

Harriet Lonka, Kari Laitinen, Anssi Keinänen,
Susanna Wähä, Aki-Mauri Huhtinen ja Jyri Paasonen

Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi

Valtioneuvoston
selvitys- ja tutkimus-
toiminnan julkaisusarja

2020:28

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-950-9

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28

Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi

Harriet Lonka, Kari Laitinen, Anssi Keinänen, Susanna Wähä,
Aki-Mauri Huhtinen ja Jyri Paasonen

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2020

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-950-9

Tekijän organisaatio: Itä-Suomen yliopisto, Poliisiammattikorkeakoulu, Maanpuolustuskorkeakoulu

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		5.5.2020
Tekijät	Harriet Lonka, Kari Laitinen, Anssi Keinänen, Susanna Wähä, Aki-Mauri Huhtinen ja Jyri Paasonen		
Julkaisun nimi	Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28		
ISBN PDF	978-952-287-950-9	ISSN PDF	2342-6799
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-950-9		
Sivumäärä	88	Kieli	suomi
Asiasanat	kansallinen turvallisuus, turvallisuus, vaikutusten arviointi, säädösvalmistelu, valtioneuvosto, tutkimus, tutkimustoiminta		
Tiivistelmä	<p>Hanke luo tietopohjaa ja edellytyksiä kokonaisvaltaisen vaikutusarviointimallin kehittämiseksi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Osana kokonaisuutta tarkastellaan säädösvalmistelun vaikutusarvioinnin kehittämistarpeita. Kansallisen turvallisuuden käsite, muuttuva turvallisuusympäristö ja valtionhallinnossa toteutettavat turvallisuuteen liittyvät toimet ja prosessit ovat tarkastelun kohteina.</p> <p>Hanke tarkastelee laajasti kansallisen turvallisuuden tarpeita, vaikutusalueita ja vaikutusketjuja. Hankkeen tiedonkeruu on tehty asiantuntijahaastatteluin ja lisäksi siinä on käyty laajasti läpi kansainvälistä ja kotimaista lähdemateriaalia kansallisen turvallisuuden käsitteeseen, prosessiin ja turvallisuusnäkökohdat huomioivaan säädösvalmisteluun liittyen.</p> <p>Vaikeasti määritettävä kansallisen turvallisuuden käsite jäsentää toimintaympäristön synnyttämää laajaa turvallisuuskysymysten kenttää. Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi tulee ymmärtää valtakunnallisen turvallisuusjohtamisen haasteena, jonka osana on säädösjohtamisen tehokas toteuttaminen. Kansallisen turvallisuuden vaikutusarviointi ja tähän liittyvän tiedon hyödyntäminen vaatii nykyistä pitkäjänteisempää, yhtenäisesti resursoitua ja poliittisesti johdettua turvallisuusjohtamisen prosessia osana valtion johtamista.</p>		
Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.			
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli	5.5.2020
Författare	Harriet Lonka, Kari Laitinen, Anssi Keinänen, Susanna Wähä, Aki-Mauri Huhtinen och Jyri Paasonen	
Publikationens titel	Konsekvensbedömning ur nationell säkerhetsperspektiv	
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:20	
ISBN PDF	978-952-287-950-9	ISSN PDF 2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-950-9	
Sidantal	88	Språk finska
Nyckelord	nationell säkerhet, säkerhet, konsekvensbedömning, lagberedning, statsrådet, forskning, forskningsverksamhet	
Referat	<p>Projektet har skapat kunskapsbasen och förutsättningarna för utveckling av en omfattande konsekvensbedömningsmodell ur nationell säkerhetsperspektiv. Som en del av paketet har utveckling av konsekvensanalys för lagstiftningsarbetet granskats. Begreppet nationell säkerhet, den förändrade säkerhetsmiljön och de säkerhetsrelaterade åtgärderna och processerna inom statsförvaltningen är föremål för granskning.</p> <p>Projektet undersöker omfattande nationella säkerhetsbehov, inflytande sfärer och påverkanskedjor. Projektets slutsatser baserar sig på expertintervjuer och omfattande granskning av internationellt och inhemskt källmaterial om begreppet nationell säkerhet, processen och beredningen av säkerhetsrelaterad lagstiftning.</p> <p>Begreppet nationell säkerhet, som är svårt att definiera, strukturerar det breda området för säkerhetsfrågor som skapas av den operativa miljön. Konsekvensbedömning av nationell säkerhet bör förstås som en utmaning för nationell säkerhetshandling, inklusive ett effektivt genomförande av lagstiftande ledarskap. Konsekvensbedömningen av nationell säkerhet och användningen av relaterad information kräver en mer långsiktig, enhetlig resurs och politiskt ledd säkerhetshandlingsprocess som en del av statens ledarskap.</p>	
	Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt	
Förläggare	Statsrådets kansli	
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi	

Description sheet

Published by	Prime Minister's Office	5 May 2020	
Authors	Harriet Lonka, Kari Laitinen, Anssi Keinänen, Susanna Wähä, Aki-Mauri Huhtinen and Jyri Paasonen		
Title of publication	National Security related Impact Assessment		
Series and publication number	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2020:20		
ISBN PDF	978-952-287-950-9	ISSN PDF	2342-6799
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-950-9		
Pages	88	Language	Finnish
Keywords	national security, security, impact assessment, legislative drafting, government, research, research activities		
Abstract	<p>The project has created a knowledge base and prerequisites for the development of a comprehensive impact assessment model from the perspective of national security. As part of the package, the needs for development of an impact assessment of legislative drafting is examined. The concept of national security, the changing security environment, and the security-related actions and processes within the state administration are studied.</p> <p>The project extensively examines national security needs, spheres of influence and chains of influence. The data gathering of the project has included expert interviews and extensive review of international and domestic source material on the concept of national security and on the preparation of security-related legislation.</p> <p>The concept of national security, which is difficult to define, structures the broad field of security issues created by the operating environment. Impact assessment of national security should be understood as a challenge for national security management, including effective implementation of regulatory leadership. The impact assessment of national security and the utilization of related information require a more long-term, uniformly resourced and politically-led security management process as part of state leadership</p>		
	<p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokaytoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>		
Publisher	Prime Minister's Office		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtionneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

Johdanto	11
1.1 Hankkeen taustaa	11
1.2 Hankkeen tavoitteet ja toteutus	14
2 Turvallisuus- ja toimintaympäristön muutos	17
2.1 Turvallisuusympäristön muutos edellyttää ennakointia ja yhteistyötä	17
2.2 Keskustelu turvallisuuspolitiikasta ja kansallisen turvallisuuden neuvostosta	19
3 Kansallisen turvallisuuden käsite	24
3.1 Kansallinen turvallisuus eri maiden turvallisuusstrategioissa	25
3.2 Tutkimuskirjallisuus kansallisesta turvallisuudesta	28
4 Havaintoja kansallisen turvallisuuden käsitteen ja prosessien kehittämiseen	32
4.1 Yleistä kansallisen turvallisuuden käsitteestä	32
4.2 Kansallinen turvallisuus ja kokonaisturvallisuus	36
4.3 Organisaatiot ja elimet - tavoitteet ja toimenpiteet	38
4.4 Tavoitteet ja organisatoriset prosessit	43
4.5 Ministeriöiden yhteistyö ja lausuntoprosessit	44
5 Säädosvaikutusten arviointi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta	47
5.1 Taustaa	47
5.2 Kansallisen turvallisuuden määrittely tiedustelulainsäädännön yhteydessä	48
5.3 Kansallisen turvallisuuden käsite suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin	51
5.4 Säädosvaikutusten arviointi turvallisuusvaikutusten kannalta	53
5.5 Havaintoja säädosvaikutusten arvioinnin nykytilasta kansallisen turvallisuuden näkökulmasta	57

5.6	Säädösvaikutusten arvioinnin kehittäminen kansallisen turvallisuuden näkökulmasta	59
6	Johtopäätökset	63
6.1	Yleisiä havaintoja	64
6.2	Säädösvaikutusten arvioinnin kehittäminen kansallisen turvallisuuden näkökulmasta	66
6.3	Kansallisen turvallisuuden hallinnan kehittäminen	67
7	Epilogi	73
8	Lähteet	75

LUKIJALLE

Kansallinen turvallisuus ja sitä koskevat kysymykset ovat määritelmällisesti kansakunnan ja valtion olemassaoloon liittyviä elintärkeitä kysymyksiä. Niissä ei usein ole yksiselitteisen oikeaa tai väärää vastausta. Päätös ja sitä seuraavat toimenpiteet edellyttävät viime kädessä poliittista punnintaa ja päätöksentekoa. Kansallisen turvallisuuden kysymykset eivät lähtökohtaisesti ole minkään yksittäisen toimialan tai ministeriön yksinään valmistelevia, linjaamia ja päättämiä asioita. Niihin liittyy lähes aina muiden toimialojen ja tahojen intressejä sekä näitä koskevia seurauksia. Valmistelu- ja taustatyö voi koskea lainsäädäntöä, hankintaprosessia tai esimerkiksi poliittista kysymystä, jonka taustoittamiseen tarvitaan laaja-alaista eri tahoilla sijaitsevaa osaamista.

Kansallisen turvallisuuden käsite on tietyllä tapaa itsestään selvä. Kuitenkin lähes vuosisadan ajan kertyneessä tutkimuskirjallisuudessa todetaan säännönmukaisesti, että käsitteen määrittäminen on vaikeaa tai mahdotonta. Käsite on aikaan ja paikkaan sidottu. Käsitettä onkin käytetty pitkään esimerkiksi lainsäädännössä sitä tarkemmin määrittelemättä. Tarkempaan käsitteen määrittelyn tarpeeseen on Suomessa herätty vasta tiedustelulakien säätämisen yhteydessä. Siinäkin prosessissa käsite kuitenkin jätettiin joustavasti ja avoimesti määritellyksi.

Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arvioinnin tarve lähtee jatkuvasta turvallisuus- ja toimintaympäristön muutoksesta. Tässä työssä on luotu tietopohjaa vaikutusarvioinnin mallin luomiselle käymällä läpi kansallisen turvallisuuden käsitteen määrittymistä tutkimustiedon valossa ja toisaalta kuvaamalla ja mallintamalla vaikutusarvioinnin prosessia erityisesti säädösvaikutusten arvioinnin kannalta.

Kansallisen turvallisuuden vaikutusarvioinnin keskeisenä haasteena on, että turvallisuusuhkiin varautumiseen ja reagoimiseen on olemassa vakiintuneet toimintamallit ja niistä vastaavat keskeisesti turvallisuusviranomaistahot. Sen sijaan yhteiskunnan haavoittuvuuksien lisääntyminen tapahtuu osin huomaamatta ja ennalta arvaamatta eri hallinnonalojen ja laajan toimijajoukon ratkaisujen seurauksena. Tätä koskevaa seurantaa tulee tehdä järjestelmällisesti ja johdonmukaisesti. Muuttuva toimintaympäristö selittää seurantarapeen osin, mutta myös osaamisen ja tietopohjan kertyminen sekä

kokonaisuymmärryksen vahvistuminen synnyttää jatkuvaa kokonaiskuvan päivitystarvetta. Samanaikaisesti kasvaa tarve ymmärtää turvallisuuskysymysten kokonaisuutta siten, että pystytään tehokkaasti reagoimaan tulevaisuuden vaatimuksia koskeviin haasteisiin.

Hankkeen keskeinen johtopäätös on, että kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi tulee ymmärtää valtakunnallisen turvallisuusjohtamisen haasteena, jonka osana on säädösjohtamisen tehokas toteuttaminen. Hankkeessa ei ehdoteta kansallisen turvallisuuden lisäämistä olemassa olevan säädösvaikutusarvioinnin ohjeeseen vaan todetaan, että kansallisen turvallisuuden vaikutusarvioinnin tulee tapahtua nykyistä tehokkaamman säädösjohtamisen ohjauksessa. Tämä on mahdollista soveltamalla nykyistä hallintorakennetta ja prosesseja.

Hankkeessa esitetään myös malli kansallisen turvallisuuden parlamentaarisen johtamisen tehostamiseksi esimerkiksi kansallisen turvallisuuden neuvoston kautta. Nähdäksemme uusi rakenne, tai ainakin tällaisen idean ottaminen laajemmin keskusteluun, auttaa kehittämään kansallisen turvallisuuden johtamisen toimintamallia nykyistä laadukkaammaksi ja yhdenmukaisemmaksi.

Vaikutusarviointi tulee nähdä keskeisenä tiedolla johtamisen elementtinä valtionhallinnossa. Kansallisen turvallisuuden vaikutusarviointi ja tähän liittyvän tiedon hyödyntäminen vaatii nykyistä pitkäjänteisempää, yhtenäisesti resursoitua ja poliittisesti johdettua turvallisuusjohtamisen prosessia osana valtion johtamista. Tämä korostaa ajattelua ja toimintakulttuuria, jossa kansakunnan ja valtion etu on etusijalla hallintorakenteiden seurattessa.

Tutkimushankkeessa on hyödynnetty tietolähteinä kotimaisia ja kansainvälisiä tutkimuksia ja selvityksiä sekä toteutettu asiantuntijahaastatteluita. Lisäksi hankkeen ohjausryhmä on antanut arvokkaita kommentteja hankkeen aikana. Raportissa esitetyt johtopäätökset ovat tutkijaryhmän esittämiä, eivätkä välttämättä edusta ohjausryhmän tai haastateltavien mielipiteitä. Kansallinen turvallisuus herättää monenlaisia ajatuksia ja mielipiteitä eri tahojen keskuudessa ja tiedostamme, että raportissa esitetyt kannanotot herättävät erilaisia näkemyksiä. Tämä on vain hyvä asia ja mahdollistaa paremman tietoon perustuvan keskustelun kansallisen turvallisuuden vaikutusten arvioinnista ja sen kehittämishaasteista.

Harriet Lonka ja Kari Laitinen

Maaliskuu 2020

Johdanto

1.1 Hankkeen taustaa

Tämän hankkeen tavoitteena on luoda tietopohjaa ja edellytyksiä kokonaisvaltaisen vaikutusarviointimallin kehittämiseksi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Osana tätä kokonaisuutta tarkastellaan säädösvalmistelun vaikutusarviointia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Kansallisen turvallisuuden käsite, muuttuva turvallisuusympäristö ja valtionhallinnon eri tahoilla toteutettavat turvallisuuteen liittyvät toimet ja prosessit sekä näiden myötä muodostetut turvallisuusstrategiat ovat osaltaan tarkastelun kohteina. Näiden eri elementtien kautta ja avulla pyritään luomaan kokonaisvaltainen kuva mahdollisia jatkotoimia ajatellen.

Toimeksiannon taustalla on VNTEAS 2018 hakukuulutuksessa¹ ilmaistu tarve tarkastella muuttuvan turvallisuus- ja toimintaympäristön esiin nostamia kysymyksiä niin lainsäädännön vaikutusarvioinnin kuin muiden kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyvien hallinnollisten prosessien osalta. Selvityksen tavoitteena on luoda tietopohjaa ja edellytyksiä vaikutusarviointimallin kehittämiseksi. Tätä tavoitetta silmällä pitäen on selvityksessä tarkasteltu sekä muuttuvaan turvallisuusympäristöön liittyviä kysymyksiä, kansallisen turvallisuuden monisyistä käsitettä että eri tahojen kanssa käytyjen keskustelujen ja haastattelujen pohjalta tarkasteltu vallitsevia käytäntöjä liittyen kansallisen turvallisuuden intressien tunnistamiseen ja siten mahdollisiin jatkotoimiin kuten lainsäädäntöön. Toimeksiannossa todetun mukaisesti on tarpeen pohtia kokonaisvaltaisen tietopohjan lisäksi kansallisen turvallisuuden tarpeita, vaikutusalueita ja vaikutusketjuja. Tästä on seurannut selvityksen rakenne ja sisältö.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi on ollut tarpeen pohtia, kuinka kansallinen turvallisuus ja sitä koskevat intressit sekä toimintatavat ja prosessit tulisi huomioida etenkin valtionhallinnon toiminnassa tavoitteena mahdollisimman kustannustehokas, laadukas, johdonmukainen ja yhdenmukainen toimintatapa. Tästä syystä lukijalle on luotu malli / konsepti, joka mahdollistaa tällaisen tarkastelun ja myös jatkokehittämisen. Vaikutusarviointimallin ja säädösvaikutusten arvioinnin haasteiden tunnistaminen ei olisi ollut mahdollista ilman kokonaisarviointia, jota tukivat lukuisat asiantuntijoiden kanssa käydyt keskustelut.

Kansallisen turvallisuuden käsite on yhtäällä helppo käsite - siinä on kyse valtion ja kansakunnan kannalta elintärkeistä eduista ja intresseistä. ”Kansallisen turvallisuuden

¹ Teema 4.7 Vaikutusarviointi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta VNK/1742/48/2018.

takaaminen on yksi oikeusjärjestyksemme tunnustamista tavoitteista. Kansallinen turvallisuus sisältää valtion ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja siten ulkoiseen ja sotilaalliseen turvallisuuteen sekä sisäiseen yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät ulottuvuudet.”² Toisaalta kuten myöhemmässä varsinaisessa käsiteosiosta käy ilmi, on käsite varsin hankala määrittää. Käsite on myös poliittinen aikaan ja paikkaan sidottuine tulkintoineen.

Kansallista turvallisuutta koskeva laajempi keskustelu ja käsitteen syvempi ymmärtäminen ja siihen perehtyminen on Suomessa toden teolla alkanut tiedustelulainsäädäntöä koskevan poliittisen keskustelun, lainsäädäntövalmistelun ja varsinaisten lakien hyväksymisen myötä³. Kuitenkin kansallinen turvallisuus tai ainakin sen ”henki” on, eri tavoin ja eri sanallisissa muodoissaan, ollut läsnä koko itsenäisyytemme ajan ja itse asiassa myös ollessamme autonomian aikana osa Venäjän imperiumia⁴. Tuolloin esimerkiksi asevelvollisuutta koskeva keskustelu ja lainsäädäntö olivat monin tavoin kansallisen turvallisuuden ytimessä. Kansallisesta turvallisuudesta on puhuttu siis historiassa eri termein, mutta Suomen valtion ja kansakunnan ulko- ja turvallisuuspolitiikan ytimessä kansallinen turvallisuus on ollut aina ja on vastakin riippumatta siitä, tullaanko suomalaisessa yhteiskunnassa ja valtiollisessa päätöksenteossa sekä lainsäädännössä käyttämään termiä kansallinen turvallisuus⁵. Kansallinen turvallisuus sijaitsee useammassa ajassa ja paikassa sekä erilaisissa teksteissä⁶. Tämä on helposti havaittavissa ja tunnistettavissa, kun tarkastelee niitä kysymyksiä, joiden kohdalla kysymys yhteiskunnan, kansakunnan ja valtion olemassaolosta asettuu osaksi yhtälöä.

Turvallisuuskysymyksiä, mukaan lukien kansallinen turvallisuus, voidaan lähestyä monin tavoin. Itse asiassa niitä pitääkin tarkastella eri tavoin. Mikään poliittinen ideologia,

² Ks. Pöysti 2019.

³ Perustuslakiin kansallisen turvallisuuden käsite nostettiin vasta 2019 tiedustelulakien laatimisen yhteydessä. Ks. HE 198/2017 vp ja esim. Pöysti 2019.

⁴ Ks. esim. asevelvollisuusvaliokunnan mietintö no:1, 1878., siinä mm. pohditaan suomalaisten osallistumista tsaarin sotiin ja sitä kuinka suomalaisten tulisi puolustaa ensisijaisesti omaa kansakuntaansa ja aluettaan.

⁵ Ks. esim. Ingman 1925, joka pohtii kansamme itsenäisyyden tilaa, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden perimmäisiä kysymyksiä tai itsenäisyytemme alun reunavaltio politiikkaa pohtiva K.J.Holsti 1963, 162 ”Suomen hallitusten oli sen takia taattava kansan turvallisuus pitämättä asevoimilla uhkaamista ultima-rationa. Sen sijaan maan turvallisuus olisi hankittava ulkopoliittikan avulla yhteistoimin saman potentiaalisen vihollisen omaavien maiden hallitusten kanssa.”

⁶ Sanojen merkitykset ja käsitteiden sisällöt muuttavat muotoaan yhtä aikaa yhteiskunnan muutoksen kanssa. Historiallisesti erilaiset näkemykset perustavaa laatua olevien asioiden suhteen saattavat heijastaa pikemminkin aikomusten ja konventioiden erilaisuutta kuin yhteisöllisten arvojen paremmuutta... on mahdotonta tutkia jonkun tekstiä ilman tulkitsijan omia odotuksia ja ennakkokäsityksiä siitä, mitä kirjoittaja tarkoittaa tekstillään. Ei ole olemassa historiallisesti toinen toistaan parempia ajattomia konsepteja, vaan kyse on konsepteista, jotka näyttäytyvät tietyllä tavalla tietyn ajan ja yhteiskunnan mukaan. Ks. Skinner 1988, 31-58, 67.

tutkimusorientaatio tai ”ismi”, uskonto tai ideologia ei omista totuutta, jos totuutta, turvallisuudenkaan osalta, ylipäätään on löydettävissä, saati omistettavissa.

Toisin sanoen, kansallinen turvallisuus on monisyinen käsite, jonka ytimessä on kansakunnan ja valtion turvallisuus sekä olemassaolo. Kylmän sodan ajoista dramaattisesti muuttunut toimintaympäristö on muokannut turvallisuusajattelua, käsitteistöä sekä rakenteita ja prosesseja monella tavoin. Kansallisen turvallisuuden käsitteeseen, sen muotoutumiseen ja sen ympärille rakentuvaan poliittiseen agendaan sekä lopulta käytännön toteuttamiseen vaikuttavat monet tekijät. Kansallinen turvallisuus on yhtäällä sekä säilyttävä että edistävää käsite ja toimintatapa. Se pyrkii ylläpitämään vallitsevia olosuhteita kuten turvaamaan valtion ja kansakunnan olemassaolon ja samanaikaisesti sen puitteissa edistetään keinoja ja toteutetaan politiikkaa, joiden avulla kyetään muokkaamaan tulevaa ja olosuhteita siten, että valton ja kansakunnan olemassaolo on jatkossakin turvattu. Se ei kuitenkaan ole vain objektiivinen asia, vaan myös kollektiivinen tunne siitä, että yhteiskunta kykenee selviytymään ulkoisista ja sisäisistä haasteista ja näin ollen jatkamaan turvallista elämää.

Lainsäädäntö on julkisen vallan merkittävin yhteiskunnan ohjauskeino, ja sen vuoksi säädösvalmistelun rooli on merkittävä myös kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Lainsäädännön vaikutukset syntyvät suhteessa lainsäädännön tavoitteisiin, sisältöön, toimeenpanoon ja sen kohdejoukon reagointiin kyseiseen sääntelyyn⁷. Säädösvaikutusten arvioinnin keskeinen osa on sääntelyn vaihtoehtojen tarkastelu. Tätä vaihtoehtojen tarkastelua, kuten muitakin vaikutusarvioinnin sisältöjä tulee oikeusministeriön ohjeiden mukaan tehdä yhteistyössä suunnitellun sääntelyn vaikutuspiirissä olevien sidosryhmien kanssa.

Lainsäädännön vaikutusten arvioinnin olennainen tarkoitus on tuottaa poliittisille päättöksentekijöille taustatietoa päätöksenteon pohjaksi. Kysymykset tämän pohjatiedon saatavuudesta, avoimuudesta, sidosryhmien osallistamisesta ja ylipäänsä sidosryhmien määrittelystä voivat osoittautua säädösten turvallisuusvaikutusten arvioinnissa erityisen haastaviksi. Ylipäänsä se, että tunnistetaan säädöshankkeessa olevan kansallisen turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia voi olla haasteellista. Näin etenkin ministeriöissä, joissa kansalliseen turvallisuuteen liittyvät asiat eivät ole jokapäiväisiä. Kansallinen turvallisuus varsin monisyisenä kokonaisuutena vaatii tässä mielessä erityistä huomiota säädösvalmistelussa ja erityisesti vaikutusten arvioinnissa.

Erityisen haastavaa kansallisen turvallisuuden vaikutusarvioinnin mallin hahmottamisessa on pohtia, minkälaista tietoa ja arviointimenetelmiä tarvitaan vaikutusten tunnistamiseen ja niiden merkittävyyden arviointiin. Säädösten vaikutusarviointeihin liittyy

⁷ Tala 2005, s.152.

olennaisesti myös suunnitelma sääntelyn vaikutusten jälkikäteisestä arvioinnista. Tällainen arviointitoiminta voisi toteutua tulevaisuudessa esimerkiksi osana turvallisuusstrategian seurantaprosessia⁸.

Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö on 2000-luvun alkuvuosista lähtien hahmottanut turvallisuuden toimintaympäristöä poikkihallinnollisessa prosessissa ja turvallisuuskomitean (aiemmin turvallisuus- ja puolustusasiainkomitea) valmistelutyön tukena. Strategiatyön lähtökohdaksi on määritelty yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja strategiatyön kautta tarkennettu ministeriöiden vastuut näiden turvaamisessa sekä hallinnonalojen työnjako strategian toteuttamisessa. Tämä turvallisuusstrategiatyö ohjaa valtakunnallista varautumisen suunnittelua ja toimeenpanoa kaikilla hallinnonaloilla ja hallinnon tasoilla. Osana strategian seurantaan seurataan myös eri hallinnonalojen varautumisen sääntelyn kehittymistä, tosin edelleen varsin yleisellä tasolla.⁹

Vuoden 2018 ministeriöiden tulevaisuuskatsausten tuottamista pohjustettiin valtioneuvoston yhteisessä muutostekijätyössä. Tässä työssä on jäsenetty Suomen tulevaisuuden toimintaympäristön keskeisiä muutoksia ja epävarmuuksia 15 muutostekijäkorttiin. Keskeisinä tulevaa toimintaympäristöä muokkaavina tekijöinä on tunnistettu muun muassa globaalin keskinäisriippuvuuden jatkuva tiivistyminen, kiihtyvä teknologinen murros sekä osaamisen ja työn murrokset. Havainnot toimintaympäristön muutostekijöistä ja -ajureista täydentävät turvallisuusstrategiatyön jäsentelyä kansallisen varautumisen haasteista. Yhdessä nämä prosessit muodostavat hyvän pohjan kansallisen turvallisuuden tarpeiden määrittelylle sekä sen eri vaikutusalueiden ja vaikutusketjujen hahmottamiselle.

1.2 Hankkeen tavoitteet ja toteutus

Hankkeen tavoitteena on luoda tietopohjaa ja edellytyksiä kokonaisvaltaisen vaikutusarviointimallin kehittämiseksi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Kansallisen turvallisuuden elementit ja ulottuvuudet painottuvat eri tavoin sekä erilaisilla aikasykleillä. Niin ikään näitä eri ulottuvuuksia koskeva tieto ja analyysi on eri tavoin rakentuvaa sekä eri tavoin hyödynnettävissä olevaa. Hankkeen puitteissa kartoitettiin niitä keskei-

⁸ Ks. Lonka 2016, s. 222.

⁹ Ks. Lonka 2016. Turvallisuusstrategiatyö viittaa tässä siihen prosessiin ja jatkumoon, joka on alkanut YETTS asiakirjan laatimisesta 2003, jatkunut sen päivityksessä vuonna 2006 sekä edelleen 2010 YTS strategiassa ja sen päivityksessä 2017. Turvallisuusstrategiatyö on siten tässä käsitteenä laajempi kuin yksittäinen strategia-asiakirja.

siä elementtejä ja ulottuvuuksia, joita moniulotteisen kansallisen turvallisuuden vaikutusarvioinnissa tulee huomioida. Näin rakentui käsitys prosesseista, joita tulee seurata sekä huomioida vaikutusarviointimallia määriteltäessä.

Säädösvalmistelun vaikutusarviointi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta edellyttää pohjakseen näkemystä kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä ja prosesseista. Keskeistä on tunnistaa eri hallinnonalojen säädösvalmistelun tueksi kansallisen turvallisuuden kannalta huomioon otettavia asiakokonaisuuksia ja viranomaisyhteistyön tarpeita. Työn kuluessa on arvioitu sitä, onko tarkoituksenmukaista ottaa kansallisen turvallisuuden vaikutusarviointi osaksi nykyistä oikeusministeriön vaikutusarvioinnin ohjetta.

Hanke on luonteeltaan kehittämisen tietopohjaa tuottava selvitys- ja analyysihanke, jonka tavoitteena on hahmotella kansallisen turvallisuuden vaikutusarvioinnin mallin lähtökohtia sekä toisaalta niitä keskeisiä toimijoita ja verkostoja, jotka käytännössä julkisen vallan mandaatilla määrittelevät, mitä kansallisen turvallisuuden käsitteellä ylipäätään voidaan käsittää. Työn ensimmäisessä vaiheessa muodostettiin kokonaiskuva siitä, mitä kansallisen turvallisuuden käsitteellä tarkoitetaan. Kansallisen turvallisuuden käsitteen osalta tunnistettiin sen tuottamisen ja merkitysten lukuisia elementtejä. Tämän kokonaiskuvan hahmottamisen pohjalla oli niiden prosessien ymmärtäminen, joilla on olennaisia vaikutuksia kansallisen turvallisuuden edellytyksiin. Kansallisen turvallisuuden käsitteen määrittely toimi pohjana työn toiselle vaiheelle, jossa tarkasteltiin säädösvaikutusten arviointia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.

Tutkimushankkeessa hyödynnettiin monipuolisia aineistojen analyysimenetelmiä: dokumenttianalyysiä, sidosryhmäkeskusteluja sekä yksilöhaastatteluita. Hankkeen tiedonkeruu haastatteluina toteutettiin kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa haastateltiin turvallisuushallinnon edustajia ministeriöissä ja alaisissa laitoksissa liittyen kansallisen turvallisuuden käsitteen määrittelyyn ja niihin keskeisiin prosesseihin, joiden yhteydessä kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat vaikutukset voivat aktualisoitua. Toisessa vaiheessa haastateltiin eduskunnan valiokuntaneuvoksia (ulkoasiain, hallinto, puolustus- ja tulevaisuusvaliokunta), oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäälliköitä sekä valtioneuvoston kanslian valtiosihteeriä liittyen lainsäädäntöprosessin vaikutusarviointeihin ja niiden kehittämistarpeisiin kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Lisäksi hankkeen alustavia tuloksia esiteltiin ja kommentteja kerättiin valmiuspäällikkökokoukselta kahteen otteeseen sekä ministeriöiden lainvalmistelun kehittämisryhmältä (LAKE-ryhmä).

Ensimmäisen vaiheen haastattelut toteutettiin temahaastatteluina, joita ei nauhoitettu. Toisen vaiheen haastattelut olivat puolistrukturoituja haastatteluja ja ne nauhoitettiin sekä litteroitiin. Kaikki haastattelut kestivät noin tunnin. Raportissa ei yksilöidä haastatteluja tai haastateltavia keskustelujen luottamuksellisen luonteen vuoksi. Tämä

seikka sovittiin haastateltavien kanssa ennen haastatteluita, mikä edesauttoi haastattelujen avoimuutta ja luottamuksellisuutta. Tällä tavoin oli mahdollista käsitellä moniulotteisia ja osin keskenään myös ristiriitaisia näkemyksiä turvallisuuskysymyksistä. Toisaalta luottamuksellisuuden säilyttämisen tarve näkyy myös haastattelutulosten raportoinnin yleisluontoisuutena. Näkemysten erilaisuus osoittaa osaltaan kansallisen turvallisuuden käsitteen vakiintumattomuutta, näkemysten vaihdellessa riippuen eri haastateltavien taustoista ja roolista hallinnon kokonaisuudessa. Tämä havainto johti itsessään hankkeen keskeiseen johtopäätökseen, että tarve laajentaa ja syventää keskustelua kansallisen turvallisuuden näkökulmista ja luonteesta on ilmeinen.

Raportin luvussa 2 kuvataan turvallisuuskäsitteen ja turvallisuuden toimintaympäristön muutosta, luvussa 3 kuvataan kansallisen turvallisuuden käsitteen kehittymistä tutkimuskirjallisuuden pohjalta, luvussa 4 esitetään analyysi haastatteluhavaintojen pohjalta liittyen kansallisen turvallisuuden käsitteeseen, prosessiin ja organisoitumiseen, luvussa 5 esitetään havaintoja säädösvaikutusten arvioinnista sekä säädösvaikutusten arvioinnin kehittämistarpeita kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Luvussa 6 vedetään yhteen hankkeen tuloksia ja kuvataan hankkeen johtopäätökset.

Hankkeen tutkimusryhmän jäsenistä Aki-Mauri Huhtinen on Maanpuolustuskorkeakoulun johtamisen sotilasprofessori, Anssi Keinänen on Itä-Suomen yliopiston lainsäädäntötutkimuksen ja empiirisen oikeustieteen professori, joka on erityisesti perehtynyt lainsäädäntöprosessien ja säädösvaikutusarvioinnin kehittämiseen. Kari Laitinen on erikoistutkija Poliisiammattikorkeakoulussa, kansainvälisen politiikan dosentti ja väitellyt turvallisuustutkimuksesta. Harriet Lonka on yliopistotutkija Itä-Suomen yliopistossa ja väitellyt valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyöstä lainsäädännön muokkaajana. Jyri Paasonen on tutkijatohtori ja turvallisuustutkimuksen dosentti. Susanna Wähällä on pitkäaikainen kokemus lainvalmistelijana sekä maankäyttöön liittyvien turvallisuuskysymysten asiantuntijana. Tutkimuksellisten ansioiden lisäksi kaikki tekijät ovat toimineet laajasti selvityksen aihepiiriin liittyvissä tehtävissä ja viroissa.

Lukujen 2-3 sisällöstä on päävastuussa erikoistutkija Kari Laitinen ja luvun 5 sisällöstä puolestaan vastaa Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen lainsäädäntötutkimuksen tiimi. Lukujen 1, 4 ja 6 sisällöistä vastaa koko tutkimusryhmä yhteisesti. Kaikki raportissa esitetyt kannanotot ovat tutkimusryhmän havaintoja ja johtopäätöksiä eivätkä välttämättä vastaa yksittäisten haastateltavien eivätkä ohjausryhmän jäsenten mielipiteitä.

2 Turvallisuus- ja toimintaympäristön muutos

"Lähtökohtaisesti muutosten dynamiikan ymmärtäminen ja ennakointi on vaikeaa. Pidemmän ajan muutoksen aliarviointi on tyypillistä. On hankalaa ymmärtää niitä hidasteita, jotka tekevät muutoksen vaikeaksi. Odotamme lineaarista kehitystä vaikka aina niin ei suinkaan tapahdu. Kulttuuristen syvärakenteiden muutokset ovat hankalimpia."¹⁰

Turvallisuus- ja toimintaympäristöämme määrittävät monitahoiset ja hankalasti nykyiseen toimintatapaamme sovittautuvat uhkakuvat, joita on yhtäältä vaikea tunnistaa ja jotka toisaalta kohdistuvat useamman viranomaisen tai hallinnonalan vastuulle¹¹. Tämä asettaa erityisesti haasteita ministeriöiden säädösvalmisteluun, joka on usein todettu hyvin siiloutuneeksi ja ministeriökeskeiseksi¹². Nykyinen turvallisuusympäristö kattaa yksilön elinpiiristä lähtien aina globaaliin tasoon asti ulottuvan kokonaisuuden, jossa pandemiat, ydinaseet sekä ympäristön ja talouden tilan muutokset vaikuttavat suoraan ja nopeasti yksittäisen ihmisen elämään ja valtion käsityksiin uhkaavista tekijöistä. Oma uusi lukunsa on hybridimaailma ja siihen liittyvät uhkakuvat. Tämä merkitsee jälleen uutta haastetta eri turvallisuustoimijoille, lainsäädännölle sekä poliittisille järjestelmille.¹³

2.1 Turvallisuusympäristön muutos edellyttää ennakointia ja yhteistyötä

Turvallisuusympäristön muuttuessa ja turvallisuutta koskevien kysymysten ja niiden hallinnan monimutkaistuessa ennakkoinnin ja yhteistyön tarve eri turvallisuustoimijoiden kesken lisääntyy. Suomalaisen yhteiskunnan kyvystä reagoida toimintaympäristön muutokseen ovat hyvänä esimerkkinä Yhteiskunnan turvallisuusstrategia ja kokonaisturvallisuuden käsite, joita tukevat laaja-alaiset ennakkoinnin ja yhteistyön prosessit¹⁴. "Kokonaisturvallisuus on suomalaisen varautumisen yhteistoimintamalli, jossa

¹⁰ Wilenius 2015, 222-223.

¹¹ Ks. esim. Kansallinen riskiarvio 2018; Supo 5.12.2019 kansallisen turvallisuuden katsaus.

¹² Ks. esim. Oikeusministeriö (2019) näkemyksistä lainvalmistelun kehittämisestä.

¹³ Ks. esim. Aaltola 2019, 90-94.

¹⁴ "Kokonaisturvallisuus on tavoitetila, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Yhteiskun-

yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä¹⁵. Toimeenpanoa seuraa ja yhteistoiminnan kehittämistä koordinoi Turvallisuuskomitea yhteistyössä ministeriöiden valmiuspäälliköiden kanssa¹⁶. Se on monin tavoin suomalaisen varautumis-, valmius- sekä turvallisuusajattelun ja -toiminnan keskiössä.¹⁷

Turvallisuusviranomaisten keskinäisen riippuvuuden lisääntyessä myös hallinnon yhteistyö yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa vahvistuu entisestään. Uhkakuviin vastaaminen edellyttää kansallisesti monialaista ja yhä syvempää kansainvälistä yhteistyötä. Turvallisuusympäristömme on jo pidemmän aikaa ollut horisontaalinen, kun taas Suomen turvallisuushallinto ja sitä kautta monet sen käytännön ratkaisut ovat yhä vertikaaleja¹⁸. On paikallaan todeta, että turvallisuusympäristön ja uhkakuvien muutos on pakottanut synnyttämään erilaisia poikkihallinnollisia yhteistyötoimintoja ja verkostoja kuten PTR-toiminto (poliisi, tulli ja raja-yhteistyö), harmaan talouden selvityksikkö (HTSY) tai edellä mainittu Turvallisuuskomitea.

Globalisaatio on muuttanut valtioiden toimintaympäristöä, organisoitumista, painopisteitä sekä suhdetta kansallisen rajan ulkopuoliseen maailmaan. Turvallisuuden osalta on ollut nähtävissä kaksi keskeistä trendiä: yhtäältä (kansallis)valtiot ovat olleet pakotettuja entistä syvempään yhteistyöhön niin sisäisesti kuin ulkoisesti, toisaalta valtiot ovat, jälleen, lyhyen suotuisamman kauden jälkeen, terävöittäneet omaa kansalliseen turvallisuuteen liittyvää varautumistaan ja toimintaansa. Tämä näkyy osaltaan merkittävien uusien uhkien muodossa. Kyber- ja hybriditurvallisuuteen liittyvät kysymykset muodostavat erittäin relevantteja uhkakuvia käytännössä kaikille valtioille. Lisäksi nämä uudet uhkakuvat alleviivaavat poikkisektoraaalisen ja poikkihallinnollisen suunnittelun ja toiminnan tarvetta.

Valtio säilyy - globalisaatiokehityksestä huolimatta - edelleen keskeisenä turvallisuustoimijana myös näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Ei siis ole viitteitä siitä, että

nan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Turvaamisen toimiin kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen.” Ks. Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012

15 Valtioneuvoston periaatepäätös 2017; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (Turvallisuuskomitea).
16 Turvallisuuskomitean jäseniä ovat tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö, pääministerin toimikaudeksi nimetty valtiosihteerä, ulkoministeriön, oikeusministeriön, sisäministeriön, puolustusministeriön, valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja ympäristöministeriön kansliapäälliköt, Rajavartiolaitoksen päällikkö, poliisiylijohtaja, pelastusylijohtaja, Tullin pääjohtaja, pääesikunnan päällikkö, suojelupoliisin päällikkö, sekä Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtaja.(Valtioneuvoston asetus turvallisuuskomiteasta 268/2019, 3 §).

17 Ks. tässä yhteydessä myös Branders 2016.

18 Ks. esim. Joenniemi 1993; Branders 2016.

olisi mahdollista luoda alueellisia, puhumattakaan maailmanhallitustyypisistä ratkaisuista, joilla nykyinen (kansallis)valtio korvattaisiin¹⁹. Kylmän sodan jälkeen, ja osin ennen sitäkin, kriittisen turvallisuus- ja rauhantutkimuksen piirissä ennakoitiin valtion olemassaoloon ja tulevaisuuteen merkittäviä muutoksia. Samoin integraatiotutkimuksen parissa oli nähtävissä ennakointia tai ehkä pikemminkin toiveita kansallisvaltion alasajosta. Viime vuosien kehitys on kuitenkin päinvastoin tuonut kansallisen turvallisuuden sekä sitä koskevat intressit entistä voimallisemmin kansainvälisen politiikan keskiöön.²⁰

2.2 Keskustelu turvallisuuspolitiikasta ja kansallisen turvallisuuden neuvostosta

Oman mielenkiintoisen taustansa tälle selvitykselle antaa Suomessa käyty turvallisuuspoliittinen keskustelu. Erityisesti vaalien ja turvallisuuspoliittisten selontekojen julkistamisen yhteydessä on noussut esiin erilaisia huomioita, joita voinee tässä selvityksen kontekstissa kuvata keskustelunavauksiksi, ellei jopa kehittämisideoiksi. Tällä keskustelulla on selkeä yhteys muuttuneeseen turvallisuus- ja toimintaympäristöömme.

Tässä selvityksessä myöhemmin esillä olevaa kansallisen turvallisuuden neuvoston ideaa on sivuttu kotimaisessa turvallisuuspoliittisessa keskustelussa. Vuonna 2017 tulevien presidentinvaalien yhteydessä käydyssä keskustelussa oli esillä ajatus laajentaa nykyistä hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittista ministerivaliokuntaa (UTVA) turvallisuusneuvostoksi. Matti Vanhasen ja Ilkka Kanervan esiin nostaman ajatuksen mukaan turvallisuusneuvostossa käsiteltäisiin myös Suomen kannalta olennaisia EU:n ulkosuhdeasioita sekä Suomen sisäisen turvallisuuden kysymyksiä. Kanervan visiossa sitä johtaisi presidentti. Idean tiimoilta käydyssä poliittisessa keskustelussa ajatuksella oli luonnollisesti kannattajia ja vastustajia.²¹

Turvallisuusneuvostoidea koskevassa keskustelussa esille tuli lukuisia erilaisia argumentteja, joita tässä selvityksessä myös osin sivutaan: presidentin roolin vahvistaminen; ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymysten salaisuuden verhon avaaminen sekä

¹⁹ Ks. valtion ja suvereniteetin käsitteistä esim. Camilleri & Falk 1992 ja Ferguson & Mansbach 1989.

²⁰ Pöysti 2019, 10: ”Reaalipolitiikka, suurvaltojen kamppailu vaikutusvallasta ja etupiireistä sekä suoranaisten sääntöperäisen kansainvälisen järjestelmän haastaminen varsin klassisen valtion edun ja voimapolitiikan näkökulmista eivät kuitenkaan kadonneet mihinkään. Valtiosäännössä on edelleen viisasta varautua myös varsin kylmään reaali- ja valtapolitiikkaan.”

²¹ Ks. Satu Schauman: Verkko uutiset 28.10.2017.

turvallisuusneuvoston kattavampi edustus verrattuna nykyyn malliin; neuvostoa tulisi johtaa pääministeri, mikä olisi nykyisen perustuslain ja sen hengen mukaista; turvallisuusneuvostoa ei tarvita - nykyyn malli toimii - kunhan UTVAan lisätään sisäministeri pysyväksi jäseneksi; lisäksi sivuttiin presidentin roolia mahdollisesti syvenevässä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (ml. puolustusyhteistyö), mikä edellyttäisi (tai sitten ei) tiiviimpää yhteydenpitoa UTVA:n ja EU-ministerivaliokunnan välillä.²²

Oman aiheeseen kytkeytyvän puheenvuoronsa esitti Matti Vanhanen²³. Hän esitti tarvetta ”aikoinaan lakkautetun puolustusneuvoston kaltaiselle elimelle, joka toimisi pääministerin johdolla ja jossa maan korkein poliittinen sekä virkamiesjohto kävisivät vuoropuhelua turvallisuusasioista”²⁴. Vanhasen mukaan puolustusneuvoston lakkauttaminen oli virhe. Vanhasen mukaan tällaisen turvallisuusneuvoston tehtäviä olisi mm. seurata maan turvallisuuden ja turvallisuuspoliittisen aseman kehitystä. Vanhanen totesi, että hänen toinen hallituksensa viimeisteli nykyisen järjestelmän antamalla perustuslain muutosehdotukset vuonna 2010. Tuolloin perustuslain 58. pykälä siirsi mahdolliset ulkopolitiikan kiistakysymykset hallituksen ja presidentin välillä eduskunnan ratkaistaviksi. Toinen tärkeä uudistus tehtiin selkeytys koski pääministerin aseman vahvistamista siten, että hän yksiselitteisesti edustaa maamme EU:n päämiesten kokouksissa. Vanhasen pontimena oli hänen aiemmin tekemänsä havainto siitä, kuinka valtio on lohkoutunut turvallisuuskysymyksissä, vaikka samaan turvallisuusympäristön muutokset edellyttäisivät parempaa tiedonkulkua ja aitoa koordinaatiota, ei siiloutumista ja reviirinvariointia.²⁵

Vanhasen mukaan Puolustusneuvoston etuja oli muun muassa se, että se kokoontui suhteellisen usein ja monimuotoisesti - mukana oli usein ylintä virkamiesjohtoa²⁶. Neuvostosta muodostui siten ylimmän poliittisen johdon ja turvallisuuden virkamiesjohtoon vuorovaikutuspaikka. Tuolloin puolustusneuvostossa oli esillä pidemmän aikavälin kysymyksiä kuten talouden kehys ja erilainen puolustukseen liittyvä suunnittelu.

²² Selvennyksenä mainittakoon, että UTVA on lyhenne, joka tarkoittaa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista ministerivaliokuntaa, josta säädetään laissa valtioneuvostosta (175/2003) sekä valtioneuvoston ohjesäännössä (VNOS 262/2003). Se voi kokoontua yhdessä presidentin kanssa, kuten valtioneuvostolaissa (24 §) säädetään: Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Tasavallan presidentti tai pääministeri voi tehdä aloitteen yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ministerivaliokunnan puheenjohtajana on pääministeri (VNOS 25 §). Kuitenkin vakiintuneen käytännön mukaan silloin, kun presidentti on läsnä kokouksissa, hän toimii puheenjohtajana. Tällöin valiokunnan kokoukseen viitataan lyhenteellä TP-UTVA. Monissa edellä viitatuissa alkuperäisissä teksteissä on käytetty lyhennettä TP-UTVA silloinkin, kun tarkoitetaan yleisesti ulko- ja turvallisuuspoliittista ministerivaliokuntaa.

²³ Ks. Soila Saroniemi Iltalehti 9.7.2017; Heikki Saukkomaa Kotimaa 13.7.2017.

²⁴ Schauman 2017, Verkkouutiset 28.10.2017.

²⁵ Ks. Saroniemi 2017; Schauman 2017; Saukkomaa 2017 ja Vanhanen 2019.

²⁶ Ks. puhemies Vanhasen blogi: ”Hallitusmuodon ja perustuslain kestävyys osoitus ihmisten tahdosta ylläpitää kansanvaltaa ja oikeusvaltiota” https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Puhemies_Vanhanen_Blogi_17072019.aspx.

Vanhasen hahmottelema turvallisuusneuvosto kokoaisi yhteen valtioneuvoston tasolla kaikki turvallisuusalueet turvallisuuskomitean toimiessa valmistelevana foorumina. Tavoitteena olisi laaja-alainen ja kattava turvallisuusasioiden strateginen seuranta sekä erilaisten toimien vaikutuksen tarkastelu valtakunnan sisäiseen turvallisuuteen ja puolustukseen.

Vanhasen ajatus sai myös kritiikkiä. Kritiikin kärki kohdistui siihen, että presidentti etäännyisi turvallisuuspoliittisesta päätöksenteosta ja keskustelusta, uuden elimen perustaminen osaltaan lisäisi erilaisten kysymysten tarpeetonta turvallistamista (sotilaiden ja poliisin toimesta) ja lisäksi se heikentäisi parlamentaarista turvallisuusasioiden poliittista ohjausta virkamies- ja sotilasvallankäytön eduksi.²⁷

Tässä kohdin on paikallaan todeta, että kysymys eri hallinnonalojen turvallisuusselonteista (ulko- ja turvallisuus, puolustus ja sisäinen turvallisuus) on herättänyt myös pohdintaa. Tälle pohdinnalle on luonnollisesti paikkansa. Samanaikaisesti kun kylmän sodan päättymisestä lähtien on järjestelmällisesti eri turvallisuusstrategisissa asiakirjoissa todettu, kuinka turvallisuusympäristö on muuttunut ja monimutkaistunut edellyttäen entistä poikkihallinnollisempaa yhteistyötä, olemme edellisellä - ja mitä ilmeisemmin myös tulevalla - hallituskaudella päätyneet tekemään erillisiä turvallisuuspoliittisia selontekoja.

Kuitenkin ulkoasiainvaliokunta toteaa jo vuonna 2013 päivätyssä lausunnossaan, että on tarvetta kehittää kokonaisvaltaisempi turvallisuusstrategia, joka tasapainoisesti ohjaisi kaikkia turvallisuusaloja huomioiden myös pidemmän, yli hallituskausien ulottuvan aikavälin.²⁸ Toisaalta Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017 ja Kyberturvallisuusstrategia 2019²⁹ edustavat vastausta niin ulkoasiainvaliokunnan kuin oikeuskanslerien teksteissä esille tulevaan tarpeeseen luoda kokonaisvaltaisempia ja poikkihallinnollisempia turvallisuusstrategioita. Luonnollisesti ne osin vastaavat myös lukuisien turvallisuuspoliittisten selontekojen kuvaamaan muuttuneeseen toimintaympäristöön.

Turvallisuuspolitiikan sisältöjä, prosesseja ja käytäntöjä eivät ole käsitelleet vain politiikantekijät. Oikeuskansleri Jaakko Jonkka totesi valtioneuvoston kanslialle osoitetussa lausunnossaan koskien ns. Hallbergin komitean varautumista ja kokonaisturvallisuutta käsitellyttä mietintöä, kuinka turvallisuusympäristön muutos, pääministerin

²⁷ Ks. Erkki Tuomioja 13.7.2017. <https://tuomioja.org/?s=turvallisuusneuvosto>.

²⁸ Ks. edellä mainittujen turvallisuusneuvosto-keskustelujen lisäksi myös Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 1/2013 vp Valtioneuvoston selonteko Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa 2012. UaVM 1/2013 vp — VNS 6/2012 vp.

²⁹ Suomen Kyberturvallisuusstrategia 2019. Valtioneuvoston periaatepäätös 3.10.2019. Ks. https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2019/10/Kyberturvallisuusstrategia_A4_SUOMI_WEB_300919.pdf.

aseman korostuminen ja usealle taholle jakaantunut kokonaisturvallisuuden yhteensovittaminen kaipaa selkeyttämistä. Lisäksi useiden yhteistyöelinten osalta tehtäväjako olisi tarpeen pohtia. Lausunnossaan Jonkka tarkastelee myös normatiivis-strategista ja operatiivista päätöksentekoa sekä niitä koskevia erilaisia käytäntöjä.³⁰

Tätä tarkastelua jatkaa oikeuskansleri Tuomas Pöysti tuoreessa luennossaan³¹. Ansiokkaassa historiallis- ja valtiosääntöpainotteisessa esityksessään Pöysti tarkastelee useita tähänkin selvitykseen kytkeytyviä näkökulmia ja seikkoja. Pöysti korostaa realismin ja kontekstin merkitystä kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä ja sen johtamisessa. Hän listaa yhdeksän erillistä kohtaa, joissa kansallisen turvallisuuden ja sen johtamisen kannalta on päätöksenteon osalta erotettavissa erilaiset menettelyt.³² Pöysti toteaa kansallisen turvallisuuden monisyisen käsitehistorian mukaisesti, että Suomessa vallitseva ymmärrys laajasta turvallisuuskäsitteestä tarkoittaa yhtäältä, että turvallisuuteen vaikuttaminen on kaikkien tehtävänä, mutta toisaalta kaikki turvallisuuskysymykset eivät ole kansallisen turvallisuuden kysymyksiä. Oikeuskansleri Pöysti nostaa esiin demokratiaamme kohdistuvat haasteet sekä kykymme muodostaa pidemmän aikavälin kansallisen turvallisuuden näkemystä. Konkreettinen seikka on muun muassa pohdinta UTVA:n kokoonpanosta ja sisäministerin pysyvistä jäsenyydestä siinä.

”On myös aihetta keskustella valtioneuvoston turvallisuuskomitean roolin kehittämistä sekä laajemman, ministeritasoisen vuorovaikutuksen foorumin eli uudenlaisen turvallisuusneuvoston tarpeellisuudesta valmistelun ja vuorovaikutuksen foorumiksi strategisissa ja pidemmän aikavälin kysymyksissä.”³³ Pöysti korostaa laajemman keskustelun ja vuorovaikutuksen tarvetta muuttuneen turvallisuusympäristön näkökulmasta, mutta myös sen osalta, kuinka laajempi avoin keskustelu ja osallisuus synnyttävät yhteiskunnallista resilienssiä esimerkiksi hybridiuhkia vastaan. Ikään kuin käsillä olevan selvityksen toimeksiannon hengessä myös Pöysti nostaa esiin lainsäädännön kehittämistarpeet sekä valmiuslakikokonaisuuden tarkastelun³⁴. Oikeuskansleri Pöysti

³⁰ Ks. oikeuskansleri Jonkan lausunto 2011.

³¹ ks. Pöysti luento Paasikivi-seurassa 3.9.2019.

³² Listalla mm. kansainvälisiin suhteisiin, kriisinhallintaan, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä poikkeusoloihin liittyviä menettelyjä. Ks. Pöysti 2019, 5.

³³ Pöysti 2019, 13.

³⁴ Ks. Pöysti 2019, 15: ”Kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää erityisesti tavallisen lainsäädännön uudistamistyön jatkamista valmiuslain uudistamistarpeiden arvioinnista lähtien ja uusiin riskeihin kattavasti varautumiseksi tilanteissa, joissa normaali- ja poikkeusolojen erottaminen toisistaan on yhä vaikeampaa ja sotilaallisiakin keinoja käytetään muulloinkin kuin perinteisessä laajamittaisessa sodassa.”

ei kuitenkaan näe tarpeita perustuslaissa olevien päätöksentekorakenteiden muuttamiselle, mutta hänen mukaansa on tarvetta kehittää sekä valtiollisia käytäntöjä että tavallista lainsäädäntöä³⁵.

Tässä selvityksessä tavoitellaan kansallisen turvallisuuden käsitteen ja intressin selkeyttämistä sekä kirkastamista. Jo pidempään on ollut havaittavissa useiden eri turvallisuuksien yhteenkietoutuminen ja toisaalta jatkuva uusien turvallisuuskäsitteiden esiin nousu. Syvässä rauhantilassa elettäessä tällä ei välttämättä ole niin suurta merkitystä, mutta kriisiaikojen ja poikkeusolojen näkökulmasta sillä on. Tästä saattaa seurata, että ns. syvän rauhantilan vallitessa ei kyetä tekemään päätöksiä ja linjauksia, jotka luovat perustaa kriisiaikojen toimille.

³⁵ Pöysti 2019, 15.

3 Kansallisen turvallisuuden käsite

Turvallisuus on moniulotteinen ja monimerkityksinen käsite. Yhtäällä turvallisuus on vapautta uhkista, toisaalta turvallisuus tarkoittaa kykyä ja vapautta toimia. Turvallisuus on myös, turvallisuuden subjektin, kykyä proaktiivisesti saada tietoa ja asemoida itsensä uudestaan suhteessa uusiin uhkiin. Turvallisuutta edistävä toiminta ja uhkien ennaltaehkäisy sekä torjuminen tulee ymmärtää jatkuvana prosessina. Tällöin kyse on siitä, mihin suuntaan prosessia halutaan ohjata ja millaisia tavoitteita prosessille asetetaan, vaikka täydellistä turvallisuutta ei voidakaan saavuttaa. Kansallinen turvallisuus, toiminnallisena prosessina ja tavoitteena, tarkoittaa pyrkimystä suojata kansakuntaa ja valtiota uhilta sekä toisaalta ylläpitää kykyä toimia vapaasti. Turvallisuuteen liittyy voimakkaasti toimijuus, valtaulottuvuus, monitahoisuus ja etenkin nykyään dynaamisuus, joustavuus sekä toiminnallinen ja hallinnollinen ketteruus.³⁶

Kansallisen turvallisuuden tuottamiseen ja arjen turvallisuuteen vaikuttavaan toimintaan osallistuu useita tahoja. Turvallisuuskysymykset heijastuvat yhteiskuntaan ja poliittisiin linjauksiin merkittävästi. Tästä syystä esimerkiksi kysymys siitä, kuinka ja kuka turvallisuutta tuottaa, on tärkeä. Kuten edellä todettiin, on kansallinen turvallisuus käsitteenä käytännössä uusi tulokas turvallisuus-käsiteperheeseemme. Se tulee osaltaan jatkamaan turvallisuuden määrittämisen prosessia, mutta myös haastamaan entisestään perinteiset turvallisuustapamme ja -ymmärryksemme. Kylmän sodan päättymisen jälkeen tapahtunut turvallisuusasioiden muutos entisestä ylätasoon politiikkasektorista kaikkialla läsnä olevaksi turvallisuus- ja ennakointitoiminnaksi, on osaltaan osoitus siitä, kuinka sanoilla, puhetoivoilla ja käsitteillä on merkitystä³⁷.

Olemassaolon ja säilymisen näkökulmasta valtiolle ja yksilölle turvallisuus on kaikki kaikessa³⁸. Valtion ja kansalaisen turvallisuus rakentuu erilaisista tekijöistä. Yksilöt ja yhteisöt luovat, rakentavat ja toisaalta saavat turvallisuutensa valtion kontekstissa. Kansallinen turvallisuus korostaa ensisijaisesti valtion ja kansakunnan intressejä ja etenkin selviytyminen (säilyminen) ja olemassaolo ovat keskeisesti esillä. Valtiokontekstissa turvallisuuden "kova ydin" on perinteisesti pidetty tiukassa poliittisessä kontrollissa³⁹. Suomessa tämä korostui toisen maailmansodan jälkeisenä aikana, jolloin

³⁶ Ks. Aron 1984; Buzan 1983 ja 1991; Laitinen 1999; Gheciu & Wohlforth 2018; Galbreath et.al 2019.

³⁷ Ks. Austin 1981.

³⁸ Riippuen koulukunnista ja tieteenaloista valtio nähdään toisaalta sopimuksen ja tunnustamisen kautta syntyvänä abstraktiona, ja toisaalta valtio on nähty myös elävänä organismina.

³⁹ Kysymys siitä, missä määrin kansallisen turvallisuuden toimintoja ja sitä ylläpitäviä sekä tuottavia prosesseja tulisi tarkastella yli normaalien hallitusten 4-vuotiskausien, on relevantti. Puolustukseen liittyvät materiaalihankinnat ovat tästä perinteinen esimerkki, mutta samantapaisia kyvykkyyksien synnyttämiseen ja turvallisuuden tuottamiseen liittyviä prosesseja on myös muilla aloilla. Tähän liittyy turvallisuuskysymysten lisäksi myös demokratiaprosessi sekä lähtökohtainen tarve myös valvoa ja kontrolloida eri toimijoita.

suhteista Neuvostoliittoon tuli huolehtia erityisellä huolellisuudelle, minkä seurauksena ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtaminen jäi käytännössä tasavallan presidentin ja pienen piirin käsiin. Hallintojärjestelmä sekä hallitsijan auktoriteetti vaikuttavat turvallisuuspolitiikkaan. Myös kollektiivinen identiteetti ja kulttuuri määrittelevät kansallista intressiä, intressit, instituutiot ja ideat puolestaan vaikuttavat turvallisuusnäkökulmaan.⁴⁰

Kansallinen turvallisuus on hankalasti määritettävä käsite⁴¹. Käsitteen historia on sijoitettavissa Yhdysvaltoihin toista maailmansotaa edeltäneeseen aikaan ja erityisesti kylmän sodan alkuun. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan lisäksi käsitteellä on ollut keskeinen asema Yhdysvaltain sisäisessä turvallisuuskeskustelussa.⁴² Turvallisuustutkimuksessa ja kansainvälisten suhteiden tieteenalalla kansallista turvallisuutta ja turvallisuutta yleisenä ilmiönä on tutkittu laajasti. Teoreettisista orientaatioista ja käsitteellisistä lähtökohdista riippuen johtopäätökset ja ymmärrys vaihtelevat huomattavasti. Kansallisen turvallisuuden pohja on uhkissa ja niihin vastaamisessa. Kansallisen turvallisuuden kysymyksiin liittyy aina tunteita niiden vaikuttavuuden vuoksi. Kansallisen turvallisuuden keskiössä on valtion fyysinen selviytyminen ja sitä uhkaavilta tahoilta suojautuminen. Uhkien aliarvioimisella voi olla katastrofaaliset seuraukset, mistä johtuva epävarmuus lietsoo ristiriitaisuuksia ja emotionaalista ahdistusta. Suuri osa epävarmuudesta nousee kansainvälisen ympäristön epävakaudesta ja hallitsemattomuudesta, johon kansallisella turvallisuuspolitiikalla pyritään vastaamaan.⁴³ Kansalliseen turvallisuuteen liittyvät dynamiikat olisivat kompleksisia ja hämmentäviä jo staattisestakin ympäristössä. Kuitenkin turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä leimaa jonkinasteinen jatkuva muutos. Kansallisen turvallisuuden analyysi pyrkii määrittämään, mitkä ympäristön uhat saattavat aiheuttaa huolta turvallisuudesta ja mitä niille voi tehdä. Täydellisessä maailmassa valtion ja yhteiskunnan resurssit riittäisivät poistamaan uhat. Todellisuudessa näin ei ole.⁴⁴

3.1 Kansallinen turvallisuus eri maiden turvallisuusstrategioissa

Kansallisen turvallisuuden käsite on siis saanut alkunsa Yhdysvalloissa. Sieltä se on kantautunut muihin valtioihin. Kylmän sodan aikaan käsite sekä kansallisen turvalli-

⁴⁰ Krebs 2018, 261-262.

⁴¹ Ks. turvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden määritelmistä esim. Lippmann 1943; Knorr 1973; Ruhala 1977; Smoke 1987; Buzan 1991; Booth 1991; Baylis 1997; Visuri 1997; Laitinen 1999; Gheciu & Wohlforth 2018.

⁴² Ks. Snow 2017; Reveron, Gvosdev & Cloud 2018.

⁴³ Snow 2017, 6-7.

⁴⁴ Snow 2017, 27-32.

suuden strategiat olivat vahvasti esillä valtioiden turvallisuuspolitiikassa ja siten kansainvälisen politiikan agendalla. Yksittäisen valtion osalta kansallisen turvallisuuden strategian voidaan nähdä täyttävän kaksi funktiota: tavoitteiden asettamisen ja keinot tavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi kansallisen turvallisuuden strategioihin on kirjoitettu selkeästi keskeisimmät uhkakuvat. Samoin niistä ilmenevät pääsääntöisesti kansalliset edut ja arvot.⁴⁵

Kylmän sodan päättymisen jälkeen alkanut eräänlainen ”poutasään ilmasto”⁴⁶ merkitsi turvallisuusajattelun ja sitä koskevien käsitteiden sekä siten myös puhetapojen osalta huomattavaa muutosta. Valtiokeskeisen turvallisuuden lisäksi huomioitiin myös laaja turvallisuus, joka muun muassa nosti turvallisuuspolitiikan keskiöön globaaleja ilmiöitä kuten ihmisoikeudet ja ympäristöturvallisuuden ja toisaalta perinteisiä sisäisen turvallisuuden kysymyksiä kuten rikollisuuden ja terrorismin⁴⁷. Tämä heijastui luonnollisesti myös eri maiden strategisiin asiakirjoihin ja siten eri viranomaistahojen toimintaan.

Eri maissa muuttunut sekä muuttuva (jälleen kylmennyt suurpolitiikan ilmasto) turvallisuusympäristö on nostanut esiin pääosin samoja kysymyksiä ja uhkakuvia. Erilaisia kansallisia painotuksia on nähtävissä johtuen maiden historiasta ja esimerkiksi geopolittisesta sijainnista. Ns. poutasään aikakaudelle oli kuvaava muutos suhtautumisessa esimerkiksi asevelvollisuuteen ja toisaalta asevoimien taloudellisiin panostuksiin. Suojasään väistyttyä ja kansainvälisen politiikan ilmaston kylmennettyä on turvallisuuspolitiikan luonne muuttunut jälleen valtiokeskeisemmäksi. Suurvaltojen eri kysymyksissä konkretisoituva kilpailu heijastuu laajasti valtioiden turvallisuuspolitiikkaan ja ymmärrykseen esimerkiksi siitä, mitä kansallinen turvallisuus tai etu tarkoittaa.⁴⁸

Valtioiden osalta muutos on merkinnyt tilannetta, jossa turvallisuusasioiden kirjo on hyvin laaja - toisin sanoen on huolehdittava ns. perinteisistä valtioiden olemassaoloon linkittyvistä uhkakuvista ja samanaikaisesti kyettävä varautumaan entistä monimutkaisempiin laajan turvallisuuden kysymyksiin. Tämä näkyy niiden erilaisissa (kansallisen) turvallisuuden strategioissa ja siten myös rakenteissa sekä prosesseissa. Yhteistyön ja yhdessä tekemisen merkitys on korostunut niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Tilannekuvaan ja varautumiseen liittyvät seikat, ja toisaalta yhteistyö eri viranomaistahojen kesken on lisääntynyt.

Eri maiden turvallisuusstrategioissa ja ohjelmissa kansallinen turvallisuus terminä mainitaan osin jo otsikkotasolla ja osin se tuodaan esiin varsinaisissa teksteissä. Näkökulmat eri turvallisuusaiheisiin vaihtelevat ja saavat erilaisia painotuksia. Eri teksteissä

⁴⁵ Ks. Raik et al 2019, 7-11.

⁴⁶ Aaltola 2019, 9-15

⁴⁷ Terrorismin kansainvälistyminen on toden teolla toteutunut kylmän sodan päättymisen jälkeen globalisaatioprosessin ja teknologisen kehityksen myötä. Ks. esim. Hoffman 2017.

⁴⁸ Ks. myös Pöysti 2019, 10.

korostuvat turvallisuusilmiöiden monimutkaisuus, keskinäisriippuvuus, ennakointi ja yhteistyön tarpeellisuus niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin.

Esimerkiksi Ruotsin ja Alankomaiden turvallisuusstrategioita yhdistää riippuvuuden korostaminen muihin maihin nähden sekä yhteistyön korostaminen. Ruotsin kansallisen turvallisuuden strategiassa kansallinen turvallisuus on mainittu tiivistelmäosiossa, mutta varsinaista määritelmää ei ole. Strategia käyttää laajaa turvallisuuden määritelmää ja perustuu sille. Ruotsin kansallinen turvallisuusstrategia kuvaa niitä turvallisuuden tavoitteita ja intressejä, jotka ovat keskeinen osa Ruotsin kansallisia turvallisuusponnisteluja.⁴⁹ Alankomaat teki integroidun kansainvälisen turvallisuusstrategian (IISS). Alankomaiden ja kuningaskunnan uhat liittyvät lähes aina kansainväliseen kehitykseen. Strategian tavoitteena on turvata kuningaskunnan ja Alankomaiden edut. Tavoitteena on pysyä turvallisena maana ja alueena (Euroopassa), edistää turvallisuutta Euroopan ulkopuolella sekä taata turvalliset kommunikaatio- ja liikenneyhteydet Alankomaista ulospäin.⁵⁰

Saksa korostaa periaatteessa lähes samoin sanoin samoja asioita kuin Ruotsi ja Alankomaat.⁵¹ Saksan edut heijastavat kansallisen turvallisuuspolitiikan vaatimuksia globalisoituneessa maailmassa. Saksan painopiste ei siis ole vain perinteisten etujen, kuten maan ja sen kansalaisten suojeleminen ja puolustaminen, vaan myös ennakkoiva tulevaisuuteen katsova turvallisuuspolitiikka on välttämätöntä. Kansallinen turvallisuus ei ole vain valtion tehtävä, vaan yhä enemmän valtion, teollisuuden, akateemisen yhteisön ja yhteiskunnan yhteinen tehtävä.⁵² Integroitu lähestymistapa on välttämätön kaikkien mahdollisten turvallisuusuhkien torjumiseksi, koska mikään kansakunta ei voi käsitellä näitä haasteita yksin. Kansallisen turvallisuuden kannalta koordinaatio on välttämätöntä.⁵³

⁴⁹ Ruotsin kansallinen turvallisuusstrategia (NSS) 2017, 11- 26. Ruotsi kansallisen turvallisuuden strategia: varmistaa ruotsalaisten turvallisuus ja terveys, kysymys huoltovarmuudesta on esillä samoin demokratia, vapaus ja ihmisoikeudet. Lisäksi alueellinen vakaus, yhteistyön merkitys sekä oikeus itsemääräämiseen ovat esillä kuten myös sääntöperusteinen maailmanjärjestys. Valtion tehtävänä mainitaan mm. turvallisuuskysymysten riittävän organisatorisen ja poliittisen tuen antaminen.

⁵⁰ Alankomaat: An Integrated International Security Strategy 2018-2022.

⁵¹ Saksa kansalaisten ja liittolaisten, riippumattomuuden ja alueellisen koskemattomuuden suojaamista, sääntöperusteinen kansainvälinen järjestelmä on esillä, kansalaisten vauraus ja esteettömän kansainvälinen kauppa niin ikään todetaan. Lisäksi eurooppalainen integraatio ja transatlanttisen kumppanuuden lujittaminen todetaan.

⁵² Saksa: On German security policy... 2016, 81.

⁵³ Schockenhoff, Andreas [pdf] https://www.files.ethz.ch/isn/90089/Security_Strategy_Germany.pdf, 1.

Myös USA nostaa esiin yhteistyön kumppanien ja liittolaisten kanssa. Yhdysvaltojen kansallisen turvallisuuden strategia on jaettu neljään pilariin sekä alueelliseen tarkasteluun⁵⁴. Yhdysvaltain kansallinen puolustusstrategia korostaa sotilaallisen puolustuksen tärkeyttä korostetaan kansan turvallisuuden ylläpitämiseksi entistä ailahtelevassa ja kompleksisemmässä turvallisuusympäristössä. Kansainvälinen strateginen kilpailu nähdään terrorismin sijaan suurimpana kansallisena turvallisuusuhkana Yhdysvalloille. Yhdysvaltojen keskeisimmät kilpailijat ovat Venäjä ja Kiina.⁵⁵ Venäjä ja Kiina eivät myöskään muodosta merkittäviä poikkeamia suhteessa muihin valtioihin.⁵⁶ Euroopan unionin strategioissa korostuu niin ikään yhä monimutkaisempi ja epävarmempi turvallisuusympäristö. Euroopan unionilta vaaditaan yhä enemmän kykyä tulla yhtenäisemmäksi ja strategisemmaksi globaaliksi toimijaksi. EU:n kontekstissa mitta-kaava ja toimijakenttä on harvinaisen monitasoinen, mutta sama logiikka ja pyrkimys on havaittavissa kuin kansallisissa ratkaisuissa. Kokonaisvaltainen lähestymistapa on keskeinen voimavara monimutkaisten, monitahoisten ja moniulotteisten kriisien ja kasvavien turvallisuusuhkien ratkaisemiseksi tänään ja huomenna.⁵⁷

3.2 Tutkimuskirjallisuus kansallisesta turvallisuudesta

Kansallinen turvallisuus on monin tavoin menneisyyden ja etenkin kylmän sodan aikakauden käsite⁵⁸. Samanaikaisesti se osoittaa tarpeen linjata ja varautua kansallisiin uhkakuviin entistä koordinoitummin ja monialaisemmin. Kansallinen turvallisuus on käsite, joka pitää sisällään valtion eri turvallisuuden sektoreilla tapahtuvan kehityksen.⁵⁹ Kansallisen turvallisuuden käsite parhaimmillaan kirkastaa turvallisuusajattelua pakottaen priorisoimaan olennaisen epäolennaisesta. Kansallisessa turvallisuudessa on viime kädessä kysymys valtion ja yksilön olemassaolosta. Valtion säilyminen kai-

⁵⁴ NSS USA, 2017 - strategiassa ovat esillä kansakunnan ja kansalaisten turvaamisen lisäksi amerikkalainen elämäntapa, rajat taloudelliset intressit, sotilaallinen suorituskyky, diplomatia ja valtiomiestaito sekä USA:n vaikutusvallan turvaaminen. Strategiassa konkretisoituu presidentti Trumpin ”America first-ajattelu”.

⁵⁵ Ks. USA National Defence Strategy 2018.

⁵⁶ Venäjän ja Kiinan kansallisen turvallisuuden strategioista ks. esim. Raik et al. 2019. Lisäksi Venäjä: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/18iXkR8XLAtxeilX7JK3XXy6Y0AsHD5v.pdf>.; Kiina: China’s Military Strategy, May 2015. Available at: http://chinadaily.com.cn/china/2015-05/26/content_20820628.htm. Kiinassa on parhaillaan valmistella uusi National Security Legislation, jonka taustalla vaikuttavat heijastuvat kokonaisvaltaisen turvallisuuden ja turvallisuuden eri tasojen hahmottaminen kokonaisturvallisuusajattelun tapaisesti (tutkija Bi Yanying, Beijing Guoguan University, Legal Forum on National Security, Shanghai 22.11.2019).

⁵⁷ EAS 2015, 20; EUGS 2015, 14.

⁵⁸ Ks. Lippmann 1943; Brodie 1973; Knorr 1973; Smoke 1987; Buzan 1991; Booth 1991; Baylis 1997; Visuri 1997.

⁵⁹ Ks. Morgenthau 1967; Snow 2017; Gheciu & Wohlforth 2018.

kissa olosuhteissa on perimmäinen kansallisen turvallisuuden arvo. Siten valtiolla täytyy tietyissä tilanteissa olla oikeus luopua yksittäisten kansalaistensa turvallisuudesta varmistaakseen oman turvallisuutensa⁶⁰.

Suvereenin valtion ensimmäinen prioriteetti on puolustaa yhteiskuntaa väkivallalta ja hyökkäykseltä⁶¹. Valtiolla arvoihin nojaava turvallisuus voidaan jakaa kahteen päätyyppiin; laajasti hyväksytyjen yhteiskunnallisten arvojen säilyttämiseen sekä niiden edistämiseen ja laajentamiseen. Laajentamista koskevat keinot vaihtelevat valtioittain. Merkittävä osa epävarmuudesta saa alkunsa kansainvälisen ympäristön epävakaudesta ja hallitsemattomuudesta, johon kansallisella turvallisuuspolitiikalla pyritään vastaamaan.⁶²

Uhka kansalliselle turvallisuudelle on toimi tai sarja tapahtumia, jotka 1) uhkaavat merkittävällä tavalla ja suhteellisen lyhyellä aikavälillä kansalaisten elämänlaatua tai 2) uhkaavat merkittävällä tavalla kaventaa valtion olemassa olevia poliittisia vaihtoehtoja. Uhka kansalliselle turvallisuudelle on tilanne, jossa jotkut kansakunnan tärkeimmistä arvoista ovat selvästi vaarantumassa ulkoisten toimien vuoksi.⁶³ Perinteisestä kansallisen turvallisuuden perspektiivistä katsottuna kybersodankäynti ja siltä suojautuminen kuvaavat uutta välinettä, jonka kautta suoritetaan hyvinkin perinteisiä kansallisen turvallisuuden funktioita. Vanhat turvallisuushuolenaiheet eivät ole kadonneet uusien tieltä, vaan uudet täydentävät vanhoja.⁶⁴

Kansallinen turvallisuuspolitiikka tai kansallinen etu/intressi on määriteltävissä ja selitettävissä kokonaisuudeksi, joka sisältää sisäisen ja ulkoisen fyysisen turvallisuuden hallittavuuden, taloudelliset edut sekä kulttuuriset että aatteelliset ulottuvuudet⁶⁵. Kansalliseen turvallisuuteen, perinteitä korostavasta "otteestaan" huolimatta, liittyy siten myös voimakas tulevaisuusulottuvuus. Kansallisessa turvallisuudessa on usein kyse ennakoituista ja oletetuista hallittavuuteen ja valtion säilymiseen liittyvistä ongelmista, joita valtiot ja kansakunnat kohtaavat. Samoin kyse on poliittisista linjauksista ja ohjelmista, joita näihin ongelmiin kohdistetaan sekä niistä hallinnollisista prosesseista, joissa tehdään valintoja ja päätöksiä harjoittaa tiettyä politiikkaa.

⁶⁰ Ks. Ruhala 1977, 24-25; Apunen 1991b, 144-149.

⁶¹ Ks. Klein 1994, 84 lainaa Adam Smithiä.

⁶² Valtioiden ulkopoliittiseen toimintaan ja käyttäytymiseen vaikuttavat siis sekä sisäiset että ulkoiset tekijät. Lisäksi ulkopoliittikka on suuressa määrin myös reagoitua toisten valtioiden käyttäytymiseen - näin erityisesti pienten maiden kohdalla. Perusta, johon nämä ulkopoliittiset ratkaisut nojaavat, erityisesti ulkopoliittisen peruslinjan kohdalla, on jokaisella valtiolla lähes poikkeuksetta samanlainen. Ruhala 1977, 28-35 ks. ulkopoliittikan päätöksenteosta myös Morgenthau 1967, 97-143, Esterline & Black, 1975, Leffler 1991, 204-205.

⁶³ Ullman 1983, 135; Levy 1995, 40.

⁶⁴ Ks. Snow 2018; Reveron, Gvosdev & Cloud 2018.

⁶⁵ Leffler 1991, 202-203.

Kansallisen turvallisuuden politiikka pitää sisällään ne päätökset ja teot, joita pidetään ehdottoman välttämättöminä oman maan suojelun kannalta. Samoin se käsittää ne keskeiset arvot, jotka nähdään loukkaamattomina ja joita on suojeltava ulkoisilta uhilta. Kansallisen turvallisuuden suhteellista käsitettä määrittävät lukuisat erilaatuiset seikat kuten historia, maantiede, kulttuuriperinne, sotilaallinen strategia, talousjärjestelmä sekä julkinen mielipide. Poliittiset instituutiot ja turvallisuutta käsittelevät selonteot ja strategiat viestivät niin rajojemme ulkopuolelle kuin sisäpuolelle siitä, että kykenemme hallitsemaan turvallisuusympäristöämme samalla viestien kansalaisille, että heidän ei tarvitse huolestua erilaisista uhkatekijöistä.⁶⁶

Kansallinen turvallisuus on myös aikansa tuote. Toisen maailmansodan jälkeen tietoisuus kansallisesta olemassaolosta ja turvallisuudesta suomalaisten keskuudessa oli erilainen ja eri tavoin jäsentynyt. Nyt pitkään kestäneen rauhantilan ja hyvin useiden ja jopa hämmentävien turvallisuusuhkakuvien maailmassa on ymmärrettävää, että kansallisen turvallisuuden kysymykset näyttäytyvät eri tavoin. Kysymys voidaan asettaa jopa niin, ovatko kansalaiset tosiasiallisesti vieraantuneet kansallisen turvallisuuden peruskysymyksistä ja onko siten kuilu valtion ja kansalaisten välillä kasvanut, mitä tulee näihin kysymyksiin, mutta osin myös arvoihin liittyen⁶⁷. Kysymys maanpuolustustahdosta ja asevelvollisuudesta sekä luottamuksesta poliisiin ovat mm. tähän liittyviä ajankohtaisia kysymyksiä⁶⁸.

Kansallisen turvallisuuden käsitteen historialliset aspektit ovat olleet mm. seuraavalaisia: toimia ohjenuorana poliittisille johtajille, ohjata yleistä mielipidettä, haastaa vallitsevat turvallisuuden politiikat ja vaikuttaa taloudellisten resurssien allokontiin. Turvallisuus myös ikään kuin loi olosuhteet valtion ja yksilön välille, koska turvallisuus on sellainen hyve ja hyödyke, minkä vuoksi ihmiset ovat valmiita luopumaan muista hyödykkeistä ja esimerkiksi rajoittamaan omaa toimintaansa. Kansallisen turvallisuuden kontekstissa laaja yleinen, valtiollinen ja yhteiskunnallinen, etu menee yksilön edun edelle.⁶⁹

⁶⁶ Ks. Ks. turvallisuuden ja kansallisen turvallisuudesta Lippmann 1943; Morgenthau 1967; Knorr 1973; Ruhala 1977; Smoke 1987; Buzan 1991; Booth 1991; Baylis 1997; Visuri 1997; Laitinen 1999; Gheciu & Wohlforth 2018

⁶⁷ Kysymys on toki asetettavissa toisinkin ... kansallisen turvallisuuden määrittelijät ovat vieraantuneet ympäristömuutoksista ja kansalaisista? Toisin sanoen, käydäänkö turvallisuuspoliittista keskustelua muutoin kuin turvallisuuskysymyksiin vihkiytyneiden toimesta? Toisaalta voidaanko kansallinen turvallisuus edes ymmärtää ikään kuin päivänpoliittisena mielipidekysymyksenä?

⁶⁸ Ks. tuore väitöskirja Jarkko Kosonen: "Kansalaiset sotilaina ja maan puolustajina: Asevelvollisten sitoutuminen maanpuolustukseen ja sen eri tehtäviin", Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisuja 2019.

⁶⁹ Ks. Rothschild 1995, 57-65 sekä Dalby 1998. Turvallisuuden nykyisen muodon ja sisällön synnyn osalta on nähtävissä muutos, joka aiheutui siirtymisestä kohti liberalistista perustaa, joka merkitsi sodankäynnin käytännöstä luopumista, jotta kyettäisiin keskittymään vaurauden kokoamiseen. Identiteetin osalta muutos koski siirtymistä pois heroistisesta uskonnollisesta hahmosta

Kamppailu kansallisesta turvallisuudesta ei koske ainoastaan valtioiden välisiä suhteita, vaan käynnissä on myös kamppailu oikeasta (totuuden) määritelmästä ja käsitteestä. Voittamalla jälkimmäisen taistelun pääsee osalliseksi resursseista ja saavuttaa auktoriteetin artikuloida uudet määritykset sekä diskurssit.⁷⁰ Kansallinen turvallisuuspolitiikan ideana oikeuttaa ennen kaikkea tiettyyn toimintaan ilman toimintaperiaatteiden kyseenalaistamista. Symbolisen tulkinnan mukaan kansallinen turvallisuus on toistuvasti esitetty tietyn tehtävän tai mission tavoitteena.

Kansallisen turvallisuuden käsite tunnustaa, että valta on keskeinen ja määräävä hallittavuutta tuottava tekijä ja sitä artikuloiva käsite valtioiden välisissä suhteissa sekä kansainvälisen järjestelmän toiminnassa. Hallittavuuden merkitys korostuu siinä mielessä, että kyse on säilymisestä, suvereniteetista ja modernin valtion hallinnasta⁷¹.

Kansallisen turvallisuuden yhteydessä puhutaan usein ydinarvoista (core values) tai elintärkeistä eduista (vital interests). Yleisesti ottaen ydinarvot sulattavat yhteen sellaisia perustavoitteita kuten valtion ideologia, poliittisten instituutioiden suojeleminen, alueellinen koskemattomuus, taloudellinen riippumattomuus tai tukikohtien suojeleminen. Kansallisen turvallisuuden termein keskeinen rajanveto intressien välillä on ratkaisevien (vital) intressien ja niiden intressien välillä, joiden katsotaan olevan vähemmän kuin ratkaisevia. Sanonnan mukaan vanhat kansalliset intressit muuttuvat harvoin, mutta uhat noita intressejä kohtaan muuttuvat. Kuitenkin uusia (tai näennäisesti uusia) uhkia pitkäaikaisille intresseille voi nousta esiin, kuten terrorismin uhka. Tilanne on intellektuaalisesti haastava tahoille, jotka suunnittelevat ja ylläpitävät kansallista turvallisuutta, erityisesti sotilaallista puolustusta ja toisaalta esimerkiksi poliisitoimintaa - kuinka varmistaa suorituskyky perinteisten ja samalla uusien uhkakuvien osalta? Kansallisen edun tai intressin käsite on siis (ydin)arvoihin perustuva sosiaalinen konstruktio, joka käsittää sen, mitä katsotaan tarvittavan valtion ulkopoliitiikan hoitamiseksi⁷². Käsitteellä ei ontologisessa mielessä ole mitään määrättyä muotoa tai sisältöä, mutta sen artikulointi kansalliseksi pakottaa kysymään, kuka ja millä perusteilla voi konstruktion tuottaa. Kenen intresseistä on lopulta kysymys? Kenen tai minkä tahon tulisi määrittää kansallinen turvallisuus? Selvityshankkeen keskeisenä johtopäätöksenä on, että kansallinen turvallisuus määrittyy ajassa ja paikassa ilman yksiselitteistä määritelmää. Tästä seuraa, että määrittystä ja kansallisen turvallisuuden tilaa ja intressejä tulee tarkastella määrääjain ja laaja-alaisella kokoonpanolla sillä muutoin on hyvin mahdollista, että jokin olennainen kansalliseen turvallisuuteen vaikuttava tekijä tai seikka jää huomiotta.

kohti kansalaisen (arkipäiväistä) identiteettiä. Tällöin turvallisuuden voidaan ajatella olevan vaipautta poliittisesta väkivallasta.

⁷⁰ Ks. Litfin 1991; Lipschutzin 1995, Williams 1997, 297-302.

⁷¹ Smoke 1987, 301.

⁷² Leffler 1991, 204-205.

4 Havaintoja kansallisen turvallisuuden käsitteen ja prosessien kehittämiseen

4.1 Yleistä kansallisen turvallisuuden käsitteestä

Hankkeen haastatteluissa käsiteltiin seuraavan tyyppisiä kysymyksiä: Missä kansallinen turvallisuus sijaitsee? Millainen toiminta uhkaa kansallista turvallisuutta? Missä kansallista turvallisuutta loukataan, haastetaan ja / tai vahingoitetaan? Millainen toiminta tukee, haastaa tai murentaa kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen edellytyksiä?

Haastatteluissa piirtyi kuva kansallisen turvallisuuden käsitteestä yhtäältä menneisyydestä kumpuavana käsittekokonaisuutena (vrt. valtiollinen / sotilaallinen turvallisuus) ja toisaalta historiallisena jatkumona, mutta myös entistä vaikeammin hallittavana asiakokonaisuutena, joka haastaa niin ajattelumme ja rakenteemme kuin toimintakulttuurimme. Kansallisen turvallisuuden käsitteen määrittelyn lisäksi kaikissa keskusteluissa käsiteltiin myös sitä, miten kansallinen turvallisuus tulisi huomioida erilaisissa hallinnollisissa prosesseissa ja lainsäädännössä.

Keskusteluissa yhtenä läpileikkaavana teemana nousi esiin verkkomaailma ja siellä mahdollisesti tapahtuvat kansallisen turvallisuuden loukkaukset sekä toisaalta turvallisuusilmiöiden monimutkaiset keskinäisriippuvuudet. Voidaan sanoa, että keskusteluiden keskiössä olivat laajasti kyber- ja hybridiuhkat ja niihin varautuminen, jotka nimenaan haastavat kansallisen turvallisuuden turvaamisen paikkasidonnaisuutta ja perinteisiä toimivalta- ja vastuurajoja.

Turvallisuusviranhaltijoiden haastatteluissa nousi esiin näkemys, ettei kansallisen turvallisuuden käsitettä ole tarpeen yksiselitteisesti määritellä. Käsitteen määrittelemättömyyttä kuvailtiin muun ohella seuraavasti: ”Kansallinen turvallisuus on yläkäsite, johon maanpuolustus kuuluu”. ”Kansallinen turvallisuus ei kuulu EU:n mandaattiin, eikä se ole alisteinen sisäiselle turvallisuudelle.” Näiden näkökulmien taustalla vaikutti olevan vahvasti tiedustelulakien valmistelun kokemukset. Tiedustelulakien tausta-aineistossa kansallisen turvallisuuden käsite oli tietoisesti jätetty hyvin avarasti määrittelyksi.

Kaiken kaikkiaan mitään erityistä määritelmällistä edistystä ei saavutettu käsitteen lähtökohtaisesti hankalan luonteen johdosta. Johtuen haastateltavien erilaisista lähtökohdista ja taustoista käsitteen tarkempi määrittely koettiin eri tavoin tarpeelliseksi tai jopa täysin tarpeettomaksi. Käsitteen määrittelyn haastavuus korostuu siinä, että kaikki haastatellut kuitenkin totesivat ja ymmärsivät, kuinka hankala se on määrittää.

Paradoksaalista on, että monilla haastateltavilla oli tarve myös erikseen todeta, mitä kansallinen turvallisuus ei ole. Todettiin toisaalta, että kansallinen turvallisuus on yläkäsite sisältäen kaikki muut turvallisuuskäsitteet. Näiden havaintojen pohjalta vaikuttaisi olevan hyödyllistä saada edes suurpiirteinen määrittely sille, mitä kansallinen turvallisuus on ja ei ole. Kattava, yhtenäinen ja johdonmukainen määrittely mahdollistaisi sen, että käsitteeseen sisältyvät elementit ja intressit kyetään tunnistamaan. Lisäksi keskusteluissa todettiin, että kansallisen turvallisuuden käsitettä ei tulisi laajentaa liiaksi ja siten ”höttöyttää”.

Toisaalta haastatteluissa peräänkuulutettiin käsitteen määrittelyssä yhteisen ymmärtämisen tarvetta:

”Kansallinen turvallisuuden hahmottaminen on meillä ajassa, jolloin lentokoneet olivat uusinta uutta.”

”Keskushallinnon organisaatioiden siiloutuneisuus osaltaan estää yhteistyötä: pitäisi ajatella matriisissa, vaikka on linjaorganisaatio.”

Valiokuntaneuvosten haastatteluissa ilmeni, että kansanedustajat eivät ole hallituksen esitysten eduskuntakäsittelyissä kyseenalaistaneet kansallisen turvallisuuden käsitettä. Käsitteen avaamisen tarve määrittelyn näkökulmasta on ollut vähäistä, johtuen ehkä siitä, että jokainen käsittää turvallisuuden omalla tavallaan. Kansallisen turvallisuuden kytkeytyä keskusteluissa myös turvallisuuden tunteeseen, joka osaltaan perustelee sitä, miksi käsitteen sisällöstä ei ole kaivattu määritelmää.

Eduskunnassa koettiin kuitenkin tehdyn tärkeää työtä kansallisen turvallisuuden eri tulokulmien avaamiseksi. Siksi pidettiin harmillisena, ettei valiokuntien mietintöjen sisällöillä ole ollut suurempaa vaikutusta hallituksen esitysten muotoilussa: ”On käsittämätöntä, että eduskunnassa valmistellut mietinnöt voivat jäädä vaille noteerausta ministeriöiden virkamiesvalmistelussa.” Toisaalta tuli ilmeiseksi, että eduskunnan nykyinen valiokuntajako ei ole omiaan liudentamaan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välistä rajaa tai tehostamaan uusien uhkien kuten hybridiuhkien käsittelyä laaja-alaisesti. Viime hallituskaudella alkanut erillisten turvallisuuspoliittisten selontekojen laatiminen

tukee edelleen turvallisuusasioiden käsittelyn pirstoutumista. Samalla se kuitenkin tukeutuu nykyiseen valiokuntajakoon ja sitä kautta vahvistaa nykyrakennetta.⁷³

Kaiken kaikkiaan kysymys kansallisesta turvallisuudesta näyttyy varsin erilaisena riippuen, otetaanko sekä kansalliset että kansainväliset tulokulmat mukaan. Normaaliohjelmien häiriötilanteet ymmärrettiin haastatteluissa eri tavoin - esimerkiksi Turun puukotus oli toiselle häiriötila, toiselle sitä edustaa vasta ydinvoimalan räjäytys. Vastavasti 2015 laajamittainen maahantulo ymmärrettiin eri tavoin eri tahoilla. Laajamittainen maahantulo on esimerkki kansallisen turvallisuuden kysymyksestä, jota on vaikea tarkkarajaisesta määrittää⁷⁴. 2015 tapahtumat ovat eri tavoin edelleen vahvasti läsnä niin kansallisesti kuin Euroopan unionin tasolla⁷⁵. Pakolaisia on kautta historian käytetty politiikan pelinappuloina. Hajonneet valtiot, ilmastonmuutos sekä eriarvoistuminen ovat merkittäviä kansallisen turvallisuuden uhkatekijöitä myös tulevaisuudessa. Suomen tilanne elää ja muuttuu kansainvälisen kehityksen myötä. Väestöliikkeet horjuttavat valtioiden ja yhteiskuntien kykyä ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta. Merkittävät hallitsemattomat väestövirrat heijastuvat viranomaisten kykyyn tuottaa ja ylläpitää normaaleja turvallisuustoimia niin valtion kuin kansalaisenkin näkökulmasta. Laajamittaisen maahantulon osalta Venäjän toiminta muodostaa erityiskysymyksen Suomelle. Tällaisten kriisien aikajana voi vaihdella viikoista vuosikymmeniin.⁷⁶

Kansallisen turvallisuuden määrittelyn yhteydessä haastatteluissa nousi esiin pohdinta, tarkoitetaanko kansallisella turvallisuudella Suomen sisäistä vai ulkoista turvallisuutta. Painotukset vaihtelivat hallinnonaloittain, mutta yhteistä useille eri haastatteluille oli, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnan nähtiin liudentuneen, kuten edellä todetun laajamittaisen maahantulon yhteydessä nähdään. Rajanvetoa pidettiin ylipäätään tarpeettomana tai mahdottomana.

Kansallisen turvallisuuden käsite esimerkiksi sisäministeriön hallinnonalalla nähdään tiedustelulainsäädännön valmistelun näkökulmasta lähinnä yhteiskunnan kaikkein vakavimpien uhkien varalta suojautumisena ja erityisesti niin, että uhkat ovat vihamielisen tahon tietoisesti aiheuttamia. Kansallisen turvallisuuden toimintavälineistössä on

⁷³ Ks. tässä yhteydessä mm. Jonkka 2011, Pöysti 2019, Tuomioja 2017, Vanhanen 2017.

⁷⁴ Tämä tulee esiin tarkasteltaessa turvallisuusstrategioita, joissa maahantulo ja väestöliikkeet ovat eri vuosien päivityksissä hyvin vaihtelevista tulokulmista esillä (ks. myös Lonka 2016). Laiton maahantulo ja väestöliikkeet tunnistetaan valtioneuvoston turvallisuusstrategioissa jo vuodesta 2003 lähtien uhkakuvana. Esimerkiksi vuoden 2003 strategiassa 2015 koettua pakolaiskriisiä ei sinällään vielä tunnisteta uhkaksi: Luonnon tai ihmisen aiheuttaman katastrofin seurauksena tapahtuvat väestöliikkeet saattavat koskettaa myös Suomea. Laajamittaisesti maahantulon voisivat aiheuttaa aseelliset konfliktit, ydinonnettomuus, luonnonkatastrofi tai elinolosuhteiden vakava heikentyminen Suomen lähialueilla. Vielä keväällä 2015 sisäministeriössä ei havaittu mitään viitteitä laajamittaisen pakolaiskriisin aiheuttamasta uhkasta (Nerg & Järvenkylä 2019, 15-25).

⁷⁵ Yhteiskuntien sisäinen turvallisuustilanne; EU:n sisäraajat ja Schengen-sopimus; poliittinen keskustelu ja vastakkainasettelu, EU:n kyky toimia ja tuottaa jäsenmaiden kansalaisille turvallisuutta ym.

⁷⁶ Ks. esim. presidentti Niinistön puhe eduskunnan avajaisissa 3.2.2016.

tiedustelulakien säätämisen yhteydessä mahdollistettu yksityisyyden suojaan puuttuminen. Kansallisen turvallisuuden sisällöllistä laajuutta voinee kuvata janalla, jossa tiedustelulainsäädännön soveltamisalaan kuuluvan yksittäisen ulkoa tulevan uhkan toisessa ääri laidassa on normaaliolojen maankäytön suunnittelun tilanne, jossa kansallisen turvallisuuden kriittiset tekijät tulisi tunnistaa. Kansallisen turvallisuuden tekijöiden tunnistamisessa toimijat eivät rajoitu näin ollen ainoastaan valtion viranomaisiin, vaan julkisen vallan toimijoihin yleisemmin sekä toisaalta julkisen ja yksityisen vastuunjakoon erilaisissa julkisen hallinnon tehtävien koko- tai osittaisulkoistuksissa. Kysymys on siis paitsi uhkan, myös haavoittuvuuden tunnistamisesta, jossa turvallisuusviranomaisten kesken tapahtuvat pohdinnat vaikutusten merkityksestä kansallisen turvallisuuden kannalta eivät riitä.

Ministeriöiden toimialoista ja niiden toimivallanjaosta säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä⁷⁷. Selkeää toimivallanjakoa on pidetty tärkeänä hallinnon toimivuuden kannalta. Samalla asioiden ja tehtävävastuiden sirpaloituminen eri toimijoiden välille on kuitenkin ollut omiaan lisäämään byrokratiaa ja siilojen syntymistä. Kansalliseen turvallisuuteen liittyvänä riskinä on nähty osaamisen jatkuvuuteen liittyviä tekijöitä, jotka näyttäytyvät eri ministeriöissä eri tavoilla. Esimerkiksi ulkoministeriössä henkilöstön vaihtuvuus on suurta ja samaan aikaan joissakin muissa ministeriöissä henkilöstön turvallisuusosaaminen voi olla heikkoa henkilöstön liiastakin samoissa tehtävissä pysymisestä johtuen. Puolustuspoliittinen selonteko ja sisäministeriön hallinnonalan erilliset kansalliseen turvallisuuteen liittyvät selonteot nähtiin myös hallinnon siiloutumisen yhtenä negatiivisena ilmentymänä.

Kansalliseen turvallisuuteen liittyville asioille koetaan leimalliseksi se, että asiat eivät kuulu vain jollekin toimijalle, vaan niissä pääsääntöisesti sivutaan useaa eri hallinnon alaa ja tarvitaan yhteistyötä yli osasto- ja ministeriörajojen. Ministeriöiden viranhaltijoiden haastatteluista nousi esiin, että selkeästi kansalliseen turvallisuuteen liittyviä lainsäädäntöhankkeita on leimannut prosessien sisällöllinen massiivisuus. Yhteisiä nimitäjiä ovat olleet myös prosessien vaikeus ja niihin liittyvä kokemus ministeriörakenteen ja ministeriöiden toimintakulttuurien vanhanaikaisuudesta. Positiivisena on koettu, että poikkihallinnollisiin kysymyksiin perehtyminen lainsäädäntötyössä on ollut opettavaista, mutta samaan aikaan on pidetty puutteena, ettei kokonaisymmärrystä hankkeesta ole ollut millään taholla.

⁷⁷ Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 3. luku.

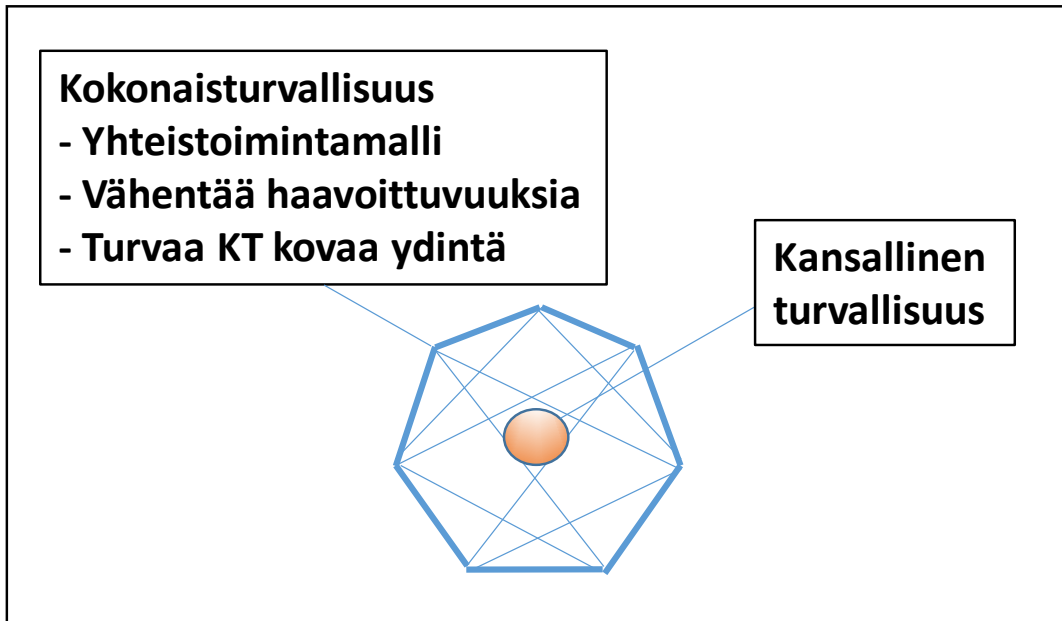
4.2 Kansallinen turvallisuus ja kokonaisturvallisuus

Haastatteluhavaintojen pohjalta on paikallaan asemoida kansallinen turvallisuus suhteessa muihin lukuisiin turvallisuuskäsitteisiin. Turvallisuus on kontekstisidonnaista - tarkoittaen erityisesti nykypäivän laajentunutta turvallisuuskäsitystä, jossa eri termit ja sanat antavat laajemman ymmärryksen sille, millaisesta turvallisuudesta on kyse (kuten: ydin, elintarvike, kyber, hybridi...). Toisaalta suomalaisessa turvallisuuspoliittisessa keskustelussa on havaittavissa lähes vuosisataisia jatkumoa, jotka osaltaan jäsentävät meidän suhteitamme niin Venäjään kuin Natoonkin.

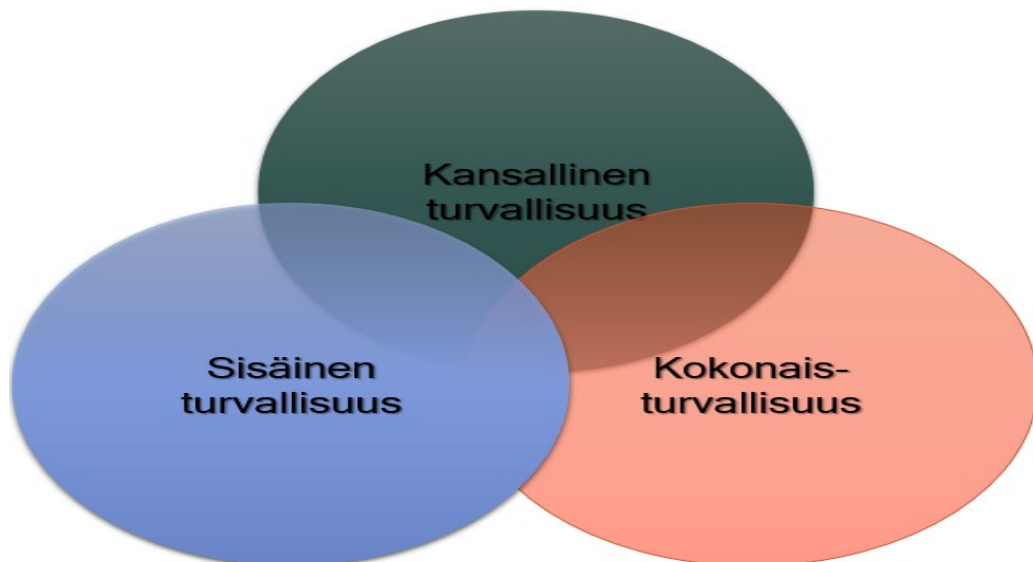
Priorisoinnin ja resurssien kohdentamisen mielessä kansallinen turvallisuus tuottaa oikeanlaisen miellelyhtymän kansakunnan ja valtion olemassaolosta ja / tai niihin kohdistuvista uhkista. Mitä kaikkea sanan kansallinen sisään turvallisuusmielessä mahduttaa, on ratkaistava - ja ratkaistava vieläpä aika ajoin, koska olosuhteet ja turvallisuusympäristö muuttuvat. Tätä kautta päästään kiinni ilmiöpohjaisuuteen, mikä voisi olla tulevaisuudessa turvallisuuskäsitteiden määrittelyn uusi, arvokas tulokulma. Kokonaisturvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden käsitteiden uudelleenmäärittely ilmiöpohjaisesti yli hallintorajojen voi tuoda hyödyllisen näkökulman toimijoiden ja prosessien hahmottamiseen.

Mikä tai mitkä tekijät erottavat ja yhdistävät kokonaisturvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden? Erään näkemyksen mukaan kokonaisturvallisuus on systeeminen, dynaaminen ilmiö, joka sulkee sisäänsä myös kansallisen turvallisuuden intressit (Kuvio 1). Kokonaisturvallisuus on korostuneesti ymmärretty varautumiseen ja valmiuteen liittyvänä koordinaatiota edistävänä konseptina, jonka ytimessä on yhteinen ymmärrys ja näkemys suorituskykyjen ollessa vastuullisissa ministeriöissä ja niiden alaisissa yksiköissä. Kokonaisturvallisuus on yhteistoimintamalli, joka erityisesti kiinnittää huomiota hallinnonalojen varautumiseen ja haavoittuvuuksien vähentämiseen. Tässä mielessä kokonaisturvallisuus on nähtävissä kansallista turvallisuutta tukevana toimintona, joka sekä määrittää että luo edellytyksiä kansallisen turvallisuuden ylläpidolle.

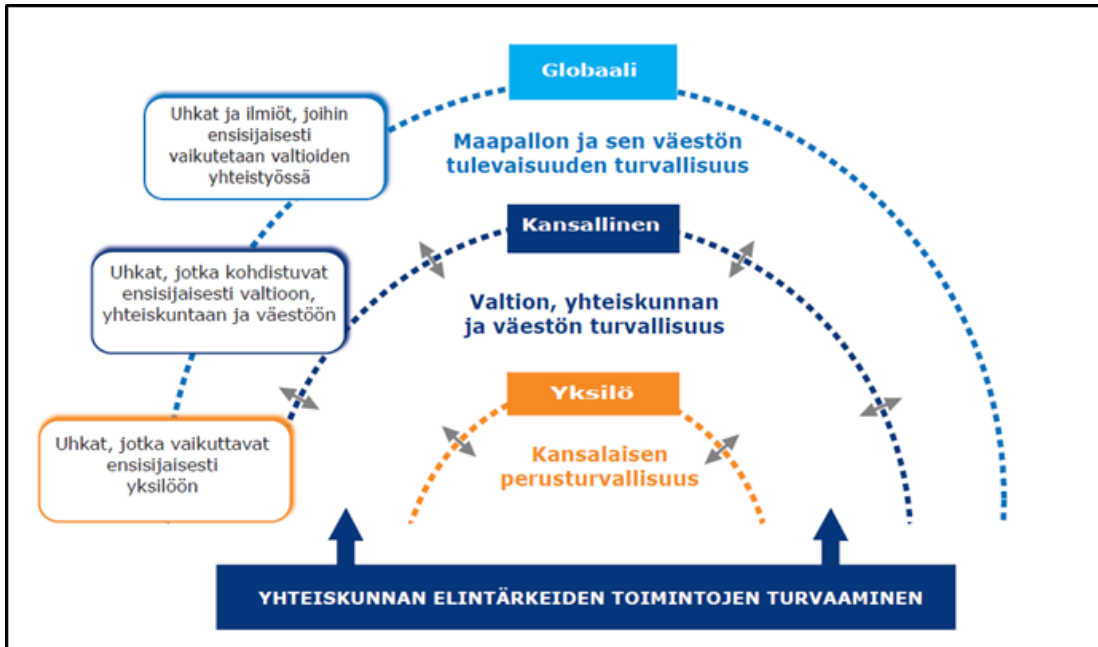
Pohdintaa kansallisen turvallisuuden ympärillä, eri turvallisuusien rajapinnoista ja uhkakuvien kohdistumisesta on esitetty esimerkiksi eri yhteyksissä turvallisuuden strategia-asiakirjoissa (ks. Kuvio 2 ja Kuvio 3).



Kuvio 1. Kokonaisturvallisuuden 'timantti' suojaa kansallisen turvallisuuden 'kovaa ydintä'



Kuvio 2. Yksi tapa kuvata eri turvallisuuksia. Lähde: Sisäministeriö, Holmström 2019.



Kuvio 3. Turvallisuuden tasot uhkakuvien näkökulmasta (YETTS 2006).

4.3 Organisaatiot ja elimet - tavoitteet ja toimenpiteet

Kansallisen turvallisuuden käsitteen tarkastelua ei voida erottaa kansallisen turvallisuuden prosesseista ja toimintamalleista. Merkittäväksi kysymykseksi haastatteluissa nousikin se, kuinka, kenen toimesta ja millaisen tai millaisten prosessien myötä "kansallisen turvallisuuden suunnittelu ja johtaminen" tapahtuu mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti?

Hankalasti hahmottuva kansallisen turvallisuuden pirstaleinen kokonaisuus valuu, läikkyy, osuu ja koordinoituu usealle eri taholle, useiden erilaisten kysymysten kautta. Tästä seuraa, että pidemmän ajan kattavaa poikkihallinnollista suunnittelua ei juurikaan ole, yli hallituskausien toteuttavaa budjetointia on vaikea tehdä, strateginen suunnittelu ja siten suorituskykyjen tehokkaampi kartoitus on puutteellista. Kysymys osaamisesta ja asiantuntemuksesta korostuu - eri tahoilla on erilaista osaamista, mutta toisaalta mikään tai kukaan ei juurikaan kykene hallitsemaan kaikkia kansallisen turvallisuuden elementtejä.

Keskusteluissa todettiin, että Suomi kyllä seuraa muuttuvaa turvallisuusympäristöä, mutta mitä mahdollisen muutoksen toteamisen jälkeen tapahtuu? Tehdäänkö analyysia tarvittavista toimenpiteistä? Onko mahdollista analyysia tehty kattavasti ja monipuolisesti? Onko meillä havaittavissa johdettua analyysiin perustuvaa pidemmän aikavälin suunnittelua, jossa esimerkiksi kansallisen turvallisuuden intressit huomioitaisiin? Yleisluontoisena johtopäätöksenä voidaan todeta, että yhteisen analyysi- ja ennakointitoiminnan tehostaminen sekä turvallisuusasioiden tiedolla johtamisen parantaminen olisivat tärkeitä kehityskohteita.

Kansallinen turvallisuus edellyttää väistämättä turvallisuusvaikutusten arviointia. Tätä tehdään eri tahoilla eri tavoin huomioiden vaihtelevasti erilaiset kansallisen turvallisuuden intressit. Meillä on toimivia ja siten mahdollisia jatkokehittettäviä prosesseja kuten erilaiset varautumiseen ja valmiuteen liittyvät prosessit, joita ylläpidetään ja kehitetään esimerkiksi Turvallisuuskomitean ja huoltovarmuusorganisaation toimesta tai toisaalta esimerkiksi Kyberturvallisuuskeskuksen poikkihallinnollisissa toiminnoissa.

Keskusteluissa eri tahot tunnistivat kansallisen turvallisuuden monitahoiset ja paikoin hallinnollisesti hankalat kysymykset. Samanaikaisesti kuitenkin todettiin, että "kaikkien asioiden siirtäminen" valtioneuvoston kansliaan ei ole ratkaisu, varsinkaan, jos riittäviä resursseja myös osaamisen osalta ei sille osoiteta. Kysymys operatiivisesta suorituskyvystä on myös merkittävä.

Perinteiset turvallisuushallinnon toimijat ovat hoitaneet vaikutusten arviointia "tietämättäänkin". Kuten todettua, kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli pyrkii katsomaan yli siilojen. Samassa yhteydessä, jossa kokonaisturvallisuuden toimintatapaa korostettiin, tuotiin esiin myös Turvallisuuskomitean roolia ja merkitystä. Tämä liittyi vahvasti laajempaan kontekstiin, jossa pohdittiin mahdollisia rakenteellisia muutoksia ja niihin liittyviä prosesseja.

Yleisesti ottaen keskusteluissa oli esillä tietynlainen uuden tilanteen tunnistaminen ja siitä aiheutuvien haasteiden merkitys. Samalla reaktiot olivat kuitenkin pääsääntöisesti varsin negatiivisia millekään laajemmille hallinnollis-rakenteellisille muutoksille taikka niitä koskeville pohdinnoille. Näitä koskeva keskustelu oli paikoin ristiriitaista, ellei paradoksaalista, mutta toisaalta kuitenkin ei yllättävää. Toisin sanoen, lähtökohtaisesti ei uusia rakenteita vaan uusia toimintatapoja ja niiden yhteensovittamista ja "isojen hankkeiden koordinointi yhteisesti eri turvallisuusministeriöiden toimesta". Toisaalta esiin nousi pohdinta turvallisuusasioiden ministeriöstä tai kenties turvallisuusministeriöiden johdon foorumista, jopa kansallisen turvallisuuden neuvostosta, joka kykenisi tuottamaan yhteistä kansallista näkemystä kansallisen turvallisuuden intresseihin liittyen.

Tällöin tultiin myös pohdintaan, olisiko perusteltua ryhtyä muokkaamaan nykyistä turvallisuuskomiteaa uuteen rooliin? Lähinnä siitä syystä, että saattaisi olla kustannustehokasta muokata olemassa olevaa tyystin uuden perustamisen sijaan. Kuitenkin todettiin, että tällöin tarvittaisiin riittävä lainsäädännöllinen perusta ja resursseja, jotta tällaisella elimellä kyettäisiin vahvistamaan kansallisen turvallisuuden intressien edistämistä laajemmin ja vaikuttavammin. Tällaisen uuden elimen tulisi sijaita mahdollisimman neutraalissa paikassa. Sen tulisi kyetä olemaan tasapainoisesti rakennettu ilman merkittäviä polkuriippuvuuksia ja samanaikaisesti kyetä varmistamaan riittävä osaaminen ja ymmärrys sekä toisaalta kyetä tuottamaan pidemmän aikavälin kansallisen turvallisuuden (intressit huomioivaa) suunnittelua.

Voimaan saatettuja tiedustelulakeja pidettiin osoituksena hyvin tehdystä valmistelusta, jossa pyrittiin huomioimaan laajasti erilaiset näkemykset perustellen lakien tarpeellisuutta. Prosessin aikana ei esiintynyt merkittävässä määrin vastustusta näiden lakien ja viranomaistyökalujen tarpeellisuudesta. Tämä on yhtäällä merkittävä signaali ja viesti siitä, että kansallisen turvallisuuden laajapohjainen vaikutusarviointi ja päätöksenteko on mahdollista ja samalla tarpeellista synnyttää. Toisaalta on korostettava, että kansallinen turvallisuus on vielä laajempi kokonaisuus kuin tiedusteluun liittyvät kansallisen turvallisuuden ulottuvuudet.

Käytännössä kyse olisi siitä, että varmistettaisiin valtion ydintoiminnot ja haettaisiin kumppanuuksia. Mitä verkottuneempi maailma on, sitä parempi kyky hallinnon alalla on oltava ohjausmalleihin: sopimus-, omistaja-, informaatio- ja kumppanuusohjaukseen. Samalla on huomioitava, että vanhat lainsäädäntö- ja budjettiohjaukset eivät poistu tai lainsäädäntö- ja budjettiohjauksen tarve ei vähene.

Erilaisia kansallisen turvallisuuden toimijoita todettiin olevan useita, samoin kuin erilaisia toimintatasoja. Valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi on UTVA ja TP-UTVA, joista viime mainittu on muotoutunut ylimmän tason (kansallisen) turvallisuuden foorumiksi⁷⁸. Tässä kohdin tuli todetuksi, että merkittävä osa kansallisen turvallisuuden kysymyksistä ei lähtökohtaisesti kuulu TP-UTVAn pöydälle, vaan ne olisivat pikemminkin UTVAn toimialaa, koska presidentille eivät suoranaisesti kuulu sisäisen turvallisuuden kysymykset. Edellä lueteltujen lisäksi on useita ministerivaliokuntia sekä ad hoc -tyyppisiä ryhmiä ja verkostoja⁷⁹. Kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävä koor-dinoiva foorumi voisi olla kansliapäällikkökokous, mutta nykyisin sen pääasiallinen

⁷⁸ Ks. UTVA ja TP-UTVA käsitteiden määrittelystä tarkemmin alaviite 22. Nämä keskustelut heijastavat sitä, että viime vuosien vakiintuneen käytännön mukaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta ei ole kokoontunut muuta kuin presidentin läsnäollessa.

⁷⁹ Valtioneuvostossa on pysyvät ministerivaliokunnat ulko- ja turvallisuuspolitiikan, Euroopan unionia koskevien asioiden, raha-asiain sekä talouspolitiikan valmistelua varten (Laki valtioneuvostosta 23 §).

huomio kiinnittyi muihin kuin turvallisuusasioihin, valmiuspäällikkökokouksen vastatessa turvallisuuskysymyksistä.

Varautumiseen ja valmiuteen sekä siten kansalliseen turvallisuuteen liittyviä foorumeita on lukuisia - Turvallisuuskomitea, valmiuspäälliköiden ja -sihteerien säännölliset kokoontumiset. Kyber- ja hybriditurvallisuuteen sekä huoltovarmuuteen liittyen on eri kokoonpanoilla varustettuja samoin kuin temaattisia yhteistyöfoorumeita liittyen esimerkiksi Venäjään ja rikollisuuden eri ilmiöihin. Näillä kaikilla tuotetaan ja varaudutaan myös kansallisen turvallisuuden uhkakuviin tunnistuen kansallisen turvallisuuden intressejä.

Keskusteluissa tuli myös esiin hiljalleen muotoutuvan tiedustelun koordinaatioryhmän tuleva rooli. Pohdittiin, kykenisikö se tulevaisuudessa toimimaan kansallisen turvallisuuden yhtenä valmistelevana toimijana ja lopulta tuottamaan riittävää analyysia sekä osaltaan johtamaan toimintaa ja luomaan pidemmän aikavälin suuntaviivoja.

Keskusteluissa tuli esiin pohdinta siitä, tulisiko keskeisiin ministeriöihin synnyttää kansallisen turvallisuuden yksiköt? Vai riittääkö osaaminen jo nykyisellään sen tukemiseen, että kansallisen turvallisuuden kysymykset tunnistetaan ministeriöissä ja että meillä voisi olla prosessi, joka varmistaisi kansallisen turvallisuuden näkökulmien huomioimisen erilaisten hankkeiden ja lainsäädäntöprosessien valmistelun yhteydessä.

Mahdollisiin osaamiskapeikkoihin liittyen tuli esiin myös eduskunnan rooli: millä tavoin kansallinen turvallisuus haastaa eduskunnan nykyiset rakenteet? Nykyisellään on useita valiokuntia, jotka käsittelevät turvallisuuskysymyksiä. Voiko kansallista turvallisuutta lähestyä ja käsitellä viipaloituina prosesseina kuten nyt väistämättä tilanne on? Olisiko jokin uusi prosessi tarpeen, kuten kansallisen turvallisuuden kysymysten koordinointi eduskunnassa puhemiesneuvoston kautta ja olennaisen jakaminen sekä yhteensovittaminen. Entä erilaisten intressien ja painopisteiden sekä erilaisten lainsäädäntö- ja muiden hankkeiden koordinaation varmistaminen eduskunnan sisällä? Kenties myös eduskunnan seminaarit voisivat toimia laajempina kansallisen turvallisuuden foorumeina ja tiedon sekä ymmärryksen lisääjinä⁸⁰.

Päätöksentekojärjestelmän kannalta haasteena on, että kansallisen turvallisuuden päätökset koskevat yleensä myös hankalia, poliittista kenttää jakavia kysymyksiä. Samalla kuitenkin vaikutusarvioinnit voivat osoittaa ratkaisuiden kiireellisyyden. Oma lu-

⁸⁰ Tietoturva aiheuttaa merkittäviä haasteita kansallisen turvallisuuden kontekstissa tällaisen tilaisuuksien järjestämiselle. Toisaalta esimerkiksi Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta järjestää säännöllisesti laajoja sidosryhmäseminaareja, joissa korkeatasoisia turvallisuusaiheitakin voidaan käsitellä huolehtimalla erilaisista tiedonkäytön rajoituksista.

kunsa kokonaisuudessa on poliittinen järjestelmämme, jossa hyvin laajapohjaiset koalitiollahitukset mahdollisesti pirstovat kansallisen turvallisuuden päätöksenteon vastuita ja toteutusta entisestään.

Kansallisen turvallisuuden osalta maakunnat ja niiden hallinto sekä lukuisat eri viranomaistahot muodostavat merkittävän toimijatasen. Kansallinen turvallisuus sijaitsee koko valtakunnassa ja erittäin merkittäviä kysymyksiä esimerkiksi maanomistajuuteen, huoltovarmuuteen tai kriittiseen infrastruktuuriin liittyen sekä toimintoja sijaitsee Kehä III:n ulkopuolella.

Keskustelua herätti kysymys, missä määrin turvallisuus- ja valmiusasioita huomioidaan yleisemmin esimerkiksi lainvalmistelussa ja lainsäädännössä tai muissa asioissa, joilla on joko suora tai epäsuora yhteys kansallisen turvallisuuden kysymyksiin. Todettiin, että kansallisen turvallisuuden selkeä huomiointi, vaikuttavuusarviointi, mahdollistaisi mielekkäämmän lainsäädäntöprosessin, jossa muutostarpeet sekä kiistanalaisten seikkojen jälkipuinti jäisi vähemmälle. Samassa yhteydessä nousee esiin kysymys siitä, kuinka tulisi toimia, jos joku ministeriö tai valmisteleva taho ei huomioi toisen tahon kansallisen turvallisuuden kysymyksiä valmistelussaan? Tämä kysymys nostaa esiin ilmeisen ja hyvin merkittävän ongelman niin lainsäädännön kuin tiedonkulun ja viestinnän osalta.

Tässä yhteydessä korostuu hallinnon siilomaisuus ja perinteinen toimintatapa, joka korostaa kunkin ministeriön itsenäisyyttä ja riippumattomuutta⁸¹. Kansallisen turvallisuuden kysymyksissä on kuitenkin mahdollista ajatella tai jopa vaatia horisontaalisempaa otetta ja toimintakulttuuria. Ennakointi ja varautuminen ovat keskeisiä erityisesti kansallisen turvallisuuden kannalta ja auttavat kehittämään myös kustannustehokasta järjestelmää. On myös paikallaan todeta, että toiset ministeriöistä ja hallinnon organisaatioista ovat enemmän turvallisuuskeskeisiä kuin toiset, johtuen niin historiasta kuin etenkin niiden lakisäätöistä tehtävistä. Tämä vaikuttaa siihen, miten hyvin kansallisen turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia osataan tunnistaa ja arvioida esimerkiksi lainvalmistelussa.

Eräänä ratkaisuna tuli keskusteluissa esiin ministeriökohtainen 'kansallisen turvallisuuden vastuhenkilö', joka varmistaisi oman ministeriönsä ja tarvittaessa alaisen hallinnon osaamisen ja näkemyksen välittymisen kansallisen turvallisuuden intressien kannalta relevantteihin prosesseihin. Tämä edellyttää myös kykyä lähtökohtaisesti tunnistaa erilaiset seikat ja prosessit, ja niiden mahdollinen merkitys kansalliselle tur-

⁸¹ Olemassa oleva lainsäädäntö ei kaikin osin myöskään tue johdonmukaista, kustannustehokasta ja yhdenmukaista vaikuttavaa kansallisen turvallisuuden edistämistä. Ks. myös Jonkka 2011 ja Pöysti 2019.

vallisuudelle. Se puolestaan ei ole helppoa, koska on varsin mahdollista, että jokin yksittäinen seikka tai vaihe ei sisällä minkäänlaisia turvallisuuteen suoranaisesti linkittyviä ulottuvuuksia, mutta lopulta tai ollessaan osa laajempaa kokonaisuutta onkin kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellinen. Eräänä vaihtoehtona kansallisen turvallisuuden vastuuviranhaltijan roolia ajateltiin ministeriön valmiuspäällikön tehtävään sovitettavaksi. Tähän liittyen keskusteluissa tuli esiin valmiuspäällikön tehtävänkuvan evoluutio aluksi vain ministeriön sisäisten turvallisuusprosessien päällekatsojasta vähitellen laajemmin hallinnonalansa turvallisuuskysymysten tuntijaksi. Valmiuspäälliköllä on tällä hetkellä vaihtelevasti osallisuutta myös ministeriöiden normaaliprosesseihin, kuten lainvalmisteluun.

Merkittävä esille tullut näkemys oli myös se, kuinka tulee ymmärtää yli hallituskausien ulottuva toiminta niin strategisen suunnittelun kuin budjetoinnin osalta. Lainsäädännössä tulisi nähdä ja ymmärtää ennakoivuus - tämä on kansallisen turvallisuuden tutkimuksellisestakin näkökulmasta erittäin relevantti ulottuvuus, mikä käytännössä vaatisi laajaa, yli hallinnonrajat ulottuvaa suunnittelua, toimintaa ja toteutusta. Tämä puolestaan, väistämättä, asettaa kysymyksen prosessin omistajuudesta ja johtajuudesta. On vaikea nähdä, että perinteisellä siilomaisella otteella kyettäisiin edistämään kansallisen turvallisuuden intressiä, joka ei edes historiallisesti ole kuulunut vain yhdelle toimialalle tai toimijalle. Kotimaisen lainvalmistelun on todettu olevan pitkälti reagoivaa eli olemassa oleviin ongelmiin puuttuvaa suhteessa lainvalmistelun proaktiivisuuden vaatimukseen⁸².

4.4 Tavoitteet ja organisatoriset prosessit

Erityisenä haasteena kansallisen turvallisuuden vaikutusten arvioinnin prosessin kehittämiseen näyttäytyi se, että tulisi kyetä pitkän aikavälin strategiseen suunnitteluun - erityisesti lainsäädännön kannalta – sekä resurssien allokointiin, hallintorajat ylittävien suorituskykyjen tuottamiseen ja niiden johtamiseen sekä parempaan ja kattavampaan ja etenkin analyttisempään tilannekuvaan. Tässä kohden palattiin takaisin kysymykseen, ovatko nämä strategis-toiminnalliset elementit mahdollista rakentaa jonkin nykyisen rakenteen ja prosessin puitteissa kuten turvallisuuskomitea tai UTVA vai pitäisikö lähteä miettimään kokonaisuutta uudesta näkökulmasta?

Polkuriippuvuus ja henkilöstöön liittyvät kysymykset vallasta puhumattakaan ovat väistämättä esillä, mikäli pitäydymme entisissä rakenteissa. On itsestään selvää, että ne ovat aina läsnä, varsinkin kansallisen turvallisuuden mittaluokan kysymyksissä.

⁸² Ks. tarkemmin Tala 2005.

Ytimessä on se, pystytäänkö lähestymään asiaa ongelma tai kysymys edellä, jolloin ensisijaisesti mietitään, mikä tulee ratkaista tai suunnitella tai mihin tulee varautua. Samoin tulee miettiä kuinka, minkä ja millaisen osaamisen ja prosessin myötä asia olisi ratkaistavissa. Sen jälkeen on pohdittava rakenteita ja hallintoa. Käytyjen keskustelujen perusteella on vaikea nähdä, että tällainen "uudisajattelu" olisi mahdollista, saati kumpuasi virkakoneistosta. Voimakas poliittinen ohjaus on tarpeen, mikäli nopealla aikavälillä halutaan muutoksia nykyisiin toimintatapoihin.

Keskusteluissa esille nousi tarve elimelle, jossa sekä poliittinen johto että viranomaiset olisivat edustettuina. Mikään yksittäinen ministeriö ei tätä kokonaisuutta yksinään kykene kattamaan. Turvallisuushistoriamme ja organisaatiouudistusten tekeminen on pääsääntöisesti tapahtunut päinvastaisessa järjestyksessä, mikä näkyy erilaisina huolina ja toimimattomuuksina arjessamme. On kuitenkin paikallaan todeta, että Suomessa moni asia on hoidettu paremmin kuin keskimäärin muualla, mutta monin osin tilanne ei ole kuitenkaan erityisen hyvä. Arkisia kysymyksiä ovat eri toimijoiden roolitukset kokonaisuuden osana sekä lukuisten toimielimien koordinaatio, jäsenyydet, tietoturvaratkaisut ja erilaisten kriisi- ja valmiusorganisaatioiden roolit ja päällekkäisyydet.

On myöskin nähtävissä kansallisen turvallisuuden intressien edistämisen mahdollisuudet: 1) tunnistamalla kysymykset ja intressit järjestelmällisesti, 2) varmistamalla paras asiantuntemus ja osaaminen, 3) kouluttamalla ja laajentamalla ymmärrystä näiden seikkojen merkityksestä ja näin 4) muokkaamalla ja uudistamalla toimintakulttuuria. Tästä puolestaan seuraisi myös rakenteellisia ja hallinnollisia uudistuksia, kun nähdään, että on tarvetta paremmin johdetulle ja koordinoitulle prosessille.

4.5 Ministeriöiden yhteistyö ja lausuntoprosessit

Keskusteluissa tulivat hyvin ilmi lainvalmistelun ja siihen liittyen turvallisuusvaikutusten arvioinnin haasteet. Lähtökohtaisesti lainsäädännön tulee olla johdonmukaista ja ennakoivaa. Vakiomuotoinen turvallisuusvaikutusten arviointimalli näyttäytyi tavoitteena. Kaivattiin aukotonta systeemiä, joka pakottaisi eri tahot huomioimaan ja punnitsemaan kansallisen turvallisuuden kysymyksiä. Mutta avoimeksi kysymykseksi jäi, kuinka tämä toteutettaisiin, kenen toimesta ja ohjauksessa.

Nykyisessä ministeriöiden toimivaltoihin perustuvassa mallissa yhteistoiminta tapahtuu lausuntoprosessin, mutta harvemmin esimerkiksi yhteisen valmistelun kautta. Keskusteluissa ja aikaisemmassa tutkimuksessa on tullut esille, että on mahdollista, että

itsenäinen ministeriö ei halua ottaa lausunnoissa esiin nostettuja asioita säädösvalmistelussaan huomioon. Säädösvalmistelussa tavoitteena on, että parhaita asiantuntijoita kuullaan. Mutta mistä tiedetään kulloinkin emergentisti esiin tulevissa kansallisen turvallisuuden asioissa, missä paras asiantuntijuus on? Tärkeää olisi voida luottaa siihen, että tämä parhaan asiantuntemuksen omaava taho saa lausua ja niin, että lausunto huomioidaan valmistelussa. Tässä koettiin nykyisin olevan puutteita.

Kysymys kohdentuu erityisesti siihen, onko meillä eri tahoilla riittävää osaamista lausua kansallisen turvallisuuden kysymyksistä - oli sitten kyse yksittäisestä hankintaprosessista (esim. kriittisen infrastruktuurin hanke) tai lainsäädäntöhankkeesta. Miten voitaisiin varmistaa laajempi näkemys ja kyettäisiin tarkastelemaan laajemmin huomioiden kulloisenkin hankkeen lyhyemmän ja pidemmän aikavälin vaikutukset?

Tässä selvityksessä korostuu kysymys siitä, millainen valmistelu- ja päätöksentekoprosessin tulisi olla. Selvityksen eri vaiheiden myötä huomio kiinnittyy prosessin laatuun sekä osallistujatahoihin, jotta kustannustehokkuus ja vaikuttavuus kyettäisiin maksimoimaan. Niin tämän hankkeen kuin aiempien kokemusten myötä on käynyt ilmi, että aina ei yksittäisen hallinnonalan sisällä kyetä varmistamaan parhaan osaamisen ja tietämyksen välittymistä eri prosesseihin, olivat ne sitten lainsäädäntöön tai esimerkiksi hankintoihin liittyviä. Siten on ilmeistä, että on vielä astetta haasteellisempaa yhdistää eri hallinnonalojen paras osaaminen ja näkemys tavalla, joka vahvistaisi ja edesauttaisi parasta mahdollista lopputulosta kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.

Tällöin kysymys siitä, millaisia hallintojen sisäisiä ja välisiä mekanismeja ja prosesseja on tarpeen kehittää sekä edistää, on keskiössä. Tämän selvityksen valossa mekanismeja ja prosesseja tulisi tarkastella avoimesti ja myös kriittisesti. Meillä on lukuisia erilaisia olemassa olevia verkostoja, työryhmiä ja päätöksentekoprosesseja, joista huolimatta on noussut kysymys siitä, tulevatko näissä kansallisen turvallisuuden kysymykset huomioituja niiden edellyttämällä painoarvolla. Tähän kokonaisuuteen kytkeytyy kysymys tiedosta ja sen tuottamisesta. Niin tämän selvityksen kuin aiemman kokemuksen myötä tiedämme, että erilaista tietoa, analyysia ja osaamista on olemassa - haasteena on sen yhteen saattaminen, jalostaminen sekä viime kädessä priorisointi päätöksentekoprosessia varten.

Toisin sanoen, kuinka huolehtia siitä, että paras tieto ja osaaminen välittyvät kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyviin eri prosesseihin? Tämä edellyttää pohdintaa yksittäisen hallinnonalan ja sen eri organisaatioiden sisällä. Kysymys vertautuu konkreettisesti tilannetietoisuuteen ja -kuvaan liittyvään kysymykseen. Reaktiona näihin haasteisiin esille nousi kysymys kansallisten turvallisuusasioiden HELPDESK:n tarpeesta ja systeemisen ennakoinnin kehittämisestä. Tähän kokonaisprosessiin kytkeytyy myös

ajatus yksittäisen hallinnonalan kansallisen turvallisuuden vastuuhenkilön ja / tai -yksikön perustamisesta. Siten lähestyttäisiin tilannetta, jossa kansallista turvallisuutta ei hoidettaisi lähtökohtaisesti niin kutsuttujen siilojen kautta, vaan yhdessä kysymys- ja tarvekeskeisesti rakenteiden seurattessa ydintoimintoa eli kansallisen turvallisuuden edistämistä ja varmistamista.

5 Säädosvaikutusten arviointi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta

5.1 Taustaa

Tässä luvussa tarkastellaan säädosvaikutusten arviointia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta, nykyisten vaikutusarviointien sisältöjä sekä sitä, miten kansallisen turvallisuuden näkökulmaa voitaisiin paremmin tuoda osaksi säädosvaikutusten arvioinnin prosessia.

Kansallisen turvallisuuden käsitettä ei lainsäädännössä tai lainvalmisteluaineistoissa ole tarkemmin määritetty ennen vuonna 2017 annettua siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön pakettia (HE 198/2017 vp, HE 199/2017 vp, HE 202/2017 vp, HE 203/2017 vp). Tämän vuoksi tässä säädosvaikutusarvioinnin kehittämisen ja siihen liittyvän tietopohjan tarkastelussa käytetään lähtökohtana tiedustelulakien kokonaisuutta. Kansallisen turvallisuuden käsite sinänsä esiintyy lainsäädännössä mainintana 41 ja valtion turvallisuus/valtiollinen turvallisuus -käsite 28 lain tekstissä⁸³.

Kansallisen turvallisuuden huomioon ottamisen yksi kehittämiskohde on kansallisen turvallisuuden huomioiminen normaaliolojen lainsäädännössä viranomaisten velvollisuuksien ja toimivaltojen osalta. Normaalioloilla tarkoitetaan esimerkiksi valmiuslain soveltamisen ulkopuolelle jääviä tilanteita, jotka voivat liittyä tavanomaiseen viranomaistoimintaan tai toimintaan häiriötilanteissa. Sektoriviranomaisten tehtävissä ja toimivallassa tulisi horisontaalisesti pystyä tunnistamaan kansallisen turvallisuuden osatekijät ja tarvittaessa lainsäädännöllisin keinoin varmistaa keskeisten sektoriviranomaisten mahdollisuudet toimia normaalioloissa kansallisen turvallisuuden intressit huomioon ottaen. Nämä ovat seikkoja, joita tulisi huomioida lainsäädännön vaikutusarvioinneissa ja tässä raportissa esitettyjen vaikutusarviointien kehittämisen suuntaviivojen tulisi osaltaan tukea tätä työtä.

⁸³ Finlex Ajantasainen lainsäädäntö, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/> sivustolla käyty 17.11.2019. Hakutuloksesta on poimittu vain eduskuntalait.

5.2 Kansallisen turvallisuuden määrittely tiedustelulainsäädännön yhteydessä

Tiedustelulainsäädännön tavoitteena on parantaa suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuuksia suojautua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta vakavilta uhkilta sekä tukea ylimmän valtionjohdon päätöksentekoa ja varmistaa sen perustuminen oikeaan, ajantasaiseen ja luotettavaan tietoon⁸⁴.

Siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön yleisperusteluissa nostetaan sääntelyn tarpeen taustana esille turvallisuusympäristön muuttuminen ja digitalisoituminen. Perusteluissa todetaan seuraavasti:

Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat vakavimmat uhat ovat lähes poikkeuksetta kansainvälistä alkuperää tai niillä on kytköksiä maamme ulkopuolelle. ... Viestintäteknologian nopea kehitys on tehostanut ja helpottanut Suomelle uhan muodostavien tahojen välistä rajat ylittävää yhteydenpitoa ja verkostoitumista sekä nopeuttanut uhkien kansainvälistymistä. Uhkien taustalla olevien valtiollisten ja ei-valtiollisten tahojen tunnistaminen ja niiden toiminnan ennakoiminen on vaikeutunut. ... Teknologian kehittyminen on mahdollistanut kansallista turvallisuutta vaarantavien tekojen toteuttamisen entistä lyhyemmällä valmisteluajalla ja vakavimmin seurauksin. Tietoverkossa toteutettavia hyökkäyksiä voidaan käyttää poliittisen ja taloudellisen painostuksen välineinä ja vakavassa kriisissä yhtenä vaikuttamiskeinona sotilaallisten voimakeinojen ohella.⁸⁵

Edellä tiivistetyt siviilitiedustelulain hallituksen esityksen perustelut kuvaavat hyvin niitä lähtökohtia, joista tiedustelulainsäädännön kokonaisuus kansallista turvallisuutta, siihen kohdistuvia uhkia ja näihin varautumista tarkastelee. Turvallisuustoimintaympäristön muutoksena digitalisoituminen ja erityisesti viestintäteknologian nopea kehitys ovat muuttaneet uhkamaisemaa. Tämä teknologiakehitys on mahdollistanut nopean, verkottuneen, rajat ylittävän ja vaikeasti jäljitettävän tavan toteuttaa kansallista turvallisuutta vaarantavia tekoja entistä lyhyemmällä valmisteluajalla ja entistä vakavammin seurauksin. Puhutaan siis erityisesti tietoverkoissa toteutettavista hyökkäyksistä, joita voidaan käyttää poliittisen ja taloudellisen painostuksen välineinä sekä yhtenä vaikuttamiskeinona sotilaallisten voimakeinojen ohella.

Tiedustelulainsäädännön tausta-aineistona toimi Tiedonhankintalakitöryhmän mietintö, joka julkistettiin 14.1.2015. Mietinnössä ehdotettiin harkittavaksi, että hallitus käynnistäisi tarvittavat toimenpiteet tiedustelua koskevan säädösperustan luomiseksi.

⁸⁴ HE 202/2017 vp, s. 161.

⁸⁵ HE 202/2017 vp, s. 6.

Työryhmän mietinnössä työn kohteeksi oli tarkennettu turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakyvyn kehittäminen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien havaitsemiseksi ja tunnistamiseksi sekä niiden torjunnan mahdollistamiseksi.⁸⁶

Tiedonhankintalakitöryhmän mietintö käsittelee digitalisoitumisen vaikutusta sekä viestinnän että tietoverkkoihin kohdistuvien uhkien näkökulmasta. Viestinnällisesti tietoverkkoja hyödynnetään kansallista turvallisuutta uhkaavien tahojen keskuudessa välineenä viestiä sellaisista suunnitelmista ja aikeista, jotka koskevat reaaliaikaisissa toteutettavia tekoja. Teot voivat olla luonteeltaan sotilaallisia (aseellinen hyökkäys) tai ne voivat kohdistua muihin kansallisiin etuihin kuin valtion alueelliseen koskemattomuuteen (vakoilu, terroriteot, kaksikäyttötuotteiden maastavienti). Toisaalta tietoverkkoja hyödynnetään varsinaisena tekovälineenä kohdistaa kohteeseen - esimerkiksi Suomen valtioon - tätä vakavasti vahingoittavia tekoja. Kyse voi olla Suomen kyberturvallisuusstrategian tarkoittamista kybervakoiluksi tai kyberterrorismiksi luonnehdittavista teoista.⁸⁷

Tiedonhankintalakitöryhmän mietinnössä linjataan kansallisen turvallisuuden määrittelystä seuraavasti:

Yhteiskunnan tärkeimpänä suojattavana etuna voidaan pitää valtion itsemääräämisoikeutta, jolla tarkoitetaan valtion suvereenisuutta suhteissa ulkovaltioihin ja oikeutta muista riippumattomalla tavalla käyttää ylintä valtaa omien rajojensa sisällä. Muina keskeisinä suojattavina etuina voidaan pitää ainakin valtion johtamista, kansainvälistä toimintaa, puolustuskykyä, sisäistä turvallisuutta, talouden ja infrastruktuurin toimivuutta sekä väestön toimeentuloturva ja toimintakykyä. Edellä mainittuihin etuihin kohdistuvien uhkien voidaan katsoa vaarantavan kansallista turvallisuutta.⁸⁸

Osana tiedustelulainsäädännön valmistelua jouduttiin syventymään kysymykseen yksilön oikeuksien rajoittamisesta suhteessa kansallisen turvallisuuden intressin suojelemiseen. Osana lakihankkeiden kokonaisuutta säädettiin myös perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp), jolla mahdollistettiin yksityisyyden suoja loukkaava viestialaisuuden rikkominen tiedustelulain määrittelemissä puitteissa. Perustuslain muutoksesta säädettyä tultiin myös tarkemmin määrittelemään kansallisen turvallisuuden käsitteen ulottuvuuksista.

⁸⁶ Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakitöryhmän mietintö 2015, s.1.

⁸⁷ Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakitöryhmän mietintö 2015, s.18.

⁸⁸ Tiedonhankintalakitöryhmän mietintö 2015, s.18. 'Muina keskeisinä suojattavina etuina' mietintö viittaa Yhteiskunnan turvallisuusstrategian 2010 elintärkeiden toimintojen listaukseen.

*Ilmaisu ”kansallinen turvallisuus” käytetään jo nykyisessä lainsäädännössä. Se esiintyy myös Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ihmisoikeuksien rajoitusperusteena. Käsitteelle ei ole annettu sen yleiskielen merkitystä tarkempaa sisältöä unionin oikeusjärjestyksessä tai ihmisoikeusvelvoitteissa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa valtioilla on katsottu olevan varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan.*⁸⁹

Tiedustelulainsäädännön esitoissa kansallisella turvallisuudella viitataan valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten kollektiiviseen turvallisuuteen välittömästi tai välillisesti väkivaltaista ulkoista uhkaa vastaan. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavana toimintana mainitaan sellainen yleisvaarallinen ja siihen liittyvä toiminta, joka uhkaa suuren ja ennalta arvaamattoman, sattumanvaraisesti määräytyvän ihmisjoukon henkeä tai terveyttä. Tällaista on esimerkiksi terrorismiin, väkivaltaiseen radikalisoitumiseen taikka joukkotuhoaseisiin tai kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden vaarantamiseen liittyvä muu toiminta.⁹⁰

Toisaalta hallituksen esityksessä kuvataan ne yhteiskunnan perustoiminnot, joita pidetään kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisinä ja joiden häirintä tai lamauttaminen saattaisi viime kädessä johtaa ihmisten hengen tai terveyden vakavaan vaarantumiseen. Tällaisia perustoimintoja ovat esimerkiksi sähkö-, viestintä- ja liikenneverkot taikka elintarvike- ja lääkehuolto tai kansallista huoltovarmuutta kaiken kaikkiaan ylläpitävät toiminnot. Niihin kohdistuva uhka voi ilmetä avoimen väkivallan lisäksi esimerkiksi tietoverkkoon kohdistuvina hyökkäyksinä tai erilaisten keinojen yhdistelminä. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa voi siten olla yhteiskunnan perustoimintojen häiritsemiseen tai lamauttamiseen tähtäävä taikka perustoimintojen häirinnän tai lamauttamisen mahdollistamiseen liittyvä toiminta.⁹¹ On huomattava, että tiedustelulain lähtökohtana on tahallinen, ulkopuolinen toiminta.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa voi ... olla sellainenkin ulkoinen toiminta, joka tähtää kansanvaltaisen yhteiskunnan ja sen instituutioiden häirintään tai niiden toiminnan lamauttamiseen taikka mahdollistaa niiden toiminnan häirinnän tai lamauttamisen. ... Ilmaisu ”kansallinen turvallisuus” tarkoittaisi sitä, ettei säännöksessä tarkoitettu uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyhteisöön. Kuitenkin myös esimerkiksi yksityishenkilöihin kohdistuvat väkivallanteot voisivat olla säännöksessä tarkoitettua toimintaa,

⁸⁹ HE 198/2017 vp, s. 35.

⁹⁰ HE 198/2017 vp, s. 35.

⁹¹ HE 198/2017 vp, s. 35-36.

*jos ne laajuudeltaan tai merkitykseltään olisivat kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä ja voisivat siten muodostaa vakavan uhan sille.*⁹²

5.3 Kansallisen turvallisuuden käsite suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin

Perusoikeuksiin puuttuminen turvallisuuslainsäädännön säätämisen yhteydessä edellyttää kansainvälisten sopimusten sekä EU-oikeudellisten näkökohtien huomioon ottamista. Asiaa on tarkasteltu tiedustelulainsäädännön valmistelun yhteydessä osana perustuslain 10 §:n muutoksesta säätämistä (HE 198/2017 vp). Tässä tapauksessa tarkastellaan siis luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja suhteessa kansallisen turvallisuuden intressiin. Asian selvittämiseksi viitataan *Euroopan ihmisoikeussopimukseen* sekä *Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia sopimuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen* (KP sopimus). Ensin mainitun toteutumista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja jälkimmäisen YK:n ihmisoikeuskomitea. Erikseen tarkastellaan EU-oikeutta, EU:n perusoikeuksien toteutumista sekä EU-tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä näihin liittyen.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetun mukaisesti kansallinen turvallisuus on yksi niistä perusteista, joka EU ihmisoikeussopimuksen mukaan voi oikeuttaa puuttumisen yksityiselämän suojaan. Valtioilla on harkintavaltaa sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan. Tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismintorjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin. Tuomioistuimen mukaan kansallisen turvallisuuden käsitteen selventäminen on ensisijaisesti jätettävä kansallisen käytännön varaan.⁹³

KP sopimuksen 4 artiklassa todetaan, että Yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja joka on virallisesti sellaiseksi julistettu, sopimusvalliot voivat ryhtyä toimenpiteisiin, jotka merkitsevät poikkeamista niille tämän yleissopimuksen mukaan kuuluvista velvoituksista siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii, edellyttäen, että tällaiset toimenpiteet eivät ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitusten kanssa eivätkä merkitse pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää. Tiedustelulainsäädännön tarkoittama viestisalaisuuden rikkominen liit-

⁹² HE 198/2017 vp, s. 36.

⁹³ HE 198/2017 vp, s. 20.

tyy KP sopimuksen 17 artiklaan ja tässä lainsäädännössä esitettyjen sopimuspoikkeamien on arvioitu olevan mahdollisia silloin, kun ne ehdotetulla tavalla perustuvat lakiin.⁹⁴ KP sopimuksessa on erikseen lueteltu ne artikkelit, joihin liittyviin oikeuksiin ei millään perusteilla voida sallia rajoituksia⁹⁵.

Euroopan perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) soveltamisalasta säädetään sen 51 artiklassa seuraavasti: Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimieliimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan artiklassa 52 säädetään, että perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen.

EU sopimuksen (EUVL C 326, 26.10.2012) 4 artiklan 2 kohdan mukaan Unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, EU-oikeuden soveltamisalan rajautuminen pois kansallista turvallisuutta koskevan poikkeuksen perusteella ei ole aina käytännössä yksiselitteistä. Esimerkiksi EU:lla olevan toimivallan olemassaolo ei yksinään riitä tuomaan asiaa EU-oikeuden soveltamisalan piiriin, vaan merkityksellistä on, onko unioni käyttänyt toimivaltaansa antamalla sääntelyä asiasta.⁹⁶ Perustelujen mukaan EU-tuomioistuin lähtee kuitenkin vakiintuneesti siitä, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään ilman unionin toimielinten valvontaa määritellä unionin oikeuden soveltamiseen liittyen sellaisten käsitteiden kuin yleinen tai kansallinen turvallisuus ulottuvuuksia.⁹⁷

Hallituksen esityksen perustelut viittaavat EU-tuomioistuimen oikeustapauksiin, joista käy ilmi, että muun muassa vakavan rikollisuuden torjunta yleisen turvallisuuden takaamiseksi ja kansainvälisen terrorismin torjuminen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ovat unionin yleisen edun mukaisia tavoitteita, joiden perusteella on voitu säätää perusoikeusrajoitteita.⁹⁸ Perusoikeutta koskevien poikkeusten ja

⁹⁴ HE 198/2017 vp, s. 22.

⁹⁵ Kansalaisoikeuksia ja poliittisia sopimuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, 4 artikla 2. kohta. Esimerkiksi oikeus elämään, orjuuden ja pakkotyön kieltö jne.

⁹⁶ HE 198/2017 vp, s. 23.

⁹⁷ HE 198/2017 vp, s. 35.

⁹⁸ HE 198/2017 vp, s. 24.

rajoitusten tulee olla välttämättömiä niin, että toimenpiteillä puututaan kyseiseen perusoikeuteen mahdollisimman vähän samalla, kun myötävaikutetaan tehokkaasti kyseessä olevan EU:n sääntelyn tavoitteiden toteutumiseen⁹⁹.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä hallituksen esitykseen perustuslain 10 §:n muuttamisesta todetaan, että kansallinen turvallisuus ja vakava uhka ovat sisällöltään varsin laaja-alaisia käsitteitä. Niiden soveltamisessa korostuu tarve ottaa huomioon ja noudattaa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmiä määrittelevälle lainsäädännölle asetettavia perusvaatimuksia.¹⁰⁰ Valtiosääntöoikeudellisen tulokunnan lähtökohtana valiokunta tähdentää, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkitä kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle. Niiden kysymysten tunnistamisessa, jotka liittyvät kansalliseen turvallisuuteen, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tunteminen on tärkeää. Rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle.¹⁰¹

5.4 Säädösvaikutusten arviointi turvallisuusvaikutusten kannalta

Lainsäädännön vaikutusten arviointia ohjaavat vuonna 2007 annetut oikeusministeriön ohjeet sekä ohjeita täydentävä vaikutuslakohtainen tietoaaineisto¹⁰². Vaikutusten arviointi tuottaa tietoa valmistelijoille, päättäjille ja sidosryhmille suunnitteilla olevan lainsäädännön vaikutuksista, niiden merkittävyydestä ja mahdollisesta haitallisten vaikutusten lieventämisestä. Vaikutusten arviointi tapahtuu kiinteänä osana säädösvalmistelua. Valmistelun alkuvaiheessa tunnistetaan merkitykselliset vaikutusalueet ja vaikutukset. Valmistelun edetessä käytettävissä olevien ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten arviointia syvennetään. Vaikutusarviointiin kuuluu lisäksi toteutetun uudistuksen vaikutusten seuranta. Vaikutusarvioinnin keskeiset tulokset kuvataan hallituksen esityksen perusteluosassa. Kuviossa 4 on esitetty vaikutusarvioinnin kulku suhteessa lainvalmistelun prosessiin.

⁹⁹ HE 198/2017 vp, s. 24.

¹⁰⁰ PeVM 4/2018 vp, s. 8.

¹⁰¹ PeVM 4/2018 vp, s. 8-9.

¹⁰² Oikeusministeriön julkaisuja 2007:6.



Kuvio 4. Vaikutusarviointi säädösvalmistelun eri vaiheissa (Oikeusministeriö 2007).

Nykyisten vaikutusarvioinnin ohjeiden mukaan säädösten vaikutusarvioinnissa tarkastellaan seuraavia vaikutuslajeja: taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset¹⁰³. Näiden vaikutuslajien sisältöä on tarkennettu oikeusministeriön ohjeissa yhteensä 41 kysymyksellä, jotka jakaantuvat yhteensä 72 alakohtaan.

Osana yhteiskunnallisia vaikutuksia tarkastellaan tällä hetkellä 'Vaikutuksia rikosten torjuntaan ja turvallisuuteen', johon liittyy seuraava tarkentava kysymys muihin kuin rikosten torjunnan turvallisuusvaikutuksiin: *Onko ehdotuksella vaikutuksia turvallisuuteen?* Kysymykseen liittyy alakohtana seuraava tarkistuslistamainen luettelo: *Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi tietoturvallisuuteen, tietojärjestelmäturvallisuuteen, tilaturvallisuuteen, henkilöturvallisuuteen, henkilöstöturvallisuuteen, työturvallisuuteen, pelastustoimeen tai vartiointiin?*¹⁰⁴

Vaikutusarvioinnin ohjeiden mukaan arvioinnissa tulee keskittyä erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen olennaisiin vaikutuksiin. Vaikutusarvioinnin laajuus, yksityiskohtaisuus ja arvioinnissa käytettävät menetelmät on suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkittävyyteen. Lisäksi ohjeistetaan, että vaikutuksia arvioitaessa tulee tarkastella niin hankkeen tavoiteltuja vaikutuksia ja hyötyjä kuin sen

¹⁰³ Oikeusministeriön julkaisu 2007:6, s.8.

¹⁰⁴ Oikeusministeriön julkaisu 2007:6, s.38.

kustannuksia ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Arvioinnissa on myös pyrittävä tunnistamaan riskejä ja odottamattomia vaikutuksia. Arvioinnin tavoitteena on muodostaa kokonaiskäsitys eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksista.

Kansallisen turvallisuuden näkökulmaa on toistaiseksi tuotu esiin vain harvojen hallituksen esitysten vaikutusarvioinneissa. Nämä esitykset, joiden vaikutusarviointiosoitteita seuraavassa tarkemmin tarkastellaan, ovat:

HE 253/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi

HE 202/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

HE 203/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esityksen kansallisen turvallisuuden huomioon ottamisesta alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi yhteiskunnallisen vaikutusten arvioinnissa todetaan, että ehdotetulla sääntelyllä suojattaisiin Suomen kansallista turvallisuutta. Sääntely parantaisi viranomaisien keinoja muodostaa tilannekuva kiinteistönomistukseen liittyvistä riskitekijöistä. Samalla ehdotetut säädökset muodostaisivat osan keinovalikoimasta, jolla voidaan ehkäistä ennalta ja viime kädessä puuttua yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta heikentävään kiinteistönomistukseen. Näin voidaan myös paremmin tunnistaa yhteiskuntaan kohdistuvia uhkia ja torjua niitä sekä turvata kriittisen infrastruktuurin suojaaminen. Ehdotuksella parannettaisiin samalla mahdollisuuksia saada tietoa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kansallista turvallisuutta vaarantavasta mahdollisesta valmistautumisesta valtiolliseen vaikuttamiseen.¹⁰⁵

Hallituksen esityksen siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että sääntelyn tarkoituksena on suojata kansallista turvallisuutta, millä on myönteisiä vaikutuksia yksittäisten kansalaisten turvallisuuteen.¹⁰⁶ Esityksen vaikutusarvioinneissa otetaan kantaa myös rikostorjunnan sekä kriittisen infrastruktuurin suojelua koskeviin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Tiedustelutoiminnalla oletetaan saatavan tietoa paitsi uhkista, myös sellaisista rikoksista, jotka

¹⁰⁵ HE 253/2018 vp, s. 42.

¹⁰⁶ HE 202/2017 vp, s. 148.

vaarantavat kansallista turvallisuutta, kuten esimerkiksi terrorismirikoksista.¹⁰⁷ Tietoliikennetiedustelulla arvioidaan olevan positiivinen vaikutus tietoturvallisuuteen sekä kriittisen infrastruktuurin suojaan Suomessa¹⁰⁸.

Tiedustelulainsäädännöllä mahdollistettaisiin ajantasaisen turvallisuustilannekuvan muodostaminen, kansallisen turvallisuuden vakaviin uhkatilanteisiin varautuminen ja uhkien torjunta. Koska tiedustelun perustehtävä liittyy kansanvaltaisen valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen, yhteiskunnan perustoimintojen, suuren ihmismäärän hengen tai terveyden sekä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden suojaamiseen niihin kohdistuvilta uhkilta, ensimmäinen ja merkittävin tiedustelusäätelyllä tavoiteltava käytännöllinen hyöty on tällaisten uhkien torjunta. Uhkarealisaation välttämiseksi pyritään poistamaan tai ainakin vähentämään toteutuneen uhkan välittömiä ja välillisiä seurauksia.¹⁰⁹

Hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi kuvataan osana yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia esitetyn sääntelyn vaikutuksia sotilaalliseen maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjuntaan. Tiedustelulainsäädännöllä mahdollistettaisiin viranomaisien ajantasaisen turvallisuustilannekuvan muodostaminen, sotilaallisen maanpuolustuksen ja kansallisen turvallisuuden vakaviin uhkatilanteisiin varautuminen ja näiden uhkien torjunta.¹¹⁰

Tiedustelumenetelmistä säätämiseksi luotaisiin edellytykset hankkia tietoa sotilaallisesta toiminnasta sekä toiminnasta, joka muodostaa uhkan Suomen maanpuolustukselle taikka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Kyse olisi ennen muuta luotettavan ja oikea-aikaisen tiedon hankinnasta turvallisuuspoliittisen ja sotilaallisen päätöksenteon tueksi maan ylimmälle johdolle ja ylimmälle sotilasjohdolle tilannekuvan muodostamiseksi Suomen turvallisuusympäristön kehittymisestä ja Suomen turvallisuusympäristön uhkatekijöistä. Tiedustelun avulla tunnistettavat uhat ovat kansainvälisiä, vakavia ja kohdistuvat valtion keskeisiin turvallisuusalueisiin. Tiedustelun tavoitteena on kansanvaltaisen valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen, yhteiskunnan perustoimintojen, suuren ihmismäärän hengen tai terveyden sekä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden suojaaminen niihin kohdistuvilta uhkilta. Merkittävin hyöty on tällaisten uhkien torjunta.¹¹¹

¹⁰⁷ HE 202/2017 vp, s. 149.

¹⁰⁸ HE 202/2017 vp, s. 150.

¹⁰⁹ HE 202/2017 vp, s. 153.

¹¹⁰ HE 203/2017 vp.

¹¹¹ HE 203/2017 vp, s. 166.

5.5 Havainnot ja säädösvaikutusten arvioinnin nykytilasta kansallisen turvallisuuden näkökulmasta

Julkisen vallan tehtävänä on tuottaa kansallista turvallisuutta tukevia ratkaisuja niin lainsäädännössä kuin hallinnollisissa prosesseissa, mikä puolestaan edellyttää viranomaisilta nykyistä vahvempaa tietämystä kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä ja vaikuttamistavoista. Kansallisen turvallisuuden määrittelyssä ja hallinnassa keskeistä on yhteiskunnan tietoisuus kansallisen turvallisuuden osatekijöistä. Tämä edellyttäisi haastatteluhavaintojen pohjalta kansallisen turvallisuuden käsitteen jäsentyneempää ymmärtämistä ja sen hallintakeinojen kehittämistä.

Haastatteluissa esiin nousseita keskeisimpiä asiakokonaisuuksia, jotka vaativat uudenlaista organisoitumista ja turvallisuussuhkien sekä niihin liittyvien hallinnollisten prosessien hahmottamista olivat: kyberturvallisuus ja informaatiovaikuttaminen; Suomen muuttuminen maastamuuttomaasta maahanmuuttomaaksi; kotouttamisen onnistumisen vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen; tekoäly ja ihmisoikeudet; riippuvuussuhteiden tarkastelu, kuten riippuvuus yksittäisestä toimijasta elintärkeiden toimintojen ylläpidossa.

Lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa tulisi miettiä, mitä elementtejä kansalliseen turvallisuuteen liittyy eri hallinnonaloilla. Hallinnonalakohtaisessa tunnistamisessa kysymys on tietynlaisesta haavoittuvuselementtien tunnistamisesta, joissa käsitteet voivat olla apuna. ”Kansallisen turvallisuuden ympärillä tulisi olla jatkuva prosessi, jota tekisivät hyvin monet toimijat ja jota koordinoitaisiin niin, että se tehtäisiin samaan aikaan keskustellen ja ymmärtäen.”

Useiden haastateltujen näkökulmasta säädösvalmistelussa on jo nykyisellään liikaa ennakkollista arvioitavaa, eikä näin ollen kansallinen turvallisuus voi olla vain yksi otsikko muiden hallituksen esityksessä arvioitavien vaikutusten joukossa. Perinteisesti vaikutusten arviointien kehittäminen Suomessa on tapahtunut ohjeiden kehittämisellä tulosten ollessa huonoja. Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointien lisääminen valtioneuvostotason vaikutusten arviointiohjeeseen johtaa helposti siihen, että vaikutukset jäävät tunnistamatta ja arvioimatta osaamisen puutteiden ja aikataulukiireiden vuoksi.

Keskeisenä haasteena nähtiin lainvalmistelijoiden osaamisen kehittäminen, kansalliseen turvallisuuteen liittyvien ilmiöiden tunnistaminen erityisesti ’normaaliolojen’ lainsäädäntöhankkeissa: ”Päätöksentekoprosesseissa ei ole kansallista turvallisuutta ho-

risontaalista katsovaa menettelyä.” Nimenomaan turvallisuusministeriöiden ulkopuolella tulisi lisätä tietoisuutta kansallisesta turvallisuudesta ja sitä kautta vaikuttaa myös valmistelijoiden ja säädösjohtamisesta vastaavien asenteisiin, jotka eivät aina ole kehittämishaluisia kansallisen turvallisuuden näkökulman huomioimiseksi.

Haastatteluissa vallitseva käsitys oli, että kansallisen turvallisuuden parempi huomioon ottaminen ei tarvitse uutta organisaatiota tai virastoa. Sen sijaan kansallisen turvallisuuden vaikutusten arvioinnissa poikkihallinnollisten prosessien tarve on ilmeinen. Olevista toimijoista nykyistä merkittävämpää roolia säädösvalmistelussa esitettiin turvallisuuskomitealle, valtioneuvoston kanslialle, kansliapäällikkökokoukselle tai erikseen organisoitavalle nykyisten toimijoiden yhteistyöelimelle.

Turvallisuuskomitean säädösvalmisteluun liittyvässä merkittävämmässä roolissa nähtiin heikkoutena, että turvallisuuskomitean tulee keskittyä varautumisen ohjaamiseen. Turvallisuuskomitean rooli voisi kuitenkin olla säädösvalmistelussa kansallisen turvallisuuden tavoitteita tukeva. Turvallisuuskomitean heikkona puolena kansallisen turvallisuuden ”yhteistoimintaelimenä” säädösvalmistelun näkökulmasta nähtiin myös se, ettei se pidä yhteyttä eduskuntaan puolustusvaliokuntaa lukuun ottamatta.

Osa haastatelluista toisaalta katsoi, että kansallisen turvallisuuden nopeaan reagointiin tarvitaan kansallinen politiikka ja oma kansallinen organisaatio: ”Laatu syntyy prosesseista. Prosessin järjestäminen pitäisi olla keskiössä, organisoituminen tulee vastata sitten.”

Haastatteluissa korostettiin, että kansallisen turvallisuuden intressin edistämiseksi olisi tärkeää käyttää keinoja, joilla ylläpidetään turvallisuusvaikutusten arviointia säädösvalmistelussa hallituskausista riippumattomasti. Myös virkamieskunnassa on koettu, että yksi vaalikausi ei ole riittävän pitkä kansallisen turvallisuuden toimien pitkäjänteiselle turvaamiselle.

Lainsäädännön kehittämisen kannalta lakihankkeiden toteutumisen jälkikäteinen seuranta on tärkeää. Mietintövaliokunnissa hyväksytyjen toimenpideoitteiden toteuttaminen ja toteuttamisen seuranta säädösvalmistelussa sekä muussa ministeriöiden toiminnassa on yksi keino tähän. Toimenpideoitteita koskevien lausumien välittämisessä hallituksesta toiseen valiokuntien virkamiehillä on merkittävä rooli.

Ulkoasiainvaliokunnan ja ulkoministeriön yhteistyö toimenpideoitteiden johdosta tehtävien toimien vuosittaisessa tarkastelussa on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi luoda jatkuvuutta turvallisuuskysymysten käsittelyssä. Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointiin ja säädöshankkeiden jälkiarviointiin toimenpideoitteiden käyttäminen systemaattisesti myös muilla hallinnonaloilla tuli haastatteluissa esiin mahdollisena

keinona lisäämään jatkuvuutta kansallisen turvallisuuden kehittämisessä yli hallituskausien.

Kansallista turvallisuutta koskevien asioiden kehittämiseen oleellisesti vaikuttavana tekijänä nähtiin myös budjetointi. Vuosikohtainen keskustelu budjetista ja poukkoileva politiikka nähtiin eräänä kansallisen turvallisuuden kehittämisen esteenä.

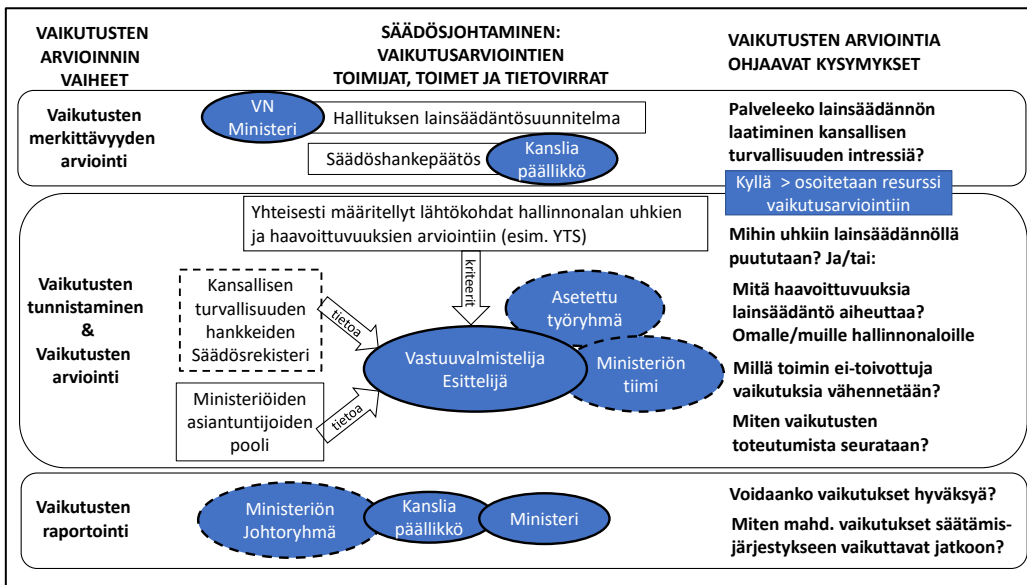
5.6 Säädosvaikutusten arvioinnin kehittäminen kansallisen turvallisuuden näkökulmasta

Kansallisen turvallisuuden käsite on lainsäädännössä ja lakien esitöissä relevantilla tavalla ensimmäisen kerran määritelty tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä. Tämä ei tarkoita, että käsite olisi tässä yhteydessä määritetty tyhjentävästi, kuten aiemmin luvuissa 2, 3 ja 4 esitetty käsitteen taustoitusta ja havainnot asiantuntijoiden näkökulmista siihen osoittavat. On huomattava, että tiedustelulainsäädännön ja siihen liittyvän perustuslain muutoksen säätämisen yhteydessä kansallisen turvallisuuden käsitteen määrittelyssä on erityisesti pitänyt ottaa huomioon perusoikeuksiin puuttumisen legitimointi suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-sääntelyyn.

Näkemyksemme on, että kansallisen turvallisuuden käsitteen määrittelyn myös lainsäädännön vaikutusarvioinnin kannalta tulee edetä ja täydentyä lainvalmisteluprosessien yhteydessä tapahtuvan säädösjohtamisen ohjauksessa. Säädösjohtamisella tarkoitamme tässä lakien laadinnan johtamisen kokonaisuutta laajasti ymmärrettynä alkaen hallitusohjelman linjanvedoista, edeten hallituksen lainsäädäntösuunnitelman kautta ministeriöiden lainsäädäntöhankkeiden suunnitteluun sekä näiden toteuttamisen johtamiseen ministeriössä. Myös eduskunnan valiokunnat mietintöjensä ja lausuntojensa kautta ja eduskunta päätöksenteossaan sekä oikeuskansleri laillisuusvalvojana ovat näin tarkasteltuna säädösjohtamisen osapuolia. Tätä säädösjohtamisen prosessia säädösvaikutusten arvioinnin kannalta, joka siis rajoittuu valtioneuvoston sisällä tapahtuvaan lainvalmisteluprosessiin, havainnollistetaan kuviossa 5.

Hankkeen havainnoissa on selvästi tullut esiin se, että vaikutusarvioinnin prosessia ei voi irrottaa kansallisen turvallisuuden määrittelyn ja hallinnan kokonaisprosessista. Vaikutusarviointien keskeinen haaste kaikkien arvioitavien vaikutusten osalta on tiedonhallinta. Tietoa on kerättävä kaikissa mittavampien säädöshankkeiden vaikutusarvioinneissa tyypillisesti paitsi oman hallinnonalan sisältä myös muilta hallinnonaloilta sekä laajasti ulkoisilta sidostahoilta.

Sektorirajat ylittävien säädösvaikutusten arviointi on todettu merkittäväksi haasteeksi muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston varsin tuoreessa selvityksessä. Kysymys siitä, kuka säädösvalmistelun vastuuketjussa kantaa käytännön vastuun siitä, että hallinnonala-, toimiala- ja oikeudenalarajat ylittävät säädöksen vaikutukset tunnistetaan, arvioidaan ja otetaan huomioon ei saa nykykäytännöistä selvää vastausta. Haasteena, joka on noussut tämän hankkeen haastatteluissa useaan otteeseen esiin on myös se, miten hallinnonalan sisällä ilmenevien ja rajat ylittävien säädösten vaikutusten hyödyt ja haitat eri hallinnonalojen näkökulmat huomioiden punnitaan ja tasapainotetaan.¹¹²



Kuvio 5. Vaikutusten arvioinnin kokonaisuus nykymuodossaan uusilla tietotarpeilla täydennettynä sekä kansallisen turvallisuuden vaikutusarviointia ohjaavat kysymykset.

Vaikutusarvioinnin pohjana olevan tiedon saatavuus on erityisen haastava kysymys, kun puhutaan vaikutusarvioinneista kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Tämän vuoksi näitä vaikutusarviointeja on nähdäksemme keinotekoisesti erottaa omaksi kysymyksekseen kansallisen turvallisuuden prosessin organisoinnista, sillä tarvittava tieto syntyy ja kumuloiutuu väistämättä tämän prosessien osana. Toisin sanoen kansallisen

¹¹² VTV 2016, s. 27.

turvallisuuden vaikutusten arviointia ei pidä jättää yksittäisen lainvalmistelijan vastuulle. Organisoinnilla taas on merkitystä siinä, miten huolehditaan tiedon sujuvasta käytettävyydestä poikki hallinnonalojen sekä säädöshankkeen vaikutusarviointityön kannalta oikea-aikaisesti.

Näitä tiedonhallinnan kysymyksiä olemme pyrkineet ratkaisemaan kuviossa 5 tukeutuen nykyiseen hahmottamaamme säädösjohtamisen prosessiin. Olennaista on se, että vaikutusarvioinnissa kansallisen turvallisuuden näkökulmasta vastuu vaikutusarvioinnin tarpeen arvioinnista sekä arvioinnin vastuunjaosta ja resursoinnista on säädösjohtamisen ylätasolla eli se tulisi tehdä jo päätettäessä hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta ja sen toimeenpanosta. Kansliapäälliköllä on vastuu kansallisen turvallisuuden tarpeiden jalkauttamisesta ministeriössään osana lainvalmistelun johtamista.

Varsinaisen lainvalmistelun yhteydessä erityisenä kysymyksenä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta nousee esiin osaamisen ja oikean tiedon saatavuuden varmistaminen prosessissa. Tähän ehdotamme ministeriöiden kesken yhtenäistä tapaa määrittellä hallinnonalan keskeiset uhkat ja haavoittuvuudet pohjaten esimerkiksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategian hallinnonalakohtaiseen tietoon ja näkemykseen kansallisen turvallisuuden osatekijöistä. Toisaalta tulisi varmistaa matalan kynnyksen tiedonsaanti eri hallinnonalojen kollegoilta sekä tiedon kertyminen toteutuneiden kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisten lakihankkeiden kokonaisuudesta lainvalmistelijoiden työn tueksi. Näin kertyisi tietoa kunkin ministeriön lainvalmisteluun oman hallinnonalan keskeisistä kansallisen turvallisuuden vaikutusarviointien kysymyksistä.

Kuten kuvioista 5 ilmenee, myös kansallisen turvallisuuden kysymyksiin liittyvän säädösvalmistelun vaikutusarviointia ohjaavat kysymykset liittyvät vaikutusarviointien toteuttamisen ja sitä ohjaavan säädösjohtamisen eri vaiheisiin. Kysymykseen hankkeen merkityksestä kansallisen turvallisuuden kannalta on otettava kantaa säädösjohtamisen ylätasolla, missä tulee päättää tällöin myös vaikutusarvioinnin resursoinnista, aikataulusta ja esimerkiksi hallinnonalojen keskinäisestä työnjaosta valmistelussa. Varsinaisessa lainvalmistelussa vastataan kysymyksiin lain vaikutuksista suhteessa hallinnonalojen (oman ja muiden) uhkakuviin ja haavoittuvuuksiin, siihen, miten ei-toivotuja vaikutuksia voidaan vähentää sekä, miten vaikutuksia seurataan. Vaikutusten raportoinnin yhteydessä kansliapäällikö ja ministeri ratkaisevat, voidaanko vaikutusarvioinnin esiin tuomat vaikutukset kansallisen turvallisuuden näkökulmasta hyväksyä suhteessa muihin säädösehdotuksen tuottamiin vaikutuksiin.

Johtopäätöksemme siis on, että vaikka vaikutusarviointien resursoinnin, johtamisen ja tietotarpeiden haasteet ovat yleisiä kaikessa säädösvaikutusten arviointityössä, ovat ne oma erityiskysymyksensä nimenomaan säädösvaikutusten arvioinnissa kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Niinpä on erotettava toisistaan tämä erityistapaus ja

yleinen säädösvalmistelun vaikutusarviointien kehittäminen – vaikka viime mainittu on sekin tärkeä ja ehdottomasti oman huomionsa ansaitseva kokonaisuus, joka tukee osaltaan myös kansallisen turvallisuuden vaikutusten arvioinnin kehittämistä.

Säädösvaikutusten arvioiminen kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on oma erityinen haasteensa, joka vaatii ratkaisukseen johdonmukaista säädösjohtamisen kehittämistä ja poliittista sitoutumista, mutta edellyttää nähdäksemme onnistuakseen myös uutta otetta koko kansallisen turvallisuuden prosessin organisoimisessa. Säädösjohtaminen on siis yksi, joskin keskeinen, osatekijä kansallisen turvallisuuden johtamisen kokonaisuudessa.

6 Johtopäätökset

Tässä työssä on luotu tietopohjaa vaikutusarvioinnin mallin luomiselle käymällä läpi kansallisen turvallisuuden käsitteen määrittymistä tutkimustiedon valossa ja toisaalta kuvaamalla ja mallintamalla vaikutusarvioinnin prosessia erityisesti säädösvaikutusten arvioinnin kannalta. Hankkeen toimeksiannon mukaisesti olemme tarkastelleet kansallisen turvallisuuden käsitettä ja siihen liittyviä ulottuvuuksia sekä haastatelleet ja käyneet keskusteluja asiantuntijoiden kanssa kansallisen turvallisuuden vaikutusarvioinnin kehittämisestä ja siihen liittyvistä kysymyksistä. Selvityksen johdosta on tehtävissä useita erilaisia johtopäätöksiä. Johtopäätökset perustuvat kansallisen turvallisuuden käsitteen tarkasteluun tutkimuskirjallisuuden pohjalta, havaintoihin toimintaympäristön pitkään jatkuneesta muutoksesta sekä haastattelujen, keskustelujen ja muun analysoidun taustamateriaalin esiin nostamiin seikkoihin.

Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arvioinnin tarve lähtee jatkuvasta turvallisuus- ja toimintaympäristön muutoksesta. Muuttuva toimintaympäristö selittää tarkastelu- ja seurantarpeet osin, mutta myös osaamisen ja tietopohjan kertyminen sekä kokonaisuymmärryksen vahvistuminen synnyttävät jatkuvaa kokonaiskuvan päivitystarvetta. Samanaikaisesti kasvaa tarve ymmärtää entistä hankalampien turvallisuuskysymysten kokonaisuutta siten, että pystytään tehokkaasti reagoimaan tulevaisuuden vaatimuksia koskeviin haasteisiin.

Hankkeen keskeinen johtopäätös on, että kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi tulee ymmärtää valtakunnallisen turvallisuusjohtamisen haasteena, jonka osana on säädösjohtamisen tehokas toteuttaminen. Hankkeessa ei ehdoteta kansallisen turvallisuuden lisäämistä olemassa olevan säädösvaikutusarvioinnin ohjeeseen vaan todetaan, että kansallisen turvallisuuden vaikutusarvioinnin tulee tapahtua nykyistä tehokkaamman säädösjohtamisen ohjauksessa. Tämä on mahdollista soveltamalla nykyistä hallintorakennetta ja prosesseja.

Hankkeessa esitetään myös malli kansallisen turvallisuuden parlamentaarisen johtamisen tehostamiseksi esimerkiksi kansallisen turvallisuuden neuvoston kautta. Nähdäksemme uusi rakenne, tai ainakin tällaisen idean ottaminen laajemmin keskusteluun, auttaa kehittämään kansallisen turvallisuuden johtamisen toimintamallia nykyistä laadukkaammaksi ja yhdenmukaisemmaksi.

6.1 Yleisiä havaintoja

Keskeistä hankkeen johtopäätösten kannalta on havainto, että kansallisen turvallisuuden käsite ja sen sisältö sekä erilaiset merkitykset näyttävät eri tahoilla eri tavoin. Osaksi tämä johtuu käsitteen luonteesta, joka on monimerkityksinen aikaan ja paikkaan sidottu sekä omaa poliittisen ulottuvuuden. Voidaan myös todeta, että huolimatta siitä, että käsitteellä on sisällöllisesti vahva historiallinen tausta suomalaisessa turvallisuusajattelussa ja -politiikassa, on se käsitteellisenä ”sanaparina” jäänyt edelleen jossain määrin vieraaksi. Mikä tämän selittää, sitä ei tässä selvityksessä ollut mahdollista tarkastella. On myös nähtävissä, että tulevaisuudessa kansallinen turvallisuus niin käsitteenä kuin turvallisuuspoliittisina prosesseina ja toimenpiteinä vahvistaa asemaansa jo pelkästään tiedustelulakien myötä.

Kansallisen turvallisuuden käsite puolustaa hyvin asemaansa siinä mielessä, että sen avulla ja kautta on mahdollista kirkastaa ja priorisoida turvallisuuskysymyksiä ja siten turvallisuuden tuottamiseen tähtäviä toimia. Toimivan kansallisen turvallisuuden prosessin myötä on mahdollista tehdä välttämättömiä valintoja, joita monimutkainen turvallisuusympäristömme edellyttää niukkojen resurssien vallitessa. Tällä hetkellä on tunnistettavissa lukuisia eri turvallisuusliittyviä toimintoja ja prosesseja, joiden osalta voidaan perustellusti pohtia johtamiseen ja koordinaatioon sekä siten vaikuttavuuteen liittyviä kysymyksiä. Toisin sanoen kysymys siitä, tulisiko kansallisen turvallisuuden eli valtion ja kansakunnan olemassaoloon viime kädessä kytkeytyviä kysymyksiä tarkastella johdonmukaisemmin ja yhdenmukaisemmin siten tavoitellen parempaa vaikuttavuutta on merkittävä kysymys ja epäilemättä haaste.

Käsitteen ja turvallisuuspoliittisten prosessien tarkastelun kannalta kysymykset lainsäädännön kehittämisestä ja kansallisen turvallisuuden näkökulmien huomioimisesta lainvalmisteluprosessissa ovat keskeisiä. Toimeksiannon ja ohjausryhmän kanssa käytyjen keskustelujen mukaisesti säädösvaikutusten arviointiin kohdistettiin hankkeessa erityistä huomioita.

Mitä tulee kansallisen turvallisuuden tuottamiseen, sen ylläpitämiseen ja sitä koskevien uhkien ennakointiin, edellyttää turvallisuusympäristön muutos niin kansallisesti kuin globaalistikin uutta ajattelua, uusia toimintatapoja ja siten uusia prosesseja, mahdollisesti jopa uusia rakenteita. Historiallisen ja nykyisen ajattelun mukaan kansallisen turvallisuuden ydin löytyy valtion ja yhteiskunnan olemassaolon ja toimintakyvyn turvaamisesta sekä kyvystä tuottaa turvallisuutta valtiolle ja kansalaisille. Lisäksi kyky turvata koskemattomuus ja kyky ylläpitämään yleinen järjestys ja turvallisuus ovat olennaisia elementtejä.

Hankkeessa esille tulleiden aineistojen ja seikkojen valossa voidaan todeta, että meillä on käsillä kokonaisuus, johon sisältyy eri tavoin toisiinsa suhteutuvia elementtejä. Yhtäällä meillä on vahva kansallisen turvallisuuden käsite, joka sisältää hyvin painokkaita näkökulmia korostaen valtion ja yhteiskunnan intressejä suhteessa esimerkiksi kansalaisiin. Lisäksi käsite nimensä mukaisesti on yläkäsite, ja siten muut turvallisuuden käsitteet ja prosessit ovat sille alisteisia ja sitä osaltaan tukevia sekä ylläpitäviä. Käsitteen lisäksi meillä on muuttunut ja muuttuva turvallisuusympäristö, joka osaltaan nostaa esiin kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyviä kysymyksiä ja toimintoja sekä rakenteita ja prosesseja. Samoin meillä on rakenteita ja prosesseja, jotka osin tukevat kansallisen turvallisuuden tuottamista ja ylläpitämistä, mutta osin eivät.

Muita huomioita hankkeen lyhyen elinkaaren aikana voidaan listata useita. Käytyjen keskustelujen mukaan tulevaisuudessa on paikallaan asemoida kansallinen turvallisuus suhteessa muihin lukuisiin turvallisuuskäsitteisiin. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta vaikutukset erilaisista prosesseista syntyvät joko uhkan tai haavoittuvuuden (tai mahdollisesti molempien) lisääntyessä. Pahimmillaan huonosti valmistellut prosessit ja päätöksenteko tuottavat itsessään uhkakuvia ja haavoittuvuuksia - toisin sanoen hankalasti ennakoitavia ei-toivottuja ja yllättäviä sivuvaikutuksia. Tyypillisesti turvallisuustoimijat ovat harjaantuneet huomioimaan uhkakuvia ja rakentamaan valmiutta uhkia vastaan. Uhkakysymyksissä myös muiden substanssialojen toimijoiden on varsin tuttua hakea tukea päätöksentekoonsa esimerkiksi vaikutusten arvioimiseksi turvallisuusviranomaisilta. Merkittävämpi osaamisen ja vaikutusten tunnistamisen haaste liittyyneekin siihen, miten eri toimijoiden päätöksenteko mahdollisesti edistää haavoittuvuuksien lisääntymistä.

Voi myös käydä niin, että kansallisen turvallisuuden näkökulmasta haavoittuvuutta lisäävä toiminta jostain muusta näkökulmasta palvelee asiasta vastaavan hallinnonalan tärkeää intressiä, mikä voi synnyttää vaikean intressipunninnan tilanteen hallinnonalojen välillä. Tämä havainto korostaa ensinnäkin tarvetta kansallisen turvallisuuden uhkien ja haavoittuvuuksien tunnistamisen osaamisen tukemiseen kaikilla hallinnonaloilla. Toisaalta se tuo esiin tarpeen lisätä kansallista koordinaatiota ja terävöittää parlamentaarista johtamista kansallisen turvallisuuden vaikutusten arvioinnin tueksi sekä yleisten prosessien että lainsäädäntöprosessin osalta.

6.2 Säädosvaikutusten arvioinnin kehittäminen kansallisen turvallisuuden näkökulmasta

Hankkeessa on tarkasteltu sitä, miten kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavia säädös-hankkeita nykyisin tunnistetaan ja miten säädösvaikutusten arviointia niissä toteutetaan. Tärkeä havainto on, että monissa kansallisesti tärkeisiin kysymyksiin liittyvissä lainsäädäntöprosesseissa, yhtenä esimerkkinä kansallisen turvallisuuden kysymykset, joudutaan tekemään useita erilaisia ja myös monen eri toimialan tietoja yhdistäviä vaikutusarvioiteja. Keskeisesti onkin noussut esiin se, miten näihin vaativiin tehtäviin pystytään varaamaan riittävät resurssit ja kuinka niitä onnistuneesti johdetaan¹¹³. Tästä kriittisestä kansallisen tason haasteesta meillä on tuoreimpina esimerkkeinä Sipilän hallituksen keväällä 2019 rauennut SOTE-uudistus ja Marinin hallituksessa vastikään käynnistetty sosiaaliturvan (SOTU) uudistustyö.

Riittävien resurssien ja onnistuneen johtamisen lisäksi on kansalliseen turvallisuuteen liittyvässä lainvalmistelussa tärkeää varmistaa olemassa olevan sääntelyn huomioiminen. Näin varmistetaan, että syntyvä kansallisen turvallisuuden intressiä palveleva lainsäädäntö on mahdollisimman selkeää ja toimivaa. Lainvalmistelun johtamiseen, resursointiin, kansallisen turvallisuuden intressien tunnistamiseen sekä vaikutusten arviointiin poikkihallinnollisesta näkökulmasta tulee kiinnittää huomiota. Kysymys on kaikkiaan kansallisesti hyvin keskeisen lainvalmistelutyön sekä toteutuneen lainsäädännön toimivuudesta huolehtimisesta.

Aikaisemman tutkimuksen pohjalta tiedämme paljon lainvalmisteluprosessin ja erityisesti säädösvaikutusten arvioinnin kipupisteistä. Tämä olemassa oleva tieto on otettava huomioon, kun mietitään säädösvaikutusten arvioinnin kehittämistä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.

Nykyisessä vuonna 2007 julkaistussa oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeessa on tunnistettu 41 erilaista vaikutusta, joita säädösvalmistelussa tulisi arvioida. Vaarana on, että kansallisen turvallisuuden lisääminen yhdeksi uudeksi arvioitavaksi vaikutukseksi johtaa siihen, että kansallisen turvallisuuden kysymyksiä ei tosiasiallisesti arvioida säädösvalmistelussa. Ongelmana on lainvalmistelijoiden arviointiosaamisen puute sekä se, että vaikutusten arviointi nykyisin painottuu pitkälti taloudellisiin ja viranomaisvaikutuksiin. Lisäksi säädösvaikutusten arviointi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on erityisesti poikkihallinnollista otetta vaativaa ja laajaa tietopohjaa

¹¹³ Ks. myös VTV 2016.

edellyttävää työtä, jossa tarvitaan myös turvallisuusluokiteltujen taustatietojen hyödyntämistä. Tässä kohden erityiseksi ongelmaksi voi muodostua ministeriöiden siiloutuminen eli se, että muilta ministeriöiltä tarvittavaa tietoa ei kyetä hakemaan, saamaan tai tunnistamaan riittävän laajasti.

Säädösvaikutusten arvioinnin prosessissa siis resurssi- ja osaamisvajeet, aikataulu- ja paineet sekä poikkihallinnollisen yhteistyön ja ministeriöiden välisen tiedonvaihdon haasteet ovat keskeisiä. Tämän lisäksi huomiota tulee kiinnittää poliittisen johdon heikkoon tietoisuuteen merkittävistä lainvalmisteluprosessien kehittämistarpeista ministeriöissä.

Hankkeen eräänä keskeisenä havaintona on, että valtaosin haastatellut ministeriöiden ja turvallisuushallinnon johtotehtävissä toimivat henkilöt eivät kokeneet lainvalmisteluprosessin kehittämistä erityisen kiinnostavaksi tai merkitykselliseksi oman työnsä tavoitteiden kannalta. Tahtotila prosessin kehittämiseen ja erityisesti säädösvaikutusten arvioinnin resursoimiseen pitäisi kuitenkin löytyä ministeriöistä ja ministeriöiden virkamiesjohdon tulisi viestiä keskeisistä henkilö- ja aikaresurssien tarpeista johdonmukaisesti poliittiselle johdolle. Mittavien lainvalmisteluhankkeiden läpivieminen, jollaisia kansallisen turvallisuuden ulottuvuuksia omaavat lakihankkeet tyypillisesti ovat, edellyttää myös hallituskausien ylitse ulottuvaa otetta. Tämän vuoksi on tärkeää rakentaa valtiollisen kansallisen turvallisuusjohtamisen prosessia, joka tuo myös opposition mukaan keskeisiin ohjausrakenteisiin.

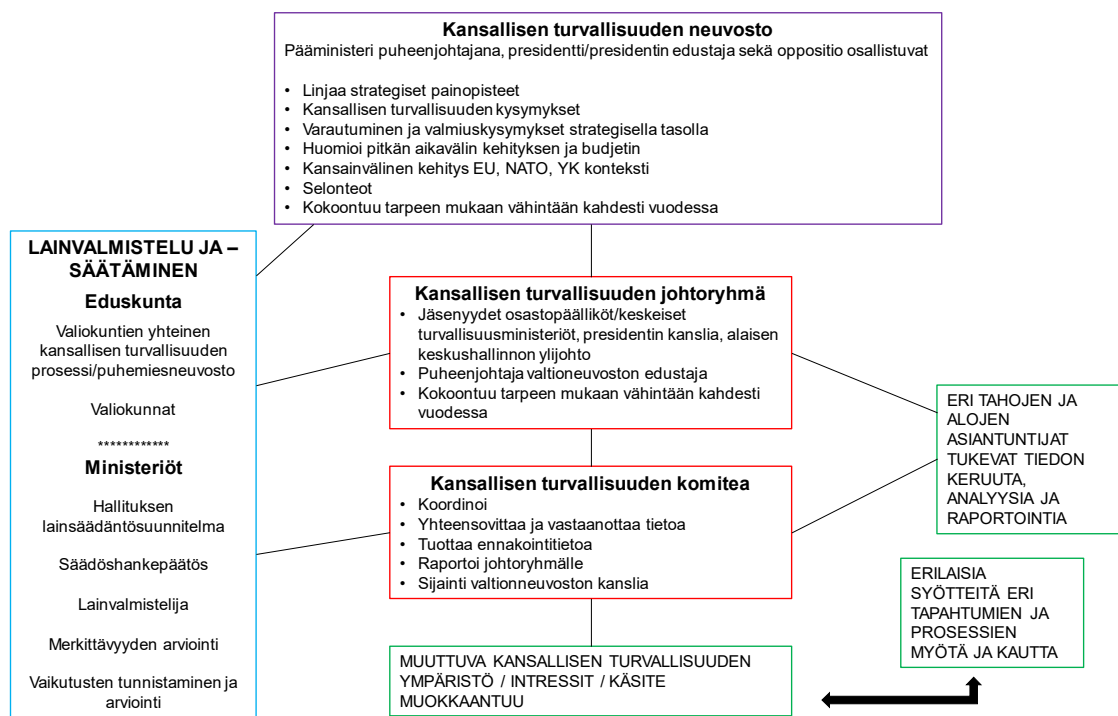
Tämän tutkimuksen tärkeä johtopäätös on, että kansallisen turvallisuuden vaikutusarviointi myös säädösvalmistelun kannalta tulee nähdä osana valtakunnallista turvallisuusjohtamisen järjestelmää. Valtioneuvoston tason säädösjohtamisen kehittäminen on siten keskeinen elementti tässä kehitystyössä.

6.3 Kansallisen turvallisuuden hallinnan kehittäminen

Kuten edellä todettiin, hanketta kokonaisuutena arvioiden nousee esiin tarve tarkastella kansallisen turvallisuuden intressejä paikoin vajavaisesti tunnistavan ”nykymallin” toimivuutta ja pohtia tämän tarkastelun pohjalta uusia ratkaisuja. Suomen valtion ja yhteiskunnan historiaa voi hyvin kuvata turvallisuuskeskeiseksi ja suomalaista yhteiskuntaa varsin turvallisuustietoiseksi. On kuitenkin mahdollista asettaa kysymys siitä, että onko turvallisuusosaamisemme, rakenteemme ja prosessimme päivittyneet samanaikaisesti muuttuvan turvallisuusympäristön esiin nostamissa haasteissa. Näihin

havaintoihin ja haasteisiin vastaavia uusia ratkaisuja voisivat olla kansallisen turvallisuuden verkosto tai osaamispooli tai kansallisen turvallisuuden neuvosto. Perustavoite ja idea näissä kaikissa malleissa tai vaihtoehtoissa on kuitenkin sama. Tässä luvussa keskitytään konkreettiseen kansallisen turvallisuuden neuvoston malliin ja sen kuvaamiseen, koska hankkeessa on saatu näyttöä siitä, että verkostotyyppiset ratkaisut eivät välttämättä tuota tarvittavaa johdonmukaista ja yhdenmukaista kansallista turvallisuusjohtamista.

Kansallisen turvallisuuden neuvosto koostuisi henkilöistä ja organisaatioista, joilla on osaaminen ja tietämys paikoin hyvin erilaisista kansallisen turvallisuuden kysymyksistä. Tämä kokonaisuus (ks. kuvio 6) pystyisi tukemaan eri hallinnonalojen työtä ja johtamaan kansallisen turvallisuuden muodostamaa kokonaisuutta. Kokonaisprosessia tukevana ja vähintäänkin välttämättömänä osaratkaisuna, jotta kansallisen turvallisuuden intressit kyetään kattavasti huomioimaan, tulisi kaikissa ministeriöissä olla ns. kansallisen turvallisuuden vastuuviranhaltija, joka varmistaisi oman ministeriönsä ja tarvittaessa alaisen hallinnon osaamisen ja näkemyksen välittymisen kansallisen turvallisuuden intressien kannalta relevantteihin prosesseihin. Tämä taho tai yksikkö toimisi myös yhteistyössä ministeriön kansliapäällikön ja lainsäädäntöjohtajan kanssa.



Kuvio 6. Malli kansallisen turvallisuuden prosessista, joka tukisi vaikutusarviointia, yhteistoimintaa, kansallisen turvallisuuden toimintakulttuuria, tiedon kertymistä sekä johtamista yli hallituskausien

Tässä hahmoteltavaa kansallisen turvallisuuden toimintamallia tukevat sekä havainnot muuttuvasta turvallisuusympäristöstä että eri tahojen kanssa käydyt keskustelut. Kattavan kansallisen turvallisuuden neuvoston etuna olisi parempi poikkihallinnollinen tiedonkulku, mahdollisuus ymmärtää nykyisten turvallisuusilmiöiden monimutkaisuus sekä syy-, seuraus- ja vaikutussuhteet, niin lyhyellä kuin pidemmälläkin aikavälillä. Kattava ja laaja-alainen poliittinen (hallitus ja oppositio) edustus sekä riittävä virkamiestason osallistuminen vahvistaisivat edellä todettuja seikkoja, mutta myös tukisivat yhteisen ja pidemmän aikavälin näkemyksen syntymistä kansallisen turvallisuuden kysymyksistä tukien samalla näiden kansakunnan olemassaolon kannalta kriittisten seikkojen pitämistä irti ”päivänpolitiikoinnista”. Lisäksi tällainen foorumi todentaisi sen, että kansallisen turvallisuuden kysymykset eivät ole kenenkään eivätkä minkään tahon yksityisomaisuutta, vaan valtion, kansakunnan, yhteiskunnan ja kansalaisten yhteinen tavoite- ja tahtotila, josta tulee huolehtia, jotta muut yhteiskunnalliset toiminnot ja kansalaisten hyvinvointi sekä oikeudet voivat kukoistaa.

Edellä kuvattu edellyttää kykyä lähtökohtaisesti tunnistaa erilaiset kansalliseen turvallisuuteen liittyvät tekijät ja prosessit sekä niiden mahdolliset merkitykset. Toisin sanoen on tarpeen tunnistaa, missä kaikkialla ja millaisia kansallisen turvallisuuden intressejä on olemassa nyt ja tulevaisuudessa, ja kuinka niitä eri tahoilla käsitellään sekä millaisten prosessien kautta ja avulla. Millaisia tavoitteita yksittäisillä toimijoilla on ja kuinka ne ovat sovitettavissa kansallisen turvallisuuden kokonaisuuteen ja tai kuinka niitä tulee painottaa sekä arvottaa mahdollisessa ristiriitatilanteessa? Nykyisessä varsin hankalassa ja jopa turbulentissa turvallisuusympäristössä kansallisten intressien tunnistaminen ei välttämättä ole helppoa. On esimerkiksi varsin mahdollista, että jokin yksittäinen kysymys tai tekijä ei sisällä ilmeisiä kansalliseen turvallisuuden suoranaisesti linkittyviä ulottuvuuksia, mutta joka lopulta tai ollessaan osa laajempaa kokonaisuutta onkin kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellinen. Tiivistelmässä 6.1 olemme kuvanneet kolme eri tyyppistä prosessia ja vaikutusketjua, joissa kaikissa kansallisen turvallisuuden ulottuvuuksien tunnistaminen ja ennakointi nykyisillä toimintamalleilla on väistämättä haasteellista kansallisen turvallisuuden intressien kannalta.¹¹⁴

Kansallisen turvallisuuden toimintamalli olisi pysyvä yksittäisten hallituskausien ylitävä toiminto ja prosessina varmistaisi kattavasti eri tahoilla eri tavoin ilmenevien kansallisen turvallisuuden intressien huomioon ottamisen. Kyseisen mallin ja prosessin ytimessä ovat yhdessä tekeminen, näkemysten ja osaamisen jakaminen sekä siten

¹¹⁴ Reaalimaailmassa hahmotellussa prosessissa 1 relevanteja kysymyksiä saattaisivat olla tai ovat olleet: Nord Stream; Huawei; Fennovoiman ydinvoimala; Fortumin Venäjä sijoitukset; hävittäjähankinnat, Rauma-Repolan sukelluspallot tai kiinalaisten metsäteollisuussijoitukset. Kylmän sodan Suomen linja oli usein, että hankitaan sekä idästä että lännestä. Nyt tilanne on monin tavoin toinen jo globalisaatioprosessistakin ja keskinäisriippuvuudesta johtuen.

yhdessä toteutuva valmistelu ja lopulta päätöksenteko. Kyse on strategisesta kumppanuudesta. Tällöin ylimmän johdon vahva sitoutuminen on olennaista, strateginen johtaminen tehokasta ja visio, arvot sekä strategia jaetaan. Toimijat ovat vahvassa keskinäisen riippuvuuden tilassa tavoitellen lopputulosta, jota ei ole ilman strategisia kumppaneita mahdollista saavuttaa.¹¹⁵ Aiheesta ja kysymyksestä riippuen eri hallinnonalojen painoarvo ja osallistuminen vaihtelisivat. Olennaista on tunnistaa kansallisen turvallisuuden kysymykset ja varmistaa, että tätä koskeva paras osaaminen on käytettävissä riippumatta siitä, mitä ollaan valmistelemaan - hankintaprosessia, lainsäädäntöä tai vaikkapa turvallisuuspoliittista asiakirjaa tai linjausta.

Hahmoteltu kansallisen turvallisuuden toimintamalli vahvistaisi nykyisen turvallisuusympäristömme edellyttämän entistä monialaisemman ja syvällisemmän asiantuntijuuden sekä ymmärryksen käytön. Toimintamalli varmistaisi entistä paremmin eri tahojen kansallisten intressien tunnistamisen ja samalla vahvistaisi kansallista turvallisuutta edistävää ennakointia, suunnittelua ja päätöksentekoa. Kansallisen turvallisuuden toimintamallin myötä syntyisi myös kansallisen turvallisuuden tietovaranto, joka palvelisi eri tahoja eri tavoin esiin tulevien kansallisen turvallisuuden kysymysten osalta luoden ja vahvistaen myös kansallista sekä ylisektoraaalista osaamista ja siten kansallisen turvallisuuden toimintakulttuuria, joka toteutuessaan turvaa kustannustehokkaan toiminnan. Siten kehittyvä kansallisen turvallisuuden toimintakulttuuri tukisi samanaikaisesti poikkihallinnollista yhteistyötä, kun eri tahoilla kansallisen turvallisuuden intressejä koskeva osaaminen ja ymmärrys vahvistuisi luoden entistä parempaa henkilöistä riippumatonta prosessien hallintaa. Tämä vahvistaisi entisestään kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin edellytyksiä ja turvallisuuskomitean asemaa sekä roolia (kansallisen turvallisuuden komitea). Samoin laaja-alaisen turvallisuusstrategioiden tuottaminen, toimeenpano ja vaikuttavuuden seuranta paranisivat ja yhteensovittaminen selontekoprosessien kanssa helpottuisi. Myös taloudenhallinta ja budjettisuunnittelu vahvistuisivat kansallista turvallisuutta tukevan toiminnan osalta.

Luonnollisesti hahmoteltu malli vahvistaisi myös osaamista ja resurssia lainsäädäntötyön sekä vaikuttavuuden seurannan osalta, joissa on todettu olevan puutteita yleisesti lainvalmistelussa. On myös huomioitava, että kansallisen turvallisuuden intressit eivät ilmene ainoastaan valtioneuvostotasolla, vaan myös maakunnissa ja alueellisesti. Niidenkin osalta on ilmeinen tarve tarkastella vallitsevia prosesseja ja toimintatapoja.

Yleisesti ottaen kansallisen turvallisuuden neuvosto eri toimintoihin ja prosesseihin ennalta ehkäisisi hankalaksi osoittautuneita ”siiloratkaisuja”, jotka pahimmillaan lisäävät haavoittuvuuksia. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi toimintamalli vahvistaisi Suomen valtion ja yhteiskunnan kykyä edistää kansallisen turvallisuuden intressejä

¹¹⁵ Ks. esim. Laitinen & Jukarainen 2014.

sekä tunnistaa ennakoivasti tähän liittyviä kysymyksiä ja haasteita. Samanaikaisesti valtion ja yhteiskunnan valmiuteen sekä varautumiseen liittyvät toiminnot saivat tukea mahdollistaen entistä kustannustehokkaamman ja vaikuttavamman toiminnan

TIIVISTELMÄ 6.1

KANSALLISEN TURVALLISUUDEN VAIKUTUSARVIOINNIN HAASTEET

Prosessi 1: Globaalin suuryrityksen/suurvallan omistaman yrityksen investointi Suomeen

Kohde: Suuryrityksen tai suurvallan omistama tai hallinnoima yritys, joka haluaa tehdä erittäin suuren mittaluokan investoinnin Suomeen. Investoinnilla on huomattavia talous- ja työllisyysvaikutuksia.

Turvallisuuskäsitteet: Erittäin merkittäviä turvallisuusriskejä kansallisesti, seurauksena vakavia uhkia yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Näiden riskien seurauksena Suomen valtion suhteet vaarantuisivat keskeisiin valtioihin.

Vastuullinen toimija: Päätöksentekijänä on yrityksen sijoittumisessa kunta, eikä hanke välttämättä edellytä esim. erillisiä maankäyttöpäätöksiä. Jos ei julkista investointitukea, ei valtiolle synny lainkaan osallisuutta hankkeeseen.

Prosessi 2: Mittava kotimainen hanke, joka vaarantaa maanpuolustuksen intressin

Kohde: Laaja-alainen, mutta täysin kotimainen, normaali elinkeinopoliittinen hanke. Esimerkiksi kotimaisin voimin toteutettava energiantuotannon hanke tai muu laaja-alaista maankäyttöä edellyttävä toiminta.

Turvallisuuskäsitteet: Hanke ei sijaitse rajavyöhykkeellä tai sen läheisyydessä, mutta alueen käyttöön liittyy jokin maanpuolustuksen kannalta tärkeä, mutta salassa pidettävä intressi. Tämä intressi on uusi eikä alueellisen päätöksentekijän eikä myöskään maankäyttöä seuraavan valtion viranomaisen tiedossa.

Vastuullinen toimija: Kunta. Laaja-alainen hanke sopii maakuntakaavan maankäyttörajauksiin eikä kunta-aavoitus aseta hankkeen etenemiselle esteitä.

Prosessi 3: Hitaasti etenevä olosuhteiden muutos, jonka vaikutuksesta kuntien infrastruktuuri vähitellen rapautuu, taloudelliset vaikeudet käyvät ylivoimaisiksi ja kansalaisten elinolot heikentyvät olennaisesti

Kohde: Prosessi, joka vähittäisesti heikentää kansakunnan elinvoimaa, mutta joka on näennäisesti erillisten alueellisten kriisien sarja. Esimerkiksi vesihuollon vaikeudet kuivuuden ja myrskyjen vuoksi, satovahinkojen kasaantumien tuholaisepidemioiden myötä ja metsätuhojen (tuholaisuus, metsäpalot) laaja-alaiset vaikutukset eri puolilla maata.

Turvallisuuskäsitteet: Seurauksena radikaaleja kansantaloudellisia tappioita 5-10 vuoden aikajänteellä. Poliittisen keskustelun kärjistymistä, kansalaisten luottamuksen

horjumista viranomaisiin. Valtion tasolla ei synny havaintoa kansallisen turvallisuuden vaikutuksista eikä tilannekuvan ylläpito tavoita muutosta.

Vastuullinen toimija: Yhtä vastuullista toimijaa ei voida tunnistaa. Pääasiallinen vastuu yksittäisten tapausten päätöksenteosta on kunnilla ja niitä tukevilla aluehallinnon viranomaisilla.

AVAINKYSYMYS

Kuinka ja kenen toimesta (millä kokoonpanolla) päätös prosessien vaikutuksesta kansalliseen turvallisuuteen tulisi tehdä?

JOHTOPÄÄTÖS

Tällä hetkellä meillä ei ole johdonmukaisesti eikä yhdenmukaisesti toimivaa kansallisen turvallisuuden järjestelmää tai turvallisuusfoorumia, jossa tällaiset kansakunnan olemassaolon ja turvallisuuden kannalta potentiaalisesti ratkaisevat kysymys voitaisiin ratkaista riittävän laadukkaasti ja joka voisi ottaa vastuun hyöty-haitta-arvioinnista sekä esim. taloudellisten että turvallisuusnäkökohtien kannalta.

Järjestelmämme on varautunut joko pitkän aikavälin suunnitteluun hallinnonalakohtaisin vastuuin (ml. varautuminen) tai toimintaan yllättävissä häiriötilanteissa häiriötilannevaltuuksin ja väliaikaisin ratkaisuin. Mekanismia, joka ennakoiden seuraisi kokonaisuuden kehitystä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta ja joka olisi jatku-vasti valmis ottamaan kantaa hankkeisiin tai edellä kuvatun kaltaisten prosessien kehittymiseen poikkihallinnollisella otteella ei ole.

Järjestelmän pitäisi olla sellainen, että se nauttii kansalaisten luottamusta, on siis riittävässä määrin avoin ja läpinäkyvä, mutta tunnistaa myös kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävien (olemassaoloa uhkaavien) turvallisuuskysymysten salassapidon tarpeen.

7 Epilogi

”Nyt nähdään, että esimerkiksi tartuntatautilakia voi korjata ja että talouden äkillisiin murheisiin tarvitaan uusia keinoja. Hallituksen pitää pystyä ottamaan varhaisemmassa vaiheessa vastuu monimutkaisista ongelmista.”¹¹⁶

Tätä julkaisua viimeistellessämme maailman, siinä missä Suomenkin, yllätti globaali Covid19-viruksen eli koronan aiheuttama pandemia. Ensimmäisen kerran Suomen historian aikana ja rauhan oloissa sovellettiin valmiuslakia, jonka nojalla Suomeen säädettiin poikkeusolot alkaen 18.3.2020.

Maaliskuuhun 2020 mennessä saadut havainnot ja kokemukset ajankohtaisesta pandemiakriisistä tuovat mielenkiintoista lisänäkökulmaa ja osaltaan myös tukevat tämän hankkeen tuloksia. Kysymykset kansallisen turvallisuuden käsitteen ja intressin selkeyttämisestä, kansallisen turvallisuuden kysymysten hallinnan keinoista ja eri turvallisuusien yhteen kietoutumisesta ovat pandemiakriisin puhjettua mitä ajankohtaisimpia.

Tämän selvityksen kannalta tärkeä huomio on, että vakavaa suuronnettomuutta vaikutuksiltaan vastaava, laajalle levinnyt tartuntatauti on tullut poikkeusolojen määrittelmään vasta vuoden 2011 valmiuslaissa. Koettu sikainfluenssa-pandemia vuonna 2009 aktivoi osaltaan pandemiakriisien valmiussuunnittelua käytännön tasolle ja valtakunnallinen influenssapandemian varautumissuunnitelma valmistui vuonna 2012¹¹⁷. Pandemiaan varautumista ohjaa nykyisin keskeisenä lainsäädäntönä vuonna 2017 uudistettu tartuntatautilaki, jonka varsinainen testi ajankohtainen pandemiakriisi nyt on. Keskeinen tavoite tämän lainsäädännön kehittämisessä on ollut sen tarkempi määrittely, minkälaisia välttämättömiä kansalaisten oikeuksiin puuttuvia rajoituksia voidaan säätää normaaliolojen lainsäädännössä ja mitkä rajoitukset edellyttävät valmiuslain säädösten soveltamista¹¹⁸.

Kuten tässä raportissa on todettu, syvän rauhantilan vallitessa tulisi varautua ja ennakoita tulevia kriisiaikoja, jotta niistä selviytyminen olisi helpompaa, nopeampaa sekä tehokkaampaa. Kansallisessa turvallisuudessa on kysymys valtion ja yhteiskunnan olemassaolosta, sen toimivuudesta sekä yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta.

¹¹⁶ HS Pääkirjoitus 19.3.2020

¹¹⁷ Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9.

¹¹⁸ Ks. myös Lonka 2016 tartuntatautilain säätämistä edeltäneistä vaiheista.

Parhaillaan keväällä 2020 eletävä poikkeustila kertoo meille jo nyt, että turvallisuushakuinen Suomi on onnistunut varautumisessa sangen hyvin. Toisaalta se paljastaa, kuinka emme sittenkään ole täysin ymmärtäneet nykyisen toimintaympäristömme tuottamia erittäin vaikeita kansallisen turvallisuuden uhkia kuten esimerkiksi pandemian uhkaa.

Tämä ajanjakso korostaa valtion asemaa ja roolia. Samoin se tuo esiin turvallisuuskysymysten yhteiskunnallisen ja poliittisen merkittävyyden. Turvallisuuden kontekstissa se myös alleviivaa kansalaisen rajoittunutta asemaa suhteessa valtioon. Lisäksi se osoittaa, kuinka kansallinen turvallisuus on huomattavasti laajempi kysymys kuin perinteiset turvallisuuden uhkakuvat ja siksi edellyttää laaja-alaista ymmärrystä sekä osaamista.

Tällä hetkellä kansallisen turvallisuuden eturintamassa ovat erityisesti terveydenhuollon toimijat, eivät poliisit tai sotilaat. Kansainvälisesti tilannetta tarkastellen pandemia osoittaa kansallisen turvallisuuden olevan valtioiden toiminnan ja ajattelun ytimessä, vaikka sitä on vaikea havaita ja tunnistaa, kun eletään seesteistä rauhantilaa. Raportissamme tunnistetut kysymykset ja haasteet sekä niihin hahmotellut vastaukset auttavat toivoaksemme parantamaan kansakuntamme kykyä varautua hankalasti ennakoitaviin uhkakuviin tulevaisuudessa entistä tehokkaammin.

8 Lähteet

Aaltola Mika (2019): Poutasään jälkeen. Docendo, Jyväskylä.

Alankomaat: An Integrated International Security Strategy 2018-2022 [pdf]
<https://www.government.nl/documents/reports/2018/05/14/integrated-international-security-strategy-2018-2022>

Apunen Osmo (1991): Kansainvälisen politiikan metodologiset perusteet. Tampereen yliopisto, julkaisu nro.44.

Aron Raymond (1984): Paix et guerre entre les nations. Calmann-Levy (1962) 8th edition 1984.

Austin J.L. (1981): How to do things with words. edited by Marina Sbisa´ & J.O. Urmson, 4th printing of 2nd edition, Harvard University Press, Massachusetts.

Baylis John (1997):” International Security in the Post-Cold War Era”, (teoksessa) Globalization of World Politics: An introduction to international relations. (toim.) John Baylis ja Steve Smith, Oxford University Press, 1997.

Booth Ken (toim.), (1991): New thinking About Strategy and International Security UK, HarperCollinsAcademic.

Brodie Bernard (1973): War and Politics, New York MacMillian.

Branders Minna (2016) "Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus", Väitöskirja, Tampereen yliopisto, 2016.

Buzan Barry (1991): People, States And Fear: An Agenda For International Security Studies In The Post-Cold War Era. Harvester Wheatsheat, 2. painos.

Baylis John (1997):” International Security in the Post-Cold War Era”, (teoksessa) Globalization of World Politics: An introduction to international relations. (toim.) John Baylis ja Steve Smith, Oxford University Press, 1997.

Brodie Bernard (1973): War and Politics, New York MacMillian.

Buzan Barry (1983): People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations Brighton 1983.

Buzan Barry (1991): *People, States And Fear: An Agenda For International Security Studies In The Post-Cold War Era*. Harvester Wheatsheat, 2. painos.

Camilleri Joseph A. & Falk Jim (1992): *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Edward Elgar, UK, 1992.

Ferguson Y.H. & Mansbach R.W. (1989): *The State, Conceptual Chaos and the Future of International Relations Theory*. Lynne Rienner Publishers, Boulder & London.

Galbreath, David J., Mawdsley, Jocelyn, & Chappell, Laura (Eds.) (2019). *Contemporary European security*. Abingdon: Routledge.

Gheciu, Alexandra, & Wohlforth, William. C. (2018). *The Oxford handbook of international security*. Oxford: Oxford University Press.

Chilton Paul A. (1996): "The Meaning of Security", teoksessa *Post-Realism: The Rhetorical Turn in International Relations* (toim.) Francis A. Beer & Robert Hariman. Michigan State University Press, East Lansing.

Dalby Simon (1998): "Human Security: Environmental Dimensions of A Contested Concept", paper for a Government of Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade workshop on "Taking Human Security Seriously", Meech Lake Conference Centre, Quebec, 24th July 1998.

Der Derian J. (1995): "The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche and Baudrillard" teoksessa *On Security* (toim.) Ronnie D. Lipschutz, Columbia University Press, New York.

Dillon Michael (1996): *Politics of Security: Towards a Political Philosophy of Continental Thought*. UK, Routledge.

Esterline John & Black Robert B. (1975): *Inside Foreign Policy: The Department Of State Political System and Its Subsystems*. Palo Alto, California, Mayfield Publishing Company.

European Agenda on Security, 2015 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf

European Union: *A Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*, 2016 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf.

Helsingin Sanomat pääkirjoitus 19.3.2020.

Herz John (1950): "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", World Politics Jan. 1950.

Hobbes Thomas (1999): Leviathan. Eli kirkollisen ja valtiollisen yhteiskunnan aines, muutos ja valta. Tampere, Vastapaino. alkup. Leviathan, or the Matter, Forme, and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civill, 1651.

Hoffman, B. (2017). *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press.

Holsti K.J. (1963) Suomen ulkopoliittika suuntaansa etsimässä vuosina 1918-1922. Helsinki 1963.

Holström Lauri 2019: Sisäisen turvallisuuden analyysi- ja ennakointitoiminta. Esitys Kokonaisturvallisuuden ennakointiseminaarissa, 26.11.2019.

Ingman Lauri, 1925: Suomen turvallisuus: lausuntoja sisä- ja ulkopoliittisista kysymyksistä vuosina 1923-1925.

Joenniemi, Pertti (1993): "Euro-Suomi; rajalla, rajojen välissä vai rajaton?" teoksessa Suomesta Euro-Suomeen. Toim. Pertti Joenniemi, Rauhan- ja konfliktitutkimuslaitos, tutkimustiedote No.53, 17-47.

Jonkka, Jaakko (2011) Valtioneuvoston kanslian lausuntopyyntö 30.6.2011, VNK 14:00/2009. Asia Hallbergin komitean mietintö Varautuminen ja kokonaisturvallisuus (VNK:n julkaisusarja 21/2010).

Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriö 5 / 2019.

Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9.

Kiina sotilaallinen strategia: China's Military Strategy, May 2015. Available at: http://chinadaily.com.cn/china/2015-05/26/content_20820628.htm.

Klein Bradley (1994): Strategic Studies and World Order: The Global Politics of Deterrence. Cambridge, Cambridge University Press.

Knorr Klaus (1973): "National Security Studies: Scope and Structure of the Field" in National Security and American Society: Theory, Process and Policy. Edited by Frank N. Trager and Phillip S. Kronenberger. Lawrence: University of Kansas Press.

Kosonen Jarkko: "Kansalaiset sotilaina ja maan puolustajina: Asevelvollisten sitoutuminen maanpuolustukseen ja sen eri tehtäviin", Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisuja 2019 Snow, Donald M. (2017). National security (6th ed.) New York, NY: Routledge.

Krebs, Ronald R. (2018). The politics of national security. Teoksessa Alexandra Gheciu & William C. Wohlforth (toim.) The Oxford handbook of international security, s. 259–303. Oxford: Oxford University Press.

Lahtinen Mikko (1997): Niccoló Machiavelli ja aleatorinen materialismi. Acta Universitatis Tamperensis 572. Tampereen yliopisto.

Laitinen Kari (1999): Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka. Tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen. Tampereen yliopisto.

Laitinen Kari & Jukarainen Pirjo (2014) Tietojohdoisuus ja toiminnan vaikuttavuuden arviointi moniviranomaistyössä - Tapaus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteinen rikostiedustelu ja -analyysitoiminta (PTR -rikostorjunta). Poliisiammattikorkeakoulun julkaisuja, 2014, (julkinen versio).

Leffler Melvyn P. (1991): "National Security", teoksessa Explaining the History of American Foreign Relations. Toim. Michael J. Hogan and Thomas G. Paterson Cambridge University Press, New York.

Levy Marc (1995) "Is the Environment a National Security Issue?", International Security, 20, 35-62.

Lippmann Walter (1943): U.S. Foreign Policy: Shield of Republic. Boston; Little, Brown.

Lipschutz Ronnie D. (1995): "On security", teoksessa On Security (toim.) Ronnie D. Lipschutz, Columbia University Press, New York. 1-23.

Litfin Karin (1991): "Transnational Scientific Networks and the Environment: The Limits of Epistemic Cooperation" Paper delivered at the 1991 Western Regional Conference of ISA, November 1-2.

Lonka Harriet (2016). Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 129. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskunta- ja kauppatieteiden tiedekunta. 213 s.

Morgenthau Hans (1967): Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. Alfred A. Knopf, New York.

Nerg Päivi ja Nina Järvenkylä (2019) Tiukka paikka. Docendo Oy, Jyväskylä.

Niinistö Sauli (2016) Tasavallan presidentti Sauli Niinistön puhe eduskunnan avajaisissa 3.2.2016.

Oikeusministeriö (2019) Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisuja; Mietintöjä ja lausuntoja 2019: 29.

Pöysti Tuomas (2019): "Kansallinen turvallisuus ja kestävä valtiosääntö", luento Paasikivi-seurassa 3.9.2019.

Raik Kristi, Aaltola Mika, Jyrki Kallio and Pynnöniemi Katri (2018) The Security strategies of the USD, China, Ruissia and the EU: Living in different worlds. FIIA Report June 2018 / 56.

Reveron, D. S., Gvosdev, N. K., & Cloud, J. A. (2018). The Oxford Handbook of U.S. National Security. Oxford: Oxford University Press

Rothschild, Emma (1995): "What is Security?", Daedalus, Summer, vol.124 no.3, 53-98.

Ruhala Kalevi (1977): Turvallisuuspolitiikka: Ulkopolitiikan ja strategian peruslinjat ydinaseiden aikakaudella. Ulkopoliittinen instituutti, Helsinki 1977.

Ruotsi: National Security Strategy Sweden [pdf] <https://www.government.se/4aa5de/contentassets/0e04164d7eed462aa511ab03c890372e/national-security-strategy.pdf>

Saksa: On German security policy and the Future of the Bundeswehr [pdf] <https://issat.dcaf.ch/download/111704/2027268/2016%20White%20Paper.pdf>

Saroniemi Soila (2017) Iltalehti 9.7.2017;

Saukkomaa Heikki (2017) Kotimaa 13.7.2017.

Schauman Satu (2017): Verkkoutiset 28.10.2017.

Schockenhoff, Andreas [pdf] https://www.files.ethz.ch/isn/90089/Security_Strategy_Germany.pdf

Skinner, Q. (1988). Quentin Skinner on Interpretation. In Tully, J. (ed.), *Context and Meaning. Quentin Skinner and His Critics*. Cambridge: Polity Press.

Smoke Richard (1987): *National Security and the Nuclear Dilemma; an introduction to the American experience*. 2nd ed. Random House, New York 1987.

Suojelupoliisi (2019) Kansallisen turvallisuuden katsaus, julkaistu 5.12.2019.

Suomen Kyberturvallisuusstrategia 2019. Valtioneuvoston periaatepäätös 3.10.2019. Ks. https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2019/10/Kyberturvallisuusstrategia_A4_SUOMI_WEB_300919.pdf

Tala, Jyrki (2005) Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita.

Tuomioja Erkki (2017) 13.7.2017. <https://tuomioja.org/?s=turvallisuusneuvosto>

Ullman Richard (1983): "Redefining Security", *International Security*, 8, 129-153.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 1/ 2013 vp Valtioneuvoston selonteko Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa 2012. UaVM 1/2013 vp — VNS 6/2012 vp.

Visuri Pekka (1997): *Turvallisuuspolitiikka ja strategia*. Juva, WSOY.

Wæver Ole (1995): "Securitization and Desecuritization", in *On Security* (ed) Ronnie D.Lipschutz, Columbia University Press, New York., 46-86.

Valtioneuvoston periaatepäätös 2017; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (Turvallisuuskomitea).

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016). Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 1/2016.

Vanhanen Matti (2019): "Hallitusmuodon ja perustuslain kestävyys osoitus ihmisten tahdosta ylläpitää kansanvaltaa ja oikeusvaltioita" https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Puhemies_Vanhanen_Blogi_17072019.aspx

Venäjän kansallisen turvallisuuden strategia: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/l8iXkR8XLAtxeiIX7JK3XXy6Y0AsHD5v.pdf>. Venäjäksi.

Wilenius Markku (2015) Tulevaisuuskirja: metodi seuraavan aikakauden ymmärtämiseen. Otava.

Williams Michael C. (1997):”The Institutions of Security: Elements of a Theory of Security Organizations”, Cooperation and Conflict, vlo.32, no.3, September.

Yhdysvallat: National Security Strategy of the United States. December 2017.

Yhdysvallat: U.S. 2018 National Defence Strategy of United States of America
<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

TIETOKAYTTOON.FI

