

## KANSALLISET TURVALLISUUSSTRATEGIAT JA UPSEERIN UUDET OSAMISVAATIMUKSET

### Johdanto

Suomen turvallisuuteen ovat perinteisesti vaikuttaneet Venäjän ja eri aikakausien keskeisten läntisten suurvaltojen suhteet. Kylmän sodan jälkeinen ensimmäinen vuosikymmen muokkasi Suomen toimintaympäristöä globaalimpaan suuntaan, jolloin sotilaallisten uhkien vähentyessä niin sanottujen uusien uhkien merkitys korostui. Kansainvälistyminen ja yhteiset kansainväliset esimerkiksi taloudellisia tavoitteita koskevat intressit ovat vahvistaneet Suomen turvallisuutta. Toisaalta yhteiskuntien verkottumisen myötä keskinäisriippuvuus on lisääntynyt, kuten myös erilaiset riskien ja uhkien mahdollisuudet maantieteellisistä etäisyyksistä huolimatta. Tällöin vaikutukset voivat olla häiriö- ja kriisitilanteessa nopeat ja laajat. (Tietoja Suomen kokonaisuunpuolustuksesta 2006. Maan ja kansalaisten turvallisuus – yhteiskunnan toiminnan turvaaminen.)

Upseerien opetukseen edellä mainituilla tekijöillä oli vaikutuksia jo 1990-luvun lopulla, jolloin johtamisen opetukseen tuotiin strategisen johtamisen näkökulma, informaatio- ja sotateollisuuden käsite ja sen myötä toimintaympäristöjen monimutkaiset ilmiömaailmat (kansainväliset harjoitukset) sekä ihmisjoukkojen (ryhmien) käyttäytymistä ja johtamista koskevien haasteiden tarkastelu.

Kuluvan vuosikymmenen aikana kansainväliset tapahtumat ovat entistä enemmän kiihdyttäneet turvallisuuden merkityksen korostumista kansallisella ja myös yksilön tasolla. Uusien uhkien esiintymisen todennäköisyys on kasvanut entisestään myös Suomessa. Uudet uhat voidaan jakaa esimerkiksi vuoden 2004 turvallisuuspoliittisen selonteon mukaisesti kolmeen erilaiseen uhkaan: *Luonnononnettomuuksien* paikallisuus ei poista niiden taloudellisia ja poliittisia vaikutuksia. Vahvasti on ollut esillä merkittäviä yksilöönkin kohdistuvia turvallisuusuhkia, kuten tsunamikatastrofi ja pelko lintuinfluenssapandemiasta. *Ihmisen aiheuttamien* turvallisuusriskien torjuminen on keskeinen haaste yhteiskunnalle niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin. *Teknologiariiskien* hallinta keskittyy ennaltaehkäisevään toimintaan, mutta yhteiskunnan on varauduttava myös uhkien lisääntyessä mahdollisten seurauksien hallittuun johtamiseen. (Tietoja Suomen kokonaisuunpuolustuksesta 2006.)

Artikkelin lähestymistapa on käsitteellinen ja opetuksellinen; sotilasjohtamisen näkökulmasta pyritään ennakoimaan haasteita, joita turvallisuus ja johtaminen muuttuvissa toimintaympäristöissä kohtaa. Aiheen käsittely on ajankohtaista, koska yleiseurooppalaisen Bologna-prosessin myötä upseerien koulutusohjelmaa uudistetaan muun muassa kokonaisuunpuolustuksen opetuksen osalta.

## Turvallisuusstrategiat

Keskeisiä turvallisuustoimintaympäristön muutoksia kuvaavia asiakirjoja ja vaatimustason asettajia ovat kansalliset arviot ja turvallisuusstrategiat. Näiden asiakirjojen ja lainsäädännön puitteissa puolustusvoimat toimii valtion ulkoisen turvallisuuden alueella keskeisenä tuottajana ja muiden viranomaisten kumppanina.

Valtioneuvoston (VN) turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa vuodelta 2004 Suomen lähialueiden vakauden on arvioitu vahvistuneen edellisen eli vuoden 2001 selonteon jälkeen. Samaan aikaan laajempi kansainvälinen tilanne on myös Suomen kannalta tullut yhä haasteellisemmaksi, ja tämä kehitys on alkanut heijastua yhä tuntuvammin myös Suomen turvallisuusympäristöön. Vuoden 2004 selonteossa todetaan, että globalisaation myötä Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden riippuvuus on lisääntynyt laajasta kansainvälisestä tilanteesta. Keskeisiksi ulkoiseen turvallisuuteen vaikuttaviksi uhkiksi on määritelty *terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen ja niiden käytön uhka, alueelliset konfliktit ja sotilaallinen voimankäyttö, järjestäytyneet rikollisuus, huumeet ja ihmiskauppa, taloudelliset ja teknologiset riskit, ympäristöongelmat, väestönkasvu, väestöliikkeet ja epidemiat*. (VNS 6/2004.)

Ulkoista turvallisuutta koskevat uhkat ovat perinteisen ajattelun mukaan kuulleet ensisijaisesti asevoimien intressipiiriin ja varautumistehtäviin. Uusien uhkien monimutkaista kenttää ei kuitenkaan ole enää mahdollista hallita vain perinteisen alueen puolustamisen tai sotilaallisen toiminnan keinoin. Uhkiin varauduttaessa on jatkossa otettava kaikki keinovalikoimat käyttöön, ja varautuminen on nähtävä **kaikkien viranomaisten ja viranomaisyhteisöjen tehtävänä**. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden riippuvuustekijöiden tunnistaminen, näitä koskevat monipuoliset riskikartat sekä viranomaisten lakisääteisten tehtävien rajapintojen määrittely ovat edellytyksiä kokonaisstrategian laatimiselle (ja **viranomaisten tehokkaalle toiminnalle**).

Valtioneuvosto antoi vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle (TPAK) tehtäväksi kansallisen varautumisen strategian laatimisen. Strategian laatiminen edellytti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen määrittämistä sekä toiminta- ja kehittämissuunnitelmien laatimista. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETTS)

mukaan (Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003) elintärkeitä toimintoja ovat valtion johtaminen, ulkoinen toimintakyky, valtakunnan sotilaallinen puolustus, sisäinen turvallisuus, talouden ja yhteiskunnan toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestokyky (YETTS).

Strategiassa todetaan, että elintärkeisiin toimintoihin kohdistuu uhkia, jotka voivat joko liittyä toisiinsa tai esiintyä erikseen. Uhkien toteutumisen todennäköisyydet vaihtelevat, ja on selvää, ettei kaikkia uhkia pystytä ennakoimaan. Vaikka tiukat kytkennät eurooppalaiseen talouteen lisäävätkin alueellista vakautta, niin samalla ne vaikeuttavat yllättävien uhkien arviointia ja negatiivisten muutosten ennakoimista. Euroopan Unioniin (EU) kohdistuessaan uhkat voivat koskea sen jäsenmaita eri tavoin. Vastaavasti Suomeen kohdistuessaan uhkat voivat heijastua tai vaikuttaa unionin muihin jäsenmaitiin. Kuitenkin normaalioloissa erityisesti talouden ja yhteiskunnan toimivuuteen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu **riippuvuusriskejä**, jotka voivat toteutuessaan johtaa poikkeusoloihin Suomessa (YETTS).

Sisäisten ja ulkoisten uhkien riippuvuustekijöiden kartoittamiseen ja varautumisstrategioiden kehittämiseen liittyen käynnistettiin 24.6.2003 myös sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelu. Asiakirjan mukaan sisäisen turvallisuuden tila Suomessa on kansainvälisesti katsoen hyvä, vaikka väkivaltarikollisuuden, erityisesti henkirikosten määrä, on Suomessa läntisen Euroopan korkein suhteutettuna väestömäärään. Tilastollisesti onnettomuuksia on Suomessa edelleen merkittävästi enemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Arvion mukaan myös Suomen sisäisen muuttoliikkeen ja väestörakenteen muutos aiheuttavat lähivuosina suuria haasteita hyvän turvallisuustilanteen ja turvallisuusviranomaisten palvelukykyyn säilyttämiselle koko maassa. (Arjen turvaa sisäisen turvallisuuden ohjelma, Valtioneuvoston periaatepäätös 23.9.2004.)

Ohjelman mukaan sisäisen turvallisuuden tavoitetilana on, että Suomi on Euroopan turvallisin maa vuoteen 2015 mennessä. Turvallisuuden takeena nähdään hyvin toimiva julkinen sektori, jonka toiminta painottuu ennalta estävään työhön. Viranomaisyhteistyöllä sekä sidosryhmien ja yksityisen sektorin kanssa kumppanuuksia solmimalla varmistetaan laadukkaat ja ihmisten turvallisuusodotuksia vastaavat sisäisen turvallisuuden palvelut. Keskeisinä tulevaisuuden haasteina tavoitteen toteutumisen näkökulmasta mainitaan muun muassa syrjäytymisen lisääntyminen, yhteiskunnan arkiturvallisuuden ylläpitäminen, onnettomuuksien lisääntyminen, ulkomailta johdettu kova rikolliskulttuuri, rajavalvonnan ylläpitäminen ja terrorismin torjunta. (VN periaatepäätös 23.9.2004.)

Huomattakoon, että sisäinen turvallisuus on määritelty sekä käsitteenä että toimintoina laajaksi ja poikkihallinnolliseksi. Ohjelman lähtökohtana on myös, että sisäistä turvallisuutta ei voida ylläpitää eikä parantaa pelkästään viranomaisten toimenpitein. Tämä edellyttää, että viranomaisten lisäksi myös elinkeinoelämä, eri yhteisöt ja

yksityiset ihmiset haluavat ja osaavat ottaa turvallisuusasiat huomioon omassa ympäristössään ja toiminnassaan. Samalla turvallisuusviranomaisten tehtävät lisääntyvät ja monimutkaistuvat ja yhteistoiminnan merkitys kasvaa sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

## **Turvallisuuden käsite**

Turvallisuuden käsitteen monimerkityksellisen luonteen ymmärtäminen ja erilaisen lähestymistapojen tuntemus voidaan edellä esitettyjen vaatimusten perusteella määritellä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseeriston keskeiseksi osaamisalueeksi. Monimutkaisen kentän hahmottaminen edellyttää myös strategisen ajattelun valmiuksia ja halua kehittyä jatkuvasti muun muassa tutkivan työotteen kautta. Edellä todettiin, että viranomaisorganisaatioiden sisäisen lainsäädännön asettamien vaatimusten lisäksi myös ulkopuoliset asettavat odotuksia upseeriston ja virkamiesten osaamiselle. Turvallisuuden käsitteen ja tehtäväkentän hallitseminen edellyttää jatkossa yhä laaja-alaisempaa osaamista.

Turvallisuutta voidaan tarkastella ja määritellä lukuisista erilaisista näkökulmista ja esimerkiksi riskeistä voidaan rakentaa kaavoja. Tunnetuin kaava on riskien määrittely vaarallisen tapahtuman esiintymistäajuuden, todennäköisyyden ja seurauksen yhdistelmänä. Määritelmä on vakiintunut ja laajasti tunnettu riskienhallintaprosessin perusta. Riskejä voidaan edellä mainitun kaavan avulla arvioida, analysoida ja käsitellä kvantitatiivisin menetelmin tilastoihin tai mittauksiin perustuen. Riski on toiminnassa ja tavoitteissa kahdenlaatuinen; se on luonteeltaan sekä positiivinen mahdollisuus että negatiivinen epävarmuustekijä tai vaikutus. Riskin suhde turvallisuuteen ei siis myöskään ole yksiselitteinen. (Rouhiainen 2004.)

Voidaanko turvallisuutta mallintaa samalla tavalla? Tähän liittyen voidaan todeta, että turvallisuus on käsitteenä vielä vaikeammin käsiteltävissä tai määriteltävissä kuin riski. Keskeinen ongelma universaalien määritelmän muodostamisessa on kieli. *Suomen kielessä "turvallisuus" on yksi sana, kun vastaavasti englannin kielessä sitä tarkoittavia sanoja ovat "security" ja "safety". Käsitteiden "safety" ja "security" erosta voidaan todeta, että "safety"-käsite liittyy niin sanottuihin puhtaisiin onnettomuuksiin tai inhimillisestä erehdyksestä johtuviin onnettomuuksiin sekä erilaisiin vammojen mahdollisuuteen (vrt. palvelusturvallisuus tai liikenne- ja työturvallisuus). "Safety" ei käsitteenä sisällä tahallisuutta tai tarkoituksellista vahingoittamispyrkimystä. (Mannunta 2005, Hanén 2005.)*

"Security" sisältää puolestaan tahallisuuden ja tarkoituksellisen vihamielisen toiminnan (esimerkiksi rikollinen toiminta ja terrorismi). Käsitteeseen sisältyy myös

positiivinen merkitys, joka kattaa toimet tai pyrkimykset, joilla suojaudutaan tai suojataan edellä mainituilta uhkilta (vrt. Security Measures). (Hanén 2005.)

Turvallisuuden käsite on poikkitieteellinen, ja se voidaan liittää useisiin tutkimussuuntauksiin. *Turvallisuuden määrittely ja tulkinnat sen sisällöstä riippuvat toimintaympäristöstä, organisaation olemassaolon tarkoituksesta sekä toiminnan intresseistä* (Hanén 2005, Virtanen 2004).

## **Näkökulmasidonnaisuus**

Edellä esitetyn perusteella voidaan ajatella, että turvallisuuden käsitteen ymmärtäminen riippuu näkökulmasta tai toimintaympäristöstä, jossa käsitteitä käytetään. Turvallisuuden sisältöä ja siitä tehtäviä tulkintoja on siis helpompi ymmärtää erilaisen näkökulmien käsittelyn kautta.

Yksilön näkökulmasta tarkasteltuna turvallisuus on tarve sekä tunne. Molempia koskeva kokemus on yksilön tasolla sidottu **toimintaympäristöön** ja tilanteeseen. Turvallisuuden "tilan" tulkinta on tästä näkökulmasta tarkasteltuna henkilökohtainen (Hanén 2005, Manunta 2005).

Turvallisuutta tarkastellaan ja määritellään laajasti myös kansainvälisen politiikan turvallisuuskäsityksiin perustuen, rikostorjunnan sekä lainsäädännön, onnettomuuksien ja vahinkojen ehkäisemiseen tai torjuntaan liittyen. Viranomaisten (poliisi, tulli, raja, pelastus puolustusvoimat) tehtävät on helppo asemoida ja yhdistää tässä mainittuihin näkökulmiin (Hanén 2005, Manunta 2005).

Yksilön, viranomaisten tai valtion intresseistä poiketen turvallisuutta ja sen organisointia voidaan tarkastella myös yrityksen johtamisen, asiantuntijatoimintojen, operatiivisen toiminnan sekä tuotannon näkökulmista (Virtanen, 2004).

**Yritysturvallisuudessa näkökulmaa** ja turvallisuustoiminnan organisoimisvaihtoehtoja voidaan määrittää muun muassa säädösten asettamien vaatimusten täyttämisen näkökulmasta eli "**juristinäkökulmasta**". Säädösten vaatimusten täyttäminen voidaan samaistaa turvallisuuden minimitason toteutumiseen.

Toisena vaihtoehtona on nähdä turvallisuus toiminnan tehostajana ja häiriöiden poistajana. Tätä voidaan kutsua myös "**insinöörinäkökulmaksi**", jossa prosessien ja organisaation hyvä toimivuus ovat keskeisiä arvoja ja liiketoiminnan tuottavuuden edistäjiä (vrt. riskianalyysit, tuotannon ja toiminnan häiriöttömyys, Rouhiainen 2004).

Kolmantena yrityksen turvallisuuden organisoimisvaihtoehtona voidaan mainita niin sanottu "**ekonominäkökulma**", jonka mukaan yrityksen laadukas turvallisuustoiminta on erottumistekijä markkinoilla tai sellaisenaan tuote. Tämän ajattelun

mukaan tuloksellisuuden paraneminen perustuu tuotteeseen, palveluun, yritykseen liitettyyn mielikuvaan (brändi) tai lisäarvo-ominaisuuteen.

Neljäntenä näkökulmana on turvallisuuden kokonaisvaltainen huomioiminen (kokonais- ja/tai liike-)toiminnan johtamisessa ja riskinhallinnassa. Tämä näkökulma voidaan nähdä **valistuneen (liikkeen) johdon näkökulmana** asiaan. Tämä lähestymistapa pohjaa toimintansa laajaan riskikarttaan ja monipuoliseen riskienhallintastrategiaan, jonka puitteissa tunnustetaan muitakin osa-alueita kuin vaihtoehtoisia "security"- tai "safety"-riskejä. Muiden edellä mainittujen näkökulmien voidaan tulkita jättävän turvallisuuden tarjoamat mahdollisuudet **osin** hyödyntämättä (Virtanen 2004, Suominen 2004). Holistinen näkökulma turvallisuuteen tuo sen osaksi kokonaisjohtamista.

Tässä esitetyt näkökulmat turvallisuuden organisoimisesta yrityksessä ja niistä tehdyt tulkinnat tuovat esiin sen, miten turvallisuuteen voidaan suhtautua organisaatiossa ja toisaalta miten turvallisuusnäkökulmien voi olettaa näkyvän johtamisessa. Yritysturvallisuuden malli sulauttaa yhteen edellä esitettyjä näkökulmia ja liittää johtamisen osaksi turvallisuuden "tuottamisen" keinoja. Yritysturvallisuuden "yleinen" malli sisältää uhkat, suojattavat arvot, suojauskeinot sekä turvallisuusjohtamisen. Suojattavia arvoja ovat tiedot, henkilöt, materiaali ja maine.

Resurssien (omaisuuden) hallinta on toimivan turvallisuusjohtamisen edellytys. Se sisältää muun muassa omaisuuden arvon luokittelun. Luokitelluilla arvoilla tai eduilla on yhteys riskien ja vahinkojen vaikutuksien eli seurauksien arviointiin. Yrityksen turvallisuuden osa-alueiksi voidaan toimialasta riippuen lukea esimerkiksi toiminnan turvallisuus, henkilöstöturvallisuus, tietotekninen turvallisuus ja toimintaturvallisuus. Malli huomioi sekä "security"- että "safety"-näkökulmat. Turvallisuusjohtaminen on tässä ajattelussa tärkein keino, joilla ydintoimintaa, sen arvoja ja etuja suojataan. (Virtanen 2004, Suominen 2004, Rouhiainen 2004.)

## **Puolustusvoimien turvallisuuden määrittely**

Viranomaisten toiminnassa turvallisuuden näkökulma ja tavoitteet mielletään usein laajemmiksi kuin taloudellisen tehokkuuden perusteella asetetut (yritystoiminnan) tavoitteet. Edellä todettiin, että viranomaisten toiminta ja turvallisuusintressit perustuvat muun muassa valtioiden sisäistä tai ulkoista turvallisuutta koskeviin käsityksiin, rikostorjuntaan ja lainsäädäntöön sekä onnettomuuksien ja vahinkojen ehkäisemiseen tai torjuntaan. *Tuloksellisuus ja tehokkuus eivät kuitenkaan ole missään muodossa tunteuttomia tai irrelevantteja tekijöitä viranomaisorganisaatioiden (ml. puolustusvoimien) taloudellisen toiminnan ohjaajina.*

(Viranomais-)turvallisuusorganisaation suhde turvallisuuden käsitteeseen on kuitenkin jakautunut. Turvallisuus määritellään organisaation tuottamana, kansallisiin säädöksiin perustuvana tuotteena sekä tehtävänä ja toisaalta oman organisaation suorituskyvyn takaamiseen ja ylläpitämiseen liittyvänä prosessina. Turvallisuus on luonteeltaan aineeton, mutta välttämätön ”hyödyke”. Viranomaisorganisaation sisäinen turvallisuustoiminta on suorituskyvyn edellytys. Suorituskyky on puolestaan yhteydessä organisaation olemassaoloon ja sen funktioon yhteiskunnan ylläpitämänä toimintona. Kansalaisten ja kansallisen turvallisuuden tuottamiseen käytetyt toimintatavat, prosessit tai ajattelu eivät välttämättä suoraan sovellu sisäisiin turvallisuuden prosesseihin ja varsinkaan kaikissa tilanteissa tai toimintaympäristöissä (vrt. sodan vs. rauhan aika). Yhteiskunnalle tuotettavan turvallisuuden sisältö eroaa siis merkittävästi organisaation sisäisen turvallisuuden vaatimuksista ja mittakaavasta. Kontrasti on luonnollisesti havaittavissa myös puolustusvoimissa.

Puolustusvoimien Turvallisuustoiminnan Strategiasta käy hyvin ilmi, miten puolustusvoimat määrittelee turvallisuuden johtamista ja sisäisen turvallisuuden merkitystä organisaation päätehtävän täyttämisen kannalta.

Yhteiskunnan lakisääteisistä tehtävistä ja toimintaympäristön muutoksista johdettujen vaatimusten mukaan puolustusvoimien on jatkuvasti kyettävä hallitsemaan turvallisuutta vaarantavia tai uhkaavia tapahtumia. Turvallisuustoiminta on perusta organisaation valmiudelle. Näkyvä ja ylläpidetty valmius on puolestaan kansallisen puolustuksen uskottavuuden keskeinen tekijä. Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan mallissa keskeisesti suojattavia arvoja ovat tiedot, henkilöstö ja materiaali. Myös myönteinen julkisuuskuva on nähtävä puolustusvoimien tärkeänä sisäisenä ja ulkoisena tekijänä. (Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategia 16.12.2003.)

Turvallisuustoimintaa linjaavassa strategiassa todetaan myös, että puolustusvoimien turvallisuusjohtaminen perustuu muun muassa riskienhallintaan, jonka tärkeimpänä tavoitteena on onnettomuuksien ja rikosten ennaltaehkäisy. Tämän ajattelun mukaan turvallisuus kuuluu puolustusvoimien koko henkilöstön kaikkeen toimintaan. Turvallisuus itsessään on organisaatiolle keskeinen arvo. Turvallisuuden ylläpitäminen perustuu henkilöstön asenteisiin ja toimintatapaan, joilla ennaltaehkäistään tai torjutaan laittomuuksia ja luvatonta toimintaa, välttyään onnettomuuksilta ja vahingoilta sekä ehkäistään sairauksiin ja tapaturmiin johtavat tilanteet. (Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategia 16.12.2003.)

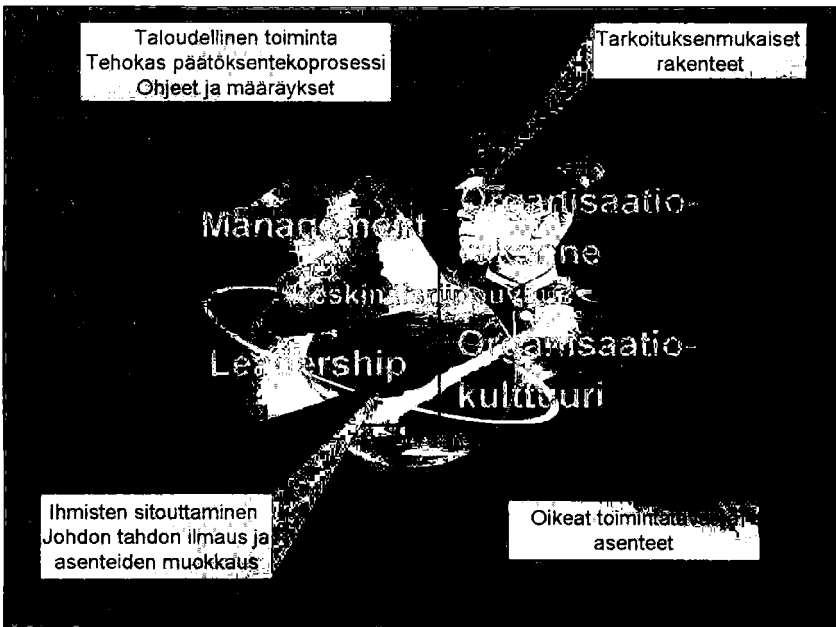
Turvallisuustoimintaa johdetaan operatiivisten johtosuhteiden mukaisesti, ja johtamisen esimiesvastuu on linjaorganisaatiossa. Kaikkien johtajien on tähän liittyen tunnettava turvallisuustoiminnan perusteet. Puolustusvoimissa turvallisuushenkilöstö toimii johtamista tukevana asiantuntijoina. Turvallisuusjohtaminen siis asemoituu puolustusvoimissa kokonaisjohtamista tukevan erikoisalan (toimialan) ja asiantunti-

joiden johtamiseksi. (Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategia 16.12.2003.)

Johtopäätöksenä edellisestä voidaan sanoa, että Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan ja turvallisuusjohtamisen määrittelyä tehdään säädösten, käytännön ja rauhan ajan (arki-elämän) vaatimusten kautta. *Organisaation sisäinen turvallisuus on yksi toimintakyvyn osatekijä, ja sillä on keskeinen arvo puolustusvoimien päätehtävien täyttämässä.* Tämän ajattelun mukaan voidaan tulkita, että turvallisuuden määrittelyyn sisältyy sekä "safety"- että "security"-ulottuvuus. Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategian julistama ajattelu tai määritelmät eivät siis merkittävästi poikkea muista turvallisuutta koskevista näkökulmista. Puolustusvoimien turvallisuus perustuu kokonaisvaltaiseen näkökulmaan.

### Johtamisen kokonaisuus ja turvallisuus

Johtamisen kokonaisuuden (MPKK:n Johtamisen laitoksen jaottelun mukaisesti) "hallitseminen" tai osaaminen edellyttää ihmisten johtamisen, toimintayksiköiden organisoimisen, asioiden johtamisen eli päätöksenteon ja johtamisprosessin osaamista. Johtajan on tämän mallin mukaan kyettävä myös tunnistamaan organisaatiokulttuurin vaikutukset kokonaisjohtamiseen.



**Kuva 1.** Turvallisuusjohtamisen elementit sovellettuina sotilasjohtamisen tieteenalan nelikenttään.



**Johtajuus ("leadership")** koskee nelikentässä ihmisten johtamista. Johtajuuden käsitteen määrittely on kuitenkin ongelmallista. Tässä nojataan puolustusvoimien näkökulmasta keskeiseen tutkimussuuntaukseen eli johtamisen uuden paradigman piirissä syntyneeseen määrittelyyn, jonka mukaan johtajuudesta voidaan puhua silloin, kun tiettyjen motiivien ja tavoitteiden pohjalta otetaan käyttöön organisatorisia, poliittisia, psykologisia ja muita resursseja siten, että alaiset sitoutuvat yhteisiin tavoitteisiin. Tämä ajattelun lähtökohtana on se, että johtaja ottaa aktiivisesti huomioon alaisten tarpeet. Tällaisen johtajuuden edellytyksenä on todellinen vuorovaikutus johtajan ja johdettavan välillä (vrt. Nissinen 2000).

**Organisaatiokulttuuri** näkyy ihmisten perusoletuksia, asenteita, arvoja tai mielipiteitä ilmentävänä toimintatapana ja käyttäytymisenä. Organisaatiossa ei kuitenkaan välttämättä toimita julistettujen arvojen ja päämäärien mukaisesti, sillä toimintaa ohjaa kulttuurin ydin, pohjimmaiset perusoletukset. Nämä oletukset ovat usein tiedostamattomia tai itsestään selviä uskomuksia, käsityksiä, ajatuksia ja tunteita. Organisaation toimintaan vaikutetaan myös esimiesten johtamistavoilla ja käytännöillä (Schein 1992, Nissinen 2000).

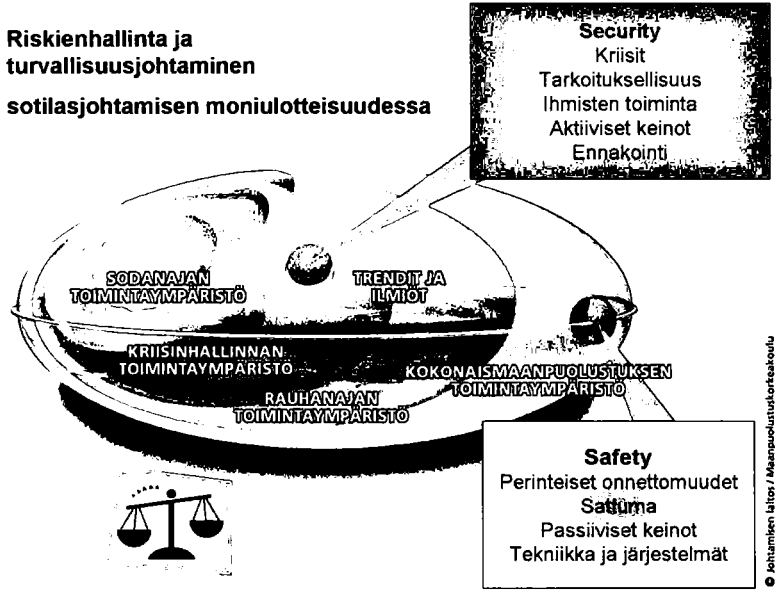
**Johtaminen ("management")** eli asioita koskeva päätöksenteko ja johtamisen prosessin osaaminen sisältyy kaikilta viranomais-(sotilas)johtajilta edellytettävään ja vaadittavaan ammattitaitoon. Johtaminen sisältää prosessina ja vaiheittain kuvattuna muun muassa seuraavat osa-alueet (sotilastoiminnassa vakiintuneen peräkkäisen prosessin kuvauksen mukaisesti):

- 1) tilanteen seurannan
- 2) toimintaympäristön ja tilanteen arvioinnin
- 3) keinovalikoiman ja ratkaisuvaihtoehtoja koskevat päätökset
- 4) alakohtaisen suunnittelun
- 5) suunnitelmien toimeenpanon sekä toiminnan ohjauksen ja valvonnan.

Kokonaisprosessi on syklinen, ja siinä ohjaus ja valvontavaihe muodostavat kytkennän tilanteen seurantaan.

Esitetyssä mallissa päätöksenteko ja tahdonilmaukset etenevät hierarkkisesti ylhäältä alas ilman välissä annettavia kontrolloita tai vuorovaikutusta. Tähän malliin ei sisälly rinnakkaisten prosessien kuvausta, ja se on siis sekä kaavamainen että todellisuutta yksinkertaistava. *Huolimatta prosessin kuvauksesta tai soveltamiseen liittyvistä yksityiskohdista prosessin hallitseminen on asemoitavissa ammatillisen osaamisen ydintietämykseen.*

**Organisaatiorakenteella** on tässä mallissa välineellinen asema, jonka avulla määritellään työnjako, käskyvalta- ja yhteistoimintasuhteet. Kyseessä on siis sosiaalinen, taloudellinen ja tekninen ohjauksjärjestelmä, jonka puitteissa järjestetään mm. päätöksentekoprosesseja, tehtävien jakoa, toimivalta- ja vastuusuhteita, materiaali- ja tietovirtoja. Organisaatio määrittää johtajien ja esimiesten aseman sekä ratkaisuvallan.



**Kuva 2.** Tulkinta safety- ja security-käsitteiden asemoinnista sotilasjohtamisen toimintaympäristössä

Tässä kokonaisuudessa toimintaympäristön ja tilannetekijöiden vaikutusten analyysin pohjalta tehtyjen ratkaisujen ja johtamisen osa-alueita koskevien painotusten vaihtoehtojen osaaminen on myös keskeistä upseerin ammattitaitoa. Näitä osaamisvaatimuksia voidaan pitää yleispätevinä myös turvallisuustoiminnan johtamisessa.

Johdon tai johtajan roolina (tässä kompleksisessa kentässä) on olla organisaation suodatin, korva ja kaiutin, niin sisäisestä kuin ulkoisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Roolin ja tehtävän toteuttamisen kannalta keskeisiksi muodostuvat johdon ja johtajien kyky vastaanottaa, käsitellä ja käsitteellistää informaatiota.

## Turvallisuusjohtaminen sotilasjohtamisen puitteissa

Edellä käsitellyissä strategioissa ja ohjelmissa korostuu laajan yhteistyön merkitys kokonaisturvallisuudessa ja toisaalta kokonaismaanpuolustuksessa. Keskeinen osa ohjelmiin sisältyvää keinovalikoimaa onkin siis yhteistyön tehostaminen turvallisuuden viranomaistoimijoiden (poliisi, raja, tulli, pelastus ja puolustusvoimat), yksityisen turvallisuusalan ja muiden tahojen välillä. Yhteistyön tehostamista ja yhteiskunnan ”turvallistamista” koskevat linjaukset asettavat merkittäviä haasteita viranomaisten resurssien käytölle ja myös tulevaisuuden osaamisen kehittämislle. Strategioiden kehittymistä seurataan viranomaisorganisaatioissa osana johtamisympäristön muutosten luotausta. Toisaalta voidaan ajatella, että näiden strategioiden turvallisuutta koskevat näkökulmat ja määrittelyt ovat kaikille viranomaisille kuuluvaa osaamista.

Turvallisuutta tuottava organisaatio tarvitsee omaa ydinkäsitteistöään koskevaa tutkimusta ja opetusta. Sodankäynnin evoluutio ja sen ulottuvuuksien laajentuminen uusille vaikutuskehille on tuonut uusia merkityksiä turvallisuudelle ja haasteita sen määrittelylle. Esimerkkinä tästä mainittakoon vaikkapa informaationsodankäynnin käsite, joka sisältää uudenlaisen määrittelyn sotilasoperaatioiden turvallisuudesta. Turvallisuuden käsite ja turvallisuuden viranomaistoiminnan koordinointi on ajankohtainen myös toimintaympäristön muutoksen ja puolustusvoimien sisällä käynnissä olevien kehittämisprojektien näkökulmasta. Turvallisuus on mielenkiintoinen käsite myös yhteiskunnassa tiedostettujen turvallisuusuhkien näkökulmasta. (VNS 6/2004.)

Tarkistetussa upseerin koulutusohjelmassa turvallisuuden käsitettä ja puolustusvoimien organisaation turvallisuustoimintaa käsitellään sotatieteiden kandidaatin opinnoissa kokonaismaanpuolustuksen toimintaympäristön kautta. Sotatieteiden maisterin syventävissä opinnoissa turvallisuutta tarkastellaan rauhanajan toimintaympäristössä ja erikoisalojen johtamisen näkökulmasta.

### AINEOPINNOT

koodi	1B03
nimi	<b>Kokonaismaanpuolustuksen toimintaympäristö: Turvallisuustoiminta ja johtaminen 3 op</b>
oppiaine	johtaminen
opinnon asema	aineopinnot
Tavoite	Opiskelija perehtyy kokonaismaanpuolustukseen ja puolustusvoimien turvallisuusympäristöön. Opiskelija oppii riskianalyysin laatimisen perusteet ja tutustuu uhkien määrittelyyn. Opiskelija hahmottaa viranomaisyhteistyön merkityksen.
Sisältö	Toimintaympäristö ja turvallisuuden käsite. Uhkien määrittely ja riskianalyysi. Turvallisuuden osa-alueet, keinot ja johtamisprosessi. Turvallisuusorganisaatiot, asiantuntijuus ja johtaminen.

## SYVENTÄVÄT VALINNAISET OPINNOT

koodi	1C12V
nimi	<b>Rauhan ajan toimintaympäristö 3 op</b>
oppiaine	johtaminen
opinnon asema	syventävät opinnot
Tavoite	Opiskelija ymmärtää rauhan ajan johtamisympäristön erityisosaamista vaativien alojen johtamisen.
Sisältö	Rauhan ajan johtamisen erikoisalut: turvallisuuden kenttätoiminnan johtaminen. Turvallisuusorganisaatio asiantuntijaorganisaationa.

Kokonaismaanpuolustuksen kentässä toimittaessa turvallisuuden käsitteen vivahteiden määrittely, yhteinen kieli ja menettelytavat ovat kaikille viranomaisorganisaatioille tärkeitä. Turvallisuusympäristön ja viranomaisten tehtävien muutoksesta johdetut uudet haasteet eivät poista tai syrjäytä organisaatioiden sisäisistä lähtökohdista määritettyjä vaatimuksia tai osaamistarpeita. (On siis selvää, että esimerkiksi puolustusvoimien jokaisen virkamiehen ja upseerin on edelleen hallittava myös organisaation turvallisuustoiminnan sisäiset vaatimukset tai tehtävät.) Huomattakoon kuitenkin, että edellä mainituissa strategioissa tehdyt linjaukset edellyttävät viranomaisilta myös yksityisen sektorin turvallisuustarpeiden ja turvallisuuskäsitteen määrittelyjen tuntemusta. Säädösten, viranomaiskielen tai määritelmien tuntemus ei siis riitä upseerin osaamisen ihanteeksi tulevaisuuden yhteistoimintakentässä, jossa yksityisen sektorin toimijat muuttuvat kumppaneiksi.

Turvallisuustoiminnan yleisten mallien määritelmien mukaan sekä puolustusvoimien organisaation prosessilähtöisen ja käytäntöjä koskevan tarkastelun perusteella *turvallisuusjohtaminen voidaan asemoida* kokonaisjohtamisen tukiprosessiksi (vrt. Rouhiainen 2004, Virtanen 2004, Suominen 2004 ja PV:n turvallisuustoiminnan strategia).

Puolustusvoimien sisäisen riskienhallinnan näkökulmasta turvallisuusjohtaminen asemoituu riskienhallinnan operatiiviseksi osaksi ja turvallisuustoimialan keinojen tai osa-alueiden johtamiseksi. Tehokkaan riskienhallinnan edellytyksenä on puolestaan organisaation prosessien tuntemus ja todenmukainen kuvaaminen. Toimialajohtaminen tuo turvallisuusjohtamisen lähelle asiantuntijaorganisaation johtamista. Tämän ajattelun mukaan turvallisuusjohtamista muusta johtamisesta erillisenä tai irrallisena kokonaisuutena on vaikea perustella (Virtanen 2004, Suominen 2004).

## Lopuksi

Turvallisuusjohtamisen tehtävänä on ottaa käyttöön resursseja torjumaan suojattavia arvoja (tiedot, henkilöt, materiaali, maine) uhkaavia tekijöitä, olipa kyse näiden arvojen häiriöttömän käytettävyyden, luotettavuuden tai eheyden suojaamisesta. Turvallisuusjohtamisen prosessi on syklinen, ja se sisältää toimialakohtaisen kokonaisvaltaisen tilanteen seurannan, toimintaympäristön ja tilanteen arvioinnin, keinovalikoimaa ja riskitekijöiden hallintaa koskevat päätökset, alakohtaisen suunnittelun, suunnitelmien toimeenpanon sekä toiminnan ohjauksen ja valvonnan. Ohjaus ja valvonta liittyvät syklissä tilanteen seurantaan. Prosessin soveltamisessa ja toimintojen organisoinnissa korostuu kokonaisjohtamisen tukeminen sekä asiantuntijuuden johtamisen näkökulma.

Turvallisuustoiminnassa painottuu johtajan kyky tunnistaa ja hyödyntää monialaista asiantuntijuutta. Tehokkaan johtajuuden tärkeänä tekijänä on johtajan kyky yhdistää johdettavien ja organisaation tarpeet tavoitteelliseksi toiminnaksi. Johtajuudella voidaan vaikuttaa myös ihmisten sitoutumiseen ja vallitsevaan organisaatiokulttuuriin.

Tämän opetusta koskevan näkökulman taustalla vaikuttaa ajattelu, jonka mukaan johtamisen opetuksessa edetään kokonaisuudesta yksityiskohtiin, teoriasta käytäntöön, yleisestä erityiseen ja mekanistisesta kohti kaoottista (Leskinen & Virta & Rainio 2006).

Näitä "teesejä" tulkittaessa on hyvä huomata, että turvallisuus pyritään opetuksessa avaamaan haastavana, monipuolisena ja monimerkityksellisenä käsitteenä (vrt. safety ja security). Jos "safety" on tilastoitavissa ja ennakoitavissa esimerkiksi toimintovirheiden tapahtumataajuuksien tai rakenteiden lujuuslaskelmien puitteissa, niin "security" on puolestaan vaikeammin hallittava kokonaisuus siihen sisältyvän inhimillisen aikomuksen tai spontaanin reaktion takia.

Opetuksen lähtökohtana on siis kehittää opiskelijoiden valmiutta ymmärtää turvallisuuden maailmaa ja siihen sisältyvää epävarmuutta. Tässä kokonaisuudessa on keskeistä tukea niiden valmiuksien kehittymistä, jotka auttavat toimintaympäristöjen jatkuvassa luotaamisessa ja turvallisuutta koskevien haasteiden tunnistamiseen ja tiedostamiseen johtavien analyysien toteuttamisessa.

Turvallisuuden käsitteen hahmottaminen on niin ikään sotilasjohtamisen tutkimustoiminnan päämäärä, ja tutkimustöiden laatiminen on myös keskeinen väline opiskelijoiden ajattelun kehittämisessä. Tieteellisen lähestymistavan ytimenä on johtamisen tutkimuksen hermeneutiikka, joka harjaannuttaa opiskelijaa tuottamaan näkemyksiä tai tulkintoja toimintaympäristön ja johtamisen "nelikentän" (tai kokonaisuuden) välisistä vaikutussuhteista sekä niiden merkityksistä turvallisuuden käsitteelle.

Tarkastelemalla upseerin perustutkinnon sisältöjä edellä toteutetulla tavalla pystytään vaikuttamaan ennalta upseerien ammatilliseen pätevyyteen ja ennen kaikkea luomaan organisaatiokulttuuria, joka vastaa aikakauden haasteisiin ja on voimassa olevan puolustuspoliittisen selonteon hengen mukainen.

## Lähteet

### Opinnäytteet ja tutkimukset

Hanén, Tom: Turvallisuusjohtaminen ja rajavartiolaitos: yksittäisten onnettomuuksien tutkinasta strategisten häiriöiden hallintaan. Johtamisen laitos. Diplomityö. Yleisesikuntaupseerikurssi 52. Merivoimalinja. Heinäkuu 2005.

### Artikkelit

Manunta, Giovanni: "What is Security?" Security Journal. Volume 12.3. Perpetuity Press Ltd 2005.

Leskinen, Aleksi & Virta, Jami & Rainio, Antti: "Johtamisen opetuksen muutos perustutkinnossa". Teoksessa Sotilasjohtamisen tiedon kohteet (toim. Aki-Mauri Huhtinen). Johtamisen laitos. Julkaisusarja 2. Artikkelikokoelmat N:o 16. Edita Prima Oy, 2006.

### Julkaistut ja asiakirjat

Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategia PETURV-OS PAK 01:02, PUOLUSTUSVOIMAT PAK-TIETOPANKKI. Julkaisija TURVALLISUUSOSASTO. Julkaisupäivämäärä 16.12.2003. (<http://www.mil.fi/paaesikunta/paaesikunta/turvallisuus/liitteet/pak0102.pdf>)

VNS 6/2004, Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004 (Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004). (<http://formin.finland.fi/doc/fin/linjaukset/turvpuol/VNKjulkaisu16-2004.pdf>)

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS). Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003. ([http://www.defmin.fi/chapter\\_images/1687\\_Yhteiskunnan\\_elintarkeiden\\_toimintojen\\_turvaamisen\\_strategia.pdf](http://www.defmin.fi/chapter_images/1687_Yhteiskunnan_elintarkeiden_toimintojen_turvaamisen_strategia.pdf)).

Arjen turvaa sisäisen turvallisuuden ohjelma Valtioneuvoston periaatepäätös 23.9.2004. ([http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/F7CC536162B7F103C2256F18003B9031/\\$file/vn\\_periaatepaatos\\_sisainen\\_turvallisuus\\_230904.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/F7CC536162B7F103C2256F18003B9031/$file/vn_periaatepaatos_sisainen_turvallisuus_230904.pdf)).

Nissinen, Vesa: Puolustusvoimien johtajakoulutus – Johtamiskäyttäytymisen kehittäminen. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen laitos. Helsinki 2000.

Schein, Edgar H: Organizational Culture and Leadership. Second edition. Jossey-Bass Publishers. San Francisco 1992.

Tietoja Suomen kokonaisuunpuolustuksesta 2006. Maan ja kansalaisten turvallisuus – yhteiskunnan toiminnan turvaaminen. (<http://www.mil.fi/perustietoa/julkaisut/kokonaisuunpuolustus/index.html>).

### Julkaismattomat

Koivisto, Raija ja Rouhiainen, Veikko: Riskianalyysin vaiheet, käsitteet ja laatimisprosessi. Luennot. VTT Tuotteet ja tuotanto. Koulutuskeskus Dipoli, 15.11.2004.

Suominen, Arto: Kokonaisvaltainen riskienhallinta ja sen mahdollisuudet. Luennot. Turun Kauppakorkeakoulu. Koulutuskeskus Dipoli, 15.11.2004.

Virtanen, Teemupekka: Yritysturvallisuus, opetusmateriaaliksi tarkoitettu käsikirjoitus. Teknillinen Korkeakoulu. Koulutuskeskus Dipoli, 24.10.2004.

## **Kirjallisuutta**

Huhtinen, Aki-Mauri (toim.): Sotilasjohtamisen tiedon kohteet. Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2. Artikkelikokoelmat N:o 16. Edita Prima Oy, 2006.

Kerko, Pertti: Turvallisuusjohtaminen. PS-kustannus, Jyväskylä 2001.

Nikander, Ismo (valikoinut ja suomentanut): Gadamer, Hans-Georg: Hermeneutiikka: Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa. Vastapaino, Tampere 2005.

Ruuhilehto, Kaarin & Vilppola, Katja: Turvallisuuskulttuuri ja turvallisuuden edistäminen yrityksessä. Turvatekniikan keskuksen julkaisu 1/2000. Helsinki 2000.

Sipilä, Jorma: Asiantuntija ja johtaja: miten hallitset nämä kaksi roolia? Weilin & Göös, Helsinki 1991.

Suominen, Arto: Riskienhallinta. WSOY 2003.