

Kansallisen varautumisen sääntelyn tietopohja



Harriet Lonka ja Kari Laitinen

Kansallisen turvallisuuden käsite ja siten myös kansallisen varautumisen toiminto ovat vaikeita määrittää yksiselitteisesti. Artikkelissaan Harriet Lonka ja Kari Laitinen tarkastelevat, miten kansallisen varautumisen tietopohja määrittyy eduskunnan asiantuntijoina kuulemien tahojen valikoitumisessa. Lainvalmistelun asiantuntijatiedon käyttöä ohjaa kollektiivinen käsityksemme siitä, miten turvallisuustodellisuus rakentuu. Turvallisuustietoa on perinteisesti pidetty vahvojen viranomaisinstituutioiden omaisuutena, mutta kompleksisesti muuttuva toimintaympäristö haastaa meidät kuitenkin avartamaan näkemystämme siitä, kenellä on olennainen tieto kansallisen varautumisen turvaamiseksi.

Johdanto

Yksilöllä on taipumus tulkita riskejä vahvasti oman kokemuksensa mukaan. Sellaista, mikä ei ole tuttua arkiympäristöstä, pelkäämme mutta tutut, vaarallisetkin asiat voimme sivuuttaa huomaamatta (Slovic ym, 1980). Riskin kokemuksen (risk perception) vaikutuksesta hyvä esimerkki on muun muassa se, miten suhtaudumme tupakoinnin vaaroihin verrattuna ydinvoiman riskeihin (Slovic, 1999).

Lainvalmistelu on paitsi prosessi myös erittäin yksilökeskeinen työsuoritus. Viime vuosien jatkuvasti vähentyvien henkilöresurssien oloissa ministeriöissä on ryhdytty suosimaan yksilötyötä lainvalmistelussa aiemmin yleisten työryhmien ja jopa parityöskentelyn kustannuksella (ks. esim. Keinänen ym., 2019; Lonka ym., 2019). Niinpä myös lainvalmistelussa yksilön omalla kokemuksella, myös riskien kokemisella, on merkitystä. Sama pätee toki myös kaikkiin päätöksentekijöihin, ylintä valtionjohtoa myöten.

Lainvalmistelussa ja sen ohjaamisessa tukeudutaan Suomessa vahvasti rationaalisen lainvalmistelun malliin, jonka ihanne on, että lainvalmistelu pohjautuu ”täydelliseen tietoon” (Lonka ym., 2019). Tätä ideaalimallia haastaa instrumentaalirealistinen lainvalmistelun malli. Se tunnistaa

tiedon eri tavoin ongelmalliset piirteet – kuten epätäydellisyyden ja epävarmuuden – ja korostaa asiantuntemusyhteisöjen roolia lainvalmistelussa yksilösuoritusten sijaan. (Tala, 2010.)

Kansallisen turvallisuuden tarpeiden huomiointi lainvalmistelussa on oma erityinen haasteensa. Lainvalmisteluprosessin jatkuvasti tiukentuvat aikatauluvaatimukset, joissa hallituskaudet ylittävä säädöshankevalmistelu on muuttunut yhä harvinaisemmaksi, ei suosi poikkihallinnollista tiedon kertymistä ja tiedonvaihtoa. Tätä kansallisen turvallisuuden kysymysten hallintajuuri edellyttäisi, sillä sen vaikutukset ulottuvat moniulotteisesti eri hallinnonaloille. (Uusikylä, 2013; Lonka ym., 2020.)

Sen hahmottaminen, mikä on kansallisen turvallisuuden ja siten kansallisen varautumisen alaan liittyvää sääntelyä, on itsessään haastavaa. Myös lainvalmistelun strategisen johtamisen kannalta kollektiiviset ennakkokäsityksemme siitä, kuinka turvallisuustodellisuus rakentuu, ovat merkityksellisiä (Lonka ym., 2020). Käsityksemme todellisuuden luonteesta heijastuu siihen, kuinka ymmärrämme uhkakuvat ja turvallisuuden. Siten rakentuvat myös keinomme vaikuttaa niihin. Se, mitä ja kuinka turvallisuudesta puhutaan, tuottaa turvallisuutta todellisuutena ja puheena. Sanojen merkitykset ja käsitteiden sisällöt sekä lainsäädäntö muuttavat muotoaan yhtä

aikaa yhteiskunnan muutoksen kanssa. Historiallisesti toinen toistaan parempia ajattomia konsepteja ei ole, vaan kyse on konsepteista, jotka näyttäytyvät tietyllä tavalla tietyn ajan ja yhteiskunnan mukaan (Skinner, 1988, s. 31–58; Laitinen, 1999). Kaiken kaikkiaan turvallisuutta koskeva kieli on jatkuvan kamppailun ja kiistelyn kohde. Menneisyyden rakenteilla ja prosesseilla on ollut voimakas vaikutus nykyiseen ymmärrykseen turvallisuustyöympäristöstämme ja etenkin siihen, kuinka sen parissa toimitaan. (Ks. Laitinen, 2009.)

Tässä tutkimuksessa tarkastelemme kansallisen varautumisen sääntelyä ja sitä, miten tämän sääntelyn valmistelussa asiantuntijatiedon hyödyntäminen näyttäytyy eduskunnan valiokuntien kuulemien asiantuntijoiden valikoitumisessa. Aineistona käytämme kolmen sääntelykokonaisuuden, valmiuslain, huoltovarmuuslain ja tartuntatautilain, asiantuntijalausuntoja 30 vuoden aikajaksolta. Tutkimus on osa Suomen Akatemian IRWIN-hankkeen tutkimuskokonaisuutta, jossa tutkitaan tiedon käyttöä kansallisen varautumisen lainsäädännön pohjana ja tavoitellaan kansallisen varautumisen hallinnan ja sääntelyn systeemistä uudelleenmäärittelyä monitieteisen yhteistyön kautta.

Tutkimuskysymyksemme ovat: Mitä eduskunnan valiokunnissa asiantuntijana kuultujen tahojen valikoituminen kertoo kansallisen varautumisen painopisteiden määrittelystä lainvalmisteluprosessissa? Miten näin ilmenevä kansallisen varautumisen tietopohja näyttää muuttuneen viimeisten kolmen vuosikymmenen kuluessa?

Valmiuslainsäädännön tarkoitus on turvata yhteiskunnan toiminta poikkeusoloissa. Nykyisen valmiuslain säätämisen taustalla oli pitkä prosessi, jonka aikana 1970- ja 1980-luvuilla muokattiin sodanjälkeisen ajan monipolvisesta valmiuslainsäädännön kokonaisuudesta yhtäältä vuonna 1991 voimaan tullut valmiuslaki ja toisaalta 1992 voimaan tullut laki huoltovarmuuden turvaamisesta (jäljempänä: huoltovarmuuslaki). Huoltovarmuuslain tarkoitus on turvata väestön taloudellinen toimeentulo poikkeustilanteissa, ja se kokosi yhteen muun muassa aikaisempien

vuosikymmenten säännöstelyvaltuuslakien ja varmuusvarastointilakien sääntelyn. Vuoden 2011 valmiuslakiin johtaneen uudistuksen taustalla olivat vaatimukset saattaa valmiussääntely uuden perustuslain mukaiseksi. Samassa yhteydessä otettiin huomioon kylmän sodan jälkeen ja edelleen 2000-luvun alusta lukien muuttuneen turvallisuustoimintaympäristön vaati-

KÄSITYKSEMME TODELLISUUDEN LUONTEESTA HEIJASTUU SIIHEN, KUINKA YMMÄRRÄMME UHKAKUVAT JA TURVALLISUUDEN.

mukset poikkeusolojen määrittelyn tarkentamiseksi. Huoltovarmuuslain uudistus vuonna 2008 muokkasi huoltovarmuusorganisaatiota merkittävästi. Suomalainen huoltovarmuustoiminta, sen toteutus,

ohjaus ja sääntely rajautuvat yhteiskunnan taloudellisiin toimintoihin. (Aaltola ym., 2016.) Tarkoituksena on, että huoltovarmuustoiminnan suhde muuhun sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevaan varautumistoimintaan pysyy selkeänä ja päällekkäisyydet muihin turvallisuustoimintoihin vältetään (Uusikylä & Lonka, 2021).

Tässä tutkimuksessa käsittelemme valmius- ja huoltovarmuuslakien lisäksi kolmantena säädöskokonaisuutena tartuntatautilain tietopohjaa eduskunnan asiantuntijalausuntojen valossa. Tällä tavoin muodostuu kokonaiskuva varautumisen sääntelystä laajasti, ei vain poikkeusoloihin varautumisessa tai poikkeustoimivaltuuksista säätämisen tarkoituksessa. Keskeinen työtämme ohjaava näkökulma on, että varautumisen sääntely kattaa kaikkien hallinnonalojen oman jatkuvuuden hallinnan. Näin korostuu myös varautumisen sääntelyn ”portaattoman säädön” luonne normaaliolojen häiriötilanteista poikkeusoloihin asti (käsitteen otti käyttöön niin sanottu Hallbergin komitea, Valtioneuvoston kanslia, 2010; ks. myös Aine ym., 2011; Lonka, 2016).

Kansallisen turvallisuuden intressi sääntelyn kohteena

Kansallinen turvallisuus -käsitettä, joka muodostaa pohjan kansallisen varautumisen sääntelyn johdonmukaiselle kehittämiselle, ei lainsäädännössä tai lainvalmisteluaineistoissa ole tarkemmin määritetty ennen vuonna 2017 toteutettua

siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön kokonaisuudesta. (Ks. Lonka ym., 2020, s. 47–51).

Nykyinen turvallisuusympäristö kattaa yksilön elinpiiristä globaaliin tasoon asti ulottuvan kokonaisuuden, jossa pandemiat sekä ympäristön ja talouden muutokset vaikuttavat suoraan ja nopeasti yksittäisen ihmisen elämään ja valtion käsityksiin uhkaavista tekijöistä. Oma lukunsa ovat hybridimaailma ja siihen liittyvät uhkakuvat. Tämä on merkinnyt jatkuvaa haastetta eri turvallisuustoimijoille, lainsäädännölle ja poliittisille järjestelmille.

Kansallisen turvallisuuden kysymykset eivät ole kenenkään eivätkä minkään tahon yksityisomaisuutta, vaan ne muodostavat valtion, kansakunnan, yhteiskunnan ja kansalaisten yhteisen tavoite- ja tahtotilan, josta tulee huolehtia, jotta muut yhteiskunnalliset toiminnot ja kansalaisten hyvinvointi sekä oikeudet voivat kukoistaa. Suvereenin valtion historiallisena ideana on suojata ihmisiä, kansakuntaa ja yhteiskuntaa niin ulkoisilta kuin sisäisiltäkin uhilta tarvittaessa kovinkin toimenpitein. Tämä idea ja tavoite on edelleen voimissaan. (Laitinen, 2020.) Viime kädessä eri toimijoiden ja toimintojen tehtävänä on ylläpitää turvallisuutta sen eri muodoissa sekä tuottaa välineitä mahdollisen ”ankaran päivän” varalta kuten J. V. Snellman (1928, s. 265–280) asian muotoilee. Esimerkiksi valtion intresseissä voi olla uhrata joukko kansalaisia tai rajoittaa heidän turvallisuuttaan.

Kansallisen turvallisuuden käsite itsessään on abstrakti ja vaikea määrittää. Kansallinen turvallisuus kuljettaa mukanaan mennyttä, nykyisyyttä ja tulevaisuutta sekoittaen niitä keskenään. Se voidaan välillä paikantaa joihinkin ilmiöihin ja niiden välisiin yhteyksiin, mutta yhden ilmiön muuttuessa verkostoitunut aikamme vaikuttaa koko kehukseen. (Ks. Laitinen & Huhtinen, 2021). Kansallisessa turvallisuudessa ei useinkaan ole yksiselitteisen oikeaa tai väärää vastausta. Päätös ja sitä seuraavat toimenpiteet edellyttävät viime kädessä laadukasta ja kattavaa tilannekuvaa sekä sen perustalta tapahtuvaa poliittista punnintaa ja päätöksentekoa. (Lonka ym., 2020; Laitinen & Huhtinen, 2021). Jo pel-

kästään tämä asettaa kansallisen turvallisuuden tarpeet huomioivalle lainsäädännölle huomattavia haasteita.

Häiriötilanteiden hallinnassa ja johtamisessa lähtökohtana on valtioneuvoston ja toimivaltaisten viranomaisten toimiminen normaaliorganisaatiolla ja normaalien toimintamallien mukaisesti. Toimivaltainen viranomainen johtaa operatiivista toimintaa. Vastuuviranomainen käynnistää häiriötilanteen hallintaan liittyvät toimenpiteet ja informoi tilanteesta oikea-aikaisesti, tarkasti ja sovittujen sekä säädettyjen käytäntöjen mukaisesti. (Härkönen & Laitinen, 2014.) Toimivaltaisen viranomaisen asemaa ja roolia korostamalla ylläpidetään yhtäällä rakenteiden muuttumattomuutta ja pysyvyyttä sekä tuetaan samalla siilomaista merkitysrakennetta, jossa tavoiteltua systeemisyttä ja poikkihallinnollisuutta ei kyetä edistämään (Branders, 2016, s. 176–177).

KANSALLISESSA TURVALLISUUDESSA EI USEINKAAN OLE YKSISELITTEISEN OIKEAA TAI VÄÄRÄÄ VASTAUSTA.

Vahvojen instituutioiden perusluonteeseen ei automaattisesti kuulu yhteistyö. *Yhteistyö*-sanan kirjaaminen jää usein hyväntahtoiseksi eleeksi, jolle ei kuitenkaan aina löydy konkretiaa. Se näkyy esimerkiksi ministeriöiden säädösvalmistelussa, joka on usein todettu hyvin siiloutuneeksi ja ministeriökeskeiseksi (ks. Oikeusministeriö, 2019; Martelius, 2020).

Suomalaista yhteiskuntaa on usein kuvattu turvallisuustietoiseksi. Viime vuosien ja nykyisten tapahtumien valossa on paikallaan pohtia, olemmeko olleet liian tyytyväisiä tai jopa omahyväisiä uskossamme omaan erinomaisuuteemme. Olemme pyrkineet hallitsemaan turvallisuusasioita yhä pirstaleisemmalla säätelyllä, jossa asioita ohjataan monen tasoisilla, epämääräisesti toisiinsa suhteutuvilla periaatepäätöksillä ja ohjeilla. Samalla kansallisen turvallisuuden kokonaiskuva ja käsitys sen hallinnan kriittisistä vaatimuksista on hämärtynt. (Lonka ym., 2020). Johtopäätelmäksi jää, että turvallisuusosaamisemme, -rakenteemme ja -prosessimme eivät ole päivittyneet riittävästi suhteessa muuttuvan turvallisuusympäristön vaatimuksiin.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmä

Tässä tutkimuksessa tarkastelemme kolmea kansallisen varautumisen säädöskokonaisuutta eli valmiuslakia, lakia huoltovarmuuden turvaamisesta ja tartuntatautilakia ja vertailemme, miten valikoituvat ne asiantuntijat, jotka käyttävät kyseisten säädöskokonaisuuksien tietopohjaa. Tutkimme tätä sääntelyn ajallisen kehittymisen valossa. Kyseessä on monitieteinen tutkimus, joka hyödyntää analyysissä empiirisen oikeustieteen ja lainsäädäntötutkimuksen sekä politiikan-tutkimuksen menetelmiä ja lähestymistapoja.

Aineisto kattaa valiokuntien asiantuntijalausunnot, jotka liittyvät valmiuslain hallituksen esityksiin HE 248/1989 vp ja HE 3/2008 vp sekä huoltovarmuuslain hallituksen esityksiin 105/1992 vp ja HE 152/2007 vp. Lisäksi mukaan on otettu vuoden 2022 valtioneuvoston huoltovarmuusselonteon eduskuntakäsittelyn asiantuntijalausunnot (VNS 8:2022) sekä vastaavasti vuoden 2022 valmiuslain (HE 63/2022 vp) muutoksen käsittelyä koskevat asiantuntijalausunnot. Tartuntatautilain osalta mukana ovat tartuntatautilain hallituksen esitys HE 13/2016 vp sekä koronakriisin yhteydessä tehdyn lakimuutoksen (sekä pysyvä että väliaikainen muutos) esitys HE 245/2020 vp.

Eduskunnan valiokuntien asiantuntijalausunnoilla ei usein ole yhtä merkittävää vaikutusta lainsäädännön lopputulemaan kuin hallituksen esityksen ministeriövalmisteluvaiheessa kertyneillä lausunnoilla. Valiokuntien lausunnonantajat edustavat kuitenkin yhtä relevantilla tavalla aihepiiristä tietoa omaavia tahoja. Näissä asiantuntijalausunnoissa saattaa tulla esiin myös laajemmin erilaisten sidosryhmien kokemuksia ja näkökulmia lainsäädännön vaikutuksista, sillä valiokuntiin kutsutaan jäsenten esityksistä sellaisiakin tahoja, joita aiemmilla lausuntokierroksilla ei ole kuultu. Tällaiset intressi- ja kokemusnäkökulmat korostuivat erityisesti koronakriisiin liittyvissä tartuntatautilain asiantuntijalausunnoissa (ks. tarkemmin näiden lausuntojen argumentaation analyysistä Lonka & Jalonen, 2023).

Lausuntojen osalta ei tässä tutkimuksessa ole tehty sisällönanalyysejä, vaan lausuntoaineistoja

on tarkasteltu, ja ne on luokiteltu asiantuntija-
luokkiin: 1) valtion keskus- ja aluehallinto sekä Ahvenanmaa, 2) keskusvirastot, Huoltovarmuuskeskus sekä sen edeltäjä puolustustaloudellinen suunnittelukunta ja puolustushallinto (pois lukien puolustusministeriö), 3) etujärjestöt ja kolmas sektori, 4) yritykset, 5) finanssiala, 6) tutkimus ja koulutus sekä 7) poliisi ja oikeuslaitos.

Luokiteltu aineisto kattaa kaiken kaikkiaan 450 asiantuntijalausuntoa. Määrä on selvästi pienempi kuin eduskunnan tietokannasta haettu lausuntojen kokonaismäärä, joka on 729 lausuntoa. Tämä johtuu siitä, että sama taho on antanut lausuntonsa useassa valiokunnassa. Esimerkiksi esittelevän ministeriön edustaja tyypillisesti antaa lausuntonsa useampaankin kertaan. Huoltovarmuusselonteon osalta on huomattava, että asian käsittely oli vielä kesken valiokunnissa tämän artikkelin kirjoitusvaiheessa marraskuussa 2022, joten mukaan otettu aineisto kattaa vain listoja kutsuttavaksi päätetyistä asiantuntijoista – näitäkin oli listattu vasta osassa valiokuntia.

Kuultavien monipuolisuus lisääntynyt, tutkimustiedon hyödyntäminen yhä vähäistä

Aineistomme tarjoaa hyvät edellytykset kansallisen varautumisen eri vuosikymmeninä tunnistettujen painopisteiden tarkasteluun sekä varautumisen sääntelyn tietopohjan tutkimiseen. Aineiston analyysi on edellyttänyt merkittäviä rajauksia. Painotamme instituutioiden lausuntoja niiden sisällä olevien erojen, esimerkiksi ministeriöiden osastokohtaisten erojen, tarkastelun kustannuksella. Asiantuntijalausuntojen sisällön analyysi olisi tarpeen, jotta tunnistettaisiin paremmin esimerkiksi ministeriöiden – tässä aineistossa vaikkapa sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön – sisäisten alojen asiantuntijoiden tietopohjat.

Taulukossa 1 (s. 10) on esitetty yhteenveto analyysin pohjaksi luokitelluista lausunnoista jaetuna kunkin hallituksen esityksen tai selonteon osalta eri luokkiin.

Lausuntojen kokonaismääriä tarkasteltaessa huomataan, että valmiuslain valmistelussa eri luokkien väliset erot eri aikoina tapahtuneessa

Taulukko 1. Eri hallituksen esityksiin ja huoltovarmuusselontekoon liittyvät asiantuntijalausunnot jaettuna eri luokkiin.

Luokka/säädösnumero	Valmiuslaki			Huoltovarmuuslaki/selonteko			Tartuntatautilaki	
	248/1989	03/2008	63/2022	105/1992	152/2007	VNS 8:2022	13/2016	245/2020
Valtionhallinto	11	21	15	2	2	16	8	14
Keskusvirastot	7	10	16	2	3	8	4	9
Etujärjestöt	23	17	21	0	1	30	9	64
Yritykset	1	1	5	0	0	17	0	4
Finanssiala	1	3	2	0	0	3	0	0
Tutkimus, koulutus	11	12	14	0	0	10	7	13
SOTE-ala (ml. shp)	0	1	2	0	0	0	8	4
Kunnat, k-yhtymät	0	0	0	0	0	0	0	10
Kirkot	0	0	0	0	0	0	0	3
Poliisi, oikeuslaitos	1	3	0	0	0	0	0	1
YHTEENSÄ	55	68	75	4	6	84	36	122

lainvalmistelussa eivät ole kovin suuria. Sen sijaan ero huoltovarmuuslainsäädännön valmistelun asiantuntijalausuntojen määrissä verrattuna samoina ajankohtina valmiuslain valmistelussa kuultujen asiantuntijoiden määrään on huomattava. Toisaalta huoltovarmuuslakien valmistelussa kuultujen asiantuntijoiden määrät jäävät murto-osaan siitä, mitä oli huomioitu vuoden 2022 huoltovarmuusselonteon eduskunnan valiokuntakuulemisissa – aineiston keruu oli tällöin vielä kesken. Tartuntatautilain asiantuntijamäärät varsinaisessa uuden tartuntatautilain säätämisen yhteydessä vuonna 2016 jäävät niin ikään hyvin vaatimattomiksi suhteessa koronakriisin aikana tehtyjen lakimuutosten asiantuntijakuulemisten määrään.

Merkittävimmät erot paljastuvat kuitenkin tarkasteltaessa lähemmin asiantuntijoiden valikoitumista eri ajankohtina toteutuneissa varautumisen lakien valmisteluissa. Taulukossa 2 (s. 11) esitetään valmiuslain valmistelun yhteydessä listatut lausunnonantajat luokasta 2) eli keskusvirastoista, Huoltovarmuuskeskuksesta, puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta ja puolustushallinnosta vuosilta 1989, 2008 ja 2022. Vuoden 1989 lausunnonantajat edustavat vahvasti maanpuolustuksellisia tahoja ja näihin sodanjälkeisenä aikana yhdistettyjä perinteisiä yhteistyötahoja, kuten lääkintäalaa ja suojelu-

poliisia. Noin kaksikymmentä vuotta myöhemmin valmiuslain uudistuksen yhteydessä tässä luokassa on jo sangen monipuolisesti edustettuna sekä taloudellisen huoltovarmuuden että kriittisen infrastruktuurin asiantuntemuksen edustajia. Vuoden 2022 valmiuslain uudistuksen asiantuntijatahot heijastavat jo suhteellisen kattavasti 2000-luvun kuluessa varautumisen hallinnossa omaksuttua kokonaisturvallisuuden ajattelutapaa. Joskin ihmettelemään jää sitä, miten vähän ympäristöhallinnonala on edustettuna otoksessa. Kun otetaan huomioon vahvasti esillä olevat ympäristön tilan muutoksiin liittyvät yleisesti tunnistetut turvallisuushaasteet, toimiala on yhä erittäin vähän esillä varautumisen asiantuntijatiedon kokonaisuudessa. Esimerkiksi Suomen ympäristökeskus ei esiinny koko aineistossa lainkaan valiokuntalausunnon antajana, vaikkakin Luonnonvarakeskus mainitaan joitakin kertoja.

Erot eri vuosina tapahtuneen varautumisen säädösvalmistelun kokonaisuudessa näkyvät myös siinä, missä eduskunnan valiokunnissa säädöshankkeita on käsitelty. Tästä erinomainen esimerkki on huoltovarmuuslaki, jonka hallituksen esitys sekä vuonna 1992 että 2007 käsiteltiin ainoastaan talousvaliokunnassa. Valiokunta kuuli valmistelun yhteydessä neljä asiantuntijaa vuonna 1992 ja kuusi vuonna 2007. Tämä kuvaa hyvin suhtautumistapaa, joka suomalaisilla oli huolto-

Taulukko 2. *Valmiuslain eri vaiheiden lainvalmistelun yhteydessä kuullut asiantuntijatahot luokasta 2) eli keskusvirastot, Huoltovarmuuskeskus ja puolustustaloudellinen suunnittelukunta sekä puolustushallinto (pois lukien puolustusministeriö).*

1989	2008	2022
<ul style="list-style-type: none"> • Pääesikunta • Puolustusneuvosto • Puolustustaloudellinen suunnittelukunta • Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta • Suojelupoliisi • Tasa-arvoasiain neuvottelukunta • Lääkintöhallitus 	<ul style="list-style-type: none"> • Onnettomuustutkintakeskus • Huoltovarmuuskeskus • Eläketurvakeskus • Kansaneläkelaitos • Lääkelaitos • Merenkululaitos • Viestintävirasto • Ilmailuhallinto • Pääesikunta • Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea 	<ul style="list-style-type: none"> • Opetushallitus • Kansaneläkelaitos • Valvira • Rajavartiolaitos • Kyberturvallisuuskeskus • Väylävirasto • Liikenne- ja viestintävirasto • Energiavirasto • Huoltovarmuuskeskus • Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus • Pääesikunta • Maahanmuuttovirasto • Turvallisuuskomitea • Suojelupoliisi • Hätäkeskuslaitos

varmuusjärjestelmästä vuosikymmenien ajan ennen koronakriisiä. Huoltovarmuus on lähtökohtaisesti taloudellisen varautumisen ja väestön toimeentulon turvaamisen järjestelmä, joten sikäli talousvaliokunta ainoana käsittelyvaliokuntana on ollut looginen ratkaisu. Kansallinen huoltovarmuus on toisaalta koko sodanjälkeisen ajan nähty olevan yhteydessä nimenomaan kokonaisuomaapuolustuksen tarpeisiin, ja niinpä asiantuntijoiden painottuminen puolustushallinnon edustajiin sekä ”järjestelmän sisäisiin tuntiin” eli puolustustaloudelliseen suunnittelukuntaan on sekin ymmärrettävää. Tähän perinteiseen katsantokantaan nähden huoltovarmuusselonteon eduskuntakäsittelyssä – ja toki myös selonteossa itsessään – näkyvä asiantuntijoiden kirjo on valtava (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2022). Erityisen silmiinpistävää on yritysten suuri määrä verrattuna aineiston kaikkiin muihin hankkeisiin: kaikkiaan 84 asiantuntijatahosta 17 oli yritystä. Tämä on luonnollista ottaen huomioon sen, että huoltovarmuusorganisaation poolitoiminta perustuu nimenomaan yritysten pääosin vapaaehtoiselle yhteistyölle oman jatkuvuuden hallintansa varmistamisessa, mikä toimii osana kansallisen huoltovarmuuden tavoitteita (Uusikylä & Lonka, 2021).

Tartuntatautilain osalta huomion kiinnittää vuosien 2016 ja 2020 lakivalmisteluiden yhteydessä näkyvä muutos lausunnonantajien monimuotoisuudessa. Tämä heijastaa nähdäksemme pandemian opetusta siitä, että tartuntatautien

torjunta ei ole yksin terveydenhuoltosektoria koskettava kysymys (ks. myös Lonka & Jalonen, 2023). Taulukossa 3 (s. 12) on esitetty tarkempi jaottelu niistä etujärjestöjen ja kolmannen sektorin edustajista, jotka antoivat lausunnot vuosien 2016 ja 2020 lainvalmisteluhankkeissa.

Tutkimuskentän edustavuus on valiokuntien asiantuntijalausuntojen aineistossamme vähäistä. Harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta yksittäiset asiantuntijalausuntoja antaneet professorit ovat olleet perustuslakivaliokunnan asiantuntijoita.

Tartuntatautilain perustuslakivaliokunnan käsittelyssä itsenäisesti professorinimikkeellä esiintyneitä muun kuin valtiosääntöalan asiantuntijoita oli vuonna 2016 kaksi ja vuonna 2020 kolme henkilöä. Toki voidaan sanoa, että lääketieteen edustajat edustavat myös lääketieteellistä ja epidemiologista tutkimusta edustaessaan esimerkiksi sairaanhoitopiiriä. Tällöin kuitenkin lausunto on annettu organisaation, ei yksittäisen tutkijan nimissä. Valmiuslain eri vuosien valmistelussa yksittäiset asiantuntijat ovat pääsääntöisesti edustaneet oikeustiedettä suhteessa muihin tieteenaloihin: vuonna 1989 11 asiantuntijasta 10 oli oikeustieteilijöitä, vuonna 2008 12 asiantuntijasta jälleen 10 oli oikeustieteilijöitä ja vuonna 2022 14 asiantuntijasta 12 oli oikeustieteilijöitä. Tämän aineiston perusteella voidaan sanoa, että kansallisen varautumisen lainvalmistelun yhteydessä oikeustiede ja erityisesti valtiosääntöoikeuden osaaminen dominoi erittäin vahvasti valiokuntakuulemisissa. On myös huomattava,

Taulukko 3. Tartuntatautilain valmistelun eduskuntakäsittelyssä kuullut asiantuntijatahot, jotka edustivat eturyhmiä ja kolmatta sektoria vuoden 2016 ja vuoden 2020 hallituksen esityksissä.

Etujärjestö/Säädösvoosi	2016	2020
Sosiaali- ja terveysala	6	13
Elinkeinoelämä ja työntekijät	3	15
Opetus ja koulutus	0	12
Tapahtuma ja kulttuuri	0	14
Liikenne	0	10
YHTEENSÄ	9	64

että aineistossa esiintyvät oikeustieteilijät ovat valtaosin kuultavina perustuslakivaliokunnassa. Huoltovarmuusselonteon tutkimustahojen kuuleminen poikkeaa tästä ja painottaa selkeästi eri sektoritutkimuslaitosten ja yliopistojen kuulemistä. Havainto antaa kuitenkin huolestuttavia viitteitä siitä, miten kapeasti tieteellisen tutkimustiedon käyttö varautumisen lainsäädännön valmistelussa ainakin eduskunnan valiokuntakuulemisten kontekstissa ymmärretään.

Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa olemme tarkastelleet, mitä kansallisen varautumisen painopisteiden määrittelystä voidaan päätellä eduskunnan valiokunnissa asiantuntijoina kuultujen tahojen analyysin avulla. Tarkastellun aineiston valossa etsimme tietoa myös siitä, miten kansallisen varautumisen tunnistettu tietopohja näyttää muuttuneen viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana.

Kansallisen varautumisen sääntelyn tarkoituksena on turvata kansallisen turvallisuuden intressiä, äärimmillään siis valtion ja kansakunnan olemassaoloa. Tämä sääntely on tyypillisesti valmiuslainsäädäntöä, joka säätelee varautumisen periaatteista ja toimivaltuuksista poikkeusoloissa. Tällainen laki on valmiuslaki, johon usean vuosikymmenen prosessin jälkeen vuoden 1989 hallituksen esityksessä koottiin yhteen siihen asti hajallaan ollut sääntely. Taloudellisen varautumisen säädökseksi, jossa säädettiin muun muassa varmuusvarastoinnin ja kriittisten toimialojen ohjauksen periaatteista, muotoutui vuonna 1992 voimaan tullut laki huoltovarmuuden turvaamisesta. Kansallisen turvallisuuden intressi liittyy poikkeusolojen valmiussääntelyn lisäksi myös

moniin normaaliolojen säädöksiin, jotka niin ikään voidaan siis lukea kansallisen varautumisen sääntelyksi. Esimerkkinä näistä on tässä tutkimuksessa tarkasteltu tartuntatautilakia.

Kansallisen varautumisen sääntelyn tietopohja on tärkeä tutkimuskohde, jonka merkitykseen on laajemmin herätty vasta koronapandemian (2020–2022) yhteydessä. Tämän kriisin aikana havaittiin, että tartuntatautilain säädökset, joiden oli tarkoitettu ottavan huomioon myös pandemiaan varautuminen, olivat jääneet tässä suhteessa monelta osin puutteelliseksi (Lonka, 2023, Oikeuskansleri, 2021). Koronakriisi teki selvästi näkyväksi sen, että niin poikkeusoloihin kuin normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisessa monien eri sidostahojen toimet nousevat keskeisiksi niin kriisiin varautumisen, kriisin hallinnan kuin kriisistä toipumisen kannalta. Tämä kollektiivinen oivallus konkretisoituu hyvin vertailtaessa tartuntatautilain ja sen muutoksista sääntämiseen liittyviä eduskunnan valiokuntien kuulemia asiantuntijatahoja vuosilta 2016 ja 2020. Alkuperäistä lakia säädettäessä kuultavina olivat pääosin sotealan ja sen hallinnon asiantuntijat, kun taas vuoden 2020 säädösmuutosta valmisteltaessa kuultavien joukko kattoi laajan kirjon etujärjestöjen edustajia niin kulttuurin, koulutuksen kuin elinkeinoelämän eri aloilta (ks. myös Lonka & Jalonen, 2023).

Varsinaisen poikkeusoloihin varautumisen sääntelyssä muutos asiantuntijana kuultavissa tahoissa on viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana ollut merkittävää. Perinteinen valmiussääntely on nähnyt kansallisen varautumisen ytimessä viranomaistoimijat. Olennaisena on pidetty sitä, että kriisin aikana viranomais-toiminta varmistetaan poikkeuksellisin toimi-

valtuuksin (Lonka, 2023). Tämä heijastuu muun muassa siten, että poikkeusoloihin varautumisen lakien valmistelussa akateemisen tutkimuksen edustus rajautuu vahvasti valtiosääntö- ja perusoikeuskysymysten tarkasteluun. Voidaan hyvällä syyllä kysyä, onko tämä näkymä tutkimustietoon riittävä kompleksisen maailman laajaa tietopohjaa vaativissa kansallisen varautumisen kysymyksissä.

Kansakunnan olemassaolon turvaamisessa väestön toimeentulon ja elinkeinoelämän jatkuvuuden hallinnan varmistaminen ovat kriittisiä tekijöitä. Tätä on pyritty turvaamaan kehittämällä poikkeusoloihin varautuvaa huoltovarmuusjärjestelmää. Huoltovarmuussäätelyn kehittämisessä on silmiin pistävää, kuinka varsinaisten huoltovarmuuslakien säätämiseksi asiantuntijoita käytetään hyvin niukasti ja yksipuolisesti lakien eduskuntakäsittelyssä. Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan ja sen seuraajan Huoltovarmuuskeskuksen asioiden julkinen valmistelu on ollut kaiken kaikkiaan vähäistä (Uusikylä & Lonka, 2021). Tilanne purkautui voimallisesti koronakriisin yhteydessä, jolloin niin kansalaiset kuin poliitikot ilmaisivat laajaa tietämättömyyttä koko järjestelmän olemassaolosta, sen taustasta ja tavoitteista. Vuoden 2022 valtioneuvoston huoltovarmuusselonteon antaminen eduskunnalle on merkittävä läpimurto, sillä se osoitti suomalaisen huoltovarmuusjärjestelmän merkityksen osana kansallisen varautumisen järjestelmää. Tämä selonteko tuo myös valmistelunsa kautta poikkeuksellisen näkyväksi yrityselämän roolin kansallisen varautumisen osatekijänä. Peräti viidesosa marraskuuhun 2022 mennessä tehdyistä lausuntopyyntöistä selonteon eduskuntakäsittelyssä oli kohdistettu yritystoimijoille.

Turvallisuustyöympäristön muutosten ennustaminen ja siten myös kansallisen varautumisen lainsäädännön kehitystarpeiden ennakointi on haastavaa. Tässä tutkimuksessa käsitelty aineisto osoittaa, kuinka lausunnonantajat edustavat vielä 2010-luvulla hyvin vakiintuneita tiettyjen alojen

asiantuntijatoimijoita. Vasta koronapandemian ajan tartuntatautilain muutoksen valiokuntien lausuntojen antajat sekä toisaalta vuoden 2022 huoltovarmuusselonteon esityksen lausunnonantajat edustavat laajemmin erilaisia yhteiskunnallisia toimijoita. Tätä voidaan pitää merkinä kansallisen turvallisuuden käsitteen laajemman ymmärtämisen läpimurrosta turvallisuusaiheita käsittelevien lakien valiokuntakäsittelyssä.

Tulevaisuuden tavoitteena tulee olla turvata lainvalmistelun prosessin paremmat edellytykset ymmärtää ja ottaa huomioon nykyisten turvallisuusilmiöiden monimutkaiset syy-, seuraus- ja vaikutussuhteet, niin lyhyellä kuin pidemmälläkin aikavälillä. Pitkän rauhan ja vakauden aikana Euroopan unionin ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön piirissä on keskitytty kehittämään taloudellisen yhteistyön mekanismeja ja tästä näkökulmasta kumpuavaa lainvalmistelun sidosryhmäyhteistyötä. Turvallisuuden toimintaympäristön muuttuessa olisi kenties perusteltua laajentaa viisaan säätelyn (*smart regulation*, Gunningham ym., 1998) mekanismien käyttöä entistä systemaattisemmin myös monialaisten turvallisuuskysymysten ja kompleksisten hybridiuhkien säätelyn kehittämiseen. Tässä työssä sidosryhmien laaja osallistaminen ja niiden päätöksentekoon tuoma tietovaranto ovat keskeisiä elementtejä. Kansallisen turvallisuuden intressit tunnistavalla ennakoivalla toimintatavalla tulee vahvistaa osaamista ja resursseja niin kansallisen varautumisen lainsäädäntötyön toteutukseen kuin sen vaikuttavuuden seurantaan. ■

Lähteet

- AALTOLA, M., FJÄDER, C., INNOLA, E., KÄPYLÄ, J. & MIKKOLA, H. (2016). *Huoltovarmuus muutoksessa* (FIIA Report 49). Ulkopoliittinen instituutti.
- AINE, A., NURMI, V.-P., OSSA, J., PENTTILÄ, T., SALMI, I. & VIRTANEN, V. (2011). *Moderni kriisilainsäädäntö*. WSOYPro.
- BRANDERS, MINNA. (2016). *Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallin-*

- nollinen toteutettavuus* [väitöskirjatutkimus, Tampereen yliopisto].
- GUNNINGHAM, N., GRABOSKY, P. & SINCLAIR, D. (1998). *Smart regulation: designing environmental policy*. Clarendon Press.
- HÄRKÖNEN, T. & LAITINEN, K. (2014). Kokonaisturvallisuus – tulevaisuuden turvallisuusmalli? Teoksessa V. Mutttilainen & V. Huotari (toim.), *Poliisin toimintaympäristö. Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014* (s. 194–200). Poliisiammattikorkeakoulu.
- KEINÄNEN, A. & PAJUOJA, J. (2022). *Miten tehdään hyvää laki?* Tietosanoma.
- KEINÄNEN, A., LONKA, H., PAJUOJA, J., SINKKILÄ, K., VARTIAINEN, N. & HEIKKINEN, K. (2019). *Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämishanke*. Liikenne- ja viestintäministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-569-9>
- LAITINEN, K. (1999). *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka: Tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen* [väitöskirja, Tampereen yliopisto].
- LAITINEN, K. (2009). Muuttuva turvallisuusympäristömme ja keskustelu turvallisuudesta. *Kosmopolis*, 39(2), 39–53.
- LAITINEN, K. (2020). Mitä opittavissa koronapandemiasta – tavoitteena olla jatkossakin turvallinen ja kriiseihin varautunut valtio. Teoksessa *Koronapandemian hyvät ja huonot seuraukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä* (s.221–232). Tulevaisuusvaliokunta.
- LAITINEN, K. & HUHTINEN, A.-M. (2021). *Kansallinen turvallisuus murroksessa*. Docendo.
- LONKA, H. (2016). *Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana* [väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto]. ERepo. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-2239-7>
- LONKA, H. (2023). Valmiuslaki koronapandemian sääntelystrategiana. *Hallinnon Tutkimus*, 42(2), 183–204.
- LONKA, H., KEINÄNEN, A., OVASKA, E., KIISKI, K., JÄÄSKINEN, V., YLIPAVALNIEMI, J. & MIETTINEN, P. (2019). Lainvalmistelu tiedonhallinnan haasteena – tekoäly ratkaisuna? Edilex. <https://www.edilex.fi/artikkelit/20942>
- LONKA H., LAITINEN K., HUHTINEN, A.-M., WÄHÄ S., PAASONEN, J. & KEINÄNEN, A. (2020). *Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi*. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-950-9>
- LONKA, H. & JALONEN, H. (2023). Päätöksenteon tietoperusteisuus episteemisenä hallintana – tartuntatautilain asiantuntijalausuntojen analyysi. *Yhteiskuntapolitiikka*, 88(1), 5–18. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023021627535>
- MARTELIUS, J. (2020). Tiedustelutieto kansallisen turvallisuuden päätöksenteossa. Teoksessa T. Koivula (toim.), *Suomalaisen tiedustelukulttuurin jäljillä* (s. 57–75). Maanpuolustuskorkeakoulu. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-25-3139-4>
- OIKEUSKANSLERI. (2021). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2020* (K 17/2021 vp). Oikeuskanslerinvirasto.
- OIKEUSMINISTERIÖ. (2019). *Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti* (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2019: 29). Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-767-0>
- SKINNER, Q. (1988). Quentin Skinner on interpretation. Teoksessa J. Tully (toim.), *Context and meaning. Quentin Skinner and his critics* (s. 31–58). Polity Press.
- SLOVIC, P., FISCHHOFF, B. & LICHTENSTEIN, S. (1980). Facts and fears: understanding perceived risk. Teoksessa R. C. Schwing & W. A. Albers (toim.), *Societal risk assessment* (s. 181-214. Springer.
- SLOVIC, P. (1999). Trust, emotion, sex, politics, and science: surveying the risk-assessment battlefield. *Risk Analysis*, 19(4), 689–701. <https://doi.org/10.1023/a:1007041821623>
- SNELLMAN, J. V. (1928). *Kootut teokset. II osa. Valtio-oppi* (käänt. H. Lehmusto.) WSOY.
- TALA, J. (2010). Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat. Teoksessa A. Keinänen, M. Kilpeläinen & U. Väätäinen (toim.), *Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus* (s. 62–81). Itä-Suomen yliopisto.
- TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ. (2022). Lausuntoyhteenvedo. TEM087:00/2021; VN/25323/2021-TEM-107. <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM087:00/2021>
- USIKYLÄ, P. (2013). Transforming silo-steering into performance governance system: the case of the Finnish national government. *New Directions for Evaluation*, 137, 33–43. <https://doi.org/10.1002/ev.20044>
- USIKYLÄ, P. & LONKA, H. (Toim.). (2021). *Viljasta verkostoihin – Huoltovarmuuskeskuksen arviointi*. Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-733-5>
- VALTIONEUVOSTON KANSLIA. (2010). *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus*. Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslia.

Hallituksen esitykset

HE 13/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatauti-
laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 245/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tar-
tuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muutta-
misesta.

HE 248/1989 Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi
ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 3/2008 Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja
eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 63/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi val-
miuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.

HE 105/1992 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi
huoltovarmuuden turvaamisesta sekä turvavarastolain,
tuontipolttoaineiden velvoitevarastointilain ja varmuus-
varastointimaksusta annetun lain 1 ja 5 §:n muuttami-
sesta.

HE 152/2007 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi huol-
tovarmuuden turvaamisesta annetun lain muuttami-
sesta ja puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta
annetun lain kumoamisesta.

VNS 8/2022 vp Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko.