

Minna Branders

TUTKIMUS JA TIEDOLLA JOHTAMINEN VALTIONHALLINNON KEHITTÄMISESSÄ – ESIMERKKINÄ KOKONAISTURVALLISUUS

Johdanto

Tutkimustiedon käyttö päätöksenteossa edellyttää tutkijoiden, hallinnon ja poliitikkojen vuorovaikutusta, yhteispeliä ja yhteistä innovointia. Kaikkien osapuolten tulee nykyisin osallistua tiedon rakentamiseen aktiivisesti ja sitoutuneesti. Tiedon tarve voi liittyä esimerkiksi siihen, missä tilassa tarkasteltava ilmiö on sekä kysymykseen siitä millaisia seurauksia erilaisilla toimenpiteillä (ja politiikkatoimilla) on. Arvovallintojen teko päätöksenteossa puolestaan kuuluu poliitikoille. Suomen Akatemian mukaan tieteellinen tieto on välttämätön, muttei sellaisenaan riittävä ehto suurten haasteiden ratkaisemiseksi. Tieteellisesti tutkitun tiedon avulla voidaan muotoilla suuria haasteita (tai vaikkapa kompleksisuusajattelun mukaisia ilkeitä ongelmia) täsmällisiksi, tieteen keinoin ratkaistaviksi kysymyksiksi. Lisäksi tutkimustulosten relevanssin osoittaminen päätöksiä tekeville kansalaisille sekä poliitikoille on tieteen tehtävä. (Niiniluoto 2012, 2.)

Moderniin hallintoon liitetään tavallisesti päätöksenteon läpinäkyvyys sekä päätöksenteon vaikutusten arviointi. Monet kompleksiset toimintaympäristöt ja limittäiset tai päällekkäiset rakenteet monimutkaistavat niin päätöksentekoa kuin sitä koskevaa tutkimustakin.

Hallinnon tutkijoita kiinnostaa esimerkiksi se, miten päätöksenteko julkisessa hallinnossa ja sen eri osa-alueilla todellisuudessa tapahtuu, millaisiin poliittisiin, lainsäädännöllisiin tai toiminnallisiin perusteluihin ratkaisut nojaavat sekä millä niitä argumentoidaan?

Turvallisuushallinnolliseen päätöksentekoon sekä suunnitteluun kuuluvat muun muassa sektorikohtaiset omistajuudet, vahvat asian-tuntijuudet ja professiot. Tällä hetkellä turvallisuustoimijat uudistavat ja kehittävät toiminnallisia rakenteitaan rationalisoinnin, säästämisen ja supistamisen välttämättömyyden logiikalla ja moni toimija kehittää toiminnallista ydintään erilaisten kumppanuuksien tukemana ja yhteisissä prosesseissa kumppanien kanssa, mikä lisää kompleksisuutta entisestään. Kumppanuuksien kautta kehittyvät uusia ohjausmekanismeja ja uusia toiminnallisia kerroksia.

Hallinnon tutkimuksessa ajankohtaisia teemoja ovat mm. kysymykset hallinnasta ja verkostoista, kysymykset siitä, millä mekanismeilla päätöksiä tehdään sekä millaisiin perusteisiin erilaiset ohjausmuodot perustuvat. Hallinnon tutkimuksen päivillä Vaasassa marraskuussa 2014 kysyttiin mm., millaisissa verkostoissa tai rakenteissa (turvallisuu-teen liittyvä) toiminta, esimerkiksi johtaminen, päätöksenteko tai ohjaus tapahtuu, ja millä tavoilla tutkimus kykenee tunnistamaan uudet monialaiset sekä monitoimijaiset toimintamekanismit? Millaisia ulottuvuuksia hallinta (governance) sisältää, millaisia verkostoja siihen liittyy ja keitä ovat toimijat?

Tässä artikkelissa tarkastellaan erityisesti turvallisuustutkimuksen kysymyksiä tiedolla johtamisen näkökulmasta. Sen tavoitteena on valottaa nykyturvallisuuden ilmiön suhdetta tutkimustarpeisiin sekä tutkimuksellisiin haasteisiin sekä tuoda esiin käsitteen tieteenala- ja kontekstisidonnaisuutta. Turvallisuus on käytännössä usein paradoksaalinen ja ambivalentti ilmiö (Virta 2011, 5). Poliitiikkaideana siihen voidaan liittää sekä positiivista että negatiivista valenssia, eli emotionaalista houkuttelevuutta ja hyväksyttävyyttä. Korkeaa positiivista valenssia edustaa se, että turvallisuus voidaan nähdä abstraktina arvona, aina ajankohtaisena ajan henkenä (Sorsa 2014, 134). Negatiivinen valenssi puolestaan kulkee aina yhtä matkaa turvallisuuden

ilmiön kanssa, sillä turvallisuuden tuottamiseksi on tunnistettava, ennakoitava ja tarkasteltava sitä uhkaavia tekijöitä. Siihen liitettävät mielikuvat voivat olla positiivisia tai negatiivisia sen mukaan, mistä tieteellisistä lähtökohdista tai millaisista näkökulmista asiaa tutkitaan. Turvallisuuden tarkastelu valenssin valossa luo mahdollisuuksia tutkia siihen kiinteästi liitettäviä dimensioita, kuten valtaa ja politikointia, joille se toimii alustana.

Eri tieteenaloilla turvallisuus määrittynyt tieteenalan käsitteistön, empiirisen kontekstin ja tutkimuskohteen perusteella. Turvallisuus on olemisen tila, tavoitteellinen merkitys. Subjektiviivisena tilana se merkitsee henkilökohtaista turvallisuuden tunnetta, vapautta pelosta ja jännityksestä, turvattomuuden vastakohtaa. (Button 2008, 4.) Buzanin (1998) mukaan turvallisuus on sosiaalinen konstruktio, vuorovaikutteinen, ihmisten välinen ja itseensä viittaava ilmiö. Objektiviivisena tilana se tarkoittaa esimerkiksi uhan puuttumista, absoluuttisen turvallisuuden hypoteettista tilaa tai suojaa uhkilta (Button 2008, 4).

Artikkelissa pohditaan tiedolla johtamisen kysymyksiä ja problematiikkaa turvallisuusjohtamisen sekä kokonaisturvallisuuden konteksteissa. Esimerkkinä oleva väitöstutkimus edustaa hallintotieteellistä turvallisuustutkimusta ja pohtii kysymystä kokonaisturvallisuuden toteutettavuudesta policy analyttisesti (Branders, 2015, *tulossa*).

Turvallisuuden muuttuva toimintaympäristö

Elämme globalisaation kutistamassa maailmassa, mikä nopeuttaa muutoksia valtasuhteissa ja tuo esiin eroja arvoissa ja arvostuksissa. Euroopan unionin turvallisuusstrategian (2003 sekä 2009) keskeisenä tavoitteena on ollut suojella eurooppalaisia globaalissa yhteiskunnassa. Vaikka globalisaatio luo monenlaisia mahdollisuuksia, se lisää myös kontingenssia, eli pelivaroja ei-toivotuille tahoille, kuten esimerkiksi järjestäytyneelle rikollisuudelle.

Turvallisuuden konteksti on globaali. Perinteiset tavat ymmärtää turvallisuus ja edistää sitä ovat osoittautuneet ajassamme riittämät-

tömiksi. Rajat sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden, normaali- ja poikkeusolojen sekä valtioiden välillä hälvenevät ja turvallisuuskenttä on yhä vaikeammin hahmotettavissa. Terrori-isku Yhdysvalloissa 2001 muutti poikkeustilan pysyväksi ja vaikutti päätöksentekoon siten, että turvallisuuteen liittyvät ulottuvuudet vaikuttavat yhteiskuntaan ja poliittisiin linjauksiin entistä painokkaammin. Mitä erilaisimmat ilmiöt nähdään nyt turvallisuuskysymyksinä, mikä muuttaa poliittista suhtautumista niihin sekä niiden ratkaisukeinoihin. (Laitinen 2010, 273–274; Virta 2011b, 185)

Ulkopoliittisen instituutin tutkijoiden mukaan globaali keskinäisriippuvuus ja kausaalisuus vaikuttavat yhä korostuneemmin Suomen turvallisuus- ja puolustus suunnitteluun. Perinteisestä rajoja ja alueita korostavista raketeista ollaan siirtymässä kohti virtojen ja liikkuvuuksien resiliентtejä toimintamalleja sekä uudenlaisia näkemyksiä kriisien ja konfliktien kehitystavoista. Keskeisin käsitys kriisistä on nähdä se prosessina, jossa kytkeytyy yhteen virtoja, leviämisiä, tartuntapintoja sekä avoimia pääsyjä, tulokulmia ja verkostoja. Tutkijat korostavat, että huolimatta maamme sotilaallisesta liittoutumattomuudesta, sotilaallinen suorituskyky on yhä enemmän riippuvainen kansainvälisistä mahdollistajista, joita ilman kansallista puolustuskykyä olisi mahdotonta ylläpitää. Globaaleilla virroilla on vaikutuksensa elintarvikkeiden ja muiden hyödykkeiden, energian, informaation ja logistiikan toimitusketjuihin maailmanlaajuisesti, mikä tekee verkostojen hallinnasta erityisen haastavaa. Globaalien virtojen näkökulmasta on noussut kaksi tutkimusteemaa tukemaan laajaan turvallisuusnäkemykseen liittyvää päätöksentekoa: turvallisuus resilienssinä sekä turvallisuus puolustuksena. (Aaltola ym. 2014, 21–23.)

Turvallisuuskäsitteen sisältö vaihtelee, ja se muuttuu ja kehittyy jatkuvasti osana ympäristön muutosta. Nykyisin siihen liitetään yhä laajempia kysymyksiä, kuten arjen turvallisuus, ihmisoikeuksien sekä demokratiakysymysten toteutuminen sekä inhimillinen turvallisuus. Määriteltäessä turvallisuutta on syytä tuoda esiin sen suhteellisuus ja kontekstisidonnaisuus: se on aina tieteenalan kehittämä tai vakiintunut idea turvallisuudesta ja se määrittyy aina kulloisenkin tutkimuskohteen

mukaan. Lisäksi eri tieteenalojen ja koulukuntien turvallisuuskäsitykset ovat erilaisia ja eri kieliin sisältyy erilaisia painotuksia turvallisuudesta. Esimerkiksi suomenkielisenä ilmaisuna turvallisuus pitää sisällään tutun jaotellun *security* ja *safety* molemmat konnotaatiot. SAGE Dictionary of Criminologyn (2013) mukaan *security* viittaa vapauteen pelosta, vaarasta, riskeistä tai huolesta. *Safety* puolestaan viittaa niin ikään vapauteen vaarasta tai riskeistä, mutta siihen liitetään myös konnotaatiot fyysisen olemuksen ja olosuhteiden turvallisuudesta sekä omaisuuden suojelemisesta. Tässä yhteydessä varmuus viittaa järjestykseen, vakuutukseen ja ennustettavuuteen. (Virta 2013, 399.)

Keskeisimmät ja vakavimmat turvallisuushaasteet liittyvät tällä hetkellä terrorismiin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen, ääriliikkeisiin ja niihin liittyvään väkivallan uhkaan, joukkotuhoaseiden leviämiseen, tietoverkkoturvallisuuteen, huumeiden leviämiseen, laittomaan maahanmuuttoon, energiavarmuuteen ja -riippuvuuksiin, ilmastonmuutokseen ja kestävään kehitykseen sekä luonnonkatastrofeihin. Turvallisuuden toimintaympäristön luonteeseen kuuluu ennakoimattomuus, keskinäisriippuvuus ja rajattomuus. (Euroopan unionin turvallisuusstrategia 2009; Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010; Global risks 2014) Tämän seurauksena laajoihin turvallisuushaasteisiin joudutaankin vastaamaan metatason strategioiden lisäksi myös esimerkiksi kaupunkien paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa (Virta, 2012).

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia linjaa perusteet Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategian perustana on laaja turvallisuuskäsitys ja näkökulmana yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen kaikissa turvallisuustilanteissa. (Valtioneuvosto 2010, 5.) Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että turvallisuusuhkien mittakaavana on merkittävä vaara tai haitta maallemme, sen väestölle tai yhteiskunnan elintärkeille toimintoille ja uhkiin varautuminen tapahtuu paitsi poikkihallinnollisesti Suomessa myös kansainvälisellä tasolla. Strategian lähtökohtina ovat ulko-, turvallisuus ja puolustuspolitiikat, joten näkökulma on poikkihallinnollisuudesta huolimatta ensisijaisesti maanpuolustuksellinen.

Esimerkiksi sisäinen turvallisuus on määritelty yhdeksi seitsemästä elintärkeistä toiminnosta (ibid., 17).

Päätöksentekoon edellä mainittu vaikuttaa seuraavasti: toisaalta uusia strategioita ja niiden tarvetta on perusteltu uusilla uhkilla, toisaalta uusia rakenteita ja resursointeja on vaadittu vetoamalla turvallisuuteen. Toisaalta neuvottomuus uusien uhkien edessä näyttäisi osittain halvaannuttaneen päätöksentekoa ja strategiatyötä: on pohdittu, onko esimerkiksi Euroopan unionin turvallisuusstrategian uudistamiseen tarvetta ja jos on, mihin suuntaan uudistusta tulisi suunnata (Ojanen 2013).

Turvallisuuden ajankohtaisen tutkimuksen luonne

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksesta (2013) linjaa, että yhteiskuntapolitiikan valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tulee perustua tutkittuun tietoon. Tutkimus-, ennakointi-, seuranta- ja arviointitiedon tavoitteellaan vahvistavan päätöksenteon tietopohjaa ja parantavan päätöksenteon laatua ja vaikuttavuutta. Tavoitteiden edistämiseksi periaatepäätös linjasi konkreettisia rakenteellisia ja rahoitukseen liittyviä uudistuksia, joilla pyritään tukemaan tutkimusta yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina. (VN 2013, 2.)

Edellä mainitut tutkimuspoliittiset tavoitteet ohjaavat luonnollisesti myös turvallisuustutkimuksen kehittämistä. Kansallisen turvallisuustutkimuksen strategian mukaan tavoitteena on saada aikaan koordinoitua ja vaikuttavaa turvallisuustutkimusta, joka tukee turvallisuuteen liittyviä politiikkatoimia sekä päätöksentekoa, lisää tietopääomaa ja edistää kokonaisturvallisuutta (Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 2009, 5). Valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta korostetaan turvallisuusosaamisen kehittämisen merkitystä. Keskeisinä keinoina tämän tavoitteen edistämiseksi nähdään laaja-alaisen tutkimusyhteistyön kehittäminen sekä tutkimustiedon järjestelmällinen hyödyntäminen. (VNK 2014,7)

Tuore turvallisuustutkimuksen toimeenpano-ohjelma on lähtökohtaisesti rajattu kokonaisturvallisuuden viitekehykseen. Linjauksen toimeksiantajana oli Turvallisuuskomitea, ja sen mukaan kokonaisturvallisuuden yhteisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että viranomaiset toimivat systemaattisessa yhteistyössä myös tutkimustoiminnan alueella. Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja laaja-alaiseen yhteistyöhön liittyvän tutkimuksen lisäksi viranomaisilla on myös muuta turvallisuuteen liittyvää, päätöksentekoa tukevaa tutkimustoimintaa. (ibid., 8–9) Tämä on kuitenkin tavallisesti luonteeltaan soveltavaa tutkimusta: viranomaisethan eivät tee eivätkä perustaltaan myöskään rahoita perustutkimusta. Poikkeuksena yleisestä rahoitusmallista voidaan kuitenkin mainita Maanpuolustuskorkeakoulu yliopistona, jonka toiminta ja tutkimus rahoitetaan Puolustusvoimien budjettivaroista.

Turvallisuustutkimuksen kehittäminen nähdään onnistuessaan osana muuta ohjaus- ja johtamisjärjestelmän kehittämistä sekä strategiatyötä. Ohjelman tavoiteltuna toimintamallina on jatkuva ja pitkäjänteinen prosessi, joka nivoutuu oikea-aikaisesti hallinnonalojen strategiatyöhön, johtamiseen ja toiminnan suunnitteluun, keskeisiin tutkimusrakenteisiin, -ohjelmiin sekä -instrumentteihin. (ibid., 8–9)

Tutkimustoiminnan yhteistyötä koordinoidaan ja valmistellaan Turvallisuuskomiteassa edustettujen ministeriöiden tutkimushallintoyksiköistä tai vastaavista koostuvassa turvallisuustutkimuksen yhteistyöryhmässä. Yhteistyöryhmä tekee esitykset Turvallisuuskomitealle kokonaisturvallisuutta tukevista pitkän aikavälin strategisista tutkimuskokonaisuuksista sekä lyhyen aikavälin tutkimustarpeista. Lisäksi yhteistyöryhmä arvioi tutkimustoiminnan vaikuttavuutta. (ibid., 9.)

Millaista tutkimustietoa erityisesti turvallisuudesta tarvitaan? Yhteiskunnan turvallisuusstrategian linjauksissa tutkimustiedolle on kommunikoitu erityinen rooli varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan suunnitteluvaiheessa. Siltä odotetaan myös tietoa uhkien ja mahdollisuuksien tunnistamiseksi nopeatempoisessa, muuttuvassa ja kompleksisessa toimintaympäristössä. Tutkittua tietoa tarvitaan lisäksi tukemaan toimintatapojen, välineiden sekä järjestelmien kehittämiseksi erilaisten häiriötilanteiden ja kriisien hallintaan. (VN 2010, 9.)

Turvallisuus on sekä ilmiönä että käsitteenä sekava ja hämärä, tilana siihen liittyy epäjatkuvuus ja saavuttamattomuus, haavoittuvuuden tarkastelu suhteessa mahdolliseen tapahtuvaan. Absoluuttista turvallisuutta ei ole. (Zedner 2009, 9–20.) Globaalissa ympäristössä tai paikallisella tasolla, turvallisuus on aina kaikkialla arvo itsessään. EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa (2010) oikeus, vapaus ja turvallisuus nähdään jakamattomina: turvallisuuden odotetaan varmistavan sen, että kaksi muuta osatekijää täydentävät ja vahvistavat toinen toistaan. Suomen YK-strategian mukaisesti, yhdessä rauhan sekä ihmisoikeuksien ja kehityksen kanssa turvallisuus siis liittyy keskinäisriippuvaiseen rakenteeseen, jossa yksikään osatekijä ei voi toteutua ilman muita (Ulkoasiainministeriö 2013,11).

Turvallisuuden tutkimukseen tarvitaan sen poikkihallinnollisten tavoitteiden ja kompleksisuuden vuoksi monitieteisiä työkaluja ja tutkimusotetta. Turvallisuushallinto, jonka tieteenalaidentiteettiin tämän artikkelin käsitteet ja terminologia kuuluvat, liittyy käsitteellisesti laajempaan turvallisuuden hallinnan (security governance) tutkimustraditioon ja se tutkii pääasiassa strategioita, johtamista, organisaatioita sekä rakenteita. Peruskäsitteitä ovat valtio, hallinto ja järjestys ja yksilön turvallisuutta tutkitaan erityisesti osana kollektiivia: yksilö nähdään turvallisuuden toimijana tai kohteena. Turvallisuuden hallintaan kuuluvat Johnstonin ja Shearingin (2003) mukaan esimerkiksi arvot, rakenteet ja organisaatiot, ohjelmien toimeenpanon menetelmät sekä tulokset ja vaikutukset. (Virta 2011) Näiden turvallisuuden hallintaan liittyvien elementtien monitieteinen tutkimus voi tuottaa monipuolisesti sellaista tutkimustietoa, jota voidaan hyödyntää erityisesti pitkän aikavälin strategiaan tarkoituksiin. Myös erilaisista verkostotutkimuksesta on hyötyä monin tavoin kompleksisen turvallisuusalan päätöksenteossa.

Heusalan (2011) mukaan kokonaisturvallisuus ja inhimillinen turvallisuus muodostavat tutkimuksellisia haasteita, joissa monitieteisyys on tarpeen. Kokonaisturvallisuuden tutkimuksellinen huomio tulisi hänen mukaansa kiinnittää turvallisuuden rakentamisen prosesseihin. Parhaimmillaan tutkija voi löytää kokonaisturvallisuusajatte-

luun liittyvän inhimillisen turvallisuuden käsitteen tukemana sellaiset teoreettiset ja metodologiset välineet, joilla voi päästä turvallisuuspolitiikan pintatason läpi ja kyetä syventämään vallitsevaa ajattelutapaa turvallisuuden rakentumisesta. (Heusala 2011, 109.)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia painottaa viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistoiminnan merkitystä kokonaisturvallisuuden tavoitteiden saavuttamisessa (VN, 2010). Ulkopoliittisen instituutin tuoreen julkaisun mukaan turvallisuusnäkökohtien tarkastelu erilaisina toimintojen virtoina kuitenkin haastaa varautumisajattelumme (Aaltola ym. 2014). Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluu mm. vesihuolto, energiatuotanto ja tietoverkot. Ne ovat elintärkeitä toimintoja, sillä niiden vahingoittamisella olisi laajoja vaikutuksia mm. hyvinvointiin ja talouteen. Kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen tarvitaan laaja verkosto, sillä se itsessäänkin ilmenee verkostona. Valtio ja kunnat eivät kuitenkaan tavallisesti ole organisoituneet verkostoiksi, mikä heikentää mahdollisuuksia vastata turvallisuusuhkiin. Esimerkiksi terroristijärjestöt puolestaan ovat vahvasti verkostoituneet ja pystyvät täten nopeisiin ja joustaviin iskuihin.

Tästä syystä verkostojen systemiseen ymmärtämiseen tulisi kiinnittää runsaasti huomiota tulevaisuuden kansallisissa turvallisuuskysymyksissä. Kriittistä infrastruktuuria voi suojella parhaiten tunnistamalla ja turvaamalla keskuksia sekä solmukohtia. Suojaamisen ongelmat liittyvät osittain resursointiin, yrityksiin suojaamisen toteuttajina, sillä niiden ensisijainen tehtävä ei ole suojella kriittisenä pidettyä infrastruktuuria vaan tuottaa lisäarvoa osakkeenomistajille. Turvallisuuden tuottaminen tulee tässä yhteydessä liittää tuottavuuden ja tehokkuuden parantamisen mahdollistamiseen. Koska kriittinen infrastruktuuri on luonteeltaan hyvin kompleksinen, sitä ei voi suojata kokonaan. Vahingoittajalla on ylellinen etu voida hyökätä mihin, milloin ja missä tahansa ja millä tahansa keinolla tai välineellä. Puolustajan velvollisuus on suojella kaikkea joka hetki. Koska meillä on siis oletusarvoisesti vähemmän resursseja käytettävissä torjuntaan, joudumme ajattelemaan epäsymmetrisesti. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että on pohdittava uusia tapoja suojautua ja suojella. Kriittisen

infrastruktuurin suojelun tulee kuulua valtiolle, sillä tällä tasolla on parhaat mahdollisuudet esimerkiksi tiedonkeruuseen sekä toimivaltuuksien ja tarvittavien normistojen säätelyyn. (Lewis 2006, 1-3)

Verkottumisen tarpeet ja sen vahvuudet turvallisuusongelmien ratkaisemisessa onkin laajasti tunnustettu. Särsin (2004) mukaan verkottuminen luo kuitenkin myös turvallisuusongelmia yllättäviin paikkoihin ja vähentää hallinnan mahdollisuuksia. Tämä lisää esimerkiksi ajankohtaisen kyberturvallisuusilmiön monitasoisuutta ja ennalta-arvaamattomuutta. Ilmiön hallinnan vaikeutta kuvaa Zednerin (2009) mukaan myös radikaalin kontingenssin käsite, joka tarkoittaa toimimista tiedon rajalla sellaisessa ympäristössä, jossa muodostuvat uhkat ovat vasta tuntemattomia esiasteita (ks. myös Leppänen & Virta 2014).

Turvallisuustutkimus ja hallinnon kehittäminen

Tutkimustietoa voidaan tuottaa esimerkiksi policy-analyttisellä menetelmällä ohjelmien eri vaiheissa. Kyseessä voi olla ennakoiva, ohjelmanaikainen tai jälkikäteen suoritettu tutkimuksellinen arviointi. Valtion keskushallinnon uudistushankkeen yhteydessä on myös turvallisuusorganisaatioiden kohdalla keskusteltu laajasti erilaisten rakenteiden uudistamisesta. Tällaisissa uudistuspohdinnoissa tulisi ottaa huomioon sekä sisäisen että ulkoisen toimintaympäristön merkittävä turbulenssi ja pelkkien rakenteellisten tarkastelujen sijasta tutkia ja ennakoita laajasti eri vaihtoehtojen toteutettavuutta ja vaikutuksia.

Turvallisuuden perinteinen dimensio on valtiokeskeisen näkemyksen turvallisuudesta: valtio on olemassa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden takaamista varten ja valtioon liitettynä ilmaisuna turvallisuus kantaa seurauksia myös erilaisista valtiokäsityksistä: valtion ja vapauden keskinäisestä suhteesta, valtion oikeudesta pakkovaltaan sekä yksilön vapauden rajoittamiseen turvallisuuden takaamisen nimissä. (Virta 2011, 5.)

Etenkin perinteisen valtiollisen turvallisuuden tutkimuksessa turvallisuuteen kohdistuvia uhkia on ollut tapana tunnistaa oman yhteisön, organisaation, oman maan, oman kansan ulkopuolella oleviksi. Kun turvallisuuskysymykset ovat yhä enemmän rajoja rikkovia, olisi syytä tarkastella myös sisäiseen eheyteen ja yhteiskunnan resilienssiin liittyviä kysymyksiä. Esimerkiksi perhesurmat ja omista, sisäisistä kulttuureista nousseet anarkistiset ilmiöt ovat herättäneet huolta ja yltäneet sisäisen turvallisuuden strategiaan saakka. Ne vaativat hyvin monitieteellisillä menetelmillä ja tutkijakonsortioilla tehtävää tutkimusta tukemaan politiikkaohjelmien laatimista sekä seurantaa. Tieteellisellä tutkimuksella ja tieteellisillä asiantuntijakonsortioilla on menetelmävalikoimaa myös tällaiseen tutkimukseen.

Turvallisuus on luonteeltaan myös poliittinen kysymys. Tarvitsemme tutkimustietoa voidaksemme ehkäistä turvallisuudella politiikointia. Politikoinnilla tarkoitetaan usein yksipuolista intressipohjaista toimintaa, jossa politiikan rajoja siirretään kauemmas keskiöstään, ikään kuin uudelleentulkitaan ilmiötä poliittisesta näkökulmasta. Ilmiön politisoituminen puolestaan palvelee politikointia mutta voi edesauttaa myös demokraattista yhteiskunnallista keskustelua, uusien pelivarojen ilmaantumista ja löytymistä, politikoinnille, tilanteiden ja tilojen tulkintaa uudelleen uusien valintojen ja kysymysten tekemiselle. (Palonen 1993, 10–11.)

Frankfurtin kriittisen koulukunnan mukaan tutkimuksen tavoitteena on vapautua vallitsevista ajatusmuodoista ja avata silmät näkemään entistä parempia mahdollisuuksia. Lähtökohtana on pyrkimys parempien rakenteiden ja järjestysten tuottamiseen ja vakiinnuttamiseen. Kriittinen tutkimus pyrkii pureutumaan ilmiöiden syväranketeisiin ja niistä kumpuaviin merkityksiin. (Karvonen, 2005.) Turvallisuusstrategioilla on suuri vaikutus esimerkiksi sen määrittämisessä, millaisiin tavoitteisiin voimavaroja ja kompetensseja suunnataan sekä millaisia asioita otetaan mukaan turvallisuusdiskurssiin. Kriittistä strategia- ja turvallisuustutkimusta tarvitaan mm. laajentamaan perspektiiviä ja kysymysprofiilia sekä luomaan tiedon avulla uutta strategiakulttuuria. (Virta 2009; Krause 1998.)

Kun kriittinen tutkimus kytketään päätöksentekoon ja kehittämiseen, kyetään tekemään ennakoarvioita eri strategioiden soveltavuudesta, toteutettavuudesta ja vaikuttavuudesta omaan yhteiskuntaan esimerkiksi sosiaalisessa tai poliittisessa kontekstissa. Ennakoarvioiden perusteella voidaan tehdä parempia päätöksiä, sillä arviointiprosessissa voidaan selvittää sivuvaikutuksia ja minimoida kielteisiä vaikutuksia. Ennakoarvioinnin avulla voidaan pyrkiä hallitsemaan kompleksisuutta ja se soveltuu myös poliittisen päätöksenteon tueksi. Tällöin arvioinnin tavoitteena voivat olla esimerkiksi jäsentäminen ja vaikuttaminen. (Virta 2009, 213.)

Poliittishallinnollinen prosessi voidaan tulkita kompleksiseksi, epävarmuuden hallitsemaksi sekä moniääniseksi toimintoketjuksi. On havaittu, että rationaaliset mallit kykenevät vain harvoin tuottamaan realistisia vastauksia käytännön tarpeisiin, joten tulisi pikemminkin edistää systeemisten instrumenttien hyödyntämistä, jolloin korostuvat toimijoiden verkottumiseen tähtäävät toimenpiteet, välittäjäorganisaatioiden syntyminen sekä tiedon jakamisen käytännöt. Systeemiset instrumentit pyrkivät tukemaan mm. rajapintojen hallintaa, edellytysten luomista oppimiselle, strategisen tiedon infrastruktuurin tarjoamista sekä strategiatyön mahdollistamista. Kun tiedon tuottaminen on itsessään keskeinen politiikkainstrumentti, on arvioivasta ja ennakoivasta tiedosta muodostunut keskeisiä tiedon tyyppejä, eritoten kompleksisissa ja moniäänisissä verkostoyhteiskunnissa. Policy-relevantin tiedon tulee kyetä tarkastelemaan asioita osana laajempaa poliittista kontekstia. (Valovirta & Hjelt 2005, 95–111.)

Tieteelliseen tutkimukseen liitetään sen vahvuutena tietynlainen lahjomattomuus, kriittisyys ja objektiivisuus. Tutkijan tulee tutkimusprosessin puitteissa pysyä uskollisena aineistolle ja siitä nousevalle analyysilleen, jottei tutkimus kavennu esimerkiksi legitimoimaan olemassa olevia rakenteita tilatuksi tieteelliseksi vahvistajaksi, politiikoinnin välineeksi laventamaan tilaajatahon pelivaroja, edunvalvonnan varjossa olevana prosessina. Tieteellisin menetelmin tutkitun tiedon objektiivisuuden idea voi tässä toimia emansipatorisena tekijänä, vapauttamassa jo tiedetyn ja varmana pidetyn kahleista, osoittamaan

tuttu oudoksi (Palonen 1988). Turvallisuutta tuotetaan varsin perinteikkäissä ja hierarkkisissa rakenteissa sekä ikään kuin kanonisoiduissa strategioissa, joissa laatijatahon asemasta käsin tulostetaan kollektiiviset näkemykset ja yhteiset merkitykset. Tieteellisellä tutkimuksella voidaan tarkastella tutkittavia (turvallisuus)ilmiöitä etämmältä tai irrallaan olemassa olevista rakenteista ja asemoinneista ja siten löytää uudenlaisia kokonaisuuksia ja näkökulmia johtamisen tueksi.

Turvallistamisen käsitteen tunnettuuden myötä keskusteluun on tullut uusia sävyjä. Turvallistaminen on erityisesti lingvistinen prosessi, informaatio-operaatio, jossa pyritään antamaan mielikuva turvallistajan määrittämästä uhasta ja turvallistaja voidaan nähdä vallankäyttäjänä, jonka tehtävänä on voittaa kuulijat puolelleen. Turvallistaja määrittää myös sen, kuvataanko jokin uhka eksistentiaalisena vai ei. (Jantunen 2010, 21.) Laitinen (2010) liittyy tähänhetkisiin kehitysnäkymiin myös ristiriitaisia piirteitä: turvallistamisen nimissä laaditaan rakenteita, joiden avulla legitimoidaan omaa toimintaa ja roolitusta turvallisuuden johtavissa instituutioissa. Rakenteissa pelätään olevan päällekkäisyyksien vaaraa ja turvallisuutta tuotetaan riittämättömän koordinoinnin varassa. Millaista kehitystä strategioiden perusteella on havaittavissa, ja onko mahdollista tunnistaa kompleksisuusajatteluun liittyviä varjossa olevia systeemejä ja prosesseja? Olemmeko edelleen samassa tilanteessa, jota Laitinen vuonna 1999 kuvasi väitöskirjassaan taisteluksi turvallisuudesta (omistajuudesta, oikeasta määritelmästä ja totuudesta, uhkista ja käsitteestä), jossa voittaja pääsee osalliseksi resursseista ja saavuttaa auktoriteetin nimetä uudet diskurssit ja paradigmat. (Laitinen 1999, 101 ks. myös Limnell 2009, 2-9). Kansainvälisen politiikan kriittinen tutkimus turvallistamisesta (securitization) näkee turvallistamisen intentionaalisena strategiana tai politiikkana, mutta empiirisen tutkimuksen mukaan se voidaan tulkita myös ei-intentionaaliseksi, eräänlaiseksi sivuvaikutukseksi, jota suomeksi voidaan nimittää turvallistumiseksi. (Virta 2013b, 346.)

Laajoissa, sektoreita ja toimialoja halkovassa monitoimijayhteistyössä voidaan tavoittaa uusia kompetensseja ja resursseja, tarkastella pitkän tähtäyksen innovaationäkökulmia, saada tukea luovaan ongel-

manratkaisuun ja jakaa kustannuksia. Kokoonpanoissa mukana olevat organisaatiot yhdistävät eri alojen kompetensseja, luovat täydentäviä, kokonaisuutta rakentavia toimintoja sekä sovittavat yhteen erilaisia osaamiskokonaisuuksia ja kompetensseja, joita tarvitaan, kun etsitään ratkaisuja kompleksisiin kysymyksiin (ja ilkeisiin ongelmiin). Toiminta hyödyntää toimijoiden diversiteettiä, koherenssia sekä vahvaa, sitoutunutta yhteistyötä. Tämä puolestaan ruokkii yhteistyön hyötyjä ja takaa sen, että oppiminen on tehokasta ja ideoinnin taso nousee johtuen mm. osallistujien kulttuurisista ja tiedollisista eroista. Kehitysvaiheessa erilaiset ajatusmallit, asenteet ja taidot tukevat joustavaa ongelmanratkaisukykyä. Tällainen verkostoyhteistyö auttaa myös vähentämään johtamiseen liittyviä puutteita estämällä sellaisten sisäsyntyisten tekijöiden kontrollointia, jotka ehkäisevät luovuutta, innovaatioita sekä uuden kehittämistä. Monialainen ja -sektorinen toimijaympäristö tarjoaa hyvän viitekehyksen nimenomaan luovuudelle ja innovaatioille ja erityisen hyödyllinen se on kun luodaan uutta ympäristössä, joka läpileikkaa hyvin perinteisten alojen sektorirajoja. Se kuitenkin lisää ohjauksen ja johtamisen haasteita sekä itse verkostossa että siihen liittyvien organisaatioiden taholla. Mikäli haasteet kohdataan, joudutaan aluksi hyväksymään sekä inhimillisiä (osaamiseen liittyviä) riskejä että kustannuksia, joita kokeilutoiminta aina aiheuttaa. Luovuuden ja innovaatioiden kohdalla ei ole takuita selkeistä ratkaisuisista tai ideaaleista lähestymistavoista, vaan ikään kuin tasapainon etsimisestä. Tämä edellyttää innovaatioiden aktiivista johtamista, rakenteiden uudelleentarkastelemista sekä innovaatioiden suodattamisen idean hyödyntämistä: innovaatioiden ja luovuuden johtaminen edellyttää innovatiivisuutta ja luovuutta. (Alves ym., 2007.)

Onnistuessaan monitoimijarakenteilla on merkittävä rooli organisaatioille. Ne tarjoavat johtajille kaivatun tilaisuuksia vastata aktiivisesti erilaisiin haasteisiin, kuten siihen, millaista tietoa ja kompetenssien kehittämistä tulevaisuudessa tarvitaan. Tämä on keskeinen kysymys myös tiedolla johtamisen problematiikassa. Edistämällä yhteyksiä relevanttien toimijoiden välillä, luovuuden ja innovaatio-toiminnan vahvistaminen lujittaa myös rakenteita sekä edesauttaa

muutosta organisaatioiden kulttuurissa ja käyttäytymisessä kohti jatkuvaa innovointia ja korkeamman tason yhteenkietoutumista. Resurssien liikkuvuus lisää kuitenkin myös kompleksisuutta, jolloin johtamisessa on kiinnitettävä huomiota tapoihin johtaa kompleksisia rakenteita, kompleksista tutkimusta, sekä tällaisia kehitysprojekteja. Yhteistyömuotoiset järjestelyt tukevat tietämysprosesseja sekä yhteisten, jaettujen ratkaisujen lisääntymistä ja lisäävät näin organisaatioiden kyvykkyyttä. Kun yhden sektorin innovaatioita voidaan ulottaa toisen alueelle, voidaan osaamista ja tietämystä hyödyntää tehokkaammin. (ibid.)

Kokonaisturvallisuus

Tämä luku perustuu kirjoittajan omaan väitöskirjatutkimukseen. Tutkimus syvennyy kokonaisturvallisuuden ilmiöön sekä sen toteutettavuuden ja vaikutusten arviointiin valikoitujen kriteerien valossa.

Termi kokonaisturvallisuus virallistettiin Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (VN 2012). Tätä edelsi Hallbergin komiteaksi kutsutun asiantuntijatyöryhmän työskentely. Komitean julkaiseman mietinnön ”Varautuminen ja kokonaisturvallisuus” mukaan turvallisuusympäristön muuttuessa syntyi tarve tarkastella turvallisuutta mahdollisimman laajasti. Kokonaisturvallisuus määriteltiin sen mukaan suomalaiseksi varautumisen malliksi. Aikaisempi kokonaismaanpuolustuksen termi tuli muuttua paremmin toimintaympäristöön ja laajaan turvallisuuskäsitteeseen sopivaksi kokonaisturvallisuudeksi ja tähän liittyvän kehittämistoimenpiteen tavoitteena oli viranomaistoimintojen päällekkäisyyksien poistaminen. (VNK 2010, 74–75.)

Kokonaisturvallisuudella tavoitellaan mallia, jonka avulla voidaan ohjata ja johtaa yhteiskunnan varautumista (engl. concept for comprehensive security, comprehensive security). Käsite on monimutkainen ja kompleksinen eikä siitä näyttäisi olevan yksimielisyyttä, ts. siltä näyttäisi puuttuvan jaettu merkitys. Se on myös ilmiönä tuore ja vähän tutkittu. Näin ollen se on vielä myös tieteellis-käsitteellisesti identiteetiltään

ohuehko sekä analyttisesti epäselvä. Se edustaa toisaalta keskinäisriippuvuuksiin perustuvaa holistista ja kaikenkattavaa orientaatiota, joka antaa lukijalle kuvan kaikkien tunnistettujen turvallisuusuhkien hallinnasta, toisaalta sen ”toimialuetta” pyritään rajaamaan. Tästä huolimatta se on hakeutumassa yhdessä resilienssin kanssa yhdeksi turvallisuuspolitiikan strategisista kattokäsitteistä.

Kokonaisturvallisuutta luonnehtii kokonaisvaltaisuus ja uudenlaisen osaamisen tarve. Uudehkona käsitteenä sen avulla pyritään muotoilemaan uudelleen myös turvallisuuden ymmärrystä, joten se edustaa siis yhtä ratkaisua tai pyrkimystä vastata uusilla tavoilla niihin turvallisuuskysymyksiin, joita yhteiskunnallisessa keskustelussa on viime vuosina herännyt. Kokonaisturvallisuus tai kokonaisvaltaisuus turvallisuuden lähestymistapana mainitaan kirjallisuudessa usein, esimerkiksi, kun pyritään selvittämään keinoja laajentaa turvallisuuden vastaavuutta toimintaympäristön vaatimuksiin. Tavallisesti todetaan myös, että sotilaallisen suorituskyvyn keinot ovat keskeinen, mutta yksinään riittämätön väline, sillä asevoimienkin perinteisen roolin katsotaan olevan muutoksessa. (Esim. Kauner & Zwolski 2013; Fitz-Gerald & Macnamara 2012; Rieker 2006.)

Kun puhumme kokonaisturvallisuudesta, puhummeko turvallisuuden yhteiskunnallisesta kokonaisuudesta vai irrallisista kokonaisuuksista, osuuksista prosesseissa, joita kokonaisturvallisuuden rakenteissa pyritään sovittamaan yhteen? Kokonaisturvallisuus orientoituu yhteiskunnan varautumisen, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisen ja laajan turvallisuuskäsityksen tukemina. Tässä erityisesti laajaan turvallisuuteen liittyvät näkemykset tuovat kokonaisturvallisuuden tarkasteluun elementtejä, jotka kuroutuvat perinteisten turvallisuuskäsitysten reuna-alueille ja vaikuttavat yhteiskunnallisessa keskustelussa turvallisuuden ja kokonaisturvallisuuden muotoutumiseen. Turvallisuuden jakamattomuus on yksi sen keskeisimpiä määrittäjiä maailmassa, jossa asioiden keskinäisriippuvuus määrittää turvallisuusuhkia, niihin varautumista sekä niistä toipumista. Kokonaisturvallisuuden mukainen yhteiskunnan varautuminen toteutetaan periaatteella, joka korostaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen

turvaamista viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisten yhteistoimintana. Viime aikojen tulvat, myrskyt ym. luontokriisit sekä niihin liittyvät konkreettiset osoitukset yhteiskuntamme haavoittuvuudesta ja vaikkapa riippuvuuksista tietoverkkojen toiminnasta ovat korostaneet yhteiskunnan varautumista sekä kykyä toipua kriiseistä, resilienssiä. Varautumiskäytännöt, jatkuvuuden ja riskien hallinta ovat seurausta kokonaisturvallisuuden toimintamallien kehittämisestä ja toiminnallistamisesta, mutta kokonaisturvallisuuden konsepti ja sen toimeenpano ovat uusia rakenteita ja tarvitsevat kehittyäkseen aikaa. Varautuminen on vain yksi siivu kokonaisturvallisuuden ilmiössä. Kun rakennamme kokonaisturvallisuutta, tulee kiinnittää huomiota koko prosessikarttaan sekä ennen kaikkea prosessien ja toimijoiden muodostamiin verkostoihin ja solmukohtiin.

Turvallisuuteen ja kokonaisturvallisuuteen liittyvässä kehityksessä on nähtävissä ilmiöitä, jotka ansaitsevat tieteellisellä systematiikalla rakennettuja tarkasteluja. Kokonaisturvallisuus voidaan nähdä yhtenä tapana pyrkiä vastaamaan turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin sekä selkiyttämään yhtä turvallisuuden lukuisista ulottuvuuksista. Tämän artikkelin esimerkkiviitteen valmisteilla olevassa tutkimuksessa tarkastellaan kokonaisturvallisuuden ilmiötä laajemmin, kysymällä millainen kokonaisturvallisuuden ilmiö on ja miten se ilmenee turvallisuusstrategioissa. Tutkimus arvioi lisäksi policy-analyysin keinoin, kokonaisturvallisuutta ohjaavien policyjen vaikutuksia, poliittista kelpoisuutta sekä hallinnollista toteutettavuutta valitun kriteeristön mukaisesti. Toteutettavuus sekä vaikutuksia analysoidaan poliittisessa, hallinnollisessa sekä sosiaalisessa kontekstissa. (Patton & Sawicki 1993, 214–218.) Policy-analyysissä on kysymys asioiden arvioinnista, julkisen politiikan /julkisten politiikkatoimien jatkuvasta kehittämisestä sekä vaihtoehtojen esittämisestä. Tuloksia tarkastellaan mm. resurssien riittävyyden, hyvän hallinnon, sitoutumisen sekä kompetenssivaatimusten näkökulmista. Teoreettisena näkökulmana ja viitekehyksenä kokonaisturvallisuuden ilmiötä ja toteutettavuutta tarkastellaan sosiaalisena kompleksisena systeeminä, jossa tutkittava ilmiö rakentuu erityisesti kommunikaation varaan. Perusoletuksena on se, että asia,

joka ei muutu kommunikaatioksi, ei myöskään muutu merkitykselliseksi (Luhmann 2004), mikä luo erityisesti strategiatutkimukseen mielenkiintoisen ulottuvuuden. Kompleksinen systeemi voidaan ymmärtää myös tietämysjärjestelmänä tai oppivana järjestelmänä: se hankkii jatkuvasti tietoa ympäristöstään ja muuntautuu hankkimansa tiedon mukaan (Eidelson 1997, 43).

Esimerkkitutkimuksen ”Strategioista kokonaisturvallisuuteen” (Branders, 2015, tulossa) tavoitteena on tuottaa sen kysymysten näkökulmasta tietoa kokonaisturvallisuuden ilmiöstä, strategioiden vaikutuksista sekä niistä menestystekijöistä ja kyvyistä, joita tulevaisuuden turvallisuuspolitiikalla tulisi strategisesti edistää. Verkottuneessa, globaalissa maailmantaloudessa informaatio ja tietämys sekä kyvykkyys ovat olennaisia elementtejä: relevantin asiantuntija- ja osaamisinfrastruktuurin kehitys on kriittinen menestystekijä kaikissa - myös turvallisuuden verkostoissa. Miten siis määritellään relevantti asiantuntijuus tai kompetenssit tulevaisuuden turvallisuushallinnon verkostoissa?

Tutkimuksen lähestymistapa on sen aineistona toimivien laajojen strategioiden ja ei-toimijalähtöisen näkökulman vuoksi helikopteriperspektiivi. Tiedolla johtamisen kontekstissa se luo kokonaisvaltaisen näkökulman sekä uusia tulkintahorisontteja. Tutkimus tarkastelee myös rakenteiden ja ohjauksen kausaalisuuksia sekä organisatorisia reunaehtoja erittäin kompleksisessä toimintaympäristössä.

Kokonaisturvallisuuden tulisi olla mitä systeemisin malli. Kohdalaisen vähän on tutkittu nykyisten turvallisuuspolitiikkatoimien vaikutuksia nimenomaan systeemisestä näkökulmasta. Ensimmäinen syy tähän on varmasti turvallisuuteen liittyvien asiantuntijuuksien sektoroituminen ja sitä kautta erikoistuminen ja hajautuminen. Turvallisuuteen liittyvät toiminnot on edelleen organisoitu funktioalisemmin kuin systeemisestä tai prosessinäkökulmasta johdettuina. Toiseksi, turvallisuuden toimijoiden aktiviteetteja säätelevät toimivaltuudet ja normit ja tutkimusaineistoon tutustuminen on salassapitosäädösten vuoksi haastavaa ja toimijakohtaista, normit eivät tavallisesti tunnista prosesseja. Kolmanneksi, systeemianalyttinen strategioiden vaikutuk-

sia analysoiva tutkimusote vaatii aivan omanlaistaan kompetenssia. Systemien ja prosessien integroiminen yhteisten tavoitteiden suuntaisesti on eräs keskeisimpiä tulevaisuuden turvallisuusstrategisia kykyjä. Se liittyy paitsi optimoinnin tavoitteisiin edistää sujuvaa toimintaa vähemmällä resursseilla myös rakenteisiin, joissa sisäisillä ja ulkoisilla kumppanuuksilla tuetaan yhä keskeisempiä osia turvallisuuden tuotannossa. (Branders, 2015, tulossa.) Kun turvallisuusympäristön luonne on yhä pirstaleisempi, toimijoiden vaatimusten suuntautuessa yhä verkottuneempaan suuntaan, tulisi myös tutkimuksen rymistellä hallinnollisten raja-aitojen yli ja ottaa käyttöön systemisiä instrumentteja sekä kohdistaa tutkimuksen polttopisteitä rajapintoihin ja virtojen systemisiin vaikutuksiin.

Tutkimus kokonaisturvallisuudesta vastaa omalla tavallaan myös tiedolla johtamisen tarpeeseen. Policy-analyttisenä tutkimuksena se tarjoaa rakennusaineita maamme turvallisuuspoliittiseen keskusteluun, näkökulmia ja tulkintoja sen tueksi. Tekeillä olevan tutkimuksen aineistona on laaja kirjo julkisia politiikkatoimia ilmentäviä strategioita. Sen etuna on, että se ei tarkastele aihetta toimijälähtöisesti (ei siis myöskään ohjaajatalähtöisesti) vaan kokonaisturvallisuuden ilmiöstä käsin ja sen menetelmällinen policy-analyysi tuottaa tietoa kokonaisturvallisuuden hallinnollisesta toteutettavuudesta poliittisessa, hallinnollisessa ja sosiaalisessa kontekstissa.

Tutkimuksen menetelmälliset valinnat tuovat aiheeseen uusia tulkintahorisontteja, sillä sen tavoitteena on tutkimuskohteen, kokonaisturvallisuuden ilmiön problematisointi ja kyseenalaistaminen. Toisaalta avoin tulkinnallisuus sekä politiikan läpitulkinna-varaisuuden periaatteet tarkoittavat tässä myös sitä, että jokaiselle tulkinnalle on mahdollista asettaa vaihtoehtoisia tulkintoja ja jokainen tulkinta on kiistettävissä. (Palonen 1988.) Tulkinnat voivat kuitenkin antaa ajattelun välineitä ja synnyttää keskustelua kysymyksistä, joita ei ole tavattu kysyä tai näkemyksistä, jotka on otettu vastaan jollain tapaa kanonisoituina näkemyksinä. Weberin (2009) mukaan tieteelliset täyttymykset merkitsevät uusia kysymyksiä ja tieteen yhtenä päämääränä onkin tulla ylitetyksi ja vanhentua (Virta 2011). Näin voidaan

konstruoida uutta tietoa ikään kuin välillisesti: tutkijan tulkinnat aiheuttavat päätöksentekijöiden ajattelussa muutoksia, uudelleenmuotoiluja tai kysymyksiä.

Tiedolla johtaminen

Tiedolla johtaminen liittyy ohjaukseen ja kyvykkyyden sekä resurssien relevanttiin suuntaamiseen. Valtionvarainministeriön julkaiseman Tiedolla johtamisen käsikirjan mukaan toiminnan tehokas kehittäminen on mahdollista vain, jos päätöksenteossa on käytettävissä oikea, luotettava, riittävän laadukas ja ajantasainen tieto sekä omasta toiminnasta että toimintaympäristöstä. (Valtiovarainministeriö 2012.)

Tiedolla johtamisen tavoitteet liittyvät vahvasti rationaalisen päätöksenteon ideaan ja turvallisuuskysymyksissä päätöksentekijöiltä odotetaan erityistä rationaalisuutta, kaukonäköisyyttä ja viisautta. Turvallisuushallinnossa tiedolla johtamisen tavoitteisiin pyritään muodostamalla tilannekuva merkittävimmistä uhkista. Vaikeus ennustaa tulevaa asettuu tämän kanssa kuitenkin vastahankaan. Esimerkiksi tietoverkkoihin ja kyberkysymyksiin liittyvät haasteet ovat onnistuneet yllättämään valvutuneimmatkin tahot. Turvassa olemisen tila on lisäksi sektoreiksi pilkotussa hallinnon todellisuudessa jokaisella hallinnonalalla hiukan erinäköinen ja erinäköisyyden kommunikointiin juuri turvallisuuden kohdalla on toistaiseksi kohtalaisen vähän välineistöä.

Tietojohdoisen toiminnan kehittäminen korostuu esimerkiksi sisäministeriön hallinnonalan strategisessa tutkimussuunnittelussa. Tietojohdoisella toiminnalla viitataan johtamismalliin, jossa korostuu systemaattisesti kerätyn ja käsitellyn tiedon merkitys sekä toimintaympäristöanalyysit toiminnan ja sen johtamisen perustana. Tietojohdoisessa toiminnassa hyödynnetään erityisesti analyysitoiminnan ja johdon laskentatoimen tuloksia päätöksenteon tukena. Kun päätöksenteko perustuu systemaattisesti kerättyyn ja analysoituun tietoon siinä korostuu oikea-aikaisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja

tehtävien onnistuneen priorisoinnin edistäminen. Lisäarvo syntyykin esimerkiksi raportoinnin yhtenäistämisestä ja tehostamisesta sekä sen hyödyntämisessä toiminnan johtamisen eri tasoilla valtakunnallisesta ohjauksesta ja seurannasta aina päivittäiseen johtamiseen ja operatiiviseen toimintaan saakka. Tietojohtamisen ajankohtaisiin teemoihin liittyvät esimerkiksi poliisin toiminnan kohdalla uhka-arvioinnin, tilannearvioinnin ja ennakoivan toiminnan sekä heikkojen signaalien tunnistamisen kehittäminen. (Sisäisen turvallisuuden rahaston kansallinen ohjelma vuosille 2014–2020, tätä kirjoitettaessa luonnos)

Turvallisuuden johtamisessa on eri tasoja: strateginen, taktinen ja operatiivinen, ja jokaisella tasolla on johtamisen kontekstissa omat tietotarpeensa. Valtionhallinnossa tulosohjaukseen sovellettavan tulospriksman mukaisesti tiedolla johtaminen ulottuu myös yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamiseen. Vielä ei kuitenkaan edellytetä mittaamaan systeemisen ajattelun kannalta keskeisiä tavoitteita eli yhdessä muiden toimijoiden kanssa saavutettuja tuloksia. Yksi syy tähän saattaa olla se, että strategioissa näyttäisi yhä edelleen painotuvan oman toiminnan suunnittelu ja tuntemus, vaikkakin askeleita laajempaan kontekstiin ollaan jo ottamassa. Vahvat sektorikohtaisen asiantuntijuudet johtavat turvallisuusorganisaatioita ja vaikuttavat voimakkaasti siihen, millaisia asioita kussakin organisaatiossa tuloksina mitataan.

Jos joitakin mittareita asetettaisiinkin esimerkiksi ekologiasta tuttujen kysymysten valossa, kuten millä tavoin toinen viranomainen (systemi) auttaa toista selviytymään, jouduttaisiin syventymään myös kulloisenkin yhteistyökumppanin kommunikaation mukaisiin koodistoihin. Turvallisuusorganisaatiot ovat sosiaalisten systeemien tyyppiin kuuluvia, yhteiskunnallisia prosesseja edustavia kuten myös vuorovaikutus, jota operatiivisissa käytännöissä sovelletaan. Luhmanin mukaan operaatioidensa osalta suljettujen funktiojärjestelmien koodien sekoittuminen ei ole mahdollista, mutta tietoa koskevien käsitteiden muuntelu voi johtaa eräänlaiseen koodien tapahtumakohtaiseen törmäykseen, jolloin sama kommunikaatio voi olla samanaikaisesti kahden systeemin operaatio (Kantasalmi 2013, 227).

Tieteellisesti tuotetun tiedon avulla johtaminen edellyttää tieteen ominaispiirteiden ymmärtämistä ja ennakoivaa otetta tiedon hankinnan suunnitteluun. Tieteellisellä tutkimuksella on ajatuksen tempo ja aikahorisontti: kysymys on ennen kaikkea ymmärtämiseen ja tiedon osien kirjon integraatioon tarvittavasta ajasta. Tieteellinen tutkimus perustuu hyvin muotoiltuihin kysymyksiin – se voi myös tuoda esiin kysymyksiä, joita ei ole osattu kysyä ja rakentaa näin omalta osaltaan yhteiskunnallista ajatusvaruutta. Mielekkäät, hyvin muotoillut kysymykset sekä oikein ajastettu tutkimustilaus voivat johtaa relevanttiin, käyttökelpoiseen tietoon.

Millaisia pelivaroja (kontingensseja) turvallisuuden toimintaympäristö luo ja mille tahoille? Mikä taho aktivoi politiikkatoimet? Miten systeemisyys ja toimintojen tarkastelu erilaisia rajoja rikkovina virtoina vaikuttavat tietotarpeisiin ja tiedolla johtamisen problematiikkaan? Tavoitteita joudutaan tässä yhteydessä tarkastelemaan yhteisinä ja niiden tulee perustua yhteisesti jaettuun näkemykseen.

Tilannekuva tiedolla johtamisen peruskysymyksenä turvallisuushallinnossa

Turvallisuuden johtaminen perustuu riittävään, hyvään ja kattavaan tilannekuvaan sekä – tietoisuuteen (ymmärrykseen), jotka molemmat liittyvät nimenomaan tiedolla johtamisen ideaan, mutta turvallisuuskysymykset tuovat tietotarpeisiin ja tiedolla johtamiseen oman, erityislaatuisen dimensionsa. Erityisesti turvallisuuskysymyksissä odotamme kansalaisina erityistä rationaalisuutta, oikeita tai oikean suuntaisia päätöksiä, tehokkuutta sekä kykyä ottaa huomioon kaikki tilanteeseen sekä systeemiin vaikuttavat tekijät. Tästä syystä turvallisuusjohtamiseen liittyy myös erityistä valtaa, asiantuntijavaltaa, asemavaltaa sekä valtion taholta myös pakkovaltaa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2010) mukaan valtioneuvoston tilannekuvan ylläpitäminen on strateginen tehtävä. Edellytykset päätöksenteolle ja johtamiselle luodaan kaikilla tasoilla luotettavan

tilannekuvan ja oikean tiedon saatavuuden avulla. Turvallisuudessa tapahtuu kuitenkin paljon tilannekuvan ulkopuolella ja esimerkiksi laajassa häiriötilanteessa tilannekuvan tulee olla poikkihallinnollinen ja yhteen sovitettu. (VNK 2013, 13.) Myös Hallbergin komitean mukaan luotettava tilannekuva, vastuuviranomaisen käsitys tapahtuneesta ja tähän vaikuttaneista tekijöistä sekä tilanteen kehittymisen arvio ovat välttämättömiä edellytyksiä päätöksenteolle. Komitea painotti kokonaisuuden hallitsemiseksi saatavaa tietoa. (VNK 2010, 76.)

Alkuvuonna 2012 julkaistun selvityksen mukaan valtiojohtoon keskitettyyn tiedonsaantiin liittyvä tilannekeskusten voimakas kehittäminen on saattanut johtaa päällekkäisiin rakenteisiin, kun hallinnonalat ovat keskittyneet oman tilannekuvansa kehittämiseen. Tilannekuvatoiminnassa on erilaisia käytäntöjä hallinnonaloittain ja selvitys raportoi mm. poikkihallinnollisuuden sekä tulevaisuusorientaation puuttuneen erilaisista teemaraporteista. Valtion tilannekuvatoimintaa luonnehdittiin toistaiseksi hajanaiseksi sekä rakenteiden että jaetun näkemyksen osalta ja se muistuttaa monilta osin enemmän *toiminnan* tilannekuvaa mediakatsauksineen ja raportteineen. (Saari 2012.)

Selvitysmiehen esitykset keskittyvätkin häiriötilojen ja vakavien poikkeusolojen kontekstiin. Heikot signaalit ja ennustava tai tulevaisuutta pohtiva tematiikka tai näihin liittyvät yhteiskunnalliset ilmiöt eivät kuitenkaan lokeroidu normaali- tai poikkeustilamäärittäisiin, etenkin ajallemme luonteenomaisessa, ikään kuin pysyvän poikkeustilan logiikassa. Reaktiivista toimintakulttuuria edustavassa turvallisuusjohtamisessa toiminnan luonnetta määrittävät vahvasti tilat nykyisyys ja menneisyys. Tiedolla johtamisen keskiössä onkin myös turvallisuushallinnossa löytää keinoja, joiden avulla voitaisiin aidosti edistää yhteensovittamisen tavoitteita, tunnistaa heikkoja signaaleja ja ennustaa tulevaa sekä vaikutuksia kokonaisuuksiin. Perinteiset valtiolliset turvallisuustoiminnot on organisoitu sektoreittain ja toimivaltuuksittain. Nykyinen turvallisuusympäristö sekä keskeisimmiksi luokitellut turvallisuusuhat eivät kunnioita valtiollisia sen enempää kuin toimiala- tai sektorikohtaisiakaan toimijarajoja. Ongelmat ja niiden ennakointi edellyttävät ratkaisuisissa poikkihallinnollisuutta, systeemisyttä ja monitieteisyyttä.

Enää ei riitä, että sektorit ja hallinnonalat ymmärtävät ja suunnittelevat omaa toimintaansa, tarvitsemme kompetensseja, jotka ymmärtävät laajemmin. Tarvitsemme myös kykyä nähdä tilanteita jaettuina näkemyksinä, laajemmin, eri näkökulmista, kykyä tunnistaa asioiden keskinäisriippuvuuksia sekä ymmärtää myös varjossa oleva prosesseja (Saarinen & Hämäläinen 2004) ja ennen kaikkea toimia yhteistyössä. Eri sektoreita edustavien viranomaisten yhteistyötä tutkittaessa (mm. Valtonen 2010) on todettu haasteiksi mm. yhteisen kielen puuttuminen. Kun kommunikaatio ja yhteisesti tuotettujen merkitysten luominen nähdään systeemin rakenteellisina ja toiminnallisina perusedellytyksenä (Stähle 2004), voidaan kysyä, millaisia ovat kansalaisten pelivarat, jos toimivaltaiset viranomaisetkaan eivät ymmärrä toisiaan.

Ongelmaksi saattaa muodostua nimenomaan systeemien näkökulmasta se, että turvallisuusorganisaatiot ovat liian itseohjautuvia ja itseensä viittaavia. Toisaalta ylätason ohjaukseen ei kaikilta osin ulotu yhteistyön suuntaan, sillä esimerkiksi varautumiseen liittyy tekijöitä, kuten elinkeinoelämän prosesseja, jotka ovat ohuesti, jos lainkaan valtion ohjausprosessien ulottuvilla. Vaikka tiedostamme kokonaisuuksien johtamisen ja hallinnoinnin tarpeen, emme tunnu saavan otetta poikkihallinnollisista prosesseista. Tämä johtunee siitä, että poikkihallinnolliset prosessit eivät ole oikein kenenkään hallussa. Lisäksi yksi nimetty, toimivaltainen vastuuministeriö luo omalle toimialueelleen kuuluvalla poikittaisellekin toiminnalle omat kulttuuriset ja toiminnalliset diskurssinsa säädellen eri tahojen pelivaroja omista lähtökohdistaan ja tavoitteistaan käsin, jolloin poikittainenkin alkaa muistuttaa ohjaavaa omistajaansa (määäävää diskurssia) ja kokonaisuus kutistuu ohjaajansa näköiseksi. Vaikka matriisimaisella toiminnalla on omat ongelmansa juuri monensuuntaisen ohjauksen ja vastuukysymysten kohdalla, voisi joissakin turvallisuuden nimetyissä metatason prosesseissa toimia selkeästi poikittaiseksi määritetty ohjaus- ja johtamismalli. (Branders 2015, tulossa.)

On myös haastavaa löytää sellaisia tuloksia osoittavia mittareita, joilla voidaan tuottaa tietoa organisaation suorituskyvyn tai kyvykkyy-

den ja toimintaympäristön suhteesta. Meillä on kyllä varsin toimivia reagoitinkäytäntöjä useisiin turvallisuutta uhkaaviin tilanteisiin, mutta jo aiemmin mainitut, vakavat turvallisuuskysymykset edellyttävät uudenlaista otetta. Miten niihin tulisi reagoida tai varautua? Miten niihin liittyvää tilannetietoisuutta ja -ymmärrystä lisätään? Mitä muiden kuin vastuullisten tai toimivaltaisten viranomaisten tulisi tietää? Millaiseen tietoon yhteiskunnalla ja kansalaisilla olisi oikeus, kun turvallisuuteen liittyvään tietoon liittyy salattavuuden näkökulma ja ei-avoimuuden kulttuuri, joka on omiaan kaventamaan kansalaisten pelivaroja. Yksittäisten kansalaisten tulisi myös kyetä varautumaan, mutta laajoihinkaan harjoituksiin ei tähän asti ole osallistunut kansalaisia. Kun vain viranomaiset harjoittelevat keskenään, miten yhteiskunnan resilienssi rakentuu?

Kompleksisuusajattelu ja ilkeät ongelmat turvallisuuden johtamisessa

Hallintotieteissä ollaan oltu viime aikoina kiinnostuneita kompleksisuuteen liittyvistä kysymyksistä, sillä sen tutkimusintressien mukaiset kohteet, organisaatiot ja hallinnot, ovat luonteeltaan varsin kompleksisia – sekä yhteenkietoutumisen että monimutkaisuuden mielessä ja niitä on syytä tarkastella systeemisesti (ks. esim. Virtanen ja Stenvall, 2014.) Kompleksisuustieteet ovat auttaneet laajentamaan keinovalikoimaa monimutkaisten julkisten organisaatioiden tutkimukseen ja analyysiin. Hallinnon tutkijoilla ja kehittäjillä on ollut halu ymmärtää paremmin eri julkisten toimialojen ja organisaatioiden problematiikkaa. Erityisesti turbulentin ja muuttuvan toimintaympäristön vaikutusten arvioinnissa on oltu tyytymättömiä perinteisten tieteellisten selitysmallien selitysvoimaan esimerkiksi johtamisoppien kohdalla, jossa emme ole saaneet opeista riittävä näkökulmaa kehittämiselle. Ongelmia tulisi käsitellä ilkeinä, niitä tulisi ratkoa viheliäisinä ja hankalina sen sijaan, että määrittelimme ne kesyiksi. (Vartiainen ym. 2013; Vartiainen 2007.)

Joku voisi myös todeta, ettei turvallisuusjohtamisen alueella muita olekaan kuin ilkeitä ongelmia. Esimerkiksi kyberturvallisuuteen liittyvät kysymykset näyttävät ulottuvan kaikkialle, sillä modernissa yhteiskunnassa lähes kaikki toimii alisteisina tietoverkkojen toimivuudelle. Myös moderni kriittinen infrastruktuuri toimii pitkälle optimoituina prosesseina, systeemeinä ja samalla haavoittuvina, häiriöille alttiina kokonaisuuksina. Ja mitä enemmän pyrimme yksinkertaistamaan esimerkiksi järjestelmäarkkitehtuureja (vähentämään kompleksisuutta), sitä monimutkaisemmaksi ne näyttäisivät kehittyvän.

Kompleksisuusajattelun juuret ovat systeemiteoriassa. Siinä korostuvat mm. yhteenkietoutuminen ja kausaalisuus, joten se tarjoaa käyttökelpoisia teoreettisia työkaluja tutkimuksen tueksi. Kompleksisuusajattelun anti voi turvallisuustutkimukselle olla esimerkiksi se, että kun turvallisuuskysymyksiä tarkastellaan yhteenkietoutumisen kautta osana kokonaissysteemejä, niitä ei voida eristää omiksi ministeriö- tai hallinnonalakohtaisiksi erillisteemoikseen. On kyettävä näkemään kokonaisuus ja löytämään solmukohtia, verkkoja, seurauksia ja yhteyksiä. Hyvä tilanneymmärryshän tarkoittaa ainakin sitä, että kausaalisuuden olemus ymmärretään sekä oman toiminnan sisällä että sen prosessien reunojen ja rajojen ylitse ja pyritään pohtimaan suunnitelmissa myös oman hallinnonalan prosesseja sivuavia näkökulmia.

Kompleksisuusteorioitten ontologiset käsitykset maailmasta ovat turvallisuustarkastelujen alustana ajankohtaisia ja osuvia: etenkin turvallisuusympäristö on emergentti, kontingentti ja keskinäisriippuvainen ja sitä on vaikea hallita. Vaikka kompleksisuusteorioitten ja –ajattelun hyödyntäminen tutkimuksen viitekehyksenä voi vaikeuttaa sekä toimintaympäristön että itse turvallisuuteen liittyvien vuorovaikutteisten ja keskinäisriippuvaisten systeemien suhteen jopa alleviivaavalta, on se monipuolisuutensa vuoksi kuitenkin tutkimusta merkittävästi tukeva, varsin toimiva teoriapohja.

Johtopäätökset

Edellä kuvatut monet näkökulmat perustelevat sitä, miksi tarvitsemme monitieteistä, poikkihallinnollista turvallisuustutkimusta, joka hyödyntää kompleksisuusajattelustakin tuttuja käsitteitä, kuten diversiteettiä eli moninaisuutta, luodakseen uusia tarkastelukulmia ja yhdistääkseen tutkimuksessa asioita, joita on toistaiseksi varsin vähän yhdistetty perinteiseen turvallisuustutkimukseen. Tällaisia ovat helikopteriperspektiivin mukaiset prosessitasoiset näkymät, joissa tarkastellaan laajasti kausalisuuksia ja rajapintoja esimerkiksi talouden ja turvallisuuden keskinäisessä riippuvuudessa. Esimerkkinä mainitut virtoihin ja prosesseihin liitettävät tutkimusulottuvuudet edellyttävät laajoja tutkijoiden kompetenssikonsortioita, innovatiivista, älyllistä vuorovaikutusta sekä kykyä yhteensovittaa ja soveltaa erilaisia näkökulmia moniin eri suuntiin. Alvesin ym. (2007) mukaan eri sektorien ja toimijatahojen välillä tapahtuvassa älyllisessä hedelmällisessä yhteistyössä voidaan innovaatioprosesseissa yhdistää eri alojen ammattilaisten osaaminen ja näkemys yhteen, joitta voitaisiin löytää uusia ajattelumalleja sekä uusia käyttökelpoisia toteuttamismalleja sekä kehittää uutta alojen välistä kaikkia osapuolia hyödyttävää yhteistyötä. ”Välimaastoidea” hyödyntämällä voidaan löytää uusia, sellaisia kehittämissivaihtoehtoja, joita ei yksittäisen sektorin tai muiden rajojen sisällä ehkä löytyisi. (Alves ym. 2007; Johansson 2005.)

Monitoimijamallin mukainen tutkimus- ja kehittämistoiminta edellyttää hyvää avoimuutta, mikä haastaa ei-avoimuuteen perustuvan, kehittämisen edellytyksiä ja pelivaroja rajaavan turvallisuuden viranomaiskulttuurin. Osittain tulee myös luopua siitä turvallisuustutkimuksen toimeenpano-ohjelman mukaisesta periaatteesta, jonka mukaan turvallisuustutkimuksen toimeenpano-ohjelman toimintamalli tukeutuu lähtökohtaisesti jo olemassa oleviin yhteistyörakenteisiin. Malli perustuu periaatteelle, jossa kukin ministeriö, laitos tai virasto vastaa toimialallaan sille kuuluvasta tutkimuksesta. (VNK 2014, 9) Monet edellä mainittuun tematiikkaan, vaikeisiin turvallisuushaasteisiin sekä ilkeisiin ongelmiin liittyvät prosessit operoivat

toimi- ja hallinnonalojen välisissä tiloissa, niiden rajoja kunnioittamatta. Oheiset periaatteet saattavat edesauttaa vaikeimpien haasteiden sivuuttamista tai huomiotta jättämistä. Periaatteet saattavat myös estää näiden haastavien ongelmien tunnistamista sekä johtaa siihen, ettei tiedon syntyä tai oppimista tapahdu muualla kuin siilojen sisällä. Tämä puolestaan estää keskeisen kompetenssin, integroivan kyvyn kehittymisen (Branders 2015, tulossa).

Turvallisuudenkin johtamisessa ja rakenteissa tulee voida etsiä innovaatioita ja luovia ratkaisuja. Koska nämä prosessit operoivat ”siilojen” ulkopuolella, on kiinnitettävä enemmän huomiota juuri aiemmin mainittuihin välimaastoihin ja johdettava aktiivisesti tilaa systeemisyydelle ja moniosajamalleille. Tulisi myös luopua retorikkasta, jonka turvin vakuutellaan ja legitimoidaan olemassa olevien rakenteiden toimivuutta ja hyvää kokonaisvaltaisuutta, sillä se johtaa päätöksentekijöitä harhaan ja ”väärällä tiedolla” johtamiseen. Kun tunnistamme kompleksisuusajattelun mukaisia ilkeitä ongelmia, voisi olla paikallaan tunnistaa myös ilkeää tietoa (wicked knowledge), joka vinouttaa ja vääristää todellisuutta ja sellaisenaan muokkaa tiedolla johtamista edunvalvonnan ja olemassa olevien rakenteiden puolustamisen asemassa. Tällaista ilkeää tietoa virtaa jo kosolti turvallisuutta tarkoituksellisesti horjuttavissa prosesseissa ja sen tunnistaminen esimerkiksi tulevien strategioiden laadinnan tueksi voisi olla varsin valaisevaa. Turvallisuutta koskevalla perustutkimuksella sekä monitieteisillä tutkimuskonsortioilla voisi olla tällä alueella monipuolisia näkökulmia ja viitekehyksiä tarjottavanaan.

Kirjallisuus

- Aaltola, Mika & Käpylä, Juha & Mikkola, Harri & Behr, Timo (2014). *Towards the Geopolitics of Flows*. Ulkopoliittinen instutuutti. FIIA reports 40. Helsinki: Suomen Yliopistopaino.
- Alves, Jorge & Marques, Maria José & Saur, Irina & Marques, Pedro (2007). *Creativity and Innovation through Multidisciplinary and Multi Sectoral*

- Cooperation. *Creativity and Innovation Management*. Vol 16, Issue 1, 27–31.
- Branders, Minna (2015, tulossa). Hallintotieteen väitöskirjatutkimus ”Strategioista kokonaisturvallisuuteen”, käsikirjoitus.
- Button, Mark (2008). *Doing Security. Critical reflections and an Agenda for Change*. England: Palgrave Macmillan.
- Buzan, Barry & Wæver, Ole & Wilde, Joop (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Eidelson, Roy J. (1997). Complex Adaptive Systems in the Behavioral and Social Sciences. *Review of General Psychology*. Vol 1 (1), 42–71
- Euroopan unionin neuvosto (2009). *Euroopan unionin turvallisuusstrategia – turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa*.
- Euroopan unionin neuvosto (2010). *Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia – kohti eurooppalaista turvallisuusmallia*.
- Fitz-Gerald, Ann & Macnamara, Don (2012). *Comprehensive Security Requires Comprehensive Structures – How Comprehensive Can We Get?* Strategic studies working group papers. Canadian Defense & Foreign Affairs Institute.
- Heinonen, Jarmo & Keinänen, Anssi & Paasonen, Jyri (2013). *Turvallisuustutkimuksen tekeminen*. Tallinna: Tietosanoma.
- Heusala, Anna-Liisa (2011). Kokonaisturvallisuus ja inhimillinen turvallisuus yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. *Tiede ja ase*. Vol 69, 96–111.
- Jantunen, Saara (2010). *Uusien uhkakuvien luominen. Tapaus ”Kiinalaiset kybersoturit”*. *Lingvistinen uhka- analyysi kyberdiskurssista*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Johansson, Frans (2005). *Medici-ilmio. Huippuovalluksia alojen välimaastoissa*. Helsinki: Talentum.
- Kantasalmi, Kari (2013). Kasvatuksen ja koulutuksen systeemirajat funktionaalisesti eriytyneessä yhteiskunnassa. Teoksessa Jalava, Janne (toim.): *Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu* (s. 209–235). Tallinna: Gaudeamus.
- Karvonen, Erkki (2005). Frankfurtin koulukunta ja kriittinen tutkimus. *Johdatus viestintätieteisiin*. Tampereen yliopiston verkkomateriaali. Haettu sivulta <http://viesverk.uta.fi/johdviest/tutkhistoria/frankfurt.html> 1.8.2014
- Kaunert, Christian & Zwolski, Kamil (2013). *The EU as a Global Security Actor. A Comprehensive Analysis Beyond CFSP and JHA*. USA: Palgrave Macmillan.
- Krause, Keith (1998). Critical Theory and Security Studies. *Cooperation and conflict*. London: SAGE Publications. Vol. 33 (3), 298–333

- Laitinen, Kari (1999). *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka. Tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen*. Studia Politica Tamperensis. Tampereen yliopisto. Tampere: Cityoffset.
- Laitinen, Kari (2010). Turvallistamisella turvallisuutta? Teoksessa Nuotio, Kimmo & Malkki, Leena (toim.): *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa* (s. 273–295). Helsingin oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Yliopistopaino
- Leppänen, Anna & Virta, Sirpa (2014). Kohti systeemiälykstä kyberturvallisuuden hallintaa – kyberrikollisuus ja sen torjunta. *Futura* 2/2014, 5–13.
- Lewis, Theodore G. (2006). *Critical Infrastructure Protection in Homeland Security. Defending a Networked Nation*. USA: Wiley & Sons.
- Limnell, Jarno (2010). *Suomen uhkakuva politiikka 2000-luvun alussa*. Maanpuolustuskorkeakoulu. Strategian laitos. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia 29. Helsinki: Edita.
- Luhmann, Niklas (2004). *Ekologinen kommunikaatio* Helsinki: Gaudeamus
- Niiniluoto, Ilkka (2012). Tutkimustieto käyttöön. *Tieteessä tapahtuu Vol 6*, 1–2.
- Ojanen, Hanna (2013). *EU etsii uskottavuutta. Kannattaako EU:n turvallisuusstrategiaa uudistaa?* FIIA Briefing paper.
- Palonen, Kari (1988). *Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon*. Hämeenlinna: Vastapaino.
- Palonen, Kari (1993). Introduction: from policy and polity to politicking and politicization. Teoksessa Palonen, Kari & Parvikko, Tuija (toim.) *Reading the Political. Exploring the margins of Politics*. (s. 6–11). The Finnish Political Science Association. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Patton, Carl & Sawicki, David S. (1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. New Jersey: Prentice Hall. Englewood Cliffs.
- Rieker, Pernille (2006). From Common Defence to Comprehensive Security: Towards the Europeanization of French Foreign and Security Policy? Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), *Security Dialogue Vol 37*, 509–528.
- Saari, Rauno (2012). *Pääministerille ja valtioneuvoston jäsenille suunnattu tilannekuvatoiminta*. Selvitysmiehen raportti. Valtioneuvoston kanslia. 29.2.2012. Haettu sivulta <http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?toid=2213&c=0&moid=2208&coid=351892> 1.8.2014
- Saarinen, Esa & Hämäläinen, Raimo P. (2004). Systems Intelligence: Connecting Engineering Thinking with Human Sensitivity. Teoksessa Hämäläinen, Raimo P. & Saarinen, Esa (toim.): *Systems Intelligence. Discovering a Hidden Competence in Human Action and Organizational Life* (s. 9–37). Helsinki University of Technology, Systems Analysis Laboratory Research Reports A88, October 2004. Haettu sivulta <http://sal.aalto.fi/publications/pdf-files/systemsintelligence2004.pdf> 1.8.2014

- Sektoritutkimuksen neuvottelukunta (2009). *Kansallisen turvallisuustutkimuksen strategia*. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan (turvallisuus) julkaisuja 2009/17.
- Sisäisen turvallisuuden rahasto (2014). *Kansallinen ohjelma* (luonnos) 2014–2020.
- Sorsa, Ville-Pekka (2014). Kestävyysvajeen politiikkaidean kritiikki. *Politiikka* 56 (2), 132–142.
- Stähle, Pirjo (2004). Itseuudistumisen dynamiikka – systeemiajattelu kehitysprosessien ymmärtämisen perustana. Teoksessa Sotara, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin (toim.): *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö* (s. 222–255). Tampere: Tampere University Press
- Ulkoasiainministeriö (2013). *Suomen ulkoasiainhallinnon YK-strategia*. 17.7.2013
- Valovirta, Ville & Hjelt, Mari (2005). Onnistumista punniten, tulevaa luodaten. Arviointi ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena innovaatio- ja teknologiapolitiikan esimerkkien valossa. Julkaisussa Seppänen-Järvelä, Riitta (toim.): *Arvioinnin teemanumero* (s. 95-111). Suomen arviointiyhdistys.
- Valtioneuvoston kanslia (2010). *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus*. Komi-teamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/10.
- Valtioneuvoston kanslia (2013). *Valtionhallinnon viestintä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa*. Valtioneuvoston kanslian määräykset, ohjeet ja suositukset 2013. Työryhmän muistio 12.2.2013.
- Valtioneuvoston kanslia (2014). *Turvallisuustutkimuksen toimeenpano-ohjelma*. Valtioneuvostotason toimintamalli. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2014.
- Valtioneuvosto (2010). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Annettu Helsingissä 16.12.2010.
- Valtioneuvosto (2012). *Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta*. Annettu Helsingissä 5.12.2012.
- Valtioneuvosto (2013). *Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi*. Annettu Helsingissä 5.9.2013
- Valtiovarainministeriö (2013). *Tiedolla johtamisen käsikirja*. Haettu sivulta <https://wiki.julkict.fi/julkict/projektit/sote-tietojohdaminen/tiedolla-johdamisen-kasikirja-liite-1-pdf/view> 1.8.2014
- Valtonen, Vesa (2010). *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. Julkaisusarja 1: No 3/2010. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Vartiainen, Pirkko (2007). Kompleksisuustieteet hallinnon tutkijoiden kiikarissa. *Hallinnon tutkimus* Vol 3, 1–2.

- Vartiainen, Pirkko & Ollila, Seija & Raisio, Harri. & Lindell, Juha. (toim.) (2013). *Jobtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista?* Tallinna: Gaudeamus.
- Virta, Sirpa (2007). Strateginen kumppanuus ja verkostojohtaminen poliisihallinnossa. Teoksessa Honkonen Risto & Senvall, Nora (toim.): *Poliisin johtamista kehittämässä* (s. 46–59). Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Virta, Sirpa (2009). Strategioiden valta: Kriittisen strategiatutkimuksen näkökulma. Artikkelijulkaisussa Haatainen, Jaana & Keski-Petäjä, Timo & Vartola Juha (toim.): *Muuttuva hallinto ei sammaloitu* (s. 209–228). Juhlakirja Antti Talkkarin jäädessä eläkkeelle 2009. Tampere: Tampereen yliopisto, Johtamistieteiden laitos.
- Virta, Sirpa (2011). Turvallisuuden tutkimus – tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. *Tiede ja ase. Vol 69*, 112–126.
- Virta, Sirpa (2011 b). Re-building the EU. Governing through Counterterrorism. Teoksessa Bajc, Vida & de Lint, Willem (toim.): *Security and Everyday Life* (s. 185–211) New York: Routledge
- Virta, Sirpa (2013). Security. Hakusana-artikkeli. Teoksessa McLaughlin, Eugene & Muncie, John (toim.): *The SAGE Dictionary of Criminology* (s. 399–403). London: SAGE.
- Virta, Sirpa (2013 b). Governing Urban Security in Finland: Towards the European Model. *European Journal of Criminology. Vol. 10* (3), 341–353.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2014). *Älykäs julkinen organisaatio*. Helsinki: Tietosanoma.
- World economic forum (2014). *Global Risks 2014*. Ninth Edition. Haettu sivulta <http://www.weforum.org/reports/global-risks-2014-report> 1.8.2014.
- Zedner, Lucia (2009). *Security. Key Ideas in Criminology*. London: Routledge.