



TURVALLINEN SUOMI 2018

Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta



Turvallisuuskomitea
Säkerhetskommittén
The Security Committee



Maanpuolustuskorkeakoulu
Maanpuolustuskurssit

Julkaisija Turvallisuuksomitea
Toimitus Maanpuolustuskurssit

ISBN 978-951-663-001-7 (nid.)
ISBN 978-951-663-002-4 (pdf)

Etukannen kuva Julia Kivelä, Visit Finland
Takakannen kuva Puolustusvoimat
Taitto Taina Ståhl
Painopaikka Lönnberg Print & Promo, Helsinki 2017

Sisällys

ESIPUHE	5
1 JOHDANTO Jari Kielenniva	7
1.1 Kokonaisturvallisuus, ennakointi ja varautuminen	9
1.2 Turvallisuustoimijoiden verkosto	10
1.3 Elintärkeät toiminnot turvataan	12
1.4 Harjoittelu luo valmiutta	12
1.5 Lopuksi	14
2 HYBRIDIVAIKUTTAMINEN Mika Hyytiäinen	15
2.1 Käytetyn mallin lähtökohta – hybridisodankäyntimalli kehyyksenä	17
2.2 Hybridisodankäynti kehyyksenä	18
2.3 Hybridisodankäynnin komponentit Suomen näkökannalta	19
2.4 Infrastruktuuri ja energia	20
2.5 Kyber	21
2.6 Diplomatia	22
2.7 Informaatiovaikuttaminen	23
2.8 Ei-valtiollisia toimijoita	25
2.9 Erikoisjoukkojen käyttö	26
2.10 Sotilaallinen toiminta	27
2.11 Hyökkääjä: yhdenmukainen tavoite ja suunnitelmallinen keinojen käyttö tuovat aloitteen	27
2.12 Lopuksi	30
3 JOHTAMINEN Heikki Hovi	31
3.1 Johtaminen, vallan käyttö ja varautuminen	33
3.2 Eduskunta	34
3.3 Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto	35
3.4 Alueelliset toimijat	36
3.5 Kansalaisjärjestöjen rooli	38
3.6 Elinkeinoelämä	39
3.7 Lopuksi	39
4 KANSAINVÄLINEN JA EU-TOIMINTA Aapo Pöyhö	41
4.1 Ulkoasiainhallinnon toiminta	43
4.2 Vakava poliittis-sotilaallinen kriisi lähialueella	44
4.3 Laajamittainen ympäristökatastrofi lähialueella	46
4.4 Hyökkäys toista EU-maata kohtaan lähialueen ulkopuolella	48
4.5 Tuhoisa terrori-isku EU-maassa	50
4.6 Perinteinen diplomatia ja ennaltaehkäisevä toiminta	51
4.7 Kolmas sektori kriisien selvittäjänä	54
4.8 Lopuksi	55

5	PUOLUSTUSKYKY	Jyri Raitasalo	59
5.1	Puolustuskyvyn ylläpitäminen, kehittäminen ja käyttö		61
5.2	Puolustuskyky elintärkeänä toimintona		61
5.3	Suomen puolustaminen		63
5.4	Kumppanuudet		66
5.5	Viranomaisyhteistyö ja kansainvälinen puolustusyhteistyö		67
5.6	Maanpuolustustahto		68
5.7	Lopuksi		70
6	SISÄINEN TURVALLISUUS	Kimmo Himberg	71
6.1	Suomen sisäisen turvallisuuden pohja: luottamukseen perustuva kansalaisyhteiskunta		73
6.2	Lainsäädäntö viranomaisten toiminnan perustana		75
6.3	Hätäkeskukset sisäisen turvallisuuden keskiönä		76
6.4	Poliisi, rajavartiolaitos ja tulli turvallisuuden luojina		77
6.5	Onnettomuuden sattuessa: Pelastustoimi		80
6.6	Maahanmuuttopoliisi		82
6.7	Euroopan unioni ja sisäisen turvallisuuden yhteistyörakenteet		84
6.8	Lopuksi		86
7	TALOUS, INFRASTRUKTUURI, HUOLTOVARMUUS	Christian Fjäder	87
7.1	Taloudellisen turvallisuuden kokonaisuus		89
7.2	Sähkösaannin vaarantavat uhat		89
7.3	Logistisen järjestelmän uhat		92
7.4	Muut kriittisiä taloudellisia toimintoja vaarantavat uhat		93
7.5	Viranomaisten varautuminen ja toimijoiden välinen yhteistyö		94
7.6	Viranomaisten strategiset tehtävät ja yhteistoiminta		96
7.7	Huoltovarmuuskeskus ja Huoltovarmuusorganisaatio		98
7.8	Lopuksi		101
8	VÄESTÖN TOIMINTAKYKY JA PALVELUT	Juhani Eskola	103
8.1	Väestön terveyden ja hyvinvoinnin turvaaminen		105
8.2	Influenssapandemia turvallisuushaasteena		105
8.3	Vanhukset ja uudet ulkoiset terveysuhkat		107
8.4	Varautuminen ulkoisiin terveysuhkiin		109
8.5	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä		111
8.6	Palvelujärjestelmän varautuminen		112
8.7	Kansainvälinen yhteistyö		114
8.8	Luottamuksen merkitys		115
8.9	Sosiaalisesti kestävä ja turvallinen Suomi		116
9	HENKINEN KRIISINKESTÄVYYS	Jouni Mölsä	117
9.1	Maailma on liikkeessä		119
9.2	Kylmä yhteiskunta tuottaa kuumaa viestintää		120
9.3	Teossa uusi ihminen?		121
9.4	Epäsosiaalinen media		122
9.5	Sisäinen informaatiovaikuttaminen		124
9.6	Havaintoja idästä		125
9.7	Havaintoja lännestä		126
9.8	Viha ja kauna kalvavat demokratiaa		128
9.9	Suomi on menestystarina		130
9.10	Lopuksi		132

Esipuhe

Tämä Turvallinen Suomi -kirja on uusi osa jo 45-vuotisesta kirjasarjasta, jonka tärkein tehtävä läpi historiansa on ollut välittää lukijoilleen ajan-kohtaista tietoa suomalaisen yhteiskunnan ja kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin tuottamisesta ja turvaamisesta.

Kirjasarjan päätehtävä on säilynyt samana osasta toiseen, mutta ajan-kohtaisuuden takaamiseksi kirjaa on päivitetty aina muutaman vuoden välein ja noin kerran vuosikymmenessä se on kokenut perusteellisemman uudistuksen niin sisällön kuin ulkoasun osalta. Tuo uudistusvuoro osui tämän kirjan kohdalle Suomen muuttuneen turvallisuussympäristön ja loppuvuodesta 2017 julkaistun uudistetun Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS) vaikutuksesta.

Aiemmissa 2010-luvun Turvallinen Suomi -kirjoissa on keskitytty lähes satapäisen kirjoittajakunnan voimin myötäilemään kirjan päälähdettä eli Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa kuvailemalla ja määrittelemällä yksityiskohtaisesti viranomaisvastuita ja -organisaatioita. Tämän vuoksi kirjasta tuli päivitysten myötä raskaslukuinen eikä se saavuttanut potentiaaliaan vastaavaa yleisöä. Tässä uudistuksessa haluttiin keskittyä lukija-kokemukseen ja kirjan keskeisimmän sanoman, eli kaikkien yhteiskunnan eri tasojen ja toimijoiden yhteistyöllä luodun suomalaisen kokonais-turvallisuuden mallin, selkeään välittämiseen.

Nyt kirja koostuu yhdeksän oman alansa asiantuntijan kirjoittamasta kerronnallisesta artikkelista. Yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien konkreettisten uhkakuvien avulla artikkeleissa pyritään sitomaan aihe lukijaa ympäröivään todelliseen maailmaan, mikä edesauttaa kokonais-turvallisuuden toimintamallin sisäistämistä. Kahta ensimmäistä lukuun ottamatta jokainen kirjoittaja keskittyy artikkelissaan yhteen seitsemästä YTS:n määrittelemästä yhteiskunnan elintärkeästä toiminnosta. Tarkan organisaatiokuvauksen sijaan artikkelit ovat kirjoittajien tiiviitä analyyseja elintärkeistä toiminnoista isoina ilmiöinä, jolloin on väistämätöntä, että kaikkea Suomen kokonaisturvallisuudesta ei pystytty tyhjentävästi kertomaan.

Alun johdannossa Turvallisuuskomitean yleissihteeri Jari Kielenniva avaa kokonaisturvallisuuden käsitettä ja sisältöä yleisellä tasolla. Tätä seuraa sotilasprofessori Mika Hyytiäisen analyysi kokonaisuhkavasta hybridi-vaikuttamisen näkökulmasta. Yksikön päällikkö Heikki Hovi käsittelee johtamista ensimmäisessä elintärkeää toimintoa käsittelevässä luvussa, jota seuraa suurlähettiläs Aapo Pöyhön artikkeli kansainvälisestä ja EU-toiminnasta. Viidennessä luvussa dosentti Jyri Raitasalo kirjoittaa puolustuskyvystä ja kuudennessa poliisiammattikorkeakoulun rehtori Kimmo Himberg sisäisestä turvallisuudesta. Tätä seuraa johtaja Christian Fjäderin artikkeli taloudesta, infrastruktuurista ja huoltovarmuudesta ja hänen jälkeensä pääjohtaja Juhani Eskolan artikkeli väestön toimintakyvystä ja palveluista. Kirjan yhdeksäs ja viimeinen luku on viestintäjohtaja Jouni Mölsän henkistä kriisinkestävyyttä käsittelevä artikkeli.

Uudistettu Turvallinen Suomi on siis artikkelikokoelma, jossa on pyritty artikkeleiden väliseen yhteismitallisuuteen ja eheään lopputulokseen siinä määrin kuin kirjoittajille annettu vapaus kirjoittaa parhaaksi katsomallaan tavalla omasta aiheestaan sen sallii. Eri näkökulmat ja kirjoittajien persoonalliset kirjoitustyyliä tekevät kokonaisuudesta elävän ja mielenkiintoisen, mutta samalla asiantuntevan ja laadukkaan. Näin kirja palvelee mahdollisimman laajaa lukijakuntaa ja levittää tietoa kansainvälisestäkin ainutlaatuisesta Suomen kokonaisturvallisuuden mallista suurelle yleisölle.

Tommi Sikanen

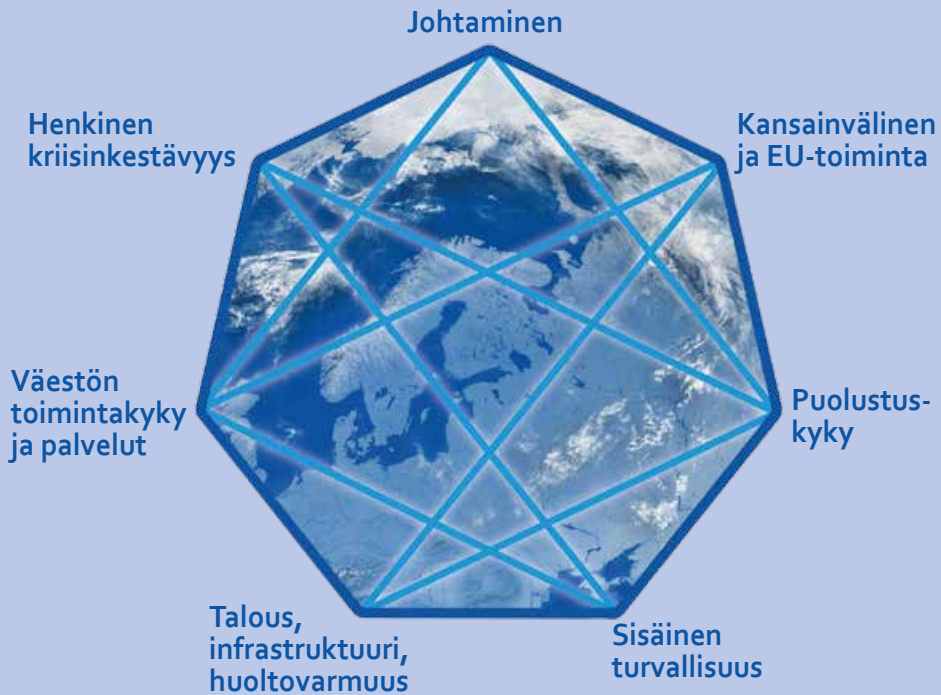
MPKK, majuri

Vilma Reinikainen

MPKK, korkeakouluharjoittelija

1

ELINTÄRKEÄT TOIMINNOT



JOHDANTO

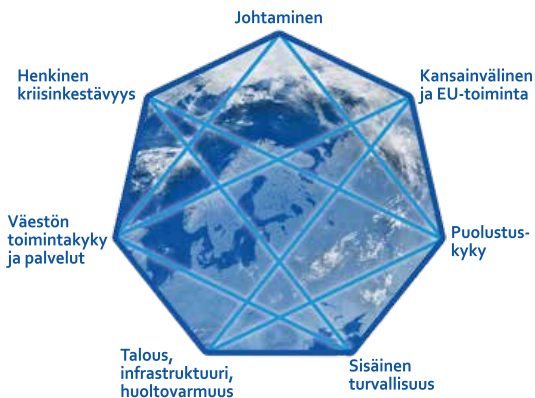
Jari Kielenniva

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (VNpp 2017) on määritetty yhteiskunnan elintärkeitä toiminnot: johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut, sekä henkinen kriisinkestävyys.



Kuva Jussi Tolvanen, Valtioneuvoston kanslia

ELINTÄRKEÄT TOIMINNOT



1.1 Kokonaisturvallisuus, ennakointi ja varautuminen

Suomalaisen yhteiskunnan varautuminen toteutetaan **kokonaisturvallisuuden periaatteella**, mikä tarkoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista viranomaisten, järjestöjen, elinkeinoelämän ja kansalaisten yhteistoimintana.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (VNpp 2017) on määritetty yhteiskunnan **elintärkeät toiminnot**: johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huolto-varmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys. Elintärkeät toiminnot ovat yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä, kaikissa tilanteissa ylläpidettäviä toimintokokonaisuuksia. Tässä kirjassa pyritään kuvaamaan käytännönläheisillä esimerkeillä, miten yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen on käytännön tasolla varauduttu.

Elintärkeät toiminnot
ovat yhteiskunnan
toimivuuden kannalta
välttämättömiä,
kaikissa tilanteissa
ylläpidettäviä
toimintokokonaisuuksia.

Kokonaisturvallisuuteen kuuluu kaikkien yhteiskunnan toimijoiden yhteinen riskien ennakointi, varautumisen suunnittelu, koulutus ja harjoittelu. Näin luodaan valmius turvata yhteiskunnan elintärkeät toiminnot. Toimintojen turvaamiseksi viranomaisille on jaettu vastuutehtävät ja tarvittaessa **toimivaltaita viranomaisia** on pystyttävä tukemaan kaikilla yhteiskunnan käytettävissä olevilla voimavaroilla, jos tilanteen ratkaiseminen sitä vaatii. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli on tarkoitettu käytettäväksi ja toimimaan paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla.

Varautumisesta huolehtiminen on osa kaikkien turvallisuustoimijoiden päivittäistä valmiuslain velvoittamaa toimintaa. Johtosuhteet, organisaatiot ja vastuujako säilytetään normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa mahdollisimman muuttumattomina. Häiriötilanteessa toimintaa johtavat vastuulliset ja toimivaltaiset viranomaiset tai muut siihen lainsäädännössä velvoitetut turvallisuus-toimijat omien tehtäviensä ja toimivaltansa mukaisesti.

Viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja muiden yhteisöjen sekä kansalaisten välisen yhteistyön ja toiminnan yhteen sovittamista varten on luotu varautumisen yhteistyörakenteita. Kun yhteistyö on jatkuvaa normaalioloissa, se toimii myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumisen jatkuvan valmiuden ja kehittämisen turvaamiseksi valtiojohdon toimintaa tukevat poikkihallinnolliset yhteistoimintaelimet, joista laaja-alaisin on Turvallisuuskomitea. Se on valtioneuvostoa ja ministeriöitä avustava kokonaisturvallisuuden alalla toimiva varautumisen pysyvä yhteistoimintaelin. Häiriötilanteissa Turvallisuuskomitea voi tarvittaessa toimia asiantuntijaelimen roolissa. Alueilta ja kunnista löytyy jo nyt hyvin toimivia malleja erilaisista yhteistyöfoorumeista, joissa varautumista yhteensovitetaan.

Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden turvaaminen vaatii kaikkien toimijoiden yhteistyötä.



Kuva Riitta Supperi, Team Finland

1.2 Turvallisuustoimijoiden verkosto

Kokonaisturvallisuus varautumisen näkökulmasta on pitkäjänteistä työtä, jolla parannetaan yhteiskunnan kykyä toimia erilaisissa tavanomaisista poikkeavissa tilanteissa. Tälle työlle Suomessa on pitkät perinteet, mitä kuvaa erinomaisesti Suomen satavuotisjuhlavuoden teema – yhdessä. Tästä esimerkkinä on Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukainen määrittely **turvallisuustoimijoiden** ymmärtämisestä laajana verkostona, joka koostuu kaikista yhteiskunnan tasoista. Valtionhallinnon, viranomaisten, elinkeinoelämän, maakuntien ja kuntien lisäksi yliopistot ja tutkimuslaitokset, järjestöt, yhteisöt ja yksilöt kuuluvat kokonaisturvallisuuden verkostoon, jossa jaetaan tietoa, asetetaan yhteisiä tavoitteita sekä sitoudutaan yhteistyöhön joustavasti.

Turvallisuus-
toimijoiden
ymmärtämisestä
laajana verkostona,
joka koostuu
kaikista yhteis-
kunnan tasoista.

Julkisen hallinnon, viranomaisten sekä yliopistojen ja tutkimuslaitosten rooli varautumista koskevassa säädösvalmistelussa, ohjauksessa, kehittämisessä sekä varautumistoimenpiteiden toteuttamisessa on merkittävä. Elinkeinoelämän rooli strategisen kumppanuuden kautta varautumisessa on yhä tärkeämpi. Yrityksillä on jatkossakin keskeinen asema erityisesti talouden ja infrastruktuurin toimivuuden varmistamisessa. Samaan aikaan yritysten rooli esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa kasvaa. Elinkeinoelämän roolin kasvun myötä on entistä tärkeämpää turvata yritysten oman toiminnan jatkuvuus.

Järjestöillä on merkittävä rooli onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin varautumisessa. Järjestöt tuottavat palveluja, koordinoivat vapaaehtoisten osallistumista

viranomaisia tukevaan toimintaan ja ylläpitävät esimerkiksi valmiustoimintaan liittyvää erityisosaamista. Järjestöt kanavoivat, johtavat ja koordinoivat myös järjestöihin kuulumattomien kansalaisten auttamishalun erilaisiin auttamistehtäviin. Myös uskonnollisilla yhdyskunnilla on tärkeä rooli kokonaisturvallisuuden tehtävissä.

Järjestöjen lisäksi aktiiviset kansalaiset ovat merkittävä osa kriisinkestävää yhteiskuntaa. Yksilöt ovat yhä tärkeämpiä turvallisuustoimijoita omilla valinnoillaan ja toiminnallaan, perheen ja lähiyhteisöjensä jäseninä. Yksilön tiedot, taidot ja turvallisuutta vahvistava asenne muodostavat yhteiskunnan resilienssin eli **kriisinsietokyvyn** perustan. Halu osallistua ja auttaa ilmenee myös esimerkiksi sosiaalisen median verkostoina ja itsenäisinä vertaisryhminä. Nämä ovat osa kansalaisyhteiskunnan toimintaa ja parhaimmillaan ne osaltaan vahvistavat yhteiskunnan kriisinsietokykyä.

Vapaaehtoistoiminnan yhteensovittamisella tarkoitetaan viranomaisten, hallinnon alojen ja järjestöjen yhteistyön edistämistä. Käytännössä se tarkoittaa esimerkiksi yhteisiä sopimuksia, koulutus- ja harjoitustoimintaa, valmius- ja varautumissuunnittelua sekä järjestöjen roolin huomioon ottamista varautumisessa. Hallinnon alat ja viranomaiset sopivat keskeisten järjestöjen kanssa strategisten tehtävien hoitamisessa tarvittavista yhteistoimintajärjestelyistä, joita ovat muun muassa riskien ennaltaehkäisy, koulutus, varautuminen, viestintä, onnettomuudet ja häiriöiden aikainen toiminta ja palautuminen. Varautumisessa hyödynnetään järjestötoiminnan joustavuutta ja mahdollisuuksia ulottaa toiminta kattamaan myös viranomaisten vastuualueiden väliin jäävät tehtävät.

Kuntien varautumisessa otetaan huomioon ulkoistetut palvelut sekä yhteistyö elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa. Järjestöt, sopimusyhteisöt ja vapaaehtoissektori

Järjestöt, kuten SPR, ovat erottamaton osa yhteiskunnan turvallisuustoimijoita.

tuottavat merkittävästi turvallisuuden toimintoja ja palveluita tukien laaja-alaisesti koko yhteiskunnan varautumista. Hallinnonalat ja viranomaiset huomioivat järjestöjen voimavarat ja valmiuden valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Järjestöjen roolista ja tehtävistä varautumisessa sovitaan ennakkoon. Järjestöiltä puolestaan odotetaan, että ne tuntevat roolinsa ja tehtävänsä osana kokonaisturvallisuutta, ja että ne ovat varmistaneet toimintansa jatkuvuuden.

1.3 Elintärkeät toiminnot turvataan

Kun varautumisen yhteydessä puhutaan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta, se tarkoittaa tärkeimpien, erikseen määritettyjen yhteiskunnan toimintojen turvaamista kaikissa tilanteissa. Kaikkea ei siis turvata ja tarvittaessa muista toiminnoista vähennetään ja kohdennetaan resursseja kaikista tärkeimpiin toimintoihin.

Kaikki elintärkeät
toiminnot liittyvät
kiinteästi toisiinsa
ja mahdollisella
häiriötilanteella
on helposti vaikutus
kahteen tai useampaan
toimintoon yhtä aikaa.

Kaikki elintärkeät toiminnot liittyvät kiinteästi toisiinsa ja mahdollisella häiriötilanteella on helposti vaikutus kahteen tai useampaan toimintoon yhtä aikaa. Strategia ei määrittele toimintojen tärkeysjärjestystä, mutta hengen kriisinkestävyyden merkitystä on korostettu aiempaa enemmän päivitetystä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Strategian mukaisia elintärkeitä toimintoja tulee turvata myös maakunnissa ja paikallisella tasolla. Tämän Kirjan pääluvuissa kuvataan tarkemmin elintärkeät toiminnot, niihin liittyviä uhkakuvia ja uhkiin varautumista.

Elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyy omalta osaltaan huoltovarmuus ja valmiuslainsäädäntö. Kansallisella materiaalisella varautumisella ja lainsäädännöllä on tarkoitus varmistaa elintärkeiden toimintojen toimivuus pitkissäkin häiriötilanteissa. Käytännön toteutus riippuu täysin tilanteesta ja valtiojohdon päätöksestä, milloin on tarkoituksenmukaista todeta poikkeusolojen voimassaolosta sekä erikseen määritettävien säännösten käyttöönnotosta. Toiminta häiriötilanteessa alkaa aina viranomaisten normaaliolojen resursseilla ja toimivaltuuksilla. Toimivaltaisen viranomaisen johdolla ja muiden turvallisuustoimijoiden tuella pystytään ratkaisemaan monenlaisia häiriötilanteita ja palautumaan niistä ilman, että valtiojohto toteaa poikkeusolojen voimassaolon.

1.4 Harjoittelu luo valmiutta

Kokonaisturvallisuuden toimintamallissa yhteistyön ensimmäinen askel on toimivat ja riittävän laajapohjaiset yhteistoimintafoorumit. Kun turvallisuustoimijoiden verkosto toimii esimerkiksi tapaamalla säännöllisesti, varautumisen edellyttämä tilannekuva paranee. Tämä on ensimmäinen askel, kun määritetään yhdessä, miksi ja mihin varaudutaan. Tämän jälkeen voidaan laatia yhteinen varautumisen suunnitelma. Suunnitelmaa tulisi harjoitella mahdollisimman realistisesti, jolloin

mahdolliset epäkohdat suunnitelmasta paljastuvat. Tämän jälkeen yhteistoimintaa voidaan jatkaa verkostossa pohtimalla, mitä seuraavaksi. Tällöin ollaan jo matkalla yhteisestä tilannekuvasta kohti tilanneymmärrystä.

Varautumisen suunnittelun pohjana tulisi olla säännöllisesti päivitetty, yhteinen ja riittävän laajapohjainen riskianalyysi, joka määrittää, mihin varaudutaan. Harjoittelun ja materiaallisen varautumisen merkitystä voidaan edelleen korostaa, mutta vaikka juuri tätä kohdalle osuvaa tilannetta varten ei olisikaan harjoiteltu yhdessä, edellytykset onnistumiselle ovat riskianalyysin ansiosta olemassa. Riittävän yksinkertaisia toimintamalleja pystytään soveltamaan haastavissa tilanteissa, kuten tämän kirjan esimerkeillä pyritään osoittamaan. Selkeillä johtosuhteilla sekä tuntemalla toisten turvallisuustoimijoiden resurssit ja toimintatavat menestyy varmasti parhaiten.

Tässä kirjassa käsitellään myös hybridivaikuttamista ja pyritään havainnollistamaan, mitä hybridivaikuttaminen suomalaisen yhteiskuntaan käytännössä voi tarkoittaa. Siihen varautumista ei tule erottaa omaksi, erilliseksi kokonaisuudekseen. Varautuminen hybridiuhkiin on osa yhteistä varautumista ja tarvittaessa uhkiin vastataan harjoitelluilla toimintamalleilla ja käytettävissä olevilla resursseilla. Häiriötilanteen alkuvaiheessa ei ole välttämättä kykyä tunnistaa tarkasti, mikä esimerkiksi paikallisen sähköverkon on vikaannuttanut, tahattomasti kaivurilla kaapelin katkaissut ihminen, luonnon aiheuttama puun kaatuminen vai ulkopuolisen tahon tekemä kyberisku. Toimenpiteet häiriötilanteen poistamiseksi on aloitettava heti ja samalla toimijat voivat yhdessä analysoida, mihin häiriö mahdollisesti liittyy ja onko ilmiöllä muitakin yhteiskunnallisia vaikutuksia. Näin toimittaessa

Varautuminen
hybridiuhkiin
on osa yhteistä
varautumista.



kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli parantaa koko yhteiskunnan kriisisietokykyä – resilienssiä kaikissa tilanteissa.

1.5 Lopuksi

Tämä kirja avaa suomalaisen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen liittyviä uhkia, uhkiin vastaamiseen liittyvää varautumista sekä käytännön toimenpiteitä muutamissa valituissa tilanteissa. Kirja pyrkii osoittamaan, että kokonaisturvallisuus on päivittäistä työtä yksilön omasta turvallisuudesta valtion johtamiseen asti. Moderni informaatioyhteiskunta ja epävakaa kansainvälinen tilanne asettavat haasteita, jotka vaikuttavat toisiinsa kaikilla tasoilla. Suomalainen yhteiskunta on kuitenkin valmis kohtamaan haasteet. Suomi ei monista muista maista poiketen luopunut tai vähentänyt kokonaisturvallisuuteen liittyviä toimintoja kylmän sodan päättymisen jälkeen. Näin ollen varautumisesta onkin tullut luonteva osa toimintaa kaikkialla yhteiskunnassa jo vuosikymmenten ajan. Toimintaa on myös kehitetty ja muokattu ajan haasteiden edessä, kuten esimerkiksi valtionhallinnon organisaatiomuutosten kautta. Uusia haasteita, sekä ulkoisia että sisäisiä tulee eteen myös tulevaisuudessa. Siksi onkin tärkeää, että siinä missä valtion strategioita päivitetään niin uudet ajatukset ja näkökulmat konkretisoituvat aina yksilön tasolle asti. Tämä kirja on yksi osa tuota ketjua.



2

HYBRIDI- VAIKUTTAMINEN

Mika Hyytiäinen

2



**MIKÄ
SUOMEA
UHKAA ELI
JOS NYT OLISI
VAKAVA KRIISI**

2.1 Käytetyn mallin lähtökohta – hybridisodankäyntimalli kehyyksenä

Yhden kaiken kattavan uhkakuvan kirjoittaminen nykyisessä tilanteessa ei ole mahdollista: Suomea uhkaa laaja kirjo erilaisia luonnon ja ihmisen aiheuttamia tilanteita, joilla on hyvin erilaiset lähtökohdat. Jos yhdistää kansallisen riskiarvion, turvallisuuteen liittyvät uudet selonteot sekä uuden Yhteiskunnan turvallisuusstrategian, saa aikaiseksi nyt käytettävissä olevaan kirjoitustilaan lähinnä luettelon.

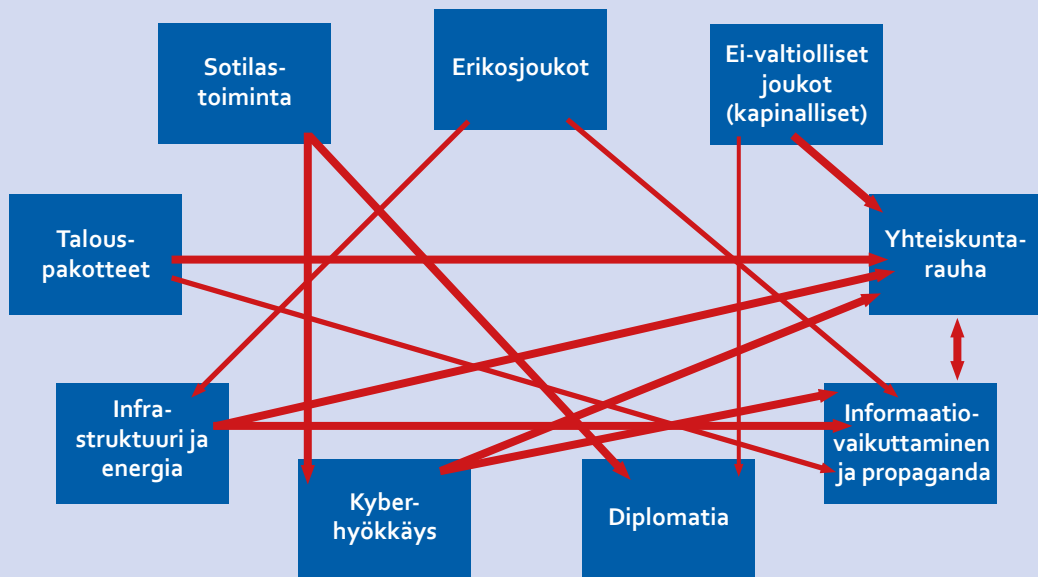
Tämä artikkeli onkin kirjoitettu enemmän työkaluksi varautumiselle, tarinaksi, kuin yritykseksi laatia kaiken kattava kriisien kuvaus. Kylmän sodan kuumina hetkinä luotettiin siihen, että valtion selvityksessä pahimmasta kuviteltavissa olevasta uhasta eli laajamittaisesta maan valtaamiseen pyrkivästä sotilaallisesta hyökkäyksestä, se selviää myös vähäisemmistä kriiseistä. Tämän artikkelin ajatuksellinen lähtökohta on osin sama: kuvataan monialaisen **hybridivaikuttamisen** ja **hybridisodankäynnin** malli, joka palvelee myös useimpia muita mahdollisia turvallisuustilanteita. Kyse ei siis ole skenaariosta tai uhkakuvauksesta saati tulevaisuussennusteesta vaan mahdollisimman monipuolisesta mallista, joka sellaisenaan tuskin toteutuu.

Artikkelin hybridisodankäynnin malli ei sisällä laajaa sotilaallista vaikuttamista, mutta se kuvaa hybridin ei-sotilaalliset osat mukaan lukien näitä tukevat sotilas-toimet. Luonnon- ja muut onnettomuudet sekä hybridin komponentteihin vertautuvat kriisit, kuten laaja maailmanlaatuinen talouskriisi jakeluhäiriöineen, sisältyvät hybridiin sillä oletuksella, että jos vastaava tarkoitushakuinen ja muihin kriiseihin yhdistetty hyökkäys kyetään torjumaan, selvittää myös erillisestä yksittäisestä kriisistä. Muissa artikkeleissa täsmennetään tässä esitettyä mallia kulloinkin tarkoituksenmukaisilla tavoilla. Laajennus sotilaallisen kynnyksen ylittämiseen tehdään asianomaisessa artikkelissa, jonka ytimessä on aseellinen vaikuttaminen muiden komponenttien ollessa sille alisteisia, eli **perinteinen sota** ei ole synonyymi hybridisodalle eikä välttämättä edes sen jatkumo.

Teoreettinen keskustelu siitä, onko hybridisodankäynti edes uutta, ei kuulu tähän artikkeliin. Käytetty hybridisodankäynnin mallikaan ei ole vakiintunut tai kiistaton, mutta yhteisenä pohjana se on käytökelpoinen.

Ajallisesti olemme mallissa nykyhetkessä ja lähitulevaisuudessa. Malli siis kuvaa vaikuttamista ja sotaa sellaisena, kuin se nyt voisi toteutua. Valmius tarkoittaa olemista tällaiseen aina valmiina, ei ennakointia.

Sodankäynnillä on aina ainakin kaksi osapuolta. Mallissa ei oteta kantaa siihen, mistä eri osapuolten toimet johtuvat tai miten niitä perustellaan. Myös Suomea käsitellään osaltaan hyökkääjänä ainakin potentiaalina, mutta selvyden vuoksi kokonaisuasetelmassa käsitteellä puolustaja viitataan Suomeen ja käsitteellä hyökkääjä tahoon, joka tarkoituksellisesti käyttää hybridisodankäynnin keinoja Suomea vastaan. *Kursiivilla on esitetty esimerkkejä ja pyritty keskusteluun.*



Hybridisodankäynnin komponentit¹ ja esimerkki niitä yhdistellen toteuttavista operaatioista, joiden maalina on yhteiskuntarauhan horjuttaminen.

2.2 Hybridisodankäynti kehyyksenä

Hybridisodankäynti koostuu useista eri komponentteja yhdistelevistä samaan tavoitteeseen pyrkivistä intensiivisistä operaatioista, joilla pyritään **hybridisodalle** asetettuihin strategisiin tavoitteisiin. Sodankäyntiin kuuluu myös rajattuja poliittis-luontoisia toimia kuten diplomatiata. Hyökkääjä voi pyrkiä toteuttamaan hybridisodankäynnin salassa, jotta puolustaja ei ryhtyisi keskitetysti johdettuun puolustustaisteluun, Suomen kohdalla puolustustilan julistamiseen. Erotuksena laaja-alaisiin turvallisuushkiin komponentit jakaantuvat operaatioissa lähes koko yhteiskuntaan ja niitä käytetään ”samaa maaliin” yhdenaikaisesti.

Hybridivaikuttaminen voi näyttäytyä vain yhden komponentin tai muutaman komponentin yhdistelmän matalamman intensiteetin toimina, joissa hyökkääjän olemassaolo pyritään joko kokonaan salaamaan tai ainakin kiistämään. Vaikuttamisen raja arkeen on häilyvä ja kiistanalainen: onko taustalla kyse erilaisista arvoista vai propagandasta, ovatko uusi tullimuuri tai vientituki jo talousvaikuttamista,

¹ Malli on muodostettu täydentämällä Naton vuonna 2015 esittämää hybridisodankäynnin mallia infrastruktuurilla ja energialla. Termien suomennos on kirjoittajan. Operaationuolten tarkoituksena on osoittaa, etteivät komponentit sodankäynnissä ole erillisiä vaan nii tä yhdistellään luovasti. Mallin lähtökohdasta ks. esimerkiksi Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen tutkimuskatsaus 01 – 2015 6.2.2015 Hybridisodankäynnin käsitteestä jossa Naton mallia verrataan Venäjän uuden sodankäynnin malliin. [http://puolustusvoimat.fi/documents/1951253/2815786/PVTUTKI_TUTKIMUSKATSAUS_2015_1.pdf/a3742642-42ff-4644-ab8f-6eba7cd56a6e, ladattu 23.10.2017]

ovatko lapsikysymykset kulttuurieroja vai informaatiovaikuttamista, ovatko seksuaalivähemmistöjen tukeminen toisessa maassa ihmisarvon puolustamista vai rapping pakkosyöttöä propagandalla. Arjessa kuitenkin myös testataan ja kirjataan ylös vaikuttamisvälineitä vaikutuksineen – komponentteihin liittyviä ”aseita” – joita voidaan käyttää myös itse sodankäyntiin suuremmalla intensiteetillä.

Esitetyt komponentit ovat hyvin eritasoisia ja erilaisissa yhteiskuntajärjestyksissä myös eri asemassa. Tämän artikkelin mallissa yhteiskuntarauhan horjuttaminen on samaan aikaan sekä väline että päämäärä, jolla demokraattisessa yhteiskunnassa vaikutetaan poliittisiin päättäjiin ja heidän kauttaan kohdamaa taivutetaan hyökkääjän tahtoon. Kun perinteistä sodankäyntiä on käyty yleensä maaston hallinnasta, hybridisodassa kansalliset muodostavat demokraattisen yhteiskunnan keskeisen taistelumaaston.

2.3 Hybridisodankäynnin komponentit Suomen näkökannalta

Länsimaat ja Suomi osana länttä ovat **taloussodankäynnissä** tyypillisesti hyökkääjiä. Länsimailla on edelleen maailmassa talousylivoima ja useat maat sekä järjestöt ovat länsimaiden pakotetoimien kohteena. Pohjois-Korea ja Iran kokevat toimet hyökkäyksinä. Yksi tapa eristää ISIS oli tuontisaarto. Vastatoimena Krimin valtaukselle länsimaat asettivat Venäjän laajojen ja vakavien talouspakotteiden kohteeksi. Vastineena näille toimille Venäjä puolestaan asetti tuontirajoituksia muun muassa Suomeen kohdistuen ne elintarvikkeisiin ja edelleen maataloustuotantoon, joka muutoinkin on suurissa vaikeuksissa. Elintarvikeomavaraisuus on jokaisen maan erityinen turvallisuusintressi, minkä merkityksen arvioidaan edelleen kasvavan ilmastonmuutoksen vaikutuksena.

Vastakkainasettelu maanviljelijöiden tukemisen ja erityisesti pääkaupunkiseudun välillä täyttää ajoittain jo lähes vihapuheen tunnusmerkit. Maatalouden investointikyky on heikko ja maatiloja lopetetaan edelleen suuri määrä joka vuosi, eikä varsinkaan osaamiskapasiteetti ole rakennettavissa nopeasti uudelleen. Vaikutuksista päätellen vastatoimet ovat olleet erittäin vaikuttavia.

Suomalainen elintarvetuotanto on haavoittuvainen hybridivaikutukselle tuottajien valmiiksi vaikean aseman takia.





Kuva Tim Bird, Team Finland

Missä vaiheessa kohdennettu talousvaikuttaminen pakotteiden kautta muuttuu sodankäynniksi, on tulkinnanvarainen asia, mitä edelleen hämärtää maailman-kaupan verkottuneisuus ja maiden keskinäisiippuvuus. Jos komponenttiin lisätään esimerkiksi vaikutuksia energiahuoltoon kohdemaassa sekä esimerkiksi kybertoiimin vaikeuttamalla rahan kulkua, voidaan vaikutukset moninkertaistaa. Suomen etuna puolustajana on, että kauppavaihtomme kohdentuu useisiin maihin.

Suurin uhka Suomen taloudelle (ja suuri uhka Venäjälle) olisi meriliikenteen vakava häiriö tai jopa liikenteen estäminen pohjoisella Itämerellä. Toisaalta myös Suomella on keinoja, joilla meriliikenne voitaisiin pyrkiä estämään Suomenlahdella, sotilaallisesti tulkiten siis hyökkäyspotentialiaa. Suomen ohi ja kautta kulkee myös tärkeitä teleliikenne- ja energiansiirtoyhteyksiä.

2.4 Infrastrukturi ja energia

Infrastrukturi ja energia ovat keskeinen osa hybridisodankäynnin taistelukenttää, millä on suora vaikutus sekä talouteen että kansalaisiin. Suomessa pitkä kylmä aika, pitkät keskitetyt energiasiirotyhteydet, korkea sähköriippuvuus, kasvava tietoliikenneriippuvuus ja pitkät logistiset reitit antavat mahdollisuuksia esimerkiksi eristää alueita tai aiheuttaa kumuloi-tuvia ongelmia poiketen perinteisistä poikkeustilanteista kuten vakavista myrskytuhoista tai tulvista. Rajatulla alueella vakavatkin pitkäaikaiset vaikutukset ovat nykykeinoin myös mahdollisia. Tällöin alueet asetetaan eriarvoiseen asemaan, millä pyritään lisäämään kansalaisten jo kokemaa alueiden epäoikeudenmukaista kehitystä.

Infrastrukturi
ja energia ovat
keskeinen osa
hybridisodankäynnin
taistelukenttää,
millä on suora
vaikutus sekä
talouteen että
kansalaisiin.

Perinteisessä ajattelussa isku kohdennetaan voimanlähteeseen kuten pääkaupunkiin. Olisiko kuitenkin mahdollista, että maan jokin osa romahdetaan ja samalla se toimii esimerkkinä muille hyökkääjän kokonaiskyvystä: kuka haluaa olla seuraava maali? Nykyaikaisessa informaatioympäristössä isku missä tahansa saa välittömästi suuren huomion, sen ei enää tarvitse tapahtua Senaatintorilla.

Kansalaisen kannalta omatoiminen varautuminen on väline varautua lyhytkestoihin häiriöihin tai vaikuttamiseen. Vakavammassa tilanteessa turvaudutaan säännöstelyyn, joka toisaalta voi olla myös hyökkääjän tavoite: kääntää viranomaiset yksilön oikeuksia ja valinnanvapautta vastaan. Samalla voidaan myös pyrkiä heikentämään Suomen huoltovarmuutta, kun arjen nopeaan palauttamiseen on käytettävä valmiusvarastoja.

Kaupungistuminen heikentää kansalaisten toimintakykyä jo arjenkin kriisitilanteissa. Tämä lisää infrastruktuurin ja energian kiinnostavuutta hyökkäyskomponenttina. Mitä vahvempi on kansalaisten ja yritysten resilienssi, sitä heikompi vaikutus on hyökkäyksellä. Kynnys siis nousee.

2.5 Kyber

Kyber liittyy pian kaikkeen, jolloin se on enemmänkin väline suhteessa muihin kuin päämäärä sinänsä. Integraatiotavoitteista huolimatta yhdessäkään maassa ei ole nähty dominovaikutusta tietojärjestelmäkirjon tai teollisten toimintojen ohjauksen ollessa vielä varsin erillään muista, joten pelkkä kybersodankäynti on tämän artikkelin aikajänteessä epärealistista. Tietoturvaa voi väljästi tulkiten kuvata kyberpuolustuksen teknistoiminnalliseksi perustaksi, mutta kyberpuolustuksessa tarvitaan lisäksi ainakin tiedustelu- ja vastatoimikykä.

Esineiden internet kasvaa nopeaa vauhtia aiheuttaen yllättäviä uusia haavoittuvuuksia niin yrityksissä kuin kansalaisten kodeissa. Muualle tarkoitettu hyökkäys voi eskaloitua aloille, joita edes hyökkääjä ei ole kyennyt ennakoimaan. Tilanteet ovat arkipäiväisiä, joten tarkoituksellinen hyökkäys voidaan suunnitella ja ainakin käynnistää salassa. Erilaisiin järjestelmiin voidaan myös tunkeutua pitkän ajan kuluessa ja käynnistää sitten hyökkäys yhdenaikaisesti. Kybervaikutuksiin voidaan liittää valittua fyysistä tuhoamista, jolloin myös varmennukset voidaan murtaa.

Suomen kyberinfrastruktuuri ei juuri poikkea muista länsimaista, jolloin lähes mikä tahansa länsimaita vastaan kehitetty kyberase on käytettävissä myös täällä. Toisaalta Suomen etu on, että kyberaseet ovat yleensä kertakäyttöisiä, maamme on vähäpätöinen maali globaalissa mittakaavassa ja lisäksi varsin edistynyt suojauksissaan. On myös muistettava, että suomalaiset yritykset vievät yhä enemmän tietotekniikkaohjattuja koneita ja laitteita, joita perustellusti voidaan epäillä hyökkäysväyläksi käyttömaassaan.

Suuri osa
nyky-yhteiskunnan
toiminnoista on
digitalisaation
myötä altis kyber-
hyökkäyksille.

Kuva Ulkoministeriö



Kuva Sakari Piippo, Team Finland

Kyber avaa informaatio-
sodankäynnille hyökkäysväyliä
toteuttamalla tietomurtoja, murtamalla
verkkosivuja ja estämällä niiden käytön. Uhka voi olla myös sisäpiiriläinen,
joka tahallaan toteuttaa hyökkäyksen tietoteknisten muurien sisäpuolelta.

Näiltä osin hyökkääjä toimii samaan tapaan kuin rikolliset, mikä vaikeuttaa hyökkäystä puolustajan ollessa jo hajautetusti hyvin varuillaan. Kun verrataan hyökkäystä rikollisuuteen, sillä on kuitenkin tiettyjä etuja: iskeä voi myös heikosti puolustettuihin kohteisiin, rahallista etua ei tarvitse tavoitella ja hyökkäyksiä voi ostaa, jolloin kiinnijäämisen vaara on pieni. On helpompaa vain rikkoa kuin hyötyä taloudellisesti. Helpointa on tietenkin hyökätä takaovesta, jonka jo koodin tekijä on jättänyt auki, ja pääosa koodeista on edelleen länsimaiden tekemiä.

2.6 Diplomatia

Diplomatia mahdollistaa eri osapuolten jatkuvan vuoropuhelun jopa hybridi-sodan aikana. Sanonta ”Jos keskustelu valtioiden välillä päättyy, sota usein alkaa”, ei hybridivaikuttamisessa tai edes hybridisodankäynnissä ole relevantti, vaan diplomatiaa käytetään muiden keinojen rinnalla, lomittain, niiden tukemana ja myös muiden tueksi. Merkittävää on diplomatian ja informaatio-sodankäynnin jatkuva vuorovaikutus. Osa diplomatiaa voi olla myös sotavoimalla pelottelu ja sen käytöllä uhkaaminen sekä näihin vastaaminen.

Wikileaks osoittaa, että diplomatian ja politiikan julkipuhe, tosipuhe (sisäiset viestit) ja todella salattu puhe ovat eri asioita jopa samalla puolella olevissa länsimaissa, mutta varsinkin eri maailmankatsomusten ja valtapoolien välillä. Tietovuodot eivät paljasta vain salattuja faktoja vaan todellisia julkislausu-mattomia asenteita.

2.7 Informaatiovaikuttaminen

Informaatiovaikuttaminen tulkitaan usein lähes synonyymina hybridivaikuttamiselle, niin tiivis yhteys sillä on muihin komponentteihin. Laajimmissa tulkinnoissa kaikki toimetkin ovat informaatiota ja tietokone on informaatiokone, jolloin synonyymille on perusteensa. Tässä mallissa pitäydytään kuitenkin suppeampaan tulkintaan, jossa informaatiolla vaikutetaan yksilöiden mielen kautta organisaatioihin ja edelleen demokraattisessa valtiossa päätöksiin. Koska maailman informaatiotila on globaali, samalla yleensä vaikutetaan myös oman maan kansalaisiin.

Informaatiovaikuttaminen on parhaimmillaan hienovaraista ja pitkäaikaista siten, ettei kohde edes ymmärrä olevansa vaikuttamisen kohteena. Länsimaista ”arvovientiä” usein kuvataan sen kohdemaissa tällaisena vihamielisenä vaikuttamisena, kun taas länsimaiden sisällä omien arvojen vahvistamista kutsutaan strategiseksi viestinnäksi. Neuvostoliitossa vakiintui käsite refleksiivinen kontrolli kuvamaan pääpiirtein samaa asiaa.

Informaatio-
vaikuttaminen on
parhaimmillaan
hienovaraista ja
pitkäaikaista siten,
ettei kohde edes
ymmärrä olevansa
vaikuttamisen kohteena.

Suomalaisessa mallissa ensisijainen informaatiovaikuttamisen puolustuslinja on ”koulutettu ja medialukutaitoinen länsimaiset arvot sisäistänyt kansalainen”. Seuraavalla tasolla varsinkin haavoittuvissa ryhmissä ovat tyypillisesti opettajat, papit ja monet kuntien työntekijät kuten kirjastonhoitajat tai vanhustyöntekijät. Valtiollisesti korostuu edellä mainittu strateginen viestintä.



Informaatio-
teknologian kehitys
on luonut uusia väyliä
informaatio-
vaikuttamiselle.



Kuva Eeva Anundi, Tekes

Suomalaisessa keskustelussa vastavaikuttaminen rajojen yli on lähes tabu, eikä edes vastahyökkäämistä käsitellä julkisessa keskustelussa lainkaan. Sama tilanne on kybervaikuttamisessa. On syytä muistaa, että länsimaissa tämä on tosiasiaa kuitenkin jatkuvaa ja välillä myös aggressiivista toimintaa, joka näkyy niin osana sotatoimia kuin osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Myös kansalaisjärjestöt ja jopa yksilöt voivat olla mallin kannalta hyökkääjiä manifestoidessaan länsimaisia arvoja. Jos ei tunnista omia tekojaan, tuskin pystyy vastaamaan vastustajan toimiin.

Hyökkääjän on varsin helppoa toimia länsimaaisessa vapaassa ja moniäänisessä informaatioympäristössä, joka lisäksi ainakin julkisesti pidättäytyy itse muista kuin passiivisista puolustustoimista liittyen omiin kansalaisiin ja liittolaisiin. Kun vaikuttamisessa vielä usein pidättäydytään hyökkääjän oman agendan julistamisesta, mikä oli tilanne kylmän sodan aikana, ja sen sijaan keskitytään vain kärjistämään moniäänisyydessä valmiina olevia jakolinjoja, informaatiovaikuttaminen on tehokasta.

Raja informaatiovaikuttamisesta informaatio-sodankäyntiin on erityisen haastava vetää. Aseellisen sodan yhteydessä propagandana käytetty informaatio on aina ase, myös länsimaissa. Ehkäpä ISIS näyttäessään teloitusvideoita on ylittänyt tämän kynnyksen. On myös esitetty, että yksittäisten henkilöiden raa'atkin johdetut vaientamiskampanjat ylittäisivät sodan tai ainakin valtiollisen tai terroristijärjestön toteuttaman väkivallan tunnusmerkit.

2.8 Ei-valtiollisia toimijoita

Ei-valtiollisia toimijoita on aina käytetty tukemaan hyökkääjää sorrettuna ja vallanpitäjiä vastaan nousevana vähemmistönä hajottamassa puolustajan voimia. Kylmän sodan aikana näin toimittiin molemmilla puolilla hyvin laajasti.

Yleisesti väitetään, että länsimaiden populistit tai itsenäisyyttä tavoittelevia alueita tuettaisiin ulkopuolelta. Ottamatta kantaa väitteiden todenperäisyyteen tämä olisi hybridivaikuttamiselle hyvin luontaista. Tyypillinen tapa on myös perustella tällaiset toimet jonkun ryhmän suojelemisena ja vaatia yhteisöllistä väliintuloa, jossa hyökkääjällä on merkittävä rooli, tai toteuttaa suojaamistoimet sotatoimen luontoisesti. Loogista olisi tukea molempia äärilaitoja yhteiskunnan jakamiseksi.

Suomessa on vähän otollisia ryhmiä tällaiselle vaikuttamiselle. Kieli-, uskonto- ja etniset vähemmistöt ovat pieniä ja hyvin integroituneita, sekä sisäisesti moniarvoisia ja terveesti jakaantuneita. Syksyllä 2015 kiihtynyt turvapaikanhakijoiden tulo maahan on kuitenkin luonut tällaiselle vaikuttamiselle uusia mahdollisuuksia, koska mukana on tullut hyvin radikaaleja aineksia ja kansalaisten näkemys asiaan on vahvasti jakautunutta.

Suomi on säästynyt pitkään valtiota ja kansakuntaa vastaan kohdennetulta terrorismilta, joka muissa länsimaissa on ollut pitkään arkipäivää. Tästä syystä Suomi on erityisen herkkä terrorismille. Hybridisodankäynnissä terroritekoja voidaan tehdä myös ”muiden lukuun” käyttäen hyväksi tällaisia pelkoja.

Syksyllä 2015 nähtiin mahdollisesti myös yhden hybridivälineen testaaminen, sinänsä vapaaehtoisten ja avun tarpeessa olevien turvapaikanhakijoiden suuntaaminen ensin Norjaan ja sitten Suomeen itärajan yli pohjoisesta erittäin huonojen tieyhteyksien kautta. Tilannetta voi luonnehtia jonkinlaiseksi voimannäytöksi tai ainakin varoitukseksi. Venäjällä on varovaisestikin arvioiden satojatuhansia tai jopa miljoonia henkilöitä, jotka mielellään tarttuvat tällaiseen tilaisuuteen.

Hyökkääjä voisi tehdä kansantalouselaskelman, jolla Suomen nykyinen tapa käsitellä turvapaikanhakijoita saataisiin vakavasti ylikuormitettua. Ratkaisuna voisi tällöin olla joko siirtyä Unkarin tyyppiisiin leireihin ja säännöstellä tulijavirtaa tai ääritilanteessa sulkea raja. On esitetty myös ennalta määritettyä kiintiötä, joiden täytyttyä tulijoita ei enää oteta ja josta nähtiin jo esimerkkejä syksyllä 2015 useasta maasta. Vaikka kyse on humanitäärisestä asiasta eivätkä tulijat sinällään ole siihen syllisiä, tällainen väline ja jo pelkästään sillä uhkaaminen on merkittävä hybridivaikuttamisen ja riittävän laajamittaisena jopa hybridisodankäynnin keino.

Euroopan unioni ei ole asiassa yhtenäinen eikä kykene nykytilassa juurikaan kohdemaista tukemaan. Turvapaikanhakijat ja erityisesti mukana lähinnä parempaa elämää tavoittelevat sekä käännytyspäätöksiä saavat hyvä-kuntoiset tulijat jakavat kansaa laajasti myös muualla kuin Suomessa. Tämä on vakava heikkous hybridisodankäynnin näkökulmasta.

2.9 Erikoisjoukkojen käyttö

Erikoisjoukkojen käyttö kattaa hybridisodankäynnissä salatun toiminnan, tunnuksettoman toiminnan, niin sanotut vihreät miehet, ja rajatun suoran käytön eli erikoisoperaation. Perinteisessä sodassa kohteet ovat sotilaallisia ja välineenä ovat esimerkiksi ohjukset erikoisjoukkojen toimiessa maalittajina. Hybridisodankäynnissä kohteet voivat olla myös siviilikohteita kuten sähkönjakelua, vesilaitoksia tai tietoliikenneyhteyksien kaltaisia kriittisen infrastruktuurin rakenteita. Yhdistettynä kyberhyökkäykseen näin voidaan pakottaa puolustaja heikommin suojattujen varajärjestelmien käyttöön tai ylittää sellainen rajapinta, jota kyberissä ei muutoin kyetä toteuttamaan.

Huolimatta tunnuksettomiin joukkoihin liittyvästä oikeudellisesta keskustelusta erikoisjoukkojen käyttäminen, ja varsinkin siitä kiinni jääminen, on aina hybridisodankäyntiä, ja siten kynnys niiden käyttöön on korkea. On toki mahdollista ostaa näitä palveluksia myös rikollisilta tai terroristeilta, mihin myös länsimaiden tiedetään syyllistyneen esimerkiksi Kuubassa ja Afganistanissa.



2.10 Sotilaallinen toiminta

Sotilaallinen toiminta voi olla osa hybridisodankäyntiä esimerkiksi painostuksena tai uhkaavina ryhmytyksinä ja liikkeinä, joilla sidotaan puolustajan asevoima pois yhteiskunnan puolustamisesta. Tässä mallissa sotajoukkojen käyttö puolustajan maaperällä käsitellään kuitenkin perinteisenä sodankäyntinä.

Suomalaisen hybridipuolustuksen – kokonaisturvallisuuden – keskeinen vahvuus on viranomaisten kehittynyt yhteistoiminta. Sotilaallisilla toimilla voidaan pitkäaikaisestikin kuormittaa sekä puolustusvoimia että rajavartiolaitosta ja pakottaa ne reservien vaihtuva-asteiseen käyttöönnottoon, mikä on suomalaisen puolustusmallin hallinnollinen heikkous: joukkojen jatkuva perustaminen ja kotiuttaminen sitovat paljon resursseja paljastaen myös itse perustamisjärjestelmän yksityiskohtia sekä mahdollistaen avainreserviläisten maalittamisen muille hybriditoimille. Samalla resurssit ovat poissa muiden viranomaisten tukemisesta.

Suomalaisen
hybridipuolustuksen
– kokonais-
turvallisuuden –
keskeinen vahvuus
on viranomaisten
kehittynyt
yhteistoiminta.

Yhteiskuntarauha nousee näin hybridisodankäynnissä paitsi välineeksi myös laajimmin päämääräksi, koska demokratiassa ”kansaa päättää”.

2.11 Hyökkääjä: yhdenmukainen tavoite ja suunnitelmallinen keinojen käyttö tuovat aloitteen

Hybridivaikuttaminen saati hybridisodankäynti ei ole joukko sattumuksia, vaikka hyökkääjä ne sellaisina saattaa pyrkiä esittämäänkin. Kriisiytyneessä yhteiskunnassa tapahtuu myös erilaista resonointia ja vahinkojakin, jotka hyökkääjä voi kytkeä osaksi omaa suunnitelmaansa.

Hybridisodankäynnin hyökkäys voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen: poliittiseen päätökseen ja tavoitteenasetteluun, puolustajan haavoittuvuuksien ja niihin kytkettävien mahdollisimman hyvin valmisteltujen keinojen valintaan sekä operaatioiden suunnitteluun ja resursointiin läpi hallinnonalojen.

Hyökkääjällä on aina useita merkittäviä etuja puolustajaan nähden.

HYBRIDISODANKÄYNTI

1. Taustasyy / poliittinen päätös / tavoite / mandaatti

HYÖKKÄYKSELLISET HYBRIDIOPERAATIOIOT

3. Kohteen valinta / resurssien valinta / ajoitus / toteutus / arvionti



2. Haavoittuvuuksien tunnistaminen => Maaliluettelon laadinta

Johtaminen	Kansain- välinen ja EU-toiminta	Puolustus- kyky	Sisäinen turvallisuus	Talous, infra- struktuuri ja huolto- varmuus	Väestön toimintakyky ja palvelut	Henkinen kriisin- kestävyys
------------	---------------------------------------	--------------------	--------------------------	---	--	-----------------------------------

HYBRIDIPUOLUSTUS Suomessa kokonaisturvallisuus

Hybridisodankäynnin hyökkäysmallin kolme vaihetta.²

Hyökkäysvalmistelut aloitetaan ajallisesti kohdasta (2) tunnistamalla kohteen haavoittuvuudet. Tätä työtä voidaan tehdä vuosia tai jopa vuosikymmeniä ja näitä testejä tai pitempiäaikaisen operaation vaiheita voidaan kutsua esimerkiksi informaatio-, talous- tai kybervaikuttamiseksi. Merkittävin osin myös ”tartutaan tilaisuuteen” tai kirjataan omaan tiliin jonkun muun tekoja tai vahinkoja ja onnettomuuksia. Tärkeintä on, että tunnetaan vaikutusmekanismi, tulos ”maalissa” ja vaste Suomessa, jolloin voidaan valmistella vastaavan tapahtuman tuottaminen tarkoituksellisesti tai seuraavan vastaavan tilanteen hyväksikäyttö. Mikäli mahdollista kirjataan ja jopa kokeillaan vaste myös hyökkääjän omissa joukoissa, maassa jos sellainen on tai tukijayhteisössä. Näin voidaan arvioida myös vastavaikutuksia, joita talous-, kyber- tai informaatioaseella globaalissa maailmassa aina on.

Hybridiseiden ”valmistaminen” on varsin arkinen prosessi. Sopivia hybridikeinoja voidaan tavallaan siis kerätä varastoon joko aiheuttamalla niitä itse tai käyttämällä muutoin ilmi tulevia puolustajan haavoittuvuuksia hyväksi: jos kaivuri katkaisee keskeisen datakaapelin, eikä koko kaapelia siirretä, kriittinen piste on tiedossa. Varsinkin informaatioisodankäynnissä on mahdollista laatia myös pitempiäaikaisia tarinoita ja ennalta mitata niiden vasteita niin puolustajan maassa kuin omankin kannattajajoukon keskuudessa: kuinka monta erilaista tulkintaa on esimerkiksi Suomen merkittävimäksi henkilöksi äänestetystä marsalkka Mannerheimistä sankarista roistoon, joilla hän sopii minkä tahansa operaatiosuunnitelman osaksi?

² Lähteenä on käytetty Aapo Cederberg, Pasi Eronen: How are Societies Defended against Hybrid Threats? Strategic Security Analysis - 2015 n°9, Geneva Centre for Security Policy erinomaista artikkelia, jossa geneerinen hyökkäysmalli on kiinnitetty suomalaiseen kokonaisturvallisuuden malliin yhteensä kuudella askeleella. Tässä artikkelissa käytetään kolmea ensimmäistä. Käännös kirjoittajan. (<http://www.gcsp.ch/News-Knowledge/Publications/How-are-Societies-Defended-against-Hybrid-Threats>, ladattu 5.11.2017)

Varsinainen hyökkäys käynnistyy päätöksellä ja tavoitteen asettamisella (1). Mitä keskitetympi vallankäyttö hyökkääjällä on, sitä paremmin hyökkäys kyetään salaamaan ja yllättämään puolustaja. Hybridivaikuttamisen salaaminen voi olla mahdollista pitkänkin aikaa, koska lähes kaikki sen komponentit voidaan piilottaa, ostaa esimerkiksi rikollisilta, suunnata huomio toisiin tai yksinkertaisesti kieltää pitävien todisteiden puutteessa. Joitakin, kuten arvopohjaista viestintää, myös toteutetaan avoimesti saaden aikaan resonointia kohdemaassa. Vaikuttamisella voidaan ylläpitää sekavaa tilannetta ja se saattaa sinällään jopa riittää täyttämään tavoitteen.

Hyökkäyksen voi valmistella, harjoitella ja jopa käynnistää salassa. Sen sijaan hybridisodankäyntiä ei kyetä salaamaan sen intensiteetin takia, mutta siinäkin voidaan käyttää laajaa kirjoa harhauttamista, kiistämistä, intensiteetin vaihtelua ja yllättäviä käänteitä hyväksi.

Hyökkääjän poliittisesta päätöksestä ja varsinkin sen sisällöstä varmistuminen on historian tutkimusta, jossa on edelleen epäselvyyksiä edellisen sotammekin osalta. Sodankäyntiä ei saa sekoittaa rikosteknisen pitävän näytön hankintaan ja on syytä muistaa, että omatkin hybridivastatoimet voidaan vastaavalla tavalla salata.

Laajempien kohteiden valinta (3) hybridisodankäynnissä tehdään operaatio-suunnitelmaan sitoen aivan kuin missä tahansa muussakin sodankäynnissä. Arjen ja poikkeustilanteiden tapahtumista poiketen hyvinkin erilaisia asioita voidaan yhdistellä ja aikauttaa sekä vaikutuksiltaan synkronoida moninkertaistamaan yksittäisten tekojen yhteisvaikutus. Kohde voi olla vaikkapa maan jokin alue, elinkeinon ala tai osa jotakin kriittistä toimintoa.



Mikä tahansa yhteiskunnan osa voi joutua hybridisodan aikana hyökkäyksen kohteeksi.

Vaikka puolustajalla siis olisikin hyvä valmius torjua yksittäisiä komponentteja, uutta on näiden yllättävä yhteisvaikutus.

Tähän kohtaan perustuu artikkelin alussa esitetty johtopäätös hybridi-sodankäynnin soveltuvuudesta yleiseksi viitekehykseksi. Jos osaamme toipua myrskyn aiheuttamista sähkö-, tele- ja liikennekatkoksista, evakuoida kansalaisia tulvan oloissa ja pelastaa ihmisiä suuronnettomuuksissa, harjoittelemme samalla hybridikomponenttien torjuntaa ja lisäämme suomalaista resilienssiä paitsi valtion myös maakuntien, kuntien sekä kansalaisten ja yritysten tasolla. Tämä ei kuitenkaan riitä, koska arjessa kuvatus laatuja yllättäviä yhteisvaikutuksia ei esiinny.

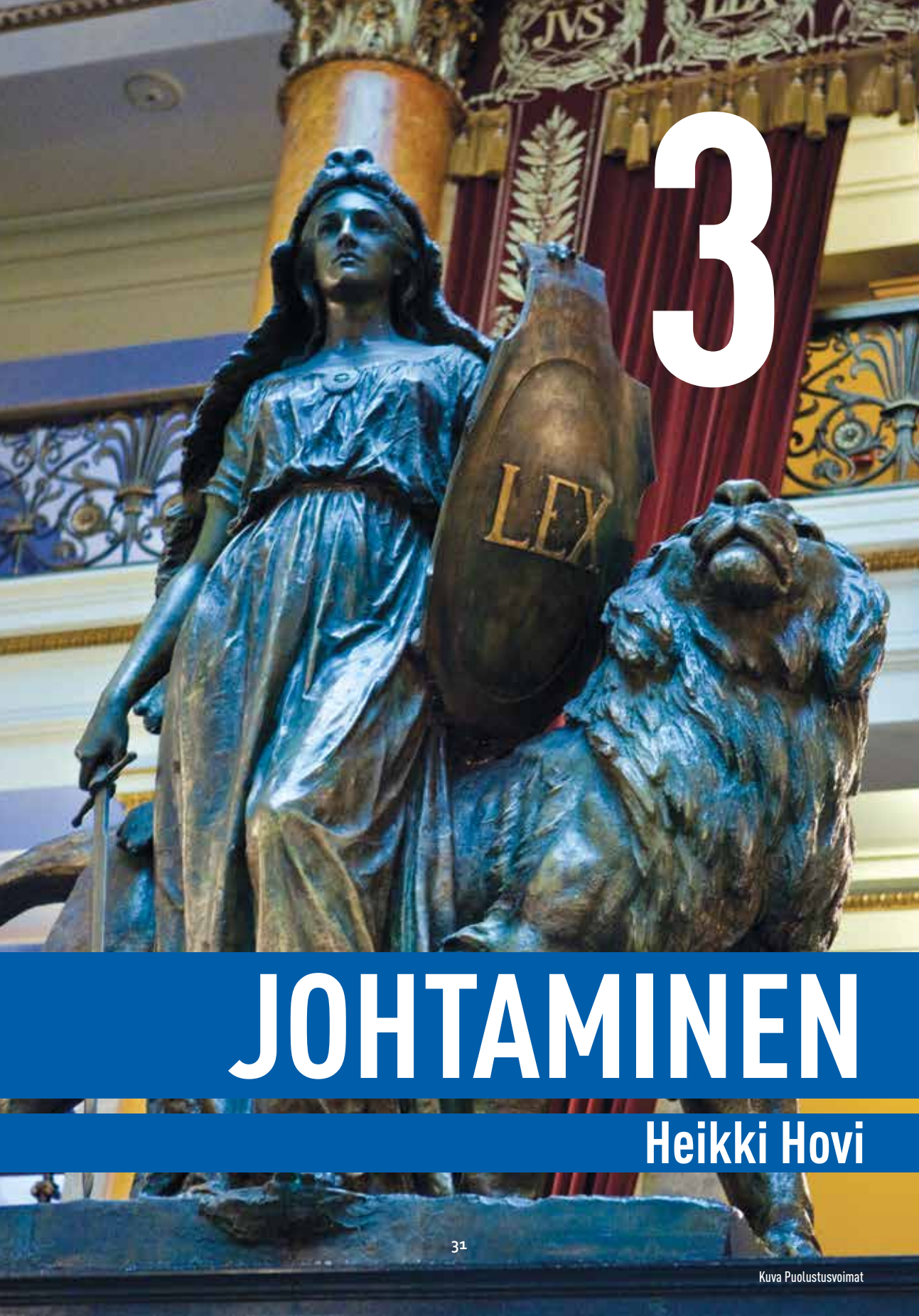
Hyökkääjälle on eduksi, jos sillä on keskitetty päätöksenteko, yhtenäinen kaikkia turvallisuuden aloja sisältävä suunnittelukoneisto ja kyky muodostaa eri komponenteista monialainen voimaryhmä yhden johdon alaisuuteen. Suurvalloilla tällainen kyky on tyypillisesti myös länsimaissa. Lännessä kokonaisvaltaisen kriisihallintaoperaation kokonaisjohtaja ei ole sotilas, joten ei ole ilmeistä, että edes hybridisodankäynnissä saati hybridivaikuttamisessa sotilaat olisivat ylimpiä johtajia.

Artikkelissa referenssinä käytetyn hybridisodankäynnin Nato-mallin synty-aikoina kuultiin länsikenraalin freudilainen lipsahdus: "hybrid warfare is like an evil version of the comprehensive approach". Kun malliksi ottaa vaikkapa Euroopan unionin kriisinhallintamallin ja kääntää sen hyökkäykseksi, komponenttien yhtäläisyys on merkittävä. Ehkäpä olisi hyvä puhua kokonaisvaltaisesta sodankäynnin mallista?

Jos hyökkääjä on autoritäärinen valtio tai järjestö, tai hyökkäykseen käytetään siihen erikseen koottua laajaa voimaryhmää, joka on tyypillistä länsimaillekin, syntyy suomalaisen hajautetun puolustukseen malliin verraten merkittävä epäsymmetria.

2.12 Lopuksi

Suomalaisen puolustajan haasteena on, että torjuntaan on kyettävä laajalla resurssikirjolla jo ilmentyneitä ja aivan uusiakin uhkakomponentteja vastaan, mutta ennen muuta näiden yllättäviä yhdistelmiä ja kumuloituvaa yhteisvaikutusta vastaan. Suomalainen torjunnan malli onkin muodostunut vuosikymmenien kuluessa lähes täysin epäsymmetriseksi keskitetyille hyökkäyksille. Viranomaisten yhteistyö kenttätasolla niin johtamisessa kuin itse toiminnassa on tiivistä, harjoiteltua ja usein toteutettua. Alueellista koordinaatiota ollaan maakuntamallissa tiivistämässä. Lisänä ovat lukuisat pysyvät yhteistoimintarakenteet sekä kyky muodostaa tällaisia nopeasti ja yhtenäiset johtamisjärjestelmät. Yhteistyörakenteet jatkuvat aina valtiojohtoon saakka kytkien mukaan kaikki alat kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti.

A large bronze statue of a woman, likely representing Justice or Liberty, stands in a grand hall. She holds a sword in her right hand and a shield with the word "LEX" on her left. A lion is seated at her feet. The background features ornate architecture with columns and red curtains. A large white number "3" is overlaid in the top right corner.

3

JOHTAMINEN

Heikki Hovi



Johtaminen on keskeinen osa turvallisen Suomen eli koko yhteiskunnan varautumista ja valmiutta. Yhteiskunnan toimivuus edellyttää eri toimijoissa ja eri tasoilla tapahtuvaa johtamista ja siihen liittyvää yhteistoimintaa. Johtosuhteet, organisaatiot ja vastuujaako säilytetään mahdollisimman muuttumattomina kaikissa tilanteissa.

Yhteiskunnan johtamisen ja siihen liittyvän yhteistoiminnan keskeisimpiä ja todennäköisimpiä uhkia ovat niihin kohdistuva painostus informaatiovaikuttamisen, keskeisten viestimien häiritsemisen ja valtionhallintoon kohdistuvien kyberhyökkäysten keinoin. Painostuksen kohteena voivat olla jokapäiväiset ja toiminnan kannalta tärkeät johtamisessa käytettävät järjestelmät sekä tärkeän tiedon käsittelyyn liittyvät menettelytavat.

3.1 Johtaminen, vallan käyttö ja varautuminen

Suomessa julkisen vallan käyttö rakentuu **oikeusvaltioperiaatteelle**. Perustuslain mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltiomme on organisoitu oikeussäännöksiin ja näitä oikeussäännöksiä noudetaan valtion eri tahojen toiminnassa. Keskeiset valtiolliset toimijat ovat eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja sen ministeriöt sekä niiden alainen hallinto. Merkittävä toimija yhteiskunnassa on myös kuntasektori, sillä kunnallisen itsehallinnon vastuulla on kaksi kolmasosaa julkisesta palvelutuotannosta. Koko yhteiskunnan toimivuus edellyttää myös kansalaisyhteiskunnan ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa erityisesti kansallisten voimavarojen käyttämisessä. Myös aktiiviset kansalaiset ovat merkittävä osa kriisinkestävää yhteiskuntaa. Hallinnon toimintaan linkittyy Suomen osallistuminen asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon Euroopan unionissa.



Perustuslaki
määrittelee
oikeus- ja
yhteiskunta-
järjestelmän
perusteet.

Johtosuhteet,
organisaatiot ja
vastuujako säilytetään
normaaliolojen
häiriötilanteissa
ja poikkeusoloissa
mahdollisimman
muuttumattomina.

Johtaminen on keskeinen osa yhteiskunnan varautumista ja valmiutta. Varautumisesta huolehtiminen taas on osa kaikkien toimijoiden jokapäiväistä toimintaa. Johtosuhteet, organisaatiot ja vastuujako säilytetään normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa mahdollisimman muuttumattomina. Häiriötilanteessa toimintaa johtavat vastuulliset ja toimivaltaiset viranomaiset tai muut siihen lainsäädännössä velvoitetut turvallisuustoimijat tehtäviensä ja toimivaltansa mukaisesti. Poikkeusolojen lainsäädäntö ei sisällä muutoksia eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston organisaatioon tai päätöksentekomenettelyihin.

Puolustusvoimien ylipäällikkyyden mahdollista luovuttamista lukuun ottamatta ylimpien valtiuelinten toiminta jatkuu samoilla säännöillä kuin normaaliaikanakin. Poikkeusolojen tunnusmerkistöt on määritelty valmiuslaissa. Poikkeusoloissa normaaliaikojen toimintakeinot ja resurssit eivät välttämättä riitä, vaan tilanteen hoitamiseen tarvitaan lisätoimivaltuuksia, lisärahoitusta sekä inhimillisten ja aineellisten voimavarojen käyttöön saamista.

Yhteiskunnan johtamiseen ja siihen liittyvään yhteistoimintaan voi kohdistua painostusta informaatiovaikuttamisen, keskeisten viestimien häiritsemisen ja valtionhallintoon kohdistuvien kyberhyökkäysten kautta. Johtamisessa tarvitaan viestintää ja tilanteen kiristyessä kriisiviestintää. Johtaminen edellyttää myös tiedon jakamista ja sitä tukevia teknisiä ratkaisuja. **Tilannekuvan** muodostaminen luo pohjan johtamisessa tarvittavalle tilanneymmärrykselle eli arviolle tilanteen kehittymisestä ja siihen liittyvistä vaihtoehtoista, mahdollisuuksista ja haasteista. Reaaliaikaisen turvallisuustapahtumatiedon ja toimivaltaisten viranomaisten tiedoista kootun tilannekuvan tuottamisesta ja muodostamisesta valtion johdolle vastaa valtioneuvoston tilannekeskus.

3.2 Eduskunta

Suomessa valta on jaettu lakiasäättävälle eduskunnalle, hallitusvaltaa käyttäville tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle ja sen ministeriöille sekä tuomiovaltaa käyttäville tuomioistuimille. **Kansanvallan periaate** lähtee siitä, että eduskunta on kahden muun valtiovallan yläpuolella. Ylimpien valtiuelinten valtasuhteet ja lain mukaiset päätöksentekomenettelyt säilyvät muuttumattomina myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Lainsäädäntövallan ohella eduskunta päättää valtion taloudesta. Eduskunta hyväksyy myös valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia asioita tai ovat merkitykseltään huomattavia. Eduskunnan tehtäväkenttä on laaja ja Suomen turvallisuuden kannalta keskeinen.

Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tarvitaan usein päätöksiä, jotka liittyvät lainsäädäntö- ja talouskysymyksiin. Esimerkiksi saatetaan tarvita lisätoimivaltuuksia ja



Kuva Hanne Salonen, Eduskunta

lisärahoitusta. Tällöin eduskunnan rooli korostuu, koska tarvitaan lisäresurssipää-
töksiä ja priorisointeja. Eduskunnan tehtäviin kuuluu myös toimintakykyisen hal-
lituksen ylläpitäminen. Näihin tehtäviin ja niiden valmisteluun liittyvät uhkakuvat
sekä riskit toimintaedellytysten säilymiselle estetään laadukkaalla ja ajantasaisella
varautumisella. Tällainen varautuminen on välttämätöntä, koska yhteiskuntaan
kohdistuvat uhkat ovat dynaamisia ja muuntuvia, mikä taas tarkoittaa, että uhkien
tunnistaminen ja niiden vaikuttavuuden arviointi on osoittautunut vaikeaksi.
Keskeistä on, että jokapäiväiset ja toiminnan kannalta tärkeät järjestelmät ovat
sellaisia, että ne toimivat kestävästi kaikissa tilanteissa. Myös yhteiskunnalle tär-
keän tiedon käsittelyyn liittyvien käsittelyohjeiden ja menettelytapojen sisäistämi-
nen ja noudattaminen on olennaista. Normaalioloissa rakennettavat järjestelmät ja
muut toimenpiteet luovat perustan toiminnalle häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

3.3 Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsen-
ten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tasavallan presidentti johtaa Suomen
ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Ulko- ja turvallisuuspo-
liittisen ministeri valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (TP-UTVA)
käsittelee tärkeitä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä Suomen ulkosuhteita koske-
vat asiat, näihin liittyvät tärkeitä sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeitä kokonais-
maanpuolustusta koskevat asiat. Presidentti tekee päätöksensä pääsääntöisesti
valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentti on puolustus-
voimien ylipäällikkö. Sodan aikana presidentti voi luovuttaa ylipäällikkyyden
toiselle henkilölle.

Pääministeri johtaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimintaa, asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa sekä huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa pääministerin johdolla tai asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostolle kuuluvat hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan. Valtioneuvoston keskeiset tehtävät liittyvät muun muassa hallitusohjelman toteuttamiseen, talousarvioprosessiin ja kehysmenettelyyn sekä EU-asioihin ja kansainvälisiin suhteisiin. Yksi keskeisimpiä valtioneuvostolle kuuluvia tehtäviä on lainvalmistelu.

Ennen päätöksentekoa valtioneuvostolle kuuluvaa asiaa valmistellaan tarpeen mukaan poliittisesti hallituksen neuvottelussa tai iltakoulussa, ministerivaliokunnissa tai muussa ministereiden välisessä kokoonpanossa. Pääministeriltä ja hallitukselta edellytetään häiriötilanteissa nopeasti kannanottoja, poliittista vastuunkantoa ja päätöksentekoa. Häiriötilannetta voi olla tarpeen käsitellä myös esimerkiksi hallituksen neuvottelussa tai yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Tilannetiedon lisäksi voidaan käsitellä valmisteluvastuita ja yhteistyön järjestämistä. Valmiussuunnitelmien, ennakoinnin, harjoitusten ja muiden toimenpiteiden avulla varmistetaan, että pääministerillä ja valtioneuvostolla on kaikki johtamisessa tarvittavat toimintaedellytykset yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi, vallitsevan turvallisuustilanteen edellyttämällä tavalla. Luotettava tilannekuva, toimivaltaisen viranomaisen käsitys asiasta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä arvio tilanteen kehitysvaihtoehtojen, on keskeinen päätöksenteon edellytys kaikilla tasoilla. Johtaminen on organisoitava siten, että myös sisäinen ja ulkoinen viestintä voidaan käynnistää välittömästi.

Luotettava tilannekuva, toimivaltaisen viranomaisen käsitys asiasta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä arvio tilanteen kehitysvaihtoehtojen, on keskeinen päätöksenteon edellytys kaikilla tasoilla.

3.4 Alueelliset toimijat

Suomessa kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon vastuu on suuri. Valtaosa julkisesta palvelutuotannosta on kunnallisen hallinnon hoidossa. Kunnan tarkoituksena on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kunnat ja kuntayhtymät voivat hoitaa tehtäviään yhdessä. Kuntien varautumisessa otetaan huomioon ulkoistetut palvelut sekä yhteistyö elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa. Järjestöt, sopimusyhteisöt ja vapaaehtoissektori tuottavat merkittävällä tavalla turvallisuuden toimintoja ja palveluja tukien laajaalaisesti koko yhteiskunnan varautumista.

Aluehallinto, kunnat sekä elinkeinoelämän yhteisöt ja järjestöt johtavat varautumisensa suunnittelua yhteistyössä muiden viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa. Vastuullinen taho sovittaa toimintansa yhteen elinkeinoelämän palveluntuottajien ja toimintaa tukevien järjestöjen kanssa. Tämä sisältää yhteistoimintasopimusten, osaamisen kehittämisen, koulutusten ja harjoitusten, valmius- ja varautumissuunnittelun sekä elinkeinoelämän ja järjestöjen roolin.

Aluehallintovirastojen (AVI) tehtävänä on sovittaa yhteen alueensa toimijoiden varautumista, järjestää koulutusta ja valmiusharjoituksia sekä tukea kuntien valmiussuunnittelua. Virastojen johdolla toimivat alueelliset valmiustoimikunnat sovittavat yhteen varautumistyötä. Aluehallintovirastolla ei ole yleistä johtamisvaltuutta turvallisuustilanteissa, vaan vastuualueiden toimivalta on määritelty toimialojen lainsäädännössä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus) vastaavat valtionhallinnon kehittämis- ja toimeenpanotehtäviin liittyvästä varautumisesta ja kriisijohtamisesta. Keskusten keskeisenä tehtävänä on varmistaa, että keskusten alueella asuvat kansalaiset sekä puolustus saavat palvelut ja hyödykkeet myös vakavissa häiriötilanteissa. Myös yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisen työvoiman ohjaaminen ja koulutus voi tulla kyseeseen. ELY-keskuksella on myös lupaviranomaisen rooli kriittisten raaka-aineiden ja energian säännöstelyssä.

Kunnat vastaavat yhteistoiminnassa pelastustoimesta. Suomessa on 22 pelastustoimen aluetta. Pelastustoimella on keskeinen rooli esimerkiksi väestön varoitamisessa vaara- ja onnettomuustilanteissa sekä siihen tarvittavassa hälytysjärjestelmässä. Kunnan toiminta kriisitilanteissa perustuu valmiuslain mukaiseen valmiussuunnitteluun. Kunnan palveluista vastaavat toimialat laativat kukin omat

Kunnat vastaavat useimpien julkisten palveluiden, kuten kirjastojen, tarjoamisesta kansalaisille.

suunnitelmansa kriisien varalle. Varautumistyötä johtaa kunnanjohtaja yhdessä kunnanhallituksen kanssa.

Tällä hetkellä on käynnissä koko valtakunnan kattava ja historiallinen aluehallintouudistus, jossa sovitetaan yhteen valtion aluehallintoa ja maakuntahallintoa. Tavoitteena on yksinkertaistaa julkisen aluehallinnon järjestämistä. Perustettaville maakunnille siirretään ELY-keskusten, TE-toimistojen, aluehallintovirastojen, maakuntien liittojen ja kuntien tehtäviä. Tämä tarkoittaa myös pelastustoimen tehtävien siirtymistä. Muutokset koskettavat satojen tuhansien ihmisten työtä ja kaikkien kansalaisten palveluja. Rakenteiden uudistuksen yhteydessä uudistetaan myös toimintatapoja.

3.5 Kansalaisjärjestöjen rooli

Kansalaisjärjestöllä tarkoitetaan yhdistyspohjaisesti toimivia järjestöjä, jotka toimivat monella eri tasolla, yhä useammin myös kansainvälisesti. Osalle näistä järjestöistä on osoitettu perinteisesti valtiovallan piiriin kuuluvia tehtäviä ja niitä voidaankin kutsua toimeenpaneviksi järjestöiksi. Osa järjestöistä tukee aatteellisesti tai ideologisesti valtion virallista linjaa, osa pyrkii vaikuttamaan sekä yleiseen mielipiteeseen että poliittiseen päätöksentekoon. Kansalaisjärjestöt tunnetaan nimellä kolmas sektori, ja se toimii yksityisen ja julkisen sektorin ohessa.

Järjestöillä on merkittävä rooli onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin varautumisessa. Järjestöt koordinoivat vapaaehtoisten osallistumista viranomaisia tukevaan toimintaan, tuottavat palveluja ja ylläpitävät esimerkiksi valmiustoimintaan liittyvää erityisosaamista. Järjestöt kanavoivat, johtavat ja koordinoivat myös järjestöihin kuulumattomien kansalaisten auttamishalun erilaisiin auttamistehtäviin. Uskonnollisilla yhdyskunnilla on tärkeä rooli kokonaisturvallisuuden tehtävissä.



Suomen Punainen Risti on Suomen suurin kansalaisjärjestö ja sen tärkein tehtävä on auttaa ihmisiä onnettomuus- ja kriisitilanteissa, sekä kouluttaa heitä varautumaan ja toimimaan niissä.

3.6 Elinkeinoelämä

Parlamentaarisen demokratian ja taloudellisen järjestelmän välinen suhde on keskeinen kysymys yhteiskunnassamme. Elinkeinoelämän rooli varautumisessa onkin yhä tärkeämpi. Yrityksillä on merkittävä asema erityisesti talouden ja infrastruktuurin toimivuuden varmistamisessa. Samaan aikaan yritysten tehtävät esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa kasvavat. Elinkeinoelämän roolin kasvun seurauksena on entistä tärkeämpää turvata yritysten oman toiminnan jatkuvuus.

Yhteiskuntamme keskinäisriippuvuuksien johdosta painostusta informaatiovaikuttamisen, viestimien häiritsemisen ja kyberhyökkäysten keinoin voi kohdistua myös yrityksille osoitettuihin yhteiskunnan palvelutehtäviin. Yhteiskunnalle tärkeiden tehtävien ketjutuksissa ja voimavarojen hajautuksissa tulee huolehtia riittävästä ja ajanmukaisesta varautumisesta. Toiminnan kannalta tärkeiden järjestelmien kestävyys tulee varmistaa siten, että ne toimivat häiriötilanteissa.

Elinkeinoelämä osallistuu yhteiskunnan toiminnan turvaamiseen sille säännöksissä osoitettujen veloitteiden mukaisesti ja toisaalta myös vapaaehtoisen toiminnan kautta. Omatoiminen varautuminen, ennakointi ja toimintavalmius varmistetaan valmiussuunnitelmin. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja muiden yhteisöjen sekä kansalaisten välinen yhteistyö ja toiminta sovitetaan yhteen.

Yrityksillä on merkittävä asema erityisesti talouden ja infrastruktuurin toimivuuden varmistamisessa.



Elinkeinoelämällä on kasvava rooli yhteiskuntamme varautumisessa. Tämän takia toimiva suhde valtionjohdon ja elinkeinoelämän toimijoiden välillä on tärkeä.

3.7 Lopuksi

Yhteiskunnan toimiminen edellyttää johtamista kaikilla yhteiskunnan tasoilla ja osa-alueilla. Tämä tarkoittaa valtion johdon, viranomaisten, järjestöjen, elinkeinoelämän ja yksittäisten kansalaisten jatkuvaa yhteistyötä ja yhteistyön kehittämistä, sillä vain jatkuva toimijoiden välinen vuorovaikutus luo riittävät edellytykset ajantasaisen tilannekuvan ylläpitämiselle ja ughiin varautumiselle. Hyvillä, selkeillä ja harjoitelluilla johtosuhteilla vahvistetaan yhteiskunnan kriisinkestävyttä ja mahdollistetaan muiden elintärkeiden toimintojen jatkuvuus niin normaali- kuin poikkeusoloissa.

4

KANSAINVÄLINEN JA EU-TOIMINTA

Aapo Pölhö



Ulkoasiainhallinnon (ulkoasiainministeriö ja edustustoverkosto) päätehtävät sekä rauhallisissa oloissa että kriisitilanteissa ovat: perinteinen diplomatia eli keskusteluyhteyksien ylläpitäminen sekä toisiin valtioihin että kansainvälisten järjestöjen piirissä Suomen etujen ja tavoitteiden saavuttamiseksi, ulkomaankaupan edellytysten turvaaminen, kansalaisten auttaminen ulkomailla tapahtuvien kriisitilanteiden yhteydessä sekä jatkuva maailmanlaajuisen tilannekuvan ylläpitäminen ja siihen perustuvan oikea-aikaisen tiedon välittäminen Suomen poliittisille päättäjille päätöksenteon tueksi. Muut ministeriöt ja virastot ylläpitävät kansainvälisiä yhteyksiä omilla toimialoillaan tehtävän kansainvälisen yhteistyön edistämiseksi ja Suomen etujen varmistamiseksi.

Ulkoasiainhallinnon toimialaan kohdistuen suurin uhka on Suomen tarkoituksellinen eristäminen, tilannekehityksestä johtuva eristymisen tai eristäytymisen sen kansainvälisistä kumppaneista. Tämä voi johtua laajasta kansainvälisestä kriisistä, joka johtaa protektionismiin, eri tahojen intressien merkittävästä eroavaisuudesta kriisissä tai sisäisen jakautumisen vaikutuksesta ulkopoliitiikkaan. Tämä ilmiö voi esiintyä kaikissa kriiseissä tai sen vaikutuksia voi ilmentyä ennen varsinaista kriisiä.

4.1 Ulkoasiainhallinnon toiminta

Keskusteluyhteyksien ylläpitäminen on jatkuvaa ulkoasiainhallinnon ydintyötä. Sitä tekevät päivittäin kaikki Suomen noin 90 edustustoa asemamaissaan ja ministeriön virkamiehet Helsingissä oleviin muiden maiden diplomaatteihin päin. Tavoitteena on mahdollisimman laajan Suomeen myötämielisesti suhtautuvien henkilöiden ja valtioiden verkosto. Tässä työssä kaikki maat ovat tärkeitä, kaikki edustustot ovat tärkeitä ja jokainen henkilökontakti on tärkeä. Kohteina eivät ole ainoastaan asemamaiden johto vaan myös virkamiehistö laajalti, elinkeino- ja järjestöelämä sekä kansalaiset. Unohtaa ei voi myöskään asemapaikoissa toimivia muiden maiden edustajia. Koko tämän laajan suhdeverkon onnistunut rakentaminen ja ylläpitäminen mitataan kriisitilanteissa. Kriisitilanteissa toiminta ei periaatteessa eroa normaalitilanteesta, mutta yhteydet tiivistyvät kriisin ratkaisun kannalta tärkeimpiin valtioihin ja toimijoihin näissä maissa.



Seuraavassa kuvataan Suomen kansainvälistä toimintaa pelkistetysti muutaman kriisiesimerkin avulla.

4.2 Vakava poliittis-sotilaallinen kriisi lähialueella

Kriisitalanteissa toiminta ei periaatteessa eroa normaalitalanteesta, mutta yhteydet tiivistyvät kriisin ratkaisun kannalta tärkeimpiin valtioihin ja toimijoihin näissä maissa.

Suomen kannalta vaarallisin kriisi on sodan välittömään uhaan kehittyvä kriisiytyminen Itämeren alueella. Kriisiytymisen alkusyitä voi olla monia, sekä tahallisia että väärintulkintoja. Vastakkain tällaisessa kehityksessä olisivat Venäjä ja Nato. Suomen ja Ruotsin asema muodostuisi hyvin nopeasti hankalaksi, sillä Euroopan unionin jäsenenä ne eivät voi eristäytyä kriisissä, joka tapahtuu lähialueellamme ja jossa osapuolina on unionin jäsenmaita.

Kuinka Suomi tällaisen kriisiytymisen aikana toimisi?

TOIMINTALINJA 1 Tiivistetään kahdenvälisiä yhteyksiä kaikkiin alueen maihin: Ruotsi, Norja, Tanska, Baltian maat, Saksa ja Puola. Pyritään luomaan käsitys näiden maiden näkemyksistä, mitä kriisiytymiskehityksen pysäyttämiseksi on mahdollista tehdä.

TOIMINTALINJA 2 Tiivistetään kahdenvälisiä yhteyksiä suurvaltoihin, eli Venäjään ja Yhdysvaltoihin. Pyritään luomaan käsitys, mitä nämä maat ajattelevat kriisistä ja sen ratkaisumahdollisuuksista.

Avunantolausekkeessa velvoitetaan jäsenmaat antamaan apua sotilaallisen hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenmaalle.

TOIMINTALINJA 3 Euroopan unionin **avunantolausekkeen** (SEU 42.7 artikla, ks. s. 56) toimeenpanoon varautuminen ja sen toteuttaminen. On todennäköistä, että Baltian maat, jotka olisivat konfliktin etulinjassa, aktivoivat paitsi Naton artikla 5:n velvoitteet myös EU:n avunantolausekkeen. Avunantolausekkeessa velvoitetaan jäsenmaat antamaan apua sotilaallisen hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenmaalle. Lauseke on aktivoitu vain kerran, Ranskan toimesta Pariisissa tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen vuonna 2015. Suomi vastasi

pyyntöön nopeasti ja avun muodosta sovittiin erikseen kahdenvälisin keskusteluin Ranskan kanssa. Vastaavasti toimittaisiin myös Baltian maiden pyytäessä avunantolausekkeeseen vedoten apua muilta EU-mailta. Avun ei tarvitse olla sotilaallista apua.

TOIMINTALINJA 4 Toiminta Euroopan unionin neuvostoissa. Kriisi nousisi välittömästi pikaisella aikataululla unionin ulkoministereiden ja päämiesten kokouksien aiheeksi. Suomen edustajat valmistautuvat toimimaan aktiivisesti näissä kokouksissa kaiken sen tiedon pohjalta, mitä ulkoasiainhallinto on heidän käyttöönsä



Kriisi Itämeren alueella tarkoittaisi yhteistyötä myös Naton kanssa, vaikkei Suomi sen jäsen olekaan.

hankkinut (toimintalinjat 1 ja 2). Myös muut hallinnonalat toimittavat omat taustatietonsa edustajien käyttöön.

TOIMINTALINJA 5 Tiivistetään yhteyksiä Natoon ja pyydetään yhdessä Ruotsin kanssa keskustelua 29+2 muodossa, eli Nato-maat, Suomi ja Ruotsi. Päinvastoin kuin usein ajatellaan, Nato ei ole sotilaallinen järjestö, vaan poliittinen järjestö, jota johtavat siviilit. Natolla on käytössään pääasiassa sotilaallisia voimavaroja, mikä erottaa sen EU:sta, jolla on käytössään pääasiassa muita kuin sotilaallisia voimavaroja.

TOIMINTALINJA 6 Kartoitetaan Suomen kansalaisten avuntarve kriittisimmillä alueilla Suomen ulkopuolella ja valmistaudutaan avun toimittamiseen ja mahdollisten evakointien suorittamiseen.

TOIMINTALINJA 7 Torjutaan Suomen kannalta väärää ja vahingoittavaa informaatiota ja disinformaatiota kaikissa edustustojen asemamaissa.

Suomessa kansallinen päätöksenteko tapahtuu virkamiesvalmistelun pohjalta. Asiasta riippuen valmistelusta vastaavat ulkoasiainhallinto, puolustushallinto, tasavallan presidentin kanslia ja valtioneuvoston kanslia.

Ulkopoliittisten kysymysten epävirallista valmistelua varten tasavallan presidentti ja ulkoministeri tapaavat säännöllisesti.

Viralliset politiikkalinjaukset ja päätökset tehdään hallituksen **ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa** (UTVA). Ministerivaliokunnan puheenjohtajana toimii pääministeri. Käytännössä ministerivaliokunta kokoontuu aina yhdessä tasavallan presidentin kanssa, jolloin presidentti johtaa puhetta. Ministerivaliokunnan kokoonpano voi vaihdella

Viralliset
politiikkalinjaukset
ja päätökset tehdään
hallituksen ulko- ja
turvallisuus-
poliittisessa
ministerivalio-
kunnassa (UTVA).

poliittisten puolueiden ministerijakaumasta johtuen. Vuonna 2017 valiokunnan jäseniä olivat pääministeri, ulkoministeri, ulkomaankauppa- ja kehitysministeri, puolustusministeri, valtiovarainministeri, elinkeinoministeri sekä asunto-, energia- ja ympäristöministeri.

EU-asioita koskevat linjaukset ja päätökset tehdään EU-ministerivaliokunnassa, jonka puheenjohtajana toimii pääministeri. Vuonna 2017 EU-ministerivaliokunnan jäseniä olivat pääministeri, ulkoministeri, ulkomaankauppa- ja kehitysministeri, oikeusministeri, sisäministeri, puolustusministeri, valtiovarainministeri, Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri, maa- ja metsätalousministeri, liikenne- ja viestintäministeri, elinkeinoministeri, työministeri sekä asunto-, energia- ja ympäristöministeri.

Eduskunta pidetään informoituna valiokuntien kautta, ulkoasiainvaliokunta ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa, suuri valiokunta EU-asioissa ja puolustusvaliokunta puolustuspoliittisissa asioissa.

4.3 Laajamittainen ympäristökatastrofi lähialueella

Laajamittainen ympäristökatastrofi lähialueella on toinen laaja-alaista kansainvälistä yhteistoimintaa edellyttävä kriisitilanne. Pahimmillaan kyseessä voisi olla öljytankkerionnettomuus Suomenlahdella, josta on viime vuosikymmenen aikana tullut yksi maailman vilkkaimmista laivaliikenteen väylistä. Kansainvälinen vesialue Suomenlahdella on kapea, mikä lisää onnettomuuksien mahdollisuutta. Suomenlahti on myös matala, keskisyvyydeltään 38 metriä, mikä lisää katastrofin vaikutuksia.

Öljytorjunta-
alus
Louhi



Suomenlahden merivalvonta on hyvin tehokasta, joten onnettomuuden tapahtuminen ja sen tarkka paikantaminen ovat välittömästi tiedossa. Hälytys Suomen pelastusviranomaisille käynnistää välittömästi Suomen omaehtoiset ympäristökatastrofin torjuntatoimet.

TOIMINTALINJA 1 Kansainvälisen yhteistoiminnan aloittamisen kannalta ensimmäisiä toimia ovat yhteyksien ja yhteisen tilannekuvan luominen odotettavissa olevan ympäristökatastrofin vaikutusalueella oleviin muihin maihin ja niiden vastuullisiin viranomaisiin. Suomenlahdella tapahtuvassa onnettomuudessa kyseessä olisivat ensisijaisesti Viro ja Venäjä sekä tilanteesta riippuen myös muut Itämeren rannikkovaltiot.

TOIMINTALINJA 2 Laaditaan pikainen uhka-arvio Suomen osalta ja yhteistyössä muiden vaikutusalueella olevien maiden kanssa. Uhka-arvion pitäisi päätyä päätökseen, riittävätkö Suomen ja muiden alueen maiden, eli pääasiassa Viron ja Venäjän, käytössä olevat resurssit katastrofin torjumiseen, vai tarvitaanko siihen myös muiden maiden apua.

TOIMINTALINJA 3 Valmistaudutaan tekemään kansainvälinen avunpyyntö. Suomen pelastusviranomaisilla on jo käytössään yhteistyömekanismeja, joilla avunpyynnön voi tehdä nopeasti suoraan muiden maiden pelastusviranomaisille. Päätökset eri mekanismien hyödyntämisestä tekee sisäministeriön pelastusosasto.

Ympäristömekanismeista tärkein on EU:n **pelastuspalvelumekanismi**, jolla on käytössään jäsenvaltioiden tarjoamia voimavaroja ja nopeasti toimintavalmiita, erikoistuneita ja autonomisia pelastusyksiköitä. Näiden voimavarojen käyttöä koordinoidaan Brysselissä ympärivuorokautisesti toimivassa hätäavun koordinoitukeskuksessa (ERCC). Myös Naton euro-atlanttinen pelastuspalvelun koordinoitukeskus (EADRCC) voi toimia avunpyynnön välittäjänä. Pohjoismaiden kesken on pelastusyhteistyösopimus (NORDRED) ja kahdenvälisiä sopimuksia Suomella on Venäjän ja Viron kanssa.

Käytännössä on havaittu, että useat maat pyrkivät maksimoimaan avunsaannin mahdollisuudet lähettämällä avunpyynnön kaikkien käytettävissään olevien mekanismien kautta, mikä voi aiheuttaa myös hämmennystä. Suomi päätyisi todennäköisesti käyttämään EU:n mekanismeja ja pohjoismaista yhteistyökanavaa.

TOIMINTALINJA 4 Valmistaudutaan aktivoimaan EU:n **yhteisvastuulauseke** (SEUT artikla 222, ks. s. 57), joka velvoittaa jäsenmaat antamaan apua toiselle jäsenmaalle muun muassa katastrofitilanteissa. Suomessa tuli 1.7.2017 voimaan laki (418 /2017), jossa säädetään päätöksentekomenettelystä koskien kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista. Päätöstä valmistellaan EU-ministerivaliokunnassa ja päätös avun pyytämisestä tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa sisäministeriön esittelystä. Jos avun pyytämisen katsotaan olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä asia, päätöksen valmistelu tapahtuu tasavallan presidentin

ja hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisistunnossa, ja päätöksen tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

Avunpyyntö
toimitetaan
EU:n neuvoston
puheenjohtaja-
valtiolle.

Avunpyyntö toimitetaan EU:n neuvoston puheenjohtajavaltiolle Suomen Euroopan unionissa olevan edustuston välityksellä ja EU:n komission puheenjohtajalle ERCC:n kautta. Pyyntö käsitellään neuvostossa, jossa myös määritellään säännöt yhteisvastuulausekkeen toteuttamisesta ja jossa jäsenmaat koordinoivat toimenpiteensä.

Yhteisvastuulauseketta ei toistaiseksi ole kertaakaan aktivoitu ympäristökatastrofin torjumiseksi. EU:n pelastuspalvelumekanismi on osoittautunut riittäväksi kanavaksi apua tarvitseville jäsenmaille.

TOIMINTALINJA 5 Tutkitaan mahdollisuuksia tukea Viroa ja Venäjää, mikäli omat resurssit antavat siihen mahdollisuuden.

4.4 Hyökkäys toista EU-maata kohtaan lähialueen ulkopuolella

Euroopan unionin jäsenmaana Suomi on avunantolausekkeen nojalla velvollinen antamaan apua hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenmaalle. Maantieteellisellä etäisyydellä ei ole merkitystä velvoitteen kannalta. Portugali, Malta ja Kypros ovat tässä suhteessa täysin samassa asemassa kuin esimerkiksi Ruotsi ja Viro.

Unionin jäsenmaihin ei ole kohdistunut ulkoisia sotilaallisia hyökkäyksiä. Ainoa kerta kun avunantolauseke on aktivoitu, oli Ranskan avunpyyntö Pariisin mittavien terrori-iskujen jälkeen 2015. Ei voida kuitenkaan sulkea pois mahdollisuutta, että Lähi-idän sotiin ja kriiseihin liittyen Unionin eteläisimpiin jäsenmaihin kohdistuisi ulkoisia sotilaallisia toimia.

TOIMINTALINJA 1 Tilanteen kriisiytymistä ja sotilaallisen hyökkäyksen mahdollisuutta on todennäköisesti pystytty seuraamaan jo pidemmän aikaa. Tilannekuvaa on muodostettu EU:n ja Naton kautta sekä kahdenvälisin keskusteluin eri maiden, mukaan lukien suurvaltojen, ja lähialueen maiden kanssa. Tätä toimintaa jatketaan koko kriisin keston ajan.

TOIMINTALINJA 2 Tuetaan EU:n toimintaa konfliktin välttämiseksi. Tuetaan YK:n toimintaa, millä myös pyritään välttämään avoin konflikti. Tuetaan Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ:n toimintaa asiassa.

TOIMINTALINJA 3 Valmistaudutaan avunantolausekkeen aktivoimiseen ja siihen, että avunpyynnön jälkeen voidaan pikaisesti ryhtyä keskustelemaan avunpyytäjän kanssa Suomen avun muodosta ja määrästä.



Kuva European Parliament / Euroopan parlamentti

Avunantolausekkeen tarkoittamasta avusta sovitaan kahdenvälisesti Suomen ja avunpyytäjän välillä. Ranskan kanssa 2015 sovittiin muun muassa, että Suomi lisää osallistumistaan UNIFIL:ssä eli YK:n rauhanturvaoperaatiossa Libanonissa, jotta Ranska voi kotiuttaa sieltä omia sotilaitaan Ranskaan. Avun ei siis tarvitse olla suoraa sotilaallista apua.

Avunantolausekkeen
tarkoittamasta
avusta sovitaan
kahdenvälisesti
Suomen ja avun-
pyytäjän välillä.

Kun avun muodosta ja määrästä vallitsee yhteinen näkemys, Suomessa asiasta keskustellaan ensin tasavallan presidentin johdolla hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa, ja lopullisen päätöksen tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä.

TOIMINTALINJA 4 Konfliktin syttymisen jälkeen jatketaan EU:n, ETYJ:n ja YK:n toiminnan tukemista konfliktin lopettamiseksi.

TOIMINTALINJA 5 Kriisiytymisen alusta lähtien valmistaudutaan Suomen kansalaisten avustamiseen ja mahdollisiin evakointeihin kriisialueelta. Tähän sisältyy muun muassa maassa asuvien ja oleskelevien kansalaisten olinpaikan ja yhteystietojen selvittäminen, informaatiokanavan järjestäminen esimerkiksi sosiaalisen median avulla ja mahdollisen maastapoistumissuosituksen välittäminen. Evakuointi on vasta viimeisin keino, ja kustannusten jaosta tehdään erillinen päätös. Tsunamikatastrofin jälkeen valtio maksoi evakuoinnin Suomeen saakka. Vuoden 2006 Israelin ja Libanonin välisen sodan aikana valtio maksoi kustannukset lähimpään turvalliseen paikkaan, eli Damaskokseen ja Kyprokseksi, saakka.

4.5 Tuhoisa terrori-isku EU-maassa

Tuhoisaan terrori-iskuun liittyvien avunpyyntöjen kohdalla on Unionissa jo syntynyt kahdenlaista käytäntöä. Vuonna 2004 Madridin tuhoisan juna-iskun jälkeen Espanja vetosi yhteisvastuulausekkeeseen. Vuonna 2015 Ranska taas vetosi heti avunanto-velvoitteeseen. Ranskan esimerkki osoittaa, että myös terrori-isku voidaan samais-
taa ”alueeseen kohdistuvaan sotilaalliseen hyökkäykseen”, vaikka terrori-isku on selkeästi mainittu vain yhteisvastuulausekkeessa.

Mahdollisten tulevien terrori-iskujen yhteydessä jäsenmaalla on siis mahdollisuus harkita kumman lausekkeen se haluaa aktivoida ottaen luonnollisesti huomioon iskun mittasuhteet. Riippuen siitä kumpaa lauseketta käytetään Suomen avun-
antoon liittyvä toiminta seuraa edellä kuvattuja toimintamalleja.

Koska terrori-isku on aina yllättävä tapahtuma, asettaa se alkuvaiheessa omat vaatimuksensa toiminnalle ja nopean reagoinnin tarve korostuu. Ulkoministeriön **kriisipäivystysjärjestelmää** tehostetaan tilanteen edellyttämällä tavalla (ks. s. 58). Samanaikaisesti ryhdytään edustustossa selvittämään suomalaisten tilannetta: onko uhrien joukossa suomalaisia ja onko suomalaisia joutunut vaaranalaiseen tilanteeseen. Maassa pysyvästi tai tilapäisesti oleskelevien tilanne pyritään selvit-
tämään kattavasti. Tilanteesta riippuen paikalle voidaan nopeasti lähettää niin sanottu konsulikomennuskunta lisäämään edustuston resursseja esimerkiksi päivystyksen järjestämisessä.

Terrori-iskun yhteydessä voi tulla myös EU:n pelastuspalvelumekanismin kautta avunpyyntö, johon Suomen pelastusviranomaiset vastaavat. Tapahtumamaassa



Kuva European Parliament / Euroopan parlamentti

tapahtuvan tutkimuksen tuloksena Suomeen voi myös tulla tutkinta- tai oikeusapupyynnöjä, mikäli iskulla epäillään olevan yhteyksiä Suomessa asuviin henkilöihin. Nämä pyynnot tulevat normaalien poliisi- ja oikeusviranomaisten käytössä olevien kanavien kautta. Myös tiedustelutiedon vaihdosta vastaavat viranomaiset toimivat tällaisissa tilanteissa ennalta sovittujen käytäntöjensä mukaisesti.

4.6 Perinteinen diplomatia ja ennaltaehkäisevä toiminta

Edellä on muutaman esimerkkikriisin avulla pyritty selkeästi ja pelkistetysti kuvaamaan Suomen toimintaa kriisitilanteissa. Kuvauksen ulkopuolelle jää pakostikin suuri joukko yksittäisiä toimenpiteitä kriisin yhteydessä, eri hallinnonalojen jatkuvat yhteydet oman alansa EU-toimijoihin ja kansainvälisiin järjestöihin ja se ennaltaehkäisevä toiminta, jota edustavat muun muassa Suomen kehitysyhteistyö ja osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan sekä sotilaallisilla että siviiliresursseilla.

Kokonaiskuvan täydentämiseksi on syytä esittää seuraavia huomioita.

Niin sanottu perinteinen **diplomatia** on keskusteluyhteyden ylläpitoa ja keskustelun avulla toisen osapuolen näkemyksiin vaikuttamista. Tätä voidaan tehdä niin kahdenvälisesti kuin EU-kokouksissakin. Diplomatia on edelleenkin Suomen tärkein työkalu kriisiytymisen aikoina. Kun ensimmäisessä esimerkissä todetaan, että täytyy tiivistää yhteyksiä kahdenvälisesti sekä lähialueen maihin että suurvaltoihin, kyse on käytännössä mittavasta operaatiosta, johon on valjastettu Suomen edustustot asianosaisissa maissa, korkeat ulko-

Diplomatia on edelleenkin Suomen tärkein työkalu kriisiytymisen aikoina.



Suomelle on tärkeää olla aktiivinen toimija kansainvälisissä järjestöissä kriisien ennaltaehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi.

Kuva Tasavallan Presidentin Kanslia

asiainhallinnon, valtioneuvoston kanslian ja puolustushallinnon virkamiehet, ministerit sekä viime kädessä pääministeri ja tasavallan presidentti.

Euroopan unioni, ETYJ, YK sekä Nato ovat ne järjestöt, joissa Eurooppaa koskevat turvallisuuteen vaikuttavat kriisit tulevat esille. EU:ssa Suomi vaikuttaa unionin yhteisen kannan muodostamiseen käyttäen siinäkin hyväkseen suoria yhteyksiä jäsenmaiden pääkaupunkeihin eikä jättäydy ainoastaan Brysselissä pidettävien kokousten varaan. ETYJ:ssä ja YK:ssa Suomi pyrkii edistämään EU:n yhteisen kannan tavoitteita. Nato on siinä mielessä erikoistapaus, että suurin osa sen jäsenmaista on myös EU:n jäsenmaita. Tämän pitäisi luonnollisesti näkyä myös EU:n yhteisen kannan ja Naton kannan yhteneväisyytenä. Natossa on kuitenkin merkittäviä EU:n ulkopuolisia maita kuten Yhdysvallat, Kanada ja Turkki, Brexitin jälkeen myös Iso-Britannia, joiden myötävaikutus tarvitaan, koska Naton päätöksenteko tapahtuu aina konsensuspohjalla. Tästä voi aiheutua ongelmia ja hidastuksia niin EU:n kuin Natonkin kannanmuodostukselle. Suomella ja Ruotsilla on oma keskustelukanavansa Naton kanssa 29+2 formaatin kautta. Tällöin Suomi ja Ruotsi keskustelevat saman pöydän ääressä yhtä aikaa kaikkien Naton jäsenmaiden kanssa.

Kehitysyhteistyöllä
ehkäistään omalta
osaltaan kriisiytymisen
taloudellisia ja
sosiaalisia syitä
EU-alueen ulkopuolella
kehitysmaissa.

Kehitysyhteistyö on Suomelle, muille EU-maille sekä EU:lle yhteisönä erittäin tärkeä kriisejä ennalta ehkäisevän toiminnan muoto. Kehitysyhteistyöllä ehkäistään omalta osaltaan kriisiytymisen taloudellisia ja sosiaalisia syitä EU-alueen ulkopuolella kehitysmaissa. Kehitysmaiden köyhillä elinolosuhteilla ja sisällissodilla on usein heijastusvaikutuksia myös EU-alueelle. Nämä vaikutukset ovat moninaisia, mutta näkyvimpinä viime vuosina ovat olleet

Kehitysyhteistyöllä tuetaan kehittyvien maiden yhteiskuntia mahdollisimman monipuolisesti, kuten luomalla infrastruktuuria puhtaan veden saannin varmistamiseksi.



Kuva Alex Kamweru, Ulkoministeriö

laajamittainen pakolaisten ja siirtolaisten muuttoliike sekä niin sanottu vieras-taistelijoiden lähtö sota- ja terroritoimiin kriisialueille.

Kehitysyhteistyöllä on merkittävä rooli myös kriisin jälkeisessä olojen vakauttamisessa. Sisällissodan riehussa jopa välttämättömimmän humanitaarisen avun toimittaminen voi olla mahdotonta. Siksi sotatoimien päätyttyä apua pitäisi toimittaa pikaisesti maahan. Mitä nopeammin hätäavun rinnalle ja tilalle saadaan pitkäjänteistä kehitysyhteistyötä, sitä epätodennäköisempää on maan luisuminen uudelleen avoimeen sotaan.

Suomi on osallistunut kansainväliseen **rauhanturvaamis- ja kriisinhallintatoimintaan** vuodesta 1956 lähtien. Se on ollut kehitysyhteistyön ohella Suomelta mittava panostus kansainväliseen vastuunkantoon eikä sen myönteistä vaikutusta Suomen kuvaan maailmalla voi väheksyä.

Kriisien ja kriisinhallinnan luonne on vuosikymmenten aikana muuttunut huomattavasti. Alkuaikoina kriisinhallinnan tehtävänä oli pitää taistelevat osapuolet irti toisistaan rintamalinjojen omilla puolillaan. Sittemmin, erityisesti 1990-luvulta lähtien, kriisit ovat monimutkaistuneet: rintamalinjoja ei ole, taistelevat osapuolet toimivat samoilla alueilla limittäin ja siviiliväestö on jatkuvassa vaarassa kaikilta suunnilta. Kriisinhallinnan kuva tänään on pelkistettynä seuraavan kaltainen: sotilaallisella kriisinhallinnalla lopetetaan aktiivinen taistelutoiminta ja saatetaan olot sellaisiksi, että yhteiskunnan uudelleen rakentaminen on mahdollista. Siinä vaiheessa alkaa siviilikriisinhallinnan työ. Siviiliasiantuntijat auttavat ja tukevat hallinnon, poliisin ja oikeuslaitoksen rakentamista. Useimmiten sotilaalliset toimijat ja siviilitoimijat ovat maassa vuosikausia yhtä aikaa. Humanitaarinen apu ja kehitysyhteistyö täydentävät ja jatkavat kriisinhallintatoimijoiden lähdettyäkin.



Kuva Puolustusvoimat

Suomessa
**SOTILAALLINEN
KRIISINHALLINTA** on
ulkoasiainministeriön
ja puolustushallinnon
yhteistyötä ja
kustannukset on jaettu
molempien pääluokkiin
tulo- ja menoarviossa.
Sotilaallisessa
kriisinhallinnassa toimii
noin 500 sotilasta.

**SIVIILIKRIISIN-
HALLINNASSA** useat
eri ministeriöt ja virastot
kuten sisäministeriö,
oikeusministeriö,
sosiaali- ja terveys-
ministeriö, poliisi ja
rajavartiolaitos asettavat
asiantuntijoita kriisin-
hallintaoperaatioiden
käyttöön. Siviilikriisin-
hallinnassa toimii noin
130 asiantuntijaa.

4.7 Kolmas sektori kriisien selvittäjänä

Kolmannella sektorilla tarkoitetaan tässä kansalaisjärjestöjä ja muita toimijoita, jotka eivät ole tai edusta valtioita eivätkä liike-elämää tai yrityksiä.

Omalta osaltaan
kansalaisjärjestöt
antavat toiminnallaan
merkittävän panoksen
myös kriisien
ennaltaehkäisyyn
ja jälkihoitoon.

Lukuisat kansalaisjärjestöt ovat aktiivisia esimerkiksi humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön sektoreilla. Omalta osaltaan ne antavat toiminnallaan merkittävän panoksen myös kriisien ennaltaehkäisyyn ja jälkihoitoon. Järjestöt käyttävät tähän toimintaan sekä itse keräämiään varoja että ulkoministeriön kehitysyhteistyövaroja. Kriisin tai sodan aikana Suomen Punainen Risti on usein terveydenhoitoalan asiantuntijoita ja lääkintähenkilöstöä lähettävä järjestö. SPR:llä on mahdollisuus myös lähettää alueelle kenttä-sairaala ja sotavammoihin erikoistuneita lääkäreitä.

Kansainvälisten kriisien ja konfliktien syiden selvittämiseen, välittäjätoimintaan ja ratkaisujen etsintään erikoistunut järjestö Suomessa on presidentti Martti Ahtisaaren perustama Crisis Management Initiative (CMI). Järjestöllä on ollut merkittävä rooli usean kriisin ratkaisun taustalla.

Kansainvälinen arvostettu kolmannen sektorin kriisitoimija on myös International Crisis Group (ICG), jonka toiminnassa myös presidentti Ahtisaari on ollut mukana. Tuki ICG:n toiminnalle täydentää Suomen rauhanvälitystoiminnan tavoitteita sekä Suomen toimia ihmisoikeuksia edistävän, demokraattisen ja vastuullisen yhteiskunnan rakentamiseksi. Muita kriiseissä toimivia kansainvälisiä järjestöjä ovat



Kuva Emilia Kangasluoma, SPR

muun muassa Lääkärit ilman rajoja (Medecins Sans Frontiers, MSF), Amnesty International, Human Rights Watch, Toimittajat ilman rajoja (Reporters Without Borders).

Kolmannen sektorin merkitys on erityisesti sisäisten kriisien kohdalla kasvamassa. Sillä on eräitä merkittäviä etuja välittäjien uskottavuuteen ja puolueettomuuteen sekä keskustelujen luottamuksellisuuteen liittyen. Presidentti Ahtisaaren Nobelin rauhanpalkinto on ollut merkittävä tunnustus kolmannen sektorin välitystoiminnalle.

4.8 Lopuksi

Suomelle on pienenä valtiona erityisen tärkeää varmistaa kansainvälisten ja EU-suhteidensa toimivuus. Olemalla aktiivinen kansainvälisten järjestöjen ja elinten jäsen sekä ylläpitämällä hyviä kahdenvälisiä suhteita Suomi maksimoi potentiaalinsa vaikuttaa globaaliin päätöksentekoon ja turvaa omaa kansallista etuaan kansainvälisessä toimintakentässä. Kansainvälisiä toimijoita ovat ulkoasiainhallinto, muut viranomaiset, elinkeinoelämän toimijat, yksittäiset kansalaiset sekä erityisesti järjestöt. Kaikkien toimijoiden yhteistyön ansiosta Suomen on mahdollista ennaltaehkäistä kriisien syntymistä kotimaassa ja muualla sekä tarvittaessa antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua kriisien ratkaisemiseksi. Suomalaisen yhteiskunnan turvallisuus ja varautuminen uhkiin edellyttääkin paitsi kotimaista myös kansainvälistä vakautta sekä keskusteluyhteyksien ja suhteiden säilymistä kaikkiin valtioihin myös vaikeina aikoina.

SOPIMUS EUROOPAN UNIONISTA**KESKINÄISEN AVUNANNON LAUSEKE****42.7 artikla**

Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen. Tämän alan sitoumusten ja yhteistyön on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninä oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.

SOPIMUS EUROOPAN UNIONIN TOIMINNASTA (SEUT)

YHTEISVASTUULAUSEKE

222 artikla

1. Unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Unioni ottaa käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden sen käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat:
 - a) — torjuakseen terrorismin uhan jäsenvaltioiden alueella;
 - suojellakseen demokraattisia instituutioita ja siviiliväestöä mahdolliselta terrori-iskulta;
 - antaakseen apua jäsenvaltiolle tämän alueella ja tämän poliittisten elinten pyynnöstä terrori-iskun tapahtuessa;
 - b) antaakseen apua jäsenvaltiolle tämän alueella ja tämän poliittisten elinten pyynnöstä luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden tapahtuessa.
2. Jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun kohteeksi taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden uhriksi, muut jäsenvaltiot antavat sille apua sen poliittisten elinten pyynnöstä. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimensa neuvostossa.
3. Neuvosto tekee komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteisestä ehdotuksesta päätöksen, jossa määritellään säännöt, joiden mukaisesti unioni panee täytäntöön tämän yhteisvastuulausekkeen. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos päätöksellä on merkitystä puolustuksen alalla. Asiasta ilmoitetaan Euroopan parlamentille.

Neuvostoa avustavat tämän kohdan soveltamisalalla poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa kehitettyjen rakenteiden tukemana sekä 71 artiklassa tarkoitettu komitea, jotka antavat sille tarvittaessa yhteisiä lausuntoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 240 artiklan soveltamista.
4. Jotta unioni ja sen jäsenvaltiot voisivat toimia tehokkaasti, Eurooppa-neuvosto arvioi säännöllisesti unioniin kohdistuvia uhkia.

ULKOMINISTERIÖN KRIISIPÄIVYSTYSJÄRJESTELMÄ

Ulkoministeriössä on **kriisipäivystäjä**, jonka tehtäviin kuuluvat kaikki konsulikriiseihin liittyvät asiat. Tällaisia ovat esim. suuronnettomuudet, levottomuuksiin tai sotatilaan liittyvät tilanteet, joissa osallisena saattaa olla tai on suomalaisia. Kriisipäivystäjä seuraa kriisitilanteita ympärivuorokautisesti.

Kriisipäivystäjä hälyttää ministeriön **valmiuspäivystäjän**, joka monitoroi tapahtumia, jotka voivat edellyttää Suomelta poliittista kannanottoa. Valmiuspäivystäjä on ns. poliittinen päivystäjä, joka huolehtii tarpeen mukaan ministeriön johdon ja VNK:n päivystyksen informoimisesta.

Kriisipäivystäjä hälyttää myös **viestintäpäivystäjän**, joka hoitaa ympärivuorokautisesti ja keskitetysti tiedottamisen medialle.

Ulkoministeriön päivystyskeskus

(+358 9 160 55555; paivystys.um@formin.fi) palvelee ulkomailla hädänalaisessa asemassa olevia kansalaisia (yksittäisten henkilöiden avustaminen esim. sairaus-, pidätys- ja kuolemantapauksissa tai jos henkilö joutuu ryöstön kohteeksi) ympäri vuorokauden vuoden jokaisena päivänä.

Kriisitilanteessa yleensä avataan **tilannekuvahuone**, jossa ministeriöstä käsin seurataan kriisin kehittymistä sekä selvitetään alueella olevien kansalaisten tilannetta edustuston ja mahdollisesti muidenkin viranomaisten kanssa yhteistyössä.

Jos omaistiedusteluja tulee ministeriölle paljon, voidaan tarvittaessa avata myös **puhelinpäivystys**, jonka tehtävänä on ottaa vastaan kansalaisten puheluita.



PUOLUSTUSKYKY

Jyri Raitasalo



Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus turvataan ylläpitämällä ja kehittämällä turvallisuusympäristöön suhteutettua puolustuskykyä. Puolustuskyky muodostuu sotilaallisista suorituskyvyistä sekä kansallisesta viranomaisyhteistyöstä ja kansainvälisestä puolustusyhteistyöstä.

Merkittävin uhka puolustuskyvylle on tilanne, jonka aikana Suomeen kohdistetaan kiihtyvällä tahdilla painostusta, joka sisältää sotilaallisia ja ei-sotilaallisia toimenpiteitä. Sotilaallisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi yllätykselliset suuret sotaharjoitukset Suomen lähialueella, lisääntyneet alueloukkaukset Suomen ilmatilassa ja merialueella sekä Suomessa tehdyt sabotaasi-iskut maan kriittistä infrastruktuuria, kuten sähköjakelua ja kännykkäverkkoja vastaan. Sotilaallisen voimankäytön mahdollisuus Suomea vastaan voi olla mahdollista – jopa todennäköistä.

5.1 Puolustuskyvyn ylläpitäminen, kehittäminen ja käyttö

Puolustuskyvyn ylläpito, kehittäminen ja käyttö konkretisoituvat helposti suomalaisten mielessä puolustusvoimien tehtävinä. Tämä yleiskuva on oikea. Puolustusvoimat on se käytännön viranomainen, joka suunnittelee, valmistelee ja tarvittaessa toimeenpanee Suomen sotilaallisen puolustamisen käyttämällä sotilaallisia suorituskykyjä. Toisaalta keskittymällä ainoastaan puolustusvoimiin puolustuskyvyn ylläpidon, kehittämisen ja käytön osalta ohitettaisiin monia muita tärkeitä toimijoita, joilla on suuri merkitys, minkälainen puolustuskyky Suomella on käytössään tai miten tehokkaasti sitä on mahdollista käyttää. Esimerkiksi muut viranomaiset, elinkeinoelämä ja Suomen kansalaiset määrittävät osaltaan ne mahdollisuuksien rajat, joiden ”sisällä” puolustuskykyä on mahdollista kehittää ja käyttää. Tässä artikkelissa arvioidaan puolustuskykyä elintärkeänä toimintona sekä puolustusvoimien että muiden toimijoiden näkökulmasta.

Monet Suomen sotilaalliseen puolustamiseen ja maan puolustuskykyyn liittyvistä tekijöistä ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niistä voi kirjoittaa julkisesti – ne ovat turvaluokiteltuja. Esimerkiksi sotilaalliseen valmiuteen liittyvät kysymykset ovat tällaisia. On ensiarvoisen tärkeää, ettei maamme puolustuskyvyn kannalta arkaluontoisia tietoja välity asiaankuulumattomille tahoille. Tässä kirjoituksessa puolustuskykyyn liittyviä tekijöitä lähestytään tukeutuen vain julkisiin lähdeaineistoihin.

5.2 Puolustuskyky elintärkeänä toimintona

Suomi tukee kansainvälisen turvallisuusympäristön vakautta ylläpitämällä riittävää puolustuskykyä. Tällä tuetaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia tavoitteita sekä osoitetaan Suomen kykenevän huolehtimaan alueestaan. Kehittämällä puolustuskykyä Suomi kantaa vastuuta lähialueensa ja Euroopan turvallisuuden lujittamisessa.

Puolustuskykyä on kehitettävä pitkäjänteisesti. Tämän päivän sotilaallisiin kriiseihin vastataan puolustuskyvyllä, joka on rakennettu vaiheittain yli kolmenkymmenen vuoden kuluessa. Tästä syystä puolustuskyvyn kehittämisessä ei voida pitää ”välivuosia” tai niin sanottuja ”strategisia taukoja”. Menetetyn puolustuskyvyn uudelleenrakentaminen kestää vuosikymmeniä. Tästä syystä puolustuskyvystä on kyettävä huolehtimaan myös silloin, kun sotilaallinen toimintaympäristö kehittyy Suomen kannalta edullisesti.

Puolustuskyvyn kehittämisen ja ylläpidon ensisijaisena päämääränä on muodostaa ennaltaehkäisevä kynnys sotilaallisen voiman käytölle Suomea vastaan ja sotilaallisella voimankäytöllä uhkaamiselle. Puolustuksen ennaltaehkäisykyky perustuu toimintaympäristöön suhteutettuun valmiuteen ja torjuntakykyyn. Tarvittaessa Suomi

torjuu maahan kohdistuvat sotilaalliset hyökkäykset. Suomi varautuu sotilaallisten uhkien torjuntaan ylläpitämällä nykymuotoista, suorituskykyisiin asejärjestelmiin ja laajaan reserviin perustuvaa puolustusratkaisua.

Suomi varautuu
sotilaallisten
uhkien torjuntaan
ylläpitämällä
nykymuotoista
puolustusratkaisua.

Suomen on kyettävä vastaamaan sotilaallisen painostukseen, nopeasti kehittyvään sotilaalliseen uhkaan ja laajamittaiseen sotilaallisen hyökkäykseen. Lisäksi puolustuskykyä ylläpidetään ja kehitetään vastaamaan monitahoisiin uhkiin, joissa yhdistyvät sotilaalliset ja ei-sotilaalliset keinot. Varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti sekä säädös- pohjaa kehittämällä.

Viimeaikainen turvallisuusympäristön muutos korostaa nopeaa sotilaallista toimintavalmiutta, kykyä laajamittaisen sotilaallisen hyökkäyksen torjuntaan sekä yhteiskunnan kriisinsietokykyä eli resilienssiä.

Maanpuolustus on koko kansan asia, ja suomalaisten korkea maanpuolustustahto on puolustuskyvyn ja yhteiskunnan kriisinsietokyvyn perusta. Jokainen suomalainen on maanpuolustaja.

Puolustuskyvyn kehittäminen edellyttää puolustusvoimien toiminnan lisäksi kiinteää yhteistoimintaa yhteiskunnan eri toimijoiden kesken. Viranomaisten ja

Puolustuskyvyn turvaaminen vaatii kaikkien puolustushaarojen toimintakyvyn ylläpitoa ja kehitystä.



Kuva Puolustusvoimat



Kuva Puolustusvoimat



Kuva Puolustusvoimat

kumppaneiden resurssien ja suorituskykyjen nopea käyttöön saanti varmistetaan kumppanuus-, turvallisuus- ja aiesopimuksilla sekä yhteisharjoittelulla. Sotilaallista maanpuolustusta tuetaan suunnitelmallisesti yhteiskunnasta saatavilla voimavaroilla vaarantamatta muun yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuutta.

Puolustusvoimat antaa virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja yhteiskunnan muiden toimintojen turvaamiseksi sekä osallistuu pelastustoimintaan. Lisäksi puolustusvoimat auttaa estämään ja keskeyttämään terrorismirikoksia niissä tilanteissa, joissa poliisi toimivaltaisena viranomaisena pyytää puolustusvoimilta virka-apua.

Kansainvälinen puolustusyhteistyö vahvistaa normaali- ja poikkeusolojen puolustuskykyä, parantaa uhkien ennaltaehkäisykykyä sekä edesauttaa poliittisen ja sotilaallisen avun saamista tarvittaessa. Normaaliolojen yhteistyö on perusta poikkeusoloissa tapahtuvalle yhteistyölle. Puolustusyhteistyössä tarvittava luottamus rakennetaan vakaalla ja pitkäjänteisellä toiminnalla. Suomi kehittää järjestelyjä, joita voidaan hyödyntää kaiken mahdollisen avun saamiseksi mahdollisen kriisin alkuvaiheesta alkaen.

5.3 Suomen puolustaminen

Suomen perustuslain mukaan jokainen Suomen kansalainen on maanpuolustusvelvollinen eli velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan siinä. Jokainen 18–60-vuotias miespuolinen Suomen kansalainen on asevelvollinen. Varusmiespalvelus on näkyvin osa asevelvollisuutta, mutta asevelvollisuus ei rajoitu siihen tai naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen. Merkittävä osa Suomen puolustuskyvystä perustuu hyvän maanpuolustustahdon omaavan laajamittaisen ja hyvin koulutetun reservin olemassaoloon.

Suomen sotilaallinen puolustaminen on puolustusvoimien päätehtävä. Tätä tehtävää toteutetaan jatkuvasti myös syvässä rauhan tilassa. Joka päivä ja kaikissa tilanteissa Suomen maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen on puolustusvoimien tehtävien keskiössä. Lisäksi puolustusvoimat turvaa omalla toiminnallaan kansan elinmahdollisuudet ja perusoikeudet sekä valtiojohdon toimintavapauden ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen. Osoittamalla uskottavaa ja toimivaa puolustuskykyä joka päivä vähennetään Suomeen kohdistuvia sotilaallisia uhkia – ”nostetaan rimaa” uhata Suomea sotilaallisesti.

Puolustuskyvyn keskeisin osatekijä on puolustusvoimien sotilaallinen suorituskyky. Normaalioloissa eli niin sanotun rauhan aikana puolustusvoimien suorituskyky näkyy ulospäin sodan ajan joukkojen kouluttamisena, osallistumisena kansainväliseen kriisinhallintaan, kykenä valvoa Suomen aluetta sekä kykenä reagoida havaittuihin turvallisuusuhkiin nopeasti. Esimerkiksi julkisuudessa aina silloin tällöin käsiteltävät

ilmatilanloukkaukset tai alueloukkaukset Suomen merialueella ovat osoitus Suomen kyvystä valvoa aluettaan ja tarvittaessa reagoida havaittuihin alueloukkauksiin. Osoitettu kyky maan alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen lisää puolustuksen uskottavuutta ja on omiaan vähentämään Suomeen kohdistuvia sotilaallisia uhkia.

Puolustusvalmiuden säätely perustuu jatkuvaan toimintaympäristön seurantaan ja ennakkovaroituskykyyn, joilla mahdollistetaan oikea-aikaisten toimenpiteiden käynnistäminen. Puolustusvoimat kykenee säätelemään valmiuttaan joustavasti ja nopeasti sekä käyttämään sotilaallista voimaa erilaisissa tilanteissa. Lisäksi puolustusvoimat kykenee muodostamaan ja siirtämään puolustuksen painopistettä koko valtakunnan alueella. Puolustusvoimien korkeimmassa valmiudessa olevia joukkoja ja järjestelmiä käytetään koko valtakunnan alueella. Laaja reservi luo puolustukselle alueellista kattavuutta ja toimintakykyä pitkäkestoisessa tai laajamittaisessa kriisissä.

Turvallisuustilanteen heiketessä ja Suomeen kohdistuvien sotilaallisten uhkien lisääntyessä on käytössä olevaa puolustuskykyä mahdollista lisätä käyttämällä puolustusvoimien henkilökuntaa ja varusmiehiä rauhan ajan tehtävien sijaan uhkatilanteen edellyttämien tehtävien hoitamiseen. Lisäksi puolustuskykyä on mahdollista lisätä kutsumalla reserviläisiä kertausharjoituksiin tai perustamalla puolustusvoimien sodan ajan joukkoja.

Tasavallan presidentti voi normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa päättää, että puolustusvoimat voi määrätä reserviin kuuluvia asevelvollisia ylimääräiseen palvelukseen. Ylimääräisen palveluksen tarkoituksena on kohottaa ja ylläpitää puolustusvalmiutta ja harjoittaa joukkokokonaisuuksia niille suunnitellussa kokoonpanossa niin, että joukko voidaan tarvittaessa määrätä liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen.

Puolustuskyvyn ylläpitoon ja kehittämiseen vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa:

- Yhteiskunnan lisääntynyt haavoittuvuus
- Sotilaallisen toiminnan lisääntyminen Itämeren alueella vuoden 2014 jälkeen, myös konfliktin riski alueella on kasvanut
- Sotilaallisten kriisien ennakkovaroitusaika on lyhentynyt ja kynnys voimankäyttöön on alentunut.
- Sotilaallista voimankäyttöä Suomea vastaan tai sillä uhkaamista ei voida sulkea pois.
- Sodan kuvan monipuolistuttua Suomeen kriisi aikana kohdistuva keinovalikoima olisi laaja. Se sisältäisi sotilaallisia ja ei-sotilaallisia keinoja.



Kuva Puolustusvoimat

Varusmies-
palveluksen
suorittanut laaja ja
hyvin koulutettu
reservi on puolustus-
kykymme perusta.

Tasavallan presidentti päättää eduskunnan suostumuksella sodasta ja rauhasta. Lisäksi tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta. Liikekannallepano voi olla osittainen tai yleinen. Osittaisen liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen voidaan määrätä reserviin kuuluva asevelvollinen. Yleisen liikekannallepanon aikana myös varareservi tai osa siitä voidaan määrätä palvelukseen.

Tasavallan
presidentti
päättää eduskunnan
suostumuksella
sodasta ja
rauhasta.

Asevelvollisuuslakia muutettiin vuonna 2016 heikentyneen turvallisuusympäristön edellyttämällä tavalla. Tuolloin poistettiin reserviläisten kertausharjoitukseen määräämiselle säädetty kolmen kuukauden määräaika niiden harjoitusten osalta, jotka järjestetään sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen vuoksi. Tällä lakimuutoksella mahdollistettiin laajan reservimme hyödyntäminen myös nopeaa valmiutta edellyttävien tehtävien hoitamisessa.

Varusmiehistä ja puolustusvoimien henkilökunnasta muodostettuja valmiusyksiköitä voidaan käyttää sotilaallisiin maanpuolustuksen taistelu-, suojaus- ja tukitehtäviin sekä virka-aputehtäviin. Tehtävät vaihtelevat sotilaallisesta maanpuolustuksesta muiden viranomaisten tukemiseen. Valmiusyksiköt ovat nopeasti käytettävissä. Tehokkailla ja ajanmukaisilla järjestelmillä varustetuilla, kaikkien puolustushaarojen joukkoja sisältävillä välittömän valmiuden joukoilla pyritään ensisijaisesti estämään tilanteen kiristyminen sotilaallisen voiman käytöksi Suomea kohtaan.

Tilanteen vaatiessa muodostetaan puolustuksen painopiste ja torjutaan hyökkäys Suomeen. Pitkittyneessä tai laajentuvassa kriisissä perustetaan tarvittaessa lisää joukkoja, joilla luodaan kyky hyökkäyksen torjuntaan ja hyökkääjän lyömiseen sekä



vastataan pitkittyneen kriisin vaatimuksiin. Mittavan sotilaallisen uhan tilanteessa on mahdollista perustaa kaikki puolustusvoimien sodan ajan joukot – yhteensä 280 000 sotilasta käsittävä kokonaisuus.

Rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan puolustamiseen. Rajavartiolaitoksen korkeaa valmiutta, toimivaltuuksia ja suorituskykyä hyödynnetään puolustusjärjestelmän tukena alueellisen koskemattomuuden valvonnassa ja turvaamisessa. Tarvittaessa aluevalvonnan ja rajaturvallisuustehtävien toteuttamista vahvennetaan rajavartiolaitoksen johtoon perustettavilla rajajoukoilla, jotka samalla valmistautuvat myös sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin. Rajavartiolaitos vastaa rajajoukkojen kouluttamisesta. Tilanteen niin edellyttäessä rajajoukkoja liitetään puolustusvoimiin. Rajavartiolaitoksen puolustus suunnittelu ja -valmistelut toteutetaan kiinteässä yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa.

Rajajoukkojen kokoonpanoja, käyttöperiaatteita ja puolustusmateriaalia kehitetään osana puolustusjärjestelmää yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa. Kehittämisessä otetaan huomioon erityisesti kasvaneet valmiusvaatimukset. Yhteistyö rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien johtoportaiden välillä on tiivistä niin valtakunnallisella kuin alueellisella tasolla.

5.4 Kumppanuudet

Puolustusvoimat keskittyy ydintoimintaansa, sotilaalliseen maanpuolustukseen. Tukitoimintojen osalta on kehitetty ja laajennettu verkottumiseen ja yhteistyöhön perustuvaa toimintamallia. Tämän toimintamallin tavoitteena on kytkeä muu yhteiskunta toimijoihin ja resursseihin mukaan sotilaallisen maanpuolustukseen jo rauhan aikana. Tämä parantaa puolustusvoimien valmiutta toimia poikkeusoloissa.



Strategisella kumppanuudella tarkoitetaan puolustusvoimien ja yksityisen sektorin palveluntuottajan välistä pitkäaikaista palvelujen tai työsuoritteiden tuottamista koskevaa suhdetta, joka perustuu keskinäiseen luottamukseen, avoimeen informaation vaihtoon sekä jatkuvuuteen. Strategiselle kumppanuudelle ominaista ovat yhteiset kehittämistavoitteet ja osapuolten varautuminen ja toimintatapojen kehittäminen rauhan aikana valmiuden kohottamisen eri vaiheita, sodan aikaa ja sodan ajan toimintaa varten.

Puolustusvoimien strategiset kumppanit eroavat tavallisista kumppaneista siinä, että ne tekevät puolustusvoimien kanssa yhteistyötä kriisinajan valmiudessa ja varmistavat yhteiskunnan huoltovarmuuden turvallisuustilanteesta riippumatta. Strategisella kumppanuudella tavoitellaan taloudellisten hyötyjen lisäksi kokonais-turvallisuuden kehittämistä. Puolustusvoimien strategiset kumppanuudet yritysten kanssa toimivat eräänlaisena ”asevelvollisuuden laajennuksena”, jolla sidotaan yhteiskunta ja teollisuus maanpuolustukseen.

5.5 Viranomaisyhteistyö ja kansainvälinen puolustusyhteistyö

Puolustusvoimat tukee sisäisestä turvallisuudesta vastaavia ja muita viranomaisia virka-apupyyntöjen ja yhteistyöjärjestelyjen mukaisesti. Puolustusvoimien toinen tehtävä on muiden viranomaisten tukeminen. Se tarkoittaa käytännössä virka-avun antamista ja pelastustoimintaan osallistumista. Virka-apua voidaan antaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Puolustusvoimat antaa virka-apua muille viranomaisille satoja kertoja vuodessa muun muassa räjähteiden raivaamiseksi.

Toimiva viranomaisyhteistyö on tärkeää Suomen puolustuskyvyn kannalta. Tässä yhteistyössä puolustusvoimat on myös ”saavana osapuolena”. On ensiarvoisen tärkeää, että viranomaiset ovat suunnitelleet, harjoitelleet ja toimineet yhdessä normaalioloissa, jotta toiminta poikkeusoloissa on mutkatonta ja jouhevaa. Kokonaisturvallisuuden toimintamalli pääseeikin oikeuksiinsa erityisesti pitkän aikavälin yhteistoiminnassa. Tällöin voidaan varmistua siitä, että viranomaiset ovat suunnitelleet ja varautuneet tukemaan toisiaan riittävästi. Tämän lisäksi vuosien aikana tapahtunut yhteistoiminta parantaa toisten viranomaisten hallussa olevien suorituskkyjen tuntemusta ja rakentaa luottamusta organisaatioiden ja henkilöiden välille. Lisäksi on huomionarvoista, että monilla viranomaisilla on varautumisvelvoite, joka tukee puolustuskyvyn käyttöä poikkeusoloissa.

Kansainvälinen puolustusyhteistyö vahvistaa normaali- ja poikkeusolojen puolustuskykyä, parantaa uhkien ennaltaehkäisykykyä sekä edesauttaa poliittisen ja sotilaallisen avun saamista tarvittaessa. Normaaliolojen yhteistyö on perusta poikkeusoloissa tapahtuvalle yhteistyölle. Puolustusyhteistyössä tarvittava luottamus



Puolustusvoimat tekee yhteistyötä sekä muiden viranomaisten että elinkeinoelämän toimijoiden kanssa.

Kuva Poliisi

rakennetaan vakaalla ja pitkäjänteisellä toiminnalla. Suomi kehittää järjestelyjä, joita voidaan hyödyntää kaiken mahdollisen avun saamiseksi mahdollisen kriisin alkuvaiheesta alkaen. Sotilaallisen avun antaminen ja vastaanottaminen otetaan huomioon valtionhallinnon varautumisessa ja harjoittelussa sekä puolustusvoimien suunnittelussa.

Suomi toteuttaa puolustusyhteistyötä monenkeskisesti ja kahdenvälisesti. Euroopan unioni, Nato ja pohjoismainen puolustusyhteistyö (Nordefco) ovat kaikki foorumeja, joiden piirissä Suomi toimii aktiivisesti. Suomi tekee kahdenvälistä puolustusyhteistyötä useiden maiden kanssa. Ruotsi ja Yhdysvallat ovat tärkeitä puolustusyhteistyökumppaneita.

5.6 Maanpuolustustahto

Suomalaisten maanpuolustustahto on maailmanlaajuisesti huippuluokkaa. Kansalaisten maanpuolustustahtoa seurataan Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) kyselytutkimuksilla. Maanpuolustustahdon osalta kansalaisilta kysytään "Jos Suomeen hyökätään, niin olisiko suomalaisten mielestänne puolustauduttava aseellisesti kaikissa tilanteissa, vaikka tulos näyttäisi epävarmalta"? Yli 70 % suomalaisista vastasi kysymykseen myöntävästi (2016).

Asevelvollisuudella on Suomessa laaja kannatus. Vuoden 2016 MTS:n kyselytutkimuksessa 79 % kannatti Suomen nykyisen asevelvollisuusjärjestelmän säilyttämistä. Vain yhdeksän prosenttia kannatti siirtymistä ammattiasemisiin. Vastaus kuvastaa kansalaisten realistista suhtautumista maamme maantieteelli-

seen asemaan, Suomen suureen pintaalaan sekä varsin rajallisiin mahdollisuuksiin panostaa mittavasti rahallisia resursseja puolustuksen kehittämiseksi.

Yleinen asevelvollisuus on yksi keskeinen suomalaisten korkeaa maanpuolustus-
tahtoa selittävä tekijä. Suomessa puolustusvoimat on todella osa yhteiskuntaa.
Varusmiespalveluksen ja laajan reservin avulla kaikki suomalaiset
ovat yhteydessä puolustusvoimiin – vaikka eivät itse suorittaisikaan
varusmiespalvelusta ja siirtyisi sen jälkeen reserviin. Puolustusvoimat
on läsnä suomalaisten arjessa – kaikissa kodeissa. Varusmiespalve-
lusta pidetäänkin Suomessa edelleen varsin laajasti ”kansalaisvelvol-
lisuutena” – osoituksena sitoutumisesta yhteiseen turvallisuuteen ja
kaikkien suomalaisten turvallisuuden takaamiseen. Asiallinen ja teho-
kas koulutus varusmiehille sekä reserviläisille on keskeinen osa ase-
velvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustustahdon ylläpitämistä.

Puolustusvoimat
on läsnä
suomalaisten
arjessa
– kaikissa
kodeissa.

Vapaaehtoinen maanpuolustustyö tukee puolustuskyyvyn ylläpitoa
ja yhteiskunnan kriisinsietokykyä. Varusmies- ja reserviläiskoulutuksen lisäksi puo-
lustusvoimien sodan ajan joukkoihin sijoitettujen reserviläisten osaamista vahvis-
tetaan vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen keinoin antamalla sotilaskoulu-
tusta. Lisäksi sotilaallisia valmiuksia palvelevalla koulutuksella sekä varautumis- ja
turvallisuuskoulutuksella tuetaan kansalaisten mahdollisuuksia pärjätä erilaisissa
häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Samalla vahvistetaan yhteiskunnan resilienssiä
laajakirjoisia uhkia vastaan.

Kolmas suomalaisten korkeaa maanpuolustustahtoa selittävä tekijä on pohjois-
maisen hyvinvointiyhteiskuntamme pitkään säilynyt pyrkimys pitää huolta kaikista
kansalaisista – erityisesti heikommassa asemassa olevista. Niin kauan kuin kaikki



Puolustusvoimat on
kiinteä osa suomalaista
yhteiskuntaa ja tuttu
jokaiselle kansalaiselle.

Kuva Puolustusvoimat

suomalaiset ”pysyvät yhteiskunnassa mukana” ja kokevat isänmaan omakseen, ovat mahdollisuudet maanpuolustustahdon ylläpitämiselle hyvät. Sosiaalinen eriarvoistuminen ja syrjäytyminen ovat uhkia myös maanpuolustustahdon pitkän aikavälin kehittämiselle ja näin ollen puolustuskyvylle.

Merkittävä osa korkean maanpuolustustahdon mahdollistavasta perustystä tehdään kunnissa.

Merkittävä osa korkean maanpuolustustahdon mahdollistavasta perustystä tehdään kunnissa. Suomalaisten hyvä koulutus- ja sivistystaso, hyvät terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut, syrjäytymisen vastainen työ ja tuki työttömille tukevat kaikki osaltaan sitä, ettei yhteiskuntaamme kehity osattomien joukkoa – henkilöitä, jotka eivät tunne kuuluvansa Suomeen tai suomalaisiin. ”Toimiva arki” ihmisten jokapäiväisessä elämässä tukee yhteiskunnan kriisinsietokykyä ja maanpuolustustahtoa pitkäjänteisesti.

5.7 Lopuksi

Puolustuskyvyn ylläpidon ja kehittämisen tärkein tavoite on estää Suomeen kohdistuvien sotilaallisten uhkien esiinnousu ja pitää Suomi sotilaallisten kriisien ulkopuolella. Puolustuskyvyn kehittäminen on erittäin pitkän aikavälin toimintaa: on otettava huomioon vähintään viimeisen 30 vuoden aikana tehdyt ratkaisut ja laadittava kehittämissuunnitelmat noin vuosikymmeneksi eteenpäin. Äkkiliikkeitä puolustuskyvyn kehittämisessä eivät ole mahdollisia. Niillä kyetään ainoastaan leikkaamaan tai tuhoamaan olemassa olevaa kykyä nopeasti. Uuden kyvyn rakentaminen kestää vuosia – jopa yli vuosikymmenen.

Turvallisuusympäristön muutos korostaa puolustuskyvyn nopeaa valmiutta. Tätä onkin parannettu Suomessa monin toimin viimeisten vuosien aikana. Valtioneuvoston puolustusselonteossa (2017) puolustusvoimien valmiuteen päätettiin osoittaa myös vuosittain lisämäärärahaa – todellinen valmius maksaa. Lisäksi on kehitetty muun muassa lainsäädäntöä ja puolustusvoimien koulutusjärjestelyjä.

Puolustusvoimat on Suomen puolustuskyvyn ylläpidon, kehittämisen ja käytön kivijalka, mutta monet muut tekijät ja toimijat edesauttavat uskottavan puolustuskyvyn rakentamisessa. Yleinen asevelvollisuus, suomalaisten korkea maanpuolustustahto, tehokas viranomaisyhteistyö, strategiset kumppanit ja yhteistyöjärjestelyt elinkeinoelämän kanssa sekä valtion ja kuntien ylläpitämät peruspalvelut takaavat kaikki osaltaan sen, että kykenemme ylläpitämään ja kehittämään puolustuskykyä omista lähtökohdistamme käsin kustannustehokkaasti. Tarvittaessa puolustuskykyä käytetään Suomen ja suomalaisten suojelemiseksi.



SISÄINEN TURVALLISUUS

Kimmo Himberg



Sisäisen turvallisuuden ylläpitämisellä ennalta-ehkäistään ja torjutaan Suomeen ja sen väestöön kohdistuvia rikoksia, onnettomuuksia ja ympäristövahinkoja tai muita häiriöitä ja uhkia sekä hallitaan niiden seuraukset. Tiivis yhteistyö muiden kansallisten ja kansainvälisten viranomaisten, Euroopan unionin ja muiden toimijoiden välillä kaikilla hallinnon tasoilla tukee tätä työtä.

Suomessa tapahtuva ja Suomeen kohdistuva rikollisuus saa jatkuvasti uusia muotoja globalisaation ja kyberulottuvuuden muuttumisen kautta. Tähän vastaaminen vaatii uusia resursseja. Ääriradikaalien islamilaisten liikkeiden joutuessa yhä ahtaammalle Lähi-idässä, ne kiihdyttävät terrori-iskuja Euroopassa. Eurooppaan kohdistuva pakolaiskriisi jatkuu, koska tilannetta ei saada vakautettua Lähi-idässä ja Pohjois-Afrikassa. Ääri-ilmiöt erikseen ja yhdessä aiheuttavat voimakkaita ja jopa aggressiivisia vastareaktioita kansalaisissa.

6.1 Suomen sisäisen turvallisuuden pohja: luottamukseen perustuva kansalaisyhteiskunta

Uuden Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2017) mukaan sisäisen turvallisuuden ylläpitämisellä ennaltaehkäistään ja torjutaan Suomeen ja sen väestöön kohdistuvia rikoksia, onnettomuuksia ja ympäristövahinkoja tai muita vastaavia häiriöitä ja uhkia sekä hallitaan niiden seuraukset. Määritelmän valossa Suomen sisäisen turvallisuuden tila on hyvä. Turvallisuuskehitys on viime vuosikymmeninä ollut suotuisaa mitattuna esimerkiksi liikenneonnettomuuksien tai väkivaltarikollisuuden määrien kehityksellä. Toisaalta mitattavissa oleva sisäinen turvallisuus ja turvallisuuden kokemus, tunnetila, eivät yksilötasolla välttämättä aina vastaa toisiaan, mikä on todettu myös useissa asennetutkimuksissa.

Kansainvälisissä vertailuissa Suomi on usein todettu yhdeksi maailman turvallisimmista maista. Tämä on ilmiselvästi seurausta pitkäjänteisestä ja järjestelmällisestä työstä, jota Suomessa on tehty kilpailukykyisen ja turvallisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiseksi. Maamme on pysynyt luottamusyhteiskuntana, jossa kansalaiset luottavat sekä toisiinsa että viranomaisiin. Turvallisuusviranomaisiin kohdistuva luottamus on useiden kansainvälisten vertailujen perusteella Suomessa maailman huipputasoa. Samoin alhainen korruptiotaso on vertailututkimusten perusteella yhteiskunnallemme tunnusomaista. Suomessa on lisäksi verraten tiiviit yhteistyörakenteet viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kesken. Tehokas, organisaatorajat ylittävä yhteistoiminta myötävaikuttaa sekin yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden hyvään tasoon.

Suomalainen yhteiskunta on vuosituhannen vaihteen jälkeen kehittynyt vakaasti ja ennakoitavasti. 2010-luvun puolivälistä alkaen on turvallisuuskokemuksia mittavissa asennetutkimuksissa kuitenkin ollut nähtävissä kansalaisten turvallisuuden tunteen lasku, minkä syinä mainitaan muun muassa maailmanpoliittisen tilanteen muuttuminen, lisääntyneen maahanmuuton seurannaisvaikutukset ja terrorismin pelko. Turvallisuuden tunteeseen vaikuttavat mitattavan turvallisuustilanteen lisäksi myös taloussuhdanteet, työllisyystilanne ja laajat yhteiskunnalliset muutokset. Turvallisuuteen liittyvälle julkiselle keskustelulle on usein tunnusomaista, että se painottaa ajankohtaisia uhkia, lyhytaikaisia muutoksia, jopa yksittäisiä tapahtumia. Pitkäjänteinen arviointi ja eri turvallisuuden osa-alueiden vertailu jäävät valitettavan helposti huomiotta. Suomen sisäisen turvallisuuden tilanne on tosiasiaa nykyisin todennäköisesti parempi kuin koskaan aiemmin historiassa.

Turvallisuuden tunteeseen vaikuttavat mitattavan turvallisuustilanteen lisäksi myös taloussuhdanteet, työllisyystilanne ja laajat yhteiskunnalliset muutokset.



Sisäinen turvallisuus vaatii kaikkien viranomaisten yhteistyötä.

Kuva Riitta Supperi, Team Finland

Sisäisen turvallisuuden ylläpidosta vastaavia viranomaisia ovat poliisi-, rajavartiolaitos-, tullit-, pelastus-, oikeus- ja vankeinhoitoviranomaiset. Keskeiset sisäisen turvallisuuden viranomaiset toimivat myös yhteiskunnan normaalioloissa koko ajan operatiivisissa tehtävissä. Näistä kansalaisille näkyvin turvallisuusviranomaisten toiminta on suurelta osin reaktiivista, reagoimista rikoksiin, häiriöihin, onnettomuuksiin ja hätätilanteisiin. Kaikilla viranomaisilla on kuitenkin myös laajoja, mainittujen häiriöiden ynnä muiden ennalta estämiseen tähtäviä tehtäviä.

Yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden tila kokonaisuutena perustuu kuitenkin huomattavasti laajempiin poliittisiin ja toiminnallisiin linjauksiin kuin ainoastaan turvallisuusviranomaisten toimintaan. Suomessa yleisesti hyväksytyn niin sanotun **laajan turvallisuuskäsityksen** mukaan muun muassa sosiaali-, koulutus- ja työllisyyspolitiikalla on merkittävä vaikutus yhteiskunnan sisäiseen turvallisuuteen. Sosiaali- ja terveys-, liikenne- ja viestintä-, opetus-, työ- ja ympäristöviranomaisten voidaan siten katsoa myötävaikuttavan toiminnallaan myös turvallisuuden ylläpitämiseen. Viime aikoina erityisesti syrjäytymisen ehkäisy eri tahoja läpileikkaavana toimintona on ollut paljon esillä suhteessa laajaan ymmärrykseen sisäisestä turvallisuudesta.

Kansalaisjärjestöjen toiminta edistää monin tavoin ihmisten hyvinvointia ja turvallisuutta.

Kansalaisjärjestöjen toiminta edistää monin tavoin ihmisten hyvinvointia ja turvallisuutta. Ne tuottavat turvallisuuden tunteeseen myötävaikuttavia palveluita sekä itsenäisesti että yhteistoiminnassa viranomaisten kanssa. Monipuolinen järjestötoiminta on myös keskeinen vaikuttamisen kanava ja sellaisena olennainen osa demokraattisen yhteiskunnan toimintaa.

Elinkeinoelämä puolestaan tuottaa valtaosan ihmisten joka päivä tarvitsemista tuotteista sekä palveluista. Yritystoiminnan turvallisuus on tärkeä osa arkista turvallisuutta ja samalla Suomelle merkittävä kansallinen kilpailukykytekijä.

Suomen hyvä sisäinen turvallisuus perustuu tiiviisti verkottuneen yhteiskunnan, ihmisten keskinäisen luottamuksen, pohjoismaisen hyvinvointivaltion ylläpitämiseen tähtäävän päätöksenteon sekä korkeatasoisen viranomaistoiminnan muodostamaan kokonaisuuteen. Varsinaisten turvallisuusviranomaisten näkyvä toiminta, usein avun antaminen erilaisissa hätätilanteissa, on tässä kokonaisuudessa olennaisen tärkeä, mutta ei välttämättä suurin osa. Turvallisuusviranomaisten ennalta estävä toiminta taas jää kansalaiselle usein etäiseksi ja näkymättömäksi, mutta myötävaikuttaa yhteiskunnalliseen turvallisuuteen voimakkaasti.

6.2 Lainsäädäntö viranomaisten toiminnan perustana

Suomessa on omaksuttu käytäntö, jonka mukaan turvallisuusviranomaisten toiminnan tulee kaikilta osiltaan perustua tiukasti lakiin. Turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää monissa tapauksissa kansalaisten perustuslaissa määriteltyihin perusoikeuksiin puuttumista, minkä johdosta viranomaisille on lainsäädännössä määriteltävä yksiselitteiset ja tarkkarajaiset **toimivaltuudet**. Seuraavassa joitakin esimerkkejä:

- Poliisi pysäyttää ylinopeutta ajavan ajoneuvon. Liikenneturvallisuuden tuottaminen edellyttää puuttumista liikkumisvapauteen. Poliisi käyttää poliisilakiin kirjattua toimivaltuuttaan kulkuneuvon pysäyttämiseksi.
- Rajavartiomies estää lentoaseman tarkastuspisteessä henkilön lähtemisen ulkomaanmatkalle todettuaan, että henkilö on etsintäkuulutettu rikoksesta epäiltynä. Rikoksen selvittäminen edellyttää puuttumista oikeuteen poistua maasta. Rajavartiomies käyttää rajavartiolakiin kirjattua toimivaltuuttaan henkilön kiinni ottamiseksi.
- Poliisi saa tuomioistuimelta luvan kuunnella terroristiryhmän jäseneksi epäillyn henkilön puhelua. Mahdollisen iskun estäminen edellyttää puuttumista yksityiselämän suojaan. Poliisi käyttää poliisilakiin kirjattua telekuuntelutoimivaltuuttaan, jonka käyttäminen kuitenkin edellyttää tuomioistuimelta saatua lupaa.

Kuten esimerkeistä käy ilmi, viranomaisen toimivaltuudet ulottuvat varsin arkipäiväisistä tarpeista ja tilanteista hyvinkin poikkeuksellisissa tapauksissa käytettäviin. Viranomaistoimintaa ohjaavassa lainsäädännössä toimivaltuudet on määritelty yksityiskohtaisesti. Koska toimivaltuuksilla nimenomaan rajoitetaan kansalaisen perusoikeuksia, toimivaltuuksien määrittely tapahtuu lainsäädäntöä valmistel-

taessa erittäin huolellisesti. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ottaa aina kantaa uusiin toimivaltuusesityksiin.

Toimivaltuuksien täsmällinen määrittely ja niiden asianmukainen käyttäminen ovat oleellinen osa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja Suomen perustuslakiin kirjatun oikeusvaltioperiaatteen noudattamista. Perustuslakimme mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa lakia on noudatettava tarkoin.

6.3 Hätäkeskukset sisäisen turvallisuuden keskiönä

Suomessa, kuten muissakin EU-maissa, on käytössä yksi keskitetty hätänumero 112. Puhelut ohjautuvat johonkin kuudesta Hätäkeskuslaitokseen kuuluvasta hätäkeskuksesta. Niiden tehtävänä on vastaanottaa pelastustoimen, poliisin sekä sosiaali- ja terveystoimen alaan kuuluvia hätäilmoituksia ja muita ihmisten, omaisuuden ja ympäristön turvallisuuteen liittyviä välittömiä toimenpiteitä edellyttäviä ilmoituksia sekä välittää ne edelleen niille yksiköille, joille tehtävä kuuluu.

Hätäkeskukset sijaitsevat Keravalla, Turussa, Porissa, Kuopiossa, Vaasassa ja Oulussa. Niihin tulee vuodessa yhteensä noin 2,7 miljoonaa hätäpuhelua, ja tehtäviä välitetään yhteensä noin 1,7 miljoonaa. Hätäkeskusten välittämistä tehtäväilmoituksista hieman yli puolet on terveystoimelle kuuluvia tehtäviä, hieman vajaat puolet poliisille ja alle 5 % pelastusviranomaisille.

Hätäkeskusten toiminta ja tehtävien välitys nojaa vahvasti erityisesti näihin tehtäviin koulutettuun henkilöstöön sekä hyvin toimiviin tieto- ja viestijärjestelmiin. Joskus hätäkeskukseen soittava avunpyytjä ei pysty kertomaan osoitetta, missä apua tarvitaan.



Jos soittaja on hätäkeskuspäivystäjän käsityksen mukaan hädässä tai välittömässä vaarassa, hätäkeskus voi tehdä niin sanotun hätäpaikannuksen. Paikannuksen tarkkuus vaihtelee: kaupunkialueilla noin 50–400 metriä, esikaupunkialueilla kilometriin asti ja taajamien ulkopuolella sekä isoilla vesistöalueilla noin 1–5 kilometriä. Hätäkeskus pystyy tarvittaessa paikantamaan hätäpuhelun soittajan myös joko 112 Suomi -älypuhelinsovelluksen tai Smart Locator -palvelun avulla. Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa paikannusmahdollisuus on tärkeä turvallisuustekijä.

6.4 Poliisi, rajavartiolaitos ja tulli turvallisuuden luojina

Poliisin tehtävänä on poliisilain perusteella oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Lisäksi poliisilla on esimerkiksi lupahallintoon liittyviä tehtäviä.

Suomen poliisi on organisoitu 11 alueelliseksi poliisilaitokseksi. Lisäksi poliisissa on kaksi valtakunnallista yksikköä, vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan sekä rikostorjunnan asiantuntijapalveluihin erikoistunut Keskusrikospoliisi ja koulutusta ja tutkimusta tuottava Poliisiammattikorkeakoulu. Yksiköitä tulosohjaavana keskusviranomaisena toimii Poliisihallitus. Poliisin palveluksessa on noin 9700 henkilöä.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävä valvonta- ja hälytystoiminta on poliisin ulospäin ehkä näkyvin toiminta-alue. Tunnukselliset poliisiautot ja virkapukuiset poliisit ovat liikkeellä ympäri vuorokauden vuoden jokaisena päivänä. Poliisin näkyvä valvonta julkisilla paikoilla ja liikenteessä tähtää turvallisuuden ja turvallisuudentunteen ylläpitämiseen ja on luonteeltaan paljolti ennalta estävää toimintaa. Poliisipartio myös vastaa hätäkeskusten välittämiin hätäilmoituksiin esimerkiksi onnettomuuksien, rikosten ja järjestyshäiriöiden tapahduttua. Hätäilmoitukset luokitellaan kolmeen kiireellisyysluokkaan ja kiireellisiin tehtäviin partioauto siirtyy hälytysajona. Tällaisia voivat olla vakava liikenne- ja muu onnettomuus, tapahtumassa oleva tai juuri tapahtunut väkivalta- tai muu rikos tai muu vastaava tapahtuma. Poliisilla on laajat, lainsäädännöllä määritellyt toimivaltuudet, joiden perusteella se voi tehtäviään suorittaessaan tarvittaessa puuttua kansalaisten toimintaan. Poliisille välitetään vuosittain yhteensä noin miljoona hälytystehtävää.

Poliisin toinen päätoimialue on rikostorjunta. Esitutkintavaltuuksiltaan poliisi on yleisviranomainen, ja poliisin selvitettäväksi kuuluvien rikosten kirjo on hyvin laaja. Poliisille tehtyjen rikosilmoitusten määrällä mitattuna omaisuusrikokset, kuten erityyppiset varkaudet, ovat rikollisuuden yleisin laji. Väkivalta- ja seksuaalirikokset, talousrikokset, tietoverkkorikokset ja ympäristörikokset ovat muita esimerkkejä poliisin tutkimista rikoksista, joiden esitutkinta yleensä edellyttää tutkijoilta eri-



Kuva Poliisi

koistumista. Yhteensä poliisi kirjaa vuosittain yli 300 000 ilmoitusta niin sanotuista rikoslakirikoksista ja lisäksi noin puoli miljoonaa ilmoitusta liikennetikoksista ja -rikkeistä.

Rikosten esitutkinnan periaatteet ja menettelytavat määritellään poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolaissa.

Erityisesti kansainvälistä ja järjestäytynyttä rikollisuutta torjutaan myös rikostiedustelun avulla. Poliisi voi kohdentaa tarkkailu- ja tiedustelutoimenpiteitä laissa säädetyn perusteella esimerkiksi henkilöihin, joiden se tietää olevan organisoituneen rikollisryhmän jäseniä. Toiminta tähtää vakavien rikosten ennalta estämiseen.

Suoraan sisäministeriön alaisuudessa toimiva Suojelupoliisi (Supo) on valtakunnallinen poliisiyksikkö, jonka ydintoiminta-alueita ovat terrorismintorjunta, turvallisuus työ ja vastatiedustelu. Suojelupoliisin tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä ja ulkoista turvallisuutta.

Rajavartiolaitoksen ensisijaisena tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Lisäksi sillä on myös esimerkiksi valvonta- ja rikostorjuntatehtäviä. Rajavartiolaitos osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen.

Rajavartiolaitoksen alueellisina yksiköinä toimivat kuusi raja- ja merivartiostoa. Lisäksi sillä on kaksi erillisyyksikköä, Vartiolentolaivue sekä Raja- ja merivartiokoulu. Rajavartiolaitoksen palveluksessa on noin 2 700 henkilöä.

Rajojen valvonnan ensisijaisena tarkoituksena on ehkäistä ja selvittää luvattomia rajanylityksiä. Valvontaa kohdistetaan varsinkin Venäjän vastaiselle rajalle, joka on **Schengen-alueen** ulkorajaa. Maarajalla valvontaa toteutetaan partioimalla jalkaisin tai ajoneuvoin sekä tähyttämällä rajalla ja sen läheisyydessä. Partioinnissa hyödynnetään myös Vartiolentolaivueen helikoptereita ja lentokoneita. Erilaiset tekniset järjestelmät ovat rajojen valvonnassa yhä tärkeämpiä. Merirajalla valvonnan rungon muodostavatkin merivartioasemat tutka- ja kamerajärjestelmineen, ja sitä täydennetään vartiolaivojen, veneiden ja ilmaalusten partioinnilla.

Rajavartiolaitos vastaa rajatarkastuksista, eli rajan ylitystä haluavan henkilön, hänen tavaroidensa ja kulkuneuvonsa tarkastamisesta sekä henkilön kuulemisesta. Rajatarkastus toimitetaan rajanylityspaikalla tai julkiseen liikenteeseen käytettävässä kulkuneuvossa, esimerkiksi junassa. Rajatarkastuksia ei tehdä Schengen-alueen sisäisillä valtionrajoilla.

Rajavartiolaitoksella on laissa erikseen säädellyt esitutkinta-valtuudet. Se tutkii erityisesti valtionrajarikoksia sekä tiettyjä rajat ylittävän rikollisuuden muotoja, kuten ihmissalakuljettusta ja -kauppaa sekä laittoman maahantulon järjestämistä.

Rajavartiolaitoksella on laissa erikseen säädellyt esitutkinta-valtuudet.

Rajavartiolaitos vastaa meripelastuksesta, kun onnettomuudessa on vaarassa ihmishenkiä tai ympäristö. Toimintaan kuuluu merihätään joutuneiden laivojen ja veneiden auttaminen, onnettomuuksien ennaltaehkäisy, kadonneiden etsintä sekä sairaankuljetukset meri- ja saaristoalueilta.

Suomen rajaturvallisuuden kannalta on tärkeää ylläpitää hyvät suhteet kaikkien naapurimaiden rajavirtioviranomaisten kanssa. Rajavirtioviranomaisten kansainvälinen yhteistoiminta on varsinkin EU:n jäsenmaiden ja Schengen-maiden kesken



Kuva Rajavartiolaitos



Yuva Rajavartiolaitos



aktiivista. Venäjän rajavartiopalvelun kanssa raja-asioita hoitavat rajavaltuutetut, ja yhteydenpito on tiivistä.

Tullin päätehtävänä on huolehtia tullivalvonnasta, -selvityksestä ja -verotuksesta, minkä lisäksi sillä on tullirikoksiin liittyviä rikostorjuntatehtäviä. Tullilla on yhdeksän toimintayksikköä, ja sen palveluksessa on noin 2 200 henkilöä.

Poliisia, rajavartiola-
laitosta ja tullia
kutsutaan yhteisesti
PTR-viranomaisiksi, ja
ne on lailla velvoitettu
yhteistoimintaan
rikostorjunnan, valvonnan
ja kansainvälisen
yhteistyön alueilla.

Poliisia, rajavartiola-
laitosta ja tullia kutsutaan yhteisesti
PTR-viranomaisiksi, ja ne on lailla velvoitettu yhteis-
toimintaan rikostorjunnan, valvonnan ja kansainvälisen
yhteistyön alueilla. Niiden toimivaltuudet on määritelty
kunkin viranomaisen toimintaa ohjaavissa laeissa, ja niistä
kukin on myös esitutkintaviranomainen. Tullin ja rajavar-
tiolaitoksen esitutkintatehtävät liittyvät näiden viran-
omaisten päätehtäviin. Suomalainen lainsäädäntö yleen-
säkin korostaa yhteistyön tärkeyttä; kukin edellä mainittu
sisäisen turvallisuuden viranomainen on säädösperstei-
sesti velvollinen harjoittamaan myös omassa toiminnas-
saan kotimaista ja kansainvälistä sidosryhmäyhteistyötä.

6.5 Onnettomuuden sattuessa: Pelastustoimi

Pelastustoimi vastaa ihmisiin, omaisuuteen ja ympäristöön kohdistuvien onnetto-
muuksien edellyttämistä toimenpiteistä ja onnettomuuksien ennaltaehkäisystä.
Vastuu ulottuu päivittäisistä onnettomuuksista suuronnettomuuksiin ja poikkeus-
oloihin varautumiseen.

Suomessa pelastustoimesta vastaavat keskenään yhteistoiminnassa toimivat kunnat, jotka valtioneuvoston linjauksen mukaisesti muodostavat 22 pelastustoimen aluetta ja pelastuslaitosta. Maakuntauudistuksen yhteydessä toteutetaan myös pelastustoimen uudistus, jonka jälkeen pelastustoimesta vastaavat 18 maakuntaa, joista kullakin on vuoden 2020 alusta alkaen oma pelastuslaitos. Paloasemia Suomessa on yhteensä 830, ja pelastuslaitoksissa päätoimista henkilöstöä yhteensä noin 4 000.

Suomi on harvaan asuttu maa, ja pelastustoimen palveluiden turvaaminen tasapuolisesti koko maassa on haasteellista. Erittäin merkittävä rooli pelastustoimen järjestelmässä onkin sopimuspalokunnilla, jotka suurelta osin perustuvat vapaaehtoistoimintaan. Ne osallistuvat sammutus- ja pelastustoimintaan ja muodostavat samalla poikkeusoloissa ja väestönsuojelussa tarvittavan reservin. Sopimuspalokunnat huolehtivat pelastustehtävistä noin 90 %:n alueella maamme pinta-alasta, jolla asuu noin 46 % suomalaisista. Muualla, isoimmissa kaupungeissa, sopimuspalokunnat toimivat ensisijaisesti ammattipalokuntien tukena ja reservinä laajojen tai päällekkäisten tilanteiden varalta. Sopimuspalokuntalaisissa on sivutoimisia ja vapaaehtoisia yhteisiä noin 20 000, ja he ovat mukana noin 60 %:ssa vuotuisista pelastustoimen hälytystehtävistä.

Valtakunnallisella tasolla pelastustointa johtaa sisäministeriön pelastusosasto. Sisäministeriö voi myös ottaa johtovastuun valtakunnallisista toimenpiteistä poikkeuksellisissa yksittäisissä, erittäin laajamittaisissa onnettomuustapauksissa, jotka edellyttävät pelastustoimenpiteitä laajalla alueella.

Aluehallintovirastoissa on pelastustoimen ja varautumisen vastuualue, jonka keskeisenä tehtävänä on pelastustoimen alueilla tehtyjen palvelutasopäätösten



toteutumisen seuranta ja valvonta. Pelvelutasopäätöksen tekee alueen pelastustoimi, joka toimittaa päätöksen aluehallintovirastolle.

Pelastuslaki määrittelee pelastustoimen palvelutasolle perusvaatimukset. Pelvelutasoa suunniteltaessa pelastuslaitoksen alue jaetaan onnettomuusriskien mukaan neljän eri tason riskialueisiin. Tasolla I onnettomuuksien määrä ja suuronnettomuuksien uhka arvioidaan korkeimmaksi. Tällaisia alueita ovat suuret kaupunkitaajamat ja suurteollisuusalueet. Alimman tason IV alueet ovat toisaalta erittäin harvaan asuttuja tai kokonaan asumattomia alueita, joilla onnettomuuksien määrä on vähäinen.

Paitsi uhat ja riskitasot, palvelutasopäätöksissä määritellään myös toiminnan yleiset tavoitteet ja käytettävät voimavarat. Pelvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös poikkeusolojen vaatimukset.

Pelastustoimen valmius järjestetään siten, että vaste on riittävän nopea ja tehokas. Toimintavalmiuden on vastattava riskitasoa: mitä korkeampi riski, sitä parempi toimintavalmius. Riskialueella I palokunnan on oltava kohteessa pääsääntöisesti kuudessa minuutissa ja riskialueella II, esimerkiksi maaseututaajamat, 10 minuutissa hälytyksen saatuaan. Erilaisia tehtäviä varten määritellään yhdestä tai useammasta yksiköstä koostuva vaste, jonka hätäkeskus hälyttää onnettomuuspaikalle.

Pelastusviranomainen johtaa aina pelastustoimintaa onnettomuuspaikalla. Jos toimintaan osallistuu myös esimerkiksi poliisi ja terveydenhuolto, pelastusviranomainen on myös kokonaisuudesta vastaava yleisjohtaja. Erityisen suurissa onnettomuustilanteissa muodostetaan johtokeskus, jossa pelastustoimen johtaja työskentelee yhdessä tarvittavien asiantuntijoiden kanssa.

Pelastusalan koulutuksen tuottaa Kuopiossa sijaitseva Pelastusopisto. Päätoiminen pelastushenkilöstö saa nykyisin koulutuksen, jonka perusteella he voivat toimia kaiken tyyppisissä onnettomuustilanteissa sekä myös sairaankuljetuksen ja lääkinnällisen pelastustoimen tehtävissä.

6.6 Maahanmuuttohallinto

Suomen keskeinen maahanmuuttoviranomainen on Maahanmuuttovirasto (Migri), joka toimii sisäministeriön maahanmuutto-osaston ohjauksessa. Migri käsittelee ja ratkaisee maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyviä asioita. Maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä on myös useilla muilla viranomaisilla, muun muassa ulkoministeriö, työ- ja elinkeinotoimistot, ELY-keskukset, rajavartiolaitos, poliisi, ja Migri tekee niiden kanssa yhteistyötä.

Sekä työperäistä, opiskeluun perustuvaa että kansainväliseen suojeluun tähtäävää maahanmuuttoa ja maassa oleskelua ohjaa ulkomaalaislaki.



Turvapaikanhakijoita Tornion järjestelykeskuksen edustalla.

Useiden muiden eurooppalaisten yhteiskuntien tapaan myös Suomessa ikärakenne on kääntymässä epäedulliseksi, sillä vuonna 2030 jo kolmanneksen maamme väestöstä arvioidaan olevan yli 65-vuotiaita. Yleisesti nähdäänkin, että maahanmuutto on Suomelle voimavarakysymys riittävän työikäisen väestön määrän ja siten julkisen talouden suotuisan kehityksen turvaamiseksi.

Yleisesti nähdäänkin, että maahanmuutto on Suomelle voimavarakysymys riittävän työikäisen väestön määrän ja siten julkisen talouden suotuisan kehityksen turvaamiseksi.

Vuonna 2016 Migri teki yhteensä noin 19 000 myönteistä oleskelulupapäätöstä, joista noin 12 000 perusteena oli hakijan työskentely tai opiskelu Suomessa. Huomattakoon, että EU- ja ETA-kansalaiset eivät tarvitse oleskelulupaa Suomessa oleskelua varten.

Viime vuosina Suomen julkinen maahanmuuttokeskustelu on painottunut turvapaikanhakijakysymyksiin, ja työskentelyyn tai opiskeluun liittyvät aiheet ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Yhtenä syynä tähän oli syksyllä 2015 koettu turvapaikkahakemusten nopea, mutta lyhytaikaiseksi jäänyt voimakas kasvu. Kyseisenä vuonna Suomesta haki turvapaikkaa noin 32 500 henkilöä. Vuonna 2016 määrä putosi noin 5 600:an.

Koko maailmassa arvioidaan olevan noin 65 miljoonaa pakolaista. Vuonna 2015 Euroopan unioniin tuli yhteensä 1,2 miljoonaa turvapaikanhakijaa. Pakolaisuuden arvioidaan kasvavan tulevina vuosikymmeninä muunmuassa ilmaston aiheuttamien ongelmien vuoksi.

6.7 Euroopan unioni ja sisäisen turvallisuuden yhteistyörakenteet

Suomen liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 1995 EU:sta on tullut maamme tärkein kansainvälinen yhteistyörakenne myös sisäisen turvallisuuden alueella. EU:n perussopimuksiin kirjattu turvallisuusyhteistyö on asteittain laajentunut. Poliisi-, rajavalvonta- ja tulliyhteistyön perustana on unionin keskeinen idea ihmisten, tavarain, pääomien ja tiedon vapaasta liikkuvuudesta yli rajojen. Idean toteuttaminen merkitsee entistä parempaa liikkuvuutta myös kaikenlaiselle laittomalle toiminnalle, mitä unionin jäsenvaltiot pyrkivät vaikeuttamaan lukuisilla kompensoivilla toimenpiteillä.

Sisäisen turvallisuuden alueella Euroopan unionin ehkä tärkeimpänä asiakirjana voidaan pitää sisäisen turvallisuuden strategiaa, jonka vuosille 2015–2020 laadittu versio on nimeltään Euroopan turvallisuusagenda. Sen kolme päätoiminta-alueetta

Ulkoista
turvallisuutta
uhkaavat
levottomuudet
unionin
lähialueilla
heijastuvat
myös sisäiseen
turvallisuuteen.

ovat terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden ja verkkorikollisuuden torjunta. Yksi agendan kiinnostavimmista piirteistä on sen pyrkimys vahvistaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välistä yhteyttä, sillä ulkoista turvallisuutta uhkaavat levottomuudet unionin lähi-alueilla heijastuvat myös sisäiseen turvallisuuteen. Sisä- ja ulkopoliittikka kietoutuvat yhteen myös EU:n suhtautumisessa lähi-alueiden levottomuuksien synnyttämiin pakolaisvirtoihin erityisesti Välimerellä.

Europol on Euroopan unionin lainvalvontaviranomainen. Europol tukee unionin jäsenvaltioita vakavan kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa ja tekee yhteistyötä monien EU:n ulkopuolisten kumppanivaltioiden ja kansainvälisten organisaatioiden

kanssa. Laajat rikollisverkostot ovat merkittävä uhka EU:n sisäiselle turvallisuudelle sekä ihmisten turvallisuudelle ja toimeentulolle. Europolin tärkeimpiä torjunta-alueita ovat terrorismi, huumekauppa, rahanpesu, euroväärennökset, ihmisalakuljetus ja -kauppa sekä verkkorikollisuus.

Ihmisten vapaa liikkuvuus on Euroopan unionin keskeinen idea, joka toteutuu parhaiten Schengen-alueella. Sen muodostavat 23 unionin jäsenvaltiota sekä Sveitsi, Norja ja Islanti. Schengen-sopimuksen jäsenvaltioilla on yhteinen ulkorajavalvonta ja alueen sisällä ihmisten liikkuminen tapahtuu ilman järjestelmällisiä rajatarkastuksia. Rajamuodollisuuksien sijaan viranomaisten tukena on tietojärjestelmä, Schengen Information System (SIS), johon tallennetaan tietoja varastetuista tavaroista, etsintäkuulutetuista henkilöistä ja kadonneista henkilötodistuksista. Suomi ja muut Pohjoismaat aloittivat Schengenin säännösten soveltamisen 25.3.2001.

Vapaaseen liikkumiseen liittyy myös riskejä sisäiselle turvallisuudelle, minkä vuoksi EU on pitkään tavoitellut yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa ja tehnyt siihen liitty-

vää yhteistyötä. Unionin jäsenvaltiot ovat sopineet esimerkiksi yhteisistä turvapaikkapolitiikkaa koskevista säännöistä. Näistä keskeinen on alun perin vuonna 1997 voimaan tullut Dublinin sopimus, joka määrittelee, miten turvapaikkahakemukset unionissa käsitellään. Dublin-menettelyn periaate on, että turvapaikkahakemus käsitellään vain yhdessä valtiossa (EU:n jäsenvaltio, Norja, Islanti, Sveitsi tai Liechtenstein). Turvapaikkahakemus käsitellään siinä EU:n jäsenvaltiossa, jossa turvapaikan hakija on ensimmäisenä anonut turvapaikkaa. Poikkeuksena on tilanne, jossa toinen valtio on jo myöntänyt oleskeluluvan tai viisumin. Menettely on määritelty erittäin yksityiskohtaisesti vuonna 2013 annetussa Euroopan Parlamentin ja neuvoston asetuksessa 604/2013.

Dublin-menettelyn mukaisen vastuunmäärittämismenettelyn helpottamiseksi sopimuksen jäsenvaltioilla on käytössä Eurodac-sormenjälkirekisteri, johon on tallennettu vuodesta 2003 alkaen kaikkien turvapaikkahakemuksen tehneiden yli 14-vuotiaiden henkilöiden sormenjäljet. Jos henkilö hakee turvapaikkaa jossain jäsenmaassa haettuaan sitä jo aiemmin, se ilmenee Eurodacista. Rekisteriin tallennetaan sormenjäljet myös silloin, kun henkilö ylittää EU:n ulkorajan luvattomasti. Eurodac-sormenjälkijärjestelmää ei saa käyttää esimerkiksi rikosten selvittämisessä.

Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontex auttaa EU-maita ja Schengen-maita valvomaan ulkorajojaan. Lisäksi se tukee rajavalvonnan yhdenmukaistamista eri puolilla EU:ta, edistää rajaviranomaisten välistä yhteistyötä kaikissa EU-maissa sekä antaa teknistä tukea ja asiantuntija-apua.

Euroopan unionin kehityksen suunta on yksi Suomen ydinkysymyksiä. EU:n onnistuminen tai epäonnistuminen vaikuttaa suoraan sen kaikkiin jäsenmaihiin, myös



Kuva European Parliament / Euroopan parlamentti

EU maiden on välttämätöntä tehdä yhteistyötä niin sisäisen kuin ulkoisen turvallisuuden saralla.



Kuva European Parliament / Euroopan parlamentti

Suomeen. Kompleksinen turvallisuusympäristö edellyttää jäsenvaltioiden tiivistä yhteistyötä. EU:n toiminnan tehostuminen sisäisen turvallisuuden alalla luo paineita jäsenvaltioiden viranomaisille. Jäsenvaltioiden välillä on hyvin voimakkaasti eriäviä näkemyksiä muun muassa maahanmuuttopolitiikasta. Kykenemättömyys konsensuksen löytämiseen siihen liittyvissä kysymyksissä on uhka unionin yhtenäisyydelle muissakin turvallisuushaasteissa.

6.8 Lopuksi

Globalisoituvassa maailmassa, jonka kansainvälisestä kaupasta ja tietoliikenne-yhteyksistä Suomi on riippuvainen, kohdistuu Suomeen myös kaikki keskinäisriippuvuuden negatiiviset ilmiöt. Vaikka ilmiöt ovat kansainvälisiä, vaikuttavat ne sisäiseen turvallisuuteen ja kansalaisten turvallisuuden tunteeseen. Vastaus tähän on syvempi kansainvälinen yhteistyö ja riittävät resurssit.

Sisäisen turvallisuuden saralla on myös panostettu yhä enemmän kaikilla hallinnon-aloilla ennaltaehkäisevään työhön. Tällä ylläpidetään turvallisuudentunnetta ja osallistetaan kansalaisia osaltaan huolehtimaan turvallisuudesta esimerkiksi tietoverkoissa. Viranomaiset pelkästään eivät ole ainoa vastaus tämän päivän ja tulevaisuuden haasteisiin.

Suomessa tavoitteena on ylläpitää korkea sisäisen turvallisuuden taso ja tunne. Tähän tavoitteseen kaikki tähtäävät yhdessä. Sen merkittävä osatekijä on viranomaisten välinen saumaton yhteistyö siinä missä toiminnan lainmukaisuus ja tasapuolisuus. Luottamusta rakennetaan pitkäjänteisesti. Yhteinen toiminta ja harjoittelu sekä varmennetut järjestelmät, jotka ottavat huomioon muuttuvan maailman laajat uhat luo perustan sille, että tarvittaessa kyetään toimimaan kaikissa tilanteissa.

7



TALOUS, INFRASTRUKTUURI, HUOLTOVARMUUS

Christian Fjäder



Talouden, infrastruktuurin ja huoltovarmuuden turvaamisella järjestetään elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi tarvittava rahoitus ja muut resurssit. Elintärkeille toiminnoille välttämättömät kotimainen ja kansainvälinen infrastruktuuri, organisaatiot, rakenteet ja prosessit turvataan.

Taloutta, kriittistä infrastruktuuria ja huoltovarmuutta vaarantavia keskeisiä uhkia ovat: elintarvikehuollon vakavat häiriöt, energian saannin vakavat häiriöt, julkisen talouden rahoituksen saatavuuden häiriintyminen, kuljetuslogistiikan vakavat häiriöt, rahoitus- ja maksujärjestelmän vakavat häiriöt, tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt – kyberuhkat sekä suuronnettomuudet, luonnon ääri-ilmiöt ja ympäristöuhat. Myös terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikollisuus voivat vaarantaa näitä toimintoja.

7.1 Taloudellisen turvallisuuden kokonaisuus

Taloudellinen turvallisuus on enenevissä määrin tärkeä osa arjen turvallisuutta kansalaisten näkökulmasta. Viimeaikaisten selvitysten perusteella kansalaiset kokevat työttömyyden syrjäytymisen ohella vakavimpana uhkana omalle turvallisuudelleen. Vakaa talous luo myös edellytykset yleiselle turvallisuudelle ja takaa riittävän rahoituksen ja muut resurssit kokonaisturvallisuuden toteuttamiselle. Taloudellisen turvallisuuden kokonaisuus Suomessa koostuu julkisen talouden kestävydestä, kriittisen infrastruktuurin toimivuudesta ja huoltovarmuudesta.

Vakaa talous
luo myös
edellytykset
yleiselle
turvallisuudelle.

Julkisen talouden kestävyys, valtion varainhankintakyky ja kyky maksujen suorittamiseen sekä julkisen hallinnon kyky varmistaa tarvitsemansa taloudelliset ja henkilöresurssit toimivat pohjana talouden vakaudelle. Toisaalta Suomen kansantalous nojaa markkinoihin ja niiden toimivuudella taataan myös julkisen talouden kestävyys ja riittävä resursointi. Markkinat ovat myös lisääntyvästi kansainväliset ja Suomen taloudellinen hyvinvointi ja kasvu nojaavat vahvasti näiden toimivuuteen sekä yhteyksiin niihin.

Kansalaisille elintärkeitä palveluja välitetään **kriittisen infrastruktuurin** avulla. Kriittisten infrastruktuurien palveluihin kuuluvat muun muassa energiantuotanto ja -siirtojärjestelmät, tieto- ja viestintäjärjestelmät sekä logistinen järjestelmä. Muita kriittisiä palveluja ovat muun muassa ruoka- ja vesihuolto sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Rahoitusjärjestelmä ja sen tuottamat rahoitusmarkkinapalvelut omalta osaltaan takaavat toimintaedellytykset taloudellisille toiminnolle sekä mahdollistavat taloudellisten toimintojen vaatimat maksujen välityksen ja vaihdannan tarvitsemat maksuvarmistukset. Kriittinen infrastruktuuri Suomessa on pääosin yksityisten yritysten omistamaa ja operoimaa sekä lisääntyvästi kansainvälistä omistukseltaan ja toiminnaltaan.

Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Huoltovarmuuden lähtökohtina ovat toimivat kansainväliset markkinat, monipuolinen teollinen pohja, vakaa julkinen talous ja kilpailukykyinen kansantalous. Elinkeinoelämän roolin keskeisyys talouden ja kriittisen infrastruktuurin toimivuuden varmistamisessa lisääntyy. Huoltovarmuutta toteutetaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden puitteissa, mihin yksityinen sektori osallistuu vapaaehtoisuuden periaatteella.

7.2 Sähkösaannin vaarantavat uhat

Nykyaikainen yhteiskunta on erittäin riippuvainen sähkön keskeytymättömästä saannista. Sähkön saatavuus on perusedellytys lähes kaikille yhteiskunnan

Jo lyhyetkin
sähkönsaannin
häiriöt voivat
aiheuttaa
ongelmia.

kriittisille toiminnoille, joita ovat esimerkiksi vesi- ja jätehuolto, elintarvikehuolto, pankit ja maksuliikenne, liikenne ja polttoainehuolto, tele- ja tietoliikenne, lämmitys, päiväkodit ja koulut, sairaalat, terveyskeskukset, maatalous sekä pelastus- ja turvallisuustoimi. Jo lyhyetkin sähkönsaannin häiriöt voivat aiheuttaa ongelmia teollisuudelle ja sähkönsaannin häiriön pitkittyessä käytännössä useimmat yhteiskunnan toiminnot häiriintyvät merkittävästi tai lakkaavat jopa kokonaan toimimasta. Lisäksi sähkön rooli yhteiskunnassa on vaikeasti korvattavissa ainakaan lyhyellä aikavälillä ja palautuminen laajoista häiriöistä on sekä kallista että hidasta.

Sähkön jakeluverkossa tapahtuvat viat aiheuttavat verkon teknisestä rakenteesta johtuen yleensä aina sähkön jakelun häiriintymisen. Lisäksi Suomessa erityisenä haasteena on sähkönjakelun riippuvuus ilmajohdoista, joista merkittävä osa kulkee metsissä ja on siten alttiina esimerkiksi myrskyille ja lumen aiheuttamille tuhoille.

Jakeluverkon korjaaminen, varsinkin verkon vikaantuessa laajamittaisesti, on hidasta, ja jos laaja vikaantuminen tapahtuu esimerkiksi talviaikaan, on sillä vikaantuneen verkon varrella asuviin ihmisiin suuri vaikutus. Pahimmillaan vikojen korjaaminen ja sähköjen palauttaminen voi kestää useita päiviä, jopa yli viikon ja voi jopa vaarantaa ihmishenkiä. Jakeluverkon vioista johtuva sähkön jakelun häiriintyminen koskee kuitenkin yleensä rajattua aluetta, vaikka myrskyjen vaikutuksesta tämä alue voi olla pinta-alaltaan suurikin. Verkko voidaan myös yleensä korjata osissa, jolloin sähköt saadaan palautettua ainakin osalle sähkön käyttäjistä melko nopeasti. Korjaamisessa pyritään aina priorisoimaan kriittisiä palveluita ja erityisen haavoittuvaisia kohteita ja kohderyhmiä. Kaupunkialueet ja muut alueet, joissa on käytetty maakaapelointia, ovat paremmin suojassa häiriöiltä kuin alueet, joissa on käytetty ilmajohtoverkkoja.

Energian tuotanto- ja siirtojärjestelmien toimivuutta uhkaavat teknisten vikojen lisäksi erityisesti sään ääri-ilmiöt ja luonnononnettomuudet, kyberuhat sekä tuonti- ja jakeluyhteyksien katkeaminen erinäisistä syistä. Esimerkkejä toteutuneista uhista ovat 2010-luvun useat matalapainemyrskyt, jotka aiheuttivat

Sähkön rooli yhteiskunnassa
on vaikeasti korvattavissa
ainakaan lyhyellä aikavälillä.





**Etenkin
talviaikaan
sähkönsaannin
häiriöt ovat
vakava uhka
yhteiskunnallemme.**

vakavia sähkönjakelun keskeytyksiä pahimmillaan sadoille tuhansille asiakkaille ja merkittäviä häiriöitä vesihuoltoon, katkaisivat puhelin- ja verkkoyhteyksiä sekä vaaransivat viranomaisten viestintäverkkojen toimintaa. Myös peruspalveluissa, kuten vedenjakelussa koettiin keskeytyksiä.

Matalapainemyrskyjen lisäksi esimerkiksi ukkoset, jäätävät sateet ja lumikuormat, suurtulvat ja erityisen kovat pakkaset saattavat aiheuttaa sähköjakelun keskeytyksiä. Kaiken kaikkiaan sääilmiöiden osuus toteutuneissa sähkökatkoissa on ollut merkittävä viime vuosina.

Suomen siirtoverkon toimintavarmuus on viime vuosien matalapainemyrskyjen aiheuttamista laajoista keskeytyksistä huolimatta keskimäärin yleisellä pohjoismaisella tasolla, vaikkakin eurooppalaiseen tasoon verrattuna kehittämisen varaa on vielä.

Vuonna 2013 voimaan tullut uusi sähkömarkkinalaki (588/2013) velvoittaa sähköyhtiöitä parantamaan sähkön jakeluverkkojen luotettavuutta. Lain mukaan verkko on suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä niin, että myrskyt tai lumikuormat eivät aiheuta asemakaava-alueella yli 6 tuntia kestäviä sähkökatkoja. Muualla ei saa tulla yli 36 tunnin katkoja. Jakeluverkkoyhtiöiden on myös lain velvoittamana tehtävä varautumissuunnitelmat myrskyjen varalle. Verkkoyhtiöitä veloitettiin myös julkaisemaan jakelun keskeytysten tunnusluvut, mukaan lukien keskeytysmäärät sekä keskeytysten pituudet. Toteutuneiden keskeytysten vahinkoja pyrittiin myös korvaamaan toimijoille velvoittamalla verkkoyhtiöt maksamaan asiakkaille vakiokorvauksia keskeytyksistä. Luonnon ääri-ilmiöt tulevat toki olemaan haaste keskeytyksettömälle sähkönjakelulle myös tulevaisuudessa ja erityyppisiä varajärjestelyitä joudutaan varmuudella ainakin harkitsemaan kriittisissä kohteissa.

Varavoiman riittävyys kriittisten palveluiden turvaamiseksi onkin eräs nousevia keskeisiä teemoja varautumisen kehittämisessä.

Myös **tehopula** eli tilanne, jossa sähkön tuotanto ja tuontisähkö yhdessä eivät riitä kattamaan kulutusta, voi johtaa sähkökatkoon tai sähkön kulutuksen rajoittamiseen. Tehopula saattaa syntyä kulutuksen huipputilanteissa, jos tuontisähköä ei saada riittävästi tai lainkaan eikä Suomen oma tuotanto riitä vastaamaan koko kulutusta. Kulutushuipun aikaisen sähkökulutuksen voidaan tulevilla talvikaudella arvioida olevan noin 3400 MW suurempi kuin käytettävissä oleva tuotantokapasiteetti.

Suomi on siis etenkin huippukulutuksen aikana riippuvainen sähkön tuonnista. Pohjoismaiset sähkömarkkinat ovat toistaiseksi varmistaneet sähkötehon riittävyyden Suomessa ja kulutuspiikeistä on tähän asti selvitty ilman vakavia seurauksia. On kuitenkin mahdollista, että tuotanto- tai siirtokapasiteetin merkittävät häiriöt huippukysynnän aikana johtavat väliaikaiseen tehovajeeseen. Tämä voisi merkitä tilapäisiä sähkökulutuksen rajoituksia osalle sähkökäyttäjistä. Yllättävät viat tehopulatilanteessa voivat pahimmillaan romahduttaa sähköjärjestelmän. Pitkällä aikavälillä kotimaisen sähköntuotannon kapasiteetin turvaaminen on kuitenkin kriittinen kansallinen varautumiskysymys.

7.3 Logistisen järjestelmän uhat

Logistiikan toiminnan kannalta Suomen maantieteellinen sijainti, ilmasto-olosuhteet ja erityisen syvä riippuvuus Itämerestä ja logististen ketjujen globaalisuus tekevät logistiikan järjestelmästä erityisen haavoittuvan. Suomen tavaraviennistä noin 80 % ja tuonnista noin 90 % kulkee merikuljetuksin Itämeren kautta. Myös noin 90 % Suomen ulkoisesta dataliikenteestä kulkee merenalaisten kaapeleiden kautta, joten Itämeri on huoltovarmuuden näkökulmasta Suomen elämänlanka. Tässä yhteydessä onkin usein käytetty sanontaa ”Suomi on saari”. Mikä tahansa tapahtuma, on kyse sotilaallisesta toiminnasta, luonnononnettomuudesta tai muusta suuronnettomuudesta esimerkiksi laaja öljyvuoto, joka estää Itämeren logististen reittien hyödyntämisen voi pitkään jatkuessaan vaarantaa vakavasti Suomen huoltovarmuutta.

Tämän lisäksi Suomen suhteellisen suuri pinta-ala ja harva asutus asettavat korkeita vaatimuksia logistiselle järjestelmälle. Logistiikkainfrastruktuurin rakenteet, kuten satamat, tiestö ja rautatiet, ovat myös haavoittuvaisia erilaisille uhille. Huoli kyberuhista kasvaa jatkuvasti, sillä pahimmillaan ne voisivat lamauttaa logistisen järjestelmän toimintakyvyn. Logistinen järjestelmä on myös luonteeltaan globaali ja toimijat kansainvälisiä, joten hyvin etäälläkin tapahtuvat häiriöt siinä saattavat aiheuttaa keskeytyksiä myös Suomessa. Esimerkiksi öljyn saatavuus on erittäin riippuvainen globaalien öljyreittien jatkuvasta toimivuudesta ja erilaiset kriisit reittien kriittisissä pisteissä voivat vaarantaa myös Suomen energiahuollon toimivuuden pitkäksiin aikaan.



Kuva Juhana Konttinen, Visit Finland



Kuva Puolustusvoimat



Kuva Visit Finland



Kuva Visit Finland

Toimivat
liikenneyhteydet
ja niitä ylläpitävän
infrastruktuurin
hyvä kunto ovat
edellytys Suomen
huoltovarmuudelle
ja taloudelliselle
toiminnalle.

7.4 Muut kriittisiä taloudellisia toimintoja vaarantavat uhat

Talouden kriittiset toiminnot ja infrastruktuurit, mukaan lukien kansalaisten perusturvan kannalta kriittiset toiminnot kuten ruoka- ja vesihuolto, sosiaali- ja terveyspalvelut, ovat kaikki riippuvaisia energiasta, ICT-järjestelmistä ja palveluista sekä logistiikasta. Myös maksupalveluiden keskeytyminen voi keskeyttää kriittisten palveluiden saatavuuden, esimerkiksi ruuan vähittäisjakelun tai polttoaineen jakelun.

Rahoitusmarkkinoiden vakaa ja häiriötön toiminta on riippuvaista toimivista kansainvälisistä yhteyksistä ja lyhytkin katkos kansainvälisissä tietoliikenneyhteyksissä pysäyttää keskeiset finanssialan palvelut. Erityisesti korttimaksaminen, pankkien välinen maksuliikenne, arvopaperiselvitykset ja kaupankäynti keskeytyvät kansainvälisten yhteyksien häiriöissä, koska näille ei ole kotimaisia varajärjestelmiä käytössä. Myös käteisen rahan jakelu voi häiriintyä vakavasti.

Rahoitusmarkkinoiden
vakaa ja häiriötön
toiminta on
riippuvaista
toimivista
kansainvälisistä
yhteyksistä.

Lisääntyvä riippuvuus kriittisistä tieto- ja viestintäjärjestelmistä sekä kybertoimintaympäristöstä luo digitalisaation edetessä laajenevaa ja syvenevää haavoittu-



vaisuutta, mikä korostaa kyberturvallisuuden keskeistä merkitystä yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamisessa. Sen lisäksi eri toimintojen ja järjestelmien keskinäisriippuvaisuus ja lisääntyvä kompleksisuus tuottavat uutta häiriöherkyyttä, kun häiriö yhdessä paikassa voi kasvavalla todennäköisyydellä tuottaa keskeytyksen toisessa. Alati kasvava kyberhyökkäysten mahdollisuus kriittistä infrastruktuuria vastaan onkin nouseva uhka ja voi aiheuttaa vakavia katkoksia käytännössä kaikissa peruspalveluissa ja -toiminnoissa, kuten logistiikassa, sairaanhoidossa, energiahuollossa ja maksuliikenteessä.

Myös kiristyvän turvallisuusympäristön tilanteen yhteydessä korostuneet hybridi-vaikuttamisen mahdollisuudet voivat uhata kansallisesti kriittisiä taloudellisia toimintoja. Vaikka hybridiuhista puhuttaessa usein korostetaan kyber- ja informaatiovaikuttamista sekä mahdollisesti tunnusettomien aseellisten joukkojen käyttöä painostamisen välineenä, hybridi-vaikuttaminen voi pitää sisällään myös taloudellisiin toimintoihin vaikuttamista osana kokonaistavoitetta tai taloudellisten keinojen käyttöä painostuksen välineenä. Talouspakotteiden käyttö on tästä hyvä esimerkki.

7.5 Viranomaisten varautuminen ja toimijoiden välinen yhteistyö

Taloudellisten toimintojen jatkuvuus, kriittisen infrastruktuurin toimivuus ja huoltovarmuuden turvaaminen on laajuudeltaan kokonaisuus, joka korostaa sekä viranomaisten että yhteiskunnan eri osaluiden lukuisten toimijoiden välisen yhteistyön välttämättömyyttä. Yhteistyön tarve korostuu erityisesti kriittisen infrastruktuurin

ja palveluiden sekä huoltovarmuuden turvaamisessa, koska pääosa näitä tuottavista ja ylläpitävistä rakenteista, prosesseista ja resursseista ovat yksityisen sektorin hallitsemaa. Kuitenkin myös julkisen talouden toimintaedellytysten turvaamiseen tarvitaan yhteistyötä läpi koko yhteiskunnan.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia nojaa olettamukseen, että varautumisesta huolehtiminen on lähtökohtaisesti osa kaikkien toimijoiden päivittäistä toimintaa. Tavoitteena on, että johtosuhteet, organisaatiot ja vastuujako säilytetään normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa mahdollisimman muuttumattomina kaikissa tilanteissa, koska uusien rakenteiden ja vastuidenjaon käyttöönotto häiriötilanteessa ei ole realistista eikä etenkin tehokasta.

Nyky-yhteiskunnan nopean muutostahdin ja -herkkyyden vuoksi viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja muiden yhteisöjen sekä kansalaisten välinen yhteistyö ja toiminta on sovittava yhteen varautumiselle luoduissa yhteistyörakenteissa ennakoivasti niin pitkälle kuin mahdollista. Yhteistyön toiminnalle häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on siis luotava pohja normaalioloissa. Varautumisen ja häiriötilanteissa toimimisen johtosuhteet, organisaatiot ja vastuujako pyritäänkin tästä syystä säilyttämään mahdollisimman muuttumattomina kaikissa tilanteissa.

Toimintojen hajaantuneisuus eri vastuutahojen alaisuuteen sekä tuotannon jakautuminen verkostoihin korostaa tarvetta noudattaa jatkuvuudenhallinnan periaatetta varautumisessa. **Jatkuvuudenhallinnalla** tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joiden avulla organisaatio ennalta suunnitelluilla ja toteutetuilla järjestelyillä ja johtamismalleilla hallitsee erilaiset toimintaansa uhkaavat häiriötilanteet.

Jatkuvuudenhallinnan systemaattisen kehittämisen avulla vähennetään toimintakatkoista aiheutuvia kustannuksia, luodaan organisaation johdolle varmuutta vastuuhenkilöiden kyvystä toimia häiriötilanteissa, tehostetaan toimintaa häiriötilanteissa ja nopeutetaan tilanteesta toipumista, lisätään vastuuhenkilöiden osaamista toiminnan kehittämisessä ja parannetaan organisaation mainetta luotettavana kumppanina.

Jatkuvuudenhallinta on toimintamalli, jonka avulla organisaatio;

- tunnistaa ja arvioi (liike-) toimintansa riskit, häiriötilanteet ja riippuvuudet
- organisoi ja toteuttaa menettelytavat häiriötilanteiden varalle
- varmistaa kriittisten kumppaneidensa kyvyn toimia häiriötilanteissa
- suojaa (liike-) toimintansa intressit ja arvontuotantokykynsä.

7.6 Viranomaisten strategiset tehtävät ja yhteistoiminta

Vaikka jokaiselle strategiselle tehtävälle on määritetty vastuuviranomainen, tehtäviä toteutetaan poikkihallinnollisesti yhteistyössä.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia määrittää strategiset vastuut viranomaisille sekä määrittää näiden välistä yhteistyötä ohjaavat periaatteet. Vaikka jokaiselle strategiselle tehtävälle on määritetty vastuuviranomainen, tehtäviä toteutetaan poikkihallinnollisesti yhteistyössä. Valtion viranomaisilla ja liikelaitoksilla sekä kunnilla on kuitenkin lakisääteinen velvoite varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Viranomaisten lisäksi varautumisyhteistyöhön osallistuvat myös elinkeinoelämä ja kolmas sektori oman roolinsa mukaisesti. Useissa kriittisissä toiminnoissa julkisen sektorin varautumistoimet ovat luonteeltaan täydentäviä ja pääasiassa käytännön toimet toteuttaa elinkeinoelämä normaaliolojen rakenteisiin perustuen liiketaloudellisin perustein. Kriittiset yritykset ja palveluntuottajat varmistavat toiminnan jatkuvuuden joko lainsäädäntö-, sopimus- tai muulla vahvalla perusteella ja joissakin tapauksissa varautumisvelvoite on sisällytetty substanssilainsäädäntöön.

Substanssilainsäädäntö ja valmiuslaki täydentävät toisiaan kokonaisuutena laajoihin häiriöihin ja poikkeusoloihin varautumisessa. Esimerkiksi tietoyhteiskuntakaareissa on asetettu velvoitteita teleyrityksille huolehtia, että niiden toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös normaaliolojen häiriötilanteissa sekä valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Myös rautatieliikenteen harjoittajille, metrolleikenteen harjoittajalle, lentoyhtiöille ja lentoaseman pitäjille on asetettu



Kuva Susanna Lehto, Tekes



Kuva Neste

samankaltaisia varautumisvelvoitteita. Kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj puolestaan vastaa sähkönsiirtojärjestelmän toimivuudesta ja hetkittäisestä tehotasapainosta. Fingrid Oyj:llä on laajat toimintavaltuudet kulutuksen ja tuotannon tasapainottamiseksi jo ennen valmiuslain mukaista poikkeusolotilannetta.

Osissa toiminnoista vastuu on jaettu usean toimijan välillä yhteistyössä toteutettavaksi. Esimerkiksi sähkön ja lämmön tuotanto- ja jakeluyritysten varautumista ohjataan Huoltovarmuuskeskukseen energiahuolto-osaston ja sen alaisen voimalauspoolin toiminnan kautta ja polttoainehuollon varautumista ohjaa Huoltovarmuuskeskukseen energiahuolto-osasto ja sitä toteuttaa öljypooli (ks. s. 100). Öljypooli yhteistoiminnassa maa- ja vesikuljetuspoolien kanssa ylläpitää myös öljytuotteiden kuljetusten valmiutta. Yrityskohtainen valmiussuunnittelu kattaa lähes koko öljy- ja kaasualan. Öljytuotteiden säännöstelytehtävät voidaan valmiuslain antamin valmiuksin määrätä Öljy- ja biopolttoaineala ry:n yhteydessä toimivalle Öljyalan jakelukeskukselle, joka ohjaa ja seuraa öljyn toimituksia, seuraa polttoöljyn myyntiä ja varastoja sekä avustaa öljy-yhtiöitä säännöstelyn toimeenpanossa yhtiöiden asiakkaiden öljytuotteiden varmistamiseksi.

Toimijat, joilla ei ole lakisääteisiä varautumisvelvollisuuksia, varmistavat toimintansa muilla perusteilla, tyypillisesti sopimuksellisiin järjestelyihin perustuen. Esimerkiksi teollisuusyrityksillä ei ole yleistä lakiin perustuvaa varautumisvelvoitetta, vaan varautuminen perustuu alan järjestöjen ja Huoltovarmuuskeskukseen välisiin sopimuksiin poolitoiminnan puitteissa. Tästä periaatteesta poikkeuksena on muun muassa laki lääkkeiden velvoitevarastoinnista (979/2008), joka velvoittaa lääke-tehtaita, lääkevalmisteiden maahantuoja, terveydenhuollon toimintayksiköitä ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta varastoimaan lääkeaineita ja -valmisteita sekä lääkkeiden valmistuksessa käytettäviä apu- ja lisäaineita ja pakkausmateriaaleja.

Ministerit ja ministeriöt tekevät jatkuvasti yhteistyötä niille osoitettujen strategisten tehtävien huolehtimiseksi.

Yleisenä varautumisen periaatteena on kuitenkin, että toimenpiteet niukkeneviin resursseihin sopeutumiseksi voidaan toteuttaa mahdollisimman pitkään markkinaehtoisesti, huoltovarmuusorganisaation puitteissa, hakemalla alan toimijoiden ja asiantuntijoiden sekä viranomaisten kesken kokonaisuuden kannalta optimaalisin ratkaisu. Ainoastaan vaikeimmissa ja pitkäkestoisissa tilanteissa raaka-aineiden maahantuontia ja maastavientiä sekä käyttöä teollisuudessa ohjataan valmiuslain säännösten mukaisesti. Puolustusvoimien rakennushankkeita varten tarvittavia resursseja turvataan puolustusvoimien ja rakennusalan yritysten välisin yksityisoikeudellisin aie- ja valmiussopimuksin. Sopimuksellisilla järjestelyillä pyritään siis varmistamaan ennakkoon varattavat resurssit ja järjestelyt joiden pohjalta voidaan tarvittaessa perustaa laajoissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tarvittavat kyvykkyydet.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on määritelty ja kuvailtu tarkasti jokainen strateginen tehtävä ja siitä vastuussa olevat viranomaiset. Tämä tarkoittaa, että myös jokaiselle ministeriölle on osoitettu oman hallinnonalansa mukaiset strategiset tehtävät. Näistä tehtävistä huolehtiminen edellyttää kuitenkin useimmissa tapauksissa ministeriöiden välistä yhteistyötä, sillä strategiset tehtävät ovat luonteeltaan niin laajoja ja moniulotteisia kokonaisuuksia, että niiden ansiokas hoitaminen vaatii asiantuntemusta usealta eri hallinnonalalta.

7.7 Huoltovarmuuskeskus ja Huoltovarmuusorganisaatio

Huoltovarmuuskeskus (HVK) on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan laitos, jonka tehtävänä on maan huoltovarmuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvä suunnittelu ja operatiivinen toiminta. HVK:n toimintaa johtaa sen hallitus ja toimitusjohtaja.

Toiminnan perustana on valtion talousarvion ulkopuolinen huoltovarmuusrahasto, josta rahoitetaan varmuusvarastointi ja eräät teknisen infrastruktuurin turvaamiseksi toteutetut varajärjestelyt.

Valtiolla on varmuusvarastoituna materiaaleja väestön toimeentulon ja talouselämän toiminnan turvaamiseksi ankaran kriisitilanteen varalta. Varmuusvarastoilla turvataan energiahuoltoa, elintarviketaloutta, terveydenhuoltoa sekä maanpuolustusta palvelevaa tuotantoa. HVK:n tehtävänä on ylläpitää varastoitavia materiaaleja.

Toinen merkittävä materiaalsen varautumisen instrumentti on velvoitevarastot. Velvoitevarastoinnin tarkoituksena on maan huoltovarmuuden turvaaminen tuontipolttoaineiden tai lääkkeiden vakavan saantihäiriön varalta. Turvavarastoinnilla puolestaan pyritään väestön toimeentulon ja yritysten tuotannon turvaamiseen välttämättömien raaka-aineiden ja materiaalien saantihäiriöissä. HVK:n tehtävänä on hoitaa näiden varastojen ylläpitämiseen liittyviä käytännön toimenpiteitä.

Varmuusvarastoilla
turvataan
energiahuoltoa,
elintarviketaloutta,
terveydenhuoltoa
sekä maanpuolustusta
palvelevaa tuotantoa.

HVK:n tehtävänä on kehittää ja ylläpitää huoltovarmuutta. Strategisina tehtävinään HVK muun muassa;

- sovittaa yhteen elinkeinoelämän ja julkishallinnon yhteistyötä varautumisessa
- hoitaa valtion varmuusvarastointia sekä turva- ja velvoitevarastointia
- varmistaa välttämättömien teknisten järjestelmien toimivuutta ja turvaa kriittistä tavara- ja palvelutuotantoa
- seuraa kansainvälistä kehitystä ja pitää yhteyttä ulkomaisiin viranomaisiin ja laitoksiin

Huoltovarmuusorganisaatio (HVO) on verkosto, joka ylläpitää ja kehittää Suomessa huoltovarmuutta vapaaehtoisuuteen perustuvalla julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusperiaatteella. Sen päätavoitteena on huoltovarmuuden kannalta tärkeiden organisaatioiden ja sitä kautta koko yhteiskunnan toimintaedellytysten turvaaminen. HVO:ssa toimii useita satoja yrityksiä, viranomaisia ja järjestöjä yhteiskunnan eri aloilta yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Huoltovarmuuden painopistealueille muodostetut sektorit ovat viranomaisten, alan järjestöjen ja merkittävimpien toimijoiden muodostamia laajoja, alakohtaisia yhteistoimintaorganisaatioita. Niiden yleistävänä on ohjata, koordinoida ja seurata oman huoltovarmuusalan varautumista sekä edistää viranomaisten ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä huoltovarmuussasioissa. Lisäksi sektorin tehtävänä





Huoltovarmuusorganisaatio

on seurata alansa poolien toimintaa, selvittää huoltovarmuuden kehittämiskoh-teita, tehdä esityksiä huoltovarmuuden kehittämiseksi, arvioida ja analysoida oman alansa uhkia ja huoltovarmuuden kehityssuuntia sekä edistää oman alansa toimijoiden välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa.

Huoltovarmuussektorit ovat logistiikka-, elintarvikehuolto-, energiahuolto-, terveyden-huolto-, finanssialan sekä teollisuussektori. Sektoreiden jäseninä on ministeriöiden, keskusvirastojen, elinkeinoelämän järjestöjen sekä keskeisten yritysten edustajia.

Poolit vastaavat operatiivisesta varautumisesta elinkeinoelämän johdolla ja ehdoilla toimivina toimieliminä. Niiden tehtävänä on yhdessä alan yritysten kanssa seurata, selvittää, suunnitella ja valmistella toimenpiteitä omien alojensa huoltovar-muuden kehittämiseksi. Alan yritykset osallistuvat poolin järjestämään koulutukseen ja suunnittelutyöhön sekä varautuvat poolin antamien ohjeiden mukaan.

Poolin tehtävänä on huolehtia organisaationsa kehittämisestä ja ylläpitää toimis-tonsä valmiutta, määritellä ja laatia poikkeusolojen toimintoja koskevat yleissuunni-telmat, laatia ja ylläpitää toimialansa kriittisten toimipaikkojen tietokantaa, ohjata ja seurata alansa yritysten varautumista, tehdä selvityksiä korvaavien toimintojen kehittämiseksi sekä suunnitella yhteistyössä yritysten kanssa henkilöstön ja muiden voimavarojen käyttöä poikkeusoloissa.

Lisäksi poolin tehtäviin kuuluu tehdä selvityksiä ja esityksiä varmuus- ja turva-varastoinnin tarpeesta, hankkia ja ylläpitää edustamiensa toimialojen toimintoja ja toimintaedellytyksiä koskevia tietoja, järjestää alan valmiuden ylläpitämiseksi tarpeellisia tiedotus-, koulutus- ja harjoitustilaisuuksia.

7.8 Lopuksi

Taloudellinen turvallisuus on enenevässä määrin tärkeä osa arjen turvallisuutta kansalaisten näkökulmasta. Viimeaikaisten selvitysten perusteella kansalaiset kokevat työttömyyden syrjäytymisen ohella vakavimpana uhkana omalle turvallisuudelleen. Vakaa talous luo myös edellytykset yleiselle turvallisuudelle ja takaa riittävän rahoituksen ja muut resurssit kokonaisturvallisuuden toteuttamiselle. Taloudellisen turvallisuuden kokonaisuus Suomessa koostuu julkisen talouden kestävydestä, kriittisen infrastruktuurin toimivuudesta ja huoltovarmuudesta.

Taloutta, kriittistä infrastruktuuria ja huoltovarmuutta vaarantavia keskeisiä uhkia ovat: elintarvikehuollon vakavat häiriöt, energian saannin vakavat häiriöt, julkisen talouden rahoituksen saatavuuden häiriintyminen, kuljetuslogistiikan vakavat häiriöt, rahoitus- ja maksujärjestelmän vakavat häiriöt, tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt – kyberuhkat sekä suuronnettomuudet, luonnon ääri-ilmiöt ja ympäristöuhat. Myös terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikollisuus voivat vaarantaa näitä toimintoja.



Taloudellisten toimintojen jatkuvuus, kriittisen infrastruktuurin toimivuus ja huoltovarmuuden turvaaminen on laajuudeltaan kokonaisuus, joka korostaa sekä viranomaisten että yhteiskunnan eri osaluiden lukuisten toimijoiden välisen yhteistyön välttämättömyyttä. Yhteistyön tarve korostuu erityisesti kriittisen infrastruktuurin ja palveluiden sekä huoltovarmuuden turvaamisessa, koska pääosa näitä tuottavista ja ylläpitävistä rakenteista, prosesseista ja resursseista on yksityisen sektorin hallitsemassa. Kuitenkin myös julkisen talouden toimintaedellytysten turvaamiseen tarvitaan yhteistyötä läpi koko yhteiskunnan.

Varautumisesta
huolehtiminen on
osa kaikkien
toimijoiden
päivittäistä
toimintaa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia nojaa olettamukseen, että varautumisesta huolehtiminen on lähtökohtaisesti osa kaikkien toimijoiden päivittäistä toimintaa. Tavoitteena on, että johtosuhteet, organisaatiot ja vastuujako säilytetään normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa mahdollisimman muuttumattomina, koska uusien rakenteiden ja vastuujakojen käyttöönotto häiriötilanteessa ei ole realistista eikä usein mahdollistakaan.

Tämän periaatteen mukaisesti normaaliolojen alaisissa häiriötilanteissa toimintaa johtavat vastuulliset ja toimivaltaiset viranomaiset tai muut siihen lainsäädännössä velvoitetut turvallisuustoimijat omien tehtäviensä ja toimivaltansa mukaisesti. Ennalta suunnitellut, koulutetut ja harjoitellut johtamisen toimintamallit ovat edellytys tehokkaalle toiminnalle häiriötilanteissa. Viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja muiden yhteisöjen sekä kansalaisten välinen yhteistyö ja toiminta sovitetaan yhteen varautumiselle luoduissa yhteistyörakenteissa ennakoivasti. Tällöin yhteistyö toimii myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

A close-up photograph of two hands wearing blue nitrile gloves, gently holding a small, light-colored object between the fingers. The background is blurred, showing more of the hands and the object.

8

VÄESTÖN TOIMINTAKYKY JA PALVELUT

Juhani Eskola



Valtion keskeinen tehtävä on suojella kansalaisia hyvinvointia ja terveyttä vaarantavia uhkia vastaan sekä varmistaa kaikkien mahdollisuus ihmisarvoiseen elämään. Varautumisen tavoitteena on väestön itsenäinen selviytyminen myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Varautumista ei voida ulkoistaa viranomaisille; etenkin hyvinvoinnin ja terveyden alueella kaikki viranomaiset tarvitsevat kumppanikseen kansalaisia ja kansalaiset viranomaisia. Kansalaisten tunne samassa veneessä olemisesta sekä luottamus toimiviin sosiaali- ja terveystalouteihin on turvallisen yhteiskunnan perusta niin kriisitilanteessa kuin niihin varautumisessakin.

Väestön toimintakykyyn ja palveluihin kohdistuva vakava uhka voisi olla helposti ihmisestä toiseen leviävä ja korkeaa kuolleisuutta etenkin lasten, nuorten ja raskaana olevien naisten keskuudessa aiheuttava influenssapandemia, jota vastaan millään ikäryhmällä ei ole vastustuskykyä eivätkä olemassa olevat virust lääkkeet tai rokotteet tehoa siihen riittävästi. Virus leviäisi helposti ympäri maailman, myös Suomeen, rahti- ja henkilöliikenteen mukana. Viruksen lähtömaissa yhteiskuntarakenteet kriisiytyisivät nopeasti, sillä sairastumisen pelossa viranomaiset voivat kieltäytyä menemästä töihin ja maiden kansainvälinen kauppa tyrehtyisi. Muissa maissa olemassa olevat virust lääkkeiden varastot ovat riittämättömät, joten niiden tuotantomaissa voitaisiin asettaa vientikieltoja.

8.1 Väestön terveyden ja hyvinvoinnin turvaaminen

Väestön toimintakyvyn ja palveluiden turvaaminen tarkoittaa sosiaali- ja terveydenhuollossa väestön suojaamista biologisilta, kemiallisilta ja säteilyn aiheuttamilta uhilta, terveellisen elinympäristön ja riittävien palveluiden turvaamista sekä riittävän toimeentulon takaamista kaikille väestöryhmille.

Tässä artikkelissa käsitellään väestön terveyden ja hyvinvoinnin turvaamista. Lähtökohtana on laatikossa aiemmin kuvattu tilanne, joka perustuu Suomen kansallisen riskiarvion (2015) esimerkkiin maailmanlaajuisen, vakavan tarttuvan taudin vaikutuksista. Tilanne on kaikilta osin mahdollinen, ja kuvaa hyvin yhteiskunnan toimintoihin laajasti vaikuttavaa terveysuhkaa, jonka torjumiseen myös Suomessa on syytä varautua.

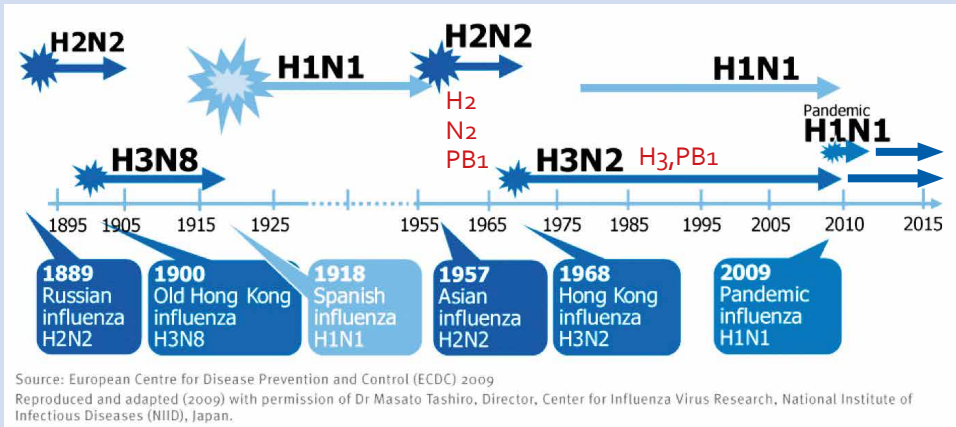
Influenssapandemia-esimerkin pohjalta esitellään ulkoisten uhkien torjuntaan varautumista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän näkökulmasta. Suomen osuutta kansainvälisessä terveysturvallisuutta koskevassa yhteistyössä kuvataan lyhyesti. Artikkelin loppupuolella pohditaan yhteiskunnan koheesion ja luottamuksen merkitystä ulkoisten uhkien torjunnassa ja laveamminkin kokonaisturvallisuudessa.

8.2 Influenssapandemia turvallisuushaasteena

Influenssapandemialla tarkoitetaan ihmiselle uuden influenssaviruksen alatyypin aiheuttamaa ja nopeasti ympäri maailman leviävää epidemiaa. Pandemiassa sairastuvuus voi olla normaalia kausi-influenssaa suurempi. Kansainvälisten arvioiden mukaan jopa kolmannes väestöstä voi sairastua, kun sairastuvuus kausi-influenssaan on 10 prosentin luokkaa. Lisäksi influenssan taudinkuva voi olla pandemiassa kausi-influenssaa merkittävästi vaikeampi. Myös täysin terveet lapset, nuoret ja aikuiset voivat sairastua vakavasti, eivät vain sairauden tai ikänsä vuoksi riskiryhmiin kuuluvat.

Influenssa on aiheuttanut viimeisen sadan vuoden aikana neljä vakavuudeltaan vaihdellutta maailmanlaajuista pandemiaa. Näiden influenssapandemioiden lisäksi lintupopulaatioissa jatkuvasti esiintyvien lintuinfluenssatapausten katsottiin vuosina 2003–2006 muodostavan pandeemisen uhan. Viruksen merkittävää tarttumista linnuista ihmisiin ei toistaiseksi ole havaittu, mutta tämä on ajan myötä hyvin mahdollista, sillä tarttumisen mahdollistava muutos perimässä on geneettisesti hyvin pieni.

Viimeisimmät influenssapandemiat ovat puhjenneet 10–40 vuoden välein, ja uuden pandemian todennäköisyys on huomattava. Influenssapandemia on merkittävä riski yhteiskunnalle: tartunta leviää helposti pisaratartuntana ihmisestä toiseen, sairast-



Influenssa A pandemiat

Recorded human pandemic influenzas since 1885 (early subtypes inferred)

A. Nicoll, Eurosurveillance, Volume 15, Issue 1, 07 January 2010
<http://www.eurosurveillance.org/ViewArticle.aspx?ArticleId=19458>

tuneiden määrä on suuri, väestöllä ei ole vastustuskykyä uutta virusta vastaan eikä ennaltaehkäisevää rokotetta ole pandemian puhjetessa. Mahdollisuudet ehkäistä influenssan leviämistä ovat heikot, ja liian rajut vastatoimet voivat helposti aiheuttaa suurempaa haittaa yhteiskunnan toiminnalle kuin itse sairaus. Taudin tartuttua potilaalle ei ole antaa tehokasta hoitoa, sillä nykyisillä viruslääkkeillä voidaan vain lyhentää sairauden kestoa ja vähentää jälkitautien mahdollisuutta.

Suomen kansallisen riskinarvion skenaarion mukaan pandemian ensimmäisen, kahdeksan viikkoa kestävä aallon aikana avoterveydenhuollon palveluja tarvitsee epidemian pahimpina viikkoina noin 500 000 potilasta. Sairaalahoitajaksoja tarvitaan noin 35 000 ja kuolemantapauksia on 9 000.

Jo kausi-influenssan suorat vaikutukset terveydenhuoltojärjestelmään ja muuhun yhteiskuntaan ovat merkittävät, koska suuri joukko ihmisiä sairastuu ja moni kuolee. Pandemian vaikutukset voivat olla merkittävästi suuremmat. Se voi uhata lähes kaikkia yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, ei vain terveydenhuoltojärjestelmää

ja sen toimintaa. Kriittisiä tilanteita syntyy, kun suuri joukko henkilöitä sairastuu samanaikaisesti. Haavoittuvia alueita voivat olla johtaminen, puolustuslaitos, sisäinen turvallisuus, energiahuolto, kuljetukset ja elintarvikehuolto. Kansainvälisen kaupan ja lentoliikenteen häiriöt saattavat nostaa taloudelliset kustannukset nopeasti miljardeihin euroihin, kuten pandemian alkuvaihe Meksikossa vuonna 2009 tai maantieteellisesti hyvin rajoittunut, influenssaan verrattava SARS-epidemia Hong Kongissa ja Torontossa vuonna 2003 osoittivat.

Pandemia voi uhata lähes kaikkia yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, ei vain terveydenhuoltojärjestelmää ja sen toimintaa.

8.3 Vanhat ja uudet ulkoiset terveysuhkat

Biologinen uhka voi syntyä luonnollisen biologisen kehityksen tuloksena, mutta se voidaan aiheuttaa myös tahallisesti. Ihmisen tahallisesti aiheuttama biouhka voi olla vaikutuksiltaan moninainen ulottuen lieväasteisesta häiriköinnistä bioterrorismiin ja äärimmäisessä tapauksessa biologiseen sodankäyntiin asti.

Mikrobilääkkeet, rokotteet, elintarvikehygieniat ja nykyaikainen juomavesihuolto ja jätevesisanitaatio ovat vähentäneet merkittävästi sairastuvuutta ja kuolleisuutta infektioitauteihin. Monet teollisuusmaista kokonaan tai lähes kokonaan hävinneistä infektioitaudeista ovat edelleen yleisiä suuressa osaa maailmaa. Kehittyvässä maissa ne ovat edelleen lasten ja aikuisten yleinen kuolinsyy.

Joskus uusia, vakaviakin infektioitauteja voi ilmentua yllättäen täysin luonnollisten prosessien kautta ("emerging infections"). Osa uusista infektioitaudeista voi levitä eri puolille maailmaa, kuten HIV, SARS ja uudet influenssat, osa taas on jäänyt alueelliseksi taudiksi, kuten MERS, Ebola ja Zika. Niiden vaikutukset voivat kuitenkin heijastua globaalisti ja aiheuttaa merkittäviä häiriöitä yhteiskuntien toiminnalle.

Perinteisten mikrobiologisten teknologioiden rinnalle kehitetään jatkuvasti uusia keinoja muokata bakteerien ja virusten ominaisuuksia. Tätä voidaan käyttää sekä hyvään että pahaan. Esimerkiksi mikrobien taudinaiheuttamis- tai antibioottiherkkyysominaisuuksien muuttaminen on asiansa osaaville verraten yksinkertaista. Laboratoriossa pystytään luomaan jopa uusia, ennen tuntemattomia mikrobeja.

Nykyaikainen elämänmuoto on luonut uusia väyliä terveysuhkille. Globaali ja tiheä lentoliikenne voi kuljettaa minkä tahansa infektion nopeasti maasta toiseen.



Juomavesihuollon ja jätevesisanitaation ansiosta sairastuvuus ja infektioitaudeista aiheutunut kuolleisuus on vähentynyt merkittävästi.

Kuva Riitta Supperi, Team Finland

Mitkään rajavalvontatoimet tai karanteeniyitykset eivät pysty estämään esimerkiksi influenssaviruksen leviämistä alkulähteeltä toiselle puolelle maapalloa jopa muutamassa päivässä. Myös teollinen elintarviketuotanto voi aiheuttaa laajan terveysongelman. Mikäli ravinnon raaka-aineiden tai elintarviketeollisuuden laadunvalvonta pettää, voi seurauksena olla paljon sairastuneita ja mittavat taloudelliset menetykset.

Vanhoja ja uusia, terveydelle haitallisia kemikaaleja käytetään teollisuudessa paljon. Niitä saattaa levitä tehtaassa tai liikenteessä sattuneen onnettomuuden seurauksena suojattomaan väestöön. Tällaisten tilanteiden vaikutukset ovat usein monimutkaisia ja niiden hoitaminen vaatii monen alan asiantuntemusta. Tarvitaan ymmärrystä kemikaalien vaikutuksista ihmisten terveyteen, niiden käyttäytymisestä ilmassa, vedessä ja maaperässä sekä perehtyneisyyttä kemikaalien analytiikkaan, riskinarviointiin ja erilaisiin riskinhallintatoimenpiteisiin.

Paikallisen **säteilyvaaran** voi aiheuttaa esimerkiksi onnettomuus radioaktiivisten aineiden kuljettamisessa. Vakava ydinvoimalaonnettomuus tai ydinräjähdys Suomessa tai lähialueella voi altistaa koko yhteiskunnan säteilyvaaralle. Säteilyturvakeskus (STUK) on jatkuvassa valmiudessa säteilyuhkan varalta. Säteily- ja ydinonnettomuuksien ilmoittamisesta on sovittu kansainvälisesti, naapurimaiden keskinäinen tiedonsaanti on varmistettu erityisen hyvin. Vakavassa, laajaa aluetta koskevassa säteilyvaarassa tarvitaan kaikkien hallinnonalojen ja -tasojen toimia. Eri viranomaisten vastualueiden ja tehtävien selkeä jako ja yhteistoiminta ovat olennaisia haittojen torjunnassa.

CBRN-uhalla tarkoitetaan kemiallisista aineista (C), biologisista taudinaiheuttajista (B), radioaktiivisista aineista (R) ja ydinaseista (N) sekä näitä koskevan tietotaidon väärinkäytöstä johtuvia vaaratilanteita. Ne voivat johtua onnettomuuksien lisäksi ilkeivallasta tai terrori-iskusta. CBRN-aseita voidaan käyttää painostukseen, iskuihin elintärkeitä kohteita vastaan ja koko yhteiskuntaa kuormittavan häiriötilan aiheut-



Lento-
liikenne ja
tartuntatauti-
tapauksen
kantautuminen
Suomeen.



tamiseen. Isku voi kohdistua yksittäiseen henkilöön, rakennukseen, julkiseen kulkuvälineeseen tai laajaan alueeseen. Kohteeseen voidaan vaikuttaa saastuttamalla se taudinaiheuttajalla tai haitallisella aineella. Myös uskottava uhkaus CBRN-aineen käyttämisestä voi olla tehokas pelote.

8.4 Varautuminen ulkoisiin terveysuhkiin

Varautuminen ulkoisten tekijöiden aiheuttamiin terveysuhkiin perustuu Suomessa yhteiskunnan normaaliajan rakenteisiin, jotka tulee suunnitella riittäviksi myös poikkeustilanteisiin. Uhkien onnistunut torjunta edellyttää paitsi osaamista ja riittäviä resursseja eri tasoilla, myös hyvää yhteistyökykyä sekä sosiaali- ja terveyssektorin toimijoiden kesken että poikkihallinnollisesti. Suomalaisissa suunnitelmissa ovat mukana kaikki yhteiskunnan sektorit.

Valtioneuvosto vastaa myös uhkatilanteessa valtion johtamisesta ja yhteiskunnan toimivuuden turvaamisesta sekä eri ministeriöiden toimenpiteiden yhteensovittamisesta. Valtioneuvostoa tukevat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokoukset. Valtioneuvoston kanslian tilannekeskuksessa muodostetaan johtamisen tueksi tarvittava, kaikkia hallinnonaloja koskeva valtakunnallinen tilannekuva.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin johtaa, valvoo ja koordinoi sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa. Ministeriön kansliapäällikön tulee huolehtia, että terveydenhuollon hoitamiseksi poikkeusoloissa sairaanhoitopiireissä ja kunnissa on tarvittavat valmiussuunnitelmat, ja että ne on sovitettu yhteen muun poikkeusoloihin varautumisen kanssa.

Tartuntatautiuhkien aiheuttamissa erityis- ja häiriötilanteissa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) tukee sosiaali- ja terveysministeriötä tuottamalla riskinarvioita, ohjeita ja tiedotteita viranomaisille, alan toimijoille ja väestölle. THL:n mikrobiologiset asiantuntijalaboratoriot tukevat terveydenhuollon kliinisen mikrobiologian toimijoita. Laitoksella on sopimus Ruotsin Smittskyddsmyndigheten korkean bioturvallisuusluokan laboratorion kanssa erityisen vaarallisten mikrobien diagnostiikasta. EU:n ja WHO:n viranomaisyhteistoiminnan kautta saadaan nopeasti käyttöön uusimmat diagnostiset testit.



Hyvällä seurannalla voidaan parantaa sairastuneiden hoitoa ja ehkäistä epidemioita ja arvioida torjuntatoimien tehoa. Tartuntatautien esiintymistä seurataan paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti. Seurannan keskeinen väline on THL:n tartuntatautirekisteri, jonka toiminta perustuu tartuntatautilakiin. Lääkäreillä ja potilasnäytteitä tutkivilla mikrobiologisilla laboratorioilla on velvollisuus ilmoittaa tartuntatautirekisteriin toteamansa tautitapaukset ja niihin viittaavat laboratoriolöydökset. Jotta tietojen käyttö olisi sujuvaa, on sairaanhoitopiirien ja terveyskeskusten tartuntataudeista vastaavilla lääkäreillä pääsy oman alueensa tietoihin suojatun verkkoxyhteyden kautta. THL:lla on lisäksi useita erilaisia kohdennettuja seuranta- ja laboratoriojärjestelmiä, kuten avohoidon hengitystieinfektioiden käyntisyysseuranta ja anturikeskusverkosto. Näiden lisäksi se pitää yllä Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) kanssa yhteistä elintarvike- ja vesiperäisten epidemiaepäilyjen ilmoitusjärjestelmää. Seurantajärjestelmät ovat kotimaisten tarpeiden ohella osa Euroopan unionin ja WHO:n tarttuvien tautien seurantajärjestelmää.

Eri siviili- ja sotilasviranomaiset ovat tehneet sekä kansallista että kansainvälistä yhteistyötä kehittääkseen uhkien ennaltaehkäisyä ja valmiutta vastata erilaisiin CBRN-uhkiin. Valtioneuvostolla ja poliisilla on toimenpiteiden yhteensovittamiseksi työryhmiä ja yhteistyöfoorumeita. Biologisten uhkien osaamiskeskus (BUOS) on THL:n ja puolustusvoimien yhteistoimintaelin, joka yhdistää näiden laitosten resurssit biologisten uhkien torjunnassa ja uhkiin varautumisessa. Vakavien kemiallisten uhkien osaamiskeskus (C-osaamiskeskus) on sosiaali- ja terveysministeriön asettama kemiallisten uhkien eri asiantuntijatahojen muodostama yhteistyöverkosto. Säteilyturvakeskus (STUK) ylläpitää valtakunnallista säteilyvalvontaa ja toimii säteilyturvallisuuden asiantuntijaviranomaisena.

CBRN-tilanteessa korostuu eri viranomaisen johtamisen ja viestinnän yhteensovittaminen. Johtovastuu riippuu tilanteen luonteesta: muut viranomaiset ja toimijat toimivat johtavan viranomaisen tukena yhteisessä tilanneorganisaatiossa. Tärkeää on yhteinen tilannekuva ja yhteinen viestintäjärjestelmä. Viestinnällä

välitetään viranomaisille ja väestölle oikea tieto oikea-aikaisesti. Silloin suojaus-toimenpiteet ovat oikeat ja lisävahinkojen syntyminen estetään.

8.5 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä

Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä ja hyvinvointia. Varautumisen tavoitteena on turvata väestölle kaikissa olosuhteissa nämä terveyden ja toimintakyvyn kannalta tärkeimmät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, terveellinen elinympäristö ja toimeentulo.

Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän perusta on valtion tuella toteutettu kunnallinen sosiaali- ja terveydenhuolto.

Sairaanhoitopiirit järjestävät erikoissairaanhoidon.

Jotkut erikoissairaanhoidon palvelut järjestetään yliopistosairaaloiden erityisvastualueiden pohjalta. Julkisen sektorin ohella palveluja tuotetaan yksityisissä yrityksissä. Suomessa toimii myös lukuisia sosiaali- ja terveysjärjestöjä, jotka tuottavat sekä maksullisia että maksuttomia palveluja. Julkista terveydenhuoltoa täydentää poikkeusoloissa näiden lisäksi Puolustusvoimien kenttälääkintäjärjestelmä.

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee lainsäädännön ja ohjaa sen toteutumista. Ministeriö johtaa ja ohjaa sosiaaliturvan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kehittämistä ja toimintapolitiikkaa. Se myös määrittelee sosiaali- ja terveyspolitiikan suuntaviivat, valmistelee keskeiset uudistukset ja ohjaa niiden toteutta-

Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä ja hyvinvointia.



Erikoissairaanhoidon järjestäminen on sairaanhoitopiirien tehtävä.

Kuva Puolustusvoimat

mista ja yhteensovittamista. Aluehallintovirastot sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ohjaavat, valvovat ja hoitavat lupahallintoa sosiaali- ja terveydenhuollossa ja ympäristöterveydenhuollossa. Tutkimus- ja kehittämistehtävistä sekä valtakunnallisesta asiantuntijaohjauksesta vastaavat hallinnonalan virastot ja laitokset: THL, Fimea (Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus), STUK ja TTL (Työterveyslaitos). Näillä kaikilla on määritellyt valmius- ja varautumistehtävät sekä niihin tarvittavat valmiussuunnitelmat.

Suomessa vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja rahoituksesta on nykyisin muihin EU-maihin verrattuna väestöpohjaltaan erittäin pienillä toimijoilla, noin 300 kunnalla. Sote-uudistuksen myötä palveluiden järjestämisvastuuta keskitetään. Eduskunnassa käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mukaan maakunnan on järjestettävä sosiaali- ja terveyspalvelut alueen asukkaille vuoden 2020 alusta lähtien. Maakunta päättää jatkossa palvelujen tuotantostrategiasta, minkä avulla pyritään turvaamaan myös yritysten kyky toimia markkinoilla. Palveluverkko tulee kin muuttumaan merkittävästi. Maakunnan on huolehdittava asiakkaan valinnanvapauden toteutumisesta, ja asiakkaalla on tulevaisuudessa mahdollisuus valita peruspalvelujen julkinen, yksityinen tai kolmannen sektorin tuottaja.

8.6 Palvelujärjestelmän varautuminen

Sairaaloilla ja terveyskeskuksilla on valmiussuunnitelmat suurten potilasmäärien varalta erilaisissa häiriö- ja onnettomuustilanteissa. Sairaansijojen määrää pystytään lisäämään neljänneksellä kahdessa vuorokaudessa. Kapasiteettia pystytään lisäämään vielä tästäkin muutaman lähipäivän aikana. Suunnitelmat on viilattu toimiviksi käytännön toiminnassa ja valmiusharjoituksissa, ja niitä kehitetään jatkuvasti uusien



Kuva Riitta Supperi, Team Finland



Väestön
toimeentulon
ja palveluiden
turvaamiseen myös
poikkeusolojen
aikana tarvitaan
riittävästi
ammattitaitoista
henkilöstöä.

Kuva Riitta Supperi, Team Finland

uhkakuvien ja riskianalyyysien perusteella. Sairaanhoitopiirien ja puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskevat alueelliset yhteistyösopimukset sisältävät myös suunnitelmalliset resurssien yhteiskäytöstä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Kuntien tehtävänä on myös sosiaalisten ongelmien ehkäisy, sosiaalisen turvallisuuden ylläpitäminen sekä ihmisten omatoimisuuden tukeminen. **Sosiaalihuollon** valmiussuunnitelmat sisältävät psykososiaalisen tuen ja palvelut, alkaen arjen traumaattisista tilanteista poikkeusoloihin saakka. Tässä tarvitaan moniammatillista osaamista ja yhteistyötä. Ympäri vuorokautinen valmius huolehtia erilaisten häiriötilanteiden ensihuollosta ja jälkihoidosta on tärkeää. Suunnitelmissa on otettu huomioon eri väestöryhmien, kuten lapsien, vammaisten, vanhusten ja maahanmuuttajien, erityistarpeet. Suomen Punaisen Ristin valmiusryhmä tukee viranomaisia henkisen huollon toteuttamisessa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Ryhmä antaa tarvittaessa konsultaatioapua paikallisille kriisiryhmille. Kriisityöntekijöiden ohella toimintaan osallistuu vapaaehtoisia tukihenkilöitä.

Riittävä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden määrä ja osaaminen ovat merkittäviä tekijöitä kriisitalanteiden ja poikkeusolojen terveydenhuollossa. Poikkeusoloissa voidaan poiketa palvelussuhteen ehdoista ja rajoittaa irtisanomisoikeutta sosiaali- ja terveydenhuollossa väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden turvaamiseksi. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä on muutenkin poikkeustilanteissa laajat valtuudet turvata väestön hyvinvointi. Se voi velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön laajentamaan, supistamaan tai muuttamaan toimintaansa väestön tarpeiden mukaan. Näin palvelujärjestelmän voimavaroja voidaan kohdentaa uudelleen tilanteen edellyttämällä tavalla. Laitos voidaan jopa ottaa valtion viranomaisen käyttöön äärimmäisenä keinona.

Lain antamia valtuuksia voidaan soveltuvin osin käyttää myös poikkeusolojen lääkehuollon turvaamiseen. Toiminnan turvaaminen edellyttää riittävän suurien varastojen lääkkeistä, tarvikkeista sekä laitteiden varaosista ja käyttömateriaalista. Lääkkeiden saatavuutta turvataan velvoitevarastoinnilla. Terveydenhuollon tarvikkeiden ja laitteiden huoltovarmuudesta vastaa kunnallinen terveydenhuoltojärjestelmä, mitä tukee yhteistyö Huoltovarmuuskeskuksen kanssa. Myös yksityinen sektori osallistuu tähän toimintaan.

Normaaliaikoina, mutta erityisesti poikkeustilanteissa, tarvitaan luotettavaa ja ajantasaista tietoa toimintojen suunnitteluun, ohjaukseen ja johtamiseen. Eri hallinnonalojen yhteistyön varmistamiseksi on tärkeää, että tieto voi liikkua sektorirajojen yli ilman tarpeettomia säädös- tai asennemuureja tai teknisiä esteitä. Palvelujärjestelmään kertyvän massiivisen tietovarannon hyödyntämistä on pyritty tehostamaan viime vuosina. Väestön hyvinvoinnin ja terveyden sekä palvelujärjestelmän kannalta tärkeitä tiedontuottajia ovat Tilastokeskus, Väestörekisterikeskus, Kansaneläkelaitos ja THL.

8.7 Kansainvälinen yhteistyö

Suomi on kaikkien muiden WHO:n jäsenmaiden kanssa sitoutunut noudattamaan **kansainvälistä terveyssäännöstöä** (International Health Regulations, IHR). Tämä laintasoinen säännöstö ohjaa kansainvälistä varautumista rajat ylittävien terveysriskien varalta. Maat on veloitettu ilmoittamaan WHO:lle vakavat tartuntatauti-epidemiat ja niihin verrattavat terveysuhat. IHR kuvaa myös seurannan ja torjunnan tason, jota jäsenmaiden tulee pitää yllä globaalin turvallisuuden takaamiseksi.

Jokaisessa maassa tulee IHR-säännösten mukaan olla kansallinen yhteyspiste – National Focal Point. Suomessa tällaiseksi on nimetty THL, jolta edellytetään kykyä tehdä riskinarvioita sekä omasta maasta että kansainvälisesti viestityistä biologisista uhkatilanteista. Laitoksessa on myös valmius käynnistää ja koordinoita epidemioiden torjuntaa ja tilanteen mukaista kansainvälistä viestintää. THL ylläpitää IHR:n edellyttämää 24/7/365 infektiouhkapäivystystä, seuraa EU:n ja WHO:n kansallisille viranomaisille suunnattuja alueellisia ja globaaleja terveysuhkien varhaisvaroitusjärjestelmiä ja välittää niiden kautta tulevaa tietoa sosiaali- ja terveysministeriölle sekä alueellisille ja paikallisille tartuntataudeista vastaaville viranomaisille.

Euroopan tautikeskus (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC) on Euroopan unionin virasto, jonka tehtävänä on vahvistaa jäsenmaiden valmiutta torjua vakavia tartuntatauteja. ECDC tuottaa tietoa sekä kansallisille viranomaisille että Unionin päätöksentekoon, vahvistaa tartuntatautiin torjuntaan tarvittavia kansalliset rajat ylittäviä järjestelmiä ja tukee jäsenmaita ulkoisten uhkien torjunnassa. Sosiaali- ja terveysministeriö on mukana viraston hallintoneuvostossa, ja THL on nimetty ECDC:n kansalliseksi yhteistyökumppaniksi. Useat suomalaiset asiantuntijat työskentelevät joko viraston asiantuntijatehtävissä tai sen erilaisissa työryhmissä.

ECDC:llä on koulutusohjelma, jolla varmistetaan epidemiologien ja laboratorio-asiantuntijoiden saatavuus tartuntatautien torjunnan vaatimisiin tehtäviin.

Suomi on ollut viime vuosina edelläkävijä kansainvälisessä varautumisessa ulkosiin terveysuhkiin. Kansainvälinen terveysturva-aloite (Global Health Security Agenda, GHSA) lähti liikkeelle vuonna 2013. Suomi toimi ensimmäisenä puheenjohtajamaana aikana, jolloin yhteistyö laajeni nopeasti useisiin kymmeniin maihin. Ebola-epidemia osoitti globaalin varautumisen heikkoudet ja puutteet useimpien maiden IHR-valmiuksissa. Tämän vuoksi GHSA, ja sen työtä jatkamaan luotu JEE-allianssi (Joint External Evaluation), painottivat eri hallinnonalojen yhteistoimintaa maiden sisäisessä varautumisessa sekä kansainvälisten järjestöjen, rahoittajien ja yksityisten yritysten yhteistyötä One Health -hengessä.

JEE-allianssin organisoimien perusteellisten asiantuntijavierailujen avulla on arvioitu jo yli 60 maan kykyä torjua ulkoisia uhkia. Suomen terveysturvallisuuden sisäinen ja ulkoinen arviointi tehtiin kevättalvella 2017. Arvioinnin valmisteluun osallistui lähes 300 eri sektoreiden asiantuntijaa. Kansainvälinen JEE-arviointiryhmä antoi suosituksensa 19 avaintoimintakyvyn teknisestä osa-alueesta. Näiden toteutus on siirretty osaksi kansallista terveysturvallisuuden toimeenpanosuunnitelmaa.

8.8 Luottamuksen merkitys



Kuva Riitta Supperi, Team Finland

Terveysturvallisuuden rakentamisessa yhteiskunnan eri toimijoiden välinen luottamus on ratkaisevaa. Kansalaisten on voitava luottaa, että yhteiskunta kestää ulkoisten uhkien paineen ilman perustoimintojen häiriintymistä. Heidän on luotettava toisiinsa sekä viranomaisten kykyyn ja haluun toimia yhteiseksi hyväksi.

Kriisi- ja erityistilanteiden viestinnässä on tärkeää luoda kaikille osapuolille yhtenäinen tilannekuva. Kansalaisilla, kuten viranomaisillakin, tulee olla realistinen käsitys ulkoisen uhan todellisesta merkityksestä. Liioittelu ja pelottelu johtavat helposti ylilyönteihin ja jopa paniikkireaktioihin. Riskien välttämiseksi annettujen ohjeiden tulee olla perusteltuja ja asiallisia. Samalla olisi kerrottava, mitä keinoja ihmisillä itsellään on käytössään riskien pienentämiseksi. Pelottaviakin tietoja on annettava, kun siihen on aihetta.

Kriisi- ja erityistilanteiden viestinnässä on tärkeää luoda kaikille osapuolille yhtenäinen tilannekuva.

Suomalainen yhteiskunta on toistuvissa mittauksissa osoittautunut poikkeuksellisen vakaaksi ja turvalliseksi. Influenssapandemioihin varautumisen yhteydessä on selvitetty eri maiden asukkaiden pelokkuutta. Kun ihmisiltä kysyttiin, miten he aikoivat muuttaa käytöstään pandemian alkaessa, suomalaisten aikeet olivat lähellä asiantuntijasuosituksia. Meillä luotettavimmaksi tietolähteeksi mainittiin potilaita hoitavat lääkärit ja terveysviranomaiset. Myös suomalaiset tiedotusvälineet olivat kansalaisten silmissä hyvin luotettavia verrattuna muiden maiden medioihin.

8.9 Sosiaalisesti kestävä ja turvallinen Suomi

Hallitus hyväksyi lokakuussa 2017 sisäisen turvallisuuden strategian, jonka avulla Suomi pyrkii pysymään maailman turvallisimpana maana. Hallituksen analyysin mukaan syrjäytyminen on sisäisen turvallisuuden ongelmista suurin. Hyväosaiset kokevat, että kaikki ovat samassa veneessä, mutta monien taloudellisessa ahdingossa olevien tai sosiaalisesti syrjäytyneiden tunne on kuitenkin toinen.

Laajojen väestöryhmien syrjäytyminen, sosiaalinen turvattomuus ja riittämätön toimeentulo ovat uhka yhteiskunnan toiminnoille ja yhteiskuntarauhalle.

Laajojen väestöryhmien syrjäytyminen, sosiaalinen turvattomuus ja riittämätön toimeentulo ovat uhka yhteiskunnan toiminnoille ja yhteiskuntarauhalle. Arjen toistuvat turvallisuusongelmat kasaantuvat pienelle väestönosalle. Esimerkiksi alle viisi prosenttia väestöstä tekee yli puolet kaikista rikoksista ja kymmenen prosenttia väestöstä kokee yli kaksi kolmasosaa kaikesta väkivallasta.

Eriarvoisuuden vaikutukset näkyvät suurina sosioekonomisina eroina kansalaisten terveydessä ja toimintakyvyssä, työmarkkina-asemassa ja osallisuudessa. Myös eri väestöryhmien arvot sirpaloituvat ja poikkeavat toisistaan. Samoin teknologian kehitys jakaa kansaa osajiin ja häviäjiin. Sosiaalisten olosuhteiden parantaminen edistää yhteiskunnallista tasa-arvoa ja pienentää ääriliikkeiden ja rikollisuuden kasvualustaa. Syrjäytymisen ehkäisy tukee oikeudenmukaista yhteiskuntaa, henkistä kriisinsietokykyä ja vakauttaa yhteiskunnallisia oloja.

Suomessa on totuttu pohjoismaiseen hyvinvointimalliin, jota halutaan kehittää vastaamaan nykyisiin hyvinvoinnin riskeihin ja eri sukupolvien tarpeisiin pitäen mielessä myös velvoitteet tulevia sukupolvia kohtaan. Kaikenikäisille suomalaisille työ on edelleenkin parasta sosiaaliturvaa, lapsiin ja nuoriin investoidaan huonoinakin aikoina ja toisten avusta riippuvaisista vanhuksista ja vammaisista pidetään huolta. Tulevaisuuden Suomi investoi inhimilliseen pääomaan, kuten varhaiskasvatukseen ja elinikäiseen oppimiseen.

Yksilöt ja perheet kantavat ensisijaisen vastuun hyvinvoinnistaan, yhteiskunnan vastuulla on turvata kaikille hyvinvoinnin perusta ja tasata mahdollisuuksia hyvinvointiin. Yhteisöt ovat merkittäviä sosiaalisen tuen antajia ja ne tarjoavat kansalaisille mahdollisuuksia osallistua, tavata muita ja olla yhteisöjen jäseniä. Tämä kasvattaa ja vahvistaa sosiaalista pääomaa, yhteiskunnan eheyttä ja turvallista Suomea, sekä pitää meidät samassa veneessä.



9

HENKINEN KRIISINKESTÄVYYS

Jouni Mölsä



Kansakunnan henkisellä kriisinkestävyydellä tarkoitetaan sen kykyä kestää kriisitilanteiden aiheuttamat henkiset paineet ja selviytyä niiden vaikutuksista. Kriisinkestävyiden keskeisiä tekijöitä ovat kansalaisten keskinäinen luottamus ja luottamus yhteiskuntaan. Luottamus rakennetaan normaalioloissa. Suomen kokonaisturvallisuuden perustana ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, edustuksellisen kansanvallan periaatteet, valtiollisten tehtävien jako, julkisen vallan käytön lainmukaisuus ja muut oikeusvaltioperiaatteet.

Informaatiovaikuttamisesta voi tulla demokraattisten yhteiskuntien kannalta keskeinen ongelma. Vaaravyöhykkeessä ovat kansalaisyhteiskunnan kehittämiseen tähtäävä julkinen keskustelu sekä pitemmällä aikavälillä myös kansallisen identiteetin rapautuminen. On tärkeä ymmärtää, että niin kutsuttu informaatiovaikuttaminen on suunniteltua, pitkäkestoista toimintaa, jolla on hyvin konkreettisia tavoitteita.

SUOMI, TUNNE, JA VIHAMIELINEN INFORMAATIOVAIKUTTAMINEN

9.1 Maailma on liikkeessä

Tämä kirjoitus ei ole ennustus. Toisaalta selvää on, että kirjoituksen taustapon-timena olevat kehityssuunnat toteutuvat. Digitaalisessa muodossa olevan tiedon käsittely, jakaminen, käyttö ja varastointi johtavat verkostomaisempaan toimintatapaan. Työelämä muuttuu, sosiaaliset siteet ja yhteisöt muuttuvat, hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteet muuttuvat. Liikkeessä on myös toisen maailmansodan jälkeen syntynyt maailmanjärjestys. Sitä haastavat ainakin Kiina ja Venäjä. Yhdysvaltojen tämänhetkisen hallinnon todellinen linja on vielä määrittymättä. Eikä Euroopan unionin sisäinen tilannekaan vaikuta täysin vakaalta. Monet itses-tään selvinä pidetyt ja elämään vakautta tuoneet asiat eivät enää näytä varmoilta.

Informaatiotaistelussa omaa kylkeä ei kannata ehdoin tahdoin tarjota vastustajan iskettäväksi. Vaikka kirjoituksen ytimessä on vihamielinen informaatiovaikuttami-nen, ei olennaisin vastattava kysymys liity informaatioteknologiaan tai viestintä-tapoihin. Näitä olennaisempi kysymys on, kuinka Suomi sopeutuu menossa oleviin muutoksiin ja säilyy oikeudenmukaiseksi koettuna yhteiskuntana.

Liberaali käsitys yhteiskunnasta nojaa avoimuuteen. Avoin yhteiskunta nojaa vahvasti luottamukseen ja pelisääntöihin. Pohjalla on oletus siitä, että suuriakin näkemyseroja pyritään kuitenkin pohjimmiltaan ratkaisemaan pitämällä mielessä yhteinen hyvä.

Tämä malli on haavoittuvainen, jos jokin taho haluaa omien julkilausumattomien tavoitteidensa edistämiseksi käyttää avoimuutta ja luottamusta hyväkseen. Suo-men entinen Moskovan suurlähettiläs **Hannu Himanen** muistuttaa teoksessaan *Länttä vai itää – Suomi ja geopolitiikan paluu* ranskalaisen filosofin **Jaques Ellulin** sanoin, että propaganda ja demokratia eivät sovi yhteen:

”Kaikkein huonointa olisi kuvitella, että todellinen demokratia ja propaganda voisivat elää rinnakkain. Vaarallisena aikana mikään ei ole pahempaa kuin elää mielikuvitusmaailmassa.”

Kielteisen informaatio-
vaikuttamisen olennaisia
ominaisuuksia ovat
suunnitelmallisuus,
totuudenvastaisten
väitteiden levittäminen
ja oikeusvaltioon
kuuluvien periaatteiden
väärinkäyttäminen
informaatiotilan
manipuloimiseksi.

Jos propaganda ja demokratia eivät sovi yhteen, ovatko ne siis vihollisia keskenään? Tämän kirjoituksen kannalta kielteisen informaatiovaikuttamisen olennaisia ominaisuuksia ovat suunnitelmallisuus, totuudenvastaisten väitteiden levittäminen ja oikeusvaltioon kuuluvien periaatteiden väärinkäyttäminen informaatiotilan manipuloimiseksi.

9.2 Kylmä yhteiskunta tuottaa kuumaa viestintää

Informaatiovaikuttaminen toimii silloin, kun vastaanottaja luulee tulleen johtopäätöksiinsä itse, vaikka johtopäätös on syntynyt manipuloinnin kautta.

Kielteinen informaatiovaikuttaminen pyrkii hajottamaan kohdetta sisältäpäin: mikä yhdistää täytyy rikkiä. Kaikissa yhteiskunnissa on heikkouksia. Hyökkääjä pyrkii kipupisteitä tökkimällä aiheuttamaan hämmennystä, inhoa, riitaa, epäluottamusta tai vipuamaan yhteiskunnallista keskustelua sivuraiteelle.

Tunteisiin vetoava materiaali toimii hyvin sosiaalisessa mediassa. Tunteiden herättäminen on myös yksi informaatiovaikuttamisen perusmekanismeista. Voimakkaassa tunnetilassa yksilön kyky arvioida tietoa heikkenee. Kuohuttavan asian kommentointi-, tai jakamispäätös saatetaan tehdä tarkemmin ajattelematta. Jos tämä tieto tai väite on riittävän kiinnostavasti rakennettu, voi se levitä sadoille tuhansille käyttäjille. Sosiaalisen median sisältö nousee sisäisten mekanismien takia esille sitä laajemmin mitä enemmän sitä ”peukutetaan” tai jaetaan. Näin voi syntyä mielikuva, että kyseinen kuohuttava asia on jotain ”jonka kaikki tietävät”. Asiasta tulee ”yleinen totuus”.

Psykologisten tutkimusten mukaan kielteiset tunteet ovat voimakkaampia, ja vaikutukseltaan kestävämpiä, kuin myönteiset. Kielteisen mielikuvan kumoaminen on vaikeaa. Edes oikean tiedon näkeminen ei riitä kumoamaan kerran syntynyttä riittävän voimakasta kielteistä mielikuvaa.

Daniel Kahneman kirjoittaa teoksessa *Thinking, Fast and Slow*, että suuri osa inhimillisestä päätöksenteosta tapahtuu automaattiohjauksella ilman sen kummempaa harkintaa. Tutkija **George Lakoff** antaa tästä esimerkin kirjansa *Don't Think of an Elephant* (Älä ajattele elefanttia) nimessä. Meillä kaikilla on mielessämme jonkinlainen kuva eläimestä nimeltä elefantti. Jos joku käsklee: ”Älä ajattele elefanttia”, tämä kuva kuitenkin väistämättä nousee mieleemme. Yhteiskunnallisen keskustelun kannalta havainto muuttuu kiinnostavaksi silloin, kuin keskeisiin yhteiskunnallisiin käsitteisiin aletaan järjestelmällisesti liittää niiden alkuperäistä tarkoitusta hämärtäviä ominaisuuksia. Laukaiseeko sana ”vero” mielessäsi kuvan verohelpotuksista vai palveluiden leikkauksista?



9.3 Teossa uusi ihminen?

Maailmanselityksen luominen ja oman paikan löytäminen maailmassa on raskasta työtä. Kansalaisilla on nyt parempi mahdollisuus kuin koskaan määritellä **identiteettinsä**. Samaan aikaan katoamassa ovat paikat, joissa yksilöt voisivat kohdata normeista neuvotellakseen, tai joihin jopa juurruttaa omaa identiteettiä. Koska identiteeteille ei ole enää entisessä määrin valmiita normeja, yksilöt joutuvat suoriutumaan identiteettiensä rakentamisesta ja niiden seurauksista yhä enemmän yksin.

Samaan aikaan yhä monimutkaisemmalta näyttävä maailma liukuu yhä kauemaksi tavallisen ihmisen arjesta. Vapauden kääntöpuoleksi muodostuu paradoksaalisesti tarve löytää auktoriteetti antamaan tulkintakehystä maailman tapahtumille ja keinoja päätellä, mikä on oikein ja mikä väärin.

Nykyaikaisen psykiatrian perinteisiin nimiin kuuluva **C.G. Jung** käsitteli teollistuvan yhteiskunnan vaikutuksia länsimaiden kansalaisiin jo 1930-luvulla. Jungin mukaan uudenlainen riippuvuus palkoista ja markkinoista loi tuolloin uudentyyppisen ihmisen, joka oli epävakaa, epävarma ja helposti johdateltavissa. Jungin mukaan tämä ihminen ymmärsi olevansa riippuvainen lähinnä taloudellisen motiivin kautta toimivien talouspäättäjien ratkaisuista.

“He knew that, no matter how conscientiously he worked, he could still fall a victim at any moment to economic changes which were utterly beyond his control. And there was nothing else for him to rely on.”

Voi olla, että Jungin kuvaus sopii myös nykyaikaan.



Kuva Jukka Rapo, Team Finland

Luottamus
yhteiskuntaan
ja kansalaisten
keskinäinen
luottamus ovat
kriisinkestävyyden
keskeisiä tekijöitä.

Luottamus yhteiskuntaan ja kansalaisten keskinäinen luottamus ovat kriisinkestävyyden keskeisiä tekijöitä. On hyvä ymmärtää, aivan kuten Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa linjataan, että luottamus rakennetaan normaalioloissa. Jos luottamusta ei ole normaalioloissa, ei sitä ole poikkeusoloisakaan. Yhteiskunnan henkisen kriisinkestävyyden kannalta esimerkiksi kansalaisten luottamus viranomaisten toimintaan on olennainen osa kriisinkestävyyttä.

9.4 Epäsosiaalinen media

2000-luvun alussa maailma tuli luoksemme määrämuotoisena pakettina tiettyyn kellonaikaan. Valtakunnallinen lehti, paikallinen lehti ja iltauutiset muodostivat tiedonhankinnan pääkanavat. Kansalaisena oli helppo luottaa siihen, että ammattieettisiin normeihin sitoutuneet ammattitoimittajat löytävät maailmasta sen olennaisimmat tapahtumat.

Jaakko Tapanisen ja **Marko Ahtisaaren** kirjassa *10xFinland* kuvataan, kuinka vertikaaliseen valtaan pohjautuva **viestintämaailma** on muuttumassa ylhäältä alas tapahtuvasta ”pakettien siirtelystä” horisontaalisessa verkostossa tapahtuvaksi signaalin siirtämiseksi. Tulevaisuudessa viestinnän voima on tavassa, jolla viesti-impulsseja siirrellään horisontaalisessa verkossa. Jos lähetetty signaali etenee verkostossa tehokkaasti, se voi saavuttaa jopa globaalin yleisön, kun sitä jaetaan yhä uudestaan. Näin voi tapahtua, vaikka et itse omista yhtään perinteistä tiedotusvälinettä.



Kuva Puolustusvoimat

Edessä on **verkostomedian** aika. Soneran hiljattain teettämän tutkimuksen mukaan alle 25-vuotiaista viidenneksellä ei ole televisiota tai sitä ei enää käytetä. ”Televisiokin” katsotaan älypuhelimesta. Samaan aikaan Facebookin, Googlen ja Youtuben kaltaiset superalustat pyrkivät muuttamaan profiiliaan sosiaalisen viihteen tarjoajista muun muassa uutisten ja televisiosarjojen suuntaan.

Tapanisen ja Ahtisaaren lainaama mediatutkija **Ethan Zuckerman** puhuu digiajan paradoksista. Hän on huomauttanut, että vaikka voisimme olla yhteydessä miltei kehen tahansa maapallolla käytännössä ilmaiseksi tai seurata mitä tahansa kehityskulkua hyvinkin tarkkaan, keskitymme usein omaan välittömään elinpiiriimme ja siihen kuuluvii ihmisiin sekä varsin pieniin asioihin. Uudet sosiaalisen median toimintatavat voivat toki myös lisätä yhteiskunnallista osallistumista. Toisaalta tulevaisuudessa on yhä enemmän mahdollisuuksia olla passiivinen ja vetäytyä omaan kuplaan.

Suomessa lähdetään siitä, että yhteiskunnan kehittämisen ytimessä on vapaa kansalaiskeskustelu, joka poliittisen osallistumisen ja vaalien kautta kanavoituu yhteistä hyvää tuoviksi päätöksiksi. Informaatiovaikuttamisen ytimessä on tämän prosessin väärinkäyttö.

Ihmisellä on tarve luoda itsellensä mahdollisimman ristiriidaton **maailmankuva**. Kaaos on pahasta ja järjestystä kaivataan. Ihminen on sosiaalinen olento, jolla on tarve kuulua johonkin, olla osa kokonaisuutta. Yhteisön kanssa eri mieltä oleminen on raskasta. Hyljätyksi tai syrjäytetyksi tuleminen on eräs ihmisen peruspeloista. Tunne voimistuu silloin, jos oma elämä koetaan merkityksettömänä.

Yleisön pirstoutuminen tulee yhteiskunnalliseksi ongelmaksi, jos syntyvät erilaiset puheyhteisöt eriytyvät ja niiden jäsenet hakeutuvat pääasiassa vain jo ennalta tuttujen näkemysten pariin. Yhteiskunta ajautuu tällöin helposti kuppikuntiin. Erilleen ajautuminen voi pahimmillaan johtaa julkisen keskustelun kuoleutumiseen tai ajaa kansanosia vastakkain väkivaltaisuuksiin asti.

9.5 Sisäinen informaatiovaikuttaminen

Julaisuudessa informaatiovaikuttamista on käsitelty lähinnä maan ulkopuolelta tapahtuvana ilmiönä. Alkulähde voi kuitenkin olla myös kotimaassa. Venäjän ulkoministeriön kansainvälisten suhteiden instituutin professori **Valeri Solovei** on käyttänyt Venäjän *sisäisestä* valtiollisesta informaatiotoiminnasta termiä *sisäinen informaatio*sota. Solovein mukaan Venäjän hallinto manipuloi informaatiotilaa esimerkiksi hallinnon vastaisten protestiliikkeiden nujertamiseksi ja Ukrainan tapahtumia koskevan keskustelun ohjaamiseksi kansallista yhteyttä korostavaksi tapahtumaksi.

Solovein mainitsema Venäjän *sisäinen* informaatiotoiminta pyrkii luomaan kuvan, että eri mieltä hallituksen kanssa oleva katsoja on mielipiteensä kanssa vähemmistössä tai yksin. Reaalimaailmassa hän saattaa itse asiassa olla samaa mieltä kuin enemmistö. Pikkuhiljaa katsoja alkaa mukautua kuvittelemansa enemmistön tahtoon. Ristiriita väistyy.

Suurlähettiläs Hannu Himanen on arvioinut, että televisio on korvannut kommunismin Venäjää yhdessä pitävänä voimana. Televisio on valjastettu luomaan Venäjän alueella oleville kansoille edes jonkinlaisen yhteisen käsityksen, mihin valtioon he kuuluvat. Himasen mukaan presidentti **Vladimir Putinin** hallinto oivalsi kauan sitten, että voimakas, vahva ja voimankäyttöön valmis asenne antaa venäläisille identiteettiä ja voiman tuntoa. Näitä tarvitaan korvaamaan venäläisessä yhteiskunnassa syvällä olevaa nöyryydyksen tunnetta.

Solovei löytää informaatiovaikuttamisen onnistumiselle neljä käyttövoimaa:

1. Yleisöllä on tarve selkeään maailmanselitykseen
2. Yksilö haluaa kuulua enemmistöön ja voittajiin
3. Katsojat uskovat salaisuuksiin ja siihen, että maailmassa vallitsee pääosin petos
4. Katsoja haluaa olla oikeudenmukaisuuden puolella

Medialukutaidon opettaminen kouluissa on tärkeää, sillä yhä nuoremmat lapset mobiililaitteiden kautta altistuvat valtaville informaatiomäärille.

9 Henkinen kriisinkestävyys – Jouni Mölsä

Tiedotusvälineillä on koulutuksen ja muun sivistyksen ohella merkittävä rooli kansakunnan henkisen kriisinkestävyden ylläpitäjänä ja luoja. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia korostaakin aiheellisesti muun muassa kansalaisten kriittisen medialukutaidon, digitaalisen perusosaamisen sekä luotettavan journalismin merkitystä. Kaikki edellä mainitut vahvistavat kansalaisten yhteiskuntaan osallistumista ja osaltaan auttavat torjumaan disinformaatiota. Monipuolisen, uskottavan kansallisen mediakentän säilyminen on sekä kansalaisten että valtion etu.

Yhteiskunnan
turvallisuus-
strategia
korostaakin
mm. kansalaisten
kriittisen
medialukutaidon,
digitaalisen
perusosaamisen
sekä luotettavan
journalismin
merkitystä.

Kuva Elina Manninen, Team Finland

9.6 Havaintoja idästä

Venäjän asevoimien yleisesikunnan päällikkö **Valeri Gerasimov** linjasi 2013, että informaatioaseella on tulevaisuudessa jopa suurempi merkitys kuin perinteisillä asevoimilla. Sodan tavoitehan ei sinänsä ole tuhoaminen vaan vastustajan taivuttaminen niin, että omat tavoitteet saadaan läpi. Suomessa on pyritty, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan peruslinjauksista vallitsee mahdollisimman laaja yksimielisyys. Tämä pitää Suomen aseman selkeänä ja antaa päättäjille selkänokkaa kansainvälisillä kentillä. Eräs Suomen perusratkaisuista on ollut liittyminen Euroopan unioniin.

Euroopan unionin sisäinen yhtenäisyys ja EU:n sekä Yhdysvaltojen suhteisiin vaikuttaminen on yksi Venäjän informaatiotoiminnan pääkohteista. Venäjä pyrkii luomaan EU:n alueella itsestään kuvaa rauhan turvaajana, järjestyksen takaajana ja perinteisten arvojen puolustajana. Näin se pyrkii informaatiotilassa muodostamaan itsestään ikään kuin vastavoiman ”moraalirappionsa takia vaikeuksissa painivalle EU:lle” ja ”Naton luomalle sodan uhkalle”.

Lähestymistapaa rätätelöidään maakohtaisesti. Slovakiassa puolustusliitto Nato on helppo leimata kielteisesti, koska siihen suhtaudutaan varauksellisesti. Puolassa Natoon suhtaudutaan myönteisemmin. Siellä Venäjä on pyrkinyt vaikuttamaan siihen, miltä muut Naton jäsenmaat näyttävät kansalaisten silmissä, pikemminkin kuin itse Naton liittyviin mielikuviin.

Eräs keino horjuttaa luottamusta päättäjiin EU:ssa on pelkojen ja moraalipaniikkien nostaminen. Esimerkiksi maahanmuuttajiin ja turvapaikanhakijoihin liittyvällä keskustelulla on myös kyseisiä ryhmiä laajempia vaikutuksia. Paniikkimieliala saa väestön hakemaan turvaa. Kun tämä tarve tietoisesti kytketään ajatukseen vahvasta

ja rajojaan puolustavasta – tai jopa muurin rakentavasta – kansallisvaltiosta, vaaraksi tulee nationalismin nousu.

Kannattaa huomata, että tämän keskustelun taustalla on kansalaisten aito huoli esimerkiksi työpaikasta. Tätä huolta ei tarvitse keksiä, jotta sitä voi käyttää hyväksi.

Puolan Kyberturvallisuussäätiö tutki Venäjän toimintaan liitettävissä olevia teemoja toukokuussa 2017. Yleisimmät teemat olivat Puolassa tuolloin:

1. Vahvistaa myönteistä kuvaa Puolan ja Venäjän kahdenvälisistä suhteista
2. Luoda kielteistä kuvaa Euroopan unionista
3. Luoda kielteistä kuvaa Yhdysvaltain ulkopoliitikasta
4. Luoda kielteistä kuvaa Puolasta
5. Vähätellä Puolan puolustuskykyä
6. Luoda kielteistä kuvaa Ukrainan sisäisestä tilanteesta
7. Korostaa Venäjän myönteistä roolia Syyriassa
8. Luoda epäilystä Naton, Puolan ja Yhdysvaltojen suhteen kestävydestä
9. Manipuloida Puolan energiasektorista käytävää keskustelua

9.7 Havaintoja lännestä

Kansakunnan tulevaisuuden kannalta ei ole yhdentekevää, mitä informaatiotilassa liikkuu.

Yhdysvaltojen presidentinvaalissa äänesti noin 138 miljoonaa amerikkalaista. Vaalitavasta johtuen voittaja ratkesi käytännössä kolmessa osavaltiossa: Michiganissa, Pennsylvaniassa ja Wisconsinissa. Jos näissä kolmessa osavaltiossa noin 78 000 äänineuvonille saapunutta äänestäjää olisikin äänestänyt **Donald Trumpin** sijasta **Hillary Clintonia**, presidentti olisi nyt Clinton. Voittajan ratkaisi tavallaan siis alle 160 000 äänestäjää. Äänestyskelpoisia Yhdysvalloissa on 230 miljoonaa.

Presidenttiehdokas Trumpin kampanjassa mukana ollut **Brad Parscale** kertoi Bloomberg Newsille lokakuussa 2016, että yksi keskeinen strategia oli pyrkiä turhauttamaan ja suututtamaan **Hillary Clintonin** kannattajia niin, että nämä jäisivät vaalipäivänä kotiin. Toinen oli aktivoida uskonsa vallitsevaan poliittiseen menoon menettäneitä kansalaisia äänestämään. Vuoden 2012 presidentinvaaleissa noin 90 miljoonaa yhdysvaltalaisista ei ollut käyttänyt äänioikeuttaan.



Kuva Riitta Supperi, Team Finland

Kampanjan taustavoimana toimi miljardööri **Robert Mercerin** perustama Cambridge Analytica -yritys. Yrityksen hallitukseen kuului tuolloin Donald Trumpin kampanjassa strategisena neuvonantajana toiminut **Steve Bannon**. Kyseinen yritys on ostamalla eri palveluntarjoajilta hankkinut tietoa mahdollisesti satojen miljoonien ihmisten sosiaalisen median käyttötavoista. Tämä kauppa on täysin laillista.

Cambridge Analytica on kertonut luoneensa 20 data mallia, joita he käyttivät ennustamaan äänestäjien käyttäytymistä. Viimeisen kampanjakuukauden aikana yritys mittasi mielipiteitä keskeisissä osavaltioissa päivittäin. Vastaukset yhdistettiin vastaajasta jo yrityksen tietokannoissa oleviin tietoihin. Tällaisia tietoa olivat muun muassa aiempi äänestyskäyttäytyminen, millainen auto vastajalla on ja niin edelleen. Cambridge Analytica

pyrki luomaan kohteistaan bio-psyko-sosiaalisen profiilin ja löytämään heidän maailmankuvansa pohjalta tunnereaktioita aiheuttavia ”liipasimia”.

Tämän jälkeen yleisö jaettiin pienempiin ryhmiin, joille räätälöitiin sopivia markkinointiviestejä. Ruotsalaisen Aftonbladetin mukaan Trumpin kampanja identifioi 13,5 miljoonan ihmisen mikroyleisön valitsemisessaan 17 osavaltiossa – mukana myös Michigan, Pennsylvania ja Wisconsin. Näissä osavaltiossa esimerkiksi eräitä neuroottisia piirteitä osoittaneille kansalaisille kohdennettiin suuri määrä viestejä, joissa keskeistä oli saada hänet tuntemaan, että valtava maahanmuuttajien vyöry hukuttaa Yhdysvallat alleen. Tätä taustaa vasten Trumpin puhe Meksikon rajalle rakennettavan muurin roolista vaalikamppailun teemana saa uutta tulkintaa.

Cambridge Analytican mukaan heidän kauttaan toteutettiin kymmenien miljoonien dollarien arvoinen digimarkkinointikampanja. Provosoiden voi sanoa, että miljoonien amerikkalaista äänestyspäätös perustui vinoon tilannekuvaan.

Yhdysvalloissa on edelleen laaja joukko kansalaisia, jotka uskovat, että presidentti **Barack Obaman** ajamaan terveydenhuoltouudistukseen sisältyy ajatus Kuolemanpaneeleista, jotka voisivat päättää, kuka elää ja kuka ei. Termin keksi tietävästi Alaskan entinen kuvernööri **Sarah Palin**. Palin kirjoitti elokuussa 2009 Facebookiin viestin, jonka mukaan ”Obaman byrokraatit” saisivat uudistuksen myötä oikeuden arvioida kansalaisten hyödyllisyyttä ja päättää, ketkä jatkossa saavat parasta hoitoa ja ketkä eivät. Hän kytki väitteen iäkkäiden ja vammaisten hoitoon.

Obaman hallinto yritti kumota väitteen monin keinoin. Viikko Palinin alkuperäisen viestin jälkeen Pew Research Center kuitenkin raportoi, että 86 % amerikkalaisista oli kuullut Kuolemanpaneeli-väitteen. Heistä 30 % uskoi, että se on totta. Palin

yritti myöhemmin ottaa etäisyyttä väitteeseensä sanoen, että sitä ei ollut tarkoitettu otettavaksi kirjaimellisesti, vaan kuvaannollisesti. Myöhempi pehmentely ei kuitenkaan muuttanut jo tapahtunutta. Kuolemanpaneeliväite on edelleen elossa.

Faktantarkistussivusto PolitiFact nimesi Palinin lausunnon Vuoden valheeksi 2009.

Brittiläisten lehtitietojen mukaan Cambridge Analytica oli aktiivinen myös Britanniassa EU-jäsenyydestä järjestetyn kansanäänestyksen yhteydessä. Kansanäänestyksessä äänesti noin 33 miljoonaa brittiä. Äänten jakauma oli 52–48. Tuloksen ratkaisi hieman yli miljoona ääntä. Guardian-sanomalehden mukaan Cambridge Analyticaan kytkettävissä olevat tahot järjestivät mahdollisesti jopa miljardi Leave-puolta tukevaa viestiä sosiaaliseen mediaan kampanjan viimeisillä viikoilla. Näyttää myös siltä, että kyseiseen yritykseen liittyvät tahot ohjasivat merkittävää rahoitusta Leave-kampanjalle.

Jos viesti pystytään
jatkoksa kohdentamaan
tehokkaasti hyvin
rajatulle ryhmälle,
tai jopa yhdelle
henkilölle, viestien
sisällön valvonnasta
tulee vaikeaa.

Tämän tyyppistä analyysia on vaalien ympärillä maailmalla ollut ennekkin. **Nettianalytiikan** kehittyessä tilanne on kuitenkin muuttunut, koska viestien kohdentaminen tarkentuu nopeasti. Nyt yksi perusajatus on itseään korjaava sosiaalinen media, jossa suuren yleisön puolelta tulevan paineen ajatellaan hillitsevän ylilyöntejä. Jos viesti pystytään jatkossa kohdentamaan tehokkaasti hyvin rajatulle ryhmälle, tai jopa yhdelle henkilölle, viestien sisällön valvonnasta tulee vaikeaa. Vaikka jokin toiseen henkilöön tai ryhmään kohdistuva viesti olisi vastaanottajan mielestä törkeä, hän saattaisi jättää asian kommentoinnin sikseen, koska kukaan muukaan ei tunnu reagoivan siihen. Näin esimerkiksi yhteen

henkilöön tai ehdokkaaseen kuuluva mustamaalaaminen voisi jatkua ilman, että kohde välttämättä edes havahtuu tähän.

Trumpin kampanjaorganisaatio on nyt koostamassa 30 miljoonan äänestäjän tietokantaa, jolle kampanjan on tarkoitus kommunikoida suoraan tavoitteena voittaa 2020 vaalit.

9.8 Viha ja kauna kalvavat demokratiaa

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on seuraava linjaus: ”Tasaisesti jakautunut hyvinvointi, terveys ja toimintakyky estävät yhteiskunnan jakautumista. Syrjäytymisen ehkäisy ja eriarvoisuuskehityksen torjuminen tukevat oikeudenmukaista yhteiskuntaa ja henkistä kriisinsietokykyä sekä vakauttavat yhteiskunnallisia oloja.”

Populismia on tutkittu paljon. Eräs keskeinen havainto on, että populismi ei ota voimaansa niinkään paheksunnasta (resentment) vaan kaunasta (ressentiment).



Kuva Eeva Mäkinen, Visit Finland

Paheksuntaa voi luonnehtia vihan tunteeksi, joka syntyy ryhmään, kun sitä on kohdeltu epäoikeudenmukaisesti.

Kauna sen sijaan syntyy, kun ihmiset tuntevat, että he tulisivat toimeen ilman jotain yhteiskunnallista ilmiötä tai joutuvat luopumaan jostain heille tärkeästä, eikä kukaan – puolue, instituutio – puolusta heitä. Kauna muuttuu kestäväksi, jos kokemukseen liittyvät paheksunnan ja kostonhalun tunteet pitää tukahduttaa. Tästä seuraa helposti eräänlainen mielen myrkyttyminen, jossa ajatukset yhä sitkeämmin möyriävät epäoikeudenmukaisuuden tunteessa.

Olennaista on ymmärtää, mitä tarkoittaa **suhteellisen aseman** kokeminen. Vaikka oma tilanne säilyisi täsmälleen yhtä hyvänä tai huonona kuin se eilen oli, tyytymättömyys lisääntyy, jos eteen tulee tieto, jonka mukaan joku toinen samassa oleva näyttää saavan parempia etuja. Vaikka mikään ei ole muuttunut, kyseinen henkilö todennäköisesti tuntee suhteellisen aseman heikentyneen.

Jos suuri joukko suomalaisia kokee suhteellisen asemansa heikentyvän, johtaa tämä helposti laajaan turhautumiseen tai aggressioon. Turhautuminen tekee ihmisestä usein joko vihaisen tai saa hänet luovuttamaan, vetäytymään omaan kuplaansa. Laajamittainen vetäytyminen esimerkiksi yhteiskunnallisista asioista johtaa helposti vähemmistöjen terroriin.

Entä jos ihmiset suuttuvat, kenestä tulee vihan kohde? Jos asiaa haluaa ajatella suunnitelmallisen informaatiovaikuttamisen välineenä voi kysyä, keihin kansalaisien viha pyrittäisiin kohdistamaan?

Netti- ja vihapohjaisen politikoinnin uhan demokratialle voi tiivistää näin:

- Jos yhteiskunnallista keskustelua käydään keksityistä aiheista ja valheiden pohjalta, keskustellaan vääristä asioista
- Jos tämä keskustelu vaikuttaa vaalitulokseen, valitaan eduskuntaan kansanedustajia, joita ei sinne muuten olisi valittu
- Tämä saattaisi vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon ja lainsäädäntöön
- Tämän seurauksena saattaisi syntyä päätöksiä, jotka eivät mahdollisesti edusta kansan enemmistön tahtoa tai tuhlaavat kansakunnan energiaa turhaan vastakkainasetteluun

Tällä hetkellä
suomalainen
lainkäyttö
näyttäytyy
aseettomalta
esimerkiksi
nettivihan
edessä.

Tällä hetkellä suomalainen lainkäyttö näyttäytyy aseettomalta esimerkiksi nettivihan edessä. Jos jokainen viesti tulkitaan yksittäistapaukseksi, on jopa tutkimuksen aloittaminen epätodennäköistä. Sitten edessä on vielä syyttämisen- ja tuomitsemiskynnys. Nettikiusaaminen ja mustamaalaaminen voivat jatkua Suomessa vuosia. Suomalaisen lainsäätäjien ja oikeuslaitoksen on syytä herätä keskustelemaan siitä, ovatko gutenbergilaisen maailmankuvan pohjalta kirjatut lait ja tulkinnat verkostomedian aikana ajan tasalla. Oikeussuojan pitää ulottua myös tavallista elämää eläviin kansalaisiin ja yhteiskunnallisia tehtäviä hoitaviin päättäjiin, ei vain sananvapautta väärin käyttäviin.

9.9 Suomi on menestystarina

Valta ja sen legitimointi ovat politiikan tutkimuksen peruskysymyksiä. Nykyisenkaltaisissa kansallisvaltioissa ratkaisu pyörii usein ideologian ympärillä. Se voi liittyä historialliseen oikeutukseen, erilaisiin periaatteisiin tai vaikka poliittisen toiminnan tavoitteisiin. Ideologia rakentaa yhteyksiä jakolinjojen välille ja näin vahvistaa kansallista yhteenkuuluvaisuuden tunnetta.

Tämä on erityisen tärkeää demokraattisissa yhteiskunnissa, joissa lähtökohtana on erilaisten ajatusten ja ryhmien salliminen. Poliittinen toiminta, äänestäminen, sananvapaus, kilpailevien puolueiden salliminen, opposition mukaan ottaminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja niin edelleen, edellyttävät jotain kansallisesti yhdessä pitävää silloinkin, kun erimielisyydet eri ryhmien välillä ovat suuria. Jonkinlainen yhteinen ideologinen sateenvarjo tarvitaan, jotta liberaalidemokraattisen yhteiskunnan instituutiot säilyttävät toimintakykyisinä.



Kuva SA-kuva

Suomen
tarina uhrista
menestyjäksi.



KuvaLauri Rotko, Visit Finland

Ajatus ainutlaatuisuudesta ja ainutlaatuisesta kehityskertomuksesta ovat kansallisen itsetunnon tärkeitä osia. Kansakunnan ytimessä on kertomus, joka toisaalta yhdistää kansakuntaa, toisaalta erottaa sen muista. Voi sanoa, että viime kädessä kansakunta on tunne siitä mihin kuulun.

Historia tarjoaa yhteisön jäsenille kertomuksen, keitä me olemme, mistä me tulimme ja minne meidän tulisi olla matkalla. Historian luoma kehitystie auttaa ryhmää tiivistämään identiteettinsä ytimen, sen kuinka ryhmä liittyy muihin ryhmiin ja selvittää mitä vaihtoehtoja sillä on selvittää käsillä olevista ongelmista. Historian kanssa on oltava varovainen, sillä yhteisön yhteinen kollektiivinen muisti yksinkertaistaa asioita. Se näkee asiat helposti yhdestä näkökulmasta. Historia yksinkertaistaa tapahtumia.

Eräänlainen vallitseva ”Suomen tarina” on ollut, että Suomi on ollut uhri. Se on selvinnyt koettelemuksista sitkeydellään. Suomi itsenäistyi, puolusti itsenäisyytensä, maksoi sotakorvaukset, teollistui, kaupungistui, selvisi kylmästä sodasta, meni Euroopan unioniin ja on nyt kehittynyt pohjoismaainen hyvinvointivaltio. Suomi on maailman huippuvuosisikossa melkein millä tahansa tilastolla mitattuna.

Suomen tarina ei muutaman vuosikymmenen kuluttua ole täysin sama kuin se on nyt. Vaikka jotkin historialliset horisonttipisteet pysyvätkin, kansallinen identiteetti muuttuu. Topelius, Runeberg, Snellman, Mannerheim, Linna ja jääkiekon MM-kulta 1995 eivät toimi kansallisen kertomuksemme horisonttipisteinä nuorilla ikäryhmillä toimi enää nytkään. Mikä on Suomen kertomus sitten, kun sotaveteraanit ja heidän lapsensa ovat kuolleet?

Tällä hetkellä Suomessa on syntymässä uusi, pohjoismaisempi tarina. Yhdistäviä tekijöitä ovat vaikka muumit, päiväkodit, menestyvä koulu, äitiyspakkaus ja vaikka pa puhdas luonto. Päättäjät ovat erityisen ylpeitä siitä, että kansainvälisessä vertailussa Suomi on moneen kertaan palkittu arvioilla ”Least Failed State in the World”. Onko tämä tarina se, jota Suomen kouluissa 20 vuoden kuluttua opetetaan?

Ketkä tätä tarinaa luovat?

9.10 Lopuksi

Suomi on nyt vakaa ja turvallinen maa. Kansalaiset uskovat itseensä, päättäjiinsä ja tulevaisuuteen. Toisaalta arkielämää hallitsevat kysymykset työn jatkuvuudesta, koulutuksesta, omista ja vanhempien eläkkeistä ja sairaanhoidosta.

Luottamus ja vasta-
vuoroisuus ovat
hyvinvoivan yhteis-
kunnan merkkejä.

Luottamus ja vastavuoroisuus ovat hyvinvoivan yhteiskunnan merkkejä. Jollei yhteisöllä ole yhteistä tarinaa ja uskomuksia, ei se ole sisäisesti vahva. Jaetuilla kokemuksilla, yhteisillä tarinoilla, kansallisilla myyteillä, mutta myös suvun ja perheen sisällä sukupolvelta toiselle siirtyneillä kokemuksilla on merkitystä.

Vihamielisen informaatiovaikuttamisen ykkösase on pelko. On siis mielenkiintoista tietää, mikä suomalaisnuoria huolestuttaa. Nuorten turvallisuushuolia tutkineet **Jarno Limnell** ja **Jari Rantapelkonen** tarjoavat teoksessaan yhden vastuksen.

”Tutkimuksemme osallistuneilla nuorilla, asuinpaikasta riippumatta, keskeisiin omaan turvallisuuteen vaikuttava huoli on oma taloudellinen toimeentulo ja oman lähipiirin turvallisuuskokemukset. Nuorten turvattomuuden kokemukset eivät nouse ulkoisista uhkista vaan ensisijaisesti suomalaisen yhteiskunnan sisästä. Siis Suomen sisäisistä asioista ja tapahtumista sekä oman arkielämän kokemuksista ja tunteuksista.”

Nuorten huoliin vastaaminen olisi hyvä ensimmäinen askel vihamieliseen informaatiovaikuttamiseen vastaamisessa. Tämä olisi myös täsmälleen linjassa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiankin kanssa.

Informaatiovaikuttamisen kannalta ajatellen Suomen kannalta avainkysymys on: Mistä pelko tulee yhteiskuntaan ja kuka sitä käyttää? Näyttää todennäköiseltä, että tehokas ja tyyliään manipulointiin pyrkivä verkkomedian käyttö on jo vaikuttanut kahden merkittävän länsimaisen demokratian vaaliprosesseihin. Tästä syystä Suomessakin on syytä miettiä, millaiset kampanjakeinot täällä ovat hyväksyttäviä. Kansalaisten ja päättäjien on myös ryhdyttävä miettimään vastausta kysymykseen: Mitä vuonna 2117 tarkoittaa kun joku sanoo ”olen suomalainen”? Mitä silloin rakennamme ja puolustamme?





KIRJOITTAJAT

Jari Kielenniva	Turvallisuuskomitea, yleissihteeri
Mika Hyytiäinen	Maanpuolustuskorkeakoulu, dosentti
Heikki Hovi	Valtioneuvoston kanslia, yksikön päällikkö
Aapo Pöhlö	Ulkoministeriö, ulkoasiainneuvos
Jyri Raitasalo	Maanpuolustuskorkeakoulu, dosentti
Kimmo Himberg	Poliisiammattikorkeakoulu, rehtori
Christian Fjäder	Huoltovarmuuskeskus, johtaja
Juhani Eskola	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, pääjohtaja
Jouni Mölsä	Ulkoministeriö, johtaja

TOIMITUSKUNTA

Mika Kallioma	Maanpuolustuskurssit, eversti
Timo Hänninen	Maanpuolustuskorkeakoulu, everstiluutnantti
Tommi Sikanen	Maanpuolustuskurssit, majuri
Vilma Reinikainen	Maanpuolustuskurssit



Turvallisuuskomitea
Säkerhetskommittén
The Security Committee

ISBN 978-951-663-001-7 (nid.)
ISBN 978-951-663-002-4 (pdf)