

Lectio praecursoria

Kokonainen turvallisuus?

Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus

Minna Branders

Turvallisuuden ja sen kokonaisuuden hallinnan tavoitteet ovat nousseet vahvojen keskinäisriippuvuuksien ja systeemisten turvallisuushkien vuoksi globaalin ja kansallisen turvallisuuspolitiikan keskiöön. Kokonaisturvallisuus on laajaan turvallisuuskäsitteeseen perustuva, aiemmasta kokonaismaanpuolustuksen käsitteistöstä ja strategiasta kehitetty toimintapolitiikka, politiikkaidea, jolla tavoitellaan kokonaisvaltaista yhteiskunnallisen turvallisuuden hallinnan mallia. Kokonaisturvallisuus liitetään mm. yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen, kilpailukyvyyn varmistamiseen, viranomaisyhteistyöhön sekä mahdollisuuksiin hallita kompleksisia turvallisuushkia. Kokonaisturvallisuudessa korostuu yhteistoiminta ja hyvä koordinaatio.

Tutkimusta ohjasi kysymys siitä, että kun puhumme kokonaisturvallisuudesta, puhumeko turvallisuuden yhteiskunnallisesta kokonaisuudesta, irrallisista hallinnonalakohtaisista kokonaisuuksista, osuuksista prosesseissa tai erillisistä järjestelmätasoista, joita kokonaisturvallisuuden rakenteissa pyritään sovittamaan yhteen? Ymmärryksemme turvallisuuden kokonaisuudesta on pirstaloitunut hallinnonala- ja funktiokohtaisiksi lähestymistavoiksi, jossa hallitsee kunkin toimijan omat tavat tulkita toimintaympäristöä ja reagoida turvallisuustilanteisiin. Kokonaisturvallisuus rakentuu varautumisen, laajan turvallisuuden sekä kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisen ideoissa. Muutunut ja muuttuva turvallisuusympäristö ja turvallisuushkien torjuntaan liittyvät odotukset pakottavat kuitenkin tarkastelemaan valtiollisenkin turvallisuuden hallinnan mekanismeja sekä perinteisten turvallisuustoimijoiden rooleja

uudelleen. Uudet uhkat ovat systeemisiä: ne levittäytyvät arkisiin prosesseihin piiloutumalla lailliseen ja arkiseen liiketoimintaan tai osaksi digitalisaatiota, terveydenhuoltoa, elintarvikehuoltoa tai vaarallisten jätteiden käsittelyä. Uhkia luonnehtii vaikea ennakoitavuus ja niihin varautumisen vaikeus. Ne myös ohittavat määrittelymme turvallisuuden jaosta selvärajaisiin ja reagoitaviin tiloihin: normaalioloihin, häiriötiloihin tai poikkeusoloihin ja rakentuvat hallinnollisten siilojen väleissä olevissa avaruuksissa. Tarvitsemme perinteisten keinojen lisäksi aivan uusia turvallisuuspoliittisia työkaluja, joissa myös uhkien ennaltaehkäisyllä on sijansa, kuten vakaan ja rauhallisen yhteiskunnan kehittämisen ideassa. Kokonaisturvallisuuden politiikkaidea kaikkineen tavoittelee näitä. Tutkimuksen mukaan se tulee nähdä systeemisenä ja kompleksisena ilmiönä ja uhkiin vastaamisen keinojen tulee olla systeemisiä. Kokonaisturvallisuuden strategiakäsitys tulee liittää ”strategisen valtion” ideaan, jossa korostuvat yhteinen valmistelu ja strategisuus, kansalaisten – ei laatijatahojen tarpeiden pitäminen strategiatyön keskiössä sekä korkean laadun ja tehokkuuden vaatimukset. Lisäksi kokonaisturvallisuuden strategia tulee itsessään laajentaa systeemiseksi instrumentiksi, joka tunnistaa turvallisuuden poikittaisia prosesseja, korostaa strategisen tiedon jakamisen käytäntöjä ja yhdistää rajapinnoissa risteileviä prosesseja.

Tutkimuksen kohteena oli kokonaisturvallisuus julkisena toimintapolitiikkana, ja sitä tarkasteltiin sekä monimutkaisena ja yhteenkietoutuneena ilmiönä että turvallisuuspoliittisena strategiana. Tutkimuksen päämääränä oli analysoida kokonaisturvallisuutta systeemi-

nä, arvioida sen kelpoisuutta, toteutettavuutta ja edellytyksiä vastata turvallisuusympäristön muutoksiin. Väitöstutkimuksen tavoitteena oli ymmärtää ja selittää analyysin ja valittujen teoriakäsitteiden avulla kokonaisturvallisuuden systeemiä sekä sen edellytyksiä vastata politiikkatoimena turvallisuusympäristön edellyttämään uudistukseen.

Tutkimuksen kysymykset olivat: Millainen kokonaisturvallisuus on julkisena toimintapolitiikkana, politiikkaprosessina sekä kompleksisena systeeminä? sekä Onko kokonaisturvallisuus poliittisesti kelpoinen ja hallinnollisesti toteutettavissa? Millaisia edellytyksiä strategiat luovat toteutettavuudelle ja kyvykkyyksille?

Eri tieteenaloilla on kuten hallintotieteessäkin, kiinnostuttu systeemi- ja kompleksisuusajattelun tarjoamista tutkimuksellisista työkaluista juuri lisääntyvän kompleksisuuden ja monimutkaisuuden vuoksi. Sekä toimintaympäristö että tutkimuksen kohteena olevat ilmiöt ovat kompleksisia. Tutkimuksen teoriaviitekehys perustuu Niklas Luhmannin systeemiajatteluun, jossa systeemin perusrakenteita ovat kommunikaatio, tieto ja merkitykset, ja joka korostaa valintoja kompleksisuuden hallinnan välineinä. Ajattelussa korostuu myös huiputon ja keskuseton yhteiskunta. Prosessimaisen otteensa vuoksi tutkimus kiinnittää huomiota yksittäisten osatekijöiden tai toimijoiden sijaan prosessiin ja kokonaisuuden systeemisyyteen, mikä korreloi sekä kokonaisturvallisuuden tavoitteiden että kompleksisuuden vaatimusten suhteen.

Tavoitteet systeemisyyden hallintaan liittyvät myös tieteellisen tiedon tuottamiseen. Tieteen tekemisessä korostuvatkin tällä hetkellä monitieteisyyden ja tieteiden välisyyden ihanteet sekä tavoitteet tutkimuksellisten työkalujen monipuoliseen hyödyntämiseen. Tutkimuksen teoreetikko, Niklas Luhmann, oli huolissaan eri systeemien toiminnallisesta eriytymisestä, jonka yksi haikka on se, että se asettaa järjestelmät keskinäiseen kilpailutilanteeseen. Hallintotieteenkin yhdeksi huoleksi on nimetty tieteen pilkkoutuminen erillisiä osajärjestelmiä palveleviksi ”erillishallintotieteiksi”, pelko tieteenalan identiteetin hukkaamisesta eriytymisen vuoksi. Luhmannin mukaan tällainen eriytyminen on aina myös uusi ilmaus ykseydestä. Hallintotieteen päivillä viime marraskuussa todettiin, että hallintotiede

kehittyy rajoja rikkomalla. Luhmannin lääke osasysteemien funktionaaliseen eriytymiseen on muun muassa havainnoinnin kategorisointien laajentaminen: täytyy katsoa uudella, laajemmalla tavalla, ylittää perinteisiä tapoja tehdä tieteellistä tutkimusta. Tästä syystä tutkimuksessa hyödynnettiin monitieteisiä, erilaisia näkökulmia tiedon tuottamisen ja tulkinnan kehikoissa. Polttopisteiksi valittiin lopulta Luhmannin käsitykset systeemeistä ja kompleksisuudesta sekä Kari Palosen poliittisen lukemisen menetelmä. Näiden tieteellisten työkalujen tukemana luotiin tutkimukselle arkkitehtuuri, jonka avulla mahdollistui edellä mainittu havainnoinnin kategorisointien laajentaminen, toimijuuksien ja hallinnonalojen yli katsominen ja huomion kiinnittäminen kokonaisturvallisuuden ytimeen sekä sen kelpoisuuteen ja toteutettavuuteen policy-analyysin kriteereinä.

Tutkimuksen teoriaperustan, saksalaisen Niklas Luhmannin systeemi- ja kompleksisuusajattelun mukaan merkitykset ovat systeemin rakenteellinen peruselementti. Merkitykset luovat systeemin mahdollisuudet. Tästä syystä se, millä tavalla kokonaisturvallisuuden merkitys kehittyy on erityisen keskeistä sille, miten se menestyy tilanteessa, jossa sen on uudistuttava kehityksessään kohti kokonaisuuden hallinnan ideaa: kokonaista turvallisuutta. Muita Luhmannin nimeämiä systeemin peruselementtejä ovat kommunikaatio ja tieto. Merkityksellinen kommunikaatio aiheuttaa muissa systeemeissä toimintaa ja rakentaa yhteyttä toisiin. Tieto puolestaan muuttaa systeemin tilaa, vaikuttaa siihen jollain tapaa. Tutkimuksen kuluessa nousi esiin kysymys siitä, millainen tieto esimerkiksi kehuutetaan tai valikoidaan turvallisuuspoliittisen päätöksenteon tueksi, millaisesta vaietaan ja millaisin perustein valikointia tehdään?

Tutkimus on metodologisesti laadullinen. Käytetyn menetelmän mukaan tutkimus on tulkintaa. Myös politiikka on tulkintaa. Poliittinen lukeminen menetelmänä tarkoittaa yksinkertaisimmillaan sitä, että politiikka luetaan esiin teksteistä, jotka toimivat politiikan, tässä tapauksessa siis turvallisuuspolitiikan tekstuaalisina viiteinä. Poliitiikka tulkitaan ilmiönä läpätulkinnanvaraiseksi ja tyhjentyttömäksi ja siihen liitetään tavallisesti konfliktiperspektiivi. Poliitiikka nähdään toimintana.

Turvallisuuspolitiikka pyritään tavallisesti tulkitsemaan rationaaliseksi, ”likaisesta” politiikasta ja politikoinnista puhdistetuksi, mahdollisimman epäpoliittiseksi, mutta jo epäpoliittiseksi julistautuminen on politikointia. Mikään ilmiö sinällään ei ole poliittisuudelta suojattu.

Teorian ja menetelmän kietoo yhteen niille yhteinen käsite, kontingenssi. Luhmannilla tämä tarkoittaa ennen kaikkea mahdollisuutta valita, mutta samalla riskiä. Palosen näkökentässä puhutaan pelivaroista. Poliitiikka ja politikointi ovat ensisijassa pelivarojen luomista ja varoamista ja tutkimuksessa olikin kysymys myös siitä, mille tahoille pelivaroja luotiin.

Tieteelliset työkalut, teoria ja menetelmä mahdollistivat tutkimukselle tulkintaviitekehityksen, joka ohjasi tutkimuksen tekemistä ja ne mahdollistivat yhdessä uuden tiedon tuottamisen. Itse arviointiosuus, policy-analyysi muodostettiin tämän kehityksen tukemana, kriteereinä poliittinen kelpoisuus hyväksyttävyytenä ja vastaavuutena vaatimuksiin sekä hallinnollinen toteutettavuus. Teoriasta ja menetelmästä muodostui lopulta tutkimukselle luhmannilaisittain ilmaistuna uusi järjestelmätaso, tila, jossa tutkimuksen kohdetta ja tuloksia voitiin ymmärtää ja selittää. Tutkimuksen menetelmä, teoria ja aineistot muotoilivat tutkimuksessa yhteenkietoutuneen rakenteen, jossa lopulta aineisto puhui itse puolestaan, organisoitui omaehtoisesti ja tuotti tutkimusprosessin, jonka lopputuloksena on kymmenen johtopäätöstä ja idea tai malli kokonaisturvallisuuden kehittämiseksi.

Menetelmään kuuluva poliittisen, politikoinnin ja pelivarojen tunnistaminen rakensi merkitysten taakse menevää analyysiperustaa ja toimi luhmannilaisittain ajateltuna tutkimusasetelman ja tulkintaviitekehityksen muodostaman systeemin rakenteellisena peruselementtinä. Menetelmään kuuluvat perusolettamukset politiikan läpätulkinnanvaraisuudesta ja tyhjentyneistä loivat tutkimuksellisen katsontan kehikon, jonka lävitse tarkasteltuna kokonaisturvallisuus tarkentui politiikkaideana. Tulkitsevan policy-analyysin tutkimusote auttoi ymmärtämään ja selittämään politikkaprosesseja, jotka halkovat vakiintuneiden hallintoinstituutioiden ja verkostomuotoisten sekä erilaisia toimintaperiaatteita soveltavien toimintatapojen sekoituessa.

Virallisissa määritelmissä kokonaisturvallisuuden perusteet liitetään erityisesti suomalaisen yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja kokonaisturvallisuuden perusteet on määritelty Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa vuodelta 2010. Strategian toimeenpanon tavoitteet määrittävät valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon linjauksissa sekä hallitusohjelmassa. Tutkimus kuitenkin laajensi teoriaperustansa mukaisesti havainnoinnin kategorisointeja funktionaalisen eriytymisen vastapainoksi: sen aineistona ovat suomalaiset kokonaisturvallisuuden alaan liittyvät erilaiset ja eritasoiset strategiat, ohjelmat ja muut dokumentit, ja toimintaympäristöön ja sen muutokseen liittyvät Euroopan unionin strategiat ja ohjelmat. Lisäksi tutkimuksen menetelmä puolestaan korosti esioletusta, jonka mukaan ilmiön tutkimusta eivät ohjaa sille lukitut ja auktorisoidut merkitykset.

Kokonaisturvallisuuden analyysi sekä tunnisti tutkimuksessa sen kehittämiseen liittyneen merkityskamppailun, että toi esiin käsitteen epäselvyyden, epäanalyttisyyden ja ”jaetun merkityksen” puuttumisen, mikä heikentää strategian ohjaavaa vaikutusta sekä heijastuu siihen, miten politiikkaideaa on kehitetty. Kokonaisturvallisuuden politiikkaideaa on sinällään laajasti hyväksyttävä ja sillä on positiivista valenssia. Yhteistyön ja koordinoinnin korostamisella uskotaan olevan kokonaisuuden hallintaa kehittävä vaikutus. Turvallisuuden kokonaisuuden koordinoitavuus onkin jo pelkästään uhkien keskinäisriippuvuuden vuoksi ilmeinen. Poliittista kelpoisuutta haittaavat kokonaisuuden strategisen ohjauksen ohuus ja hajanaisuus, mikä näkyy erityisesti yhteensovittavan tehtävän vaikeutena. Monet systeemin rakenteellisista peruselementeistä ovat jääneet kokonaisturvallisuuden kehittämisessä vähälle huomiolle. Tutkimuksen mukaan tämä vaikeuttaa sen toteutettavuutta. Kokonaisturvallisuuden hallinnassa olennaista on keskinäisriippuvuuksien ja systeemisyyden tunnistaminen ja hallinta. Tutkimuksen mukaan kokonaisturvallisuus on myös enemmän kuin vain varautumista uhkiin. Se on myös operaatioita epäjärjestykseksi, ihmiskaupaksi, rahanpesuksi, anarkiaksi, rikoksiksi, terroriteoiksi, vihapuheeksi, peloksi,

perheiden ahdingoksi ynnä muuksi vaihtelevissa arjissa, joissa häiriötilanteet ja poikkeusolot tulevat ja menevät.

Kokonaisturvallisuuden kehittämisessä painotettiin päällekkäisyyksien poistamista ja kustannustehokkuuspuhetta. Sen ideaalina toistuu tila, jossa turvallisuushäiriö poistuu mahdollisimman nopeasti toimivaltaisen viranomaisen prosessiin. Tässä toiminnassa hukataan kuitenkin yhteinen: jaetut merkitykset, yhteiset kyvykkydet sekä yhteiset näkymät tapahtumiin ja niiden ennakoiteihin. Päällekkäisyyksien poistamispuhe edistää erillisten rakenteiden syntyä, mikä puolestaan vaikuttaa siten, että nämä erilliset rakenteet kilpailevat keskenään ja reagoivat ympäristöön oman rakenteensa mukaisesti (Luhmannilaisittain ”resonoivat”). Kokonaisturvallisuuden toteutettavuus heikkenee, kustannustehokkuutta ei saavuteta, kun edistetään eriytymistä. Mahdollisesti myös jokin keskeinen kyvykkyys jää saavuttamatta. Kun jaettu tavoite merkitys heikkenee, sen vallitessa kehitetyt prosessit alkavat etäännyä toisistaan. Prosessit muodostavat vielä pitkään nimellisen kokonaisuuden mutta ne eivät enää tue toisiaan. Lopulta jäljelle jää mekanismi, joka edistää enää omaa ylläpitoaan. Kompleksisuuden hallitsemiseksi valikoidaan se, mikä sopii parhaiten itsen, omaan lähimpään systeemiin tai se, miten on totuttu toimimaan.

Kokonaisturvallisuuden poliittista kelpoisuutta edistää tutkimuksen mukaan yhteistyön ja yhteensovittavan periaatteen korostaminen, mutta sitä haittaavat avoimuuden ja kommunikaation ohuus sekä jaetun merkityksen puuttuminen siitä, mitä kokonaisturvallisuudella tarkoitetaan. Kokonaisturvallisuutta onkin ehditty tulkitsemaan jo ainakin ei-koko turvallisuudeksi ja terveelliseksi ruokavalioksi. Poliittista kelpoisuutta haittaa myös selkeän ohjauksen puute, mikä haittaa myös toteutettavuutta sekä uhkaa hyvän hallinnon ideaa. Toteutettavuutta hallitsee systeemisyyden sijaan siilomaisuus. Kokonaisturvallisuuden ohjauksen tulee muokata keskuksettoman ja huiputtoman yhteiskunnan ideaa, jossa keskipistettä liikutetaan sisällöllisiä turvallisuusteemoja, ei toimijoita tai aloja valikoimalla. Toistaiseksi kokonaisturvallisuuden politiikka purkaa kokonaisvaltaisen vastuun näkökulman ideaalin kun tehtävät

pyritään nopeasti tunnistamaan hallinnonala-kohtaisiksi kysymyksiksi.

Erityisen kiinnostavan näkökulman Luhmannin teoria loi tavalla tarkastella yhteiskuntaa huiputtomana ja keskuksettomana sekä tavalla tarkastella yhteiskunnallisia järjestelmiä systeeminä, joita muokkaavat tieto, kommunikaatio sekä merkitykset. Nämä näkökulmat tarjosivat kehikon, joiden kautta kokonaisturvallisuuden ilmiötä oli mahdollista lähestyä tutkimuksellisesti uudella tavalla. Keskukseton yhteiskunta, jossa asiat vain leviävät jostain ja vastuutahoa on yhä vaikeampi osoittaa ja jossa keskeisimmät toimijat istuvat kiinni huipullisissa ja keskuksettomissa rakenteissa, muokkaavat merkityksiä rakenteellisten identiteettien kautta ja reagoivat ympäristön tapahtumiin, resonoivat oman rakenteensa kautta.

Rakenteiden muuttaminen näyttää olevan erityisen vaikeaa. Sillä on selkeästi erilainen tahti, kuin vaikkapa turvallisuusympäristön muutoksilla, joten on tutkimuksellisesti etsittävä uusia tapoja hahmottaa kokonaisturvallisuudenkin kehittämisen tavat. Tutkimuksen tulosten avulla kokonaisturvallisuutta systeeminä turvallisuuden hallinnan mallina voidaan kehittää ja edistää. Tutkimus päättyi suositukseen kokonaisturvallisuuden kehittämisen ratkaisumallista älykkään adaptiivisen kompleksisen turvallisuussysteemin idean avulla. Malli painottaa systeemisyyttä ja prosessimaisuutta. Kompleksisissa adaptiivisissa systeemissä keskiössä on yksittäisten elementtien sijaan niiden välinen vuorovaikutus.

Tutkimuksen tarjoama kehittämisen idea perustuu siihen, että kokonaisturvallisuuden ilmiö hahmotettiin laajemmin, luhmannilaisittain havainnoinnin kategorisointeja laajentamalla, jolloin se sai paremmin huiputtomaan ja keskuksettomaan yhteiskuntaan ja sen kokonaisturvallisuuden kehittämiseen sopivia merkityksiä. Se päättyi myös ehdottamaan, että varautumista ei käytettäisi määrittämään kokonaisturvallisuutta, sillä se ei kata kaikkea, eikä edistä kokonaisvaltaista, prosessitasaista, systeemistä näkymää kokonaisturvallisuuden kehittämiseen.

Tutkimus ehdottaa, että kokonaisturvallisuuden käsitteen sijaan vakiinnutettaisiin yhteiskunnallisen turvallisuuden merkitys. Käsite huomioi kokonaisturvallisuuden miellehyty-

män paremmin, se on vapaampi kokonaisuun puolustuksen historiallisesta ja muusta taakasta ja sen identiteetti on selkeämmin koko yhteiskunnan turvallisuuden yhteisten ja jaettujen prosessien kehittämisessä.

Tutkimus ehdottaa kokonaisturvallisuuden kehittämisstrategian laatimista strategisen valtion hengessä. Sen keskiössä tulisi huomioida kansalaiset, kaupungit sekä elinkeinoelämä yhteiskunnallisen turvallisuuden osatekijöinä. Kokonaisturvallisuus tarvitsee myös oman kokeilevan innovaatorakenteensa, joka pohtii ratkaisuja siihen, miten kompleksisessa turvallisuusympäristössä ohjataan, johdetaan toimintaa ja kehitetään ratkaisuja. Tätä voisi rakentaa esimerkiksi yhteistyössä yliopistojen ja tutkijoiden kanssa – ei kuitenkaan rahoitusinstrumenttina vaan aitona yhdessä työskentelynä. Toistaiseksi kokonaisturvallisuuteen liitetyissä turvallisuustiloja laukaisevissa avauksissa ei ole tilaa innovaatiomuotoiluille.

Tutkimuksessa kokonaisturvallisuuden termin sijaan ehdotettuun Yhteiskunnan turvallisuuteen liitetään kokonaisvaltainen, systeemin turvallisuusajattelu, haavoittuvuuksien ja epävarmuuksien tunnistaminen, resilienssin kehittyminen sekä kyvykkyysien kehittäminen turvallisuuden edistämiseksi. Merkitys huomioi ihmisoikeudet, demokraattiset arvot sekä integroi sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden, riskienhallinnan menettelyt, kansallisen turvallisuuden, terrorismin torjunnan, rikostorjunnan, kriisi- ja hätätilanteiden hallinnan elementtejä

koordinoiduksi yhteiskunnallisen turvallisuuden kokonaisuudeksi. Ne elintärkeät toiminnotkin siinä löytyvät, mutta painopiste ei ole uhkiin varautumisessa vaan kokonaisuuden systeemisessä tuntemisessa ja hallinnassa.

Kokonaisturvallisuuden kehittyminen edellyttää siis monirataisen, jaetun ymmärryksen varaan rakennettua ohjausta sekä muutos ja kehittämisstrategiaa, jossa strategiset valinnat ja valikoinnitkin ovat jaettuja ja jossa on kommunikoitu tarkoitus, suunta ja tavoitteet. Se edellyttää myös kehitettävien kyvykkyysien tunnistamista.

Kokonaisturvallisuuden kehittyminen ja uudistumiskyky edellyttävät muutoksen hallintaa, jatkuvaa kehittämisvalmiutta, erilaisten intressien, ihmisten ja organisaatioiden yhteen sovittamista, kompleksisuuden hallintaa. Huomiota tulee kiinnittää myös mikrotason kommunikaatioprosesseihin, jotta kokonaisturvallisuutta yhteen sovittava toiminta voi edetä myös komiteatasolta kansalaisiin.

Kokonaisturvallisuuden luoman systeemin kyvykkyys vuorovaikutukseen muiden systemien kanssa määrittää sen mahdollisuudet uudistumiseen, muutokseen, innovaatioon sekä vaikutusvoimaan. Tiedon tulee muodostua yhteiseksi kokemukseksi, merkityksiä tulee luoda yhdessä.

Väitöstutkimus tarkastettiin Tampereen yliopistossa 8.1.2016