Suomalaisen häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen nykytilan arviointi

Pekka Koistinen & Teija Sederholm

ABSTRACT

Assessment of the current state of incident management and leadership in Finland

The study examines the current state of Finnish incident management and leadership, focusing on the impact of different areas of incident management on the system as a whole. The research question addresses the development of the Finnish incident management and leadership model. The research framework incorporates societal security strategy principles, legislation, and the comprehensive security model. Data was gathered through interviews with 18 representatives from central government, municipalities and organisations. The findings reveal legislative shortcomings in the allocation of leadership responsibilities within the Finnish model. In a system that is heavily dependent on cooperation, legal and political complexities pose challenges to development. The study concludes that the incident management model requires improvement not only in fostering cooperation, but also in regard to jointly agreed-upon approaches to incident management.

Keywords: leadership, incident, concept for comprehensive security, security strategy for society

JOHDANTO

Muuttuneessa turvallisuusympäristössä uhat kohdistuvat useamman viranomaisen ja hallinnonalan vastuulle ja sen myötä aiheutuu haasteita varautumistoimenpiteille, päätöksenteolle sekä viranomaisyhteistyölle (Aine ym. 2022, 841; Sisäministeriö 2023, 12). Turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muuttuessa tulee kansalliseen turvallisuuteen liittyvää päätöksentekojärjestelmää tarkastella uudelleen erityisesti koordinoinnin ja yhteensovittamisen näkökulmasta (Andreassen ym. 2020, 2; Balcaen ym. 2022, 28–29; Martelius 2024, 108). Yksi merkittävä erilaisiin häiriötilanteisiin varautumisen haasteista on kehittymätön johtamisjärjestelmä (Noboa-Ramos ym., 2023, 2). Järjestelmän kehittämisen näkökulmasta häiriötilanteiden hallinta perustuu toimivaan organisaatiorakenteeseen (Hugelius ym. 2020, 10). Covid 19 -pandemia osoitti keskitetyn päätöksenteon, lainsäädännön ja kokonaisturvallisuuden kaltaisen yhteistyön merkityksen (Tsalambouni 2022).

Häiriötilanteiden hallintaan liittyvää koordinaatiota voidaan pitää prosessina, minkä avulla toisistaan riippuvaiset toimintatavat synkronoidaan. Koordinoinnissa on otettava huomioon organisaatioiden eri elementit, niiden rakenteet, roolit ja tehtävät sekä tilannekuva ja tilannetietoisuus (Sydnes & Sydnes 2011; Wolbers ym. 2017, 1522; Autioniemi ym. 2023, 197).

Ajantasaisen tilannekuvan ohella tarvitaan selkeät johtamis- ja vastuusuhteet sekä kyvykkyys hyödyntää kaikkia tarkoituksenmukaisia voimavaroja (Valtioneuvosto 2022, 29). Toimintaympäristön muuttuessa vastuuviranomaisen tunnistaminen erityisesti häiriötilanteiden alkuvaiheessa on muuttunut haastavammaksi (Sisäministeriö 2023, 12). Häiriötilanteisiin varautumisesta huolimatta erilaiset odottamattomat tapahtumat tulevat haastamaan johtamisjärjestelmää myös tulevaisuudessa (Boin, Hart, Stern & Sundelius 2005, 5). Kompleksiset häiriötilanteet saattavat lisätä hierarkkisen hallinnan vaatimusta yhteistyön sijasta (Hood 2012, 6; Waugh & Streib, 2006, 138). Haasteista huolimatta julkiselta sektorilta odotetaan häiriötilanteissa johtajuutta ja tehokasta resurssien koordinointia sekä keskitettyä viestintää (Kapuchu, 2010, 452–453).

Klassisen julkishallinnon yksi keskeisistä periaatteista on hallinnon ja politiikan erottaminen toisistaan (Vartiainen ym. 2021, 6; Overeem 2021, 14–15). Julkishallinnon toimintaympäristö on muuttunut aikaisempaa kompleksisemmaksi. Muutoksen myötä julkishallinto

on yksi toimija verkostomaisessa ympäristössä. Päätöksenteon kontrolli ei ole enää jollakin tietyn keskushallinnon organisaatiolla, koska verkoston toimijoiden suurta määrää yksittäinen toimija ei kykene kontrolloimaan eikä sillä ole valtaa koordinoida kokonaisuutta (Cairney, Heikkilä & Wood 2019; Vartiainen ym. 2021, 11.) Poikkihallinnollisissa verkostoissa viranomaiset tarvitsevat poliittisen ohjauksen lisäksi toistensa kyvykkyyksiä ja toimivaltuuksia vastatessaan alati monimutkaistuviin yhteiskunnallisiin haasteisiin (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2024, 6).

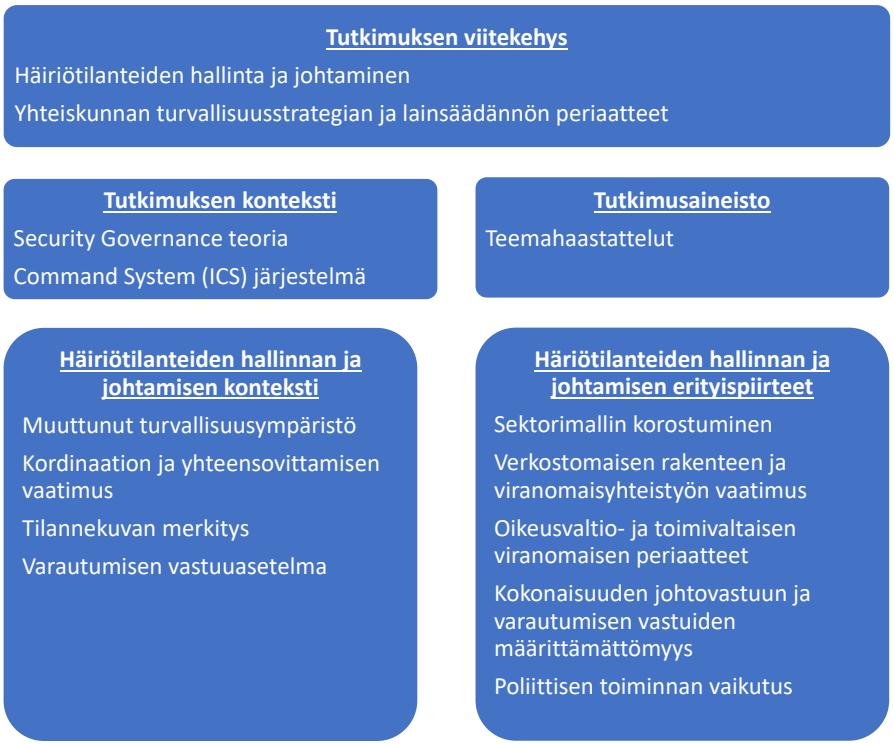
Tutkimuksen taustateoriana on eurooppalaiseen ja kansalliseen kehitykseen liittyvä kokonaisvaltainen, verkostoitunut ja koordinoitu turvallisuuden hallinta. Kyseinen governance – teoria tämän tutkimuksen viitekehyksessä käsittää turvallisuusasioiden hallintaan kuuluvien yksityisten, yhteisöjen sekä julkisen vallan toimijoiden harjoittamaa yhteistoimintaa erilaisilla menettelytavoilla (Lonka 2016, 25; Virta 2011, 113) Edellä mainittu ajattelutapa voidaan rinnastaa suomalaiseen kokonaisturvallisuuden malliin. Kokonaisturvallisuuden malliin kuuluu keskeisesti uhkien ennakoiminen ja torjunta, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden viranomaisyhteistyö, lainsäädännöllinen harmonisointi, viranomaisten koulutus ja koordinaatio sekä uutena painopisteenä kriiseihin ja häiriötilanteisiin vastaaminen eli vaste (Heusala 2012, 97; Valtioneuvosto 2025, 10). Kokonaisturvallisuus voidaan ymmärtää myös turvallisuuspoliittisena käsitteenä, jonka avulla koordinoidaan valtiollisia ja ei- valtiollisia toimijoita (Branders 2016, 115).

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millainen suomalainen häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen nykytila on ja miksi se on muodostunut nykyisen kaltaiseksi sekä millaisia erityispiirteitä ja kehittämistarpeita siihen liittyy. Artikkelin teoriaosassa sekä tutkimustuloksissa tuodaan esille, millaisia vaikutuksia häiriötilanteiden johtamisessa eri osa-alueilla on kokonaisuuteen. Päätutkimuskysymys on, mikä suomalaisen häiriötilanteiden johtamisjärjestelmän nykytilanne on ja mitkä ovat sen kehittämistarpeet. Tutkimuksen lähtökohtana oleva häiriötilanteiden hallinta on suomalaisessa tutkimuskentässä noussut esille vasta 2000-luvulla valtioneuvoston päätöksillä (Kivelä 2016). Viimeisten vuosikymmenien aikana on tehty lukuisia kokonaisturvallisuuteen kohdistuvia päätöksiä, joilla on vaikutusta häiriötilanteiden hallintaan. Useissa selvityksissä nousee esille häiriötilanteiden johtamiseen liittyvät kehittämistarpeet (Deloitte 2021, 33–34; Kihlström ym. 2022, 4).

Suomalaisesta häiriötilanteiden johtamisesta on tehty runsaasti tutkimusta, sen sijaan johtovastuun kohdentumisen kannalta merkittävistä näkökulmista sekä johtamisjärjestelmän kehittymiseen liittyvistä elementeistä on niukasti vertaisarvioitua tutkimusta. Tutkimus tuo uutta ymmärrystä siitä, mitä epäjohdonmukaisuuksia ja kehittämistarpeita kokonaisturvallisuuteen pohjautuvassa johtamisjärjestelmässä edelleen esiintyy. Governance -teorian näkökulman mukaisesti turvallisuusjohtamista tarkastellaan artikkelissa koordinaatiotarpeen näkökulmasta perinteisen viranomais- tai hallintokeskeisyyden sijasta. Yleensä johtamiseen liittyvissä tutkimuksissa teoreettinen tarkastelu keskittyy pääsääntöisesti johonkin häiriötilanteen hallinnan osa-alueeseen tai yksittäisiin tapaustutkimuksiin (Pursiainen 2020, 51; Wolbers ym. 2021, 374).

TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

Tutkimuksessa selvitetään häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen nykytilaa normaaliolojen lainsäädännön vallitessa tilanteissa, jotka saattavat edellyttää viranomaisten tavallista laajempaa yhteistoimintaa sekä poliittisten toimijoiden linjauksia toiminnan johtamiseen. Häiriötilanteella käsitetään tässä tutkimuksessa tilannetta tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä (Sanastokeskus 2017, 60; Valtioneuvosto 2017, 97). Häiriötilanne -käsitettä käytetään tapahtumista, missä tarvitaan tutkimuksen viitekehyksen mukaista johtamisjärjestelmää tai linjataan johtovastuuta Valtioneuvoston käyttämän määritelmän mukaisesti (Valtioneuvosto 2017, 16). Häiriötilanne -käsite kattaa tutkimuksessa erilaisista syntymekanismeista riippumatta kaikki epätavalliset tilanteet, jotka vaativat eri tahojen yhteistoimintaa (Boin & Hart 2007,42; Rapeli 2017, 19–22). Häiriötilanteiden hallintaan kuuluu oleellisesti ennaltaehkäisy ja varautuminen sekä vaste eli toimenpiteet uhkiin varautumisessa (Meriläinen ym. 2020, 97–98: Valtioneuvosto 2025, 12).



Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys ja tutkimusasetelma

Artikkelissa tulkitaan kokonaisturvallisuutta eri toimijoiden välisenä yhteistoimintamallina, joka laajan turvallisuuskäsityksen mukaisesti huomioi johtamisen osalta yhteiskunnan eri tasot koordinoinnin näkökulmasta. Turvallisuutta käsitellään kokonaisturvallisuuden viitekehyksessä turvallisuuden käytännön tuottamisen ja eri turvallisuustoimijoiden toiminnan kautta (Valtonen & Branders 2021). On huomioitava, että tutkimuksen viitekehyksen keskiössä olevaan johtamiseen kokonaisturvallisuus ei tuo toimivaltaa tai määritä johtovastuuta viranomaisille tai muille toimijoille (Valtioneuvosto 2012, 7).

Tutkimuksen viitekehys on kuvattuna Kuviossa 1. Kuvio havainnollistaa artikkelin tutkimuksellisen perustan, tutkimusaineiston sekä kontekstin mihin häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen malli tutkimuksessa asemoituu. Kuviossa on lisäksi esitetty tiivistettynä, mitä turvallisuusympäristö yleisesti vaikuttaa tutkimusongelman käsittelyyn ja mitä erityispiirteitä tulee huomioida tutkimuksen viitekehyksessä suomalaisessa järjestelmässä.

Tutkimuksen teoriaosaan kirjattuja teemoja häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen erityispiirteistä sekä osittain tutkimusaineistoa tarkastellaan Incident Command System (ICS) järjestelmän avulla. Häiriötilanteiden johtamisjärjestelmämme muistuttaa keskeisiltä osiltaan ICS -järjestelmän rakennetta erityisesti suuronnettomuuksien hallinnan osalta. Järjestelmää voidaan pitää organisaatioiden välisen koordinoinnin mekanismina (Buck ym. 2006).

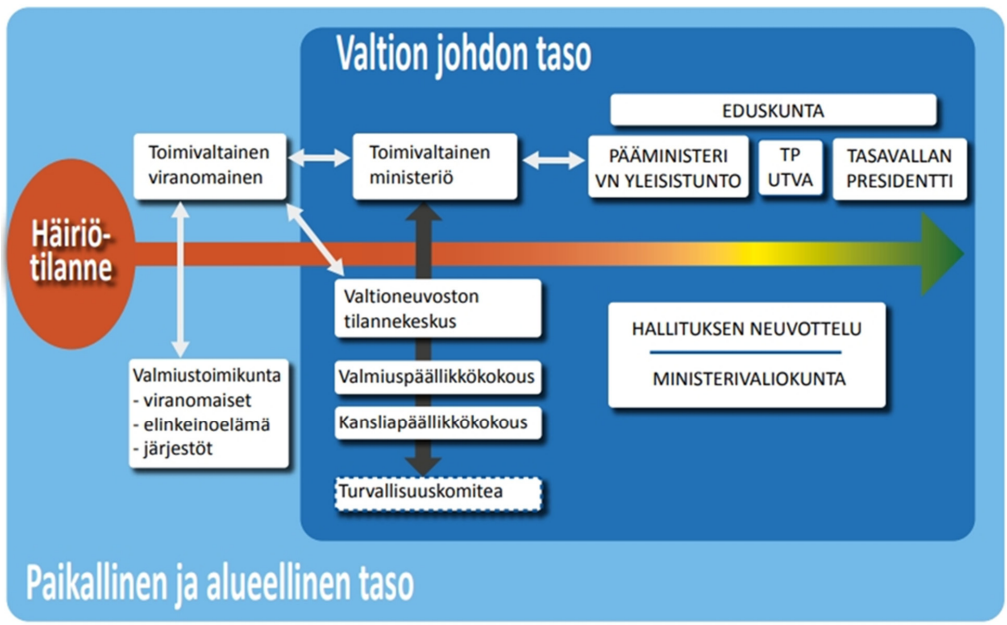
Järjestelmä on kehitetty hierarkkiseksi rakenteeksi häiriö- ja kriisitilanteiden hallintaan (Chang 2017, 52–55). Standardoidun lähestymistapansa mukaisesti järjestelmä mahdollistaa koordinoidun organisaatiorakenteen. Rakenteeseen on yhdistetty viestintä, yhteisten prosessien suunnittelu ja hallinta sekä mahdollisuus häiriötilanteesta riippuen toimijoiden määrän kasvattamiseen ja rakenteen laajentamiseen tilanteen muuttuessa. Järjestelmän haasteina on pidetty

yhden viranomaisen selkeän johtoroolin nimeämistä häiriötilanteessa, useiden toimijoiden toiminnan yhteensovittamista tilanteen hallitsemiseksi, ristiriitatilanteiden muodostumista elleivät häiriötilanteen hallintaan osallistuvat kykene yhteiseen näkemykseen ennen tapahtumisen alkamista sekä organisaatioiden haluttomuus yhden johdon alaisuuteen (Chang 2017, 52–56.)

Häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen järjestelyt

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa 2006 päivitettiin suomalainen häiriötilanteiden johtamismalli nykyisen kaltaiseksi. Strategiassa käytettiin käsitettä valtion kriisijohtamismalli. Tilannekuva- ja johtokeskustoiminnon sekä viestinnän kehittämisen merkitys kirjattiin valtion johtamisen osa-alueeseen (Valtioneuvosto 2006.)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisesti toimivaltainen viranomainen johtaa operatiivista toimintaa. Valtion johdon tasolla toimivaltainen ministeriö johtaa toimintaa ja tarvittaessa eri ministeriöiden yhteistoimintaa ja pääministeri valtioneuvoston toimintaa. Vakavissa ja laajoissa häiriötilanteissa valtioneuvosto johtaa toimintaa ja tekee päätöksiä koko valtakunnan tasolla. Johtovastuun periaatteen mukaisesti päätöksenteon tasoa voidaan tilanteen vaatimuksien mukaisesti siirtää paikalliselta tasolta valtakunnalliselle tasolle (Valtioneuvosto 2017, 16.) Strategiaan kirjatut periaatteet ovat perusta koordinoidulle organisaatiomallille. Kuviossa 2. on esitetty suomalainen häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen malli (Valtioneuvosto 2017, 16).



Kuvio 2. Häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen yleinen toimintamalli

Häiriötilanteiden hallinnassa ja johtamisessa lähtökohtana on lainsäädännön ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa esitettyjen periaatteiden noudattaminen (Valtioneuvosto 2012, 13) sekä viranomaisten, yksityisen sektorin ja järjestöjen välinen yhteistyö (Valtioneuvosto 2025, 10). Häiriötilanteiden hallintaan ja johtamiseen ei ole olemassa kokonaisuuden johtovastuun tai koordinaation osalta nimenomaisia säädöksiä. Varautumisen vastuuasetelmaa osoittava Valtioneuvoston periaatepäätös on poliittinen kannanotto ja valmisteleva päätös,

jolla annetaan ohjeita ja suuntaviivoja asioiden valmistelulle. Periaatepäätöksellä ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia (Lonka 2023, 200; Valtioneuvosto 2024a.)

Häiriötilanteiden ennakoiminen pohjautuu varautumisen vastuuasetelmaan. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellään suomalaisen yhteiskunnan varautumisen yleiset periaatteet kokonaisturvallisuuden näkökulmasta (Valtioneuvosto 2025, 10). Strategiassa kuvatut tehtävät ohjaavat ministeriöiden sekä lainsäädännön toimivaltasääntöjen mukaisesti paikallistason viranomaisten varautumista ja valmiussuunnittelua (Kari 2024, 726). Lainsäädäntö velvoittaa viranomaisia ja muita toimijoita varautumaan poikkeusoloissa tapahtuvaan toimintaan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä (Valmiuslaki 1552/2011). Kansallisessa riskiarviossa vastaavasti määritellään strateginen perusta varautumiseen sekä yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaiselle varautumiselle. (Sisäministeriö 2023, 8; Valtioneuvosto 2024b, 4). Varautumisen vastuuasetelmasta on johdettavissa osittain häiriötilanteiden johtamisen johtovastuu, koska varautumisen voidaan tulkita olevan myös häiriötilanteiden johtamiseen varautumista. Varautumisen prosessin keskiössä on häiriötilanteiden johtaminen (Valtioneuvosto 2017, 9.) Kokonaisturvallisuuteen linkittyvässä tavoitetilassa varautumisen osalta edellytetään varautumisen osaamista ja osaamisen johtamista sekä yhteistyötä poliittisilta päättäjiltä ja varsinaisilta toimijoilta (Lehto ym. 2018, 13; Wiikinkoski & Ollila 2021, 2).

Yhteiskunnan turvallisuusstrategioihin kirjattujen linjausten mukaisesti viestintään ja tilannekuvaan liittyvät toiminnot ovat merkittävimpiä osa-alueita johtamisen edellytysten varmistamisessa (Valtioneuvosto 2025, 16–17). Toimivaltainen viranomainen vastaa ja koordinoi häiriötilanteen johtamisen lisäksi siihen liittyvästä viestinnästä (Valtioneuvosto 2019, 28; Suomen kuntaliitto 2016, 55). Mikäli häiriötilanne vaikuttaa useaan toimialaan ja vaatii toimenpiteitä myös hallitukselta, siihen liittyvästä viestinnän koordinoinnista voi vastata valtioneuvoston kanslia (Valtioneuvosto 2019, 22; Valtioneuvosto 2023, 20). Viestinnän vastuuasetelma on korostunut nykyisessä kompleksisessa toimintaympäristössä. Viestintää voidaan pitää strategisesti merkittävänä johtamisen osa-alueena, missä sen rooli tukitoiminnosta on muuttunut osaksi johtamisprosessia (Juholin & Rydenfeldt 2023, 431).

Tilannekuvalla tarkoitetaan koostettua kuvausta vallitsevista olosuhteista sekä tilanteen synnyttäneistä tapahtumista, taustatiedoista sekä arviota tilanteen kehittymisestä (Kuusisto 2005, 6–7; Sisäministeriö 2023). Tilannekuva tukee päätöksentekoa ja häiriötilanteen hallintaan osallistuvien toimijoiden tilannetietoisuuden ylläpitämistä (Horsmanheimo ym. 2017, 8; Hwang & Yoon 2020). Ajantasainen ja kollektiivinen tilannekuva sekä tilannetietoisuus on yksi keskeisimmistä päätöksenteon perusteista jokaisella johtamistasolla (HE 261/2016 vp, 4). Tilannetta johtavalla viranomaisella on vastuu tilannekuvan ylläpitämisestä sekä sen välittämisestä (Valtioneuvosto 2012, 15; HE 261/2016 vp, 11).

Häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen erityispiirteitä

Suomalaiseen julkishallinnon ja sen myötä viranomaistoiminnan johtamiseen liittyy siilomainen sektoriajattelu, missä tulostavoitteet asetetaan kullekin hallinnonalalle ja organisaatiolle erikseen ja toimintaa kehitetään oman hallinnonalan tarpeista ja tavoitteista (Lonka ym. 2020, 42; OECD 2015, 5; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018, 19; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021, 8). Julkishallinnossa siilomaisella rakenteella tarkoitetaan hierarkkista organisaatiota, joka maksimoi vertikaalisen koordinaation horisontaalisen koordinaation kustannuksella ja huomioi omiin tavoitteisiin liittyvät seikat (Scott & Gong 2021, 20–21).

Julkisen hallinnon eri toimijoiden välillä on havaittavissa intressiristiriitoja aiheuttavia valta- ja resurssikysymyksiä (Mörttinen 2021, 16; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021, 34). Eri hallinnonaloille on ominaista omien tehtävien ja resurssien puolustaminen vaaditun yhteistoimintavelvoitteen kustannuksella (Valtonen 2020, 21). Kompleksiseen toimintaympäristöön liittyvät haasteet ja verkostomainen johtamisrakenne vaativat kokonaisuuden ymmärrystä siilomaisen yksittäiseen organisaatioon tai virastoon keskittyvän järjestelmän sijasta (Martelius 2024, 115).

Häiriötilanteiden johtamiseen ja sitä kautta julkisen vallan käyttöön liittyy merkittävästi oikeusvaltioperiaate sekä toimivaltaisen viranomaisen vastuun periaate (Hovi 2018, 33–34; Valtioneuvosto 2025, 16). Oikeusvaltioperiaatteella tarkoitetaan tutkimuksen viitekehyksessä julkisen vallan käyttämisen perusteena olevaa toimivaltaperustetta. Lähtökohtana on, että toimivaltainen viranomainen tulee ilmetä lainsäädännöstä (Nurmi 2020, 35). Häiriötilanteiden hallintaan liittyvistä järjestelyistä normaalioloissa huolehditaan useilla erityislaeilla. Normaaliolojen ja poikkeusolojen väliselle harmaalle alueelle ei ole säädetty häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen näkökulmasta säädöksiä (Kivelä 2016, 21.)

Laajoihin häiriötilanteisiin ei ole aluehallinnon tasolla määritelty johtovastuuta millekään taholle (Koistinen & Sederholm 2024 31; Lonka ym. 2020, 3). Häiriötilanteiden hallintaan viranomaisilla on sektorikohtaisesti runsaasti lainsäädäntöä tukenaan (Luoma 2019, 41). Yhdelläkään viranomaisella ei ole suoranaista toimivaltaa ottaa johtoonsa toista viranomaista. Valtioneuvosto päättää tarvittaessa häiriötilannetta johtavan ministeriön, mikäli tilanteen hallintaan osallistuu useita toimivaltaisia viranomaisia (Laki valtioneuvostosta 175/2003). Yhteiskunnassamme varautumisen eri tehtäviä ei ole laitettu priorisointijärjestykseen, vaikka yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on linjattu elintärkeät toiminnot varautumisen näkökulmasta (Turvallisuuskomitea 2025, 15). EU -laajuinen lainsäädäntö on kehittymässä vastaamaan muuttuneeseen turvallisuusympäristöön. CER -direktiivin (Critical Entities Resilience Directive) soveltamisala osaltaan määrittelee kansallisesti kriittiset toimijat ja turvattavat palvelut (European Parliament and Counsil 2022; HE 205/2024 vp,19). Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta katsottuna keskiössä ovat ihmisten hengen, terveyden tai toimeentulon vakavaan vaarantumiseen liittyvät yhteiskunnan perustoiminnot (Martelius 2024, 113).

Kokonaisturvallisuuden malliin nojautuvassa häiriötilanteiden johtamisjärjestelmässä edellytetään verkostomaista yhteistyötä eri toimijoiden välillä (Valtioneuvosto 2017, 5; Valtonen & Branders 2021, 94). Verkostomaisesta yhteistyöstä puhutaan yleisesti viranomaisyhteistyö -käsitteenä, missä toimivaltainen viranomainen koordinoi toimintaa (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020, 2). Verkostojohtaminen edellyttää yhteisten tavoitteiden luomista, luottamuksen ja sitoutumisen varmistamista yhteisen toiminnan kautta sekä sitoutumista vaativaa koordinaatiota (Ala-Poikela ym. 2015). Viranomaisten väliset toimivaltuudet eivät muutu häiriötilanteessa. Valtakunnallisesti ei ole olemassa erityistä kriisihallintoa tai järjestelmää mikä otetaan häiriötilanteessa käyttöön (Kari 2024, 726). Lisäksi häiriötilanteiden johtamiseen liitetään usein viranomaisyhteistyö – käsite. Käsitteellä tarkoitetaan pääsääntöisesti tiettyyn tehtävään tai toimintaan liittyvää tiettyjen toimijoiden välistä yhteistyötä. Viranomaisyhteistyön osapuolet yleensä määrittelevät yhteistyöhön liittyvät käsitteet ja roolit omista lähtökohdistaan käsin (Valtonen 2007, 7–8.)

Poliittisella toiminnalla on merkittävä vaikutus häiriötilanteiden hallintaan ja johtamiseen. Poliittinen tahto määrittelee lainsäädännön kautta häiriötilanteiden päätöksentekorakenteiden, vastuunjaon, varautumisen sekä resurssien laadun ja kohdentamisen. Varsinaisessa häiriötilanteessa poliittisilla päättäjillä on merkittävä rooli viestinnässä, päätöksentekemisessä sekä häiriötilanteista toipumisessa. Yhtenä haasteena turvallisuuteen linkittyvässä häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen kehittämisessä on poliittinen järjestelmämme, mikä osaltaan vaikeuttaa päätöksenteon vastuiden määrittämistä (Lonka ym. 2020, 41–42, Stenvall ym. 2023, 198). Häiriötilanteiden johtaminen ei ole pelkkää operatiivista toimintaa, vaan siihen liittyy oleellisesti poliittinen elementti. Häiriötilanteet aiheuttavat pääsääntöisesti merkittäviä haasteita poliittisille johtajille (Drennan & McConnell 2007, 145, 169.)

TUTKIMUSMENETELMÄ JA -AINEISTO

Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin vuoden 2023 aikana haastattelemalla 18 valtionhallinnon, kuntien ja järjestöjen edustajaa. Haastateltavat edustivat organisaatioidensa ylintä johtoa tai asiantuntija tasoa. Heidän valintaperusteena oli merkittävä asema organisaatiossa, joilla on strategista, operatiivista tai koordinoivaa vastuuta varautumisen tai häiriötilanteiden johtamisesta. Valintaa ohjasi tutkimuksen tavoite, asiantuntijoita haastattelemalla saatiin

tutkimuksen kannalta merkityksellistä ja kontekstuaalista tietoa (Kvale & Brinkmann 2015).

Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina ennalta määriteltyjen teemojen pohjalta. Haastattelun pääteemat olivat häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen nykytilan arviointi erityisesti johtovastuun osalta, yhteiskunnan turvallisuusstrategian merkitys häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen näkökulmasta, kokonaisturvallisuuden kannalta laajamittaisen häiriötilanteen johtamisjärjestelmän selkeys ja vastuuasetelma sekä ennalta estävän toiminnan (varautumisen) johtamisen nykytilan arviointi.

Laadullisen tutkimuksen aineistokeruun yhtenä tavoitteena on tuottaa analysoitavaksi aineistoa, joka on tutkimuksen näkökulmasta oleellista, ja jota ei tunneta riittävästi (Flick 2018). Metodologisesta näkökulmasta teemahaastattelujen avulla saadaan esille haastateltavien asioille antamia merkityksiä ja niiden vuorovaikutussuhteita (Tuomi & Sarajärvi 2018, 88). Tutkimuksessa noudatettiin Tutkimuseettisen neuvottelukunnan hyvän tieteellisen käytännön periaatteita (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2023, 11–14).

Tutkimusaineiston analyysissa käytettiin induktiivista sisällönanalyysia. Induktiivinen eli aineistolähtöinen sisällönanalyysi korostaa teemojen aineistolähtöisyyttä ja sen myötä soveltuu tutkimuksiin, joissa aiempien tutkimusten näkökulmia täydennetään (Hsieh & Shannon 2005, 1281). Kyseinen lähestymistapa sisälsi tiedon avoimen koodauksen, luokittelun ja aineiston abstraktion (Elo & Kyngäs 2008). Haastattelujen perusteella litteroitu tekstiaineisto koodattiin kvalitatiivisella data-analyysiohjelmalla Atlas.ti 9 (Atlas.ti, GmbH, Berliini, Saksa). Tutkimusaineiston analyysissa on myös teorialähtöisen eli deduktiivisen lähestymistavan elementtejä.

Erilaisten koodiluokkien laatiminen on sisällönanalyysin ydintä (Graneheim & Lundman 2004, 106). Analyysin lopputuloksena saadaan luokkia ja kategorioita kuvaamaan tarkasteltavaa tutkimusteemaa (Elo & Kyngäs 2008). Tutkimusaineiston analyysi eteni sisällönanalyysin päävaiheita noudattaen (Elo ym. 2022, 219). Analyysiyksiköksi valittiin haastateltavan lause tai lausekokonaisuus. Aineistoon perehtymisen jälkeen analyysi eteni pelkistämällä ja luomalla luokkia, missä haastateltavat toivat esille häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen nykytilaan liittyviä seikkoja etsimällä tutkimusaineistosta tutkimuskysymyksiä vastaavia alkuperäisilmaisuja. Seuraavassa vaiheessa saatuja tuloksia koodattiin keskittymällä teemoihin, jotka olivat suomalaisen häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen nykytilan arviointi ja miten häiriötilanteiden johtamisjärjestelmämme on muotoutunut nykyisen kaltaiseksi ja mitkä ovat järjestelmän kehittämistarpeet.

Koodauksen tuloksena saatiin seitsemän teemaa, joista haettiin samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia. Analyysi eteni vertailemalla muodostettuja koodiryhmiä keskenään ja yhdistämällä ne samansisältöisyyden perusteella edelleen viideksi teemaksi. Teemat ovat häiriötilanteiden ennalta estämisen vastuuasetelma, poliittisten toimijoiden vaikutus häiriötilanteiden johtamiseen, johtamiskyvykkyyden ja johtovastuun selkeyden vaatimukset, tilannekuvan ja viestinnän merkitys häiriötilanteiden johtamiseen sekä häiriötilanteiden johtamisjärjestelmän kehittyminen nykyisen malliseksi sekä sen kehittämistarpeet. Tutkimusaineiston analyysissa ja haastattelujen pääteemoissa luokittelu ei ole täysin yhteneväinen ICS -järjestelmän kanssa. Tutkimuksessa hyödynnettiin ICS -järjestelmää teoreettisena viitekehyksenä, jonka avulla tarkasteltiin johtamisjärjestelmää ja erityisesti sen johtamisrakenteita. ICS -järjestelmä tarjoaa luokittelun pohjaksi rakenteelliset ja toiminnalliset kategoriat. Kyseisen järjestelmän keskeiset osa-alueet toimivat teorialähtöisinä elementteinä aineiston analyysissa.

TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimusaineiston analyysissa keskityttiin johdannon teoriaosassa esille nostettuihin teemoihin sekä haastatteluiden pääteemoihin. Tutkimustulokset esitetään ICS -järjestelmän luokittelumatriisin perusteella teoriaohjaavan analyysin avulla, siten että teoria toimii apuna, mutta analyysi ei suoraan pohjaudu siihen (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109). Tutkimustulosten esittämisen yhteydessä on käytetty haastateltavien suoria lainauksia litteroidusta tekstistä osoittamaan yhteys tietojen ja tulosten välillä (Graneheim & Lundman 2004, 110).

Taulukko 1. Incident Command System (ICS) -järjestelmän vertailu suomalaisen häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen malliin

ICS -JÄRJESTELMÄ	VASTINE SUOMALAISESSA JÄRJESTELMÄSSÄ
Koordinoitu organisaatiomalli	Yhteiskunnan turvallisuusstrategia varautumisen perusasiakirjana
Selkeän johtovastuun vaatimus	Alueellisen ja valtakunnallisen tason häiriötilanteiden erottaminen ja alueellisella tasolla johtovastuuasetelman selkiinnyttäminen
Yhteinen prosessien suunnittelu ja hallinta	Ennalta estävä toiminta ja varautuminen, ja niihin liittyvä kokonaisuuden johtovastuun määrittäminen
Häiriötilanteiden hallinnassa tilannekuvan ja viestinnän merkitys	Yhteisen tilannekuvan vaatimus toiminnan yhteensovittamisen ja johtamisen perustana. Johtovastuussa olevan tulee koordinoida ja johtaa viestintää
Häiriötilanteiden hallinnassa toimijoiden määrän kasvattaminen ja järjestelmän skaalautuvuus	Johtamisosaamisen ja päätöksentekokyvyn vaatimus ja niihin liittyvä harjoitustoiminta
Häiriötilanteessa toiminnan yhteensovittamisen haastavuus	Poliittisten toimijoiden vaikutus johtamiseen.
Haasteet yhteisen näkemyksen muodostamiseen ja yhden johdon alaisuuteen sitoutumiseen	Julkisen hallinnon sektorimallinen rakenne. Lainsäädännön kehittämisen haasteet

Taulukossa 1. on esitetty Incident Command System -järjestelmän teemat, joita voidaan vertailla suomalaisen häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen malliin. Taulukossa on esitetty järjestelmän pääperiaatteet sekä siihen liittyvät haasteet.

Koordinoitu organisaatiomalli

Koordinoidun organisaatiomallin osalta esille tulee yhteiskunnan turvallisuusstrategian merkittävä rooli varautumisen perusasiakirjana. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia antaa raamit yhteiskunnan johtamiseen kuvaamalla varautumisen vastuut ja keskinäisriippuvuudet. Periaatepäätöksen muodossa asiakirjaa pidetään toiminnanohjausasiakirjana valtionhallinnon tasolla.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia osoittaa väljää tahtotilaa ja yleiskuvaa varautumisen ja johtamisen vastuuasetelmasta, mikä on jokaisen toimijan hyväksyttävissä. Joidenkin haastateltavien mielestä asiakirjasta puuttuu kokonaisuuden johtovastuun määrittäminen, virastojen ja laitosten sekä operatiivisen johtamisen rooli – miten johtaminen varsinaisesti toteutetaan. Eri johtamistasot ovat lisäksi sekaisin ja periaatepäätöksen malli antaa liikaa tilaa toimijoiden tulkinnalle yhteistoimintavelvoitteesta huolimatta. Häiriötilanteet tulisi johtaa päivittäisessä toiminnassa ylläpidettyjen organisaatiojärjestelyiden ja käytänteiden mukaisesti. Tilanteen laajentuessa ainoastaan lisätään resursseja, eikä muuteta johtamisjärjestelmää.

> *”Joo koska se on ainut yleiskuvaus siitä, miten meidän varautuminen toimii kriisijohtamisessa. Ja se on sen tehtävä. Mutta ei se YTS (yhteiskunnan turvallisuusstrategia), ei sillä johdeta mitään”.*

> *”Ja meiltä puuttuu tavallaan se seuraavan tason pohjustus, että miten tämän toimintamalli toimeenpannaan organisaatiossa”.*

Selkeän johtovastuun vaatimus

Haastateltavien mielestä häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen osalta pitäisi eriyttää selkeämmin alueellisen ja valtakunnallisen tason johtamisjärjestelmät. Covid -19 pandemiaa ja Aasian luonnonkatastrofia 2004 (Tsunami) pidetään häiriötilanteina, missä ainoastaan on käytetty yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kuvattua häiriötilanteiden hallinnan toimintamallia valtionhallinnon tasolla. Alueellisella

tasolla johtovastuuasetelma on selkiintymätön. Johtovastuu jakautuu liikaa viranomaiskohtaiseen vastuuajatteluun. Johtovastuuseen liitetään myös toimivalta tehdä toimenpiteitä.

> *”On se pienen tilanteen johtovastuu. Siellä puhutaan toimivaltaisista viranomaisista. Otetaan nyt vaikka Turun puukotus ja Talvivaara. Ne on semmoisia paikallisia häiriötilanteita? Sanotaan nyt pikku pieniä isoja tilanteita. Ja sitten kun mennään valtakunnan tasolle, koronaepidemia taikka sitten jos tulisi sotilaallinen tilanne, niin sitten ollaan tuolla kansallisella tasolla. Ja nämä pitäisi käydä katsomassa erikseen minun mielestä. Ne on erilaiset ja sitten niissä on kummassakin ne samat pulmat”.*

Kokonaisvaltaisen päätösvallan puuttuminen koetaan merkittäväksi haasteeksi. Laajoissa häiriötilanteissa saattaa olla johtovastuun määräytymisen kannalta useita toimivaltaisia viranomaisia, joista kenellekään ei ole osoitettavissa selkeää johtovastuuta kokonaisuudesta. Esimerkkinä kyseisestä haasteesta haastateltavat pitivät Covid -19 pandemian hallintaa Helsinki -Vantaan lentoasemalla 2020 (esim. Oikeuskanslerinvirasto 2020/433/70). Häiriötilanteiden johtamiseen kehitetystä mallista puuttuu yleisjohtamiseen linkittyvä toiminta-ajatus. Mitä harvinaisempi tai tuntemattomampi häiriötilanne on, niin sitä korostetumpaa on johtovastuun määrittämisen velvoite.

> *”Suomalaiselle vastuuperiaatteelle rakennetulle ajattelutavalle on suotavaa, että on osoitettavissa johtovastuullinen taho.”*

> *”Sieltä pitää löytyä se niin sanottu yleisjohtoviranomainen tai yleisjohtaja”.*

Yhteinen prosessien suunnittelu ja hallinta

Kategoriaan voidaan katsoa kuuluvan häiriötilanteiden ennalta estävän toiminnan vastuiden osoittaminen varautumisen velvoitteen mukaisesti. Haastattelujen perusteella erityisesti viranomaiset tulkitsevat lainsäädäntöä ahtaasti vastuuperiaatteen toteutumiseksi. Toisaalta esimerkiksi sisäisen turvallisuuden strategiasta ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta johdettujen vastuun määräytymisen perusteiden todetaan olevan liian kaukana käytännön toiminnasta. Viranomaiset haluavat lisäksi pitää häiriötilanteiden varautumisen selkeänä, sen vuoksi moniviranyhteistyön ennakoiminen koetaan haastavaksi.

Haastateltavat kaipasivat nykyistä selkeämpää kokonaisuuden johtovastuun määrittämistä jollekin toimijalle ennalta estävästä toiminnasta. Optimitilanteessa johtovastuu pitäisi olla selkeä jo häiriötilannetta ennalta estettäessä erityisesti vaikuttajaviestinnän osalta. Siitä huolimatta todettiin, että ei ole realistista mahdollistaa resursseja toiselle viranomaiselle erityisesti varautumisen näkökulmasta.

> *”Esimerkiksi radikalisoituminen, joka koskettaa sitten pahimmassa muodossa toteutuessaan kaikkia, koko yhteiskuntaa, kaikkia viranomaisia, niin pitäisikö sille voida tehdä jotain yhdessä. Niin kuka sitä johtaa, että pitääkö sinne antaa resursseja johtamisen tueksi, niin tietenkin se on kannatettavaa, mutta realismi voi olla kaukana, että se toteutuu”.*

Varautumisen vastuista suuri osa on kuntien vastuulla. Viranomaisten lisäksi yksityisellä sektorilla ja järjestöillä on merkittäviä varautumisen vastuita, mutta toimivallan puuttumisen vuoksi ei selkeää roolia johtovastuun osalta. Osa haastateltavista kaipasi kyseisen haasteen osalta enemmän huoltovarmuustyyppistä ajattelutapaa.

Yhteiskunnassamme on runsaasti erilaisia turvallisuuden järjestelmiä ja rakenteita vailla toimivaltaa tai tosiasiallista vaikutusmahdollisuutta. Toisaalta erilaisilla yhteistoimintasopimuksilla ja epävirallisilla rakenteilla pyritään korvaamaan lainsäädännön puutteita johtovastuun määräytymisen osalta. Parhaimmillaan yhteistoimintasopimuksilla kyetään sovittamaan yhteen erilaisia toiminta-ajatuksia.

> *”Lähtökohtaisesti johtovastuu määritellään lainsäädännön kautta, mutta sitten sitä voidaan tietysti tarkentaa niiden sopimusten kautta, tai siirtää siltä osin kuin sitä ei ole lainsäädännössä kuvattu niin voidaan sopia niistä menettelyistä”.*

Häiriötilanteiden hallinnassa tilannekuvan ja viestinnän merkitys

Häiriötilanteen hallinnassa yhteisen tilannekuvan vaatimus koetaan välttämättömäksi. Yhteinen tilannekuva mahdollistaa myös johtovastuusta sopimisen yhteisesti hyväksytyn tilannekuvan pohjalta. Tilannekuvan osalta oleellista on määrittää millä toimijalla on vastuu ja valta määritellä, mikä on oleellinen tilannekuva häiriötilanteen hallinnan kannalta, koska viranomaisten tilannekuvatoiminnot tukevat liikaa oman sektorin toimintaa yleistilannekuvan sijasta. Tilannekuvan yhteensovittamisen näkökulmasta on välttämätöntä, että johtovastuussa olevalla viranomaisella on käytössään kaikki tilannekuvaan liittyvät elementit, myös yksityisen sektorin tuottama tieto.

> *”Mutta meidän yksi semmoinen kompastuskivi on tässä, että meillä ei ole semmoista pykälää olemassa, joka mahdollistaa semmoisen yhteisen johtamisen, sillä yhteisellä tilannekuvalla ja yhteisellä näyllä. Nyt se ongelma minun mielestä osittain muodostuu siitä, niin kun minä sanoin, sopiminen on helppoa, jos meillä on sama tilannekuva”.*

Häiriötilanteen viestinnässä pidetään yhteisen viestinnällisen sanoman merkitystä oleellisena. Tiivistettynä johtovastuussa oleva taho koordinoi myös viestintää ja viime kädessä päättää viestinnällisistä päälinjoista. Viestintä on keskiössä johtovastuun ilmentymänä. Jokainen viranomainen viestii omasta toiminnastaan, mutta huomioi, ettei vaaranna toisen viranomaisen lakisääteistä tehtävää viestinnällään. Osa haastateltavista toi esille, että demokraattisessa yhteiskunnassa viestinnän vapautta kuuluu kunnioittaa myös häiriötilanteissa.

> *”Ja kyllä viestintävastuun pitää sitten ottaa sen, joka kantaa myös poliittista vastuuta siitä. Siitä kuka johtaa toimintaa varmaan sitten viestii sitten toiminnasta”.*

Häiriötilanteiden hallinnassa toimijoiden määrän kasvattaminen ja järjestelmän skaalautuvuus

Häiriötilanteiden hallinnan kannalta on välttämätöntä, että johtovastuussa oleva taho kykenee häiriötilanteen laajentuessa johtamaan muita toimijoita. Haastateltavien mielestä yksittäisillä virkamiehillä ei ole välttämättä riittävää johtamisosaamista ja joillakin viranomaisilla päivystystyyppistä järjestelmää johtamisen varmistamiseksi. Turvallisuusviranomaiset kykenevät kohtuullisesti johtamaan toisiaan, mutta eivät talouteen, huoltovarmuuteen tai terveydenhoitoon liittyviä häiriötilanteita. Suurimmalla osalla viranomaisista ei ole riittävää tietoa ja osaamista toisen viranomaisen resursseista. Toisaalta turvallisuusviranomaisilla on tehtäviensä luonteen vaatimusten mukaisesti olemassa päätöksentekokyky.

Johtamisosaamiseen liittyy häiriötilanteiden harjoitteleminen. Sodan tyyppisiin häiriötilanteisiin on olemassa harjoitustoimintaa, mutta laajamittaisiin siviilikriiseihin ei ole säännöllisiä harjoituksia. Lisäksi pitkäkestoisiin häiriötilanteisiin johtamiskyky tulee rakentaa erikseen. Valtionhallinnon, keskushallinnon ja virastojen ylimmän johdon osalta tulee haasteeksi vaihtuvuus ja harjoittelemattomuus. On huomioitava, että ministeriötasolla vastuuviranomaisella (esim. ulkoministeriö) ei välttämättä ole itsellään tarvittavia resursseja häiriötilanteen hoitamiseksi. Voidaan todeta, että on osittain poliittinen ratkaisu, halutaanko johtamisosaamista rakentaa ja ylläpitää.

> *”Tämmöinen siis siviilikriisin johtaminen, siinä on monia erityispiirteitä ja se vaatii ammattitaitoa ja vaatii samanlaista tutkimusta, koulutusta, harjoittelua kun sotilasjohtaminen. Ja se tarkoittaa myöskin sitten semmoisen monialaisen eri organisaatioiden monialaisen organisaatioon perustuvan perustoimintamallin tuntemista, kehittämistä ja harjoittelua”.*

Häiriötilanteessa toiminnan yhteensovittamisen haastavuus

Toiminnan yhteensovittamisen osalta haasteltavat toivat selkeästi esille poliittisen toiminnan vaikutukset häiriötilanteiden johtamiseen. Kyseisestä teemasta haastateltavilla oli kuitenkin huomattavan erilaisia näkemyksiä. Yleisesti viranomaisille katsotaan kuuluvan toimeenpanovalta lainsäädännön kautta. Päätöksentekovalta ja toimeenpanovalta tulisi erottaa selkeämmin toisistaan. Esimerkkinä käytettiin kunnallista hallintoa, missä poliitikoille kuuluu päätöksen-

teko ja virkamiehille valmisteluvastuu. Viranomaisilla on velvoittava virkavastuu toimenpiteistään. Lisäksi viranomaiset eivät juurikaan astu poliittisen päätöksenteon alueelle, eikä heillä ole selkeää poliittista vastinparia. Yhtenä näkökulmana ja haasteena poliittisten toimijoiden osallistumisesta häiriötilanteen hallintaan pidettiin heidän substanssiosaamisen puutetta.

”Sen täytyy olla oikeusperiaate. Sitä on tärkeätä suojella, että toimeenpanovalta on, kun me ollaan virastoja, itsenäisiä virastoja ja meillä on toimeenpanovalta, ja me ollaan itsenäisiä. Me perustamme päätöksemme lainsäädäntöön”.

Toisaalta useiden haastateltavien mielestä demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu oleellisesti poliittisen päätöksenteon vaikutus häiriötilanteiden hallintaan, vaikka vahvat turvallisuusviranomaiset kaipaisivatkin selkeää vastuunjakoa. Poliittisilla päättäjillä on strateginen näkökulma lainsäädännön ja resurssien ohjaamisen kautta. Lisäksi laajoilla häiriötilanteilla on yleensä merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia, minkä vuoksi häiriötilanteiden hallinta ei voi olla pelkästään virkamiesten vastuulla. Vaativan ja laajan tilanteen hallintaa tarvitaan lisäksi hallinnonalan poliittista johtoa viestintään. Poliittisia päättäjiä ei tule suoraan poistaa häiriötilanteiden hallinnan järjestelmästä, vaan ymmärtää heidän rooliaan.

”Minun mielestä kaikkien pitäisi hyväksyä se, että poliitikot johtaa tätä maata kuitenkin. Ja sitten kun tilanne menee isoksi, ei se tarvitse edes valtavan isoksi mennä, niin poliitikot on väistämättä mukana. Että vahvat viranomaiset haluaisivat siivota ne poliitikot sähläämästä sivuun siitä. Se ei kuulu demokratiaan, vaan poliitikot kuitenkin päättää”.

Haasteet yhteisen näkemyksen muodostamiseen ja yhden johdon alaisuuteen sitoutumiseen

Haastateltavat toivat esille viranomaisten halun päättää sektorinsa asioista itse, keskushallintomaista ohjausta halutaan välttää. Haasteena on yleisesti yhteiskunnan rakentuminen sektorimalliseksi, koska häiriötilanteet eivät juurikaan noudata sektorimallia. Sektorimainen rakenne luo lisäksi vahvat toimivaltarajat. Laajoista kehittämistarpeista ei kyetä avoimesti keskustelemaan. Kiteytettynä, yksikään viranomainen ei halua toisen johdettavaksi.

Häiriötilanteiden johtamiseen liittyvää lainsäädäntöä on kehitetty osio kerrallaan. Lainsäädäntö on muodostunut nykyisen kaltaiseksi vuosikymmenien aikana, minkä vuoksi kokonaisuutta on haastavaa saada linjakkaaksi. Erityisesti turvallisuusviranomaisten sektorilainsäädäntö on puutteellinen johtovastuun kokonaisuuden näkökulmasta. Lisäksi lainsäädännön säätäminen on haastavaa, koska yksittäisillä muutoksilla on merkittäviä vaikutuksia useaan muuhun säädökseen. Muuttuneen lainsäädännön lisäksi on oleellista muodostaa riittävä laintulkinta toiminnan tueksi. Ajantasaisen ja toimivan lainsäädännön vaatimus pohjautuu toimivaltaisen viranomaisen vahvaan rooliin häiriötilanteiden hallinnassa ja johtamisessa. Toisen viranomaisen toimintaan puuttuminen ja sitä kautta johtaminen ei ole mahdollista ilman nimenomaista säädöstä.

”Myös meidän oma lainsäädäntö, huoltovarmuuslainsäädäntö kun pääosin on 80-90 luvulta. Niin sanotaan että 90 -luvun lainsäädännöllä, kun yritetään vastata 2020 luvun riskeihin ja uhkiin, se ei aina ole ihan helpoimmasta päästä”.

SUOMALAISEN HÄIRIÖTILANTEIDEN HALLINNAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄN NYKYTILANNE JA KEHITTÄMISTARPEET

Tutkimuksen johtopäätösten osalta on huomioitava, että johdannossa esitetyillä teemoilla ja haastattelujen tuloksilla on kokonaisuutena merkittävä vaikutus häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen nykytilan arviointiin. Johtamisjärjestelmäämme tulee tulkita käsiteltyjen teemojen ja näkökulmien kautta. Haastatteluissa tuli esille järjestelmän kehittämistarpeet kokonaisuuden johtovastuun ja koordinaation osalta. Tutkimustulokset osoittavat häiriötilanteiden johtamisen vastuukysymysten ja mandaatin toiminnan yhteensovittamiseen jäävän epäselväksi.

Valtionhallinnon järjestelyjen tulee olla selkeästi kuvattuja viranomaisten luottamuksen näkökulmasta. Kokonaisturvallisuuden lähtökoh-

dista kompleksiseen turvallisuusympäristöön tulee vastata ilman hallinnollisia rajoja kokonaisuutena, eikä sektorikohtaisesti (Branders 2016, 110; Dentoni 2018, 349). Johdannossa oleva kuvaus suomalaisen häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen rakenteesta, erityispiirteistä sekä esitetyt tutkimustulokset kuvaavat johtamisjärjestelmän nykytilannetta ja sen kehittämistarpeita. Kokonaisturvallisuuden näkökulmasta tavoitteena on poikkihallinnollisuus ja yhteistoiminta, mutta varsinainen toiminta häiriötilanteissa jää sektorikohtaiseksi.

Koordinoidun organisaatiomallin tarkastelussa korostui yhteiskunnan turvallisuusstrategian keskeinen rooli varautumisen perusasiakirjana. Useiden näkemysten perusteella strategia jää liian yleiselle tasolle, vailla konkreettista viranomaisten roolien ja vastuiden täsmentämistä johtamisen näkökulmasta. Toisaalta kokonaisturvallisuuteen perustuvan yhteistyörakenteen lähtökohtia on haastavaa kyseenalaistaa.

Tutkimusaineiston perusteella voidaan havaita häiriötilantilanteiden tuovan esille erilaisten turvallisuushierarkioiden järjestyksen sekä hallinnon siilomaisen rakenteen. Häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen kehittäminen osoittaa systeemisen haavoittuvuuden eri hallinnonalojen ja toimijoiden välillä (Laitinen 2023, 15). Kyseinen haavoittuvuus ilmenee osaltaan turvallisuuteen liittyvien eri käsitteiden kautta. Esimerkiksi kokonaisturvallisuus – käsitettä voidaan tulkita poliittisen diskurssin kautta (Silvasti 2016, 284–287).

Lainsäädännön puutteellisuuden sekä päätöksentekovaltaan liittyvien epäselvyyksien vuoksi toimijat velvoitetaan yhteistoimintaan. Nykyisen kokonaisturvallisuuden mallin keskeinen haaste on se, että se edellyttää vapaaehtoista yhteistoimintaa eri toimijoiden ja hallinnonalojen välillä (Martelius 2024, 124). Johtovastuuasetelma olisi kehitettävissä organisatorisesti toimivaksi, mutta juridinen ja poliittinen elementti tekee sen haastavaksi. Koronapandemia osaltaan osoitti, mitä haasteita on odotettavissa, kun lainsäädäntöä aletaan kehittämään kesken häiriötilanteen (Pandemics 2024, 5–8). Erilaisten valtionhallinnon järjestelmien ja ohjausrakenteiden osalta pysyvyys lisää ymmärrystä yhteistyöviranomaisten toiminnasta sekä toimivaltuuksista (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2024, 6).

Häiriötilanteiden hallintaa ja johtamista tulee kehittää julkisessa hallinnossa eri organisaatioiden ja toimijoiden välisellä yhteistyöllä. Toimivaltaisten viranomaisten omien toimintojen kehittäminen ja siihen liittyvä lainsäädäntö tulee sovittaa yhteen yhteisen häiriötilanteiden johtamisen kokonaisuuden näkökulmasta. Häiriötilanteissa organisaatioiden toiminta ja siihen liittyvä johtaminen tulee perustua yhteisesti sovittuihin käytäntöihin ja valtasuhteisiin (Tiihonen 2021, 90; Stenvall ym. 2022, 267.) Kokonaisturvallisuuden mahdollistamisen keskiössä ovat lainsäädäntö, päätöksenteko ja johtamisrakenteet (Valtioneuvosto 2024e, 75). Tulosten perusteella kokonaisturvallisuuden periaatteet tunnetaan hyvin, mutta lainsäädäntö ei tue riittävästi toimeenpanoa. Lisäksi johtamisjärjestelmää ei voida rakentaa ilman poliittista tahtoa. Järjestelmän rakentaminen ja häiriötilanteisiin liittyvä resursointi ja priorisointi on poliittinen päätös, ei pelkästään hallinnollinen kysymys.

Häiriötilanteiden johtamiseen on erilaisia vastuuasetelmia, mutta kenelle annetaan mandaatti yhteensovittaa toimintaa tai kuka saa johtaa hallinnonalojen kehittämistä (Niiranen & Keskimäki 2019, 468–469). Lausuntopyyntönä oleva hallituksen esitys laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta on esimerkki siitä, miten eri tavalla virastot, organisaatiot ja yksityinen sektori kokevat omilta sektoreiltaan asian velvoittavuuden, yhteistoimintaan liittyvät kysymykset sekä yhteiskunnan kannalta merkittävimmät kriittiset kohteet (Lausuntopalvelu 2022, VN/18947/2022-SM-46).

Onnettomuustutkintakeskus on tutkintaselostuksessaan velvoittanut valtioneuvoston kansliaa huolehtimaan häiriötilanteiden johtamismallin kehittämistä sellaiseksi, että se mahdollistaa ennakoivan ja avoimen yhteistoiminnan sekä vastuutahon, joka huolehtii asioiden valmistelun ja toimeenpanon. Lisäksi kehittämiskohteena tulee olla viestinnän johtamisen selkeys ja poliittisten päätösten ja asiantuntijanäkemysten erottaminen toisistaan (Onnettomuustutkintakeskus 2021, 92.)

Miksi johtamisjärjestelmää ja siihen liittyvää lainsäädäntöä ei ole kehitetty nykyiseen toimintaympäristöön sopivavaksi, vaikka kehittämiskohteet ovat tunnistettu jo 2000 -luvun alkupuolella (esim. Onnettomuustutkintakeskus 2005,

153; Tiihonen 2021, 90). Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa on uudistettu vuosikymmenien aikana useaan kertaan. Haastattelujen perusteella nimenomaan siihen kaivattaisiin selkeää linjausta myös häiriötilanteiden johtamisjärjestelmästä. Uusimmassa strategiassa korostetaan kykyä vastata häiriötilanteisiin, siitä huolimatta johtamisen osio on säilynyt kokonaisuuden näkökulmasta muuttumattomana (Valtioneuvosto 2025, 16). Lisäksi periaatepäätösten rooli riittävän vahvana välineenä voidaan kyseenalaistaa johtovastuun määrittämisen osalta (Stenvall ym. 2022, 51). Valtioneuvoston päätös huoltovarmuudesta on hyvä esimerkki, miten toimintaympäristön muutoksen myötä huomioidaan johtamis- ja yhteistyökäytännöt sekä säännösmuutostarpeet (Valtioneuvosto 2024d, 9 ja 12).

Muiden valtioiden johtamisjärjestelmistä ei ole otettavissa mallia, koska kansainvälistä vertailua hankaloittavat johtamisen erilaiset rakenteet. Häiriötilanteiden johtamiseen liittyvät organisaatiorakenteet ja toimivaltasuhteet ovat enimmäkseen kansallisia (Huovinen 2009, 35–36; Kyyrönen 2014, 4–7). Osa haastateltavista kertoi nykyisten järjestelyjen ja lainsäädännön sopivan suomalaiseen demokraattiseen järjestelmään. Lisäksi järjestelyjen tulee olla sellaisia, jotka ovat riittävän parlamentaarisia ja hyväksyttävissä yli hallituskausien. Tiivistettynä voidaan todeta, että Suomessa on järjestelmä, joka sopii poliittiseen päätöksentekoon ja toimintakulttuuriin, sekä niihin soveltuva lainsäädännöllinen ohjaus. Tutkimuksessa esille tulleista johtamisjärjestelmään kohdistuvista haasteita huolimatta suomalainen kokonaisturvallisuuden malli on yhteensopiva demokraattisen järjestelmän ja hallintokulttuurin kanssa. Oleellinen kysymys on, onko häiriötilanteita jäänyt hoitamatta tai onko ollut riski siihen nykyisen johtamisjärjestelmän vuoksi koronapandemian johtamisen haasteista huolimatta.

Tutkimuksen luotettavuutta nostaa suurehko haastateltavien määrä, eri hallinonalojen kattava huomioiminen sekä haastateltavien asema organisaatioissa. Useat haastateltavat ovat olleet kehittämässä tutkimuksen teeman mukaisia toimintoja valtakunnallisella tasolla. Haastateltavilla oli runsaasti tietämystä tutkimusongelmaan liittyvistä taustatekijöistä, joita ei kirjallisista lähteistä ole saatavilla. Haastatteluista kertyi runsaasti litteroitua aineistoa, minkä analyysi on tarkastettu kahden tutkijan toimesta. Laajasta aineistosta johtuen analyysiin ja varsinaiseen tutkimusaineistoon sisällyttämiseen saattaa liittyä haasteena, ettei mitään olennaista dataa suljeta pois tutkimusaineistosta (Graneheim & Lundman 2004, 110).

Tutkimustulosten perusteella häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen mallista on löydettävissä uusia näkökulmia, joita voi hyödyntää jatkotutkimuksissa. Lainsäädännön ohjaavampi vaikutus sekä kokonaisuuden johtovastuun määrittäminen ovat edelleen vailla kehittämistä. Lisäksi lainsäädännön ja normiohjauksen rooli kokonaisturvallisuuden ja häiriötilanteiden viitekehyksessä kaipaa selventämistä. Häiriötilanteet pakottavat etsimään uusia ratkaisuja ja oppimaan aikaisemmista kokemuksista (Rossi 2021, 17).

LÄHTEET

Aine, Antti, Nurmi, Veli-Pekka & Valtonen, Vesa (2022). Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus. Lakimies, 2022 (6), 841–873.

Ala-Poikela, Anna, Koski, Antti & Stenvall, Jari (2015) Verkostot osana kuntien kehittämis- ja innovaatiotoimintaa. Vaikuttavuutta arvoverkoilla (VARVO) -hankkeen loppuraportti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Autioniemi, Jari, Nordin, Patrik, Jalonen, Harri, Jalonen, Kari & Uusikylä, Petri (2023). Tilannetietoisuuden paradoksit terveyskriisissä. Politiikka 65:3, s. 196–221, 2023. https://doi.org/10.37452/politiikka.12502.

Balcaen, Pieter, Bois, Cind Du, & Buts, Caroline (2022). A game-theoretic analysis of hybrid threats. Defence and Peace Economics, 33(1), 26–41. https://doi.org/10.1080/10242694.2021.1875289.

Boin, Arjen,´t, Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2005). The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511490880.

Boin, Arjen,´t & Hart, Paul (2007). The Crisis Approach. In Rodriguez, H and Qurantelli, E.L and Dynes, R.R. Handbook of Disaster Research. Springer, New York, 42–54. https://doi.org/10.1007/978-0-387-32353-4_3.

Branders, Minna (2016). Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus.

Buck, Dick A, Trainor, Joseph E, & Aguirre, Benigno E (2006). A critical evaluation of the incident command system and NIMS. Journal of homeland security and emergency management, 3(3). https://doi.org/10.2202/1547-7355.1252.

Cairney, Paul, Heikkila, Tanya & Wood, Matthew (2019). Making policy in a complex world. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108679053.

Chang, Hsien-Ho (2017). A literature review and analysis of the incident command system. International journal of emergency management, 13(1), 50–67. https://doi.org/10.1504/IJEM.2017.081193.

Deloitte (2021). Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista. Valtioneuvoston selvitys 2021:1.

Dentoni, Domenico, Bitzer, Verena & Schouten, Greetje (2018). Harnessing Wicked Problems in Multi-stakeholder Partnerships. Journal of Business Ethics. Vol. 150, No. 2, 333–356. https://doi.org/10.1007/s10551-018-3858-6.

Drennan, Lynn & McConnell, Adina (2007). Riks and Crises Management in the Public Sector. Routledge, London.

Graneheim, Ulla H & Lundman, Berit (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. Nurse education today, 24(2), 105–112. https://doi.org/10.1016/j.nedt.2003.10.001.

Elo, Satu & Kyngäs, Helvi (2008). The qualitative content analysis process. Journal of Advanced Nursing 62(1), 107–115. https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x

Elo, Satu, Kajula, Outi, Tohmola, Anniina, & Kääriäinen, Maria (2022). Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet ja eteneminen.

European Parliament and Council (2022). *Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Directive 2008/114/EC.* Official Journal of the European Union, L 333, 164–196. Haettu sivulta https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32022L2557, 5.11.2024

Flick Uwe (2018) The SAGE Handbook of Qualitative Data Collection. SAGE Publications Ltd. Thousand Oaks, California. https://doi.org/10.4135/9781526416070.

Graneheim, U. H., & Lundman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. Nurse education today, 24(2), 105–112.

Hsieh, Hsiu-Fang, & Shannon, Sarah E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. Qualitative health research, 15(9), 1277–1288. https://doi.org/10.1177/1049732305276687.

HE 261/2016 vp (2016). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta.

HE 205/2024 vp (2024). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi.

Heino, Ossi, Huotari, Vesa & Laitinen, Kari (2020). Varautuminen eilen – varautuminen huomenna. Puheenvuoroja Suomesta. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 136. PunaMusta Media Oyj, Tampere Poliisiammattikorkeakoulu.

Heusala, Anna-Liisa (2012). Kokonaisturvallisuus ja inhimillinen turvallisuus yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. Tiede ja ase, 69, 9. https://journal.fi/ta/article/view/7469.

Hood, Rick (2012). A critical realist model of complexity for interprofessional working. Journal of Interprofessional Care, 2012, 26: 6–12. https://doi.org/10.3109/13561820.2011.598640.

Horsmanheimo, Seppo, Kokkoniemi-Tarkkanen, Heli, Kuusela, Pirkko, Tuomimäki, Lotta, Puuska, Samir & Vankka, Jouko (2017) Kriittisen infrastruktuurin tilannetietoisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2017. Valtioneuvoston kanslia.

Hovi, Heikki (2018). Teoksessa maanpuolustuskurssit (toim.), Turvallinen Suomi 2018. Turvallisuuskomitea.

Hugelius, Karin, Becker, Julia & Adolfsson, Annsofie (2020). Five Challenges When Managing Mass Casualty or Disaster Situations: A Review Study. International Journal of Environmental Research and Public Health. https://doi.org/10.3390/ijerph17093068.

Huovinen, Leena (2009). Ruotsin, Norjan ja Tanskan kriisivalmiusjärjestelyt ja niiden kehittyminen 2000 -luvulla sekä pohjoismaisten mallien vertailu. Puolustusministeriö, Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea.

Hwang, Gyu Hwan & Yoon, Wan Chul (2020) A new approach to requirement development for a common operational picture to support distributed situation awareness. Safety Science 125 (2020). https://doi.org/10.1016/j.ssci.2019.104569.

Juholin, Elisa & Rydenfeldt, Henrik (2023). Viestinnälliset arvoketjut – mistä koostuu viestinnän arvo organisaatiolle? Työelämän tutki-

mus, Vol 19 Nro 3 (2023), 430–465. https://doi.org/10.37455/tt.126925.

Kapucu, Naim, Tolga, Arslan, & Demiroz, Faith (2010). Collaborative emergency management and national emergency management network. Disaster prevention and management. An International Journal vol 19, issue 4, 2012, pp. 452–468. https://doi.org/10.1108/09653561011070376.

Kari, Markus (2024). Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset kokonaisturvallisuusmalliimme. Defensor Legis (4, 5), 2023.

Kihlström Laura, Huhtakangas, Moona, Karreinen, Soila, Keskimäki, Ilmo & Tynkkynen Liina-Kaisa (2022). ”Kenenkä vastuulla tää nyt sitten on? Ei ehkä ainakaan meidän”: COVID-19-pandemian hallinta ja johtaminen Suomessa.

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

Koistinen, Pekka, & Sederholm, Teija (2024). Toimivaltainen viranomainen-käsitteeseen liittyvät haasteet häiriötilanteiden johtamisessa. *Focus Localis.*

Kuusisto, Raine (2005). Tilannekuvasta täsmäjohtamiseen. Johtamisen tietovirrat kriisin hallinnan verkostoissa. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 81/2005.

Kvale, Steinar, & Brinkmann, Svend (2015). InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Kyyrönen, Vesa (2014). Kokonaisturvallisuus EU:ssa. Suomalainen varautumisen malli Euroopan Unionin strategiatöissä.

Laitinen, Kari (2023). Projekteja, prosesseja ja arviointeja–viranomaisyhteistyötä ja varautumista: tiivistelmiä viime vuosien Poliisiammattikorkeakoulun kehittämis- ja yhteistyöhankkeista.

Laki valtioneuvostosta 175/2003. https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2003/20030175.

Lausuntopalvelu (2022). *Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi*. Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/18947/2022-SM-46.

Lehto, Martti, Limnéll, Jarno, Kokkomäki, Tuomas, Pöyhönen, Jouni, & Salminen, Mirva (2018). Kyberturvallisuuden strateginen johtaminen Suomessa.

Lonka, Harriet (2016). Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana (Doctoral dissertation, Itä-Suomen yliopisto).

Lonka, Harriet, Laitinen, Kari, Keinänen, Anssi, Wähä, Susanna, Huhtinen, Aki-Mauri, & Paasonen, Jyri (2020). Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2020.

Lonka, Harriet, Tervo, Vesa-Pekka, Uoti, Asko & Keinänen, Anssi (2021). Kuntaa koskeva sääntely ja kunnan oma säädösvalta kriisijohtamisessa. Focus Localis.

Lonka, Harriet (2023). Valmiuslaki koronapandemian sääntelystrategiana. Hallinnon Tutkimus, 42(2), 183–204. https://doi.org/10.37450/ht.122331.

Luoma, Raimo (2019). Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteessa. Oikeusministeriön julkaisu. Selvityksiä ja ohjeita 2019:18.

Martelius, Juha (2024). Turvallisuusympäristön muutos ja kansallisen turvallisuuden johtaminen. Teoksessa Hybridisodankäynti. Laaja-alaista vaikuttamista moninaisilla sodankäyntimenetelmillä. Petteri Jouko & Marko Palokangas (toim.). Maanpuolustuskorkeakoulu. Sotataidon laitos. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita nro 34.

Meriläinen, Eija, Nikkanen, Maija, Räsänen, Aleksi, & Silvast, Antti (2020). Katastrofitutkimuksen käsitteistöä suomeksi ja Suomessa: kimmoisasti vaaroja kohti? Alue ja ympäristö, 49(2), 92–109. https://doi.org/10.30663/ay.95614.

Mörttinen, Martti (2021). Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. *COVID-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle*. Sitra muistio, 2021.

Niiranen, Vuokko, & Keskimäki, Ilmo (2019). Valtionhallinto ja päätöksenteko–näkökulmia.

Noboa-Ramos, Carlamarie, Almodóvar-Díaz, Yadira, Fernández-Repollet, Emma, & Joshipura, Kaumudi (2023). Healthcare and social organizations' disaster preparedness, response, and recovery experience: Lessons learned from hurricanes Irma and Maria. Disaster medicine and public health preparedness, 17, e306. https://doi.org/10.1017/dmp.2022.272.

Nurmi, Veli-Pekka (2020). Teoksessa Heino, O., Huotari, V., & Laitinen, K. (2020). Varautuminen eilen-varautuminen huomenna: puheenvuoroja Suomesta. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 136.

OECD (2015). Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders. OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing.

Oikeuskanslerinvirasto (2020). Päätös toimenpiteistä lentoasemilla koronaviruksen torjunnassa keväällä 2020. OKV/433/70/2020.

Onnettomuustutkintakeskus (2005). Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004. Tutkintaselostus A 2/2004 Y. Multiprint, Helsinki 2005.

Onnettomuustutkintakeskus (2021). Koronapandemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. Tutkintaselostus 6/2021. ISBN: 978-951-836-597-9 (PDF).

Overeem, Patric (2021). Public administration and politics: The art of separation. In Handbook of theories of public administration and management (pp. 7–18). Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781789908251.00010.

Pandemics-ohjelma (2024). Koronapandemian opit: Kohti parempaa kriiseihin varautumista ja kriisinhallintaa. Strateginen tutkimus. Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö sr. 2024. ISBN: 978-952-7458-18-1 (PDF).

Pursiainen, Christer (2020). Kriisinhallinta ja koronakriisi: Alustava arvio. Kosmopolis, 50(2), 51–71.

Rapeli, Merja (2017). The Role of Social Work in Disaster Management in Finland. Jyväskylä studies in education, psychology and social research. (596).

Rossi, Paula (2021). Understanding Systemic Change: Conflicts in the public service development.

Sanastokeskus (2017). Kokonaisturvallisuuden sanasto. Sanastokeskus TSK ry, Helsinki.

Scott, Ian & Gong, Ting (2021). Coordinating government silos: challenges and opportunities. Global Public Policy and Governance, 1(1), 20–38. https://doi.org/10.1007/s43508-021-00004-z.

Silvasti, Markus (2016). Turvuus–kohti uutta turvallisuusymmärrystä. Tiede ja ase, 74.

Sisäministeriö (2023). Kansallinen riskiarvio 2023. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisuja 2023:4.

Sisäministeriö (2023). Sisäisen turvallisuuden sanasto. Haettu sivulta 22.11.2024 https://sanastot.suomi.fi/terminology/sisturv/concept/c60 22.11.2024.

Stenvall, Jari, Leskelä, Riikka-Lenna, Rannisto, Pasi-Heikki, Tolkki, Helena, Cansel, Anniina, Leponiemi, Ulriika, Johanson, Jan-Erik, Pekkola, Elias & Tupala, Teemu (2022). Koronajohtaminen Suomessa: Arvio covid-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021.

Stenvall, Jari, Rannisto, Pasi-Heikki, Johanson, Jan-Erik, & Pekkola, Elias (2023). Reagoiva koronajohtaminen–Case Suomen hallitus. In: *Tilintarkastus ja evaluaatio: Talouden ja sääntelyn vuoropuhelu.* Tampere University Press. p. 179–212.

Suomen Kuntaliitto (2016). Kuntaviestinnän opas. Ohjeet kunnan ja kuntapalveluja tuottavan yhteisön viestintään ja markkinointiin. Helsinki. Kuntatalon paino.

Sydnes, Maria & Sydnes, Are Kristoffer (2011). Oil spill emergency response in Norway: coordinating interorganizational complexity. Polar Geography, 34(4), 299–329. https://doi.org/10.1080/1088937X.2011.620721.

Tiihonen, Seppo (2021). Pääministerin nousu kriisijohtajaksi. Politiikka, 63(1), 82–93.

Tsalampouni, Aikaterini (2022). Health systems in the European Union and policy responses to Covid-19: A comparative analysis between German, Sweden, and Greece. Journal of public health research, (11), 4. https://doi.org/10.1177/22799036221129413.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Tammi, Helsinki.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2023). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan HTK -ohje 2023.

Valmiuslaki 1552/2011. https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20111552.

Valtioneuvosto (2006). Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006.

Valtioneuvosto (2012). Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta. Helsinki 5.12.2012.

Valtioneuvosto (2017). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös.

Valtioneuvosto (2019). Työryhmän ehdotus valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohjeeksi. Viestintä normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:20.

Valtioneuvosto (2022). Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2022.18.

Valtioneuvosto (2023). Avoimesti ajassa. Valtionhallinnon viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:11.

Valtioneuvosto (2024a). Valtioneuvoston periaatepäätökset. Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/paatokset/periaatepaatokset 18.11.2024.

Valtioneuvosto (2024b). Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista. Helsinki 24.10.2024.

Valtioneuvosto (2024c). Luonnos lausuntokierrokselle. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös. Turvallisuuskomitea.

Valtioneuvosto (2024d). Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista. Ehdotus huoltovarmuuden tavoitepäätökseksi.

Valtioneuvosto (2024e). Valtioneuvoston puolustusselonteko. Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5. Puolustusministeriö Helsinki 2024.

Valtioneuvosto (2025). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:1.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018). Selvitys. Viranomaisyhteistyö erityisesti sisäministeriön hallinnonalalla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020). Katsaus: Yhteistyö parantaa turvallisuusviranomaisten toiminnan vaikuttavuutta – haasteena resurssit sekä ohjauksen riittävyys ja yhtenäisyys.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2021). Hallinnon kehittäminen elää ajassa- Katsaus hallinnon kehittämiseen ja tarkastustoimintaan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2024). Poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien ohjaus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2024.

Valtonen. Vesa (2007). Käsityksiä viranomaisyhteistyöstä. Teoksessa Viranomaisyhteistyö – hyvät käytännöt. Pelastusopiston julkaisu D-sarja 1/2007. 7–11.

Valtonen, Vesa & Branders, Minna (2021) Tracing the Finnish Comprehensive Security Model. Teoksessa Larsson, S. & Rhinard, M. (toim.) (2021) Nordic Societal Security, 91–108. Routledge, Lontoo. https://doi.org/10.4324/9781003045533.

Vartiainen, Pirkko, Raisio, Harri & Lundström, Niklas (2016) Kompleksisuuden johtaminen – kohti uutta ymmärrystä. Teoksessa Inhimillinen ja tehokas sosiaali- ja terveysjohtaminen. Toim. Syväjärvi, A. & Pietiläinen, V. Suomen Yliopistopaino. 2016, 227–268.

Vartiainen, Pirkko, Raisio, Harri, Lundström, Niklas, & Niskanen, Veli-Pekka (2021). Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance-ja kompleksisuuskirjallisuus. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminta.

Virta, Sirpa (2011). Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. Tiede ja ase, 69.

Waugh, William & Streib, Gregory (2006). Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management. Public Administration Review. Special Issue s. 131–140. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00673.x.

Wiikinkoski, Tarja & Ollila, Seija (2021). Varautuminen julkisena ja yhteisenä toimintana – esimerkkinä pelastustoimi. *Pelastus- ja turvallisuustutkimuksen vuosikirja 2021*.

Wolbers, Jeroen, Boersma, Kees, & Groenewegen, Peter (2018). Introducing a fragmentation perspective on coordination in crisis management. Organization Studies, 39(11), 1521–1546. https://doi.org/10.1177/0170840617717095.

Wolbers, Jeroen, Kuipers, Sanneke & Boin, Arjen (2021). A systematic review of 20 years of crisis and disaster research: Trends and progress. Risk, Hazards & Crisis in Public Policy, 12(4), 374–392. https://doi.org/10.1002/rhc3.12244.