

Konsta Eskelinen

**KONKRETIA OPETTAA –
ETELÄ-KARJALAINEN NÄKÖKULMA
KUNTIEN TURVALLISUUDEN HALLINTAAN
JA VARAUTUMISEEN**

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Joulukuu 2023

TIIVISTELMÄ

Konsta Eskelinen: KONKRETIA OPETTAA – ETELÄ-KARJALAINEN NÄKÖKULMA KUNTIEN TURVALLISUUDEN HALLINTAAN JA VARAUTUMISEEN

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

12/2023

Tutkimus käsittelee turvallisuuden hallintaa ja varautumista kuntien näkökulmasta. Se pyrkii kartoittamaan aiemman tutkimuksen valossa varsin vaihtelevan tasoisten kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen nykytilaa ja kehitystä menneinä vuosina. Aihevalinnan taustalla vaikuttaa keskeisesti halu tutkia kunnan roolia yhteiskuntamme turvallisuudesta vastaavana toimijana. Tämä kuntien rooli on kohtuullisen vähäisen tutkimuskirjallisuuden valossa hahmottunut hieman häilyväksi, muiden turvallisuudesta vastaavien viranomaisten rooliin kattaessa useimmat lakisääteiset turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyvät tehtävät. Häilyvistä vastuujaoista ja tehtävänkuvista huolimatta kunnan rooli alueensa ihmisten turvallisuudesta vastaavana toimijana lienee ilmeinen, ja tämän vuoksi kokonaisuus on mielenkiintoinen ja ajankohtainen aihe tutkittavaksi.

Tutkimus lähestyy kokonaisuutta nykytilan kartoituksen, mutta samalla menneiden vuosien mahdollisen kehityksen havainnollistamisen näkökulmasta. Seuraava kaksiosainen tutkimuskysymys pyrkii ohjaamaan tutkimusta tästä näkökulmasta. *Millaiseksi kuntien turvallisuuden hallinnan taso koetaan kunnissa vuoden 2022 laajamittaisen maahantulon tilanteessa? Onko kuntien valmius vastata kriisiin muuttunut vuoden 2015 pakolaiskriisin kokemusten pohjalta?*

Tutkimuksen teoriapohja rakentuu kahden kokonaisuuden ympärille. Monitoimijaisen ja kompleksisen toimintakentän käsitteellistämiseksi ja sen tyypillisiä piirteitä havainnollistaakseen tutkimusta ohjaa teorian osalta keskeisesti uuden julkisen hallinnan paradigma. Toinen keskeinen teoriapohja muodostuu politiikkaoppimisen teoriasta, jonka avulla mahdollistuu mahdollisten muutosten taustasyiden tulkinta.

Tutkimusta on rajattu muutaman keskeisen teeman osalta aiheen hallittavuuden vuoksi. Merkittävin rajaus muodostuu kohdekriisiin / tutkittavan häiriötilan valinnasta laajamittaiseksi maahantuloksi. Yksittäisenä häiriötilana laajamittainen maahantulo mahdollistaa aiheen ajallisen rajauksen, toimien samalla laaja-alaisena kuntia suuresti koskevana häiriötilana. Muut keskeiset rajaukset liittyvät tutkittavan joukon valintaan. Maantieteellisesti tutkimus rajattiin Etelä-Karjalan maakunnan alueeseen ja vielä tarkemmin, valiten haastateltavaksi joukoksi pelkkiä kuntapäätäjii. Laadullisen tutkimusmenetelmän aineistonkeruu toteutettiin henkilöhaastatteluin ja tämä aineisto analysoitiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin.

Aineiston analyysi osoittaa, että kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen tila on kehittynyt menneinä vuosina. Tätä on tapahtunut sekä sopeutuen, mutta myös vanhoja toimintamalleja tietoisesti kyseenalaistaen ja oppien. Keskeisimmät opit liittyvät tiedon liikkumisen ja tilannekuvan merkitykseen, sekä nämä mahdollistavaan verkostoyhteistyön toimivuuden ymmärtämiseen. Analyysi osoittaa turvallisuuden hallinnan ja varautumisen vaativan kuntien osalta juuri uuden julkisen hallinnan piirteisiin liittyvien peruselementtien ymmärrystä.

Tämä tapaustutkimus rakentaa ajatusta siitä, että turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyvät seikat ovat arkipäiväistyneet kunnissa ja työ niiden eteen on muuttunut systemaattisemmaksi. Merkittävä muutos vaikuttaa olevan aiheen kiinnostus muidenkin kuntapäätäjien, kuin turvallisuuspuolen ihmisten arjessa. Keskeisenä johtopäätöksenä tutkimus osoittaa, että hyvä verkostoyhteistyö näyttäytyy kuntien näkökulmasta elinehdoksi turvallisuuden ylläpitämisessä. Tämä näyttää korostuvan maamme tilanteessa, jossa kunnat toimivat resurssiensa puitteissa varsin vaihtelevissa ja eriarvoisissa asemissa.

Avainsanat: **Kunnat, kuntajohtaminen, varautuminen, turvallisuuden hallinta, johtaminen, kriisijohtaminen, laajamittainen maahantulo**

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1. JOHDANTO	1
1.1 Aihealueen tausta.....	1
1.2 Uuden tutkimuksen tärkeys	3
1.3.1 Tutkimustehtävä	6
1.3.2 Tutkimuskysymys.....	8
1.3.3 Tutkimuksen rakenne.....	9
2. TURVALLINEN KUNTA – TURVALLINEN YHTEISKUNTA.....	12
2.1 Turvallisuuden hallinta uuden julkisen hallinnan näkökulmasta	12
2.1.1 Turvallisuuden hallinta ja varautuminen – Hallinta-ajattelu.....	13
2.1.2 Uusi julkinen hallinta.....	14
2.1.3 Verkostojen rooli kuntien toiminnassa	14
2.1.4 Hallinta-ajattelu ja kuntien toimintaympäristö	15
2.2 Turvallisuuden hallinta kuntakentällä – keskeiset toimijat ja avainkäsitteet	16
2.2.1 Turvallisuuden hallinta	16
2.2.2 Varautuminen	17
2.2.3 Sisäministeriö – Sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton ministeriö	17
2.2.4 Kunnat turvallisuuden hallinnan kentällä	19
2.2.5 Kansallinen riskiarvio	20
2.2.6 Laajamittainen maahantulo.....	22
2.2.7 Pakolaiskriisit ja maahantulijan status	24
2.3 Policy learning	25
2.4 Kriisijohtaminen ja kriisijohtamisen sykli	27
3. TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTON ANALYYSI.....	29
3.1 Kvalitatiivinen tutkimus	29
3.2 Aiheen valinta ja rajaus	30
3.3 Analyysimenetelmänä teoriaohjaava sisällönanalyysi	34
4. VARAUTUMINEN ARKIPÄIVÄISTYY	39
4.1 Edelläkävijyyttä Etelä-Karjalassa	39
4.1.1 Kriisin helppous.....	40
4.1.2. Uusi normaali – jatkuva pienimuotoinen häiriötila?.....	42
4.1.3 Ukrainan kriisin hoito	43
4.1.4 EK-turva	45
4.2 Opittiinko jotain?.....	46
4.2.1 Konkretia opettaa.....	46
4.2.2 Sopeutumista vai tietoista muuttamista?.....	48
4.2.3 Kriisistä kriisiin	50
4.3 Keskeiset teemat – Tieto ei lisää tuskaa	51
4.3.1 Tiedon liikkumisen ja tilannekuvan merkitys.....	51
4.3.2 Yhteistyö ja verkostot tiedon liikkumisen mahdollistajina.....	54
4.4 Hallintoa vai hallintaa?	56
4.4.1 Syyt ilmapiirin muutoksen taustalla – Kuka johtaa?.....	57
4.4.2 Turvallisuus on yhteistyötä.....	58
4.4.3 Muuttaako hallinta-ajattelu turvallisuutta?	60
5. TUTKIMUKSEN KESKEISET LÖYDÖKSET	62
5.1 Vuosien 2015 ja 2022 häiriötilat.....	63
5.2 Sopeutumista vai oppimista?	64
5.3 Mitä opittiin? Yhteistyö, verkostot, tiedon liikkuminen, tilannekuva...?	66

5.4 Menneiden vuosien opit ja toimintakulttuurin muutos	68
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	70
6.1 Kunnat ymmärtävät hallinnan merkityksen?	70
6.2 Turvallisuuden hallinnan ja varautumisen verkostotyö eriarvoistuvien kuntien pelastajina?	70
6.3 Tapaustutkimuksen laajuus ja luotettavuus.....	73
6.4 Jatkotutkimuksen mahdollisuudet.....	75
7. LÄHTEET	78
8. LIITTEET	82

1. JOHDANTO

1.1 Aihealueen tausta

Keskustelu turvallisesta yhteiskunnasta on saattanut tiettyinä aikoina kiinnostaa harvempaa joukkoa, mitä se nykyisessä maailmantilanteessa tekee. Sodat, pakolaiskriisit ja pandemiat ovat suuressa mittakaavassa esimerkkinä tekijöistä, jotka ovat viime vuosina aiheuttaneet laaja-alaisia vaikutuksia ympäri maailman. Pienemmässä mittakaavassa nämä vaikutukset näkyvät myös Suomessa ja keskustelu turvallisuusteemaan ympärillä kiinnostaa enenevässä määrin myös muita kuin turvallisuudesta vastaavia viranomaisia ja muita alan toimijoita.

Tämä opinnäytetyö lähestyy tätä turvallisen yhteiskunnan teemaa kuntien näkökulmasta. Lähestymistapa ei välttämättä ole kaikista perinteisin katsottaessa turvallisuuteen liittyvää tutkimusta. Turvallisuuden hallinta saatetaan yhdistää monissa tapauksissa valtion ja sen turvallisuudesta vastaavien viranomaisten tehtäväksi, eikä kuntien osalta aihetta ole valtavissa määrin tutkittu. Kuntien rooli jää monessa turvallisuuteen liittyvässä teemassa häilyväksi, jonkun muun toimijan kantaessa suuremman lakiin kirjatun vastuun liittyen erilaisten tilanteiden hoitoon. Maamme turvallisuusviranomaisten vastuut näyttävät suuressa mittakaavassa selkeiltä, kuntien saattaessa jäädä liialliseen sivurooliin, mikäli niiden arvoa turvallisuuteen liittyviin teemoihin ei tunnisteta.

Turvallisuuden hallinnan näkökulman vakiintuminen kuntakentän toimintaan on Kuntaliiton tutkimuksen mukaan ollut vielä vuonna 2009 hyvinkin vaihtelevaa eri kuntien välillä. ”Edelläkävijäkunnat”, yleisimmin suuremmat kaupungit, ovat varautumisen suhteen pisimmällä suurimman osan kunnista suorittaen ns. ”normaalitasolla”. Nuo normaalitason kunnat ovat varautumiskäytänteidensä suhteen ottaneet huomioon lakisääteiset tehtävät, mutta ensin mainittujen edelläkävijöiden tapaan ne eivät kiinnitä varautumiseen erityisellä tavalla huomiota. Kuntakenttään mahtui tutkimuksen mukaan myös valtava määrä ”perässähiittäjiä”, useimmiten pieniä kuntia, joissa varautumisasiat olivat jääneet pahasti taka-alalle. Yleisellä tasolla turvallisuuden hallinta näyttäytyi

jäävän taka-alalle kuntien keskittyessä suurempien asioiden, toisin sanoen niiden ydintehtävien hoitamiseen. (Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009, 113, 114)

Kuntien kriisijohtamista ja niiden varautumista erilaisiin häiriötilanteisiin on eri lähteiden mukaan tutkittu Suomessa melko vähän. Mitä tulee kriisijohtamisen tutkimukseen ylipäätään, on sitä kuvattu melko jäsentymättömäksi ja hajanaiseksi ja sitä on monin paikoin havainnollistettu vain parhain käytännöin ja tapauskohtaisin ohjein (Pursiainen 2018). Suomalaisten kuntien varautumisesta erilaisiin häiriötilanteisiin on saatavissa jonkin verran erilaajuisia tutkimusta. Vaikka aihetta on tutkittu, kovin selkeää tilannekuvaa kuntien varautumisen tilasta on hankala hahmottaa. Esimerkiksi Juntunen, Nurmi & Stenvall (2009) totesivat 2009 kuntien varautumista ja turvallisuuden hallintaa koskevassa tutkimuksessaan, että kuntien rooli yhteiskunnallisissa turvallisuustoiminnoissa oli tutkimuksentekohetkellä epäselvä.

Näistä lähtökohdista katsottuna, on mielekästä tutkia kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen nykytilaa. Kunnan häilyvä rooli osana turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kokonaisuutta sekä tästä mahdollisesti johtuva, aiemman tutkimuksen valossa paikoittain heikko tai ainakin vain vähimmän mahdollisen tarvittavan suorittaminen, ovat syitä, mitkä houkuttelevat tutkimaan tämän kokonaisuuden taustasyitä. Menneiden vuosien myllerrykset näyttävät muovanneen tätä turvallisuuden hallinnan ja varautumisen ilmapiiriä. Lienee mahdollista arvella, että mikäli jossain osissa yhteiskuntaa on joskus ollut häivähdyksiä tietynlaisesta lintukoto-ajattelusta, ovat menneet vuodet saattaneet muovata näitä ajatuksia. Aiemman tutkimuksen valossa saatavissa ollut kokonaiskuva varsin vaihtelevasta ja paikoittain heikosta kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen tilasta, sekä maailmanlaajuisesti muuttunut turvallisuusilmasto ovat siis kaksi tekijää, joiden pohjalta rakentuu tämän tutkimuksen kiinnostus selvittää, onko kuntien sisällä tapahtunut muutoksia viime vuosina.

Tämä tutkimus lähestyy aihetta turvallisuuden hallinnan ja varautumisen näkökulmasta. Aihe on erittäin laaja tutkittavaksi, minkä vuoksi tutkimus rajautuu vielä tarkemmin kartoittamaan yhteen kohdekriisiin liittyvä piirteitä. Tämän kohdekriisin ohjaamana tutkimus rajautuu helpommin hallittavaan kokonaisuuteen, jonka avulla päästään kartoittamaan turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyvää ilmapiiriä sekä tämän kokonaisuuden nykytilaa. Valittu kohdekriisi tai oikeammin häiriötila, laajamittainen maahantulo, mahdollistaa kuntien valmiuden tason tutkimisen sen mahdollisen

muutoksen näkökulmasta. Tutkimuksen teoria ohjaa tutkimuksen toteutusta. Valittu teoriapohja liittyy hallinnollisen viitekehyksen osalta isolta osin uuden julkisen hallinnan paradigmaan. Tämä hallinnan teema luo tutkimukselle käsitteellisen viitekehyksen ja ohjaa huomion siihen liittyvään monimutkaiseen ja sidosteiseen toimijakenttään, jossa kunnat toimivat. Toinen keskeinen teoriaan liittyvä pääteema liittyy mahdollisen muutoksen taustasyiden selvittämiseen. Tätä varten tutkimus lähestyy aihetta myös politiikkaoppimisen teorian näkökulmasta. Keskeistä on tämän osalta selvittää kunnissa tapahtunutta mahdollista muutosta ja vielä tarkemmin sitä onko tämän kokonaisuuden taustalla ollut pelkkä sopeutumisen pakko, vai vastakkaisesti ymmärryksen lisääntymisestä eli oppimisesta syntynyt tietoinen tarve muuttaa toimintamalleja.

Laajamittainen maahantulo on kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen näkökulmasta varsin otollinen häiriötila tutkittavaksi. Lakisääteisten tehtävien osalta valtaosa vastuusta kuuluu muille toimijoille, kuntien hoitaessa muutamia tämän tutkimuksen teorialuvussa tarkemmin avattuja tehtäviä. Yleisellä tasolla kuntien turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyvät tehtävät saattavat olla juuri tämänkaltaisia. Laajamittaisen maahantulonkin osalta kuntien rooli erilaisissa muita viranomaisia tukevissa tehtävissä sekä esimerkiksi infraan liittyvissä seikoissa on ilmeinen, mutta lakisääteisen pakon puuttuessa saattaa osa kuntien potentiaalista jäädä tiedostamatta. Tästä näkökulmasta katsoen tämä tutkimus pyrkii kartoittamaan kunnan roolia erilaisten turvallisuuteen liittyvien, varsin häilyvienkin, tehtävänkuvien toteuttajana.

1.2 Uuden tutkimuksen tärkeys

Kuntien turvallisuuden hallinnan tutkiminen on aiheen ajankohtaisuuden vuoksi erittäin mielenkiintoista ja tärkeää. Vuonna 2015 Suomessa ensi kerran konkreettisesti vaikuttanut Lähi-Idän pakolaiskriisi, vuoden 2019 lopulla laajentunut koronakriisi ja nykyinen, myös koko maailmaa järjestyttävä kriisi, helmikuun lopulla 2022 Venäjän aloittama hyökkäyssota Ukrainaan, ovat jokainen omalla tavallaan muokanneet suhtautumista turvallisuuteemme täällä Pohjolassa. Lintukoto -ajattelu on saattanut

syрjяytyя, jos sellaista on jossain ihmisryhmissя pяssyt muodostumaan. Turvallisuuden hallinta ja varautuminen on saatettu mieltяя ensisijaisesti tiettyjen viranomaisten kuten puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen, poliisiin tai pelastuslaitoksen kontolle. Kuitenkin puhuttaessa maamme sisяisestя turvallisuudesta ja siitä huolehtivista eri toimijoista, on kuntia mahdotonta sivuuttaa keskustelusta. Niiden rooli on saattanut unohtua jopa niiltя itseltяnkin, mikя ei sinяnsя ole ihmeellinen asia ottaen huomioon koko kuntakentяn ja julkisen sektorin murrosvaiheen sote-uudistusten ja muiden alaa jяrisyttяvien muutosten viedessя huomiota kunnan ydintoimintoihin.

Edellisessя kappaleessa mainitut kriisit ovat varmasti herяttäneet aiemmin aiheesta kiinnostumattomien huomion. Jos aiemman tutkimuksen perusteella on voitu tulkita, ettя kunnat on mielletty vяhяpätöisemmiksi toimijoiksi turvallisuuden hallinnan kentяllя, lienee nyt erittяin ajankohtaista selvittяя millaisista ляhtökohdista kunnat erilaisiin kriiseihin varautuvat. Vaikka turvallisuuden hallinta ja erilaisiin kriiseihin varautuminen ovat erilaisin kansallisten ja alueellisten riskiarvioin (Sisяministeriö) otettu vakavasti valtion tasolla, tulisi kokonaisturvallisuuden kannalta huomiota kiinnittяя myös paikallistason toimijoihin. Yksittяisenя tutkimuksena, varsinkaan тяllaisen maisterityön laajuudessa, ei kuntien turvallisuuden hallinnan tai varautumisen tasoa voida kokonaisvaltaisesti tietenkяn selvittяя, mutta suuntaa-antavasti täydentяisi тямя laajamittaiseen maahantuloon rajattu tutkimus kuvaa siitä, kuinka kunnat тяllaiseen uhkaan ovat varautuneet.

Tямя tutkimus kartoittaa siis tarkoituksenomaisesti kuntien varautumisen ilmapiiriя vuoden 2015 ляlkeen ja antaa viime vuosina mahdollisesti tapahtuneista muutoksista ja niiden taustasyistä tarkempaa tietoa. Tässä mielessя tutkimuksen tarkoitus ei ole selvittяя ляpikotaisin kuntien varautumisen ja turvallisuuden hallinnan kokonaistilaa, vaan yksittяisen rajatun hяiriötilan avulla sitä, kuinka kuntien valmius on mahdollisesti muuttunut tai pysynyt samana vuoden 2015 ляlkeisinя aikoina. Parhaimmillaan тямя tapaustutkimus onnistuu kartoittamaan hiukan лисяя kuntien varautumisen ja jяrjestelmяn oppimiskyvyn tilasta liittyen turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen. Tässä vaikeaksikin kuvatussa maailmantilanteessa aiheen ajankohtaisuus on ilmeinen.

Avainsanat:

kunnat, kuntajohtaminen, varautuminen, turvallisuuden hallinta, johtaminen, kriisijohtaminen, laajamittainen maahantulo

1.3.1 Tutkimustehtävä

Yhteiskuntamme turvallisuudesta vastaa monipuolinen joukko erilaisia toimijoita. Osana tätä joukkoa ovat Suomen kunnat, jotka omalta osaltaan huolehtivat asukkaidensa perusoikeuksista ja hyvinvoinnista. Tehtäväkentän laaja-alaisuus ja toimijoiden osittain epäselvätkin vastuujat haastavat tätä toimijoiden joukkoa. Yhteiskunnan ollessa jatkuvassa muutoksen ja murroksen tilassa, täytyy monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseksi synnyttää yhteistyötä sidosteisesti toimivien toimijoiden välillä. Tämä pätee myös turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kentällä.

Tämä tutkimus pyrkii kartoittamaan kuntien turvallisuuden hallinnan nykytilaa ja mahdollista muutosta viime vuosien aikana. Onnistuakseen tässä tehtävässä, on tutkimusongelma muotoutunut lähestymään kuntien turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyviä teemoja, ottaen huomioon yhteiskunnan monimutkaistuvat ja entistä kompleksisemmaksi muodostuvat hallinnan ja hallinnon järjestelmät. Turvallisuuden hallinnan ja varautumisen tutkimisen osalta tämä erittäin laaja kokonaisuus on ohjannut rajaamaan tutkimusta sen toteutettavuuden mahdollistamiseksi.

Rajauksen tarpeen hahmottaminen on ensimmäinen osa rajauksen toteuttamista. Kuntien turvallisuuden hallinnan tila on johdanto -luvussakin mainittujen pohjustusten valossa todettu varsin ailahtelevaksi ja paikoittain laiminlyödyksi (ks. esim. Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009). Kunnan turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyvä tehtäväkenttä on häilyvä ja erittäin moni sen hoitamista tehtävistä linkittyy tähän teemaan välillisesti. Suomen turvallisuusympäristöön kohdistuu Sisäministeriön tuoreimman kansallisen riskiarvioin mukaan kymmeniä erilaisia riskikokonaisuuksia (Sisäministeriö 2019), joista jokainen tapahtuu toteutuessaan jonkin kunnan alueella. Vaikka vastuu tällaisen häiriötilan hoidosta kuuluisikin jollekin muulle toimijalle, koskettaa tämä hyvin suurella todennäköisyydellä alueen kuntia. Katseltaessa turvallisuuden hallinnan ja varautumisen teemaa kuntien näkökulmasta, voi huomion kiinnittää erittäin laajaan joukkoon erilaisia vaikuttavia tekijöitä. Monitoimijaisen kentän vastuujat, kunnan omat lakisääteiset tehtävät, valtion tarjoamat resurssit, osaaminen ja kunnan omien järjestelmien valmius ovat vain muutamia esimerkkejä tästä. Kaiken tämän päälle voidaan nostaa vielä keskustelu muuttuneesta turvallisuusympäristöstä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

Edellä mainittujen teemojen laajuuden takia tutkimustehtävä on rajattu tarkemmin. Tutkimusongelman vastausta on lähestytty rajaamalla aineiston hankintaan ja analyysiin vaikuttavia seikkoja sekä tutkimuksen taustalla olevaa teoriaa. Suurimpana rajaavana tekijänä lienee teoreettisen viitekehyksen valinta. Sen sijaan, että tutkimus tarttuisi kovin tarkasti kuntien sisäisiin johtamiskäytänteisiin tai toimenpiteisiin, muodostaa uuden julkisen hallinnan paradigman (ks. esim. Osborne 2010; Hakari 2013; Haveri & Pehk 2008) mukaantuonti selvän tulokulman kunnan ulkoisiin suhteisiin. Samalla tutkija tekee valinnan keskittyä nimenomaan turvallisuuden hallintaan, ei niinkään hallintoon jonkin turvallisuudesta vastaavan koneiston sisällä.

Toinen merkittävä teoreettinen valinta liittyy mahdollisen muutoksen tutkimiseen. Viime vuosina on keskusteltu kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen tilasta, ja viestit tuolta puolelta tuovat ainakin paikoittain esiin pilkahduksia ajoittain laiminlyödyksi jääneen turvallisuusnäkökulman arkipäiväistymisestä (ks. esim. Talvitie, Rantanen & Hämäläinen 2018; Suomen Kuntaliitto 2020; Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009). Mahdollisen muutoksen tarkastelun syitä pohdittaessa tutkimus haluaa kiinnittää huomion siihen, onko muutosten taustalla nähtävissä tietoista muutoksen tarpeen huomiointia, toisin sanoen eräänlaista heräämistä ja aiempien mallien kyseenalaistamista, vai onko kaikki tapahtunut vain sopeutuen ja reagoiden vasta viime hädässä. Turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kulminoituessa normaaliolojen aikana tehtävään ennakoivaan toimintaan (ks. esim. Kuntaliitto 2020; Korhonen 2010; Talvitie, Rantanen & Hämäläinen 2018) on tämä näkökulma mielekäs valinta keskusteltaessa siitä miten merkittäväksi seikaksi kunnat itse näkevät turvallisuuteen liittyvät vastuunsa. Tätä mahdollisen muutoksen tapahtumista ja sen taustan selvittämistä tukee politiikkaoppimisen teoria. Kun tarkoituksena on tutkia jonkin asian kehitystä, on politiikkaoppimisen teorian avulla mahdollista arvioida miten toiminnan keskiössä olevat ihmiset näkevät aiheen ja mahdolliset syyt muutoksen taustalla (ks. esim. Bennet & Howlett 1992; Hall 1993; Kröger 2009; Rose 1991). Poliitiikkaoppimisen tapahtuessa ihminen oppii, ja tämän seurauksena mahdollisesti muuttaa jotain toimintamallia. Tällöin muutoksen luonne on erilainen kuin tilanteessa, jossa ajaudutaan ja sopeudutaan johonkin ratkaisuun ilman varsinaista ymmärryksen lisääntymistä. Aiempi tutkimus kuntien turvallisuuden hallinnasta ja varautumisesta on kuvannut, että monin paikoin toiminta on saattanut pitää sisällään vain tietyn vähimmäistavoitteen täyttämisen (Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009). Tästä näkökulmasta politiikkaoppimisen näkökulman mukaantuonti

auttaa ymmärtämään myös sitä, miten kuntien suhtautuminen aiheeseen on mahdollisesti muuttunut menneiden vuosien aikana.

Teoriapohjan valinnan lisäksi tutkimus rajautuu muutamalla aineistoon ja tutkittavaan teemaan liittyvällä seikalla. Aineiston hankintaan liittyen tutkimusta on rajattu sekä vastaajajoukon valinnan, että heiltä kysyttävän teeman osalta. Tutkimuksen kohdekriisiksi valikoitui laajamittainen maahantulo, koska laajempien uhkamallien mukaantuonti aiheuttaisi aineiston hankalan hallittavuuden. Aiheen ajankohtaisuuden lisäksi laajamittaisen maahantulon luonne monitoimijaisen joukon yhteistyössä hoidettavana kriisinä mahdollistaa tutkimuksen julkiseen hallintaan liittyvän kokonaisuuden tarkastelun. Samalla se luo otollisen mahdollisuuden palata ajassa taaksepäin tietynlaiseen konkreettiseen kriisiin, jonka hoidosta mahdollisesti muistetaan helpommin konkreettisia esimerkkejä. Tällä konkreettisella kriisillä tarkoitetaan vuoden 2015 tapahtumia Lähi-Idän pakolaiskriisin aiheuttamaa turvapaikanhakija-aallon Eurooppaan, myös Suomeen.

Turvallisuuden hallinnan ja varautumisen osalta merkittävää roolia näyttelee myös, se keneltä aiheesta kysytään ja mistä tehtävästä ja millaisista olosuhteista hän aihetta katsoo. Tutkimuksen kohdejoukko valittiin tietoisesti vain kunnan toimintakentän tuntevista henkilöistä ja rajausta tehtiin myös valitsemalla haastateltavat samalta maantieteelliseltä alueelta. Tästä lisää luvussa 3.

1.3.2 Tutkimuskysymys

Millaiseksi kuntien turvallisuuden hallinnan taso koetaan kunnissa vuoden 2022 laajamittaisen maahantulon tilanteessa?

Onko kuntien valmius vastata kriisiin muuttunut vuoden 2015 pakolaiskriisin kokemusten pohjalta?

Kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen nykytilan arviointi voi olla vaikeata ilman konkreettista rajausta johonkin tiettyyn mitattavaan tai arvioitavaan teemaan. Niin kuin edellä mainittiin, tutkimus rajautuu tämän takia monien uhkakokonaisuuksien

keskeltä yhteen häiriötilaan eli laajamittaiseen maahantuloon ja vielä tarkemmin kahteen eri kriisiin, Lähi-Idän pakolaiskriisiin sekä Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamaan Ukrainan pakolaiskriisiin. Vaikkakin kriisit ovat luonteeltaan ja syiltään toisistaan poikkeavia, ja vaikka rajaus tapahtuukin vain tähän kyseiseen häiriötilaan, on tällä tavoin luultavimmin mahdollista saada tuntumaa turvallisuuden hallinnan ja varautumisen ilmapiirin muutoksista kuntakentällä viimeisten vuosien aikana. Syventymättä tarkemmin kahden pakolaiskriisin luonteeseen, on tutkimuksen tarkoitus selvittää nimenomaan kuntien valmiutta vastata näihin kriiseihin ja tämän tiedon valossa arvioida kokonaisuutena kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen nykytilaa. Tähän liittyen tutkimuksen painopisteenä ei ole selvittää, millä yksittäisillä seikoilla pelkkä laajamittaisen maahantulon hallinta jatkossa hoidetaan, vaan pikemminkin se, miten turvallisuuden hallinnan ja varautumisen toimintakulttuuri muodostetaan vastaamaan erilaisiin uhkiin kunnan toimiessa osana kompleksista ja monitoimijaista turvallisuuden hallinnan kenttää.

Vaikka tutkimus selvittääkin kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen nykytilaa ja sen mahdollista kehittymistä, ei tutkimuskysymys rajaa aiheen ulkopuolelle muita toimijoita. Vaikka tutkimuksen haastatteluiden kohdejoukko rajautuukin vain kuntien sisälle, on tutkimusasetelma muodostunut selvittämään esimerkiksi alueellisen ja kansallisen tason toimijoiden tai viranomaisten suhdetta kuntiin. Selvittääkseen tuota edellä mainittua tutkimusongelmaa, tutkimus siis kysyy haastateltavien kokemusta kunnan kapasiteetista vastata vuoden 2022 Ukrainan pakolaiskriisiin ja peilaa tätä nykytilaa vuoden 2015 pakolaiskriisiin. Mahdollisen muutoksen käsitteellistämiseksi aineiston hankintaa ja analyysiä ohjaa teorian uudesta julkisesta hallinnasta sekä politiikkaoppimisesta.

1.3.3 Tutkimuksen rakenne

Ensimmäinen luku pohjautuu tutkimuksen aihealueen esittelyyn. Luvun sisältö liittyy pitkälti turvallisuuden hallinnan ja varautumisen toimintakentän kuvaamiseen, sekä kunnan roolin avaamiseen tuossa ympäristössä. Samalla käydään läpi julkisen hallinnan

laajaa kenttää ja pyritään sijoittamaan turvallisuuden hallinta ja varautuminen osaksi sitä. Luku taustoittaa aihealueen aiempaa tutkimusta ja perustelee, miksi aihe on tärkeä tutkittavaksi. Luvussa näytetään lukijalle tutkimuksen avainsanat.

Luvussa 1 esitetään myös tutkimusongelma ja käydään läpi, miksi tutkimuksen metodit on muodostettu sellaiseksi kuin ne ovat. Samalla esitellään tutkimuskysymys ja perustellaan kokonaisuudessa, miksi aihe on rajattu valitulla tavalla. Luvussa perustellaan lukijalle, miksi politiikkaoppimisen teoria sekä uusi julkisen hallinnan paradigma on valittu teoriapohjaksi tutkimuksella ja miksi ne ovat niin kiinteässä osassa tutkimuksen toteutusta. Luku päättyy tutkimuksen rakennetta kuvaavaan alalukuun.

Toinen luku pitää sisällään tutkimuksen teoriaosuuden esittelyn. Siinä avataan lukijalle turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyvää käsitteistöä ja liitetään tämä näkökulma kuntakenttään. Keskeinen osa tätä lukua on hallinta -käsitteen esittely uuden julkisen hallinnan teorian kautta. Toisena keskeisenä teemana esitellään politiikkaoppimisen teoria ja taustoitetaan siihen liittyviä piirteitä. Tutkimus on rajattu erilaisten häiriötilojen osalta yhteen kokonaisuuteen, laajamittaiseen maahantuloon. Tämä turvapaikanhakuun liittyvä teema on esitelty luvussa kolme ja tähän liittyen lukuun on tuotu myös taustoittavaa materiaalia turvapaikanhakuun ja pakolaisuuteen liittyvistä seikoista. Näiden osalta lukijan on keskeistä ymmärtää esimerkiksi valtion ja kunnan suhde erilaisten vastuiden osalta. Tämän vuoksi luvussa on esitelty esimerkiksi Sisäministeriön vastuita liittyen laajamittaiseen maahantuloon, samalla tarjoten tietoa esimerkiksi kansallisten riskiarvioiden tekemisestä ja sen muista turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyvistä tehtävistä.

Luvussa 3 perustellaan tutkimuksen menetelmävalinnat. Siinä taustoitetaan laadullisen tutkimuksen piirteitä ja avataan lukijalle erilaisten menetelmien valintaan liittyneitä seikkoja. Luvussa taustoitetaan tutkimuksen kohdejoukon valintaan ja rajaukseen vaikuttaneet kokonaisuudet ja avataan lukijalle aineiston hankintaan vaikuttaneet yksityiskohdat. Samalla käydään läpi laadullisen tutkimuksen sisällönanalyysin piirteitä ja pohditaan teorian suhdetta ja osuutta erilaisissa aineiston analyysitavoissa. Tähän liittyen perustellaan tämän tutkimuksen analyysitavan valinta teoriaohjaavaksi sisällönanalyysiksi ja avataan lukijalle vaiheet, joiden kautta analyysi toteutettiin.

Neljäs luku pitää sisällään tutkimuksen tulosten läpikäynnin. Luku jakaantuu neljään alalukuun, tuoden ensin ilmi kohdemaakunnan olosuhteet ja valmiuden, jatkaen politiikkaoppimisen analyysin kautta hallinnan käsitteeseen liittyviin tuloksiin. Ensimmäinen alaluku keskittyy kohdemaakunta Etelä-Karjalan edelläkävijämäiseen suorittamiseen ja avaa, miltä viimeiset vuodet ovat tuolla alueella näyttäneet asiantuntijan perspektiivistä katsoen. Toinen alaluku keskittyy purkamaan politiikkaoppimisen teorian kautta esimerkiksi sitä, onko kaiken muutoksen taustalla ollut ainoastaan pakonomaista sopeutumista, vai onko aiheen tärkeys nostanut päätään siinä määrin, että toimijat olisivat lähteneet ennakoiden kyseenalaistamaan vanhoja toimintamalleja, oppien samalla jotain uutta. Kolmas alaluku toimii jatkumona edeltävälle. Se käy läpi keskeisimmät opit ja huomiot, joiden tiedostaminen ja parempi ymmärtäminen on kehittänyt turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kokonaistilaa alueella. Neljäs alaluku ikään kuin tiivistää tulosluvun. Se käy tulokset läpi, peilaten kokonaisuutta hallinta -käsitteeseen ja siihen kokonaisuuteen johon tutkimus teoriansa osuudelta rajautui.

Luku 5 pitää sisällään tutkimuksen keskeiset löydökset. Luvussa argumentoidaan, että ilmapiiri kuntien varautumiseen ja turvallisuuden hallintaan on muovaantunut viime vuosien kriiseistä opittujen seikkojen takia kohti kokonaisvaltaisempaa ja systemaattisempaa toimintaa. Siinä perustellaan kuntien valmiuden parantuneen konkretian opettamana.

Luvussa 6 käydään läpi tutkimuksen johtopäätökset. Luku pitää sisällään tutkimuksen löydöksistä tapahtuvan tulkinnan, jatkotutkimusaiheiden pohdinnan sekä tutkimuksen luotettavuuden arvioinnin. Luku päättää tutkimuksen, sen jälkeen esitetään vielä lähteet sekä liitteenä oleva tutkimuksen haastatteluissa käytetty kysymysrunko.

2. TURVALLINEN KUNTA – TURVALLINEN YHTEISKUNTA

Tutkimus käsittelee kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen tilaa. Turvallisuuden hallinta on laaja käsite. Se kattaa alleen laajan joukon erilaisia toimijoita ja hallinnan itsensä tulkitseminen on myös moniulotteinen kysymys. Tässä tutkimuksessa erilaisia turvallisuusuhkia lähestytään yhden mahdollisen uhkakuvan - laajamittaisen maahantulon - näkökulmasta. Tutkimuskysymys on muotoiltu selvittämään viime vuosina mahdollisesti tapahtunutta kehitystä ja tähän tarkoitukseen liittyen tutkimus on rajattu selvittämään mahdollisia muutoksia vuoden 2015 pakolaiskriisistä aina Ukrainan pakolaiskysymykseen asti vuosille 2022 ja 2023. Tässä teoriaosuudessa selitetään kuntien toimintaympäristön kannalta keskeiset toimijat ja avataan kunnan roolia turvallisuuden hallinnan toimijana. Samalla avataan lukijalle aiheeseen liittyvää keskeistä käsitteistöä.

Tutkimus lähestyy turvallisuuden hallinnan kehittymistä oppimisen näkökulmasta. Se pyrkii kartoittamaan vuonna 2015 koettua turvallisuuden tilaa ja sen mahdollista muuttumista vuoteen 2022. Tuolla aikavälillä mahdollista oppimista käsitellään politiikkaoppimisen (engl. Policy Learning) näkökulmasta, josta lisää luvussa 2.3. Turvallisuuden hallinnan käsite liittyy kiinteästi hallinnan käsitteeseen, jota avataan uuden julkisen hallinnan (engl. New Public Governance, NPG) -paradigman kautta. Hallinnan käsitteestä ja sen suhteesta kuntakenttään seuraavaksi luvussa 2.1.

2.1 Turvallisuuden hallinta uuden julkisen hallinnan näkökulmasta

Kuntien turvallisuutta voidaan lähestyä monesta eri näkökulmasta. Turvallisuuden hallintaa monimutkaisessa ja kompleksisessa kuntakentässä sen eri toimijoinen on mahdollista kartoittaa pelkästään kunnan omien toimintojen osalta, mutta myös laajemmassa kaikki eri turvallisuustoimijat huomioivassa lähestymistavassa. Tämä tutkimus keskittyy arvioimaan kuntien turvallisuuden hallinnan tilaa ja kehittymistä viime vuosina. Tutkimuksen keskeisenä käsitteenä esiintyy hallinta, ei niinkään hallinto. Jotta turvallisuuden hallintaa pystytään arvioimaan tuosta kompleksisen toimijakentän

verkostomaisesta näkökulmasta, on aihetta hyvä lähestyä aluksi uuden julkisen hallinnan paradigman kautta (engl. New Public Governance, NPG).

2.1.1 Turvallisuuden hallinta ja varautuminen – Hallinta-ajattelu

Hallinnan (engl. *governance*) käsitettä voidaan määritellä monella eri tavalla. Merkittävänä tekijänä hallinnan käsitteen taustalla on ollut tarve löytää hallintoa (engl. *government*) laajempi ja dynaamisempi käsite kuvaamaan julkisen vallankäytön ulottuvuuksia (Anttiroiko et. al. 2007, 168). Siinä, missä hallinnolla tarkoitetaan julkisyhteisöjen muodostamaa institutionaalista hallinnon tehtävien ja sääntöjen järjestettyä byrokraattista kokonaisuutta, hallinnalla pyritään kuvaamaan monitoimijaisen kentän eri toimijoiden suhdetta ja yhteistyötä (Jessop 1998, 30). Hallinta on globaali ilmiö, joka näkyy käytännössä eri sekä saman hallinnon tason toimijoiden välisenä lisääntyneenä vuorovaikutuksena. Toimijoiden väliset rajat hämärtyvät ja niiden riippuvuus toisistaan kasvaa. Tämä riippuvuussuhde on esimerkiksi yksi keskeinen osa hallinnan käsitettä. (Nyholm 2008, 40; Hakari 2013, 32) Erilaisille hallinnan määritelmille on tyypillistä, että käsite hallinta ohjaa keskittämään hallinnon rakenteiden sijaan huomiota prosesseihin ja tapahtumaketjuihin, joiden kautta hallinto toimii (Klijn 2008, 508).

Hallinnon organisointiperiaatetta kuvaa hyvin hierarkkisuus ja sen sisäiset prosessit samalla, kun hallintaa vastaavasti kuvaavat verkostomainen toimijuus sekä hallinnon ulkoiset suhteet. Hallinnan käsite tai siihen liittyvät avoimet kumppanuussuhteet ja kehittämisorientoituneisuus eivät kuitenkaan korvaa julkista hallintoa ja sen byrokraattista puolta ratkaisevan tärkeänä instituutiona esimerkiksi tasa-arvon toteuttamisen ja hyvinvoinnin tasaisen jakautumisen kannalta. Julkisyhteisöjen toimintatavat ovat kuitenkin muuttumassa kontrollioituneesta hallinnosta kohti dynaamisempaa hallintoa ja samalla tapahtuva käsitteellinen siirtymä auttaa ymmärtämään hallintoa nykymuodossa hieman eri tavalla mitä se ymmärrettiin byrokraattisen perinteen näkökulmasta. (Anttiroiko et. al. 2007, 168-169)

2.1.2 Uusi julkinen hallinta

Kuntakentällä tapahtuvaa hallintaa voidaan lähestyä uuden julkisen hallinnan (New Public Governance, NPG) -käsitteen kautta. Uuden julkisen hallinnan taustalla on ajatus täydentää perinteistä julkishallintoa ja julkista johtamista, eikä korvata niitä kokonaan. Uusi julkinen hallinta on samalla kompleksisen, epäselvän ja sirpaloituneen julkisen hallinnan tuote kuin vastaus näiden moniulotteisten ongelmien ratkaisuun. (Osborne 2010, 2,9) Uusi julkinen hallinta perustuu näkemykseen, jonka mukaan monimutkaistuvassa ja pirstaloituneessa toimintakentässä julkinen hallinto ei enää yksin kykene ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta, vaan näiden yhteisten asioiden hoitamisen ja hallinnan onnistuminen vaatii yhteistyön rakentamista yksityisen ja kolmannen sektorin, sekä kansalaisten suuntaan (Hakari 2013, 34), (Haveri & Pehk 2008, 7).

2.1.3 Verkostojen rooli kuntien toiminnassa

Yhtenä keskeisenä uuden julkisen hallinnan teemana ovat verkostot. Tässä verkostojen hallinnan näkökulmassa korostuu yhteiskunnan monimutkaistuminen ja pirstaloituminen niin, että julkinen hallinto ei enää yksin kykene ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta. Näiden yhteisten asioiden hallinnassa korostuu siis yhteistyö muidenkin kuin julkisten toimijoiden kanssa. Näitä toimijoita voivat olla esimerkiksi yhteiskunnan yksityinen ja kolmas sektori sekä kansalaiset. (Hakari 2013, 42);(Jäppinen 2011, 130) Julkishallinnon tulisi kyetä ohjaamaan ja johtamaan erilaisia hallinnan verkostoja sekä arvioimaan nykyisiä perinteisiä toimintatapojansa niiden suhteen (Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009, 22). Monimutkaistuvia ja ketjuuntuvia asioita ei yleensä voida hallita yksinkertaisilla ratkaisuilla tai järjestelmillä. Monimutkaistuvassa yhteiskunnassa hierarkkiset järjestelmät menettävät vähitellen merkitystään ja muut ohjauksen muodot korvaavat suoria käskytykäytänteitä (Haveri & Pehk 2008, 7).

Verkostot voivat toimia myös hallinnan välineen lisäksi esimerkiksi oppimisen ja kehittämisen sekä innovaatiotoiminnan työvälineinä. Niiden rooli voi muodostua aiemman tiedon siirtäjiksi tai hyvien käytäntöjen ja uuden tiedon juurruttajiksi. Kunnat

voivat verkostoitua monella tavalla riippuen toimintaympäristöstä ja yhteistyön tavoitteista. Ne voivat olla osana epävirallisissa yhteistöissä tai jopa hierarkkisissa kokonaisuuksissa. (Jäppinen 2011, 134, 138) Verkostot rakentuvat tavoitteista riippuen erilaisista toimijoista. Johtajuus dynaamisissa verkostoissa voi myös olla muusta johtamisesta poikkeavaa. Verkoston johtajuutta saattaa leimata epävarmuus, jossa selkeitä tai parhaita käytäntöjä on hankala määritellä aukottomasti. Kunnan rooli tällaisessa verkostossa voi olla esimerkiksi koordinoiva. Se voi toimia verkoston kärkitoimijana ohjaamassa ja koordinoimassa eri toimijoiden yhteistyötä. Tällainen verkoston ohjaaminen pyrkii esimerkiksi kokoamaan kaikki tietyn aiheen kannalta olennaiset toimijat mukaan, jotta näiden resurssit saadaan mukaan hyödyttämään suurempaa kokonaisuutta. Kunta voi pyrkiä myös verkoston ydintoimijaksi tai strategiseksi ohjaajaksi, tai se voi olla rahoittamassa uusien yhteistyömuotojen toteutusta. Kokonaisuudessa verkostojen hallinta on osa kuntien strategista johtamista ja onnistuakseen kuntien tulee pystyä pitkäjänteiseen sitoutumiseen sekä ammatillisen että poliittisen johdon osalta. (Jäppinen 2011, 137,138)

2.1.4 Hallinta-ajattelu ja kuntien toimintaympäristö

Uusi hallinta-ajattelu vaikuttaa kuntien toimintaan. Valtiokeskeisyys heikkenee ja monimuotoinen hallinnan kenttä laajenee eri hallinnon tasoilla toimiville julkisyhteisöille ja tosiallista yhteisvastuuta siirretään joiltain osin myös yksityisen sektorin kannettavaksi (Pierre 2000, 1-5; Anttiroiko et. al. 2007, 167). Turvallisuuden hallinnan ja tarkemmin vielä erilaisten häiriö- ja kriisitilanteiden hallinnan kannalta tuo vastuun siirtäminen saattaa kuitenkin hankaloittaa kuntien toimintaa, kun toimijoiden moninaisuus mahdollisesti heikentää nopeaa ja yhdenmukaista asioiden hoitamista (Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009, 51). Tämä toimijoiden moninaisuus laittaa kunnat pohtimaan eri sidosryhmien merkitystä ja niiden vaikutusta kokonaisuuteen. Kunnan tulee toiminnassaan huomioida paikallisyhteisön tuomaa aktiivista toimijuutta ja paikallistuntemusta. Myös ulkoiset suhteet suuryrityksiin, valtiovaltaan, Euroopan Unionin toimielimiin sekä kunnan omiin kansainvälisiin verkostoihin ovat keskeisessä

asemassa. Kunnilta vaaditaan siis hyvää hallintakapasiteettia hoitaa sekä paikallisia että ylipaikallisia hallintasuhteita. (Anttiroiko et. al. 2007, 178,179)

2.2 Turvallisuuden hallinta kuntakentällä – keskeiset toimijat ja avainkäsitteet

Luvussa 2.2 käsitellään turvallisuuden hallinnan ja varautumisen käsitteitä. Rauhanajan turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyy laaja joukko erilaisia toimijoita, joiden rooli on hyvä hahmottaa myöskin tässä tilanteessa, jossa tutkimuksen pääasiallisena kohteena ovat kunnat. Luvussa taustoitetaan myös tutkimuksen kannalta keskeistä häiriötilaa, laajamittaista maahantuloa ja avataan kahta esimerkkitapausta vuoden 2015 Lähi-idän pakolaiskriisiä, sekä Ukrainan sotaa ja siitä johtuvaa pakolaisaaltoa.

2.2.1 Turvallisuuden hallinta

Turvallisuuden hallinnalla tarkoitetaan toimia, joilla pyritään välttämään ja estämään tai rajoittamaan sellaisia yhteiskuntaa koskevia uhkia, jotka toteutuessaan aiheuttaisivat epäedullisia vaikutuksia. Turvallisuuden hallintaan liittyy yhteiskunnan kannalta elintärkeiden toimintojen turvaaminen kaikissa olosuhteissa. Se voidaan määritellä esimerkiksi toiminnaksi, jossa harkitun prosessin avulla tunnistetaan riskit ja päätetään toimintatavat niiden riskien pienentämiseksi. Turvallisuuden hallinnalle voidaan nähdä merkittäväksi myös erilaisten riskien mittaaminen ja rajoittaminen jollekin määritellylle tasolle. Noita ennalta määriteltyjä tasoja, eräänlaisia turvallisuusnormeja, voidaan siten valvoa erilaisten turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimesta. Erilaisille turvallisuuden hallinnan määritelmille on tyypillistä, että kokonaisuudessa korostuu etukäteinen toiminta, vastuullisuus, sekä toimijoiden välinen yhteistyö. (Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009, 15,23,24)

Kuntien turvallisuuden hallinnassa keskeistä on kokonaisvaltainen ja suunnitelmallinen toiminta turvallisuuden varmistamiseksi ja parantamiseksi. Tämä muodostuu erilaisten toimintatapojen ja menetelmien sekä ihmisten johtamisesta. Koko yhteiskunnan tasolla turvallisuus saatetaan mieltää enemmän hallinnoksi kuin hallinnaksi.

Turvallisuushallintoa johtaa pääasiassa kaksi ministeriötä (puolustus- ja sisäministeriö), joiden alaisuudessa toimivat eri turvallisuusviranomaiset omine hallinnonaloineen. Erilaisten turvallisuushkien ja riskien muodostama kokonaisuus vaatii kuitenkin laajaa yhteistyötä mm. eri hallintotasojen välillä niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla ja monimutkaiset ongelmat saattavat vaatia turvallisuusviranomaisten, julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välisiä yhteistyö- ja kumppanuussuhteita. Turvallisuuden hallinnan käsite ei ole ollut laajassa käytössä yhteiskunnallisessa kontekstissa Suomessa, mutta muuttuva toimintaympäristö saattaa kuitenkin ohjata ajattelua enemmän hallinto -käsitteestä kohti hallintaa. (Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009, 29,30)

2.2.2 Varautuminen

Varautumisen käsitteellä tarkoitetaan toimintaa, joilla turvallisuus varmistetaan etukäteen kaikissa mahdollisissa turvallisuustilanteissa. Etukäteen tapahtuvassa erilaisiin uhkiin varautumisessa korostuu suunnittelu, joka edesauttaa mahdollisten häiriöiden, kriisien ja poikkeusolojen hallitsemista ja niistä selviämistä. Varautuminen lähtee normaaliolojen aikana tapahtuvasta valmistautumisesta ja siinä keskeistä on, että häiriötilanteiden hoito ja toiminnot perustuvat normaaliolojen järjestelyjen varaan. Kuntien häiriötilanteiden hoito pohjautuu siis normaaliolojen johtamisjärjestelmiin ja toimialajakoihin. (Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009, 32), (Ström 2007, 11,21) Kunnan koosta riippuen kunnissa voi olla myös erillisiä turvallisuudesta ja riskienhallinnasta vastaavia toimialajohtajia, joiden rooli luonnollisesti korostuu häiriötilanteisiin varautumisessa. Lisää kuntien roolista varautumisen ja turvallisuuden hallinnan näkökulmasta tämän 3.2.4 luvun osiossa *kunnat turvallisuuden hallinnan kentällä*.

2.2.3 Sisäministeriö – Sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton ministeriö

Sisäministeriön hallinnonala vastaa rauhan ajan turvallisuudesta. Sen alaisuudessa toimivat Poliisihallitus, Maahanmuuttovirasto, Rajavartiolaitos, Hätäkeskuslaitos, Pelastusopisto, Kriisinhallintakeskus sekä Suojelupoliisi. (Sisäministeriö, 2023)

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa turvallisuuden hallinnasta vastaavat kukin toimiala oman tehtävänsä näkökulmasta. Yhtenä keskeisimpänä toimijana tässä tilanteessa toimii Maahanmuuttovirasto (Migri), joka toteuttaa Suomen maahanmuuttopolitiikkaa ja tuottaa tietoa poliittisen päätöksenteon tueksi sekä kansallista että kansainvälistä yhteistyötä varten. Sen tehtäviin kuuluu päätöksenteko maahanmuutto-, turvapaikka-, pakolaisuus- ja kansalaisuusasioissa sekä vastaanottojärjestelmän ylläpitäminen. Virasto edistää hallittua maahanmuuttoa, hyvää hallintoa sekä ihmis- ja perusoikeuksia. Maahantuloon liittyen muista keskeisistä kansallisista toimijoista Poliisi ja Rajavartiolaitos rekisteröivät maahantulijat. Sisäministeriön ulkopuolella toimii muita kansallisia toimijoita, esimerkiksi Suomen Punainen Risti, kunnat sekä yksityiset ja järjestötoimijat, jotka vastaavat esimerkiksi vastaanottokeskusten ylläpidosta. (Maahanmuuttovirasto, 2023; Punainen Risti, 2023; Sisäministeriö, 2023)

Sisäministeriön päätehtävät voidaan jaotella kolmeen. Se valmistelee toimialojaan koskevaa lainsäädäntöä, tulosoittaa alaisiaan virastoja ja laitoksia, sekä käsittelee toimialaansa kuuluvat kansainväliset ja EU-asiat. Sillä on myös koordinoiva rooli poikkihallinnollisissa sisäiseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa, joita hoidetaan muiden ministeriöiden, kansalaisjärjestöjen ja kuntien kanssa. (Sisäministeriö, 2023)

Maahanmuutto ei ole yksistään pelkästään sisäasianhallinnon alaisuudessa, vaan toimijoita on myös sen ulkopuolella. Muista ministeriöistä esimerkiksi ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ovat omilla hallinnonaloillaan hoitamassa maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä. Muina keskeisinä toimijoina ministeriöiden ulkopuolelta voidaan nostaa esiin esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset), opetushallitus, kunnat ja kansalaisjärjestöt. (Sisäministeriö, 2023)

2.2.4 Kunnat turvallisuuden hallinnan kentällä

Yhteiskuntaan kohdistuu laaja kirjo erilaisia uhkia. Yhteistä noille uhille on se, että ne tapahtuvat aina jonkin kunnan alueella ja niiden vaikutukset ulottuvat kunnan asukkaisiin. Häiriötilanteen koittaessa täytyy kunnan kyetä turvaamaan sen keskeiset palvelut. Häiriöt eivät noudata hallinnon toimivaltarajoja, eivätkä ne tapahdu pelkästään virka-ajalla. Kunnan rooli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden turvaajana on merkittävä ja tietyt varautumistarpeet tulevat suoraan lainsäädännöstä. (Kuntaliitto 2020, 10)

Kuntalain (410/2015) 1§:n mukaan kunnan tehtävä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa, sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Valmiuslain (1552/2011) 12§ mukaan kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Kuntien kunnanhallituksella sekä valtuustolla on myös lakisääteiset tehtävät vastata kuntien riskienhallinnasta (Kuntalaki 410/2015, 14§, 39§). Pelastuslaissa (379/2011) säädetään myös kunnan vastuusta varautua ja ennaltaehkäistä onnettomuuksia, sekä olla osana pelastustoiminnan suunnittelua.

Kunnan sisällä vastuu varautumisesta ja turvallisuuden hallinnasta jakautuu eri toimijoiden välille. Kunnanvaltuusto päättää varautumisen perusteista, kunnanhallituksen johtaessa kunnan toimintaa ja erilaisten päätösten täytäntöönpanoa. Lautakunnat vastaavat oman toimialansa tai palvelualueensa riskienhallinnasta ja varautumisesta. Turvallisuuden hallinnan ja varautumisen organisointi on kunnanjohtajan vastuulla ja hän johtaa kunnan toimintaa myös normaaliolojen ulkopuolella. Eri organisaatiotasojen esihenkilöt huolehtivat johtamansa toimialan riskienhallinnasta, turvallisuudesta sekä varautumisesta. Samoin kuin kunnanjohtajalla, tämä johtaminen tapahtuu niin poikkeus-, kuin normaalioloissa. Kunnassa toimii mahdollisesti myös erilaisia varautumisen koordinaattoreita ohjaamassa ja yhteensovittamassa eri toimialojen varautumista. (Kuntaliitto 2020, 12)

Olennaista kuntien turvallisuuden hallinnalle ja varautumiselle on normaaliolojen aikana tehtävä valmistautuminen. Häiriötilanteen vaatiessa kriisijohtamista tulisi pystyä

toteuttamaan kriisijohtamisorganisaatiolla, jonka muodostavat kunnan normaalit toimielimet ja viranhaltijat. Vaikka valtaa keskitettäisiinkin jonkin häiriötilanteen hoidon vuoksi, tulisi organisaation kriisijohtamisjärjestelmän muodostua samankaltaisin vastuin kuin normaalioloissa. (Korhonen 2010, 7,8,15), (Talvitie, Rantanen & Hämäläinen 2018, 15) Varautumisen tulisi olla jatkuvasti läsnä kuntien eri toimialojen arkea. Aiemman tutkimuksen valossa on ollut nähtävissä, että monissa kunnissa häiriötilanteisiin liittyvä etukäteinen varautuminen on jäänyt toissijaiseen asemaan. Myös valtion ja kuntien välistä roolia on kuvailtu irralliseksi, mikä on saattanut aiheuttaa esimerkiksi sen, että kuntien rooli erilaisissa valtiotason turvallisuusstrategioissa on jäänyt hämäräksi. Kuntakentän varautumisen tasossa on myös suurta vaihtelua, johtuen osittain kuntien erilaisista resursseista. Toimintaympäristön muuttuessa yhä kompleksisemmaksi olisi kuntiin saatava juurrutettua todellista turvallisuuden hallinnan kulttuuria, joka kattaisi jokaisen toimialan ja olisi enemmän läsnä kuntien arjessa. (Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009, 120-121)

Kuntien rooli häiriötilanteiden jälkihoidossa on merkittävä. Vaikka kunta ei olisi suurten häiriö-, tai onnettomuustilanteiden hoidon päävastuussa, saattaa se joutua kuitenkin hoitamaan niiden seurauksia jopa vuosia. Tämän takia on tärkeää, että tieto eri toimijoiden välillä liikkuisi ja toiminnot olisi mahdollista yhteensovittaa. (Talvitie, Rantanen & Hämäläinen, 14)

2.2.5 Kansallinen riskiarvio

Suomen kansallinen riskiarvio on sisäministeriön kokoama arvio eri toimijoiden luomista yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvista riskeistä ja uhista. Kansallisen riskiarvion laatiminen perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseen pelastuspalvelumekanismista (N: o 1313/2013/EU). Päätöksen 6 artikla vaatii jäsenvaltioita luomaan riskiarviointeja kansallisella ja asianmukaisella paikallisella tasolla ja antamaan niiden yhteenveto komissiolle joka kolmas vuosi. Ensimmäinen kansallinen riskiarvio tehtiin vuonna 2015, tämän jälkeen on ilmestynyt vuoden 2018 riskiarvio. Riskiarvio koostuu eri hallinnonaloilla tehdyistä uhkamalleista ja

häiriötilanteiden kuvauksista niiden taustalla oleviin uhkiin liittyen. Erilaisista riskeistä arvioidaan mahdolliset uhan kohteet, toteutumistavat sekä vikojen ja häiriöiden kertaantuminen. Riskiarvio arvioi myös uhkamallien ja häiriötilanteiden todennäköisyyksiä, muutostrendiä ja vaikutusarvioita esimerkiksi uhan välillisistä tai välittömistä vaikutuksista yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. (Kansallinen riskiarvio 2018)

Sisäministeriön tuoreimmassa kansallisessa riskiarviossa korostetaan turvallisuusympäristön muutosta. Maailmanlaajuiset kehityssuunnat ovat myös osa Suomen toimintaympäristöä ja niihin liittyy erilaisia riskejä ja uhkia. Turvallisuusympäristön muuttumiseen liittyy myös piirteitä ennakkovaroitusaikojen lyhenemisestä, mikä aiheuttaa erilaisia haasteita päätöksenteolle ja viranomaisten toimintavalmiudelle. (Kansallinen riskiarvio 2018, 14) Toimintaympäristön muutos aiheuttaa monenlaisia vaikutuksia ja yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuu niiden myötä uusia epävarmuustekijöitä, jotka voivat johtaa erilaisiin häiriötilanteisiin. Häiriötilanteella tarkoitetaan itsessään sellaista uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä. Häiriötilanteet edellyttävät viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. (Kansallinen riskiarvio 2018, 21)

Kuntien rooli ei näy suoraan kansallisen riskiarvion sisällössä. Tähän tarkoitukseen on samanaikaisesti luotu myös alueelliset riskiarviot omana prosessinaan. Alueellisten riskiarvioiden tarkoitus ei ole ollut luoda täysin samanlaista uhkia tunnistavaa ja listaavaa mallia, mitä kansallinen riskiarvio pitää sisällään. Kansallisen riskiarvion nostamat uhkatyypit otetaan automaattisesti sellaisinaan huomioon ja alueellinen riskiarvio tarkentaa alueen toimijoille merkittävimmät uhat ja häiriötilanteet. Näitä alueen toimijoita edustavat esimerkiksi kunnat, viranomaiset, elinkeinoelämä sekä järjestöt. (Kansallinen riskiarvio 2018, 12)

Vuoden 2018 riskiarvio pitää sisällään laajamittaisen maahantulon uhkakuvauksen, josta lisää seuraavissa kappaleissa.

3.2.6 Laajamittainen maahantulo

Tutkimuksen kannalta keskeisellä termillä, laajamittainen maahantulo, tarkoitetaan tilannetta, jossa sekä vanhat että uudet vastaanottokeskukset lisämajoituspaikkoineen ovat täyttymässä. Maasta poistuvien lukumäärä on pienempi kuin maahan saapuvien ja maahantulijoita saapuu jatkuvasti lisää. Yksi määritelmä laajamittaiselle maahantulolle on tilanne, jossa maahantulijoiden määrä ylittää 20 000 henkilöä hyvin lyhyessä ajassa (Suomen kansallinen riskiarvio 2015, 89). Laajamittaisen maahantulon synty voi tapahtua vaiheittain tai äkillisesti ja sen syinä voivat olla esimerkiksi erilaisten konfliktien aiheuttamat joukkopaot. (Sisäministeriö, 2023; Kansallinen riskiarvio 2018) Ihmisten liikkumiseen vaikuttavat osaltaan kansainvälinen politiikka ja globalisaatio, jotka vaikuttavat muuttoliikkeen syntyyn, laajuuteen ja suuntautumiseen. Aina syynä ei ole pelkästään hyvinvointiyhteiskunnan luoma vetovoima, vaan syinä kansainväliselle muuttoliikkeelle voi toimia myös erilaiset sodat ja konfliktit tai ympäristö- ja ilmastonmuutos. Liikehdinnän syynä voi toimia myös tarve hakea turvapaikkaa, johtuen pelosta vainotuksi tulemisesta esimerkiksi alkuperän, uskonnon, kansalaisuuden tai poliittisen mielipiteen johdosta. Vuonna 2018 maailmassa arvioitiin olevan noin 70 miljoonaa sodan tai muun väkivallan uhan takia pakkoon joutunutta, joista noin 25 miljoonaa oman maansa rajojen ulkopuolella. Muista ympäristöllisistä ja ilmastosta johtuvista syistä pakolaisuutta arvioitiin olevan noin 200 miljoonan ihmisen verran. (Kansallinen riskiarvio 2018, 32)

Sisäministeriön kansallisen riskiarvion mukaan (Kansallinen riskiarvio 2018) laajamittaisen maahantulon aiheuttaman uhka kohdistuu ensisijaisesti yhteiskunnan henkiseen kriisinsietokykyyn. Kriisinsietokykyyn taas vaikuttavat esimerkiksi kansalaisten usko viranomaisten kykyyn pitää tilanne hallinnassa. Tilanteen hallintakyvyn menettäminen saattaa aiheuttaa poliittisia vaikutuksia mikä taas voi vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Yleisen turvallisuuden heikkenemisen lisäksi laajamittainen maahantulo voi kuormittaa julkista taloutta etenkin tilanteessa, jossa sosiaaliturvan kuluihin kohdistuu suuri lisäpaine. (Kansallinen riskiarvio 2018, 33)

Yleisesti pelkän maahanmuuton osalta taloudellisia vaikutuksia on hankala arvioida kompleksisen kokonaisuuden takia. Maahanmuuttajat ovat erittäin heterogeeninen ryhmä, minkä takia kokonaisuutta ei ole mielekäästä arvioida pelkästään tämän kaikki

yhteen kokoavan maahanmuuttajat -ryhmän osalta. Valtiolla muodostuvat taloudelliset vaikutukset koostuvat useista kokonaisuuksista, kuten sosiaaliturvasta, julkisista palveluista, veroista sekä veroluonteisista maksuista. Taloudellisten vaikutusten tutkimus on myös haastavaa, koska maahanmuuttaja kuormittaa pitkällä aikajänteellä taloutta eri painopistein. Hedelmällisintä olisi seurata näitä taloudellisia vaikutuksia henkilön koko elinkaaren yli, ei pelkästään vuositasolla. Työllistyminen muodostaa merkittävimmän taloudellisen tekijän keskusteltaessa maahanmuuttajien taloudellisesta vaikutuksesta. Eri maahanmuuttajaryhmien sekä sukupuolten välillä on suuria eroja työllisyysasteissa. (Päivinen 2017, 2, 51-53)

Laajamittaisen maahantulon muodostama uhka korostuu etenkin pitkällä aikavälillä, jos kotoutustoimenpiteet epäonnistuvat. Lyhyellä aikavälillä laajamittainen maahantulo kuormittaa turvallisuudesta vastaavia viranomaisia ja aiheuttaa niille normaalioloista poikkeavia lisäkustannuksia. Viimeisimpänä uhkana Sisäministeriön kansallisessa riskiarviossa nostetaan esille mahdollisuus poliittisen painostukseen Suomea kohtaan. Tähän voi liittyä esimerkiksi rikollisten, tiedustelijoiden tai jopa erikoisjoukkojen soluttaminen Suomeen. Laajamittaista maahantuloa voidaan käyttää myös itsessään painostuskeinona. (Kansallinen riskiarvio 2018, 33)

Kuntien toiminnan osalta turvapaikanhakijoiden maahantulovaiheeseen ja kuntaan asettumiseen liittyy kaksi keskeistä lakisääteistä tehtävää. Nuo tehtävät ovat perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäminen. Alueuudistuksen tuoma muutos sosiaali- ja terveystoimen, sekä pelastuslaitoksen siirtymisestä kunnilta hyvinvointialueille kavensi siis hiukan kuntien tehtäväkenttää. Kuntaliiton vuonna 2022 julkaisemassa laajamittaisen maahantulon valmiussuunnitelmassa korostetaan kuitenkin kunnan roolia alueensa ihmisten yhteisönä. Vaikka tehtäväkenttä rajautuu kahteen lakisääteiseen tehtävään, on tärkeää, että kunnat varautuvat ennalta tilanteisiin ja tiedostavat roolinsa paikallistason hallinnan suhteen. (Kuntaliitto 2022, 18; Sisäministeriö 2023) Tällöin kunnan yhteistyö muiden siviiliturvallisuudenhallinnasta vastaavien tahojen kanssa korostuu. Yhteistyö voi liittyä esimerkiksi kokonaisvaltaiseen yhteisen tilannekuvan rakentamiseen tai pienemmässä mittakaavassa esimerkiksi kunnan mahdollisuuksiin järjestää infrastruktuuria vastaanottokeskustoiminnasta vastaaville tahoille. (Järvenkylä, Nerg 2019, 26-34)

Ottamatta kantaa kuntien lakisääteisiin tehtäviin liittyen laajamittaiseen maahantuloon, nousee kuntien kohdalla keskeiseksi tehtäväksi alueen ihmisten resilienssin kasvattaminen. Onnistuakseen paikallisväestön ja maahanmuuttajien integraatiossa tulee kuntien pitää huolta, että näiden kahden väestöryhmän väliset suhteet säilyvät hyvinä ja alueen yhteisöstä muodostuu aidosti monikulttuurinen. Maahanmuuttajien kotoutumisen onnistuminen vähentää riskiä syrjäytyä ja ehkäisee esimerkiksi työttömyyden kasvua. Näiden riskien vähentyminen vaikuttaa myös koko yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen. (Kuntaliitto 2022, 25) Kuntien roolia koko yhteiskunnan turvallisuuden hallinnan suhteen tulee siis kyetä arvioimaan myös muista kuin niiden lakisääteisten tehtävien näkökulmasta.

Kokonaisuudessaan kunnan oma paikallinen riskiarvio laajamittaisen maahantulon suhteen perustuu valtakunnalliseen riskiarvioon, alueelliseen riskiarvioon sekä paikallisesti huomioitaviin erityiskysymyksiin. Kunnan paikalliset erityispiirteet voivat liittyä kunnan sijaintiin, mahdolliseen maarajaan Venäjän, Ruotsin tai Norjan kanssa, kauttakulun määrään, mahdollisiin rajanylityspaikkoihin, kunnan resursseihin ja osaamiseen tai esimerkiksi vallitsevaan ilmapiiiriin kuntalaisten joukossa. (Kuntaliitto 2022, 28) Laajamittaisen maahantulon aiheuttamat riskit kunnille muodostuvat siis useasta eri piirteestä ja paikallisesti kunnat voivat olla toisistaan eroavissa tilanteissa, vaikka uhka koskettaisi tietyllä tapaa koko Suomen valtiota. Turvallisuuden hallinnan kokonaisuus muodostuu siis kuntien osalta tapauskohtaisesti.

2.2.7 Pakolaiskriisit ja maahantulijan status

Tutkimuksen kannalta on oleellista tunnistaa muutama maahanmuuttoon liittyvä käsite. Tutkimuskysymys pyrkii selvittämään kuntien turvallisuuden hallinnan tilaa ja muutoksia vuoden 2015 pakolaiskriisistä tähän päivään. Seuraavissa kappaleissa taustoitetaan lyhyesti muutama käsite liittyen maahanmuuttoon ja kahteen tutkimuksessa käsiteltävään pakolaiskriisiin.

2000-luvulla Suomeen on saapunut vuosittain vaihdellen noin 1500 - 6000 turvapaikanhakijaa. Turvapaikanhakijalla tarkoitetaan ulkomaalaista, joka hakee suojelua

ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta. Pakolainen on henkilö, jolle on myönnetty turvapaikka jostain valtiosta.

Vuonna 2015 Lähi-Idän pakolaiskriisin seurauksena Suomeen saapui ennätysmäärä turvapaikanhakijoita, yhteensä 32 476 henkilöä. (Sisäministeriö 2023) Vuoden 2015 lopulle painottunut turvapaikanhakijoiden aalto pakotti kasvattamaan esimerkiksi vastaanottokeskusten määrää alkuvuoden 2015 26 yksiköstä loppuvuoden 210 vastaanottokeskukseen (Maahanmuuttovirasto 2016).

Ukrainan sodan aiheuttama pakolaiskriisi on luonteeltaan erilainen verrattuna vuoden 2015 tapahtumiin. Sotaa pakenevien henkilöiden status ei ole vuoden 2015 kaltainen, vaan EU:n tilapäisen suojelun direktiivin mukaisesti ukrainalaiset oleskelevat maassa tilapäisen suojelun alaisena tiettyjen edellytysten täytyessä. (Sisäministeriö 2023) 15.2.2023 mennessä Suomesta on hakenut tilapäistä suojelua tai turvapaikkaa yli 50 000 Ukrainasta sotaa paennutta. Sisäministeriön arvion mukaan vuonna 2023 Suomeen voi tulla vielä 30 000 – 40 000 ukrainalaista, riippuen sotatoimien jatkumisesta. (Sisäministeriö 2023)

2.3 Policy learning

Tutkimuskysymyksen kannalta keskeinen termi liittyy päätöksenteossa ja politiikantekoprosessissa tapahtuvaan oppimiseen. Oppimista voidaan lähestyä politiikkaoppimisen (engl. policy learning) teorian kautta.

Politiikkaoppimisen määritelmää voidaan lähestyä eri tavoilla. Yhteistä näille määritelmille on, että oppimista tapahtuu kompleksisissa järjestelmissä sekä kansallisella, että monikansallisella tasolla. Tätä yhteiskunnallisten toimijoiden oppimista tapahtuu erilaisissa poliittisissa yhteisöissä ja verkostoissa. (Bennet & Howlett 1992) Hall (1993, 278) kuvaa politiikkaoppimista tarkoitukselliseksi yritykseksi kohentaa päätöksentekoon liittyviä tavoitteita tai tekniikoita vastauksena aiempiin kokemuksiin tai uuteen tietoon. Oppimista voidaan nähdä tapahtuneen, kun politiikka muuttuu tällaisen prosessin seurauksena. (Hall 1993, 278) Oppimisen ei tarvitse tapahtua pelkästään omiin kokemuksiin pohjautuen, vaan sitä voi tapahtua muiden tekemisiin ja malliin perustuen (Kröger 2009, 19),(Rose 1991).

Oppimista ei pidä sekoittaa sopeutumiseen. Poliitikkaoppimisen ja sopeutumisen välisiä eroja voidaan vertailla esimerkiksi politiikan tavoitteiden, periaatteiden ja arvojen arvioinnin kautta. Poliitikkaoppimisessa eri toimijat tutkivat, kyseenalaistavat ja mahdollisesti muuttavat järjestelmää sen arvioinnin perusteella. Sopeutumisessa taas on kysymys tilanteesta, jossa mitataan kykyä mukautua johonkin uuteen haasteeseen, ilman tarvetta nykyisten päätöksentekojärjestelmien kyseenalaistamiselle. (Haas 1990) Poliitikkaoppimista ja sopeutumista voidaan vertailla myös niiden keston perusteella. Sopeutuminen voi tapahtua nopeasti esimerkiksi jonkin ylempää tulevan määräyksen muuttaessa järjestelmää tai olosuhteita. Poliitikkaoppimisessa on kuitenkin kysymys hitaasta kumulatiivisesta prosessista, joka vaatii aikaa sekä sopivat institutionaaliset järjestelyt toteutuakseen. (Kröger 2009, 20)

Poliitikkaoppimiseen liittyen on kuitenkin tiedostettava, että politiikka ei automaattisesti tule paremmaksi tai tehokkaammaksi oppimisen tuloksena. Hall (1993, 293) rinnastaa hallinnon ”väärinoppimisen” yksinkertaiseen esimerkkiin, jossa lapsi oppii väärän tavan toimia. Ei siis ole automaattista, että jonkin kokemuksen seurauksena opittu asia ja siitä seuraavat toimenpiteet olisivat automaattisesti ”oikeita”. Poliitikkaoppimisessa on pikemminkin kyse pyrkimyksestä kohentaa toimintatapoja menneiden kokemusten ja poliittisesti relevantin tiedon pohjalta, kuin etsiä lopullista oikeaa tapaa toimia. (Hall 1993, 293)

Politiikan oppimisprosessi vaatii toteutuakseen tietyt institutionaaliset järjestelmät ja olosuhteet. Siinä, missä jotkin järjestelyt kohentavat mahdollisuuksia oppia, toiset institutionaaliset järjestelmät voivat toimia päinvastoin. Esimerkiksi tietyt pirstaleiset hallinnon rakenteet voivat estää tiedon liikkumisen hallinnonalalta toiselle, mikä estää laajempaa oppimista. (Kröger 2009, 19)

Poliitikkaoppimisen teorian haasteena tai heikkoutena voidaan pitää teorian vaikeaa todentamista tai vahvistamista. Ongelmaksi muodostuu useimmiten se, voidaanko oppimista osoittaa tapahtuneen ennen tiettyä poliittista muutosta. Ongelman erilaisille lähestymistavoille on tyypillistä arvioida päätöksentekijän kasvanutta ymmärrystä aiheesta, jonka seurauksena mahdollisia muutoksia on tehty. (Kröger 2009, 21) Bennet & Howlett (1992, 278-288) jäsensivät esimerkiksi tuota ongelmaa purkamalla oppimista auki vastaten kolmeen kysymykseen; 1. Kuka oppii? 2. Mitä oppii? ja 3. Mikä on vaikutus? Näiden kysymysten tarkoituksena on ollut osaltaan luoda mahdollisuus erottaa

politiikkaoppiminen normaaleista politiikan muutoksista tai linjamuutoksista (engl. policy change).

Politiikkaoppimisen teoriaa (engl. policy learning) on usein kritisoitu hankaluudesta erottaa sitä normaaleista politiikan linjamuutoksista (engl. policy change) (Bennet & Howlett 1992). Krögerin (2009, 20) mukaan politiikkaoppimista tulisi lähestyä politiikan muutoksen mahdollistamana työkaluna, ei niinkään muutosta selittävänä tekijänä. Politiikkaoppiminen ei siis ole työkalu yhden ”oikean” totuuden etsimiseen. (Kröger 2009, 20)

2.4 Kriisijohtaminen ja kriisijohtamisen sykli

Tutkimus keskittyy kuntien turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen. Tämän kokonaisuuden lisäksi se kuitenkin myös sivuaa erilaisten häiriötilanteiden hoitoa käyttäen esimerkkinä laajamittaista maahantuloa. Häiriötilanteen hoitoa voidaan kuvata esimerkiksi kriisijohtamisen käsitteen avulla, josta lisää seuraavissa kappaleissa. Erilaisten kriisien johtamista voidaan taas purkaa pienempiin osiin kriisijohtamisen syklin -teoreettisella mallilla.

Kriisi -käsitettä on käytetty useilla eri tavoilla riippuen tieteenaloista, niiden osa-alueista ja kontekstista. Kriisin määritelmälle ei löydy yhtä standardoitua selitystä ja sille löytyy samankaltaisia osittain limittäisiä termejä kuten katastrofi, tuho, hätätila, häiriötilanne ja niin edespäin. (Pursiainen 2017, 2) Yhtä oikea määritelmää kriisille ei ole, mutta yleisesti hyvänä pidettynä selityksenä voidaan käyttää Hermannin (1963) tekemää kolmen kriteerin määritelmää. Ensimmäisenä, kriisitilanteessa jokin uhka kohdistuu toimijan keskeisiin tai elintärkeisiin tavoitteisiin tai arvoihin. Toisena, kriisin koittaessa päätöksenteolle kohdistuu aikapaine, johtuen tulevasta deadlinesta tai siitä hinnasta, mitä reagoimattomuus tulee maksamaan. Kolmantena kriisitilanteeseen liittyy suuri määrä arvaamattomia ja epävarmoja tekijöitä, joiden takia toimijan on vaikea muodostaa selkeää kokonaiskuvaa mahdollisten päätösten tai toimien seurauksista. (Hermann 1993, 64)

Kriisit ovat luonteeltaan erilaisia ja niiden kesto vaihtelee. Yksi tapa käsitellä kriisin johtamista on käyttää kriisijohtamisen syklin mallia, jossa kriisi jaetaan hiukan mallista riippuen tyypillisesti ainakin kolmeen osaan; ennen kriisiä -vaiheeseen, kriisinaikaiseen

vaiheeseen, sekä kriisinjälkeiseen vaiheeseen. Kriisijohtamisen sykli auttaa hahmottamaan, millaisia vaiheita kriisi pitää sisällään. Tehokas kriisijohtaminen vaatii kaikkien näiden vaiheiden järkevää huomioimista ja johtamista. Huomionarvoista kriisijohtamisen sykliin liittyen on se, että vaiheet pitävät sisällään myös ajan ennen varsinaista kriisiä sekä kriisinjälkeisen toiminnan. Kriisijohtamisen syklin malleja on erilaisia. Yhtenä esimerkkinä voidaan käyttää kuusivaiheista sykliä, joka pitää sisällään seuraavat vaiheet; riskin arvioiminen, riskin ennaltaehkäisy, varautuminen, vastaus ja vastareaktio, toipuminen sekä kriisinjälkeinen oppiminen. (Pursiainen 2017, 5)

Kriisijohtamisen käsite voi asiayhteydestä ja näkökulmasta riippuen tarkoittaa erilaisia asioita. Kuntien kohdalla kriisijohtamisella voidaan tarkoittaa esimerkiksi toimivaltaisen viranomaisen johtamaa toimintaa sekä siihen osallistuvien muiden viranomaisten ja tahojen toiminnan yhteensovittamista normaaliolojen, häiriötilanteiden tai poikkeusolojen erityistilanteissa eri hallintotasoilla. Se voi olla myös johtamista avustavien ja yhteensovittavien organisaatioiden ja poikkihallinnollisten yhteistyöelimien toimintaa sekä valmiuslain ja puolustustilalain mukaista poikkeusoloissa tapahtuvaa johtamistoimintaa ja johtamista tukevia tehtäviä. (Valtioneuvoston kanslia 2009, 58-59) Kriisijohtamiseen kuuluvia yksittäisiä tehtäviä ja asiakokonaisuuksia ovat mm. tiedon saantiin ja välittämiseen liittyvät asiat sekä tilannekuvan rakentaminen. Kriisijohtamista on myös ennakoiva ja riittävä voimavarojen käyttö, toiminnan käynnistäminen, tilanteenmukainen johtaminen, yhteistoiminnan ja yhteensovittamisen organisointi sekä kriisiviestintä. (Korhonen 2010, 9) Huomionarvoista on, että kunnan johtaminen erilaisissa häiriö- ja kriisitilanteissa tulisi perustua normaaliolojen organisaatioihin ja päätöksentekojärjestelmiin (Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009, 76).

3. TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTON ANALYYSI

3.1 Kvalitatiivinen tutkimus

Tyypillinen laadullinen tutkimus pyrkii ymmärtämään tarkasteltavaa ilmiötä tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden näkökulmasta. Tällöin kiinnostus kohdistuu näiden henkilöiden kokemuksiin, ajatuksiin, tunteisiin sekä heidän antamiin merkityksiin liittyen käsiteltävään asiaan. (Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 9) Laadullisen tutkimuksen kokonaisuuden määrittely ja erittely ei ole yksiselitteistä. Tieteenfilosofisesta näkökulmasta laadullista tutkimusta voidaan tarkastella useiden eri perinteiden mukaisesti. (Tuomi, Sarajärvi, 2018) Näitä perinteitä voivat olla esimerkiksi hermeneutiikka tai fenomenologia. Fenomenologia, johon useimmat laadullisen tutkimuksen menetelmät nojaavat, pohjautuu kiinnostukseen siitä, miten ihmiset kokevat ilmiöt, joiden sisällä he elävät. Tällöin ihmisten nähdään olevan sekä heitä ympäröivän sosiaalisen maailman vaikutusten kohteena että vaikuttajina. Hermeneuttisen näkökulman mukaan tutkijan ajatellaan tekevän tutkimustaan sen perinteen ja tiedon valossa, jota aiheesta on aiemmin tutkittu. Hänen ajatellaan hankkivan aineistoa ja tulkitsevan sitä alan perinteeseen liittyvän ymmärryksen valossa. Aiheeseen perehtymisestä johtuneen kasvaneen ymmärryksen valossa tutkija pyrkii luomaan uusia näkökulmia esimerkiksi joko sisällöllisen erilaisuuden tai jonkin aiemman vähän tutkitun kohteen osalta. (Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 10)

Tämä tutkimus pyrkii selvittämään laadullisen tutkimusotteen keinoin, miten tietyn maantieteellisesti rajatun alueen ihmiset kokevat turvallisuuden hallinnan nykytilan ja sen kehittymisen viime vuosina. Näiden haastateltavien valinta perustuu heidän sijoittumisestaan työskentelemään aiheen parissa niin kutsutussa luonnollisessa työympäristössään. Tutkimus siis kartoittaa aiheen parissa työskentelevien, tietyllä tapaa aiheen asiantuntijoiden näkemystä tästä kokonaisuudesta.

Tutkimustehtävän kannalta merkittäväksi seikaksi muodostuu aiheen parissa työskennelleiden kokemus mahdollisen kehityksen ilmenemisestä menneinä vuosina. Tämä turvallisuuden hallinnan ja varautumisen nykytila on nähty aiemman kirjallisuuden

valossa kuntakentällä jopa hieman laiminlyödyksi. Turvallisuuden hallinnan ja varautumisen toimintakenttää on kuvattu myös todella kompleksiseksi, minkä vuoksi sen hahmottaminen kokonaisuutena voi olla haastavaa (ks. esim. Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009; Talvitie, Rantanen & Hämäläinen 2018). Tämän vuoksi laadullisen tutkimuksen tuoma mahdollisuus selvittää juuri kuntien näkökulmasta aihetta seuranneiden kokemuksia vaikutti tutkimusmetodin valintaan.

Tutkimuksen keskeinen teoriapohja muodostuu uuden julkisen hallinnan, sekä politiikkaoppimisen teorian luomalle perustalle. Politiikkaoppimisen teoria auttaa ymmärtämään mahdollisten muutosten juurisyitä ja niiden taustalla olevaa mahdollista päätöksentekijän ymmärryksen lisääntymistä (ks. esim. Hall 1993; Kröger 2009; Bennet & Howlett 1992). Kun tutkimuksen taustalla on tarkoitus selvittää jonkin asian tilaa ja sen kehittymistä, on mielekästä tutkia sitä oppimisen näkökulmasta. Tällöin toiminnan keskiössä, tässä tapauksissa kuntien erilaisissa turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyvissä tehtävissä työskentelevät ihmiset, pääsevät kertomaan onko mahdollista oppimista tapahtunut. Tämän jälkeen voidaan arvioida, onko politiikka kehittynyt tämän lisääntyneen ymmärryksen kasvaessa. Mikäli oppimista ei nähdä tapahtuneen, voidaan pohtia esimerkiksi aiheen tärkeyden ymmärtämistä ja sen suhdetta aiemman tutkimuksen valossa varsin ailahtelevaan ja paikoittain heikkoon kuntien yleiseen turvallisuuden hallinnan ja varautumisen tilaan.

Uuden julkisen hallinnan -paradigman mukaantuonti mahdollistaa tutkimuksen kytkemisen hallintotieteiden ja varsinkin kunta- ja aluejohtamisen vallitseviin tutkimuksellisiin suuntauksiin. Se auttaa ymmärtämään kuntien toimintakentän moninaisuutta ja sen eri hallinnan muotoja. Samalla se mahdollistaa aineiston hankinnan kytkemisen valmiiseen käsitteistöön ja lopulta analyysivaiheen toteuttamiseen teoriaohjaavasta näkökulmasta.

3.2 Aiheen valinta ja rajaus

Tutkimuksen vaiheiden asemointiin ovat vaikuttaneet tutkimuksen tavoitteet. Tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen nykytilaa ja sen mahdollista kehitystä viime vuosina. Tämänkaltaisen erittäin laajan

aiheen valinnan jälkeisten vaiheiden tarkoitus on ollut rajata ilmiö tutkittavan kokoiseksi. Laadullisen tutkimuksen asetelmia kuvastaa tietynlainen joustavuus ja eri vaiheiden päällekkäisyys (Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 11). Tämänkin tutkimuksen osalta tutkimusasetelma on hieman elänyt aina aineiston hankintavaiheeseen asti.

Aiheeseen valinnan, tutkimuksen tavoitteiden asettamisen sekä tutkimuskysymysten muodostamisen jälkeinen työ liittyi pitkälti tutkimuksen rajauksen toteuttamiseen. Laadullisen tutkimuksen rajauksen laajuuden osalta on muistettava, että yksittäinen tutkimus ei kykene ratkaisemaan kaikkia ongelmia, mitä aiheeseen liittyy (Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 12). Tämä tutkimus tehtiin opinnäytetyön suomissa puitteissa, mikä itsessään jo pakotti rajaamaan aihetta monella tapaa. Kokonaisuutena kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen tilan tutkimusta rajattiin kolmen suuren muuttujan osalta. Ensiksi rajattiin kohdealue maantieteellisesti, koska suppea aineisto liian suurelta alueelta saattaisi tuottaa tutkimuksen hallittavuuden kannalta tiettyjä ongelmia. Toiseksi tehtiin valinta haastatella pelkästään kuntien toimintaan liittyviä keskeisiä henkilöitä, eikä laajennettu haastateltavien valintaa esimerkiksi sellaisten viranomaistoimijoiden puolelle, jotka olisivat kuntien kanssa erilaisissa rajapinnoissa toimiessaan mahdollisesti tuoneet jotain lisäarvoa tutkimukselle. Kolmantena suurena rajaavana tekijänä valittiin tutkimuksella yksi turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyvä kohdekriisi tai häiriötila, eli laajamittainen maahantulo. Alun alkaen tämä laajamittaisen maahantulon rooli oli merkittävästi keskeisempi tutkimuksen tavoitteiden kannalta. Kuitenkin tutkimuksen edetessä kohti aineiston keruuta, sen rooli muuttui eräällä tapaa työvälineeksi selvittää kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kokonaistilaa ja kehitystä sekä tuon toimintakentän asiantuntijoiden näkökulmasta merkittäviä hallintaan liittyviä piirteitä.

Laadullisen tutkimuksen tarkoitus ei ole pyrkiä tilastolliseen yleistykseen. Tämän sijaan tarkoituksena on pyrkiä kuvaamaan jotain ilmiötä tai tapahtumaa tai ymmärtämään tiettyä toimintaa tuoden mukaan teoreettisen tulkinnan. Tiedonkeruun osalta tähän tarvitaan henkilöitä, joilla on tutkittavasta aiheesta riittävä määrä tietoa tai kokemusta. Tiedonantajien valinta tulisi siis olla tarkoitukseen sopivaa sekä perusteltua. Viime kädessä perustelut haastateltavien valinnasta jää tutkijalle, lukijoiden arvioidessa kuinka onnistuneesti tämä toteutettiin. (Tuomi, Sarajärvi 2018) Tämän tutkimuksen kohdejoukoksi valittiin Etelä-Karjalan maakunnan alueelta kahdeksan aiheeseen parissa

työskentelevää päättäjää. Haastateltavat valittiin eräänlaisen lumipallo-otannan kautta, kontaktoimalla aluksi erään kunnan turvallisuudesta vastaava henkilö, jonka kautta lopullinen aiheen parissa työskentelevä joukko hahmottui (ks. esim. Tuomi, Sarajärvi 2018; Hirsjärvi, Hurme 2022).

Haastateltavat koostuivat joukosta erilaisia turvallisuuden hallinnan ja varautumisen parissa työskenteleviä henkilöitä. Joukon valintaan vaikutti keskeisesti heidän useamman vuoden, jopa vuosikymmen työhistoria aiheen parissa. Tutkimuksen luotettavuuden kannalta on hyvä tarkastella tutkijan harkintaan perustuvan otannan valintaa. Laadullisen aineiston kerääminen on päämäärähakuista toimintaa, mitä ohjaa tutkijan tavoitteet tutkimuksen aineiston suhteen (Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 97). Haastateltavien valinta on perustunut tutkijan ymmärrykseen tutkimuksen lähtökohdista ja siitä, keneltä aiheen kannalta relevanttia tietoa on saatavissa. Haastateltavien joukko muodostui pääosin Etelä-Karjalan maakunnan alueelta valituista turvallisuuden hallinnan ja varautumisen parissa työskentelevistä henkilöistä. Kokonaisuuden kannalta hieman erilaisen lähestymistavan aineistoon toivat kaksi haastateltavaa, joista toinen toimi Kuntaliiton erityisasiantuntijana, toisen toimiessa yhden alueen kunnan poliittisena päätöksentekijänä. Kokonaisuuden kuusi muuta haastateltavaa toimivat turvallisuuteen liittyvissä johtamiseen ja kehittämiseen liittyvissä tehtävissä. Haastateltavina oli esimerkiksi kuntien johdossa työskenteleviä, erilaisia varautumiseen liittyviä erityisasiantuntijoita, sekä turvallisuudesta ja riskienhallinnasta vastaavia henkilöitä.

Haastattelut toteutettiin tammikuun 2023 aikana. Kuusi haastattelua toteutettiin etäyhteydellä Teams-alustan kautta, kaksi puhelinhaastattelulla. Kaikki haastattelut tallennettiin joko sovelluksen oman tallennuksen tai muun nauhoittimen kautta. Haastattelut kestivät yhteensä noin viisi ja puoli tuntia, niiden keston vaihdellessa noin 25 minuutista hiukan yli 60 minuuttiin. Kaikki haastattelut litteroitiin aineiston analyysiä varten. Ennen haastatteluiden toteutusta jokaiselle haastateltavalle lähetettiin lyhyt taustoitusta tutkimuksen aiheesta sekä kysymysrunгон luonteesta. Ennen haastattelun aloittamista jokaiselle haastateltavalle annettiin mahdollisuus kysyä aiheesta tai sen taustoista lisätietoa.

Jokainen haastattelu toistettiin saman kysymysrunгон pohjalta. Kysymysrunгон luonne kuvastaa puolistrukturoitua haastattelua, jossa jokaiselle haastateltavalle esitetään samat tai likipitään samat kysymykset samassa järjestyksessä (Saaranen-Kauppinen &

Puusniekka 2006). Puolistrukturoiduille menetelmille on tyypillistä, että jokin haastattelun näkökulma on lyöty lukkoon. Vastauksia ei ole sidottu vastausvaihtoehtoihin, vaan haastateltavat voivat vastata omin sanoin. (Hirsjärvi, Hurme 2022) Puolistrukturoitu haastattelu muodostuu jollakin tapaa välimalliksi täysin strukturoidun ja vapaamman teemahaastattelun väliin. Sen avulla on mahdollista saavuttaa vastauksiksi jotain sellaista, mitä tutkija ei alun alkaen olisi osannut ottaa huomioon. Haastattelutavan etuna on tutkijan mahdollisuus saada kaikilta haastateltavilta näkemykset tutkimansa aiheen keskeisimpiin ja ennalta määriteltyihin aiheisiin. (Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 106) Valinta puolistrukturoidun haastattelutavan käyttöön kumpuaa tässä tutkimuksessa sen luomista mahdollisuuksista. Ennalta määritelty kysymysrunko mahdollistaa tutkijan tärkeinä pitämien aiheiden läpikäynnin, mutta jättää haastateltavalle mahdollisuuden kertoa omasta näkökulmastaan myös sellaisia seikkoja, joita tutkija ei alun alkaen huomionnut. Hieman täysin strukturoidusta haastattelusta väljempi toteutusmuoto mahdollisti myös tarkentavat kysymykset joidenkin haastattelun hetkien osalta.

Kysymysrunko muodostui pitkälti tutkimuksen kohdekriisin eli laajamittaisen maahantulon pohjalle. Se rajautui kahteen tutkimuksen kannalta keskeiseen kriisiin, vuoden 2015 pakolaiskriisiin, sekä Ukrainan sodan seurauksena alkaneeseen vuoden 2022 pakolaisaaltoon. Puolistrukturoitu haastattelu eteni kronologisessa järjestyksessä vuoden 2015 tapahtumista nykyyhetkeen. Taustalla merkittävintä osaa näytteli kunnan rooli turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kentällä, sekä siihen liittyvät uuden julkisen hallinnan piirteet. Samalla mahdollista kehitystä pyrittiin kartoittamaan politiikkaoppimisen teorian antamin suuntaviivoin, lähinnä selvittäen mahdollisen muutoksen taustasyitä ja aloitteen tehneitä tahoja.

Aineiston laatua arvioitaessa keskeiseksi seikaksi nousee aineiston kylläntyminen eli saturaatio. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa tutkija alkaa näkemään haastateltavien vastauksissa samojen asioiden toistumista, eikä uudet haastattelut tuota enää tutkimusongelman kannalta uutta tietoa. (ks. esim. Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 176; Hirsjärvi, Hurme 2022) Aineiston kylläntymisen kannalta keskeiseksi kysymykseksi muodostuu, kuinka monta haastateltavaa aineistoksi tarvitaan. Vastaukseksi ei voida määrittää tarkkaa lukua, vaan lopputulema vaihtelee tutkimuskohtaisesti. Keskeistä on myös tutkijan ajatus siitä, mitä hän aineistoltaan haluaa. Mikäli mitään tavoitetta ei ole,

on myös aineiston kylläntymisen pohtiminen hankalaa. (Eskola, Suoranta 1998) Tämän tutkimuksen osalta aineiston saturaation pohtimiseen vaikuttaa keskeisesti tutkimuksen opinnäytetyömäinen luonne melko rajallisine resursseineen. Kahdeksan haastateltavan valinta tuotti kylläkin luonteeltaan melko yhdenmukaisen ja samoja teemoja toistavan aineiston, mutta saturaation osalta voisi arvioida, että suuremman määrän haastattelusta olisi voinut löytää lisää informaatiota sekä yksityiskohtia. Tämä pätee etenkin haastateltavien hiukan vaihteleviin työnkuviin ja katsantokulmiin liittyen aiheeseen. Tietoisesti valittu hieman heterogeeninen joukko koostui eri toimijoista, mutta tällöin yksittäisen tehtävänkuvan edustus jäi tämän yksittäisen henkilön varaan. Saturaation näkökulmasta usea samaa työtä tai aihetta samasta kulmasta katsonut haastateltava olisi rikastuttanut suurella todennäköisyydellä aineistoa.

3.3 Analyysimenetelmänä teoriaohjaava sisällönanalyysi

Laadullisen tutkimuksen menetelmille on yhteistä niiden induktiivisuus. Induktiivisuudella tarkoitetaan sitä, että tutkija pyrkii tekemään johtopäätöksiä aineistosta käsin. Tällöin tutkimuksessa käytetään aineistosta nousevia teemoja ja käsitteitä, joita haastateltavat ovat käyttäneet. (Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 10) Tällaisen *yksittäisestä yleiseen* -tyyppisen induktiivisen analyysin vastakohtana voidaan pitää deduktiivista päättelyä, eräänlaista *yleisestä yksittäiseen* -mallia. Näiden kahden toteutumisesta on keskusteltu kriittisesti mm. näkökulmasta, joka kyseenalaistaa ”puhtaan” induktiivisen lähestymistavan mahdollisuudet luoda uutta teoriaa pelkästään havaintojen perusteella. Toisaalta deduktiivisen päättelyn perusidea on teorian luoman ”totuuden” säilyttäminen päättelyprosessissa. Näiden kahden lisäksi, osittain niiden käytännön kelvollisuuden mahdollistamiseksi, voidaan käyttää myös abduktiivisen päättelyn logiikkaa, jonka taustalla on ajatus siitä, että teorianmuodostus on mahdollista silloin, kun havaintojen teon taustalla on jokin johtoajatus tai johtolanka. Puhuttaessa teoriaohjaavan analyysin päättelyn logiikasta taustalla on usein abduktiivista päättelyä. Tällöin tutkijan ajatteluprosessia ohjaavat sekä aineistolähteisyys että valmiit mallit. (Tuomi, Sarajärvi 2018)

Keskeiseksi osaksi tutkimusprosessin kulkua muodostuu siis tutkijan päätös aiemman teorian asemasta tutkimuksen aineiston analyysissä (Saaranen, Kauppinen & Puusniekka 2006). Aineiston analyysi voidaan tehdä puhtaan aineistolähtöisesti, teorialähtöisesti tai niiden välimuodoksi jäävän teoriaohjaavan analyysin keinoin. Lähimpänä induktiivista päättelyä näistä on aineistolähtöinen sisällönanalyysi, joka perustuu analyysiyksiköiden valintaan ilman teorian roolia taustalla. Aiemmallalla teorialla liittyen tutkittavaan ilmiöön ei pitäisi olla mitään tekemistä analyysin toteuttamisen kannalta, jos se halutaan tehdä puhtaan aineistolähtöisesti. (Tuomi, Sarajärvi 2018) Tällaisen induktiivisen lähestymistavan piirteisiin kuuluu, että tutkija ei määrittele teorian muodossa mikä on tutkimuksen kannalta tärkeää (Saaranen, Kauppinen & Puusniekka 2006). Täysin toisenlainen lähestymistapa eli teorialähtöinen analyysi yhdistetään päättelyn logiikaltaan usein deduktiiviseen päättelyyn. Tällöin tutkimusta ohjaa jokin teoria tai malli, jonka pohjalta määritellään tutkimuksen kohteena olevat käsitteet. Myös analyysia ohjaa aikaisemman tiedon valossa luotu teoria, kehys tai malli. Tämänkaltaisen analyysin käyttöön voi liittyä esimerkiksi jonkin aikaisemman tiedon testaaminen uudessa kontekstissa. Teorialähtöisessä analyysissä aikaisempi tieto ilmiöstä sanelee pitkälti sen, miten aineiston hankinta järjestetään ja miten tutkittava ilmiö määritetään erilaisin käsittein. (Tuomi, Sarajärvi 2018)

Aineisto- ja teorialähtöisen sisällönanalyysin välimuotona voidaan pitää teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinot liittyvät analyysin kytkentöihin suhteessa teoriaan. Aikaisemman tiedon rooli ei ole tällöin niinkään olla testattavana teoriana, vaan enemmänkin uutta ajattelua tukevana. Teoriaa käytetään siis pitkälti aineistosta nousevan analyysin tukena. Tällaista tutkijan aineistolähtöistä, mutta samalla valmiisiin malleihin ja teoriaan pohjautuvaa päättelyä voidaan kuvailla abduktiiviseksi päättelyksi. (Tuomi, Sarajärvi 2018) Tässä tutkimuksessa aineiston analyysi tapahtui teoriaohjaavasti. Analyysin taustalla vaikuttivat keskeisesti aiempi tutkimus kuntien turvallisuuden hallinnan tilasta, mutta myös tutkijan päätös tarkastella aihetta uuden julkisen hallinnan paradigman näkökulmasta. Samalla tavalla politiikkaoppimisen teoria valikoitui työkaluksi tutkia päätöksenteon ja mahdollisen muutoksen taustalla olevia syitä. Puhtaan teorialähtöisen analyysin valinnan poissulkeminen tapahtui tutkimusongelman valinnan selkiytyessä. Tämä tutkijan oma valinta liittyy pitkälti tutkimuksen tarkoitukseen kartoittaa jotain sellaista, mistä ei vielä aiemman tutkimuksen valossa ole pystytty muodostamaan selkeää teoriaa. Kuntien

turvallisuuden hallinnan epämääräiseksi kuvailtu tila houkutti tässä tapauksessa jättämään tilaa myös aineistosta nousevalle uudelle tulkinnalle. Poliitiikkaoppimisen teorian yhdistämistä turvallisuuden hallintaan voidaan pitää puolipakolla tehtynä päätöksenä, ainakin tarkasteltaessa aiemman julkisen hallinnan ja turvallisuuden tutkimuksen kenttää. Kuitenkin tämänkaltainen luova valinta voi hyvin perusteltuna synnyttää myös jotakin uutta (Tuomi, Sarajärvi 2018).

Laadullisen aineiston analyysin tarkoitus on pyrkiä tiivistämään aineisto, kuitenkin kadottamatta sen sisältämää informaatiota (Eskola, Suoranta 1998). Analyysin voidaan usein nähdä alkavan jo haastattelutilanteissa, tutkijan tehdessä havaintoja ilmiöstä esimerkiksi tiettyjen piirteiden toistuvuuden ja jakautumisen suhteen. (Hirsjärvi, Hurme 2022) Tässä tutkimuksessa aineisto analysoitiin seuraavanlaisesti. Kaikki haastattelut litteroitiin sana sanalta yhteen tiedostoon. Tämän jälkeen aineisto käytiin läpi perehtyen sen sisältöön tulevaa pelkistystä varten. Tämän vaiheen ideana oli ensisijaisesti löytää tutkittavan aiheen kannalta keskeinen sisältö, samalla ajatuksen tasolla karsien ja jättäen tutkimuksen kannalta epäolennaisia asioita pois (Tuomi, Sarajärvi 2018). Samalla tarkoituksena oli havainnoida vastausten laatua ja sisältöjä ja tämän kokonaisuuden antamaa alkuvaikutelmaa analyysin jatkamiselle (Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 144).

Teoriaohjaavan sisällönanalyysin ohjaamana aineistosta pelkistettiin piirteitä mahdolliseen muutokseen tai vastakkaisesti muuttumattomuuteen liittyvistä seikoista. Tämän vaiheen taustalla analyysiä ohjasi aiempi tutkimus kuntien turvallisuuden hallinnan tilasta, mutta samalla myös politiikkaoppimisen teoria mahdollisen muutoksen syitä arvioitaessa. Toisena merkittävänä analyysin taustalla pelkistämistä ohjaavana teoriana vaikutti uuden julkisen hallinnan paradigman näkökulmat. Tästä näkökulmasta analyysi keskittyi esimerkiksi monien toimijoiden muodostamaan sidosteiseen hallinnan kenttään sen sijaan, että se olisi käsitelty esimerkiksi organisaatioiden sisäisiä johtamisen haasteita, tai esimerkiksi häiriötilan aikaiseen viestintään liittyviä seikkoja, joita aineistosta myös ilmeni.

Pelkistyksen jälkeen aineisto pyrittiin luokittelemaan tiettyihin kategorioihin käyttäen apuna teoriasta nousevia piirteitä. Tätä teemoitteluksikin kutsuttua vaihetta ohjasi aineistosta löytyvien, useissa haastatteluissa esiintyvien, piirteiden samankaltaisuuksien ja säännönmukaisuuksien etsiminen. (Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 149) Aineiston teemojen selkiytymisen jälkeen samankaltaiset ilmaisut jaoteltiin niitä kuvaavien

käsitteiden alle. Käsitteiden syntyyn ja valintaan vaikuttivat keskeisesti tutkimuksen analyysitavan luonne teoriaohjaavana sisällönanalyysina. Valitut käsitteet, joiden alle analyysi kategorioitui, olivat; *tilannekuva, tiedon liikkuminen, yhteistyö, verkostot, sekä oppiminen & muutos*. Näiden lisäksi analyysiä tuki myös *löydös* -käsitteen alle kootut huomiot, joiden yhdistyminen tutkimuksen analyysiin tapahtui pitkälti vasta siinä vaiheessa, kun edellä mainittuja kategorioita peilattiin laajemmassa kuvassa turvallisuuden hallinnan nykytilaan kuntakentällä. Aineiston analyysia ohjasi siis keskeisesti teoria, mutta se ei poissulkenut analyysin aikana esiinnousseita muita huomioita.

Aineiston analyysiin loppuunsaattamiseen liittyi esiinnousseiden merkitysten selkeyttäminen ja pohdinta. Tätä tutkimuksen tulkinnaksi kutsuttua vaihetta kuvaa tarkoitus selventää ja selittää järjestelty aineisto. Pelkällä tulosten analysoinnilla ei mahdollisteta riittävää lopputulosta, vaan siihen päästäkseen tutkijan tulisi pyrkiä luomaan synteesejä, joiden avulla tutkimusongelmaan pystytään vastaamaan. (Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 152; Hirsjärvi, Hurme 2022). Tällä vaiheella aineiston yksittäisistä vastauksista pyritään löytämään jotain yleisempää, toisin sanoen tehdään jostakin pienestä suurempaa (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tämän tutkimuksen osalta tätä analyysivaihetta kuvaa parhaiten tutkimuksen sisällön kirjoittaminen lopullisiksi luvuiksi pelkistetystä aineistosta. Tätä vaihetta kuvaa hyvin tutkimusten keskeisten löydösten paljastaminen, perustellen samalla erilaisten valintojen tekemistä, aineiston sisäisiä vaihteluita, poikkeamia tai toistoja. Näkyvimpinä esimerkkeinä tästä vaiheesta ovat konkreettiset vastaukset tutkimuskysymykseen, sekä dialogi aiemman tutkitun tiedon kanssa. (ks. Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 162)

Kokonaisuudessaan aineiston analyysi lähti siis teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin jäsentelemään puolistrukturoidun haastattelun tuottamaa materiaalia. Laadulliselle tutkimukselle tyypillinen tutkijan aseman vapaa luonne mahdollisti analyysin lähestymiskulman valinnan tutkijan keskeisiksi kokemien teemojen pohjalta (ks. esim. Eskola, Suoranta 1998; Tuomi, Sarajärvi 2018; Puusa, Juuti & Aaltio 2020), kuitenkin niin, että tutkimus kytkeytyi ja pohjautui kiinteästi aiempaan teoriaan. Eri vaiheiden aikana aineisto käytiin läpi pilkkoen se pieniin yksittäin tarkasteltaviin osiin, lopulta kuitenkin kooten se synteessin keinoin takaisin yhdeksi kokonaisuudeksi ja suhteuttaen se tutkimusongelmaan ja aiempaan tietoon. Tällä tavoin aineiston analyysi päättyi

vastaamaan tutkimuksen kannalta olennaiseen tutkimuskysymykseen ja kääntämään keskustelun johtopäätösten avulla takaisin suureen kokonaisuuteen.

4. VARAUTUMINEN ARKIPÄIVÄISTYY

Tässä luvussa käydään läpi tutkimuksen tuloksia. Alla oleva kaksiosainen tutkimuskysymys on muodostettu selvittämään kuntien turvallisuuden hallinnan nykytilaa ja mahdollista muutosta viime vuosien aikana.

Millaiseksi kuntien turvallisuuden hallinnan taso koetaan kunnissa vuoden 2022 laajamittaisen maahantulon tilanteessa?

Onko kuntien valmius vastata kriisiin muuttunut vuoden 2015 pakolaiskriisin kokemusten pohjalta?

Luku jakautuu neljään alalukuun, joiden keskinäinen luonne on hyvä tarkentaa tässä kohtaa. Tutkimus lähestyy kuntien turvallisuuden hallinnan tilaa oppimisen näkökulmasta. Tämän politiikkaoppimisen teoria helpottaa tunnistamaan aiheen kehitystä ja sen syitä. Luku 4.2 tarkastelee tätä oppimisen näkökulmaa ja vastaa mm. kysymyksiin; Opittiinko jotain? Ja jos opittiin, niin miten? Kolme muuta alalukua keskittyvät avaamaan tutkimuksen aineistosta nousevia konkreettisia esimerkkejä. Ne siis nostavat esille konkreettisia kuntien turvallisuuden hallintaan liittyviä piirteitä ja vastaavat mahdollisesti kysymykseen; *mitä opittiin?*

Kokonaisuudessaan luku neljä pohjautuu aineiston teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin, jossa taustalla vaikuttavat keskeisesti politiikkaoppimisen teoria sekä uuden julkisen hallinnan paradigman mukaiset julkisen hallinnan piirteet.

4.1 Edelläkävijyyttä Etelä-Karjalassa

Neljännän luvun ensimmäisessä alaluvussa käsitellään tutkimuksen kohdemaakunnan turvallisuuden hallinnan ja varautumisen tilaa. Heti alkuun on hyvä mainita, että aineiston analyysin tulokset osoittautuvat tutkimuksen yleistämisen kannalta mielenkiintoisiksi. Siinä missä tutkimuksen tutkimuskysymys muodostuu aiemman tutkimuskirjallisuuden ja vuoden 2015 pakolaiskriisin uutisoinnin osalta lähestymään aihetta tietystä kulmasta,

paljastuu jo varsin varhaisessa vaiheessa, että kohdemaakunta on tietyllä tapaa edellä muuta Suomea. Kun Lähi-Idän pakolaiskriisi näyttäytyi mediassa varsin haastavana kriisinä ja aiempi tutkimus kuntien turvallisuuden hallinnan tilasta tuki tätä näkökulmaa, lähestyi tutkimuskysymyksen aihetta hieman tästä kulmasta.

Seuraavissa kappaleissa käydään läpi Etelä-Karjalan maakunnan turvallisuuden hallinnan tilaa. Tutkimuskysymys rajaa aiheen laajamittaiseen maahantuloon kahden eri kriisin osalta. Aineistosta nousee kuitenkin esiin jo ennen vuotta 2015 tapahtuneita turvallisuuden hallintaan vaikuttaneita seikkoja, joita ei rajata niiden merkittävyyden vuoksi pois analyysistä.

4.1.1 Kriisin helppous

Vuoden 2015 lopun pakolaiskriisi yllätti Suomen viranomaiset hetkellisesti. Näin toteaa mm. silloinen sisäministeriön kansliapäällikkö Päivi Nerg kirjassaan Tiukka paikka (Nerg, Järvenkylä 2019). Sisäministeriö, MIGRI, Poliisi, Rajavartiolaitos sekä pohjoisen kunnat olivat hämmentyneitä, kun valtaisa aalto turvapaikanhakijoita saapui Tornion rajanylityspaikalta Suomeen. Mediassa puitiin uusien järjestely- ja vastaanottokeskuksien perustamisista ja aiheen ympärille nousi myös negatiivissävyytteistä keskustelua kansalaisten keskuudessa. Myös kunnat saivat osakseen kritiikkiä hoitaessaan omaa osuuttaan häiriötilan purkamisessa.

Aineiston analyysin perusteella tilanne oli kuitenkin toinen Etelä-Karjalan maakunnassa. Tietysti siitäkin syystä, että varsinainen turvapaikanhakija-aalto ei sen kautta saapunut Suomeen kuormittaen alueen viranomaisia tai kuntia. Mutta myös siitä näkökulmasta, että alueen kuntien oma valmius yhteistyössä viranomaisten kanssa olisi haastateltavien mukaan ollut riittävällä tasolla tuollaisen häiriötilan hoitamiseen.

”Joo näin ainakin ite ajattelen, sanotaanko että meidän suunnitelmat olis riittäny tuommosen hoitamiseen, jos se ois tullu tästä näiltä nurkilta...” – Haastateltava nro 2.

Tilanteen syntymistä syksyllä 2015 voidaan kuvailla sekavaksi. Aitiopaikalta tilannetta seurannut ja johtanut silloinen sisäministeriön kansliapäällikkö toteaa, että esimerkiksi maahanmuuttoviraston, Poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö oli sisäisen turvallisuuden näkökulmasta vähäistä ja nämä toimijat erillään toisistaan. Tieto mahdollisuudesta järjestelykeskusten perustamisiin tuli hämmästyttävän myöhään esille ja sekin pitkälti Oulun kaupungin toimesta, ei valtion viranomaisten suunnilta (Nerg, Järvenkylä 2019, 18,19,21,22).

Aineiston perusteella Etelä-Karjalan kuntapäätäjät kertoivat kuitenkin, että tuollaisen kriisin hoitaminen olisi tuolla alueella onnistunut. Osa haastateltavista sivusivat alueen historiaa ja maantieteellistä sijaintina seikkoina, jotka ovat muodostaneet alueelle tietynlaisen varautumisen kulttuurin. Aineistossa muistellaan myös silloista siirtoa, jossa aiheeseen perehtynyttä osaavaa Rajavartiolaitoksen johtoporrasta siirtyi toiselle puolelle Suomea tukemaan häiriötilan johtamisessa. Aineistosta nousee myös esille, että tieto esimerkiksi mahdollisuudesta järjestelykeskusten perustamiseen oli erittäinkin selvästi jo ennen vuotta 2015 varautumisesta vastanneiden ihmisten tiedossa. Haastateltavat kertovat seuranneen osittain ihmeissään tai jopa huvittuneina sitä, mihin tilanne Tornion rajalla muodostuu.

Vuoden 2015 tilanne ei siis koskettanut juuri ollenkaan Etelä-Karjalan maakuntaa ja sen kuntia, vaikka ne vastaanottivatkin muiden kuntien tavoin pakolaisia alueelleen. Tai ainakin varsinainen suorituskyky häiriötilan hoidon suhteen jäi aineiston perusteella testaamatta. Koko maalle uudenlainen tilanne herätti kuitenkin aineiston perusteella tämänkin alueen päättäjiä.

”Ehkä uskottavammaksi tuli se, että jotakin tulee tapahtumaan. Eli varautuminen tuli enemmän keskiöön. Ymmärrettiin, että ei tiedetä etukäteen mitä tulee tapahtumaan, mutta jotain todennäköisesti tulee tapahtumaan.” – Haastateltava nro 4.

Turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kenttä koki siis aineiston analyysin perusteella tietynlaisen heräämisen myös Etelä-Karjalan maakunnassa, vaikka varsinainen laajamittaisen maahantulon hoito kuormitti aivan toista puolta Suomesta. Seuraavissa luvuissa lisää tästä koko kunnan koneistoa koskevasta heräämisestä.

4.1.2. Uusi normaali – jatkuva pienimuotoinen häiriötila?

Aineisto osoittaa, että vuoden 2015 jälkeen varautuminen arkipäiväistyy myös Etelä-Karjalan maakunnassa. Siinä missä aikaisemmin alueen kuntien turvallisuudesta vastaavat tekivät ainoina toimijoina työtään aiheen parissa, on viime vuosina tapahtuneet muutokset tuoneet varautumisen näkökulman tiiviimmin mukaan kuntien päätöksentekoon muissakin yhteyksissä. Aiheen tärkeyden ymmärtämiseen nähtiin tapahtuneen tietynlainen muutos. Tämä näkyi mm. siinä, että ennen varautumisesta yksin vastanneet viranhaltijat haluttiin ottaa useammin mukaan päätöksenteon valmisteluun omine turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvine suunnitelmineen. Aineistosta nousee tähän liittyen nostoja varautumisen kulkemisesta käsi kädessä resurssien kanssa. Turvallisuusnäkökulman tärkeyden ymmärtäminen oli haastateltavien mukaan yksi merkittävä tekijä sille, että poliittiset päättäjät ymmärsivät ohjata siihen liittyviin toimenpiteisiin taloudellisia resursseja.

”Turvallisuuspäällikkö sai huomattavasti useammin pyyntöjä tulla kaupunginhallitukseen kertomaan missä mennään, miten asia on ja sitten turvallisuuspäällikkö otettiin moneen prosessiin mukaan, on se sitten ollut vaikka huonot sisäilmat kouluissa tai vaalien järjestäminen turvallisuusnäkökulmasta ja tämmöset, et turvallisuuspäällikön rooli sellaisissa prosesseissa joissa ei perinteisesti oo niinku pelkän turvallisuuden prosesseja, ni kasvoi merkittävästi.” – Haastateltava nro 4.

Tähän liittyen päätöksenteosta tuli myös turvallisuuden suhteen yksityiskohtaisempaa. Haastateltavat kuvaavat, että varautumissuunnitelmat ja riskiarviot tarkentuivat yksityiskohtaisemmiksi ja näistä ”pakollisista papereista” tuli tärkeämpi osa kuntien päätöksentekoa.

”...vaikka sit oliko se 2015 tai sen jälkeen niin kyl se aina antaa sellasta aspektia et niinku ikään kuin pitää myöskin miettiä ihan oikeasti mitä tehdään, että ne suunnitelmat ei oo vaan pelkkiä papereita.” – Haastateltava nro 1.

”...jos tulis akuutti tarve väestösuojat vaikka ottaa käyttöön niin meillä on siihen selkeet yhdyshenkilöt ja suunnitelmat olemassa ja johtokeskukset ynnä muut sijoittautumiset on niinku tsekattu ja näin että et kyl se on ihan toisella tasolla ja niinku tälleen eri tavalla läsnä siinä arjessa kun mitä sit sillon 2015.” – Haastateltava nro 6.

”...mihis me nää oppilaat ohjataan jos tuleeki joku että et ne niinku arkipäiväisty ikään kuin nää tämmöset varautumiseen liittyvät asiat...” – Haastateltava nro 6.

Suunnittelun tarkentuminen näkyi myös yhteistyössä alueen eri toimijoiden välillä. Jo aikaisemmin ennen vuotta 2015 aloitetusta yhteistyöstä tuli systemaattisempaa, kun eri toimijat huomasivat tarvitsevansa toisiaan erilaisten häiriötilojen hoidossa. Systemaattinen yhteistyö rakentui kokonaisvaltaisen turvallisuuden hallinnan hoitamiseen. Siinä mielessä vuoden 2015 jälkeiset tapahtumat ja esimerkiksi koronakriisi, paransivat yhteistyötä kaikkien erilaisten häiriötilojen hoidon suhteen.

Kyllä se joo sikäli oli tietysti joo niinku vuosien varrella muokkaantunut et oli niinku vielä enemmän näitä eri tahojen välisiä yhteyksiä, elikkä hyvinkin nopeasti meillä oli siis jo kanavat olemassa niinku valmiiksi, ettei tarvinut mitään niin sanotusti keksiä uusia yhteistyötahoja, vaan meillä oli ne niinku langat olemassa, että hyvinkin nopealla aikataululla saatiin käytännössä katsoen kaikki ketä vaan siihen niinku aiheeseen liittyä niin, niin sanotusti saman pöydän ääreen. Ja saatiin se yhteistyömalli silleen, et suunnilleen aiemmat jutut oli niinku opettanu et kuka hoitaa oikeastaan mitäkin ja kenen kanssa kannattaa asioista keskustella, niin sitä puhelua ei tarvinut käydä siinä vaiheessa.
– Haastateltava nro 1.

4.1.3 Ukrainan kriisin hoito

Haastateltavien mukaan Ukrainan kriisi eroaa luonteeltaan vuoden 2015 pakolaiskriisistä. Ukrainalaiset saapuivat maahan eri statuksella ja haastateltavat kuvailevat heihin suhtautumista erilaisena, eräänlaisen auttamisen halun ollessa suurempi. Aineistosta käy ilmi, että ukrainalaisten saapuminen kuntiin sujui rauhallisesti ilman suurempia haasteita, eikä tilannetta nähty maakunnassa laajamittaisena maahantulona sen mahdollisine lieveilmiöineen. Aineistosta nousee esille termi laajeneva maahantulo, jolla kuvattiin ilmiötä jonkinlaisen normaalin maahanmuuton ja laajamittaisen maahantulon välimallina.

Aineistosta käy kuitenkin ilmi, että tämänkin tilanteen hoitoon liittyi muutamia ennalta arvaamattomia seikkoja, jotka haastoivat aiheen parissa työskennelleitä. Valtava auttamisen halu sai aikaan ”sählystä”, kun suuri joukko ihmisiä oli valmiina tarjoamaan apuaan. Samalla turvapaikkaa hakevien uusi status - *tilapäistä suojelua saava* - aiheutti aluksi ihmetystä, käsitteen oltua monelle tuntematon. Tämänkaltaisia pieniä sekaannuksia lukuun ottamatta haastateltavat kuvailivat poikkeustilan hoitoa sujuvaksi.

Kokonaisuudessa aineistosta käy ilmi, että menneet vuodet on koettu eräänlaisena kriisistä kriisiin elämisenä. Vuoden 2015 jälkeen tapahtuneet muutokset sekä häiriötilat ovat pakottaneet kunnat tottumaan tällaiseen tilanteeseen. Haastateltavat kuvaavat, että yhteistyötä on tiivistetty osittain pakon sanelemana, mutta tämän johdosta esimerkiksi Ukrainan kriisin seurauksien hoitaminen on koettu helpommaksi. Yhtenä merkittävänä vaikuttavana tekijänä nousee tähän liittyen koronakriisi ja sen hoito. Osittain tilanteen pakottaessa käyttöön otetut valmiusjohtoryhmät todettiin toimivaksi tavaksi hoitaa myös muita kriisejä, varsinkin tilanteissa, joissa ongelmanratkaisu vaatii laaja-alaista yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Menneinä vuosina tapahtunut yhteistyön lisääntyminen, on syventänyt eri toimijoiden osaamista, minkä kuvaillaan helpottaneen myös Ukrainan kriisin hoitoa. Yhteistyökumppaneiden määrän sekä yhteistyön kasvun todetaan helpottaneen ja sujuvoittaneen toimenpiteitä, joiden hoitamiseen osallistuu useampia eri toimijoita.

”Nyt tosta näkee sen, että on aikaisemmasta yhteistyöstä kokemusta, yhteistyökumppaneita on enemmän, nyt kun mietitään esim. vastaanottokeskusten perustamista ja siihen liittyviä asiakokonaisuuksia, niin ne kokonaisuudet on paljon paremmin hallinnassa kun ne oli silloin 2015.” – Haastateltava nro 8.

”...Kaakkoissuomalainen yhteistyö on tässä niinku parantunut ja kehittynyt ja siitä on tullu semmosta systemaattisempaa ja nää yhteistyöryhmät on toiminu paremmin.” – Haastateltava nro 7.

Tähän kriisistä kriisiin elämiseen suhtauduttiin aineistossa hieman kuin uuteen normaaliin. Ukrainan kriisi ei ole ohi, ei myöskään koronakriisi tai sen jälkihoito. Aineisto korostaa kriisien jälkipuintia ja niistä oppimista, esimerkiksi erilaisten toimivien yhteistyömallien juurruttamisen muodossa kriisin laannuttua. Kriisijohtamisen syklin vaiheista kriisien

jälkihoitoa nostettiin suureen arvoon puhuttaessa kuntien vastuista. Siinäkin tilanteessa, jossa päävastuu kriisinhoidossa on ollut muilla toimijoilla, on kunnalla merkittävä rooli kuntalaistensa arjen palauttamisessa normaaliksi. Ukrainan kriisin osalta haastateltavat tunnistavat kunnan merkittävän roolin kotouttamisen tapaisissa asioissa, vaikka lakisäätteiset vastuut liittyisivätkin pelkästään näiden ihmisten perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestämiseen.

4.1.4 EK-turva

Etelä-Karjalalaisen yhteistyön keskeinen kulmakivi on aineiston mukaan laitettu ”suutuspäissään” paikoilleen jo hyvän aikaa ennen 2015 pakolaiskriisiä. Tämä nousee esille haastateltavien kuvaillessa Etelä-Karjalan maakunnan yhteistä eri toimijat yhteen kokoavaa verkostoa EK-turvaa. Verkoston kerrotaan syntyneen vuonna 2010 ”poikaporukalla”, toisin sanoen vapaaehtois pohjalta yhteisen intressin ajamana. Aineistosta käy ilmi, että ennen verkoston olemassaoloa turvallisuudesta vastaavien viranomaisten kuultiin odottavan tai vaativan kunnilta erilaisia toimenpiteitä eri asioiden suhteen, mutta yhteistyö ei missään kohtaa ylettynyt niin pitkälle, että kunnan turvallisuudesta vastaavia henkilöitä olisi varsinaisesti kutsuttu mukaan tähän keskusteluun. EK-turvan synty tapahtui siis tiedon liikkumisen tarpeen tunnistavasta toiminnasta yhden maakunnan yksittäisen kunnan ja sen turvallisuuspäällikön toimesta.

Verkoston yhteistyön keskeinen tarkoitus on edistää, kehittää, yhteensovittaa sekä koordinoida alueen kokonaisturvallisuuteen liittyviä asiakokonaisuuksia sekä yhteistoimintaa. EK-turvan jäseniä ovat mm. alueen kunnat, Aluehallintovirasto, Tulli, Poliisi, Rajavartiolaitos, Pelastuslaitos sekä Punainen risti. EK-turva jakaantuu erilaisiin alajaoston kaltaisiin yhteistyöryhmiin sekä sihteeristöön. (Henttu, J. 2015)

Aineistosta nousee esille EK-turvankin muodossa parantuneeseen yhteistyöhön liittyen huomio valmiiden kontaktien merkityksestä. Sen sijaan, että jokaiselle erilaisille kriisille tai häiriötilalle osattaisiin muodostaa jokin toimintakortti, jonka mukaan edetä, korostaa aineisto tämän ajattelutavan siirtämistä sivuun yhteistyön edestä. Valmiit kontaktit nousevat valmiita ratkaisumalleja tärkeämpään asemaan, koska kriisien ennalta-

arvaamattomuudesta johtuen kaikkiin mahdollisiin uhkiin ei uskota löytyvän etukäteistä suunnitelmaa ja ratkaisua. EK-turvan mahdollistama yhteistyö on aineiston mukaan lisännyt normaalioloissa tapahtuvaa varautumista esimerkiksi erilaisten harjoitusten muodossa. Tämän yhteistyöverkoston perustalle on pystytty rakentamaan järjestelmä, joka normaalioloissa kehittää alueen eri toimijoiden yhteistyötä muovaantuen erilaisten kriisien koittaessa koneistoksi, jossa koordinointi- tai johtovastuun ottaa tilanteen kannalta keskeisin toimija.

Tämä yhteistyöverkosto on aineiston mukaan auttanut vuosien 2015 ja 2022 kriiseissä, vaikka varsinaiseen testiin se ei ole kummassakaan aineiston perusteella joutunut. Laajamittainen maahantulo on aineiston perusteella koettu maakunnassa enemmänkin laajenevaksi maahantuloksi, maltillisine seurauksineen. Tarkasteltaessa aihetta oppimisen näkökulmasta, ovat alueen toimijat kuitenkin hahmottaneet muutoksia. Tästä lisää seuraavissa luvuissa.

4.2 Opittiinko jotain?

Vaikka edellinen 4.1-alaluku piirtääkin tutkimuksen kohdemaakunnasta varsin kehittynyttä kuvaa, antaa tutkimuksen aineisto mahdollisuuden analysoida tämänkin alueen kehittymistä oppimisen näkökulmasta.

Analyysi osoittaa, että menneet vuodet ovat opettaneet ja vaikuttaneet kuntien toimintaan monella tavalla. Tässä luvussa käydään läpi aineistosta nousevia teemoja politiikkaoppimisen teorian suhteen. Luvun annin voisi tiivistää oppimisen olosuhteita kuvailevaksi, varsinaisten oppien ja turvallisuuden hallinnan teemojen käsittelyn jäädessä alalukuihin 4.3 ja 4.4.

4.2.1 Konkretia opettaa

Pohdittaessa muutoksen tarpeen havaitsemista aineisto korostaa konkreettisen toiminnan kautta oppimista. Poliittikaoppimisen osalta oppimisen ei tarvitse tapahtua pelkästään omista kokemuksista, vaan esimerkiksi myös toisen toimijan tekemisestä tai mallista oppien (Kröger 2009, 19; Rose 1991). Menneisiin pakolaiskriiseihin ja erilaisiin häiriötiloihin on liittynyt luonnollisesti paljon valtioneuvoston tekemää ohjaamista. Kuntien suuntaan tämä on varsin luonnollinen väylä ohjata ja opettaa noin yleisestikin. Aineistosta käy kuitenkin ilmi, että esimerkiksi näiden kahden tutkimuksen kannalta keskeisen pakolaiskriisin aikana valtioneuvoston ohjaaminen on usein ollut yleisluontoista ja jäänyt sellaiselle tasolle, että kunnat ovat itse joutuneet pätkäilemään ohjeistuksen jälkeisen toiminnan. Oppimisen sanotaan tapahtuvan omaksumisen kautta, ei valtioneuvoston kanslian määräämänä.

”...eli semmonen malli että valtioneuvoston kanslia määrää meitä jotain, niin se ei, sillähän ei opi yhtään mitään. Eli tää pitää ymmärtää, että se oppiminen pitää tapahtua niinku se omaksuminen, sen oman omaksumisen kautta eikä ulkoa opetettuna.” – Haastateltava nro 5.

Tämä näkökulma korostuu tutkittaessa Suomen erilaisia kuntia. Aineiston pienten kuntien haastateltavat puhuvat resurssien puutteista johtuvasta erilaisuudesta suhteessa muihin kuntiin. Sen suhteen haastateltavat puhuvat ymmärtävänsä valtion yleisluontoisen ohjaamisen, joka tarvitsee kuntakohtaisesti viedä toteutukseen. Turvallisuuden hallinnan ja varautumisen osalta asioiden sisäistäminen ja mahdollinen oppiminen ovat aineiston mukaan tapahtuneet vasta siinä vaiheessa, kun kunnat ovat itse jonkin konkretian kautta päässeet aiheen kanssa laajemmin tekemisiin.

Mitä tulee mallista oppimiseen, erilaiset kriisit näyttävät opettavan keinoja, joita soveltamalla helpottuu monenlaisten häiriötilojen hoito. Tällaisen valmiin mallin kopioimisen kriisistä toiseen kerrotaan tapahtuneen esimerkiksi koronakriisin ja sen jälkeisten tapahtumien osalta. Tämänkaltainen mallista oppiminen nähtiin tapahtuvan, kun erilaiset valmiusjohtoryhmät todettiin toimivaksi tavaksi liikuttaa tietoa ja tehdä nopeita päätöksiä. Ukrainan kriisin alkaessa osa kunnista oli ottanut tämän tavan käytäntöihinsä juuri koronan jäljiltä.

”Et ehkä enempikin sanosin et oma tuntuma on se, että vaikka korona ei niinku suoraan liity tähän tematiikkaan mistä nyt keskustellaan, mut sillä on varmasti ollut vaikutusta siihen, että miten viranomaiset tekee yhteistyötä, et se on voinut vaikuttaa jopa enempi tähän monialaiseen niinku viranomaisyhteistyöhön.” -Haastateltava nro 6.

Toinen merkittävä turvallisuuden hallinnan ja varautumisen konkretiaan liittyvä huomio koskee erilaisia harjoituksia. Käymättä vielä läpi, mitä kaikkea harjoitukset ovat tutkimuksen kohdemaakunnassa opettaneet, on niiden rooli nähty merkittäväksi tekijäksi uuden oppimisessa. Tämä on viime vuosina näkynyt aineiston perusteella esimerkiksi niin, että ennen pelkät ”sinne päin tehdyt varautumispaperit” ovat tarkentuneet sisältämään enemmän yksityiskohtia, joiden toimivuutta on myös testattu harjoitusten muodossa laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kesken. Tätä yhteistoimintaa pidetään kohdemaakunnassa korkeassa arvossa ja sen on nähty hyödyttävän sekä jokaisen toimijan omaa että yhteistä eri toimijoiden välistä tekemistä.

Politiikkaoppimisen määritelmille on yhteistä, että oppimista tapahtuu kompleksisissa järjestelmissä (Bennet & Howlett 1992). Tästä näkökulmasta erilaisten eri toimijat kokoontuovien harjoitusten merkitystä voidaan pitää tärkeänä. Etenkin, jos aineistosta nouseva toimijoiden ja niiden toimintojen sidosteisuus pakottaa tekemään yhteistyötä.

4.2.2 Sopeutumista vai tietoista muuttamista?

Politiikkaoppimisen haasteena voidaan pitää sen todentamisen vaikeutta. Politiikkaoppimista voidaan nähdä tapahtuneen, kun politiikka muuttuu päätöksentekoon liittyvien tavoitteiden tai tekniikoiden tarkoituksellisen kohentamisen seurauksena (Hall 1993, 27). Muutos voi toisaalta tapahtua sopeutumisen seurauksena, kun jokin tilanne pakottaa mukautumaan johonkin uuteen haasteeseen. Erona politiikkaoppimiseen, sopeutumista tapahtuu ilman tarvetta kyseenalaistaa senhetkistä päätöksentekojärjestelmää (Haas 1990).

Aineistosta käy ilmi, että menneet vuodet ovat pakottaneet sopeutumaan. Toisaalta tietyt senhetkisiin järjestelmiin tehdyt toimenpiteet on toteutettu ennen sopeutumisen pakkoa, mikä viittaa tietoiseen päätöksentekojärjestelmiin kohdistuvaan kyseenalaistamiseen.

Tutkimus rajautuu ajallisesti vuoden 2015 pakolaiskriisiin ja jatkuu siitä Ukrainan kriisiin vuoteen 2023. Aineistosta nousee kuitenkin merkittävä, molempiin näihin kriiseistä vaikuttanut tietoinen muutos vuodelta 2010. Maakunnan yhteinen turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen keskittyvä verkosto EK-turva perustettiin tuomaan alueen kunnat ja eri turvallisuudesta vastaavat toimijat ja viranomaiset yhteen. Tämä muutos nähtiin tarpeelliseksi yksittäisen kunnan turvallisuuspäällikön toimesta, edellisistä yhteistyömalleista tai niiden puutteesta johtuen. Aineiston mukaan ”suutuspäissään” perustettu verkosto ja alku laajemmalle ja systemaattisemmalle yhteistyölle sai nimenomaan alkunsa entisten rakenteiden kyseenalaistamisesta.

Politiikan oppimisprosessi vaatii toteutuakseen tietyt institutionaaliset järjestelmät ja olosuhteet. Siinä, missä jotkin järjestelyt kohentavat mahdollisuuksia oppia, toiset institutionaaliset järjestelmät voivat toimia päinvastoin. (Kröger 2009, 19) Etelä-Karjalan maakunnan turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kehittymistä voi kuvailla uusien asioiden oppimisen mahdollistamiseksi. Niin kuin edellä mainittiin, maakunnan yhteistyön siemen kylvettiin jo vuosia ennen 2015 kriisiä ja sen jälkeenkin toiminta on pitkälti perustunut siihen, että eri toimijat tuodaan yhteen ratkaisemaan kaikkia yhteisesti koskevia kompleksisia ongelmia. Toimintaa on tietoisesti kehitetty suuntaan, jossa esimerkiksi tiedon liikkuminen ja yhteisen tilannekuvan muodostaminen ovat keskeisessä asemassa. Tämä on aineiston perusteella lähtöisin oppimisesta, jossa tällaiset teemat on todettu muutamiksi tärkeimmiksi kokonaisturvallisuuteen sekä jokaisen yksittäisen toimijan turvallisuuteen vaikuttaviksi tekijöiksi. Etenkin kuntien osalta aineisto korostaa sidosteisuutta ja siitä johtuvaa yhteistyön välttämättömyyttä.

Sopeutumisen ja politiikkaoppimisien eroja voidaan tarkastella niiden keston perusteella. Sopeutuminen voi tapahtua lyhyen ajan sisällä olosuhteiden muuttuessa politiikkaoppimisen ollessa hitaampi kumulatiivinen prosessi, joka vaatii toteutuakseen sekä aikaa että tietyt institutionaaliset järjestelyt. (Kröger 2009, 20) Aineistosta käy ilmi, että menneet vuodet ovat pakottaneet sopeutumaan. Toisaalta menneiden vuosien aikana on myös kyseenalaistettu esimerkiksi tiettyjä tietoa ja tilannekuvaa muodostavia järjestelmiä ja muutettu niitä tietoisesti tämän jälkeen. On siis havaittavissa, että menneet kriisit vuodesta 2015 ovat pakottaneet sopeutumaan, mutta näitä kriisejä hoitaneet ihmiset ovat samalla oppineet uutta ja muovanneet ja kehittäneet toimintaa uudenlaiseen suuntaan

tämän uuden tiedon valossa. Näiden kahden osalta voisi kysyä, että onko sopeutuessakin mahdollista oppia.

4.2.3 Kriisistä kriisiin

Arvioitaessa viimeisiä vuosia sekä pakolaiskriisien, että muiden erilaisen yhteiskuntaa ja kuntia ravistelleiden häiriötilojen suhteen, voidaan aineistosta poimia nykytilan kuvaukseksi tietynlainen kriisistä kriisiin -eläminen. Niin kuin edellisessä alaluvussa pohdittiin, on tämä pakottanut kohdemaakunnassa sekä sopeutumiseen, mutta tietyllä tavalla myös oppimiseen. Aineisto kuvailee turvallisuusasioiden käsittelyä ennen vuotta 2015 eräänlaiseksi *oman työn ohessa* -toiminnaksi, mutta viimeisten vuosien kriisien pakottamana suhtautumisen kuvaillaan muuttuneen.

Politiikkaoppimisen ja sopeutumisen erottamisen ongelmaa on lähestytty aiemmin arvioimalla esimerkiksi päätöksentekijän kasvanutta ymmärrystä aiheesta ja siitä seuranneita muutoksia (ks. Kröger 2009; Bennet & Howlett 1992). Aineisto tuo esille viime vuosien sopeutumisen tarpeen, mutta samalla eri päättäjien tietoisuuden turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kentällä arvioidaan kasvaneen valtavasti. Tällainen kriisistä kriisiin eläminen on tuonut aiemmin hiukan taka-alalle jääneen teemaan ajankohtaiseksi ja konkreettisten tapahtumien vuoksi kunnat ovat joutuneet tai päässeet pureutumaan aiheen yksityiskohtiin tarkemmin. Tämä taas on johtanut tiettyihin muutoksiin tärkeimmiksi koettujen teemojen ympärillä.

Aineisto korostaa useaan otteeseen oppimisen kulkevan käsi kädessä tietyn aiheen ajankohtaisuuden ja siihen käytettävän ajan kanssa. Tähän liittyen yhtenä isoimmista vaikuttavista tekijöistä pidetään resursseja, jotka ohjaavat toimimaan tietyllä tavalla. Aineiston perusteella yleisluontoiset ohjeet ja hieman väljät lait eivät pakota ohjaamaan huomiota sellaisiin asioihin, jotka eivät suoraan ole prioriteettilistan kärjessä kaiken kiireen keskellä. Turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kerrotaan olleen pitkään pitkälti yhden turvallisuudesta vastaavaan kuntapäättäjän harteilla ja varautumissuunnitelmat saattoivat kohdistua pelkästään hyvin perinteisinä pidettyihin turvallisuusuhkiin. Muualla Suomessa tapahtuneet kriisit, joista aineistossa mainittiin

esimerkiksi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun kouluampumiset sekä Nokian vesikriisi, herättivät kuitenkin ajattelemaan, että turvallisuushka voi mahdollisesti ilmaantua sellaisistakin paikoista, mihin ei suoraan osattu varautua.

Aineiston perusteella turvallisuuden hallinnasta ja varautumisesta on koettu tulevan konkreettisempaa, kun vuoden 2015 jälkeiset kriisit ovat pakottaneet kunnat varamaan aiempaa suuremman määrän resursseja niiden hoitoon. Kriisien nopeat syntymiset lienevät aiheuttaneen pakon sopeutumiselle, mutta päätöksentekijöiden kommentit muutoksista ja niiden syistä osoittavat, että ennen kriisejä ja niiden aikana tehdyistä toimenpiteistä voidaan havaita piirteitä, joissa aiemmat tavat ja järjestelmät varautua ja hallita kunnan turvallisuutta on kyseenalaistettu. Olipa sopeutumisen tai politiikkaoppimisen suhde mikä hyvänsä, käy aineistosta ilmi, että turvallisuuden hallinnan ilmapiiri on muuttunut näiden konkreettisten kriisien myötä.

4.3 Keskeiset teemat – Tieto ei lisää tuskaa

Luvussa 4.3 käsitellään aineistosta nousevat keskeisimmän opit liittyen viime vuosina tapahtuneeseen kehitykseen. Luku kuvailee tekijöitä, jotka aineiston analyysin perusteella voidaan nostaa kaikista keskeisimpään rooliin, keskusteltaessa teemoista, jotka vaikuttavat kuntien turvallisuuteen.

Aineiston analyysi osoittaa, että kunnat haluavat tehdä yhteistyötä erilaisten toimijoiden kanssa. Kompleksisessa eri toimijoiden muodostamassa hallinnan kentässä kunnat tarvitsevat tietoa onnistuakseen. Tämä tiedonsaantiin liittyvä teema nousee aineistosta toistuvasti esiin. Tässä luvussa aihetta käsitellään kahden alaluvun avulla, toisen keskittyessä tiedon liikkumiseen ja tilannekuvaan, toisen puretuessa tämän tiedon liikuttamisen mahdollistaviin verkostoihin ja yhteistyön muotoihin.

4.3.1 Tiedon liikkumisen ja tilannekuvan merkitys

Koko yhteiskuntaa laaja-alaisesti koskevaan turvallisuuden hallintaan osallistuu laaja joukko erilaisia toimijoita. Tämä teema toistuu useasti aineiston analyysissä. Aineisto korostaa, että monien erilaisten häiriötilojen hoidossa tarvitaan jokaisen toimijan saumatonta yhteistyötä, jotta lopputulema olisi kaikkien kannalta haluttu. Vuosien 2015 ja 2022 pakolaiskriisien hoitoon on osallistunut laaja joukko toimijoita. Tämän osalta kohdemaakunnan kuntapäätäjät nostavat yhteisen tilannekuvan merkityksen korkeaan arvoon. Koska kriisi ei ratkea yhden toimijan panoksella, on äärimmäisen tärkeää saada mukaan laaja joukko muita tekijöitä. Kuitenkin niin, että jokainen toimija toimii saman tilannekuvan ja tiedon äärellä, eikä kukin omissa oloissaan.

”Et mun mielestä viranomaiset on tajunnu, et sitä informaatiota jaetaan ni sillai niinku avoimesti niinku toistemme kesken, niin sillä on iso merkitys ja kommunikoidaan, että mitä kukin tekee niin, sit se kokonaistilannekuva on niinku parempi ja ajantasaisempi, kun ehkä sillon 15...” - Haastateltava nro 6.

Jotta tilannekuva saadaan kaikkien tietoon, tarvitaan sopivat kanavat tiedon liikkumisen mahdollistamiseksi. Kuntien osalta turvallisuuden hallinta ja varautuminen rakentuu normaalioloissa ja toiminnan tulisi myös kriisitilanteessa perustua näiden normaaliolojen järjestelmien varaan (ks. Korhonen 2010; Talvitie, Rantanen & Hämäläinen 2018; Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009; Ström 2007). Aineiston perusteella normaalioloissa tehty pohjatyö on helpottanut menneiden kriisien hoitoa. Tiedon liikkumisen mahdollistavat kontaktit ja verkostot on rakennettu tietoisesti valmiiksi jo normaalioloissa ja kriisin koittaessa oikeat puhelinnumerot ovat olleet kaikkien ulottuvilla koko koneiston pikaisen kokoamisen varalle.

Yhteisen tilannekuvan rakentuminen on aineiston perusteella mahdollista, jos kaikki toimijat saadaan helposti saman pöydän ääreen omine ydinosaamisineen. Tämä on samalla koettu merkittäväksi myös oppimisen kannalta. Jos yksi toimija oppii jotain, ei pitäisi pitää itsestään selvänä, että kaikki muut toimijat liikkuisivat saman tiedon äärellä. Laajamittaisen maahantulon osalta tämä on näkynyt esimerkiksi niin, että vain muutamat henkilöt ovat tunteneet teemaa koskevan lainsäädännön riittävän tarkasti ja ilman tämän osaamisen ja tilannekuvan jakamista muut toimijat olisivat mahdollisesti olleet autuaan tietämättömiä mahdollisista toimintatavoista kriisinhoidon jatkamisen osalta.

Kompleksinen toimintakenttä ja laaja sidosteisuus eri toimijoiden välillä on aineiston perusteella pakottanut tähän yhteisen tilannekuvan muodostamiseen.

Menneiden kriisien opettamana kohdemaakunnan kuntien päättäjät haluavat tuottaa tilannekuvaa paljon systemaattisemmin. Tämä ei koske pelkkää kunnan omaan toimintaan liittyvää tilannekuvaa, vaan myös yhteisesti muiden toimijoiden kanssa rakennettua ymmärrystä kokonaisuudesta. Vaikka kunnan rooli nähtäisiinkin jonkin tietyn tyyppisen kriisin hoidon osalta vähäiseksi esimerkiksi lakisääteisten tehtävien osalta, korostuu aineiston kuntapäättäjien puheesta halu kuulua ryhmään tai verkostoon, joka kyseistä kriisiä hoitaa.

”että sanotaan, että tieto lisää tuskaa mutta miusta tässä asiassa kyl nimenomaan päinvastoin...” – Haastatteltava nro 2.

”siinä korona – Ukraina -jälki mikä on minkäki seurausta sitten, mutta et tosi paljon systemaattisemmaks mennä myös niinku se kaupungin vallan tilannekuvan kokoominen meidän johdolle ja sitte niitten akuuttien asioiden selvittely et on ihan niinku pidetty kirjaa et kuka selvittää mitäkin ja kuka on vastuussa minkäkin tilannekuvan niinku päivittämisestä” – Haastatteltava nro 6.

Sana *systemaattinen* toistuu aineistossa useaan otteeseen käsiteltäessä menneiden vuosien tapahtumia ja niiden kriisinhoitoa. Halu rakentaa laadukkaampaa tilannekuvaa yhteistyössä eri toimijoiden välillä pohjautuu ymmärrykseen kriisien kompleksisesta luonteesta. Systemaattisuus on näkynyt kuntien sisäisessä toiminnassa, mutta etenkin niiden toiminnassa muiden toimijoiden kanssa. Tästä lisää seuraavassa alaluvussa.

Tiedon merkitys korostuu ratkottaessa vaikeita ja kompleksisia ongelmia. Sana ”pirullinen ongelma” (engl. wicked problem) ei varsinaisesti korostunut aineiston analyysissä menneiden kriisien osalta, mutta nyky-yhteiskunnan ongelmat saattavat usein koostua tämän määritelmän ympärille. Pirullisilla ongelmilla tarkoitetaan tilanteita, jossa jokainen yritys muodostaa ratkaisu muuttaa ymmärrystä ongelmasta. Ongelman ”pirullisuuteen” voi liittyä esimerkiksi seuraavanlaisia piirteitä: Ongelmalle ei ole yhtä tiettyä kuvausta ja se muuttuu ymmärryksen lisääntyessä. Koska ongelmaa on vaikea selittää, ei sille voida välttämättä selittää ratkaisua. Ei myöskään voida määrittää ongelman ratkaisuksi oikeaa tai väärää, enneminkin vain ”parempi” tai ”huonompi”, tai

”riittävän hyvä”, tai ”ei riittävän hyvä”. Pirulliset ongelmat esiintyvät yhteiskunnallisessa kontekstissa ja ongelmien monimuotoisuudesta kertoo suuri määrä niihin liittyviä toimijoita omine tulkintoineen. Näiden ongelmien ratkaisussa korostuu kokonaiskuvan ymmärtäminen ja sen jälkeinen ymmärrys siitä, kuka haluaa ja mitä. (Rittel, 1967) Vaikka termi ”pirullinen ongelma” ei esiintynyt aineistosta, korostui siinä ymmärrys siitä, että nyky-yhteiskunnassa ongelmat saattavat muodostua tämänkaltaisiksi vaikeasti ymmärrettäviksi kokonaisuuksiksi. Vaikka ongelman määritelmä ei olisi tämän ”pirullisen” kaltainen, korostuu aineistosta yhteisen ymmärryksen rakentaminen vaatimuksena muidenkin yhteiskuntaa koskevien ongelmien ratkaisemiseksi.

4.3.2 Yhteistyö ja verkostot tiedon liikkumisen mahdollistajina

Edellisessä luvussa käsiteltyä tiedon liikkumisen ja tilannekuvan merkitystä on syytä pohtia myös niiden rakentumisen näkökulmasta. Yhteinen tieto ja tilannekuva muodostuvat useiden eri toimijoiden tuodessa oman osaamisensa saman pöydän ääreen. Tämä teema toistuu aineistossa useaan otteeseen.

Tutkimuksen kohdemaakunnan verkostoyhteistyötä on kuvattu jo hieman edellisissä luvuissa. EK-turvan kehittyminen tapahtui jo ennen tutkimuksen kannalta keskeistä vuoden 2015 pakolaiskriisiä. Verkostoyhteistyön arvo oli ymmärretty merkittäväksi osaksi erilaisten laajasti koko yhteiskuntaa koskevien kriisien hoitoa jo ennen tätä. Aineistosta käy kuitenkin ilmi, että konkreettisen toiminnan ja kriisinhoidon kautta yhteistyön tärkeät piirteet on ymmärretty tarkemmin. Yhtenä tällaisena merkittävänä piirteenä ovat esimerkiksi vastuujakojen ymmärtäminen ja eri toimijoiden tunteminen jo normaaliolojen aikana. Se, että vastapuolella on kasvot tai ylipäätään toimijoilla toistensa yhteystiedot valmiina, helpottaa kaikkien toimimista tilanteessa, jossa jotain normaalista poikkeavaa häiriötilaa aletaan ratkomaan nopeallakin aikataululla. Eri toimijoiden väliset rajapinnat ovat aineiston perusteella kompleksisessa turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kentässä välillä vaikeasti hahmotettavissa. Tämän ongelman ratkaisua on aineiston perusteella mahdollista lähestyä juuri yhteistyötä ja verkostomaista toimintaa lisäämällä.

”...näissä on se huomattu, että täytyy olla siellä vastapuolellakin niin sanotusti kasvot...”-Haastateltava nro 1.

”Se on nimenomaan siinä, että kun periaatteessa siinä on monta toimijaa mukana ja omalla tavalla lähestyy sitä omista lähtökohdistaan sitä tilannetta, niin silloin nimenomaan ne rajapinnat ja niiden rajapintojen toimivuus, niin se ymmärrys niinku siitä että kuka oikeasti hoitaa asioita ja kuka on se kumppani, kuka on vastuuviranomainen esimerkiksi...” - Haastateltava nro 5.

Monien eri toimijoiden ja erilaisten intressien sekamelskassa kokonaisuuden hallinta voi käydä haastavaksi. Monimutkaistuvassa yhteiskunnassa suoria käskytyssävyntänteitä ja hierarkkisia järjestelmiä korvataan muilla ohjauksen muodoilla, kun yksinkertaisilla ratkaisuuilla ei pystytä ratkomaan vaikeimpia ongelmia (Haveri & Pehk 2008). Tämä voi ohjata toimintaa esimerkiksi erilaisiin yhteistyöverkostoihin, niin kuin aineistosta käy ilmi. EK-turvan sisäiset vastuujaoit ovat aineiston perusteella tapauskohtaisia aina kriisin luonteesta riippuen. Verkostoa ei johda yksittäinen toimija, vaan johtovastuu muodostuu luonnollisesti sille toimijalle, joka on kriisinhoidon suhteen merkittävimmissä roolissa.

Maakunnan kuntien osalta johtovastuun luonnollinen siirtymä esimerkiksi jollekin turvallisuudesta vastaavalle viranomaiselle on nähty kriisinhoidon kannalta järkeväksi. Vaikka vastuu kriisinhoidon johtamisesta ei kuuluisi kunnille, tai niiden lakisääteiset tehtävät olisivat kriisin kannalta mitättömät, korostaa aineisto kuntien halua olla mukana tämän yhteisen tilannekuvan äärellä. Aineisto osoittaa, että vaikka menneiden pakolaiskriisien hoidon päävastuu on ollut muilla toimijoilla, on kuntiin kohdistunut esimerkiksi suuri määrä vihamielistä palautetta. Näihin tilanteisiin liittyen yhteinen tilannekuva ja yhdessä sovitut tavat viestiä ovat avainasemassa tilanteessa, jossa kunta joutuu ottamaan kantaa aiheeseen. Tällainen paineen kohdistuminen on tavallaan luonnollinen osa kuntien toimintaa. Kuntaliiton erilaisissa valmiussuunnitelmissa käytetään usein termiä ”alueensa ihmisten yhteisö”, joka kuvaa tätä kuntien roolia eräänlaisena koko alueen kaiken toiminnan kattavana instituutiona (ks. Kuntaliitto 2022). Aineiston perusteella tämänkaltaisten seikkojen takia kuntien keskeinen rooli tulisi tunnistaa myös tilanteissa, joissa niiden toimivalta tai lakisääteiset tehtävät eivät suoraan aseta niitä vastuulliseen positioon.

Verkostoyhteistyön syntymisen ja tiivistymisen syyt tutkimuksen kohdemaakunnassa perustuvat pitkälti siihen, että alueen toimijat havaitsivat turvallisuuden rakentuvan tiedon liikkumisesta eri toimijoiden välillä. Verkostotoiminnan arvo nähdään mm. siinä, että jokaisen toimijan ei tarvitse itse, vähäisine resursseineen, selvittää vaikeita kokonaisuuksia. Verkostotoiminnan kannalta voidaan pitää olennaisena sitä, että mukaan kootaan kaikki tietyn aiheen kannalta olennaiset toimijat, jotta näiden resurssit saadaan mukaan hyödyttämään suurempaa kokonaisuutta (Jäppinen 2011).

”...pyritytty siihen, että tällä alueella tehtäis niin kun lähestulkoon samalla tavalla ja sit taas ihan yhtä lailla, että kaikkien ei tarvis sitä pyörää keksiä itse uudelleen, vaan on niin kuin se asiantuntijoiden tukiverkosto olemassa... se on ehkä se merkittävä” – Haastateltava nro 1.

Turvallisuuteen liittyvän yhteistyön keskeinen osa-alue on tutkimuksen aineiston perusteella toimivat rajapinnat. Toiminnan sidosteisuuden ymmärtäminen on tiivistänyt kohdemaakunnan toimijoita esimerkiksi harjoittelemaan yhdessä erilaisten kriisien ja häiriötilojen hoitoa. Tämä on opettanut tiedon liikkumisen tärkeydestä ja auttanut ymmärtämään, että jokaisen toimijan omien yksityiskohtaisten toimintakorttien sijaan kriisinhoidossa korostuu eri toimijoiden osaamisen ja vastuiden yhdistäminen. Eräänlainen yhteistyön kulttuuri on tässä avainasemassa.

”...huomataan se, miten suuri arvo valmiilla rakenteilla, sekä loistavalla viranomaisten välisellä yhteistyöllä ja valmiilla yhteistyömalleilla on.” – Haastateltava nro 8.

4.4 Hallintoa vai hallintaa?

Luku 4.4 tiivistää kolmen aiemman alaluvun tuloksia toisen tutkimuksen keskeisen teeman eli uuden julkisen hallinnan kautta. Aineiston analyysi osoittaa, että tutkimuksen kohdekunnissa huomio on kiinnittynyt viime vuosina paljolti oman kunnan hallintorakenteiden lisäksi ulospäin erilaisiin yhteistyöverkostoihin. Tutkimuksen aineistonkeruuseen rakennettu puolistrukturoitu kysymysrunko ei ohjannut välttämättä

vastaamaan kysymykseen; ”*Mikä on kunnan rooli turvallisuuden hallinnan verkostoissa?*”, mutta aineistosta nousee toistuvasti esiin huomioita, jotka ohjaavat pohdintaa juuri tähän laajan toimijakentän hallintaan sen sijaan, että huomio kiinnittyisi kunnan omiin hallintorakenteisiin.

Tätä hallinnan teemaa käsitellään tulevissa kappaleissa kunnan näkökulmasta ja pohditaan mm. valtion roolia yhtenä suunnannäyttäjänä kaikille suomalaisille kunnille niiden koosta ja resursseista riippumatta.

4.4.1 Syyt ilmapiirin muutoksen taustalla – Kuka johtaa?

Tutkimus pyrkii kartoittamaan kuntien turvallisuuden hallinnan mahdollista muutosta viimeisten vuosien aikana. Ilmapiirin voidaan kuvailla muuttuneen aineistossa käsitellyiden konkreettisten kriisien ja niiden hoitamiseen liittyvien toimenpiteiden johdosta. Pohdittaessa kunnan toimintaa osana eri toimijoiden muodostamia turvallisuusverkostoja, on mielenkiintoista pohtia mikä taho kuntia ohjaa toimimaan kokonaisturvallisuuden kannalta parhaalla tavalla. Niin kuin aineistosta käy ilmi, on eri toimijoiden muodostama yhteistyöverkosto toimiessaan oivallinen tapa liikuttaa tietoa ja opettaa sen eri osapuolia. Tähän liittyen valtion rooli ja sen kyky ohjata kuntia puhutti aineistossa.

Valtion ohjaus turvallisuusasioissa on aineiston perusteella ollut viime vuodet varsin yleisluontoista. Ohjeet jonkin asian hoitamiseen ovat saattaneet olla tyyliltään yhteen muottiin valettuja ja vastuu ohjeen tulkinnasta ja kuntakohtaisesta toteutuksesta on jäänyt kunnille itselleen. Varautumisen osalta tämä voi haastaa eri resurssein toimivia kuntia. Kohdemaakunnan erikokoiset kunnat ovat aineiston perusteella hyötäneet siitä, että verkostoyhteistyön turvin uusien asioiden käsittelyssä on ollut tukena muita saman aiheen parissa toimivia. Valtion ohjaus ei tämän perusteella ole ollut merkittävin ajuri muutokselle, tai ainakaan suurin toimija muutoksen jalkauttamisessa turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kentälle. Aiheeseen liittyvä aiempi tutkimus valtion ja kuntien suhteesta kertoo myös kuvaa eräänlaisesta irrallisuudesta näiden kahden osapuolen välillä (ks. Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009).

”...sellasta yleisluonnollista, vähän niinkun kärjistäen vois sanoa näin, että valtiovallan osalta on kerrottu et tilanne tämä ja viimesenä lauseena sanottu, mut et kunnat ratkaisevat nämä itsenäisesti miten sit siellä omassa toimipisteessä tehdään.” – Haastateltava nro 1.

”Niin ja ja täähän on niinku normaalien ministeriöitten toimintatapa muutenkin et periaatteessa silloin ku he on omalla tavallaan antanu yleisohjeen tai yleiskirjeen lähettäny, silloin ei meillä sitä asiaa ratkastu... eihän se siinä vaiheessa ne jotka panee sen täytäntöön niin nehän vasta rupee lukemaan et mitä nää on kirjottanu että sitten siellä lukee, että lukekaa joku ohjekirja jostain et voitte tietää missä tästä on kysymys... selvä... Eli se todellakaan se homma ei oo hoidettu kun se yleiskirje lähtee sieltä ministeriöstä.” – Haastateltava nro 5.

Aineisto korostaa resurssien kulkevan käsi kädessä laadukkaan toiminnan kanssa. Resurssit taas muodostuvat aineiston mukaan kunnolliseksi siinä vaiheessa, kun asia kirjataan lakiin ja sitä kautta sen toimeenpano pakotetaan esimerkiksi kuntien toimintaan. Valtion rooli on tätä kautta merkityksellinen, mutta viime vuosien konkreettisten tapahtumien johdosta kohdemaakunnan kuntien toimintakulttuuri turvallisuuden hallinnan ja varautumisen suhteen on ilman valtiotakin tarkentunut ja muuttunut systemaattisemmaksi. Yhteistyön määrää on lisätty toimijoiden oma-aloitteisuuden pohjalta, eikä valtio ole tätä toimintaa ohjannut. Voidaan siis huomata, että kuntien oma toiminta ja niiden osallistuminen verkostotoimintaan voi tällä tavoin itseohjautuen kehittää ja opettaa valtavasti. Valtion roolia näiden verkostojen perustamisessa ja ohjaamisessa on mielenkiintoista pohtia, samalla tavoin kuin verkoston sisäisiä vastuujaakoja tai valtasuhteita.

4.4.2 Turvallisuus on yhteistyötä

Viime vuosien turvallisuusteemaan liittyviä tapahtumia ovat värittäneet myös hallinnon muutokset. Kuntakentän on kerrottu olevan murroksessa jo useamman vuoden ja saman menon voidaan nähdä jatkuvan. Aineisto kertoo hallinnan ja hallinnon sekavuudesta.

”No sitten sitä samaahan se on, että niinkun meillä tuli hyvinvointialueet tai siis EKsote tuli yhteinen sotepiiri, niin sillehän meni hirveen iso osa meidän varautumisesta ja taas se rajapinta pelastuslaitoksen EKsoten välillä ja muuta niin nehän on koko tän vuosikymmenen periaatteessa vähän niinku epäselviä et kenen toiminta, kenen pitää varautua mihinkin ja missä se vastuuraja sitten aina kulkee.” – Haastateltava nro 5.

Kunnan roolia tämän murroksen keskellä voidaan pohtia esimerkiksi hallinnan käsitteen kautta. Hallinnan käsitteen erilaisille määritelmille on tyypillistä, että käsite ohjaa keskittämään hallinnon rakenteiden sijaan huomiota prosesseihin ja erilaisiin tapahtumaketjuihin, joiden kautta hallinto toimii (Klijn 2008, 508). Näitä monimutkaisia tapahtumaketjuja ei yleensä voida hallita yksinkertaisilla ratkaisuilla tai järjestelmillä, vaan hierarkkisten järjestelmien merkityksen vähentyessä tilalle nousee muita ohjauksen muotoja (Haveri & Pehk 2008, 7). Aineiston mukaan tällaisessa monimutkaisessa kokonaisuudessa, häilyvine vastuujakoineen ja erilaisine rajapintoineen, huomio keskittyy eri toimijoiden kykyyn varautua ensin omien toimintojensa osalta, mutta niiden lisäksi myös sovittaen ne muiden toimijoiden kanssa sidosteisessa kokonaisuudessa. Kunnan omien vastuiden hahmottaminen on aineiston perusteella selkeämpää, jos se hahmottaa ympärillä toimivien vastuita. Viime vuosien osalta tällainen hallinta-ajattelu on tiivistänyt entisestään eri toimijoiden yhteistyötä ja ainakaan aineistoon haastatelluiden kuntapuolen päättäjien osalta huomio ei ole keskittynyt pelkästään kunnan sisäiseen toimintaan, vaan pikemminkin kunnan ulkopuolisiin suhteisiin.

”Kaakkoissuomalainen yhteistyö on tässä niinku parantunut ja kehittynyt ja siitä on tullu semmosta systemaattisempaa ja nää yhteistyöryhmät on toiminu paremmin.” – Haastateltava nro 7.

Uuden julkisen hallinnan näkökulmasta toimivaa verkostoyhteistyötä voidaan pitää keskeisenä osana turvallisuuden rakentumista myös kuntakentällä. Onnistuakseen tässä kuntien tulee pystyä pitkäjänteiseen sitoutumiseen sekä ammatillisen että poliittisen johdon osalta (ks. Jäppinen 2011). Aineiston tulkinnan perusteella voidaan kohdemaakunnan kuntien kuvailla ymmärtävän tämän kompleksisen toimintakentän haasteet ja vaatimukset myös verkostoyhteistyölle. Pitkäjänteinen työ yhteistyön lisäämiseksi on opettanut uutta ja lisännyt toimijoiden tietoisuutta ja mahdollisuuksia tehdä toimenpiteitä turvallisemman yhteiskunnan puolesta. Tutkimuksen rajauksen

kannalta keskeisen kriisin - laajamittaisen maahantulon - tilanteessa yhteistyön kasvaminen on auttanut hoitamaan jälkimmäistä kriisiä paremmin, aiemman oppien pohjalta. Kohdemaakunnan yhteistyö ei ole helpottanut pelkästään kuntien toimintaa, vaan esimerkiksi muutkin viranomaiset ovat hyötäneet eräänlaisen hiljaisen tiedon liikkumisen mahdollistumisesta verkoston kautta. Hallinnan välineen lisäksi verkostoja voidaan pitää tämänkaltaisen oppimisen, kehittämisen ja innovaatiotoiminnan työvälineinä, joita kunnat ja muut toimijat voivat käyttää aiemman tiedon siirtämiseen tai uusien käytänteiden juurruttamiseen (Jäppinen 2011).

4.4.3 Muuttaako hallinta-ajattelu turvallisuutta?

Turvallisuuden hallinnan (ei siis hallinnon) näkökulmasta tutkimuksen kohdemaakunnassa on tehty viime vuosina määrätietoisia toimenpiteitä yhteistyön kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi. Tästä hallinnan näkökulmasta julkishallinnon tulisi kyetä ohjaamaan ja johtamaan erilaisia verkostoja sekä arvioimaan nykyisiä perinteisiä toimintatapoja niiden suhteen (ks. Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009; Nyholm 2008). Etelä-Karjalan alueella yhteistyö on saanut alkunsa näiden silloisten ”perinteisten” toimintatapojen kyseenalaistamisesta, mikä muutamien vaiheiden jälkeen johti EK-turvan perustamiseen, nimenomaan yksittäisen kunnan ja sen turvallisuuspäällikön toimesta. Viime vuosien konkreettiset tapahtumat ovat muovanneet yhteistyöverkostoa vielä aiempaa kokonaisvaltaisemmaksi.

Viimeisten vuosien kriisit ovat kirkastaneet kohdemaakunnan kuntien ja alueen muiden toimijoiden ja viranomaisten riippuvuussuhdetta. Tämän ymmärtäminen ja normaaliolojen valmistelut ja harjoittelu ovat saaneet turvallisuuden hallinnan toimintakulttuurin leviämään myös sellaisten toimijoiden arkeen, joilla ei entuudestaan ollut suurempaa kiinnostusta aiheesta tai ymmärrystä sen tärkeydestä. Yksittäisten toimijoiden oman puurtamisen kautta tätä ei välttämättä olisi samalla tehokkuudella tapahtunut. Aineisto korostaakin tätä julkisen hallinnan teemaan liittyvää yhteistyötä ja erilaisten riippuvuussuhteiden tunnistamista keskeiseksi syyksi muutoksiin.

Aineiston analyysi osoittaa, että kohdemaakunta olisi alueen päättäjien mukaan selvinnyt vuoden 2015 pakolaiskriisin hoidosta hienosti, mikäli turvapaikanhakijoiden aalto olisi kohdistunut Tornion rajanylityspaikan sijaan heidän maakuntansa alueelle. Aineistosta käy kuitenkin ilmi, että turvallisuuden hallinta ja varautuminen on noussut näiden tapahtumien jälkeen vielä enemmän keskiöön ja valmius vastata koronakriisin jälkeiseen Ukrainan sodasta seuranneeseen pakolaiskriisiin oli parempi kuin vuonna 2015. Kokonaisuudessa vuoden 2022 tapahtumat ovat näyttäneet maakunnassa hillityiltä ja suhteellisen helposti hallittavilta, vaikkakin osittain monelle toimijalle työtä aiheuttavina. Valmius vastata tilanteeseen on koettu hyväksi.

Konkreettisten kriisien aikana opitut asiat ja normaalioloissa rakentunut yhteistyö ja harjoittelemisen kulttuuri ovat auttaneet vuoden 2022 pakolaiskriisissä. Alueen päättäjät näkevät verkostotyön merkittäväksi osaksi tuota kehitystä. Verkostotyö on opettanut aiheen eri toimijoiden sidosteisuutta, erilaisia rajapintoja sekä tiedon liikkumisen ja tilannekuvan merkitystä. Hallinta-ajattelua tai uutta julkista hallintaa kuvaillaan aiemmassa kuntia koskevassa tutkimuskirjallisuudessa vastaukseksi pirstaleiseen ja kompleksiseen, monien eri toimijoiden kattavan kentän päätöksenteon toteuttamiseen (ks. Anttiroiko et. al. 2007; Hakari 2013; Haveri & Pehk 2008; Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009). Tämänkaltaista ajattelua on nähtävissä kohdemaakunnan päättäjien toiminnassa. Ek-turvan perustaminen kertoo vanhojen käytänteiden kyseenalaistamisesta ja kyvystä rakentaa uutta ihmisten oppiessa vanhojen toimintamallien puutteellisuudesta. Tämänkaltaista toimintaa on tapahtunut jo ennen tutkimuksen kohdekriisejä, mutta toimintakulttuurin muutos on aineiston perusteella näkynyt vasta konkreettisten kriisien herättäessä toimijat, jotka eivät ennen ole ydintoimenkuvineen vastaavanlaisessa toimintaympäristössä työskennelleet. Tällainen ilmapiirinmuutos on terästännyt jo ennen edelläkävijämäisesti toimineen maakunnan turvallisuuden hallintaa ja varautumista.

5. TUTKIMUKSEN KESKEISET LÖYDÖKSET

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on ollut selvittää kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen nykytilaa. Nykytilan selvittämisen ohella toinen merkittävä tavoite on liittynyt mahdollisten viime vuosina tapahtuneiden muutosten taustojen selvittämiseen. Tämän muutoksen syntyä on tarkasteltu politiikkaoppimisen teorian näkökulmasta ja käsitelty muutoksen teemoja mm. suhteessa uuden julkisen hallinnan paradigmaan.

Tutkimus lähestyy aihetta aiemman tiedon valossa, joka kuvaa kuntien turvallisuuden hallinnan tilaa paikoittain heikoksi. Aiempi tutkimus osoittaa, että osa Suomen kunnista on pystynyt edelläkävijämäiseen suorittamiseen, mutta valtaosan kohdalla taso on jäänyt heikoksi. (ks. esim. Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009) Tämän näkökulman pohjalta tutkimus on pyrkinyt kartoittamaan kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen nykytilaa ja sen kehitystä kohdemaakunnaksi valikoituneen Etelä-Karjalan osalta. Turvallisuuden ollessa erittäin laaja käsite on tutkimus rajattu yksittäisen häiriötilan tai kriisin osalta laajamittaiseen maahantuloon. Tämä on mahdollistanut kahden menneinä vuosina tapahtuneen ajankohdiltaan otollisen häiriötilan vertaamisen keskenään (vuoden 2015 Lähi-Idän pakolaiskriisi ja Ukrainan sota ja siitä seurannut pakolaisvyöry 2022), vaikkakin näiden luonne on poikennut toisistaan.

Seuraava kaksiosainen tutkimuskysymys on ohjannut tutkimuksen rakentumista suhteessa sen tavoitteeseen.

Millaiseksi kuntien turvallisuuden hallinnan taso koetaan kunnissa vuoden 2022 laajamittaisen maahantulon tilanteessa?

Onko kuntien valmius vastata kriisiin muuttunut vuoden 2015 pakolaiskriisin kokemusten pohjalta?

Tutkimuksen 4. luku kuvasi aineistosta nousseita yksittäisiä teemoja suhteessa teoriaan. Tämä 5. luku käy läpi tutkimuksen keskeiset löydökset. Se toisin sanonon argumentoi oppimista tapahtuneen ja käy läpi muutoksen syitä, opittuja teemoja sekä sitä, miten ne ovat vaikuttaneet menneiden kriisien hoitoon.

5.1 Vuosien 2015 ja 2022 häiriötilat

Loppuvuonna 2015 Lähi-Idän pakolaiskriisin seuraukset kantautuivat konkreettisesti suomalaisten arkeen. Yli 30 000 pakolaista saapui pohjoisesta Tornion rajanylityspaikan kautta Suomeen ja alueen kunnat, valtio ja viranomaiset olivat hetken ihmeissään tapahtumien kärjistyisestä. Tutkimus osoittaa, että Etelä-Karjalan maakunnassa tilanne pysyi rauhallisena johtuen toiminnan keskittymisestä toisaalle. Kuitenkin verrattaessa tilanteen hallintaa länsirajalta kohdemaakuntaan, käy aineistosta ilmi, että Etelä-Karjalan maakunnan kuntapäätäjät uskoivat olleen jo tuolloin tilanteen tasalla, mikäli turvapaikanhakija-aalto olisi sen kautta saapunut Suomeen. Median silloinen uutisointi korosti tapahtumien hankalaa hallittavuutta ja sen turvallisuutta heikentäviä lieveilmiöitä, mutta aineiston perusteella valmius vastaanottaa nuo ihmiset olisi ollut valmiina ainakin järjestelmien ja erilaisten toimintamallien suhteen Itä-rajalla. Länsi-ajan tapahtumien seuranta herätti tuolloin Etelä-Karjalassa aiheen parissa työskennelleiden päättäjien mielissä lähinnä ihmetystä ja kummastusta.

Ajatus; *”kyllä meillä olisi ollut valmius”* kuvastaa kohdemaakunnan uskoa omaan edelläkävijyyteensä suhteessa osaan muista Suomen maakunnista. Liekkö syynä ollut myös haastatteluiden aikana muutaman kerran esiin nostettu alueen maantieteellinen sijainti ja historia, mutta laajamittaiseen maahantuloon liittyvät riskiarviot näyttivät olevan kirkkaammin mielessä kuin länsirajalla. Verkostoissa tapahtuvalle yhteistyölle oli annettu mahdollisuus jo ennen vuotta 2015, tämän jälkeisten vuosien tiivistäessä sitä entisestään. Koronakriisin kerrottiin opettaneen häiriötilan johtamiseen liittyvissä asioissa ja turvallisuuden hallinnan ja varautumisen ilmapiirin kerrottiin laajentuneen useamman toimijan arkeen. Myös sellaisten, joiden arkeen se ei aikaisemmin ollut kuulunut kuin ”pakollisten” suunnitelmien tai ”paperien” osalta.

Vuoden 2015 jälkeiset kriisit näyttivät hioneen jo valmiiksi edelläkävijämäisen maakunnan toimintatapoja. Yhteistyö tiivistyi ja konkreettisten kriisinhoitotoimenpiteiden ja harjoittelun opettamana tietyt turvallisuuteen liittyvät seikat tarkentuivat ja selkiytyivät tiiviimmäksi osaksi eri toimijoiden arkea. Venäjän aloitettua julman hyökkäyssodan Ukrainaan keväällä 2022, syntyi turvapaikanhakija-aalto, joka kosketti ja koskettaa edelleen myös Suomea. Verrattuna vuoden 2015 tapahtumiin kriisin

luonteen kerrottiin näkyneen erilaisena kohdemaakunnan alueella. Turvapaikanhakijoiden status tilapäistä suojelua saavina ja suomalaisten suuri auttamisen halu kuvailtiin merkittävimmiksi tekijöiksi kuvailtaessa eroja näiden kriisien välillä. Suomalaisten suuri halu auttaa pakotti päättäjiä ajoittain rauhoittelemaan ja pyytämään malttia kaikilta kiinnostuneilta. Kriisiin luonteen erilaisuus esimerkiksi tilapäisen suojelun osalta taas ihmetytti ja pakotti toiminnasta eniten tietäviä avaamaan uusia ja vaikeammin tulkittavia lainkohtia myös esimerkiksi kuntaorganisaatioiden sisällä.

Kokonaisuudessa vuosien 2015 ja 2022 laajamittaisen maahantulon tilanteet nähtiin epäkriisimäisinä tapahtumina Etelä-Karjalassa. Kummankaan osalta alueen kuntien toimintakykyä ei päästy testaamaan niin kutsutussa todellisessa kriisitilanteessa. Tutkimus kuitenkin osoittaa, että ajat ovat opettaneet ja auttaneet ymmärtämään turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kokonaisuutta paremmin. Tästä tarkemmin luvuissa 6.2 ja 6.3.

5.2 Sopeutumista vai oppimista?

Tarkasteltaessa kohdemaakunnan turvallisuuden hallinnan ja varautumisen tilaa kahden eri kriisin aikana, keskiöön nousee mahdollisen muutoksen tulkitseminen. Tämä tutkimuksen keskeinen teema lähtee jo tutkimuskysymyksen asettelusta. Niin kuin edellä 5.1 luvussa kerrottiin, kohdemaakunnan suorituskykyä ei päästy kunnolla testaamaan, vaan tilannetta kuvasi lähinnä tietynlainen sopeutuminen uusiin muutoksiin.

Kuitenkin keskittyessä sopeutumisen ja oppimisen eroihin, on tutkimuksen tuloksesta nähtävissä, että kohdemaakunta on turvallisuuden hallinnan ja varautumisen osalta tehnyt tietoisia kyseenalaistuksia. Tämä nousi esille keskusteltaessa alueen yhteisen turvallisuusyhteistyöstä vastaavaan EK-turvan synnystä jo ennen tutkimuksen varsinaista ajallista rajausta, vuonna 2010. Entisten mallien kyseenalaistaminen synnytti uutta ja paransi turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kulttuuria entisestään. Oppimisen näkökulma näkyy myös siinä, miten alueen kuntapäätäjät kertovat systemaattisesta työstä turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tätä työtä voisi kuvailla tietoisesti yhteistyön rakentamiseksi ja uusien mahdollisten uhkien ja riskien kartoitukseksi. Kohdemaakunta Etelä-Karjalan turvallisuudesta vastaavien päättäjien puheesta huokuu, että maakunta

vaikuttaa olevan todella kaukana ”ajautuvasta” toimijasta, joka törmäisi uusiin häiriötiloihin ilman perinpohjaista varautumista.

Vaikka alueen suorituskykyä ei kunnolla päästy mittaamaan laajamittaisen maahantulon hoidossa, kuvattiin elon olleen viime vuosina eräänlaista kriisistä kriisiin siirtymistä. Puhuttaessa kriiseihin varautumisesta korostui kuitenkin se, että valmiita toimintasuunnitelmia on mahdotonta laatia tarkasti etukäteen esimerkiksi erilaisten toimintakorttien muotoon. Tämä eräänlainen kyvyttömyys ennakoida erilaisia kriisejä näkyi puheissa, joissa alleviivattiin, ettei kriisi olisi kriisi ilman tietynlaista yllätyksellisyttä. Tällaista yllätyksellisyttä tarjosi esimerkiksi koronakriisi, joka laittoi toimijat täysin uudenlaisten tapahtumien äärelle. Samalla se laittoi heidät sopeutumaan. Poliitiikkaoppimisen teorian näkökulmasta sopeutuminen ja eräänlainen ajautuminen uusiin ratkaisuihin ei kuvaa todellista poliitiikkaoppimista (ks. esim. Haas 1990). Tällöin muutoksia ei välttämättä nähdä syntyneen kasvaneen ymmärryksen ja tietoisien muuttamisen näkökulmasta, vaan sopeutuen (ks. esim. Kröger 2009; Bennet & Howlett 1992). Kuitenkin tarkasteltaessa kohdemaakunnan toimenpiteitä esimerkiksi sopeutumaan pakottaneen koronakriisin osalta, on nähtävissä, että alueen turvallisuudesta vastaavat tahot ovat rakentaneet normaalioloissa tuonkin kriisin hoitoa auttavia rakenteita, toisin sanoen valmiita yhteistyöverkostoja ja kontakteja, jotka helpottivat tämänkin yllätyksellisen kriisin hoitoa. Kuntien sisäisten rakenteiden osalta viime vuosina on tiedostettu turvallisuuden tärkeyttä aiheena ja lisätty sen läsnäoloa jokapäiväisessä päätöksenteossa. Tällainen turvallisuusilmapiirin juurtuminen kuntien toimintaan on malliesimerkki normaaliaikojen johtamiskäytänteiden valmistamisesta myös kriisejä kestäviksi. Kriisijohtamisen vastuujaakoja tutkittaessa johtamismallien tulisi perustua tällä tavoin normaaliolojen mallien pohjalle (ks. esim. Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009; Ström 2007).

Kohdemaakunnassa oppimisen ydin lienee ollut se, että kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen hoitaminen ei onnistu pelkästään joidenkin lakisääteisten todella pakollisten asioiden ”oto-hoitamisena” (*oman työn ohessa*). Tämän ymmärtäminen on laittanut alueen toimijat, muutkin kuin kunnat, etsimään tarvittavaa tietoa. Tätä tietoa etsiessä on huomattu, että yksittäisinä toimijoina tuon tiedon äärelle ei päästä johtuen monista osaamiseen tai esimerkiksi resursseihin liittyvistä seikoista. Tällainen tulkinta on johtanut kasvavaan yhteistyöhön ja valmiiden verkostojen rakentamiseen, ylläpitämiseen

ja tiivistämiseen. Tällaiseen toimintaan liittyy suuri määrä asioita, joita ei lailla pakoteta tai edes muutoin ohjata valtion toimesta tekemään. Toiminta rakentuu itseohjautuvuuden kautta edellä mainitun kaltaiseen yhteistoimintaan, jota alueen päättäjät korostavat merkitykselliseksi osaksi turvallisuuden hallinnan ja varautumisen toteutumista.

Vielä lopuksi on hyvä pohtia sopeutumisen ja tietoisien oppimisen paikoin häilyvää rajausta. Kohdemaakunnan päättäjät kertovat, että kriisijohtamisen syklin osalta juuri tämä konkreettinen kriisivaihe ja senaikainen toiminta opettavat eniten. Useasti tuo kriisinhoidon akuutein polttopiste on osittain myös sopeutumista johonkin ennen niin ennalta arvaamattomaan. Ilman konkretiaa ei välttämättä synny kokemuksia esimerkiksi juuri edellä mainitun yhteistoiminnan ja tiedon liikuttamisen toimivuudesta. Tämän osalta uudenlaisten kriisien aikana selvitetystä ennen tuntemattomista asioista on kasattavissa iso määrä uutta tietoa ja ratkaisuja toiminnan kehittämiseksi. Lopputulemana viime vuosien kriiseistä voisi tutkimuksen tulosten perusteella sanoa, että sopeutuessa oppii. Tai ainakin on mahdollista oppia, mikäli ymmärrystä aiheesta halutaan tosissaan lisätä. Tämä tietynlainen kriisinaikaisten toimintamallien konkreettinen testaaminen ja mahdollinen kyseenlaistaminen on Etelä-Karjalan kuntapäättäjien mielestä keskeinen osa kriiseistä palautumista ja toipumista. Samalla se on heidän mielestään sitä konkretiaa, joka opettaa eniten. Tutkimuksen perusteella politiikkaoppimista ja sopeutumista ei pitäisi siis tulkita toisiaan täydellisesti poissulkevinä kokonaisuuksina.

5.3 Mitä opittiin? Yhteistyö, verkostot, tiedon liikkuminen, tilannekuva...?

Tutkimuksen keskeinen löydös tiivistyy kuntien kasvaneeseen ymmärrykseen tiedon liikkumisen ja tilannekuvan merkityksestä sekä niiden syntymisen mahdollistavista verkostoista ja erilaisista yhteistyön muodoista. Tämä näkyy sekä kunnan sisällä että etenkin sen ulkopuolella. Edellinen alaluku argumentoi oppimista tapahtuneen etenkin olosuhteissa, joissa kunnat pääsivät tai joutuivat testaamaan valmiuttaan jonkin konkreettisen tapahtuman aikana. Tiedon liikkumisen merkityksen ymmärtäminen liittyy laajempaan julkisen hallinnan paradigmaan, jossa korostuu eri toimijoiden muodostaman laajan ja kompleksisen toimintakentän hallinta. Tuossa ympäristössä kokonaisvaltainen

turvallisuus näyttää rakentuvan jokaisen toimijan panoksesta yhteisen intressin eli turvallisen yhteiskunnan muodostamiseen.

Kohdemaakunnan alueella huomattiin jo ennen vuotta 2015, että kuntien lisäksi muutkaan viranomaiset eivät yksistään pääsee varautumaan tai ratkomaan laajasti eri yhteiskunnan osa-alueita koskevia kriisejä tai häiriötiloja. Saumattomaan yhteistyöhön taas tarvitaan yhteinen tilannekuva, jonka pohjalta kaikki toimijat ymmärtävät oman roolinsa ja tietävät, mitä ympärillä tapahtuu. Tällaisen kokonaisvaltaisen ymmärryksen syntyminen ei näytä tutkimuksen perusteella olevan mahdollista ilman eri toimijoita yhteen kokoavia verkostoja. Näiden verkostojen rooliin suhteen ei kohdemaakunnan osalta löytynyt yhtä päävastuussa olevaa johtavaa tahoa tai viranomaista, vaan verkoston luonne on rakentunut alusta alkaen tilannekohtaiseen johtovastuuseen aina asialistalla olevan tapauksen piirteistä riippuen.

Yksittäisten toimijoiden rooli saattaa käsillä olevan aiheen sisällöstä riippuen olla hyvinkin pieni tai olematon, mutta yhteisenä kokemuksena verkoston toiminnasta huokuu halu ottaa kaikki mahdollinen saatavissa oleva tieto vastaan. Tämä korostuu etenkin häiriötilan koittaessa, etenkin sen synnyn ja alkuhämmennyksen aikana. Tuolloin ei haluta olla tilanteessa, jossa aletaan vasta selvittämään kuka tai ketkä mistäkin asiasta ehkä saattoivat vastata. Normaalioloissa lujittunut yhteistyö on ihanteellisessa tilanteessa auttanut toimijoita ymmärtämään välisiään vastuujakoja ja esimerkiksi kuntien osalta erilaisten mahdollisten skenaarioiden pohjalta on luotu tietäntyyppisten jakojen perusteella toimintamalleja kunnan sisäisille toimenpiteille. Viimeisen kymmenen vuoden aikana kohdemaakunnan kuntien ilmapiiri on turvallisuuden hallinnan ja varautumisen osalta liikkunut arjen tasolla tärkeämmäksi ja toiminnasta huokuu ajatus, että valmiuden tulee olla koko ajan toiminnan ytimessä erittäin laaja-alaisiakin uhkia silmällä pitäen.

Uuden julkisen hallinnan näkökulmasta verkostoissa tapahtuvan yhteistyön merkitys korostuu muissakin kuin turvallisuuteen liittyvissä asioissa. Valtiokeskeisyys heikkenee ja monimuotoinen hallinnan kenttä laajenee eri hallinnon tasoilla toimiville julkisyhteisöille ja mahdollisesti myös yksityisen sektorin puolelle (ks. esim. Pierre 2000; Anttiroiko et. al. 2007). Vastuun jakaantuminen ja toimijoiden moninaisuus laittaa kunnat pohtimaan eri sidosryhmien merkitystä. Huomio täytyy kyetä siirtämään lähellä toimivista paikallistoimijoista myös kauemmas valtion tai kansainvälisten verkostojen

suuntaan, mikä vaatii laajaa hallintakapasiteettia (Anttiroiko et. al. 2007). Tällainen toimintakentän moninaisuus voi heikentää kuntien nopeaa ja yhdenmukaista asioiden hoitamista (ks. Juntunen, Nurmi & Stenvall 2009). Tutkimus osoittaa, että kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen ilmapiirissä näkyy tietty aiheen tärkeyden ymmärtäminen. Jos kunnan sisällä aiheen kerrotaan koskettavan yhä useampaa toimijaa ja sen kerrotaan olevan esillä useasti mitä erilaisimmissa konteksteissa, vaikuttaa tuo varmasti myös kunnan sidosryhmien toimintaan. Aiheen tärkeyden ymmärtäminen tuo turvallisuusaspektin useammin esiin, mikä taas tuo päätöksentekoon näkökulmia, joita ei välttämättä ”lintukoto-Suomessa” ennen tuotu esiin. Jos toimintaa ei erikseen ohjata valtion toimesta, eikä kuntia jatkuvasti herätellä ymmärtämään turvallisuuteen liittyviä seikkoja, on luonnollista pohtia aloitteen jäämistä juuri kunnille itselleen. Tätä aloitteellisuutta on tutkimuksen kohdemaakunnassa ollut selvästi nähtävissä.

5.4 Menneiden vuosien opit ja toimintakulttuurin muutos

Tutkimus osoittaa kohdemaakunnan kehitykseen peilaten, että edelläkävijämäisessäkin maakunnassa on otettu turvallisuuden hallinnan ja varautumisen osalta kehitysaskelaita lähimenneisyydessä. Maailmanlaajuiset kriisit ovat kantautuneet Suomeen asti, mikä on näkynyt kuntien havahtumisessa mahdollisiin uusiin uhkakuviin. Menneet vuodet ovat muuttaneet kuntien toimintakulttuuria turvallisuuteen liittyvissä asioissa. Aihe on arkipäiväistynyt ja se on useammin esillä tilanteissa, joissa sitä ei aiemmin niin merkittävästi huomioitu.

Kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen tason koetaan siis muuttuneen. Laajamittaisen maahantulon osalta syynä ei voi niinkään pitää pelkästään yksittäisen vuoden 2015 pakolaiskriisin hoitoa, vaan pikemminkin sitä kokonaisuutta ja toimintaympäristön tilaa, missä kunnat ovat viime vuosina toimineet. Kohdemaakunnan osalta valmius vastata erilaisiin ennalta-arvaamattomiinkin kriiseihin nähdään laadukkaaksi, koska menneiden vuosien kehitys on tiivistänyt yhteistyön toimivaksi ja kriisiin kuin kriisiin nähdään olevan valmius vastata tuon verkoston pohjalta. Poliitikaoppimisen teorian näkökulmasta muutosten taustalta löytyy piirteitä aiempien mallien toimivuuden kyseenalaistamisesta ja lisääntyneestä ymmärryksestä liittyen

aiheeseen. Tämä puoltaa politiikkaoppimista tapahtuneen. Samalla viime vuosien osalta korostuu kuitenkin pakottava sopeutumisen tarve, kun kunnat ovat joutuneet reagoimaan asioihin, joiden hoitaminen on valtionkin tasolla aiheuttanut harmaita hiuksia. Tätä kriisistä kriisiin elämistä ja sopeutumista korostaa hyvin koronapandemian vaihdos sotatilaan Euroopassa. Tämän kaiken keskellä kunnat ovat joutuneet sopeutumaan, mutta tehneet samalla toimenpiteitä kehittääkseen järjestelmästään kriisinkestävämpää ja mahdollistaakseen alueensa ihmisille mahdollisuudet hyvään elämään.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Kunnat ymmärtävät hallinnan merkityksen?

Kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen tila on tämän tutkimuksen perusteella kohentunut vuodesta 2015 tähän päivään. Tutkimuksen kohdemaakunta Etelä-Karjala näyttäytyi edelläkävijämäisenä toimijana suhteessa esimerkiksi median antamaan kuvaan 2015 vuoden pakolaiskriisiä enemmän hoitaneisiin maakuntiin. Edelläkävijämäisen maakunnan kohdalla on kuitenkin tapahtunut kehitystä turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kentällä. Tämä on tutkimuksen analyysin perusteella peräisin politiikkaoppimisesta, mutta osittain myös sopeutumisesta.

Kohdemaakunnan keskeinen kehitys liittyy uuden julkisen hallinnan paradigman mukaiseen kompleksisen ja monitoimijaisen toimintakentän hallintaan. Kuntien turvallisuuden hallinta ja varautuminen näyttää tutkimuksen perusteella vaativan laajaa verkostomaista yhteistyötä onnistuakseen. Tämä yhteistyön määrä näyttää lisääntyneen tietoisin päätöksin tutkimuksen kohdemaakunnassa. Merkittävänä kehitysaskeleena voidaan myös pitää kuntien sisällä tapahtunutta ilmapiirinmuutosta. Tietynlainen turvallisuusnäkökulma näyttää olevan esillä menneitä vuosia enemmän, eikä siihen suhtauduta enää vain yksittäisten turvallisuudesta vastaavien työnä. Aiheen arkipäiväistyminen näyttää tarkentaneen varautumista ja kiinnostus siihen liittyen näyttää lisääntyneen.

6.2 Turvallisuuden hallinnan ja varautumisen verkostotyö eriarvoistuvien kuntien pelastajina?

Tutkimus sivusi useaan otteeseen monitoimijaisen kentän vastuuajakoja. Kunnan roolia turvallisuuden hallinnan kentällä ei ole helppoa määritellä sen toimiessa monissa tilanteissa tärkeässä roolissa ilman varsinaista lakisääteistä pakkoa. Paikoittain tässäkin

pienen ja rajatun otannan tutkimuksessa päästiin keskustelemaan kuntien välisistä eroista ja valtion roolista näiden kuntien toiminnan tukemiseen. Juntunen, Nurmi & Stenvall (2009) toivat tutkimuksessaan ilmi kuntien eriarvoisuuden liittyen niiden mahdollisuuksiin käyttää yhteneväisiä resursseja turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen. Heidän mukaansa kuntakenttä jakaantui tuolloin ”perässä hihtäviin, normaaleihin suorittajiin, sekä edelläkävijöihin”. Yhtenä keskeisenä syynä tuohon tasoeroon kuvattiin nimenomaan resursseja, joita isommilla kunnilla on ollut käyttää etumatkansa kasvattamiseen.

Valtion rooli näyttäytyi tässä tutkimuksessa eräällä tavalla etäisenä. Tutkimus antaa viitteitä siihen, että valtion suunnalta tuleva ohjaus on turvallisuuden hallintaan liittyvissä aiheissa ollut yleisluontoisia, eikä siinä ole tarkasti huomioitu kuntien välisiä eroja esimerkiksi resurssien suhteen. Vastuu ohjauksen tulkinnasta on siis jäänyt kunnille itselleen. Ohjeiden tulkinnan osalta suurin resurssein ja suuremmalla ammattitaidolla toimivat isot kunnat ovat näissä tilanteissa helpommassa asemassa. Pienten kuntien osalta tieto ohjeiden tulkintaan täytyy kaivaa itse, eikä tuota työtä ole tekemässä suurten kuntien käytössä olevaa laajempaa joukkoa ammattilaisia.

Vastaukseksi tähän kuntien eriarvoisuuteen on tutkimuksen perusteella mahdollista ehdottaa laajemman alueen ja monitoimijaisen toimijakentän yhteenkokoavaa verkostotyötä. Tutkimus osoittaa, että toimiessaan tällainen verkostotyö auttaa pienempiä toimijoita näkemään erilaiset turvallisuuteen liittyvät näkökulmat samalla tavoin kuin suuret, aiheen parissa suuremmilla resursseilla toimivat kunnat. Pelkkä tiedon ja tilannekuvan äärelle pääseminen auttaa pienempiä toimijoita ymmärtämään kokonaiskuvan paremmin ja saamaan valmiita ratkaisuja ja toimintamalleja omaan toimintaansa. Verkoston tuoma tuki ja turva, valmiit kontaktit sekä verkostotyössä tapahtuva oppiminen näyttävät auttavan merkittävästi sen eri toimijoita.

Tutkimus sivusi hieman verkostotyön vastuujakoja. Yksittäisen kunnan rooli tämänkaltaisen verkoston sisällä voi olla tilanteesta riippuen erilainen. Tutkimuksen kohdemaakunnan turvallisuusyhteistyö sai alkunsa ”suutuspäissään” kyseenalaistetuista aikaisemmista malleista, jotka eivät mahdollistaneet kunnan pääsyä tarvittavan tiedon äärelle. Yleisellä tasolla vastaavanlaiseen aloitteellisuuteen yhden kunnan ja sen turvallisuuspäällikön osalta ei kannattane laskea suuria odotuksia. Keskiöön nousee siis kysymys, kuka verkoston perustaa ja miten sitä johdetaan? Kohdemaakunnan verkostotyö

osoittaa, että vastuu johtamisesta tai tarkemmin ottaen mieluummin koordinoinnista voi hyvinkin onnistua eräänlaisen sihteeristön toimesta, johtovastuun jäädessä tilannekohtaisesti sille toimijalle, joka häiriötilan tai kriisin kannalta jää keskeisimpään rooliin. Verkoston syntyyn taas liittyy keskeisesti maantieteellinen sijainti.

Kaikki alueen toimijat yhteenkokoavaa mallia ja sen maantieteellistä rajausta voi lähestyä monesta näkökulmasta. Muuttuvat hallinto- ja palvelurakenteet tuovat mukanaan mahdollisuuden miettiä verkostojen aluejakoja esimerkiksi hyvinvointialueiden rajojen mukaan, mikäli esimerkiksi tämän tutkimuksen maakuntajako ei suoraan osoita yhtä selkeää koordinoivaa tahoja toiminnan taustalle. Turvallisuuden hallinnan ja varautumisen verkostojen synnyn ja niiden sisäisten vastuujakojen tutkiminen olisi tämän tutkimuksen annin jälkeen mielenkiintoinen suunta jatkotutkimukselle. Hallinnon rakenteiden muuttuminen Sote-uudistuksen astuessa voimaan on näyttänyt tuovan lisäkuluja ja uusia hallinnon johtajia ja työntekijöitä. Tuosta näkökulmasta verkoston kulurakennetta tulisi pystyä pohtimaan suhteessa sen tuomiin hyötyihin. Etelä-Karjalan mallin parhaat puolet näkyvät ulospäin esimerkiksi varsin vaivattomilta näyttävien johtamiskäytänteiden muodossa. Alueelle ei ole synnytetty uutta ja kallista omaa hallinnon koneistoa omaavaa verkostoa, vaan eri toimijat tuovat yhteistyöhön oman osaamisensa ja tätä tiedon ja taidon määrää pystytään koordinoimaan ilman suurta erikseen rakennettua hallintoa.

Tutkimus korostaa tiedon ja tilannekuvan merkitystä kuntien turvallisuuden hallinnassa ja varautumisessa. Tätä kokonaisuutta on lähestytty kuntien näkökulmasta itsestäänselvänä tarpeena, mutta siihen liittyvä erilaisten haasteiden pohdinta jäi tästä tutkimuksesta kokonaan pois ja seuraavien tutkimusten kohteeksi. Verkostotyö tuonee omat haasteensa tietynlaisen tiedon salaamiseen liittyviin seikkoihin. Kaikkien toimijoiden tieto ei kuulu kaikille toimijoille. Tähän liittyen verkostoyhteistyön sisäistä toimintaa pitäisi myös pystyä tarkastelemaan tästä turvallisuuden näkökulmasta ja sen suhteesta lakiin. Uuden julkisen hallinnan piirteitä esiin tuova turvallisuuspuolen verkostoyhteistyö tarvitsee aiheen tuoreuden vuoksi paljon lisätutkimusta sen eri toimijoiden intressien ja tiedon vapaan liikuttamisen osalta. Yhteistyölle on tämän tutkimuksen perusteella nähtävissä valtaosin hyödyt, mutta siihen liittyvät uudet haasteet esimerkiksi tietynlaisen arkaluontoisen tiedon tai verkoston sisäisten toimintamallien haasteisiin liittyen tarvitsevat jatkotutkimusta. Aihetta olisi arvokasta lähestyä kuntien lisäksi myös monien muiden toimijoiden näkökulmasta.

6.3 Tapaustutkimuksen laajuus ja luotettavuus

Hyvä tutkimuskäytäntö pitää sisällään omien valintojen arvioivaa tarkastelua, tutkimusta ohjaavien sääntöjen tuntemusta sekä luotettavuuskriteereiden omaksumista. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuutta ei voida ilmaista jonkin objektiivisen tai määrällisen mittarin mukaisena arviona, vaan luotettavuutta tarkastellaan kyseisen tutkimuksen antamissa kehyksissä. Tutkijan ja tutkimuskohteen ollessa vuorovaikutuksessa keskenään ei täydelliseen objektiivisuuteen päästä. Silloin keskeiseksi tekijäksi jää tutkijan kyky tunnistaa oma subjektiivisuutensa ja sellaiset arvot, jolla on merkitystä tutkimuksen kulun ja lopputuloksen kannalta. Tämän arvioitavuudessa keskeistä on, että lukija kykenee seuraamaan tutkijan päättelyä ja voi halutessaan asettaa sen kritiikin kohteeksi. (Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 169)

Tutkijan esiymmärrys aiheesta suuntaa ajatuksia ja ohjaa häntä tiedon hankinnassa (Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 173). Tämän kapean tapaustutkimuksen osalta aiheeseen liittyvä esiymmärrys ja siihen suhtautuminen pohjautuvat pitkälti median ja aiemman tieteellisen tutkimuksen luomaan kuvaan kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen vaihtelevasta tilasta. Sen suhteen tutkimuskysymys rakentui pitkälti selvittämään mahdollista menneiden vuosien kehitystä ja kysymysrunko muodostettiin näiden muutosten ja niiden syiden tunnistamiseen. Tämä, tutkimuksen kohdemaakunnan sattumanvarainen valinta sekä haastateltavien valikointi aiheen parissa työskentelevistä ihmisistä on keskustelunarvoinen asia. Tutkimuksen luotettavuuden kannalta on hyvä hahmottaa haastateltavien identiteetti kertomassa heille tärkeästä temasta. Tässä kohtaa itseään edelläkävijämäiseksi maakunnaksi ja sen asiantunteviksi toimijoiksi itseään pitävät ihmiset voivat näkökulmastaan antaa kokonaisuuden kannalta vinoutuneita vastauksia.

Tutkimuksen laadun ja luotettavuuden arviointiin liittyy myös tutkimuksen aineiston hankintaan ja analysointiin liittyvät kysymykset. Kolmannessakin luvussa sivuttu aineiston luotettavuuden arviointi voi liittyä esimerkiksi aineiston kokoon ja sen kylläntymiseen eli saturaatioon. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa tutkija alkaa näkemään haastateltavien vastauksissa samojen asioiden toistumista, eikä uudet haastattelut tuota enää tutkimusongelman kannalta uutta tietoa (ks. esim. Puusa, Juuti &

Aaltio 2020, 176; Hirsjärvi, Hurme 2022). Tämän tutkimuksen opinnäytetyömäinen luonne on rajannut aineiston koon melko pieneksi, yhteensä kahdeksaksi haastateltavaksi. Haastateltavien valintaa ja sen tuomia luotettavuuteen vaikuttavia seikkoja pohdittiin jo luvussa 3.2. Tämän voisi tiivistää kerraten sen, että varsin pienellä aineistolla oli mahdollista saada varsin yhdenmukainen ja kylläntymään alkava aineisto, mutta kuitenkin melko kapealta sektorilta. Suuremmalla otannalla aineistoa voisi mahdollisesti rikastuttaa entisestään.

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan käsitellä reliabiliteetti -käsitteen kautta. Vaikkakin termin käyttöä on kritisoitu laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa, voidaan sen kautta kommentoida tämänkin tutkimuksen luotettavuutta. Reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimuksen toistettavuutta. Toisin sanoen sitä, päästäänkö kahdella mittauksella samanlaiseen tulokseen. (Puusa, Juuti & Aaltio 2020; Tuomi, Sarajärvi 2018) Tätä toistettavuutta voidaan lähestyä tämän tutkimuksen kannalta kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin reliabiliteetin suhteen siltä osin, olisiko toisella mittauksella saatu sama tulos, minkä tämä tutkimus tuotti. Tämä arvioinnin kannalta on huomioitava, että ihmisen käyttäytyminen on kontekstisidonnaista, minkä johdosta on mahdotonta olettaa, että kahdella eri menetelmällä tai eri tutkijoiden havaintoja käyttämällä saataisiin sama tulos (Puusa, Juuti & Aaltio 2020, 169). Toinen tämän tutkimuksen kannalta keskeinen toistettavuuteen liittyvä arvioi koskee aiheen maakunnallista rajausta ja sitä kautta yleistettävyyttä kaikkien Suomen kuntien osalta. Niin kuin tutkimuksen tuloksista käy ilmi, vaikuttaa kohdemaakunta olleen tarkemmin perillä esimerkiksi 2015 vuoden tapahtumien hoidosta, mitä sen ajan toimenpiteiden keskiössä ollut muu osa Suomea saattoi eri lähteiden mukaan olla. Tämän alueiden ja kuntien eriarvoisuuden tulisi olla keskiössä arvioitaessa esimerkiksi sitä, voiko kohdemaakunnassa toimineet turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyvät käytännöt toimia sellaisinaan muualla.

Laadullisen tutkimuksen perusta muodostuu tutkimuksen perustelujen osalta sen eri havaintojen teoriapitoisuuteen. Teoreettisessa tutkimuksessa keskeinen uskottavuuskysymys muodostuu argumentoinnin suorittamisesta, eli siitä miten uskottavasti ja pätevästi lähteitä käytetään. (Tuomi, Sarajärvi 2018) Kuntien turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyvä aiemman tutkimuksen vähäinen määrä kytki tämän tutkimuksen pitkälti arkitodellisuuteen, eikä keskustelua aiemman

tieteellisen tutkimuksen kanssa käyty valtavissa määrin. Kaksi toisistaan erillistä teoriasuuntausta, uusi julkinen hallinta, sekä politiikkaoppimisen teoria toivat myös omat haasteensa tutkimuksen teoriapohjan hahmottamiseen. Aineiston tulkinnassa nuo kaksi menivät osittain limittäin, tutkimuksen puhuessa välillä siitä, opittiinko jotain ja toisaalta taas siitä, mitä opittiin. Teoriaohjaavan sisällönanalyysin osalta aineiston analyysin tulkinnan luotettavuutta arvioitaessa on hyvä mainita tutkimusasetelman ja tutkijan vahva suuntautuminen selvittämään juuri uuden julkisen hallinnan paradigman mukaisia piirteitä käsiteltävästä aiheesta. Turvallisuuden hallintaan liittyvä tutkimus ohjautuu sinänsä loogisesti juuri tuon uuden julkisen hallinnan käsittelemään monitoimijaiseen ja kompleksiseen toimintakenttään, mutta sen piirteiden tutkimisen subjektiivisuus on silti hyvä nostaa esille. Tutkimuksen luotettavuuden kannalta onkin olennaista avata lukijalle tutkimuksen aineistonkeruuseen sekä sen analyysiin käytetyt menetelmät.

Tämänkin tutkimuksen luotettavuuden arvioinnin osalta voidaan todeta, että täyteen objektiivisuuteen on mahdotonta päästä tilanteessa, jossa ihminen suorittaa tekemisen tunteidensa ja arvojensa läsnä ollessa (Lincoln, Guba 2013, 38). Näiden pohjustusten ja arvioiden jälkeen voidaan kuitenkin todeta, että tutkimuksen tulos kulkee yhtenäisesti linjassa aiemman tutkimuksen kanssa. Verkostomainen turvallisuuden hallinta on esiintynyt paljon esimerkiksi Kuntaliiton puheissa ja tämän tutkimuksen osalta voidaan arvioida, että ainakin yksi edelläkävijäksikin mahdollisesti tituleerattava maakunta jakaa saman tavan ajatella.

6.4 Jatkotutkimuksen mahdollisuudet

Hallintotieteellisen tutkimuksen ytimessä voidaan nähdä olevan kolme erilaista ulottuvuutta. Nämä kolme ulottuvuutta; poliittinen ulottuvuus, julkisen johtamisen ulottuvuus sekä oikeudellinen ulottuvuus muodostavat sidosteisin kokonaisuuden. Tämän kokonaisuuden ja sen eri ulottuvuuksien välisten suhteiden tutkiminen nousee keskiöön tarkasteltaessa hallintotieteellistä tutkimusta. (Zalmanovitch 2014) Tämän tutkimuksen näkökulmat linkittyvät pitkälti julkisen johtamisen ulottuvuuteen. Tutkimus on käynyt läpi keinoja, millä turvallisempaa yhteiskuntaa voidaan rakentaa katsottaessa ongelmaa

kuntien näkökulmasta. Ajoittain esiin on noussut myös poliittinen ja oikeudellinen ulottuvuus, mutta näiden kahden rooli on muutoin jäänyt varsin vähäiseksi.

Aiheen kokonaisvaltaisemman ymmärtämisen osalta nämä kaksi jäljelle jäänyttä, poliittinen sekä oikeudellinen ulottuvuus, ansaitisivat osansa jatkotutkimusta silmällä pitäen. Aineistossakin vilahdelleet kommentit resurssien ja toimenpiteiden kulkemisesta käsi kädessä liittyvät kiinteästi poliittiseen päätöksentekoon, jossa arvioidaan, mihin kunta tai isommassa mittakaavassa alueet tai valtio haluavat panostaa. Tähän teemaan liittyy myös pohdinta siitä, ohjaako tai pakottaako lainsäädäntö tällä hetkellä riittävästi kuntia, tai olisiko tietyillä tarkennuksilla saatavissa lisää potentiaalia irti kuntien turvallisuuden hallintaan ja varautumiseen liittyen. Samalla tavoin tutkimuksen keskiöön noussut avoin ja läpinäkyvä verkostotyö ja tiedon liikkuminen voisi olla keskeinen aihe tutkittavaksi oikeudellisesta näkökulmasta. Kaikkea tietoa kun ei mahdollisesti voida kaikille jakaa verkostotyön toimivuuden ja siitä syntyvien etujenkaan hyötyjä perustelemalla.

Tutkimuksen tietoiset rajaukset sulkivat pois esimerkiksi laajemman alueellisen, kokonaisvaltaisen ymmärryksen selvittämisen liittyen kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen tasoon. Tämä laajempi koko Suomen kattava aineisto, voisi antaa perspektiiviä alueellisista eroista. Kuntien toiminnan tason selvittämistä saattaisi myös edesauttaa muiden toimijoiden mielipiteiden kartoitus. Tätä näkökulmaa, ei tässä tutkimuksessa huomioitu lainkaan.

Kokonaisuudessaan tutkimus on yksittäisenä kapeaotantaisena pistokokeena pyrkinyt hahmottamaan, miten tietty maantieteellisesti rajattu alue ja sen kuntapäätäjät ovat nähneet kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kehittymisen menneinä vuosina. Turvallinen yhteiskunta näyttää muodostuvan erittäin monitoimijaisen joukon yhteistyönä. Kompleksinen toimintakenttä vaikuttaa vaativan enemmän kuin yksittäisten toimijoiden osaamista. Vaade yhteistyölle on ilmeinen. Keskustelu aiheen ympärillä näyttää arkipäiväistyneen, konkreettisten kriisien muistuttaessa normaalioloissa tapahtuvan varautumisen tärkeydestä. Kuntakentän varautumisen tason nähdään kohentuneen, vaikkakaan sen roolia ei välttämättä vielä tunnisteta kunnolla yhtenä yhteiskunnan kokonaisvaltaisen turvallisuuden takaavista toimijoista. Maailmantilanne pitäne keskustelun turvallisuudesta keskiössä tulevina aikoina. Aiheen ajankohtaisuus

antaa siis otollisen maaperän tutkia lisää tätä turvallisen yhteiskunnan teemaa myös hallinnollisesta näkökulmasta.

7. LÄHTEET

Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A., & Siitonen, P. (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet (3. uud. p.). Tampere University Press.

Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences*, 25(3), 275–294.
<https://doi.org/10.1007/BF00138786>

Eskola, Jari., & Suoranta, Juha. (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino.

Euroopan komissio. (2022). Tietoa Ukrainan sotaa pakeneville. toimitettu: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine_fi (19.11.2022)

Haas, E. B. (1990). When knowledge is power: three models of change in international organizations. University of California Press.

Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Tampere University Press.

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
<https://doi.org/10.2307/422246>

Haveri, A., & Pehk, T. (2008). Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. (Kunnallistutkimuksia). Tampere University Press.

Henttu, J. (2015) EK-turva - Yhteistoimintaa Etelä-Karjalassa. Tilannekuvia kriisityöstä 2015. Toimitettu: https://seccsymposium.files.wordpress.com/2015/09/tilannekuvia-kriisityosta_esitys_joni-henttu.pdf (02.10.2023)

Hermann, C. F. (1963). Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 8(1), 61–82.
<https://doi.org/10.2307/2390887>

Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2022). Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö ([2. painos]). Gaudeamus.

Jessop, Bob. “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development.” *International social science journal* 50.155 (1998): 29–45. Web.

Juntunen, Nurmi, V.-P., & Stenvall, J. (2009). Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. Suomen kuntaliitto.

Jäppinen, T. (2011). *Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta*. Tampere University Press.

Järvenkylä, N., & Nerg, P. (2019). *Tiukka paikka*. Docendo.

Klijn, E.-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505–525.

Korhonen, J. (2010). *Kunnan kriisijohtaminen*. Pelastusopiston julkaisu.

Kröger, L. (2009). *Policy change and learning: implementing EU environmental policies affecting agriculture*. Tampere University Press.

Kuntalaki 410/2015: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

Kuntaliitto. (2020) *Kunnan varautumisen johtaminen*. Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2071-kunnan-varautumisen-johtaminen>

Kuntaliitto. (2022). *Laajamittaisen maahantulon valmiussuunnitelma*. Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2142-laajamittaisen-maahantulon-valmiussuunnitelma>

Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. (2012). Tampere University Press.

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (2013). *The constructivist credo*. Left Coast Press, Inc.

Maahanmuuttovirasto. (2016). Vuonna 2015 myönnettiin hieman yli 20 000 oleskelulupaa, uusia Suomen kansalaisia reilut 8 000. <https://migri.fi/-/vuonna-2015-myonnettiin-hieman-yli-20-000-oleskelulupaa-uusia-suomen-kansalaisia-reilut-8-000> (22.1.2016). toimitettu: (1.5.2023)

Maahanmuuttovirasto. (2023) *Palvelut. Maahanmuutosta kansalaisuuteen – elinvoimaisen ja turvallisen Suomen rakentaja*. toimitettu: <https://migri.fi/tietoa-virastosta> (17.01.2023)

Nyholm, I. (2008). *Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta*. Tampere University Press.

Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*.

Pelastuslaki 379/2011: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379>

Pierre, J. (2000). *Debating governance*. Oxford University Press.

Pursiainen. (2018). *The crisis management cycle: theory and practice*. Routledge.

Puusa, A., Juuti, P., & Aaltio, I. (2020). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus.

Päivinen, J. (2017). Mitä tiedämme maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista?: Selvitys maahanmuuton taloudellisten vaikutusten kokonaisuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriä.

Rittel, H. (1967). Wicked problems. *Management Science*, (December 1967), 4(14).

Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3–30.
<https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918>

Ryynänen, A. (2006). Kunnan luottamushenkilö. Edustaja päättäjä poliitikko. (Sisäasiainministeriön Keskustelualoitteet -julkaisusarja).

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). Aineisto- ja teorialähtöisyys.
https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L2_3_2_3.html (4.11.2023)

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). Analyysi ja tulkinta.
https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L7_3.html (27.11.2023)

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). Strukturoitu ja puolistrukturoitu haastattelu. https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_3_3.html (5.11.2023)

Sisäministeriö (2023). Hallinnonala. toimitettu:
<https://intermin.fi/ministerio/hallinnonala> (17.01.2023)

Sisäministeriö. (2022). Kansallinen riskiarvio. toimitettu:
<https://intermin.fi/pelastustoimi/varautuminen/kansallinen-riskiarvio> (19.11.2022)

Sisäministeriö. (2016). Suomen kansallinen riskiarvio 2015. Sisäministeriön julkaisu 2016:3

Sisäministeriö. (2019). Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriön julkaisuja 2019:5

Sisäministeriö. (2023). Laajamittainen maahantulo ja varautuminen. toimitettu:
<https://intermin.fi/maahanmuutto/toimijat-ja-avastuut/laajamittainen-maahantulo-ja-varautuminen> (17.01.2023)

Sisäministeriö. (2023). Maahanmuuton toimijat ja vastuut. toimitettu:
<https://intermin.fi/maahanmuutto/toimijat-ja-vastuut> (16.4.2023)

Sisäministeriö. (2023). Tehtävät ja tavoitteet. toimitettu:
<https://intermin.fi/ministerio/tehtavat-ja-tavoitteet> (17.01.2023)

Sisäministeriö. (2023). Tilapäinen suojele. toimitettu:
<https://intermin.fi/ukraina/tilapainen-suojelu> (1.5.2023)

Sisäministeriö. (2023). Turvapaikanhakijat ja pakolaiset. toimitettu:
<https://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset> (1.5.2023)

Sisäministeriö. (2023). Ukrainan kriisi. toimitettu: <https://intermin.fi/ukraina> (1.5.2023)

Ström, Markku. (2007) Varautuminen kunnissa. Pelastusopiston julkaisu.
https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/2017/02/35628_strom2007.pdf

Suomen Punainen Risti. (2023). Turvapaikanhakijoiden vastaanotto. toimitettu:
<https://www.punainenristi.fi/tyomme/apua-maahanmuuttajille/turvapaikanhakijoiden-vastaanotto/> (17.01.2023)

Talvitie, Rantanen & Hämäläinen. (2018). Kunnan rooli turvallisuudessa korostuu. KAKS – Kunnallisan kehittämissäätiö. Kunnallisan kehittämissäätiön julkaisu 20.

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (Uudistettu laitos.). Tammi.

Valmiuslaki 1552/2011: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

Valtioneuvoston kanslia. 2009. Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa. Työryhmän väliraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarha 15/2009. Helsinki.
https://vnk.fi/documents/10616/622958/J1509_Valtion+kriisijohtamismallin+toteuttaminen+alue-+ja+paikallishallinnossa.pdf/166b2ff1-55a8-4a9b-bccf-dfc7db1048ca/J1509_Valtion+kriisijohtamismallin+toteuttaminen+alue-+ja+paikallishallinnossa.pdf?version=1.0&t=1422455222000

Zalmanovitch, Y. (2014). Don't reinvent the wheel: the search for an identity for public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 808–826.
<https://doi.org/10.1177/0020852314533456>

8. LIITTEET

Puolistrukturoidun haastattelun kysymysrunko:

Kuntakentän valmius vuoden 2015 pakolaiskriisiin?

1. Muistellaan kunnan/kuntien valmiutta vastata laajamittaiseen maahantuloon syksyllä 2015. Missä tehtävässä toimit silloin ja miltä tapahtumat näyttivät suhteessa omaan työhösi?
2. Millaiseksi koit varautumisen tason tuona aikana?
3. Millaiselta toiminta pakolaiskriisin ympärillä vaikutti? Mitkä olivat suurimpia haasteita ja onnistumisia?
4. Millaiseksi koit tapahtumien kulun? Ilmenikö tapahtumien alkaessa jotain välittömiä suuria yllätyksiä, joista opittiin välittömästi jotain uutta?

Mikä muuttui / Mitä tapahtui kriisin jälkeen?

1. Mitä tapahtui kuntasi varautumiselle ylipäätään? Tapahtuiko muutoksia varautumisen osalta koskien laajamittaista maahantuloa?
2. Kerro eri toimijoiden yhteistyön määrästä ja mahdollisesta muutoksesta kriisin jälkeisinä vuosina (2015 →)? (esimerkiksi tilannekuvan rakentamisen suhteen)
 - a. Kunnan sisällä?
 - b. Verkostoissa / kunnan ulkopuolella?
 - c. Suhteessa valtioon (Sisäministeriö ja sen alaiset virastot ja laitokset)?

Miten tapahtui? Eri toimijoiden roolit?

1. Olettaen, että jotain muuttui / jotain opittiin, niin miten oppiminen käytännössä tapahtui? Oliko oppimisen lähteenä oman kunnan toimenpiteet,

mallista oppiminen, yhteistyö eri toimijoiden välillä tai verkostoissa vai valtiolta tullut ohjaus?

2. Millaiseksi koit eri toimijoiden roolin muutoksessa?

Miksi tapahtui / Kenen aloitteesta?

1. Mitä olivat suurimmat syyt mahdolliselle muutokselle/oppimiselle?
2. Toiko jokin erityinen taho muutoksen tarpeen esille vai tapahtuiko asiat "itsestään"/kunnan omasta aloitteesta?

Kuntakentän valmius vuoden 2022 pakolaiskriisiin?

1. Jos jotain opittiin menneinä vuosina, niin mitä nuo opit olivat ja auttoivatko ne vuonna 2022 ukrainalaisten pakolaisten saapuessa Suomeen?
2. Mitä olivat merkittävimmät muutokset vuoden 2015 tapahtumiin?
3. Muuttuiko kunnan käsitys laajamittaisen maahantulon uhasta viime vuosina ja näkyikö se varautumisen tasossa ennen nykyistä kriisiä? Jos vastasit kyllä, niin miten tuo näkyi nykyisen kriisin johtamisessa / hallinnassa?

Turvallisuuden hallinnan kokonaisuus

1. Millaiseksi koet kuntien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen tason muutoksen viime vuosina, peilaten aiempiin kysymyksiin?

+ Kysymys

1. Näetkö tapahtuneessa kriisijohtamisen syklin piirteitä? (1. ennen kriisiä -vaihe, 2. kriisin aikana -vaihe & 3. kriisinjälkeinen -vaihe)
2. Jos näet niin, mitä syklin vaihetta pidit oppimisen kannalta merkittävimpänä ja minkä takia?