



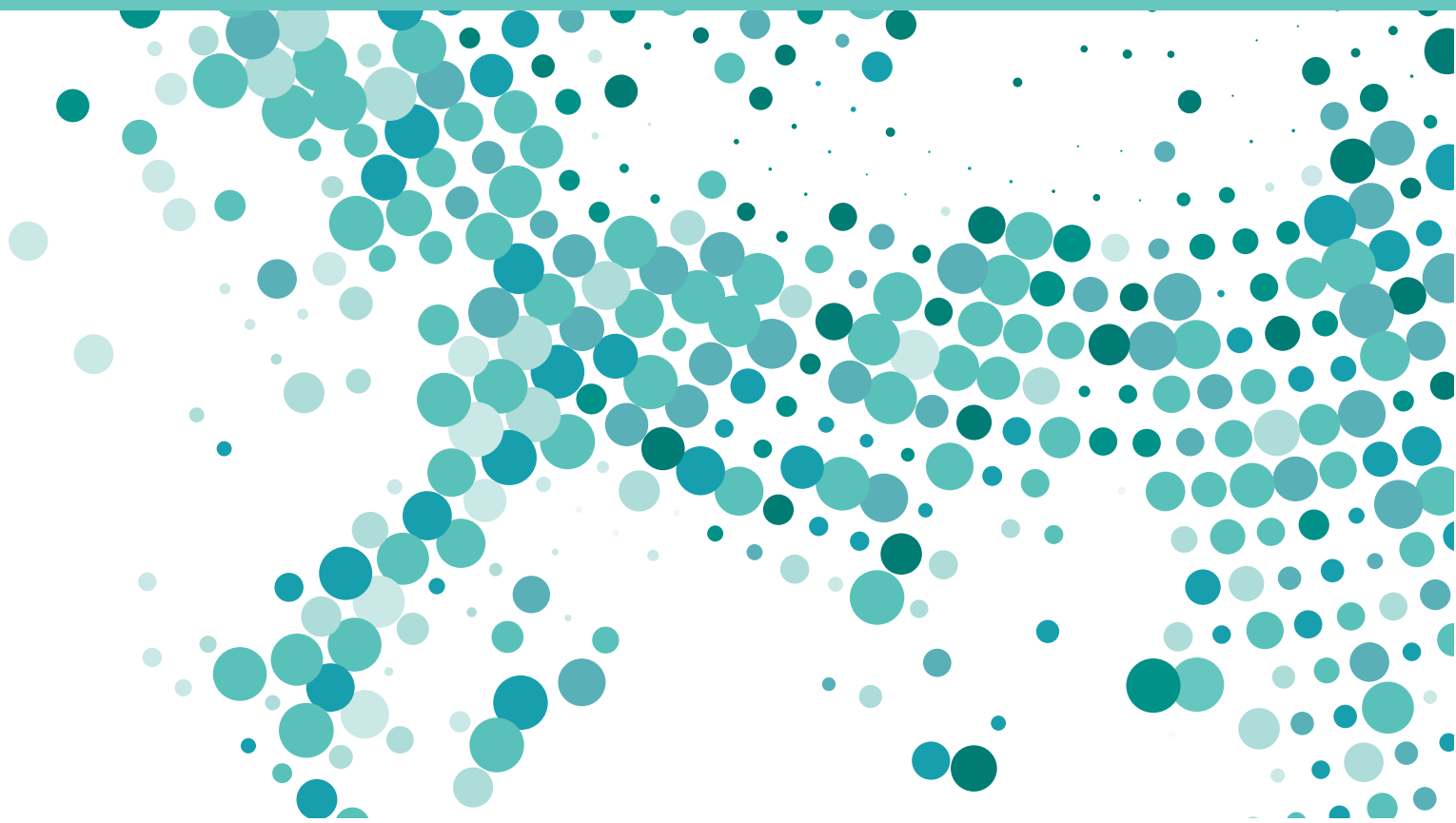
SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus

Muuttuuko toimintakulttuuri toimintaympäristön mukana?

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 34/2016

Sisäinen turvallisuus



Sisäministeriön julkaisu 34/2016

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus

Muuttuuko toimintakulttuuri toimintaympäristön mukana?

Heidi Tiimonen ja Maarit Nikander

Sisäministeriö

ISBN: 978-952-324-115-2

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/ Tietotuki- ja julkaisuyksikkö Pirkko Ala-Marttila

Helsinki 2016

Kuvailulehti

Julkaisija	Sisäministeriö Kansainvälisten asioiden yksikkö	joulukuu 2016	
Tekijät	Tutkija Heidi Tiimonen, neuvotteleva virkamies Maarit Nikander		
Julkaisun nimi	Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sisäministeriön julkaisu 34/2016		
ISBN painettu	978-952-324-114-5	ISSN painettu	2341-8524
ISBN PDF	978-952-324-115-2	ISSN PDF	2341-8524
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-115-2		
Sivumäärä	88	Kieli	suomi
Asiasanat	sisäinen turvallisuus, ulkoinen turvallisuus, keskinäisriippuvuus, kansainvälinen turvallisuusympäristö, viranomaisyhteistyö, strateginen kehittäminen		
Tiivistelmä	<p>Turvallisuusympäristö on nopeassa ja jatkuvassa muutoksessa. Turvallisuuden maailmanlaajuiset ilmiöt, kuten terrorismi ja siihen liittyvä värväystoiminta, laajamittainen maahanmuutto sekä kyberrikollisuus ilmentävät sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erottamattomuutta toisistaan. Ilmiöiden monitahoiset syy-seuraus-yhteydet ja muodostumismekanismit sekä jatkuvasti muotoaan muuttava vuorovaikutus tekevät turvallisuusympäristössä toimimisen entistä monimutkaisemmaksi ja kehityksen ennakoimisen haasteellisemmaksi. Kehitys velvoittaa turvallisuustoimijat tarkastelemaan turvallisuutta laaja-alaisesti ohi toimijakohtaisten sektorirajojen sekä toimimaan yhdessä entistä kokonaisvaltaisemmin ja ennakoivammin.</p> <p>Kehitykseen vastaamiseksi sisäministeriön strategisessa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus-tutkimushankkeessa on syvennetty käsitystä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erottamattomuudesta sekä tuotettu kehittämissuosituksia turvallisuustoimijoiden toimintaedellytysten ja yhteistyön kehittämiseksi. Hanke on liittynyt tiiviisti valmisteilla olevaan sisäisen turvallisuuden strategiaan, jonka valmistelussa hankkeessa tuotetut keskeiset näkökulmat ja kehittämissuosituksukset tullaan huomioimaan. Hanketoteutus on perustunut sisäministeriön ja sen toimialojen sekä puolustusministeriön ja ulkoasiainministeriön poikkihallinnolliseen asiantuntijayhteistyöhön haastattelujen ja työpajatyöskentelyn keinoin. Sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö on toiminut hankkeen vastuullisena toteuttajatahona.</p> <p>Hankeprosessoinnissa yhteisesti tunnistetut kehittämisen viisi päätasoa ovat 1) tiedon hyödynnettävyyden ja jaettavuuden kehittäminen, 2) turvallisuusympäristöä koskevien yhteisten intressien ja tavoitteiden määrittäminen sekä yhteinen tulkinta, 3) joustavien yhteistyömallien kehittäminen, 4) päätöksenteon joustavuuden parantaminen sekä 5) toimivallan määrittelyyn sekä varautumiseen liittyvien käytänteiden ajantasaisuuden ja joustavuuden parantaminen. Kuhunkin päätasoon sisältyy kuvaus kehittämissuosituksista, joiden yksityiskohtaisempaa tarkastelua edistetään osana sisäisen turvallisuuden strategian valmistelua. Kehittämissuositusten ja hankkeessa tuotettujen näkökulmien yhteisenä tavoitteena on edistää nykyistä turvallisuusympäristöä paremmin vastaavan toimintatapojen ja -mallien kehittämistä sekä vakiinnuttamista osaksi toimintakulttuuria.</p>		
Kustantaja	Sisäministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnerberg Print & Promo, 2016		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Inrikesministeriet Enheten för internationella ärenden	december 2016	
Författare	Heidi Tiimonen, Maarit Nikander		
Publikationens titel	Det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhetxxx		
Publikationsseriens namn och nummer	Inrikesministeriets publikationer 34/2016		
ISBN tryckt	978-952-324-114-5	ISSN tryckt	2341-8524
ISBN PDF	978-952-324-115-2	ISSN PDF	2341-8524
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-324-115-2		
Sidantal	88	Språk	finska
Nyckelord	inre säkerhet, yttre säkerhet, ömsesidiga beroendet, den internationella säkerhetsmiljön, samarbetet mellan myndigheter, den strategiska utvecklingen		
Referat	<p>Säkerhetsmiljön befinner sig i en snabb och kontinuerlig förändring. Globala säkerhetsfenomen, som terrorism och tillhörande värningsverksamhet, storskalig migration och cyberbrottslighet är ett uttryck för hur den inre och yttre säkerheten är oskiljaktiga. Fenomenens komplexa orsakssamband och bildningsmekanismer samt en kontinuerligt skiftande interaktion gör det mer komplicerat att handla i säkerhetsmiljön och mer krävande att förutse utvecklingen. Utvecklingen förpliktar säkerhetsaktörerna att granska säkerheten på ett övergripande sätt, över sektorsgränserna samt att samarbeta på ett mer heltäckande och förutseende sätt.</p> <p>För att svara upp mot utvecklingen har inrikesministeriets strategiska forskningsprojekt om det ömsesidiga beroendet mellan inre och yttre säkerhet fördjupat sin uppfattning om att den inre och yttre säkerheten är oskiljaktiga samt tagit fram utvecklingsförslag för att utveckla säkerhetsaktörernas verksamhetsförutsättningar och samarbete. Projektet är nära kopplat med den strategi för den inre säkerheten som bereds för närvarande. Vid beredningen kommer projektets centrala synpunkter och utvecklingsförslag att beaktas. Projektets genomförande har baserat sig på ett tväradministrativt expertsamarbete mellan inrikesministeriets och dess ansvarsområden samt försvarsministeriet och utrikesministeriet genom intervjuer och verkstadsarbete. Inrikesministeriets enhet för internationella frågor har haft ansvaret för att genomföra projektet.</p> <p>De fem huvudnivåer som identifierats gemensamt under projektprocessen är 1) utveckling av möjligheten att utnyttja och dela information, 2) fastställande av gemensamma intressen och mål rörande säkerhetsmiljön samt en gemensam tolkning, 3) utveckling av flexibla samarbetsmodeller, 4) förbättring av flexibiliteten i beslutsprocesser samt 5) förbättring av aktualiteten och flexibiliteten i rutiner relaterade till fastställande av befogenheter och beredskap. Respektive huvudnivå inkluderar en beskrivning av utvecklingsförslagen. Den detaljerade behandlingen av dessa förslag främjas som ett led i beredningen av strategin för den inre säkerheten. Det gemensamma syftet för utvecklingsförslagen och de synpunkter som tagits fram i projektet är att främja utvecklingen av verksamhetssätt och verksamhetsmodeller som bättre svarar upp mot den nuvarande säkerhetsmiljön och att etablera dessa som en del av verksamhetskulturen.</p>		
Förläggare	Inrikesministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2016		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Interior International Affairs Unit	December 2016	
Authors	Heidi Tiimonen, Maarit Nikander		
Title of publication	Interdependence of Internal and External Security		
Series and publication number	Ministry of the Interior publication 34/2016		
ISBN (printed)	978-952-324-114-5	ISSN (printed)	2341-8524
ISBN PDF	978-952-324-115-2	ISSN (PDF)	2341-8524
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-115-2		
Pages	88	Language	finnish
Keywords	internal security, external security, interdependence, international security environment, administrative cooperation, strategic development		
<p>Abstract</p> <p>The security environment is undergoing rapid and constant change. Global security issues, such as terrorism and the related recruiting activities, widespread immigration, and cybercrime, exemplify the inseparability of internal and external security. The multifaceted cause-effect relationships and formation mechanisms of these issues, and the constantly morphing interaction, make operating in the security environment even more complex and forecasting its development more challenging. The development requires security actors to examine security in a wider scope, past actor-specific sector borders, and to cooperate more comprehensively and proactively.</p> <p>In order to respond to these developments, the Ministry of the Interior's strategic research project on the interdependence of internal and external security has established a more in-depth understanding of the inseparability of internal and external security, and produced development recommendations for improving the operational prerequisites and cooperation of the security actors. The project has been closely connected to the internal security strategy currently being prepared; the key perspectives and development recommendations produced during the project will be taken into consideration in the preparation process. The project implementation has been based on cross-administration cooperation between experts of the Ministry of the Interior and its sectors, the Ministry of Defence, and the Ministry for Foreign Affairs, utilising interviews and workshops. The International Affairs Unit of the Ministry of the Interior has acted as the responsible executor of the project.</p> <p>The five main levels of development jointly identified during the project process are: 1) development of the usability and shareability of information, 2) definition and shared interpretation of shared interests and goals concerning the security environment, 3) development of flexible cooperation models, 4) improvement of the flexibility of decision-making, and 5) improvement of the up-to-dateness and flexibility of the practices related to the definition of jurisdiction, and preparedness. Each main level includes a description of the development recommendations, the more detailed examination of which will be promoted as part of the preparation of the internal security strategy. The common goal of the development recommendations and the perspectives produced during the project is to promote the development of methods and operating models that better match the current security environment, and their establishment as part of the operational culture.</p>			
Publisher	Ministry Ministry of the Interior		
Printed by (place and time)	Lönberg Print & Promo, 2016		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1 Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus -hankkeen kuvaus ja tavoitteet	11
2 Hankkeen tausta-aineiston ja asiantuntijahaastatteluiden perusteella esille tulleet painotukset ja kehittämisenäkökulmat	12
2.1 Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus ja kehittämisenäkökulmia keskeisten ohjaavien asiakirjojen perusteella	12
2.2 Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus ja kehittämisenäkökulmat asiantuntijahaastatteluiden perusteella.....	19
3 Lähteet	26
4 Toimialojen näkemykset sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisyhteysten ja kehittämissuosituksista	27
4.1 Tiivistelmä toimialojen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuutta koskevista painotuksista ja kehittämissuosituksista.....	27
4.2 Poliisitoimi.....	29
4.2.1 Keskusrikospoliisi.....	29
4.2.2 Poliisiammattikorkeakoulu.....	32
4.2.3 Poliisihallitus.....	36
4.2.4 Suojelupoliisi.....	44
4.3 Rajavartiolaitos.....	49
4.4 Pelastusopisto.....	52
4.5 Kriisinhallintakeskus.....	55
4.6 Häätäkeskuslaitos.....	58
4.7 Maahanmuuttovirasto.....	68
5 Hanketyöpajan perusteella muodostetut näkökulmat ja suositukset turvallisuustoimijoiden toimintaedellytysten ja yhteistyön kehittämiseksi	71
6 Johtopäätelmät	78

1 Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus -hankkeen kuvaus ja tavoitteet

Sisäministeriön strategisen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus-tutkimushankkeen päämääränä on ollut muodostaa **syvälinen käsitys** sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kansainvälisen toimintaympäristön muutoksen myötä syventyneestä riippuvuussuhteesta sekä laatia konkreettisia **toimenpide-ehdotuksia ja suosituksia turvallisuustoimijoiden toimintaedellytysten sekä yhteistyön kehittämiseksi**. Hanke on liittynyt tiiviisti valmisteilla olevaan sisäisen turvallisuuden strategiaan. Hankkeen valmistelussa on huomioitu erityisesti sisäisen turvallisuuden selonteossa esiinnousseet strategiset painopisteet sekä liittymäpinnat sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden muodostaman turvallisuuskontekstin tarkasteluun. Hanke on toteutettu **poikkihallinnollisena yhteistyönä** sisäministeriön toimialojen sekä puolustusministeriön ja ulkoasiainministeriön kesken.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus-hankkeen päämäärinä on ollut arvioida kansainvälisen toiminnan nykytilan vahvuuksia ja haasteita, ja siihen liittyen analysoida sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintoja ja keskinäisriippuvuutta sekä muodostaa konkreettisia, kansainvälistä toimintaa sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyksiä koskevia toimenpide-ehdotuksia ja kehittämissuosituksia (hankkeen asettamispäätös on liitteenä 1). Hanketyössä on vahvistettu sisäministeriön hallinnonalan yhteistä näkemystä kansainvälisestä toiminnasta yhtenä sisäisen turvallisuuden strategisena ydintehtävänä sekä muodostettu ehdotuksia turvallisuutta koskevien ydintehtävien, koordinaatiovastuun ja tehtävä- ja toimivaltajakojen täsmentämiseksi sekä kansainväliseen yhteistyöhön liittyvien lainsäädännöllisten esteiden madaltamiseksi.

Hankkeen asettamisen yhteydessä asetettiin myös tavoite sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisyhteyteen liittyvän käsitteistön määrittämiseksi ja selkeyttämiseksi. Hankeprosessoinnin edetessä kyseistä tavoitettua ei koettu keskeisenä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnan ilmiöiden syy-yhteyksien tarkastelun kannalta. Tämä ei sulje pois tarvetta määritellä ja selkeyttää käsitteistöä esimerkiksi sisäisen turvallisuuden strategian valmistelun yhteydessä.

2 Hankkeen tausta-aineiston ja asiantuntijahaastatteluiden perusteella esille tulleet painotukset ja kehittämisenäkökulmat

2.1 Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus ja kehittämisenäkökulmia keskeisten ohjaavien asiakirjojen perusteella

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuutta tarkasteltiin suhteessa turvallisuuskontekstin keskeisten ohjaavien kansallisten ja EU-tason asiakirjojen painotuksiin ja linjauksiin. Tarkastelussa on huomioitu erityisesti tuoreiden, vuonna 2016 valmistuneiden kansallisten strategisten asiakirjojen, kuten sisäisen turvallisuuden selonteon ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon linjaukset sekä merkittävien aiemmin valmistuneiden asiakirjojen kuten yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2010) linjaukset. EU:n ohjaavista asiakirjoista on huomioitu erityisesti Euroopan turvallisuusagendan (2015) ja Euroopan unionin globaalistrategian (2016) painotukset. Tarkasteluissa käytetty aineisto on rajallinen, mutta se antaa riittävän tarkan kuvan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisestä sidoksellisuudesta ja toimii taustoittavana aineistona hankkeen kehittämissuosistusten muodostamiseen.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden tiivistä yhteyttä korostava turvallisuusympäristökehitys on keskeinen painotus nykyisen hallituksen toimeksiantona ensimmäistä kertaa laaditussa sisäisen turvallisuuden selonteossa. **Sisäisen turvallisuuden selonteon** tavoitteena on muodostaa yhdessä ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon sekä myöhemmin annettavan puolustuselonteon kanssa keskeisin kokonaisturvallisuutta käsittävä viitekehys. Sisäisen turvallisuuden selonteko määrittää sisäasiainhallinnon toimijoiden toiminnan suuntaa sekä tuo esiin tarvittavia toimenpiteitä ja resurssi- ja viranomaistehtävien priorisointitarpeita uudessa turvallisuuskontekstissa toimimiseksi.

Merkittävin muutos turvallisuudessa on tapahtunut tekijöissä, jotka vaikuttavat Suomen turvallisuuteen kansallisten rajojen ulkopuolella.

Sisäisen turvallisuuden selonteko painottaa turvallisuusympäristön voimakasta muutosta, jossa sisäinen ja ulkoinen turvallisuus limittyvät hyvin vahvasti toisiinsa. Merkittävin muutos turvallisuudessa on tapahtunut tekijöissä, jotka vaikuttavat Suomen turvallisuuden kansallisten rajojen ulkopuolella. Globaalin turvallisuuskontekstin kehityksen merkittäviä muutosajureita ovat olleet erityisesti Lähi-idän ja Afrikan väkivaltainen ekstremismi, terrorismi ja Syyriassa ja Irakissa syntyneen ISILin (Islamic State of Iraq and the Levant) kaltaisten ääriliikkeiden vahvistuminen sekä edellä mainittujen alueiden lisäksi Keski-Aasian sotien ja puutteellisen toimeentulon generoima voimakas Eurooppaan suuntautunut muuttoliike. Turvallisuusympäristön kehittymiseen vaikuttavat merkittävästi myös järjestäytyneeseen, rajat ylittävään rikollisuuteen, hybridi-ilmioihin sekä kyberturvallisuuteen liittyvät turvallisuushaasteet.

Kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden välisen vuoropuhelun sekä yhteistoimintamallien kehittäminen ja yhteensovittaminen on välttämättömyys turvallisuuskehityksen haasteisiin vastaamiseksi.

Turvallisuusympäristön kehitystä kokonaisuutena leimauttavat nopeus ja lisääntyvä kompleksisuus korostavat sisäisen turvallisuuden merkitystä ja monimutkaistavat turvallisuusympäristössä toimimista. Turvallisuustoimijoiden osalta keskeistä on pyrkiä ennakoimaan kehitystä ja analysoida siihen liittyviä, syy-seuraussuhteiltaan monitahoisia **ilmiöitä entistä proaktiivisemmin ja kokonaisvaltaisemmin**. Kehityksen analysoinnissa ja siihen vastaamisessa on huomioitava, että vastuu sisäisen turvallisuuden tuottamisesta kuuluu viranomaisten lisäksi monille hyvinvoinnin kautta turvallisuutta yhteiskuntaan tuottaville tahoille, kuten elinkeinoelämälle, sosiaali- ja terveystoimelle sekä oppilaitoksille. Turvallisuustoimintaa kokonaisuutena tarkasteltaessa kansallisten ja kansainvälisten **toimijoiden välisen vuoropuhelun sekä yhteistoimintamallien kehittäminen ja yhteensovittaminen** on välttämättömyys turvallisuuskehityksen haasteisiin vastaamiseksi.

Sisäisen turvallisuuden selonteko muodostaa perustan laadittavalle **sisäisen turvallisuuden strategialle**, joka määrittää sisäisen turvallisuuden strategiset linjaukset ja painopisteet laajaan turvallisuusnäkökulmaan perustuen. Sisäisen turvallisuuden strategian valmistelussa **korostetaan poikkihallinnollista toteutustapaa**, joka luo edellytykset yhteiskunnan turvallisuuteen keskeisesti vaikuttavien näkökulmien ja lähestymistapojen laaja-pohjaiselle integroimiselle strategiaprosessiin. Strateginen sisäinen turvallisuus edellyttää **sitoutuneisuutta ja kykyä syvälliseen yhteistyöhön laaja-alaisen turvallisuuskesityksen mukaisesti** eri viranomaisten sekä **elinkeinoelämän toimijoiden, kolmannen sektorin eli järjestöjen, oppilaitosten** ja lukuisten **muiden toimijoiden** kanssa. Laaja-alaisen sisäisen turvallisuuden strategian laadinnan sekä **yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivityksen** yhteydessä tullaan huomioimaan turvallisuuteen vaikuttavien toimijoiden yhteistyön syventämisen mahdollisuudet.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden korostuva yhteys on keskeinen ja poikkileikkaava painotus myös **Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan selonteossa** (2016). Ulko- ja turvalli-

suuspoliittinen konteksti perustuu ilmiöiden keskinäisriippuvuuden logiikalle, kun valtiot ja muut toimijat ovat entistä kiinteämmin ja monitahoisin syy-seuraussuhtein sidoksissa

Muutostekijöiden sekä toimijoiden heterogeenisyys kasvaa, keskinäiset vuorovaikutus- ja valtasuhteet muuttuvat jatkuvasti ja tulevan kehityksen ennakoiminen on entistä haasteellisempaa.

toisiinsa ja kehityksessään toisistaan riippuvaisia. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen kontekstin muutoksilla on vastaavasti monitahoisia vaikutuksia Suomen sisäiseen kehitykseen mukaan lukien turvallisuuskehitykseen (Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, 2016).

Turvallisuusympäristön voimakas ja jatkuva muutos on tunnusomaista niin Suomessa ja sen lähialueilla kuin globaalissa perspektiivissä. **Muutostekijöiden sekä toimijoiden hete-**

rogeenisyys kasvaa, keskinäiset vuorovaikutus- ja valtasuhteet muuttuvat jatkuvasti ja tulevan **kehityksen ennakoiminen on entistä haasteellisempaa**. Kehitysdynamiikan seurauksena epävarmuutta tuottavat tekijät sisäisessä turvallisuudessa kasvavat ja yhteiskunnan resilienssin eli yleisen kriisinsietokyvyn merkitys lisääntyy. Kehityksen nopeuden seurauksena **tietoa** toimintaympäristön muuttujista ja niistä muodostuvista mahdollisuuksista ja uhista on **päivitettävä ja analysoitava** jatkuvasti, ja tietoon perustuen toiminnan strategisia painopisteitä ja operatiivista **toimintaa** on kyettävä **ennakoimaan ja tarvittaessa sopeuttamaan**.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erottamattomuus konkretisoituu erityisesti globaalia ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä merkittävästi muuttavien kehityssuuntien, kuten laajamittaisen muuttoliikkeen, yhteydessä. Laajamittaisessa muuttoliikkeessä yhdistyvät erilaisina yhdistelminä muuttoliikettä generoivat tekijät, kuten voimakas väestönkasvu, elintasoerot, heikko ihmisoikeus- ja demokratiataso, ympäristökatastrofit sekä sotilaalliset konfliktit (esim. Afrikka). Vastaanottajamaan kannalta laajamittaiseen hallitsemattomaan maahanmuuttoon liittyy sisäiselle turvallisuudelle riskejä muun muassa terrorismin, rikollisuuden ja ulkomalaisvastaisten radikaaliliikkeiden kautta. Globaalit rauhaa ja turvallisuutta, yhteiskuntien sosio-ekonomista vakautta ja ympäristön tilaa koskevat riskit ja uhkat edellyttävät vastaavasti **globaalitason kysymyksenasettelua** sekä entistä monimuotoisempaa ja käytänteiltään nopeisiin muutoksiin **sopeutuvaa yhteistoimintaa** kansainvälisten ja yhteiskuntaa poikkileikkaavien haasteiden hallitsemiseksi ja ennakoimiseksi.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erottamattomuus konkretisoituu myös sodankäynnin keinovalikoiman lisääntyvän kompleksisuuden seurauksena. Valtiollisten intressien ajamiseksi käytetään sotilaallisten keinojen lisäksi koordinoitusti ja erilaisina yhdistelminä ei sotilaallisen sodankäynnin keinoja, kuten poliittista ja taloudellista painostusta, informaatio- ja kybersodankäynnin muotoja ja muita hybridivaikuttamisen keinoja, joiden yhteistavoitteena on paineen, epävarmuuden, epävakauden ja vahinkojen tuottaminen kohteena olevan yhteiskunnan vakaudelle ja turvallisuudelle. Kokonaisturvallisuustarkastelun

mukaisesti **hybridivaikuttamisen varhaisten ilmenemismuotojen tunnistaminen on keskeistä** ja siksi toimijoilta edellytetään lisääntyvää kompetenssia hybridivaikuttamisen tunnistamiseen ja tarvittavan suorituskyvyn sekä kyberturvallisuuden kehittämiseen yhteistyössä kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on laadittu yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen lähtökohdasta, ja tästä tulokulmasta tarkasteltuna se korostaa turvallisuuskäsityksen laaja-alaisuutta sekä kansallisen ja kansainvälisen ulottuvuuden keskinäisriippuvuuden lisääntymistä globalisaation seurauksena (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2010). **Turvallisuushaasteet ja -uhkat ovat enenevässä määrin valtioiden rajat ylittäviä ja vaikutukseltaan laajoja**, ja turvallisuusympäristön kehityksen arvioimisessa korostuvat vastaavasti kokonaisvaltaisuus ja poikkihallinnollinen tarkastelutapa, ja niiden edellyttämä **yhteiskunnan eri toimijoiden, kuten elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen, vahvempi integraatio yhteiskunnan varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan osalta tehtävään työhön.**

Turvallisuusympäristön kehityksen arvioimisessa korostuvat kokonaisvaltaisuus ja poikkihallinnollinen tarkastelutapa sekä yhteiskunnan eri toimijoiden, kuten elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen, vahvempi integraatio yhteiskunnan varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan osalta tehtävään työhön.

Elinkeinoelämän toimijat ovat keskeisessä asemassa erityisesti yhteiskunnan talouden, infrastruktuurin sekä kansainvälistymisen osalta, ja näihin ydintoimintoihin painottuva yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä on yhteiskunnan turvallisuuden ja siihen liittyvän varautumisen kehittämisen osalta merkittävässä roolissa. **Vapaaehtoistoimintaan perustuvilla järjestöillä** on merkittävä yhteiskunnallinen asema erityisesti **varautumisessa, turvallisuuden käytännön toteuttamisessa sekä kriisinkestokyvyn vahvistamisessa**. Järjestöt muodostavat osaamisalueillaan merkittävän viranomaistoimintaa täydentävän resurssin ja yhteiskunnan resilienssiä vahvistavan tason, jonka vahvuus kulminoituu **kykyyn tunnistaa yksilötason tarpeita sekä kytkeytyä tehokkaasti kansallisiin ja kansainvälisiin verkostoihin.**

Siviilikriisinhallinta on käytännön esimerkki sisäisen turvallisuuden työstä ulkoisessa ympäristössä, jossa sisäisen turvallisuuden asiantuntijat työskentelevät konfliktialueilla globaaleihin ja rajat ylittäviin ongelmiin vastaamiseksi.

Muuttuneessa turvallisuusympäristössä toimimisen kannalta on tärkeää että turvallisuustoimijat vaikuttavat ja toimivat aktiivisessa yhteistyössä kansainvälisten toimijoiden kanssa. Siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian (2014) mukaisesti **siviilikriisinhallinta** on osa keskeistä keinovalikoimaa sisäisen turvallisuuden työstä ulkoisessa ympäristössä, jossa asiantuntijat työskentelevät konfliktialueilla globaaleihin ja rajat ylittäviin turvallisuusongelmiin vastaamiseksi (Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia, 2014). Siviilikriisinhallinnan toimintaympäristöt ovat muuttuneet entistä kompleksisemmiksi ja haasteellisemmiksi, ja **toimintaympäristöjen kehitys korostaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden vahvaa riippuvuutta toisis-**

taan. Toimintaympäristön pääkohteina ovat hauraat valtiot, joissa valtioiden heikentynyt toimintakyky ja legitimiisyys on seurausta muun muassa sosio-ekonomisen kehityksen epätasaisuudesta, demokratian ja ihmisoikeuksien vajeesta sekä oikeusvaltion toimimattomuudesta. Hauraiden valtioiden tila generoi negatiivista kehitystä, jossa ongelmat eskaloituvat laaja-alaisemmiksi konflikteiksi ja humanitaarisiksi kriiseiksi, joiden vaikutukset ulottuvat muun muassa laajamittaisen väestöliikeddinnän välityksellä yhä kauemmas ja laajemmin ongelmien välittömän synnyinympäristön ulkopuolelle. Hauraiden valtioiden yhteiskunnallinen epävakaisuus ja kyvyttömyys turvallisuuden, oikeudenmukaisuuden ja hyvinvointia tukevan talouskehityksen tuottamisessa luo potentiaalisen **kehittämisympäristön terrorismille, järjestäytyneelle rikollisuudelle sekä ääriliikkeille**, joiden välityksellä kehitys heijastuu kielteisesti ja monitahoisesti **globaaliin turvallisuustilanteeseen**.

Siviilikriisinhallinnan kautta kehitetään erityisesti konfliktimaiden omaa kompetenssia ongelmien ehkäisemiseen ja hallintaan ja rajoitetaan sekä estetään turvallisuusongelmien kasvua ja leviämistä alueiden ulkopuolelle. Toiminta kriisinhallinnassa sekä kriisien jälkitilanteissa edellyttää **kokonaisvaltaista näkökulmaa siviilikriisinhallinnan yhteensovittamiseksi** sotilaallisen kriisinhallinnan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun toimijoiden kanssa yhteiskunnan eheytyksen ja inhimillisen turvallisuuden kannalta **kestävän kokonaisvaikutuksen aikaansaamiseksi**. Siviilikriisinhallinnan toimenpiteiden yhteensovittaminen edellyttää toimijoilta **selkeää ja joustavaa työnjakoa, koordinoitua yhteistyötä sekä tehokasta ja kattavaa tiedonkulkua**. Siviilikriisinhallinnan kokonaisvaltaisen lähestymistavan edistämiseksi ja voimavarojen kehittämiseksi sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus huomioidaan entistä kattavammin kansallisesti sekä kohdealueilla (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2010, Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia, 2014).

Globaalit turvallisuushaasteet, kuten terrorismi, järjestäytyneet rikollisuus sekä kyberrikollisuus, edellyttävät tiedonvaihtamista koskevan kokonaisvaltaisen arkkitehtuurin kehittämistä.

Euroopan ja sen ulkopuolisten konfliktialueiden turvallisuuden kietoutuminen toisiinsa ja konfliktinhallinnan kokonaisvaltaisuuden painotus ovat keskeinen osa myös Euroopan Unionin Globaalistrategian prioriteetteja (European Union Global Strategy, 2016).

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia korostaa turvallisuustoitomijoiden yhteisen, oleellisiin tietoihin ja arvioihin perustuvan **tilannetietoisuuden sekä yhteisesti muodostaman**

tilannekuvan merkitystä uhka- ja häiriötilanteiden ennakoimiseksi, niihin varautumiseksi sekä vastaamiseksi. Tilannetietoisuus ja -kuva entistä tiiviimmin kansainväliseen toimintaympäristöön linkittyvässä turvallisuuskehityksessä edellyttävät nopeaa ja ajantasaista informaation jakamista ja hyödyntämistä kansallisten sekä kansainvälisten toimijoiden muodostamissa verkostoissa. Globaalit turvallisuushaasteet, kuten terrorismi, järjestäytyneet rikollisuus sekä kyberrikollisuus, edellyttävät **tiedonvaihtamista koskevan kokonaisvaltaisen arkkitehtuurin kehittämistä**, jonka osalta työtä edistetään parhaillaan muun muassa EU-tasolla.

Tilannetietoisuuden muodostumista tuetaan tilannekuvajärjestelyillä, joissa eri sektoreiden asiantuntemus yhdistyy kokonaisvaltaiseksi kuvaukseksi vallitsevista olosuhteista, eri toimijoiden toimintavalmiuksista, häiriö- tai uhkatilanteen synnyttämistä tapahtumaketjuista sekä tapahtumaprosessiin oleellisesti liittyvistä tiedoista ja kehittymistä koskevista arvioista. Prosessuaalisesti tarkasteltuna tilannekuvan muodostus tarkoittaa monivaiheista prosessia ympäröivän "tietoavaruuden" järjestämiseksi siten, että kerätty ja analysoitu informaatio voidaan tulkita ja jakaa oikea-aikaisesti ja tehokkaasti sitä tarvitseville toimijoille. Turvallisuusympäristön pitkän aikavälin tarkasteluihin tarkoitettun strategisen tilannekuvan sekä nopeata tilannearviointia tukevan operatiivisen tilannekuvan muodostaminen edellyttävät **systemaattisesti luotuja yhteistoimintamalleja ja yhteen sovitettuja tekniä ratkaisuja ja hallintaa sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla** tarkasteltuna. Oleellista on, että uhka- ja häiriötilanteita koskevat päätökset välittömistä ja tulevan kehityksen arvioinnin perusteella tarvittavista pidemmän aikavälin kehittävästä toimenpiteistä kyetään tekemään luotettavan ja ajantasaisen tilannekuvan perusteella. Ajantasaisen ja tehokkaan tiedonvaihdon sekä tilannekuvamuodostuksen merkitys on keskeinen torjuttaessa ja ennalta estettäessä kyberrikollisuuden kaltaisten ilmiöiden vaikutuksia kriittisiin yhteiskunnallisiin toimintoihin ja vahvistettaessa yhteiskunnan resilienssiä (Suomen kyberturvallisuusstrategia, 2013).

Turvallisuusympäristön muuttuminen entistä vahvemmin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ilmiöitä vahvasti toisiinsa liittäväksi kokonaisuudeksi tulee esiin myös Euroopan tason keskeisissä strategisissa asiakirjoissa, kuten **Euroopan unionin globaalistrategiassa** (European Union Global Strategy, 2016) sekä **Euroopan sisäisen turvallisuuden strategioissa vuosille 2015-2020 ja 2010-2014** (Euroopan unionin turvallisuusagenda, 2015, Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia, 2010). EU:n globaalistrategiassa painotetaan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden entistä tiiviimpää kytkeytymistä toisiinsa. EU pyrkii vahvistamaan turvallisuuttaan muun muassa edistämällä terrorismin ja kyberrikollisuuden vastaista toimintaansa, vahvistaen kyberturvallisuutta, varmistaen energiatuotantosektorin kaltaisten kriittisten infrastruktuurien toimivuuden sekä ennalta estäen hauraiden valtioiden alueella tapahtuva kriisejä ja konflikteja ennen niiden eskaloitumista laajamittaisemmiksi väkivaltaisuuksiksi. Nykyinen turvallisuuskehitys edellyttää toimijoilta **laajaa tulokulmaa ja monenkeskistä yhteistyötä** haasteisiin vastaamiseksi.

EU:n oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2015 uudistetun, vuosia 2015-2020 koskevan EU:n sisäisen turvallisuuden strategian eli EU:n turvallisuusagendan. Strategian kolme painopistettä ovat:

- terrorismin, terrorismiin radikalisoitumisen sekä terrorismiin rekrytoinnin ja rahoituksen torjunta, vahvistettu rajaturvallisuus, terrorismin torjuntaan liittyvien ulkoisten ja sisäisten ulottuvuuksien integrointi,

- vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ennalta ehkäisy ja torjunta EU:n politiikkasyklin perusteella sekä
- verkkorikollisuuden ennaltaehkäisy ja torjunta sekä verkkoturvallisuuden edistäminen.

Kaikki kolme strategista painotusalueetta kytkevät sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ulottuvuudet toisiinsa monitahoisin syy-yhteyksin ja edellyttävät neuvoston päätelmissään painottamaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä asiakokonaisuuksissa. Erityisen merkityksellisinä nähdään tietojen vaihdon ja saatavuuden parantaminen, operatiivisen yhteistyön vahvistuminen, rikosten ja terrorististen hyökkäysten

Turvallisuustoimijoiden toiminnalta ja yhteistyömenettelyiltä edellytetään ketteryyttä seurata ja sopeutua turvallisuusympäristön nopeaan muutokseen.

tehokkaampi ennaltaehkäisy ja tutkinta, koulutuksen, rahoituksen, tutkimuksen ja innovaatiomahdollisuuksien lisääminen sekä turvallisen informaatio- ja kommunikaatioteknologian kehittäminen ja saatavuus.

Ensimmäisessä, **vuosia 2010-2014 koskeneessa Euroopan sisäisen turvallisuuden strategiassa** todetaan **sisäisen**

turvallisuuden ja sen kehityksen olevan kasvavassa määrin sidonnainen ulkoisen turvallisuuden tilasta ja kehityksestä (Euroopan sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet, 2014). Strategiassa korostetaan sisäisen turvallisuuden laaja-alaista ja kokonaisvaltaista luonnetta, joka käsittää sekä horisontaalisia että vertikaalisia ulottuvuuksia. Sisäisen turvallisuuden kokonaisuudessa **sitoutuvat yhteen monisyisesti ja -ulotteisesti kansalaisten elämään, turvallisuuteen ja hyvinvointiin vaikuttavat uhkat**, myös luonnon sekä ihmisen aiheuttamat katastrofit, kuten sään ääri-ilmiöt ja laaja-alaiset metsäpalot. Laaja-alaisuuden ja uhkien muodostusmekanismien keskinäisen kausaalisuuden takia **olennaista on eri turvallisuussektoreiden viranomaisten monitasoinen yhteistyö**, jossa yhteisellä lähestymistavalla täydennetään ja vahvistetaan kykyä turvallisuuden ja vakauden takaamiseksi ympäristössä, jossa haasteet ylittävät kansalliset, kahdenväliset tai alueelliset valmiudet. Operatiivisella yhteistyön tasolla tämä tarkoittaa **joustavien toimintamallien kehittämistä**, jotka mahdollistavat yhteistyöhön perustuvan synergian realisoitumisen turvallisuushkien **ennakoimisessa, varautumisessa, ennaltaehkäisemisessä sekä uhkiin reagoimisessa** valtioiden rajoista, erilaisista lainsäädännöistä ja työskentelytavoista riippumatta. Yhteistyön keskeisimpiä kehittämismallineita ovat muun muassa uhkien ennakointi tulevia tilanteita ja skenaarioita analysoimalla, varautumisen kannalta riittävien vastatoimien systemaattinen suunnittelu ja seurausten käsitteleminen sekä yhteistyön operatiivista toimintaa koskevien mallien ja käytänteiden kehittäminen mm. keskeisten koordinoituvastuullisten toimijoiden (esim. Europol, Eurojust, Frontex, terrorismin torjunnan koordinaattori) toimintamallien osalta sekä tietojen jakamista ja yhteistä tutkinta- ja operaatiotoimintaa edistävien toimenpiteiden kautta. Turvallisuustoimijoiden toiminnalta, yhteistyön menettelyt mukaan lukien, **edellytetään ketteryyttä seurata ja sopeutua turvallisuusympäristön nopeaan muutokseen**. Joustavat toimintatavat

mahdollistavat turvallisuuskontekstin muutoskehityksen reaaliaikaisen seuraamisen sekä niiden nousevien uhkien ja riskien huomioimisen, jotka voivat aiheuttaa turvallisuusongelmia laajemmassa mittakaavassa strategista suunnittelua ja operatiivista toimintaa ohjaavina ajureina.

2.2 Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus ja kehittämisenäkökulmat asiantuntijahaastatteluiden perusteella

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus-hankeessa koottiin keskinäisriippuvuuteen liittyviä näkökulmia ja kehittämissuhteita haastatteleamalla keskeisiä turvallisuusasiantuntijoita, jotka edustivat sisäasiainhallintoa, eduskunnan hallintovaliokuntaa, Tasavallan presidentin kansliaa sekä korkeakoulututkimusta. Asiantuntijoiden mukaan sisäistä ja ulkoista turvallisuutta ei voi nykyisessä toimintaympäristössä sektoroida toisistaan erillisiksi kokonaisuuksiksi, vaan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ulottuvuus liittyvät globaalissa keskinäisriippuvuuden turvallisuusympäristössä monisyisesti toisiinsa. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuuden tarkasteluissa olennaista on vastaavasti laaja-alainen tulokulma ja pyrkimys syy-yhteyksien monitahoiseen hahmottamiseen ja arviointiin, ja tässä suhteessa eksakteihin määritelmiin tähtäävä analyysi esimerkiksi turvallisuuskriteeristön osalta on tarkastelukeskiön ulkopuolella.

Nykyistä turvallisuusympäristöä koskevien uhkien määrittely edellyttää ennakkoluulotonta ja luovaa lähestymistapaa, jossa turvallisuuteen vaikuttavien ilmiöiden vuorovaikutussuhteita tulkitaan monitieteisesti ja turvallisuusympäristön kehitykseen kokonaisvaltaisesti peilaten. Tarkasteluissa huomioidaan globaalisti vaikuttavat ilmiöt laaja-alaisesti ja kausaalisuuden perusteella tulkittuna. Globaaliin turvallisuusympäristöön merkittävästi vaikuttavia ilmiöitä ovat esimerkiksi terrorismi, väkivaltainen ekstremismi, vakava järjestäytynyt rikollisuus, kyberrikollisuus ja hybridi-ilmiöt, joista hybridiulottuvuuden uhkilla tarkoitetaan turvallisuuteen vaikuttamista syy-seuraussuhteiltaan monitasoisen keinovalikoiman, kuten sotilaallisen, poliittisen tai strategisiin tietojärjestelmiin vaikuttamisen keinoin. Hybridi-ilmiö on esimerkki turvallisuusympäristön kehitykseen merkittävästi vaikuttavasta ilmiöstä, jonka mittakaava on julkisen keskustelun myötä noussut, vaikka ilmiönä hybridiuhat ovat olleet olemassa jo pitkään (Saloni-Pasternak ja Limnell, 2015).

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuuden tarkasteluissa olennaista on laaja-alainen tulokulma ja pyrkimys syy-yhteyksien monitahoiseen hahmottamiseen ja arviointiin. Turvallisuusympäristöä koskevien uhkien määrittely edellyttää ennakkoluulotonta ja luovaa lähestymistapaa.

Yhteistä turvallisuuskontekstin eri ilmiöille on, että ne koskettavat kaikkia turvallisuustoimijoita ja yhteiskuntasektoreita tarkastelijasta tai valitusta tulokulmasta riippumatta.

Yhteistä turvallisuuskontekstin eri ilmiöille on, että ne koskettavat kaikkia turvallisuus-toimijoita ja yhteiskuntasektoreita tarkastelijasta tai valitusta tulokulmasta riippumatta. Ilmiöiden akuuttiuden määritelmä lähtee vastaavasti siitä, kuinka suoraan vaikutukset heijastuvat sisäisen turvallisuuden tilaan ja kehitykseen. Turvallisuuteen liittyvien **ilmiöiden tarkasteluissa on siten huomioitava ilmiöiden keskinäisriippuvuus ja laaja-alaiset yhteiskunnalliset vaikutukset pikemminkin saman tarkasteluavaruuden eri ulottuvuuksina kuin erillisinä syy-seuraus-tapahtumaketjuina**. Oleellista on myös tarkastella analyyttisesti ilmiökohtaisia uhkien ja riskien muodostumismekanismeja ja pyrkiä niiden perusteella muodostamaan tarkoituksenmukaisimmat toimintamallit uhkiin ja riskeihin vastaamiseksi ja odotettavissa olevan kehityksen ennakoimiseksi, ja tämän mukaiset kehittämistoimenpiteet muodostavat hankkeessa tunnistetun jatkokehittämissuosituksen perustan. Yhteiskunnan eri osa-alueiden, kuten **elinkeinosektorin, koulutuksen ja vapaaehtoisen järjestötoiminnan, puitteissa tehtävä työ** on käsitettävä merkittäväksi osaksi yhteiskunnan **hyvinvointia ja turvallisuutta ylläpitävänä ja edistävänä voimana**.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden tarkasteluissa voidaan erottaa monta tasoa. Sisäinen turvallisuus on käsitteellisesti tarkasteltuna tarkoittanut Euroopan valtioiden kansallisia turvallisuusasioita, ja ulkopoliittisilla suhteilla on ollut heijastusvaikutuksensa sisäisen turvallisuuden tilaan ja sen kehitykseen. Puolustuspolitiikan osalta on tarkasteltu, perustuuko yhteinen rajapinta yhteistyöhön vai tätä syvemmälle meneviin liittymämuotoihin. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus voi ilmentyä monissa eri turvallisuuteen liittyvissä asiayhteyksissä, kuten lapsikaappausten tai Suomen ja Venäjän välisen itärajan rajanylitysliikennettä koskevista tarkasteluissa. Yksittäisen kansalaisen osalta sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ulottuvuuden eksaktit määritelmät eivät toisaalta ole tarkastelun keskiössä, vaan merkittäviä ovat subjektiivista turvallisuutta konkreettisesti

koskettavien osa-alueiden, kuten perheyhteisön, toimeentulon, koulutuksen, vapaa-ajan, internetin käyttösovellutusten jne. turvallisuuskysymykset.

Keskiössä on turvallisuuden kokonaisetjusta huolehtiminen, ja laajan yhteisen ymmärryksen perustalle rakentuvien ratkaisumallien kehittäminen.

Turvallisuuden kompleksisen kokonaiskuvan hallinnan kannalta **olennaista on turvallisuuteen vaikuttavan toiminnan kokonaismerkitys ja heijastevaikutus sisäisen**

turvallisuuden tuottamisessa. Tarkastelujen keskiössä on turvallisuuden **kokonaisetjusta huolehtiminen ja laajan yhteisen ymmärryksen perustalle rakentuvien ratkaisumallien kehittäminen**. Kehittämistarpeet liittyvät tiedon vaihtamiseen, yhteisen vision ja tavoitteiden muodostamiseen, yhteisen tilannekuvan muodostamiseen sekä operatiivisten toimintojen yhteensovittamiseen. Siviilikriisinhallinnan operaatiot ovat erinomainen esimerkki konkreettisesta turvallisuustyöstä, jossa keskeistä on kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden **yhteiseen ymmärrykseen perustuva monialainen yhteistyö** kohdealueen yhteiskunnallisesti hauraan tilanteen korjaamiseksi ja turvallisuusuhkien laajenemisen ehkäisemiseksi.

Turvallisuusviranomaisilta edellytetään monimutkaisen turvallisuusviitekehyksen tarkasteluissa ja niiden perusteella tehtävissä johtopäätöksissä **laaja-alaisuutta ja kykyä** toimintasektoreiden rajat ylittävään hahmottamiseen ja "out of the box"-tyyppiseen, **luovaan ja ratkaisukeskeiseen ajatteluun ja toimintaan**. Hallintoalojen rajoja mukaileva keskustelu ilmiöiden tarkastelemiseksi ja haasteisiin vastaamiseksi tarkoittaa pitkällä aikavälillä väistämättä näköalan kapenemista. Toimenpide-ehdotuksina toimintakulttuurin kehittämisen osalta on **yleinen tehokkaampi valveutuneisuus** sisäisen turvallisuuden viranomaisten osalta suhteessa yhteiskunnalliseen tilaan ja sen kehitykseen sekä **turhien toimialojen välisten siilojen sekä toimivaltaan sidottujen tulkintojen purkaminen**. Näillä kehitystä edeltävillä muutoksilla edistetään toimintakulttuuria, jonka **keskiössä on asioiden ja ilmiöiden systemaattinen analyysi** ja ratkaisutapojen kehittämisessä painotettava **ratkaisuhakuisuus** sekä toimialueiden **rajat ylittävä yhteistyö**.

Turvallisuusviranomaisilta edellytetään monimutkaisen turvallisuusviitekehyksen tarkasteluissa ja niiden perusteella tehtävissä johtopäätöksissä laaja-alaisuutta ja kykyä toimintasektoreiden rajat ylittävään hahmottamiseen sekä luovaan ja ratkaisukeskeiseen ajatteluun ja toimintaan.

Uutta toimintakulttuuria tukevien toimenpiteiden poikkileikkaavana elementtinä on **ennakoimiseen ja varautumiseen tähtäävä moniviranomaisyhteistyö**, ja tätä tukevat toimintatavat ovat suositeltavia kehittämistoimenpiteitä tulevaisuudessa. Turvallisuusuhkiin reagoimisesta on yleensä pitkä systeeminen linkki uhkan muodostumisprosessin juurisyihin, ja turvallisuustoiminnan systeemisen tason tarkasteluissa tämä tarkoittaa **systemaattista analyysiä** pisteistä, **joissa tapahtuvilla interventioilla on mahdollisuus vaikuttaa tilannekehitykseen ennen uhkan eskaloitumista**. Turvallisuusuhkien tarkasteluissa on huomioitava niiden vahva keskinäisriippuvaisuus, (nk. uhkat pöytäliinalla-malli: kun vetää liinan yhdestä reunasta, koko liina liikkuu /vetää liinan kokonaan alas pöydältä). Esimerkki hyväksi osoittautuneesta **ennakoivasta moniviranomaisyhteistyöstä** on nuorten syrjäytymiskehityksen ehkäisemiseksi tarkoitettu Sitran "liputusmalli" (Sitran selvityksiä 83, 2014), joka perustuu syrjäytymisvaarassa olevan nuoren tilanteen huomaamiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa asiaa hoitavien keskeisten viranomaisten tilannetta koskevien havaintojen (liputusten) kautta. Liputtamalla viranomaiset ilmaisevat huolestumisensa nuoren tilan kehityksestä, ja liputtaneet viranomaiset saatetaan yhteen muodostamaan yhteistä tilannekuvaa ja keskustelemaan ratkaisumenettelyistä. Menettelyssä viranomaiset toimivat yhdessä oman varsinaisen toimialueensa ulkopuolella jo ennen kuin asiakkaan tilanne on eskaloitunut vaikutuksiltaan laaja-alaiseksi ongelmakokonaisuudeksi. Toimintamalli takaa myös nuoren henkilöllisyyden suojan siihen pisteeseen asti, kunnes useampi viranomainen on hänet "liputtanut".

Turvallisuuskontekstiin vaikuttaviin haasteisiin vastaaminen edellyttää epävirallista verkostoitumista ja keskusteluyhteyttä tukevia toimenpiteitä.

Hallintorajojen ylittävän yhteistyön tarve kokonaisvaltaisesti turvallisuuskontekstiin vaikuttaviin haasteisiin vastaamiseksi edellyttää **toimenpide-ehdotuksena toimintatapoja, jotka tukevat epävirallista verkostoitumista ja keskuste-**

luhyteyttä, kuten **tiedonvaihtotiimejä**, joita tuetaan organisaation toimesta. Systemaattisilla toimenpiteillä edistetään yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa eri tasoilla, ja systemaattisuuden tarve liittyy esimerkiksi ennakkovarautumiseen ja sen muodostamiseksi tarvittavaan keskusteluun uhkista, niihin varautumisen malleista, lähestymistavoista sekä näiden ajantasaisuudesta organisaatioiden sisällä ja välillä. **Suosittelavia työkaluja** yhteisen tilannekuvan muodostamiseksi ovat esimerkiksi **skenaariotyöskentely** ja turvallisuusympäristön trendien ohella **menettelyt hiljaisten signaalien ja mustien joutsenten tunnistamiseen ja tulkintaan**.

Monimutkaisen turvallisuuskontekstin hahmottaminen edellyttää yhteistä visiointia ja tavoitteenasettelua tukevien toimintatapojen kehittämistä.

Monimutkaisen turvallisuuskontekstin hahmottaminen edellyttää toimenpidesuosituksena **yhteistä visiointia ja tavoitteenasettelua** tukevien toimintatapojen kehittämistä strate-

gisen suunnittelun ja operatiivisen toiminnan osalta. Toimimattomuus eri turvallisuustoimijoiden välisessä yhteistyössä lähtee tilanteesta, jossa toimijat eivät ymmärrä yhteistä tavoitetta, ja ovat tämän perusteella kykenemättömiä ratkaisemaan ongelmaa yhdessä. Olennaista laajoja uudistuksia tehtäessä on ottaa eri tahot laaja-alaisesti mukaan valmisteluun, ja erityisesti **elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin toimijoiden osaamis-**
potentiaalia on hyödynnettävä uudistamispyrkimyksissä tehokkaammin. Talouselämän edustajien tiiviimpi kytkeminen viranomaisten kehittämishankkeisiin luo **kokonaisvaltaisempaa perspektiiviä ilmiöiden vuorovaikutussuhteista** ja yritysturvallisuuteen liittyvistä asiakokonaisuuksista. Laaja-alaista ja yhteiskunnallisesti merkittävää työtä tekevät kansalaisjärjestöt ovat toimintatavoiltaan pääsääntöisesti **pieniä ja ketteriä**, ja kansalaisjärjestöjen vahvuus liittyy **arjen turvallisuutta edistävien kompetenssien kehittämiseen** sekä yhteisöllisen toiminnan kautta yhteiskunnan **koheesion vahvistamiseen**.

Olennaista on ottaa eri tahot laaja-alaisesti mukaan valmisteluun. Erityisesti elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin toimijoiden osaamispotentiaalia on hyödynnettävä uudistamispyrkimyksissä tehokkaammin.

Turvallisuuskontekstin monimutkaisuuteen haasteisiin ja kehitykseen vastaaminen edellyttää **merkityksellisen tiedon jaettavuuden ja hyödynnettävyyden käytänteiden kehittämistä**. Tiedon merkityksellisyys liittyy keskeisesti systeemi-

seen kehitykseen: vain merkityksellinen tieto muuttaa systeemiä ja generoi siten kehitystä. Merkityksellisen, kehitystä generoivan tiedon osalta keskeiset tarkastelun näkökulmat linkittyvät muun muassa tiedon omistajuuteen, salattavuuteen ja luottamuksellisuuteen sekä tiedon legitimitointiin (legitimate security) ja näissä yhteyksissä tarkasteltuna esimerkiksi toimintamalleihin ja käytänteisiin, joilla turvallisuussektorin ulkopuolisia toimijoita osallistetaan turvallisuuskontekstia koskevaan keskusteluun ja alan kehitykseen.

Turvallisuuskehityksen edellyttämät uudet yhteistyön muodot ja järjestelmätasot eivät pääse syntymään ilman sitä mahdollistavaa **kommunikaatiota** ja sen tuottamia uusia merkityksiä. Luhmannin resonanssikäsityksen mukaan järjestelmät kykenevät reagoimaan ympäristön kehitykseen ainoastaan oman rakenteensa mukaisesti (Luhmann, 2004). Tur-

vallisuusympäristön kompleksisuus edellyttää turvallisuustoimijoiden **lisääntyvää herkkyyttä ja ulospäin suuntautuvaa toimintatapaa laaja-alaisen tulkinnan aikaansäämiseksi**. Toimintatavan vastakohtana voidaan pitää itseensäviittaavaa järjestelmää, jossa järjestelmän ulkopuolisia tahoja ei osallisteta järjestelmällisesti keskusteluun ja joka vahvistaa siiloutuneisuutta. Kompleksisuus ja monitasoiset syy-seuraussuhteet eivät saa muodostua kehittämistä estäviksi perusteluiksi, ja uuden toimintakulttuurin muodostaminen voi edetä esimerkiksi operatiivisissa tehtävissä saavutetun kokemuksen ja innovatiivisen työn eritasoisina yhdistelminä.

Kompleksisuus ja monitasoiset syy-seuraussuhteet eivät saa estää uuden toimintakulttuurin kehittämistä.

Yhteinen tilannekuva ja tulkinta, ymmärrys suunnasta ja strategioista voivat syntyä vain **aktiivisen ja dialogisen viestinnän** avulla. **Viestinnän rooli strategisena osana johtamista** on perinteisesti tunnustettu ja tunnustettu, mutta aktiivinen ja vuorovaikutteinen viestintä ei välttämättä ole ollut turvallisuustoimijoiden keskeisimpiä vahvuuksia. **Viestinnän osaaminen korostuu entisestään maailman muuttuessa entistä monimutkaisemmaksi**. Nykymuotoisessa turvallisuuskontekstissa viestinnän sisältöjen, vastuiden ja viestin välittämisen mekanismien merkitys on huomattava ja entisestään painottunut turvallisuuden häiriö- ja uhkatilanteissa, joissa viestintä liittyy olennaisesti johtamiseen. Häiriö- ja uhkatilanteissa nopea reaaliaikaisen tilannekuvan muodostus ja aktiivinen sekä tulevaa kehitystä ennakoiva monikanavainen viestintä on keskeinen johtamisen työkalu estettäessä "tietotyhjiön" muodostuminen ja siinä oletuksiin ja väärinkäsityksiin perustuvan disinformaation leviäminen erityisesti sosiaalisessa median kanavissa, joilla tavoitetaan tehokkaasti suuri tiedon käyttäjäjoukko. Turvallisuuskentässä toimivien viranomaisviestijöiden on pidettävä erityinen huoli **oman viestintänsä uskottavuuden ja luotettavuuden säilymisestä** - etenkin tilanteessa, jossa viestintä painottuu digitaalisiin kanaviin ja sosiaalisen median rooli kasvaa. Paras turva oman viestinnän vaikuttavuuden säilyttämiselle on **aktiivinen, avoin ja rohkea tapa viestiä**, ja tämän mukaista viestintäkulttuuria edistäviä toimintatapoja on suositeltavaa kehittää turvallisuustoimijoiden strategisen ohjauksen kautta.

Viestinnän osaaminen korostuu entisestään maailman muuttuessa entistä monimutkaisemmaksi. Turvallisuuskentässä toimivien viranomaisviestijöiden on pidettävä erityinen huoli oman viestintänsä uskottavuuden ja luotettavuuden säilymisestä.

Nopeasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä **merkityksellisen tiedon on tavoitettava tehokkaasti sitä tarvitsevat** toimijat, ja turvallisuusviranomaisten on keskusteltava eli vaihdettava tietoa sekä sovitettava toimenpiteitään yhteen. Pitäytyminen oman hallinnonalan rajaamissa tarkasteleissa estää **horisontaalisen tarkasteluperspektiivin muodostumisen** eli ts. siilon pohjalta asioita tarkasteltaessa ei tavoiteta helikopteriperspektiivin ulottuvuutta kokonaisvaltaisuutta edellyttävien ilmiöiden tarkastelussa ja tarvittavien toimenpiteiden määrittelyssä (Branders, 2016). Asioiden syy-yhteyksien ymmärtäminen edellyttää ajallista paneutumista

ja osallistujilta motivaatiota määrittelyprosessiin, sillä nopea ja pintapuolinen tarkastelu vahvistaa sektoriaalisten rajojen määrittelemässä puitteissa tehtyä tiedon tulkintaa voimistaen siten tiedon käsittelyn ja tulkinnan siiloutuneisuutta.

Nopeasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä merkityksellisen tiedon on tavoitettava tehokkaasti sitä tarvitsevat toimijat.

Tehokas tiedonvaihto sekä toimiva keskusteluyhteys eri turvallisuus toimijoiden, erityisesti puolustusvoimien, ulkoasiainministeriön, poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä mahdollistaa ajantasaisen ja tulevaisuusorientoituneen tilanne-

kuvan muodostamisen koordinoitusti eri turvallisuus toimijoiden muodostamien toimialakohtaisten tilannekuvien perusteella. Tiedonvaihtoa koskevan normipohjan tulee olla kunnossa, jotta esimerkiksi keskeiset turvallisuus toimijat pystyvät vaihtamaan merkityksellistä tietoa yhteisen tilannekuvan muodostamisen osalta. Tiedon jaettavuutta ja käytettävyyttä koskevissa käytänteissä esitetään kehittämissuhteeksi enemmän tarveharkintaan perustuvia tiedon rajoittamisen toimintatapoja, jottei esimerkiksi asiakirjoja luokitella liian pintapuolisin perustein käytöltään rajoitetuksi tai salaisiksi. Käytänteet ovat usein perä-

Turvallisuus toiminnassa pitää kyetä valmistautumaan ja ennakoimaan. Esimerkiksi maahanmuutto ilmiön laajuus on osoittanut, että yhteinen ennakointi ei vielä Euroopan tasolla toimi.

isin vanhoista ja vakiintuneista organisaatioiden toimintatavoista, ja toimintakulttuurin kehittämisessä riittää tältä osin kehitettävää.

Ajantasainen tilannekuva on edellytys kehityksen ja tavoitteiden mukaisten toimenpiteiden **ennakoinnille**, koska tulevaa kehitystä arvioidaan ajankohtaisen tilannekuvan kautta. Turvallisuus toiminnassa pitää kyetä valmistautumaan ja en-

nakoimaan, ja esimerkiksi maahanmuutto ilmiön laajuus on osoittanut, että yhteinen ennakointi ei vielä Euroopan tasolla toimi. Turvallisuus ympäristön kehityksen, kuten **uusien turvallisuus uhkien kehittämisen**, arvioimisen kannalta oleellista on kyky havaita ja tulkita hiljaisia signaaleja, ja tämä edellyttää kehittyvää kommunikaatiota ja jaettujen merkitysten muodostamista turvallisuus toimijoiden kesken. Turvallisuus ympäristöä koskevat riskit ovat uhkia epämääräisemmin kommunikoitavissa ja vastaavasti vaikeammin tulkittavissa ja huomioitavissa päätöksenteon yhteydessä. Kehittämissuhteeksi on pyrkimys **turvallisuuden ymmärtämiseksi entistä systemisemmin ja turvallisuutta koskevien uhkien ja riskien hallinnan kehittämisen vastaavasti entistä systemaattisemmaksi**. Nykyisen toimintakulttuurin keskeisiä haasteita on sen uhkien ja riskien detaljipainotteinen tarkastelu, jolloin tarkastelussa ei saavuteta päätöksenteon edellyttämää kokonaisvaltaisen perspektiivin ulottuvuutta.

Turvallisuus kysymyksiä tulisi tarkastella lähtökohtaisesti prosesseina ja järjestelminä, jolloin uusien ilmiöiden ja turvallisuus haasteiden sijoittaminen kompleksiseen kokonaiskuvaan on helpompaa ja niiden syy-yhteyksiä on mahdollista ymmärtää laajemmin.

Nykymuotoinen yhteiskunta ja turvallisuus konteksti sen osana tulisi nähdä näkökulmassa, jossa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajat hämärtyvät samoin kuin turvallisuus toimijoiden ja toimialojen rakenteelliset erot. **Turvallisuus kysymyksiä tulisi tarkastella lähtökohtaisesti prosesseina**

ja järjestelminä, jolloin uusien ilmiöiden ja turvallisuushaasteiden sijoittaminen kompleksiseen kokonaiskuvaan, "turvallisuuden prosessikartalle", on helpompaa ja niiden syy-yhteyksien ymmärtäminen laajemmin mahdollistuu. Tällöin puhutaan niin sanotusta **älykkästä, adaptiivisesta ja kompleksisesta turvallisuussysteemistä** (Branders 2016), jonka **keskiössä ei ole laatijataho vaan asia**. Uusi turvallisuussysteemi voi luoda edellytyksiä toimivaltuuksien sekä kompetenssien uudelleenmäärittelyille ja auttaa näkemään samassa kuvassa sellaisia ilmiöitä, joita ei ole totuttu samassa "jaetussa" yhteydessä käsittelemään. Tämän tarkastelupohjan perusteella kehittämissuosituksena esitetään toimintamalleja, jotka ohjaavat eri toimijoita laatimaan **kokonaiskuvaa edistäviä adaptiivisia strategioita**.

3 Lähteet

- Branders, M. (2016). Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy.
- EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet. (2014). Työryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaisu 22/2014.
- European Union Global Strategy. (2016). Shared vision, common action: a stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia. (2010). Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.
- Luhmann, N. (2004). Ekologinen kommunikaatio. Helsinki: Gaudeamus.
- Salonius-Pasternak, C. ja Limnell, J. (2015). Suomi hybridisodankäynnin kohteena. Yhteiskunnallisia haavoittuvuuksia ja sotilaallisella voimalla uhkaamista. FIIA Comment 6/2015.
- Sitran selvityksiä 83. (2014). Tajua Mut! - toimintamalli lasten ja nuorten tukena. Kyllä mua saa auttaa! Ketään ei jätetä! Helsinki: Erweko.
- Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia. (2014). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2014
- Suomen kyberturvallisuusstrategia. (2013). Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013.
- Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. (2016). Sisäministeriön julkaisu 8/2016.
- Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. (2016). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016.
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. (2010). Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010.

4 Toimialojen näkemykset sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisyhteydestä ja kehittämissuosituksista

Sisäministeriön toimialat ovat esittäneet helmikuussa 2015 teokseen sisällytetyt lausunnot koskien sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuutta, toimialan kansainvälistä yhteistyötä sekä konkreettisia kehittämissuosituksia sisäasiainhallinnon kehittämiseksi sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus huomioiden. Lausunnot on sisällytetty teokseen siinä muodossa, kuin ne ovat lausumisajankohtana 02/2015 olleet.

4.1 Tiivistelmä toimialojen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuutta koskevista painotuksista ja kehittämissuosituksista

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden entistä kiinteämpi nivoutuminen toisiinsa ja vastaava muutos sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan kehittymisessä korostuvat sisäasiainhallinnon toimialojen lausunnoissa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuudesta. Lisääntynyt maahanmuutto, kyberrikollisuus, terrorismi, väkivaltaiset ääriliikkeet ja järjestäytynyt rikollisuus ovat esimerkkejä ilmiöistä, jotka kytkevät turvallisuuden sisäisen ja ulkoisen tason toisiinsa entistä monitahoisemmin ja monimutkaisempien syy-seuraus-suhteiden kautta. Kehityksen seurauksena turvallisuusviranomaisten toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa ja kehityksen suunnan ennakoimisesta on tullut yhä haasteellisempää.

Muuttunut turvallisuusympäristökehitys asettaa uusia vaatimuksia turvallisuusviranomaisten toiminnalle, ja toiminnassa korostuvat erityisesti turvallisuusympäristön kehityksen ennakoiminen sekä kyky painottaa toimintaa nopeasti tilannekehityksen edellyttämällä

tavalla. Turvallisuusviranomaisilta edellytetään entistä aktiivisempaa ja systemaattisempaa globaalien turvallisuusilmiöiden ja niiden kehityskulkujen seurantaan sekä kykyä yhteisen tilannekuvan muodostukseen yhteiskunnan eri sektoreiden kanssa. Sisäministeriön toimialat korostavatkin lisääntyvän vuoropuhelun ja turvallisuusyhteistyön merkitystä yhteiskuntaan ”sisältä päin” vakautta ja turvallisuutta tuottavien toimijoiden, kuten elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin edustajien kanssa.

Turvallisuusuhkat ovat muuttuneet kansainvälistymisen ja ilmiöiden voimistuvan keskinäiskorrelaation seurauksena entistä vähemmän alue- tai paikkasidonnaisiksi, ja kehityksen kompleksisuutta lisää uhkien ja rikosten taustalla olevien toimijoiden ja niiden yhdistelmien muuttuminen entistä monimuotoisemmiksi ja vaikeammin hahmotettaviksi. Valtioiden turvallisuuteen vaikuttavat ilmiöt liittyvät siten entistä useammin kansainvälisiin, syy-seuraussuhteiltaan monimutkaisiin ilmiöihin ja kehityssuuntiin. Esimerkiksi kyberrikollisuuden kehittämisessä turvallisuusuhkan muodostaja ja kohteet sijaitsevat useissa eri maissa, ja vastaavasti kansallisten toimenpiteiden varaan rakennetut, keskenään yhteensovittamattomat keinot turvallisuusuhkaan vastaamiseksi eivät enää riitä kehityskulkuun vastaamiseksi. Turvallisuusviranomaisten kyky vastata rajat ylittäviin turvallisuusuhasteisiin ja –uhkiin edellyttää kykyä turvallisuuskehityksen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun yli sektorirajojen sekä toimintakulttuurin kehittämiseen nopeuteen ja joustavuuteen painottuvilla toimintatavoilla. Tämän kehityskulun vahvistamiseksi tarvitaan turvallisuusviranomaisten tiedonvaihtoa ja tiedon analysointia koskevien kansallisten ja kansainvälisten toimivaltuuksien, juridisen pohjan sekä sopimusten päivittämistä muuttunutta turvallisuusympäristöä paremmin vastaaviksi.

Muuttuneessa turvallisuusympäristössä toimiminen edellyttää turvallisuustoimijoilta kehityksen laaja-alaista tarkastelua ja toimintatapojen mukauttamista muutoksiltaan nopeaa ja vaikeasti ennakoitavaa kehitystä vastaaviksi. Kehityksen ennakoimiseksi ja siihen vastaamiseksi sisäministeriön toimialat suosittelevat muun muassa toimintakulttuurin uudistamismyönteisyyden edistämistä sisäasiainhallinnon innovaatio- ja kokeilukulttuurin vahvistamiseksi ja vastaavasti uusien, joustavien toimintatapojen omaksumiseksi. Kansallisten toimijoiden yhteistyön tiivistäminen on edellytys yhteneväisten turvallisuusstrategioiden ja tilannetietoisuuden sekä –analyysin kehittämiseksi. Tulevaisuuden turvallisuusasiantuntijatarpeisiin on myös kyettävä vastaamaan riittävällä toimialojen koulutus-, tutkimus- ja kehitysresurssoinnilla. Kansalliseen turvallisuusympäristökehitykseen vaikuttavien mekanismien voimistuva kansainvälistyminen edellyttää kansainväliseen yhteistyöhön liittyvien prosessien sujuvuuden ja tehokkuuden kehittämistä. Kehitykseen vastaamisen toimenpiteinä nähdään esimerkiksi yhteisten rekisterien ja muuhun tiedonsaantiin liittyvien käytänteiden parantaminen sekä tehostunut yhteistyö turvallisuusuhkien muodostumisalueilla. Kehittämistoimenpiteillä vahvistetaan sisäasiainhallinnon kykyä ennakoita sekä vastata turvallisuusympäristön entisestään nopeutuviin ja monimutkaistuviin muutoksiin tulevaisuudessa.

4.2 Poliisitoimi

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuutta poliisitoimialan osalta ovat kuvanneet Keskusrikospoliisi, Poliisiammattikorkeakoulu, Poliisihallitus sekä Suojelupoliisi.

4.2.1 Keskusrikospoliisi

Kansainvälisen yhteistyön keskeiset haasteet sekä näkemykset sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyksistä

Rikollisuus ja rikosten torjunta ovat muuttuneet merkittävästi viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäinen suhde on sen mukana muovautunut ja näiden välinen raja on hälventynyt. Väkivaltaisen radikaali-islamistisen toiminnan uusi nousu ja kansainvälistyminen vaikuttavat EU:n ja Suomen sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Tietoverkkojen ja tietojärjestelmien sekä niihin liittyvän salausteknologian voimakas kehittyminen ja lisääntynyt hyödyntäminen on tyyppillistä valtiollisten tiedustelupalveluiden, rikollis- ja terroristiorganisaatioiden ja radikaalien aktivistijärjestöjen sekä yksittäisten riskihenkilöiden keskuudessa.

Yksittäisen valtion näkökulmasta voidaan perinteisesti erottaa valtion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ulottuvuudet. Ensin mainituista kantavat päävastuun poliisiviranomaiset ja jälkimmäisestä sotilasviranomaiset. Kyberrikollisuus, hybridiuhat, internetissä tapahtuva ja sitä hyödyntävä rikollisuus, mukaan lukien ulkomailta ja internetistä mallinsa saavat väkivalta-tekoja suunnittelevat vaaralliset yksinäiset henkilöt, rajat ylittävä liikkuva rikollisuus, terrorismi ja sen rahoitus, "Foreign Fighters" -ilmiö, muu ääriliikkeisiin liittyvä rikollisuus sekä järjestäytynyt rikollisuus (muun muassa niin sanotut liivijengit) ovat esimerkkejä ilmiöistä, jotka eivät kunnioita rajoja, vaan hyödyntävät täysimääräisesti vapaan liikkuvuuden ja nykytekniikan mahdollisuuksia.

Ulkoisten ja sisäisten sekä kansainvälisten ja kansallisten uhkien välisen rajan nopea ja selkeä hämärtyminen on jo heijastunut turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimintaan. Sisäisten uhkien torjunnasta vastaavat lainvalvontaviranomaiset tekevät yhä enemmän kansainvälistä yhteistyötä ulkomailta peräisin olevien uhkien torjunnassa ja perinteisestä ulkoisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset hyödyntävät yhä enenevässä määrin valtion sisäisiä turvallisuussuhkia käsittelevää tietoa. Tässä artikkelissa tarkastellaan ulkoista ja sisäistä turvallisuutta pääosin rikostorjunnan näkökulmasta.

Tehokas rikostorjunta edellyttää ennakoivaa, ajantasaista ja analysoitua tilanne- ja torjuntakuvausta, nopeaa reagointia ja torjuntakykyä, voimavarojen tehokasta suuntaamista ja yhteiskäyttöä sekä kykyä toimia kansainvälisessä toiminta- ja yhteistyöympäristössä. Kehitys

on asettanut etenkin tiedonvaihdolle uusia vaatimuksia. Tältä osin avainsanoja ovat ennakoitavuus ja nopeus.

Ominaista viimeaikaiselle toimintaympäristökehitykselle on muutoksen nopeus ja ennalta arvaamattomuus. Tämä asettaa erityisiä vaatimuksia organisaatioiden reagointivalmiudelle ja myös kyvylle painottaa nopeasti toimintaa tilanteen kulloinkin edellyttämällä tavalla. Poliisi on pystynyt hyvin vastaamaan esimerkiksi maahantulotilanteesta johtuviin haasteisiin. Uudet tilanteet ovat edellyttäneet sekä organisatorisia ratkaisuja että erityisen toimivaa yhteistyötä niin poliisiyksiköiden välillä kuin laajemminkin.

Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus nivoutuvat tämän päivän tietoverkottuneessa maailmassa lähes täydellisesti yhteen. Eräs uuden turvallisuuden arvioimisen haasteena onkin ymmärtää eri turvallisuuden tasojen keskinäinen yhdistyminen. Kyberrikollisuus tulee muodostamaan tulevaisuudessa lähes yhtä ison uhan kuin perinteinen rikollisuus, joka sekin osittain kasvavassa määrin toteutetaan verkkoympäristössä. Kyberrikollisuus ja sen torjunta ovat maailmanlaajuisestikin iso haaste. Volyymikehityksen myötä myös sen yhteiskunnalle aiheuttamat haitat ovat jatkuvasti kasvussa. Toimivaltuudet, tiedonvaihtoa koskevat säännökset, myös kotimaisten toimijoiden välillä, ja kansainväliset sopimukset eivät kuitenkaan kovin hyvin tue kyberrikostorjuntaa. Samanaikaisesti useassa valtiossa toteutetut rikokset ja ilmenevät vahingot asettavat kansalliselle lainsäädännölle myös uudenlaisia haasteita. Rikoksentehtäjät ja uhrit voivat olla useassa maassa, ja näyttö rikoksiin on hankittava eri puolilla maailmaa sijaitsevilta palvelimilta.

Vieraan valtion aseellisen hyökkäyksen kaltaisten perinteisten uhkien rinnalle ovat tulleet erilaiset epäsymmetriset uhat ja keinot valtiollisessa vaikuttamisessa (hybridivaikuttaminen) ovat lisääntyneet. Tämä osaltaan hämärtää normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen välistä rajaa. Uhkien taustalla olevien valtiollisten toimijoiden ja perinteisten kansainvälisten rikollis- ja terrorismiorganisaatioiden tunnistaminen sekä niiden yhdistelmien hahmottaminen on muuttunut huomattavasti aiempaa vaikeammaksi. Sisäisen turvallisuuden viranomaisilla tulee olla sekä kyky havaita uhat että riittävät voimavarat pitkäkestoisenkin tilanteen hallitsemiseksi. Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella tulee ensisijaisina torjuntaviranomaisina olla riittävä tilannetietoisuus sekä kyky ja valmius torjua tämän kaltaisia uhkia ennen mahdollista kriisiksi tulkittavaa tilannetta ja kansallista valmiuden nostoa.

Yksittäisten radikalisoituneiden henkilöiden väkivallantekojen ja terrorismin uhka myös Suomessa kasvaa, eikä avoin yhteiskunta pysty kovin hyvin tähän varautumaan. Rahavirtojen seuraamisella osana rahanpesun selvittelyä on merkittävä rooli terrorismin torjunnassa. Etenkin sosiaalisen median seurannassa on kyettävä tunnistamaan, ennalta ehkäisemään ja reagoimaan yksittäisiin rikoksia suunnitteleviin vaarallisiin yksilöihin. Tehokas in-

ternettiedustelu tukee sekä terrorismin että vaarallisten yksittäisten henkilöiden rikollisen toiminnan torjuntaa.

On entistä olennaisempaa, että nykyisen kaltaisessa ja näköpiirissä olevassa toimintaympäristössä toiminta on tehokkaasti johdettua. Poliisi on rikostorjunnasta vastaava yleisviranomainen, jolle tämä tehtävä kuuluu. Toimintaan liittyvät omilla erityisaloillaan myös muut rikostorjuntaan osallistuvat viranomaiset.

Rikostorjunnan lisäksi poliisilla on merkittävä rooli onnettomuuksien ja suuronnettomuuksien tutkinnassa ja siihen oleellisesti liittyvässä uhrien tunnistamisessa. Globaalisti kasvava matkustaminen ja sen seurauksena lisääntyneet onnettomuudet, joissa on osallisina henkilöitä useista maista, on asettanut aivan uudenlaiset vaatimukset poliisin toiminnalle. Rikostorjunnan tapaan tämäkin toiminta edellyttää usein toimimista toisessa maassa tai useissa maissa, nopeaa reagointikykyä ja toimivaa kansainvälistä tiedonvaihtoa.

Konkreettisia toimenpide- ja kehittämis ehdotuksia

Hallinnollisin keinoin tapahtuvan ennaltaehkäisevän rikostorjunnan juridinen pohja ja kansalliset sekä kansainväliset instrumentit ovat puutteelliset ja tällaiseen ennaltaehkäisevään toimintaan tulee löytää konkreettiset mallit. Esteet käyttää hallinnollista tietoa rikostorjunnassa ja rikostorjuntatietoa hallinnollisissa asioissa tulee poistaa. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategiaa olisi tarpeen jatkaa. Esimerkiksi talousrikostorjuntaohjelmien osalta on voitu todeta, että nimenomaan niiden johdonmukainen pidempikestoisen jatkaminen on tehostanut torjuntatyötä ja vienyt sitä yhä konkreettisempaan suuntaan.

Poliisin johtamaa tilanne- ja torjuntakuvatoimintaa tulisi edelleen kehittää ja vahvistaa siten, että toiminnalla voidaan tehokkaasti ja reaaliaikaisesti ennaltaehkäistä rikoksia sekä koordinoita kansallisen ja kansainvälisen rikostorjunnan kokonaisuutta hyödyntäen täysimääräisesti tarvittavia järjestelmiä ja rekistereitä. Lisäksi olisi kehitettävä tiedonkulkua ja poistettava esteitä tiiviimmälle yhteistyölle eri viranomaisten välillä. Tiedonvaihtoa myös esimerkiksi kuntasektorin, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kanssa tulisi lisätä ja tukea lainsäädännöllä.

Tiedustelurekisterien kehittämisessä olisi huomioitava yhdenmukaisuus, käytettävyys, moniviranomaistoiminta ja kansainvälinen ulottuvuus. Rikostorjunnan suuntaamiseksi käytössä tulisi olla pysyvä tiedustelurekisteri ja sen sisään rakennettu toimiva analyysirekisteri. Tilanne on erikoinen silloin, kun kansallisia tietoja pystytään analysoimaan laajemmin ja paremmin esimerkiksi Europolissa kuin kotimaassa.

Tietosuoja vaatimukset ovat kansallisella ja kansainvälisellä tasolla tiukentuneet samalla, kun rikostorjunnan sääntely yleensäkin on merkittävästi lisääntynyt. Tässä tilanteessa olisi

kuitenkin varmistettava tehokkaan ja entistä nopeamman operatiivisen toiminnan tarpeet. Tietosuojan ylikorostuneisuutta tulisi voida purkaa ja siten lainsäädännöllisin keinoin kyetä lisäämään viranomaisten tiedonvaihtoa rikosten ennalta estämisen tehostamiseksi. Tämä nousee erityisesti esille muun muassa vakavien väkivaltatekojen ennalta estämisessä.

Kansainvälisen yhteistyön tiivistämiseen ja nimenomaan rikosten ennaltaehkäisyyn ja torjunnan reaaliaikaisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota nostamalla eri foorumeille kansallisesti tärkeitä asioita menetelmä-, järjestelmä- ja lainsäädäntö- sekä sopimustasolla. Kansainvälisen tiedonvaihdon edelleen nopeuttamiseksi tulisi kehittää ja hyödyntää automatisoituja malleja ja menetelmiä.

Etenkin kyberrikollisuuden torjunnassa, mutta myös muussa kansainvälisessä rikostorjunnassa, tiedonhankinnan keinoja tulisi edelleen helpottaa ja nopeuttaa luomalla oikeudellinen perusta, ja käytännön kanavat, jotka huomioivat uuden toimintaympäristön asettamat vaatimukset. Erityisesti tulisi parantaa ja nopeuttaa palveluntuottajilta (esimerkiksi Google, Facebook, Twitter) tarvittavan tiedon saatavuutta ulkomailta.

Terrorismiin, ääriliikkeisiin (mukaan lukien ”Foreign Fighter” -ilmiö) ja syrjäytymiseen liittyvässä rikostorjunnassa tulisi painopistettä siirtää aktiiviseen ennaltaehkäisyyn.

Nopeusvaatimuksen, ennalta ehkäisyn ja toiminnan monitahoisuuden johdosta tulisi entistä selkeämmin tukea poliisin tehtävää johtaa ja koordinoida rikostorjuntaa.

Poliisilla tulisi lisäksi jatkossa olla muun muassa nykyistä laajempi mahdollisuus tehtävien priorisointiin sekä kattavan, niin sanotun esitutkintapakon sijaan harkintavalta päättää tutkittavaksi otettavista rikosasioista, mikä merkitsisi tutkintavelvollisuuden sijaan tutkintaoikeutta. Tämä koskee niin massarikollisuutta kuin esimerkiksi kyberrikoksia, sillä muun muassa tutkinnan tuoman julkisuuden vuoksi kaikki yritykset eivät välttämättä saata rikostapauksia poliisin tietoon. Tämä puolestaan vaikeuttaa esimerkiksi torjunnan kannalta tärkeän tilannekuvan muodostamista.

Sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyvässä viranomaisyhteistyön kehittämisessä on erityisen tärkeää huomioida muiden viranomaisten turvautuminen poliisin valtakunnallisesti 24/7-periaatteella toimivaan verkostoon.

4.2.2 Poliisiammattikorkeakoulu

Koska sisäisen turvallisuuden strategisista ydintehtävistä huolehtiminen, keskeisten kansalaisille tarjottavien palvelujen tuottaminen sekä valtion turvallisuuden varmistaminen myös tulevaisuudessa edellyttää laaja-alaisen sisäisen turvallisuuden strategian laatimista, on tarpeen tarkastella Poliisiammattikorkeakoulun toimintaa sen tehtäväpiiriin sekä toi-

minnallis-strategisen vaikuttamisen näkökulmasta niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Selvää on, että työryhmän oletuksen mukaisesti kansainvälinen toiminta on nähtävä keskeisenä elinehtona Suomen ja koko EU:n sisäiselle turvallisuudelle.

Poliisiammattikorkeakoulun tehtävä on antaa sisäisen turvallisuuden alalla tutkimukseen ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntija-tehtäviin ja johtamistehtäviin sekä tukea toimijoiden ammatillista kasvua ja edistää elinikäistä oppimista. Lisäksi sen tehtävänä on harjoittaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä, joka palvelee poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden suunnittelua ja kehittämistä sekä Poliisiammattikorkeakoulun opetusta. Tehtäviään hoitaessaan oppilaitos tekee yhteistyötä poliisin kansallisten ja kansainvälisten sidosryhmien kanssa. Oppilaitokselle annettujen tehtävien menestyksellisen hoitamisen edellytyksenä on, että se pyrkii vaikuttamaan erityisesti keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä laajan turvallisuusympäristönsä ilmiöihin sekä kehityskulkuihin ja tukee niiden hallintaan tähtäävää rajat ylittävää ja kansainvälistä lainvalvonta- ja turvallisuusviranomaistoimintaa.

Sisäasiainhallinnon painopisteiksi EU- ja kansainvälisissä asioissa on määritelty Suomen toiminnallisten tavoitteiden edistäminen Euroopan unionissa, kansainvälisen turvallisuus-tilanteen kehittymisen huomioiminen ja varautuminen ulkoisen turvallisuusympäristön muutoksiin, muuttoliikkeiden hallinta ja ulkorajavalvonta sekä edellytyksien parantaminen tehokkaalle kansainväliselle yhteistyölle. Sisäministeriön kansainvälisten painopisteiden mukaisesti Poliisiammattikorkeakoulu painottaa toiminnassaan alueellista yhteistyötä, EU:n jäsenvaltioiden sekä virastojen yhteistyötä sekä kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä ja toiminnan kehittämistä.

Poliisiammattikorkeakoulu tukee myös SM:n konsernistratgiaa vastaavasti Suomen aktiivista läsnäoloa kriisialueilla, vahvistamalla turvallisuusosaamisen vientiä sekä kehittämällä tehokkaasti kansallisia lainvalvontaviranomaisten ja -toimijoiden valmiuksia myös rajat ylittävissä asioissa. Poliisin kansainvälisen strategian mukaisesti yhteistyötä korostetaan erityisesti globaalisti merkittävien valtioiden kanssa, ja muiden kolmansien maiden osalta yhteistyön kehittäminen kohdistetaan niihin maihin, joiden kanssa toimimiseen arvioidaan olevan erityistä strategista tai operatiivista tarvetta.

Tärkeimmät keinot edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi ovat korkeatasoisen, tulevaisuuteen katsovan laaja-alaisen ja adaptiivisen osaamisen tuottaminen erityisesti sisäisen turvallisuuden viranomaisten käyttöön (ml. riittävä osaaminen EU:n ja muiden poliisiyhteistyön instrumenttien, kanavien ja yhteistyömuotojen käytössä), eurooppalaisen sekä alueellisen lainvalvontaviranomaisyhteistyön kehittämistyöhön ja verkostojen toimintaan osallistuminen, kansainvälisen opiskelu- ja työkokemuksen mahdollistaminen sekä osaamisviennin ja kolmansien maiden lainvalvontaviranomaisten reformien tukeminen. Tutkimus- ja kehittämistoiminnassa tehdään tiivistä yhteistyötä poliisi- ja turvallisuusalan

verkostojen ja konsortioiden kanssa. Aihevalikoima on laaja kattaen turvallisuusalan koulutukseen ja työn sisältöön, poliisin toimintaan ja viranomaisyhteistyöhön sekä toimintaympäristön muutokseen liittyviä projekteja. Yksittäiset projektit ovat käsitelleet monia sisäisen turvallisuuden keskeisiä teemoja, kuten maahanmuuttoa, järjestäytyntä rikollisuutta, rahanpesua, korruptiota, terrorismia ja aseisiin liittyvää tietojen vaihtoa.

Megatrenditasoisena havaintona niin yllä mainitun kuin esim. EU:n sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden lähentymisen vuoksi on todettava, että ulkoisen ja sisäisen turvallisuusulottuvuudet ja -ilmiöt ovat erottamattomasti sitoutuneet toisiinsa. Näin ollen todettakoon, että selkeä ja joiltain osin kasvava osa valtioiden turvallisuuden tuotantojärjestelmästä kuuluu asiallisesti sisäisen turvallisuuden ulkoiseen ulottuvuuteen. Tosin sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden alueella on edelleen toimintoja, joissa edellä mainittua keskinäistä yhteyttä ei juuri ole.

Poliisiammattikorkeakoulun tehtäväpiiriin haasteet kansainvälisen vaikuttamisen ja yhteistyön osalta realisoituvat toisaalta sekä hallinnonalan ristipaineisiin strategisista painopisteistä johdettuihin, mutta osittain lyhytnäköisiin toimintaa ohjaaviin linjauksiin sekä toisaalta hallinnonalan edelleen "järjestysperustaiseen" menestysmalliin perustuviin rakenteisiin ja prosesseihin. Toisin sanoen strategisiin ja tuloksellisuusorientoituneisiin lähtökohtiin perustuvaa ohjautuvuutta rajoittavat eroavaisuudet hallinnonalan tahtotilan ja uskomusten sekä rakenteiden ja toiminnan välillä. Näihin liittyviä haasteita luovat erityisesti hallinnon innovaatioympäristön ja ns. "kokeilukulttuurin" kehittymättömyys sekä uudistusarkuus. Vaikutuskykyisen kansainvälisen yhteistyön kehittäminen edellyttää pikemminkin "synergiaperustaisen" menestysmallin edellytysten käyttöönottoa.

Eriteltyinä asiakokonaisuuksina keskeisinä kansainvälisen yhteistyön haasteina voidaan nähdä ainakin:

1. *Osaamisviennin (poliisireformien tuki) ja TKI-projektien resursointi, rahoitus ja turvallisuusympäristöön (sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden näkökulmat) vaikuttaminen TKI-toiminnan ja osaamisen kehittämisen avulla*

Kansainvälisellä kapasiteetin kehittämisen sektorilla on havaittu jopa lukuisia potentiaalisia mahdollisuuksia suomalaisen lainvalvonta-, poliisi- ja koulutusosaamisen viennille. Kiinnostusta ja tarjouksia ovat osoittaneet suoraan sekä mahdolliset vastaanottajavaltiot, ulkoasiainhallinto sekä myös sisäasioiden konsernihallinto. Osaamisviennin mahdollisuudet ovat käytännössä moninaiset niin rahoituksen kuin yhteistyömuotojenkin suhteen. SM:n poliisiosasto, Poliisihallitus ja Poliisiammattikorkeakoulu ovat yhteisesti kehittäneet mallin tavoitteellisen toiminnan, kansallisen hyödyn edistämisen, resurssien tehokkaan käytön sekä potentiaalisten mahdollisuuksien hyödyntämisen huomioimiseksi kokonaisuutena.

Mallia on hyödynnetty vuodesta 2013, mutta asiaan liittyvää resursointikeskustelua ja päätöksentekoa ei kuitenkaan ole vielä toteutettu.

Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat lähentyneet toisiaan, joten tämä yhteys olisi otettava huomioon pyrittäessä vaikuttamaan EU-rahoituslähteiden työhjelmiin ja aiheeseen liittyvien TKI-projektien kansallisessa resursoinnissa. Toisaalta aiheiden pohdinnassa ja projektien resursoinnissa olisi varmistettava, että rahoitusta ohjataan tasapainoisesti myös niiden toimintojen ja ilmiöiden tarkasteluun, jotka kuuluvat pääosin joko sisäisen tai ulkoisen turvallisuuden alueelle. Sisäisen turvallisuuden alueella mahdollisia aiheita voisivat olla esimerkiksi harva-alueiden turvallisuus, paikallinen turvallisuusyhteistyö tai arkipäivän rikollisuus.

2. Kehityspolitiikan ja sisäisen turvallisuuden osittainen erillisuus

Kolmansien maiden, erityisesti EU:n naapuruuspolitiikan sekä muiden rikollisuuden lähtövaltioihin kohdistuva kehityspolitiikka tulee kytkeä osaksi laajempaa Suomen sisäisen turvallisuuden kehittämistoimintaa, jossa sekä keskipitkän että pitkän aikavälin tavoitteet on selkeästi huomioitu. Lainvalvontaviranomaisilla tulee olla mahdollista tehokkaasti työskennellä ja yhdessä kehittää kohdevaltioiden viranomaisten kanssa tarpeellisia turvallisuusrakenteita ja -ratkaisuja. Turvallisuusyhteistyön tulee tähdätä sekä kohdevaltioiden oman kapasiteetin kehittämiseen että keskinäisen luottamuksen ja rikostorjuntayhteistyön kehittämiseen.

3. Kriisinhallinnan kansallisten valmiuksien kehittäminen sekä vaikuttaminen EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) alan päätöksenteossa

Poliisilla ja erityisesti Poliisiammattikorkeakoululla on selkeä tarpeeseen perustuva rooli siviilikriisinhallinnan kansallisten valmiuksien kehittämisessä yhteistyössä Kriisinhallintakeskuksen kanssa. Lähes puolet Suomen siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista ovat poliisimiehiä. Kriisinhallintakeskuksen hallinnollinen asema on kuitenkin epätarkoituksenmukainen toiminnan tavoitteisiin nähden. Lisäksi yhteistyön edelleen kehittäminen sisäministeriön kanssa siviilikriisinhallinnan missioiden poliisialan osaamistarpeiden tunnistamisessa tehostaisi entisestään kysynnän ja tarjonnan vastaavuutta, joskin huomattavia edistysaskeleita onkin jo saavutettu.

Poliisiammattikorkeakoulun vision mukaan oppilaitos on huipputasoinen poliisioppilaitos ja eurooppalaisen korkeakouluuyhteisön arvostettu jäsen. Oppilaitoksen osaamista käytetään monipuolisesti yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitämiseen. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää myös avoimempaa ja vahvempaa poliisi- ja lainvalvonta-alan tietopohjan hyödyntämistä YTPP:n alaisten, sisäisen turvallisuuden ulkoisten uhkien ja vastatoimien käsittelyssä ja valmistelussa.

4.2.3 Poliisihallitus

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajanveto

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan suomalaisen yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat valtion johtaminen, kansainvälinen toiminta, Suomen puolustuskyky, talouden ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky, henkinen kriisinkestävyys sekä sisäinen turvallisuus. Valtion näkökulmasta erotetaan perinteisesti valtion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ulottuvuudet. Sisäisestä turvallisuudesta huolehtivat pääasiassa lainvalvontaviranomaiset, kuten poliisi, ja ulkoisesta turvallisuudesta sotilasviranomaiset.

Sisäisen turvallisuus on sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaan yhteiskunnan tila, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä tai muutoksista johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta. Valtion ulkoista turvallisuutta taas saattavat vaarantaa kaikki sellaiset pyrkimykset, joilla on vahingollinen vaikutus valtakunnan oikeuksiin tai etuihin taikka Suomen ja ulkovaltojen välisiin suhteisiin.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden käsitteet ovat häilyviä eikä niiden välille voida vetää tiukkaa rajaa. Kyse on näkökulmaerosta: sisäisen turvallisuuden käsite rakentuu voimakkaasti yksittäisiä ihmisiä koskevan näkökulman varaan, kun taas ulkoisen turvallisuuden käsitteessä painottuu valtiollinen, ennen kaikkea valtion itsemääräämisoikeuteen liittyvä tarkastelukulma. Sisäisten uhkien torjunnasta vastaavat lainvalvontaviranomaiset tekevät yhä enemmän kansainvälistä yhteistyötä ulkomailta peräisin olevien uhkien torjunnassa ja perinteisestä ulkoisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset hyödyntävät yhä enenevässä määrin valtion sisäisiä turvallisuussuhkia käsittelevää tietoa.

Poliisin näkökulmasta rikollisuuden ja koko toimintaympäristön jatkuvasta muutoksesta johtuen on aikaisempaa vaikeampaa vetää rajaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välille: rikosilmiöt, joista esimerkkinä terrorismi ja väkivaltainen radikalisaatio, tietoverkkorikollisuus, järjestäytyneen rikollisuuden soluttautuminen elinkeinoelämään ja yhteiskuntarakenteisiin ja laitton maahantulo, aiheuttavat haasteita sisäisen turvallisuuden ylläpitämiselle. Erityisesti ulkoisen turvallisuuden rajapintojen osalta erilaisten kriisien (Ukraina, Georgia, arabikevät, Syyria ja luonnonkatastrofit) aiheuttamat sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset syventävät kriisejä entisestään, eivätkä tunne maiden rajoja. Geopoliittinen epävakaus lisääntyy, konfliktit leviävät ja kestävät vuosia, ja vaikuttavat näin EU-jäsenmaiden sisäiseen turvallisuuteen.

Viranomaistoimintaa ohjaavat Euroopan unioni, sen tuottamat lukuisat eri tason strategiat sekä rikosoikeuskehityksen korostuminen: EU-sääntely ei välttämättä aina sovi Suomen oikeusjärjestelmään. Julkisen talouden haasteet ja alijäämäinen valtiontalous aiheuttavat sen, että kriminalisointeihin ja strategioihin liitetyt odotukset eivät vastaa viranomaisten kehyksiä ja käytännön toimintaedellytyksiä. Perus- ja ihmisoikeudet ja monimutkaisesti määräytyvä viranomaistoiminnan säädöskehikko on joskus haasteellista sovittaa yhteen.

Poliisi noudattaa (sisäisen) turvallisuuden alalla työssään EU Policy Cycle-painopisteitä. Poliisihallitus on syksyllä 2014 vahvistanut, että sen painopisteet ovat tulevaa sisäisen turvallisuuden strategiaa silmällä pitäen 1) järjestäytyneen rikollisuuden vastainen toiminta, 2) kyberrikostorjunta, 3) terrorismintorjunta ja 4) laittoman maahantulon torjunta. Keinoina tässä yhteydessä on mainittu muun muassa parempi tiedonvaihto sekä yhteistyö kolmansien maiden kanssa.

Terrorismin torjunta

Terrorismin torjunta kuuluu vahvasti jäsenvaltioiden kompetenssiin, joten esimerkiksi tiedustelutietojen vaihto tapahtuu suurelta osin tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden välillä, joiden yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten kanssa on vahvistettava. Tietojenvaihtaminen ja -hallinta ovat ensiarvoisen tärkeässä roolissa. Haasteeksi muodostuu Euroopan poliisiviraston (Europol) ja Interpolin tehokas hyödyntäminen (rikos) tiedustelutiedon vaihtamisessa ja analysoimisessa, jos jäsenvaltiot vaihtavat tietoa muita bi- ja multilateraalikanavia pitkin. Lisäksi Eurojustin mahdollisuuksia on paremmin hyödynnettävä (esimerkiksi yhteiset tutkintaryhmät).

Monet terrorismin uhat suuntautuvat jäsenvaltioihin EU:n ulkopuolelta, joka korostaa kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön (esimerkiksi Turkki ja Länsi-Balkan) ja rajaturvallisuuden merkitystä. Terrorismin lähtömaissa on pystyttävä vaikuttamaan olosuhteisiin ja tuettava kehitystä, jolla kitketään terrorismiin rekrytoitumista. Etenkin EU:n ulkorajojen osalta on kehitettävä riskiperusteista toimintaa, jolla toisaalta pystytään riittävästi valvomaan rajaliikennettä tinkimättä liikkumisen sujuvuudesta (Entry / Exit, Smart Borders, PNR). Vaikka varaudumme terrorismin seurauksiin, niin painopisteen on kansainvälisessä yhteistyössä oltava väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisemisessä ja terrorismin syihin vaikuttamisessa. Näin ollen kaikkien jäsenvaltioiden tulee hyödyntää täysimääräisesti esimerkiksi RAN:n (Radicalisation Awareness Network) kokemusta ja koulutustarjontaa, jotta ilmiö tunnistetaan laajasti ja siihen kyetään vaikuttamaan. Ennaltaehkäisyssä on korostettava viranomaisten ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä sekä löydettävä Suomen olosuhteisiin parhaiten soveltuvat mallit.

EU:ssa laadittiin vuonna 2014 päivitetty strategia terrorismiin radikalisoitumisen ja rekrytoitumisen torjumiseksi sekä strategiaan liittyvät suuntaviivat. Näiden täytäntöönpano on

aloitettava viipymättä EU-tasolla ja jäsenvaltioissa sekä seurattava toimenpiteiden etene- mistä. Strategisen tason viestinnän tulisi olla samankaltaista eri jäsenvaltioissa, jotta saavu- tetaan parempia tuloksia.

Terrorismin rahoitusta on pyrittävä kitkemään ja tämä edellyttää laajapohjaista kansainvä- listä yhteistyötä. Internetillä on keskeinen rooli terrorismiin rekrytoitumisessa ja radikali- soitumisessa. Terroristiseen materiaaliin puuttumisessa on Internetin palveluntarjoajilla ja yksityisillä henkilöillä merkittävä asema. Jo aloitettua EU-tason yhteistyötä muun muassa isompien palveluoperaattoreiden (Facebook, YouTube, Twitter jne.) tulee jatkaa ja parhaita käytänteitä on jaettava jäsenvaltioiden kesken.

Vierastaistelijajailmiön kasvusta ja Pariisin iskuista huolimatta, ei EU-tasolla ole tarvetta uu- sien instrumenttien säätämiseen (paitsi ns. EU-PNR -direktiivi, joka tulisi saada valmiiksi pikaisesti), vaan painopiste on oltava nykyisten keinojen (mm. SIS II, FP Travellers) täysimit- taisessa hyödyntämisessä. Kansainvälisessä yhteistyössä on vielä entisestään kiinnitettävä erityistä huomiota sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden toimenpiteiden yhteensovittamiseen ja näillä sektoreilla toimivien instituutioiden välistä yhteistyötä on lisättävä.

Järjestäytynyt rikollisuus, kyberasiat ja erityisesti rajat ylittävän tiedonhankinnan kehittäminen/ongelmallisuus

Rikollisuus ja rikosten torjunta ovat merkittävästi muuttuneet viimeisen runsaan kymme- nen vuoden aikana. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäinen suhde on sen mukana muovautunut ja näiden välinen raja hälventynyt. Väkivaltaisen radikaali-islamistisen toi- minnan uusi nousu ja kansainvälistyminen tulevat vaikuttamaan EU:n ja Suomen sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Tietoverkkojen ja tietojärjestelmien sekä niihin liittyvän sala- usteknologian voimakas kehittyminen ja lisääntynyt hyödyntäminen on tyyppillistä valtiol- listen tiedustelupalveluiden, rikollis- ja terroristiorganisaatioiden ja radikaalien aktivistijär- jestöjen sekä yksittäisten riskihenkilöiden keskuudessa.

Kyberrikollisuus, internetissä tapahtuva ja sitä hyödyntävä rikollisuus, rajat ylittävä liikkuva rikollisuus, terrorismi ja sen rahoitus, "Foreign Fighters" - ilmiö, muu ääriilikkeisiin liittyvä ri- kollisuus sekä järjestäytynyt rikollisuus (muun muassa ns. liivijengit) ovat esimerkkejä ilmi- öistä, jotka eivät kunnioita rajoja, vaan - päinvastoin - täysimääräisesti hyödyntävät vapaan liikkuvuuden ja nykytekniikan mahdollisuuksia.

Tätä nykyä sisäinen ja ulkoinen turvallisuus siis sekoittuvat tietoverkottuneessa maail- massa lähes täydellisesti yhteen. Yksi uuden turvallisuuden arvioimisen haasteena onkin ymmärtää eri turvallisuuden tasojen keskinäinen yhdistyminen. Vieraan valtion aseellisen hyökkäyksen kaltaisten perinteisten uhkien rinnalle ovat tulleet pysyvästi erilaiset epäsym- metriset uhat, mikä osaltaan hämärtää normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poik-

keusolojen välistä rajaa. Uhkien taustalla olevien valtiollisten toimijoiden ja perinteisten kansainvälisten rikollis- ja terrorismiorganisaatioiden tunnistaminen sekä niiden yhdistelmien hahmottaminen on muuttunut huomattavasti aiempaa vaikeammaksi. Ulkoisten ja sisäisten sekä kansainvälisten ja kansallisten uhkien välisen rajan nopea ja selvä hämärtyminen on jo heijastunut turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimintaan. Sisäisten uhkien torjunnasta vastaavat lainvalvontaviranomaiset tekevät yhä enemmän kansainvälistä yhteistyötä ulkomailta peräisin olevien uhkien torjunnassa ja perinteisestä ulkoisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset hyödyntävät yhä enenevässä määrin valtion sisäisiä turvallisuusuhkia käsittelevää tietoa. Tässä muistiossa on kuitenkin tarkasteltu ulkoista ja sisäistä turvallisuutta pääosin rikostorjunnan näkökulmasta.

Tehokas rikostorjunta edellyttää ennakoivaa, ajantasaista ja analysoitua tilanne- ja torjuntakuvausta, nopeata reagointia ja torjuntakykyä, voimavarojen tehokasta suuntaamista ja yhteiskäyttöä sekä kykyä toimia kansainvälisessä toiminta- ja yhteistyöympäristössä. Etenkin tiedonvaihdolle tämä kehitys on asettanut aivan uudet vaatimukset; avainsanoja ovat ennakoitavuus ja nopeus. On entistäkin olennaisempaa, että tällaisessa toimintaympäristössä toiminta on tehokkaasti johdettua. Poliisi on rikostorjunnasta vastaava yleisviranomainen, jolle tämä tehtävä kuuluu. Toimintaan liittyvät omilla erityisaloillaan myös muut keskeiset rikostorjuntaan osallistuvat viranomaiset.

Ongelmaksi on muodostunut se, että kansallinen lainsäädännön kehitys ei pysy ajantasaisena nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä, jossa rikokset ja vahingot tapahtuvat nopealla aikataululla useassa maassa, rikoksentehtäjät ja uhrit voivat olla useassa maassa ympäri maailmaa, ja näyttö rikoksiin pitää hakea eri puolilla maailmaa sijaitsevilta palvelimilta.

Rikostorjunnan lisäksi poliisilla on merkittävä rooli onnettomuuksien ja suuronnettomuuksien tutkinnassa ja siihen oleellisesti liittyvässä uhrien tunnistamisessa. Globaalisti kasvava matkustaminen ja sen seurauksena lisääntyneet onnettomuudet, joissa osallisina voi olla henkilöitä useista maista, on asettanut aivan uudenlaiset vaatimukset poliisin toiminnalle. Rikostorjunnan tapaan tämäkin toiminta edellyttää usein toimimista toisessa maassa tai useissa maissa, nopeaa reagointikykyä ja toimivaa kansainvälistä tiedonvaihtoa.

Yhteistyö poliisi- ja oikeusviranomaisten välillä

Suomessa jakoa oikeus- ja lainvalvontaviranomaisiin ei perinteisesti ole pidetty niin jyrkänä kuin muualla Euroopassa. Viimeaikainen kehitys kansainvälisen yhteistyön instrumenttien täytäntönnäpänössä on vaikuttanut Suomessa siten, että kansainvälisestä yhteistyöstä rikostorjunnassa on pyritty tekemään yhä syyttäjävetoisempaa. Suomessa poliisi- ja oikeusviranomaisyhteistyö on perinteisesti ollut tiivistä ja toimivaa siten, että operatiiviseen toimintaan liittyvä päätöksenteko lukuun ottamatta eräitä pakkokeinoja on vastuu-

tettu poliisille. Vahvuutenamme on kansainvälisesti ollut se, että poliisilla on ollut oikeus oikeusviranomaisen roolissa tehdä rikosoikeudenhoitoon liittyviä tiedonsaanti- ja todistelupyyntöjä, jotka ovat tiukan laillisuus- ja laadunvalvonnan alaisia. Ei ole perusteltua, että otamme tässä työskentelyssä mallia maista, joissa vastaavaa yhteistyötä ei ole tai joissa on rakennettu raja-aitoja oikeus- ja poliisiviranomaisten välille. Havaintojen mukaan eurooppalaisen mallin keinotekoinen istuttaminen järjestelmäämme on lisännyt muotomääräisyyttä ja jäykkyyttä asioiden hoitamisessa. Toteutuessaan tämä syyttäjävetoinen malli johtaisi tiedonvaihdon edellytysten heikentymiseen ja vaikuttaisi hidastavasti tiedonvaihtoon. Muutosta tähän suuntaan on syytä vastustaa.

Tiedonvaihto ja tiedon saatavuusperiaate

Rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa sekä myös tutkinnassa on aivan keskeistä reaaliaikaisen rikostiedustelutiedon toimittaminen lainvalvontaviranomaiselta toiselle. Tiedon saatavuuden edellytyksiä tulee parantaa ja tiedonvaihdon luotettavuutta ja nopeutta tulee pyrkiä lisäämään. Keinoina tähän on monivuotisissa ohjelmissa kirjattujen periaatteiden hyödyntäminen ja EU:n tasolla myös EU:n virastojen parempi hyödyntäminen. Kansallisesti voidaan jatkaa tiedonvaihdon esteiden purkamista.

Tekijöiden taustojen ja yhteyksien tunnistaminen heti ensivaiheessa olisi aivan keskeisen tärkeää ja siihen tarvitaan kussakin jäsenmaassa kerrytettyä rikostiedustelutietoa. EU-tasolla on tältä osin saavutettu viime vuosina huomattavaa edistystä Europolin roolin vahvistumisen sekä SIENA -kanavan käytön laajennuksen kautta; kuitenkin näiden toimintamahdollisuuksien täysimääräinen hyödyntäminen on edelleen keskeinen haaste EU-tasolla. Suomi on ollut aktiivisesti mukana niin sanotussa ADEP - hankkeessa, jonka tavoitteena on edistää poliisitiedonvaihdon automatisointia, joka osaltaan edistää tiedon saatavuusperiaatetta (EPRIS hanke hylättiin Komission toimesta toteuttamiskelpoisuusarvioinnin jälkeen).

Saatavuusperiaatetta palvelevat muun muassa ns. Ruotsin aloite, Prümyhteistyö ja Europolin tarjoamat mahdollisuudet. Lisäksi nähtäväksi jää, miten tulevaisuuden Eurojust-yhteistyö kehittyy ja mikä tulee olemaan Eurooppalaista syyttäjää koskeva ratkaisu ja sen merkitys. Molemmat kuitenkin tarjoavat työkaluja, jos ne otetaan sekä EU:n tasolla että kansallisesti järkevällä tavalla käyttöön. Tiedonvaihdon edellytysten parantamiseksi tiedonvaihdon nopeudella on keskeinen merkitys. Kun osapuolet tunnistavat toisensa luotettavasti ja tiedon käsittelyä koskevat normit toimivat, voidaan samalla taata perusoikeuksien suoja ja valvoa tiedon käyttöä ja luovuttamista. Europolin SIENA-järjestelmän käytön laajentaminen nopeuttaa tiedonvaihtoa ja helpottaa tiedon saatavuutta. Europol-tietojen käsittelysäännöillä voidaan rajoittaa sekä tietojen käyttötarkoitusta ja tiedon luovuttamista. Interpolin kautta voidaan tavoittaa koko muu maailma. Schengenin tietojärjestelmän avulla saadaan nopeasti ja luotettavasti suuret tietomassat viranomaiskäyttöön. Nämä erilliset

kansainväliset tietojärjestelmät kattavat asiallisesti eri asioita ja maatieteellisesti eri alueita, mutta ne täydentävät toisiaan.

Tiedon saatavuusperiaatetta ja viranomaisten välisen tiedonvaihdon esteiden purkamista tulee jatkaa. Tulevaisuuden haasteita ovat PNR-tiedon hyödyntäminen, Eurodac-järjestelmän merkitys ja VIS-järjestelmän tiedot. Kun tiedonvaihto toteutetaan selkeillä pelisäännöillä ja riittävästi keskitettyjen rakenteiden kautta, ei osapuolilla ole tunnistamisongelmia keskenään, eikä tiedon oikean käyttötarkoituksen osalta synny epäilyksiä.

Rikostorjuntayhteistyö sekä tiedonvaihdon tehostaminen kolmansien maiden kanssa

Poliisiyhteistyössä suhteessa kolmansiin maihin on viimeaikoina aktiivisesti solmittu alemmantasoisia virasto- tai ministeriötason yhteistyösuhteita sekä vastaanotettu aloitteita lukuisista maista ja virastoista. Viimeisimpinä esimerkkeinä yhteistyösuhteista ovat Serbia ja Nigeria sekä aloitteista Georgia ja Valko-Venäjä. Yhteistyösuhteiden solmimisen osalta tarvitaan selkeästi määrätietoisempaa ja tavoitteellisempaa toimintaa, olennaista olisi tunnistaa keskeisiä toimijoita myös kolmansista maista sekä solmia kahdenvälisiä yhteistyösuhteita kansallisista rikostorjunnallisista operatiivisista tarpeista lähtien.

Konkreettisia toimenpide- ja kehittämissuhteita poliisin osalta

Poliisi pitää hyvinä seuraavia käytännön toimia sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisyhteyden parantamiseen poliisin näkökulmasta ja poliisin toimenpiteinä:

Etenkin kyberrikollisuuden torjunnassa, mutta myös muussa kansainvälisessä rikostorjunnassa, tiedonhankinnan keinoja olisi edelleen helpotettava ja nopeutettava luomalla oikeudellinen perusta, ja käytännön kanavat, jotka huomioivat uuden toimintaympäristön asettamat vaatimukset. Erityisesti on parannettava ja nopeutettava palveluntuottajilta tarvittavan tiedon saatavuutta tarpeen mukaan hidastettuna ja jäykkä oikeusapumenettely sivuuttaen. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota perusoikeuksien turvaamiseen.

Hallinnollisin keinoin tapahtuvan ennaltaehkäisevän rikostorjunnan juridinen pohja ja kansalliset sekä kansainväliset instrumentit ovat puutteelliset ja niihin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Kansainvälisen tiedonvaihdon edelleen nopeuttamiseksi olisi kehitettävä ja hyödynnettävä automatisoituja malleja ja menetelmiä.

Tietosuojavaatimukset ovat kansallisella ja kansainvälisellä tasolla tiukentuneet. Tässä tilanteessa olisi kuitenkin varmistettava tehokkaan ja entistä nopeamman operatiivisen toiminnan tarpeet.

Poliisin johtamaa tilanne- ja torjuntakuvatoimintaa on edelleen kehitettävä ja vahvistettava siten, että toiminnalla tehokkaasti ja reaaliaikaisesti voidaan ennaltaehkäistä rikoksia sekä koordinoida kansallisen ja kansainvälisen rikostorjunnan kokonaisuutta hyödyntäen täysimääräisesti tarvittavia järjestelmiä ja rekistereitä.

Tiedustelurekisterien kehittämisessä olisi huomioitava yhdenmukaisuus, käytettävyys, moniviranomaistoiminta ja kansainvälinen ulottuvuus.

Kansainvälisen yhteistyön tiivistämiseen ja nimenomaan rikosten ennaltaehkäisyyn ja torjunnan reaaliaikaisuuteen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota nostamalla eri foorumeille kansallisesti tärkeitä asioita menetelmä-, järjestelmä- ja lainsäädäntä/sopimustasolla.

Terrorismiin ja ääriliikkeisiin (ml. Foreign Fighter-ilmiö), liittyvässä rikostorjunnassa on painopistettä siirrettävä aktiiviseen ennaltaehkäisyyn.

Nopeusvaatimuksen, ennalta ehkäisyn ja toiminnan monitahoisuuden vuoksi olisi entistä selvemmin tuettava poliisin tehtävänä olevaa rikostorjunnan johtamista ja koordinointia.

Osallistutaan aktiivisesti sisäisen turvallisuuden ja poliisiasioiden kansainväliseen työhön EU:ssa ja muilla kansainvälisillä foorumeilla. Tarkoituksena on vaikuttaa ennakkolisesti sekä lainsäädäntöön että toimintaan, sekä omaksua ennakkolisesti kansallisesti tarkoituksenmukaiset menettelyt (best practises) kytkien ne riittävällä tavalla kansalliseen toimintaan. Siviilikriisinhallinnan osalta varmistetaan poliisin osallistuminen kansainvälisen siviilikriisinhallinnan tehtäviin. Kolmansien maiden oman turvallisuuskyvyn kehittäminen lisää Euroopan ja sen lähialueiden turvallisuutta. Sisäisen turvallisuuden resurssien tarjoaminen EU-operaatioiden käyttöön EU:n ulkopuolella luo vakautta myös EU:n alueelle.

Parannetaan tiedonvaihtoa akselilla kolmannet maat – EU – kansallinen taso. Varmistetaan EU-tasolla ja kansallisella tasolla että mm. tiedonvaihtoa varten on riittävät toimivaltuudet ja tietojärjestelmät, ja että kaikkien EU-virastojen tieto on lainvalvonnan käytössä. Tiedonvaihtoon kytketään aina analyysi. Tiedonvaihtoon liittyen varmistetaan poliisin osalta PNR-direktiivin toteutuminen ja Poliisihallituksen vedolla tapahtuva PIU-keskuksen rakentaminen toteutuu (PNR-hanke). Erityishaasteena on kansainvälinen oikeusapu.

Sitoudutaan poliisiasioiden osalta EU:n Home Affairs -poliisi- ja rikosoikeudellisen toimialueen strategioihin ja toimeenpano-ohjelmiin ja jalkautetaan ne kansallisesti tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Varmistetaan, että poliisialan kansalliset ohjausasiakirjat (terro, kyber, järjestäytynyt rikollisuus, lama) ovat aina jo lähtökohtaisesti synkronissa EU-tason kanssa.

Operatiivinen yhteistyö kolmansien maiden kanssa: luodaan poliisin osalta mahdolliset, mutta toistaiseksi puuttuvat pysyvät toimintarakenteet. Hyödynnetään tässä PTR -konseptia siten, että EU-strategiat kytketään jatkossa synkroniin myös PTR -toiminnon kanssa. (Rajavalvonnan ja poliisitoiminnan kiinteä yhteys, Baltia, Venäjä, Suomi-Viro erityisenä painopisteenä versus Etelä-Euroopalla Afrikasta tulijat).

Kansallisesti: synergiat turvallisuusviranomaisten tehtävissä ja toimivaltuuksissa: turvallisuusviranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien väliset suhteet pitää analysoida johdetusti. Nyt niissä on osin päällekkäisyyksiä ja kaikilla toimijoilla viranomaiskentässä ei ole tarkkaa tilannetietoisuutta näistä. Tätä rajankäyntiä edellyttää myös hybridiuhkiin varautuminen. Toimitaan aktiivisena vaikuttajana myös kokonaisturvallisuuden kentässä.

Talous: käytetäänkö em. synergioita tehokkaasti, eikä tehdä turhaa päällekkäistä työtä. Turvallisuusviranomaisten tehtävien ja rahoituksen suhde pitää käydä tarkasti läpi viranomaisten kesken ja viranomaisen (poliisin) sisäisesti. Esimerkkeinä konkreettisista toimenpiteistä on asian näkyminen poliisin strategiassa (johdon tahtotila), toimitilojen ja tukitoimien keskittäminen ja poliisin osalta toimenpiteenä nyt strategiassa oleva pitkäjänteinen taloussuunnittelu, jossa on huomioitu resurssien käyttö, porrastetut kalustohankinnat jne.

Järjestäytyneen rikollisuuden strategia päivitetään. Poliisin osalta pyritään saamaan paremmin hallinnollinen tieto käyttöön. Panostetaan järjestäytyneen rikollisuuden taloudellisten edellytysten heikentämiseen ja rikoshyödyn poisottamiseen.

Poliisin kybertoimintalinjausten laatiminen (EU-tason kanssa synkronissa): kybertoimintaympäristön hahmottaminen poliisissa mahdollisuutena ja voimavarana, jonka kautta tarjotaan sähköiset palvelut poliisin asiakkaille, sekä jonka kautta toimivat poliisin sisäiset järjestelmät ja työkalut, mutta myös tiedonhankinnan toimivaltuuksien ja kyberpuolustuksen tehtävät. Poliisi sitoutuu kehittämään osaltaan tämän alan tutkimusta ja koulutusta.

Poliisin terrorismin torjunnan toimintalinjausten päivittäminen (EU-tason kanssa synkronissa). Kehitetään edelleen konkreettisia välineitä väkivaltaisen radikalisaation ennalta ehkäisemiseen, joista esimerkkinä on mm. 2013 - 2014 kehitetty poliisin uhka-arviotyökalu.

Varmistetaan poliisiyksiköiden tietoisuus laittoman maahantulon torjunnan ajantasaisista kysymyksistä. Osallistutaan aktiivisesti laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden palauttamiseen lähtömaahan.

4.2.4 Suojelupoliisi

Keskeiset ehdotukset

Suomen valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen ja sitä vaarantavien ulkoisten ja sisäisten uhkien tunnistaminen ja ennalta estäminen on Suojelupoliisin toiminnan tarkoitus. Keskeisenä tehtävänä on tuottaa strategista toimintaympäristötietoa turvallisuuspoliittisten päätöksentekijöiden käyttöön.

Suojelupoliisin tiedonhankintaprioriteettien tarkoituksena on ohjata kansallista turvallisuutta palvelevaa tiedonhankintaa, joka kytkeytyy Suomen valtiosuvereniteettiin kohdistuvien hankkeiden ja rikosten torjuntaan. Tiedonhankintaprioriteettien vuosittaista asettamista varten on luotu mekanismi, jolla varmistetaan käsitys niistä ulkoisista ja sisäisistä uhista tai ilmiöistä, joiden voidaan arvella heikentävän kansallista turvallisuutta. Asettamismekanismien taustalla on pyrkimys parantaa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon liittyvän ajankohtaisen tiedon saantia. Tiedonhankintaprioriteettien asettaminen tapahtuu Suojelupoliisia ohjaavan sisäministeriön johdolla.

Huomioiden sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyvien ilmiöiden aiempaa tiiviimpi kytkeytyminen toisiinsa Suojelupoliisilla tulisi olla mahdollisuus valtion ylimmän johdon päätöksentekoa tukevan ja ulkoisia turvallisuusuhkia koskevan tiedustelutiedon hankintaan myös ulkomailla. Kyse olisi valtakunnan turvallisuutta vaarantavien hankkeiden torjumiseksi tarpeellisten tietojen hankkimisesta henkilöiltä ja tietojärjestelmistä.

Suojelupoliisin hallinnollinen asema muuttui vuoden 2016 alusta, jolloin virasto siirtyi suoraan sisäministeriön alaisuuteen. Riippumatta Suojelupoliisin hallinnollisen aseman muutoksesta jatkossakin varmistetaan, että Suojelupoliisin, poliisin sekä muiden viranomaisten yhteistyö kansallisen turvallisuuden kysymyksissä sekä siihen liittyvässä tiedonvaihdossa säilyy hyvänä ja sitä kehitetään edelleen.

Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapintaan kytkeytyvään turvallisuustiedusteluun liitettävä osaamisen kehittäminen tulisi huomioida aiempaa tehokkaammin yhteistyössä niin kotimaisten kuin ulkomaistenkin viranomaistoimijoiden kanssa. Tähän erityisesti tulisi sisällyttää tiedonhankintaan ja analyysitoimintaan liittyvää koulutusyhteistyötä.

Suojelupoliisin näkemykset sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyksistä

Käsitteistä

Poliisin organisaatiossa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjunnasta vastaa valtakunnallisena yksikkönä toimiva Suojelupoliisi. Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n mukaan Suojelupoliisin tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma määrittelee sisäisen turvallisuuden yhteiskunnan tilaksi, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä tai muutoksista johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta. Parlamentaarisen poliisikomitean loppumietinnön (1986) mukaan puolestaan valtion ulkoista turvallisuutta saattavat vaarantaa kaikki sellaiset pyrkimykset, joilla on vahingollinen vaikutus valtakunnan oikeuksiin tai etuihin taikka Suomen ja ulkovaltojen välisiin suhteisiin.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden käsitteet ovat häilyviä eikä niiden välille voida vetää tiukkaa rajaa. Kyse on näkökulmaerosta: sisäisen turvallisuuden käsite rakentuu voimakkaasti yksittäisiä ihmisiä koskevan näkökulman varaan, kun taas ulkoisen turvallisuuden käsitteessä painottuu valtiollinen, ennen kaikkea valtion itsemääräämisoikeuteen liittyvä tarkastelukulma.

Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus Suojelupoliisin toiminnassa

Suojelupoliisin toiminta tapahtuu sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden liitoskohdassa. Suojelupoliisin torjumille rikoksille ja hankkeille on yhteistä, että ne kohdistuvat Suomen valtiotoveritehtäviin. Valtio- ja maanpetoksellisten rikosten osalta tämä on itsestäänselvyys, mutta sama ajatus heijastuu myös terrorismikriminalisoinneista. Rikoslain mukaan rikosentekijällä on terroristinen tarkoitus, jos hänen tarkoituksenaan on pakottaa jonkin valtion hallitus tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotain tai hän pyrkii oikeudettomasti kumoamaan jonkin valtion valtiosäännön. Suojelupoliisin torjuttaviksi kuuluvista kansainvälisiä yhteyksiä omaavista rikoksista erityisesti terrorismiin ja laittomaan aktivismiin liittyvät teot tavallisesti konkretisoituvat suoraan kansalaisiin kohdistuvina tapahtumina ja siten vaikuttavat sisäisen turvallisuuden ydinalueella.

Kansainvälistymisen myötä valtioiden ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen raja on muuttunut yhä häilyvämmäksi. Myös uhkien ja riskien rajaaminen alue- tai paikkasidon-

naisiksi on entistä vaikeampaa taloudellisten, teknisten ja sosiaalisten järjestelmien valtiorajat ylittävästä luonteesta ja keskinäisriippuvuudesta johtuen. Suomen turvallisuutta uhkaavat vakavimmat tekijät liittyvät nykyisin usein Suomen ulkopuolisiin tapahtumiin. Siten myös ulkomaista alkuperää olevan ja siellä syntyvän uhan seuraukset saattavat realisoitua Suomessa aiempaa herkemmin. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuville ulkoisille uhille on yhteistä se, että taustalla olevien valtiollisten ja ei-valtiollisten tahojen tunnistaminen ja erottaminen toisistaan on yhä vaikeampaa. Tästä johtuen uhkien ennakoiminen on aiempaa haasteellisempaa.

Uhat voidaan jakaa karkeasti siviililuonteisiin ja sotilaallisiin. Keskeisinä siviililuontoisina turvallisuusuhkina voidaan pitää ainakin kansainvälistä terrorismia, ulkovaltojen Suomeen ja sen etuihin kohdistamaa vakoilua, joukkotuhoaseiden ja kaksikäyttötuotteiden levittämisyrittämiä sekä sellaista kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta, joka pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon tai soluttautumaan valtiorakenteisiin. Viime vuosina erityisesti tietoverkkoympäristössä tapahtuva rajat ylittävä vakoilu on noussut merkittäväksi uhaksi. Tällainen toiminta mahdollistaa suurten tietomäärien hankkimisen keskitetysti, mikä voi aiheuttaa korjaamatonta vahinkoa kohdevaltion turvallisuudelle ja sen eduille. Tietoverkoissa tapahtuva sabotaasi ja tiedon vääristäminen ovat myös merkittäviä uhkia.

Terrorismintorjunnan osalta keskeisenä muutostekijänä on riskihenkilöiden määrän kasvu, jonka arvioidaan jatkuvan edelleen. Samaan aikaan kun riskihenkilöiden määrä on lisääntynyt, ovat useat Suomea aiemmin terrorismilta suojanneet tekijät - muun muassa puolueeton ja vähemmän näkyvä kansainvälispoliittinen rooli, sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja merkittävien konfliktialueelta peräisin olevien maahanmuuttajayhteisöjen puuttuminen - poistumassa. Yhteydet Suomesta terroristisiin toimijoihin ulkomailla ovat lisääntyneet. Ulkomaiset radikaaliverkostot ovat alkaneet luoda yhteyksiä ja rekrytoida seuraajia Suomeen muodostuneista islamistiverkostoista. Terrorismin torjunnan toimintaympäristön muutoksia käsitellään laajemmin kansallisessa terrorismin torjunnan strategiassa.

Ulkomaisten tiedustelupalveluiden tiedustelutoiminta Suomessa on palannut aktiivisuudeltaan ns. kylmän sodan tasolle. Henkilölähteisiin perustuvan tiedustelun rinnalle ja sitä tukemaan on tullut tietoverkkoympäristöissä tapahtuva tekninen tiedustelu, jonka havaitseminen ja torjuminen on vaikeaa.

Laiton aktivismi on siirtynyt yhä enenevässä määrin tietoverkkoihin. Anonyymipalveluiden käyttö uhkausten, vihapuheen ja äärimmäisten mielipiteiden foorumeina on yleistynyt. Uhkauksia esitetään yhä enemmän ja helpommin sekä valtiojohtoon kuuluvia että muita julkisuuden henkilöitä kohtaan.

Yleisen globalisoitumiskehityksen seurauksena yksittäisten valtioiden turvallisuuskysymykset ovat kansainvälistyneet. Suomen turvallisuutta uhkaavat ilmiöt ja niiden taustatekijät liittyvät käytännössä poikkeuksetta maamme ulkopuolisiin ja osin vaikeasti hahmotettaviin tapahtumiin ja kehityssuuntiin. Turvallisuuskysymysten rajat ylittävän luonteen vuoksi analysoidun kansainvälisen turvallisuustiedustelutiedon tarve on kasvanut merkittävästi. Tehokas globaaleihin uhkiin liittyvä turvallisuustiedustelu vaatii aiempaa monimuotoisempia keinoja ja lähestymistapoja. Tämä asettaa uudenlaisia haasteita Suojelupoliisin tiedonhankinta- ja analyysitoiminnalle.

Suojelupoliisin kansainvälisen yhteistyön keskeiset haasteet

Tiedustelutiedon saanti ulkomailta

Suojelupoliisin toimintaympäristö on vahvasti kansainvälinen. Suojelupoliisille säädetyn tehtävän suorittaminen edellyttää, että se saa riittävässä laajuudessa käyttöönsä Suomen turvallisuustilanteen kannalta olennaisia ulkomaisia tiedustelutietoja. Tietojen saanti perustuu turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kansainväliseen kahden- ja monenväliseen luottamukselliseen tietojenvaihtoon. Eri maiden kansallisten viranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä täydentää tietojenvaihto Euroopan unionin tiedusteluanalyysikeskuksen kanssa.

Kansainvälisestä tiedusteluyhteistyöstä on pidettävä erillään rikostorjuntaa palvelevat kansainväliset yhteistyömenettelyt. Suojelupoliisin toimialalla niiden merkitys on vähäinen. Yksi keskeinen syy tähän on se, että Suojelupoliisin suorittaman rikostorjunnan kohdehenkilöt yleensä toimivat vieraan valtion puolesta ja usein sen virkamiehinäkin Suomen etuja vastaan. Rikoksenteosta hyötyvä valtio ei käytännössä anna rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi tarvittavaa apua sille valtiolle - esimerkiksi Suomelle - johon rikos kohdistuu.

Suojelupoliisin tiedonhankinnasta ulkomailla ei ole säädetty. Suojelupoliisin tiedonhankinta perustuu poliisilain mukaisten rikoksen estämistä ja paljastamista koskevien toimivaltuuksien käyttöön. Näitä toimivaltuuksia se voi käyttää vain Suomen alueella. Suojelupoliisin ulkomaita koskeva tiedonsaanti nojaa käytännössä sen harjoittaman kansainvälisen tiedusteluyhteistyön, avointen lähteiden seurannan sekä Suojelupoliisin oman yhdysmiestoiminnan varaan.

Turvallisuus- ja tiedustelupalveluyhteistyö

Suojelupoliisi ja sen edeltäjät ovat Suomen itsenäistymisestä lähtien tehneet laajaa bilateraalista ja multilateraalista yhteistyötä ulkomaisten tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden

kanssa. Yhteistyön avulla varmistetaan valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisten ulkomaisten tiedustelutietojen saaminen Suomen toimivaltaisten viranomaisten käyttöön. Turvallisuuskysymysten yleisestä globalisoitumiskehityksestä ja siitä seuranneesta ulkomaisten tiedustelutietojen merkityksen korostumisesta johtuen Suojelupoliisi on viime vuosina suunnitelmallisesti laajentanut kansainvälistä yhteistyöverkostoaan siten, että sen tällä hetkellä on katsottava kattavan kaikkien Suomen turvallisuuden kannalta olennaisten maiden tiedustelu- ja turvallisuuselimet.

Turvallisuus- ja tiedustelupalvelut toimivat yhteistyössä sekä kahdenvälisesti että erilaisten monenvälisten foorumeiden kautta. Suomen ja Suojelupoliisin kannalta merkittävää tässä yhteistyössä on se, että turvallisuus- ja tiedustelupalvelut lähtökohtaisesti tekevät yhteistyötä vain oman toimialansa ulkomaisten kumppanien kanssa poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten sijaan.

Turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden välinen kahdenvälinen yhteistyö on usein tapauskohtaista ja perustuu siihen, että osapuolten operatiiviset intressit kohtaavat. Yhteistyön kohteena on yleensä sellainen konkreettinen uhka, jonka toteutumisen seuraukset saattaisivat kohdistua kumpaankin valtioon. Yhteistyömuotoja ovat muun muassa osapuolten välinen tietojenvaihto ja yhteen sovitettut tiedonhankintaoperaatiot. Suojelupoliisilla on yhteistyösuhteet noin 80 ulkomaiseen turvallisuuspoliisi-, turvallisuuspalvelu- ja tiedustelupalveluviranomaiseen.

Turvallisuus- ja tiedustelupalvelualan monenvälisten foorumeiden merkitys tiedonvaihdonkanavana on kasvanut sen myötä, että torjuttavat uhat ja ilmiöt ovat kansainvälistyneet. Suojelupoliisin kannalta pitkäaikaisin kansainvälinen yhteistyömuoto on pohjoismaisten kumppanivirastojen välinen verkosto, jonka puitteissa virastojen päälliköt ja eri toimintasektoreiden esimiehet kokoontuvat säännöllisesti. Lisäksi järjestetään asiantuntijatapaamisia kaikkia Pohjoismaita koskevan tiedon jakamiseksi ja analysoimiseksi. Pohjoismaat tekevät vakiintunutta yhteistyötä myös strategisten ilmiö- ja uhka-arvioiden laadinnassa.

Suojelupoliisi on ollut pääosin turvallisuuspalveluista muodostuvan ns. Bernin klubin jäsenen 1990-luvulta alkaen. Tästä yhteistyöstä kehittyi turvallisuuspalveluiden terrorismin torjuntaan keskittyvä yhteistyöfoorumi Counter Terrorism Group (CTG), jonka jäsen Suojelupoliisi myös on.

EU:n tiedusteluanalyysikeskus (EU Intelligence Analysis Centre, EU INTCEN) on jäsenmaiden siviilitiedustelupalveluiden ja siviiliturvallisuuspalveluiden tietoja yhteen kokoava organisaatio, jonka tehtävänä on EU:n päätöksentekijöiden tukeminen asiantuntevalla ja oikea-aikaisella tiedolla. EU INTCEN ei itse kerää tiedustelutietoa eikä sillä ole oikeuksia esimerkiksi pakkokeinojen käyttöön, vaan sen tuottamat tiedusteluanalyysit ja tilannekuva nojaavat jäsenmaiden siviilitiedustelupalveluiden ja siviiliturvallisuuspalveluiden sille

toimittamaan tiedustelutietoon. Taustalla on Lissabonin sopimuksessa määritelty toimivalta-
tajako, jonka mukaan kansalliseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset kuuluvat jäsenvalti-
oiden toimivaltaan. Suojelupoliisi on yhteistyössä EU INTCEN:in kanssa.

Suojelupoliisilla on viime vuosina ollut lyhyt- ja pitkäaikaisia yhdyshenkilöitä sijoitettuna
eräissä Euroopan ulkopuolisissa maissa toimiviin Suomen suurlähetystöihin, joissa heillä
on diplomaattisen edustajan asema siitä seuraavin oikeuksin ja erivapauksin. Suojelupo-
liisin yhdyshenkilöt osallistuvat valtion turvallisuuteen kohdistuvien ulkoisten uhkien tor-
juntaan muun muassa ylläpitämällä yhteyksiä asemamaan sekä siellä edustettuina olevien
muiden maiden viranomaisiin. Yhdyshenkilöiden toiminta pohjautuu poliisin kansainvä-
listä tietojenvaihtoa koskevien, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain
säännösten soveltamiseen.

4.3 Rajavartiolaitos

Rajaturvallisuusalan kansainvälisen toiminnan keskeiset haasteet

Rajaturvallisuus kattaa rajavalvonnan, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja tur-
vaamisen sekä puolustusvalmiuden ylläpitämisen.

Rajaturvallisuusalan kansainvälisen toiminnan keskeiset haasteet voidaan jakaa kolmeen
kategoriaan, jotka ovat: 1) toimintaympäristön muutokseen liittyvät haasteet ml. moni-
muotoiset uhkat, 2) haasteet instituutioiden kanssa ja 3) haasteet useiden toimijoiden
kanssa.

Toimintaympäristön muutos

Ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön muutos vaikuttaa suoraan kansainväliseen yhteis-
työhön ja sen kohdentamiseen. Sillä on myös suora vaikutus rajaturvallisuuden toimeen-
panoon ja käytettävissä oleviin resursseihin. Kansainvälinen yhteistoiminta ja uskottava
kansallinen rajaturvallisuuden ylläpito kulkevat käsi kädessä. Toimintaympäristö muuttuu
nykyään nopeasti ja muutosten ennustettavuus on vaikeutunut. Siksi tarpeellisten uusien
resurssien saaminen ja kohdentaminen tapahtuu usein viiveellä. Kansainvälisen yhteistyön
merkitys onkin globaalien uhkien ja kriisien vuoksi kasvanut.

Rajaturvallisuuteen liittyvät uhkat ovat monimuotoistuneet. Hybridiuhkat käsittävät raja-
turvallisuuden näkökulmasta laajan kirjon uhkia alkaen normaalin ajan laittomasta maa-
hantulosta, rajat ylittävästä rikollisuudesta, vierastaistelijoista ja terrorismista aina poliit-
tis-sotilaalliseen painostukseen ja edelleen sotilaallisen voiman käyttöön. Hybridiuhkien

takana on yleensä valtiollinen toimija. Muuttuneet uhkat vaativat uusia toimintamenetelmiä ja -tapoja sekä yhteistyötä useiden toimijoiden kanssa. Normaaliaikana yhteistyön merkitys sisäisen turvallisuuden toimijoiden kanssa on korostuneessa asemassa rajaturvallisuuden ylläpidossa. Kiristyneessä poliittis-sotilaallisessa painostustilanteessa tiivis yhteistyö puolustushallinnon kanssa on välttämätöntä.

Varautuminen uhkien torjuntaan vaatii rajaturvallisuusjärjestelmien toiminnan ja käytettävyyden varmistamista (mm. rekisterit), sekä myös valmiutta esimerkiksi kohteiden suojaukseen.

Viimeaikaiset tapahtumat osoittavat, että joissakin tilanteissa ulkoiseen turvallisuuteen on tarve vaikuttaa sisäisen turvallisuuden keinoin ja päinvastoin. Kummassakin tapauksessa keinovalikoiman tärkeänä elementtinä on rajaturvallisuuden tehostaminen ml. EU:n laajuisten ja kansallisten rekisterien käyttö ja viranomaisyhteistyön tehostaminen.

Haasteet instituutioiden kanssa

Rajaturvallisuuteen liittyvät asiat on säädely EU-asetuksin ml. Euroopan raja – ja merivartioston (Frontex) toiminta. Asetukset hyväksytään komission esityksen pohjalta neuvoston ja EU -parlamentin kesken tavanomaisessa lainsäätämisyksityksessä. Lainsäädännön alalla keskeisessä asemassa ovat ennakoiva vaikuttaminen komissioon siinä vaiheessa, kun asetusta valmistellaan, sekä vaikuttaminen muihin jäsenmaihiin ja parlamenttiin neuvottelujen aikana. Resurssit eivät riitä jatkuvaan vaikuttamiseen, joten vaikuttamisen on oltava oikea-aikaista ja oikein kohdennettua. Muuten Suomen tavoitteet jäävät saavuttamatta.

Vaikuttaminen on tärkeää erityisesti siksi, että instituutioiden tietämys käytännön rajaturvallisuusasioista on rajallinen.

Haasteet useiden toimijoiden kanssa

Rajaturvallisuuden ylläpitoon liittyy toimenpiteet lähtö- ja kauttakulkumaissa, yhteistyö naapurimaiden viranomaisten kanssa, toimet ulkorajalla ja toimet sisämaassa. Rajaturvallisuutta ylläpidetään maa- ja merirajoilla sekä lentokentillä. Yhteistyöosapuolien määrä on niin kansallisesti kuin kansainvälisesti erittäin laaja ja ne vaihtelevat rajatyypeittäin. Suurin haaste on merirajoilla ja merialueella, jossa toimijoita esimerkiksi Euroopan tasolla on yli 300 ja näistä yli 100 liittyy rajaturvallisuuteen. Rajaturvallisuusasioita käsitellään eri foorumeilla, joista osan vastuualueella on sisäinen ja osan ulkoinen turvallisuus. EU-virastojen rooli on kasvamassa myös ulkoisen turvallisuuden toimintakentässä.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteydet

Rajaturvallisuustoiminta tapahtuu kaikissa sen muodoissaan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnassa ja on siten erottamaton osa molempia. Muun muassa viimeaikaiset Ukrainan ja Viron tapahtumat vahvistavat sen, että valtioiden väliset suhteet näkyvät välittömästi valtakunnan rajoilla. Toisaalta Välimerellä rajaturvallisuusoperaatioiden, kuten Triton/Poseidon Sea, ja kriisinhallintaoperaatioiden, kuten EUNAVFOR Sophia/Nato, väliset rajapinnat laittoman maahantulon ja ihmissalakuljetuksen torjunnassa kytkeytyvät toisiinsa. Operaatioalueet ja operaatioiden tavoitteet ovat limittäin, joten sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteys on selkeä.

Laittomaan maahanmuuttoon, rajat ylittävään rikollisuuteen ja hybridiuhkiin ei kyetä puuttumaan tehokkaasti eikä rajaturvallisuutta ylläpitämään ilman yhteistyötä lähtö- ja kauttakulku- sekä naapurimaiden sekä kansallisten viranomaisten kanssa.

Rajaturvallisuuden rooli on korostunut kriisinhallintaoperaatioissa ja se on nykyään aina osa operaatiota. Kansainväliset (maailmanlaajuiset ja EU) ja kansalliset tukihankkeet kolmansissa maissa pitävät sisällään rajaturvallisuuskomponentin.

Rajaturvallisuutta ylläpidetään viimeiseen asti ennen kriisin eskaloitumista sotilaalliseksi. Hybridiuhkien torjunnan kannalta on tärkeää, että myös ns. harmaassa vaiheessa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnassa toimivalla viranomaisella on kattavat toimivaltuudet ja yhteistyökanavat kansallisiin ja naapurimaiden viranomaisiin.

Toiminnassa huomioitavat asiat*Toimintaympäristö*

Huolehditaan yhdessä kaikkien relevanttien toimijoiden kanssa, että kullakin viranomaisella on ajantasainen ja riittävä tilannekuva. Hyödynnetään aiempaa paremmin EU-virastojen ja instituutioiden muodostamaa tilannekuvaa (Frontex, Europol, EASO, EEAS jne). Tuetaan pyrkimyksiä tehostaa EU:n tasolla ja sen pohjalta kansallisesti yhteisen riskianalyysin laadintaa. Hyödynnetään muiden maiden kokemuksia monimuotoisiin uhkiin vastaisissa ja nykyteknologian hyödyntämisessä.

Kohdennetaan kansainvälisen toiminnan resurssit mahdollisuuksien mukaan koordinoitusti siten, että Suomen etu turvataan parhaalla mahdollisella tavalla.

Huolehditaan valmiussuunnittelusta ja varautumisesta erilaisiin tilanteisiin ml. resurssit, välineet ja toimivaltuudet.

Instituutiot

Lainsäädäntöön vaikutetaan siten, että se turvaa kansainvälisen yhteistyön ja osallistumisen erilaisiin yhteistyöhankkeisiin ja operaatioihin. Rajaturvallisuuden osalta päätöksentekokynnystä kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiseen ei nosteta. Kansallisen vastuuviranomaisen tulee olla vastuuviranomainen myös kansainvälisessä yhteistyössä.

Instituutioihin pyritään saamaan tärkeille ja vaikuttaville paikoille suomalaisia osaajia, joilla on vaikutusmahdollisuus lainsäädännön sisältöön jo valmisteluvaiheessa, ja jotka tuovat instituution käytännön rajaturvallisuusosaamisen. EU-delegaatioiden rajaturvallisuusosaamista on vahvennettava kolmansissa maissa. Kansallisissa organisaatioissa osaamisen jatkuvuus turvataan.

Instituutioiden tärkeimpiin, asiaan vaikuttaviin edustajiin luodaan luottamukselliset suhteet ja tuetaan heitä työssään. Vaikuttaminen tehdään entistä suunnitelmallisemmin ja kohdennetummin.

Toimijat

Huolehditaan siitä, että viranomaisten tehtävät, toimivalta ja vastuujako ovat selkeät kansainvälisen yhteistyön osalta myös tulevaisuudessa ja toimintaympäristön muutoksen vaatimat päätökset ja kansainväliset toimenpiteet, kuten osallistuminen erilaisiin operaatioihin, voidaan tehdä nopeasti. Vastuu päätöksentekijästä ja/tai esittelijästä on oltava yksiselitteinen ja nykyisenkaltaisen vastuujon mukainen kaikissa uhkatilanteissa.

Tiedostetaan tärkeimmät yhteistyöosapuolet niin kansainvälisesti kuin kansallisesti, sitoutetaan heidät ja hyödynnetään heidän osaamistaan tavoitteiden saavuttamiseksi. Priorisoidaan yhteistyö ja kahdenvälisen yhteistyön lisäksi pyritään löytämään valtionhallinnolle horisontaalisia ja/tai temaattisia yhteistyötahoja kuten alue, maa ja organisaatio.

4.4 Pelastusopisto

Tiivis kuvaus kansainvälisen yhteistyön keskeisistä haasteista ja konkreettiset toimenpide- ja kehittämis ehdotukset

Pelastustoimen näkökulmasta kansainvälistä yhteistyötä vaikeuttavat maakohtaiset erot pelastustoimen organisaatioissa ja johtamisjärjestelmissä sekä lainsäädännössä ja turvallisuuteen liittyvissä käsitteissä. Esimerkkinä käsitteistä mainittakoon suomalainen väestönsuojelu-käsite, jolle on jossain määrin vaikeaa löytää kansainvälistä vastinetta. Lisäksi joissakin maissa on oma erityislainsäädäntönsä tilanteille, jotka meillä vastaavat normaali-

olojen yhteiskuntahäiriöitä tai normaaliolojen häiriötilaa. Erot korostuvat tilanteissa, joissa Suomen pitäisi pyytää kansainvälistä apua pelastustoiminnassa tai vastaavasti tilanteissa, joissa meidän pitäisi lähettää apua ulkomaille.

Merkittäviä kansainvälisen yhteistyön ongelmia liittyy kansainvälisiin konflikteihin, joista seuraa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle, yhteiskunnan elintärkeille toiminnolle ja kansalaisten kokemalle turvallisuudentunteelle. Taustatoimijoina konflikteissa voivat olla alivaltiolliset terroristijärjestöt, valtiot tai valtioiden väliset liittoumat. Näihin turvallisuusuhkiin varautuminen edellyttää toimenpiteitä useilta viranomaisilta ja organisaatioilta. Myös rikollisjärjestöt kuuluvat tähän ryhmään, mutta niiden aiheuttamat häiriöt rajautuvat edellisiä selkeämmin poliisin toimialaan kuuluviksi.

Haasteista osa liittyy huoleen resurssien riittävydestä. Tarve kv-yhteistyölle niin koulutuksen (ammattillinen koulutus ja täydennyskoulutus) kuin tutkimus- ja kehittämistoiminnan osalta ovat selkeät. Tiukentuva talous tuottaa ongelmia ja tasapainoilua toiminnan painopisteitä valittaessa. Pelastusopiston tulostavoiteasiakirjan mukaan meillä on laadukkaat ja kehittyvät koulutuspalvelut, niiden jatkuvuus on ehdottomasti turvattava. Muutkin tulostavoiteasiakirjassa esille nostetut koulutuksen kehittämiseen liittyvät asiat vaikuttavat suoraan sisäiseen turvallisuuteen pelastustoimen ja myös hätäkeskustoiminnan osalta.

Organisaatiotasolla merkittäviä haasteita liittyy pelastustoimen ja CMC:n yhteistyöhön ja sen kehittämiseen erityisesti sisäiseen turvallisuuteen liittyen. Tieto, taito ja kokemus, miten joukkoja muodostetaan kv-tehtäviin tulisi hyödyntää suunniteltaessa sisäisen turvallisuuden strategiaa. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus –hankkeessa on ajateltu asiaa oikeasuuntaisesti. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden raja on nykyistä toimintaa tarkasteltaessa keinotekoinen, koska kyseessä on kuitenkin samanlainen toiminta samanlaisilla välineillä. Haasteena yhteistyölle ovat rahoitusjärjestelyt ja budjetointi.

Koulutuksen alueella pelastustoiminnassa kv-toiminnan avulla voitaisiin näkemyksemme mukaan löytää uusia ratkaisuja toimintatapoihin. Tämä voisi toteutua esimerkiksi olemalla mukana erilaisissa projekteissa ja hankkeissa, jotka katsotaan hyödyllisiksi ja joissa meillä olisi myös annettavaa muille toimijoille. Tässäkin kohden törmäämme taloudellisten resurssien aiheuttamiin rajoituksiin. Toisaalta kv-toiminnan kehittäminen nimenomaan harjoitusalueitamme ja osaamistamme hyödyntäen voi tuottaa taloudellisia resursseja liiketaloudellisen täydennyskoulutuksen kautta, jolle on selkeästi olemassa kysyntää Keski-Euroopassa.

Näkemykset sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyksistä, ja konkreettiset toimenpide- ja kehittämissuositukset

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevassa selonteossa (2012) todetaan maailmanlaajuisen keskinäisriippuvuuden kasvun myötä valtioiden ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden kuuluvan yhä tiiviimmin yhteen. Selonteossa ei kuitenkaan erikseen määritellä ulkoista turvallisuutta, määrittelyä ei ole valtioneuvoston kokonaisturvallisuutta koskevassa periaatepäätöksessäkään (2012). Periaatepäätöksessä määritellään sen sijaan sekä sisäinen turvallisuus että kokonaisuunpuolustus. Myös ulkoasiainministeriön verkkosivuilla sanotaan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välisen rajan olevan häviämässä uusien turvallisuusongelmien ja rajat ylittävien uhkien myötä.

Pelastusopiston antaman pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan ammatillisen koulutuksen sekä varautumiskoulutuksen näkökulmista sisäisellä ja ulkoisella turvallisuudella on selkeitä yhteyksiä. Pelastustoimen vastuulla olevalla pelastustoiminnalla ja siihen läheisesti liittyvällä väestön suojaamisella sekä toimialalle kuuluvien Geneven yleissopimuksissa ja niiden lisäpöytäkirjoissa määrittelyillä väestönsuojelutehtävillä on tiivis, vaikkakin eräissä mielessä välillinen yhteys ulkoiseen turvallisuuteen. Tehokas valmistautuminen valtion rajojen ulkopuolelta aiheutuvia tilanteita ja uhkia varten (kansainvälinen terrorismi ja muu rajojen ulkopuolelta tuleva vaikuttaminen sisäiseen turvallisuuteen, aseelliset selkkaukset/sota) edellyttävät pelastustoimelta sisäisen turvallisuuden toimijana sekä pitkäjänteistä ennakkollista varautumistyötä väestön suojaamisen edellytysten varmistamiseksi että pelastustoiminnan valmiuden ylläpitämiseksi. Kytkentä ja keskinäisriippuvuus ulkoiseen turvallisuuteen ja ulkoisesta turvallisuudesta vastaavien toimijoiden (erit. puolustusvoimat) kanssa on välttämätön tehokkaiden väestön suojaamisjärjestelyiden ylläpitämiseksi. Pelastustoimen ja muiden sisäisen turvallisuuden perinteisten viranomaistoimijoiden (poliisi ja Rajavartiolaitos) rooli on siis merkittävä valtion rajojen ulkopuolelta tulevien uhkien seurausten rajoittamisessa ja uhkien johdosta tarvittavassa operatiivisessa toiminnassa. Pelastusopiston näkemyksen mukaan pelastustoimen näkyvyyttä ja julkisuutta tulisi lisätä huomattavasti, nyt toiminnassa painottuvat poliisi ja puolustusvoimat ja pelastustoimen rooli on jäänyt arvoaan vähäisemmäksi.

Laajasti ymmärrettyä ulkoisella ja sisäisellä turvallisuudella on kytkentä myös siten, että Suomen/Euroopan lähialueilla tapahtuvilla katastrofeilla ja kompleksisilla kriiseillä saattaa olla suoria tai välillisiä vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen ja sisäisen turvallisuuden toimijoiden tehtäviin, esimerkkeinä vakava ympäristöonnettomuus Suomenlahdella, ydinvoimalaonnettomuus/vast. Suomen lähialueella tai Ukrainan ja Syyrian kriisit (laillisten ja laittomien maahantulijoiden määrän hallitsematon kasvu).

Sisäministeriöllä ja sen hallinnonalalla on siis keskeinen yhteensovittamisrooli ulkoisen turvallisuuden uhkista johtuvissa väestön ja kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä edellyttävissä vakavissa tilanteissa.

EU-maiden pelastustoiminnan johtamisjärjestelmistä tulisi laatia selvitys ja lisäksi laatia ihan käytännöntasolla suunnitelmat kv. pelastustoimintaan osallistumisesta Euroopan alueella sekä kansainvälisen avun vastaanottamisesta suuronnettomuus- ja häiriötilanteissa. Uhka- ja riskiarviot tulisi yhtenäistää valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Sekä poikkeusoloissa että laajoissa normaaliolojen häiriötilanteissa voi syntyä tilanne, jossa tarvitaan väestönsuojelua, ja väestönsuojelun johtamisjärjestelmää koskeva ohjeistus tulisikin päivittää ajantasaiseksi. Lainsäädäntöä ja ohjeistusta tulisi kehittää siten, että pelastusviranomaisilla olisi toimivaltuudet kokonaistilannekuvan ylläpitoon tarvittavien tietojen saamiseksi sekä toimenpiteiden koordinointiin normaaliolojen häiriötilanteissa, joihin liittyy onnettomuusvaaraa väestölle tai yhteiskunnan elintärkeille toiminnolle. Pelastustoiminnan koordinoinnin edellytykset tulisi varmistaa sellaisten häiriötilanteiden varalta, joissa vaikutukset ulottuvat usean pelastustoimen alueelle. Pelastustoimen alueiden koordinoinnin kehittämisen näkökulmasta olisi syytä harkita, tarvittaisiinko alueellinen johtoporras. Raportointia sisäministeriölle on syytä edelleen kehittää.

4.5 Kriisinhallintakeskus

Kuvaus kansainvälisen yhteistyön keskeisistä haasteista

Kuopiossa toimiva Kriisinhallintakeskus on siviilikriisinhallinnan ja kansainvälisen pelastustoimen osaamiskeskus. Sen päätehtäviä ovat asiantuntijoiden koulutus kansainvälisiin siviilikriisinhallinta-, rauhanrakentamis- ja kansainvälisen pelastustoimen tehtäviin, asiantuntijoiden rekrytointi, logistisista ja materiaalisista valmiuksista vastaaminen ja alaan liittyvä tutkimus-, julkaisu- ja projektitoiminta. Kriisinhallintakeskus toimii kansallisena johtokeskuksena siviilikriisinhallinnan ja kansainvälisen pelastustoimen tehtäviin lähetetyille asiantuntijoille, ja vastaa kaikista kansallisiin valmiuksiin liittyvistä operatiivisista tehtävistä. Kriisinhallintakeskus on kansallinen toimija, jonka toiminta-alue on vahvasti kansainvälinen.

Kansainvälisen kriisinhallinnan toimikenttä on jatkuvassa muutoksessa. Kansainvälinen yhteisö, ja erityisesti Euroopan unioni, ovat ottaneet ja ottavat edelleen roolia kriiseissä, jotka sijaitsevat yhä kauempana Euroopasta ja ovat yhä moniulotteisempia ja haastavampia muun muassa olosuhteiden ja turvallisuustilanteen johdosta. On nähtävissä, että siviilikriisinhallinnan painopiste on siirtymässä Afrikkaan ja tilanteen niin salliessa myös Lähi-itään. Osallistumisen painopisteen muutokset ja yhä moninaisemmat tehtävät edellyttävät siviilikriisinhallintaan osallistuvilta mailta ja osaamiskeskuksilta kykyä muuntautua vallitsevien olosuhteiden mukaisesti. Siviilikriisinhallinnan strategiassa (2014, visio) todetaan, että Suomi on siviilikriisinhallinnan edelläkävijä. Kriisinhallintakeskuksen tulee siis kyetä mukautumaan uusiin haasteisiin etupainoisesti. Tämä edellyttää jatkuvaa Kriisinhallintakeskuksen

tehtävien, kokoonpanon ja toiminnan ennakkoluulotonta tarkastelua ja kykyä muuntautua nopeasti vaatimusten mukaisesti. Tämä korostuu myös kansainvälisen pelastuspalvelun tehtävien osalta (EU:n pelastuspalvelumekanismi; Voluntary Pool).

Kriisinhallinnan toimintakentän muutoksen myötä kansainvälisen tilannekuvan ylläpitäminen korostuu. Kriisinhallintakeskuksen kansainvälisen yhteistyön haasteena on rajallinen tilannekuva, mikä rajoittaa kykyä ennakoida tulevia tilanteita ja toisaalta vaikeuttaa toiminnan kehittämistä.

Suomalaisten asiantuntijoiden kansainvälisiin tehtäviin rekrytoimisen, ja siten kansainvälisen yhteistyön, haasteena on se, että Suomen ehdokkaat joutuvat kilpailemaan tehtävistä muiden kansainvälisten hakijoiden kanssa. Odotettavissa oleva EU:n suurimpien siviilikriisinhallintaoperaatioiden, EULEX Kosovon ja EUPOL Afganistanin vaiheittainen alasajo, ja sitä kautta haettavissa olevien tehtävien vähentyminen, tarkoittaa jatkossa tiukentuvaa kilpailua eri tehtävistä EU:n johtamissa siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Asiantuntijoiden saaminen operaatioihin edellyttää kansainvälistä yhteistoimintaa, sillä valinnan tehtävään tekee tehtävän avoimeksi ilmoittanut organisaatio.

Ennakoitaessa asiantuntijoiden tarvetta kansainvälisiin operaatioihin haasteena on se, minkälaisista osaamista ja taustaa asiantuntijoilta odotetaan: tämä vaikuttaa myös tuleviin tehtäviin lähetettävien asiantuntijoiden koulutuksen suunnitteluun ja koulutettavien valintaan. Koulutuksen haasteena on lisäksi, että koulutuksen tulee vastata operaatioiden vaihteleviin tarpeisiin esimerkiksi turvallisuustilanteen ja uusien tehtävien osalta mm. EU:n ja YK:n asettamien vaatimusten mukaisesti. Tämä edellyttää jatkuvaa seuranta ja ketteryyttä toteuttaa muutoksia, ja toisaalta myös riittäviä taloudellisia resursseja. Yhteistyö on myös tarpeen kansallisten toimijoiden kanssa, jotta kotimaassa järjestettävällä koulutuksella saavutetaan synergiahyötyjä muiden Suomen turvallisuusalan toimijoiden kanssa.

Projekti-, tutkimus- ja kehittämistyössä Kriisinhallintakeskuksen suurin haaste kansainvälisessä siviilikriisinhallinnan yhteistyössä liittyy sopivien kansainvälisten partnereiden löytämiseen ja yhteistyön toteuttamiseen. Tutkimus edellyttää myös riittäviä taloudellisia resursseja, jolloin ulkopuolisen rahoituksen haku ja pääsy kansainvälisiin projektirahoitushakuihin korostuu. Haasteena on räätälöidä tutkimuksen ja projektien teemat siten, että ne ovat ajankohtaisia ja vastaavat kansainväliseen ja kansalliseen tarpeeseen. Saavutettavat tulokset on myös saatava levitettyä laaja-alaisesti kohderyhmien tiedoksi, mikä edellyttää jatkuvaa ja laaja-alaista alan kansainvälisten toimijoiden toiminnan seuraamista ja toimintaan osallistumista.

Näkemykset sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyksistä

Kriisinhallintakeskus on Suomessa kansainvälinen toimija, jonka keskeisenä tehtävänä on toteuttaa Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimeenpanoa Suomen hyötynäkökulmien mukaisesti sisäministeriön ohjaamana. Kriisinhallintakeskuksen toiminta keskittyy suomalaisten asiantuntijoiden lähettämiseen kansainvälisiin siviilikriisinhallinta- ja rauhanrakentamis- sekä kansainvälisen pelastuspalvelun tehtäviin. Vaikka Kriisinhallintakeskuksen toiminta-alue on maailmanlaajuinen, tapahtuu pääosa toiminnasta Euroopan unionin siviilikriisinhallinta- ja pelastuspalvelutoiminnan sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin puitteissa. Merkittävä osa EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioista tähtää kohdealueidensa poliisitoimen, oikeusvaltioperiaatteen ja rajaturvallisuuden kehittämiseen ja vahvistamiseen, joten Suomen osallistuminen kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin on osa koko EU:n laajuista lähestymistapaa vastata erilaisiin sisäisen turvallisuuden uhkiin kuten terrorismi, rajat ylittävä rikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus.

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategian mukaisesti on tärkeää lisätä jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisten ja oikeus-, vapaus- ja turvallisuusalan elinten osallistumista siviilikriisinhallintaoperaatioihin. Euroopan unionin päätös perustettavista siviilikriisinhallintaoperaatioista, yhtäläillä kuin YK:sta ja Etyjiltä saapuvat pyynnöt saada asiantuntijoita siviilikriisinhallinta- ja rauhanrakentamisoperaatioihin, vaikuttavat Suomen ja siten Kriisinhallintakeskuksen kansainvälisen yhteistyön rakentumiseen, ulkoasiainministeriön ja sisäministeriön linjausten mukaisesti. Sama koskee kansainvälisen pelastustoimen tehtäviin osallistumista. Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteys on merkittävä Kriisinhallintakeskuksen työn määrittäjä, ja Kriisinhallintakeskus on uniikki kansainvälinen toimija, jonka toiminnan kautta asiantuntijat kartuttavat kansainvälisissä tehtävissä tietoja ja taitoja Suomen sisäisen turvallisuuden ja siitä vastaavien toimijoiden tueksi. Kriisinhallintakeskuksen kansainvälisiin tehtäviin lähettämien kansallisten asiantuntijoiden odotetaan kartuttavan kansallista kykyä vastata kansallisiin turvallisuushaasteisiin, jotka ovat sidoksissa Suomen ulkopuolelta heijastuviin uhkiin. Tähän on myös erinomaiset mahdollisuudet, sillä asiantuntijatehtäviin lähtevistä noin 50 prosentilla on taustavirka Suomen sisäisen turvallisuuden tilasta vastaavissa organisaatioissa (pelastustoimi, poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli, oikeusministeriö).

Kriisinhallintakeskuksen lähettämät asiantuntijat työskentelevät siviilikriisinhallintatehtävissä juuri niillä alueilla, jotka heijastavat turvallisuusuhkia Eurooppaan ja edelleen Suomeen, jolloin heille karttuu erittäin vankka tietämys ja näkemys kriisialueiden ongelmista ja niiden syistä sekä ratkaisun mahdollisuuksista. Samalla kansainvälisissä tehtävissä toimiminen kartuttaa tuntemusta kansainvälisistä toimijoista ja luo kontakteja heihin. Tämä tukee tiedonvaihtoa ja yhteistyön mahdollisuuksia Euroopan unionin toimijoiden välillä edistäen Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnalla tehtävää työtä.

Siviilikriisinhallintatehtävien lisäksi Kriisinhallintakeskuksen kansainvälisiä pelastuspalvelutehtäviä varten luomat valmiudet ja kapasiteetit vahvistavat kansallista sisäistä turvallisuutta, sillä näitä valmiuksia (kuten rauniopelastuskalusto ja -osaaminen) voidaan tarvittaessa käyttää myös kansallisesti.

Konkreettiset toimenpide- ja kehittämisehdotukset

Sisäisen turvallisuuden toimijoita edustavien asiantuntijoiden kansainvälisissä tehtävissä karttuneen tietämyksen ja osaamisen jalkauttaminen edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä. Ehdotuksena on tukea Suomen sisäisestä turvallisuudesta vastuussa olevien organisaatioiden kansainvälisyysstrategioiden luomista tai päivittämistä. Strategioiden päämääränä tulee olla sekä kansainvälisen työkokemuksen hyödyntäminen Suomen sisäisen turvallisuuden puolesta työskentelevien organisaatioiden taito- ja tietotason vahvistamiseksi että kansainvälisiin tehtäviin hakeutumisen tukeminen osana henkilökunnan urakehitystä. Tätä voi edelleen tukea suosittelemalla jalkautusehdotuksen laatimista toteutumisen tueksi.

Ehdotuksena myös on, että valmisteltavassa sisäisen turvallisuuden strategiassa esitetään Suomen sisäisestä turvallisuudesta vastaavien tahojen välisen yhteistyön lisäämistä erityisesti kansainvälisiin siviilikriisinhallinta-, rauhanrakentamis- ja kansainvälisen pelastuspalvelun tehtäviin lähetettävien asiantuntijoiden rekrytoimisen edistämiseksi.

4.6 Hätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitoksen näkökulmia sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuuksista ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittämisestä

Valtioneuvoston sisäministeriöstä annetun asetuksen (1056/2013) 2 §:n mukaan Hätäkeskuslaitos kuuluu sisäministeriön toimialaan. Se on valtakunnallinen keskusvirasto, jota ministeriö ohjaa ja valvoo. Toiminnallinen ohjaus tapahtuu kuitenkin yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Ohjauksella ja valvonnalla tarkoitetaan Suomen perustuslain 68 §:ssä mainittua valtioneuvoston ministeriöille keskeisesti kuuluvaa tehtävää eli vastuuta toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Operatiivinen toiminta ja siihen liittyvät hallinto- ja tukipalvelut kuuluvat viraston itsensä ratkaistavaksi ja järjestettäväksi.

Hätäkeskustoimintaa ei ole käsitteenä määritelty laissa, mutta hätäkeskustoiminnasta annetun lain 4 §:ssä on kuitenkin määritelty, mitkä ovat Hätäkeskuslaitoksen tehtävät. Sen mukaan viraston tehtävänä on hätäkeskuspalveluiden tuottaminen, niihin liittyvien pelas-

tustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen toiminnan tukeminen, viestikeskustehtävät, väestön varoittamistoimenpiteiden käynnistäminen sekä muut viranomaisen toiminnan tukemiseen liittyvät tehtävät, jotka viraston on tarkoituksenmukaista hoitaa. Tämän lisäksi Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä on sen toimialaan liittyvien tehtävien ja toimintatapojen kehittäminen sekä valvonta.

Hätäkeskuspalveluilla tarkoitetaan hätätilanteita koskevien ja muita vastaavia pelastustoimen, poliisin tai sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten välittömiä toimenpiteitä edellyttävien ilmoitusten vastaanottamista ja arviointia sekä ilmoituksen tai tehtävän välittämistä viranomaisten antamien ohjeiden mukaisesti asianomaiselle viranomaiselle tai viranomaisen tehtäviä sopimuksen perusteella hoitavalle.

Hätäkeskustoiminta (112-toiminta) on yksi tärkeimmistä toiminnoista, jotka vaikuttavat suoraan luottamukseen viranomaisia ja yhteiskuntaa kohtaan. Hätäkeskuslaitos on keskeinen toimija yhteiskunnan turvallisuuskentässä ja sisäisen turvallisuuden tilannekuvan tuottamisessa. Se on hätätilanteissa tiedonkulun keskipiste ja yhteiskunnan kriisinsietokyvyn kannalta keskeinen taho. Ketju on kuitenkin niin vahva kuin sen heikoin lenkki. Siksi viranomaisyhteistyön kehittäminen on jatkossa entistä tärkeämpää.

Muuttuva turvallisuusympäristö Hätäkeskuslaitoksen näkökulmasta

Vuonna 1991 Suomessa toimi 133 erilaista viranomaisten hätä- tai hälytyskeskusta ja näissä yhteensä tuhansia henkilöitä. 2000-luvun hätäkeskusuudistuksen myötä Suomeen syntyi 15 hätäkeskusta ja Hätäkeskuslaitoksen rakenneuudistuksen kautta hätäkeskuksia on tällä hetkellä kuusi.

Yhteiskunnan kompleksisuuden lisääntyessä ja väestön ikääntyessä 112-toiminta muuttuu entistä vaativammaksi. Turvallisuuttamme uhkaavat tapahtumat ovat tulleet yhä yllättävämmiksi ja monimuotoisemmiksi. Viranomaisyhteistyön rooli yhteiskunnan varautumisessa korostuu entisestään muuttuneen turvallisuusympäristön myötä.

Toimintaympäristö on muuttunut, niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Muun muassa digitalisaatio, väestö- ja aluerakenteen muutokset, tekninen kehitys/viranomaisten yhteiset tietojärjestelmät, sekä viranomaiskentässä tapahtuvat muutokset lisäävät viranomaisyhteistyöhön kohdistuvia palveluodotuksia ja tuottavuusvaatimuksia. Kansalaisten turvallisuuden tunne syntyy kokemuksista ja mielikuvista, sekä uskosta siihen että turvallisuusviranomaiset kykenevät reagoimaan uhkiin tarvittaessa nopeasti ja tehokkaasti.

Kansalaisten turvallisuus ei ole riippuvainen pelkästään sotilaallisen uhan, terrorismin tai järjestäytyneen rikollisuuden kehityksestä. Arjessa keskeisempää ovat sosiaalisten verkos-

tojen toimivuus, terveystalvet, koulutus, työllisyys, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä vaikkapa päivittäisonnettomuuksien hoito.

Poliisitoimi

Kansalaisten hätä näyttöytyy Hätäkeskuslaitoksen käsittelemien hätäilmoitusten kirjossa. Hätäkeskuslaitoksen tietojärjestelmään kirjattujen hengen ja terveydensuojaan kohdistuvien poliisitehtävien määrä on kasvanut 11 prosenttia vuodesta 2009 vuoteen 2015 ja kasvu näyttää jatkuvan. Samaan aikaan, koteihin suuntautuvat perheväkivalta- ja muut hälytysluonteiset tehtävät ovat pysyneet nämä seitsemän vuotta Hätäkeskuslaitoksen näkökulmasta samalla tasolla.

Hätäilmoituksista seuranneista toimialoille välitetyistä tehtävistä (sisältäen myös partioiden oma-aloitteiset tehtävät) poliisille suuntautuu 51 prosenttia. Poliisitehtävien laadullinen moninaisuus asettaa hätäkeskustyöhön myös erityisiä osaamisvaatimuksia. Poliisitoimeen kohdistuvat säästötavoitteet tuovat lisää haasteita hätäkeskustoimintaan kentällä toimivien yksiköiden määrän vähentyessä, kun toimintavalmiusaikojen kasvaessa tilanteet tuottavat entistä enemmän hätäilmoituksia ja hätätilanteisiin liittyvän neuvonnan tarve kasvaa. Nämä seikat korostavat aktiivisen viranomaisyhteistyön merkitystä.

Poliisin kokonaistoimintavalmiusajan lyhentäminen edellyttää nopeaa hätäilmoituksen käsittelyä hätäkeskuksessa, laadukasta riskinarviota ja onnistunutta hälytysresurssien käyttöä hälytystehtäviin. Tällä on vaikutus yleisen järjestyksen ja turvallisuuden paranemiseen, rikollisuuden toimintaedellytysten heikkenemiseen, parantuvaan rikosten selvitysprosenttiin, väkivaltatilanteiden eskaloitumisen ehkäisyyn ja täten väheneviin omaisuus- ja henkilövahinkoihin.

Pelastustoimi

Pelastustoimen onnettomuusmäärät ovat pysyneet samalla tasolla viimeiset kolme vuotta. Hätäkeskustoiminta vaikuttaa myös pelastustoimen toimintavalmiusaikaan, mikä puolestaan on merkittävä tekijä mahdolliselle onnettomuuksien ja tulipalojen eskaloitumiselle.

Hätäilmoituksista seuranneista toimialoille välitetyistä tehtävistä pelastustoimelle suuntautui 6 prosenttia, jossa ovat mukana myös ensihoidon tehtäväälaan kuuluvat ensivaste-tehtävät. Hätäkeskuslaitoksen ja pelastustoimen väliselle yhteistyölle lisähaasteen antaa kunnallisen itsehallinnon aiheuttavat haasteet valtakunnalliselle toiminnan ja kehittämistyön ohjaukselle sekä se, että merkittävä osa pelastustoimen tehtävistä suoritetaan sopimuspalokuntien toimesta. Pelastustoimen meneillään oleva uudistamishanke tuo mukanaan lisätarvetta aktiiviselle viranomaisyhteistyölle.

Terveystoimi

Hätäilmoituksista seuranneista toimialoille välitetyistä tehtävistä terveystoimelle suuntautuu 42 prosenttia. Hätäkeskuslaitoksen käsittelemien terveydenhuollon ilmoitusten kokonaismäärä on pysynyt samalla tasolla viimeiset neljä vuotta, mutta niiden luonne on muuttumassa. Yksin asuvan vanhusväestön määrä kasvaa. Hätänumerosta apua pyytävät ovat yhä useammin monisairaita vanhuksia, joiden avunpyynnön syynä ovat epämääräiset oireet, joihin terveystoimen riskinarviointiohjeet eivät anna selkeää toimintamallia. Samanaikaisesti tulee akuutit tilanteet tunnistaa nopeasti, koska viiveiden kasvu voi aiheuttaa erilaisten hoitotoimenpiteiden viivästymisen vuoksi kalliimpia hoitoprosesseja ja pidempiä kuntoutusaikoja, pahimmillaan jopa turhia ihmishenkien menetyksiä.

Ensihoitotehtävät liittyvät kiinteästi kansalaisten hengen ja terveyden suojelemiseen ja asettavat näin hätäkeskustoimintaan erityisiä osaamisvaatimuksia. Lisähaasteena on ollut sairaanhoitopiirien oikeus itsenäisesti päättää toimintamalleistaan.

Viranomaisyhteistyö on viime vuosina kehittynyt ja sen avulla on terveystoimen toimintamalleihin ja ohjeistuksiin saatu aikaan hätäkeskustoiminnan kannalta merkittäviä parannuksia.

Meneillään oleva sosiaali- ja terveystoimen uudistamishanke (sote-uudistus) on tuomassa mukanaan uusia haasteita, jotka edellyttävät hyvää viranomaisten välistä yhteistyötä jatkossakin.

Sosiaalitoimi

Sosiaalitoimi on 112-toiminnassa nopeimmin kasvava toimiala. Viimeisen seitsemän vuoden aikana sosiaalitoimen hätätilanteiden tehtävämäärät ovat kasvaneet puolitoistakertaiseksi, ollen kuitenkin vasta alle prosentin kaikista hätäkeskuksessa käsitellyistä ilmoituksista.

Sosiaalitoimen tehtävien nousu liittyy väestön ikääntymiseen ja pidempään kotona asumiseen, sekä lastensuojelutehtävien kasvuun. Myös sosiaalitoimi näkyy hätäkeskustoiminnassa yhtenä kunnallisena ja siten alueittain eri tavoin järjestettynä toimintana, joka asettaa haasteita valtakunnallisten toimintamallien aikaansaamiseksi. Sosiaalitoimen osalta on kuitenkin viime vuosina tapahtunut hätäkeskustoiminnan kannalta merkittävää kehitystä. Tämä johtuu lainsäädäntömuutoksista ja toimialan ohjeistuksista, jotka ovat merkittävästi lisänneet kuntien välistä yhteistyötä. Yhteistyö Hätäkeskuslaitoksen kanssa on kehittynyt hyvin ja sitä tulee edelleen kehittää tulevaan sote-uudistukseen viitaten.

Huolimatta hätäilmoitusten kokonaismäärän lievästä laskusta viime vuosina, on välitettyjen hälytystehtävien määrä ja tehtävien käsittelyyn käytettävä työaika ollut samaan aikaan

kasvussa. Tämä aiheuttaa jatkuvan priorisointitarpeen Hätäkeskuslaitoksen resurssien ja-
ossa. Myös viranomaiskentässä tapahtuvat muutokset aiheuttavat lisävaatimuksia viran-
omaisyhteistyölle ja sen toimintamalleille.

Laadukas hätäkeskustoiminta on jatkossakin perusedellytys muiden toimialojen kenttä-
resurssien riittävyydelle. Vuositasolla lähes miljoonan hätäilmoituksen ja miljoonan muun
ilmoituksen hoitaminen ilman viranomaisten hälyttämistä on oleellinen osa koko auttamis-
sen ketjun toimintaa.

Viranomaisten yhteiskäyttöinen hätäkeskustietojärjestelmä ERICA

Tulevaisuuden hätäkeskustoiminnan kehittämiseksi Hätäkeskuslaitos käynnisti vuonna
2008 yhdessä muiden turvallisuusviranomaisten kanssa toiminnan ja tietotekniikan ke-
hittämishankkeen (TOTI), jonka tavoitteena on aikaansaada valtakunnallinen ja kaikkien
hätäkeskustoimintaan osallistuvien toimijoiden (poliisi, pelastustoimi, sosiaali- ja terveys-
toimi sekä Rajavartiolaitos) yhteiskäytössä oleva hätäkeskustietojärjestelmä. Järjestelmän
kehittämisessä on ollut alusta lähtien mukana kunkin viranomaisen päätoimiset asiantun-
tijat ja jatkossa hätäkeskustietojärjestelmää käytetään näiden omista käyttöpaikoista, mikä
mahdollistaa aiempaa tiiviimmän yhteistyön ja tilannekuvan jakamisen koko auttamisen
ketjun kesken sekä uusien yhteistyömuotojen kautta tuottaa synergiaa.

Valtakunnallisena keskitettynä ja kehittyneenä tietojärjestelmänä ERICA mahdollistaa hä-
täkeskustoiminnan kehittämistä, yhdenmukaistamista ja tehostamista siten, että väestöl-
le voidaan turvata tasapuoliset ja tasokkaat hätäkeskuspalvelut sekä nopea avunsaanti
maantieteellisestä sijainnista riippumatta. Samalla kaikkien 112- toimintaketjun viran-
omaisten toimintaa ja resurssien käyttöä voidaan tehostaa.

Lähialueyhteistyö ja kansainvälinen hätäkeskusyhteistyö Hätäkeskuslaitoksen näkökulmasta

Hätäkeskuslaitos tekee yhteistyötä lähialueiden vastaavien organisaatioiden kanssa, kuten
esim. Ruotsi SOS Alarmin, Viron Häirekeskuksen ja Norjan terveystoimen hätäkeskusjärjes-
telmän kanssa. Käytännössä yhteistyö on tällä tasolla perustunut järjestelmien ja toiminta-
mallien keskinäisiin vertailuihin ja kehittämiseen.

Operatiivisella tasolla yhteistyötä tehdään erityisesti Pohjois-Suomessa, jossa Oulun hätä-
keskus tekee päivittäistä käytännön yhteistyötä sekä Ruotsin hätäkeskustoimintaa hoi-
tavan SOS Alarmin että Norjan ensihoitoviranomaisten kanssa rajojen yli tapahtuvassa
hälytystoiminnassa erityisesti ensihoidon yksiköiden osalta. Kyseinen toiminta perustuu
terveystoimen toimintaa koskeviin sopimuksiin.

Myös poliisi tekee rajanylitapahtuvaa yhteistyötä muiden pohjoismaiden kanssa. Tämä yhteistyö perustuu kansainvälisiin sopimuksiin, EU-oikeuteen ja kunkin maan kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi Pohjoismaiden kesken on tehty sopimus poliisiyhteistyöstä, jota on viimeksi tarkistettu 1.10.2012, ja joka heijastuu hätäkeskuksen toimintaan hälyttämisiin liittyen. Tätä yhteistoimintaa ollaan myös kehittämässä yhteispartioinnin ja mahdollisten yhteisten viestivälineiden käytön suuntaan, joka tulee vaikuttamaan hätäkeskuksen toimintaan.

Pelastustoimessa vastaava yhteistyö perustuu mm. seuraaviin sopimuksiin: Barentsin euroarktinen pelastuspalvelusopimus 2008 (HE139/2011), joka käsittää vanhat Oulun ja Lapin läänin alueet, sekä Tanskan, Suomen, Norjan ja Ruotsin välillä tehtyyn sopimukseen valtakunnan rajat ylittävästä yhteistyöstä onnettomuuksissa (asetus ja sopimus 21/1992). Tämä yhteistyö näkyy esim. Haaparannassa, jossa eri maiden pelastuslaitoksilla on yhteiskäyttöistä kalustoa.

Koko itärajaa koskee puolestaan sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä yhteistyöstä onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja niiden seurausten torjumiseksi (52/1996). Tämän sopimuksen perusteella toimivat Kuopion hätäkeskus ja Oulun hätäkeskus yhteispisteinä Venäjän hätätilaministeriön vastaavien tahojen kanssa. Kyseiseen sopimukseen viitaten voivat myös pelastuslaitokset raja-alueella tehdä omia yhteistyösopimuksiaan naapurimaan vastaavien tahojen kanssa.

Lähialueyhteistyön haasteena on tällä hetkellä se, ettei STM:n tehtäväkentän osalta ole Venäjän kanssa valtioiden välisiä sopimuksia. Tähän on törmätty usean otteeseen erityisesti Kaakkois-Suomen alueella, jossa on tapahtunut liikenneonnettomuuksia välillä Vaalimaa-Viipuri. Näissä tapauksissa on mahdollista lähettää paikalle suomalainen pelastusyksikkö, mutta ei terveystoimen yksikköä, mikä on joissakin tapauksissa aiheuttanut epäselvyyksiä hätäpuhelun tullessa Suomen puolelle.

Hätäkeskuslaitos tekee yhteistyötä myös muiden maiden hätäkeskusten kanssa sellaisiin tilanteisiin liittyen, jossa hätäilmoitus on vastaanotettu Suomessa, mutta hätätilanne onkin toisessa maassa tai toisin päin. Tätä varten on käytössä erillinen hätäkeskusten kansainvälinen yhteysnumeroluettelo, jossa on tällä hetkellä EU:n alueelta suurin osa maista mukana. Tähän yhteistyöhön liittyy pitkälti asioita, jotka kuuluvat myös ulkoasiainministeriön konsulipalveluihin ja asioita valmistellaan yhteistyössä Hätäkeskuslaitoksen ja ulkoministeriön kanssa.

Eurooppalainen hätäkeskustoiminta

Euroopassa on yhteensä noin 5 000 hätäkeskusta. Keskimäärin hätäkeskuksia on yksi noin 200 000 asukkaan väestöpohjaa kohti. Tämä ei ole tavoitetilana, vaan useissa maissa tarvit-

tavan muutoksen toteuttamiseen ei vain ole löytynyt poliittista tahtoa. Jopa Ruotsin kokouksessa maassakin on 40 erilaista hätäilmoitusten käsittelyyn tavalla tai toisella osallistuvaa hätä- tai hälytyskeskusta. Norjassa näitä keskuksia on 65. Utoyan terroritekoa koskeneessa raportissa mainittiin yhdeksi ongelmaksi viranomaisten yhteisen hätäkeskuksen puute, tilannekuvan sirpaleisuus, tiedonkulun puutteet viranomaisten kesken ja muutoinkin liian pienten hätäkeskusten haavoittuvuus.

Kaikissa EU-maissa toimii hätänumero 112, mutta sen toteutus vaihtelee. Viranomaisilla voi olla yhteisen hätänumeron lisäksi myös oma hätänumero (esim. Saksa, Norja), johon soittamalla hätäessä olija pyytää kyseisen toimijan apua. Mikäli näissä tilanteissa tarvitaan myös muita toimijoita, siirretään puhelu ja/tai tiedot muiden toimijoiden hätäkeskuksiin. Esimerkiksi Isonsa Britannianssa yhteinen hätänumero 112 tai 999 ohjautuu puhelinoperaattorille, joka kääntää puhelun soittajan haluamalle viranomaiselle.

Suomalaista mallia, jossa sama organisaatio (Hätäkeskuslaitos) vastaanottaa yhden ja ainoan hätänumeron kautta kaikkien toimialojen hätäilmoitukset, käsittelee tiedot ja hälyttää kaikki yksiköt samalla tietojärjestelmällä ei vastaavassa muodossa muualta löydy.

Euroopan hätänumerojärjestö EENA ja Pohjois-Amerikan hätänumerojärjestö NENA

The European Emergency Number Association EENA, on vuonna 1999 perustettu järjestö, jonka tehtävänä on edistää yhteisen hätänumeron 112 tuntemusta ja sen kautta saatavaa korkeatasoista hälytystehtäviin liittyvää palvelua EU:ssa. EENA toimii keskustelufoorumina kaikille 112-toiminnan ympärillä toimiville, niin viranomaisille, päätöksentekijöille kuin järjestöille ja kaupallisille toimijoille. EENA:an kuuluu jäseniä yli 80 maasta mm. yli 200 Euroopan Parlamentin jäsentä, 15 kansainvälistä organisaatiota ja yli 90 tutkijaa.

Vuosittainen EENA-konferenssi toimii kansainvälisenä asiantuntijafoorumina, jossa on mahdollista vaihtaa tietoa parhaista käytännöistä ja uusista innovaatioista. Konferensseissa on todettu, että hätäkeskustoiminnan kehityksessä on suuret erot eri Euroopan maiden kesken ja Suomi on tässä kehityksen edelläkävijänä.

EENA palkitsee vuosittain yksilöitä ja organisaatioita, jotka ovat tehneet merkittäviä tekoja tai saavuttaneet erinomaisia tuloksia hätänumeroon 112 liittyen. Hätäkeskuslaitos voitti vuonna 2013 palkinnon kategoriassa kansallinen hätäkeskusjärjestelmä (Outstanding National 112 System). Tunnustuksen mukaan Suomen hätäkeskusjärjestelmä on parhaiten toteutettu Euroopassa. Kyseinen palkinto on poikunut yhteydenottoja Euroopan lisäksi mm. Yhdysvalloista, Kiinasta ja Australiasta.

Vuonna 2014 EENA jakoi Hätäkeskuslaitokselle ja Suomen Poliisille kansainvälisen tunnustuksen hyvästä yhteistyöstä ja onnistuneesta 8-vuotiaan tytön pelastamisesta. Suomalai-

nen viranomaisyhteistyö on monellakin tapaa huippuluokkaa kansainvälisesti, koska keskinäisriippuvuudet on tunnistettu ja suunnitteluvaiheesta lähtien asioita tehdään yhdessä.

National Emergency Number Association NENA koordinoi alan kehitystyötä Pohjois-Amerikassa. Suomi on ollut hyvin esillä myös näiden seminaareissa ja suomalaista hätäkeskustoimintaa on esitelty viime vuosina eri tilaisuuksissa. Verkottunut toimintamalli, 112 Suomi-älypuhelinsovellus, viranomaisyhteistyö ja hätäkeskuspäivystäjien koulutus ovat aiheita, joita on esitelty mallina myös Pohjois-Amerikan tuhansien erillisten hätäkeskusten edustajille.

Suomalainen hätäkeskustoiminta kiinnostuksen kohteena

Suomessa on kansainvälisesti tarkastellen tehokas hätäkeskusjärjestelmä ja olemme monellakin tapaa esimerkkimaa toiminnan järjestämisessä. Hätäkeskuslaitos on jatkuvasti kansainvälisten vierailujen kohteena ja olemme aktiivisesti avustaneet eri maita kuten esimerkiksi Ruotsia, Georgiaa, Viroa ja Australiaa omissa uudistuksissaan sekä strategisella että myös käytännön tasolla. Suomalaista hätäkeskustoimintaa koskevia artikkeleita on ollut säännöllisesti myös alan maailmanlaajuisissa julkaisuissa.

Hätäkeskuslaitokselta on myös pyydetty erillinen raportti Euroopan hätänumerojärjestön jäsenien käyttöön toteutetusta hätäkeskusuudistuksesta. Raportti julkaistiin EENA:n sivustolla vuonna 2015 ja se on herättänyt paljon keskustelua.

Erityisesti kiinnostuksen kohteena on ollut hätäkeskustoiminnan järjestäminen yhden viranomaisen vastuulla. Muun muassa Hollannissa ollaan suunnittelemassa viranomaisten yhteistä hätäkeskusmallia, mutta viranomaisyhteistyön kulttuuriset haasteet ovat siellä suuremmat kuin meillä. Lisäksi kansainvälisten vieraiden mielenkiintoa on herättänyt hätäkeskuspäivystäjät omana ammattikuntana, päivystäjien monipuolinen työ ja siihen liittyvä koulutus sekä sen pituus.

Suomalaiseen hätäkeskustoimintaan on käynyt perehtymässä myös kansainvälinen arviointiryhmä, jonka tehtävänä oli suorittaa vertaisarviointia Suomen riskien hallintaan liittyvistä asioista. Näkemäänsä tyytyväisen arviointiryhmän sihteeristöön kuului edustus Euroopan komissiosta, YK:n alaisuuteen katastrofien torjuntaan keskittyvästä UNISDR-järjestöstä ja OECD:stä.

Muussa kansainvälisessä keskustelussa on käyty läpi muun muassa hätäpuheliikenteseen liittyvää lainsäädäntöä, kustannusten jakoa, operaattoreiden häiriötilanteita, tekstiviestihäilytyksiä, paikannusjärjestelmiä sekä teknisten järjestelmien turvallisuustasoa. Lisäksi eCall järjestelmän tai AML-paikannusmallin käyttöönottoon liittyä samankaltaisia haasteita eri maissa.

Osana ruotsalaisen hätäkeskustoiminnan kehitystä, vuonna 2013 Ruotsin hallitukselle jätettiin esitys koskien hätäkeskuspalveluiden toteuttamista Ruotsissa. Raportissa esitetyt toimenpiteet, kuten valtiollinen hätäkeskuspalvelu, lainsäädännön uudistus sekä hätäkeskustietojärjestelmän kehittäminen ja yhtenäistäminen, olivat saaneet viitteitä suomalaisesta mallista.

Kansainvälistä kehitystyötä

Kaikissa Pohjoismaissa on parhaillaan menossa ensihoitotietojen määrittelytyö. Tavoitteena on luoda Pohjoismaihin yhteiset tietomääritykset sähköiselle ensihoitokertomukselle, joka tulee Suomessa olemaan osana KEJO-järjestelmää, joka ERICAn tavoin on viranomais-ten yhteiskäyttöinen kenttäjohtojärjestelmä.

Yhteisten tietomääritysten perusteella on mahdollista luoda yhteiset laatumittarit. Kansainvälinen yhteistyö mahdollistaa tulevaisuudessa paremman järjestelmien vertailun myös hätäkeskuksissa.

Hätäkeskuslaitos on osallistunut asiantuntijana EU-komission laajentumis- ja naapuruus-hankkeisiin hätäkeskustoiminnan kehittämistä koskien. Suomalaista hätäkeskustoiminnan mallia on esitelty mm. EU-komission ja Georgian sisäasiainministeriön järjestämässä Twinning/TAIEX-seminaarissa, jossa jaettiin eri EU-maiden kesken kokemuksia siitä, miten nämä ovat ratkoneet erilaisia hätäkeskusten operatiiviseen toimintaan liittyviä kysymyksiä, kuten hätäpaikannus, hätäkeskuspalvelujen integrointi ja hätäkeskuksiin kuulumattomien puheluiden estäminen. Suomi osallistui TAIEX-ohjelman puitteissa tapahtuvaan asiantuntijaseminaariin Georgiassa myös kesäkuussa 2016, jossa teemana oli laajamittaisten kriisien tilannekuvan muodostaminen ja jakaminen eri viranomaisten kesken.

Kansainvälinen yhteistyö ei suinkaan ole Suomen kannalta yksipuolista. Esimerkiksi Virossa on jo otettu käyttöön uusi hätäkeskustietojärjestelmä ja sen myötä on voitu toteuttaa verkottunut toimintamalli. Maiden välillä on tehty jo vuosia aktiivista lähialueyhteistyötä, ja nyt Suomella on mahdollisuus hakea kokemuksia ja näkemyksiä Virosta verkottuneeseen hätäkeskustoimintaan.

Turvallisuusyhteistyö jatkossa

Hätäkeskuksesta alkava 112-ketju vaikuttaa suoraan kansalaisille tarjottaviin poliisin, sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen palveluihin. Yleinen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito, omaisuus- ja henkilövahinkoihin reagoiminen sekä hoitotoimenpiteiden alun nopeuttaminen ehkäisevät viivästyksistä aiheutuvia kustannuksia. Hätäkeskuslaitoksen tehtävien käsittelyn tehokkuudella, onnistuneella riskinarviolla ja laadukkaalla hälytysresurssien käytöllä parannetaan eri viranomaisten toiminnan tuloksellisuutta.

Digitalisaatio tuo omalta osaltaan tehokkuutta turvallisuusyhteistyöhön. Esimerkkeinä jo käytössä olevat 112 Suomi-sovellus ja Smart Locator-palvelu, joiden avulla on autettu mm. eksyneitä henkilöitä löytämään takaisin reitilleen ilman viranomaisten laajoja ja kalliita etsintäoperaatioita.

Hätäkeskuslaitoksen antamien kiireellisten tukipalveluiden tehokkuus edesauttaa työturvallisuutta ja tiedonkulkua mm. väestön varoittamista vaativissa tilanteissa. Kyky varautua erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, heijastuu huomattavassa määrin kokonaisturvallisuuteen.

Kansainvälisen toimintaympäristön muutoksesta johtuen sisäistä ja ulkoista turvallisuutta ei enää voida erottaa toisistaan. Euroopassa koettu terrorismi voi rantautua Suomeen milloin tahansa. Tähän tulee varautua turvallisuusviranomaisten operatiivisissa ohjeistuksissa ja toimintatavoissa. Tässä auttaa viranomaisten yhteiskäyttöinen hätäkeskustietojärjestelmä ERICA, jonka avulla reaaliaikainen tilannekuva on mahdollista luoda ja jakaa kaikkien toimijoiden kesken.

Luotettavan tilannekuvan saaminen nopeasti muuttuvista tapahtumista tulee jatkossa olemaan entistä tärkeämpää. Ennakoivassa tilannekuvassa korostuu viranomaisten jakama tieto jokapäiväisestä toiminnasta ja sen analysoiminen osana muuta big dataa. Hätäkeskuslaitoksen rooli ensitiedon välittäjänä eri hallinnonalojen toimijoille ja väestölle on kasvanut koko ajan ja kehitteillä oleva turvallisuusviranomaisten tietojärjestelmäarkkitehtuuri korostaa tätä roolia entisestään. Hätäkeskustoiminnan merkitys korostuu entisestään hybridisodankäynnin ja kyberturvallisuuden uhkakuviissa, joissa todennäköisesti toimitaan pitkään sisäisen turvallisuuden viranomaisten johdolla ennen kuin puolustusvoimien toimivaltuuksia lisätään valmiuslainsäädännön kautta. Huomioiden edellä mainitut keskinäisriippuvuudet Hätäkeskuslaitoksella tulee olla kyky hoitaa tehtäviään normaalioloissa, erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Sisäministeriön hallinnonala turvallisuusviranomaisten kentässä

Hätäkeskustoiminnan kehittämistä tulee jatkaa yhteistyössä muiden turvallisuusviranomaisten kanssa, jotta kansalaisten ja viranomaisten palveluodotuksiin kyetään uusien palvelumuotojen muodossa vastaamaan. Seuraavan sukupolven hätäkeskuspalvelujen käyttöönotto sekä Suomen asema viranomaisyhteistyön kärkimaana tulee varmistaa.

Jotta sisäministeriö voisi vahvistaa sille kuuluvaa roolia johtavana turvallisuusviranomaisena, tulee sen vaikuttaa aktiivisesti poikkihallinnollisen yhteistyön syventämiseen ja tehostamiseen sekä turvallisuusviranomaisten tehtävä-, toimivalta- ja koordinaatiovastuun selkeyttämiseen.

4.7 Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto (Migri) toimii kiinnostavassa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnassa, jossa maahan saapuvat ja maassa oleskelevat ulkomaan kansalaiset ja heidän virastossa käsiteltävät asiansa linkittävät edellä mainitut turvallisuuden aspektit toisiinsa. Ulkomailta tulevat henkilöt voivat paeta Suomeen uhkaa, joka heihin kohdistuu ulkomailla ja siten tuoda mukanaan konfliktin aineksia mukanaan Suomeenkin. Suomeen tulemisen tarkoitus voi olla myös tarkoituksellista Suomen sisäisen turvallisuuden häirintää.

Kuluneen vuoden tapahtumat Euroopassa ovat osoittaneet, että sisäisen turvallisuuden ja ulkoisen turvallisuuden käsitteet on syytä arvioida pikaisesti uudelleen. Myös maahanmuuttotoimialan osalta tuo uudelleenarvioinnin tarve on akuutti. Monet niistä ydinprosesseista, joissa Maahanmuuttovirastolla on prosessin laadun kehittämistä ja riskienhallintaa, liittyvät läheisesti tähän aihepiiriin. Julkisuudessa on käsitelty monikansalaisuutta riskitekijänä sekä maahanmuuttajien radikalisoitumista Suomessa.

Maahanmuuttovirasto on kuluneina vuosina voimakkaasti kehittänyt keskeisten maahanmuuttoon, kansainväliseen suojeluun ja kansalaisuuteen liittyvien prosessien sujuvuutta ja tuotannollista tehokkuutta. Samanaikaisesti meillä vuonna 2010 käyttöön otetun, kaikkien maahanmuutto- kv –suojelu ja kansalaisuusprosesseihin osallistuvien viranomaisten käytössä olevan UMA-asiankäsitelyjärjestelmän kyky palvella kaikkia viranomaisia heidän toimivaltaansa kuuluvien asioissa on vuosi vuodelta kehittynyt.

Haasteita ja yhteydet

Maahanmuuttovirasto on monin tavoin sitoutunut toimimaan osana yhteistä eurooppalaista kansainvälisen suojelun järjestelmää ja toisaalta olemaan mukana eurooppalaisten maahanmuuttovirastojen yhteistyössä mm. GDISC-toiminnan kautta. Viraston toiminnassa näkyy vahvasti Euroopan turvapaikkaviraston EASOn toiminnan kehittyminen uusina tehtävinä, mutta toisaalta myös uusina mahdollisuuksina. Edellä mainittuun yhteistyöhön liittyy vahva toiminnan kehittämisaspekti, mikä on tervetullutta ja koitunut viraston hyödyksi. Haasteena tällaisessa yhteistyössä on, että useiden muiden jäsenvaltioiden virastot ovat suurempia ja heillä on paremmat resurssit yhteistyölle. Maahanmuuttovirastolla on vaikeampaa pienemmän henkilöstömäärän vuoksi osallistua kaikkeen hyödylliseenkin tarjolla olevaan yhteistyöhön ja toisaalta yhteistyössä mukana oleminen edellyttää panostamista myös sellaiseen enemmän edustukselliseen toimintaan, mistä ei koidu suoranaista operatiivista hyötyä virastolle. Haasteena on, että kansainvälisen yhteistyön tehtäviin käytettävä henkilöresurssi on niukka, eikä virastolla ole ollut sisäministeriön tavoitteista johdettua kansainvälisten asioiden strategiaa, joka vaikuttaisi myös viraston tulostavoitteisiin. Kansainvälisten asioiden strategiaa tulisi kehittää huomioiden myös turvallisuusaspekti.

Tällä hetkellä kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista ohjaavat eniten viraston operationaaliset tarpeet.

Kansainvälisen suojelun kehys muodostuu Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista sekä laajasta EU-normistosta. EU-jäsenvaltioiden välillä sääntelyn toteuttaminen ei kuitenkaan ole yhtenäistä, mikä on häiriötekijä. Esimerkkinä Italian ja Kreikan vastaanotto-olosuhteiden puutteet, mikä johtaa siihen että turvapaikanhakemusten käsittelyn vastuuta koskeva sääntely ei toteudu täysimääräisenä. Maahanmuuton ja kansainvälisen suojelun alalla EU:n yhteinen sääntely ja sen onnistuminen tai epäonnistuminen on keskeisessä roolissa. Haasteet tältä osin ovat olemassa myös EU-politiikan tasolla ja näistä näkemyksiä esittänee tarkemmin sisäministeriön maahanmuutto-osasto.

Kansainvälisessä yhteistyössä keskeinen haaste on tiettyjen lähtömaiden olosuhteet, jotka voivat estää maahan jäämisperustetta vailla olevan henkilön palauttamisen kotimaahansa. Paluun voi estää myös kotivaltion haluttomuus ottaa vastaan Suomessa esimerkiksi rikoksiin syyllistynyt henkilö. Kansainvälisen suojelun asioissa henkilön taustan tarkistaminen tai vainoväitteiden verifioiminen kotimaasta on vaikeaa ja usein estyy kokonaan.

Palauttamista koskevien sopimusten aikaan saamiseen voi vaikuttaa se, ettei sopijakumppanille ole voitu tarjota riittävää insentiiviä omien kansalaistensa takaisinottamiseksi. Jotkut maat odottavat myös niin sanotuille pakkopalautettaville annettavan paluutukea. Palauttamisasioiden kannalta on huomattava yhteys myös Suomen kehitysyhteistyöhön. Tähän liittyy kuitenkin esteitä, jotka johtuvat Suomen kehitysapupolitiikasta. Vailla perustetta maassa oleskelevien tehokas palauttaminen kotimaahansa on yksi osa uskottavaa maahanmuuttopolitiikkaa. Jonkinlaisena haasteena tai lähiaikojen kehittämiskohtena voidaan nähdä myös tarve kytkeä vapaaehtoinen paluu ja poliisin täytäntöönpanemat palautukset yhteen siten, että Suomi näyttäytyy vain yhtenä, yhtenäisenä toimijana vastaanottajavaltioiden kannalta.

Toiminta sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnassa edellyttää läsnäoloa myös Suomeen tulevien henkilöiden lähtömaissa. Suomeen oleskelulupaa hakevien henkilöiden taustojen selvittäminen ulkomaalaislain mukaista päätösharkintaa varten on haasteellista. Kysymys on siitä, voidaanko henkilön itse ilmoittamiin lupaedlytyksiä koskeviin tietoihin ja asiakirjoihin luottaa. Uusiin sisäasioiden rahastoihin, erityisesti ISF-rahastoon, sisältyy mahdollisuuksia rahoittaa maahanmuuton yhteis/yhdysmiehiä tärkeissä lähtömaissa. Eurooppalaisilla kollegavirastoilla on kehittyntä ILO-toimintaa. Suomessa ILO-toiminta, etenkin Maahanmuuttoviraston tehtävien kannalta, on vasta kehittymässä. Haasteena on jälleen niukat resurssit ja myös se, että resurssipulan vuoksi Suomessa ILO palvelee tai sen odotetaan palvelevan useita organisaatioita, mikä väistämättä johtaa siihen, etteivät kaikki organisaatiot koe yhteisen ILO-toiminnan hyötyjä toimintansa kannalta yhtä merkittävinä. Haasteena olisi kehittää ILO-toimintaa ja vakiinnuttaa toimintaa maahanmuuttotoiminnan

rakenteeseen tai toisaalta kehittää mallia, jossa Migrillä itsellään on tarvittaessa mahdollista toimia ulkomailla ja selvittää lupaedlytyksiä. Maahanmuuttovirasto on saanut vuonna 2016 rahoituksen RIO-hankkeelle, jossa pilotoidaan kiertävää maahanmuuttovirkamies-toimintaa.

Kuten edellä on todettu, viraston toimiala jo sinänsä sijoittuu sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintaan, vaikka perustoiminta on asioiden käsittelyä hallintomenettelyssä. Yhteistyö kollegavirastojen kanssa on merkittävä mahdollisuus saada tietoa ilmiöistä, myös sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavista ja muiden maiden hyvistä käytänteistä. Maahanmuuttoviraston toiminnassa käsitellään ja tallennetaan paljon tietoa, jolla asianmukaisesti analysoituna voi olla merkitystä sisäisen turvallisuuden kannalta. Maahanmuuttoviraston oma analyysitoiminta ei kuitenkaan ole kovin kehittyntä eikä se toisaalta voi olla toimialasta johtuen keskittynyttä turvallisuusaspektiin. Analyysiin, pois lukien lähtömaatutkiminta, ei ole erillistä resurssia. Vuonna 2015 ja 2016 Maahanmuuttovirasto on alkanut kehittää analyysitoimintaa ja kehittänyt erityisesti turvapaikka-asioiden tilannekuvaa. Tilannekuvaa kehitetään myös yhteistyössä poliisin kanssa. Keskusrikospoliisi on käynnistänyt 1.4.2016 alkaen riittävän tiedonsaannin turvaamiseksi ja oikea-aikaisen tiedonkulun varmistamiseksi turvapaikkaprosessiin liittyvän rikostorjuntaa ja turvallisuutta tukevan keskitetyn toiminnon, johon osallistuu myös Maahanmuuttoviraston virkamiehiä.

Kehittäminen

Maahanmuuttovirasto voi kehittää edelleen kansainvälisten asioiden strategiaansa ottaen huomioon sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden näkökohdat. Turvallisuuteen liittyvät näkökohdat ja tarve analyysiin otetaan huomioon tietojärjestelmäkehittämisessä. Henkilöstöjohtamista ja henkilöstön osaamista kehitetään huomioiden viraston toimiala, jossa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden näkökohdat kohtaavat. Tavoitteena on tasapainoisen ja realistisen ammatti-identiteetin tukeminen toimialalla, jossa vaikuttavat kansainvälisen suojelun antamisen ja ihmisoikeuksien toteuttamisen vaatimukset yhtäaikaaisesti sisäisen turvallisuuden näkökohtien kanssa ja jossa kansainväliselle yhteistyölle on ainakin toistaiseksi ollut jatkuvasti kasvava tarve.

Kuten edellä on mainittu, ILO-toimintaa tai muuta lupaedlytyksien selvittämiseen liittyvää läsnäoloa ulkomailla maahanmuuttohallinnossa on tarve kehittää niin, että kaikkien toimijoiden tarpeet saadaan täytettyä mahdollisimman hyvin. Maahanmuuttovirasto suunnittelee myös kehittävänsä asiaa mahdollisesti AMIF-rahaston kautta osittain rahoitettavan kiertävän maahanmuuttovirkamiehen tehtävän hoitamista hankkeena.

5 Hanketyöpajan perusteella muodostetut näkökulmat ja suositukset turvallisuustoimijoiden toimintaedellytysten ja yhteistyön kehittämiseksi

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuuden toimintakontekstissa esiinnousteita kehittämissyötteitä turvallisuustoimijoiden toimintaedellytysten sekä yhteistyön kehittämiseksi prosessoitiin poikkihallinnollisen työpajatyöskentelyn keinoin Säätytalolla 2.6.2016. Työpajaan osallistui yhteensä 23 asiantuntijaa sisäministeriön, puolustusministeriön sekä ulkoasiainministeriön hallinnonaloilta. Työpajaprosessointiin perustuen turvallisuustoimijoiden toiminnan ja yhteistyön kehittämisen painopistealueiksi muuttuneessa toimintaympäristössä määriteltiin **1) tiedon hyödynnettävyyden ja jaettavuuden kehittäminen, 2) turvallisuusympäristöä koskevien yhteisten intressien ja tavoitteiden määrittelemine sekä yhteinen tulkinta, 3) joustavien yhteistyömallien kehittäminen, 4) päätöksenteon joustavuuden parantaminen ja 5) toimivallan määrittelyyn sekä varautumiseen liittyvien käytänteiden ajantasaisuuden ja joustavuuden parantaminen** (taulukko 1).

1. Tiedon hyödynnettävyyden ja jaettavuuden kehittäminen

Keskeisen kansainvälisen tason tiedustelutiedon parempi saatavuus ja hyödynnettävyys viranomaistoiminnan strategisen suunnittelun ja operatiivisen toiminnan osalta on koettu keskeisenä kehittämiskohteenä vallitsevaan tilaan verrattuna. Kansainvälisen tiedon keskittyminen rajattujen turvallisuusviranomaisten piiriin koetaan haasteelliseksi, koska tiedon välittyminen ja hyödynnettävyys turvallisuusviranomaisten keskuudessa ei ole nykyisellään riittävän täysimääräistä. Tässä suhteessa **kansainvälisen tiedon saatavuus ja kommunikointi tasaisemmin tietoa toiminnoissaan tarvitsevien turvallisuustoimijoiden kesken** muodostaa olennaisen kehittämisenäkökulman. Käytännön esimerkkejä tur-

vallisuustoimijoiden puutteelliseksi koetuista tiedonsaantimahdollisuuksista ovat muun muassa lainsäädäntöviranomaisten tiedonsaantimahdollisuudet kyberuhkien prosessoinnin yhteydessä sekä **kansallisten viranomaisten tiedonsaantimahdollisuuksien varmistaminen ulkomailla tapahtuneista rikoksista.**

Kansallisen lainsäädännön on todettu osaltaan rajaavan turvallisuustoimijoiden mahdollisuutta saada toimintansa kannalta relevanttia tietoa tarpeellisessa laajuudessa, ja käytännön esimerkkejä asiayhteydestä ovat esimerkiksi turvapaikanhakijoiden taustatietojen saatavuus sekä rikostorjuntaan liittyvä tiedonsaanti. Tältä osin tiedon hyödynnettävyyden ja jaettavuuden kehittymishaasteet linkittyvät **tarpeisiin kansallisen lainsäädännön kehittämisestä nykyistä toimintaympäristöä vastaavaksi.** Pakolaiskriisin seurauksena tiedonvälityksen käytänteiden on todettu myös osaksi parantuneen, kuten esimerkiksi tehostunut tiedon jakaminen Suojelupoliisin ja paikallisviranomaisten välillä osoittaa. Parantuneiden käytänteiden toivotaan generoivan tiedonvaihdon kehittymistä myös laajemmin toimintakulttuurin mittakaavassa tulevaisuudessa.

Monimutkaistuvassa turvallisuuskontekstissa toimiminen edellyttää turvallisuustoimijoilta monikanavaista ja nopeaa tiedonvaihtoa ajantasaisen ja ennakkointia tukevan tilannekuvan muodostamiseksi. Virallisen tiedonvaihtamisen väylien lisäksi **epävirallisen tiedonvaihdon kanavien ja toimenpiteiden merkitys** on kehitystä vastaavasti vahvistunut. Toimintaympäristön kehitykseen vastaamiseksi keskeisenä toimenpide-ehdotuksena nähdään **organisaatioiden ja toimijoiden välistä epävirallista tiedonvaihtoa tukevien toimintamallien vahvistaminen.** Toimintamallien kehittämisessä on huomioitava sekä välitöntä reagoitua edellyttävät, akuutit turvallisuusympäristön muutokset että toimintaympäristön pitkällä aikavälillä tapahtuvan kehittymisen seuranta ja ennakkointi. Konkreettinen keino keskinäisen tuntemuksen vahvistamiseksi ja tiedonvaihtamisen lisäämiseksi on esimerkiksi valtionhallinnon henkilökierto, joka edistää asiantuntijoiden verkottumista ja siten organisaatioiden toimintakulttuurien rajat ylittävää oppimista. Valtionhallinnon henkilökierron kaltaisten **poikkihallinnollisten toimintamallien kehittäminen ja vakiinnuttaminen** on väylä uudentyypiseen toimintakulttuuriin siirtymiseksi tulevaisuudessa.

Toimintamallien kautta syvennetään turvallisuustoimijoiden tietämystä toistensa asiantuntemuksesta sekä madalletaan toimialojen välistä sektoroitumista, jonka toimialat kokevat edelleen keskeisenä horisontaalista tiedonvaihtoa hidastavana elementtinä. **Epävirallisen tiedonvaihdon hyväksi koetut menettelyt**, kuten merkittävän turvallisuusilmiön asettamiin haasteisiin vastaamiseksi yhteisen aihepiirin osalta kokoontuvat, **"shared interest group"-tyyppiset**, ja ilman virallista asettamispäätöstä **järjestyvät asiantuntijaforumit** ja yhteydenpitoverkostot **lisäävät viranomaisten tietämystä toisistaan ja vahvistavat yli organisaatorajojen tapahtuvaa tiedonsiirtoa sitä tarvitseville toimijoille.** Epävirallisen tiedon välittämisen käytänteiden vahvistaminen vähentää myös suoraa

riippuvuutta hierarkian mukaan järjestetystä ja sen rakenteisiin sidonnaisesta virallisesta tiedosta.

Toimialoilla on omaan toimintakontekstiinsa liittyvää rekisteröityä tietoa, ja tiedon jaettavuuden näkökulmasta **toimialakohtaisten rekisteritietojen yhdistäminen laajemmiksi tietokantapooleiksi** nähdään kehittämisen arvoisena toimenpiteenä. Lainsäädännön kehityksen toivotaan tukevan tätä kehittämispyrkimystä tulevaisuudessa. Turvallisuuskontekstin käytänteissä kumuloituneen tietopääoman, **hiljaisen tiedon**, painoarvon ymmärtäminen ja pyrkimykset sen käytettävyyden lisäämiseen nähdään myös keskeisenä turvallisuuskulttuurin kehittämispotentiaalina. Organisaatiotasolla tarkasteltuna nähdään tarpeellisenä kehittää toimintakulttuuria suuntaan, jossa yhdessä puhuminen koetaan tapana työskennellä, ja jossa **systemaattisesti tuetaan matalan kynnyksen menettelyjä turvallisuuskontekstin kehittämiseen liittyvien ideoiden esiintuomiseksi kaikilla organisaatiotasolla.**

Tiedonjaettavuuden ja -saannin edistämiseksi esitetään **asiakirjojen käytettävyyttä rajoittavien toimenpiteiden nykyistä kriittisempää ja tapauskohtaisempaa arviointia.** Salaisten asiakirjojen hyödynnettävyys on hyvin rajallista, ja asiakirjoihin liittyvä tieto on vastaavasti vain suppean toimijajoukon hyödynnettävissä. Tiedon leimaamista salaiseksi ja siten jakelultaan rajoittuneeksi pitäisi arvioida entistä tapaus- ja tarvitsijakohtaisemmin. Ratkaisukeskeisestä näkökulmasta tarkasteltuna tulisi arvioida, **onko salausmerkintää tarkoituksenmukaisempaa määrittää tieto luottamukselliseksi, jolloin sen jaettavuus ja hyödynnettävyys laajemmassa mittakaavassa keskeisille toimijoille on mahdollinen.** Raporttien käytettävyyden tehostamiseksi esitetään edelleen mahdollisuutta liittää niiden yhteyteen maininta siitä, että raportissa esitettävää tietoa voidaan jakaa sitä keskeisesti tarvitseville toimijoille. Kehittämisen ulottuvuutena nähdään myös olemassa olevien jakelulistojen päivittäminen ja päivitysvastuun selkeä määrittäminen. Mainituilla käytänteillä **pyritään edistämään toimintakulttuuria, joka tehostaa tiedon horisontaalia siirtoa sen alkulähteiltä sitä ydintoiminnoissaan keskeisesti tarvitseville toimijoille**, jolloin vakiintuneet käytänteet esim. salausluokittelun suhteet eivät muodostu tiedonjakamisen keskeiseksi esteeksi sitä tarvitseville tahoille.

2. Turvallisuusympäristöä koskevien yhteisten intressien ja tavoitteiden määritteleminen sekä yhteinen tulkinta

Turvallisuusympäristön keskeisten kehityslinjoiden tunnistaminen ja tähän perustuva turvallisuustoimijoiden yhteisten intressien ja tavoitteiden määrittely eli **yhteinen visiointi** koetaan merkittävänä kehittämisen osa-alueena. **Intressien** osalta on **määritettävä, ovatko ne eri turvallisuustoimijoilla riittävän yhteneväiset, jotta intressit konkretisoituvat ongelmien, kuten pakolaiskriisin, juurisyyden eliminoimiseen ja vaikutusten haltuunottoon.** Tämän hetkessä turvallisuusympäristössä koetaan esimerkiksi, että ke-

hitysavun ja jäsenmaiden tavoitteiden yhteys ei nykymuotoisena toimi, mikä osaltaan on seurausta EU:n sisä- ja ulkosuhteiden heijastumisesta kansallisen tason toimintaan.

Yhteisten intressien määrittelyyn liittyy olennaisesti myös **keskeisten turvallisuusuhkien määrittely ja painoarvottaminen sekä potentiaalisten uusien turvallisuusuhkien ennakkuuloton tarkastelu**. Määrittelyn eri tasot edellyttävät laajapohjaista yhteiskunnan eri toimijoiden osallistamista osaksi turvallisuuskeskustelua, jotta syy-seuraussuhteiltaan kompleksisten ilmiöiden vaikutukset yhteiskunnan turvattomuutta generoivina tekijöinä voidaan huomioida laaja-alaisesti. Osallistamisen keinoina nähdään esimerkiksi **yhteiskunnan eri toimijoita kattavasti osallistavan skenaariotyöskentelyn koordinoiminen**, ja skenaariotyöskentelyssä esiinnousseiden painopisteiden syöttäminen takaisin strategisen päätöksenteon prosesseihin.

Turvallisuusympäristöä koskevan yhteisen tulkinnan olennaisuus on noussut esiin turvallisuusympäristökehitykseen keskeisesti ja laajamittaisesti vaikuttaneiden ilmiöiden yhteydessä. Pakolaiskriisi on esimerkki yhdestä keskeisimmistä turvallisuuskontekstissa toimivia tahoja monisyisesti haastaneesta ilmiöstä, jonka osalta tilanteen kärjistyminen suuren mittakaavan turvapaikkahakija-aalloksi osoittautui edelleen yllättäväksi, vaikka tietoa ja viitteitä tilanteen kehittymisestä laajamittaiseksi ilmiöksi oli ollut olemassa jo pidemmällä aikaperspektiivillä tarkasteltuna. Turvallisuusviranomaiset ovat muodostaneet tilannekuvaa pääasiassa omien tietojensa tulkintaan perustuen, **mutta yhteiseen tulkintaan perustuvan tilannekuvan muodostamisen koetaan edelleen puuttuvan**. Tältä osin keskeisenä turvallisuuskontekstia koskevana kehittämistarpeena nähdään **yhteistä turvallisuusympäristötulkintaa edistävien toimintamallien kehittäminen ja pysyvämpi vakiinnuttaminen osaksi turvallisuustoimintakulttuuria**. Konkreettisenä kehittämisehdotuksena tässä yhteydessä on esitetty toimintamallia, jossa poikkihallinnollisen tilannekuva-analyysin muodostaminen systematisoidaan Valtioneuvoston kanslian tilannekeskukseen, josta se toimitetaan edelleen ministeriöille tulkittavaksi ja prosessoitavaksi, ja palautetaan ministeriöiltä syötteenä takaisin tilannekeskukseen. Toimintaehdotuksen systematisoiminen edellyttää **tiedonvälitysmallien kehittämistä, jotka tukevat yksittäisten virkamiesten keinoja jakaa hyödylliseksi tulkitsemaansa tietoa laaja-alaisesti sitä tarvitseville tahoille**. Kehittämisen osalta tulevaisuuden tavoitetilana voitaisiin pitää **yhteisen sähköisen tilannekuvajärjestelmän luomista**.

Olennainen osa tulkintaan liittyviä kehittämistoimenpiteitä on **tulkinnan koordinaatio- ja vastuukysymyksen huomioiminen** eli toimintamallit, joihin sisältyy toteuttamisen toimenpiteiden ohella **tulkinnan vastuun selkeä määrittelytaso**. Esimerkiksi laajojen valtakunnallisten häiriötilanteiden varautumisen osalta koetaan keskeisenä selkeä koordinaatio- ja tulkintavastuunmäärittely, jonka pohjalta toimivaltaiset viranomaiset pystytään nopeasti operationalisoimaan prosessiin.

3. Joustavien yhteistyömallien kehittäminen

Kansallisella tasolla tarkasteltuna turvallisuustoimijoita on määrällisesti vähän ja roolit toimintaympäristössä ovat olleet selkeät, mikä on vahvistanut keskinäiseen tuntemukseen perustuvien, vakiintuneiden yhteistyömallien kehittymisen. Laaja-alaiset ja syy-seuraus-suhteiltaan monimutkaiset turvallisuusilmiöt, kuten hybridi-ilmiöt ja kyberrikollisuus, haastavat perinteiset toimintamallit myös yhteistyön osalta ja kehitykseen vastaaminen edellyttää **uusien yhteistyömallien kehittämistä perinteisten toimintamuotojen rinnalle.**

Turvallisuussektorin joustavien ja proaktiivista toimintaa vahvistavien yhteistyörakenteiden kehittäminen nähdään keskeisenä painopistealueena tulevaisuuden kehityksen osalta. Pistemäisistä, organisaatioiden kahdenvälisiin suhteisiin perustuvista yhteistyömalleista on siirryttävä kohti **joustavia asiantuntijaverkostomalleja, jotka mahdollistavat yhteiskunnan toimijoiden laaja-alaisen osallistamisen turvallisuustyöhön myös perinteisten turvallisuusorganisaatioiden ulkopuolelta. Elinkeino-, sosiaali- ja terveys-, koulutus- ja kolmas sektori** ovat esimerkkejä yhteiskunnan toimivuuteen ja hyvinvoinnin tasoon keskeisesti vaikuttavista tekijöistä, joilla on merkittävä asema yhteiskunnallista koheesiota ylläpitävinä voimina ja siten vahva merkitys **yhteiskunnan sisältä rakentuvan turvallisuuden muodostajina.** Yhteiskunnan eri osa-alueiden kautta käsitys jokapäiväiseen elämään mm. kansainvälistymisen kautta liittyvistä turvallisuusuhkista, kuten rikollisuudesta ja sen torjumisen keinoista, laajenee muodostaen sirpaletiedon sijaan holistisen tulokulman turvallisuusilmiöiden monimutkaisiin syy-seuraus-suhteisiin. **Yhteiskunnan keskeisten osa-alueiden osallistaminen turvallisuusilmiöiden tarkasteluihin ja jaettuun asiantuntijuuteen perustuvien yhteistyömallien kehittäminen turvallisuussektorin toimijoiden kanssa** nähdään välttämättömänä turvallisuusympäristön monimutkaistuviiin haasteisiin vastaamiseksi ja kehityksen painopisteiden ennakoimiseksi.

4. Päätöksenteon joustavuuden parantaminen

Päätöksenteolta odotetaan lisääntyvää joustavuutta nykymuotoisessa turvallisuusympäristökehityksessä, jossa esimerkiksi kerran hallituskaudessa tehtävät poliittiset ohjelmalinjaukset ja toimenpiteiden määrittely eivät vastaa nykyisen turvallisuusympäristön kehitysdynamiikkaa, joka edellyttää **systemaattista kehityssuuntien analysointia ja tilannekohtaiseen analyysiin perustuvaa reagointivalmiutta.** Näiden näkökulmien perusteella keskeisenä päätöksentekoon liittyvänä kehittämistoimenpiteenä nähdään **joustavuutta lisäävien toimintamallien kehittäminen ja vakiinnuttaminen osaksi päätöksentekoprosessia.**

Päätöksenteon osalta **sisäisen turvallisuuden käytännön tason asioiden linkittyminen päätöksentekoon on koettu puutteelliseksi,** ja tämän yhteyden vahvistaminen nähdään turvallisuuskontekstin yhtenä olennaisena kehittämiskohteena. Käytännössä sisäisen

turvallisuuden operatiivisen tason ja päätöksenteon puutteellinen kytkös on tullut esiin esimerkiksi siviilikriisinhallintaoperaatioiden osalta, joissa operaatioiden tavoitteisiin pääsy edellyttää laajamittaista sisäisen turvallisuuden kysymysten huomiointia kriisialueen kansallisen päätöksenteon osalta. Päätöksentekoa koskevana haasteena on myös koettu EU:n päätöksenteon vahva heijastuminen kansallisen tason päätöksentekoon.

Päätöksenteon vahvat kehittymisodotukset kulminoituvat myös **vaikuttavuusarvioinnin eli päätöksenteon vaikuttavuuden ennakkoinnin ja seurannan entistä vahvempaan kytkeytymiseen osana päätöksentekoprosessia**. Nykymuotoisessa päätöksenteossa vaikuttavuusarviointi on puuttunut osin tai kokonaan, ja esimerkiksi terrorismitapahtumien jälkeisiä toimenpiteitä koskeva päätöksenteko koetaan toteutuneen ilman selkeää kontekstiin liittyvän käytännön kokemusten huomioimista.

5. Toimivallan määrittelyyn sekä varautumiseen liittyvien käytänteiden ajantasaisuuden ja joustavuuden parantaminen

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhtymäkohdat ovat lisääntyneet maailman tapahtumien vuoksi, mutta sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskeva **lainsäädäntö ja toimivaltaa, vaikuttamista ja varautumista koskevat käytänteet eivät ole systemaattisesti kehittyneet tätä kehityssuuntaa vastaavasti**. Lainsäädännön osalta nähdään tarpeelliseksi arvioida, onko kansallinen valmiuslainsäädäntömme riittävän laaja ja ajantasainen, kun huomioidaan turvallisuusympäristön voimakas kehittyminen esimerkiksi suhteessa nykyistä valmiuslainsäädäntöä edeltävään turvallisuusympäristöön ja sen perusteella tehtyihin päätelmiin valmiuslainsäädännön käyttöönoton kynnyksen täyttymisen kriteereistä. Nykyiseen turvallisuusympäristökehitykseen suhteutettuna on myös **tarkasteltava kriittisesti, mikä on valmiuslainsäädäntöön liittyvien käytäntöjen ajantasaisuus sekä yhteiskunnallinen varautumisen valmius** tilanteessa, jossa kynnys valmiuslain käyttöönottoon on hyvin korkea. Toisaalta toimialoilla nähdään myös insentiivejä lainsäädännön ajantasaisuuden kehittämiseksi, kuten esimerkiksi Rajavartiolaitoksella parhaillaan menossa oleva, Rajavartiolaitoksen toimialan hybridiuhkiin liittyvän lainsäädännön selvityshanke osoittaa.

Kansallisten turvallisuustoimijoiden toimivaltaa, tiedonsaantia, vaikuttamista ja varautumista koskevien **käytänteiden ajantasaisuus** on noussut tarkastelun kohteeksi turvallisuusympäristökehityksessä esimerkiksi terrorismiin varautumisen ja hybridiuhkiin vastaamisen tarkastelujen yhteydessä. Toimivaltaan liittyvissä kysymyksissä toimialat näkevät **keskeisenä riittävän laajojen toimivaltuuksien turvaamisen, jotta ennakointi ja reagointi laajamittaisiin turvallisuusuhkiin on mahdollista ennen uhkien eskaloitumista**. Toimivaltaan olennaisesti liittyvä osa-alue on vastuun määrittäminen erityisesti turvallisuusympäristön uusissa tilanteissa, joita koskevat ratkaisu- ja menettelymallit eivät ole vielä vakiintuneet. Tässä yhteydessä voidaan tarkastella esimerkiksi minkä turvallisuus-

toimijan vastualueelle kuuluvat turvapaikanhakijoiden joukossa olevat turvallisuus- tai sotilasasiantuntijataustaiset henkilöt.

Turvallisuusympäristön kehityksen ennakointi ja tilannekohtainen nopea reagointi edellyttävät kokonaisuutena **joustavia käytänteitä, jotka mahdollistavat tilannetulkinnan perusteella tehtävän tarkoituksenmukaisimman menettelyn soveltamista myös yllättävissä tilanteissa**. Staattista tilaa tukevat käytänteet eivät sovi nykymuotoiseen turvallisuuskehitysdynamiikkaan, joissa syy-seuraussuhteiltaan monitahoisten uhkien ja haasteiden ratkaiseminen painottaa **ketterää ja tilannesidonnaista ajattelu- ja ratkaisutapaa**. **Tarkoituksenmukaisimman menettelyn tilannesidonnainen soveltaminen edellyttää ajantasaista tiedonvälitystä**: esimerkiksi puutteet matkustajia koskevissa rekisteritiedoissa vaikeuttavat matkustajien tehostettujen tarkastusten riskiperusteista toteutusta aiheuttaen samalla tarpeetonta viivästystä matkustajaliikenteelle kokonaisuutena.

Tarkasteluissa **kyse on myös mitoittamisen joustavuudesta**; turvapaikan hakijoiden aalto on haastanut volyymillaan pieniin määriin mitoitettut käytännöt, kuten yllättävä säilöönottotilojen suuri samanaikainen tarve on osoittanut. **Joustavilla toimintatavoilla edistetään turvallisuustoimijoiden kykyä ja valmiutta toimia ennakoivasti** entisestään monimutkaistuvassa toimintaympäristössä.

6 Johtopäätelmät

Sisäministeriön strategisen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus-tutkimushankeen päämääränä on muodostaa jäsentynyt ja **syvälinen kokonaiskuva sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden syventyneestä riippuvuussuhteesta sekä tuottaa konkreettisia toimenpide-ehdotuksia turvallisuustoimijoiden toimintaedellytysten ja yhteistyön kehittämiseksi** muuttunutta turvallisuusympäristöä paremmin vastaaviksi. Hankkeen määrittävänä viitekehyksenä on sisäisen turvallisuuden strategian valmistelu-prosessi, jonka syötteiksi hankkeessa muodostunutta kokonaiskuva sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuudesta ja kehittämisenäkökulmista tullaan integroimaan. Hankkeen vastuullisena toteuttajatahona on toiminut sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö ja toteutuksen painopiste on ollut **poikkihallinnollisessa yhteistyössä** sisäministeriön eri toimialojen, tarkemmin poliisin, Rajavartiolaitoksen, pelastustoimen, Kriisinhallintakeskuksen, maahanmuuttohallinnon ja Häätäkeskuslaitoksen sekä ministeriötasolla puolustusministeriön ja ulkoasiainministeriön kesken. Keskeisiä menetelmiä yhteisen käsityksen muodostamiseksi ja kehittämisenäkökulmien tuottamiseksi ovat olleet poikkihallinnollinen työpajatyöskentely sekä hankkeen kysymyksen asettelun kannalta olennaisten virkamiesten haastattelut.

Nykymuotoisen globaalin turvallisuusympäristön tila ja siinä tapahtuneet muutokset heijastuvat entistä monimuotoisemmin ja syvälinemmin valtioiden sisäisen turvallisuuden tilaan ja kehitykseen. **Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus kietoutuvat toisiinsa monitasoisesti erilaisten syy-seuraussuhteiden ja niiden yhdistelmien muodostamana monimutkaisena kokonaisuutena.** Kehityksestä johtuen sisäistä ja ulkoista turvallisuutta ei voida enää erottaa toisistaan. Maailmanlaajuiseen turvallisuustilanteeseen vaikuttavat laaja-alaiset ja muodostumismekanismeiltaan kompleksit ilmiöt, kuten terrorismi ja siihen liittyvä radikalisoituminen ja värväystoiminta, järjestäytynyt rikollisuus, laajamittainen maahanmuuttoliike, kyberrikollisuus ja turvallisuuteen vaikuttaminen hybridi-ilmiöillä. Yhteisiä nimittäjiä heterogeenisille ilmiöille ovat niiden syntymekanismien monimuotoisuus, keskinäisten syy-yhteyksien monimutkaisuus sekä yhteiskunnallisten vaikutusten laaja-alaisuus.

Suomen näkökulmasta tarkasteltuna **globaalia turvallisuuskontekstia muuttavien ilmiöiden juurisyyt ja kehitystä generoivat voimat sijaitsevat usein kaukana Suomen kansallisten rajojen ulkopuolella**. Keski-Aasian sotien ja toimeentulon puutteen vuoksi kärjistynyt **laajamittainen maahanmuutto Eurooppaan** on esimerkki Euroopan valtioiden sisäiseen turvallisuuteen merkittävästi vaikuttaneesta **ilmiöstä, joka on intensiteetillään haastanut perinteiseen turvallisuusympäristöön kehittyneet toimintatavat ja ratkaisut**. Turvallisuusympäristön muuttunut tilanne ja kehitys edellyttävät siten turvallisuustoimijoilta **prosessuaalista tarkastelutapaa** ilmiöiden syiden ja seurausten kokonaisvaltaiseksi tarkastelemiseksi, ja strategisen suunnittelun sekä **operatiivisen toiminnan käytänteiden mukauttamista ja edelleen kehittämistä** tarkastelua vastaavasti.

Turvallisuusympäristön kehitystä leimaava nopeus ja kompleksisuuden lisääntyminen vahvistavat sisäisen turvallisuuden merkitystä sekä edellyttävät toimintojen kehittymistä kontekstin muutoksia vastaaviksi. Toiminnan kehittämisessä keskeistä on toimintakontekstin systeeminen ja kokonaisvaltainen tarkastelu sekä kehittämisen **painottuminen proaktiivisiin, ennakoimista ja varautumista laaja-alaisesti tukeviin toimintamalleihin. Kehittämisellä tähdätään** ilmiöiden syy-seuraus-suhteiden systemaattisella analyysillä tuotettavaan **merkitykselliseen ja pitkän aikavälin tietoon** strategisen suunnittelun ja operatiivisen toiminnan suuntaamisen välineenä. Toimintakontekstin viitekehyksessä muodostettava **merkityksellinen tieto perustuu toimijoiden väliseen kommunikaation ja siinä tuotettaviin jaettuihin merkityksiin**, jotka **mahdollistavat toimialojen rajat ylittävän yhteisen perspektiivin ja ymmärryksen** luomisen laaja-alaisuutta edellyttävistä turvallisuusilmiöistä. Konkreettisella tasolla tämä tarkoittaa **turvallisuuden mieltämistä laaja-alaisesti yhteiskunnan hyvinvointia, vakautta ja turvallisuutta tuottavien toimijoiden yhteistuloksena**, ja tälle tarkastelupohjalle rakentuvien yhteistoimintamallien ja kulttuuristen käytänteiden rakentamista.

Hankeprosessoinnissa on korostunut edellisiä näkökulmia vastaavasti vahva **yhteiskunnan turvallisuuteen eri tasoilla vaikuttavien sidosryhmien integraatio ja sitouttaminen** osaksi laaja-alaista turvallisuustyötä. Yhteiskunnan hyvinvoinnin ja koheesion kannalta keskeinen toiminta, kuten elinkeinoelämän, sosiaali- ja terveyssektorin, oppilaitosten sekä kolmannen sektorin toiminta, vaikuttaa erilaisin syy-yhteyksin ja monentyyppisinä kombinaatioina turvallisuuteen ja sen kehittymiseen. **Kyky yhdistää yhteiskunnan eri sektoreiden asiantuntemusta ja instrumentteja perinteisten turvallisuusinstituutioiden toimintaan** korostuu monimutkaistuvassa toimintaympäristössä, jossa turvallisuushaasteisiin vastaaminen edellyttää **poikkisektoriaalista ja horisontaalista toimintatapaa**. Uuden toimintakulttuurin muodostamisen keskiössä ovat tätä tarkastelua vastaavasti kontekstin ja sen ilmiöiden systeemiseen tarkasteluun perustuva turvallisuuden **kokonaisketju-ajattelu** ja ketjun kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden välisen **vuoropuhelun sekä yhteistoimintamallien kehittäminen ja yhteensovittaminen**.

Hankeprosessoinnin perusteella muodostettiin turvallisuustoimijoiden toiminnan edellytyksiä sekä yhteistyötä koskevien **kehittämissuosituksen viisi päätasoa: 1) tiedon hyödynnettävyyden ja jaettavuuden kehittäminen, 2) turvallisuusympäristöä koskevien yhteisten intressien ja tavoitteiden määrittelemineen sekä yhteinen tulkinta, 3) joustavien yhteistyömallien kehittäminen, 4) päätöksenteon joustavuuden parantaminen sekä 5) toimivallan määrittelyyn sekä varautumiseen liittyvien käytänteiden ajantasaisuuden ja joustavuuden parantaminen.**

Tiedon hyödynnettävyys ja jaettavuus-osa-alueella kehittämissuositukset linkittyvät keskeisen kansallisen ja kansainvälisen **tiedon saatavuutta ja tasaisempaa kommunikointia** turvallisuustoimijoiden kesken vahvistavien toimintamallien kehittämiseen. Keskeisenä kehittämisaalueena nähtiin myös **tiedon saatavuutta ja käytettävyyttä koskevan lainsäädännön päivittäminen** muuttunutta turvallisuusympäristöä vastaavaksi. Tällä osa-alueella kehitys on osittain jo edennyt myönteiseen suuntaan, kuten pakolaiskriisin seurauksena parantuneet tiedonvälityksen käytänteet ovat osoittaneet, ja parantuneiden käytänteiden toivotaan generoivan tiedonvaihdon kehitystä myös toimintakulttuurin laajemmassa mittakaavassa.

Turvallisuusympäristön nopeissa muutoksissa **tehokkaan ja ajantasaisen tiedonvaihdon merkitys** on kasvanut. Konkreettiset kehittämissuositukset liittyvät tätä näkökulmaa vastaavasti organisaatioiden välisten **epävirallisten tiedonvaihdon kanavien ja toimintamallien systemaattiseen kehittämiseen ja vahvistamiseen**. Toimintamallien kehittämisessä on huomioitava sekä lyhyen aikavälin, välittömään reagoimiseen painottuvat toimintamallit että pitkän aikavälin, ennakointia ja varautumista tukeva toimintamallit. Valtionhallinnon henkilökierto on onnistunut esimerkki käytännöstä, jonka kautta **kehitetään poikkisektoriaalista näkemystä organisaatioiden tuottamasta turvallisuusyöstä**, edistetään eri alojen asiantuntijoiden verkottumista sekä tuetaan toimintakulttuurien rajoja ylittävää oppimista pitkällä aikavälillä tarkasteltuna. Keskeisten turvallisuusilmiöiden ympärille tarveperusteisesti ja spontaanisti muodostuvat **"shared interesti group"-tyyppiset poikkihallinnolliset asiantuntijaryhmittymät** tukevat puolestaan akuuttien turvallisuushaasteiden ratkaisemista myös lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna. Vastaavantyyppisten lyhyen sekä pitkän aikavälin tarkasteluun sopeutuvien toimintamallien kehittäminen ja vakiinnuttaminen osaksi organisaatiokulttuuria nähdään keskeisenä tiedonsiirtoa ja organisaatioiden välistä tuntemusta kehittävästä ja tulevaisuuden kannalta suositeltavana toimenpiteenä.

Tiedon jakamista ja käytettävyyttä edistävinä, konkreettisina kehittämistoimenpiteinä turvallisuustoimijoiden osalta nähtiin myös **toimialakohtaisten rekisteritietojen kokoaminen laaja-alaisemmiksi tietopooleiksi, asiakirjojen käytettävyyttä rajoittavien käytänteiden entistä kriittisempi ja tarveharkintaan perustuva tarkastelu sekä asiantuntijoiden jakelulistojen päivitys sekä päivitysvastuun selkeyttäminen**. Näillä

konkreettisilla kehittämissuosituksilla edistetään toimintakulttuuria, joka tehostaa tiedon horisontaalia siirtymää sen muodostumisen lähteiltä sitä ydintoimintojensa kehittämissä keskeisesti tarvitseville tahoille.

Turvallisuusympäristöä koskevien **intressien ja tavoitteiden yhteinen määrittely ja tulkinta ovat keskeisiä yhteisen tilannekuvamuodostuksen, ennakoimisen ja toimenpiteiden yhteensovittamisen näkökulmista tarkasteltuna**. Yhteisten intressien määrittelyn kehittämissuositus perustuu lähtökohdalle, jonka mukaisesti turvallisuustoimijoiden on kyettävä laajamittaisten turvallisuusilmiöiden, kuten pakolaiskriisin, osalta määrittelemään riittävän yhdenmukaiset intressit ilmiöiden juurisyihin vaikuttamiseksi ja tarkoituksenmukaisimpien menettelyjen määrittelemiseksi ja niistä sopimiseksi. **Turvallisuustoimijoiden yhteistä kontekstitulkintaa vahvistavien toimintamallien kehittäminen ja vakiinnuttaminen osaksi toimintakulttuuria** on konkreettinen kehittämissuositus toiminnan kannalta strategisesti tärkeän yhteisen tilannekuvan muodostuksen osalta. Tavoitetaan pääsemisen konkreettisina keinoina esitetään hankkeen osalta **esimerkiksi yhteisen sähköisen tilannekuvajärjestelmän kehittämistä sekä yhteisestä tulkinnasta vastaavan ja sen koordinoitua ohjaavan tahon selkeää määrittelyä**.

Joustavien yhteistyömallien kehittämisellä tähdätään **uudentyyppisten, adaptiivisten ja ennakoivia tukevien yhteistyömuotojen kehittämiseen** perinteisten muotojen rinnalle. Konkreettisella tasolla kehitys tarkoittaa **joustavien ja verkostomaisten yhteistyömallien luomista, joiden kautta yhteiskunnan eri toimijoiden laaja-alainen integroituminen turvallisuustyöhön** myös turvallisuusorganisaatioiden ulkopuolelta mahdollistuu. Keskeisiä yhteistyön osapuolia ovat muun muassa elinkeino-, sosiaali-, terveys-, koulutus- ja järjestösektorit. Yhteiskunnan hyvinvointiin ja resilienssiin keskeisesti vaikuttavien toimijoiden kanssa tehtävä yhteistyö mahdollistaa turvallisuusympäristöä koskevien **haasteiden laaja-alaisen tarkastelun, haasteisiin vastaamisen sekä tulevan kehityksen ennakoimisen ja siihen varautumisen**.

Nykymuotoisessa turvallisuusympäristökehityksessä nähdään suositeltavana **kehittää toimintatapoja, jotka edistävät päätöksenteon entistä syvällisempää yhteyttä systemaattisen toimintaympäristön analyysin ja reagoitavalmiuden välillä**. Sisäisen turvallisuuden käytännön tason asioiden tiiviimpi linkittyminen osaksi päätöksentekoa muodostaa päätöksenteon joustavuuden kehittämiskontekstissa keskeisen osa-alueen. Konkreettisella tasolla kehittämistarve ilmenee esimerkiksi siviilikriisinhallinnan operaatioissa, joissa kriisialueen tilanteen ja kehityksen pitkän aikavälin vakauttaminen edellyttää kokonaisvaltaista sisäisen turvallisuuden kysymysten tarkastelua ja vastuullisten toimijoiden osallistamista lyhyen aikavälin operatiiviseen ja pitkän aikavälin kehittämistyöhön. Operaatioita ja kehittämistä koskeva **päätöksenteko on linkitettävä tiiviisti päätöksenteon vaikuttavuuden ennakoimiseen sekä päätöksenteon vaikutusten systemaattiseen arvioimiseen**.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden lisääntyneet yhtymäkohdat eivät ole toistaiseksi konkretisoituneet systemaattisena sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevan lainsäädännön sekä toimivallan, vaikuttamisen ja varautumisen käytänteiden kehityksenä. Lainsäädännön osalta kehittämistarpeet liittyvät esimerkiksi kansallisen valmiuslainsäädännön päivittämistä nykyistä turvallisuusympäristöä vastaavaksi. Toimivaltaan liittyvät kehittämistarpeet kytkeytyvät riittävän laajojen toimivaltuuksien turvaamiseen laajamittaisten turvallisuushkien ennakoimiseksi ja niihin reagoimiseksi ennen tilannekehityksen eskaloitumista. Riittävät toimivaltuudet koskettavat erityisesti uusia turvallisuusuhkia, joiden osalta menettelytavat ja mallit eivät ole vielä vakiintuneet.

Nopeasti muuttuva turvallisuusympäristö tekee kehityksen ennakoimisesta entistä haasteellisempaa ja ratkaisuja menettelytavoista ja joudutaan tekemään entistä enemmän välittömän tilanneanalyysin ja -tulkinnan perusteella. Tätä kehitystä vastaavasti hankkeen kehittämissuosituksena esitetään **joustavia käytänteitä, jotka mahdollistavat kehittämisen, jotka mahdollistavat nopeat ja adaptiiviset menettely- ja toimintatavat sekä varautumisen yllättävissä tilanteissa**. Tilannesidonnaiseen tulkintaan perustuvien toimintatapojen kehittäminen edellyttää tehokasta tiedonvälitystä, resurssien mitoittamisen joustavuutta tarpeen vaatimalla tavalla sekä joustavuutta säätää toimintaa nopeana vasteena prosessin etenemisen tulkinnan mukaan.

Yhteenvedon voidaan todeta, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden monialaiset kytkökset ja turvallisuusympäristön nopeutuva muutos pakottavat turvallisuustoimijoita ennakoidaan kehitystä sekä analysoimaan syy-seuraussuhteiltaan turvallisuuteen vaikuttavia ilmiöitä entistä proaktiivisemmin ja kokonaisvaltaisemmin. Vastuu yhteiskunnan turvallisuuden tuottamisesta sen laaja-alaisessa merkityksessä kuuluu turvallisuusviranomaisten lisäksi monille hyvinvoinnin ja yhteiskunnan koheesion kautta turvallisuutta yhteiskuntaan tuottaville tahoille, kuten elinkeinoelämälle, sosiaali- ja terveystoimelle, koulutussektorille sekä kolmannen sektorin toimijoille. Turvallisuustoiminnan systeminen ja analyytinen kokonaistarkastelu sekä kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden välisen vuoropuhelun sekä yhteistoimintamallien kokonaisvaltainen kehittäminen ja yhteensovittaminen on välttämättömyys turvallisuuskehityksen nykyisiin ja tuleviin haasteisiin vastaamiseksi.

Taulukko 1. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus- tutkimushankkeen toimenpidesuosituksat

1. Tiedon hyödynnettävyyden ja jaettavuuden kehittäminen	2. Turvallisuusympäristöä koskevien yhteisten intressien ja tavoitteiden määrittäminen ja yhteinen tulkinta	3. Joustavien yhteistyömallien kehittäminen	4. Päätöksenteon joustavuuden parantaminen	5. Toimivallan määrittelyyn sekä varautumiseen liittyvien käytänteiden ajantasaisuuden ja joustavuuden parantaminen
Kansainvälisistä lähteistä peräisin olevan tiedon saantimahdollisuuksien ja tiedon välittämisen kehittäminen	Turvallisuusympäristön keskeisten kehityslinjojen yhteinen tunnistaminen ja tavoitteiden sekä tarvittavien toimenpiteiden yhteinen määrittely	Toimintaympäristön kehitystä paremmin vastaavien joustavien ja proaktiivisuutta tukevien yhteistyömallien kehittäminen perinteisten rinnalle	Joustavuutta lisäävien toimintamallien kehittäminen ja vakiinnuttaminen osana päätöksentekoprosessia	Sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevan lainsäädännön ja toimivaltaa koskevien käytänteiden ajantasaisuuden päivittäminen
Kansallisen lainsäädännön kehittäminen nykyistä toimintaympäristöä paremmin vastaavaksi	Keskeisten turvallisuusuhkien määrittely ja painoarvottaminen sekä uusien turvallisuusuhkien ennakkoluoton tarkastelu	Joustavat asiantuntijaverkostot, jotka mahdollistavat yhteiskunnan eri sektoreiden laaja-alaisen osallistamisen turvallisuustyöhön	Sisäisen turvallisuuden käytännön tason tarkastelujen entistä vahvempi kytkeminen päätöksentekoprosessiin	Turvallisuustoimijoiden riittävän laajojen toimintavaltuuksien turvaaminen nykymuotoisten turvallisuusuhkien torjumiseksi ennalta
Epävirallista tiedonvaihtoa tukevien toimintamallien vahvistaminen; esim. shared interest group -tyyppisesti järjestyvät asiantuntijaforumit	Yhteiskunnan eri toimijoiden laaja-alainen osallistaminen turvallisuusympäristön kehityksen painopisteiden määrittelyyn	Elinkeino-, sosiaali- ja terveys-, koulutus- ja järjestösektoreiden aseman vahvistaminen turvallisuusympäristön kehityksen tarkasteluissa	Päätöksenteon vaikutusarvioinnin ja seurannan vahvempi kytkeytyminen päätöksentekoprosessiin	Joustavien käytänteiden kehittäminen, jotka mahdollistavat tilannetulkinnan perusteella tarkoitukseenmukaisimman menetelyn soveltamista
Matalan kynnyksen toimintamallit turvallisuus-kontekstin kehittämiseen liittyvien ideoiden esille tuomiseksi	Yhteiseen tulkintaan perustuvan tilannekuvan muodostaminen ja sitä tukevien toimintamallien kehittäminen, esim. yhteinen sähköinen tilannekuvajärjestelmä	Jaettuun asiantuntijuu-teen perustuvien yhteistyömallien ennakkoluoton kehittäminen		Ketterien ja tilannesidonnaisten ajattelu- ja ratkaisutapojen systemaattinen kehittäminen ja harmonisointi eri turvallisuustoimijoiden menettelytavaksi
Toimialakohtaisten rekisteritietojen yhdistäminen laajemmiksi tietokantapooliksi	Tilannekuvan tulkinnan vastuu- ja koordinaatorkysymysten selkeä määrittely			Mitoittamisen joustavuuden kehittäminen, esim. voimistunut maahanmuutto
Asiakirjojen käytettävyyttä koskevien rajoitteiden entistä kriittisempi ja tapauskohtaisempi arviointi				



Asettamis päätös	SM1523579 00.01.05.00 SMDno-2015-460 SM013:00/2015	1 (3)
05.03.2015		

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus

- Asettaminen** Sisäministeriö on tänään asettanut hankkeen *Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus*
- Toimikausi** Hankkeen toimikausi on 1.2.2015 - 31.8.2015 jakautuen kahteen vaiheeseen:
- 1.2. - 31.3.2015
 - taustavalmistelu, kuvaus nykytilan vahvuuksista ja haasteista;
 - kansainvälistä toimintaa sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyksiä koskevat konkreettiset toimenpide-ehdotukset hallitusohjelmatyössä hyödynnettäväksi
 - 1.2. - 31.8.2015
 - kansainvälisen toimintaan liittyvän turvallisuuden käsitteistön sekä turvallisuuden eri ulottuvuuksien rajapintojen ja keskinäisriippuvuuden määrittely ja ehdotukset selkiyttämiseksi;
 - kansainvälistä toimintaa sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyksiä koskevat kehittämissuositukset
- Tausta** Sisäministeriö on 20.1.2015 asettanut hankkeen sisäisen turvallisuuden strategian laatimiseksi (*Sisäisen turvallisuuden strategia 2020*).
- Sisäisen turvallisuuden strategisista ydintehtävistä huolehtiminen, keskeisten kansalaisille tarjottavien palvelujen tuottaminen sekä valtion turvallisuuden varmistaminen myös tulevaisuudessa edellyttää laaja-alaisen sisäisen turvallisuuden strategian laatimista. Strategisista ydintehtävistä huolehtimisen ohella sisäministeriö näkee kansainvälisen toiminnan keskeisenä ehtona Suomen ja koko EU:n sisäiselle turvallisuudelle.
- SM:n tutkimustoimintaa koordinoivan työryhmän valmistelun ja SM:n johdon strategiapäivien käsittelyn pohjalta päätettiin SM:n hallinnonalan vuoden 2015 tutkimusrahasta rahoittaa kolmea sisäisen turvallisuuden strategiatyötä tukevaa tutkimushanketta (SM:n päätös SMDno-2014-1786):
1. Sisäisen turvallisuuden strategian yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja siihen liittyvät indikaattorit (vastuutoteuttaja RVL/RMVK, myönnetty määräraha 47 000 euroa)
 2. Ammatillinen tietämys ja osaaminen sisäisen turvallisuuden tulevaisuudessa - selvitys nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen edellytyksistä, hyödyistä ja haitoista (vastuutoteuttaja POLAMK, myönnetty määräraha 50 000 euroa)
 3. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus (vastuutoteuttaja SM/KVY, myönnetty määräraha 50 000 euroa)

Postiosoite:
Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoitteet:
Kirkkokatu 12, Helsinki
Vuorikatu 20, Helsinki

Puhelin:
Vaihe
0295 480 171
Faksi:
09 1604 4635

Virkasähköpostiosoite:
kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

Sisäministeriö

Päätös

2 (3)

05.03.2015

Sisäisen turvallisuuden strategian valmistelua tukeville hankkeille on varattu määrärahaa yhteensä 147 000 euroa (momentti 26.01.01.2). Hankkeet toteutetaan ajalla 1.2.2015 -30.9.2015. Kaikki SM:n hallinnonalan toimijat osallistuvat hankkeisiin.

Tavoitteet

Globaalin toimintaympäristön muutos, kansainvälisen yhteistyön merkityksen jatkuva kasvu sekä Suomea koskevat kansainväliset velvoitteet ovat luoneet pakottavan tarpeen poikkihallinnollisen yhteistyön syventämiseen ja tehostamiseen, turvallisuusviranomaisten tehtävä-, toimivaltajaon ja koordinaatiovastuun selkeyttämiseen sekä lainsäädännön esteiden poistamiseen.

Kansainvälisen toimintaympäristön muutoksesta johtuen sisäistä ja ulkoista turvallisuutta ei enää voida erottaa toisistaan. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden raja on keinotekoinen. Lisäksi eri toimijat määrittelevät sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden sekä niiden väliset yhteydet eri tavoin. On tarpeen tarkastella mitä tarkoitetaan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden liittymäpinnoilla ja keskinäisriippuvuudella (mm. laaja turvallisuuskäsitys -kokonaisturvallisuus - sisäinen ja ulkoinen turvallisuus - sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus).

Hankkeen tavoitteena on selvittää kevään 2015 hallitusohjelmaneuvoitteluisissa ja sisäisen turvallisuuden strategiatyössä hyödynnettäväksi:

- Hallinnonalan yhteinen näkemys kansainvälisestä toiminnasta sisäisen turvallisuuden strategisena ydintehtävänä
- Ehdotukset kansainväliseen toimintaan liittyviksi valtionhallinnon rakenteiksi
- Ehdotukset sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyteen liittyvän käsitteistön selkiyttämiseksi
- Konkreettiset toimenpide-ehdotukset sisäministeriön roolin vahvistamiseksi johtavana turvallisuusviranomaisena
- Alustavat ehdotukset turvallisuuden ydintehtävien, koordinaatiovastuun sekä tehtävä- ja toimivaltajakojen täsmentämiseksi
- Keinot ja mallit kansainväliseen yhteistyöhön liittyvien lainsäädännöllisten esteiden ratkaisemiseksi

Tehtävät

Hankkeen tehtävänä on:

1. analysoida kansainvälisen toiminnan nykytilan vahvuuksia ja haasteita,
2. arvioida sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintoja ja keskinäisriippuvuutta,
3. määrittellä kansainväliseen toimintaan liittyvän turvallisuuden käsitteistöä ja tehdä ehdotuksia sen selkiyttämiseksi,
4. tehdä kansainvälistä toimintaa sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyksiä koskevia konkreettisia toimenpide- ja kehittämissuhteita.

Organisointi

Hankkeen vastuutoteuttajana ja valmistelusihteeristöinä toimii ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö. Hankekoordinaattorina ja hankkeen vastaavana tutkijana toimii erikoistutkija Kari Laitinen (Poliisiammattikorkeakoulu).

Hankkeelle perustetaan ohjausryhmä ajalle 1.3.2015 -31.8.2015.

Hankkeesta raportoidaan säännöllisesti sisäisen turvallisuuden strategiahankkeen ohjausryhmälle (osastopääliikkekokous) ja valmistelusihteeristöille sekä SM:n tutkimuskoordinaatioryhmälle.

Sisäministeriö

Päätös

3 (3)

05.03.2015

Ohjausryhmä (1.3.2015 - 31.8.2015)

Nikander Maarit, neuvotteleva virkamies, SM/kv. asioiden yksikkö (puheenjohtaja)
 Blomqvist Vesa, everstiluutnantti, yksikön päällikkö, SM/rajavartio-osasto
 Ekstrand Ari, laatupäällikkö, Hätäkeskuslaitos
 Evwaraye Ari, ylitarkastaja, SM/hallinto- ja kehittämissyksikkö
 Hamunen Jaakko, everstiluutnantti, yksikön päällikkö, SM/rajavartio-osasto
 (varajäsen)
 Heinämäki Anna-Kaisa, poliisitarkastaja, SM/poliisiosasto
 Juntunen Arla, ylitarkastaja, Poliisihallitus
 Kaukonen Esko, erikoistutkija, Pelastusopisto
 Koljonen Tuomas, erityisasiantuntija, maahanmuutto-osasto
 Koskeniemi Eero, hallitusneuvos, maahanmuutto-osasto (varajäsen)
 Kuosmanen Päivi, kehittämisspäällikkö, Kriisinhallintakeskus
 Kytömaa Eero; neuvotteleva virkamies, SM/pelastusosasto
 Laitinen Kari, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu (sihteeri)
 Martin Pekka, ylitarkastaja, Maahanmuuttovirasto

Ohjausryhmällä on mahdollisuus kutsua kuultavaksi asiantuntijoita ja pyytää lausuntoja muista organisaatioista.

Hankkeen valmistelussa huomioidaan sisäisen turvallisuuden strategian valmisteluryhmien ja siihen liittyvien hankkeiden työ sekä muiden aiheeseen liittyvien työryhmien selvitykset ja strategiat.

Kustannukset ja rahoitus

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus -hankkeelle on myönnetty momentilta 26.01.01.2.määrärahaa 50 000 euroa erillisen hankesuunnitelman mukaisesta toiminnasta aiheutuvien kustannuksen kattamiseen.

Määrärahaa käytetään hankkeesta aiheutuvien kustannusten lisäksi hankekoordinaattorin/vastaavan tutkijan (erikoistutkija Kari Laitinen/Poliisiammattikorkeakoulu) palkka- ja matkakuluihin. Muilta osin hankkeen valmistelutyö tehdään virkatyönä ministeriön kansainvälisten asioiden yksikössä ja toimialoilla. Ohjausryhmän jäsenille ei makseta korvauksia.

Kansliapäällikkö



Päivi Nerg

Ylijohtaja



Laura Yli-Vakkuri

Jakelu

Ohjausryhmän jäsenet

Tiedoksi

Sisäministeri, valtiosihteeri, ministerin avustajat, ministeriön osastot, erillisyyksiköt sekä virastot

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto

Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET