

Kokonaisturvallisuuden mallin kehittyminen ja muutostarpeet Suomen liittyessä Natoon Venäjän laaja-alaisen vaikuttamisen paineessa

Markus Latva-aho Maanpuolustuskorkeakoulu ja Jorma Jokela Laurea -ammattikorkeakoulu

Abstract

This paper discusses the development of Finland's national preparedness model and how it can withstand Russia's threat. The widely accepted comprehensive security model has had long evolution into what it is today. We can see many transboundary crisis challenging our national security. The Finnish concept of comprehensive security and preparedness is challenged by internal administrative reforms, legislative changes, Russia's hybrid and military threats, as well as the process and cooperation network changes of joining NATO.

We argue that joining NATO is not in self sufficient enough to keep Finland protected from hybrid threats. We can see that Russia has operated in NATO countries before. To be better prepared and ready to secure the whole society, Finnish comprehensive security model needs to be tuned. To deal with transboundary crises, we must have three things. We must have independent situational picture for each organization. We must reach out and over the organisational boundaries in planning and rehearsal. When something happens, we must work widely in co-operation and share the situational awareness. The newly starting wellbeing services county has a possibility to evolve into a security cluster for all authorities.

Johdanto

Suomen päätös hakea Pohjois-Atlantin liiton (Nato) jäsenyyttä on ollut yksi merkittävimmistä turvallisuuspoliittisista päätöksistä Euroopan unioniin (EU) liittymisen jälkeen. Puolustusliiton jäsenyys parantaa Suomen kansainvälistä uskottavuutta, liikkumavaraa ja sotilaallista puolustuskykyä. Nato-jäsenyys parantaa puolustuskykyä pitkäkestoisessa konfliktissa. Ukrainan puolustustaistelu on todistanut länsimaisen yhteistyön merkityksen kansalliselle selviytymiselle. Ukraina on saanut Yhdysvalloilta ja länsimailta kymmenien miljardien eurojen arvosta aseita, ammuksia, sotilaskalustoa sekä talous- ja humanitääristä apua

(Nato 2022c). Suomi on maantieteensä takia hyvin riippuvainen merikuljetuksista, joilla turvataan kriittisen infrastruktuurin toiminta ja yhteiskunnan elintärkeät toiminnot (Österlund 2019, 9). Eduskunta käsitteli liittymistä Natoon täysistuntokäsittelyssä 16.5.2022. Suurin osa kansanedustajista uskoo Natoon liittymisen edistävän turvallisuutta ja sotilaallista varautumista. (Eduskunta 2022.)

Ajankohtaiselonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta (Valtioneuvosto 2022) Venäjän hyökkäyksen takia Suomen turvallisuuden päädyttiin merkittävästi muuttuneen. Naton (2022a) strategisessa konseptissa Venäjä ja Kiina nimettiin uhaksi kansainväliselle oikeudelle, länsimaisille arvoille ja intresseille. Tässä artikkelissa esitetään, että vaikka puolustusliittoon liittyminen on Suomen sotilaalliselle maanpuolustukselle merkittävää, ei se automaattisesti tarkoita kokonaisturvallisuuden parantumista. Venäjä on pyrkinyt vaikuttamaan lukuisilla toimillaan Nato-jäsenmaiden yhteiskuntavakauteen. Venäjä on laaja-alaisen vaikuttamisen keinoin, kuten informaatiovaikuttamisella, kybervaikuttamisella, agitaatiolla ja salamurhilla operoinut länsimaissa. Suomalainen varautumisen ja valmiuden kokonaisturvallisuuden konseptia haastaa sisäiset hallinnolliset uudistukset, lainsäädännölliset muutokset, Venäjän ulkoiset uhat, sekä Natoon liittymisen prosessimuutokset että yhteistyöverkostomuutokset. Artikkeliksi perustuu Engeström ja Sannino (2010, 5, 8) mukaisesti laajenevan oppimisen teoriaan, jota tarvitaan globaalien riskien, kuten koronapandemia, haastaessa ja ylittäessä organisaatorajat, tieteenhaarat tai professiot. Laajenevan oppimisen malli käsittää kuusi iteroivaa kierrosta. Ensimmäinen on kyseenalaistaminen, kritiikki ja vanhan hylkäys. Toinen on tilanteen analysointi. Kolmas on uuden ajatuksen mallintaminen, joka selittää ratkaisua ongelmalliseen tilanteeseen. Neljäs on mallin tarkastelu ja kokeilu. Viides on implementointi olevaan systeemiin. Kuudes on reflektointi ja uusien prosessien arviointi. Seitsemäs on uuden mallin vakiinnuttaminen käytäntöön. Artikkelissa analysoidaan empiirisesti Suomen kokonaisturvallisuuden varautumisen ja valmiuden tilaa liittyen vaiheisiin yksi, kaksi ja kolme.

Tässä artikkelissa perehdytään Venäjän vaikuttamiskeinoihin ja Suomen kansallisen varautumisen mallin kehitykseen. Nato-jäsenyys tulee muuttamaan sotilaallista maanpuolustusta yhteispuolustuksen Naton 5 artiklaan perustuen. Nato-jäsenyys kohdistuu lisäksi ei-sotilaalliseen varautumiseen ja valmiuteen, jota määritellään peruskirjan artikla 3:ssa. Artikkelissa esitetään, että vaikka Nato-jäsenyys parantaa Suomen sotilaallisen maanpuolustuksen turvallisuustilannetta, kokonaisturvallisuutta jäsenyys ei automaattisesti paranna. Kompleksiset ja rajat ylittävät uhat haastavat yhteiskuntaa ja viranomaistoimintaa nykyisellä toimivaltaisen viranomaisen kriisijohtamisdoktriinilla. Nato-jäsenyys ei paranna tätä. Yhteistoiminnan ja -johtamisen sekä jaetun tilannekuvan

vaatimukset ovat kasvaneet. Siviilisektorin valmius on keskeistä Naton toimintakyvylle.

Artikkelissa käsitellään merkittävän järjestelmämuutoksen, hyvinvointialue uudistuksen, vaikutuksia sisäisen turvallisuuden varautumiseen ja johtamisjärjestelmään. Kompleksinen kokonaisturvallisuuden systeemi voi kriisiytyä ulkoisesta paineesta. Muutoksessa on mahdollisuus sopeutua uuden oppimisen ja uudistumisen avulla.

Artikkelissa käsitellyn varautumisen nykytilan lisäksi arvioidaan niitä mahdollisuuksia, joita hyödyntämällä Nato artikla 5. ja 3. sekä kansallisen kokonaisturvallisuuden mukaisia hallintakeinoja hyödyntäen päästään parempaan valmiuteen. Nato (2022b) tarkoittaa resilienssillä yhteiskunnan kykyä vastustaa ja palautua häiriöistä yhdistämällä siviili- ja sotilaallisen valmiuden kyvykkyudet. Lopuksi pohditaan resilienssin saavutettavuutta yhteistoiminnalla. Clausewitzin (1832, 29) sanoin, sota on merkillinen kolminaisuus kansakunnan väkivaltaa, vihaa ja vihollisuutta, sotapäällikön todennäköisyyden ja satuman leikkiä ja hallituksen politiikan väline.

Eduskunnan näkemys kokonaisturvallisuudesta ja Natoon liittymisen perusteista

Eduskunta käsitteli valtioneuvoston selontekoa Suomen liittymisestä Natoon 16.5.2022 täysistuntokäsittelyssä (Eduskunta 2022). Tätä tutkimusartikkeliä varten analysoitiin kahdeksantoista kansanedustajan puheenvuorot. Puheenvuorot olivat kaikkien ryhmien ryhmäpuheenvuorot, pääministerin, puolustusministerin, ulkoministerin, sisäministerin sekä eduskuntaryhmien puheenjohtajien puheenvuorot. Puheenvuorot valittiin, jotta voitiin muodostaa kokonaiskuva Suomen hallituksen sekä oppositiopuolueiden linjasta ja näkemyksistä yhteiskuntaa kohtaavasta muuttuvasta turvallisuudesta. Eduskunnan näkemyksellä Suomen turvallisuustilanteesta ja ratkaisukeinoista on merkitystä, koska hallitus esittää eduskunnalle lainsäädännön ja yhteiskunnan rahoitusta koskevan budjetin. Kansanedustajat ja ministerit ovat merkittäviä julkisen vallan käyttäjiä ja heidän päätöksensä antavat perusteet viranomaisille toimia.

Kansanedustajien keskustelu analysoitiin kuuden kysymyksen avulla. Kysymys yksi oli, edistääkö Nato Suomen turvallisuutta? Kysymys kaksi oli, edistääkö Nato Suomen sotilaallista varautumista? Kysymys kolme oli, edistääkö Nato Suomen kokonaisturvallisuutta? Kysymys neljä oli, edistääkö Nato Suomen hybridivaikuttamisen (laaja-alaisen vaikuttamisen) sietoa? Kysymys viisi oli, edistääkö Nato Suomen kybervaikuttamisen sietoa? Kysymys kuusi oli, edistääkö Nato Suomen huoltovarmuutta? Eduskunnan puheenvuoroissa on lähes

yhtenäinen käsitys, että Natoon liittyminen parantaa Suomen turvallisuutta ja sotilaallista varautumista. Muihin turvallisuuskysymyksiin Naton nähdään joko parantavan varautumista tai niihin vastataan kansallisilla ratkaisuilla. Eriäviä näkemyksiä tuli kahdelta puolueelta.

Naton yhteisen puolustuksen katsotaan ennaltaehkäisevän hyökkäystä ja parantavan puolustuskykyä sotatilassa. Suomen vahvan reserviläisyyteen perustuvan puolustuksen katsotaan vahvistavan liittoumaa. Pääministerin mukaan Naton strategisen konseptin mukaiset ydintehtävät ovat yhteinen puolustus, kriisinhallinta ja yhteistyövarainen turvallisuus. Sisäministeri muistutti puheenvuorossaan Natolla olevan vahva rooli ei-sotilaallisessa varautumisessa. Ei-sotilaallista varautumista ja valmiutta määritellään peruskirjan artikla 3:ssa. Kriisitilanteissa sotilaalliset suorituskyvyt ovat vahvasti riippuvaisia siviilitoiminnoista. Siviilisektorin valmius on keskeistä Naton toimintakyvyille. Siviiliyhteiskunnan resilienssien vahvistaminen poikkihallinnollisella yhteistyöllä ja kansalaisten kriisinsietokyvyn vahvistaminen ovat tärkeitä. Sisäinen turvallisuus, kriittisten sektorien toimintavarmuus, hybridi- ja kyberuhkiin vastaminen ja tiedustelu yhteistyö kytkeytyy Naton kollektiiviseen puolustukseen. (Eduskunta 2022.)

Valta kuuluu kansalle puolueen edustajan puheenvuorossa vastustettiin lyhyesti Natoon liittymistä. Siinä kerrottiin suomalaisten uhitelleen Venäjälle ja lähettäneen Washingtonin väellä aseita, joilla soditaan Ukrainassa venäjänkielisiä ukrainalaisia ja venäläisiä vastaan. Natoon liittymisen hintana, jokaista suomalaista koskettava raju energia- ja ruokapula tulisi olemaan vasta alkua. Vasemmistoliitto ryhmäpuheenvuorossaan enimmäksi vastusti Natoon liittymistä, samalla todettiin puolueessa olevan molempia kantoja. Kriitikissä Vasemmistoliiton edustajat korostivat, ettei Venäjällä haluta ongelmia Suomen rajalle, joka on ollut sille ongelmattomin. Naton katsottiin antavan turvatakuita lähinnä USA:n ydinsateenvarjon alla ja ydinsotaa pidettiin merkittävämpänä riskinä Suomelle kuin Venäjän uhkaa. (Eduskunta 2022.)

Natoon liittymisen vaikutusta kokonaisturvallisuuteen ei mainittu yhdeksässä puheenvuorossa. Kantaa ottavissa puheenvuoroissa pääsääntöisesti pidettiin sitä Suomen sisäisenä asiana. Naton nähtiin vaikuttavan kokonaisturvallisuuden osaltaan tai yhteistyössä kahdessa puheenvuorossa. Hybridivaikuttamisen sietoa Natoon liittymisessä käsiteltiin yhdeksässä puheenvuorossa. Kaksi oli sitä mieltä, että kyseessä on Suomen itsensä hoidettava asia. Puheenjohtajista viisi uskoi Naton parantavan suomen hybridiivaikuttamisen sietoa ja kaksi osittain. Kyberivaikuttamisen sietoa Natoon liittymisessä käsiteltiin kahdessa puheenvuorossa. Molemmat puhujat pitivät vaikutusta myönteisenä. Vaikutusta huoltovarmuuteen käsiteltiin kahdessa puheenvuorossa. Toinen piti vaikutusta myönteisenä ja toisessa asiaa pidettiin Suomen sisäisenä asiana.

Ulkoministeriö (2022) esittää muistiossaan tasavallan presidentille Nato-liittymisen vahvistavan yhteistä puolustusta ja vahvistavan kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestyksen ja Euroopan turvallisuutta koskevien periaatteiden edistämistä. Jäsenmaat koordinoivat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa liittokunnan toimintaympäristöön liittyvissä kysymyksissä. Tällaisia ovat alueelliset turvallisuuskysymykset, suhteet kolmansiin maihin, asevalvonta sekä ilmastonmuutos ja muut uusien uhkien turvallisuusvaikutukset. Suomen liittymisen Natoon nähdään vahvistavan Itämeren alueen ja Pohjois-Euroopan vakautta ja turvallisuutta.

Ulkoministeriön (2016, 57–58) julkaisussa Suomen liittymisestä Natoon arvioitiin kriittisemmin. Siinä varoiteltiin Venäjän ajoittain asettaneen uskottavia rajoja vastustaessaan Naton laajentumista. Venäjä on vastannut sotilaallisesti aluekysymyksiin Georgiassa 2008 ja Ukrainassa 2014. Raportissa pidettiin oletettavana, mikäli Suomi aktivoituisi Nato:n jäsenhakemuksessa, koettaisiin Venäjällä asia valtakysymyksessä henkilökohtaisena kasvojen menetyksenä. Venäjällä koettaisiin geopoliittinen muutoksen olevan niin suuri, että sitä ei voisi jättää huomioitta ja seuraukset olisivat poliittisesti ankaria. Venäjä käyttäisi todennäköisesti epäsuoria keinoja, kuten paineen lisäämistä Baltian rajoilla, venäläisen syntyperäisen väestön aktivointia Suomessa sekä maiden välisen kaupan rajoitustoimenpiteitä.

Venäjän kiilastrategiasta

Sanotaan, että länsimaiset arvot laeista, luottamuksesta, totuudesta ja avoimuudesta ovat demokratian tärkeimmät suojeltavat perustukset, mutta samalla ne ovat läntinen heikkous. Hyökkäämällä arvoja kohtaan voidaan horjuttaa kaikkea päälle rakennettua. Esitetään, että demokratiat ovat perustuksiansa takia haavoittuvia ja altavastaajina. Yksinvaltiaat voivat suojautua ulkoista vaikuttamista vastaan kontrolloimalla tietovirtoja. (Nye 2018, 1.) Laaja-alaisen vaikuttamisen strategiana tutkimuksessa puhutaan kiilastrategiasta. Yhteiskunnassa havaitaan julkinen tai piilevä erimielisyys. Tämän erimielisyyden ei tarvitse olla merkittävä. Yleisenä tavoitteena on rohkaista kansalaisia hajaannukseen, vieraantumiseen, loikkaamiseen, luottamuksen menettämiseen, epäluuloon johtajiin ja kasvattaa vastakkainasettelua ja vastarintaa (Hyytiäinen 2018, 135.)

Hyväksikäyttämällä arvoja pyrkii hyökkääjä aiheuttamaan puolustajan resurssien hajaannusta ja houkuttelee eri toimijat tekemään tietoisesti tai tiedostamatta poliittisia kaappoja. Keinoina laaja-alaiseen vaikuttamiseen ovat esimerkiksi propaganda (sosiaalisen median ja internetin käyttö), valeuutiset, strategiset tietovuodot (esimerkiksi hakkeroidut päättäjien sähköpostit),

organisaatioiden rahoitus (esimerkiksi ajatushautomot strategisissa kaupungeissa), poliittiset puolueet (Venäjä tukee sekä oikeisto- että vasemmistopuolueita), mielenosoitusten järjestäminen, kybertyökalut (vakoilu, hyökkäykset, manipulaatio, kybervakoilu, kriittisen infran lamauttaminen, olemassa olevan tiedon muuttaminen ilman, että tiedonhaltija tietää siitä), taloudellinen vaikuttaminen (suorat ja epäsuorat talouspakotteet), asiamiesten käyttö, tunnustamattoman sodankäynti ja puolisositilaalliset organisaatiot. Venäläiset ovat vastanneet kokemaansa läntiseen uhkaan perinteisillä strategisilla iskuilla sekä yleisillä hybridityökaluilla ja röyhkeillä attentaateilla. (Treverton 2018, 10, 16.)

Hienovaraisina keinoina ovat kaikki mahdolliset keinot, esimerkiksi ääriiliikkeen rahoittaminen asian molemmilla puolin, kyberoperaatiot, informaation tai uhkakuvien paisuttaminen ja levittäminen, vaikuttajien värväminen ja korruptio. Osa toimijoista voi havaita alkavan vaikuttamisen, mutta sen todentaminen ja konsensukseen pääseminen on lähes mahdotonta, varsinkin kun poliittisesti hyötyvät tahot väheksyvät oletettua uhkaa. Kiilastrategian oleellisena logiikkana on provosoida ja edistää yhteiskunnan kahtiajakoa ja polarisaatiota, asioista tehdään paisutellun mustavalkoisia. Suuri osa väestöä ei kykene havaitsemaan tai ymmärtämään toimintaa, koska heillä ei ole asiasta tarkkaa kuvaa, mielikuvat luodaan muualta annettuina. (Mikkola, Aaltola, Wigell, Juntunen & Vihma 2018, 26-30, 54, 57, 61-64.)

Länsimaalainen ideologia käsittää rauhan eri tavalla kuin muu maailma. Rauha on liberaali länsimainen käsite yksilönvapauksineen. Länsimainen näkökulma rauhaan on voinut estää rauhanrakentamista konfliktialueilla. (Visoka, Göezim & Richmond 2016, 4.) Venäjällä voidaan havaita olevan näkemyksiä, että sota on valtion jatkuva olotila. Kansainvälinen politiikka ja kanssakäyminen on sotaa, valtioiden välisen taistelun erityinen muoto. Strategian dosentti, kenraalimajuri (evp) Jaryginin mukaan sota on poliittisdiplomaattisten, sotilaallisten, taloudellisten, informaatiollisten, ideologisten, oikeudellisten ja muiden välineiden käyttöä niille ominaisten taisteluiden muodoissa. Sitä harjoitetaan valtioiden päämiesten johdolla määriteltyjen poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (Forsström 2019, 115.) Naton (2022a) mukaan Venäjä käyttää konventionaalisia, kyber- ja hybridikeinoja länsimaita ja kumppaneita kohtaan. Venäjän painostava sotilaallisen mahdin esittely, mukaan lukien ydinaseilla uhkaaminen, retoriikka ja osoitettu voimankäyttö poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi heikentää sääntöperustaista kansainvälistä järjestystä. Venäjän ulkopolitiikkaan liitettiin vuonna 2013 pehmeät keinot. Venäjän asevoimien komentaja Valery Gerasimov tarkensi vuonna 2016, että perinteisten joukkojen käyttö vastaamaan uuteen uhkaan ei ole käytännöllistä ja niihin on vastattava samoilla hybridikeinoilla kuten USA tai Nato käyttävät. (Nye 2018.) Venäjän puolustusministeri Sergei Shoigu on todennut, että Kremlin hallinnoimat

joukkoviestimet (TV, radio, uutislehdet) ovat Venäjän asejärjestelmä (Aro 2016). Esimerkkejä toteutuneista ja onnistuneista Venäjän operaatioista löytyy esimerkiksi USA:n vaalivaikuttamisesta 2016, Krimin tilanteesta ja kansalaisyksivertisuuden piiristä (Karpan 2019).

Turvapaikanhakijoista aiheutunut kriisi Euroopassa on esimerkki, jossa tarkoituksellisesti ongelmaa on politisoitu vahvasti ääripäihin liberaalien ja konservatiivien välille. Väitteinä toimivat, etteivät liberaalit hallinnot kykene tai halua rajoittaa ihmisvirtaa ja maksimoimalla väitetyt tai todelliset turvapaikanhakijoiden tekemät rikokset. Onnistunut ja todennettu operaatio oli vuonna 2016 ns. tapaus Lisa. Venäläinen Chanel One esitti valheellisen uutisen maahanmuuttajien kaappanneen ja joukkoraiskanneen 13-vuotiaan venäläisen tytön Berliinissä. Uutinen levisi nopeasti perinteisten uutistoimistojen kautta mediataloihin. Sen faktoja ei tarkastettu. Venäläiset paisuttivat uutista valtion ylintä johtoa ja ulkoministeri Sergei Lavrovia myöten. He esittivät Saksan kyvyttömyyden hallita maahanmuuttoa ja turvallisuustilannetta. Saksaa syytettiin tapauksen peittelystä ja salailusta. Saksassa järjestettiin useita mielenosoituksia.

Ranskan presidentinvaalien aikana 2017 Emmanuel Macronia syytettiin venäläisten medioiden kautta olevan Yhdysvaltojen agentti ja homoseksuaali, jonka rahoittajana on vauras homoeliitti. Macronin sähköpostit hakeroitiin ja vuodettiin julkisuuteen.

Suomalaisia on syytetty venäläisten lasten kaappaamisesta vanhemmiltaan ja pakkohuostaanotettujen lasten sijoittamisesta homoperheisiin. Ulkomailla toimiva suomalainen dosentti on esittänyt Suomessa tapahtuvan värväilykampanjan tasa-arvoisen avioliittolain takia ja ”russofobisen” hallinnon astumisesta valtaan. Lapsiasianvaltuutettu Astahov kertoi, että suomalaiset viranomaiset aktiivisesti kohdistavat venäläisiin terroria lasten huostaanottojen varjolla. (Mikkola & kumpp. 2018, 26–30, 54, 57, 61–64.)

Venäjä kykeni vuonna 2016 järjestämään Houstonissa Texasissa mielenosoituksen, jonka molemmat vastapuolet oli rekrytoitu heidän kampanjallaan. Kyseissä mielenosoituksessa protestoitiin sekä rakennettavan moskeijan puolesta, että vastaan. Protestista levitettiin videoita, joissa mielenosoittajat huutavat aggressiivisina toisilleen. Kreml kykeni myös toisessa tapauksessa kehittämään riitelevät organisaatiot tyhjistä ja agitoimaan aidon rotumielenosoituksen. Jälkikäteen leviävissä videoissa mustat ja valkoiset tappelivat toisiaan vastaan. Venäläiset käyttivät kohdennettua mainontaa ihmisille, joiden uskoivat olevan vastaanottavaisia jommallekummalle puolelle asiassa. (Nye 2018.) Aikaisemmin Venäjä on kyennyt käyttämään disinformaation levitykseen verkkoalustoja. Doktriinin mukaan taistelu informaatiotilasta on jatkuvaa. Verkkoalustojen lisäksi käytössä on perinteiset uutistoimistoihin leviävät kanavat, kuten Russia Today ja Sputnik. Russia Today työllistää yli 1 000 henkeä 22 toimistossa

ympäri maailman. Sen budjetti on kasvanut 30 miljoonasta dollarista vuonna 2005 320 miljoonaan dollariin vuonna 2017. (Mikkola & kumpp. 2018, 61.)

Venäläisillä on luotuna useita sivustoja, jotka ulkoisesti matkivat eurooppalaisia uutissivustoja ja vaikuttavat kotimaisilta. Eurooppalaisten vastatoimia voidaan pitää marginaalisena verrattuna tällaiseen informaatiovaikuttamisen mahdollisuuteen. Vuonna 2018 Twitteristä poistettiin kaksi miljoonaa valetiliä. Trollitehtaiden ylläpitämät ”trolli-profiilit” ja automaattiset ”botit” kykenevät hukuttamaan sosiaalisen median, blogit ja verkkosivut salaliittoteorioilla sekä valheellisilla väittämillä. Vaikkei kampanjat vaikuttaisi välittömästi, niiden pitkäkestoinen vaikutus ihmisten mieliin on vahva. Kumuloituvana virtana uutisointi luo hämmennystä ja turhautumista vallassa olevaa hallintoa kohtaan. Vapaaehtoiset jakavat trollitehtaiden viestiä, koska se vahvistaa heidän poliittisia näkemyksiänsä ja ideologiaa. (Nato 2020.) Valeuutiset ovat mehuaampiä, sensaatiohakuempia ja röyhkeämpiä, kuin tylsä totuus. Tavalliset ihmiset jakavat tällaista tietoa mieluummin kuin totuudellista viranomaisviestiä. (Nye 2018.) Aron (2016) mukaan yksi vaikuttamisen kohde on uutisten ja julkisuudessa käsiteltävien aiheiden itsesensuuri. Toimittajat ja julkisuudessa kirjoittavat eivät halua käsitellä julkisesti aiheita, joiden takia heidän henkilöönsä hyökätään.

Vaikuttaminen ei kohdistu vain äidinkielenään suomea puhuviin. Suomessa venäjänkieliset ovat merkittävä vähemmistöryhmä. Venäjänkielisiä oli vuonna 2016 väestörekisterissä 75 444. Venäjän kansalaisia asui Suomessa 30 970, joista kaksoiskansalaisia oli 27 456. (Varjonen, Zamiatin & Rinas 2017, 9–10.) Suomessa on pyritty tarjoamaan oikeaa tietoa esimerkiksi Ukrainan sodasta venäläiselle väestölle. Venäjänkielisten mediakäyttäytymistä Suomessa on tutkittu. Ongelmana esimerkiksi Ylen tuottaman viestinnän läpäisylle on epäsuotuisa lähetysaika alkuillasta. Kommunikaatio ylhäältä alaspäin ei ole suotuisa, eikä kansalaisten näkemykset välity päättäjille. Jotkut pyrkivät välttämään venäjänkielisen median seuraamista, koska he eivät luota siihen tai uskovat sen luovan valheellista mielikuvaa. Tuntuma on, että kaikki on valhetta ja vitsi. Suomessa asuvat venäjänkieliset eivät mielellään puhu politiikkaa Venäjällä asuvien sukulaistensa kanssa. Näkemykset uutisointien seurauksena Venäjällä ja Suomessa ovat liian erilaisia. Venäjää koskevista uutisista osa pahoitti mielensä tai seurasivat sitä kyynisenä ja ulkopuolisuutta tuntien. (Malinen 2016, 103–104.) Havaintojen mukaan venäjänkieliset pyrkivät arjessa olemaan mahdollisimman epäpoliittisia. Poliitikasta keskustellaan lähinnä verkossa anonyymisti. Kahden valtion ja kansalaisuuden ristiriitaisia lojaalisuusvaatimuksia saatetaan kokea turvallisuudentunnetta heikentävänä. Yhteiskunnan retoriikan, asenteiden ja poliitikkojen lausuntojen koetaan polarisoituvan ja kärjistyvän. (Oiva 2021, 84.)

Ukrainassa 2014 Venäjä vaikuttaa onnistuneen vaikuttamaan ukrainalaisten tiedonsaantiin ja tilanneymmärrykseen. Venäjä onnistui samaan oman tiedottamisensa ja uutistuotantonsa ohi Ukrainan valtionhallinnon. Ukrainan media toisti venäläisten viestintää. (Norvanto, Ruotsalainen & Schroderus 2019, 86.) Suomalaiset näkevät kyber- informaatiovaikuttamisen melko todennäköisenä uhkana ja todellisena ilmiönä (Vilander, Pulkka, Erkkilä, Saarikoski & Norri-Sederholm 2019, 141). Suomalaisen nähdessä Venäjän riskinä omalle olemassaololle, on esitetty kritiikkiä liiallista turvallistamista ja militarisoitumista kohtaan. Ongelmien kapeakatseinen kohtaaminen voi johtaa yhteiskunnallisen ja kansainvälisen vakauden heikkenemiseen (Mäkinen & Puumala 2021, 35).

Naton ja EU:n resilienssin ja turvallisuuden konsepteista

Naton (2022a) strateginen konsepti päivitettiin kesäkuussa 2022. Linjauksessa otetaan voimakkaasti kantaa Venäjän aiheuttamaan globaaliin turvallisuusuhkaan. Venäjä mainitaan nimeltä neljätoista kertaa. Venäjän sanotaan esimerkiksi aloittaneen kansainvälisen oikeuden vastaisen hyökkäyssodan (war of aggression), uhkaavan Nato-maiden alueellista koskemattomuutta, heikentävän asevalvontaa ja käyttäneen kemiallisia aseita. Strategisessa konseptissa Venäjän sanotaan olevan merkittävin ja suurin uhka jäsenmaiden turvallisuudelle ja rauhalle sekä Euro-Atlanttisen alueen vakaudelle. Täysin itsestään selvää Nato- ja EU-maiden näkemys Euroalueen suurimmasta uhasta ei ole. Yhdysvallat on aiemmin laajasti kyseenalaistanut Naton painopisteen Euroopassa ja sen rahoitusepäkohdan. Euroopan maat eivät ole olleet erityisen yksimielisiä alueen uhasta, alueella vallitsee strateginen sekasointi. Euroopan maiden julkaisemista raporteista, uhka-arvioista ja kansallisista turvallisuus-, puolustus- ja sotilasstrategioista laaditun analyysin perusteella suurin osa ei koe Venäjää merkittävänä uhkana. Euroopan maista Bulgaria, Kreikka, Unkari, Irlanti, Italia, Luxemburg, Portugali, Serbia, Espanja ja Slovenia eivät pidä Venäjää merkityksellisenä tai uhkana. Itävalta, Kroatia, Ranska ja Sveitsi pitävät Venäjää uhkana, mutta muut uhat ovat merkityksellisimpiä. Belgia, Tanska, Saksa, Hollanti ja Yhdistynyt kuningaskunta pitävät Venäjää ja muita uhkia yhtä merkityksellisenä. Tšekin tasavalta, Norja, Romania, Slovakia ja Ruotsi pitävät Venäjää korkeimpana uhkana, mutta muut uhat ovat myös merkityksellisiä. Viro, Suomi, Latvia, Liettua ja Puola pitävät Venäjää kaikkein merkityksellisimpänä uhkana. Muita uhkia kuin Venäjä ovat esimerkiksi kansainvälinen terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, Keski-Aasian ja Pohjois-Afrikan epävakauden aiheuttama pakolaisvirta tai kyberuhat. Voidaan arvioida, että mikäli USA vetäytyisi Euroopasta,

sillä olisi alueen vakaudelle merkittäviä vaikutuksia. Euroopassa ei ole riittävää itsenäistä institutionaalista ja materialistista kapasiteettia puolustautua Venäjän uhkaa vastaan. Euroopan maiden on kyettävä tulevaisuudessa yhtenäistämään sisä- ja ulkopolitiikkaansa. (Meijer & Brooks 2021, 16-22, 43.)

Euroopan parlamentille toimitetussa Suomen, Ruotsin ja Australian kokonaisturvallisuuden parhaita käytänteitä EU:lle käsittelevässä julkaisussa on tunnistettu samoja haasteita kohdata hybridiuhkia. EU on tunnistanut tarpeen vahvistaa resilienssiä laaja-alaista vaikuttamista vastaan. Valmiuden mallina pidetään kokonaisturvallisuutta, kokonaishallintoa ja yhteiskunnan resilienssiä. Strategisesti tätä pidetään tärkeänä, mutta konseptin merkitys on vielä epämääräinen ja lisäarvo epäselvää.

Päätäjien tilannekuvaa tulisi yhtenäistää. Jaettu tilannekuva voidaan saada helposti luettavien ja yhdenmukaisten tiedusteluraporttien avulla. Yhteisen harjoittelun tulisi olla säännöllistä. Yhteisiä tehokkaita ja nopeita diplomaattisia vastauksia hybridiuhkia vastaan tulisi kehittää. EU:n tulisi kehittää jatkuvuudenhallinnan ja varautumisen yhteisiä suosituksia siviili- ja sotilastoiminnan välille. Kriittisen infrastruktuurin jatkuvuudenhallintaa ja Critical Entities Resilience (CER) direktiivin toimeenpanoa tulee tukea. (Wigell, Mikkola & Juntunen 2021, 2, 40–42)

Euroopan komissio (2020) ehdotti uuden CER direktiivin säätämistä. Direktiivi koskee energia, kuljetus, pankki, finanssimarkkinoiden toiminta, terveys, vesihuolto, digitaalinen infra, julkishallinto ja avaruus -sektoreita. Direktiivillä turvataan kansallisesti kriittisen infran resilienssiä luonnonmullistuksia, onnettomuuksia, terrorismia, sisäisiä uhkia tai terveydenhuollon kriisejä kuten pandemia vastaan. Suomessa artikkelin allekirjoittanut on toiminut pelastustoimen asiantuntijana lausumassa kansallisen lainsäädännön muutoksista sekä työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa yhteistyöryhmässä laatimassa opasta turvaukseen varautumisesta (VTT 2022). Hanke on aloitettu vuonna 2017. Hankkeessa on tunnistettu tarve vuorovaikutteisen jaetun tilannekuvan muodostamisen tarve viranomaisten ja teollisuustoimijoiden välille. Turvaukseen liittyvä ympäristö muuttuu jatkuvasti oman toiminnan, toimialan, alueen ja yhteiskunnan muutosten mukaan.

Naton (2022a) strategisen konseptin mukaan Venäjä hakee vaikutusvaltaa ja suoraa kontrollia pakottamalla, valtionvastaisella toiminnalla, hyökkäyksellä, väkivallalla ja alueliitoksilla. Ilmastonmuutos mainitaan yksitoista kertaa. Ilmiönä ilmastonmuutos tulee vahvistamaan turvallisuusuhkia ja geopoliittista kilpailua. Nato haluaisi olla johtava kansainvälinen organisaatio ilmastonmuutoksen turvallisuusvaikutusten ymmärtämisessä ja mukautumisessa. Hybridi mainitaan dokumentissa seitsemän kertaa. Hybridiuhkaa koetaan autoritääristen tahojen toimesta. Ne haastavat jäsenmaiden intressit, arvot ja

demokraattisen elämäntavan. Naton strategiset kilpailijat haastavat jäsenten resilienssin. Ne käyttävät hyväkseen länsimaiden avoimuutta, verkottunutta keskinäisriippuvuutta ja digitalisaatiota. Venäjän lisäksi Kiina koetaan uhkatekijänä käyttäen laaja-alaista vaikuttamista. Pohjois-Korean ja Iranin todetaan jatkavan ydinaseiden kehittämistä.

Kiinan ja Venäjän katsotaan tekevän yhteistyötä kansainvälisen oikeuden ja länsimaisten arvojen ja intressien heikentämiseksi. Kiinan mainitaan käyttävän hybridi-, kyber- ja disinformaatio-operaatioita sekä valtiollista retoriikkaa, poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja hyväkseen. Kiina saa vaikutusvaltaa luodessaan taloudellisin keinoin strategisia riippuvuuksia. Se haluaa kontrolloida keskeisiä teknologia- ja teollisuussektoreita, kriittistä infrastruktuuria ja strategista materiaalia ja toimitusketjuja. Naton kerrotaan vastaavan valtiolisten ja ei-valtiollisten hybridikeinojen käyttöön. Nato panostaa valmiuteen pidäkkeen ja puolustuksen luomiseen poliittista, taloudellista, energia, informaatio ja muita laaja-alaisen vaikuttamisen keinoja vastaan. Vaikuttaminen voi vertautua aseelliseen iskuun ja voi johtaa niin sanotun artikla viiden käyttöönottoon. Avaruuden ja kyberulottuvuuden turvaaminen on avainasemassa uskottavan pidäkkeen ja puolustuksen ylläpitämiseksi. Terroristisen toiminnan vastustaminen jatkuu kansainvälisesti. (Nato 2022a)

Naton puolustuskyky ja pidäke rakentuu ydinaseiden, perinteisten aseiden ja ohjusjärjestelmien varaan. Niitä täydennetään avaruus- ja kyberkyvykkyyksin. Nato käyttää sotilaallisia ja ei-sotilaallisia välineitä vastatakseen turvallisuushkiin. Liittokuntana Natossa päätetään vastatoimista itsenäisesti vastatoimien valintaan, ajoitukseen ja ympäristöön liittyen. Kauppamerenkulun turvaamista, avointa valtamerta ja tietoliikenneyhteyksien turvaamista pidetään keskeisenä rauhalle ja hyvinvoinnille. Nato aikoo tukea kestävämpää, integroidumpaa ja suunnitelmallisempaa kansallista ja jäsenmaiden välistä resilienssiä uhkia vastaan artikla 3. mukaisesti. Naton jäsenmaat investoivat valmiuden, pidäkkeen ja puolustuksen rakentamiseen poliittisia, taloudellisia, energia, informaatio ja muita laaja-alaisen vaikuttamisen keinoja vastaan. Yhteistyötä ja yhteisiä etuja rakennetaan kumppaneiden, kuten Euroopan Unionin kanssa. (Nato 2022a.)

Strategiset haavoittuvuudet ja riippuvuudet tunnistetaan myös suhteessa kriittiseen infraan, toimitusketjuihin ja terveydenhuoltoon. Energiaturvallisuutta parannetaan investoimalla luotettavaan energianmuotoon, -toimittajiin ja -lähteisiin. Siviilivalmiutta tuetaan. Tavoitteena on hallinnon jatkuvuuden ja tarpeellisten palveluiden turvaaminen sekä asevoimille tarpeellisen siviilituen takaaminen. Natossa aiotaan vahvistaa jatkuvuudenhallintaa, kykyä valmistautua strategiaan häiriöihin, vastustaa ja vastata niihin sekä toipua niistä. (Nato 2022a.)

Kansallinen ja sisäinen turvallisuus ovat riippuvaista kansainvälisestä tilanteesta. Kansainväliset tilanteet muuttuvat verkottuneessa ja riippuvaisuuttaisessa maailmassa nopeasti paikallisiksi. (Latva-aho & Jokela 2022, 169.) Naton jäsenmaiden edustajien Brysselin 2021 kokouksessa vahvistettiin kansallisen ja kollektiivisen resilienssin ja siviilivalmiuden merkitystä uskottavalle pidäkkeelle ja puolustuskyvyille (Nato 2021). Ensimmäistä kertaa Natossa alettiin puhua resilienssistä laaja-alaista vaikuttamista vastaan Varsovan kokouksessa 2016 (Nato 2016). Siviilivalmiutta Nato pitää kriittisenä yhteisön resilienssille ja kollektiivisen puolustuksen järjestämiseksi. Resilienssi tarkoittaa tässä kykyä vastustaa ja palautua merkittävistä uhkatekijöistä, kuten luonnononnettomuudet, kriittisen infrastruktuurin häiriöt tai hybridi ja aseellinen hyökkäys. Resilienssi on yhteiskunnan kyky vastustaa ja palautua näistä häiriöistä yhdistämällä siviili- ja sotilaallisen valmiuden kyvykkyudet. (Nato 2022b.)

Resilienssin vahvistaminen yhteisössä perustuu Naton peruskirjan (Pohjois-Atlantin sopimus 1949) artiklaan 3. Artiklan mukaan, sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tehokkaasti, osapuolet ylläpitävät ja kehittävät yhdessä ja erikseen, jatkuvan ja tehokkaan oman valmistautumisen ja keskinäisen avun pohjalta, kansallista ja yhtenäistä kykyään puolustautua aseellisia hyökkäyksiä vastaan. Naton (2022b) mukaan resilienssi on ensisijaisesti kansallinen velvollisuus. Sotilaallisia valmiuksia on tuettava tehokkaalla siviilivalmiudella rauhanaikana, kriisissä ja konfliktissa. Siviilivalmiudella on kolme merkityksellistä osa-aluetta. Tarkoitus on huolehtia hallinnon ja yhteiskunnalle elintärkeiden palveluiden jatkuvuudesta sekä siviilipalveluiden tuesta sotilasoperaatioille. Siviilipalveluiden käyttö ja yhteistoiminnan kehittäminen on elintärkeää myös Puolustusvoimille (Häyhtiö 2018, 24). Sotilasoperaatiot tarvitsevat siviili- ja kaupallisten palveluiden tukea kuljetukseen, viestintään, energian saantiin ja peruspalveluihin kuten elintarvikkeisiin ja vesihuoltoon. Siviilivalmiuden kolme osa-aluetta Nato suosittaa mittaamaan seitsemällä kriteerillä. Niitä ovat varmistettu hallinnon jatkuvuus, eli päätöksenteko- ja valvontakyky kriisiaikana; energiantuotannon resilienssi, eli valmiussuunnitelmat ja verkkorakenne kansallisesti ja rajojen yli; kontrolloimattomien ihmisvirtojen hallinta; elintarvikkeiden ja vedenjakelun resilienssi, eli näiden häiriöttömyys ja turvaaminen tuhotyöltä; suuronnettomuusvalmius ja terveysturvakesto, eli siviiliterveystuonon resurssien riittävyys ja terveydenhuollon tarvikkeiden materiaallinen varautuminen; siviiliviestintäverkkojen resilienssi; kuljetusjärjestelmien ja logistiikan resilienssi, eli että Nato-joukot pystyvät liikkumaan yhteisön alueella ja siviilisektori kykenee turvautumaan kuljetustoimeen myös kriisissä. Näiden osa-alueiden välillä vallitsee keskinäisriippuvuus. Nato auditoi jäsenvaltioita kahden vuoden välein näiden osa-alueiden turvaamisessa. (Nato 2020b.)

Suomen varautumisen malli, kokonaisturvallisuuden mallin kehitys

Suomalainen kriisinkestävä yhteiskunta on historiallisesti tarkoittanut sotaan varautumista. Puolustusvoimien ja muiden viranomaisten yhteistoiminta on nähty sotaan varautumisena ja sodan ajan toimintojen harjoitteluna. Lainsäädäntö on ollut melko yksinkertaista ja lähinnä on huomattu Puolustusvoimien roolin olevan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon avustamisessa, miesmäärän ja aseiden tarjoamisessa poliisin avuksi. Väestönsuojelu nousi tarveharkintaan ensimmäisen maailmansodan jälkeen, kun rintamalla oli käytetty merkittävässä määrin uutta joukkotuhoasetta, taistelukaasua. Suomen kaasupuolustusyhdistys perustettiin 1927 ja siviiliyhdistys toimi yhteistyössä Puolustusvoimain palkatun henkilöstön kanssa. Sotien jälkeisen ajan poliittinen ilmapiiri oli epäsuotuisa käytännön tason viranomaisyhteistyön järjestämiseksi. 1950-luvun puolivälissä virisi eri hallinnonalojen välinen yhteistyö ja näkemys koko yhteiskuntaa koskettavasta sodankäynnistä. Ulkopoliittinen linja selkiytyi ja Suomessa voitiin keskustella sotilasjohdon esityksestä jälleen totaalisen sodan mahdollisuudesta sekä ydinaseiden uhasta. Tämän konkreettisenä esityksenä, vuodesta 1954 eteenpäin näihin päiviin saakka, sisäasiainministeriön päätöksellä Suomessa on edellytetty väestönsuojien rakentamista. (Salminen 2018, 426–431.)

Ylätasolla Suomessa Puolustusvoimien ja muiden yhteiskunnan toimijoiden yhteistoimintaa koordinoitiin puolustusneuvostossa vuosina 1924–2000. Puolustusneuvosto oli tasavallan presidentin neuvoa antava elin, johon kuului puolustuksen kannalta tärkeitä ministereitä. Neuvoston tarkoitus oli sopia ja velvoittaa muiden viranomaisten käytänteistä tukemaan yhteistyötä puolustustilanteessa. Tarkoitus oli velvoittaa muita viranomaisia toimimaan, kuten Pääesikunta, sotilasläänit ja -piirit olivat tahoillaan suunnitelleet. Puolustusneuvoston toiminta herätti osaltaan kritiikkiä, että puolustushallinnon ja sotilasjohdon tavoitteet johdattelivat sen toimintaa liikaa sotilassuunnittelu-keskeiseksi. Tšekkoslovakian miehitys vuonna 1968 osoitti Suomelle, että sen tulisi varautua alueellisen sotilasläänien itsenäiseen taisteluun ja sissisodankäyntiin. Sotilaslääni olisi voinut julistaa alueensa sotatilaan sekä sotilashallintoalueeksi, siviilihallinnon tukiessa toimintaa. (Salminen 2018, 432–434.)

Aluepuolustusratkaisun suunnitelmat valmistuivat 1976 mennessä. Niissä huomioitiin mahdollisimman tarkasti alueelliset siviilivoimavarat ja käyttö eri tilanteissa. Kymmensivuisissa listauksissa oli alueen siviilitoimijoita yhteystietoineen ja sotilaiden laatimia toimintaohjeita ja käskyjä oli jalkautettu alueelle. Paikallistason siviiliviranomaisille oli esimerkiksi jaettu kassakaappeihin sinetöityjä käskyjä. Sotilasläänien esikunnat, sotilaspiirit ja joukko-osastot

kouluttivat siviilitoimijoita kertausharjoituksissa. Sotilaiden edellytettiin pe-
rehtyvän alueen tienhoitoon, vesiliikennereittien ylläpitoon, väestönsuojelujär-
jestelyihin, sairaanhoitoon, poliisi-, palo- ja pelastustoimeen sekä teollisuus- ja
liikelaitoksiin. Vuonna 1974 havaittiin vanhentunut käsitys poikkeusolojen ja
normaaliajan organisaatioiden toiminnasta. Vanhentuneessa käsityksessä, joka
periytyi sota-ajan kokemuksista ja 1950-luvun lopun ajatuksesta, että valta-
kunnallisilla toimialoilla poikkeusoloissa aloittaisi toiminnan erillinen poik-
keusolojen organisaatio ja johtamisen valtakunnalliset päälliköt. Tällaisia olivat
esimerkiksi valtakunnallinen kuljetusorganisaatio, rakentajaorganisaatio ja sai-
raalajärjestelmä. Kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM) työryhmän suosituk-
sesta, vuodesta 1976 alkaen suunnitelmat päivitettiin siten, että poikkeusolot
huomioidaan normaaliajan järjestelyissä. Vuonna 1977 puolustusneuvosto hy-
väksyi uuden määrittelyn poikkeusoloista, jossa sotilaallisen kriisin lisäksi nos-
tettiin taloudelliset kriisit ja suuronnettomuudet. Tästä voidaan katsoa nyky-
aikaisen varautumisen suunnittelun ja käsitteen syntyneen. (Salminen 2018,
432–434.)

Nykyinen poikkeusolojen käsite sisältää Suomeen kohdistuvan hyökkäyksen
ja sen jälkitilan, hyökkäyksen uhan, väestön toimeentuloon tai talouselämään
kohdistuvan erityisen vakavan tapahtuman tai uhan, erityisen vakavan suu-
ronnettomuuden ja sen jälkitilan sekä erityisen vakavaa suuronnettomuutta
vastaava vaarallinen tartuntatauti (Valmiuslaki 2011, 3§). Puolustusneuvosto
vahvisti 1982 Kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM) työryhmän suosituksen
varautumisperiaatteesta, jossa normaaliajan organisaatiot jatkavat toimintaa
poikkeusoloissa ja johtavat toimintaa omalla sektorillaan. (Salminen 2018,
432–434.) Nykyisessä Valmiuslaissa (2011, 4§) edellytetään, että viranomaiset
jatkavat omien toimivaltuuksiensa rajoissa ja valmiuslain valtuuksia voidaan
käyttönottaa vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmu-
kaisin toimivaltuuksin.

Suomen varautumisjärjestelyjen tulevaisuuden haasteena on toimintaym-
päristön ja uhkakuvien nopea muutos. Ulkoinen ja sisäinen turvallisuus kyt-
keytyvät säännönmukaisesti yhteen. Tavoitteena tulee olla toimintojen pääl-
lekkäisyyksien poistaminen ja parempi yhteistyö. Kokonaisturvallisuuden
rakentamiseen tarvitaan kansalaisyhteiskunnan ja elinkeinoelämän panosta,
jotta valtionjohdosta paikallistasolle voidaan käyttää koko yhteiskunnan voi-
mavaroja. Tarvitaan tiivistä yhteistoimintaa viranomaisten, elinkeinoelämän,
kansalaisjärjestöjen ja yksittäisten kansalaisten kesken. Käyttö on suunniteltava
ja valmisteltava kokonaisuutena, elinkeinoelämän rooli on kasvanut vuosittain
ja kansalaisjärjestöjen rooli vahvistettava. Laaja turvallisuusajattelu edellyt-
tää tilanteenmukaisten uudentyypisten turvallisuuskysymysten tarkastelua,
säännönmukaisten turvallisuus- ja puolustuspolitiikan selontekojen lisäksi.

Vuonna 2010 Valtioneuvoston kanslian asettama komitea suositteli nykyiseen turvallisuuskomiteaan asetettavan lisäksi elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen edustajia sekä poliisi- ja pelastusylijohtaja. (Valtioneuvoston kanslia 2010, 9-10.) Tästä ehdotuksesta toteutui vain sisäministeriön pelastusylijohtajan ja Poliisihallituksen poliisiylijohtajan nimeäminen (Turvallisuuskomitea 2020).

Valtioneuvoston kanslian komitean mietinnön perusteella, strategisella tasolla sisäisen turvallisuuden ohjelma, valtioneuvoston selonteot ja yhteiskunnan turvallisuusstrategia ovat onnistuneita. Kokonaisturvallisuuden ohjausta pidetään onnistuneena turvallisuuskomitean toimesta valmisteltuna. Sisäisen turvallisuuden keskeiset tavoitteet linjataan valtioneuvoston tasolla ja niissä huomioidaan Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia ja muut EU:n toimet. Tästä huolimatta, vuonna 2010, tunnistetusti kunnilla on ollut puutteelliset valmiussuunnitelmat. Lainsäädännöllisesti, kunta vastaa varautumisesta ja tehtäväkokonaisuudesta toimialueellaan. Komitea esitti, että alue ja kuntatason varautumista parantaisi, mikäli pelastuslaitoksilla ja muilla ylikunnallisilla organisaatioilla olisi kullakin oma roolinsa. Kuntien, aluehallintovirastojen ja pelastuslaitosten yhteistyötä tulisi kehittää. Unohtamatta, että kunnallisessa palvelutuotannossa toimii sopimusperusteisesti yksityisiä palveluntuottajia. (Valtioneuvoston kanslia 2010, 85–88.)

Kunnallinen itsemääräämisoikeus ja viranomaisen loukkaamaton itsenäisyys hallintopäätöksissään on nähty Suomessa vahvoina arvoina, joka oli kirjattu muiden lakien lisäksi pelastuslakiin (2011). Kunnat vastaavat pelastustoimesta ja alueen pelastustoimi vastaa pelastustoimen palvelusta sekä viranomaistehävistä. Aluehallintoviraston tehtäväksi on jäänyt vain valvoa pelastustointia ja pelastustoimen palvelujen saatavuutta. Käytännössä tämä valvonta ilmenee asiakirjavalvontana palvelutasopäätöksen ja suuronnettomuusharjoitusten toteutuksen seuranta. Merkittävämpää roolia aluehallintovirastolle ei ole syntynyt. (Pelastuslaki 2011 23 §, 24 §, 27§, 29 §, 48 §.)

Vuoden 2023 alusta alkaen, pelastustoimi ei enää ole kuntien johtamaa ja järjestämää Suomessa. Pelastustoimi ja sosiaali- ja terveydenhuolto siirtyvät uusien hyvinvointialueiden, mukaan lukien Helsingin kaupunki, järjestämisvastuulle. Näiden rahoitus tulee jatkossa valtiolta ja Valtionvarainministeriö tulee seuraamaan hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta. (Laki hyvinvointialueesta 2021, 6§, 11§.)

Valtioneuvoston kansliassa (2010, 85–88) kritisoitiin varsinkin tilaaja-tuottajapalveluketjun lisäksi häiriötilanteisiin liittyvän tuen välittämistä tai pyytämistä. Aluehallinnosta kunnille tulevat tukipyynnöt tulisi koordinoita yhden viranomaisen toimesta. Tosin tästä viranomaisesta ei anneta esimerkkiä, eikä viranomaisen lainmukaisista toimivaltuuksista koordinoita muita viranomaisia. Kansalaisille suunnatun kriisiviestinnän todettiin tarvitsevan

kehittämistä. Yksilön ja yhteisön näkökulmasta, viestinä on keskeisessä asemassa häiriötilanteiden hallintaa. Luottamus menetetään epävirallisen ja mahdollisesti harhaanjohtavan tiedon levitessä. Viranomaisten on pystyttävä jatkuvaan oikea-aikaiseen ja luotettavaan tiedon välittämiseen kaikissa tilanteissa. Yhteiskunnan häiriötilanteiden hallinta vaatii häiriötilanteiden ja kokonaisturvallisuuden hallintaa. Nämä edellyttävät merkittävää panostusta sisäisen turvallisuuden tutkimukseen ja koulutukseen, laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kesken (Kivelä 2016, 23, 196).

Hyvinvointialue hallinto- ja johtamisjärjestelmämuutos

Hyvinvointialue muutos ei nähtävästi tule merkittävästi vahvistamaan sisäministeriön roolia sisäisen turvallisuuden johtamisessa. Lain tekstin mukaisesti, sisäministeriö voi lähinnä ohjata pelastustoimen toimialan strategista viitekehystä. Hyvinvointialueiden johtamaa ja toteuttamaa pelastustoimen tehtävien toteuttamista sisäministeriö ei suoraan johda. Sisäministeriölle on varattu mahdollisuus erikseen kunkin hyvinvointialueen kanssa vuosittain neuvotella tehtävien toteuttamisesta. Sisäministeriöltä tullaan edelleen vaatimaan merkittävää epäsuoraa verkostojohtamisen kyvykkyyttä. (Laki pelastustoimen järjestämisestä 2021, 7§, 10§.) Vastaava rooli sosiaali- ja terveydenhuollon strategisesta ohjaamisesta on varattu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle (STM). STM:stä voidaan vuosittain neuvotella hyvinvointialueiden kanssa tehtävien toteuttamisesta. Poikkeuksena sisäministeriön johtamismahdollisuuksiin, STM voi kuitenkin tarvittaessa suoraan johtaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Lakiin on kirjattu 7. luvussa Valmius ja varautuminen, että kahta tai useampaa hyvinvointialuetta koskevassa häiriötilanteessa STM voi määrätä yhden hyvinvointialueen johtamaan ja koordinoimaan tilannetta. Erityisen merkittävässä häiriötilanteissa STM voi johtaa ja koordinoita sosiaali- ja terveydenhuoltoa itse. Toisin kuin pelastustoimea koskevassa laissa, sosiaali- ja terveydenhuollon laissa määritellään velvollisuus valmiussuunnittelusta ja tilannekuvan luonnista. Suomeen tulee yliopistollista sairaalaa ylläpitäville hyvinvointialueille ja HUS-yhtymän alaisuuteen yhteistyöalueen tilannekuvan luomista ja ylläpitämistä varten sosiaali- ja terveydenhuollon viisi valmiuskeskusta. Sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskusten tehtävänä on koota ja analysoida tietoa häiriötilanteista ja niiden uhista, muodosta ja ylläpitää palvelujärjestelmän valmiutta kuvaavaa tilannekuvaa toiminnasta ja kuormituksesta, henkilöstö- ja materiaaliresursseista ja tukipalveluiden toiminnasta. Lisäksi tilannekuvaa jaetaan salassapitosäännösten estämättä yhteistyöalueen hyvinvointialueille, aluehallintovirastoille, muille valmiuskeskuksille ja STM:lle. STM luo valta-

kunnallista tilannekuva. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 2021, 24§.)

Tämä tarkoittaa, että vaikka 21 hyvinvointialuetta ja Uudenmaan erillisratkaisun mukaisesti Helsingin kaupunki järjestävät ja vastaavat palveluista autonomisesti, tosiasiallisesti STM:n ja viiden yliopistollisen hyvinvointialueen rooli on merkittävä valtakunnallisen johtamisen kehityksen kannalta. Pelastustoimella tai sisäministeriöllä ei ole vastaavaa tilannekuva- tai johtamisjärjestelmää rakennettuna, eikä lainsäädännöllisesti veloitettuna laatia tällaisia. Sisäministeriön (2022, 20) pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet hankkeen raportissa todetaan yksiselitteisesti, että osalla pelastuslaitoksia ei ole minkäänlaista tilannekeskustoimintaa. Pelastustoimen nykyinen tilanne- ja johtokeskustoiminta on sääntelemätöntä, koulutus vaihtelevaa ja erot palvelun tuottamisessa sekä johtamisjärjestelmissä aiheuttavat merkittävää eroa alueiden välillä pelastustoiminnan johtamisessa. Laissa pelastustoimen järjestämisestä (2021, 5§) määrätään, että pelastustoimen tehtäviä voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin, mikäli se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaatavuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Erikseen kyseinen pykälä määrittää koskemaan valtakunnallisia ja alueellisia tilanne- ja johtokeskusjärjestelyitä ja muuta pelastustoiminnan johtamisen edellytyksenä olevaa erityisvalmiutta.

Tähän perustuen on siis odotettavissa, että vaikka sisäministeriö ohjaa pelastustoimea, tulee tässä asiakysymyksessä määrittäväksi tekijäksi STM:n ohjaus johtamisjärjestelmästä ja vuoden 2023 alusta alkaen käynnistyvät sosiaali- ja terveydenhuollon viisi valmiuskeskusta. Hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) koskien hyvinvointialueuudistuksen lainsäädäntöä kerrotaan pelastustoimen historiasta. Pelastustoimen rakenneuudista selvitettiin sisäministeriön johdolla vuonna 2013. Tuolloin lähtökohtana oli 11 poliisilaitoksen mallin mukainen rakenteellinen uudistus verrattuna olemassa olevaan 22 pelastuslaitokseen. Tavoite oli säästää 13 miljoonaa euroa mm. henkilöstökuluja supistamalla. Sisäministeriö esitti myöhemmin olemassa olevien aluejakojen säilyttämistä. Hallitus oli linjannut, että pelastustoimen alueiden tilannekeskuksia tulisi yhdistää. Niitä tulisi olla enintään 11, joista viisi yhdessä sote-alueiden kanssa. Sisäministeriä tai pelastuslaitokset eivät edenneet tarkemman suunnittelun kanssa. Vaalikaudella 2019–2022 esitettiin, että pelastustoimi siirtyisi 18 maakunnan järjestämisvastuun alaisuuteen. Keskeisenä pidettiin ensihoidon järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille, jolloin pelastustoimen oli luontevaa siirtyä samassa. Vaihtoehtoisena ratkaisuna pidettiin ensihoidon järjestämistä viiden yliopistosairaalaa ylläpitävän maakunnan vastuulla. Tällöin pelastustoimi olisi esitetty järjestettäväksi samojen maakuntien toimesta.

Nykyisestä pelastustoiminnan autonomisesta kunnallisesta organisointimalista sanotaan, että se ei tue voimavarojen tehokasta käyttöä ja toiminnan välttämätöntä kehittämistä. Nykyisiä ohjaus- ja omistajuussuhteita on kritisoitu, koska vaikeudet aikaansaada ratkaisuja eivät johda valtakunnallisiin tai yhdenmukaisiin toimintamalleihin, yhteisiin tietojärjestelmiin tai yhdenmukaiseen palvelutarjontaan.

Pelastustoimen järjestelmää pidetään hajanaisena ja kykenemättömänä toteuttamaan suuria valtakunnallisia uudistuksia. Uudessa laissa määriteltävän yliopistollista sairaalaa ylläpitävän hyvinvointialueen vastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskuksen, jonka katsotaan olevan merkittävä uudistus. Valmiuskeskus mahdollistaa oman alueen hyvinvointialueiden yhteisen varautumisen sekä viiden yhteistyöalueen kautta yhdenmukaisen kansallisesti sovitun varautumisen. Valmiussuunnittelu ulottuu koko sosiaali- ja terveydenhuollon toimintakenttään. Tilannekuvan ylläpito ja tietojen vaihto laajenee kansalliseksi ja mahdollistaa paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen häiriötilanteiden arvioinnin ja johtamisen. Viranomaisyhteistyön arvioidaan paranevan kansallisiin riskeihin varautumisessa ja uhkiin vastaamisessa. Yhteistyön katsotaan paranevan hyvinvointialue- ja yhteistoiminta-aluepohjalta. Keskeiset kansalliset turvallisuusviranomaiset toimivat laajoilla aluejaoilla tai valtakunnallisesti. Yhteistyö pelastustoimen kanssa on samassa rakenteessa kuin sosiaali- ja terveystalvet. Hätäkeskuslaitoksen kanssa tapahtuva yhteistyö selkiytyy viiden alueen yhteistoiminta-alueilla. Viisi valmiuskeskusta varmistaa toimintamallit ja tilannekuvan Hätäkeskuslaitoksen kanssa verrattuna nykyiseen suureen toimijajoukkoon. Valmiuskeskukset voivat ottaa laajan tehtävän itselleen, koska esimerkiksi nykyisin viisi erikoissairaanhoidon erityisvastuualueen ensihoitokeskusta ovat yhdessä valmistelleet ensihoitopalvelua koskevat tehtäväkäsittelyohjeet Hätäkeskuslaitokselle. (HE 241/2020 vp.)

Haasteista valmiudessa

Suomessa on tapahtumassa kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävä muutos johtamisjärjestelmässä, kun kunnallista varautumisen ja valmiuden järjestelmää siirretään lähemmäs ministeriöitä ja valtionhallintoa. Hyvinvointialueiden käynnistymiseen voi liittyä mahdollisuus kehittää kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallia ja laajojen kriisien valmiutta. Ulkoministeriön kansliapäällikkö ja valtiosihteeri Anttonen (2020, 20-21) huomioi puheenvuorossaan yhteistoiminnan ja yhteiskehittämisen kriittisyyden. Uudet uhkakuvat korostavat tavoitteita hämärtää ymmärrystämme, mitä todellisuudessa tapahtuu ja tilannekuva on puutteellinen. Operaatiot korostavat uudenlaisen yhteistyön

tarvetta tiedusteluviranomaisten kanssa ja valtioneuvoston hallinnossa. Tarvitaan riittävän selkeää tilannekuvaa pohjaksi poliittisen johdon päätöksille ja strategiselle viestinnälle. Yhteistyötä on lisättävä ja siiloutumista purettava. Keskustelujen avulla voidaan välttää tarpeetonta päällekkäisyyttä ja parantaa yhteistyötä. Organisaatorisella tasolla yhteistyötä määrittää tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiskokous sekä tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmä. Koordinaatioryhmän osallisina ovat tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön kansliapäälliköt, Pääesikunnan tiedustelupäällikkö sekä Suojelupoliisin päällikkö. Ylätason toiminnan lisäksi, on tunnettava toisten organisaatiot. Toimiva yhteistyö vaatii toimintamuotojen kehittämistä ja aktiivista päivittäistä panostamista.

Oikeusministeriön (2019, 14–17, 19, 41–43) tilaamassa selvityksessä arvioidaan, että nykyiset normaaliaikojen kriisilainsäädäntö yhteiskunnan häiriötilanteiden varalta on pääsääntöisesti riittävä. Lainsäädäntö voidaan jakaa kahteen ryhmään. Pelastuslaki ja poliisilaki ovat soveltamisalaltaan yleistä lainsäädäntöä, jossa viranomaiselle annetaan yleinen toimivalta häiriön poistamiseksi tai uhan estämiseksi. Oman toimivallan lisäksi näillä ja muilla viranomaisilla on velvollisuus antaa sektoriviranomaisille virka-apua. Pelastuslakia pidetään merkittävänä häiriötilanteiden selvittämisen kannalta. Pelastusviranomaisen laajat toimivaltuudet välittömän onnettomuusvaaran uhatessa määrätä ihmisiä suojautumaan, evakuoita ihmisiä ja omaisuutta, purkaa tai rikkoa omaisuutta, määrätä antamaan käyttöön rakennuksia, viesti ja tietoliikenne yhteyksiä, pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa tai ryhtyä muihin pelastustoiminnassa tarpeellisiin toimenpiteisiin. Selvitys korostaa, että pelastusviranomaisen toimivaltuuksien olisi tärkeää olla käytettävissä myös häiriötilanteissa, joihin sinänsä on olemassa erityislainsäädäntöä. Toinen, laajempi pääryhmä, on sektorikohtainen lainsäädäntö. Viranomaistoimintaa koskevaa lainsäädäntöä on kymmeniä. Eri viranomaisille annetaan toimivalta häiriöiden poistamiseksi tai uhan estämiseksi. Sektorilainsäädäntö sisältää määräyksiä toimijoiden velvollisuudesta toimia huolellisesti, pyrkiä estämään häiriöt ja raporttoimaan poikkeamista toimivaltaiselle viranomaiselle. Sektorilainsäädäntöä pidettiin perusteltuna, verrattuna säännösten keskittämiseen yhtenäiseen lakiin. Selvityksessä rajattiin hankalat yhteiskunnan toimintaa vaarantavat aiheet, kuten informaatiovaikuttaminen, poliittinen, sotilaallinen ja taloudellinen painostus ja terrorismia ja muuta yhteiskuntajärjestystä vakavasti vaarantava toiminta lähtökohtaisesti pois. Rajaus johtui lähinnä siitä syystä, että nykyistä lainsäädäntöä ei juuri ole. Informaatiovaikuttamista, kuten tekaistujen sosiaalisen median tilien kautta tapahtuvaa vaikuttamista, pidettiin kuuluvan nykyiseen sananvapauden periaatteeseen, eikä sitä tule lainsäädännöllä rajata.

Hallituksen esityksen (H 257/2010) mukaan pelastuslaki on tarkoitus säätää koskemaan pelastustoimintaa, onnettomuuksien ehkäisyä ja väestönsuojelua. Pelastustoiminnan on tarkoitus tarkoittaa ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa ja uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä. Perusteluissa on arvioita suhdetta perustuslaillisiin oikeuksiin, kuten liikkumisvapauteen. Perusteluissa on korostettu, että oikeus rajoittaa liikkumista jollain alueella tarkoittaisi väestön hallitsematonta siirtymistä alueelle esimerkiksi säteilytilanteen, kemikaalionnettomuuden tai muun merkittäviä ja laajoja vaikutuksia aiheuttavan onnettomuuden takia. Liikkumisvapauden rajoitukset olisivat ihmisten hengen ja terveyden suojaamiseksi välttämättömiä, eivätkä ne ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Pelastuslaissa (2011, 32§ 35§) määritellään pelastustoiminnan sisällöstä ja johtamisesta. Toisin kuin oikeusministeriön selvityksessä, pelastuslaki ei ole tarkoitettu ”yleisturvallisuuslaiksi”, eikä pelastuslain toimivaltuuksia voida käyttää rajattomasti kaikkiin mahdollisiin onnettomuus tai vaaratilanteisiin. Pelastustoimintaan kuuluu tarkkarajaisesti hälytysten vastaanottaminen, väestön varoittaminen, uhkaavan onnettomuuden torjuminen, onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen, tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajaaminen ja näihin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnat. Pelastuslaitoksen sanotaan vastaavan pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta, kun tulipalo, muu onnettomuus tai niiden uhka vaatii kiireellisiä toimenpiteitä ihmisen hengen tai terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojaamiseksi tai pelastamiseksi eivätkä toimenpiteet ole vaarassa olevan omin toimin hoidettavissa tai kuulu muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi. Pelastustoiminnasta moniviranomaistilanteessa johtaa yleisjohtajana pelastustoiminnan johtaja. Pelastustoimi tai pelastustoiminnan johtaja ei kuitenkaan voi käyttää toimivaltaansa sellaisissa matalan intensiteetin häiriöissä, jotka eivät ole varsinaisia onnettomuuksia ja uhkaa välittömästi henkeä ja terveyttä tai omaisuutta.

Oikeusministeriön (2019, 42–43) selvityksen loppupäätelmään viranomaisen tosiasiallisista mahdollisuuksista reagoida häiriötilanteisiin tehokkaasti voidaan yhtyä. Viranomaisten toimintakyky riippuu riittävästä lainsäädännön määräyksistä ja toimivallasta reagoida lainmukaisesti häiriötilanteisiin. Viranomaisella on oltava riittävä osaaminen ja ”uskallus” tarvittaessa käyttää toimivaltaansa. Viranomaisella on oltava riittävät tosiasialliset aineelliset ja henkilöresurssit, joilla käyttää toimivaltaa. Teknisesti täydelliset laitteet eivät auta häiriötilanteissa, ellei toimivaltaisella viranomaisella varata tehokkaan toiminnan edellyttämiä henkilöstö- ja muita voimavaroja. Viranomaisten häiriötilanteiden johtamisjärjestelmien ja vastuiden suunnitelmat tulee suunnitella

selkeästi. Erilaisia tilanteita ja viranomaisten yhteistyötä on harjoitettava riittävästi. Viranomaisten yhteinen varautuminen on ensiarvoisen tärkeää käytännön tilanteiden hoidon kannalta.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Turvallisuuskomitea 2017, 11–12, 15, 27) häiriötilanteiden ja poikkeusolojen johtamisesta vahvistetaan, että johtosuhteet, organisaatiot ja vastuunjako säilytetään mahdollisimman muuttumattomana. Toimintaa johtaa vastuulliset ja toimivaltaiset viranomaiset tai muut lainsäädännössä velvoitetut turvallisuustoimijat omien tehtäviensä ja toimivaltansa mukaisesti. Tavanomaiset turvallisuuspoikkeamat viranomaiset ja palveluntuottajat hoitavat päivittäin. Mikäli turvallisuuspoikkeamasta kehittyä häiriötilanne, tarvitaan yhteistyöelinten tilanteenarviointia ja tukea vastuulliselle taholle. Yhteistyöelimenä mainitaan Turvallisuuskomitea valtioneuvoston tasolla. Alue- ja paikallishallinnon tasoille mainitaan voitavan toteuttaa sama periaate. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista johtaa, valvoo ja yhteensovittaa valtioneuvosto. Toimivaltainen ministeriö vastaa omasta hallinnonalastaan. Kansliapäällikkö vastaa ministeriön ja hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta ja varautumisesta. Monimutkaisissa ja nopeasti kehittyvissä häiriötilanteissa toiminnankoordinointi ja tiedonkulku on varmistettava eri viranomaisten ja turvallisuustoimijoiden yhteistyöllä. Valtioneuvostossa toimivaltainen ministeriö tai valtioneuvoston kanslia voi kutsua valmiuspäällikkökokouksen. Strategiassa korostetaan, että johtamisvastuut ja tilannekuvan kokoamisen sekä jakamisen periaatteet korostuvat kuntien ja hyvinvointialueiden johtamisessa.

Turvallisuusstrategian ja kokonaisturvallisuuden mallin haaste on vahva sitoutuneisuus toimivaltaisen viranomaisen johtamismalliin. Kuten Venäjän aiemmat laaja-alaisen vaikuttamisen keinot osoittavat, monimutkaiset ongelmat ja kriisit eivät välttämättä ylitä viranomaisen havainto- tai puuttumiskynnystä. Venäjän aloitettua 2022 laittoman hyökkäyssodankäynnin Ukrainaa vastaan, Valtioneuvosto (2022, 16, 27, 45) laati ajankohtaisselonteon turvallisuusympäristön muutoksesta. Selonteossa käsitellään myös muita häiriöitä ja kriisejä kuin sotilaallista uhkaa. Suomen todetaan aikovan vahvistaa varautumistaan laaja-alaisen hybridivaikuttamisen keinojen vaikuttamisen kohteeksi joutumisen estämiseen ja vastaamiseen. Kokonaisturvallisuuden mallin todetaan olevan keskeinen osa ennalta ehkäisevää vaikutusta. Mallia tulee sovittaa nykyiseen turvallisuustilanteeseen. Valtioneuvostolta edellytetään jatkuvaa uhkarviointia ja kokonaiskoordinaation parantamista. Hybridiuhkien tunnistamista ja torjuntaa tulee parantaa. Ministeriöt ja niiden alainen hallinto tulee kytkeä tiiviisti uhka-arviotoimintaan. Poikkeuksena vanhaan yhden toimivaltaisen viranomaisen doktriiniin, esitetään osin päällekkäisten toimivaltuuksien tarvetta.

Torjunta edellyttää yhteistä tilannekuvaa, hallinnonrajat ylittävää rakennetta, selkeitä johtamis- ja vastuusuhteita, joustavia ja osin päällekkäisiä toimivaltuuksia ja kykyä hyödyntää yhteiskunnan kokonaisvoimavaroja. Esimerkiksi kyberpuolustuksen liittyviä viranomaisvastuita ja toimivaltuuksia esitetään selvennettäväksi. Kyberpuolustuksen moniviranomaistoiminnan tiedonvaihto- ja yhteistoimintarakenteita tulee määrittää ja rakentaa. Kriiseissä informaatiovaikuttamisen nähdään lisääntyvän. Informaatiovaikuttamisen torjuntaan esitetään avointa, monikielistä ja aktiivista viranomaisviestintää. Tarkoitus on vahvistaa yhteiskunnallista luottamusta, turvallisuuden tunnetta ja vahvistetaan osallisuutta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Vapaa tiedonvälitys on vahvuus. Yhteiskuntavakauden kannalta on tärkeää, että tiedonsaanti kaikille suomalaisille turvataan vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kunnat ja hyvinvointialueet vastaavat varautumisesta ja toiminnan jatkuvuudesta kaikissa oloissa. Kuntien pitkäaikaista varautumista häiriötilanteisiin vesihuollossa, energijakelussa, tietoliikenteessä, suuronnettomuuksissa, luonnonilmiöissä, elintarvikehuollossa, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ja koulutuksessa esitetään vahvennettavaksi. Resurssitarvetta ei kuitenkaan esitetä. Huomattavaa on, että vuonna 2023 aloittavat hyvinvointialueet ovat todennäköisesti sekä rahoitukseltaan että henkilöstöresursseiltaan huomattavan alimittaisia hyvinvointialueen käynnistyksen muutoksiin (Lindberg 2022).

Kompleksisuuden vaikutuksesta varautumiseen

Vaikka strategisella tasolla Suomessa on linjattu, että varautumiseen tulee merkittävästi investoida ja saavuttaa luotettavampi valmiuden taso, ei siihen todennäköisesti julkisessa taloudessa ole merkittäviä lisäresursointejakaan. Niukat resurssit pakottavat viranomaiset ja toimijat keskittymään normaaliolojen haasteisiin, kuten jatkuvaan henkilöstöpulaan ja rahoitusongelmiin (Kohvakka 2022).

Yhteiskuntaan kohdistuvat kriisit ovat moninaisia ja monimutkaisia. Yksittäistä toimialaa koskettava kriisi voi laajentua monimutkaisen verkostomaisesti koko yhteiskuntaan ja globaalisti, kuten koronapandemia. Moniulotteiset kriisit ovat esimerkkejä niin sanotuista ”wicked problem” pirullisista ongelmista (Head 2008). Pirullisille ongelmille on luonteenomaista esimerkiksi, että ongelmaa ei ole yksinkertaista määrittellä, ratkaisut eivät ole yksiselitteisiä, ongelman mahdollinen ratkaisu synnyttää uusia hankalia ongelmia, ongelmaa ei ole kyetty ratkaisemaan aikaisemmin tai muualla ja se vaatii riskinottoa. Tällainen ongelma on haastava ja sen täydellinen tarkkarajaisuuden määrittely on vaativaa. Tyypillisesti ongelmaan ei ole olemassa selkeää rajausta, lopetusta, oikeaa tai väärää ratkaisua, testausmahdollisuutta, iterointi ja oppimismahdollisuutta,

mahdollisuutta tunnistaa kaikkia ratkaisumahdollisuuksia, aikaisempia ongelmia ja ratkaisuja, ongelma on kertymä aikaisemmasta, ongelmaa voidaan selittää monilla teorioilla ja ratkaisun on oltava kerrasta oikea (Rittel & Webber 1973, 161–167).

Tavanomaisissa kriiseissä asiantuntijat tai johtajat voivat esitellä muuttuvan tilanteen vaikuttamatta kauhun lietsojilta, alarmisteilta. Tilannekuvauksen voi rakentaa järkiperaisesti ja muutokset kuvata ymmärrettävästi. Kriisit voidaan jakaa neljään luokkaan. Neljää kriisiluokkaa voi kuvata kahden muuttujan suhteessa, ennakoitavuus (helposti tai vaikeasti) ja organisaation vaikutuskyky (helposti tai vaikeasti) kriisiin. Neljä kriisiluokkaa ovat tavanomaiset kriisit, arvaamattomat kriisit, hankalat kriisit ja fundamentaaliset kriisit. Tavanomaiset kriisit ovat helposti ennakoitavia ja niihin on helppoa vaikuttaa organisaation kyvykkyyksillä. Toteutuessaan kriisit ja toimintakeinot eivät saa organisaatiota näyttämään kyvyttömältä tai vaaranna organisaation edellytyksiä. Arvaamattomat kriisit eivät ole odotettavia, mutta niihin on helppo vaikuttaa. Riskiä ei ole ollut helppoa etukäteen arvioida ja siihen ei ole valmiita ratkaisuja. Tilanteenmukaisella johtamisella kriisistä on mahdollista selvitä. Heikko suoriutuminen kriisissä voi haastaa organisaation ja saa sen näyttämään kyvyttömältä. Hankala kriisi on ennustettavissa oleva, mutta siihen ei kyetä vaikuttamaan organisaation toimesta. Siihen voidaan varautua, mutta organisaatio joutuu reagoimaan tilanteen käynnistyessä. Fundamentaaliset kriisit eivät ole ennakoitavissa eikä niihin voi vaikuttaa. Tällaisia tuomionpäivän skenaarioita ovat esimerkiksi täydellinen internetin romahtaminen tai toteutunut syyskuun 11. päivän 2001:n terroriteot. Skenaarioista voidaan keskustella, mutta niitä pidetään kaukaa haettuina. Sotilasorganisaatiot voivat riskin toteutuessa pyrkiä organisaation mullistavaan muutokseen. Sotilasorganisaatiot todennäköisesti hakevat merkittäviä lisäresursseja ja poliittista päätöstä laajentamaan tehtävänsä. Merkittävä kysymys on, että kuinka turvataan roolit ja missio sotilas ja siviilitoimijoiden välillä. Riskinä on militarisaatio, kun ratkaisu voi kuulua muualle. (Galvin 2018, 36–39.)

Neljän organisaatiolähtöisen kriisiluokittelun lisäksi voivat kriisit olla laajempia kokonaisuuksia. Yhteiskunnat perustuvat kompleksisiin teknologisiin systeemeihin, jotka ovat syvästi yhteen kietoutuneita muiden kompleksisten systeemien kanssa. Monimutkaiset systeemit ylittävät maantieteelliset, lainsäädännölliset ja hallinnolliset rajat. Rajat ylittävät uhat haastavat valtiot ja olemassa olevan riskienhallinnan. Rajat ylittävät uhat laajenevat vaikeuksista ohi maantieteellisten, politiikan, kulttuurin, yksityisen ja julkisen sektorin ja lainsäädännön rajojen. Tällaista kriisiä on vaikea luokitella, rajoittaa tai hallita. Häiriö yltyy nopeasti, mutatoituu jatkuvasti, aiheuttaa hämmennystä alkuperäisistä syistä ja mahdollisista seurauksista. Se päättyy monien hallintojen

työtehtäviin, mutta ei ole selvää, kenen vastuulle se kuuluu tai kenen kuuluisi olla toimivaltainen johtaja. Mikäli valtiolla ei ole vastausta kriisiin, yhteiskunnan luottamus hallintoon ja legitimizeettiin horjuu. Erityisesti, mikäli luottamus viranomaisiin on alun alkaen kyseenalaistettu. Rajat ylittävä kriisi usein paljastaa, ettei perinteiset turvallisuustoimijoiden käytännöt ole soveltuvia. Se paljastaa rakenteelliset puutteet turvallisuusjohtamisessa ja poliittisessa järjestelmässä. (Boin 2019, 94.) Hyvinvointialue uudistus tulee muuttamaan sisäisen turvallisuuden johtamisrakenteita, kyseessä voi olla yhdenlainen kompleksisen systeemin kriisi. Systemi joutuu muuttumaan ja sopeutumaan ulkoisesta paineesta, kuten uudesta lainsäädännöstä sekä raha- ja tietovirtojen muutoksesta. Systeemin kompleksisuus lisääntyy tuntemattomista resurssivirroista. Tällöin systemi voi lakata toimimasta tai parhaimmillaan sopeutua oppimisen ja uudistumisen avulla. Systeemin uudelleenmuotoutumisen vapausasteet voivat lisääntyä. Toimijoilla on uusia mahdollisuuksia suuntautua tulevaisuuteen. (Keskinen 2006, 202–203.)

Boin (2019, 95) esittää rajat ylittävälle kriiselle viittä ominaispiirrettä. Ensinnäkin ne ilmenevät monilla toimialueilla ja niistä on monia ilmentymiä. Ne ylittävät sektorirajat ja perspektiivi hämärtyy. Toiselle toimijalle tilanne voi esimerkiksi olla resurssiongelmaksi ja toiselle yleisen turvallisuuden haaste. Toisekseen kriisiä on vaikea tunnistaa alkavaksi. Se voi syntyä hitaasti ja siinä voi olla nopean kriisiytymisen syklejä. Esimerkiksi pakolaiskriisi kehittyi pinnan alla useita vuosia, kunnes kriisiytyi äkilliseen maahantuloon. Kolmanneksi kriisiä on vaikea hahmottaa. Juurisyyt voivat alkaa toisessa valtiossa tai sektorissa ja sitä on vaikea ymmärtää. Jälkikäteen on mahdollisesti selkeästi nähtävissä mitä tapahtui ja päätellä miten kriisi olisi ollut vältettävissä. Kriisin aikana tulkinta on haastavaa ja kehitys epäselvää. Rajat ylittävä kriisi yllättää ikävästi. Neljänneksi häiriö koskettaa useita toimijoita ja toimijoilla voi olla ristiriitaisia vastuuta. Rajat ylittävää häiriötä ei voi lokeroida toimivaltaisen viranomaisen tai hallinnon sektorin alaisuuteen. On epäselvää, kuka vastaa toiminnasta tai kenellä on resursseja vastata, organisaatorajat hämärtyvät. Viidenneksi näihin ei ole valmiita ratkaisuja. Yleensä käytänteiden ja suunniteltujen toimintatapojen haasteisiin on ratkaisuja. Rajat ylittävät häiriöt haastavat kriittisesti hallinnon, joka perustuu toimivaltuuksiin ja vastuiden rajanvetoon. Rajat ylittäessään kriisi haastaa nämä rajat. Demokratioissa rajat perustuvat virkavastuun ja poliittisen vastuun periaatteeseen. Useimmat byrokraattiset organisaatiot ovat rakentuneet toimivaltuuksiin perustuvien asiantuntemuksen ja auktoriteetin varaan. Vastaava kuin Suomessa kokonaisturvallisuuden mallissa käytössä oleva yhteistoiminta, rajojen neuvottelu ja koordinaatio, ei ole todellisuudessa toimiva ratkaisu. Neuvottelu ja koordinaatio voi toimia tavanomaisissa ja perinteisesti kompleksissa kriiseissä. Haastavammassa rajat ylittävissä

kriiseissä se ei toimi kahdesta syystä. Ei ole selvää, ketä kriittiset toimijat ovat tai keiden pitäisi osallistua, ja mikä heidän toimivaltansa asiassa on. Toisekseen on lähes mahdotonta neuvotella ja koordinoida toimivaltaisen viranomaisen omistajuutta nopeasti kriisin aikana. Kriisi vie byrokratialta sen parhaan työkalun, harkinnan ja ajankäytön. Vallan keskittäminen kriisissä yhdelle ylimmälle johdolle tai toimijalle on tuskin soveltuva ratkaisu. Vaikka ajatus on sinänsä arvokas, vallan keskittäminen ei ole käytännössä tai lainsäädännöllisesti kovin helppoa. Ylipäällikkyyttä tai yleisjohtajuutta ei yleensä ole selkeästi määritelty ja siihen liittyy perustuslaillisia ongelmia.

Pohdinta

Kansanedustajat ja puolueet uskovat pääsääntöisesti Natoon liittymisen parantavan Suomen turvallisuutta. Suomen sotilaallinen varautuminen paranee. Kokonaisturvallisuuteen ja laaja-alaiselta vaikuttamiselta suojautumiseen saadaan jonkin verran apua Natolta ja EU:ltä, mutta pääsääntöisesti kyseessä on kansallinen asia. Suomessa strategisella tasolla on sitouduttu kokonaisturvallisuuden mallin mukaiseen toimintaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. Suomen turvallisuuden hallinnan rakenteissa nähdään kahtiajakoa sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Näitä turvallisuusia yritetään johtaa eri ministeriöistä tai strategisissa linjauksissa. Aikanaan tasavallan presidentin puolustusneuvoston nähtiin olleen liian sotilasjohtoinen ja sotilassuunnittelukeskeinen. Aikanaan poikkeusoloissa normaaliajan toiminnot olisivat siirtyneet sotilaiden johtamiksi. Nykyinen doktriini määrittää toimivaltaisen viranomaisen johtamaan havaittua kriisiä.

Seitsemänkymmentäluvun lopusta alkaen Suomessa on päädytty ratkaisuun, jossa normaaliajan toiminnot, johtamisjärjestelmät ja asiantuntijat jatkavat turvaamassa yhteiskuntaa tehtäviensä mukaisesti poikkeusoloissa. Viimeisten vuosien aikana on vahvistunut ymmärrys, että puolustusvoimat tai muut viranomaiset eivät kykene täyttämään tehtäviään ilman merkittävää määrää siviili-toimijoita tai vapaaehtoisia. Viranomaisresurssit ovat pääsääntöisesti olleet tarkastelun alla ja henkilöstökustannuksista on pyritty leikkaamaan. Viranomaiset ovat olleet pakotettuja keskittymään päivittäisiin organisaation toiminnan haasteisiin ja tavanomaisiin kriiseihin. Tilanteenmukaisella toiminnalla ja perustasoisella viranomaisyhteistyöllä on mahdollista selviytyä arvaamattomissa kriiseissä.

Pelastustoimi on yksi keskeinen sisäisen turvallisuuden toimija, joka vastaa yhteiskunnan sisäisestä turvallisuudesta normaali- ja poikkeusoloissa. Palo- ja pelastustehtävien lisäksi väestönsuojelu on yksi keskeinen toiminta

poikkeusoloissa, joka vaatii laajaa yhteistyötä viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä. Poikkeusoloissa tullaan näkemään hankalia ja fundamentaalisia kriisejä, joista koronapandemia on yksi esimerkki. Vaativimmillaan havaitaan kriisin syynä olevan niin sanottu rajat ylittävä uhka. Kriisiä on vaikea luokitella, se mutatoituu ja haastaa monet hallinnonalat. On kuitenkin epäselvää tunnistaa tilannetta kriisiksi tai havaita tilanteen vaativan johtajuutta. Toimivaltuuksista ja keinoista on todennäköisesti epäselvyyttä. Tilanne voidaan tunnistaa, mutta on epäselvää, tulisiko siihen puuttua ja minkä viranomaisen alaisuuteen se tulisi siirtää.

Venäjä on kyennyt toimimaan Nato-maissa ja vaikuttamaan päätöksentekokykyyn. Venäjä on pyrkinyt kiilastrategian mukaisesti provosoimalla ja salatuilla kampanjoilla edistämään polarisaatiota. Euroopassa ei ole ollut täysin yhtenäistä käsitystä Venäjän aiheuttamasta uhasta. Osa alueen maista ei pidä Venäjää minkäänlaisena uhkana alueen vakaudelle tai itsemääräämisoikeudelle. Venäjä on todistettavasti kyennyt operoimaan laaja-alaisen vaikuttamisen keinoin länsimaissa. Keinoissa voidaan nähdä ilmentymiä rajat ylittävistä uhista, joihin nykyinen järjestelmä ei vastaa. Näiltä osin Suomen tuleva Nato-jäsenyys ei tule suojaamaan yhteiskuntaamme kokonaisturvallisuuden alueella. Nato ja EU ovat pyrkineet luomaan kulttuuria ja ohjeistusta hybridikeinoja vastaan. Nato on tunnustanut siviilivalmiuden kriittisen merkityksen sotilaallisille valmiuksille. Hallinnon ja yhteiskunnalle elintärkeiden palveluiden jatkuvuus on elintärkeää puolustustoimille.

Ulkoisten uhkien lisäksi Suomen hyvinvointialueuudistus tulee mullistamaan rakenteita. Pelastustoimi ja sosiaali- ja terveydenhuolto siirtyvät kunnilta lähemmäs ministeriöitä ja valtioneuvoston ohjausta. Riskinä on, että kunnat jäävät kauemmas valmiustoiminnasta, vaikka lainsäädännöllisesti kunnat vastaavat asukkaiden turvallisuudesta. Sisäisen turvallisuuden johtamisrakenteet muuttuvat ja kompleksisuus lisääntyy tuntemattomista resurssivirroista. Merkittävänä muutoksena on STM:n korostunut rooli valmiusjohtamisessa. Viisi yliopistollista sairaalaa ylläpitävää hyvinvointialuetta ja STM tulevat perustamaan uuden valtakunnallisen johtamis- ja varautumisen koordinaatiojärjestelmän. Suomeen perustetaan viisi valmiuskeskusta parantamaan viranomaisyhteistyötä. Mikäli uudistus onnistuu, on sen yhteydessä mahdollisesti tulevaisuudessa pelastustoimen ja muiden kansallisten viranomaisten turvallisuusklusteri.

Nykyisessä varautumisjärjestelmässä on katsottu, että lainsäädäntö on riittävä antamaan toimivaltuudet viranomaisille. Tehokkaan toiminnan edellyttämät aineelliset ja henkilöresurssit voivat olla puutteellisia. Tilanteita ja yhteistyötä ei ole aikaa harjoitella laadukkaasti ja riittävästi. Valtakunnallisten muutosten läpivieminen on ollut puutteellista esimerkiksi pelastustoimen alalla.

Kompleksissa tilanteissa, mikäli yhteistoimintaa ei ole suunniteltu ja harjoiteltu, on helpompi olla toimimatta kuin toimia. Toimimisen rajat perustuvat virkavastuun ja poliittisen vastuun periaatteeseen. Puuttuessaan hybridivaikuttamiseen viranomaisen saattaisi ylittää toimivaltuutensa.

Valtioneuvoston ajankohtaisselektion turvallisuusympäristön muutoksesta (2022) perusteella Suomessa tulisi olla päällekkäisiä toimivaltuuksia. Päällekkäiset toimivaltuudet eivät kuitenkaan todennäköisesti helpottaisi rajat ylittävissä kriiseissä toimimista. Ennemmin riskinä olisi, että tehtäisiin päällekkäisiä ja eriäviä kansalaisia koskettavia viranomaistoimia. Hybridivaikututtaminen, esimerkiksi informaatiovaikututtaminen, kohdistuu todennäköisesti laajempaan maantieteelliseen kokonaisuuteen kuin kuntarajat. Vaikka hyvinvointialueuudistukseen liittyy rahoituksen ja kompleksisuuden lisääntymisen riskiä, on sillä onnistuessaan mahdollisuus vaikuttaa laajemman tilannekuvan ymmärtämiseen. Mikäli valmiuskeskusten ympärille syntyy turvallisuusklusteri, on sen yhteydessä mahdollista neuvotella ja tunnustella rajat ylittävien kriisien aikana toimivaltua.

Naton doktriinin mukaisesti resilienssi on kykyä vastustaa ja palautua merkittävistä uhkatekijöistä yhdistämällä siviili- ja sotilaallisen valmiuden kyvykkyudet. Uudistuksessa on mahdollista syntyä yhteinen tilannekuva, hallinnonrajat ylittävä rakenne, selkeä johtamis- ja vastuusuhde, joustava ja osin päällekkäinen toimivaltuus ja kyky hyödyntää kokonaisvoimavaroja. Jotta rajat ylittäviä uhkia voidaan hallita, on kolmen asian toteuduttava. Ensimmäinen on, että tilannekuvaa tulee sektorikohtaisesti seurata. Tilannekuvamuutosten perusteella voidaan suunnitella varautumista. Toisekseen on toimittava yli organisaatorajojen suunnittelussa ja harjoittelussa, koska tulevat kriisit eivät noudata rakenteita. Kolmanneksi, kun jotain sattuu, on toimittava laajassa yhteistyössä ja jaettava tilanneymmärrystä. Kriisi haastaa nopeudellaan ja mutatuutumisellaan parhaan työkalun, harkinnan ja ajankäytön. Toinen organisaatio ei välttämättä ole havainnut alkavaa ongelmaa tai on ymmärtänyt sen eri tavalla.

Lähteet

- Anttonen, M. 2020. Ulkoasiainhallinto ja tiedustelu – yhteistyötä yhteisen asian eteen. *Kylkirauta*, 2/2020. 2020, 19–21.
- Aro, Jessika (2016). *The Cyberspace War: Propaganda and Trolling as Warfare Tools*. Wilfried Martens Centre for European Studies.
- Boin, Arjen (2019). The Transboundary Crisis: Why are we unprepared and the road ahead. *Contingencies and Crisis Management*. 2019; 27. 94–99.
- Clausewitz, Carl von (1832). *Sodankäynnistä*. Suomentanut Heikki Eskelinen (1998). Helsinki: Art House.

- Eduskunta (2022). Pöytäkirjan asiakohta PTK 56/2022 vp. 3. *Valtioneuvoston selonteko Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon*. Eduskunta: Täysistunto, Maanantai 16.5.2022 klo 10.00-0.19.
- Engeström, Yrjö & Annalisa Sannino (2010). Studies of expansive learning: Foundations, findings and future challenges. *Educational Research Review* 5(1), 1–24.
- Euroopan komissio (2020). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the resilience of critical entities*. Bryssel: Euroopan komissio.
- Forsström, Pentti (2019). *Venäjän sotilasstrategia muutoksessa Tulkintoja Venäjän sotilasstrategian perusteiden kehityksestä Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen*. Väitöstutkimus: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Galvin, Tom (2018). *Leading Change in Military Organizations Primer for Senior Leaders*. Carlisle PA: U.S Army War College.
- Hallituksen esitys HE 241/2020 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- Hallituksen esitys HE 257/2010*. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaeiksi ja laiksi meripelastuslain 23§ muuttamisesta.
- Head, Brian (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy* 3 Issue 2. 2008, 101–118.
- Hyytiäinen, Mika (2018). Hybridisodankäynnin heikot signaalit. *Tuleva Sota – Nykyhetki ennakkointien valossa*. 2018, 115–146. Helsinki: Edita.
- Häyhtiö, Markus (2018). *Service Development in Public Private Partnerships in the Military Domain: Requirements Management as a Service Performance Development and Measurement System*. Väitöstutkimus: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Karpan, Andrew (2019). *Troll Factories. Russia's Web Brigades*. New York: Green Haven Publishing.
- Keskinen, Auli (2006). Toimintaympäristön muutosten ennakkoinnin menetelmät. *Maanpuolustuskorkeakoulu – kehittyvä sotatieteellinen yliopisto Professori Mikko Viitalan juhla-kirja*. 201–212. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Kohvakka, Kimmo (2022). *Toimintaympäristön muutos haastaa henkilöstöpolasta kärsivää pelastustoimea*. Sisäministeriö blogi-kirjoitus. Luettu 10.10.2022. <https://intermin.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/toimintaympariston-muutos-haastaa-henkilostopulasta-karsivaa-pelastustoimea>
- Laki hyvinvointialueesta 29.1.2021/611*.
- Laki pelastustoimen järjestämisestä 29.6.2021/613*.
- Latva-aho, Markus & Jorma Jokela (2022). Koronapandemiasta opittavaa: avointen lähteiden tiedustelulla suunnitelmallista ja kohdennettua varautumista monimutkaisissa kriiseissä. *Tiede ja Ase*. 2021(79), 146–172.
- Lindberg, Jukka (2022). *Kainuun hyvinvointialueen lausunto Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle HE 154/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023. Pääluokka 33 / STM hallinnonala*. Kainuun hyvinvointialue. Lausunto 04.10.2022.
- Malinen, Tomi (2016). Konferenssiraportti: Euroopan venäjänkieliset yhteisöt pirstaloituneissa mediamaisemassa. *Idäntutkimus* 4/2016.
- Meijer, Hugo & Stephen Brooks (2021). Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back. *International Security* (2021) 45(4), 7–43.

- Mikkola, Harri, Mika Aaltola, Mikael Wigell, Tapio Juntunen & Antto Vihma (2018). *Hybridivaikuttaminen ja demokratian resilienssi Ulkoisen häirinnän mahdollisuudet ja torjuntakyky liberaaleissa demokratioissa*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.
- Mäkinen, Juha & Laura Puumala (2022). Eettisiä näkökulmia maanpuolustuksen ja yhteiskunnallisen turvallisuuden dilemmoihin ja paradokseihin. *Tiede ja Ase*. 2021(79), 32–63.
- Nato (2020). *Media – (Dis)Information – Security*. Nato-tiedote. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/5/pdf/2005-deepportal2-troll-factories.pdf
- Nato (2016). *Commitment to enhance resilience*. 8-9 VII 2016 Warsaw Summit.
- Nato (2021). *Strengthened Resilience Commitment*. 14 VI 2021 Brussels Summit.
- Nato (2022a). *Nato 2022 Strategic Concept. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022*.
- Nato (2022b). *Resilience and civil preparedness – Article 3*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm, (28.6.2022).
- Nato (2022c). *NATO's response to Russia's invasion of Ukraine*. Nato-tiedote. Luettu 14.10.2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_192648.htm
- Norvanto, Elisa, Heidi Ruotsalainen & Jukka-Pekka Schroderus (2019). Venäjän vaikuttamistoimet Ukrainassa: paikallisväestön näkökulmia ja tulkintoja. *Tiede ja Ase*. 2019-1, 71–99.
- Nye, Joseph (2018). Protecting Democracy in an Era of Cyber Information War. *Fall Series*, Issue 318. Hoover institution.
- Oikeusministeriö (2019). *Viranomaisen toimivaltuudet häiriötilanteissa*. 2019:18. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oiva, Teemu (2021). Puun ja kuoren välissä: Ristiriitaiset lojaliteettivaatimukset Suomen venäjänkielisten yllirajaisessa arjessa. *Suomalaisen kirjallisuuden seura. Pelastuslaki 2011/379*.
- Pohjois-Atlantin sopimus 24.8.1949*. https://um.fi/documents/35732/0/Pohjois-Atlantin+so+pinus_suomeksi+%281%29.pdf
- Rittel, Horst & Webber, Melvin (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Scenes* 4:2. s. 155–169.1973.
- Salminen, Pertti (2018). Puolustusvoimien viranomaisyhteistyön vaiheita. *Suomen puolustusvoimat 100 vuotta*. 2018. Helsinki: Edita. 426–439.
- Sisäministeriö (2022). *Tilanne- ja johtokeskustoiminnan kehittäminen sekä yhteensovittaminen Valtakunnallisen pelastustoimen johtokeskus sekä alueelliset tilanne- ja johtokeskukset*. Helsinki: Sisäministeriö.
- Treverton, Gregory (2018). *The Intelligence Challenges of Hybrid Threats: Focus on Cyber and Virtual Realm*. Bromma: Arkitektopia.
- Turvallisuuskomitea (2017). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Ulkoministeriö (2016). *Arvio Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista*. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Ulkoministeriö (2022). *Suomen kiinnostus aloittaa keskustelut liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon ja valtuuskunnan asettaminen liittymisestä käytäviin keskusteluihin (Nato-liittymiskeskustelut)*. Muistio 17.5.2022.
- Valmiuslaki 2011/1552*.
- Valtioneuvosto (2022). *Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta*. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Varjonen, Sirku, Zamiatin, A. & Rinas, M. (2017). *Suomen venäjänkieliset: tässä ja nyt*. Helsinki: Cultura-säätiö.

- Visoka, Gëzim & Richmond, O. (2016). After Liberal Peace? From Failed Statebuilding to an Emancipatory Peace in Kosovo. *International Studies Perspectives*.
- Vilander, Jaakko, Antti-Tuomas Pulkka, Ville Erkkilä, Erkki Saarikoski & Teija Norri-Sederholm (2019). Suomalaisia käsiyksiä sodan sekä kyber- ja informaatiotosodankäynnin uhkasta. *Tiede ja Ase*. 2019-1, 127–154.
- VTT (2022). *Turvauhkiin varautuminen vaarallisten kemikaalien käsittelyssä ja varastoinnissa* -opas. Helsinki: Tukes.
- Wigell, Mikael, Harri Mikkola & Tapio Juntunen (2021). *Best Practices in the whole-of-society approach in countering hybrid threats*. Bryssel: Euroopan parlamentti.
- Österlund, Bo (2019). *Suomen meriliikenteen huoltovarmuudelle asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen*. Väitöstutkimus: Maanpuolustuskorkeakoulu.





