pohjautuu systeemiteorian, kompleksisuusteorian, verkostoteorian sekä oppimisen teorioiden perustalle ja sen avulla päätöksentekijä voi tunnistaa millaisessa tilanteessa kokee olevansa ja parhaimmillaan myös ymmärtää, millaisia päätöksiä kyseisessä toimintaympäristössä kannattaa tehdä. (Snowden & Boone 2007,4)

Kompleksisuus sekä monitahoinen yhteisvaikutus ovat yhteistä ilmiöille ja modernille toimintaympäristölle. Leimallista useille turvallisuuteen vaikuttaville globaaleille ilmiöille on se, että ne kytkeytyvät myös toisiinsa aiempaa tiiviimmin, joten niiden vaikutuksia on tarkasteltava kattavammin (yli hallinnonalarajojen), mikä edellyttää laajempaa osaamista. Tämä johtaa siihen, että myös toimivaltuuksia saatetaan kriisitilanteessa tarvita ilmiöpohjaisesti, poikkisiilomaisesti ja horisontaalisesti.

Nykyisessä hallitusohjelmassa (HO 2019) todetaan turvallisuusympäristön kehityksen asettaneen kasvaneita vaatimuksia tilannekuvalle, ennakkovaroituskyvyille sekä valmiudelle. Ohjelman monissa kohdissa korostetaan viranomaisten toimivaltuuksien merkitystä. Onkin noussut kysymys siitä, miten valmiuslaki edelleen turvaa ja toimii turvallisuusympäristössä, jossa normaaliolojen, häiriötilanteen ja poikkeusolojen jakolinjat ovat yhä vaikeammin havaittavissa. Toimintaympäristön, turvallisuuden ja ilmiöpohjaisuuden systeemisen luonteen vuoksi myös uhkat ovat yhteenkietoutuneita (esimerkiksi hybridi- ja kyberuhkan sekä digitaalisen haavoittuvuuden välillä). Tästä syystä pankkimaailmasta tuttu systeemisen riskin käsite on syytä liittää tähän ajatusmalliin erityisesti turvallisuuskontekstin osatekijänä. Systeemisen riskin käsite¹ liittyy em. talouden lisäksi nopeaan teknologiseen kehitykseen sekä suuriin sosiaalisiin ja yhteiskunnallisiin muutoksiin ja siihen liitetään vahva keskinäisriippuvuus, monimutkaisuus sekä epälineaariset kehityskulut (Schweizer 2019). Valmiuslain uudistamisessa on skenaariotyössä syytä huomioida ja tunnistaa systeemisen riskin mahdollinen vaikutus tilannekuvaan sekä poikkeusolotulkintaan riittävän ajoissa oikea-aikaisten toimenpiteiden turvaamiseksi.

¹ Systeemisellä riskillä tarkoitetaan laajasti ja samanaikaisesti vaikuttavaa riskiä, joka vaikuttaa alan tai sektorin vakauteen. Monimutkaisuus ja verkostoituminen heikentävät systeemisen riskin ennustettavuutta. (ks. Saukko 2019)

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (2020) mukaan Suomen turvallisuuden avaintekijöitä ovat yhteiskunnan kriisinsietokyky mukaan lukien huoltovarmuus, vahva kansallinen puolustuskyky, yhtenäinen ja toimintakykyinen Euroopan unioni sekä tiivis kansainvälinen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyö. Yhteiskunnan eri sektorien ja toimijoiden välisen laaja-alaisen yhteistyön kautta ylläpidetään kriisinsietokykyä, vahvistetaan viranomaisten valmiuksia ja luodaan ennaltaehkäisevää kynnystä suomalaisen yhteiskuntaan kohdistuvalle vaikuttamiselle. Selonteon mukaan maamme tarkastelee turvallisuutta laajasta näkökulmasta, jossa huomioidaan sotilaallisten uhkien, suurvaltojen välisen kilpailun ja hybridi-vaikuttamisen lisäksi nyt näköpiirissä olevien globaalien haasteiden, kuten ilmastonmuutoksen, terveysuhkien, ihmisoikeusloukkausten, muuttoliikkeen, talouskriisien, eriarvoisuuden lisääntymisen, terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden vaikutukset turvallisuuteen. Leimallista useille turvallisuuteen vaikuttaville globaaleille ilmiöille on kompleksisuus: se, että ne kytkeytyvät toisiinsa aiempaa tiiviimmin ja globaali ilmiö voi sekunnissa olla paikallinen. (VN 2020)

Poikkeusolot valmiuslain toimivaltuuksien käyttönoton ajurina

Valmiuslain puutteista poikkeusolojen määrittelyssä on laaja konsensus. Lähes koko aineistossa sivuttiin poikkeusolojen määrittelyn haastavuutta sekä nykyisen määritelmän riittämättömyyttä. Aineistossa tuotiin ilmi osittain sellaisia uhkia ja niihin liittyviä puutteita, joita on jo aiemminkin tuotu julki arvioitaessa valmiuslain poikkeusolomääritelmien mahdollisia puutteita. Tällaisia ilmiöitä ovat ennen kaikkea kyberturvallisuuteen liittyvät uhkat, hybridiuhkat (= yhdistelmäuhkat) sekä laajamittainen maahantulo. Myös siihen kiinnitettiin huomiota, että kehityksessä olisi kiinnityttävä kokonaisvaltaisesti normaalioloihin, normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä poikkeusoloihin. Keskeinen kysymys on, olisiko mahdollista määritellä edellä mainittujen lisäksi ”yhteiskunnan vakavat häiriötilanteet” samalla logiikalla kuin poikkeusoloperusteet. Toisin sanoen määritellä poikkeusoloja lievempien poikkeusten taso, jossa toimittaisiin valmiuslakia lievemmat valtuuksilla mutta eduskuntakontrollilla.

Poikkeusolotulkinnan tekeminen abstraktilla tasolla nähdään lähes mahdottomaksi, koska poikkeusolot ja niihin liittyvien tulkintojen tekeminen liittyvät keskeisesti aina konkreettisiin olosuhteisiin. (Heikkonen et al 2018, 13). Poikkeusolotulkinnat ovat myös maa- ja hallinnonalasidonnaisia: kun Ranskassa todettiin Pariisin terrori-iskujen johdosta vuonna 2015 poikkeusolot (hätätila), ei Suomessa samassa yhteydessä olisi eräiden sotilasjohdon edustajien arvioiden mukaan poikkeusoloja julistettu, ainakaan valmiuslain tarkoittamalla tavalla.

Valmiuslailla ja poikkeusolomäärityksillä on keskeinen liittymä perustuslakiin. Valmiuslain säätämisen jälkeen PL 23 §:ää muutettiin eli lavennettiin poikkeusolojen luonnehdintaa ja väljennettiin mahdollisuutta säätää valtioneuvoston asetuksella. Uudistettava valmiuslaki tulee sovittaa PL 23 §:n puitteisiin.

Ilmiöt tulevat ja menevät. Uhkia tulee uusia ja nykyiset kehittyvät ja muuttavat muotoaan omissa evoluutioissaan. Esimerkiksi kyber – ja hybridiuhkien hahmottomuus ja sumeus vaikeuttavat myös turvallisuuden hallintaa, ennakointi- ja vastatoimien suunnittelua ja varautumista. Valmiuslaissa ja muissa säädöksissä korostetaan poikkeusolojen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, tilapäisyyttä sekä vastaamisessa nopeutta, tehokkuutta ja suhteellisuutta olosuhteiden vaatimuksiin nähden.

Poikkeusolojen käsitteen määrittäminen suhteessa valmiuslain perustaan edellyttää laajan asiantuntijaverkoston yhteistyötä sekä jaettujen merkitysten jalostamista poikkeusolonäkemykseksi. Näin siinäkin tapauksessa, että päädytään aivan toisenlaiseen ratkaisuun, kuin sellaiseen, jossa edelleen määrittäisimme tarkkarajaisesti poikkeukselliset olosuhteet, hätätilan tai mahdolliset niistä johtuvat vaikutukset.

Tulkinnat poikkeusoloista vaikuttavat aina tilannekuvaan sekä tilanneymmärrykseen ja päinvastoin, joten tulkinnat toimivat päätöksenteon perusteena. Sumea tilannekuva tuottaa sumean tulkinnan olosuhteista. Tulisiko poikkeusolomäärittelyä näin ollen lähestyäkin jostakin uudesta näkökulmasta? Esimerkiksi jonkinlaisen tarkemman kriteeristön tai tarkistuslistan kautta. Kriteeristön ohessa voisi samalla hahmottaa mahdolliset tarvittavat toimijat ja roolit sekä toimenpiteet, joita kriisin ratkaisun edistämiseksi tarvitaan.

Aikatekijä sekä eritahtisuus vaikuttavina ilmiöinä

Kriisin ja poikkeusolojen hallinnassa ajalla on keskeinen merkitys onnistumisen kriteerinä. Päätöksentekoon käytetty aika on valmiuslakikysymyksessä keskeinen sen perustuslakiyhteyksien, tilannekuvan sekä eri toimijaroolien (viranomaiset, hallitus, eduskunta) vuoksi. Nopeus on keskeinen muutostekijä määritettäessä modernin toiminta- ja turvallisuusympäristön luonnetta. Yhteiskunnan toimivuuden katsotaan perustuvan myös hyvän hallinnon periaatteille ja toimivuudelle ja esimerkiksi muutoksen nopeuden ja epävarmuuden vuoksi hyvän hallinnon periaatteet saatetaan sivuuttaa (MoD 2018, 11). Pandemia on osoittanut, miten haastavaa on tehdä laajasti koko yhteiskuntaan vaikuttavia päätöksiä kriisitilanteessa, johtaa kriisinhallintaa ja huolehtia samalla jatkuvuudenhallinnasta.

Jo Herbert Simon luonnehti 1970-luvun lopulla aikatekijän päätöksenteon rationaalisuutta rajoittavaksi tekijäksi (Simon 1979). Moderni kriisi voi kehittyä sekunneissa ja levitä ilmiön kompleksisuuden ansioista yhä uusille alueille ja aloille esimerkiksi tietoverkoissa. Poikkeusolojen kaltainen tilanne

saattaa syntyä digitaalisesti tai monen tekijän tai haavoittuvuuden summana hyvin nopeasti ilman toimialakohtaisia tunnistamisia ja resonointeja. Valmiuslain reaktionopeuteen on tästä syystä syytä kiinnittää huomiota. Edellä käsitellyt kompleksisuus sekä toimintaympäristön monimutkaisuus ja muutosnopeus edellyttävät panostusta oppimiseen (tilanteen tunnistamisen kyvykkyys) ja johtamisjärjestelmän (toimintamallit) kehittämiseen.

Kriisijohtamisessa on tilanteita, joissa ei voi neuvotella tai antaa suosituksia, vaan on pakotettava toimimaan ja aikatekijä on usein kriittinen onnistumisen tekijä: ”taistelemme aikaa vastaan”. Keskeinen kysymys tässä on, kyetäänkö lainsäädännöllä tukemaan riittävän nopeasti ja joustavasti poikkihallinnollisia toimintoja sekä yhtenäisiä käytäntöjä, joita tarvittaisiin esim. eri viranomaisten yhteistyön lisäämiseksi? (Nieminen et al 2019) Lainsäätäjän ja päätöksentekijän roolia haastaa toisaalta päätöksentekoon liittyvä epävarmuus, tilannekuvan sumeus sekä velvoite käyttää valtaa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Samalla on huomioitava demokratian ideaali ja kriisitilanteen vaatimat nopeat ja tiukat johtamisperiaatteet.

Selvitystyön yhteydessä nousi esiin eritahtisuus politiikkatoimien, strategioiden ja lainsäädännön välillä. Lainsäädäntötyö on yhtä kompleksista kuin ne ilmiöt ja ongelmat, joita pyritään säätelemään. Ilmiöiden tuntemisen edellytys on yhä haastavampaa niiden kompleksisuuden, monimutkaisuuden ja monimutkaisten liittymien vuoksi. Eritahtisuus ilmenee suunnittelussa konkreettisesti eri tavoin: poliittisen päätöksenteon aikaikkuna on hallituskauden mittainen (4v hallitusohjelma) turvallisuusviranomaisten strateginen suunnittelu hyvin pitkän kaaren mukainen (vuodesta jopa 15-20 vuoteen), mikä tarkoittaa resurssien varmistamisen ja viranomaisten yhteistyörakenteiden tms. kannalta esimerkiksi sitä, että uusien, yllättävien uhkien kohdalla joudutaan kehittämään nopeasti mahdollisia uusia kyvykkyksiä tai rakenteita (esimerkiksi uusien suorituskykyjen muodossa). Pitkissä suunnittelusykleissä suunnittelu joudutaan myös pitämään hyvin yleisellä tasolla, jotta se on sovellettavissa erilaisiin tilanteisiin.

Yhteistyö

Yhteistyön merkitystä turvallisuuskysymyksissä on korostettu viime vuosina erityisen paljon. Se on kantava teema Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa, selonteissa ja hallitusohjelmassa sekä tuoreimmassa julkisen hallinnon strategiassa. Tuoreimman ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan yksikään valtio ei pysty ratkaisemaan globaaleja haasteita yksin. Koronaviruspandemia on tehnyt yhteistyön tarpeen – ja samalla sen haastavuuden erityisen selväksi.

Yhteistyön edistäminen, monenkeskisen yhteistyön vahvistaminen, globaalin vastuun kantaminen, rauhan rakentaminen sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön kehittäminen on tunnistettu kehittämisen edellytykseksi ja kriittiseksi menestystekijäksi. Ilkeitä ongelmia voi hallita ainoastaan

verkottuneissa monitoimijaympäristöissä ja asiantuntijarakenteissa. Yhteistyö on tärkeää myös yhteiskunnan kriisinsietokyvyn ylläpitämisessä. Tavoittelemme monenkeskisen yhteistyön edellytysten vahvistamista, sillä sen arvioidaan lisäävän ennakoitavuutta ja vakautta. Käytännön yhteistyössä keskeisenä painopisteenä on yhteisen suunnittelun, tilannetietoisuuden ja tilanneymmärryksen kehittäminen kaikilla yhteiskunnan tasoilla.

Koska uhkien luonne on kompleksinen, tullaan viranomaisyhteistyön kohdalla haastamaan myös valtio-organisaation ohjausrakenteet, verkostokyvykkyys ja sisäinen eheys (siilomaisessa toiminnassa mahdollisuudet oppivan organisaation toimintatapoihin). Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusraportin (2019) mukaan viranomaisten erilaiset tehtävät sekä ohjausjärjestelmät vaikeuttavat yhteisten tavoitteiden määrittelyä ja toimeenpanoa. Yhteistyön hyvät käytännöt eivät ole kovin hyvin selvillä, sillä mikään taho ei johda, seuraa ja arvioi aktiivisesti yhteistyön käytäntöjä tai hyötyjä. Viranomaisten päivittäisessä toiminnassa yhteistyö on joustavaa, mutta ongelmia aiheutuu, jos tehtäviä joudutaan hoitamaan esimerkiksi toisen viranomaisen puolesta. Tällaisissa tilanteissa toimintakykyä rajoittavat usein toimivaltarajat ja viranomaisen omat lakisääteiset tehtävät. (VTV 2019)

VTV (2019) toteaa selvityksessään, että viranomaisten väliseen yhteistyöhön on kannustettu sisäisen turvallisuuden selonteossa ja strategioissa sekä harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden kehittämishankkeissa. Myös paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun tavoitteet ovat ohjanneet yhteistyöhön. Silti yhteistyön ohjaus ei kokonaisvaltaisesti ole ollut selkeää. Tulisiko valmiuslain vahvistaa myös yhteistyön ohjausta poikkeusoloissa?

Viranomaisyhteistyöhön kysymyksissä arvioitu muutos kohdistuu sekä systeemisiin näkymiin että yksittäisiin ilmiöihin, joiden kohdalla muutos voi aiheuttaa uudenlaisia viranomaisten reagointivelvoitteita kriisitilanteessa. Ilmiöiden tunnistaminen ja ymmärtäminen vaikeutuu. Viranomaisyhteistyössä tulisikin tavoitella myös yhteisen suunnittelun käytäntöjä (ei pelkästään harjoituksia), jotta kyettäisiin tunnistamaan ennakoivasti myös turvallisuuteen liittyviä varautumistarpeita tai mahdollisesti aivan uusia valmiuksia tai torjuntakyvykkyysvaatimuksia. On myös pohdittu miten varautumiseen liittyvään oppimiseen vaikuttaa se, että viranomaiset harjoittelevat pääsääntöisesti vain keskenään. Kansalaiset tulisi jollain tavalla suunnitella harjoittelemaan myös, jotta voisimme luottaa siihen, että osaamme yhteistyössä toimia, mikäli tilanne niin vaatii.

Viranomaisyhteistyön ohjauksen vaatimuksen toimintasäde laajenee kauemmas toimijaeriytyneestä ohjauksesta. Viranomaisyhteistyöstä tulisi kehittyä yhtenäisempi ja laajemmin toimija/hallinnonaloja kattavampi instrumentti ohjauksesta toimeenpanoon. Kyetäänkö lainsäädännöllä tukemaan riittävän nopeasti ja joustavasti poikkihallinnollisia toimintoja, johtamista, yhteistä suunnittelua sekä yhtenäisiä käytäntöjä, joita tarvittaisiin enimmäkseen sektorilaeilla säädellyn viranomaisten yhteistyön

lisäämiseksi? Mikä on riittävää, kun poikkeusolojen luonteeseen kuuluu vaikea hahmotettavuus, epätasällisyys, ajallinen sumeus sekä kompleksisuus?

Poikkeusoloissa yhteistyön edellytyksiin luetaan toimivaltuudet sekä operatiivisen toiminnan tueksi että johtamistoimivallan turvaamiseksi. Pandemia on osoittanut, ettei normaalivaltuuksilla saada riittävää johtamistoimivaltaa pääministerille ja hallitukselle ja että sellainen tarvittaisiin. Mikäli joudutaan määrittelemään myös toimivallan ottamista laajemmin, voisi yksi malli olla rajoitettujen ja hallinnon järjestämiseen painottuvien valtuuksien voimaantulo poikkeusolojen toteamisella (ja ehkä asetusperäinen voimaantulo häiriötilanteissa).

Ennakoinnin merkitys ja haastavuus

Ennakointi on (parempaa) varautumista erilaisiin tulevaisuuksiin, jotka ovat toteutettavia ja mahdollisia. Sen käytäntöjen avulla voidaan kartoittaa laajasti muutosta ja sen vaikutuksia esim. toimintaan/organisaatioon ja se lisää ymmärrystä sekä erilaisia tulkintoja mahdollisista tulevaisuuksista ja epäjatkuvuuskohdista. Ennakoinnilla on systeeminen perspektiivi: sen tavoitteena on systeemin ja sen mahdollisuuksien sekä muutoksen ymmärtäminen tunnistamalla muutosvoimia ja skenaarioita.

Ennakointi on sisällytetty yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaiseen varautumisen prosessiin. Turvallisuuspolitiikkaan liitettävässä riskienhallinnassa merkittävin haaste ei liity perinteiseen todennäköisyys- tai vaikutusarviointiin, vaan päätöksentekoon liitettävään epävarmuuteen (Daudin & Merkelbach 2011, 47).

Kokonaisturvallisuustyössä ennakointityöskentelyn painopiste on ollut enimmäkseen varautumista tukevaa. Tämän lisäksi tulee kehittää tulevaisuuteen vaikuttamisen ennakointia, jonka perusteella voitaisiin tehdä integroivia systeemisiä yhteenvedoja. Näin ennakointityössä voitaisiin edistää myös poikkeusolojen tunnistamiskyvykkyyttä, mikäli osallistettaisiin laajan atomimaisesti, eli ei pelkästään vertikaalis-horisontaalis-poikkialinnollisesti, vaan myös sivuttaissuunnassa ylhäältä alas ja päinvastoin. (Minkkinen et al 2018,4)

Toisaalta, ennakointiin kuuluu kiinteästi myös ajatus siitä, että tietoa ei ole koskaan riittävästi voidaksemme ymmärtää turbulenteja tilanteita. Tämän riittämättömyyden kanssa joudumme erityisesti turvallisuusympäristössä esimerkiksi poikkeusolojen määrittämisen suhteen toimimaan. Ja tämä vaikuttaa erityisesti siihen, millä tavoin poikkeusolojen määrittäminen toimii valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönnoton triggerinä.

Valmiuslailla on kriisitilanteen johtamisen ja hallinnan lisäksi merkitystä myös ennaltaehkäisevänä tekijänä. Toimiva ja harjoiteltu valmiuslaki nostaa kynnyksestä käyttöä ei-toivottua vaikuttamista Suomea

kohtaan. Toimintaympäristön kompleksisuus, ilmiöiden yhteen kietoutuminen ja ennakkovaroituksen antamisen vaikeus lisäävät ennaltaehkäisevän kynnyksen merkitystä. (TKSIHT 2021)

Uusien kompetenssien ja oppimisen vaatimus

Tiedon merkitys systeemien sisällä ja välillä kasvaa. Itse ilmiöpohjaisuus sekä ilmiöiden kompleksisuusluonne jo sinällään aiheuttavat vaatimuksen oppia uusia tapoja hahmottaa ja toimia kaikilla toimijatasoilla aina johtamisesta toimeenpanoon. Uudet ilmiöt ja niiden hallinta lisäävät vaatimuksia oppimiseen sekä uusien kompetenssien vaatimusten tunnistamiseen.

Oppiminen on tulevaisuuden strateginen kyvykkyys ja kompleksisuustaidoilla on tässä erityinen merkitys. Pourun ja Wileniuksen (2018) mukaan tähän kuuluvat esimerkiksi systeemiajattelun, kompleksisuusajattelun sekä tiedon hallinnan ja suodattamisen taidot (Wilenius 2020). Oppimisen vaatimus korostuu sekä organisaatio että yksilötasolla, sillä esimerkiksi teknologian positiivinenkin kehitys voi luoda kehittyessään hallitsemattomia uhkia ja äärimmillään – tai jopa vahingossa, mahdolliset poikkeusolot. Esimerkiksi droneilla voidaan kuljettaa sujuvasti ja edullisesti hyödykkeitä syrjäseudulle, mutta samaan aikaan kehitys mahdollistaa dronejen aseistamisen (ml. biologiset ja kemialliset) ja vaarallisten tai laittomien hyödykkeiden kuljetuksen. Toisaalta niiden avulla viranomaiset voivat esimerkiksi purkaa räjähteitä tai kuljettaa apuvälineitä. Yritykset ovat liiketoimintahyötyjen vuoksi kehittäneet ketterästi oman ohjausjärjestelmänsä miehittämättömille ilma-aluksille mm., jotta kuljettaminen olisi turvallista. Tässäkin sääntelyn kehittäminen vaatii yhteistyötä, ilmiöiden laajaa ymmärrystä ja uuden oppimista.

Eräässä selvityksen aineistossa todettiin seuraavasti: *"Toimivaltuuksien keskittäminen valmiuslain nojalla ei ole koettu riittävän selkeäksi. Ministeriöiltä on näyttänyt puuttuvan kompetenssia siihen keskitettyyn johtamiseen, jonka valtuudet niille annettiin, erityisesti siitä syystä, että näitä valtuuksia ei normaalioloissa ole. Oheisen vuoksi olisi tärkeää tarkastella valtion ja koko julkisen sektorin johtamisjärjestelmää; miltä osin kriisijohtamisen periaatteet ja valmius siihen on otettava huomioon jo normaaliolojen johtamismalleissa ja toimivaltuuksissa."*

Osaamiskysymykset nousivat esiin myös valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotossa kuntien toimeenpannessa valmiuslain toimivaltuuksia keväällä 2020. Havaittiin, että lain tulkintaosaamisessa on puutteita ja toimivaltuuksien kohdalla tapahtui ylitulkintoja.

3. Toimintaympäristöanalyysi PESTEL-kehikossa

Tässä selvityksessä uudistuksen lähtökohtien jäsennessavaimen tukena on hyödynnetty esimerkinomaisesti PESTEL-kehikkoa. PESTEL on strategiatyökalu, jonka avulla tarkastellaan poliittisen (P), ekonomisen (E), sosiaalisen (S), teknologisen (T) ekologisen (E) ja lainsäädännöllisen (L) ympäristön tilaa, arvioitua tulevaisuutta sekä vaikutuksia. Analyysi tuottaa jäsennessyn kuvauksen em. kategorioihin muutosvoimista ja kategorisoinnin ajatuksena on hahmotettavuus ja tulkittavuus sekä apu sen hahmottamisessa, miten ja mitkä tekijät ovat sidoksissa toisiinsa. (Vuorinen 2017, 220)

PESTELin avulla voidaan jäsentää muutostekijöitä ja tarkastella, miten ympäristössä ilmenevät muutokset vaikuttavat analyysin kohteeseen. Sitä käytetään tavallisesti yhdessä esimerkiksi skenaariotyöskentelyn kanssa. Tunnistettujen muutosvoimien analyysiä voidaan hyödyntää esimerkiksi skenaarioiden pohjana, jolloin voidaan pyrkiä tunnistamaan muutosajureina useiden muutosvoimien synnyttämää yhteisvaikutusta. Tutkiessa tulevaisuutta PESTEL-analyysin on tarkoitus auttaa etsimään kulloiseenkin kontekstiin liittyviä, vaikuttavia ilmiöitä ja tukea systeemistä ajattelua hallinnonalarajojen yli. (Vuorinen 2017, 220 - 227)

Asioiden sijoittamisessa mallin eri näkökulmiin voi esiintyä monenlaisia tulkintoja. Poliittisessa näkökulmassa on otettava huomioon mm. poliittis-strateginen päätöksentekorakenne, yleinen poliittinen tahtotila, turvallisuuspoliittiset linjaukset ja säädösten asettamia rajoituksia sekä mahdollisuuksia.

Ekonomisia aiheita koskeva osio PESTEL-analyysissä kertoo isossa mittakaavassa kansallisesta tai kansainvälisestä ekonomisesta suunnasta sekä näihin liittyvistä tulevaisuusarvioista.

Sosiaalisiin ympäristötekijöihin luetaan esimerkiksi maahanmuutto, sosiaalinen media sekä demokratiakehitys. Vahvimmat sosiaaliset suunnat, kuten erilaiset kiertävät trendit, voivat vaikuttaa nopealla aikajänteellä trendeihin heikentyvästi tai voimistuvasti. Tässä sosiaaliseen kontekstiin liitetään esimerkiksi terrorismi sen sosiokulttuurisen taustan vuoksi.

Teknologinen osuus käsittelee teknologista kehitystä ja olemassa olevia teknologisia ratkaisuja. Teknologisella kehityksellä on vaikutusta lähes kaikkeen: sisäiseen ja ulkoiseen toimintaympäristöön, toimijoihin, sidosryhmiin, sekä valtio-organisaation prosesseihin. Nykyisen digitalisaation aikakaudella on lähes mahdotonta löytää yhtäkään asiaa, johon teknologia ei vaikuttaisi. Digitalisaatio onkin yksi tällä hetkellä eniten vallitsevista megatrendeistä ja kehityskuluista.

Ekologiseen osioon on nostettu elinympäristölliset aiheet, kuten ilmastonmuutos.

Tässä selvityksessä on esimerkinomaisesti tuotu ajankohtaisia ilmiöitä osaksi PESTEL-kehikkoa. Jokainen osa-alue ansaitsisi oman selvityksensä ja tavallisesti PESTEL- laaditaan asiantuntijayhteistyönä esimerkiksi skenaariotyöskentelyn lisäksi osana strategiatyötä. Koska PESTEL on strategiatyökalu, sillä on tässä selvityksessä paikkansa, mutta kategoriset tulkinnat voi tehdä myös toisin: kompleksisten ilmiöiden luonteeseen kuuluu, että ne voivat liittyä samanaikaisesti useisiin konteksteihin.

(P) Oikeusjärjestelmän ja poliittisen päätöksenteon asettamat rajoitukset ja sen antamat mahdollisuudet

Poliittista näkökulmaa luonnehtivat esimerkiksi yleiset poliittis-hallinnollis-strategiset kysymykset, johtamis- ja toimivaltuus-kysymykset, poliittinen tahtotila sekä turvallisuuspoliittiset linjaukset.

Tässä tekstissä poliittisilla rakenteilla viitataan ennen kaikkea politiikkatoimiin ja ohjausrakenteisiin. Keskiössä ovat toiminnalliset ja lainsäädännölliset rakenteet, joilla tuetaan ja mahdollistetaan turvallisuuden edistäminen ja yhteiskunnan vakaus. Nykyinen hallitusohjelma painottaa sääntöperusteisen yhteistyön ja yhteiskunnan merkitystä (HO 2019, 8) ja toteaa, että toimiva sääntöpohjainen kansainvälinen järjestelmä on globaalien ongelmien ratkaisun edellytys (ibid. 57).

Tuoreen ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon linjassa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa määrittävät jatkuvuus, ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys. Selonteossa korostuvat sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän merkitys, sen velvoitteiden kunnioittaminen sekä ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus ja sitovuus. Se perustuu laajan turvallisuuden ideaan painopisteinään ilmastonmuutos, digitalisaatio ja terveysturvallisuus. (VN 2020)

Turvallisuus liitetään demokratian ja hyvinvointiyhteiskunnan ytimeen. Demokraattisen yhteiskunnan turvin luodaan vaurautta ja turvallisuutta, sillä vakaa ja rauhallinen yhteiskunta edistää turvallisuutta. Hallituskauden keskeisiksi turvallisuuteen liittyviksi haasteiksi on luettu muuttunut turvallisuustilanne sekä uhkien monipuolistuminen, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen lisääntyminen, oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen liittyvät kysymykset, luottamus yhteiskuntaan ja turvallisuusviranomaisten toimintakyky. Uusiin turvallisuusuhkiin varautumista korostetaan. (HO 2019, 74-75). Tämä lisää jatkuvan ennakointityön tarvetta.

Demokratia liittyy kiinteästi yhteiskunnan vakauteen ja esimerkiksi hybridihäirintä pyrkii huojuuttamaan tätä vakautta. Globaalisti demokratiakehityksessä on havaittu häiriöitä nimenomaan

vahvoissa demokratioissa, kuten Euroopassa ja Yhdysvalloissa. On sanottu, että Euroopan parlamentin rajalliset valtaoikeudet lainsäädäntöasioissa ovat demokratian näkökulmasta ongelma (Vaulasvirta 2017). Toisaalta EU-lain etusijaisuus itsessään voi monimutkaistaa entisestään kansallista operointia kriisissä hidastamalla päätöksentekoa lisäämällä tekijöitä, joita joudutaan ottamaan päätöksenteossa huomioon, jotta toimitan oikein. Pöystin (2020) mukaan demokratiaa heikentävä ja epävarmuutta lisäävä kehitys on vaarallinen, sillä Suomen oma taloudellinen iskunkestävyys on kaventunut pandemiakriisissä ja toimivaa demokratiaa tarvitaan tulevaisuuden suunnan määrittelyyn.

Hybridivaikuttaminen ja -häirintä kytkeytyvät turvallisuustilanteeseen. Monialaisiin hybridiuhkiin varautuminen edellyttää yhteistä tilannekuvaa ja ennakoitavien toiminnan kehittämistä kokonaisvaltaisesti. Hybridihäirinnällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi usean häirinnän muodon yhteiskäyttöä, jonka tavoitteena on edistää epävakautta. Tavallisesti siinä on kyse piilotetusta kohdevaltioiden strategisten intressien haitallisesta ja vihamielisestä manipuloinnista ja päätöksentekoprosessien ja -kyvyn häirinnästä tai halvaannuttamisesta. Hybridihäirinnässä hyödynnetään haavoittuvuuksia ja kipupisteitä kohteen yhtenäisyyden ja yhteistoimintakyvyn heikentämiseksi. Hybridihäirintään kuuluvat hienovaraiset keinot voivat tarkoittaa kyberoperaatioita, väärän tiedon ja propagandan levittämistä, poliittisten ääri liikkeiden rahoittamista, vaikuttaja-agenttien rekrytointia, poliittisten päättäjien korruptoitumista tai taloudellisten houkuttimien tarjoamista kohdennetuille toimijoille. Tutkijoiden mukaan hybridihäirintä ei onnistuessaan nostaa kohdevaltiossa akuuttia ymmärrystä syntyneestä uhkasta (mahdollinen poikkeusolojen tunnistamisen vaikeus), kun hybriditoimet jäävät huomaamatta, ja esimerkiksi taloudellisista tai poliittisista houkuttimista hyötyvät tahot aktiivisesti väheksyvät uhkakuvaa. Asian vakavuutta lisää se, että rikollisjärjestöjä hyödynnetään joskus sijaistoimijoina häirintätehtävien suorittamisessa, Palkkaamalla yksittäisiä rikollisia tai katujengejä ujututtamaan etnisiin tai poliittisiin ryhmittymiin tai lavastamaan näiden ryhmittymien välisiä vihamielisyyksiä voi olla mahdollista edistää yhteiskunnallista polarisaatioita. Tämä tiedusteluorganisaatioiden ja rikollisjengien välisen rajan hämärtyminen tapahtuu lisääntyvästi myös kybertodellisuudessa. Kyberaktiivisten ja rikollisten hakkeriryhmittymien käyttö erinäisissä operaatioissa luo uuden kerroksen vaikuttamistoiminnan päälle, monimutkaistaen asiaa entisestään. (Mikkola et al 2018 25-26)

Esimerkkivaikutuksia

Politiikkatoimien vakauden ja päätöksenteon riskit, yhteenkietoutuneisuuksien vuoksi systeemisen riskin tunnistamisen haaste. Demokratian nakertaminen. Riskin toimintaketju ulottuu hallinnonrajojen yli, jolloin vaaran ja uhkan tunnistaminen vaikeutuu entisestään. Ennakoitavuuden vaikeus. Tilannekuvan vääristymät, mikä johtaa haastavuuteen lainsäädäntöön liittyvän tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksen suhteen.

(E) Kansallinen (ehkä myös kansainvälinen) talous

Poikkeusoloissa valmiuslain soveltamistilanteessa yksi painopisteistä on talouden vakauden säilyttäminen. Tuoreen selonteon mukaan nyt ajankohtaisia teemoja ovat, taloustilanteen vakauttaminen, maailmantalous, rahoitusmarkkinat sekä kansainväliseen kauppaan liittyvät tekijät. Globaali pandemia on vaikuttanut sekä maailmantalouteen että rahoitusmarkkinoihin. Suomi on riippuvainen kansainvälisistä mahdollistajista (Aaltola et al 2014).

Globaalin talouden ja tekoölyn suhde, sekä geoeconomiset kysymykset saattavat nousta muutostekijöiksi, joiden kehityskulkua ja turvallisuusvaikutuksia on vaikea ennakoida. Geoeconomia liitetään hybridihäirintään ja sillä tarkoitetaan taloudellisten keinojen käyttöä strategisessa vaikuttamisessa kohdevaltioihin. Tällainen vaikuttaminen ei kohtaa kohdemaata ”suoraan”, vaan pyrkii heikentämään kohdetta piilotetusti vaikuttamalla sen sisäiseen eheyteen jakamalla tietyille toimijoille taloudellisia houkuttimia ja toisille taloudellisia rangaistuksia. (Mikkola et al 2018, 26)

On arvioitu, että vuoteen 2050 mennessä tekoöly tulee olemaan integroitu osa globaalia taloutta (MoD 2018, 101). Tämä saattaa vaatia aivan uudenlaista sääntelyä yhteisten pelisääntöjen luomiseksi niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Tekoölyn avulla voidaan esimerkiksi optimoida jakelureittejä, mutta se tarjoaa alustan myös kompleksisille ongelmille: rahanpesulle ja erilaisille digitaalisten prosessien manipuloinnille.

Valmiuslaki sivuaa poikkeusolojen määrittelyn kontekstissa talouskysymyksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan taloudelliset poikkeusolot eivät yksinään täytä perustuslain 23 §:n mukaisten poikkeusolojen määritelmää. Myöskään valmiuslain 3 §:n 3 kohdan poikkeusoloilla ei nimenomaan tarkoiteta yksinomaan taloudellista kriisiä, vaan kriisiä, joka linkittyy ja heijastuu muualle yhteiskuntaan. Tulkinta tavoittaa systeemisyttä: vaarassa tulee olla myös muut yhteiskunnalliset intressit kuin taloudelliset. (Heikkonen et al 2018, 112). Talous on kuitenkin keskeinen ajuri vakauden edistäjänä myös kriisitilanteessa, sillä se turvaa resursseja, joita kriisin hillitsemisessä ja johtamisessa tarvitaan.

Edellä mainitut ilmiöt ovat esimerkkejä toiminta- ja turvallisuusympäristömme sumeudesta ja tilannekuvan tarkkarajaisuuden mahdottomuudesta. Asia ei varmaankaan tule selkiytymään jo pelkästään yhteiskunnan lisääntyvän kompleksisuuden vuoksi, vaan vaikuttaa siten, ettei säädösperustaa ole mahdollista enää rakentaa selvärajaisen porrasmaisen poikkeusolotilannekuvan varaan. Valmiuslain ja kriisilainsäädännön toiminnallista perustaa on tuettava prosessiaskelten varhaisemman tunnistamisen ja varautumisen vahvistamisella.

Talouteen liittyviä kysymyksiä sivutaan usein resurssien lisäämisen tarpeina. Valmiussihteeristön vastauksissa tämä liitettiin usein siihen, että normaaliolojen resurssit eivät poikkeusoloissa riitä vaan tarvitaan lisäpanostusta (esim. tila- ja henkilöresursseja suurien massojen säilöön ottamiseen). On myös ajateltu, että puolustusvoimilla olisi esimerkiksi reserviajoneuvokantaa, jota yhteiskunta voisi kriisitilanteessa hyödyntää. Näin on osittain, mutta puolustusvoimat saattaa tarvita poikkeusolotilanteessa kaluston turvatakseen omaan päätehtäväänsä liittyvät velvoitteet. Tunnistettujen kriisien ja häiriötilanteiden hoitamisen suhteen on vielä huomioitava, että useimmissa tapauksissa viranomaisten normaaliolojen toimivaltuudet riittävät niiden hoitamiseen. Sen sijaan viranomaisten resurssipuutteet saattavat estää näiden toimivaltuuksien asianmukaisen käyttämisen. Esimerkiksi poliisin normaaleja toimivaltuuksia voidaan poikkeusoloissakin pitää varsin kattavina poliisille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Poliisin resurssit saattavat kuitenkin osoittautua poikkeusoloissa puutteellisiksi. Kriisitilanteisiin mahdollisesti johtavien ilmiöiden ja niihin liittyvien skenaarioiden tunnistaminen ja niiden lainsäädännöllinen huomiointi eivät siten riitä, jos uhkien torjuntaan ja kriisin hallintaan keskitettyjen viranomaisresurssien riittävydestä ei samanaikaisesti huolehdita. (TKSIHT 2021)

Perinteisten julkisen palveluiden ulkoistaminen ja yhtiöittäminen asettavat erityisiä haasteita häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen. Valmiuslain varautumisvelvoitteeseen sekä toimivaltuuksien käyttöönottoon liittyen suuret kansainväliset yhtiöt saattavat esittää Suomelle vaatimuksia esimerkiksi kustannuskompensaation muodossa, mikäli sopimukseen vaaditaan varautumissitoumuksia. Valmiuslain varautumisvaatimusten laajentaminen saattaa olla myös Suomeen kohdistuvien investointien esteenä.

Kansainvälinen rikollisuus rapauttaa eri muodoissaan esimerkiksi talousregiimejä ja toimivia prosesseja. Tästä esimerkkinä rahanpesu sekä korruptio.

(S) Sosiaaliset ympäristötekijät

Tässä kategoriassa vaikuttavat esimerkiksi globalisaatio, maahanmuutto, demokratiakysymykset, väestörakenteen muutokset, ääriliikkeet, syrjäytyminen sekä eriarvoistuminen. Sosiaalinen vuorovaikutuksen muutos on viime vuosikymmenenä liittynyt myös turvallisuusympäristöön ja teknologiseen muutokseen sosiaalisen median kasvun myötä.

Sosiaalinen media on mullistanut myös demokratian kentät ja puheen. Se on onnistunut luomaan itselleen keskeisen toimivallan suhteessa yhteiskuntien tapahtumiin. Somen kautta voi edistää hybridihäirintää, epälojaaliutta järjestelmälle, massojen liikuttelua ja valmiutta voiman käyttöön. Se voi muuttaa demokratian normeja ja heikentää demokratiaan liitettyä vastavuoroisuutta.

Terrorismi ja kansainvälinen rikollisuus ovat molemmat keskeisesti globaaleiksi uhkiksi nimettyjä muutosajureita ja molemmilla ilmiöillä sosiokulttuuriset juurensa. Terrorismin suhteen SUPOn arvion mukaan riskitaso on maassamme edelleen kohonnut (SUPO 2020). Terroristisen teon torjuntaan vaikutetaan ennaltaehkäisevästi ja tiedustelun keinoin, mutta yhteiskunta on aina askeleen jäljessä. Terroristinen teko tai isku esimerkiksi mihin tahansa kriittisen infrastruktuurin osaan voi laukaista poikkeusolojen kaltaisen tilan, jolloin tarvitaan valmiuslain toimivaltuuksia.

Kansainvälinen rikollisuus hyödyntää demokratian ja säädösperustan aukkoja ja katveikkoja ja vaikuttaa sisällyttämällä toimintansa laillisen prosessien sisään ja aiheuttaa haittaa laajasti eri yhteiskuntien sektoreille. Järjestäytyneet rikollisuus voi olla toimijaosapuolena esimerkiksi hybrdivaikuttamisessa.

Sosiaalinen media on merkittävä alusta hybrdivaikuttamiselle. Hybrdivaikuttaminen on ilkeä ilmiö, josta on vaikea saada otetta ja jonka vaikutukset näkyvät monessa PESTEL-kehikon kategoriassa. Sitä esiintyy aina globaalitasolta yksilötasolle saakka. Se on lisääntynyt ja monimuotoistunut ja siitä on muodostunut aiempaa suurempi turvallisuusuhka. Hybrdivaikuttamisessa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona, suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Keinovalikoima on laaja, ja siihen kuuluu muun muassa poliittisia, diplomaattisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikeuttamista. Vaikuttaminen on vahingollista ja sitä pyritään tekemään niin, että se on kiistettävissä. Valtiotoimijat käyttävät usein hybrdivaikuttamisessa kolmansia toimijoita, kuten ekstremistisiä ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä. Hybrdivaikuttamiseen voidaan käyttää myös muuttoliikettä, pakolaisia tai hybrdivaikuttamista toteuttavien maiden kansalaisia muissa maissa. Vaikuttamista voi tapahtua myös epidemioiden ja pandemioiden varjolla (esim. rokotevastaisuuden kampanjointi).

(T) Teknologinen kehitys ja olemassa olevat ratkaisut

Sitra nimeää teknologian sulautumisen yhä kiinteämmäksi osaksi arkista elämää tämän kymmenluvun megatrendiksi, mikä viittaa esimerkiksi viestintäteknologioiden yleistyvään käyttöön. Teknologia on lisännyt kompleksisuutta esimerkiksi verkottumisen edistämisen kautta. Lähes kaikki yhteiskunnan kriittiset toiminnot toimivat teknisten verkkojen ja toimintojen varassa. Tämä vaikuttaa paitsi yhteiskunnan haavoittuvuuteen, myös mahdollisen kriisin hallintaan: mahdollinen häiriö voi nopeasti ajaa alas merkittävät toiminnot ja avun saantikin voi vaikeutua, jos esimerkiksi teleoperaattorinkin tai esineiden internetin varassa toimiva palvelu tai verkko lakkaa toimimasta. Teknologian kehitys

vaikuttaa uhkien ja konfliktien luonteeseen, tapahtumien nopeuteen sekä tilannekuvaan. Poliittikaohjelmissa sillä on suuri painoarvo, sillä se liittyy lähes kaikkeen kehittämiseen.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan uusiin teknologioihin liittyviä haastavia kysymyksiä yhdistää niiden laajuus ja moniulotteisuus (VN 2020). Wilenius (2019) nimeää teknologiamuutokset sekä erityisesti tekoälyn yhdeksi seitsemästä disruptiivisesta nk. kuudennen aallon muutos-elementeistä. Digitalisaatio on muuttanut ja muuttaa rakenteita ja kansalaisten palvelutarvetta ja hallinnossa tehtävän työn tapoja. Sähköiset julkiset palvelut ovat ensisijainen palvelukanava nyt ja tulevaisuudessa, teknologinen kehitys ja sen kytkeytyminen globaaliin kompleksiseen järjestelmään muuttamalla yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen välisiä riippuvuussuhteita ovat olennainen osa toiminta- ja turvallisuusympäristöä.

Yhteiskunnat ja taloudet rakentuvat viestintäverkkojen varaan. Ne yhdistävät esineitä ja järjestelmiä, energiaverkkoja ja muuta kriittistä infrastruktuuria, joten tietosuojakysymysten merkitys korostuu. Sähköistyvät ja verkottuvat yhteiskunnat tehostuvat, mutta samalla verkkojen haavoittuvuudet mahdollistavat vahingollisen toiminnan. Häiriöt tai verkoissa toteutettava vihamielinen toiminta voivat vaikuttaa tiedon välittämiseen, tiedon eheyteen, liikenteen toimivuuteen ja valtioiden toimintakykyyn kriisissä. Teknologiakysymyksissä valtaa on myös aivan uudella tavalla keskittymässä kaupallisille toimijoille. Turvallisuusriskien hallitsemiseksi ja riippuvuuksien vähentämiseksi etsitään ratkaisuja (VN 2020), mutta esimerkiksi turvallisuutta uhkaavalle haavoittuvuuksien kaupalle ei toistaiseksi ole sääntelyä, ilmiönä nk. valkohattuhakkerit ovat tuoneet tämän keskeisenä uhkana esiin.

Tekoäly liittyy niin kutsuttuun neljänteen teolliseen vallankumoukseen. Uudet teknologiat liittävät tekoälyn asejärjestelmiin ja tiedusteluun, ja miehittämättömyys kehittyy. Tunnistettuja skenaarioita ovat tekoälyn haittaohjelmat, tekoälyn tukema sosiaalinen suunnittelu, tekoälypohjainen salasanan arvaus, tekoälyn tukema tiedustelu tai tekoälyn tukema sisällön luominen. Tekoäly avulla tuodaan etuja yhteiskunnalle, mutta se myös mahdollistaa useita digitaalisia, fyysisiä ja poliittisia uhkia. Siksi tekoälyjärjestelmien luonne ja riskit on ymmärrettävä hyvin, jotta voidaan suojautua haitallisilta toimijoilta. (VN 2020)

Teknologia ja sen kehitys, kuten tekoäly ja sen oppiva luonne ja esimerkiksi miehittämättömien ilma-alusten monet erilaiset käytön mahdollisuudet, vaikuttavat tulevaisuudessa myös konfliktien luonteeseen. Ne tai niiden avulla luodaan systeemejä ja ilmiöitä, joita emme tunne tai ymmärrä. Näin ollen erityisesti näiden systeemisistä vaikutuksista on lähes mahdoton ennakoita. Tarvitaan poikkihallinnollisia verkottuneita yhteisöjä, joissa tunnistetaan ja ymmärretään näihin liittyviä ilmiöitä ja mahdollisia uhkia. Viranomaisyhteistyössä on kehitettävä turvallisuus ja ei-turvallisuustoimijoiden ilmiöpohjaista yhteistyötä. Teknologiakehityksen rinnalle ehdotetaan strategiaa, jonka avulla haitallisen ja vaarallisen teknologian kehitystä pyritään hidastamaan (Bostrom 2016, 282).

Teknologinen kehitys siis koskee lähes kaikkia yhteiskunnan osa-alueita. Teknologia tarjoaa uusia välineitä ja lisää mahdollisuuksia tehostaa tiedonkulkua ja vuorovaikutusta, turvallisuutta, hyvinvointia sekä terveyttä. On kuitenkin yhä tärkeämpää ymmärtää ja tunnistaa laaja-alaisesti kehitykseen liittyviä turvallisuusuhkia, väärinkäyttömahdollisuuksia, ihmisoikeuskysymyksiä, taloudellisia mahdollisuuksia ja keskinäisriippuvuuksia. (VN 2020)

(E) Elinympäristö / ilmastonmuutos

Kestävän kehityksen taustalla on turvallisen ja vakaan yhteiskunnan ja kestävien yhteisöjen ideaali. Ympäristöpolitiikan merkitys turvallisuuspolitiikassa on ilmastonmuutoksen vaikutusten ymmärtämisen myötä kasvanut. Ilmastonmuutos, muuttoliike, elinolojen heikkeneminen, luonnonympäristöjen ja lajien tuhoutuminen sekä ympäristökysymysten systeemiset vaikutukset turvallisuuteen on laajasti ymmärretty. Sääntöperusteisuus edistää ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen toteuttamista sekä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämistä ja luovat keinoja ympäristöriskien hallitsemiselle (HO ja VN2020).

Ilmastonmuutoksen hillitseminen globaalina tavoitteena aiheuttaa ongelmia fossiilisen energian tuotantoon tukeutuville maille, joiden talous perustuu uusiutumattomille luonnonvaroille. Ilmastonmuutoksen takia esimerkiksi ruoantuotanto voi häiriintyä. Esimerkiksi muuttamalla tuotantoketjuja, maailmanmarkkinoita ja hintoja välillisenä seurauksena voi olla merkittävää epävakautta.

Esimerkkivaikutuksia

Ilmastonmuutoksen haitallinen vaikutus elinolosuhteiden muutokseen ja muuttoliikkeeseen, luonnonympäristöjen tuhoutumiseen, lajien diversiteettiin sekä turvallisuuteen on laajasti tunnistettu.

Esimerkki poikkeusoloja hyödyntäneestä haitallisesta toiminnasta ja ympäristöririkoksesta (kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuus): vaarallisen jätteen käsittelyn sääntelyllä on turvallisuuteen liittyvä keskeinen yhteys. Europol (2021) raportoi vuoden 2021 alussa vaarallisen jätteen käsittelyn osalta tahallisen oikomisen COVID19 – saastuneen sairaalajätteen käsittelyn prosessissa kustannusten alentamiseksi. Vaarallisen jätteen käsittely on kannattavaa liiketoimintaa kansainväliselle rikollisuudelle ja tässä tapauksessa rikollinen toiminta aiheutti vaaran kansanterveydelle. Vaarallisen jätteen huolimattomalla käsittelyllä voi olla laaja haittavaikutus esim. pohjavesiin/ vesihuoltoon. Poikkeusolojen hyödyntäminen monipuolisesti rikollisen toiminnan mahdollistavana alustana on muutostekijä, jonka voisi tämän esimerkin lailla tuoda muissakin kohdissa esiin.

(L) Tavoiteltava ”lainsäädännöllinen tulevaisuus”

Valmiuslain yhtenä tavoitteena on mahdollistaa kriisin johtaminen poikkeusoloissa. Normaalioloissa valmiuslaki on varautumislaki. Lain uudistamishankkeessa tulee muodostaa toiminnallinen ja joustava yhteys varautumisesta toimintaan normaalioloissa, operoimiseen yhteiskunnan häiriötilanteissa sekä toimintaan poikkeusoloissa.

Lainsäädäntöön liittyvissä yleisissä kysymyksissä nousi selvitystyössä esiin yhteiskunnallinen eritahtisuus esimerkiksi strategioiden, politiikkatoimien, tilannekuvatulkintojen ja tilanneymmärryksen (esimerkiksi erilaisten asioiden kiireellisyyden tulkinnat) ja lainsäädännön välillä sekä eräät puutteet paikallistasolla valmiuslain soveltamisosaamisessa. Lainsäädäntötyö on yhtä kompleksista ja monimutkaista kuin ne ilmiöt ja ongelmat, joita pyritään säätelemään ja kesyttämään. Tilannekuva poikkeusoloista ei tavallisesti ole tarkkarajainen ja jo pelkästään säädösten täsmällisyysvaatimuksen vuoksi on haastavaa sovittaa sumeaa tilannetta tarkkuutta ja täsmällisyyttä edellyttävään lainsäädäntökehykseen. Ilmiöiden tuntemisen ja tunnistamisen edellytys on yhä haastavampaa niiden yhteenkietoutumisen ja monimutkaisten liittymien vuoksi.

Euroopan unionin lainsäädännöllä on erityinen merkitys Suomelle unionin oikeuden ensisijaisuusperiaatteen sekä normiston laaja-alaisuuden vuoksi. Valmiuslain uudistamisen kontekstissa keskeisiä eurooppalaisia normistoja ovat myös esimerkiksi ihmisoikeus ja KP-sopimukset sekä mahdollisesti Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin Euroopan turvallisuutta ja yhteistyötä säätelevät asiakirjat.

Lainsäädännön keskeinen fundamentti on se, että toimivaltuudet on sisällytetty sektorilakeihin ja ne ovat näin ollen pääasiassa hallinnonalakohtaisia. Luoman (2019) mukaan, lainsäädäntö ja sektorilait sisältävät pääosin riittävät toimivaltamääräykset erilaisten normaaliaikojen häiriötilanteiden hoitoon. Valmiuslain uudistamiseen liittyy poikkeusolojen toimivaltuuskysymykset. Tässä yhteydessä on esitetty kysymykset siitä, miten päästä käsiksi siihen, mihin ei ole toimivaltuuksia, mutta joita ilmiöpohjainen kriisin johtaminen edellyttäisi sekä miten sovittaa normaali- ja häiriöolojen toimivaltuudet joustavasti poikkeusoloihin.

Pandemiatilanteessa nousi esiin ilmiö, jossa säädettiin erillislakeja tai vahvistettiin olemassa olevia (esim. merenkulkulaki, ilmailulaki sekä tartuntatautilaki), jotta ei tarvitsisi ottaa valmiuslain toimivaltuuksia käyttöön. Tämä liittyi mm. tarpeeseen nopeuttaa päätöksentekoa kriisitilanteessa. Valmiuslakihan ei edes voisi määritellä sektorikohtaista toimivaltuuksien valikkoa tai sektorikohtaista johtamista. Asiaan liittyy – jälleen kompleksisena yksityiskohtana - myös se näkökulma, että *valtuuslaki* edellyttää toimiakseen sellaista keskeisten toimialojen sääntelyä, joka ottaa valmiuslain huomioon ja

tukee sen tavoitteita, mahdollistaa toimialalla johtamisen normaalioloissa ja johtamisen muuttumisen häiriötilanteissa / poikkeusoloissa sekä tukee valmiuslakiin mahdollisesti rakennettavaa uudenlaista johtamismallia.

Toimeksiannon keskiössä ei tavoiteltu valmiuslakikeskeisyyttä, mutta tämän selvityksen laatiminen vahvisti sen, että lain uudistamisen haastavuuteen liittyy runsaasti kompleksisia ulottuvuuksia. Tätä esitystä laadittaessa on noussut esiin ennen kaikkea valmiuslain perustuslakiin sovitettavat kysymykset, oikeusvarmuuskysymykset, lain poikkeusolomääritelmän uudistamistarpeet nykyisen monimutkaisen turvallisuusympäristön erilaisissa tulkinnoissa sekä tilannekuvan vaikeaselkoisuus ja tilanneymmärryksen lisäämisen vaatimus. Em. vaikuttavat kaikki olosuhteisiin, joissa arvioidaan valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton tarpeellisuutta.

Siirryttäessä normaalioloista häiriötilanteeseen ja edelleen poikkeusoloihin tulee samalla ottaa huomioon varautumisen mahdollisimman suuri joustava hyödyntäminen, tilanteen eri toimijoille asettamien vaatimusten muuttuminen sekä johtamistilanteen muutos ja tarve siirtyä normaaliolojen hajautetuista varautumisen johtovastuista kohden keskitetympiä tilanteen johtamisen vastuita. Nämä siirtymät tulee oppia toteuttamaan valmiusharjoituksissa ja muussa vastaavassa toiminnassa.

Lakiuudistusta ohjaavia muita, keskeisiä kysymyksiä ovat mm. miten varmistetaan riittävä joustavuus, jos ”poikkeusolot laukaiseva kriisi tai uhka” ilmiöpohjaisesti laajenee muiden poikkeusoloperusteiden alueelle ja miten valmiuslaki voi olla samaan aikaan tarpeeksi joustava ja tarpeeksi rajoittava? Minkälaisen tilan valtiosääntö antaa tälle joustavuudelle? Millä tavoin lakia voi käyttää väärin, miten vahvasti luotamme siihen, ettei väärinkäyttöä tapahdu?

5. Alustavia johtopäätöksiä ja kehittämisaajatuksia

Selvitys nosti esiin / vahvisti seuraavia lainvalmistelussa pohdittavia ja ratkaistavia asiakokonaisuuksia:

1. Valmiuslain suhde perustuslakiin ja demokratiakysymyksiin.
2. Poikkeusolojen määrittämisen haasteet sekä näihin valmiuslain toimivaltuuksien triggerinä liittyvät kysymykset.
3. Tilannekuvatulkintojen ja poikkeusolojen välinen keskinäisriippuvuus, tätä kautta esim. johtamisen haasteet.
4. Joustavuuden, adaptiivisuuden, tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusten väliset kysymykset sekä jännitteet tilannekuvassa ja lainsäädännölle asetetuissa vaatimuksissa.
5. Aikatekijän ja eritahtisuuden vaikutus päätöksentekoon ja kriisin johtamiseen.
6. Toimivaltuudet sekä niiden riittävyys eri tasoilla ja näiden suhde kriisinhallintaan ja päätöksentekoon.
7. Osaamis-/kompetenssikysymykset valmiuslain soveltamisessa (kaikilla tasoilla paikallistasolta valtakunnalliseen).
8. Pitkäjänteiseen kriisinsietokykyyn liittyvät kysymykset (vs. valmiuslain ideassa korostuu kriisin lyhytaikaisuus ja tarkkarajaisuus)
9. Mahdollisuus – ehkä jopa velvoite kehittää mahdollisen valmiuslain uudistamistyön yhteydessä hallintoa ja päätöksentekorakenteita.

Valmiuslain uudistamisen tarkastelu on mitä suurimmassa määrin ”ilkeä ongelma”. Esimerkiksi Rittelin ja Webberin (1973) mukaan sille on luontaista monitulkintaisuus sekä yhteiskunnallisten, hallinnonalojen, maantieteellisten ym. rajojen ylittäminen. Ongelmasta ja ratkaisuista on ristiriitaisia käsityksiä, selitysmallit eivät ole yksiselitteisiä ja itse ratkaiseminen saattaa aiheuttaa uusia ongelmia. Myös ratkaisu kehittyy ja muuttuu koko ajan. Keskeinen vaadittava kyvykkyys on edellytys ymmärtää hallinnonalavälisyyksiä ja monimutkaisia keskinäisriippuvuuksia (Tirronen 2014, 17) ilmiöiden ymmärtämisen ja oikeudellisen osaamisen lisäksi.

Miksi toimivaltuudet on syytä irrottaa perustuslain poikkeusolomääritelmistä? Mikään yksittäinen hallinnonala ei ole välttynyt koronapandemian vaikutuksilta eikä pandemia ole noudattanut hallinnonalakohtaisuutta. Vaikutukset ovat saattaneet olla yllättäviä ja ne ovat useissa tapauksissa johtuneet paitsi pandemiasta itsestään, myös sen torjuntatoimista. (TKSIHT 2021) Kun valmiuslain

toimivaltuudet ovat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta poikkeusolokohtaisia – ts. toimivaltuuksia voidaan ottaa käyttöön vain erikseen yksilöidyissä poikkeusoloissa – kriisitilanteessa tarpeellisia toimivaltuuksia voi tämän vuoksi jäädä käyttämättä. Perustuslaista johtuvat tarkkarajaisuusvaatimuksetkin huomioiden olisi arvioitava, voitaisiinko esittää valmiuslaissa säädetyt toimivaltuudet käytettäviksi poikkeusoloissa tarvittavilta tai välttämättömiltä osin. Tämä olisi omiaan johtamaan valmiuslain ”hallinnonalakohtaisuuden” vähenemiseen ja palvelisi viranomaisten toimintakykyä kriiseissä, jotka ovat hallinnonalakohtaista laajempia. Lisäksi tämä edistäisi vakavan ja laajan kriisin johtamisen sujuvuutta monitoimijatilanteissa, joissa tarvittavat toimivaltuudet varmistavat kokonaisuuden hallinnan ja johtamisen. Koronakriisissä havaittiin, että esimerkiksi rajaturvallisuuden kohdalla eräät riittämättömät toimivaltuuskysymykset estivät muodostamasta kokonaistilannekuva, jolloin tilannekuvaan jäi aukkoja, jotka muodostivat lopulta riskin. Uudessa tilanteessa keskeisiä vuotokohtia jäi aluksi havaitsematta esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentokentällä asiakasvirtojen ohjauksessa sillä toimivaltuudet ja varautuminen toimivat vertikaalisesti, hallinnonalakohtaisesti.

Valmiuslain suomien toimivaltuuksien soveltaminen edellyttää poikkeuksellisia oloja. Kysymys poikkeusolojen määrittämisen haasteista on tässäkin selvityksessä noussut olennaisena esiin. On myös syytä korostaa sen keskeistä yhteyttä tilannekuvaan ja -ymmärrykseen, sillä tilannekuvan perusteella määritetty poikkeusolosuhde toimii valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton laukaisevana tekijänä. Valmiuslain soveltamisen tavoitteena on vakauttaa talouselämä, turvata viranomaisten toiminta sekä hallinnon järjestäminen. Kriisi ja poikkeusolot todetaan aina konkreettisesti, kulloisessakin ainutlaatuisessa tilanteessa, jossa on myös aina osatekijöitä, jotka eivät ole yleistettävissä eivätkä sovi olemassa oleviin kehikkoihin. Elämme maailmassa, jossa poikkeusoloilmiöt ovat vaikeasti hahmotettavia ja epätasällisiä. Onko mielekästä tai edes mahdollista rakentaa poikkeusolomäärittelyä tunnistettujen uhkien aiheuttamien poikkeusolojen varaan?

Miten määrittelemme ja toteamme poikkeusolot? Tulisiko asia ratkaista kriisiolosuhdetarkistuslistalla, vai rakentaa valmiuslaista edelleen vain erityisen vaativissa olosuhteissa sovellettava laki, nostamalla soveltamiskynnystä. Lakivalmistelun tueksi voisi sopia prosessien kuvaaminen esimerkiksi harjoitustilanteissa siten, että toimijat/toimivaltuudet näkyisivät kuvassa. Menetelmä on yksinkertainen, mutta valaiseva, osallistava sekä kehittämistä ja tiedon hankintaa tukeva. Saattaa olla, että asiantuntijat toteavat, että ”me tiedämme kyllä, miten prosessi kulkee”. Mutta kokemus on osoittanut, että kun samaan kuvaan rakennetaan jaettu näkymä eri osapuolien rooleista, toimivaltuuksista ja toiminnasta sekä myös ne kohdat, joissa ”viestikapula on ilmassa”, saattaa visualisointi tukea sekä jäsenystä että jaettua ymmärrystä asiasta.

Uusia skenaarioita ehdotettiin selvityksen aineistossa lisättäväksi valmiuslain poikkeusolomääritelmiin. Eri skenaarit voivat toteutuessaan kietoutua toisiinsa. Uhkien torjunnassa

käytettävät keinot voivat puolestaan johtaa sellaisiin uhkiin, jotka eivät ole suorassa syy-yhteydessä alkuperäisiin uhkiin. On myös mahdollista, että esimerkiksi hybridihyökkäyksessä käytetään useita eri keinoja, jotka kokonaisuutena muodostavat niin vakavan ”ryppään”, että niiden torjumiseksi olisi tarpeen voida tunnistaa uhka kokonaisuutena poikkeusolokynnyksen ylittäväksi. Vielä ongelmallisemmaksi asian tekee se, ettei mahdollinen hyökkääjä todennäköisesti tunnustaudu hyökkääjäksi. Ongelmana on, että määritelmän olisi oltava tarpeeksi väljä, jotta se kattaisi erityyppiset tähän kategoriaan kuuluvat tilanteet, mutta toisaalta niin selkeä, ettei poliittisille päätöksentekijöille jäisi muuta mahdollisuutta kuin todeta poikkeusolojen olevan käsillä tilanteessa, jossa määritelmän tunnusmerkistö täyttyy. (TKSIHT 2021)

Erityisen haastavaksi voidaan arvioida tilanne, jossa poikkeusolokynnyksen ”alla” tapahtuvan vaikuttamisen nähdään jatkuessaan johtavan lähitulevaisuudessa vakavaan uhkaan yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille, mutta kyseisellä hetkellä vaikutukset ovat vielä vähäiset (ennakoivan päätöksenteon mahdollisuus). Normaaliolojen lainsäädännössä on sinänsä säännöksiä, jotka mahdollistavat ikään kuin ennakoivasti puuttumisen esimerkiksi sellaisiin yritysostoihin tai kiinteistökauppoihin, joilla voisi olla myös uhkakehitykseen liittyviä vaikutuksia. Selvityksen aineistossa eräiden asiantuntijoiden mukaan ongelman ydin ei ole niissä mahdollisissa puutteissa, jotka koskevat tunnistettuihin kriiseihin ja uhkatilanteisiin liittyvää lainsäädäntöä. Keskeisin ongelma nähdään niissä kriiseissä, joita ei ole tunnistettu mahdollisiksi ja joiden hoitamiseen liittyvää lainsäädäntöäkään ei siten ole. Tähän täysin mahdolliseen skenaarioon tulisi varautua uudentyypisellä tavalla määrittää valmiuslain poikkeusolot. (TKSIHT 2021) Millainen poikkeusoloja määrittävä tarkistuslista toimisi adaptiivisen valmiuslain triggerinä?

Laajat kriisit eivät noudata hallinnonalakohtaisia rajauksia. Kriisien hallinta nostaa aina kysymyksen myös toimivaltuuksista – ja siitähän valmiuslaissakin on kysymys: poikkeusolojen ja toimivaltuuksien mahdollisimman oikeasta suhteesta ja oikeusvarmuudesta poikkeuksellisissa tilanteissa. Lisäksi keskiössä on päätöksenteko, jonka nopeutta ja rationaalisuuden vaatimusta korostetaan. Kun puhumme turvallisuuskysymysten kohdalla riskien hallinnasta, johon varautumisellakin tähdätään, on huomion arvoista, että olennaista ei niinkään ole riskien vaikutus tai todennäköisyys, vaan päätöksenteon epävarmuus. Toimivan valmiuslain avulla tuetaan päätöksentekoa ja oikeusvarmuutta. Haastetta syntyy myös siitä, että nykyisessä turvallisuusympäristössä on yhä vaikeampaa tietää, mihin tulisi varautua. Tässä kohtaa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot sekä vaikutukset niihin antavat hyvän selkänöjan ja jäsenyyksen kuvattaville prosesseille.

Keskeinen kysymys lienee myös se, millä tavoin ja onko lainsäädännön keinoin mahdollista ratkaista esimerkiksi toimivaltakysymyksiä, jotka ulottuvat verkostoille, sektoritoimijoiden väleihin. Toisin sanoen kyetäänkö lainsäädännöllä tukemaan riittävän nopeasti ja joustavasti poikkihallinnollisia

toimintoja sekä yhtenäisiä käytäntöjä, joita tarvittaisiin esim. eri viranomaisten yhteistyön lisäämiseksi? (Nieminen et al 2019)

Koronakriisin aikana on pystytty havaitsemaan puutteita sekä viranomaisten toimivaltuuksia pandemiatilanteissa koskevissa valmiuslain toimivaltuuksissa, että niissä muun muassa tartuntatautilaissa olevissa viranomaisten normaaliolojen toimivaltuuksissa, joita on sovellettu kriisin kuluessa sekä poikkeusolojen aikana että niiden päätyttyä. Puutteiden olemassaoloa selittänee se, että niitä ei havaita ennen kuin toimivaltuuksia ryhdytään harvoin sattuvassa tositilanteessa käyttämään. Käytäntö osoittaa mahdolliset ongelmat. Myös muissa valmiuslain poikkeusolomääritelmien kattamissa kriiseissä on mahdollista, että niitä koskevassa toimivaltuus- ja muussa sääntelyssä havaitaan puutteita tai kehittämistarpeita.

Heikkonen et al (2018) esittävät useita kehittämissivaihtoehtoja valmiuslain uudistamiseksi. He ehdottavat esimerkiksi nykyisen valmiuslain muuttamista siten, että kriisioloissa tukeuduttaisiin kulloiseenkin kriisiin ja kriisin alla tehtävään lainsäädäntöön. Näin vaikka valmiuslain kaltainen laki toimivaltuuksineen voi todellisessa kriisissä osoittautua riittämättömäksi ja täydentävää kriisilainsäädäntöä tarvittaisiin. He ehdottavat myös lain toisen osan keventämistä olennaisesti sekä sitä, että valmisteltaisiin erilaisiin kriisiskenaarioihin varautumiseksi joustavia lakiluonnoksia. (Heikkonen et al 2018) Tässä kysymys ajan kriittisyydestä ja kriisin nopeudesta saattaa haastaa ehdotuksen.

Sitran työkalupakissa ilmiölähtöiseen suunnitteluun tuodaan esiin tilannehuone-toimintamalli ratkaisuksi monimutkaisten ja yhteiskuntaan laajasti vaikuttavien ilmiöiden kohdalla. Tämä tukee myös oppimista ja tilanneymmärryksen kehittymistä. Valmiuslain uudistamisen lähtökohdissa tämä liittyy ennen kaikkea mahdollisimman kattavan poikkeusolotilannekuvan ja -ymmärryksen luomiseen tukemaan päätöksenteon tietotarpeita. Tilannehuone-idea tukee esimerkiksi kysymystä siitä, millä tavoilla ja keiden kanssa toimintaa tulee yhteensovittaa. Kun poikkeusolojen olemassaolon tulkinta on monin tavoin haastavaa, voidaan organisoinnin keinoin tukea jaetun näkemyksen syntymistä. (ks. Sitra 2018b, 21)

Turvallisuus- ja toiminnallisuusnäkökulmissa ilmenneitä valmiuslain uudistamistarpeita tulee valmistelun kestäessä arvioida useista eri lähtökohdista. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista ”tehdä valmiiksi ja testata toimiiko se”. Olennainen kysymys onkin, onko valmiuslaki ”normaaliolojen viranomaisten toimintaa poikkeusoloissa” (kuten nykyinen) vai ”yhteiskunnan johtamista poikkeusoloissa” normittava laki? Jälkimmäinen painotus aiheuttaa velvoitteen tarkastella poikkeusolomäärittystä ja vaikutuksia sekä näihin liitettäviä toimivaltuuksia laajasti. Koronapandemia on osoittanut, että normaalivaltuuksilla ei saada riittävää johtamistoimivaltaa pääministerille ja hallitukselle ja että sellainen tarvittaisiin. Yksi kehitettävä ajatusmalli voisi olla rajoitettujen ja hallinnon

järjestämiseen painottuvien valtuuksien voimaantulo poikkeusolojen toteamisella sekä mahdollinen asetusperusteinen voimaantulo häiriötilanteissa.

Demokratia- ja ihmisoikeuskysymysten nostaminen esiin poikkeusolojen ja niiden sääntelyn yhteydessä on tärkeää. Tämä nousi esiin pandemian yhteydessä, kun pohdittiin kriisin hallintaa ja jatkuvuuden turvaamista poikkeusoloissa. Kysymykset siitä, mikä väestöryhmä seuraavaksi rokotetaan, kun rokotteista yllättäen onkin niukkuutta, on eettisesti haastava kysymys. Mitkä ryhmät suojataan ja missä järjestyksessä, kun johdetaan turvallisuutta, edistetään yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, huoltovarmuutta, vakautta ja toimivuutta ja mitkä kriteerit määrittävät päätöksentekoa tässä kohtaa poikkeuksellisissa oloissamme?

Lähteet

- Aaltola M., Käpylä J., Mikkola H. & Behr T. (2014) Towards the Geopolitics of Flows. Ulkopoliittinen instituutti. FIIA reports 40. Helsinki. Suomen Yliopistopaino.
- Boström, N. (2016) Superintelligence. Paths, Dangers, Strategies. Oxford University Press.
- Europol (2021) <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/covid-19-waste-crime-europe-wide-operation-to-tackle-unlawful-sanitary-waste-disposal> Luettu 1.2.2021
- Hallitusohjelma (2019). Pääministeri Antti Rinteen neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi. Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.
- Heikkonen J., Kataja P., Lavapuro J., Salminen J. & Turpeinen M. (2018) Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 § :n suhteesta. VNTEAS 64/2018
- Jalonen H., Lähteenmäki-Smith K., Manu S., Uusikylä P. & Branders M. (2021) Ilmiölähtöinen hallinta – systeeminen vastaus kompleksisuuteen tai Ilmiölähtöinen hallinta sotkuisessa maailmassa. (Tulossa 2021).
- Luoma R. (2019) Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa. Oikeusministeriön selvitystehtävä VN6663/2019.
- Merkelbach M. & Daudin P. (2011) From Security Management to Risk Management. Critical Reflections on Aid Agency Security Management and the ISO Risk Management Guidelines. Discussion paper. Security Management Initiative. Geneva Centre for Security Policy (GCSP)
- Mikkola H., Aaltola M., Wigell M., Juntunen T. & Vihma A. (2018) Hybridivaikuttaminen ja demokratian resilienssi. Ulkoisen häirinnän mahdollisuudet ja torjuntakyky liberaaleissa demokratioissa, loppuraportti Maanpuolustuksen tieteellisen neuvottelukunnan (Matine) ja Ulkopoliittisen instituutin rahoittamasta tutkimushankkeesta ”Yhteiskunnan kriisiturvallisuus ja toipumiskyky keskinäisriippuvuuksien mahdollistamien painostuskeinojen aikakaudella”. Ulkopoliittinen instituutti.
- Minkkinen M., Ahokas I., Auffermann B. (2018) Kokonaisturvallisuuden ennakkoinnin kehittäminen Suomessa. Alustava raportti ennakkomateriaalina Winland-työpajaan. Tulevaisuuden tutkimuskeskus, Turun yliopisto 24.10.2018
- Ministry of Defence UK (2018) Global Strategic Trends . UK Government.

- Nieminen K., Alasuutari N., Kautto P., Saarela S-R., Järvikangas I., Hiltunen E. & Rantala K. (2019) Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 2019:38.
- Pöysti T. (2020) Miten koronapandemia muuttaa Suomea ja mistä sen jälkeen keskustellaan? POLEMIKKI / 25.05.2020. <https://kaks.fi/miten-koronapandemia-muuttaa-suomea-ja-mista%CC%88-sen-ja%CC%88lkeen-keskustellaan/> Luettu 1.6.2020
- Saukko V, (2019) Systeminen riski pankkisektorilla ja sen hallintakeinot. Tampereen yliopisto. Tekniikan ja luonnontieteiden tiedekunta.
- Schweizer, P-J. (2019). Systemic risks – concepts and challenges for risk governance. Journal of Risk Research, DOI: 10.1080/13669877.2019.1687574
- Simon, Herbert A. (1979). Päätöksenteko ja hallinto. Espoo: Weilin+Göös.
- Sitra (2018a) Ilmiömäinen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston työtapojen uudistamiseksi. Työpaperi.31.8.2018.
- Sitra (2018b) Ilmiölähtöisen suunnittelun työkalupakki. Työpohjia ilmiöiden hahmottamiseen. Työpaperi. Joulukuu 2018.
- Sitra (2020) Megatrendit 2020. Sitran selvityksiä 162. Tammikuu 2020
- Snowden D.J. & Boone M.E.(2007) A Leader’s Framework for Decision Making. Wise Executives Taylor Their Approach to Fit the Complexity of the Circumstances they Face. Harvard Business Review.
- Suojelupoliisi (2020) Kansallisen turvallisuuden katsaus 2020.
- Tirronen J. (2014) Suuret haasteet ja yliopiston strategiset valinnat. Tieteessä tapahtuu 4/14.
- Turvallisuuskomitean sihteeristö (2021) Valmiuslain uudistamistarpeita kartoittava ilmiöpohjainen skenaario selvitys.
- Uusikylä P. (2021) Kuvio 1 sivulla. 3. Artikkelissa Jalonen H., Lähteenmäki-Smith K., Manu S., Uusikylä P. & Branders M. (2021) Ilmiölähtöinen hallinta – systeminen vastaus kompleksisuuteen tai Ilmiölähtöinen hallinta sotkuisessa maailmassa. (Tulossa 2021).
- Valtioneuvosto (2020) Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.
- Valtioneuvosto (2017) Yhteiskunnan turvallisuusstrategia.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2019) Viranomaisyhteistyötä tarvitaan harvaan asutuilla alueilla – turvallisuuspalvelujen yhtenäinen ohjaus ontuu. Tarkastusraportti.

Vaulasvirta M. (2017) Euroopan unionin demokratiakehitys on tuuliajolla. The Ulkopolitist. 30.10.2017
<https://ulkopolitist.fi/2017/10/30/euroopan-unionin-demokratiakehitys-on-tuuliajolla/> Luettu
1.6.2020

Vuorinen T. (2017) Strategiakirja. 20 työkalua. Alma Talent. Helsinki.

Wilenius M. (2019) Tulevaisuus on lukutaitoa. Törmäämö 15.11.2019. Esitysmateriaali.