

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**ALUEIDEN POIKKIHALLINNOLLISEN TILANNEKÄSITYKSEN  
MUODOSTAMINEN**

Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö

Komentajakapteeni  
Mikko Hirvi

Yleisesikuntaupseerikurssi 58  
Rajavartiolinja

Elokuu 2017

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Yleisesikuntaupseerikurssi 58	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Komentajakapteeni Mikko Hirvi	
Tutkielman nimi ALUEIDEN POIKKIHALLINNOLLISEN TILANNEKÄSITYKSEN MUODOSTAMINEN	
Oppiaine, johon työ liittyy Operaatiotaito ja taktiikka	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
Aika Elokuu 2017	Tekstisivuja 96 Liitesivuja 42
<b>TIIVISTELMÄ</b>  <p>Tässä konstrukttiivisen tutkimusotteen mukaisesti tehdyssä tutkimusraportissa kuvaillaan prosessi, jolla voidaan muodostaa alueellinen tilannekäsitys, sekä kuvaillaan tämän tilannekäsityksen käyttämistä. Tutkimusraportin liitteenä on vastaavan niminen konsepti, joka on käytännöllinen ratkaisuehdotus kentällä sovellettavaksi toimintamalliksi. Konsepti on laadittu viranomaisten yhteistä konseptimallia hyväksi käyttäen. Tutkimuksen teoriana toimii merellisten toimijoiden yhteistyömalli ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukainen valtion kriisi johtamismalli.</p> <p>Raporttia ja konseptia laadittaessa on käytetty case-esimerkkejä parhaiden käytänteiden löytämiseksi, konseptia on täydennetty kahden erilaisiin viranomaisiin suunnatun iteraatiokierroksen avulla ja testattu kahdessa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston valmiusharjoituksessa vuosina 2015 ja 2016.</p> <p>Ratkaisumalli ja sen tarkastelu asettuvat viranomaistoiminnan operatiiviselle tasolle, jota voidaan verrata erityisesti tavoitteiden osalta sotataidon operatiiviseen tasoon. Tämän operatiivisen tason käyttäminen on keskeistä muodostettaessa turvallisuustoimijoiden yhteistä tilannekäsitystä.</p> <p>Tutkimuksen tuloksena syntyvä tilanneymmärrys ei edellytä uusia johtamisjärjestelmiä, voimakkaita ja jäykkiä johtamisrakenteita eikä uutta lainsäädäntöä. Konsepti on geneerinen malli, jonka käytännön soveltamisessa oleellista on sen idean ja prosessin toteuttaminen paikallisesti sopivalla tavalla ja sopivilla rakenteilla.</p> <p>Konseptin keskeisiä käsitteitä ovat alueellinen tilanneymmärrys, joka sisältää muun muassa kuntien ja turvallisuustoimijoiden tilanteen sekä arvion tulevasta tarkoituksellisesti yhteiskuntaa vastaan kohdistuvassa hyökkäyksessä, ns. hybridivaikuttamisessa, sekä alueen tilannehuone, joka on geneerinen käsite yhteisen tilanneymmärryksen muodostamisen prosessille.</p> <p>Tutkimuksen perusteella kyseinen malli on toteutettavissa osana valtion kriisijohtamisen mallin alueellista tasoa ja kokonaisturvallisuuden alueellista soveltamista.</p>	
<b>AVAINSANAT</b> Tilanneymmärrys, alueet, hybridi, kunta, viranomaiset, turvallisuustoimijat, viranomaisyhteistyö, konsepti, prosessi, maakunta, valtion kriisijohtamismalli, METO.	

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1</b>	<b>TUTKIMUSONGELMAN ASETTELU.....</b>	<b>1</b>
1.1	AIHEEN ESITTELY.....	1
1.2	TUTKIMUSTILANNE.....	3
1.3	TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	5
1.4	TUTKIMUSASETELMA, TUTKIMUKSEN RAJAUS JA KÄSITTEET.....	6
	<i>1.4.1 Tutkimusasetelma</i> .....	6
	<i>1.4.2 Tutkimuksen rajausta ja taustatekijät</i> .....	8
	<i>1.4.3 Käsitteet</i> .....	9
1.5	TUTKIMUSMENETELMÄT JA TYÖN RAKENNE.....	12
1.6	LÄHDEMATERIAALI.....	16
<b>2</b>	<b>TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SIDOKSET.....</b>	<b>19</b>
2.1	VALTIONHALLINNON SEKÄ ALUEIDEN KOKONAISTURVALLISUUDEN TEORIAT.....	19
2.2	KONSEPTIN KEHITTÄMINEN VIRANOMAISYHTEISTYÖSSÄ.....	22
2.3	VIRANOMAISYHTEISTYÖN TEOREETTINEN POHJA.....	24
2.4	TILANNETIETOISUUDEN TEORIA – VALTION KRIISIOHTAMISMALLI.....	26
2.5	LAAJAN TURVALLISUUSTILANTEEN SKENAARIO.....	31
2.6	HAVAINTOJA NYKYTILASTA KENTÄLLÄ.....	34
2.7	YHTEENVETO LUVUN 2 HAVAINNOISTA.....	36
<b>3</b>	<b>CASE-TAPAUKSET JA OLEMASSA OLEVAT MALLIT.....</b>	<b>37</b>
3.1	MERELLISET TOIMIJAT.....	37
3.2	MERELLISTEN TILANTEIDEN YHTEISTYÖ VERROKKINA.....	38
3.3	HELSINGIN KAUPUNGIN PELASTUSPALVELUNEUVOTTELUKUNTA.....	43
3.4	ETELÄ-KARJALAN VALMIUSMALLI.....	46
3.5	ALUEHALLINNON TILANNETIETOISUUS -TYÖRYHMÄ (SM).....	48
3.6	LÄÄNIN JOHTOKESKUS JA SEN TILANNEKUVAN MUODOSTAMINEN.....	50
3.7	TARKASTELTUIJEN MALLIEN KERTOMAA.....	51
<b>4</b>	<b>ALUEELLISEN TILANNEYMMÄRRYKSEN KONSEPTIMALLI.....</b>	<b>53</b>
4.1	KESKI-15-VALMIUSHARJOITUS.....	53
4.2	TIEOVUO.....	57
4.3	ALUEEN TILANNEHUONEEN SISÄINEN TOIMINTA.....	60
4.4	ALUEELLINEN RATKAISUMALLI – ONKO SILLE TARVE JA MITÄ SE TARKOITTAAN?.....	61
4.5	ITERAATIOKIERROSTEN TOTEUTTAMINEN JA TULOKSET.....	63
4.6	ITERAATIOKIERROSTEN ARVIOINTI.....	67
4.7	TIETOJEN TURVALLISUUS.....	67
<b>5</b>	<b>KONSEPTIN TESTAUS POHJA-16-HARJOITUKSESSA.....</b>	<b>70</b>
5.1	VALMIUSHARJOITUS POHJA-16 JA HARJOITUKSESSA EKSPERIMENTOITU TILANNEKUVARATKAISU.....	70

5.2	HARJOITUKSESSA TOTEUTETTU YHTEISKUNNAN MUUN KOKONAISTILANNEKUVAN MUODOSTAMINEN ....	72
5.3	HARJOITUKSEN HAVAINNOT JA NIIDEN SOVELTAMINEN MALLIIN .....	75
<b>6</b>	<b>KONSEPTIN KÄYTETTÄVYYS JA SOVELTAMINEN .....</b>	<b>80</b>
6.1	KONSEPTIN MUODOSTUMISEEN VAIKUTTANEITA TEKIJÖITÄ .....	80
6.2	KONSEPTIN KÄYTTÄMINEN .....	82
6.3	TUTKIMUKSEN KONSEPTIN SOVELTAMINEN MUISSA UHKATILANTEISSA KUIN POHJANA OLLEESSA SKENAARIOSSA .....	85
<b>7</b>	<b>POHDINTA.....</b>	<b>88</b>
7.1	LAADITUN KONSEPTIMALLIN KYTKENTÄ TEORIAAN .....	89
7.1.1	<i>Valtion kriisijohtamismalli ja alueet.....</i>	89
7.1.2	<i>Merellisten toimijoiden yhteistyö.....</i>	90
7.1.3	<i>Viranomaisten yhteinen konseptimalli työkaluna .....</i>	91
7.2	TUTKIMUSMENETELMIEN JA LÄHTEIDEN ARVIOINTI.....	92
7.2.1	<i>Konstruktiiivisen tutkimusotteen soveltaminen .....</i>	92
7.2.2	<i>Lähteiden arviointi .....</i>	93
7.3	JATKOTUTKIMUSTARPEET JA ESITYKSET .....	95
	<b>LÄHTEET .....</b>	<b>97</b>
	<b>LIITTEET.....</b>	<b>104</b>

# ALUEIDEN POIKKIHALLINNOLLISEN TILANNEKÄSITYKSEN MUODOSTAMINEN

## 1 TUTKIMUSONGELMAN ASETTELU

### 1.1 Aiheen esittely

Tässä tutkimuksessa luotiin konsepti laajan turvallisuustilanteen hallintaan osallistuvien turvallisuustoimijoiden ja muun yhteiskunnan yhteisen tilanneymmärryksen muodostamiseen sekä välittämiseen pitkäkestoisissa ja haastavissa turvallisuusuhan aiheuttavissa tilanteissa alueellisella tasolla.

Konseptin tavoitteena oli olla yksinkertainen ja todellisiin havaittuihin tarpeisiin perustuva, ja sen on tarkoitus tarjota tilannekäsityksen muodostamiseen maanläheinen ratkaisu. Konsepti ei käsittele teknisiä sovelluksia vaan yhteistoiminnan ratkaisuja.

Referensseinä käytettiin merellisten toimijoiden tilannekuvan muodostamisen mallia (METO) ja Rajavartiolaitoksen meripelastuksen suuronnettomuuksissa ja muissa merellisissä erityistilanteissa toteutettua ja toteutettavaksi suunniteltua tilannetietoisuuden varmistavaa johtamismallia. Lisäksi hyödynnettiin Helsingin kaupungin laajojen tilanteiden hallinnan pelastuspalveluneuvottelukunnan verkostoitumismallia (ns. PEPANK-malli) ja Etelä-Karjalan turvallisuus- ja valmiustoimikunnan yhteistoimintamallia. Lyhyesti käsitellään myös lakkautettujen läänien keinoja muodostaa tilannetietoisuus johtokeskuksiinsa. Tutkimukseen liittyy oleellisena osana mallin testaaminen kahdessa valmiusharjoituksessa sekä testaamisen yhteinen valmistelu sidosryhmien kanssa.

Tarve alueellisen tason viranomaisyhteistyön tilannekuvan tutkimukselle on mainittu sotatieteiden tohtorin, Vesa Valtosen väitöskirjan havainnoissa sekä sisäasiainministeriön raportissa *Aluehallinnon turvallisuustilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen*. Näitä

julkaisuja ja niiden merkitystä tutkimukselle on esitelty laajemmin jäljempänä. Alueellisen tilannekuvan problematiikan ratkaisemista edellyttää myös Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, jota käsitellään osana tutkimuksen teoriaa.

Tutkimuksella on vaikutusta kokonaisturvallisuuteen. Sotatieteiden<sup>1</sup> kentässä se sijoittuu operaatiotaidon ja taktiikan kokonaisuuteen. Hybridiuhkaan vastaaminen kokonaisturvallisuuden keinoin edellyttää näkemykseni mukaan alueellisen tason viranomaisilta, muilta turvallisuus-toimijoilta ja kunnilta verkottuneisuutta ja joustavuutta. Sotatieteiden kannalta tämä tarkoittaa asiayhteyteen liittyvää taktiikan kehittämistä, josta sotilasprofessori Mika Hyytiäinen on kirjoittanut seuraavalla tavalla: ”*Viranomaisten yhteiset toimintamallit ja -konseptit – siis taktiikat – lisääntyvät. Yhteinen taktiikka on tärkeä tapa vähentää alivoimaa, yhdenmukaisuutta voi hakea myös ilman autoritääristä komentoa.*”<sup>2</sup>

Vaikka tutkimus ei käsittele varsinaisesti yleisjohtamista, on tutkimuksen liittymiselle ympäröivään yhteiskuntaan merkittävässä roolissa sisäministeriön vuonna 2014 asettama työryhmä, jonka tehtävä oli selvittää muun muassa ”*tilanteet, jotka saattavat edellyttää laajempaa tai pitkäaikaisempaa toimintaa tai viranomaisten tavanomaista laajempaa yhteistoimintaa;*”<sup>3</sup>. Työryhmän alla lainatut havainnot ovat ne tasot, joihin tämä tutkimus vaikuttaa (lihavointi kirjoittajan).

”*Yleisjohtajuuden tarkoitus on toimintaan osallistuvien tahojen yhteisen tilannekuvan luominen ja ylläpitäminen sekä eri tahojen toimintojen koordinointi ja yhteensovittaminen. Näiden tavoitteiden toteuttaminen ei edellytä muutosta viranomaisten vastuu- tai johtosuhteisiin eikä yleisjohtajuuden toteuttaminen edellytä, että siitä tulisi säätää lailla. Tilanteiden asianmukainen hoitaminen edellyttää kuitenkin suunnitelmallisuutta ja ennakolta sopimista. Viranomaisilla on syytä valmistella listauksia tai toimintakortteja niistä tahoista, joihin asian johdosta voi olla tarpeen olla yhteydessä, joilla saattaa olla omia tiedontarpeitaan tapahtuneen johdosta tai joiden tukea tilanteen hoitaminen saattaa edellyttää.*”

---

<sup>1</sup> Huttunen, Mika & Metteri, Jussi toim.: *Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta*. Maanpuolustuskorkeakoulu, taktiikan laitos, julkaisusarja 2, nro 1/2008, Helsinki 2008, s.9.

<sup>2</sup> Hyytiäinen, Mika: *Suomalainen sotataito*. Kylkirauta 2/2015, Kadettikunta, Helsinki 2015, s.18.

<sup>3</sup> Sisäministeriö: *Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti*. Sisäministeriön julkaisu 1/2015, Helsinki 2015, s. kuvailulehti.

*Tilanteen edellyttämä yleisjohto, yhteistoiminta ja tilannekuvan muodostaminen tulee järjestää tilanteen hoitamiseen osallistuvien viranomaisten keskinäisellä neuvottelulla ja sopimisella. Mikäli tilanteesta pääasiallisesti vastuussa olevaa viranomaista ei ole osoitettavissa, hyödynnetään tarvittaessa aluehallintovirastolle säädettyä yhteensovittamistehtävää.*<sup>4</sup>

Ajankohtaisen merkityksen tutkimukselle antaa sosiaali- ja terveydenhuolto- eli sote-alueiden muutoksesta alkanut valtionhallinnon muutostyö, joka on käynnistynyt samaan aikaan tutkimukseni kanssa.<sup>5</sup> Sote- ja aluehallinnon uudistuksella on näkökulmastani merkittävä vaikutus laajemman kokonaisuuden tilannetietoisuuden muodostumiselle uhkatilanteessa. Nähtäväksi ja tarkasti tutkimuksen aikana seurattavaksi jää, miten osana uudistusta toteutetaan tutkimukseni kannalta merkityksellistä kokonaisturvallisuuden koordinaatiota ja toimeenpanoa alueellisella tasolla.

## 1.2 Tutkimustilanne

Viranomaisten välistä ja sisäistä (yhteis)toimintaa on tutkittu paljon erilaisissa yhteyksissä. Mainitsen tässä muutaman merkittävän kokonaisuuden. Ensimmäinen ovat Maanpuolustuskorkeakoulussa tehdyt opinnäytetyöt, jotka käsittelevät jonkin viranomaisen omaa toimintaa<sup>6</sup> tai tarkastelevat viranomaisia valitun tutkimusteorian näkökulmasta<sup>7</sup>. Toinen tämän tutkimuksen kannalta olennainen kokonaisuus viranomaistoiminnan tutkimuskentässä ovat erilaiset muissa oppilaitoksissa kuin Maanpuolustuskorkeakoulussa laaditut opinnäytteet. Ne käsittelevät useasti ammatillisella tavalla viranomaistoiminnan sisältöä sekä yhteistoiminnan suorittamista ja johtamista. Kolmas tutkimuskokonaisuus ovat viranomaisten yhteistoimintaa käsittelevät väitöstutkimukset.

Tärkeimpänä tutkimustyönä oman tutkimukseni viitekehyksen kannalta pidän sotatieteen tohtori, eversti Vesa Valtosen väitöskirjaa. Tutkimukseni käsittelee tämän väitöstutkimuksen yhtenä lopputuloksena löydettyä viranomaistoiminnan operatiivista tasoa, josta esimerkkinä Val-

<sup>4</sup>Sisäministeriö (2015), s. kuvailulehti.

<sup>5</sup> Valtioneuvoston (VM) tiedote 20.11.2015. Ministeri Tarasti aluehallinnon selvityshenkilöksi.

<sup>6</sup> Munkki, Anssi: *Merivoimat ja viranomaisten tukeminen 2030*. Diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2009. Kyseinen tutkimus on esimerkki yhden viranomaisen kokonaistoiminnasta.

<sup>7</sup> Räsänen, Topi: *Kompleksisuusteoreettinen näkökulma viranomaisyhteistoimintaan*. Pro gradu, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2011.

tonen mainitsee ”aluehallinnon (jo läänien aikana havaitun) ja paikallistason yhteistoiminnan, josta väliporras on kuivunut laajojen turvallisuustilanteiden kannalta yhä merkityksettömämmäksi. Väliin on noussut maakunnallisia valmiusryhmiä ja turvallisuusklustereita, joilla pyritään paikkaamaan puuttuvaa alueellista turvallisuuskoordinaatiota. Toiminnallisen tason (operatiivis-taktinen) yhteisen turvallisuuden koordinaation kannalta tämän tutkimuksen harjoitusten johtopäätöksenä voin todeta, että maakunta voisi olla alueellisesti sopiva operatiivinen toimija.”<sup>8</sup>

Valtosen havainto operatiivisesta tasosta turvallisuuden yhteistoiminnassa sisältää myös tien tutkimukseni ytimeen ja liittää tutkimukseni aikaisempaan tutkimuskenttään, erityisesti Valtosen väitöstutkimukseen. Sen luvussa 7, johtopäätöksiä turvallisuustoimijoiden yhteistyöstä, todetaan seuraavaa: ”Nykyssä kuntien tueksi tulisi muodostaa varalla olevia ammattitaitoisia operatiivisen tasan johtokeskuksia, jotta laajoihin ongelmiin voidaan puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa”.<sup>9</sup>

Tärkeimmät muut väitöstutkimukset, joihin tässä tutkimuksessa viitataan, ovat tohtori Minna Brandersin väitöstutkimus *Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnon toteutettavuus* vuodelta 2015 sekä tohtori Juhani Kivelän *Hiljainen hälytys: yhteiskunnan häiriötilanteiden hallinta 2012–2014* vuodelta 2016. Brandersin tutkimus käsittelee Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa sen toimeenpanon politiikan kannalta ja tukee tutkimukseni teorian käsittelyä. Kivelän tutkimus puolestaan kuvaa tutkimukseni kannalta keskeisten toimijoiden nykytilan. Näitä molempia tutkimuksia käsitellään erityisesti luvussa 2. Lisäksi väitöstutkimuksista nostan tässä esiin tohtori Teija Norri-Sederholmin väitöskirjan<sup>10</sup> *Tilanne päällä! Tiedon tarpeesta jaettuun tietoon: Häätäkeskuspäivystäjän ja ensihoidon kenttäjohtajan tilannetietoisuus*, jossa oman tutkimukseni kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti tilannetietoisuuteen liittyvät määrittelyt.

Yhteenvedoksi tutkimustilanteesta voisi todeta, että viranomaisten sisäistä toimintaa, yhteistoimintaa ja tilannekuvan käsitettä koskevaa tutkimusmateriaalia on paljon. Sen sijaan erityi-

---

<sup>8</sup> Valtonen, Vesa: *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, julkaisusarja 1, n:o 3, Helsinki 2010, s. 260.

<sup>9</sup> Valtonen (2010), s. 260.

<sup>10</sup> Norri-Sederholm, Teija: *Tilanne päällä! Tiedon tarpeesta jaettuun tietoon: Häätäkeskuspäivystäjän ja ensihoidon kenttäjohtajan tilannetietoisuus*. Väitöstutkimus, Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, Kuopio 2015.



sesti alueellisen tason kokoavalle tai poikkihallinnolliselle näkemykselle on tutkimuskentässä tilaa.

Alueellisesta tasosta, joka rinnastetaan viranomaistoiminnan operatiiviseen tasoon, on kirjoitettu myös melko paljon erilaisia virkatyönä tehtyjä raportteja ja toimenpideohjeita erityisesti pelastustoiminnan piirissä. Koska kyseessä eivät ole akateemiset tutkimukset, palaan niihin tarkemmin lähdemateriaalin esittelyn yhteydessä.

Viimeiseksi nostan esiin kapteeni Ville Halosen Maanpuolustuskorkeakoulun yleisesikuntaopseerikurssi 57 diplomityön, joka määrittää viranomaisten yhteisen konseptimallin laadinnan.<sup>11</sup> Tätä konseptimallia käytetään osana tämän tutkimuksen tekemisen työkaluvalikoimaa, rytmittämistä ja raportointia. Konseptimallia käsitellään yksityiskohtaisesti alaluvussa 2.1.

### 1.3 Tutkimustehtävä

Laadin konseptin alueellisesta operatiivisen tason tilanneymmärryksestä konstruktiiivisen tutkimusotteen ja viranomaisten yhteisen konseptinkehitysmallin keinoin, joille yhteistä on ennen kaikkea ongelmalähtöisyys<sup>12</sup> ja voimakas suhde käytännön ongelmakenttään<sup>13</sup>. Tämä tilanneymmärrys ei vaadi uusia johtamisjärjestelmiä, voimakkaita ja kiinnilyötyjä johtamisrakenteita eikä uutta lainsäädäntöä. Konsepti on geneerinen malli, jonka käytännön soveltamisessa oleellista on sen idean ja prosessin toteuttaminen paikallisesti sopivalla tavalla ja sopivilla rakenteilla.

Tutkimuksen pääongelma ja hypoteesi<sup>14</sup> ovat edellä kirjoitetun perusteella seuraavat:

Vesa Valtosen väitöstutkimuksessa määritelty turvallisuustoimijoiden operatiivinen taso on olemassa, ja sen tueksi tarvitaan yhteinen tilanneymmärrys. Laajoissa, samanaikaisissa ja pit-

---

<sup>11</sup> Halonen, Ville: *Viranomaisten yhteisen CBRNE-vastatoimintakonseptin kehittämismahdollisuudet*. Diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2015, Helsinki 2015.

<sup>12</sup> Halonen (2006), liite 1, s.1.

<sup>13</sup> Lukka, Kari: *Konstruktiiivinen tutkimusote – luonne, prosessi ja arviointi*. Teoksessa *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*. Gaudeamus, Helsinki 2006. s. 111.

<sup>14</sup> Huttunen, Mika: *Hypoteettis-deduktiivinen menetelmä*. Teoksessa *Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesti tutkimuksesta*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, Julkaisusarja 2, Nro 1/2008, Helsinki 2008, s. 115. Tässä yhteydessä hypoteesin käsitteeseen sovelletaan hypoteettis-deduktiivisen tutkimusmenetelmän näkökulmaa. Sen mukaan: ”esitetään aluksi hypoteesi. Tätä hypoteesia ei tarvitse perustella, mutta sen olisi hyvä perustua esimerkiksi havaintoihin tai kokemuksiin”.

käkestoisissa turvallisuustilanteissa on haasteita johtamiseen tarvittavan tilannekuvan ja tilanneymmärryksen muodostumisessa.

Varsinainen päätutkimuskysymys on,

1. minkälainen prosessi pitäisi järjestää, miten ja kuka järjestäisi, jotta eri toimijoiden tilannetiedot yhdistyisivät kokonaisuutta kuvaavaksi tilanneymmärrykseksi alueellisella operatiivisella tasolla?

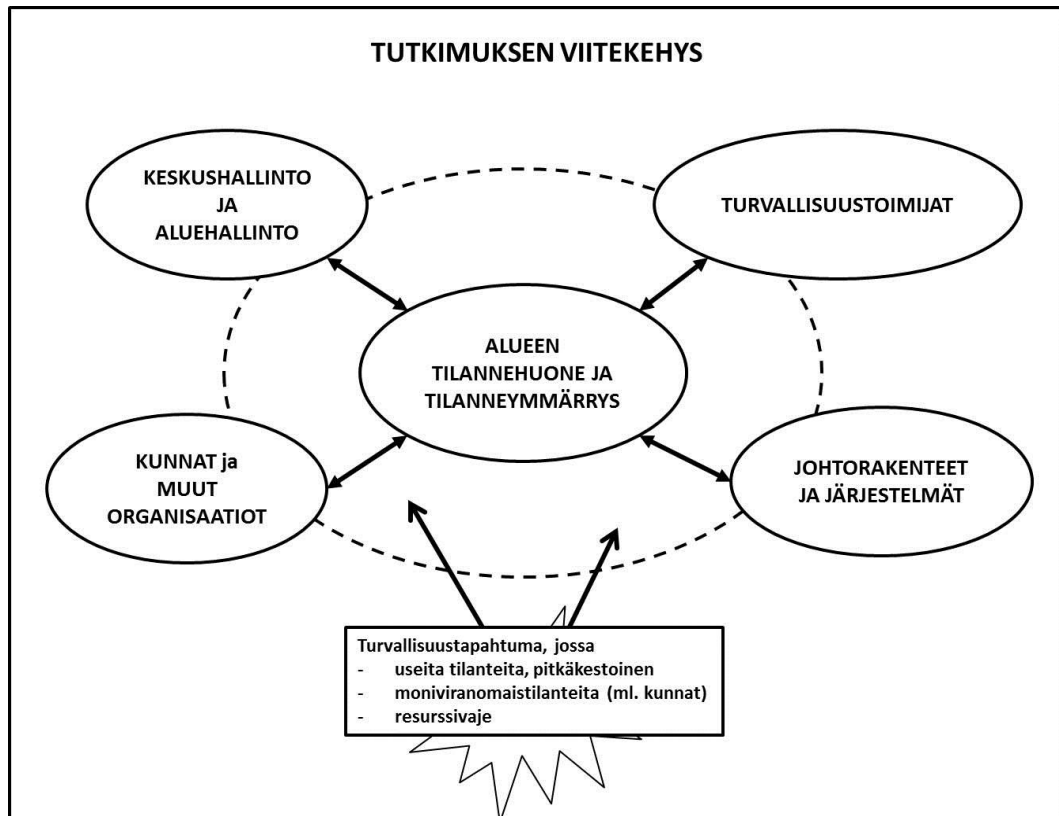
Alatutkimuskysymykset ovat,

2. miten turvallisuustoimijan oman tiedon siiloutuminen voidaan vähentää mahdollisimman pieneksi, eli miten tietoa jaetaan?
3. minkälainen prosessi geneerisessä tilannekeskuksessa sisäisesti toteutetaan?

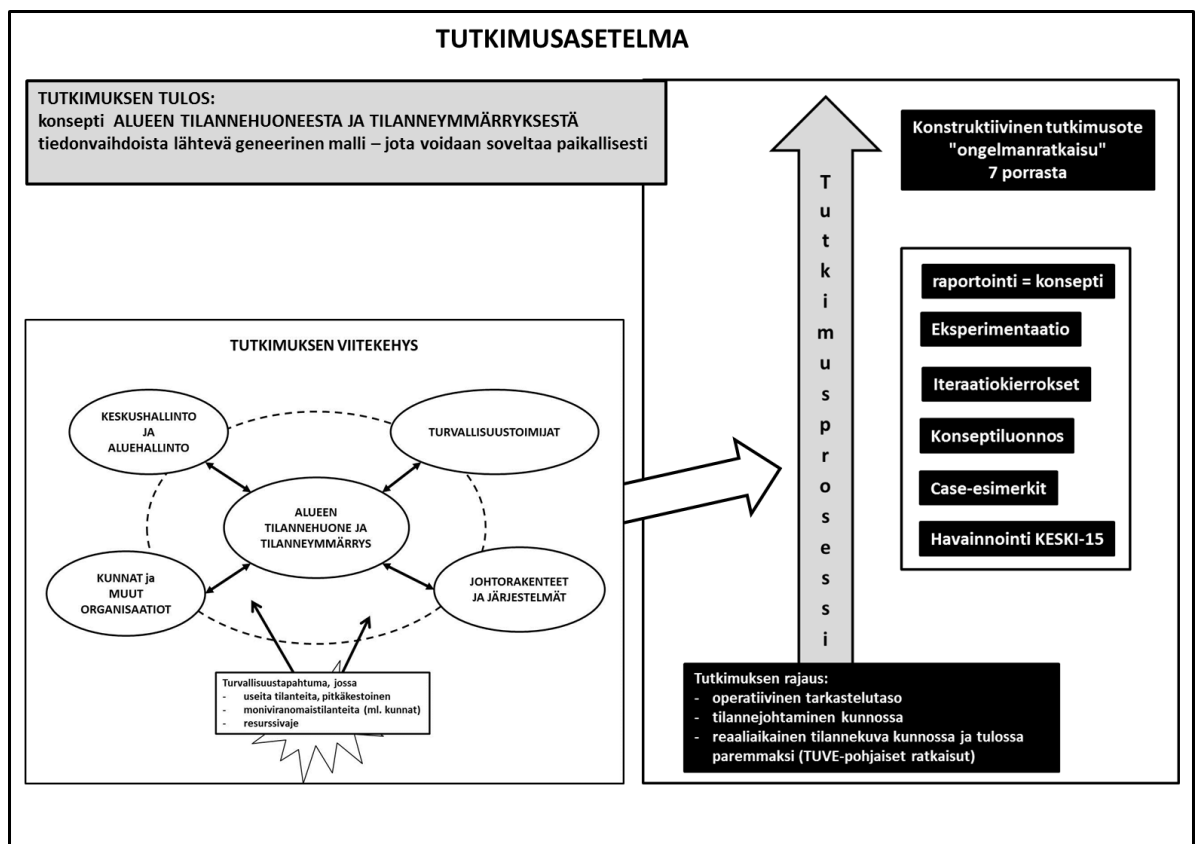
## 1.4 Tutkimusasetelma, tutkimuksen rajaus ja käsitteet

### 1.4.1 Tutkimusasetelma

Osana tutkimusasetelmaa viitekehys kuvaa tutkittavan ilmiön sidonnaisuudet laajemmassa kokonaisuudessa. Kuvassa 1 on esitetty toimijat ja rakenteet, jotka toisaalta vaikuttavat alueellisen tilannekäsityksen muodostamiseen, rakentavat ja tuottavat sen tiedot ja toisaalta hyödynävät alueen tilannehuoneen tuotteita.



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys.



Kuva 2. Tutkimusasetelma.

Tutkimusasetelmassa (kuva 2) käytännöllinen viitekehys liittyy konstruktiiivisen tutkimusotteen vaiheittaisuuteen; se kuvaa sitä, minkälaisilla tutkimuksellisilla ratkaisuilla ja rajauksilla

tutkimuksen päämäärää tavoitellaan. Tutkimusasetelman eri kokonaisuudet on sidottu konstruktiivisen tutkimuksen vaiheisiin ja konseptimallin kehitysvaiheisiin kohdassa 1.5 Tutkimusmenetelmät ja rakenne tarkemmin esitettävällä tavalla.

### 1.4.2 Tutkimuksen rajausta ja taustatekijät

Tarkastelutason lisäksi tutkimukseni sijoittuminen operatiiviselle tasolle tarkoittaa sitä, että tutkimuksesta rajaan pois viranomaisten ja muiden toimijoiden suorittama tilannejohtaminen ja suurelta osin myös yleisjohtaminen viranomaisen tai muun toimijan oman vastualueen sisällä. Yleisjohtamista käsitellään ainoastaan niiltä osin, kuin se liittyy suoraan laajempaan kokonaisuuteen tai muodostaa sellaisen erityisesti kunnan osalta.

Tutkimuksen tarkoituksena ei ole myöskään ratkaista johtamistilojen sijaintia tai niiden sijoittelua jonkin jo olemassa olevan ratkaisun yhteyteen. Geneerinen konsepti voidaan toteuttaa alueellisesti parhaiten sopivalla tavalla. Se kuitenkin tarjoaa käytännössä toimiviksi havaittuja ratkaisuja myös sijoitteluun.

Operatiivisella tasolla on vaikutusta myös ajalliseen käsitykseen: tutkimuksessa tarkastellaan viitekehysten mukaista häiriötilannetta 0–30 vuorokauden aikajaksossa.

Tutkimus ei keskity johtamisjärjestelmiin, eikä tarkoitus ole kehittää teknisiä johtamisjärjestelmiä. Kehittymässä olevat johtamis- ja muut viranomaisten yhteiset järjestelmät toimivat mahdollistajina yhteiselle toimintamallille.

Tutkimus ei myöskään pyri määrittämään tai muuttamaan viranomaisten keskinäistä johtovastuun käsitettä. Lähtökohtana on, että turvallisuustilanteen laatu määrittelee johtovastuun yleisjohtotasolla. Johtovastuu voi myös olla päällekkäinen saman tilanteen eri osakokonaisuuksien osalta ja vaihtua useasti saman tilanteen aikana.

Tutkimuksen näkökulma on ihmiskeskeinen. Hypoteesin ja tarkasteltavien mallien taustalla on olettaus, jonka mukaan tutkimuksen ongelmakeskeisen lähestymistavan mukainen lopputulos voidaan parhaiten varmistaa sopimalla yhteiset käyttäytymis- ja toimintamallit, kuten yleisjohtajuutta selvittäneen työryhmän raportti ehdottaa.

Jotta viestintä, niin ulkoisesti kuin sisäisesti ja asiakkaille voisi onnistua, tulee olla muodostettuna yhteinen viestinnän perussanoma, joka perustuu yhteiseen tilannekäsitykseen. Tästä syystä tutkimuksella on myös viestinnällinen ulottuvuus, vaikkei se ulotu varsinaisen viestinnän suorittamiseen.

Tutkimukseen on vaikuttanut taustani merellisessä viranomaistoiminnassa. Tutkimuksen aikana on tärkeää tunnistaa tutkijan aiemmat toimintamallit ja ratkaisujatkukset, jotta vältetään liiallinen omien kokemusten ja näkemysten painottaminen. Tämä korostuu käytettäessä konstruktivistista tutkimusotetta, jolle tyypillistä on voimakas empiirinen interventio.<sup>15</sup> Koska tutkimus on hyvin käytännönläheinen, tutkijan taustan tulee väistämättä näkymään siinä jonkin verran.

### 1.4.3 Käsitteet

Tutkimuksen keskeisimmät käsitteet liittyvät tilannetietoisuuden kokonaisuuteen ja turvallisuuden tuottajiin. Tilannetietoisuutta ja sen eri tekijöitä on käsitelty monessa tutkimuksessa ja raportissa. Tässä tutkimuksessa tilannetietoisuuden teoreettista taustaa käsitellään erikseen luvussa 2; keskeiset käsitteet määritellään kuitenkin tässä. Turvallisuuden tuottajien määritelmässä seurataan pääosin Valtosen vuoden 2010 väitöstutkimuksen määritelmiä. Lisää käyttämiäni käsitteitä on listattuna liitteessä 1.

#### ***Turvallisuustoimija***

Turvallisuustoimija on yksilö tai yhteisö, joka osallistuu turvallisuuden edistämiseen.<sup>16</sup> Turvallisuustoimijat muodostavat tilannekäsityksen osana alueen tilannehuoneen prosessia.

***Tilannetietoisuudella*** tarkoitetaan laajaa käsitystä, jossa pystytään yhdistämään kokonaisvaltaista informaatiota päätöksenteon pohjaksi.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Lukka (2006), s. 113.

<sup>16</sup> Valtonen (2010), s. 25.

<sup>17</sup> Valtioneuvosto: *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Helsinki 2010. s. 54.

*Aluehallinnon tilannekuva* on määritelty seuraavasti: ”*Aluehallinnon tilannekuva on käsitys tietyn alueen ja useiden hallinnonalojen ajankohtaisesta tapahtumasta tai useista tapahtumista. Tilannekuva muodostuu muun muassa yksittäisistä tilannetiedoista, joita voi tulla järjestelmällisesti esimerkiksi eri viranomaisten toimittamista ilmoituksista tai epävirallisista lähteistä kuten tiedotusvälineistä tai muilta tahoilta*”.<sup>18</sup>

Tutkimuksen ydinalueen kannalta on kuitenkin tarpeen myös edeltävää hienojakoisempi määrittely. Tässä yhteydessä *reaalitulannekuvalla* tarkoitetaan viranomaisten niin sanottua pinta-tilannetta, yksiköiden sijaintia, tehtävää ja varausastetta. Tämä tieto esitetään tyypillisesti tilannekuvajärjestelmässä. *Resurssitulanteella* tarkoitetaan edellisen lisäksi käyttöön erilaisilla viranomaisen sisäisillä tehostamisjärjestelyillä saatavilla olevia resursseja. *Arviolla tilanteen kehittymisestä* tarkoitetaan vallitsevan uhkakuvan kehittymistä. *Suunnitelmatilanteella* tarkoitetaan viranomaisen tulevaa toimintaa eli sitä, minkälaisiin toimenpiteisiin ja operaatioihin viranomaistaho on ryhtymässä ja miten ne vaikuttavat alueellisesti. Tässä tarkastelussa aikakkuna asetetaan noin 14 vuorokauden mittaiseksi.<sup>19</sup>

*Alueen tilannehuone* on konseptin luomisen aikana määritelty termi. Sillä tarkoitetaan yleistä käsitettä, jonka osallistujat kokoontuvat ajoittain konseptin mukaiseen työhön. Tilannekäsitys muodostetaan alueen tilannehuoneessa ryhmätyönä.

*Alueellinen tilannekäsitys* on konseptin luomisen aikana määritelty termi, jolla tarkoitetaan käsitystä alueen kokonaistilanteesta suhteessa resursseihin ja uhkaan (mukaan lukien toimijoiden suunnitelmatilanne). Tämä käsitys esitetään tiivistetyssä muodossa. Alueellinen tilannekäsitys sisältää turvallisuustoimijoiden tilannekäsityksen ja yhteiskunnan muun kokonaistilanteen.

---

<sup>18</sup> Sisäasiainministeriö: *Aluehallinnon turvallisuustilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen*. Helsinki 2011. s.12.

<sup>19</sup> Hirvi, Mikko *KPK 1 KESKI-15-valmiusharjoituksesta 4.–5.11.2015*. Materiaali tekijän hallussa.

***Yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva*** on konseptin luomisen aikana määritelty termi, jolla tarkoitetaan alueen kuntien ja muiden palvelun tuottajien (pl. turvallisuustoimijat), elinkeinoelämän ja esimerkiksi alkutuotannon, infrastruktuurin, järjestökentän ja julkisoikeudellisten yhteisöjen tilannekuva. Esimerkki yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan muodostamisesta käy ilmi konseptin liitteessä 8.

***Konseptimallilla*** tarkoitetaan viranomaisten yhteistä konseptin kehittämisen- ja laatimismallia, joka on luotu ja jonka tieteellinen perusta on esitetty V. Halosen diplomityössä.<sup>20</sup>

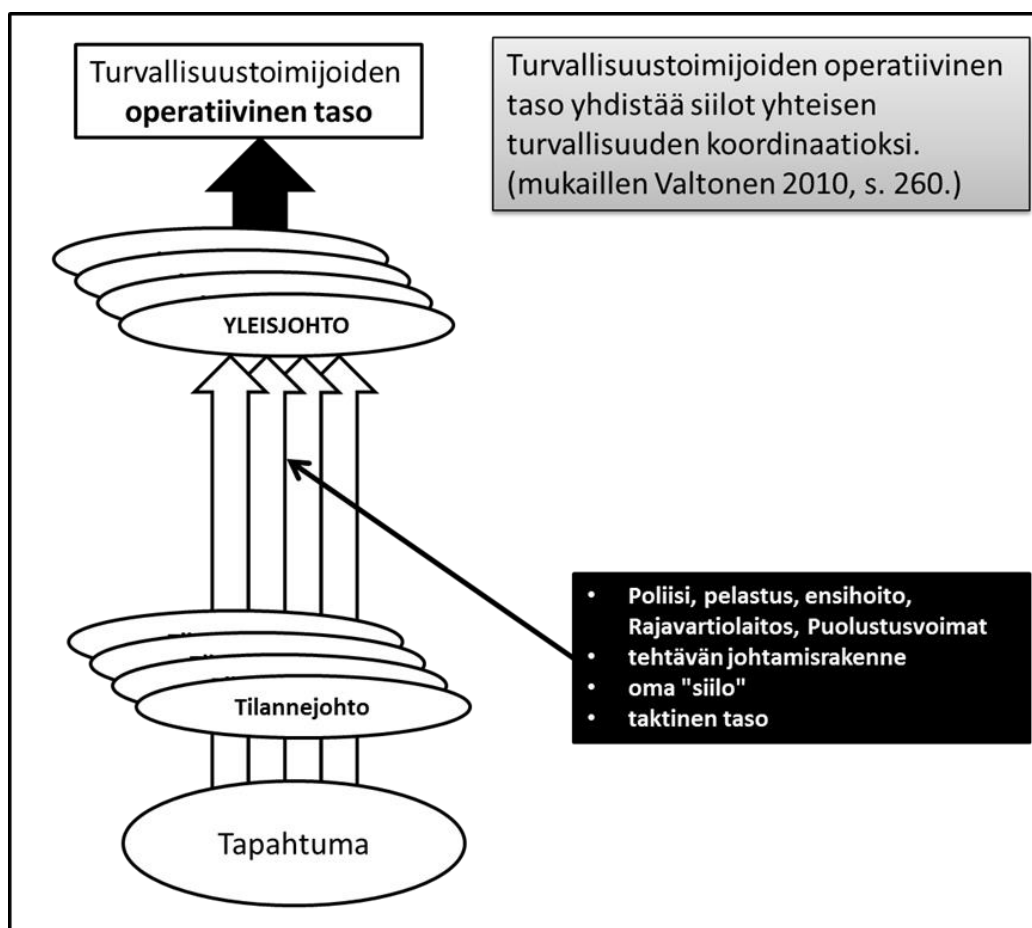
***Operatiivinen taso*** -termillä tarkoitetaan yleisjohtotason yläpuolella olevaa tasoa, jossa sovitaan yhteen laajempia kokonaisuuksia. Tämä tutkimuksen varsinainen tarkastelukohde perustuu Vesa Valtosen väitöskirjan havaintoihin<sup>21</sup> ja vertautuu sotatieteelliseen käsitykseen operatiivisesta tasosta (taktiikan yläpuolella olevasta tasosta).<sup>22</sup> Kokemusteni mukaan termillä ”operatiivinen” on viranomaiskentässä hyvin vaihteleva merkitys, ja yleensä sillä tarkoitetaan viranomaisen pääasialliseen toimintaan liittyviä asioita. Tätä merkitystä ei tule sekoittaa tässä yhteydessä tarkoitettuun termiin *operatiivinen taso*. Operatiivista tasoa on selvennetty kuvassa 3.

---

<sup>20</sup> Halonen (2015).

<sup>21</sup> Valtonen (2010), s. 260.

<sup>22</sup> Huttunen & Metteri (2008), s. 11–13.



Kuva 3. Turvallisuustoimijoiden operatiivinen taso (mukaillen Valtonen 2010).

## 1.5 Tutkimusmenetelmät ja työn rakenne

Laadullinen tutkimus edellyttää joustavaa etenemistapaa tutkimuksen aikana. Tämä oli lähtökohtana tätä laadullista tutkimusta tehtäessä ja valittaessa konkreettisen tutkimusongelman tarkasteluun mahdollisimman ratkaisukeskeisiä menetelmiä.

Tarkastelin tutkimusongelmaa konstruktiiivisesta näkökulmasta. Konstruktiiivisen tutkimuksen menetelmillä pyritään tyypillisesti ratkaisemaan arkielämän ongelmia läheisessä yhteistyössä käytännön toimijoiden kanssa. Oleellista on keskittyminen tosielämän ongelmien ratkaisuun todellisen tarpeen pohjalta. Tutkimuksen tuotteena syntyy ratkaisumalli, joka myös testataan käytännössä sekä kytketään olemassa olevaan teoreettiseen tietämykseen.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Lukka (2006), s. 112.



Konstruktiiivisen tutkimusotteen voidaan katsoa soveltuvan ”erityisesti tutkijoille, jotka ovat kiinnostuneet tuottamaan tieteellisen kontribuution tekemällä soveltuvasti suuntautunutta tutkimusta”.<sup>24</sup> Siksi se sopii hyvin paitsi tutkimuksen aiheeseen myös erityisesti viranomaistoinnin kentälle, jossa ratkaisut pohjimmiltaan ovat hyvin pragmaattisia.

Tutkimusraporttini kuvaa, miten olen tutkijana päätenyt konseptin sisältöön, sekä esittelee konseptissa mainittujen asioiden tieteellisen ja teoreettisen pohjan. Tutkimuksen varsinaiset käytännön elämässä hyödynnettävät lopputulokset, eli konsepti itsessään, esitetään tutkimusraportin liitteessä viranomaisten yhteisen konseptimallin<sup>25</sup> mukaisella rakenteella ja otsikoinnilla. Tällä menettelyllä ennen kaikkea varmistan konseptin käyttökelpoisuuden arkipäivän viranomaiskentässä.

Tutkimusraportti rakentuu konstruktiiivisen tutkimusotteen mukaisesti seitsemästä vaiheesta.<sup>26</sup> Liitän nämä vaiheet viranomaisten konseptimallin rakenteeseen, niin että konseptimalli rakentuu tutkimusraportin sisällön mukaan seuraavasti:

1. Ensimmäisessä vaiheessa luon tutkimusasetelman ja asetan konseptin rakentamisen perusteet.
2. Toisessa vaiheessa kuvailen toimintaympäristön liitynnät viranomaisyhteistyön ja tilannekuvakäsityksen teoreettiseen pohjaan sekä luodut liitynnät arkielämän toimijoihin.
3. Kolmannessa vaiheessa käsittelen case-tapauksina olemassa olevat arkielämän tutkimusongelmaan liittyvät ratkaisumallit eli kuvailen nykytilaa.
4. Neljännessä vaiheessa kuvaan tutkimuksen osana laatimani ratkaisuehdotuksen aikaisempien vaiheiden pohjalta. Tässä vaiheessa käsittelen myös kenttätöiden havainnot Keski-15-harjoituksesta sekä kahden iteraatiokierroksen tulokset.
5. Viidennessä vaiheessa esittelen tilannekuvakonseptin testauksen (eksperimentaation) Pohja-16-harjoituksessa. Tässä vaiheessa myös tarkennan ratkaisuehdotusta kokeilun perusteella.

---

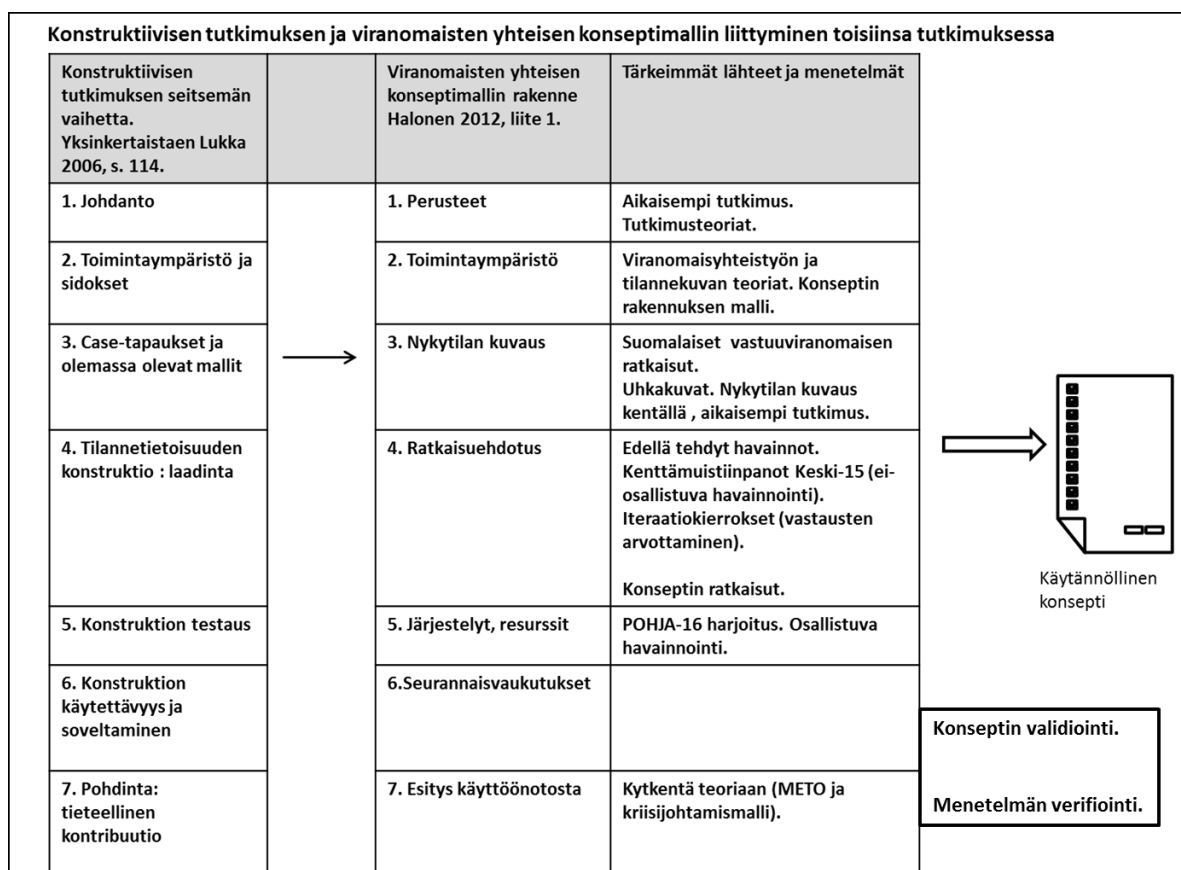
<sup>24</sup> Lukka (2006), s. 111.

<sup>25</sup> Halonen (2015), liite 1.

<sup>26</sup> Lukka (2006), s. 114–121.

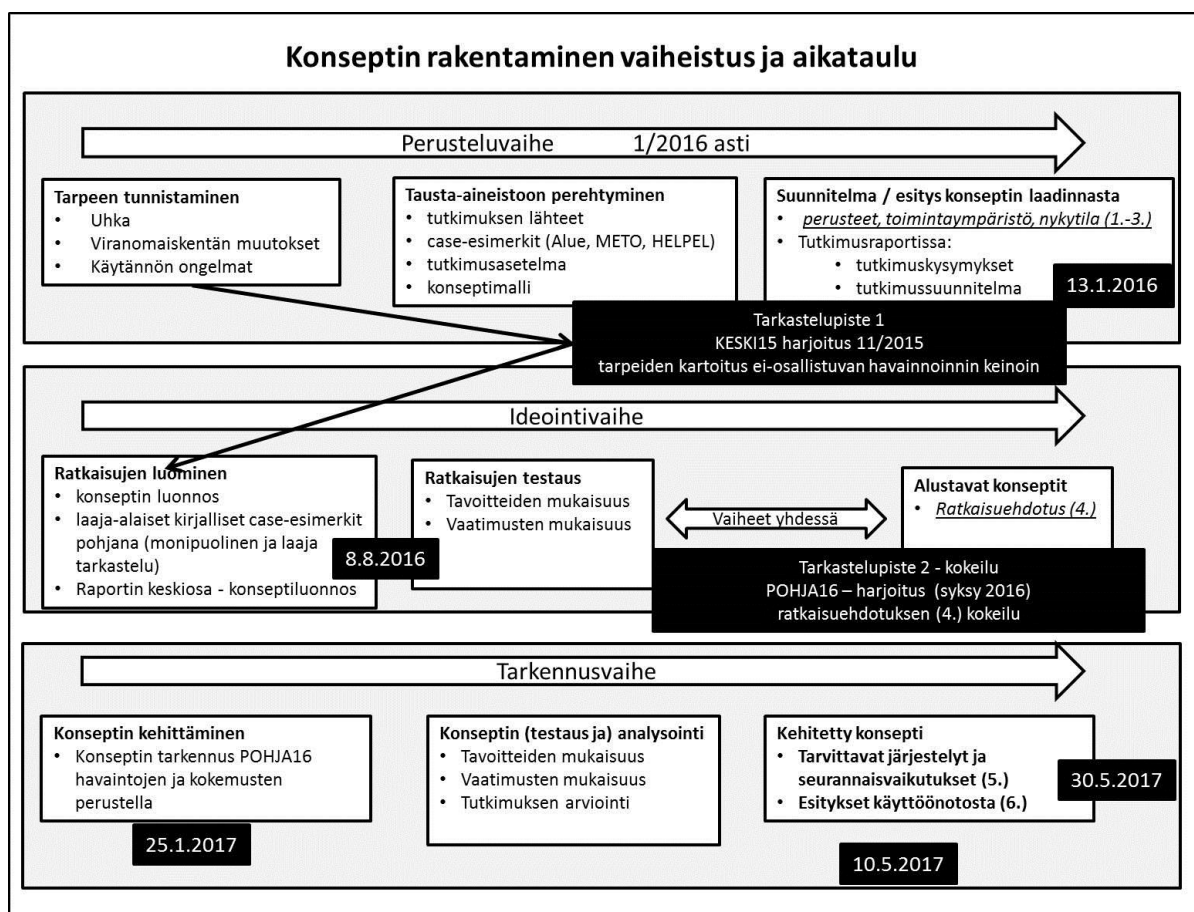
6. Kuudennessa vaiheessa arvioin konseptin soveltuvuutta käytäntöön ja tarkastelen sen käyttöönottoa.
7. Seitsemännessä vaiheessa liitän tilannekuvakonseptin sisällön teoreettiseen taustaan ja pohdin tutkimuksen aikana tehtyjen ratkaisujen toimivuutta.

Erityisesti vaiheet 3, 4 ja 5 sisältävät läheistä ja merkittävää yhteistyötä viranomaisten kanssa luvuissa 4 ja 5 tarkemmin kuvatulla tavalla. Tutkimuksen validointi (konseptin toimivuuden arviointi) ja verifiointi (tutkimusmenetelmän arviointi) toteutuvat luvuissa 6 ja 7.



Kuva 4. Tutkimuksen rakenne.

Yllä olevassa kuvassa 4 esittelen konstruktiiivisen tutkimusotteen soveltamisen ja sen liittymän viranomaisten yhteiseen konseptimalliin sekä tutkimuksen tärkeimpiin lähteisiin sekä menetelmiin. Kuvassa 5 esittelen tutkimuksen käytännön läpiviennin ja toteuttamisen viranomaisten yhteisen konseptimallin mukaisesti:



Kuva 5. Konseptin rakentamisen prosessi ja aikataulutus.

Harjoitukset ovat tutkimuksessani erittäin merkittävässä roolissa. Osallistuin tutkimusta tehdessäni kahteen valmiusharjoitukseen, jollaisia aluehallintovirastot järjestävät vuosittain ainakin yhden.<sup>27</sup> Keski-15-harjoituksessa Jyväskylän alueella seurasin harjoitusta ei-osallistuvan havainnoinnin periaatteiden mukaisesti. Harjoituksen kenttämuistiinpanot toimivat pohjana kehitettävälle konseptille. Pohja-16-harjoituksessa testattiin kehitettyä konseptia yhdessä viranomaistoimijoiden kanssa, ja tällöin osallistuin harjoitukseen osallistuvan havainnoinnin periaatteiden mukaisesti.

Sekä konstruktivisessa tutkimusotteessa että konseptimallin kehittämisessä oleellista on läheinen vuorovaikutus käytännön kentän ja ongelmanratkaisuun pyrkivän tutkimuksen välillä.<sup>28</sup> Toteutin tämän vaatimuksen tutkimuksessani kahdella tapaa, ja sitä voidaan pitää tärkeänä tutkimuksen onnistumisen ja toisaalta konstruktivisen tutkimusotteen seuraamisen kannal-

<sup>27</sup> Aluehallintovirastojen internetsivut: <https://www.avi.fi/web/avi/valmiusharjoitukset#> 15.12.2015.

<sup>28</sup> Lukka (2006), s. 113.

ta.<sup>29</sup> Päämenetelmänä toimivat Pohja-16-harjoituksessa testatun konseptin iteraatiokierrokset harjoitukseen osallistuneiden viranomaistahojen kanssa. Näitä kierroksia toteutettiin kaksi, ensimmäinen keväällä 2016 jolloin käytössä oli konseptin luonnos ja toinen alkusyksystä 2016 ennen harjoitusta. Iteraatiokierrosten vastaukset on taulukoitu, ja arvottamalla vastaukset niistä on haettu päällekkäisyyksiä arvokkaiden tekijöiden tunnistamiseksi. Toinen tapa on jo edellä mainittu havainnointi harjoitusten yhteydessä. Omasta roolistani johtuvia vaikutuksia koottuun materiaaliin ja havainnoinnin käytännön toteuttamista on esitetty aina kyseisen harjoituksen raportoinnin yhteydessä.

Haastatteluja tein kaksi. Haastattelin tohtori J. Kivelää sekä valtioneuvoston kanslian tilannekuvakoordinaattori J. Hyysaloa, kumpaakin avoimessa haastattelussa.<sup>30</sup> Kivelän näkemyksiä käsitellään kohdassa 2.6 omana kokonaisuutenaan. Hyysalon näkemykset eivät nouse erillisenä alalukuna esiin. Hyysalon haastattelun arvo oli enemmän minulle muodostuneessa alueiden, viranomaisten ja valtioneuvoston kanslian välisen vuorovaikutuksen ymmärtämisessä.

## 1.6 Lähdemateriaali

Tässä alaluvussa esittelen lähdemateriaalit luvuittain. Kunkin luvun kohdalla mainitsen ainoastaan tärkeimmän lähdemateriaalin. Varsinaiset lähdeviittaukset yksilöivät lähteen tarkemmin yksittäisessä kohdassa.

Konstruktiiivisen tutkimusotteen sekä muiden metodien käytössä tärkeimpinä lähteinä olen käyttänyt jo aikaisemmin mainittuja K. Lukan artikkeleita sekä Piiraisen ja Gonzalesin artikkelia liiketaloudellisessa aikakauskirjassa 2013. Muiden tutkimusmenetelmien käytössä lähteenä on toiminut alan perusteos *Tutki ja kirjoita* (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara). Sotataitoon liittyvän teorian osalta olen hyödyntänyt M. Huttusen ja J. Metterin toimittamaa, Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisemaa teosta *Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta*.

Viranomaisten yhteisen konseptin osalta tutkimukseni nojaa vahvasti V. Halosen konstruktiiivisella tutkimusotteella tehtyyn diplomityöhön yleisesikuntaupseerikurssilta 57. Siinä on pe-

---

<sup>29</sup> Lukka (2006), s. 115.

<sup>30</sup> Hirsjärvi, Sirkka. Remes, Pirkko. Sajavaara, Paula: *Tutki ja kirjoita*. Tammi, Helsinki 1996. S. 198.

rusteltu ja rakennettu viranomaisten yhteisen konseptin laadinnalle malli, jota sovellan lähes sellaisenaan tutkimuksessani.

Luvussa 2, jossa käsittelen tutkimuksen ilmiöiden kuten viranomaisyhteistyön ja tilannekuva-käsityksen teoreettista pohjaa sekä valtion sekä kuntasektorin toimijoita, tärkeimmiksi lähteiksi nousevat tutkimustöistä jo aikaisemmin mainitut Vesa Valtosen, Teija Norri-Sederholmin ja Minna Brandersin väitöskirjat. Viranomaisasiakirjoista merkityksellisiä kuvatessa teoreettisia käsitteitä ja viranomaisten toimintaa ovat *Yhteiskunnan turvallisuusstrategian* lisäksi sisäasiainministeriön raportti *Aluehallinnon turvallisuustilannekuvan muodostamisesta* vuodelta 2011 sekä sisäasiainministeriön viranomaisten yleisjohtajuutta selvittänyt raportti vuodelta 2014.

Luvussa 3 lähteinä toimivat viranomaislähteet, joiden perusteella nostan esiin hyviä käytänteitä sekä ratkaisuja, jotka yhdistän myöhemmin konseptiin. Tärkeimmät yksittäiset asiakirjat ovat Suomenlahden merivartioston meripelastussuunnitelma, Helsingin kaupungin pelastuspalvelun neuvottelukuntaa koskeva operatiivinen ohjeistus sekä Etelä-Karjalan turvallisuus- ja valmiustoimikunnan sihteeristön suunnitelma yhteistoiminnasta laajassa ja pitkäkestoisessa häiriötilanteessa Etelä-Karjalan maakunnassa. Tätä suunnitelmaa käytän erityisesti sen alueellisen tarkastelun vuoksi, ja kahden edellisen tarkastelu puolestaan painottuu enemmän laajalaiseen viranomaisyhteistyöhön. Tutkimusongelman historiallista ratkaisua tarkastelen lakautetun Kuopion läänin johtokeskuksen tilannekuvan muodostamiseen liittyvistä asiakirjoista. Häiriötilanteiden hallinnan käytäntöjä viranomaiskentässä 2010-luvulla tarkastelen Juhani Kivelän väitöstutkimuksen avulla. Näiden osin hyvin käytännönläheisten operatiivisten ohjeiden tarkastelua täydentää Teknillisen korkeakoulun diplomityö vuodelta 2009, jossa käsitellään jaettuja konteksteja METO-yhteistyössä<sup>31</sup>.

Luvussa 4, jossa laadin ratkaisuehdotuksen, tärkeimpinä kirjallisina lähteinä toimivat johtopäätökset luvusta 3, kenttämuistiinpanot Keski-15-valmiusharjoituksesta sekä konseptimallin mukaisten iteraatiokierroksen palautteet. Tutkijana sallin myös empiirisen kokemuspohjani näkymisen erityisesti konseptin alkuvaiheen kehittämässä konstrukttiivisen tutkimusotteen mukaisesti.

---

<sup>31</sup> Luokkala, Pekka: *Jaetut kontekstit METO-yhteistyössä*. Diplomityö, Teknillinen korkeakoulu, Espoo 2009.

Luvussa 5 tärkein lähdemateriaali ovat Pohja-16-harjoituksen havainnot ja kokemukset sekä harjoituksesta saatu palaute. Tutkimuksen kenttätyövaiheiden aikana kertyi kohtalaisen laajasti jo edelläkin mainittua havaintomateriaalia. Tämä materiaali koostuu kenttäpäiväkirjoistani Keski-15- ja Pohja-16-harjoituksissa sekä niiden ennakkoharjoituksissa. Tähän materiaaliin viitataan erityisesti luvuissa 4 ja 5 käsitellessäni empiiristen havaintojen vaikutusta konseptiin sekä konseptin eksperimentaation toteutusta. Tällöin käytän viittauksissa lyhennettä KPK tarkennettuna päivämäärällä. Kyseinen lähdemateriaali säilytetään hallussani.

Osa käytetystä lähdemateriaalista, erityisesti viranomaisten asiakirjoista, sisältää turvaluokiteltuja tietoja. Mahdollinen luokitus, joka koskee varsinaista alkuperäistä lähdettä, on mainittu lähteen yhteydessä lähdeluettelossa. Olen myös ollut yhteydessä lähteiden omistajiin (Suomenlahden merivartiosto, Etelä-Karjalan valmiustoimikunta / Etelä-Karjalan pelastuslaitos, Helsingin pelastuslaitos) ja varmistanut, että lähteistä poimimani seikat ja niiden perusteella kirjoitettu teksti ovat tässä yhteydessään julkisia. Asiaa koskeva kirjeenvaihto ja dokumentit ovat hallussani.

## 2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SIDOKSET

### 2.1 Valtionhallinnon sekä alueiden kokonaisturvallisuuden teoriat

Valtioneuvoston periaatepäätös Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta toimii virallisena tavoitetilana ja ohjausasiakirjana (*policy*) valtionhallinnolle. Tämä päätös antaa raamit sille, mitä alueellisella tilannekuvalla tavoitellaan, ja osin sen käyttämiselle. Päätös ei kuitenkaan kerro, miten alueellisen tason tilannekuva<sup>32</sup> käytännössä järjestetään. Tämän asian määrittely jää käytännössä keskushallinnon alaisen hallintokoneiston tehtäväksi. ”*Strategia muodostaa varautumisen ja kriisijohtamisen yhteisen perustan yhteiskunnan kaikille toimijoille. Sitä täydentävät ja syventävät eri hallinnonalojen valmistelemaat muut varautumiseen ja häiriötilanteiden hallintaan liittyvät strategiat sekä ohjausasiakirjat.*”<sup>33</sup> Oheinen lainaus määrittää Yhteiskunnan turvallisuusstrategian aseman hallinnon kaikilla tasoilla.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia toimii tutkimukseni teoriana, joka edellyttää käytännössä tilannekuvan muodostamista alueellisella tasolla. Strategian mukaan turvallisuustilanteiden hallintaa ohjaavat seuraavat vaatimukset: ”*Yhteiskunnan turvallisuus perustuu normaaliolojen aikaisiin järjestelyihin. Ministeriöt johtavat hallinnonalansa varautumista ja sisällyttävät periaatepäätöksen edellyttämät toimenpiteet hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelu- sekä toimeenpanoasiakirjoihin. Tässä kehittämisessä otetaan huomioon myös alue- ja paikallishallinnon sekä elinkeinoelämän ja järjestöjen toiminta.*”<sup>34</sup>

”*Aluehallintoa on useilla eri toimialoilla. Aluehallinnon ohjaus kuuluu asianomaisille ministeriöille tai keskusvirastoille. Vuonna 2010 voimaan astuneen aluehallintouudistuksen myötä perustettiin aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY), joilla on keskeinen rooli aluehallinnon varautumisessa.*”<sup>35</sup> Valtion aluehallinto, tutkimuksen aikana vallitsevassa tilanteessa aluehallintovirastot, on keskeinen toimija alueellisen turvallisuuden ja tätä kautta tilannekuvan tuottamisessa. Aluehallinnon roolia nykytilan, tämän tut-

---

<sup>32</sup> Tässä yhteydessä on käytetty termiä tilannekuva, koska myös alkuperäinen lähde käyttää sitä. Myöhemmin tutkimuksessa tämänkaltainen laaja tilannekuva voidaan nähdä ja sitä käsitellään myös tilanneymmärryksenä.

<sup>33</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010), s. 9.

<sup>34</sup> Sama, s. 2.

<sup>35</sup> Sama, s. 5.

kimuksen ja mahdollisen tulevaisuuden tilannekuvaratkaisun osalta käsitellään tutkimuksen kaikissa myöhemmissä luvuissa.

*”Kuntien varautumista johtaa kunnanjohtaja yhdessä kunnanhallituksen kanssa laissa säädettyllä tavalla. Käytännön varautumis- ja toimintavastuu jakautuu laajemmalle. Kunnissa kaikki merkittävät linja- ja voimavarapäätökset tehdään aina luottamuselimissä. Siksi häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautuminen tulee kytkeä osaksi kunnan ja kuntien yhteistoimintaelinten talousarvioprosessia sekä perehdyttää ja sitouttaa myös luottamushenkilöt varautumisen tavoitteisiin. Kunnat voivat vaikuttaa yhteiskunnan kriisinkestävyyteen myös maankäytön suunnittelun keinoin, kriisinkestävää yhdyskuntarakennetta edistämällä. Kuntien ja niiden yhteistyöjärjestelyiden ohella paikalliseen varautumiseen ja yhteiskunnan toimintojen turvaamiseen liittyvät keskeisinä toimijoina valtion paikallishallinnon toimijat, seurakunnat ja uskonnolliset yhteisöt, yliopistot ja muut oppilaitokset sekä paikallishallinnon palvelutuotantoon osallistuvat elinkeinoelämän yksiköt. Myös järjestöillä on merkittävä rooli niin palveluiden tuottajina kuin varautumisen toimijoina. Näiden toimijoiden yhteistyötä ja toimintamalleja paikallisessa varautumisessa ja turvallisuussuunnittelussa kehitetään ja mallien toimivuutta testataan yhteisissä valmiusharjoituksissa.”<sup>36</sup>* Yhteiskunnan turvallisuusstrategia tunnistaa kuntien ja kuntiin liittyvien erilaisten verkostojen merkityksen alueellisessa turvallisuudessa. Kuntia käsitellään sekä tämän teorian vaatimuksesta että tutkimuksen aikana tekemiäni havaintojen pohjalta merkittävänä sekä alueellisen turvallisuuden tuottajana että turvallisuustoimijoiden asiakkaana myöhemmin tutkimuksessa.

Tarkasteltaessa tätä teoriaa turvallisuustilanteiden hallinnasta sekä siihen liittyvää tilannekuvaran muodostamista (jota tarkastellaan kohdassa 2.3) alueen ja valtionhallinnon välillä ei voida sivuuttaa tohtori Minna Brandersin tuoreen väitöstutkimuksen havaintoja, joiden soveltamista alueelliselle tasolle on käsitelty seuraavissa kappaleissa.

Branders käsittelee vuonna 2016 tarkastetussa väitöskirjassaan kokonaisturvallisuuden laajaa kokonaisdiskurssia suhteessa nykyiseen kompleksiseen toimintaympäristöön. Tutkimuksessa kokonaisturvallisuus ymmärretään politiikkatoimeksi ja metastrategiaksi.<sup>37</sup> Tutkimukseen liittyy perusolettamus, että kokonaisturvallisuus ei ole toimijakohtainen tai hallinnonalakohtai-

<sup>36</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010) , s. 6.

<sup>37</sup> Branders (2014), s. 16.



nen kysymys.<sup>38</sup> Tältä osin Brandersin perusoletus tukee käsitystäni, jonka mukaan myöskään alueellisella tasolla ei voida antaa toimijoiden ja toimijoiden tilannekuvan siiloutua ja eriytyä. Tätä eriytymistä ei tule sallia viranomaisten välillä mutta ei myöskään kuntien, muiden alueen virallisten toimijoiden tai kolmannen sektorin toimijoiden suhteessa toisiinsa tai viranomaisiin kuin ehdottoman välttämättömiltä osilta, esimerkiksi erityisen arkaluonteisten henkilötietojen tietoturvallisuudessa.

*”Kokonaisturvallisuuden ilmiöhän korostaa yhteistoiminnan sekä kansalaisten merkitystä yhteiskunnallisen turvallisuuden osatekijänä ja tutkimuksen aineistossa mm. sisäisen turvallisuuden ohjelmassa sekä Suomen kestävän kehityksen strategiassa näkyy merkkejä pyrkimyksestä yhteiskunnalliseen turvallisuuskeskusteluun myös kansalaisten suuntaan. Vuoropuhelua ja kansalaisten pelivaroja luova näkökulma on kuitenkin policytasolla ohut: esimerkiksi kansalaisten mukanaoloa valtakunnallisissa harjoituksissa ei tuoda esiin tai tueta, viranomaiset harjoittelevat keskenään.”*<sup>39</sup> Branders toteaa tutkimuksensa perusteella ristiriidan kokonaisturvallisuuden käsitteen ja käytännön kansalaisiin asti ulottuvan toiminnan välillä. Tämä käsitys tukee edelleen kuntien, jotka tässä tutkimuksessani katson kansalaisten kriisinsietokyvyn tuntemisen parhaiksi tuntijoiksi sekä tulkitsijoiksi ja säilyttäjäiksi, sekä kansalaisyhteiskunnan kolmannen sektorin merkitystä osana alueellisen tilannekäsityksen luomista.

*”Kun kokonaisturvallisuutta tarkastellaan yhteiskunnallisen turvallisuuden kontekstissa, Turvallisuuskomitean kokoonpanosta puuttuu keskeisiä toimijoita, kuten esimerkiksi elinkeinoelämän sekä kaupunki/kuntaedustus. Elinkeinoelämän ja yritysten panosta painotetaan aineistossa keskeisinä tekijöinä, mutta osallistaminen itse kokonaisturvallisuutta keskeisesti kehittävään työskentelyyn puuttuu. Alueelliselle ja kaupunkitasolle liittyy yhteiskunnan jatkuvuuden hallinnan ja resilienssiin nimissä monia prosessikohtaisia horisontaalisia osuuksia tai seurauksia, joiden tarkastelu valtion kokonaisturvallisuuskontekstissa on perusteltua Turvallisuuskomiteassa.”*<sup>40</sup> Tutkimuksensa johtopäätöksissä Branders kritisoi kohtalaisen voimakkaasti kokonaisturvallisuuden ja Turvallisuuskomitean rakenteita. Ottamatta kantaa kokonaisturvallisuuden käsitteen ja Turvallisuuskomitean hallinnointiin ja organisointiin minun on kuitenkin helppo oman tutkimukseni viitekehyksessä yhtyä alueellisen tason tarkastelussa kunta-

---

<sup>38</sup> Branders (2014) s. 36.

<sup>39</sup> Sama, s. 184.

<sup>40</sup> Sama, s. 185.

toimijoiden ja myös kansalaisyhteiskunnan osalta Brandersin näkemyksen merkityksellisyyteen.

*”On selvä, että koko turvallisuuden hallinta on haastava kysymys. Se on myös itsessään ilkeä ongelma. Rationaalisia ratkaisutapoja on vaikea rakentaa, koska turvallisuuskysymysten luonne on tällä hetkellä niin irrationaalinen ja yhteiskuntajärjestystä horjuttava, systeeminä sumea.”*<sup>41</sup> Brandersin havainto turvallisuuskysymysten luonteesta on kehitettävän konseptin ydinalueella. Havaintona Brandersin näkemyksestä syntyykin käsitys, jonka mukaan kehitettävän ratkaisumallin tulee olla joustava ja luoda puitteet turvallisuustoimijoiden yhteiselle asian käsittelylle eli tiedon jakamiselle ja yhdistämiselle eikä liittyä tiukasti tiettyyn turvallisuustilanteeseen.

Tämä sama ajatus voidaan nähdä myös Brandersin johtopäätöksessä numero 8: *”Kokonaisturvallisuuden kehittyminen edellyttää sellaisten systeemisten rakenteiden kehittämistä, joiden avulla hallinnonalakohtaisia rajoja voidaan häivyttää välimaastojen ja erilaisten horisontaalisten organisointien muodossa.”*<sup>42</sup> Tähän tavoitteeseen pyritään alueen tilannehuoneen konseptin käyttämisellä ja sen tuotteilla yhdistämällä alueen tilannekäsitys.<sup>43</sup>

## 2.2 Konseptin kehittäminen viranomaisyhteistyössä

Tässä aluvuossa käsitellään konseptin kehittämistä yleisesti ja erityisesti viranomaisten yhteistä konseptin kehitysmallia. Luku perustuu pääosin kapteeni Ville Halosen diplomityöhön yleisesikuntaupseerikurssilla 57. Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on ollut Halosen diplomityön tuloksena syntyneen viranomaisten yhteisen konseptin hyväksyminen tieteellisesti perustelluksi malliksi, jota käytetään tutkimusongelman ratkaisuun.

---

<sup>41</sup> Branders (2014), s. 190.

<sup>42</sup> Sama, s. 214.

<sup>43</sup> Brandersin tutkimustulokset voidaan nähdä tutkimukseni teorian kritiikkinä tai ainakin sen haastamisena. Konseptin kehittämisen kannalta koen tämän eriaänisen tarkastelun hyödyttävän voimakkaasti ratkaisumallin laadintaa. Käytännössä konseptin ratkaisumallit asettuvat yhteiskunnan turvallisuusstrategian asettamien vaatimusten (kriisijohtamismallin osalta) raameihin täydennettynä Brandersin havainnoilla erityisesti laajan toimijajoukon käyttämisestä ja matalista raja-aidoista turvallisuuden tuottamisessa. Tältä osin tutkijana voin olla tyytyväinen mahdollisuuteen yhdistää eriaänisten lähteiden näkemyksiä kokonaisuudeksi.

Halonen on omassa tutkimuksessaan tullut siihen lopputulokseen, että ”*NORDEFCON:n*<sup>44</sup> *CD&E-mallista*<sup>45</sup> *on mahdollista muodostaa yksinkertaistettu konseptin kehitysmalli. NORDEFCON:n CD&E-mallista on muodostettavissa samat keskeisimmät periaatteet sisältävä voimakkaasti tiivistetty kansallinen malli. Arviointihaastattelujen perusteella tutkimuksen tähän vaiheeseen muodostettu malli on selkeä ja ymmärrettävä ja se voisi tältä osin soveltua viranomaisten yhteiseen käyttöön.*”<sup>46</sup>

Käytännössä Halosen konseptimalli on siis yhdistelmä ja tiivistelmä sotilaallisia tarkoituksia varten laaditusta CD&E-prosessista sovellettuna kansalliseen viranomaistoimintaan. Konseptin mallin kehittämisen lisäksi Halonen testasi malliaan viranomaiskentän ongelman ratkaisuun osana diplomityötään.<sup>47</sup>

Varsinainen konseptimalli, jonka pohjalta tämän tutkimuksen konsepti on myös laadittu, on Halosen työn liitteenä 1. Siinä konseptin kehittäminen on määritelty seuraavalla tavalla: ”*Konseptin kehitysmalli on menetelmä, jolla pyritään luomaan ratkaisuaajatus (eli konsepti) havaittuun tarpeeseen. Tarve voi syntyä ongelmasta tai mahdollisuudesta. Tarve voi olla esimerkiksi viranomaisten yhteisen toiminnan uudelleen järjestely, uuden teknologian hyödyntäminen tai muuttunut uhka. Konsepti kuvailee tunnistetun tarpeen, siihen kehitetyn ratkaisuaajatuksen, ratkaisuun tarvittavat järjestelyt ja resurssit sekä seurannaisvaikutukset. Viranomaisten yhteisiä konsepteja voidaan laatia eri tasoille. Konsepti voi koskea koko viranomaistoimintaa, tiettyä viranomaistaso (keskus-, alue- tai paikallistaso) tai se voi rajautua tiettyyn toiminnallisuuteen, teknologiaan tai tapahtumaan.*”<sup>48</sup>

Halosen konseptimalli edellyttää konseptin soveltamista aiheen ja resurssien mukaisesti ja ennen kaikkea sallii sen.<sup>49</sup> Kaikkiaan konseptimalli on Halosen diplomityön mukaan tarpeeseen, vaikuttavuuteen ja käytännönläheiseen ongelmanratkaisuun tarkoitettu, tieteellisesti perusteltu työkalu. Mallin soveltamista käytännössä tässä tutkimuksessa on esitelty luvussa 4.

---

<sup>44</sup> Pohjoismainen puolustusyhteistyö.

<sup>45</sup> Concept development and experimentation

<sup>46</sup> Halonen (2015), s. 68.

<sup>47</sup> Sama, liite 2, liitteen sisältö suojaustaso IV, käyttö rajoitettu.

<sup>48</sup> Halonen (2015), liite 1, s. 1.

<sup>49</sup> Sama.

Halosen tutkimissa konseptien kehittämisen malleissa on perusteiltaan merkittävä ero kotimaiseen viranomaisten väliseen konseptimalliin; tämä ero on näitä työkaluja käyttävien organisaatioiden suhde toisiinsa. Edellä mainittujen yhteisöjen piirissä konseptimalli on eräässä mielessä käskettävissä käyttöön ja sitä käytetään organisaation puitteissa. Kotimaisessa konseptimallissa puolestaan konseptin menestyksekkäs käyttö työkaluna edellyttää aitoa sitoutumista tahoilta, jotka osallistuvat käsillä olevan ongelman ratkaisuun. Tätä ei kuitenkaan pidä katsoa ongelmaksi, koska sitoutuminen parantaa konseptin kypsyyttä kuten myös konstruktivisen tutkimusprosessin periaatteisiin kuuluu. Tutkijan omien kokemusten valossa Halosen laatima konseptimalli on arkipäivän viranomaiskenttään sopiva ja käyttökelpoinen. Halosen laatima konseptin kehittämisen malli kokonaisuutena on tämän tutkimusraportin liitteenä.

### 2.3 Viranomaisyhteistyön teoreettinen pohja

Tässä alaluvussa käsitellään lyhyehkösti kysymys yhteistyöstä ja kotimaisesta viranomaisyhteistyöstä. Koska tutkimus on pohjimmiltaan ihmiskeskeisiä ratkaisuja (eikä tekniikkaa) etsivä, on oleellista selvittää, miksi yhteistyötä yleisellä tasolla tehdään sekä tarkastella suomalaisen viranomaisyhteistyön kenttää. Tämä kokonaisuus liittyy läheisesti eversti Vesa Valtosen väitöstutkimuksen teoriaan ja se tuloksiin, jossa asiaa lähestytään myös yhteistyöteorioiden kautta.

Käytännön turvallisuustoimijoiden yhteistyön kannalta viranomaisten välinen yhteistyö voidaan jakaa kahteen osaan:<sup>50</sup> toisaalta lakisääteiseen ja toimivaltaisen viranomaisen koordinoimaan viranomaisyhteistyöhön<sup>51</sup>, kuten esimerkiksi viranomaisten toiminta meripelastustoimessa, jonka suunnittelua johtava meripelastusviranomainen koordinoi. Tämän tutkimuksen kannalta on kuitenkin huomattavasti mielenkiintoisempaa tarkastella turvallisuustoimijoiden yhteistyötä<sup>52</sup>, jonka katsotaan perustuvan yhteiseen päätökseen tai sopimukseen.

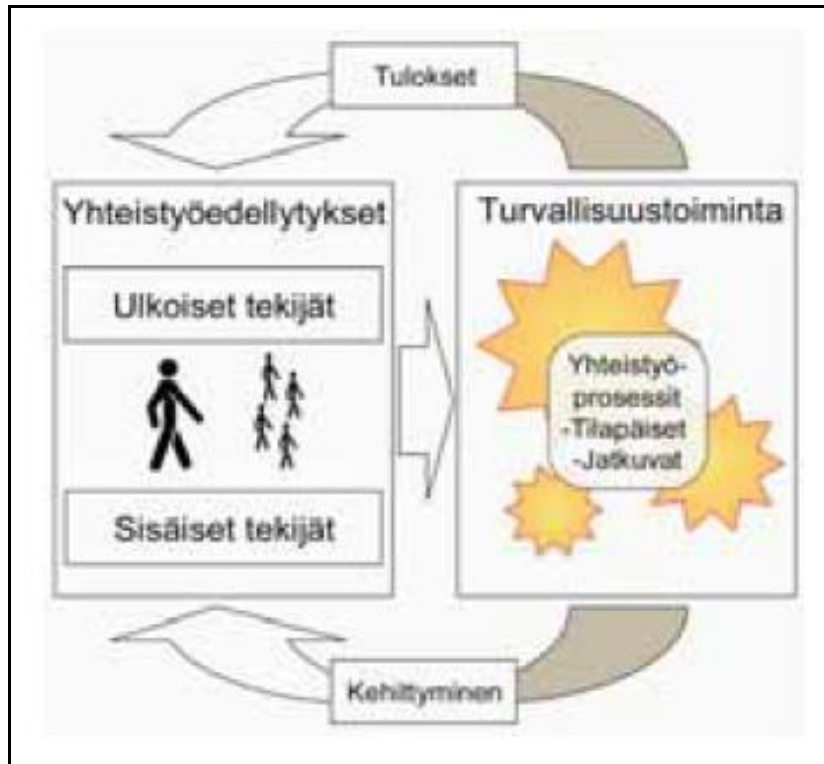
---

<sup>50</sup> Valtonen (2010), s. 247. Myöhemmin mainittujen viranomaisyhteistyön ja turvallisuustoimijoiden yhteistyön viitekehyksenä ja kattokäsitteenä Valtonen pitää tutkimuksensa johtopäätöksissä turvallisuuden yhteistoimintaa. Turvallisuuden yhteistoiminnan saadessa konkreettisia ja pysyviä muotoja siitä alkaa muodostua turvallisuustoimijoiden yhteistyötä. Laajempaa käsitettä ei tässä tutkimuksessa käsitellä tämän enempää.

<sup>51</sup> Sama, s. 25.

<sup>52</sup> Sama, s. 25.

Havaintoni mukaan onkin merkityksellistä, että turvallisuustoimijoiden yhteistyö perustuu toimijoiden omaan haluun toimia konkreettisesti yhdessä. Tämä halu näkyy erilaisissa tilanteissa konkreettisina toimintamalleina, ja sen syntymisen tuleekin olla tarkastelun keskiössä.



Kuva 6. Valtosen laatima turvallisuustoimijoiden yhteistyön teoreettinen malli.

Valtonen teoreettinen malli (kuva 6) nostaa keskiöön turvallisuustoimijan eli yhteisön tai yksilön, jonka toimintaan vaikuttavat sisäiset ja ulkoiset tekijät<sup>53</sup> ja joka erilaisten prosessien kautta antaa turvallisuustoiminnalle merkitystä ja lisäarvoa.<sup>54</sup> Valtonen käsittelee kriteeri-Delfin johtopäätöksiä hyvin kokonaisvaltaisella otteella. Johtopäätökset on muokattu erilaisia merkityksiä antaviin ryhmiin, joiden mukaan turvallisuustoimijoiden yhteistyö perustuu muun muassa seuraaviin seikkoihin:

- suomalaisen turvallisuusviranomaisten yhteistyö toimii
- pienuus tuottaa synergiaa
- turvallisuus ajaa kilpailun ohi.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Valtonen (2010), s. 251. Sisäisten ja ulkoisten tekijöiden sisällöt on määritelty tarkemmin teoksessa.

<sup>54</sup> Sama, s. 215 eteenpäin. Katso mallin laajempi kuvaaminen ja teorian määrittely.

<sup>55</sup> Sama, s. 242.

Valtosen käsittelemistä turvallisuustoimijoiden yhteistyön perustekijöistä yllä mainittuja voidaan pitää Valtosen suomalaista turvallisuustoimijoiden kenttää käsittelevän tutkimuksen valossa tärkeimpinä syinä siihen, miksi yhteistyötä tehdään. Erityisesti korostaisin ensimmäistä kohtaa, toimivan yhteistyön kulttuuria. Kokemukseni mukaan suomalainen turvallisuustoimijoiden kenttä on kasvanut vuosikymmenten saatossa kulttuuriin, jossa nykyisin automaattisesti lähtökohtana on vuorovaikutus ja sen avulla saavutettava yhteistyö.

Luonnollisesti turvallisuustoimijoiden yhteistyössä on myös kehitettävää. Valtonen mainitsee löytäminään kehityskohteina erityisesti yhteisen kielen, prosessien kehittämisen, kustannusten koordinaation ja mittaamisen.<sup>56</sup> Tutkimukseni kannalta näistä keskeisin on yhteisen kielen kysymys, joka korostunee tilanteissa, joissa työskennellään monen viranomaisen kesken, kuten alueellisen tilannekäsityksen muodostamisessa. Valtosen mukaan ratkaisu tähän ongelmaan on kuitenkin looginen, yhteisen keskeisen operatiivis-taktisen sanaston laatiminen.<sup>57</sup>

Havaintona Valtosen käsittelemästä turvallisuustoimijoiden yhteistyön teoriasta nousee esiin sidonnaisuus turvallisuustoimijoihin henkilönä tai yhteisönä pakottavan lainsäädännön tai teknisten järjestelmien sijaan. Tämä johtopäätös on keskeinen liitettäessä ohjaava teoria tutkimukseni konseptiin. Toimivan yhteistyön täytyy perustua ihmisten ja heidän organisaatioidensa vuorovaikutukseen.

## 2.4 Tilannetietoisuuden teoria – valtion kriisijohtamismalli

Tilannetietoisuuden käsite on tutkimuksen kannalta oleellisen tärkeä ja siihen liittyviä käsitteitä ja määritelmiä olen esitellyt luvussa 1 sekä liitteessä 1. Tästä syystä käsittelen tässä alaluvussa tilannetietoisuuden taustalla olevia teorioita ja linkitän niitä tutkimuksen kannalta keskeisiin käsitteisiin. Koska tutkimukseni toimintaympäristö liittyy kotimaisiin turvallisuustoimijoihin, on kokoavana tekijänä tilannekuvan ymmärryksen osalta Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Pidän strategiassa määriteltyä tilannekuvan käsitystä kyseisen alan kansallisena teorianä siitä, miten turvallisuustoimijoiden tilannekuva ja siihen liittyvät käsitykset tulee kotimaan kontekstissa ymmärtää. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia käsittelee asiakokonaisuutta

---

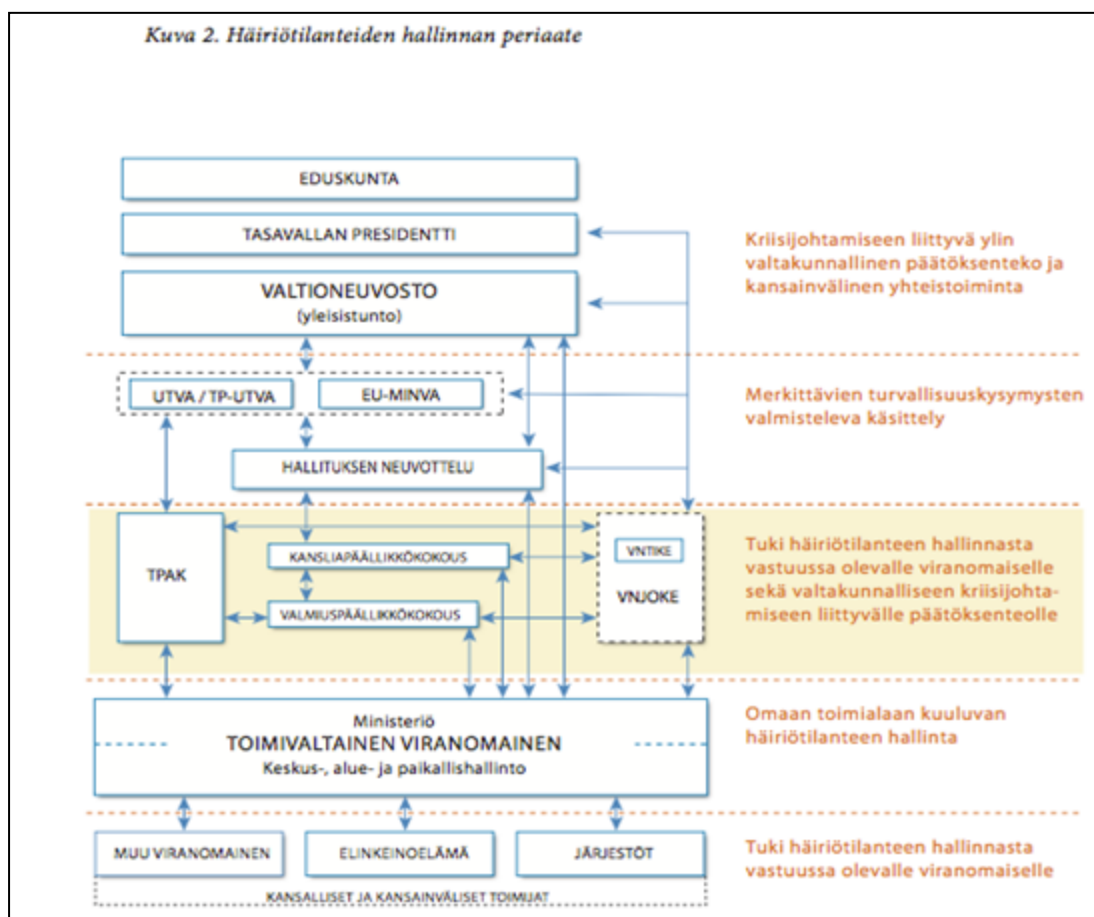
<sup>56</sup> Valtonen (2010), s. 245.

<sup>57</sup> Sama, s. 245. Tähän seikkaan on kiinnitetty erityistä huomiota konseptin laadinnassa ja käsitteiden määrittelyssä. Myös iteraatiövaiheen lausunnoissa nousee jatkuvasti esiin yhteisten ja tarkkaan määriteltyjen käsitteiden merkitys.

otsikolla ”Valtion johtaminen ja kriisijohtaminen sekä häiriötilanteiden hallinta”. Seuraavat lainaukset ovat lähtökohtia valtion kriisijohtamisen periaatteista ja tällaisenaan määrittävät myös aluetasoa.

”Valtioneuvoston tilannekeskuksella on käytettävissään luotettava ja ajantasainen tilannekuva, joka on valtionjohdon ja muiden toimijoiden hyödynnettävissä.”<sup>58</sup>

”Toimivaltainen viranomainen johtaa operatiivista toimintaa ja poikkihallinnolliset yhteistyöelimet tukevat vastuuviranomaista. Toimintaa johtava taho vastaa myös viestinnästä. Muut viranomaiset, yritykset ja järjestöt osallistuvat toimintaan tilanteen hallinnan edellyttämässä laajuudessa. Operatiivisten toimien ohella häiriötilanteiden hallinnan yhteydessä korostuu tiedonkulun varmistaminen toimijoiden välillä sekä valtiojohdon riittävä informointi.”<sup>59</sup>



Kuva 7. Häiriötilanteiden hallinnan periaate (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010).

<sup>58</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010), s. 17.

<sup>59</sup> Sama, s. 51.

Tutkimukseni kannalta on keskeistä tarkastella, miten alueellisen tason tilannekuva linkittyy oheiseen teoriaan (kuva 7), joka korostaa siiloutumista ja pystysuuntaisia ”putkia”, joissa tieto liikkuu. Tätä tiedonkulun problematiikkaa olen käsitellyt tarkemmin ratkaisumallia käsittelevässä luvussa 4. Havaintona oheisesta kuvasta voidaan kuitenkin todeta, että teorian toteuttamiseksi käytännössä myös yksittäisen viranomaisen ja aluehallinnon ”putki” on oleellinen osamallia, ja tilannetiedon yhdistäminen poikkihallinnolliseksi kokonaisuudeksi aluetasolla tulisi liittää saumattomasti tähän kokonaisuuteen. Häiriötilanteiden hallinnan periaatetta on tekstinä kuvattu seuraavalla tavalla:

*”Tarkoituksenmukainen ja nopea, oikeisiin tietoihin ja arvioihin perustuva tilannetietoisuus korostuu häiriötilanteissa, jolloin joudutaan nopeasti tekemään hyvinkin laaja-alaisesti vaikuttavia päätöksiä. Voidakseen tehdä oikeita ratkaisuja päätöksentekijöiden on tiedettävä päätöstensä perusta, seuraukset, miten muut niihin reagoivat ja mitä riskejä päätöksiin sisältyy. Tästä syystä päätöksentekijöillä tulee olla kaikilla toimintatasoilla riittävä tilannetietoisuus, joka on väline oikea-aikaiseen päätöksentekoon ja toimintaan.”<sup>60</sup>*

*”Yleisesti tilannekuva tarkoittaa asiantuntijoiden kokoamaa kuvausta vallitsevista olosuhteista ja eri toimijoiden toimintavalmiuksista, häiriötilanteen synnyttäneistä tapahtumista, sitä koskevista taustatiedoista ja tilanteen kehittymistä koskevista arvioista.”<sup>61</sup>*

*”Keskushallinnon lisäksi tarkoituksenmukainen tilannekuvajärjestelmä luodaan aluehallintoon. Järjestelmän tulee palvella aluehallinnon yhteisiä tarpeita sekä mahdollistaa tarvittavan tiedon joustava siirtyminen myös paikallis- ja keskushallintoon. Valtion keskus- ja aluehallinnon tilannekuvat tulee suunnitella ja toteuttaa siten, että ne tukevat myös kuntien sekä elinkeinoelämän tilannetietoisuutta.”<sup>62</sup>*

*”Tilanteessa, jossa häiriötilanteen hallinta toteutetaan paikallisella tasolla, paikallisten toimijoiden ohella alue- ja keskushallinnolta edellytetään häiriötilanteissa usein tilannetietoisuutta sekä joskus myös konkreettisia toimenpiteitä ja tehostettua viestintää.”<sup>63</sup>*

---

<sup>60</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010), s. 54.

<sup>61</sup> Sama, s. 55. Lihavointi tekemäni.

<sup>62</sup> Sama, s. 55.

<sup>63</sup> Sama, s. 55 ja 56.



*”Häiriötilanteissa viestinnästä vastaavan viranomaistahon tulee pitää muut tilanteen hallintaan osallistuvat viranomaiset ajan tasalla viestiensä ja väestölle suunnattujen ohjeidensa sisällöstä. Näin estetään ristiriitaisten ohjeiden jakaminen väestölle..”<sup>64</sup>*

*”Laajoissa, useita kuntia tai maakuntia koskevissa häiriötilanteissa reaaliaikaisen tilannekuvan ylläpito ja välittäminen sekä mediatilannekuvan kokoaminen ovat häiriötilanteen johtamiseen ja siihen liittyvän viestinnän kannalta välttämättömyyksiä. Tilannekuvaa välitetään paikallis- ja aluetasolta keskushallintoon sekä keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon.”<sup>65</sup>*

Keskeisimmät konseptin kehittämiseen liittyvät havainnot Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta ja valtion kriisijohtamismallista ovat yllä esitettyjen lainausten valossa seuraavat:

- Tilannekuva on teorian, eli kriisijohtamismallin, kannalta keskeinen.
- Johtovastuut eivät muutu kriisijohtamisessa, mutta poikkihallinnollinen tuki ja lähestymistapa ovat tärkeitä.
- Tilannekuvan tai tilannetietoisuuden sisältöjä on otsikkotasolla määritetty teoriassa osana valtion kriisijohtamismallia.
- Aluetasolla tulee olla tilannekuvajärjestely, joka tukee myös kuntia.
- Viestinnän tulee olla ristiriidatonta ja käytännössä koordinoitua.
- Laajoissa tilanteissa tilannekuvan tulee liikkua organisaatiotasolla ylös, alas ja sivuille.

Edellä olevat laajat lainaukset Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta ovat perusteltuja niiden teoreettisen merkityksen takia. Kehitettävä konsepti seuraa näitä teorian linjoja ja niistä tekemiäni havaintoja.

Tilannekuvan käyttöä ja sen muodostumista on tutkittu myös muualla kuin kansallisissa virallisissa asiakirjoissa. Terhi Norri-Sederholmin väitöskirjassa vuodelta 2015 käsitellään tilannetietoisuuden muodostumista ensihoidon kenttäjohtajan ja hätäkeskuksen välillä. Norri-Sederholmin tutkimuksen itselleni keskeisenä havaintona on se, että viranomaisten tarvitsema tilannesidonnainen tieto pitää sisällön osalta selvittää mallintamisella, jotta tilannekuvan

---

<sup>64</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010), s. 57.

<sup>65</sup> Sama, s. 57.

muodostamisella olennainen tietosisältö saadaan liitettyä osaksi varsinaista viranomaistoimintaa.<sup>66</sup> Tutkimustulos korostuu tilanteissa, joissa on kyseessä aikakriittinen tilannejohtaminen eikä tietojen iteraation kaltaiselle vaihtamiselle ole aikaa. Kehitettävän konseptin kannalta tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen omistaa lähes aina tietoa, jonka merkitystä muille hän ei välttämättä tunnista. Konseptin tarkoituksena on muun ohessa mahdollistaa tämän tiedon jakaminen ilman strukturoitua ”combo-valikkoa”, ihmiskeskeisesti, niin että ihmiset toimivat merkityksellisen tiedon poimijoina ja suodattajina.

Tilannekuvaa toisenlaisessa yhteydessä käsittelee Hannes Seppäsen tuore geoinformatiikan alan väitöskirja Aalto-yliopistosta. Tutkija itse määrittelee väitöstutkimuksensa näin: *”Tämä väitöskirja käsittelee informaation ja sen laadun merkitystä kriisinhallinnan yhteistyölle jaetun tilannetietoisuuden näkökulmasta. Informaatio ja kommunikaatioteknologian kehittymisen myötä informaatiota on saatavilla moninkertaisesti mutta kriisitilanteessa haasteeksi nousee usein oleellisen informaation löytäminen aikakriittisessä tilanteessa. Jaettu informaatio voi myös olla heikkolaatuista jolloin vastatoimet eivät ole tehokkaita tai oikeita.”*<sup>67</sup> Kyseisen väitöstutkimuksen keskeisimmät johtopäätökset käsiteltävän aiheen ja konseptin kannalta ovat seuraavat: *”Tästä syystä kriittiset informaatiotarpeet voidaan kuvata täsmällisesti vain tietyissä tilanteissa ja tiedonhallinnan menetelmät nousevat keskeisemmiksi tilanteissa joissa toiminnan ennakoitavuus ja yhteistyön tasot ovat heikompia.”*<sup>68</sup> *”Tutkimuksen johtopäätös on, että jotta kriisiorganisaatio pystyisi määrittämään kriittiset informaatiotarpeensa jaetun tilannetietoisuuden tukemiseksi, on sen huomioitava myös tavoitteet, konteksti sekä informaation laatu tässä kontekstissa.”*<sup>69</sup>

Norri-Sederholmin ja Seppäsen väitöstutkimuksista tehtävä havainto, vaikkakin Seppäsen tutkimus on teknisemmältä tieteenalalta, tukee käsitystäni siitä, että kehitettävä konsepti on keuhikko ja menetelmä, jonka käytön osaaminen on tärkeää sen soveltamiseksi muuttuvissa tilanteissa. Organisaatiolle kriittisten tietojen määrittely on tilannesidonnaista, joten sitä ei välttämättä voi tehdä ennalta ja joka tapauksessa oman organisaation edustajien täytyy tehdä tämä määrittely. Erityisesti vahvistuu käsitys, jonka mukaan organisaatio ei välttämättä edes tunnista omista tiedoistaan niitä, jotka ovat merkityksellisiä toiselle organisaatiolle. Tähän ongel-

<sup>66</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, s. 84.

<sup>67</sup> Seppänen (2015), tiivistelmä.

<sup>68</sup> Sama, s. 51, summary of the results.

<sup>69</sup> Sama, s. 51, summary of the results.

maan voidaan vaikuttaa mallilla, jossa ihmiset poimivat toisten organisaatioiden tiedoista itselleen merkitykselliset tiedot.

## 2.5 Laajan turvallisuustilanteen skenaario

Oleellinen toimintamallin käyttöön liittyvä seikka on uhka, jossa mallia ensisijaisesti suunnitellaan käytettävän. Uhkaa kuvataan ns. uhkamallilla.<sup>70</sup> Tässä toimintamallissa uhka, johon yhteisellä tilannekäsityksellä osaltaan pyritään vastaamaan, käsitetään tarkoituksellisesti aiheutetuksi ja pitkäkestoiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa koordinoituja hyökkäyksiä yhteiskunnan eri toimintoja kohtaan, kuten verkkohyökkäyksiä, informaatiovaikuttamista, veden- ja energianjakelun häiritsemistä, päätöksenteon vaikeuttamista tai estämistä ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden horjuttamista.

Hyökkääjän on edellä kuvatussa tilanteessa tärkeää pitää yksittäiset hyökkäykset niin pieninä, että tilanteen tunnistaminen on puolustajalle vaikeaa ja tilanteen edellyttämien toimivaltuuksien (esimerkiksi valmiuslaki) käyttöönotto hankalaa tai että tarvetta siihen ei tunnisteta. Yksittäisten hyökkäyksien kumulatiivisella vaikutuksella pystytään kuitenkin estämään yhteiskunnan toiminnot merkittävällä tavalla. Kansalaisten suuntaan tehtävässä puolustajan toimien kyseenalaistamisessa tärkeää on informaatiovaikuttaminen.

Joissakin yhteyksissä tämänkaltaista vaikuttamisen mallia on nimetty hybridiuhkaksi. Onkin tärkeää ymmärtää ja tunnistaa hyökkäyksien kohdistuvan kaikkiin yhteiskunnan toimijoihin, ei pelkästään esimerkiksi sotilaalliseen toimintaan. Tämän kaltaista hyökkäystä on kuvailtu yksityiskohtaisesti Suomen kansallisessa riskinarviossa vuodelta 2015, otsikolla ”Suomeen välillisesti tai suoraan kohdistuva turvallisuuspoliittinen kriisi”:

*”Poliittisella, taloudellisella tai sotilaallisella painostuksella pyritään tietoisesti vaikuttamaan valtion päätöksentekoon ja toimintaan, jotta saavutettaisiin sellaisia tavoitteita, joihin painostuksen kohteena oleva valtio ei muuten suostuisi. Painostus voi olla luonteeltaan poliit-*

---

<sup>70</sup> Pääesikunta: *Kenttäohjesääntö 3*, Puolustusvoimat, Helsinki, 2015. Liite: käsitteet ja määritelmät. Kokonaisuutena käyttö rajoitettu, suojaustaso IV. *”Uhkamalli on yleisellä tasolla oleva kuvaus turvallisuusympäristön häiriöistä, jotka toteutuessaan mahdollisesti vaikuttavat valtiolliseen itsenäisyyteen sekä kansalaisten elinmahdollisuuksiin ja turvallisuuteen. Uhkan luonteen mukaisesti uhkamallissa esitetään uhkan vaikutusmekanismi, lähde, kohde ja vaikutus kohteessa sekä uhkan todennäköisyys ja luetellaan uhkamalliin kuuluvat vakavimmat erityistilanteet”*.

*tisiin päätöksentekijöihin tai yleiseen mielipiteeseen kohdistuvaa, siihen voi liittyä viranomaistoiminnan, yritystoiminnan, palvelujen tai maksuliikenteen häirintää, estämistä tai vaikeuttamista sekä sotilaallisia alueloukkauksia tai joukkojen keskityksiä rajojemme tuntumaan.*

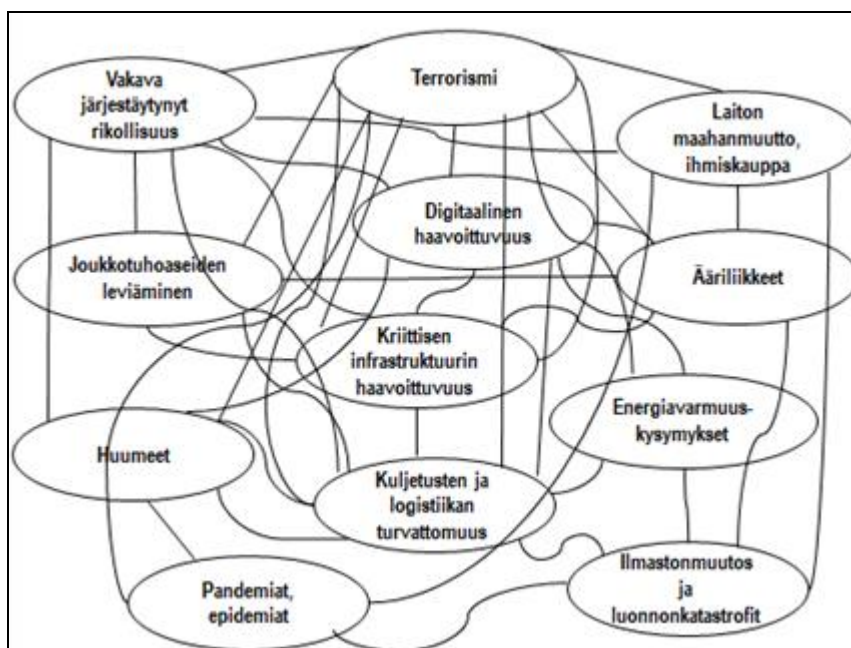
*Poliittiseen, taloudelliseen ja sotilaalliseen painostukseen voidaan käyttää eri keinoja ja se voi saada erilaisia muotoja. Painostusta voidaan toimeenpanna mediassa tai kansainvälisillä foorumeilla. Se voi koostua yksittäisistä toimenpiteistä, se voi lisääntyä asteittain tai sitä voidaan tehdä monella tasolla yhtä aikaa. Erityyppiset informaatio-operaatiot kuten tietoverkkojen häirintä tai psykologiset operaatiot liittyvät nykyisin yhä useammin kaikkiin em. painostuksen lajeihin. Painostus voi liittyä myös nk. hybridisodankäyntiin, jossa sotilaalliset ja ei-sotilaalliset keinot yhdistyvät.*

*Poliittinen, taloudellinen tai sotilaallinen painostus voi jatkua sotilaallisen voiman käytöllä, jos painostaja ei ole saavuttanut omia tavoitteitaan. Sotilaallisen voiman käyttö alkaisi tällaisessa tilanteessa todennäköisesti yllätykseen pyrkivällä voiman käytöllä tiettyjä ennalta määritettyjä kohteita vastaan. Pitkälle kehittyneen tietoyhteiskunnan haavoittuvuus luo hyökkääjän kannalta edullisen lähtökohdan operaation onnistumiselle”.<sup>71</sup>*

Yhteiskunnan uhkatekijöitä on tarkastelu myös Brandersin väitöstutkimuksessa, erityisesti sitoen ne kokonaisturvallisuuden rakenteiden kontekstiin. Alla oleva Brandersin kuvio: ”osoittaa, miten keskeisimmiksi määritellyt turvallisuusuhkat ovat systeemisii ja yhteenkietoutuneita eli kompleksisia. Aineiston perusteella voidaan sanoa, että ne muodostavat itsessään sumean kokonaisuhkan ja sekundäärisen itseensä viittaavan systeemin, joka on vuorovaikutuksessa kokonaisturvallisuuden systeemin kanssa, vaikuttamalla ja häiritsemällä. Tämä muodostaa itsessään kompleksisen ja vaikeasti hallittavan kokonaisuuden, johon tulisi voida erityisesti turvallisuuspolitiikan näkökulmasta tarttua systeemisesti ja kokonaisvaltaisesti. Keskeinen haaste funktionaalisesti eriytyneille ja itseensä viittaaville turvallisuustoimijoille onkin oppia toiminta- ja ajattelumallit, joilla nämä toimivat ja kehittävät toimintaansa.”<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Sisäministeriö. *Suomen kansallinen riskinarvio 2016*, s. 27. Kansallinen riskinarvio on Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismien osana laadittu, poikkihallinnollisesti valmisteltu asiakirja, joka käsittelee Suomessa mahdollisia tapahtumaskenaarioita, joiden vaikutukset voivat ulottua koko yhteiskuntaan tai olla alueellisia.

<sup>72</sup> Branders (2014), s. 109 ja 110.



Kuva 8. Minna Branders 2014, kaavio 5.

Oheisesta Brandersin esittämästä kaaviosta (kuva 8), joka tosin tarkastelee asiaa laajalti, lähes globaalisti, voidaan kuitenkin tehdä tulkintoja myös kansallisesta uhkasta ja käsitellä asiaa alueellisesta näkökulmasta. Tarkasteltaessa kaavion yksittäistä uhkatekijää, joka on ilmiönä liitettävissä myös tutkimukseni skenaarioon, voidaan löytää sen yhteyksiä ja vaikutuksia toiseen tekijään. Yksittäiseen tekijään liittyvä vaste on kuitenkin lähtökohtaisesti yksittäisen turvallisuustoimijan vastuulla. Laajaan, monitekijäiseen uhkaan vastattaessa muodostuukin siis myös muiden turvallisuustoimijoiden kannalta merkitykselliseksi se, miten yksittäiseen tekijään vastaava, päävastuussa oleva turvallisuustoimija hallitsee tilannetta. Tätä kautta muut toimijat pystyvät sovittamaan toimintansa riippuvuustekijöiden mukaisesti. Tässä kohdassa on korostettava myös kunnan erityistä asemaa uhkatilanteissa. Voitaneen pitää perusolettamukseksi sitä, että lähes kaikki uhkatekijät vaikuttavat viime kädessä kansalaiseen, jonka perusturvallisuus on kunnan vastuulla. Siksi kunta on merkittävä tekijä kaikissa tilanteissa varsinaisen tilannetta hallitsevan (viranomais)toimijan lisäksi.

Hybridiuhaan vastaamista on käsitelty myös Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen kesällä 2016 laaditussa tutkimuskatsauksessa nimeltä hybridiuhat ja niihin vastaaminen. Tässä pääosin työpajaseminaarina ja sen yhteydessä tehtyyn kyselyaineistoon perustuvassa aineistossa tutkimuskatsauksessa keskeiseksi toteamukseksi nousee vastaaminen hybridiuhkiin hybridikeinoin. Käytännössä tämä tarkoittaa että kaikki yhteiskunnan toimijat nähdään merkitykselli-

sinä puolustajina, varautuminen nähdään kokonaisvaltaisena ja suoritetaan yhteistoiminnassa turvallisuustoimijoiden välillä.<sup>73</sup> Nämä periaatteet ovatkin suoraan siirrettävissä konseptiin.

## 2.6 Havaintoja nykytilasta kentällä

Tohtori Juhani Kivelän kvalitatiivisessa tapaustutkimuksessa vuodelta 2016 käsitellään yhteiskunnan häiriötilanteiden hallintaa turvallisuusviranomaisille tehtyjen laajojen kyselyiden ja haastattelujen pohjalta. Tutkijan omin sanoin ”*tutkimuksen tarkoituksena oli ajankohtaistaa valtioneuvoston periaatepäätösten hallinnan tilannekuvaa toimivaltaisten käytännön turvallisuustoimijoiden näkökulmalla*”.<sup>74</sup>

Kivelän tutkimus liittyy tutkimukseeni koska se kuvaa vallitsevaa nykytila aiheen ympärillä. Tarkastelutaso, tutkitut toimijat ja tutkimuksen johtopäätökset antavat tuoreen kuvan vallitsevasta tilanteesta turvallisuustoiminnan kentällä. En ole juuri käsitellyt Kivelän tutkimusta yksittäisten viranomaisten sisäisten rakenteiden, niin sanottujen viranomaisten omien putkien kautta, vaan nostanut siitä esiin yhteensovittamista ja häiriötilanteiden hallintaa laajempänä operatiivisen tason kokonaisuutena sekä erityisesti alueellisella tasolla käsittelevät johtopäätökset. Nämä Kivelän johtopäätökset auttavat hahmottamaan kenttää tilannekuvan konseptia kehitettäessä. Kivelän päätutkimuskysymys oli: Miltä häiriötilanteiden hallinnan tila näytti käytännön toimivaltaisten viranomaisten näkökulmasta 2000-luvulla tehtyjen hallinnonuudistusten ja turvallisuusympäristömuutosten jälkeen vuoden 2014 päättyessä?<sup>75</sup> Strateginen alakysymys oli: Miltä häiriötilanteiden hallinnan strategiset ja operatiiviset johtamisedellytykset näyttivät sisäministeriön, aluehallintovirastojen ja kuntien näkökulmasta 2000-luvulla tehtyjen hallinnonuudistusten jälkeen vuosina 2012–2014?<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Puolustusvoimien tutkimuslaitos: *Hybridiuhat ja niihin varautuminen*. Tutkimuskatsaus 04 / 2016, Helsinki 2016, s. 2.

<sup>74</sup> Kivelä Juhani: *Hiljainen hälytys: Yhteiskunnan häiriötilanteiden hallinnan tila vuosina 2012–2014*, Helsinki 2016, tiivistelmä. Tässä yhteydessä periaatepäätöksellä viitataan Valtioneuvoston periaatepäätökseen vuodelta 2012, jonka mukaan tilannekuva on yksi tärkeimmistä päätöksenteon perusteista kaikilla toiminnan tasoilla.

<sup>75</sup> Sama, s. 23.

<sup>76</sup> Sama, s.23.

Operatiivisia toimijoita koskeva alakysymys oli: Miltä häiriötilanteiden hallinnan operatiiviset johtamisedellytykset näyttivät sisäministeriön, sen hallinnonalan turvallisuustoimijoiden sekä kuntien näkökulmasta 2000-luvun hallinnonuudistusten jälkeen vuosina 2010–2014?<sup>77</sup>

Kivelän tutkimuksessa on tutkimuskohteen rajauksissa esitetty muutamia tässä erikseen mainittavia merkityksellisiä seikkoja:

- Turvallisuuden aluejohto strategisena toimijana poistui, kun lääninhallitukset yleishalintoviranomaisina päätettiin lopettaa.<sup>78</sup>
- Normaaliolojen ja poikkeusolojen välimaastoon sijoittuvien häiriötilanteiden hallintaa varten ei ole erityisiä säädöksiä.<sup>79</sup>

Tutkimuksessani kehitettävän konseptin kannalta merkittävimmät päätelmät ovat seuraavat:

- *Uudistuksissa on syntynyt sisäisen turvallisuuden hallintajärjestelmään aluetason aukko, ja yhdelläkään viranomaisella ei näytä olevan selkeää kuvaa, miten tilanne pitäisi korjata.*<sup>80</sup>
- *Kuntien roolia ei täysin ymmärretä valtiollisessa ajattelussa. Kuntaa ei pidetä turvallisuuslainsäädännössä viranomaisena, vaikka kunnilla on huomattavat viranomaisvastuut.*<sup>81</sup>
- *Häiriötilanteiden hallinnan alueellisen johtorakenteen ytimen muodostavat tällä hetkellä pelastuslaitokset ja niiden isäntäkunnat valtion ohennettua alueellisia turvallisuusvastuitaan.*<sup>82</sup>

Kivelän tutkimuksesta voidaan tehdä havaintoja tutkimukseni kentällä vallitsevasta nykytilasta. Tulkintani mukaan alueellisella tasolla on selkeä häiriötilanteiden eri turvallisuustoimijat yhteen sovittavan johtamisen ongelma, ja osa tätä ongelmaa on se, että alueellista tilannekuvaa ei muodosteta yhtenäisenä alueellisen tason johtamisen tueksi, kuntien tueksi eikä valti-onhallinnon käyttöön. Kivelän tutkimus painottaa myös kuntien roolin tunnistamista ja huomioimista turvallisuustoimijoiden osana.

---

<sup>77</sup> Kivelä (2016), s. 23.

<sup>78</sup> Sama, s. 21.

<sup>79</sup> Sama. Toisin sanoen nämä tilanteet hallitaan normaaliolojen toimivallalla ja järjestelyillä.

<sup>80</sup> Sama, s. 188.

<sup>81</sup> Sama.

<sup>82</sup> Sama, s. 189. Tätä kirjoittaessa on todettava, että osana maakunta / sote - uudistusta, on pelastuslaitosten määrä organisointi suhteessa valtioon ja valtion rahoitukseen murrosvaiheessa.

Haastattelin Kivelää 27.1.2017 vapaamuotoisessa haastattelussa Helsingissä. Haastattelussa syvensin näkemystäni Kivelän johtopäätöksistä, tutkimukseni teoriasta eli Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta ja erityisesti sen toimeenpanosta aluetasolla sekä aluetason roolista turvallisuuden tuottajana.<sup>83</sup>

Haastattelun tulokset ja konseptiin asti päätyvät havainnot kiteytyvät käsitteeseen *alue*. Kivelän haastattelussa esiin tuoman käsityksen mukaan tutkimukseni teoriaa eli Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa ja tarkemmin sen sisältämää valtion kriisijohtamismallia ei toimeenpanna alueilla poikkihallinnollisesti.<sup>84</sup> Kuitenkin Kivelä katsoo alueen olevan oikea taso poikkihallinnolliselle kokonaisturvallisuuden soveltamiselle, jossa alueellisina toimijoina yhtyvät viranomaisten rakenne, vapaaehtoistoiminnan koordinointi ja maakunnan rakenteet.<sup>85</sup> Haastattelu vahvisti käsitystäni siitä, että tutkimusongelma tulee ratkaista poikkihallinnollisella tilannekuvan vaihtamisella ja eri toimijoiden tilannetiedoista tehtävällä yhdistelmällä. Tämän lisäksi haastattelu liitti tutkimuksessa käyttämäni viranomaistoiminnan operatiivisen tason käsitteen vahvasti alueelliseen kokonaisuuteen liittyväksi tasoksi sekä korosti tämän tason merkitystä yleisjohtamisen ja ministeriöiden välissä. Toisaalta Kivelä myös korosti pakottavan lainsäädännön merkitystä, jotta alueellinen tilannekäsitys saadaan varmasti luotua.

## 2.7 Yhteenveto luvun 2 havainnoista

Luvun 2 havainnot, joilla on suoraa vaikutusta kehittämäni konseptin sisältöön, voidaan tiivistää seuraaviin näkökohtiin. Kehitettävän mallin tulee olla joustava ja geneerinen, ja sen tulee vastata myös hybridiuhkaan ulottumalla laajasti yhteiskunnan eri osa-alueille. Keskeinen motivoiva seikka turvallisuustoimijoiden yhteistyössä on ihmiskeskeisyys. Tutkimuksen työkaluksi sopii käytössä oleva viranomaisten yhteisen konseptin kehittämisen malli. Vaikka menetelmä alueiden tilannekuvan käsittelemiseksi on olemassa teoriassa, käytännössä sellaista ei toimeenpanna.

---

<sup>83</sup> Kivelä Juhani, tohtori, yhteiskunnan häiriötilanteiden hallinta, 27.1.2017. Materiaali kirjoittajalla.

<sup>84</sup> Sama. Asia tuodaan toisin sanoin esille jo Kivelän väitöstutkimuksen tutkimuksen rajauksissa, jossa Kivelä käsittelee asiaa lääninhallitusten roolin poistumisen kautta.

<sup>85</sup> Sama.



### 3 CASE-TAPAUKSET JA OLEMASSA OLEVAT MALLIT

Tässä luvussa esitellään tutkittavan aiheen nykytilaa erilaisten esimerkkien kautta. Mikään olemassa oleva ratkaisu ei kuitenkaan mahdollista sen suoraa käyttöä sellaisenaan tutkimusongelman ratkaisuun, vaan näistä ratkaisuista on poimittu osia. Esitellyt ratkaisut eivät välttämättä ole turvallisuustoimijoiden tämän tutkimuksen tarkoittamia operatiivisen tason menetelmiä vaan kuuluvat enemmänkin yleisjohtamiseen. Ne antavat kuitenkin yksittäisiä ratkaisu-kohtia ja menetelmiä myös alueellisen tilannekäsityksen luomiseen ja toimimiseen operatiivisella tasolla. Valtaosaa näistä esitellyistä ratkaisuista on käytetty käytännössä.

#### 3.1 Merelliset toimijat

Tässä alaluvussa käsitellään lyhyesti merellisten toimijoiden (METO) yhteistyötä. Huolimatta METO-yhteistyön tunnustetusta asemasta ja siitä, että sitä usein pidetään vientituotteenakin, siitä on olemassa vain vähän julkisia yhteenvetoja. Kapteeniluutnantti Kalle Osola tiivistää esipuseerikurssin tutkielmassaan merellisten toimijoiden yhteistyön näin:

*”METO-yhteistyö on merellisten viranomaistoimijoiden yhteistoiminnan kehittämiseksi ja koordinoimiseksi vuonna 1994 perustettu yhteistyön muoto. Yhteistyö ei perustu lainsäädäntöön, vaan osapuolten keskinäiseen sopimukseen. Alkuperäiset osapuolet METO-yhteistyössä olivat Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos ja Merenkululaitos. Merenkululaitoksen toiminnot organisoitiin uudelleen vuonna 2010 ja tällä hetkellä METO-yhteistoimintaan osallistuvat viranomaiset ovat Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto. Yhteistyön tavoitteena on viranomaistehtävien tarkoituksenmukainen, tehokas ja kokonaistaloudellinen hoitaminen merialueella. Esimerkiksi merialueen tekninen valvonta on toteutettu kolmen METO-osapuolen (RVL, PV, LIVI) hallinnoimien tutka- ja kamerasensoreiden yhteiskäytöllä ts. yhden viranomaisen sensorin tuottama tieto on toisen viranomaisen käytössä sellaisenaan, eikä päällekkäiselle sensoriverkolle ole näin ollen tarvetta. Muita maininnan arvoisia METO-hankkeita ovat olleet esimerkiksi viranomaiskäyttöön tarkoitettun merikaapeliverkoston rakentaminen, turvallisuusradioverkon yhteisrahoitus ja -käyttö sekä kiin-*

*teistöjen ja muiden rakenteiden yhteiskäyttö. Yhteistyönä toteutettuna merialueen valvonta on erittäin kustannustehokasta.*<sup>86</sup>

Merellisten toimijoiden sekä valtakunnallisesti, valtakunnallinen METO-yhteistyöryhmä, että alueellisesti, alueelliset METO-yhteistyöryhmät, tehtävästä yhteistyöstä voidaan tehdä havain- toja. Merelliset toimijat muodostavat ja jakavat tilannekuvaa keskenään sekä omansa että muiden tehtävän mahdollistamiseksi. Kukin toimija käyttää tätä tietoa omalla tavallaan ja omien lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Tulkitsenkin tämän (automaattisen) tilannetie- tojen (tilannekuvan) vaihdon tapahtuvan viranomaistoiminnan operatiivisella tasolla, koska yksittäisessä tehtävässä rakenteet eivät aktivoitu vaan ovat jatkuvasti viranomaisten itsenäis- sessä käytössä heidän oman tehtäväalueensa tehtävien hoitamiseksi. Koska tämä toiminta ei perustu lainsäädäntöön tai johtovastuisiin vaan toimijoiden keskinäiseen hyötymiseen, yhteis- seen intressiin, malli on myös erinomainen esimerkki rakennettavalle konseptille. METO- toimintamalli onkin siis toiminnallinen ja toimiva esimerkki siitä, että viranomaisten välinen operatiivisen tason yhteistyö ei välttämättä vaadi pakottavaa lainsäädäntöä toimiakseen. Näin ymmärrettynä METO-yhteistyö toimii tutkimukseni konseptin isojen periaatteellisten ratkaisui- den teorian.

### 3.2 Merellisten tilanteiden yhteistyö verrokkina

Tässä aluvuossa käsitellään merialueilla tapahtuvien laajojen turvallisuustilanteiden hallinnan mekanismeja. Lähtökohta tarkastelulle on meripelastustoiminnan johtamisjärjestely ja sen yh- teydet myös muihin tehtävyytyyppeihin.

Rajavartiolaitos toimii johtavana meripelastusviranomaisena, ja tässä roolissa se vastaa muun muassa etsintä- ja pelastustoimien johtamisesta ja meripelastukseen liittyvästä suunnittelus- ta.<sup>87</sup> Etsintä- ja pelastustoimia johdetaan meripelastuksen johtokeskuksista molemmilla<sup>88</sup> me- ripelastuslohkoilla.<sup>89</sup> En tarkastele tässä meripelastusjärjestelmää laajemmin vaan keskityn

---

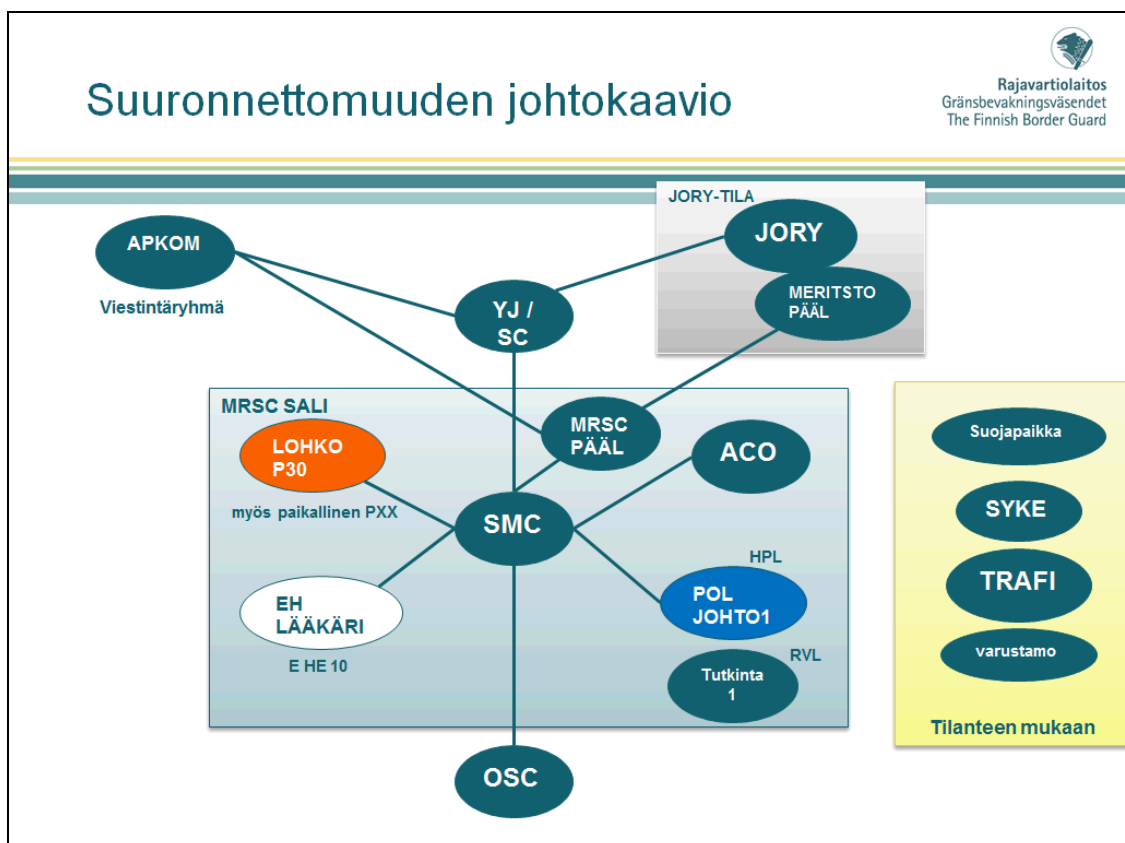
<sup>86</sup> Osola Kalle: *Euroopan unionin yhdennetty meripolitiikka – monialaiset merelliset turvallisuustehtävät. Yh- dennetyn meripolitiikan vaikutukset merellisten turvallisuusviranomaisten toimintaan Suomessa – Rajavartiolai- toksen näkökulma*, s. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki, 2012, s. 15.

<sup>87</sup> Meripelastuslaki 2001, 3 §.

<sup>88</sup> Turku ja Helsinki. Meripelastuksen johtokeskus on samalla paikallisen merivartioston johtokeskus.

<sup>89</sup> Meripelastuslaki 2001, 2 §.

merellisen suuronnettomuuden<sup>90</sup> hallintaan kahdella eri tasolla, meripelastuksen johtokeskukseen niin sanotussa salissa tapahtuvaan taktiseen johtamiseen<sup>91</sup> ja meripelastuslohkon johtoryhmän<sup>92</sup> tukevaan rooliin vaaratilanteen aikana. Tässä yhteydessä käytän esimerkkinä Suomenlahden meripelastuslohkon meripelastussuunnitelmaa, koska tunnen sen perusteellisesti. Kuvaillut mekanismit voidaan yleistää koskemaan kansallista meripelastusjärjestelmää.



Kuva 9. Suuronnettomuuden (merellisen osuuden) johtokaavio.

Suuronnettomuuden johtokaaviossa (kuva 9) erityistä huomiota tulee kiinnittää keskellä olevaan osaan ”MRSC sali”. Sen keskiössä on etsintää ja pelastustoimia johtava meripelastusjohtaja (SMC), ja hänen avukseen muista viranomaisista kerätyt keskeisimmät toimijat, joiden tehtävä on toisaalta suoraan tukea resursseilla meripelastusoperaatiota ja toisaalta ottaa vastaan reaaliaikaista tilannekuvaa etsintä- ja pelastustoimista ja välittää sitä omia johtamisjärjestelmiään pitkin omalle rakenteelleen.<sup>93</sup> Esimerkiksi ensihoitolääkäri saa ensikäden tiedon eva-

<sup>90</sup> Tässä yhteydessä käytän määrittelynä Suomenlahden merivartioston meripelastussuunnitelman 2015 liitettä 1, uhka-arvio, ja siinä mainittua pahinta onnettomuustyyppiä: kahden aluksen yhteentörmäystä, joista toinen on matkustaja-alus.

<sup>91</sup> Meripelastuslaki 2001, 2 §:n kohta 8. Tällä viitataan meripelastusjohtajaan ja häntä tukevaan ryhmään.

<sup>92</sup> Meripelastuslaki 2001, 5 §:n 2 mom.

<sup>93</sup> Rajavartiolaitos, Suomenlahden merivartiosto: Suomenlahden meripelastuslohkon meripelastussuunnitelma 2015, liite 2, s. 6.

kuoitavista henkilöistä ja heidän luokituksestaan sekä pelastavalta yksiköltä että myös kuljetavalta yksiköltä. Tämän tiedon ensihoitolääkäri voi syöttää suoraan omaan johtamisjärjestelmäänsä, jossa tieto tavoittaa evakuoitokeskuksen ja hoitopaikan.

Seuraava tarkasteltava kokonaisuus on meripelastuslohkon johtoryhmä, jota tarkastelen tässä sen vaaratilanteen aikaisessa merkityksessä. Vuoden 2001 meripelastuslain 5 § määrittelee meripelastuslohkon johtoryhmän tehtävät seuraavasti (lihavointi tekemäni):

*”Merivartioston apuna on meripelastuslohkon johtoryhmä, jonka tehtävänä on avustaa merivartiosta meripelastustoimen suunnittelussa. **Vaaratilanteen** sitä edellyttäessä johtoryhmän tehtävänä on meripelastustoimen johtajan ja meripelastusjohtajan tukena sovittaa yhteen viranomaisten, vapaaehtoisten yhdistysten ja muiden yhteisöjen sekä muiden tahojen meripelastustoimen alaan kuuluvat tehtävät. Jos vaaratilanteen laajuus tai erityinen vakavuus sitä edellyttää, meripelastuslohkon johtoryhmää voidaan laajentaa viranomaisten sekä vapaaehtoisten yhdistysten ja muiden yhteisöjen valtakunnallisen johdon edustajilla taikka asiantuntijoilla.”*

Huolimatta nimestään meripelastuslohkon johtoryhmän tehtävä ei siis ole osallistua varsinaiseen etsintä- ja pelastustoimien johtamiseen vaan tukea niitä omien taustaorganisaatioidensa avulla. Johtoryhmä työskentelee meripelastuksen johtokeskuksen yhteydessä<sup>94</sup>, ja erikseen nimetty henkilö tuottaa sille tilannekuvan meripelastuksen johtamisjärjestelmän kautta<sup>95</sup>.

Käytännön kokemukseni meripelastuksen johtokeskuksen päällikkönä ovat osoittaneet, että

- johtoryhmän tilannekuva tulee suodattaa laajemmaksi kokonaisuudeksi kuin etsintä- ja pelastustoimien johtamiseen käytetty
- tämän tilannekuvan tulee keskittyä erityisesti tilanteen kehittymiseen tulevaisuudessa
- oleellista on arvioida resurssien riittävyyttä tehtävän hoitamiseen ja tilanteen arvioituun kehitykseen nähden – mahdollinen lisäresurssien, muiden kuin välittömästi käytössä olevien, kohdentaminen ja etsiminen ovat oleellinen osa johtoryhmän suorittamaa tukemista. Tämä koskee erityisesti muita resursseja kuin varsinaisia merellä toi-

<sup>94</sup> Suomenlahden merivartiosto (2015), s. 7.

<sup>95</sup> Sama, s. 13.

mivia pelastusyksiköitä, varsinkin pelastettuihin maihin pääsyn jälkeen kohdistuvia toimia, kuten lääkinnällistä hoitoa, tunnistamista ja psykososiaalisia palveluita.

Meripelastuksen johtoryhmän kokoonpano voi vaihdella hieman meripelastuslohkojen välillä, mutta keskeisimmät jäsenet ovat Suomenlahden meripelastuslohkolla

- Suomenlahden merivartioston komentaja, apulaiskomentaja, meritoimiston päällikkö ja johtokeskuksen päällikkö
- Rajavartiolaitoksen vartiolentolaivue
- Etelä-Suomen lentopelastuskeskus / ARCC Tampere
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto /pelastus
- Poliisihallitus
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto / sosiaali- ja terveystoimi
- Helsingin kaupungin pelastuslaitos
- Helsingin poliisilaitos
- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- Ilmatieteen laitos
- Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi
- Liikennevirasto LiVi (merenkulun ohjausyksikkö)
- Rannikkoprikaati
- Suomen meripelastusseura
- Uudenmaan ELY-keskus / Suomen ympäristökeskus<sup>96</sup>.

Edellä mainittuja organisaatioita edustaa tyypillisesti operaatiopäällikkö, komentaja, vastuualueen johtaja tai virka-asemaltaan vastaava henkilö.<sup>97</sup> Johtoryhmässä ei ole edustajia alueen kunnista. Yhteydenpito kuntiin on kuitenkin tärkeää esimerkiksi tilanteessa, jossa kunnan alueelle perustetaan niin sanottu pelastettujen kokoamiskeskus merellisen suuronnettomuuden vuoksi.<sup>98</sup> Käytännössä kunnat kriisimekanismeineen kytketään meripelastusoperaatioon pai-

---

<sup>96</sup> Suomenlahden merivartiosto (2015), s. 13, johtoryhmän jäsenet.

<sup>97</sup> Sama, s. 16. Hälytystiedot osana meripelastuksen tietojärjestelmää.

<sup>98</sup> Sama, alkaen s. 17.

kallisen pelastuslaitoksen olemassa olevien rakenteiden kautta, jolloin ei tarvita päällekkäisiä rakenteita tehtävätyypin mukaan.<sup>99</sup>

Edellä esitelty meripelastuslohkon johtoryhmän kokoonpano osoittaa, että ryhmään kuuluvat kaikki keskeiset merellisen turvallisuustapahtuman hallintaan liittyvät toimijat. Merellisiä tilanteita, joissa meripelastuslohkon johtoryhmän käyttäminen on mahdollista puheenjohtajaa vastuuviranomaisen mukaan vaihtamalla, ovat alusliikennelain tarkoittama suojapaikkatilanne<sup>100</sup> ja alusöljyonnettomuuden torjunta<sup>101</sup>.

Edellä kirjoitetusta voidaan tehdä havaintoja tutkimuksen konseptin kannalta. Erityisesti tilannekuvan kannalta tärkeää on saman tilanteen hallinnassa työskentelevien eri tahoja edustavien ihmisten työskenteleminen samassa paikassa. Tämä mahdollistaa omien ja muiden tietojen sujuvan käytön, ”putken avaamisen” eri sektoriviranomaisten välillä maantieteellisesti laajalla alueella ja suoran tiedonvälityksen taustalla olevaan kotiorganisaatioon. Tässä yhteydessä sama tilannekuva skaalautetaan eri tarkoituksiin, oli kyseessä sitten kentällä tapahtuvan toiminnan välitön johtaminen tai sen tukeminen. Edellytyksenä tälle toiminnalle on yhteinen käsitys tilannekuvan vaihdosta toimijoiden välillä, sen harjoittelu ja ennalta testatut yhteydet, jotka pääosin toimivat TUVE-verkossa.

Pohjimmiltaan meripelastuslohkon johtoryhmän käyttämisen toimintamalli perustuu ja on rakennettu meripelastustehtävän tukemiseksi. Mahdollisuus käyttää samaa rakennetta myös muissa merellisissä tilanteissa kuitenkin tekee tästä rakenteesta tutkimuksen kannalta mielenkiintoisen. Havaintona voidaan todeta johtoryhmän yhdistävän tilannetietoja ja välittävän tietoja niistä myös tilanteissa, joissa johtovastuut vaihtuvat tilanteen etenemisen mukana, sekä edustavan kokoonpanoltaan tahoja ja erityisesti henkilöitä, jotka kykenevät arvioimaan käynnissä olevan tapahtuman vaikutuksia laajemmin kuin välittömästi käynnissä olevan tilanteen hallintaan liittyen.

---

<sup>99</sup> Esimerkkinä *Suomenlahden merivartioston ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen yhteistoimintamuistio 3.4.2014*, s.11. Vastaavat muistiot ovat voimassa koko Suomenlahden meripelastuslohkon alueella.

<sup>100</sup> Rajavartiolaitos: *Monialaisiin merionnettomuuksiin varautumisen yhteistoimintasuunnitelma (MoMeVa)*, suojapaikkaliite. Helsinki 2012.

<sup>101</sup> Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus: *Suomenlahden alueen alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan yhteistoimintasuunnitelma*. Julkaisu 69/2016, Helsinki 2016, s. 10 ja 13.

### 3.3 Helsingin kaupungin pelastuspalveluneuvottelukunta

Tässä alaluvussa käsitellään Helsingin kaupungin pelastuspalveluneuvottelukuntaa yhtenä verrokkina ja parhaana käytänteenä erityisesti laaja-alaisen tilannetietoisuuden luomisen edellytysten kannalta. Pelastuspalveluneuvottelukunnan asettaa kaupunginhallitus, ja sen tehtävä on määritelty alla olevalla tavalla (lihavointi tekemäni):<sup>102</sup>

*”Pelastuspalveluneuvottelukunnan tehtävänä on ohjata Helsingin kaupungin pelastuspalvelun toimeenpano-organisaatioon kuuluvien viranomaisten, laitosten, Helsingin kaupungin tytäryhtiöiden ja vapaaehtoisten järjestöjen suunnittelua ja yhteistyötä suuronnettomuuksien torjunnassa ja muussa yhteistoimintaa vaativassa pelastustoimessa **sekä tarvittaessa avustaa pelastustoiminnan johtajaa toimintatilanteessa.**”<sup>103</sup>* Tutkimuksen tavoitteiden kannalta tarkastelen pelastuspalveluneuvottelukunnan tehtävistä erityisesti sen toteutuneisiin turvallisuusuhkiin liittyvää osuutta.

Kuten alla olevasta neuvottelukunnan jäsenluettelosta nähdään, edustavat jäsenet hyvin laaja-alaisesti kaupungin toimintakenttää:

- *"kaupunginjohtaja*
- *rakennus- ja ympäristötointa johtava apulaiskaupunginjohtaja*
- *kansliapäällikkö*
- *pelastuskomentaja*
- *sosiaali- ja terveysviraston virastopäällikkö*
- *opetustoimen johtaja*
- *varhaiskasvatusjohtaja*
- *kaupungininsinööri*
- *rakentamispalvelun toimitusjohtaja*
- *ympäristöjohtaja*
- *liikennelaitos-liikelaitoksen toimitusjohtaja*

---

<sup>102</sup> Helsingin kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 10/2015, 9.3.2015, kohta 6. Helsingin kaupungin pelastuspalvelusuunnitelman hyväksyminen ja pelastuspalveluneuvottelukunnan asettaminen kaupunginhallituksen toimikaudeksi.

<sup>103</sup> Sama.

- *Palmia-liikelaitoksen toimitusjohtaja*
- *Helen Oy:n toimitusjohtaja*
- *Helsingin Satama Oy:n toimitusjohtaja*
- *Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän toimitusjohtaja*
- *Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän toimitusjohtaja*
- *Helsingin poliisikomentaja*
- *Suomenlahden merivartioston komentaja*
- *Kaartin jääkäriyrykmentin apulaiskomentaja*
- *Rannikkoprikaatin komentaja*
- *Suomen Punaisen Ristin Helsingin ja Uudenmaan piirin toiminnanjohtaja*
- *Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän erikseen myöhemmin nimeämä henkilö*
- *Vielä kaupunginhallitus päätti nimetä neuvottelukunnan pysyviksi asiantuntijoiksi kaupunginkanslian turvallisuus- ja valmiusyksikön päällikön ja valmiuspäällikön sekä pelastuslaitoksen pelastusjohtajan ja varautumispäällikön, oikeuttaa neuvottelukunnan kuulemaan asiantuntijoita ja tarvittaessa toimimaan jaostoihin jakaantuneena sekä kehottaa pelastuslaitosta osoittamaan neuvottelukunnalle sihteerin".<sup>104</sup>*

Pelastustoimen toimialaan kuuluvan konkreettisen tehtävän aikana pelastuspalveluneuvottelukunnan tulee toimia pelastustoiminnan johtajan tukena.<sup>105</sup> Neuvottelukunta kokoontuu operatiivisessa tilanteessa ennalta valmisteltuun tilaan ja työskentelee ennalta valmisteltujen toimintamallien mukaan Helsingin pelastuspalvelun johtokeskuksen johtoryhmänä.<sup>106</sup>

Pelastuspalvelusuunnitelman mukaan pelastuspalveluneuvottelukunnan voi kutsua kokoon neuvottelukunnan johdon ja pelastustoiminnan johtajan lisäksi Helsingin poliisikomentaja. Hälytysjärjestelyt toteutetaan ennalta suunnitellusti Helsingin pelastuslaitoksen tilannekeskuksen kautta.<sup>107</sup> Edellä olevassa luettelossa kuvattuun pelastuspalveluneuvottelukunnan kokoonpanoon kuuluvien viranomaisten ja muiden tahojen liittyminen ja toiminta käytännössä on kuvattu Helsingin kaupungin pelastuspalvelusuunnitelmassa.<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> Helsingin kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 10/2015.

<sup>105</sup> Helsingin kaupungin pelastuspalvelusuunnitelma 2014, s. 8.

<sup>106</sup> Sama, s. 10.

<sup>107</sup> Sama, s. 17.

<sup>108</sup> Sama, s. 23.



Helsingin kaupungin pelastuspalveluneuvottelukunnan yllä kuvatusta toimintamallista voidaan tehdä tutkimuksen kannalta merkittäviä havaintoja. Tutkijan käsityksen mukaan näin laaja-alainen kokoonpano suuronnettomuuden hallinnassa tai siihen rinnastettavissa olosuhteissa on lähes ainutlaatuinen. Kokoonpanon voidaan havaita yhdistävän kaupungin virkamiesjohdon, kaupungin alueella toimivien palveluntuottajien johdon (liikelaitokset ja kaupungin omistamat yritykset) ja alueella toimivien turvallisuusviranomaisten johdon sekä kolmannen sektorin. Yhteenvetona voidaan todeta pelastuspalveluneuvottelukunnan muodostavan laaja-alaisen ja kattavan kokoonpanon rajatulla alueella toimivien valtiollisten ja kunnallisten viranomaisten osalta turvallisuuteen liittyvät vapaaehtoisjärjestöt mukaan lukien. Tätä menettelyä voidaan pitää yleistettävänä käytänteenä tutkimuksen kannalta myöhemmin todettavin rajoituksin.

Konseptin muodostamisessa voidaan ottaa käyttöön seuraavat havainnot:

- Viranomaistoimijoiden lisäksi turvallisuussuunnittelun ja operatiivisten tehtävien toteuttamiseen tulee kytkeä liikelaitokset, tytäryhtiöt ja vastaavat organisaatiot.
- Käytännössä tämä tarkoittaa myös tilannekuvan muodostamista laaja-alaisesti.

Kootun ryhmän asiantuntemuksen käytön ei tule olla sidoksissa pelkästään käynnissä olevan tilanteen johtovuuteen, vaan asiantuntemusta ja suorituskykyä tulee hyödyntää tarvittaessa laaja-alaisemmin myös muiden tahojen vastuulla olevissa tehtävissä, tässä yhteydessä erityisesti poliisitoimen ja meripelastustoimen.<sup>109</sup> Käytännössä tilannekuvaa ja -tietoisuutta tulee siis jakaa myös muiden toimijoiden käyttöön.

Muodostetun eri tahoja edustavan organisaation (Helsingin tapauksessa pelastuspalveluneuvottelukunnan) tulee toimia ennalta suunniteltujen toimintamallien (konseptien) mukaisesti, ja

---

<sup>109</sup> Näitä konseptin kannalta merkittäviä seikkoja korostetaan erityisesti Helsingin kaupunginhallituksen päätöksen (Helsingin kaupungin pelastuspalvelusuunnitelman hyväksyminen ja pelastuspalveluneuvottelukunnan asettaminen kaupunginhallituksen toimikaudeksi, 9.3.2015) taustalla olevassa kirjallisessa esittelystä seuraavalla tavalla: ”Esittelijä toteaa, että ohjausvaikutuksen ulottaminen tytäryhtiöihin on keskeistä, koska palvelutoimintaa harjoitetaan entistä laajemmin tytäryhtiöissä. Suuronnettomuuksien torjunnan lisäksi ohjaus on perusteltua ulottaa myös muiden pelastusviranomaisen johtamien onnettomuusilanteiden yhteistoimintatilanteiden suunnitteluun. Pelastuslain 46 ja 47 §:issä, joissa tarkoitettu suunnittelusta ja yhteistyöstä pelastuspalveluneuvottelukunnan ohjauksessa on kysymys, ei tehdä eroa suuronnettomuuden taikka tulipalojen ja muiden onnettomuuksien välillä, vaan kysymys on yleisemmin pelastustoiminnan suunnittelusta ja yhteistyöstä.”

sen on järkevää tukeutua olemassa olevaan johto- tai tilannekeskukseen. Ennalta laadittu toimintamalli on luonnollisesti edellytys työskentelylle.<sup>110</sup>

Edellä mainittujen havaintojen yleistettävyydessä laajemmin on syytä ottaa huomioon niiden taustalla vaikuttava maantieteellisen alueen kysymys. Helsingin alueella pelastuslaitoksen, kaupungin hallinnon ja siihen liittyvien tahojen sekä poliisilaitoksen toiminta-alueet ja tätä kautta myös vastuut yhdistyvät alueelliseksi kokonaisuudeksi. Tutkimusraportissa käsitellään Keski-15-valmiusharjoituksen havaintojen yhteydessä tilannetta, jossa vastuualueet eivät ole yhteneviä tai alueiden sisällä on monta kuntaa.

On kuitenkin korostettava, että tämän tutkimuksen konseptin kannalta aluerajat eivät ole merkityksellisiä, vaikka niiden merkitys tulee tunnistaa yleistettävyyttä arvioitaessa. Oleellisinta on löytää ja jatkokäyttää alueellisten johtamis- ja yhteistyörakenteiden sisällä olevat hyvät tilannekuvaan liittyvät ratkaisut niiden hyödyntämiseksi geneerisesti.

Lopuksi voidaan vielä todeta Helsingin kaupungin johtamisrakenteen muuttuvan tämän tutkimuksen aikana. Tätä muutosta ja sen mahdollisia vaikutuksia yllä kuvattuun rakenteeseen ei käsitellä tutkimuksessa, koska havaintojen yleistäminen konseptiin voidaan toteuttaa ennen uudistusta vallitsevasta tilanteesta.

### 3.4 Etelä-Karjalan valmiusmalli

Tässä alaluvussa tarkastellaan Etelä-Karjalan maakunnan alueella toteutettua valmiusmallia, joka on yksinkertaistaen laaja-alaisen toimijakentän yhdistävä valmiussuunnitelma. Tässä suunnitelmassa, jota hyödynnetään normaaliolojen laajoissa sekä pitkäkestoisissa häiriötilanteissa, muodostetaan maakunnan yhteistoimintaryhmä (kuva 10), jonka kuka tahansa siihen kuuluvista voi kutsua kokoon.<sup>111</sup> Yhteistoimintaryhmään, joka on käynnissä olevan tilanteen

---

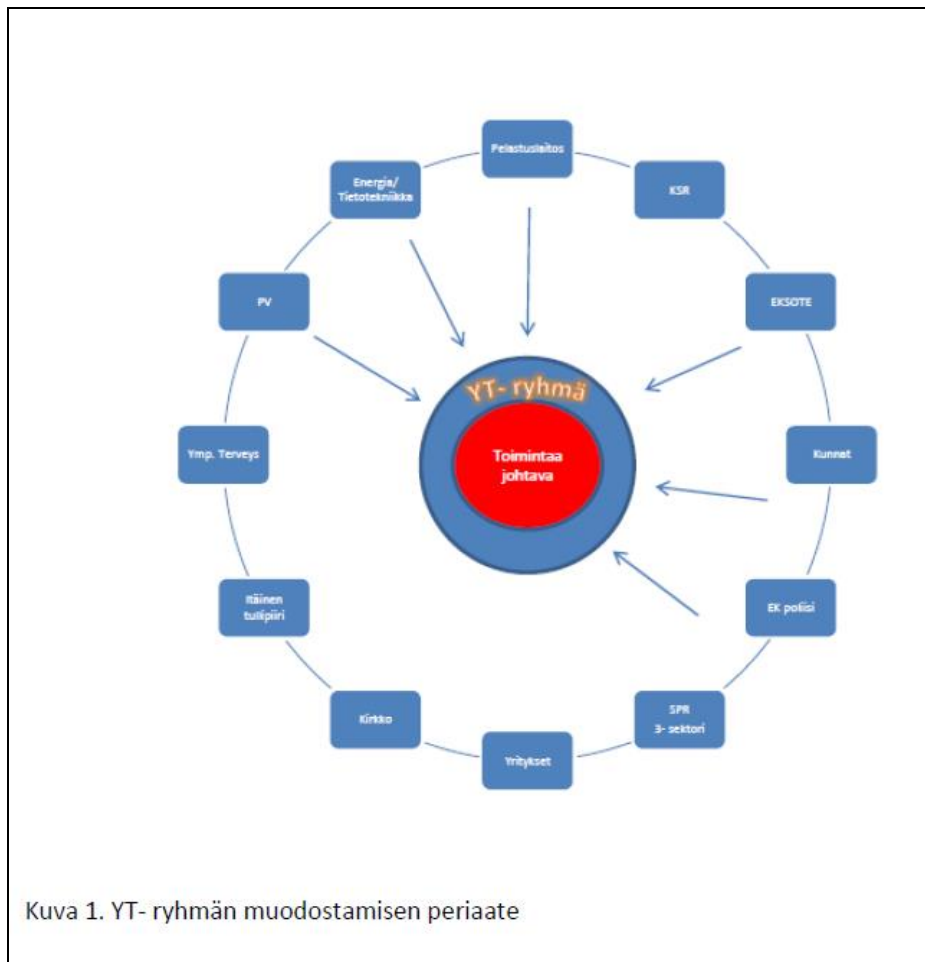
<sup>110</sup> Helsingin pelastuslaitoksen *Johtokeskusohje*, versio 1.0, 11.5.2016. Esimerkiksi sivut 11–12, jotka kuvaavat pelastuspalveluneuvottelukunnan operatiivisen tehtävän aikaista käyttöä ja hälyttämistä. Yleisesti ottaen tämän tutkimuksen aikana vielä luonnoksena oleva *Johtokeskusohje* on esimerkki asiakirjasta, joka kuvaa yksityiskohdaisesti käyttöön otettavan johtokeskuksen toiminnan.

<sup>111</sup> Etelä-Karjalan valmiustoimikunta: *Yhteistoiminta laajassa ja pitkäkestoisessa normaaliolojen häiriötilanteissa Etelä-Karjalan maakunnassa – perusmenettely*. Suunnitelma, versio 0.1, s. 18. 2012.

hallintaan osallistuva rakenne, kuuluu edustajat kunnista, viranomaisista, kirkosta, kolmannen sektorin toimijoista ja palveluntuottajista kuten energiahuolto.<sup>112</sup>

Etelä-Karjalan mallissa on kyseessä ennen kaikkea tiedonvälityksen verkosto, jolla pyritään vastaamaan Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisiin yksittäisiin, listattuihin uhkiin.<sup>113</sup>

Suunnitelman yhteistoimintaryhmää käsittelevän osan tarkoituksena on korostetusti tuoda maakunnan toimijat johtovastuussa olevan yksittäisen viranomaisen tueksi.<sup>114</sup>



Kuva 10. Etelä-Karjalan YT-ryhmän muodostaminen.

Edellä esitellystä mallista voidaan tehdä havaintoja kehitettävän konseptin kannalta. Etelä-Karjalan malli yhdistää käytännössä samat toimijat kuin edellä kuvattu PEPANK-malli. Tässä yhteydessä alueellisena viitekehyksenä toimii kuitenkin laajempi kokonaisuus, maakunta.

<sup>112</sup> Etelä-Karjalan valmiustoimikunta (2012), s. 8.

<sup>113</sup> Sama, s. 10. Uhka-arvio.

<sup>114</sup> Sama, s. 18.

Toinen havainto on mallin rakentuminen tukemaan johtovastuussa olevaa viranomaista sinänsä yksittäisessä häiriötilanteessa huolimatta sen laajuudesta. Malli on myös viety hyvin konkreettiseksi suunnitelmaksi käytännön ratkaisuihin ja muun muassa hälyttämisjärjestelyihin.<sup>115</sup> Myös mallin reunaehdot ovat tarkastelun kannalta oleellisia: ”*Turvallisuus- ja valmiustoimikunnan toimenkuvaa ja tehtäviä ei ole määritelty tai säädetty millään normiasiakirjalla. EKTURVA:n tehtävät ja toimivaltuudet perustuvat kunkin viranomaisen ja vastuutahon voimassa olevaan lainsäädäntöön ja niissä annettaviin tehtäviin, resursseihin ja toimivaltuuksiin.*”<sup>116</sup> Malli siis edellyttää halua turvallisuustoimijoiden väliseen yhteistyöhön.

### 3.5 Aluehallinnon tilannetietoisuus -työryhmä (SM)

Valtion aluehallinnon osalta on syytä erikseen tarkastella sisäasiainministeriössä virkatyönä laadittua raporttia aluehallinnon tilannekuvatoiminnoista.

*Vuonna 2010 asetetun Sisäasiainministeriön työryhmän Aluehallinnon tilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen - tarkoituksena oli erityisesti VALHA 2010-harjoituksen puitteissa selvittää laaditaanko aluehallinnon viranomaisten yhteinen tilannekuva, mikä viranomaisen tilannekuvasta vastaa, mitkä tahot tilannekuvan muodostamiseen osallistuvat, millä tekniikalla tilannekuvajärjestelyt toteutetaan ja kenelle ja missä muodossa tilannekuva toimitetaan. Lisäksi työryhmä käsitteli tilannekuvan toimittamiskäytänteitä kuntien ja aluehallintoviraston välillä.*<sup>117</sup>

Keskeisin työryhmän suositus on ollut kaiken alueellisen tilannekuvan muodostamisen keskittämistä aluehallintovirastolle varautumisen yhteensovittamistehtävän perusteella.<sup>118</sup> Tätä työryhmän suosittelemaa tehtävää varten työryhmä on laatinut prosessikaavion (kuva 11).

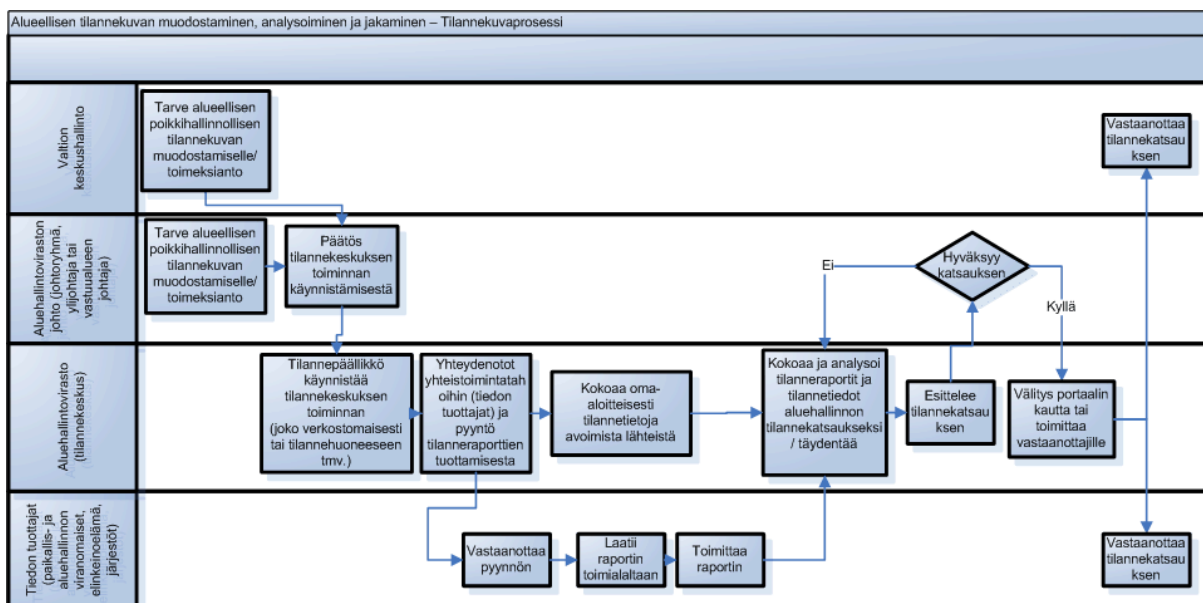
---

<sup>115</sup> Etelä-Karjalan valmiustoimikunta (2012), s. 26 (liiteluettelo ja liitteiden sisältö).

<sup>116</sup> Sama, s. 8.

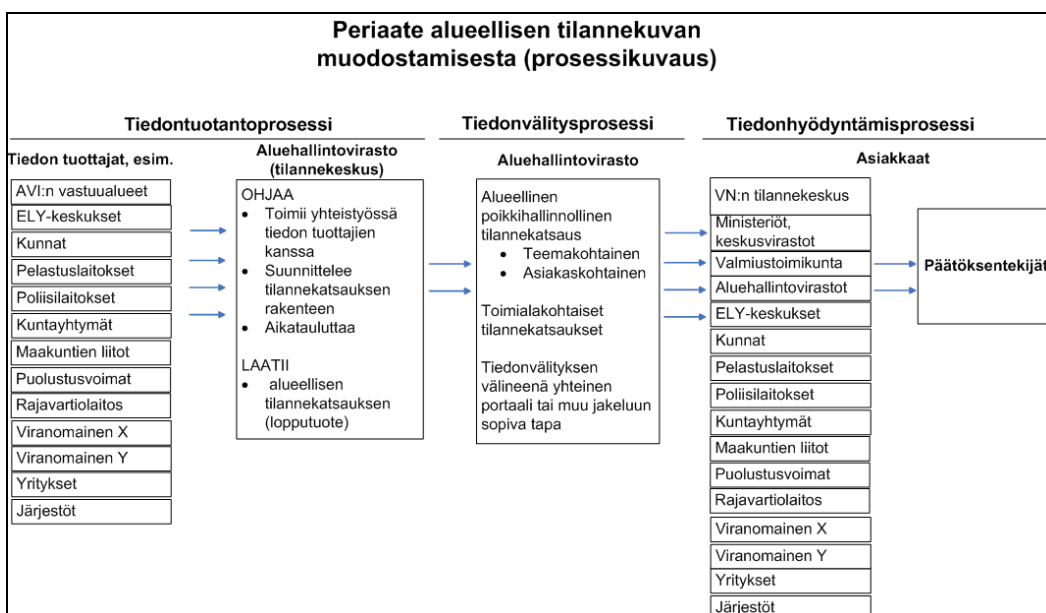
<sup>117</sup> Sisäministeriö: *Aluehallinnon turvallisuustilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen*. Työryhmäraportti, Helsinki, 2010, s. tiivistelmä.

<sup>118</sup> Sama. Työryhmän suositus, s. 14: Aluehallintovirastojen tehtävänä on varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen. Aluehallintovirasto vastaa alueellisen tilannekuvan muodostamisesta viraston toimialueella yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.



Kuva 11. Alueellisen tilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen. Tilannekuvaprosessi.<sup>119</sup>

Työryhmän työn tuloksissa olikin keskiössä juuri ajatus kaikkien toimialojen, viranomaisten ja myös kuntien tilannetietojen yhdistämisestä aluehallintoviraston kautta kuvan 12 mukaisesti poikkihallinnolliseksi tilannekatsaukseksi:



Kuva 12. Työryhmän periaatekuva.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Sisäministeriö (2010), s. 24.

<sup>120</sup> Sama, s. 23.

Työryhmän suositukset tai prosessikuvaukset eivät sellaisinaan ole muodostuneet käytänteiksi valtiohallinnossa tätä kirjoitettaessa. Työryhmän kuvaamaan malliin pakottavaa lainsäädäntöä ei ole, eikä malli ole toteutunut viranomaisista tai muista toimijoista lähtevän yhteistyön perusteella. Työryhmän työstä ja tässä kuvatuista prosesseista voidaan kuitenkin tehdä muutama havainto. Työryhmän asettamisesta päätellen poikkihallinnolliselle tilannekuvalle aluetasolla on ollut tarve jo jonkin aikaa. Työryhmäraportin kokonaisuutta esittävässä kuvassa tiedon tuottajien kohdalla on lueteltu kattavasti ne tahot, jotka osallistuvat alueen tilannekäsityksen muodostamiseen. Tilannekuvan muodostamisen prosessikuvaus sellaisenaan on laadukas kuvaus tilannekuvan prosessista (ottamatta kantaa muodostajaan tai organisaatioihin), jonka sisällä erityisen merkittävä kohta on tarve, työryhmäraportin termein, tilannekeskuksen perustamiseen ja prosessin käyttämisen aloittamiseen.

### 3.6 Läänin johtokeskus ja sen tilannekuvan muodostaminen

Perehdyin tutkimuksessani myös lakkautetun Kuopion lääninhallituksen antamaan Kuopion läänin johtokeskusohjeeseen ja siihen liittyvään johtokeskuksen työjärjestykseen vuodelta 1996<sup>121</sup>. Koska valtion aluehallinto ja sitä säätelevä lainsäädäntö olivat näiden ohjeiden julkaisuaikaan huomattavan erilaiset kuin nykyisin, harkitsin pitkään aikanaan toimineiden käytänteiden merkitystä nykypäivänä ja kehitettävälle konseptille. Merkitys kuitenkin löytyi nimenomaan yksityiskohtaisista työskentelytavoista. Seuraavaan luetteloon on poimittu edellä mainitusta johtokeskusohjeesta ne ratkaisut, joilla on suoraa merkitystä konseptin toteuttamiselle:

- Johtokeskus toimi niin poikkeusoloissa kuin olosuhteiden vaatiessa myös normaaliaikana.<sup>122</sup>
- Johtokeskus muodosti tilannekuvaa, eli silloisten termien mukaisesti kokosi tilannetietoja, käsitteli niitä, teki johtopäätöksiä ja jakoi tietoja.<sup>123</sup>
- Johtokeskus tuki kuntia tilanteissa, joissa niiden voimavarat eivät riittäneet.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Nämä ohjeet olivat käytössäni diariomattomina kopioina.

<sup>122</sup> Kuopion lääni, *Johtokeskusohje* 1996, s. 1 ja 2. Tällä ratkaisulla on merkitys uhkamallille, jossa konseptia on suunniteltu käytettävän.

<sup>123</sup> Kuopion lääni (1996), s. 2.

<sup>124</sup> Sama. Tulkitsen tämän tarkoittavan erityisesti tilannekuvaa ja johtamista.

- Johtokeskus sai tilanneilmoituksia<sup>125</sup> (tilannetietoja) aluejohtokeskuksiltaan sekä kunnilta ja antoi niitä naapurilääneille ja sisäasianministeriölle. Tilannekatsauksilla puolestaan raportoitiin pitkän aikavälin tietoja, joita myös analysoitiin, mitä voitaisiin nykytermein käsitellä tilanneymmärryksenä.<sup>126</sup>

Tehtäessä yleistys yllä olevista ratkaisuista voidaan havaita jo läänien aikana olleen tärkeää muodostaa niin häiriö- kuin poikkeustilanteissa toimiva tilannekuva ja jakaa tietoa niin horisontaalisesti kuin vertikaalisesti eri hallintotasojen välillä ja sisällä, sekä tuottaa tukea tarvittaessa tilannekuvalla kuntia.

### 3.7 Tarkasteltujen mallien kertomaa

Tarkastelluissa malleissa on eroavaisuuksia ja yhtenäisyyksiä. Kuitenkin tämän tutkimuksen kannalta ne ovat kaikki merkityksellisiä. Tässä käsitellyt mallit on valittu erilaisuutensa, sekä maantieteellisesti että toimintaympäristön, perusteella. Johtopäätökset käsiteltävien mallien osalta ovatkin seuraavat:

- Operatiivinen viranomaistoiminnan taso selvästi on olemassa. Se tulee esiin kaikissa esitetyissä malleissa sellaisissa tilanteissa, joissa yleisjohtotasojen tilannekäsityksiä ja toimintoja yhdistetään. Sitä ei kuitenkaan välttämättä kutsuta tai tunnusteta operatiiviseksi tasoksi vaan esimerkiksi toisen tukemiseksi.
- Kaikissa käsitellyissä malleissa sovelletaan yhteistoimintaa sekä tilannekuvaa laajasti yli viranomaisrajojen ja toimialojen. Myös vapaaehtoistoimijat ja palveluntuottajat huomioidaan.
- Hyviä käytänteitä tutkittavan konseptin suhteen on esitelty alaluvuissa. Näitä käytänteitä on sekä toiminnan periaatteellisessa järjestämisessä että erilaisissa käytännön seikoissa johtokeskus tai tilannekeskustyö huomioiden.
- Huomattavaa kuitenkin on, että kaikki esitetyt mallit perustuvat johtovastuussa olevan viranomaisen tukemiseen. Laajin toimintakenttä lienee merellisissä olosuhteissa toteuttavilla järjestelyillä, joissa voidaan nähdä merellisen toimintaympäristön yhdistä-

---

<sup>125</sup> Kuopion lääni (1996) s. 8. Tällä tarkoitetaan lähtökohtaisesti kerran vuorokaudessa tehtäviä ilmoituksia.

<sup>126</sup> Sama, s. 8–9.

vän toimijoita johtovastuuta laajemmin ja jossa tilanteen aiheuttavien mekanismien voidaan katsoa edellyttävän päällekkäistä johtovastuuta ja laajaa koordinaatiota.

- Erityisen tärkeä havainto on kuitenkin se, että näiden mekanismien lisäksi tilaa näyttäisi olevan sellaisen tilannekäsityksen muodostamiselle, jossa ei olla sidoksissa johtovastuisiin ja pyritään yhdistämään yksittäisten turvallisuustapahtumien merkitystä kokonaisuudeksi.



## 4 ALUEELLISEN TILANNEYMMÄRRYKSEN KONSEPTIMALLI

Tässä luvussa käsittelen ratkaisua eli esittelen konstruktivisen tutkimusotteen vaiheiden mukainen konstruktion. Yksityiskohtainen toimintamalli eli tässä tapauksessa konsepti on tutkimusraportin liitteenä 2. Tämä liite (jäljempänä konsepti) on tuote, jota turvallisuustoimijoiden pitää pystyä käyttämään työssään ilman tätä tutkimusraporttia. Tästä syystä konseptin sisältöä ei kaikkine yksityiskohtineen toisteta tässä luvussa. Sen sijaan alaluvuissa vastataan tärkeimpiin kysymyksiin, jotka muodostavat konseptin idean. Näitä ovat tietojen kulku<sup>127</sup>, alueen tilannehuoneen prosessi ja alueellinen ulottuvuus. Näiden kohtien lisäksi luvussa käsitellään tutkimukselle merkittävät iteraatiokierrokset sekä tietojen turvallisuus. Ensimmäisenä käsitellään kuitenkin Keski-15-valmiusharjoituksen kokemukset, koska kyseinen harjoitus oli ensimmäinen vaihe ideoida ja kerätä tietoa konseptin luonnokseen. Samalla harjoitus toimi itselteni tutkijan perehdyttävänä vaiheena sekä ensimmäisenä kenttätöön osana.

Tutkimusraportin osalta päätutkimuskysymykseen; minkälainen prosessi pitäisi järjestää, miten ja kuka järjestäisi, jotta eri toimijoiden tilannetiedot yhdistyisivät kokonaisuutta kuvaavaksi tilanneymmärrykseksi alueellisella operatiivisella tasolla; vastaa kokonaisuutena kehittynyt konsepti. Alatutkimuskysymyksiin puolestaan vastaan tämän luvun alaluvuissa.

Tässä luvussa esitetty konsepti oli kypsyyssasteeltaan se, joka vietiin testattavaksi Pohja-16-harjoitukseen. Testausjärjestelyt on esitetty luvussa 5. Tutkimusraportin liitteessä oleva konsepti on valmis versio, joka on kaikkien tutkimuksen vaiheiden yhdistelmä.

### 4.1 Keski-15-valmiusharjoitus

Keski-15-harjoituksessa pääsin perehtymään tuleviin yhteistyökumppaneihin konseptin kehittämisessä ja luomaan ensimmäisen karkean ajatuksen konseptin sisällöstä aikaisemmin tehdyn työn perusteella. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto oli yhdessä Maanpuolustuskorkeakoulun kanssa ideoinut ja testannut aluehallinnon tilannekuvan keräämistä aikaisemmissa harjoituksissa.

---

<sup>127</sup> Konseptissa tätä kutsutaan *tietovuoksi*.

En kuitenkaan raportoi näitä kokeiluja erikseen vaan pidän tämän tutkimuksen aloituksena Keski-15-harjoitusta. Osallistuin harjoituksessa niin sanottuun kuntapäivään, jossa havainnoin Laukaan kunnan johtamista osana kunnan kriisiorganisaatiota sekä havainnoin viranomaisten tilannekuvapäivän läpivientä, jossa tutkittiin alueellista tilanneymmärrystä.

Kuntapäivässä 4.11.2015 kunnat harjoittelivat omaa toimintaansa sekä tilannekuvan jakamista osana varsinaista valmiusharjoitusta. Kuntien tavoitteena oli työskennellä kolmessa osassa, joista ensimmäisessä käsiteltiin annetun tilannekuvauksen vaikutuksia oman organisaation näkökulmasta ja pyrittiin luomaan yhteinen tilannetietoisuus. Toisessa vaiheessa tarkoitus oli tunnistaa tilanteen edellyttämät toimet sekä yhteistyötarpeet. Kolmannessa vaiheessa arvioitiin tilanteen kehittymistä viikon ajan eteenpäin. Arvioinnissa huomioitiin vaihtoehdot, joissa tilanne kehittyi positiiviseen suuntaan, negatiiviseen suuntaan sekä pysyy nykyisena. Raportti näistä asioista toimitettiin aluehallintovirastoon.<sup>128</sup>

Kuntapäivän tärkeimmät havainnot ovat seuraavat:

- Kunta halusi ja tarvitsi itselleen laajemman (maakunnan) tilannekuvan.<sup>129</sup> Tällä olisi merkitystä esimerkiksi laajojen työssäkäyntialueiden ja monen kunnan alueella toimivien palveluntuottajien sekä kuntien välisen yhteistyön kannalta.
- Viestintä kansalaisille korostui kunnassa. Se edellyttäisi tilanneymmärryksen pohjalta muodostettua yhteistä sanomaa. Kunnan kannalta kyse on erityisesti palvelutason muutoksista viestimisestä ja muutosten perustelusta.<sup>130</sup>
- Kunnan johtoryhmällä ei ollut selkeää käsitystä siitä, mikä on kuntaan ja kuntalaisiin kohdistuva uhka tarkoituksellisesti aiheutetussa hyökkäyksessä, eikä selvää käsitystä siitä, miten uhkaa kuvaavaa tietoa voitaisiin saada.<sup>131</sup>

Tilannekuvapäivän (5.11.2015) läpiviennin toteutti sotilasprofessori Mika Hyytiäinen Maanpuolustuskorkeakoulusta. Päivän tavoitteet ja suunnitelma läpiviennistä on kuvattu alla: ”*Kokeilussa tarkastellaan alueellisen tilannetietoisuuden muodostumista tilanteessa, jossa erilaisia turvallisuustapahtumia kasaantuu tarkastelualueelle (tapahtumatihentymä), tapahtumat*

<sup>128</sup> Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston diariomaton työpaperi: Keski-15-valmiusharjoitus, kuntapäivän ohjelma 4.11.2015.

<sup>129</sup> Hirvi (2015), KPK 1 Kuntapäivä KESKI15-harjoituksessa, s. 3.

<sup>130</sup> Sama.

<sup>131</sup> Sama.

ovat usean eri viranomaisen tai toimijan resursseja vaativia (moniongelmaisia) ja on riski, että alueen omat resurssit eivät riitä (resurssivaje) ”<sup>132</sup>

”KESKI15 kokeilussa on tavoitteena tarkastella, miten luodaan yhteinen ymmärrys resurssitilanteesta ja sen kehittymisestä noin viikon aikajänteellä. Tätä voisi kutsua **suunnitelmatilannekuvaksi** erotuksena jo kokeillusta nykytilannekuvasta. Kuvan avulla yhtenäistetään käsitys tulevaisuudesta niin uhkien kuin kunkin resurssienväsyminen ml., yhteistoiminnan ja tuen tarpeen sekä maakunnan ulkopuolisen tuen tarpeen osalta. Tavoitteena on siis jakaa tulevaisuustietoa. Koska välitöntä tarvetta nykytilanteen seuraamiseen ei kokeilussa ole, kukin toimijavoituoda omat tietonsa harjoitukseen esimerkiksi kuvakaappauksina omasta johtamisympäristöön tai ppt-esityksenä. Tekniikkaa, tietomalleja tai yhteyksiä ei tutkita.”<sup>133</sup>

”Kokeilussa pyritään selvittämään, olisiko tällaisessa tilanteessa perustettavissa yhteistilannekeskus, jossa varmistetaan yhteinen tilannetietoisuus ja jaetaan se kullekin toimijalle tämän haluamalla tavalla: tarkoitus ei ole tutkia johtamista tai päätöksentekoa, eikä muodostaa kaikille yhteistä ja vain yhtä tilannekuvaa, vaan tarkastella asiaa tietojen kautta nykyjärjestelyin.”<sup>134</sup>

”Koska ratkaisu vaihtelee, eikä yhtä vakioitua kansallista ratkaisua ole määritetty, tutkimuksessa pyritään määrittelemään geneerinen tilannekeskuksen malli keskittyen erityisesti tiedonvaihdon tarpeisiin. Koska pelastuslaitoksella on hallussaan paras kehystieto alueesta ja toimiva johtamispaikka, kokeilu pidetään siellä.”<sup>135</sup>

”Ensimmäinen tutkimustehtävä on pyrkiä määrittelemään ratkaisu, jossa kukin ymmärtää toisensa ja kykenee omalta kannaltaan siirtämään omalle johtamispaikalleen tarvittavat muiden tiedot. Tämän tiedon välittäjien työnimi on ”kapteenit”. Toinen tutkimustehtävä on analysoida muodostuva yhteinen kokonaisuus ja muotoilla se kaikkien toimijoiden tilanneilmoitukseksi. Tämän toiminnan toteuttajien työnimi on ”majurit”. Kolmas tutkimustehtävä on kuvata yleistilanne AVI – ELY – SALE tasan toimijoille tilanneselostuksena. Neljäs tutkimustehtävä

---

<sup>132</sup> Hyytiäinen, Mika: Keski15 viranomaisyhteistyön tilannetietoisuuskokeilu – suunnitelmatilannekuva, 15.10.2015, s. 1. Diariomaton työpaperi harjoitukseen. Tekijän hallussa.

<sup>133</sup> Hyytiäinen (2015), Keski-15, s.1.

<sup>134</sup> Sama, s. 2.

<sup>135</sup> Sama.

on pitää strategisen kommunikaatiomallin mukainen yhteinen tiedostustilaisuus pidemmän ajan tilanteesta.”<sup>136</sup>

Samaan aikaan aluehallintoviraston tilannekuvaryhmä muodosti omaa tilannekatsaustaan<sup>137</sup> edeltävän harjoituksen tapahtumista kuntien ja muiden toimijoiden osalta ja toimitti sen edellä mainitun viranomaisten tilannekuvaryhmän käyttöön.<sup>138</sup> Yhdistäminen oli tarkoitus tehdä tutkimustehtävän kaksi yhteydessä.

Tärkeimmät havaintoni tilannekuvapäivästä ovat seuraavat:

- Suunniteltu läpivienti ei täysin toteutunut. Erityisesti lainauksessa mainittujen tutkimustehtävien kaksivaiheisuus ei toteutunut selvästi. Ilman tarkkaa prosessia ja tavoiteltavaa tuotetta ”tilannekeskuksen” toiminta ei tähännyt selvään lopputulokseen. Ottaen huomioon tutkimuksen vaiheen nämäkin havainnot olivat hyvin merkityksellisiä tulevalle konseptin kehittämiseksi. Yksityiskohtaisen prosessin määrittely ja ennalta tiedossa oleva tuote ovat siis tärkeitä.
- Lisäarvoa tuovaksi tekijäksi nousi turvallisuustapahtumien liittäminen toisiinsa, jolloin ymmärrys hyökkäyksen tai tavoitteellisen toiminnan kohteena olemisesta parani.<sup>139</sup> Tätä kutsutaan myöhemmin tutkimuksessa *sarjoittamiseksi*.
- Eri vaiheissa tehtävän tarkastelujakson pituus ajallisesti vakiintui tämän kokeilun termeillä ”kapteeneille”<sup>140</sup> noin 3–7 vuorokauden aikaulottuvuus. ”Majurit” olisivat kokoontuneet tilanteen vaatiessa.<sup>141</sup> Kokeilun yhteydessä syntyivät ryhmätyönä alustavat termit ja niiden sisältö, joita tarkennettiin konseptin iteraatiokierroksilla.<sup>142</sup>
- Kuntien kannalta merkittävä seikka on kuntalaisten käsitys tilanteesta, eli kuntalaisten ”pulssi”, ja tästä tunnistettavat heikot signaalit tilanteeseen liittyvästä kansalaisten kriisinsietokyvystä.<sup>143</sup> Laajemmin tulkitsen tämän korostavan viranomaisten ja kunnan yhteisen tilannekäsityksen merkitystä.

<sup>136</sup> Sama.

<sup>137</sup> Tällä tarkoitetaan yhteiskunnan muuta kokonaistilannekuvaa, vaikka sitä ei tässä vaiheessa tutkimusta vielä kutsuttu sillä nimellä.

<sup>138</sup> Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kutsu Keski-15-harjoituksen tilannekuvapäivään. LSSAVI 23.10.2015.

<sup>139</sup> Hirvi, Mikko: *KPK 2 KESKI-15-valmiusharjoituksesta 4.–5.11.2015*. S. tilannekuvapäivä. Materiaali tekijän hallussa.

<sup>140</sup> Kapteenit ja majurit, ks. tämän tutkimusraportin sivu 56.

<sup>141</sup> Sama.

<sup>142</sup> Sama ja lisäksi raportin alaluku 4.6 ja luku 5.

<sup>143</sup> Sama.

- Yhteisen tilannekäsityksen lopputulosta ei voi, eikä ole tarkoitus käyttää suoraan viestinnässä tai tiedotteessa.<sup>144</sup> Viestinnässä voidaan kuitenkin hyödyntää yhteisen tilannekäsityksen tiivistystä (konseptissa alueen yhteinen sanoma), jotta viestintä olisi ristiriidatonta ja yhtenäistä. Tämä sama asia nousi myöhemmin voimakkaasti esiin Pohja-16-harjoituksen yhteydessä.

Havainnointini oli molempina päivinä ei-osallistuvaa, osittain toisin kuin myöhemmin raportoitavassa Pohja-16-harjoituksessa. Toisin sanoen en usko tutkijan roolillani olleen juuri vaikutusta tekemiini havaintoihin roolin pienuuden vuoksi. Nämä havainnot on kirjattu kenttäpäiväkirjoihini 1 ja 2.

Keski-15-harjoituksen ajatus joustavasta, geneerisestä ja tietoa poikkihallinnollisesti vaihtavasta järjestelystä ja toimintamallista sopii hyvin tutkimusraportin alaluvussa 2.1 laajemmin käsiteltyihin Brandersin havaintoihin: *”Kokonaisturvallisuuden kehittyminen edellyttää sellaisten systeemisten rakenteiden kehittämistä, joiden avulla hallinnonalakohtaisia rajoja voidaan häivyttää välimaastojen ja erilaisten horisontaalisten organisoitien muodossa.”*<sup>145</sup> Tähän tavoitteeseen pyritään alueellisen tilannehuoneen konseptin käyttämisellä ja sen tuotteilla yhdistämällä alueen tilannekäsitys. Näillä perusteilla syntyikin konseptin ensimmäinen versio, jonka ratkaisuja kuvataan seuraavissa alaluvuissa tarkemmin.

Arvioitaessa alaluvun lopuksi tutkijan perehtymistä tutkittavaan aiheeseen tämän ensimmäisen kenttävaiheen jälkeen on todettava, että ennakoasenteeni ja näkemykseni olivat liiaksi kiinni viranomaisen tilanne- ja yleisjohtamisessa. Vasta Keski-15-harjoituksen jälkeen tutkijan fokukseni pääsi oikealle eli viranomaistoiminnan operatiiviselle, tasolle.<sup>146</sup>

## 4.2 Tietovuo

Tämä alaluku vastaa tutkimuksen alakysymykseen, *miten turvallisuustoimijan oman tiedon siiloutumisen merkitys voidaan vähentää mahdollisimman pieneksi, eli miten tietoa jaetaan.*

---

<sup>144</sup> Hirvi (2015), KPK 2.

<sup>145</sup> Branders (2014), s. 214.

<sup>146</sup> Hirvi (2015), KPK 1. Kuntapäivä KESKI15-harjoituksessa, s. 1.

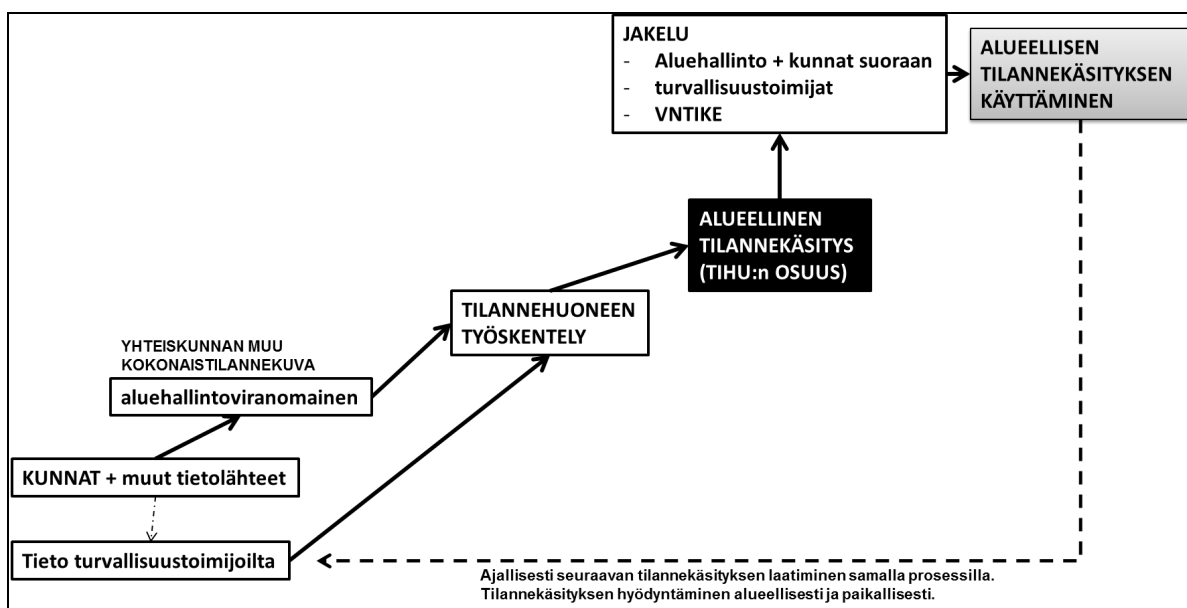
Eräs tärkeimmistä periaatteista alueellisen tilanneymmärryksen konseptissa on tietojen tuominen ja toisaalta saatujen tietojen hyödyntäminen. Pohjana tälle konseptissa kuvatulle toimintamallille on alaluvussa 3.2 esitelty meripelastuksen johtokeskusten työskentelymalli tilanteissa, joissa samassa johtokeskuksessa toimii useita viranomaisia. Yksinkertaistaen ja yleistäen kyse on siitä, että tilannehuoneeseen tuleva toimija tuo oman harkintansa perusteella omat tietonsa yhteiseen pöytään, jossa muu toimija voi kaikissa vaiheissa poimia niitä itselleen tukemaan omaa johtamistaan ja operaatioitaan. Tämän lisäksi yhteinen tuote toimii tukena toimivaltaiselle viranomaiselle. Tältä osin perinteinen kahdenvälinen yhteyshenkilö- tai yhteysupseeritoimintamalli laajennetaan tilannehuoneessa monenväliseksi.

Varsinaisten turvallisuustoimijoiden lisäksi tilannehuoneen tuotteiden saaminen käyttöön erityisesti kuntatasolla on keskeistä. Käsitys kuntien merkityksestä perustuu toisaalta Helsingin kaupungin PEPANK-malliin ja toisaalta siihen, miten kuntiin pidetään yhteyttä meripelastustoimen suuronnettomuuksissa. Käsitys laajeni ja syventyi valmiusharjoituksissa. Näiden harjoitusten perusteella kunta on toisaalta laajemman kuin ainoastaan omia toimialojaan koskevan tilannekäsityksen käyttäjä varmistessaan kansalaisten elinmahdollisuuksia ja kriisisietokykyä sekä toisaalta merkittävä tiedon tuottaja turvallisuusviranomaisille. Alueen tilannehuoneessa kuntien ja sektoritoimijoiden ”putket” siis yhdistetään. Kunnalla tarkoitan tässä myös erilaisia kuntayhtymiä ja palveluntuottajia.

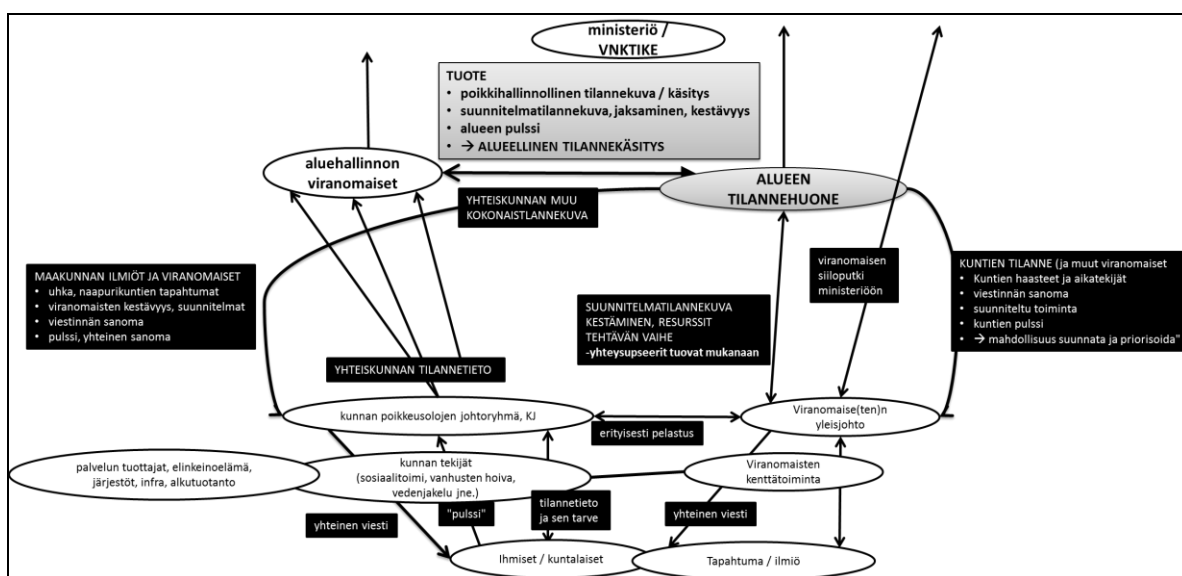
Jotta alueellinen tilannekäsitys on käytettävissä myös valtion keskushallinnossa, sen jakelun tulee ulottua myös alueelliselta tasolta ylöspäin, kuten on kuvattu yhteiskunnan häiriötilanteiden hallintaa käsittelevässä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Käytännössä tämän vaiheen käytännön järjestelyt ovat vielä täsmentymättä, eivätkä esimerkiksi valtioneuvoston kanslian tilannekeskusta koskevat tietotarpeet ja tietojen muoto ole selvillä tätä kirjoittaessa. Hallitus on antanut asiasta lakiehdotuksen eduskunnalle 21.12.2016 (HE 261/2016). Voimaan tullessaan lakiehdotus mahdollistaa näiden käytänteiden luomisen ja vakiinnuttamisen. Konseptin osalta tämän tarpeen toteuttaminen tarkoittaa alueen tilannehuoneen tuotteiden jakelua myös valtioneuvoston kanslian tilannekeskukselle, joka pitäisi pystyä yhdistämään alueiden tilannekäsitykset kokonaisuudeksi mahdollisten hiljaisten signaalien löytämiseksi.

Kuvissa 13 ja 14, jotka ovat myös konseptin liitteessä 1, on kuvattu yksinkertaistettuna tiedonkulun prosessi kokonaisuutena (kuva 13) sekä yksinkertaistettuna alueen tilannehuoneen

toimintakentässä viitekehyskuvassa olevien toimijoiden vaikutus toisiinsa tiedonkulun kannalta (kuva 14).



Kuva 13. Tiedonkulun kokonaisuus (konseptin liite 1).



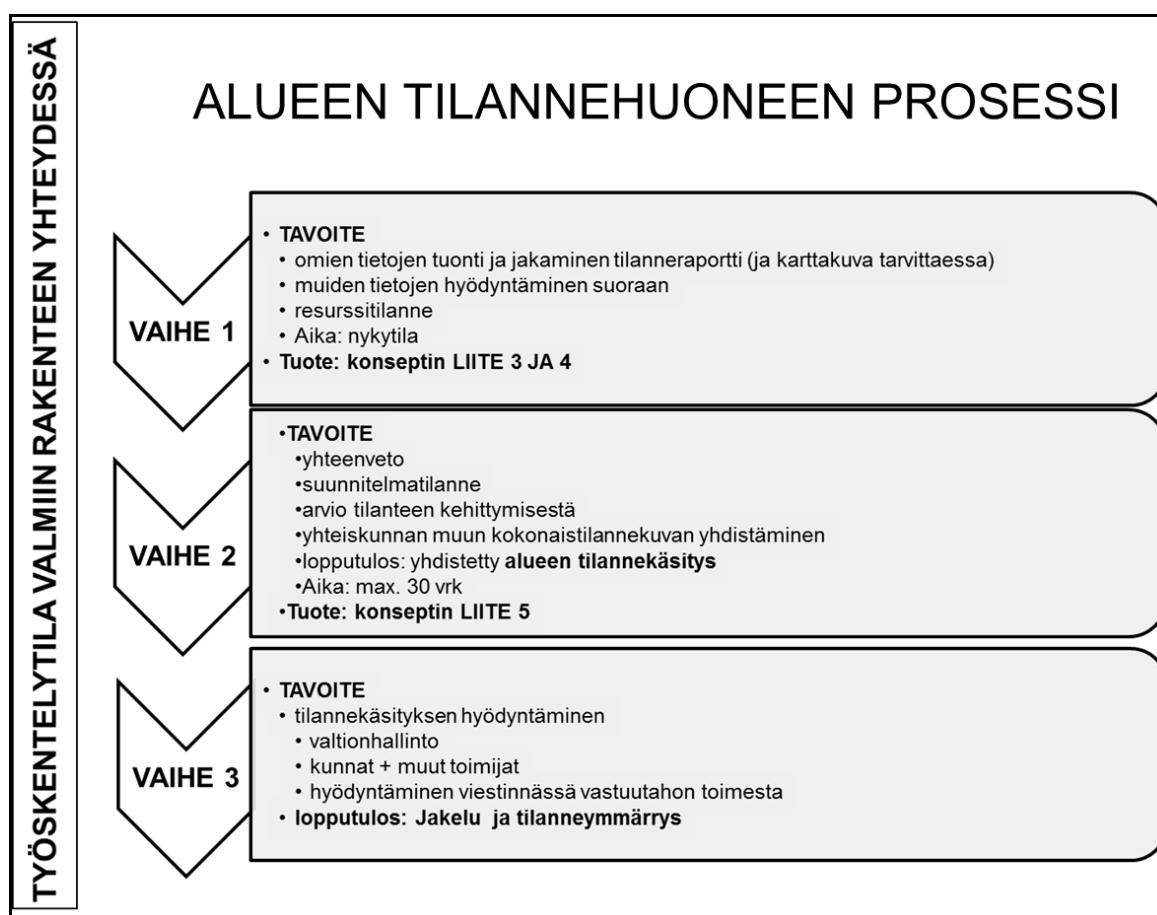
Kuva 14. Toimijoiden suhde toisiinsa tiedonkulun kannalta (konseptin liite 1).

Vaikka näissä kuvissa on lähes ainoana nimeltä mainittuna organisaationa nykymuotoinen aluehallintovirasto, on syytä muistaa tutkimusraportin geneerisyys. Oleellista on tarkastella kuvien kyseistä tasaa valtion aluehallintona tai muuna vastaavana alueellisena toimijana ottamatta kantaa nykyiseen hallinnon organisointitapaan.

### 4.3 Alueen tilannehuoneen sisäinen toiminta

Tämä alaluku vastaa tutkimuksen alakysymykseen, *minkälainen prosessi geneerisessä alueen tilannehuoneessa sisäisesti toteutetaan.*

Alueen tilannehuoneen prosessi jakaantuu kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa taseerataan tiedot ja muodostetaan kuva vallitsevasta tilanteesta. Toisessa vaiheessa muodostetaan käsitys tietojen merkityksestä kokonaisuudelle ja muodostetaan alueen tilannekäsitys yhdistämällä yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva turvallisuustoimijoiden vastaavaan. Kolmannessa vaiheessa tätä tuotetta hyödynnetään jakelemalla ja muilla vastaavilla keinoilla.<sup>147</sup>



Kuva 15. Konseptin sisältämä alueen tilannehuoneen vaiheistettu prosessi.

Tilannehuoneen prosessin (kuva 15) aikatekijät ovat olleet yksi vaikeimmin määritettävistä asioista, eikä niihin ole löydetty valmiita esimerkkejä, joihin ratkaisut olisivat voineet perustua. Tilannehuoneen prosessin toteuttamisvälin määrittää vallitseva tilanne. Tämän tarkempi

<sup>147</sup> Konsepti (tutkimusraportin liite 2), s. 9.



määrittely ei ole tarkoituksenmukaista. Tutkimuksen aikana kertyneiden empiiristen kokemusten valossa arvioiden realistinen väli alueellisen tilanneymmärryksen muodostamiselle voisi olla 2–3 vuorokautta. Tilannehuoneen ensimmäisen vaiheen prosessi voi olla päivittäistä työskentelyä. Myös tilannehuoneen vaiheiden tarkastelunäkökulman aikaulottuvuuden määrittely oli haasteellista ja perustui konseptin ensimmäisessä versiossa arvioon sopivasta aikajaksosta. Molempien konseptin prosessin vaiheiden aikaulottuvuus sai lopullisen muotonsa iteraatiokierrosten jälkeen. Kolmas aikaan liittyvä kokonaisuus oli alueen tilannehuoneen sisäinen työskentelyrytmi, joka on esitetty konseptin liitteessä 2. Tutkimuksen lähdemateriaalista ei löytynyt ratkaisua työskentelyn rytmittämiseksi osittain siksi, että lähdemateriaali kuvaa suurelta osin tilanteita, joissa johtovastuussa oleva viranomais tahdittaa työskentelyä tilanteen vaatimalla tavalla. Alueen tilannehuoneen työskentelyrytmi on nyt rakennettu kestäämään noin työpäivän. Tätä ratkaisua ei päästy testaamaan tarkasti eksperimentaatiovaiheessa harjoituksen asettamien muiden vaatimusten takia.

Vaiheen 1 ja erityisesti vaiheen 2 tuotteiden sisällöt on johdettu Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta: *”Yleisesti tilannekuva tarkoittaa asiantuntijoiden kokoamaa kuvausta vallitsevista olosuhteista ja eri toimijoiden toimintavalmiuksista, häiriötilanteen synnyttäneistä tapahtumista, sitä koskevista taustatiedoista ja tilanteen kehittymistä koskevista arvioista.”*<sup>148</sup> Lopulliseen muotoon ja järjestykseen tuotteiden sisältö on muokattu iteraatiokierrosten sekä Pohja-16-harjoituksen kokemuksen perusteella. Nämä sisällöt ovat konseptin liitteissä, joita käytetään pohjana alueen tilannehuoneen työskentelyssä.

#### 4.4 Alueellinen ratkaisumalli – onko sille tarve ja mitä se tarkoittaa?

Viranomais- ja muun turvallisuustoimijoiden alueellisella tasolla on aikaisemmissa luvuissa kirjoitetun perusteella liittynyt viranomaistoiminnan operatiiviseen tasoon. Määriteltäessä operatiivinen taso kuten luvussa 1, yleisjohtamisen tason yläpuolelle, alueellisiksi toimijoiksi tulevat turvallisuusviranomaisten osalta nykyisen organisaatorakenteen mukaisesti yleistäen poliisilaitos, pelastuslaitos, raja- tai merivartiosto, tullipiiri ja sairaanhoitopiiri.

---

<sup>148</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010), s. 55.

Tällä alueellisella, tai operatiivisella, tasolla voidaan vielä toteuttaa Valtosen väitöstutkimuksen näkemystä siitä, että henkilöiden ja yhteisöllisyyden merkitys turvallisuustoimijoiden yhteistyölle on suuri. Konseptin ratkaisu alueellisena toimintamallina liittyy juuri tähän seikkaan, konsepti on pyritty rakentamaan niin, että toisaalta operatiivinen taso ja toisaalta yhteisöllisyyden merkitys kohtaavat. Alueellinen viranomaistoiminnan organisointimalli on löydettävissä myös tämän tutkimuksen case-tarkasteluista METO-yhteistyön alueellisen rakenteen, Helsingin kaupungin pelastuspalveluneuvottelukunnan sekä meripelastustoimen johtoryhmien alueellisen ratkaisumallin osalta. Konseptin alueellista rakennetta tukevat myös havainnot molemmista tutkimukseen sisältyvistä kuntapäivistä, joissa tarkastelluille kunnille olisi ollut tarpeen omaa kuntaa laajempi tilannekäsitys. Edelleen alueellisen tason merkitystä korostaa Kivelä väitöstutkimuksensa johtopäätöksissä.

Edellä mainituista syistä johtuen konseptin ajatusmaailma ja esimerkit on geneerisyydestään huolimatta rakennettu karkeasti yllä mainitun organisaation muodostaman viranomaistoiminnan operatiiviseen eli alueelliseen tasoon suhteuttaen. Näin ollen myös tilannehuoneen toimijat henkilöiden osaamisen ja aseman suhteen ovat liitoksissa samaan alueelliseen tason kokonaisuuteen. Myös konseptin vaihteellisuudella on merkitystä tilannehuoneessa tarvittaviin henkilöihin. Ensimmäisessä vaiheessa tavoitteena on ymmärtää nykytila, jolloin oikea henkilö on viranomaisen tai vastaavan tahon käynnissä olevan operatiivisen toiminnan yleisjohtotasolla tunteva henkilö. Tällainen henkilö voisi olla esimerkiksi sellainen yleisjohtaja tai johtokeskuksen päällikkö, joka ei ole johtamisvuorossa. Toisessa vaiheessa osallistujilta vaaditaan laajempaa näkemystä vallitsevan tilanteen vaikutuksista organisaation kokonaistoimintaan ja tulevaisuuteen. Tällainen henkilö voisi olla esimerkiksi operaatiopäällikkö, kenttä- ja hälytystoiminnasta vastaava ylikomisario tai valmiuspäällikkö. Vaihe kolme toteutetaan samoilla henkilöillä kuin vaihe kaksi. Erityisesti on huomattava, että koska alueen tilannehuoneessa ei ole tarkoitus tehdä päätöksiä (kuva 15, vaiheiden sisältö) vaan muodostaa sektorit ylittävä alueen tilannekäsitys toimivaltaisten tahojen päätöksenteon tueksi, sen toimintaan ei tarvita organisaatioiden päälliköitä tai johtajia.

Konsepti on siis alueellinen ratkaisu. Se, mitä alueellisella tässä yhteydessä tarkoitetaan, voidaan osittain jättää käytännön soveltamisen varaan vielä tässä vaiheessa. Vaihtoehtoja voisivat olla ainakin tätä kirjoitettaessa käynnissä olevan maakuntauudistuksen maakunta, hätäkeskus-alue tai yksittäisen aluehallintoviraston toiminta-alue. Oleellista sen sijaan on, että riippumatta maantieteellisestä alueesta toimijat ovat viranomaistoiminnan operatiiviselta tasolta.

## 4.5 Iteraatiokierrosten toteuttaminen ja tulokset

Iteraatiokierroksilla oli merkittävä rooli tutkimuksen viemisessä eteenpäin. Kierrosten tavoite oli noudattaa konstruktiivisen tutkimusotteen mukaista ideaa asiakkaan kanssa yhdessä kehitettävästä tuotteesta, joka vastaa käytännön tarpeisiin. Tästä syystä iteraatiokierrosten osallistujat olivatkin suurelta osin maantieteelliseltä alueelta, jolla oli liityntä Keski-15- tai Pohja-16-harjoitukseen, tai organisaatioista, jotka liittyivät näihin harjoituksiin. Osallistujien tiedot, varsinaiset yksilöidyt vastaukset ja niiden yhteenvedot ovat tekijän hallussa. Tutkimusraportissa en paljasta vastaajien henkilöllisyyksiä. Vastaukset on taulukoitu kahteen erilliseen tiedostoon, joihin tässä alaluvussa viitataan. Olen arvottanut vastauksia, eli niistä on haettu päällekkäisyyksiä, ja merkityksellisimpiä havaintoja on otettu käsittelyyn.

Tutkimuksen aikana toteutin kaksi eri iteraatiokierrosta. Molemmissa kierroksissa osanottajille lähetettiin lähete, kysymys-vastauslomake ja konseptin sen hetkinen versio. Kysymys-vastauslomakkeet ovat esitetty tutkimusraportin liitteessä 4. Tutkimusta, sen menetelmiä ja edeltävää aiheeseen liittyvää tutkimusta ei avattu osallistujille laajasti. Vastaajien perehdyttämistä ennalta käsiteltiin muun muassa toisessa yleisesikuntaupseerikurssin diplomityöseminaarissa. Osin näiden keskustelujen ja osin oman harkintani perusteella päätin olla esittelemättä tutkimuksen taustaa vastaajille. Tärkein toiminnallinen perustelu tälle päätökselle oli konseptin käyttäminen reaali maailmassa. Koska konsepti on varsinainen tuote, sitä täytyy pystyä käyttämään ja ymmärtämään tuntematta sen syntymiseen johtanutta tieteellistä taustaa.

Ensimmäinen ja toinen kierros olivat hyvin erilaisia. Ensimmäisen kierroksen osallistujina oli yhteensä seitsemän henkilöä Rajavartiolaitoksesta, aluepelastuslaitoksesta, sairaanhoitopiiristä ja aluehallintoviraston pelastuksen ja varautumisen toimialueelta. Kysely toteutettiin kirjallisten vastausten ja dokumenttien avulla. Toisessa kierroksessa osallistujia puolestaan oli neljä henkilöä Puolustusvoimien aluetoimistosta, paikallispoliisista (poliisilaitoksesta) ja Rajavartiolaitoksen hallintoyksikkötasolta ja paikallisyksiköstä. Toisen kierroksen dokumentteja syvennettiin lisäksi taustoittavalla keskustelulla poliisiin ja Puolustusvoimien edustajan kanssa. Ensimmäinen kierros siis painottui selvästi enemmän pelastus- ja ensihoidon edustajiin ja toinen kovemman turvallisuuden toimijoihin.

Molemmat kierrokset toteutettiin ennen Pohja-16-harjoitusta, pois lukien edellä mainitut keskustelut. Tarkoituksena oli saada yhdessä ”asiakkaiden”, eli turvallisuustoimijoiden, kanssa

mahdollisimman kypsä konsepti harjoitukseen, jossa sitä sitten kriittisesti testataan. Testaamisvaihetta arvioidaan erikseen tutkimusraportin luvussa 5. Molempien iteraatiokierrosten tärkeimmät havainnot ja niiden pohjalta konseptiin tehdyt muutokset on esitetty seuraavissa kohdissa.

Konseptin ja tutkimuksen valmistuminen ei edellytä aluehallintouudistuksen mahdollisten muutosten odottamista; tavoitteena on aikaan ja paikkaan sitomaton geneerinen tilannekäsityksen hallinnan malli.<sup>149</sup>

Konseptin vahvuutena on operointi aikakäsityksellä, eikä konseptin toimintoja liitetä yksittäiseen tapahtumaan, vaan laajaan turvallisuustilanteeseen. Konseptin mukaisten tuotteiden aikakäsitys nähtiin tätä asiaa käsitelleessä vastauksessa erilaisella tavalla kuin silloisessa konseptissa.<sup>150</sup> Tämän vastauksen perusteella konseptin prosessin vaiheen 1 aikajänteeksi muodostui nykytila ja vaiheen 2 aikajänteeksi keskiarvoinen 30 vuorokautta.

Useissa vastauksissa nousi esiin käsitteiden merkitys sekä itse konseptissa että yleisesti tilannekuvan ja tilannetietoisuuden ympärillä. Ensimmäisen kierroksen konseptissa oli myös selkeitä virheitä ja epäjohdonmukaisuuksia käsitteiden käytössä. Niiden korjaamisen lisäksi merkittävä muutos ensimmäisellä kierroksella oli termien *resurssitilannekuva* ja *suunnitelmatilannekuva* muuttaminen *resurssitilanteeksi* ja *suunnitelmatilanteeksi*.<sup>151</sup> Muutos tehtiin, jotta voitaisiin välttää sanaan *kuva* sisältyvä, osin tiedostamaton oletus tietojärjestelmästä tai vastaavasta teknisestä ratkaisusta. Ratkaisun merkittävyyden vuoksi testasin termiä myös rajatulla joukolla yleisesikuntaupseerikurssin diplomityöseminaarissa, ja sieltä saatu palaute tuki ratkaisua.<sup>152</sup>

Jo konseptin alkuvaiheessa laadin tilannekäsitystä kuvaavat värit ja nuolet (kuva 16), jotta konseptin sisällön tärkeimpien sanomien esittäminen olisi mahdollista myös visuaalisesti ja lyhyesti.

---

<sup>149</sup> Hirvi, Mikko: *Iteraatiokierros\_1\_kapit M Hirvi\_yhteenveto ja alkuperäiset vastaukset\_6\_2016*, yhteenvetotaulukon kohta 1. Materiaali tekijän hallussa.

<sup>150</sup> Sama, yhteenvetotaulukon kohdat 3, 13, 17 ja 25.

<sup>151</sup> Sama, yhteenvetotaulukon kohta 32.

<sup>152</sup> Varsinaiset termit on määritelty konseptissa sivulla 3. Esimerkki suunnitelmatilanteesta: **Suunnitelmatilanteella** tarkoitetaan viranomaisen tulevaa toimintaa eli sitä, minkälaisiin toimenpiteisiin ja operaatioihin viranomaistaho on ryhtymässä ja miten ne vaikuttavat alueellisesti. Tässä tarkastelussa aikaikkuna asetetaan 5–7 vuorokauden mittaiseksi.



Kuva 16. Tilannekäsitystä yksinkertaistavat kuvat.<sup>153</sup>

Näistä kuvista saatu palaute oli osin ristiriitaista. Toisaalta niiden merkitystä ei ymmärretty<sup>154</sup>, ja toisaalta niitä pidettiin hyvin käyttöön soveltuvina<sup>155</sup>. Palautteen perusteella täydensin kuvaa 16 siinä näkyvillä seliteteksteillä. Nuolien ja värien käytöstä saatuja havaintoja käsitellään myös Pohja-16-harjoituksen esittelyn yhteydessä.

Yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan, ja kuntien tilanteen sen osana, muodostaminen on tärkeä alueellisen tilannekäsityksen osa, kuten jo tutkimusraportin viitekehyskuvassa (kuva 1) esitetään. Kyseine tilannekuva nousi esiin kolmesta eri näkökulmasta, joista ensimmäisen mukaan kuntien<sup>156</sup> tilannekuvan muodostaminen on AVI:n ongelma eikä sitä pyritäkään ratkaisemaan konseptilla.<sup>157</sup> Toisen vastaajan käsitys kuntien tilannekuvan aikajänteestä ei välttämättä sovi konseptin aikajänteeseen<sup>158</sup>, ja kolmannen näkemyksen mukaan kuntien tilannekuvan muodostaminen on ylipäänsä järjestetty vaihtelevalla tavalla maan eri osissa.<sup>159</sup> Kunti-

<sup>153</sup> Konsepti, liite 6.

<sup>154</sup> Hirvi (2016), Iteraatiokierros I, yhteenvetotaulukon kohta 10.

<sup>155</sup> Sama, yhteenvetotaulukon kohta 25 ja 31.

<sup>156</sup> Tässä yhteydessä käytetään termiä kuntien tilannekuva, koska se oli työnimenä iteraation aikana. Kyseessä on kuitenkin yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva.

<sup>157</sup> Hirvi (2016), Iteraatiokierros I, yhteenvetotaulukon kohta 4.

<sup>158</sup> Sama, yhteenvetotaulukon kohdat 13, 14, ja 17.

<sup>159</sup> Sama, yhteenvetotaulukon kohdat 29 ja 30.

en tilannekuvan muodostamisen problematiikkaa käsitellään laajemmin iteraatiokierrosten arvioinnin yhteydessä jäljempänä.

Iteraatiokierroksen aikana nousi esiin myös sitoutuminen kyseisen toimintamallin toteuttamiseen, joka siis ei perustu velvoittavaan lainsäädäntöön.<sup>160</sup> Tämä havainto on merkittävä ja selkeästi yksi tunnistetuista konseptin käytön uhkista. Konseptissa kuvatussa toimintamallista tulee olea toimijalle hyötyä, jotta sen mukaiseen toimintaan sitoudutaan. Näitä mahdollisuuksia ja hyötyjä on käsitelty laajemmin tutkimusraportin luvussa 6 ja konseptin luvussa 1.

Toisen kierroksen vastauksissa konseptin tuotteita, prosessin kuvausta ja tiedonkulkua prosessin sisällä pidettiin selvästi kypsempänä kuin ensimmäisessä vaiheessa.<sup>161</sup>

Toisen kierroksen kahden erillisen vastaajan näkemyksen mukaan tilannehuoneen prosessin toteuttamisen aikaväliä ei kannata päättää liian tarkasti ennalta vaan aikavälin määrää vallitseva turvallisuustilanne. Molemmissa näkemyksissä viitattiin tuoreeseen käytännön kokemukseen Tornion vuoden 2015 pakolaiskriisin hallinnasta.<sup>162</sup>

Tein konseptiin kaksi muutosta toisen kierroksen vastausten perusteella. Selvensin termin *viranomaistoiminnan operatiivinen taso* merkitystä lisäämällä tutkimusraportin perusteissa olevan kuvan myös konseptiin.<sup>163</sup> Lisäksi tein toisen kierroksen vastausten perusteella täydennyksiä konseptin SWOT-työkaluun.<sup>164</sup>

Laajin ja merkityksellisin seikka kuitenkin liittyy yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan muodostamiseen, samaan aiheeseen, joka nousi esiin myös ensimmäisellä iteraatiokierroksella. Kahden vastaajan mukaan kyseinen tilannekuva on vaikeasti hallittava eikä sitä välttämättä voida muodostaa nykyisin menetelmin.<sup>165</sup>

---

<sup>160</sup> Hirvi (2016), Iteraatiokierros I, yhteenvetotaulukon kohta 22.

<sup>161</sup> Hirvi, Mikko: *Iteraatiokierros\_2\_kapit M Hirvi\_yhteenvedo ja alkuperäiset vastaukset\_12\_2016*. Yhteenvedotaulukon kohdat 2, 5 ja 8. Materiaali tekijän hallussa.

<sup>162</sup> Sama, yhteenvedotaulukon kohta 4.

<sup>163</sup> Sama, yhteenvedotaulukon kohta 1. Tarve nousi esiin poliisiviranomaisen vastauksessa.

<sup>164</sup> Sama, yhteenvedotaulukon kohta 6.

<sup>165</sup> Sama, yhteenvedotaulukon kohdat 3 ja 7.

## 4.6 Iteraatiokierrosten arviointi

Iteraatiokierrokset onnistuivat. Molemmat kierrokset avasivat tutkijalle uusia haasteita ja toisaalta vahvensivat tiettyjä jo ennen kierroksia tehtyjä ratkaisuja. Konsepti siis kehittyi kierrosten avulla merkittäväällä tavalla kypsemmäksi. Vastoin odotuksiani ensimmäisen kierroksen yleisemmät kysymykset tuottivat paljon yksityiskohtia koskevia vastauksia ja toisen kierroksen yksityiskohtaiset kysymykset yleisempiä vastauksia. Yksityiskohtia kannattaa siis kysytellä rauhassa ennen iteraatiokierroksia ja konseptin luonnoksen lähettämistä iteraatioon. Vastauksien valintaa ja merkitystä saatuihin havaintoihin on arvioitu luvussa 7.

Iteraatiokierrosten sisällön osalta ehkä tärkein yksittäinen tekijä on kuitenkin yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan hahmotettavuus ja sen saaminen osaksi alueen tilannekäsitystä, jotta siitä muodostuu alueellisesti eheä ja kattava yhteiskunnan tilanteen kuvaus. Myöskään iteraatiokierrosten jälkeen konsepti ei ota kantaa yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan muodostamiseen vaan lähtee siitä, että se on alueen tilannehuoneen käytettävissä. Tilannekuva voidaan muodostaa siten kuin tutkimusraportissa on kuvattu alaluvussa 5.2 Pohja-16-harjoituksen osalta, tai se voidaan muodostaa osana maakuntauudistusta määriteltävän valtion aluehallinnon toteuttamalla tavalla. Alueen tilannekäsityksen osalta kannalta yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva on kuitenkin oleellisen tärkeä.

## 4.7 Tietojen turvallisuus

Alueen tilannehuoneessa käsitellään väistämättä tietoja, jotka ovat julkisuuslain perusteella turvallisuusluokiteltuja tai suojattuja. Esimerkkeinä voidaan mainita sotilaalliseen maanpuolustukseen tai viranomaisen teknisiin ja taktisiin menetelmiin liittyvät tiedot. Koska tilannehuoneen toimintaa tai alueellisen viranomaisraajat ylittävän tilannekuvan muodostamista ei koske mikään erityislainsäädäntö, jossa säädettäisiin tietojen luovuttamisesta, tilannehuoneen toimintaan osallistuvat tahot toimivat oman alansa säätelyn perusteella. Esimerkkinä tällaisesta säätelystä voidaan mainita laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (579/2005). Tilannehuoneessa työskentelevä hallinnonalansa edustaja on omaa alaansa koskevan tietojenluovuttamisen osaaja.

Merkittävä tekijä on niiden tietojen luonne, joita alueen tilannehuoneessa tarvitsee käsitellä, jotta tilannehuoneen tavoitteet täyttyvät. Esimerkki näistä tiedoista saatiin Pohja-16-

harjoituksen eksperimentaatiovaiheessa.<sup>166</sup> Tärkein johtopäätös viranomaisten tähän tilaisuuteen tuomista tiedoista on se, että yksittäisiä henkilötietoja, erityisen arkaluonteisia tietoja tai muita sellaisia tietoja, jotka saattaisivat vaarantaa yksityisen edun, ei tilannehuoneen toiminnassa tarvita. Tarvittavat tiedot koskevat viranomaisten toimintakykyä ja erilaisten tehtävyyppien esiintymistä tai vastaavia laajempia kokonaisuuksia kuten arvioita tilanteen kehitymisestä ja mahdollisen vihollisen tavoitteista.

Eräänä, ja mahdollisesti myös ainoana, referenssinä kansallisesti voidaan pitää vuonna 2016 annettua hallituksen esitystä laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta (HE 261/2016). Vaikka tämä laki ei ole tätä kirjoittaessa voimassa, eikä sen soveltamisala liity alueen tilannehuoneeseen, on lakiesityksessä kuvatulla tavalla toteutettu tiedonsaantioikeus ja käsiteltävät tiedot käytännössä verrannollisia alueen tilannehuoneeseen.

Tässä yhteydessä on palattava myös tutkimusraportin alalukuun 4.2, Tietovuoto, jossa käsitellään tietojen tuomisen ja jakamisen periaatteita. Tietojen turvallisuuden kannalta tämä periaate tarkoittaa sitä, että tietoja tuova ja omistava taho ei tuo tilannehuoneeseen niitä tietoja, joita pidetään niin suojattavina, että niiden käsittely muiden tahojen kanssa ei ole mahdollista. Erikseen on myös huomioitava viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 §:ssä mainittu hyväksikäyttökielto, joka estää käyttämästä saatuja tietoja omaksi hyödyksi tai kenenkään vahingoksi.<sup>167</sup> Mikäli näitä tietojen kuitenkin vahingossa tietovuon mukana päätyisi tilannehuoneeseen, on tilannehuoneen toimijoiden vastuulla olla näitä tietoja hyödyntämättä tai käsittelemättä.

Tilannehuoneessa ei käsitellä tietoja automaattisesti eikä massamaisesti. Tietojen turvallisuuden kannalta tämä tarkoittaa että toimijoiden harkinta on tärkeässä roolissa kaikessa tiedon käsittelyyn liittyvässä turvallisuudessa ja yllä mainittujen toimien toteuttamisessa. Toimijan

---

<sup>166</sup> Pohja-16-harjoituksen aineisto. *ST\_IV\_POHJA16\_TIHU-tuotteet*. Sisältö salassa pidettävä, suojaustaso IV. Kyseinen materiaali sisältää eksperimentaationa tehdyt tilannehuoneen tuotteet. Tekijän hallussa.

<sup>167</sup> Hyväksikäyttökielto on salassapitovelvoite, joka koskee viranomaisen palveluksessa toimivia henkilöitä. Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiesseen tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluva tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Hyväksikäyttökielto siis merkitsee sitä, ettei henkilö saa käyttää salassa pidettäviä tietojomaksi tai kenenkään muunkaan hyväksi tai vahingoksi. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 23 § (621/1999).



tuleekin siis ymmärtää tilannehuoneen toiminnan oikea taso, tavoite ja olla tähän myös koulutettu.

Tietojen turvallisuutta käsiteltäessä tärkeitä ovat myös tekniset ratkaisut. Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta velvoittaa turvallisuusviranomaiset käyttämään teknisenä ratkaisuna turvallisuusverkkoa tilanteissa, joissa on korkean turvallisuuden ja varautumisen vaatimukset.<sup>168</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa, että myös alueen tilannehuoneen tieto tuodaan ja sitä käytetään TUVE-verkon säädöksiä, tietoturvasoja sekä vaatimuksia noudattaen. Edelleen tämä tarkoittaa, että alueen tilannehuoneen työskentelytilan tulee mahdollistaa TUVE-verkon käyttäminen ja siihen liittyminen. Työskentelytilan tulee myös täyttää kaikkien sitä käyttävien viranomaisten tilaturvallisuutta koskevat vaatimukset. Työskentelytilaa on käsitelty laajemmin konseptissa.

---

<sup>168</sup> Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta, 2 §, Turvallisuusverkon käyttövelvoite. Turvallisuusverkon käyttövelvoite koskee sellaista valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon ja ensihoitopalveluun liittyvää viranomaisten sisäistä, välistä ja ulkoista yhteistoimintaa ja viestintää, joissa noudatetaan korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia. Turvallisuusverkon käyttövelvoite edellyttää 2 luvussa tarkoitettujen yhteisten palvelujen sekä laittilojen, laitteiden ja muun infrastruktuurin käyttöä.

## 5 KONSEPTIN TESTAUS POHJA-16-HARJOITUKSESSA

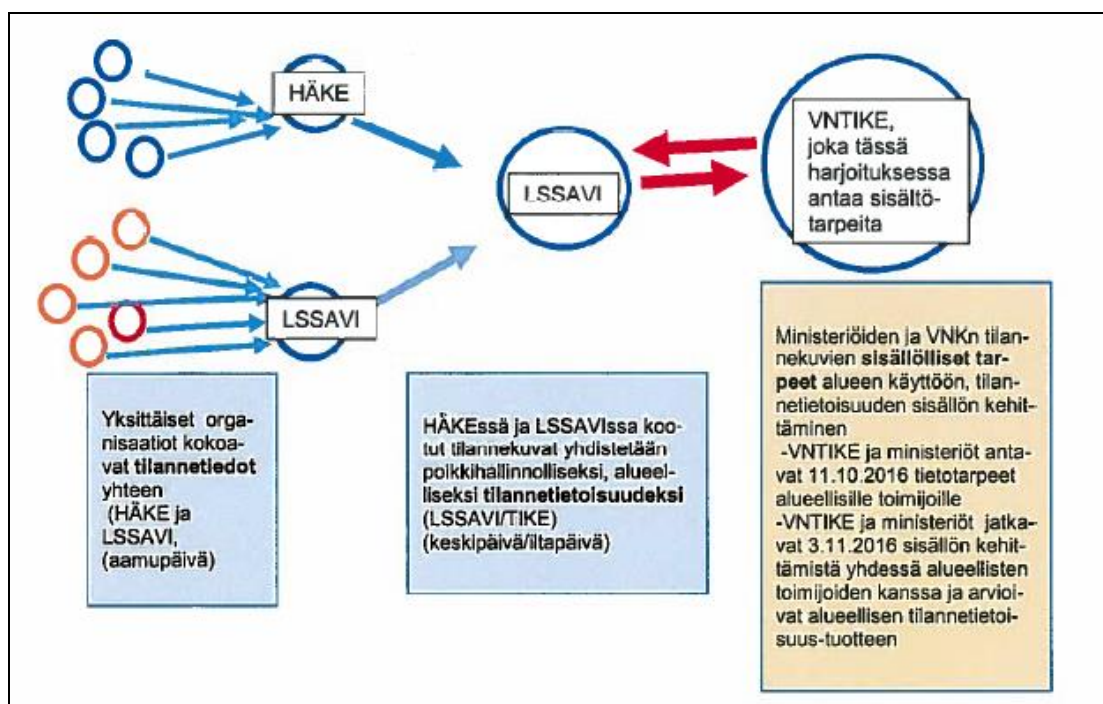
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston Pohjanmaan maakuntien alueella järjestetty valmiusharjoitus ja sen osana järjestetty tilannekuvaharjoitus toimi tutkimustyöni tärkeimpänä konseptin testausvaiheena. Harjoituksessa pyrin toisaalta varmistamaan konseptissa jo tekemiäni ratkaisuja käytännössä sekä toisaalta hakemaan konseptin heikkoja kohtia tai muita parannuskohteita. Kannaltani haastavaa oli toisaalta valmentaa harjoituksessa toimineita tahoja konseptin käyttämiseen ja toisaalta pyrkiä samalla löytämään sen heikkoja kohtia. Tässä luvussa kuvataan konseptin testaamisen järjestelyt Pohja-16-harjoituksessa ja harjoitukseen luoduissa olosuhteissa sekä raportoidaan tämän eksperimentaation tulokset.

### 5.1 Valmiusharjoitus Pohja-16 ja harjoituksessa eksperimentoitu tilannekuvaratkaisu

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on järjestänyt jo kahden aikaisemman valmiusharjoituksen yhteydessä tilannekuvaan, tilanneymmärrykseen ja tilannetietoisuuteen keskittyvän harjoituspäivän<sup>169</sup>. Käytännössä harjoituksen tilannekuvaosiossa luotiin maakunnan (Pohjanmaan maakuntien) tilanneymmärrystä kuvan 17 mukaisella tavalla:

---

<sup>169</sup> Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kirje 14.7.2016. s. 1. Diarioimaton kirje, tekijän hallussa.



Kuva 17. Tapahtumakuvaus ja tapahtumapaikat.<sup>170</sup>

Tämän tutkimuksen konsepti oli käytössä Vaasan hätäkeskuksessa, jonka tukitoimintoihin nojautuen toteutettiin konseptin mukaiset tilannekuvan luomisen vaiheet 1 ja 2 sekä osin vaihe 3. Hätäkeskuksen tiloissa toimineet viranomaiset<sup>171</sup> toivat alueen tilannehuoneeseen konseptin liitteen 1 mukaiset tiedot, muodostivat niistä yhteenvedon sekä laativat tilannehuoneen prosessin mukaisen vaiheen 2 tuotteen eli alueen tilanneymmärryksen. Vaiheen 2 sisältämä alueen yhteinen viestinnän sanoma sekä yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan yhdistäminen toteutettiin osana Pohjanmaan valmiustoimikunnan kokousta yhdessä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kanssa varsinaisesta konseptin prosessista poiketen.<sup>172</sup>

Harjoituksen tilannekuvauksessa, joka oli annettu toimijoille vaiheittain vuoden 2016 aikana, kuvattiin tilanne, jossa valtiollinen toimija aiheutti merkittäviä häiriöitä yhteiskunnan toimivuudelle, erityisesti perusinfrastruktuurille. Harjoituksessa esiintyi myös tarkoituksellista vaikuttamista tärkeimpään infrastruktuuriin sekä tekoja, jotka voidaan tulkita aluevalvontalain mukaisiksi rikkomuksiksi.<sup>173</sup>

<sup>170</sup> Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kirje 21.9.2016, s. 1. Diariomaton kirje, tekijän hallussa.

<sup>171</sup> Hätäkeskuksessa toimivat Länsi-Suomen merivartiosto, Tulli, Vaasan SHP, Pohjanmaan aluetoimisto / Porin prikaati, Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos, Keski-Pohjanmaan pelastuslaitos ja Pohjanmaan pelastuslaitos sekä Vaasan hätäkeskus operatiivisena toimijana.

<sup>172</sup> Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kirje 31.10.2016, liite 1. Diariomaton kirje, tekijän hallussa.

<sup>173</sup> PohjaBotten16 – kokonaistilannekuvaus. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto 2016. Diariomaton työpäpöri.

Tulkintani mukaan harjoituksen skenaario tähtäsi ennen kaikkea kansalaisten kriisinsietokyvyn haastamiseen ja tilanteeseen, jossa esimerkiksi valmiuslain toimivaltuuksia ei vielä oteta käyttöön. Tältä kannalta katsottuna skenaario sopi hyvin konseptin testaamisen pohjaksi ja vastasi hyvin suurelta osin konseptissa ja tutkimusraportissa kuvattua uhkaa, johon konsepti erityisesti vastaa.

Harjoitukseen testattavaksi viety konsepti ei ollut valmis. Se oli harjoitusta ennen kiertänyt ensimmäisen iteraatiokierroksen, jossa merkittävimmät konseptin kehittämiseen osallistuneet tahot olivat vastaajat ensihoidosta, pelastuksesta, aluehallintovirastosta ja Rajavartiolaitoksesta. Erityisesti poliisia ja Puolustusvoimia koskenut toinen iteraatiokierrros oli vielä kesken.

Harjoitukseen osallistuneita tahoja perehdytettiin ennalta konseptin käyttöön. Perehdytystilaisuudessa 11.10.2016 Vaasan hätäkeskuksessa perehdyttiin tilannekuvaharjoitukseen ja konseptin käyttöön osallistuvat organisaatiot konseptin taustaan, sen tuotteisiin ja alueen tilannehuoneen työskentelyn perusteisiin. Tein tilaisuuden perusteella myös muutamia muutoksia<sup>174</sup> konseptin dokumentteihin. Perehdytystilaisuuteen osallistuneet henkilöt olivat osittain samoja kuin varsinaisessa harjoituksessa ja osittain organisaationsa korkeamman tason edustajia.<sup>175</sup>

## 5.2 Harjoituksessa toteutettu yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan muodostaminen

Jotta alueellinen tilannekäsitys voi olla kattava ja todella sisältää alueen kannalta merkitykselliset seikat, on oleellista ymmärtää alueen yhteiskunnan tilanne. Alueellisen tilannekäsityksen kannalta yhteiskunnan nykytilaa ja tulevaisuutta koskevat tiedot muodostavat puolet kokonaisuudesta yhdessä turvallisuustoimijoiden tietojen kanssa. Vaikka tutkimukseni ei ota kantaa yhteiskunnan tilannetietojen keräämiseen ja yhdistämiseen vaan olettaa valtion aluehallinnon tai vastaavan organisaatiotason huolehtivan siitä, on silti syytä käsitellä tämän tilannekuvan muodostamista Pohja-16-harjoituksessa, koska se tarjoaa mahdollisuuden yhden toimintamallin dokumentointiin ja esittelyyn muuten sinänsä avoinna olevassa kokonaisuudessa.

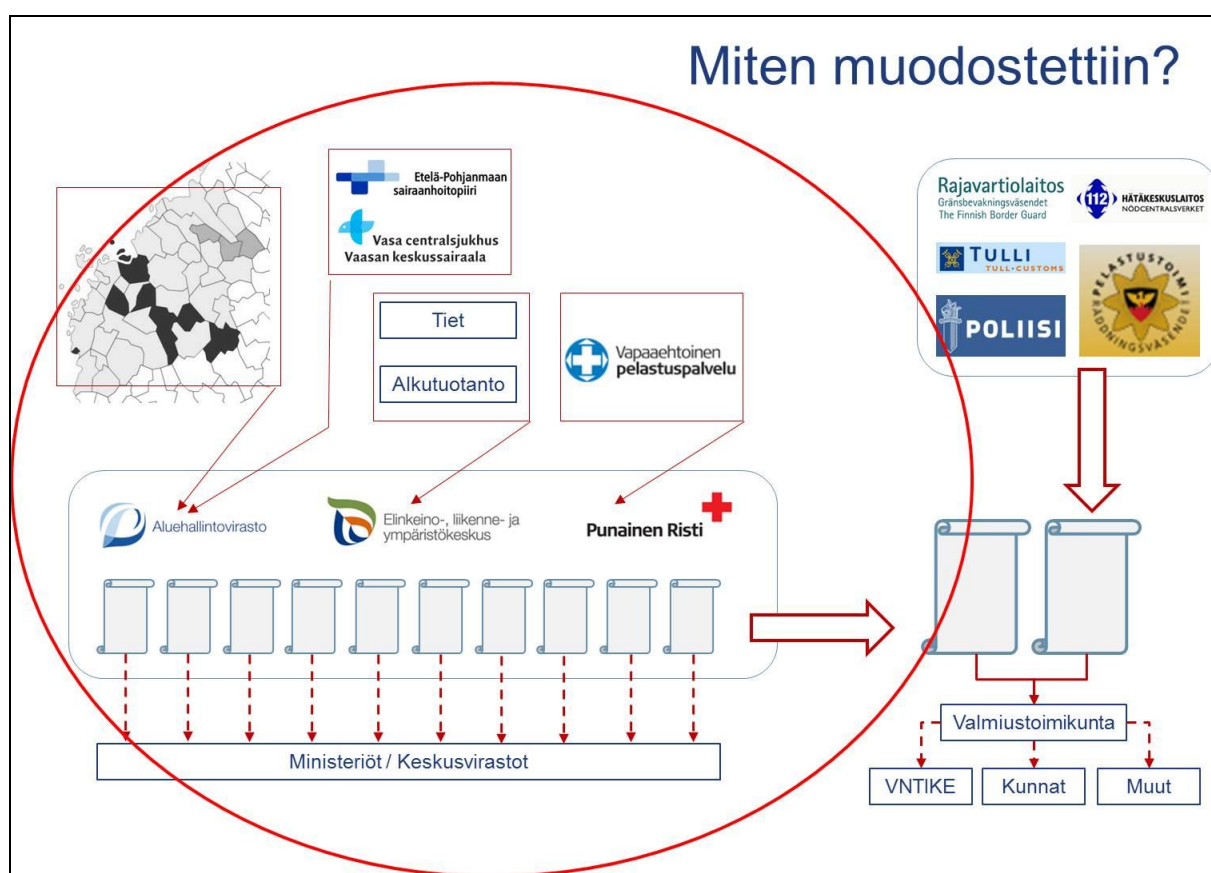
---

<sup>174</sup> Hirvi, Mikko: *KPK 3, tilannekuvapäivän valmisteleva harjoitus 10.11.2016*, s. 1. Muutokset tässä vaiheessa olivat kohtalaisen pieniä ja koskivat sanamuotoja sekä lopputuotelomakkeiden kenttien sisäistä järjestystä. Prosessin periaatteisiin ei tehty muutoksia.

<sup>175</sup> Hirvi (2016) KPK 3, s.1.

Tämän alaluvun jäljempänä esitetty harjoituksen aikaisen toimintamallin kuvaus perustuu empiirisiin havaintoihini harjoituksen ja sen valmistelun aikana sekä Pohja-16-harjoituksen palautetilaisuudessa esiteltyyn tilannekuvan muodostamista koskevaan näyttöesitykseen.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tilannekuvatoiminto muodosti tässä yhteydessä konseptissa tarkoitetun yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan. Kuva 18 esittää tilannekuvan muodostamisen periaatteen harjoituksessa.



Kuva 18. Tilannekuva Pohja-16-harjoituksessa. Lähde: Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, kertomus harjoituksesta.

Vaikka kuva esittää koko tilannekuvan ja tilannekäsityksen muodostamisen Pohja-16-harjoituksessa yksittäistapauksena, tässä yhteydessä käsitellään punaisella ympyröityä, muuta yhteiskuntaa koskevaa osuutta. Oikeassa reunassa olevan turvallisuusviranomaisten toteuttaman tilannehuoneen toiminta Pohja-16-harjoituksessa on esitelty luvussa 5. Kuitenkin oheinen kuva kokonaisuutena havainnollistaa hyvin sekä yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan että turvallisuustoimijoiden tuotteen merkityksen kattavalle alueelliselle tilannekäsitykselle.

Yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva, joksi tässä kutsun kuvan 18 punaisen ympyrän sisällä olevaa kokonaisuutta, muodostettiin aluehallintoviraston tilannekuvatoiminnon tekemien kyselyjen perusteella, joiden vastaukset yhdistettiin tilannekuvatoiminnossa. Vastauksien yhdistelmä laadittiin tuotteeksi Power Point -esitykseen, joka sisälsi taulukoitavien kysymysten vastaukset että vapaamuotoisten johtopäätökset. Kyseistä tilannekuvaa muodostettiin usean kuukauden kuluessa vuoden 2016 aikana ennen harjoitusta.<sup>176</sup>

Tutkijana pääsin seuraamaan harjoituksen toiminnallista päivää Kokkolan kaupungin kriisiä varten laajennetussa johtoryhmässä. Tällöin kaupunginjohtajan johdolla myös vastattiin viimeiseen harjoituksen aikana toteutettuun kuntien tilannekuvaa muodostavaan Webropol-kyselyyn muun johtoryhmätyöskentelyn yhteydessä.

Keskeisin kuntapäivän havaintoni liittyikin tilannekuvan käyttämiseen kunnassa. Kunnan tai kaupungin kannalta on merkityksellistä aikanaan saada laajempi alueellinen tilannekuva ja tilannekäsitys takaisin omaan käyttöön, jotta se voi asemoida itsensä oikein suhteessa naapureihin ja alueellisesti laajoihin toimijoihin sekä erityisesti vallitsevaan uhkaan ja sen kehittymiseen.<sup>177</sup> Tämä lisää alueellisen tilannekäsityksen muodostamisen ja käyttämisen merkitystä ensisijaisesti alueen oman toiminnan tukena, perinteisemmän ylöspäin raportoinnin lisäksi.

Yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva harjoituksessa oli Power Point -esitys, johon oli sisällytetty kerätyt taulukoidut<sup>178</sup> tiedot, kirjallisista vastauksista saadut yhteenvedot ja johtopäätökset<sup>179</sup> sekä arviot vaikutuksista palvelutasoon<sup>180</sup>.

Yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva oli varsin laaja ja vapaamuotoinen yhteenveto. Hankaluudeksi muodostui kerätyn materiaalin laajuus, koska tarkasteltavana oli maantieteellisesti laaja alue ja kaikki kuntakentän toimialat. Edellä kuvattua mallia ei välttämättä voitane yleistää vallitsevaksi toimintatavaksi, jolla kyseinen tilannekuva muodostettaisiin kaikilla alueilla. Se on kuitenkin mahdollinen nykyhetkessä vallitsevin valtion aluehallinnon järjestelyin.

---

<sup>176</sup> Vilkki Tilannekuva\_Palautetilaisuus\_Pohja-16 Sivu 13 ja 14 kuvaavat taulukoitavia vastauksia ja sivu 15 vapaamuotoisia. Diarioimaton harjoituksen työpaperi, tekijän hallussa.

<sup>177</sup> Hirvi, Mikko: *KPK 4 Kuntapäivä Pohja-Botten16 harjoituksessa\_2.11.2016*, sivu 1, yhteenvedon kohdat 2–3.

<sup>178</sup> Vilkki Tilannekuva\_Palautetilaisuus\_Pohja-16. Sivu 13 ja 14.

<sup>179</sup> Sama, s. 22.

<sup>180</sup> Sama, s. 29.

### 5.3 Harjoituksen havainnot ja niiden soveltaminen malliin

Ennen tutkimuksen substanssiin liittyvien havaintojen käsittelyä on tärkeää tunnistaa myös tutkijan roolini harjoituksessa ja siitä mahdollisesti johtuvat vaikutukset havaintoihin. Tutkijana osallistuin tiiviisti harjoitukseen, erityisesti tilannekuvapäivän valmisteluun ja läpivientiin. Tilannekuvapäivänä, jonka aikana tilannehuoneen prosessi vietiin läpi, osallistuin alueen tilannehuoneen toimintaan sihteerinä<sup>181</sup>. Ratkaisu sopii hyvin konstruktivisen tutkimusotteen mukaiseen työskentelyyn, jossa edellytetään hyvin läheistä tutkijan ja kentän vuorovaikutusta, tässä tapauksessa jopa osallistuvan havainnoinnin keinoin. Tässä roolissa pystyin myös ohjaamaan tilannehuoneen toimintaa konseptin tarkoittamaan suuntaan; toiminta oli osallistujille pääosin vierasta edellä mainitusta perehdytyksestä huolimatta. Toisaalta alueen tilannehuoneen toimijoiden voidaan olettaa tuntevan toisensa ennalta, mikä myös on alueellisen viranomaisyhteistyön vahvuus.<sup>182</sup> Tällöin ulkopuolinen sihteeri voi vaikuttaa keskustelujen sisältöön negatiivisesti. Varsinaisen prosessin läpivientiin en kuitenkaan usko sillä olleen vaikutusta.

Pohja-16-harjoitus oli konseptin kehittämisen ja tutkimukseni osalta merkittävin sidos ja keilu realistisessa toimintakentässä. Harjoitus myös onnistui hyvin, koska se paljasti tekijöitä, joita konseptin aikaisemman vaiheen kehittämisessä en osannut huomioida. Tässä vaiheessa on syytä korostaa, että tutkijan kannalta harjoituksen ei ollut tarkoitus niinkään saada vahvistusta konseptin toimivuudelle vaan ennen kaikkea hakea sen puutteita.

Laajasti katsoen harjoituksen havainnot konseptin ja tutkimuksen kannalta voidaan jakaa kahteen osaan. Ensimmäinen osa koskee konseptissa kuvatun prosessin sisältöjä, kuten tilannehuoneen tuotteiden otsikointia ja sanamuotoja. Nämä havainnot auttoivat kehittämään kypsemmän konseptin ja valmiimman tuotteen, mutta eivät kuitenkaan ole varsinaisen idean eli yhteisen tilannekäsityksen muodostamisen kannalta kriittisiä. Toisen kokonaisuuden havainnot eli tilannehuoneen prosessin liittyminen ympäröivään todellisuuteen ja sen tuotteiden hyödyntäminen ovat merkitykseltään isompia, koska niiden avulla tilannehuoneen prosessia voidaan todellisuudessa käyttää.

---

<sup>181</sup> Konsepti, sivu 10–11. "Käytännön työssä tulee kuitenkin käyttää alueellisen tilannehuoneen sihteerää, joka ohjaa työn edistymistä ja käytännössä laatii tilannehuoneen tuotteet. Sihteerinä voi toimia kuka tahansa työhön osallistuvista. Käytännössä voi olla järkevää vallita sihteeri sen toimijan tiloista, jonka yhteydessä työskennellään."

<sup>182</sup> Asiaa on käsitelty laajemmin alaluvussa 2.3, Viranomaisyhteistyön teoreettinen tausta.

Yhteenvedona harjoituksen jälkeen voin todeta edellä mainitun ensimmäisen osan toimineen pääpiirteissään hyväksyttävällä tavalla. Tilannehuoneen tuote<sup>183</sup> saatiin muodostettua konseptissa kuvatulla tavalla. Tästäkin vaiheesta löytyi havaintoja ja parannustarpeita, jotka ovat seuraavassa taulukossa.

Havainto	Vaikutus
<b>I osakokonaisuus</b>	
Tilannehuoneeseen tuotavien tietojen tietoturvallisuutta ja -luokittelua sekä tietojen luovuttamista ja tietosuojaa on käsiteltävä vielä erikseen. <sup>184</sup>	Tutkimusraportissa kokonaisuutta on käsitelty alaluvussa 4.7.
Prosessin vaiheen 2 tuotteen sisäistä järjestystä pitää tarkentaa. <sup>185</sup>	Käytännössä järjestys muutettiin tilannehuoneen työskentelyn perusteella loogisemmaksi: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Arvio tilanteen kehittymisestä</li> <li>– Kokonaisresurssit, niiden kehitys ja riittävyys</li> <li>– Yhteiset operaatiot ja tapahtumat (suunnitelmatilanne).</li> </ul>
Tutkimusraportin alaluvussa 4.5 esitellyt nuolet ja värit kokeiltiin käytännössä harjoituksessa. Iteraatiokierrosten jälkeen tehtyjen muutosten (ks. alaluku 4.5) jälkeen ratkaisu osoittautui toimivaksi. Nuolten ja värien todettiin skaalautuvan	-

<sup>183</sup> ST\_IV\_POHJA16\_TIHU-tuotteet. Dokumentti on suojaustasoa IV, koska se sisältää turvallisuusviranomaisen harjoituksessa käyttämiä todenmukaisia arvioita ja tietoja. Tämän tutkimuksen kannalta nämä tiedot eivät kuitenkaan ole oleellisia. Harjoituksen, eli konseptin eksperimentaatiovaiheen, kannalta oleellista oli saada muodostettua kyseinen kokonaisuus konseptin prosessia käyttäen.

<sup>184</sup> Hirvi, Mikko: *KPK 5 tilannekuvapäivä PohjaBotten16-harjoituksessa 3.11.2016*, s. 1.

<sup>185</sup> Sama.



<p>ja vertautuvan suhteessa edelliseen arvi- oon.<sup>186</sup></p>	
<p>Konseptin prosessin vaiheen 2 tuotteessa käytetty termi ”alueen yhteisen viestinnän sanoma” on harhaanjohtava.<sup>187</sup> Kyseinen termi ja sen merkitys yhdistettiin harjoituksessa varsinaiseen ulospäin suuntautuvaan viestintään, ja otsikon alle pyrittiin luomaan yhteinen tiedote.<sup>188</sup></p>	<p>Näiden havaintojen pohjalta konseptin tuotteessa tarkennettiin otsikon sanamuotoa: tarkoituksena on tiivistää ja muotoilla alueen sen hetkinen tilanne muutamaksi virkkeeksi, jotta kaikilla toimijoilla, jotka tilannehuoneen tuotteet saavat käyttöönsä (ks. kaavio tiedonkulusta konseptissa) on yhtenäinen pohja omalle sisäiselle ja ulkoiselle viestinnälle.</p> <p>Kohdan ei siis ole tarkoitus olla tiedote vaan yhteinen narratiivi ja tuote tukemaan niitä viranomaisia, joilla on viestinnän toimivalta. Oleellista on, että tässä vaiheessa on jo yhdistetty viranomaisten ja yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva alueen tilannekäsitykseksi, jotta alueen viranomaisten sisäisen ja ulkoisen viestinnän pääsanoma on alueella sisällöltään kattava.<sup>189</sup> Havaintojeni mukaan tämän yhteisen sanoman tarve korostuu myös kunnissa.<sup>190</sup></p>

<sup>186</sup> Hirvi (2016) KPK 5. Tällaisten värien ja nuolien käyttämiselle ei ole tutkimuksessa varsinaista tieteellistä tai teoreettista pohjaa, vaan tutkija on valinnut ne empiirisesti kokeiltaviksi konseptiin. Taustalla ovat vaikuttaneet tutkijan kokemukset mm. lääketieteellisestä triage-potilasluokittelusta, jota sovelletaan myös Rajavartiolaitoksen käytössä olevaan Vessel Triage -malliin onnettomuusaluksen tilan luokittelussa. Eri värien käytölle ei ole tässä tutkimuksessa esitetty kriteerejä eikä niiden käytöstä ole annettu esimerkkejä, koska kyseessä on geneerinen konsepti. Tämä tarkoittaa, tilannetta kuvaavan värin ja nuolen valitsee subjektiivisen arvion perusteella tiedon omistaja eli myös alansa asiantuntija. Toteutettaessa tilannehuoneen prosessia toiseen kertaan muuttuneilla alkutiedoilla värit ja nuolet skaalautuvat kuvaamaan kehitymistä edellisestä kerrasta.

<sup>187</sup> Sama, s. 1.

<sup>188</sup> Tämä pyrkimys näkyi erityisen selvästi tarkkailijan asemassa olevalle tutkijalle harjoituksen loppuvaiheessa, jossa sanomaa muodostettiin Pohjanmaa-valmiustoimikunnan kokouksessa. Tällöin kaikki sanamuodot pyrittiin saamaan jo valmiiksi tiedotteeksi, mikä ei ole kyseisen kohdan tarkoitus konseptissa.

<sup>189</sup> Hirvi (2016) KPK 5, s. 1.

<sup>190</sup> Hirvi (2016), KPK 4, yhteenvedon kohta 2 ja KPK 1\_Keski-15, s. 3, kohta 5.

Havainto	Vaikutus
<b>II osakokonaisuus</b>	
<p>Ennakkokäsitykseni oli, että kun konseptin prosessin ensimmäisessä vaiheessa viranomaiset tulevat tilannehuoneeseen omaa sektoriaan kuvaavan tilannekuvan kanssa, nämä tilannekuvat edustavat saman tilanteen eri sektoreita mutta varsinainen käsitys tilanteesta on kuitenkin sama.</p> <p>Tämä käsitys osoittautui Pohja-16-harjoituksen tilannehuoneessa vääräksi. Eri viranomaisilla oli varsin eroava käsitys pitkään jatkuneen tilanteen vakavuudesta ja sen kehittymisestä jatkossa.<sup>191</sup> Käytännössä, tulkintani mukaan, osa viranomaisista piti tilannetta yksittäisinä tapahtumina, joiden hallinnalla päästään takaisin normaalitilaan, ja osa taas piti tilannetta pahenevana, tarkasti yhteiskuntaa vastaan toteutettuna vaikuttamisena ja operaationa.</p>	<p>Merkitystä ei ole sillä, mikä näkemys tilanteesta on oikeampi harjoituksen sisällön kannalta, mutta tämän havainnon perusteella on tärkeää tasata tilannetiedot viranomaisten välillä konseptin prosessin vaiheessa 1, jo ennen varsinaista tulkintojen tekemistä ja tilannekäsityksen muodostamista. Tätä havaintoa voidaan pitää alueen tilannehuoneen toimintamallin etuna, koska tietojen antamisen lisäksi myös saadaan tietoja.</p> <p>Lisäksi merkitystä saa tarkoituksellisesti tehtyjen hyökkäyksen tunnistaminen (tekojen sarjoittaminen) yksittäisistä eri sektoreiden tapahtumista. Havaintojeni mukaan tätä tietoa ja yhdistettyä näkemystä eri turvallisuuden tuottajien sektoreista kaivataan suuresti myös kunnissa (tässä mallissa tilannehuoneen tuotteiden kautta).<sup>192</sup></p>

Harjoitus ei vastannut täydellisesti konseptin kuvailemaa toimintaympäristöä eivätkä kaikki toteutetut ratkaisut olleet samanlaisia kuin konseptissa oli kuvattu. Merkittävimmät erot harjoituksen ja konseptin välillä olivat poliisiviranomaisen puuttuminen tilannehuoneen työskentelystä Vaasan hätäkeskuksessa, tutkijan toimiminen tilannehuoneen sihteerinä ja tilannekuvi-  
 en yhdistäminen Pohjanmaan valmiustoimikunnan kokouksessa sekä tähän vaiheeseen harjoituksessa varatun ajan lyhyys. Näillä reunaehdoilla testattua ja kypsytettyä konseptia arvioi-

<sup>191</sup> Hirvi (2016) KPK 4, s. 1.

<sup>192</sup> Sama, s.1, yhteenvedon kohta 3. Sama seikka korostui Keski-15-harjoituksen kuntapäivässä, katso KPK 1\_Keski-15, s. 3, kohta 6.

daankin seuraavassa luvussa sen laajemman soveltamisen, käyttöönoton ja käytettävyyden kannalta.

## 6 KONSEPTIN KÄYTETTÄVYYS JA SOVELTAMINEN

Konseptin pohjana ollut viranomaisten yhteinen konseptimalli kuvailee konseptimallin lukua 6 vaiheeksi, jossa kuvataan konseptin käyttöönoton seurannaisvaikutuksia. Konseptimallissa nämä vaikutukset on jaettu muun muassa koulutukseen ja harjoitteluun sekä infrastruktuuriin ja informaatioon.<sup>193</sup> Konstruktivinen tutkimusote puolestaan edellyttää, että vaiheessa 6 tutkija ottaa etäisyyttä työhönsä ongelman parissa sekä empiriaan ja arvioi, mitä prosessin aikana on opittu tulosten analysoinnin näkökulmasta. Samoin analysoidaan konstruktion laajempaa käytettävyyttä eri tapauksissa.<sup>194</sup>

### 6.1 Konseptin muodostumiseen vaikuttaneita tekijöitä

Jo aikaisemmin tutkimusraportissa on kuvattu useassa kohdassa yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan merkitys aidosti poikkihallinnolliselle alueelliselle tilannekäsitykselle. Merkityksen tunnistavat niin teoria – valtion kriisijohtamismalli – kuin empiiriset havainnoti kunnissa ja alueilla tutkimuksen aikana. Arvioitaessa sekä harjoitusten että iteraatiokierrosten vastaajien kautta yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan muodostamista, voidaan helposti todeta, että tässä yhteydessä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston rooli tutkimuksen toteuttamisessa oli suuri ja että konseptin lähtökohta oli se, että yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva on käytettävissä.<sup>195</sup> Vaikka kyseisen tilannekuvan luominen mahdollisti tämän tutkimuksen ja erityisesti testaamisen Pohja - 16-harjoituksessa, toimintamallia ei voida mielestäni välttämättä pitää vallitsevana koko maassa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kun konseptia sovelletaan sen alueellisessa käyttöönotossa, tulee varmistua siitä, että yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva muodostuu alueen tilannehuoneen käyttöön paikallisesti sopivimmalla tavalla tai mahdollisesti aluehallintouudistuksessa<sup>196</sup> ratkaistavalla tavalla. Alueen tilannehuoneen prosessia voidaan käyttää luonnollisesti myös ilman yhtä, yhdistettyä yhteiskunnan muuta kokonaistilannekuvaa, mutta tällöin tuotteena olevan alueen yhteisen tilannekäsityksen sisältö jää merkittävästi suppeammaksi kuvatessaan ainoastaan turvallisuustoimijoita.

---

<sup>193</sup> Halonen (2015), liite 1 sekä konsepti, s. 14.

<sup>194</sup> Lukka (2016).

<sup>195</sup> Molemmissa harjoituksissa kuntien tilannekuva muodosti Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tilannekuvatoiminto, ja ensimmäisen iteraatiokierroksen osallistujissa oli useita sen työntekijöitä.

<sup>196</sup> Tätä kokonaisuutta käsitellään seuraavassa alaluvussa.

Alueen tilannehuoneen prosessin vaihe 3 on prosessin vaiheista vähiten testattu. Keski-15-harjoituksessa tähän vaiheeseen ei varsinaisesti päästy tilannehuoneen toimijoiden omana työnä; on tosin huomioitava, että varsinaista prosessikuvausta ei ollut silloin käytössä.<sup>197</sup> Tämä puute piti korjata Pohja-16-harjoituksessa, jossa Pohjanmaan valmiustoimikunnan kokoukseen tuotiin sekä yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva että turvallisuustoimijoiden tuote. Valmiustoimikunnan oli tarkoitus muodostaa näiden perusteella alueen yhteinen sanoma ja tällä tapaa hyväksyä alueen yhteisen sanoman sisältö käyttöön. Tämäkään tilaisuus prosessin kolmannen vaiheen testaamiseksi ei onnistunut: valmiustoimikunta ei tuntenut ennalta kumpaakaan tuotetta eikä yllättävässä tilanteessa pystynyt muodostamaan yhteistä tuotetta. Alueen yhteinen sanoma painottui vielä tässä vaiheessa liikaa viestintään eikä yhteiseen tilanteen tunnistamiseen.<sup>198</sup> Jälkikäteen voin todeta, että valmiustoimikunnan perehdyttämisellä ennakoon olisin voinut päästä myös kolmannen vaiheen testaamisessa parempaan lopputulokseen. Konseptin käyttöönotosta on siis tehtävä havainto, että erityistä huomiota on käyttöönoton yhteydessä kiinnitettävä prosessin vaiheen 3 läpiviennin paikalliseen toteuttamiseen. Alueen yhteisen sanoman osalta liikaa ulkoiseen viestintään viittaavat kirjaukset on konseptiin korjattu.

Viranomaisten yhteisen konseptimallin toimivuutta arvioin varsinaisesti luvussa 7, jossa kytken tutkimuksen teoriaan. Anonymiteettiä osana tukimusta tarkastellaan kuitenkin tässä luvussa, koska konseptissa ei ole mainittu sen syntymiseen vaikuttaneiden henkilöiden nimiä. Konseptimalli mainitsee yhtenä konseptin työtapana yksilövetoisen työn, jota tuetaan laajasti asiantuntijoiden käytöllä.<sup>199</sup> Tutkimuksessa ja konseptin kehittämisessä tämä asiantuntijuus tuotettiin iteraatiokierrosten kautta. Päädyin käyttämään jo iteraatiokierrosten osallistumisloMAKEISSA luvattua anonymiteettiä kahdesta syystä. Ensimmäiseksi kyseessä on aihe, jonka käytännön järjestely herättää kokemukseni mukaan voimakkaita näkemyksiä hallintorajojen ja viranomaisten sisällä ja tällöin julki tuleva kanta helposti mielletään toisen toimijan julkiseksi arvosteluksi. Toiseksi, koska alueellisen poikkihallinnollisen tilannekäsityksen muodostaminen on prosessi ilman lainsäädäntöä, ei sen parissa myöskään työskentele virkamiehiä tai muita toimijoita, joille julkinen mielipiteiden esittäminen iteraatiovaiheessa varsinaisesti virkavelvollisuuden tai vastaavan syyn vuoksi kuuluisi.

---

<sup>197</sup> Tarkemmin tutkimusraportin alaluku 4.1.

<sup>198</sup> Hirvi (2016), KPK 3, s. 1.

<sup>199</sup> Halonen (2015), liite 1.

Tästä syystä henkilöiden kokoaminen konseptimallin tarkoittamaan ryhmätyöskentelyyn olisi myös hankalaa. Iteraatiokierrosten yhteenvetotaulukoiden taustalla olevat yksilöivät vastauslomakkeet ovat tutkijan hallussa, ja vastaukset ovat tarvittaessa yhdistettävissä myös niiden esittäjiin.

## 6.2 Konseptin käyttäminen

Konsepti toimii alueella, jolla ei ole ainakaan tätä tutkimusta kirjoitettaessa suoraa ja pakottavaa lainsäädäntöä alueellisen tilannekäsityksen muodostamiseksi. Jotta konseptia käytettäisiin todellisena työvälineenä, sen tulee hyödyttää käyttäjiänsä selkeästi. Hyöty puolestaan on saatavissa ainoastaan sitoutumisen avulla. Jo konseptin laatimisen alkuvaiheissa tehdyn ja iteraatiokierrosten aikana täydennetyin SWOT-analyysin<sup>200</sup> esittäminen sopii hyvin myös tutkimuksen tuloksena olevan konseptin käytettävyyden arviointiin.

<b>SWOT-arviointi</b>	
<p><b>Vahvuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• malli hyödyntää olemassa olevia rakenteita ja jakaa jo olemassa olevaa tietoa</li> <li>• malli tiivistää olemassa olevan tiedon helpommin hallittavaan muotoon</li> </ul>	<p><b>Heikkoudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• malli edellyttää alueellisilta toimijoilta vahvaa sitoutumista</li> <li>• mallin käytön tulee olla ennalta harjoiteltu</li> </ul>
<p><b>Mahdollisuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• yhteisen tilannekuvan avulla voidaan vastata paremmin monimutkaiseen (hybridi)uhkaan ja ensivaiheessa tunnistaa uhan olemassaolo paremmin</li> <li>• toisten toimijoiden tukeminen ja tuensaaminen helpottuu, koska suunnitelmia ja resursseja voidaan vertailla</li> <li>• yhteishenkilöiden tarve vähenee (erikseen joka taholle asetettavat voidaan korvata yhdellä)</li> </ul>	<p><b>Uhat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sitoutuminen voidaan kokea kuormittavaksi</li> <li>• koottua tietoa ei hyödynnetä organisaatioissa, eikä se näin ollen hyödytä toimeenpanoa</li> <li>• toimija (organisaation edustaja) ei välttämättä osaa luovuttaa oleellista tai kriittistä tietoa yhteiseen käyttöön tai salaa sitä turhaan tai varovaisuuttaan.</li> </ul>

<sup>200</sup> Lyhenne SWOT tulee englannin sanoista *strengths* (vahvuudet), *weaknesses* (heikkoudet), *opportunities* (mahdollisuudet) ja *threats* (uhat).

Tämän arvioinnin perusteella toimintamalli on kohtuullisen kypsä ja sisältää mahdollisuuksia yhtä lailla kuin uhkia. Kypsyyttä arvioitaessa on vielä lisättävä vahvuuksiin käytännön kenttätestaus ja siitä saadut kokemukset tutkimuksen aikana.<sup>201</sup> Myös heikkouksia ja uhkia konseptin toimintamallissa on. Merkittävimmäksi uhkaksi käytölle muodostuu perimmäinen halua turvallisuustoimijoiden yhteistyöhön. Tutkimusraportin alaluvun 2.3 mukaisesti tämä edellyttää henkilökohtaista luottamuksen rakentumista, jotta tiedonvaihdon malli voi toimia. Tästä johtopäätöksestä ajatteluketjua jatkamalla voidaan todeta olevan tärkeää, että mallia sovelletaan riittävän pienellä alueella, jossa tuo aikaisemmin mainittu yhteisöllisyys on saavutettavissa. Toisaalta, koska tarkastellaan operatiivista tasoa, tulee myös tuon tason muodostamisen edellytysten täytyä.<sup>202</sup>

Tulevaisuuteen katsottaessa on näköpiirissä ratkaisuja, joiden vaikutusta konseptin soveltamisella voidaan vasta arvioida. Ensimmäinen näistä on hallituksen esitys laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta. Tämä 21.12.2016 annettu lakiesitys<sup>203</sup> mahdollistaa voimaan tullessaan tiedon keräämisen ja valtionhallinnon poikkihallinnollisen tilannekäsityksen muodostamisen valtioneuvoston tilannekeskuksen toimesta mutta ei ota kantaa siihen, miten tieto alueilta tuotetaan. Eräs vaihtoehto, joka todennäköisesti myös vähentäisi edellä olevan SWOT-taulukon esittämiä uhkia ja heikkouksia, olisi käyttää koottuna alueellisen tilannekäsityksen tuottajana tämän toimintamallin mukaista alueen tilannehuonetta.

Toinen merkittävä tekijä konseptin käyttöönottoa arvioitaessa on valtion maakuntaudistus<sup>204</sup>. Tutkimusraportissa on tuotu erityisesti nykytilan kuvauksessa esiin ongelmat valtion alueellisen hallinnon toteuttamisessa ja siihen liittyvässä varautumisessa, jonka yhdeksi osaksi konseptin mukainen tilannekäsityksen muodostamisen voidaan katsoa. Asia on erittäin ajankohdainen valtion maakuntaudistuksen valossa. Valtiovarainministeriö on tiedotteessaan 9.2.2017 kertonut päätöksestä koota alueellisen varautumisen tehtävien yhteensovittaminen sisäministeriöön.<sup>205</sup> Tiedotteen mukaan päätöksen tärkein sisältö tutkimuksen kannalta on seuraava:

---

<sup>201</sup> Tässä yhteydessä en kuitenkaan koe tarkoituksenmukaiseksi muuttaa SWOT-taulukkoa, koska tällaisenaan se vastaa sisällöltään myös konseptissa olevaa analyysyä.

<sup>202</sup> Käytännössä tarkoitan tällä karkeasti poliisilaitoksen, pelastuslaitoksen, raja- tai merivartioston, aluetoimiston, sairaanhoitopiirin jne. muodostamaa kokonaisuutta, vaikka näiden toimijoiden aluerajat harvoin yhtyvät.

<sup>203</sup> HE 261/2016.

<sup>204</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen sivuilla on käsitelty yleisesti [www-sivulla alueudistus.fi](http://www.sivulla alueudistus.fi).

<sup>205</sup> Valtiovarainministeriön tiedote 9.2.2017: *Alueellisen varautumisen tehtävien yhteensovittamista kootaan sisäministeriöön.*

*”Sisäministeriö vastaa vuoden 2019 alusta suoraan alueellisen yhteisen varautumisen valtakunnallisesta yhteensovituksesta maakuntien kesken ja keskushallinnon tasolla. Näin varautumisesta muodostuu valtakunnallinen kokonaisuus, joka perustuu valtioneuvostossa ja ministeriöissä päätettyihin sekä niitä avustavassa Turvallisuuskomiteassa linjattuihin varautumista koskeviin periaatteisiin. Reformiministeriryhmä linjasi asiasta kokouksessaan 9.2.2017 osana maakuntauudistusta.”<sup>206</sup>*

*”Maakuntalakiluonnoksen mukaan maakunnat huolehtisivat alueensa toimijoiden yhteiseen varautumiseen liittyvistä tehtävistä, joiden tarkoituksena olisi sovittaa yhteen varautumista alueella toimivien kesken. Yhteisellä varautumisella ja siihen liittyvällä yhteensovittamisella tarkoitetaan alueen kaikille toimijoille laaja-alaista, poikkihallinnollista yhteistyötä ja sen järjestämistä, yhteisten varautumiseen vaikuttavien ja varautumista edellyttävien asioiden käsittelyä sekä kokonaiskäsitteksen muodostamista alueen toimijoiden varautumisesta.”<sup>207</sup>*

Konseptini kannalta kyseessä on tärkeä linjaus. Konseptin toimeenpanevana käyttäjänä ja sen käytännön soveltajana voisi päätöksen toteutuessa toimia maakunta. Konseptin kehittämisen aikana tehtyjen ratkaisujen voidaan nähdä sopivan hyvin maakunnalliseen kokonaisuuteen.

**Tällöin konseptissa ja tutkimusraportissa mainittu ”alue” tarkoittaa maakuntalaki-  
luonnoksen tarkoittamaa maakuntaa ja ”aluehallintoviranomainen” maakuntahallintoa.**

Tärkeä osa konseptin käytettävyyden arviointia on sen geneerisyys ja alueellisen soveltamisen ketteruus. Yleisesti hyväksyttynä faktana voidaan pitää alueiden eroavaisuuksia tekijöissä, jotka liittyvät konseptin soveltamiseen.<sup>208</sup> Käytettävyyttä ja soveltamisastetta on arvioitava jokaisella alueella paikallisesti asiaa sovittaessa. Konseptin perusidea eli tilannetietojen jakaminen ja yhdistäminen tilannekäsitteeksi ihmiskeskeisenä prosessina geneerisessä tilannehuoneessa voitaneen kuitenkin toteuttaa eri ratkaisuin myös erilaisissa toimintaympäristöissä.

Konseptin perusidea, eli ihmiskeskeinen tietojenvaihto ja tietojen yhdistäminen sekä tästä mekaniismista syntyvä lisäarvo, on toteutettavissa myös tilanteissa, joissa konseptissa kuvatut vä-

---

<sup>206</sup> Valtiovarainministeriö (2017).

<sup>207</sup> Sama.

<sup>208</sup> Näitä tekijöitä ovat mm. viranomaisten aluerajat, fyysiset etäisyydet, väestön määrä, infrastruktuurin määrä ja fyysinen etäisyys uhkaan.



lineet, kuten tietojärjestelmät eivät ole käytettävissä tai ovat hyökkäyksen kohteena. Tarvittaessa tilannekäsitys voidaan muodostaa ainoastaan henkilöiden väliseen vuorovaikutukseen perustuen ilman sähköisiä järjestelmiä.

### 6.3 Tutkimuksen konseptin soveltaminen muissa uhkatilanteissa kuin pohjana olleessa skenaariossa

Molemmissa konseptin luomiseen liittyneissä harjoituksissa oli samankaltainen uhka eli tarkoituksellisesti aiheutettu, laaja-alainen hyökkäys yhteiskunnan toimintoja vastaan. Tämänkaltaista uhkaa voidaan kutsua myös hybridiuhkaksi.

Todellisuudessa toimijat joutuvat kuitenkin ratkaisemaan myös muuntyyppiset uhat kuin konseptin kehittämisvaiheessa pohjana olleen hybridin. Konseptin käyttämisen kannalta onkin siis tärkeää arvioida sen soveltuvuutta muuntyyppisiin tilanteisiin. Yksi hybridi- tai muun vastaavan tarkoituksellisen hyökkäyksen merkittävimmistä piirteistä konseptin kannalta on laaja-alaisuus. Käytännössä tämä tarkoittaa, että syntyneen kokonaistilanteen hallinta ei ole yksittäisen viranomaisen vastuulla, vaan lähes kaikki turvallisuustoimijat suorittavat omia lakisääteisiä tehtäviä omalla yleisjohtovastuullaan.<sup>209</sup> Tällöin konseptin mukainen yhteisen tilannekäsityksen luominen korostuu, jotta toimivien vastuuviranomaisten tilannetiedot yhdistyvät, niin että kaikilla toimijoilla on laajaan uhkaan liittyvää tietoa operatiivisella tasolla.

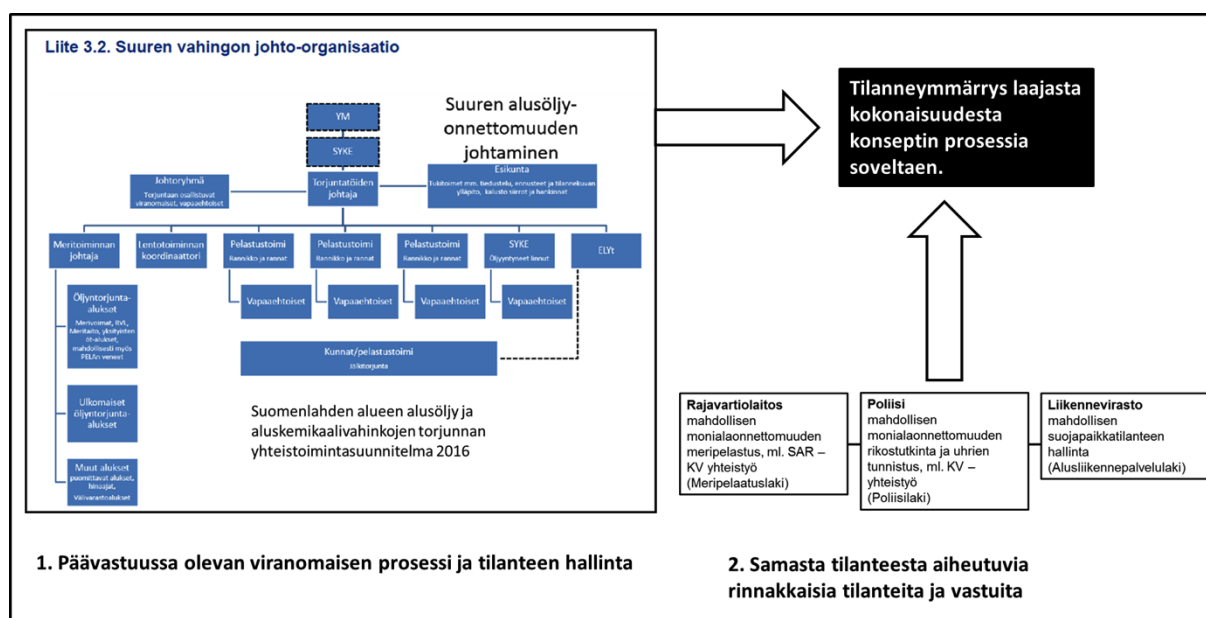
Konseptia voidaan soveltaa myös muissa, vaikutuksiltaan ehkä vähemmän laajoissa tilanteissa, joissa voi olla selkeämmin löydettävissä yleisjohtovastuussa oleva viranomainen. Tällöin konseptin työmenetelmiä ja avoimen, ihmisiin perustuvan tietojenvaihdon periaatetta voidaan soveltaa ja käyttää tarvittaessa johtovastuussa olevan tahon tukemiseksi luomalla tapahtuman tilannekäsitys. On kuitenkin huomattava, että tällä en tarkoita suoraan operatiivisen tilanteen johtamiseksi tarkoitettua tilannekuvan luomista esimerkiksi yleisjohtajan tai tilannejohtajan esikunnassa vaan laajempaa eri toimijoiden kokonaisuuksista muodostuvan tilannekuvan luomista.

---

<sup>209</sup> Tämä rinnakkaisten yleisjohtovastuiden tilanne näkyi hyvin molemmissa valmiusharjoituksissa, joissa niin pitkä- kuin lyhytkestoisia uhkatilanteita muodostui kaikkien viranomaistoimijoiden vastuulle. Luonnollisesti useat näistä olivat ns. moniviranomaistilanteita.

Esimerkiksi laajan laittoman maahantulon tilanteessa yhdistetään toimijoiden tilannekuva koko maahan tulijaan liittyvän ajallisen ketjun kannalta (raja tai poliisiviranomainen, ensihuolto ja -hoito, maahanmuuttoviranomaiset, tukitoimet jne.) yhteiseksi alueelliseksi tilannekäsitykseksi. Alueellisen tilannekuvan luominen onkin prosessina säädettävissä käsillä olevan tilanteen intensiteettiin ja toteuttaa prosessia erilaisia vaatimuksia asettavassa tilanteessa. Käytännössä tilannekäsitystä voidaan muodostaa ja päivittää jatkuvasti tai esimerkiksi 1-2 viikon välein, jolloin konseptin käyttömahdollisuudet laajenevat huomattavasti.

Alla käytän osin teoreettisena esimerkkinä alusöljyonnettomuutta ja liitän siihen konseptin mallin mukaisia osia. Alusöljyonnettomuuden torjunta on valittu esimerkiksi sen oletetun pitkäkestoisuuden, laajan huomion ja ison toimijajoukon vuoksi.<sup>210</sup>



Kuva 19. Yhdistelmä öljyntorjunnan johtamisrakenteesta (lähde kuvassa) ja mahdollisesta konseptin hyödyntämisestä.

Kuvassa 19 on kuvattu vasemmalla vastuutahon lakisäätteisten velvollisuuksien perusteella luotu johtamisen prosessi. Itse tilanteesta aiheutuu myös muiden toimijoiden lakisäätteisistä tehtävistä johdettuja rinnakkaisia vastuuta ja tilannekuvaa tuottavia johtamisrakenteita. Näiden tilannekuvien yhteensovittaminen operatiivisella tasolla voitaisiin tehdä konseptin mallia soveltaen.

<sup>210</sup> Suomenlahden alueen alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan yhteistoimintasuunnitelma 2016.

Selvyyden vuoksi on todettava, että operatiivisella tasolla muodostettava yhteinen tilanneymmärrys ei poista tarvetta varsinaisen toiminnan yhteensovittamiselle taktisella tasolla johtokenteen sisällä.

Käytettäessä konseptin mallia muissa tilanteissa kuin varsinaisessa, merkitykseltään hyvin vakavassa, valtakuntaa kohtaavassa hyökkäyksessä voitaneen hyödyiksi löytää konseptin mallin käyttämisen harjoittelu, sen testaus, käytännön järjestelyjen tunteminen ja toimijoiden tunteminen sekä tietysti yhteisestä tilannekäsityksestä saatava käytännön hyöty. Nämä hyödyt voidaan käänteisesti johtaa alaluvun 6.2 SWOT-taulukon heikkouksista ja uhista jolloin mahdollisimman aktiivisella konseptin käyttämisellä erilaisissa tilanteissa itse asiassa vahvistetaan kykyä konseptin käyttämiseen.

## 7 POHDINTA

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimustuloksia ja tutkimusta kriittisesti verraten sitä tutkimuksen teoriaan eli valtionkriisijohtamismalliin, METO-kehykseen ja tutkimuksen tukena toimineeseen viranomaisten yhteiseen konseptimalliin. Lisäksi arvioidaan tutkimuksen menetelmiä ja esitetään jatkotutkimuksen tarpeet.

Luvun tarkoitusta kuvaamaan sopii hyvin lainaus Terhi Norri-Sederholmin väitöstutkimuksesta: *”Laadullisessa tutkimuksessa hyväksytään aina subjektiivisuus. Sen vuoksi määrällisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa käytetyt reliabelius (luotettavuus) ja validius (pätevyys), jotka perustuvat ajatukseen objektiivisuudesta, eivät sellaisenaan sovi laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin. Arvioinnissa keskitytään enemmän tutkijan toimintaan aineiston keruu-, analyysi- ja raportointivaiheessa.”*<sup>211</sup>

Viranomaisten yhteisen konseptimallin ja konstruktivisen tutkimusotteen vaiheiden 7 välillä on löydettävissä sekä eroja että yhtäläisyyksiä. Halonen painottaa konseptin käyttöönottoon liittyviä suosituksia sekä konseptin kypsyyden arviointia.<sup>212</sup> Konstruktivisen tutkimusotteen mukaan vaihe 7 taas on akateemisessa mielessä projektin ratkaiseva vaihe. Vaiheessa reflektoidaan havainnot teoriaan ja edelleen tutkijan on tärkeää pystyä etäännyttämään ajatukset empiirisestä työskentelytavasta. Lukan mukaan konstruktivinen tutkimus voi saavuttaa teoreettista kontribuutiota kahdessa mielessä, luomalla uuden konstruktion<sup>213</sup> itsessään ja esimerkiksi luomalla teoriakytkennän jalostamaan tutkimuksen pohjalla ollutta teoriaa. Tässä tapauksessa pääsemme muokkaamaan näkemyksiämme tutkimuksen taustalla olevasta tietämyksestä. Huomattavaa on, että uusi konstruktio teoriakytkentänä edellyttää onnistunutta, omassa ympäristössään testattua, konseptia, kun puolestaan tutkimuksen pohjalla olevan teorian jalostaminen ei ole riippuvainen itse konseptin rakentamisen onnistumisesta.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> Norri-Sederholm (2015).

<sup>212</sup> Halonen (2015), liite 2, kohta 7.

<sup>213</sup> Lukka (2006), s. 119. *”Konstruktivisen tutkimusprojektin empiirisessä osuudessa pyritään yleensä varsin voimakkaasti tällaisen kontribuution tuottamiseen”.*

<sup>214</sup> Sama, s. 119–120. Vaikka siis konstruktion lopputuloksella ei sinänsä ole välttämättä asiakkaalle merkitystä teoreettisten havaintojen tekemisessä, on kuitenkin tärkeää, että konstruktivisen tutkimusotteen mukainen prosessi on onnistunut, jotta havainnot syntyvät ”aidolla” tavalla.

Käytännössä tässä luvussa on Halosen ja konstruktivisen tutkimusotteen vaatimukset yhdistetty niin, että konseptin kypsyyttä arvioidaan arvioimalla sen teoriakytkentää ja konseptiin johtaneita tutkimusmenetelmiä. Varsinaiset konkreettiset, konseptin käyttöönottoon liittyvät suositukset on esitetty konseptin kohdassa 7. Tutkijana olen siis luonut tutkimusraportin luvun 7 painopisteen konstruktivisen tutkimusotteen vaiheen 7 edellyttämän sisällön puolelle.

## 7.1 Laaditun konseptimallin kytkentä teoriaan

### 7.1.1 Valtion kriisijohtamismalli ja alueet

Valtion kriisijohtamismallia ja siihen liittyvää tilannetietoisuutta on käsitelty tutkimusraportin alaluvuissa 2.1 ja 2.4. Näitä kokonaisuuksia pidän yhtenä tutkimuksen tärkeimmistä teorioista. Teorian mukaan aluetason tilannekuva, tilannekäsitys ja sen muodostaminen ovat keskeisiä asioita ja kuvattu mallina Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa.<sup>215</sup> Tämän tutkimuksen lähdemateriaalissa ja sitä tukeneessa haastattelussa on todettu, että tämä teoria ei alueilla toimi, koska alueilla ei ole kokonaisturvallisuuden käytänteitä eikä kokonaisturvallisuuden alueellista johtoa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että tilannekäsityksen muodostaminen ei onnistu teorian edellyttämällä tavalla eikä sitä ole toimeenpantu. Huomioitavaa on, että ongelma näyttäisi olevan nimenomaan aluetasolla, kuntien ja valtion keskushallinnon välissä.<sup>216</sup>

Tutkimukseni merkittävin tieteellinen kontribuutio ja tutkimuksen sisältämä uusi tieto onkin kehitetyn konseptin vaikuttavuus valtion kriisijohtamismallin mukaiseen alueiden turvallisuuteen. Konsepti esittää ratkaisumallin Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaiseen kuvaukseen alueiden tilannetietojen keräämisestä ja tilannekäsityksen muodostamisesta johtamisen ja viestinnän tueksi. Teoriaa voitaisiin siis täydentää prosessinomaisella kuvauksella alueiden tilannekäsityksen muodostamisesta.

---

<sup>215</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010). Tätä kirjoitettaessa on myös todettava, että Yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivitystyö on käynnissä.

<sup>216</sup> Perustan tämän näkemyksen siihen, että keskustasolla ministeriöiden ja valtioneuvoston tilannekeskuksen muodostama kokonaisuus toimeenpanee kriisijohtamismalliin liittyvää tilannekuvan muodostamista. Kuntatasolla taas varautumiseen liittyvä tilannekuvan muodostaminen tapahtuu kunnan rakenteissa.

Todellisesta turvallisuudesta puhuttaessa ei voida unohtaa myöskään sen käytännön sovellusta eli varautumista ja vastuita sekä harjoittelua. Konseptin mahdollista soveltamista käytäntöön onkin tuleva maakuntauudistus huomioiden käsitelty tutkimusraportin alaluvussa 6.2.

### 7.1.2 Merellisten toimijoiden yhteistyö

Alaluvussa 3.1 käsitelty merellisten toimijoiden yhteistyö valittiin tutkimuksen teoriaksi, koska se on osoittanut mahdolliseksi tehdä poikkihallinnollista, tuloksellista ja pitkäjänteistä yhteistyötä ilman pakottavaa lainsäädäntöä, tarkoituksena tukea jokaisen toimintaan osallistuvan tahon ydintehtäviä. Tämä ratkaisumalli sopii sellaisenaan konseptin toteuttamiseen ja on periaatteen tasolta toistettu tutkimuksen pohjalta laaditussa konseptissa. Konseptin testattu prosessi siis edelleen tukee merellisten toimijoiden yhteistyön asemaa perustavanlaatuisena hyvänä esimerkkinä, teoriana, ja sen voidaankin nähdä olevan laajennettavissa myös kokonaan toiseen toimintaympäristöön viranomaistoiminnan operatiivisella tasolla.

Tutkimukseni lopputuotteena syntyneessä konseptissa on kuvattu yksityiskohtainen prosessi, jonka eräs perusajatus on edellä esitetty ajatus merellisten toimijoiden yhteistyöstä. Käytäntöön tuo ajatus kuitenkin jalkautuu konkreettisen, välillä jopa hyvin yksityiskohtaisen prosessin kautta. Tarkasteltaessa merellisten toimijoiden yhteistyötä tästä näkökulmasta voidaan todeta tämän tutkimuksen näyttäneen sen lisäksi, että perusajatus yhdessä tekemisestä on laajennettavissa, että perusidea syvemmälle on hankala mennä merellisiä toimijoita koskevan ulkopuolisen tarkastelun toimesta.<sup>217</sup> Mitattavin, ja lisäksi julkinen sekä usein esitelty, osa merellisten toimijoiden yhteistyötä ovat valtakunnan merialueiden tekniset valvontajärjestelyt. Merellisten toimijoiden yhteistyö on kuitenkin huomattavasti laajempi kokonaisuus kuin ”lairojen seuranta merellä yhteisin sensorein”. Esitänkin havaintona merellisten toimijoiden yhteistyöstä, silloin kun se ymmärretään teoriana, että siltä puuttuu yhteinen, julkinen ja kaikki yhteistyön nykyiset muodot kattava julkilausuttu konsepti.

---

<sup>217</sup> Merellisten toimijoiden yhteistyön arvioiminen on itselleni tutkijana hankalaa. Koska työskentelen METO-yhteistyön ytimessä, on välillä hankalaa erottaa, mitkä osat reaali maailman toiminnoista on tietoisesti suunniteltu osana merellisten viranomaisten prosessia ja mitkä ovat syntyneet ”toimijalähtöisesti”. Lisäksi on tämän tutkimuksen ympäristössä liikuttaessa tunnistettava, että METO sisältää niin julkisia kuin ei-julkisia prosesseja.

### 7.1.3 Viranomaisten yhteinen konseptimalli työkaluna

Alaluvussa 2.2 esitelty viranomaisten yhteinen konseptimalli<sup>218</sup> on tutkimuksessa keskeisessä roolissa. Tämä tieteellisesti perusteltu konseptin kehittämisen malli on muodostanut kehittämini konseptin rakenteen ja oman työskentelyni työsuunnitelman. Mallia tarkasteltaessa on otettava huomioon se, että vaikka mallin perusteet ovat sinänsä moneen kertaan koeteltuja, viranomaisten yhteinen konseptimalli on kuitenkin hyvin nuori: tämä tutkimus on toinen kerta sen soveltamisessa.

Oman kokemuksen perusteella arvioin viranomaisten yhteisen konseptimallin hyvin kypsäksi tuotteeksi. Halonen sovelsi omassa diplomityössään viranomaisten yhteistä konseptimallia laatimalla työn sisältämän konseptin ryhmätyönä. Omassa työssäni laadin konseptin enemmän yksilötyönä ja muiden toimijoiden asiantuntemus tuotiin konseptiin iteraatiokierrosten avulla, menetelmällä jonka yhteinen konseptimalli sallii ja tunnistaa. Voin siis todeta tämänkertaisen mallin käyttämisen olleen ensimmäistä kertaa varmistava testaus hieman erilaisella toteutustavalla.

Tämän tutkimuksen selkeinä johtopäätöksiä viranomaisten yhteisen konseptimallin käytöstä pitäisin mallin rohkeaa soveltamista omiin tarkoituksiin<sup>219</sup> ja mallin toimivuutta myös ympäristössä, jossa sotilaallisen suunnittelun tai toiminnan rooli on pieni. Mallin käytettävyyttä parantaisi sen asema julkisesti käytössä olevana ”viranomaistoiminnan ongelmanratkaisutyökaluna” esimerkiksi Turvallisuuskomitean tai sisäministeriön lanseeraamana. Koska malli on heikosti tunnettu, sen soveltaminen täytyy aina aloittaa perehtymisestä tai perehdyttämisestä mallin käyttöön.

---

<sup>218</sup> Halonen (2015). Tällä termillä tarkoitetaan nimenomaan Halosen tutkimustyön tuloksena syntyneitä viranomaiskäyttöön suunnattua konseptimallia.

<sup>219</sup> Soveltamisen sallimista ja siihen kehittämistä tuskin voidaan korostaa liikaa viranomaisten yhteisen konseptimallin käytön ohjaamisessa.

## 7.2 Tutkimusmenetelmien ja lähteiden arviointi

### 7.2.1 Konstruktiivisen tutkimusotteen soveltaminen

Konstruktiivisen tutkimusotteen käyttäminen sopi hyvin tutkittavaan aiheeseen että erityisesti viranomaiskeskeisessä toimintakulttuurissa sovellettavaksi menetelmäksi. Mielestäni tutkimustyö, lähteiden hankinta, harjoitukset ja niihin käytettävissä oleva aika oli helppo jakaa vaiheisiin konstruktiivisen tutkimusotteiden vaiheiden mukaan sekä esittää tutkimuksen läpiviemi projektina sidosryhmien suuntaan. Nämä kaikki ovat piirteitä, joiden koen korostuvan sotilas - tai viranomaislähtöisessä ympäristössä.

Myös selkeitä haasteita oli havaittavissa. Näistä merkittävimpänä pidin kysymystä "asiakkuudesta". Lähtökohtaisesti konstruktiivisessa tutkimusotteessa liikemaailman ongelmia ratkaistaan tieteellisen tutkimuksen keinoin asiakkaan toimeksiannosta.<sup>220</sup> Asiakkuuden hahmottaminen voi olla monitahoinen ongelma, erityisesti kun kyseessä on opinnäyte. Laajasti ajatellen tämän tutkimuksen asiakas<sup>221</sup> konstruktiivisen tutkimusotteen tarkoittamassa mielessä voisi olla Valtioneuvosto, Sisäministeriö, Turvallisuuskomitea, tuleva maakuntahallinto tai nykyinen aluehallinto.<sup>222</sup> Asiakkuuden kysymystä ei onneksi tarvinnut tutkimusraportissa tiukkara- jaisesti määrittää. Omalta kannaltani tuo määrittely oli kuitenkin keskeistä, jotta pystyin suuntaamaan ajatuksia ja näkökulmiani haluamallani tavalla. Tässä yhteydessä päädyinkin pitämään asiakkaana tutkittavaa ilmiötä, eli yhteistyötä ja sen vaikutusta "kokonaisturvallisuuden", joka ei tässä kontekstissa tarkoita valtion kokonaisturvallisuuden rakenteita eikä mekanismeja, vaan sen päämääriä, eli laaja-alaisesti turvattua yhteiskuntaa. Asiakkuuden määrittely on mielestäni tärkeä osuus konstruktiivisen tutkimusotteen soveltamista tutkimuskentässä, joka käsittelee laajan joukon hallinnon toimijoita.

---

<sup>220</sup> Lukka (2006).

<sup>221</sup> Tässä yhteydessä tarkoitetaan ongelman ratkaisusta hyötyvää tahoa.

<sup>222</sup> Maanpuolustuskorkeakoulua en pidä tutkimuksen asiakkaana, vaikka Maanpuolustuskorkeakoulu muodollisesti tutkimukseni omistaa. Kyseeseen tulisi enemmänkin mahdollistajan rooli.



## 7.2.2 Lähteiden arviointi

Tässä alaluvussa ja alla esitettyssä taulukossa on arvioitu tutkimusta varten keräämiäni lähteitä, jotka ovat olleet keskeisiä konseptin toimintamallin syntymiselle. Lähestymistapa lähteiden arviointiin on kriittinen ja erityisesti olen pyrkinyt korostamaan tiedostettuja heikkouksia tai tekijöitä, jotka ovat ohjanneet lähteiden sisältämään tietoa. Varsinaiset mekanismit, miten tieto on saatu esimerkiksi iteraatiokierrosten osalta, on esitetty aikaisemmin tutkimusraportissa kyseisen menetelmän kohdalla tutkimuksen kronologisessa etenemässä. Myöskään tutkimuksen teorian merkitystä ei ole arvioitu tässä kohdassa vaan aikaisemmin luvussa 7.

<b>Tiedonhankinnan kartta</b>		
<b>Tieto</b>	<b>Lähde</b>	<b>Merkityksen arviointi</b>
Keski-15	ei - osallistuva havainnointi	Ohjasi tutkimuksen oikealle tasolle. Tähän asti (marraskuu 2015) tutkimus oli ajatuksissani suuntautunut liikaa viranomaistehtävän johtamisen suuntaan operatiivisen tason sijaan sekä paljolti kuntien suuntaan. Roolini taustalla olevana havainnoijana ei vaikuttanut kerättyihin tietoihin negatiivisessa mielessä.
Case tapaukset	Kirjalliset lähteet, viranomaisten suunnitelmat	Case tapauksista on poimittu hyviä käytänteitä alueen tilannehuoneen menetelmiksi. Valitut tapaukset ovat toisaalta sellaisia (Helsingin kaupunki, merelliset toiminnot) joista omistan tutkijana empiirisiä kokemuksia ja toisaalta erityisesti Etelä-Karjalan osalta edustavat laajaa turvallisuuskäsitystä. Erilaisia tapauksia ja muita hyviä työskentelyn käytänteitä on olemassa laaja joukko, joita tässä tapauksessa ei käsitelty käytännöllisistä syistä. Uskoakseni vastaavia, laadullisesti aivan yhtä relevantteja käytänteitä voidaan myös muista esimerkeistä löytää.
Iteraatiokierrokset	Kirjallinen työskentely ja osin syventävä kes-	Keskeisin menetelmä etsittäessä aidosti soveltamiskelpoista laaja-alaista ratkaisua. Case -

	kustelu	esimerkeistä ja omista kokemuksista poimitut alustavat ratkaisut laajenivat useiden muiden toimijoiden kommentteilla. Kokeneen osallistujajoukon hiljaisella tiedolla on suuri merkitys käytännössä toimivien ratkaisuiden etsinnässä.
Haastattelut	Strukturoimaton haastattelu	Haastattelut (Juhani Kivelä ja Jussi Hyysalo) olivat selkeän taustoittavassa ja tukevassa roolissa. Näillä kahdella haastattelulla pyrin laajentamaan ymmärrystäni käsiteltävästä aiheesta ja pääsemään kahden erillisen seikan (valtion kriisijohtamismalli sekä Valtioneuvoston tilannekeskus) suhteen syvemmälle kuin kirjallisella materiaalilla oli mahdollista.
Pohja-16	Havainnointi ja osallistuminen	<p>Harjoitusta on käsitelty laajasti aikaisemmin tutkimusraportissa. Harjoituksen merkitystä lähteenä (ja eksperimentaationa) arvioitaessa on keskeistä arvioida omaa vaikutustani harjoituksessa. Havainnoin lisäksi osallistuin harjoitukseen merkittävästi. Keskeisin kysymys on se, että antoiko prosessin hyvin tunteva ja siihen sitoutunut tutkija liian positiivisen kuvan prosessin toteuttamismahdollisuuksista? Eli onko eksperimentaation tulos validi? Subjekttiivinen vastaukseni on kaksijakoinen. Prosessi on toteutettavissa reaali maailmassa soveltaminen sallien, mutta vaatii koulutusta ja harjoittelua. Eksperimentaatiovaihe voidaan siis nähdä onnistuneena.</p> <p>Huomattavaa on myös se, että eksperimentaatiovaihe muutti konseptin sisältöä. Tältä osin myös konseptin käsittelyn "viimeinen" vaihe oli tiedonhankintaa ja konseptin kypsyyden li-</p>

		säämistä.
--	--	-----------

Arvostelulle alttiina voitaneen pitää muutamaa seikkaa lähteiden valinnassa. Valitut case-tapaukset edustavat pääosin johtoviranomaiskeskeisiä tilanteita, joissa selkeä johtava toimija voi laatia itselleen sopivat järjestelyt. Olen pyrkinyt tämän seikan vaikutusta lopputuloksessa pienentämään erityisesti korostamalla harjoitusten havaintoja pelkkien case-tapausten ratkaisujen sijaan. Lisäksi erityisesti Pohja-16 aineiston keruuseen saattoi vaikuttaa se, että havainnot muodostaneissa tilaisuuksissa, ainakin osittain, oli paikalla tahoja, jotka olivat jo ennalta sitoutuneet toimintamallin kokeiluun. Tämä saattoi vaikuttaa korostetun positiivisesti palautteisiin ja havaintoihin. Tämän tekijän vaikutusta mielestäni kuitenkin pienensi suurehko määrä viranomaistoimijoita, jotka toimivat oman alueensa harjoituksessa jo ennalta muodostuneessa ja arkipäivänä viranomaisyhteistyötä tekevässä kokoonpanossa.

On paikallaan arvioida myös konseptin syntymisessä keskeisessä roolissa olleiden iteraatiokierrosten osallistujien taustatekijöiden vaikutusta tutkimukselle. Konstruktivisen tutkimusotteen mukaisesti pyrin pääsemään tämän suuresti vaikutusvaltaa tutkimukselle omanneen joukon sitouttamisen osalta pitkälle. Iteraatiokierrosten osallistujajoukko valikoitui minulle pääosin ennalta tuntemattomista henkilöistä lähinnä organisaatioiden sopivan aseman kautta. Käytännössä osallistujat olivat henkilöitä, jotka organisaationsa kautta ottivat osaa joko Keski 15 tai Pohja 16 harjoitukseen. Sitoutuminen iteraatioon vaihteli osallistujien välillä, seikka johon iteraatiokierrosten toteuttajana olisin voinut vielä aktiivisemmin yrittää vaikuttaa. Vastajien organisaatioiden osalta pidän iteraatiokierroksia kattavana otantana. Sisällön suhteen keskeisin heikkous lienee poliisiosallistujan puuttuminen ensimmäiseltä kierrokselta. Tätä puutetta toisaalta korvasi varsin syvällinen iteraatio poliisin edustajan kanssa vaiheessa kaksi, joka tuottikin merkittäviä muutoksia konseptiin. Valitettavasti tässä vaiheessa tehdyt muutokset eivät enää päätyneet laajemman iteraatiojoukon arvioitavaksi.

### 7.3 Jatkotutkimustarpeet ja esitykset

Tutkimuksen aikana nousi esiin erilaisia ideoita, joiden perusteella jatkotutkimusta voisi suunnata. Nostan näistä esiin kaksi näkökulmiltaan erilaista ajatusta, joilla voisi olla merkittävä konseptin käyttämistä tukeva vaikutus.

Kuten on jo aikaisemmin todettu, konseptin sisältämien alueen tilannehuoneen tuotteiden ot-sikkotason sisältöä voidaan muuttaa periaatteessa joustavasti, kunhan se ei vaikuta itse prosessin periaatteisiin. Jos valtioneuvoston tilannekeskus ottaa suuremman roolin, kun sitä koskeva sääntely mahdollisesti valmistuu, päästään kysymykseen raporttien sisällöstä. Alueen tilannehuoneen tuotteiden pitäisi olla sopivia erityisesti alueen kunnille ja viranomaisille mutta myös valtioneuvoston tilannekeskukselle. Näiden sisältöjen tarkka määrittäminen sopisi mielestäni hyvin akateemisen tutkimuksen aiheeksi. Tutkimus voitaisiin tehdä esimerkiksi laajahkona kyselytutkimuksena kunnille ja viranomaisille, jonka jälkeen kerätty tieto voitaisiin yhdistää asiakkaan roolissa olevan valtioneuvoston tilannekeskuksen käsitykseen noudattamalla konstrukttiivisen tutkimusotteen prosessia.

Jatkotutkimuksena tulisi myös selvittää alueen tilannehuoneen konseptissa kuvaillun prosessin toteuttamista osittain tai kokonaan erilaisia teknisiä ratkaisuja hyödyntäen. Tällöin voitaisiin mahdollisesti saavuttaa entistä suurempia hyötyjä ajankäytössä ja tehostamisessa. Referenssinä ja lähtökohtana tällä tutkimukselle voisi toimia sisäministeriön vuonna 2016 tekemä niin sanottu JRCC-selvitys.<sup>223</sup> Akateeminen tutkimus aiheesta voisi keskittyä taktis-tekniseen tasoon, jolloin tämän tutkimuksen konseptia lähdetäisiin kehittämään kypsemmäksi lisäämällä siihen ”virtuaalisen alueen tilannehuoneen” ulottuvuus, joka voitaisiin testata paikallisesti hyvin konkreettisilla järjestelyillä.

Tutkimuksen aikana heräsi myös, osana tilannehuoneen tietojen käsittelyä koskevaa tarkastelua, ajatus ennalta laaditun matriisin laatimisesta tilannehuoneen käyttöön. Tällä matriisilla voitaisiin ennalta määritellä mitä tietoja tuodaan, kenelle ne luovutetaan ja miten niitä seuraavissa vaiheissa käytetään. Tämänkaltaiseen tutkimukseen voitaisiin soveltaa Terhi Norri-Sederholmin väitöstutkimuksessaan käyttämiä menetelmiä viranomaisten tiedontarpeiden mallentamisesta.

---

<sup>223</sup> Osana Suomen meriliikennestrategiaa 2014–2022 sisäministeriön asettama työryhmä laati vuonna 2016 selvitystyön meripelastusten johtokeskusten ja lentopelastuskeskuksen yhdistämisestä yhdeksi JRCC-keskukseksi. Nykyisellään nämä kaikki keskuksat käyttävät hyvin laajaa poikkihallinnollista tilannekuvaa oman tehtävänsä mahdollistamiseksi. Työryhmä totesi ns. virtuaalisen mallin olevan kansallisesti houkuttelevin ratkaisu. Virtuaalinen malli tarkoittaa seuraavaa:

*Virtuaalinen JRCC, jossa nykyinen johtamisjärjestelmä ja toimijoiden vastuut säilyisivät ennallaan mutta keskuksat olisivat päivittäin tai tarvittaessa yhteydessä toisiinsa nykyisistä toimitiloista käsin videoyhteyden ja muiden teknisten järjestelmien avulla.*

Mallissa siis eri hallinnon toimialoilla olevat (johto)keskuksat olisivat läheisessä työskentely-yhteydessä hyödyntämällä teknisiä ratkaisuja.

## LÄHTEET

### 1 JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

#### 1.1 Tekijän omat kokoelmat

Kenttäpäiväkirjat 1–5 (KPK 1–5) tutkimukseen liittyvistä harjoituksista:

- KPK 1 Kuntapäivä KESKI-15-harjoituksessa 4.11.2015
- KPK 2 Tilannekuvapäivä KESKI-15-harjoituksessa 5.11.2015
- KPK 3 PohjaBotten16-harjoituksen tilannekuvapäivän valmistelevaharjoitus
- KPK 4 Kuntapäivä PohjaBotten16-harjoituksessa 2.11.2016
- KPK 5 Tilannekuvapäivä PohjaBotten16-harjoituksessa 3.11.2016

Tutkimuksen konseptin kehittämävaiheen iteraatiokierrosten yhteenvedot:

- Iteraatiokierros\_1\_kaptil M Hirvi\_yhteenvedo ja alkuperäiset vastaukset\_6\_2016
- Iteraatiokierros\_2\_kaptil M Hirvi\_yhteenvedo ja alkuperäiset vastaukset\_12\_2016.

Pohja-16-harjoituksen yhteydessä kertynyt aineisto:

- ST\_IV\_POHJA16\_TIHU-tuotteet.

#### 1.2 Asiakirjat

*Yhteistoiminta laajassa ja pitkäkestoisessa normaaliolojen häiriötilanteissa Etelä-Karjalan maakunnassa – perusmenettely. Suunnitelma, versio 0.1. Etelä-Karjalan turvallisuus ja valmiuskomitea, Sihteeristö. 2012 (Käyttö rajoitettu, Suojaustaso IV, JulkL (621/1999) 24.1 §:n 8 ja 10 k).*

*Helsingin kaupungin pelastuspalvelusuunnitelma 2014. Helsingin kaupunki, Pelastuslaitos 2014. Salassa pidettävä asiakirja (JulkL 24 § 1 mom. 8 kohta).*

*Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen johtokeskusohje, Versio 1.0, 11.5.2016. Helsingin kaupunki, Pelastuslaitos 2016. Diarioiden luonnos. Tekijän hallussa.*

*Kutsu paikallis-, alue- ja keskushallinnon tarpeisiin vastaavan tilannekuvan rakentamiseen ennakkoharjoituspäivään 11.10. ja tilannekuvaharjoituspäivään 3.11.2016.* Länsi- ja Sisä-Suomen Aluehallintovirasto, pelastustoimi ja varautuminen, 14.7.2016.

*PohjaBotten16-kokonaistilannekuvaus.* Diarioimaton asiakirja. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto 2016.

*Kuopion läänin johtokeskusohje.* Kuopion lääninhallitus 1996, painamaton alkuperäislähde, moniste tekijän hallussa.

*Suomenlahden meripelastuslohkon meripelastussuunnitelma 2015.* Rajavartiolaitos, Suomenlahden merivartiosto, RVLDno/2014/536, 20.04.2015. (Salassa pidettävä Suojaustaso IV, JulkL (621/1999) 24.1 §:n 5 k).

*Suomenlahden merivartioston ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen yhteistoimintamuisto.* Rajavartiolaitos, Suomenlahden merivartiosto 3.4.2014.

## **1.2 Opinnäytteet**

Halonen, Ville: *Viranomaisten yhteisen CBRNE-vastatoimintakonseptin kehittämismahdollisuudet.* Diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2015, Helsinki 2015.

Munkki, Anssi: *Merivoimat ja viranomaisten tukeminen 2030.* Diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2009.

Osola, Kalle: *Euroopan unionin yhdenmety meripolitiikka - monialaiset merelliset turvallisuustehtävät. Yhdennety meripolitiikan vaikutukset merellisten turvallisuusviranomaisten toimintaan Suomessa – Rajavartiolaitoksen näkökulma.* Tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu 2011. Helsinki 2012.

Räsänen, Topi: *Kompleksisuusteoreettinen näkökulma viranomaisyhteistoimintaan.* Pro gradu, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2011.

### 1.3 Ohjesäännöt

Pääsikunta: *Kenttöohjesääntö Yleinen*. Helsinki 2008.

Pääsikunta: *Kenttöohjesääntö 3*. Helsinki 2015. Käyttö rajoitettu, suojaustaso IV.

### 1.4 Haastattelut

Hyysalo, Jussi, tilannekuvakoordinaattori, keskushallinnon tilannekuva, haastattelu 3.4.2017. Materiaali tekijän hallussa.

Kivelä Juhani, tohtori, yhteiskunnan häiriötilanteiden hallinta, haastattelu 27.1.2017. Materiaali tekijän hallussa.

### 1.5 Muut julkaisemattomat lähteet

Hyttiäinen, Mika: *Keski15 viranomaisyhteistyön tilannetietoisuuskokeilu - suunnitelmatilannekuva, 15.10.2015*. Diarionaton työpäpaperi harjoituksen suunnitteluun. Kopio tekijän hallussa.

*Länsi- ja Sisä-Suomen Aluehallintoviraston kutsu Keski-15-harjoituksen tilannekuvapäivään*. LSSAVI 23.10.2015. Kopio tekijän hallussa.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston diarionaton työpäpaperi: *Keski-15-valmiusharjoitus, kuntapäivän ohjelma 4.11.2015*. Kopio tekijän hallussa.

Power Point -esitys: *Vilkki Tilannekuva\_Palautetilaisuus\_Pohja*. 16. xx.12.2016. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto.

## 2 JULKAISTUT LÄHTEET

### 2.1 Tutkimukset ja opinnäytteet

Branders, Minna: *Kokonainen Turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnon toteutettavuus*. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis. 2014.

Kivelä, Juhani: *Hiljainen hälytys – yhteiskunnan häiriötilanteiden hallinnan tila vuosina 2012–2014*, Unigrafia 2016. Helsinki 2016.

Luokkala, Pekka: *Jaetut kontekstit METO-yhteistyössä*. Diplomityö, Teknillinen korkeakoulu, Espoo 2009.

Norri-Sederholm, Teija: *Tilanne päällä! Tiedon tarpeesta jaettuun tietoon – Hätäkeskus-päivystäjän ja ensihoidon kenttäjohtajan tilannetietoisuus*. Väitöstutkimus, Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Kuopio 2015.

Seppänen, Hannes: *Defining critical information requirements and quality in cooperative disasters management*. Aalto University publication series DOCTORAL DISSERTATIONS 57/2015. Helsinki 2015.

Valtonen, Vesa: *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, julkaisusarja 1, n:o 3. Helsinki 2010.

### 2.2 Kirjallisuus

Hirsjärvi, Sirkka. Remes, Pirkko. Sajavaara, Paula: *Tutki ja kirjoita*. Tammi. Helsinki 1996.

Huttunen, Mika. Metteri, Jussi toim.: *Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta*. Maanpuolustuskorkeakoulu, taktiikan laitos, julkaisusarja 2, nro 1/2008. Helsinki 2008.

Lukka, Kari: *Konstruktiivinen tutkimusote – luonne, prosessi ja arviointi*. Teoksessa *Sovelta-va yhteiskuntatiede ja filosofia*. Gaudeamus, Helsinki 2006.



### 2.3 Artikkelit

Hyytiäinen, Mika: *Suomalainen sotataito*. Kulkirauta 2/2015, Kadettikunta, Helsinki 2015.

Puolustusvoimien tutkimuslaitos: *Hybridiuhat ja niihin varautuminen*. Julkaistu tutkimuskat-  
saus 04 - 2016. 1.7.2016

### 2.4 Muut julkaistut lähteet

*Helsingin kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 10/2015 9.3.2015*. Helsingin kaupunki  
2016.

Meripelastuslaki (1145/2001). Finlex 2017.

Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015). Finlex 2017.

Rajavartiolaitos: *Monialaisiin merionnettomuuksiin varautumisen yhteistoimintasuunnitelma  
(MoMeVa, suojapaikkaliite)*. Rajavartiolaitos ja yhteistyötahot 2012. Helsinki 2012.

Sisäministeriö: *Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppura-  
portti*. Sisäministeriön julkaisu 1/2015, Helsinki 2015.

Sisäministeriö: *Suomen kansallinen riskiarvio 2016*. Sisäministeriön julkaisu 3/2016. Helsinki  
2016.

Sisäasiainministeriö: *Aluehallinnon turvallisuustilannekuvan muodostaminen, analysoiminen  
ja jakaminen*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 4/2011. Helsinki 2011.

Sisäministeriö: *Meriliikennestrategian 2014–2022 mukainen JRCC-selvitys*. Sisäministeriön  
julkaisu 33/2016. Helsinki 2016.

Valtioneuvoston periaatepäätös: *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010*. Helsinki 2010.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus: Suomenlahden alueen alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan yhteistoimintasuunnitelma. Raportteja 69/2016. Helsinki 2016.

Valtioneuvoston (VM) tiedote 20.11.2015. *Ministeri Tarasti aluehallinnon selvityshenkilöksi.* [http://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/ministeri-tarasti-aluehallinnon-selvityshenkiloksi](http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ministeri-tarasti-aluehallinnon-selvityshenkiloksi)

Valtiovarainministeriön tiedote 9.2.2017: *Alueellisen varautumisen tehtävien yhteensovittamista kootaan sisäministeriöön.* [http://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/alueellisen-varautumisen-tehtavien-yhteensovittamista](http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/alueellisen-varautumisen-tehtavien-yhteensovittamista)

## KUVALUETTELO JA KUVIEN LÄHTEET

Lähde on erikseen mainittu sulkeissa, mikäli kyseessä ei ole tutkimuksen yhteydessä laadittu kuva tai kaavio.

1. Tutkimuksen viitekehys
2. Tutkimusasetelma.
3. Turvallisuustoimijoiden operatiivinen taso (mukaillen Valtonen 2010).
4. Tutkimuksen rakenne.
5. Konseptin rakentamisen prosessi ja aikataulus.
6. Valtosen laatima turvallisuustoimijoiden yhteistyön teoreettinen malli. (Valtonen 2010)
7. Häiriötilanteiden hallinnan periaate (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010).
8. Minna Branders 2014, kaavio 5.
9. Suuronnettomuuden (merellisen osuuden) johtokaavio (Suomenlahden merivartiosto 2015).
10. Etelä-Karjalan YT-ryhmän muodostaminen (Etelä-Karjalan valmiustoimikunta).
11. Alueellisen tilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen. Tilannekuva-prosessi. (Sisäministeriö: *Aluehallinnon turvallisuustilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen*. Työryhmäraportti.)
12. Työryhmän periaatekuva (sama kuin yllä).
13. Tiedonkulun kokonaisuus (konseptin liite 1).
14. Toimijoiden suhde toisiinsa tiedonkulun kannalta (konseptin liite 1).
15. Konseptin sisältämä alueen tilannehuoneen prosessi (konsepti).
16. Tilannekäsitystä yksinkertaistavat kuvat (konsepti).
17. Tapahtumakuvaus ja tapahtumapaikat (Aluehallintoviraston diariomaton kirje).
18. Tilannekuva Pohja-16-harjoituksessa (Aluehallintovirasto, kertomus harjoituksesta).
19. Yhdistelmä öljyntorjunnan johtamisrakenteesta ja mahdollisesta konseptin hyödyntämisestä (mukaillen ja täydentäen Suomenlahden alueen alusöljy- ja aluskemikaaliva-hinkojen torjunnan yhteistoimintasuunnitelma).

## **LIIITTEET**

1. Tutkimuksen käsitteet
2. Alueellisen tilannekäsityksen konsepti
3. Viranomaisten yhteinen konseptin kehitysmalli
4. Iteraatiokierrosten konseptin kehityslomakkeet

## TUTKIMUKSESSA KÄYTETTYJÄ KÄSITTEITÄ

Tärkeimmät käsitteet on esitetty ja määritelty luvussa 1 alla olevien määrittelyjen lisäksi.

***Turvallisuuden yhteistoiminta*** on yhteistoiminnan yleinen viitekehys turvallisuuden eri konteksteissa.<sup>224</sup>

***Turvallisuustoimijoiden yhteistyö*** on konkreettista yhteiseen päätökseen, sopimukseen tai muuhun vastaavaan perustuvaa yhteistyötä turvallisuustoimijoiden kesken.<sup>225</sup>

***Tilannekuvalla*** tarkoitetaan asiantuntijoiden kokoamaa kuvausta vallitsevista olosuhteista. Tilannekuva voidaan laatia erilaisia tarkoituksia varten ja sillä voi olla erilaisia käyttötarkoituksia.<sup>226</sup>

***Valtioneuvoston yhteinen tilannekuva*** on valtioneuvoston kanslian tuottama tilannekuva.<sup>227</sup>

***Hybridiuhalla*** tarkoitetaan tässä yhteydessä pääosin *Kenttäohjesäännön* yleisessä osassa kuvailtua uhkamallia, jota teoksessa kutsutaan poliittiseksi, taloudelliseksi ja sotilaalliseksi painostukseksi. Uhkaa käsitellään tarkemmin kohdassa 3.1.<sup>228</sup>

***Häiriötilanteella*** tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa ainakin hetkellisesti tai alueellisesti yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Häiriötilanteiden hallinta edellyttää tavallisesti viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää.<sup>229</sup>

---

<sup>224</sup> Valtonen (2010), s. 25.

<sup>225</sup> Valtonen (2010), s. 25.

<sup>226</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010), s. 54.

<sup>227</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010), s. 55.

<sup>228</sup> Pääesikunta: *Kenttäohjesääntö Yleinen 2008*. Helsinki 2008. s. 75–76.

<sup>229</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010), s. 15. Tarkennettuna: ”Häiriötilanteita voi esiintyä sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa. Normaalioloissa esiintyvät häiriötilanteet hallitaan viranomaisten tavanomaisin toimivaltuuksin tai voimavaroin. Normaalioloissa rakennettavat järjestelmät ja varautumistoimenpiteet luovat perustan toiminnalle poikkeusoloissa. Vastaavasti poikkeusolojen varalle luotuja järjestelyitä voidaan hyödyntää normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnassa. Poikkeusoloissa tilanteen hallitseminen voi edellyttää lisätoimivaltuuksia tai -voimavaroja.”

***Yleisjohtamisella** tarkoitetaan tässä yhteydessä yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteessa selvittäneen työryhmän raportin määritelmää: ”Työryhmän työssä yleisjohtajuus moniviranomaistilanteessa tarkoittaa onnettomuus- tai häiriötilanteen hoitamiseen osallistuvien viranomaisten ja muiden tahojen, yhteisen tilannekuvan luomista sekä eri tahojen toimintojen koordinoimista ja yhteensovittamista. Moniviranomaistilanteessa kukin tilanteen hoitamiseen osallistuva taho vastaa tässäkin tapauksessa omaan lainsäädäntöönsä perustuvista omista tehtävistään. Yleisjohtajuudesta ja siihen liittyvästä toiminnan yhteen sovittamisesta ei ole nimenomaista yleissäädöstä”.*<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteessa selvittäneen työryhmän raportti (2014), s. 5.

# **ALUEIDEN POIKKIHALLINNOLLISEN TILAN- NEKÄSITYKSEN MUODOSTAMINEN**

## **KONSEPTI**

**31.7.2017**

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**Komentajakapteeni Mikko Hirvi  
Rajavartiolaitos**

# ALUEIDEN POIKKIHALLINNOLLISEN TILANNEKÄSITYKSEN MUODOSTAMINEN

## KONSEPTI

### 1. Perusteet

Tämän konseptin sisältämää prosessia käytetään maantieteellisen alueen turvallisuustoimijoiden tilannekuvien yhdistämiseksi alueelliseksi tilannekäsitykseksi operatiivisella tasolla yhdessä valtion aluehallinnon tuottaman yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan kanssa. Aluehallinnon prosessia yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan muodostamiseksi ei varsinaisesti käsitellä tässä konseptissa, mutta liitteenä on esimerkki tällaisesta prosessista.<sup>1</sup>

Tässä konseptissa muodostetaan käsitys alueen kokonaistilanteesta suhteessa resursseihin ja uhkaan (mukaan lukien toimijoiden suunnitelmatilannekuva) ja esitetään siitä tiivistelmä. Tätä lopputulosta kutsutaan alueelliseksi tilannekäsitykseksi.

Toimintamallin tavoitteena on toteuttaa seuraavat vaatimukset:

- Estää tiedon siiloutuminen alueen sisällä.
- Muodostaa laajempi tilannekäsitys tukemaan kunkin toimijan ydin-tehtävän hoitamista.
- Tunnistaa erillisistä tapahtumista aiheutuva uhkatilanne.
- Mahdollistaa yhteisen alueellisen tilannekäsityksen jakaminen valtionhallintoon ja kunnille sekä tukea sillä johtamisen sekä viestinnän vastuutahoja.
- Yhdistää turvallisuustoimijoiden tehtävät yhdeksi kokonaisuudeksi tilannekäsityksen kannalta.
- Alueen tilannehuoneen tuotteen, kirjallisessa muodossa olevan alueellisen tilannekäsityksen, tulee toimia tukena kulloinkin tilanteen aikana johtovastuussa olevalle viranomaiselle, keskusjohdolle sekä muille tilanteen hallintaan osallistuville turvallisuustoimijoille.

Oheisessa taulukossa on arvioitu SWOT - analyysin kautta konseptin toimintamalliin liittyviä vahvuuksia, uhkia, mahdollisuuksia ja heikkouksia:

---

<sup>1</sup> Liitteessä oleva esimerkki yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan muodostamisesta on vastaavanlainen kuin se, joka toteutettiin harjoituksissa, joissa konseptia testattiin (valmiusharjoitukset Keski-15 ja Pohja-16). Liitteen 8 on tuottanut konseptiin Länsi- ja Sisä-Suomen Aluehallintovirasto.

Tietoja kuntien ja muiden toimijoiden tilanteesta tulee myös suoraan sektori- ja viranomaisille (tyypillisesti pelastuslaitosten yhdyshenkilöiltä), mutta alueen kuntien kokonaiskäsityksen muodostaa aluehallintoviranomainen. Tämä seikka korostuu toimittaessa laajoissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa erityisesti silloin, kun aikajänne on pitkä. Alueellisen tilannekäsityksen aikajännettä on käsitelty konseptissa edempänä.



SWOT-arviointi	
<p><b>Vahvuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• hyödyntää olemassa olevia rakenteita ja jakaa jo olemassa olevaa tietoa</li> <li>• tiivistää olemassa olevan tiedon helpommin hallittavaan muotoon</li> </ul>	<p><b>Heikkoudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• edellyttää alueellisilta toimijoilta vahvaa sitoutumista</li> <li>• käytön tulee olla ennalta harjoiteltu</li> </ul>
<p><b>Mahdollisuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• yhteisen tilannekuvan avulla voidaan vastata paremmin monimutkaiseen (hybridi)uhkaan ja ensivaiheessa tunnistaa uhan olemassaolo paremmin</li> <li>• toisten toimijoiden tukeminen ja tuen saaminen helpottuu, koska suunnitelmia ja resursseja voidaan vertailla</li> <li>• yhteyshenkilöiden tarve vähenee (erikseen joka taholle asetettavat yhdyshenkilöt voidaan korvata yhdellä)</li> </ul>	<p><b>Uhat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sitoutuminen voidaan kokea kuormittavaksi</li> <li>• koottua tietoa ei hyödynnetä organisaatioissa, eikä se näin ollen hyödytä toimeenpanoa</li> <li>• toimija (organisaation edustaja) ei välttämättä osaa luovuttaa oleellista tai kriittistä tietoa yhteiseen käyttöön tai salaa sitä turhaan tai varovaisuuttaan.</li> </ul>

## 1.1 Käsitteet ja reunaehdot

### Käsitteet

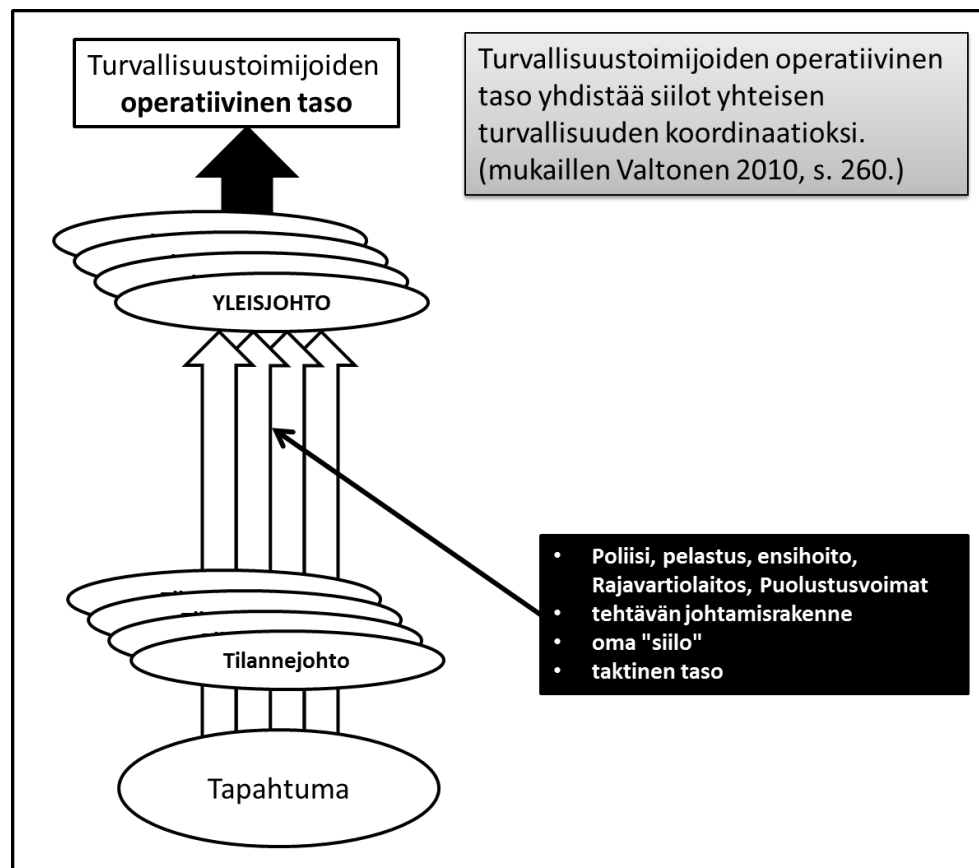
Konseptissa käytettävät käsitteet on määritelty seuraavalla tavalla:

- **Alueen tilannehuone** on konseptin luomisen aikana määritelty termi. Sillä tarkoitetaan yleistä käsitettä, jonka osallistujat kokoontuvat ajoittain konseptin mukaiseen työhön. Tilannekäsitys muodostetaan alueellisessa tilannehuoneessa ryhmätyönä.
- **Alueellinen tilannekäsitys** on konseptin luomisen aikana määritelty termi, jolla tarkoitetaan käsitystä alueen kokonaistilanteesta suhteessa resursseihin ja uhkaan (mukaan lukien toimijoiden suunnitelmatilanne). Tämä käsitys esitetään tiivistetyssä muodossa. Alueellinen tilannekäsitys sisältää turvallisuustoimijoiden tilannekäsityksen ja yhteiskunnan muun kokonaistilanteen.
- **Turvallisuustoimija** on yksilö tai yhteisö, joka osallistuu turvallisuuden edistämiseen. Turvallisuustoimijat muodostavat tilannekäsityksen osana alueen tilannehuoneen prosessia.
- **Yhteiskunnan muu kokonaistilanne** tarkoittaa alueen kuntien ja muiden palvelun tuottajien (pl. turvallisuustoimijat), elinkeinoelämän ja esimerkiksi alkutuotannon, infrastruktuurin, järjestökentän ja julkisoikeudellisten yhteisöjen tilannekuvaa. Esimerkki yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan muodostamisesta käy ilmi liitteessä 8.
- **Reaalitilannekuvalla** tarkoitetaan viranomaisten käynnissä olevien tehtävien ja yksiköiden tilannekuvaa, yksiköiden sijaintia, tehtävää ja varausastetta. Tämä tieto esitetään tyyppillisesti tilannekuvajärjestelmässä tai siitä tehdyssä otteessa.

- **Resurssitilanteella** tarkoitetaan edellisen kohdan käytössä jo olevien resurssien lisäksi erilaisilla tehostamisjärjestelyillä käyttöön saatavilla olevia resursseja.
- **Arviolla tilanteen kehittymisestä** tarkoitetaan vallitsevan uhkaku-  
van kehittymistä ja viranomaisen arviota omien resurssiensa riittä-  
vyydestä suhteessa uhkaan.
- **Suunnitelmatilanteella** tarkoitetaan viranomaisen tulevaa toiminta-  
ta eli sitä, minkälaisiin toimenpiteisiin ja operaatioihin viranomais-  
taho on ryhtymässä ja miten ne vaikuttavat alueellisesti. Tässä  
tarkastelussa aikaikkuna asetetaan 5–7 vuorokauden mittaiseksi.

Resurssitilanne, arvio tilanteen kehittymisestä sekä suunnitelmatilanne (ja myöhemmin käsiteltävä yhteenveto niistä sekä yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva) muodostavat alueellisen tilannehuoneen tietojen sisällön eli alueellisen tilannekäsitteen.

Alueen tilannehuone toimii operatiivisella tasolla alla olevan kuvan mukaisesti, eli viranomaisten tilanne- ja yleisjohton yläpuolella. Keskiössä tulee olla kenttätoiminnan tapahtumien merkitys kokonaisuudelle eikä yksittäisten, laajojenkaan tapahtumien hallinta. Alueen tilannehuoneen toiminnassa ei siis ole kyse johtamisesta eikä tilanteiden hallinnasta.



Kuva. Turvallisuustoimijoiden operatiivinen taso (mukaihen Valtonen 2010).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Valtonen, Vesa: *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, julkaisusarja 1, n:o 3. Helsinki 2010.

## Reunaehdot

Reunaehdoja ja käytänteitä toimintamallin toimeenpanolle on esitetty alla:

- Tässä kuvattu toimintamalli on yleinen – se sallii paikallista soveltamista niin toimijoiden kuin tilojen osalta.
- Tilannekäsitys muodostetaan alueen tilannehuoneessa ryhmätyönä.
- Työskentelyyn osallistuvat tuovat kunkin toimijan tilannetiedot yhteiseen käsittelyyn (ei välttämättömiä suoria järjestelmäsidoonaisuuksia teknisiin tilannekuvajärjestelmiin).
- Tietojen omistaja arvioi tuomiensa tietojen tietoturvallisuuden ja käytettävyyden.
- Toimintamallilla ei ole vaikutusta tilanteissa esiintyviin johtovastuisiin, eikä se muuta niitä.

Alueen tilannehuone voi sijaita missä tahansa tilassa, joka soveltuu työryhmätyöskentelyyn. Eri yhteyksissä on käytetty mm. aluehallintoviraston, hätäkeskuksen, pelastuslaitoksen toimipisteen tai merivartioston johtokeskuksen työtiloja.

Oleellista on kuitenkin, että toimiipa alueen tilannehuone minkä tahansa viranomaisen tai vastaavan yhteydessä, se ei ole osa sitä (tai sen johtamisrakennetta) vaan eri toimijoiden yhteinen rakenne. Tästä syystä tärkein alueen tilannehuoneen paikkaa määrittävä tekijä on käytännön toimivuus. Asia tulee kuitenkin paikallisesti sopia ennalta.

## 2. Toimintaympäristö

Oleellinen toimintamallin käyttöön liittyvä seikka on uhka, jossa mallia ensisijaisesti suunnitellaan käytettävän.

Tässä toimintamallissa uhka, johon yhteisellä tilannekäsityksellä osaltaan pyritään vastaamaan, käsitetään tarkoituksellisesti aiheutetuksi ja pitkäkestoiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa koordinoituja hyökkäyksiä yhteiskunnan eri toimintoja kohtaan, kuten verkkohyökkäyksiä, informaatiovaikuttamista, veden- ja energianjakelun häiritsemistä, päätöksenteon vaikeuttamista tai estämistä ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden horjuttamista.

Hyökkääjän on edellä kuvatussa tilanteessa oleellista pitää yksittäiset hyökkäykset niin pieninä, että tilanteen tunnistaminen on puolustajalle vaikeaa ja tilanteen edellyttämien toimivaltuuksien (esimerkiksi valmiuslaki) käyttöönotto hankalaa tai että tarvetta siihen ei tunnisteta. Yksittäisten hyökkäyksiä kumulatiivisella vaikutuksella pystytään kuitenkin estämään yhteiskunnan toiminnot estämään merkittävällä tavalla. Kansalaisten suuntaan tehtävässä puolustajan toimien kyseenalaistamisessa tärkeää on informaatiovaikuttaminen.

Joissakin yhteyksissä tämänkaltaista vaikuttamisen mallia on nimitetty hybridiuhkaksi. Onkin tärkeää ymmärtää ja tunnistaa hyökkäyksiä kohdistuvan kaikkiin yhteiskunnan toimijoihin, ei pelkästään esimerkiksi sotilaalliseen toimintaan. Sarjoittamisella tarkoitetaan eri toimialojen tai alueiden turvallisuustapahtumien liittämistä toisiinsa, jolloin voidaan havaita hyökkäyksen tai tavoitteellisen toiminnan kohteena oleminen.

Tässä tilanteessa alueellisen tilanneymmärryksen erityinen merkitys on se, että eri tahojen tekemät havainnot yhdistetään kootuksi ymmärrykseksi vallitsevasta uhkasta ja tilannekuvan keinoin yhdistetään resursseja vastaamaan uhkaan kokonaisvaltaisesti.

Alueellisen tilanneymmärryksen mallia voidaan käyttää myös muissa, vähemmän vakavissa uhkatilanteissa kuin edellä kuvattu. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi vakava alusöljyonnettomuus seurannaisvaikutuksineen tai laaja laitton maahantulo. Konseptin taustalla olevassa varsinaisessa tutkimusraportissa on käsitelty mallin soveltumista muihin tilanteisiin.

### 3. Aiheen nykytilan kuvaus

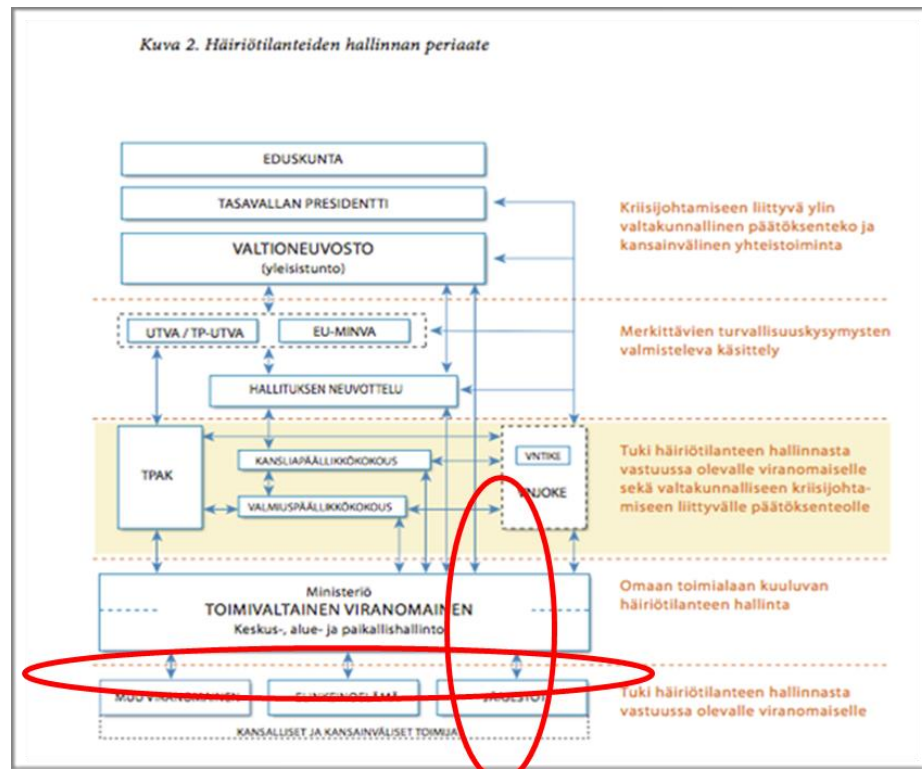
Konseptin käyttämisen perustana on käsitys, siitä että yhteiselle alueelliselle tilannekäsitykselle on todellinen tarve. Toimintamallin laatimisen taustalla vaikuttavat sisäministeriön yleisjohtajuutta moniviranomaistehtävissä selvittäneen työryhmän loppuraportti vuodelta 2014<sup>3</sup> sekä Aluehallinnon turvallisuustilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen -työryhmän raportti vuodelta 2011.

Vuoden 2011 tilannekuvaa käsitellyt raportti tarkastelee aihettaan erityisesti aluehallintovirastojen näkökulmasta. Työryhmä laati useita suosituksia, joiden voitaneen todeta vahvistavan tarvetta alueelliselle tilannekuvalle ja tilannekäsityksen muodostamiselle.

Myös yhteiskunnan turvallisuusstrategia vuodelta 2010 tunnistaa tarpeen alueiden ja alueellisen hallinnon tilannekuvalle osana valtion kriisijohtamisen mallia ja edellyttää sitä. Strategia ei kuitenkaan ratkaise, miten tuo tilannekuva tai tilannekäsitys luodaan. Tämä konsepti tarkastelee alla olevassa häiriötilanteiden hallinnan periaatetta esittävässä kuvassa punaisella ympyröityjä alueita.

---

<sup>3</sup> "Yleisjohtajuuden tarkoitus on toimintaan osallistuvien tahojen yhteisen tilannekuvan luominen ja ylläpitäminen sekä eri tahojen toimintojen koordinointi ja yhteensovittaminen. Näiden tavoitteiden toteuttaminen ei edellytä muutosta viranomaisten vastuu- tai johtosuhteisiin eikä yleisjohtajuuden toteuttaminen edellytä, että siitä tulisi säätää lailla. Tilanteiden asianmukainen hoitaminen edellyttää kuitenkin suunnitelmallisuutta ja ennakolta sopimista. Viranomaisilla on syytä valmistella listauksia tai toimintakortteja niistä tahoista, joihin asian johdosta voi olla tarpeen olla yhteydessä, joilla saattaa olla omia tiedontarpeitaan tapahtuneen johdosta tai joiden tukea tilanteen hoitaminen saattaa edellyttää. Tilanteen edellyttämä yleisjohto, yhteistoiminta ja tilannekuvan muodostaminen tulee järjestää tilanteen hoitamiseen osallistuvien viranomaisten keskinäisellä neuvottelulla ja sopimisella. Mikäli tilanteesta pääasiallisesti vastuussa olevaa viranomaista ei ole osoitettavissa, hyödynnetään tarvittaessa aluehallintovirastolle säädettyä yhteensovittamistehtävää."



Kuva. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, häiriötilanteiden hallinnan periaate.<sup>4</sup>

Vastaavan tyyppisiä toimintoja, joissa monen toimijan tilannekuva yhdistetään yhteiseksi tilannekäsitykseksi, ovat mm. meripelastuslain tarkoittama johtoryhmä (meripelastuslaki 5§) sekä meripelastuksen johtokeskuksessa sovellettavat käytännön toimintamallit, pelastuslain tarkoittama johtoryhmä (pelastuslaki 35§) ja Poliisin sekä Rajavartiolaitoksen operatiivisen kenttätoiminnan johtamisjärjestelmän mukainen yleisjohtajan esikunta (yhteistoimintatahojen osalta).

Näiden ratkaisujen suurin ero alueen tilannehuoneeseen verrattuna on vastuu myös suorasta tilannesidonnisesta johtamisesta. Niiden käytännön ratkaisuja tilannekäsityksen muodostamisessa (ihmiskeskeisyys, tilannekuvan tuominen viranomaisen mukana, työskentelytavat) hyödynnetään kuitenkin myös tässä konseptissa. Referensseinä ovat toimineet merellisten toimijoiden tilannekuvayhteistyö, Helsingin kaupungin pelastuspalveluneuvottelukunnan ja johtokeskuksen toiminnot, Rajavartiolaitoksen johtokeskusten toimintamallit merellisen suuronnettomuuden (tai laajemmin merellisen erityistilanteen) hallinnassa sekä Etelä-Karjalan maakunnan valmiustoiminnan mallit.

Laajemmin ja yksityiskohtaisemmin näitä toimintoja on käsitelty aiheen teoriaan sitoen tämän toimintamallin taustalla olevassa tutkimustyöraportissa.

<sup>4</sup> YTS 2010.

## **4. Ratkaisuehdotus (konsepti)**

### **4.1. Tietojen tuominen**

Alueen tilannehuone ja sen tuote, alueellinen tilannekäsitys, on geneerinen toimintamalli, joka toteutetaan jonkin soveltuvan paikallisen rakenteen tuella. Tilanne ja toimijat voivat vaihdella.

Alueen tilannehuoneeseen tieto tuodaan ihmisten välityksellä eli kunkin toimijan tilannekatsauksena, jossa voidaan hyödyntää toimijan omia tietojärjestelmiä. Niiden lisäksi käytössä voi olla yhteisiä tietojärjestelmiä (teknisesti TUVE ASKA liittymäpinnan ympärillä)<sup>5</sup> erilaisen taustatiedon esittämistä varten. Kuitenkaan alueellisen tilannekäsityksen muodostaminen ei vaadi tässä toimintamallissa suoranaista tietojärjestelmien nykyistä laajempaa yhteiskäyttöä. Tietojen omistaja arvioi esittämiensä tietojen tietoturvallisuuden.

Alueen tilannehuoneen toimintaan osallistuvat poimivat muiden toimijoiden tiedoista omalle ydintehtävälleen ja yhteisille operaatioille merkitykselliset tiedot ja lisäävät ne omiin tilannetietoihinsa tai järjestelmiinsä. Tärkeää on tunnistaa oman tiedon merkitys muille myös tilanteessa, jossa tieto ei ole itselle kriittinen. Käytännössä

- osa tiedoista muodostuu sellaisiksi, että niitä tarvitsevat useat tai lähes kaikki toimijat
- osa tiedoista on kahdenvälisiä
- osa tiedoista on tarpeen vapaaehtoistoimijoille ja osa lähtöisin niiltä
- osa tiedoista on sellaisia, joita tarvitsevat aluehallintoviranomaiset tai keskusjohto.

Tuotavien tietojen tulee käsitellä turvallisuustoimijan tilannetta, resurssitietoa (mukaan lukien resurssien käytön ennakointi), arviota tilanteen kehittymisestä sekä arviota mahdollisen vihollisen tavoitteista. Tiedon tuomisen otsikkotasot on esitetty liitteissä olevissa lomakepohjissa.

### **4.2. Alueen tilannehuoneen prosessi**

Kahden tai usean toimijan tietojenvaihdon lisäksi alueen tilannehuoneeseen tuoduista tiedoista muokataan alueellinen tilannekäsitys yhdistelemällä tietoja (tietojenvaihto korostuu työskentelyprosessin vaiheessa 1 ja yhteinen tilannekäsitys vaiheessa 2).

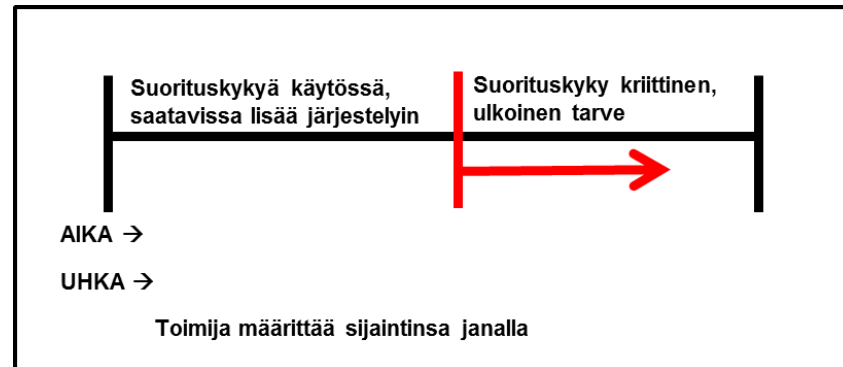
Työskentely jakaantuu kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa eri toimijoiden tilannetiedot esitellään ja jaetaan. Toisessa vaiheessa niistä tehdään alueen kannalta oleellinen yhdistelmä, alueellinen tilannekäsi-

---

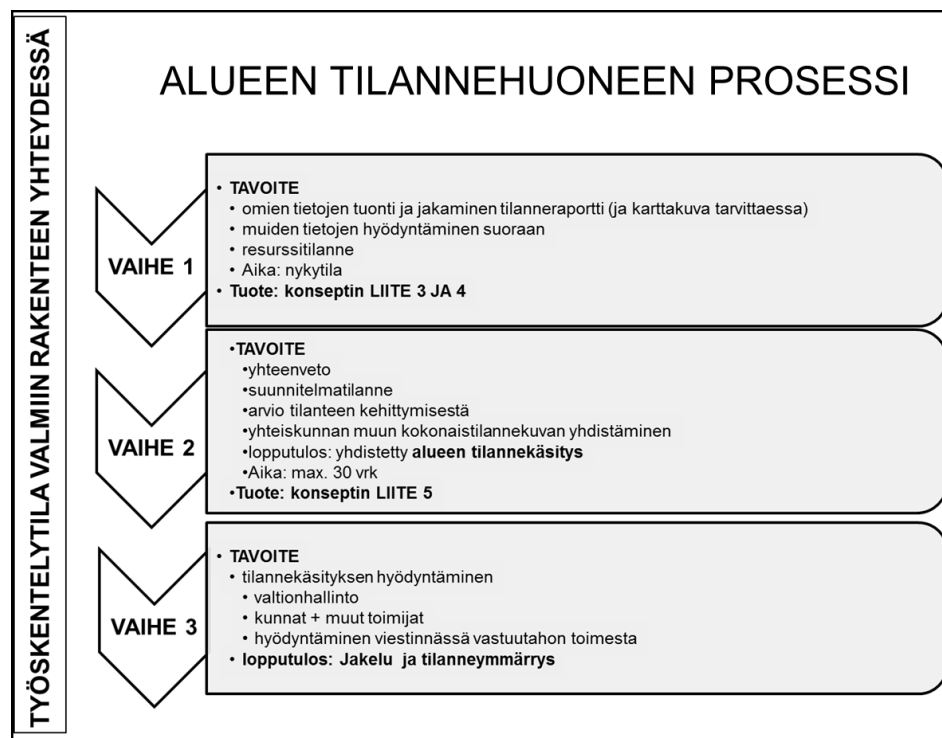
<sup>5</sup> TUVE-verkko ja eri viranomaisten liittyminen siihen samasta paikasta (ns. ASKA-kaappi) on merkittävä tilannehuoneen toiminnan mahdollistava tekijä, joka myös tuo tarvittavan joustavuuden tilannehuoneen sijaintiin. Tällä liitynnällä turvallisuusviranomaiset pääsevät hakemaan omista järjestelmistään ja tietokannoistaan kaiken tarvittavan tiedon ilman varsinaisia viranomaiskohtaisiksi rakennettuja kiinteitä yhteyksiä.

tys. Kolmannessa vaiheessa muodostetun alueellisen tilannekäsityksen tuotetta hyödynnetään jakelemalla se käyttöön ja tukemalla sen sisältämillä tiedoilla vastuutahojen johtamista.

Vaiheissa yksi ja kaksi on yksittäisen turvallisuustoimijan kannalta oleellista tarkastella toimijan omaa tilannetta ja alueen kokonaistilannetta oheisen kuvan ajatuksen perusteella. Kaaviossa on tarkoitus määrittää oman toimialan toimintakykyä suhteessa aikaan ja uhkaan:



Alueen tilannehuoneessa toimeenpantava prosessi on jaettu alla esitettyihin kolmeen vaiheeseen. Vaiheiden yksityiskohtaista sisältöä on kuvattu liitteessä 2, 3 ja 4.<sup>6</sup>



<sup>6</sup> Työskentelyn aikajänne ja tarkastelun aikajänne tulevaisuudessa ovat hankalasti ennakoitavissa. Kulloisenkin tilanteen laatu (esimerkiksi muutamien vuorokausien tai viikon mittainen sääilmiö suhteessa kuukausia kestäväan laajaan laittomaan maahantuloon tai poliittiseen ja sotilaalliseen painostukseen) määrittää viime kädessä sen, mille ajalle alueellinen tilannekäsitys laaditaan ja mihin asti tulevaisuuteen sen tarvitsee ulottua. Geneerisessä konseptissa alueellisen tilannekäsityksen tuotteet laaditaan 2–7 vuorokauden välein ja sen tarkastelun aikajänne ulotetaan enintään 30 vuorokauden päähän. Ensimmäisen vaiheen työ voi tarvittaessa olla jatkuvaa.



## 4.3. Työskentelyn toteuttaminen

### Käynnistyminen

Aloitteen toimintamallin käytöstä tekee lähtökohtaisesti se toimija, joka tunnistaa tarpeen omasta toiminnastaan syntyvälle yhteysupseeri- tai yhteyshenkilömenettelylle. Esimerkiksi Puolustusvoimien suorittama laajahko muiden viranomaisten tukeminen tai valmiuden tehostaminen edellyttää yhteyshenkilöiden käyttöä. Lisäksi toimintamallin käynnistäminen voidaan liittää yksittäisen turvallisuustapahtuman hallintaan (suuronnettomuus, erityistilanne, poikkeavan iso määrä näennäisen yksittäisiä tehtäviä) tai se voidaan tehdä kenen tahansa rakenteeseen kuuluvan toimijan pyynnöstä.

Tilannehuoneessa toimivilla tahoilla ei ole keskinäistä johtosuhdetta, tuettavan tai tukevan roolia tai kattavaa vastuuta alueellisen tilannekäsityksen muodostamisesta. Käytännön työssä tulee kuitenkin käyttää alueen tilannehuoneen sihteerä, joka ohjaa työn edistymisestä ja käytännössä laatii tilannehuoneen tuotteet. Sihteerinä voi toimia kuka tahansa työhön osallistuvista. Käytännössä voi olla järkevää valita sihteerä sen toimijan tiloista, jonka yhteydessä työskennellään.

### Tilajärjestelyt

Tilannehuoneen käyttöön tulee olla varattuna riittävän iso työskentelytila noin 20 hengelle. Tilassa tulee olla mahdollisuus liittyä TUVE-verkkoon sekä näyttää viranomaisten tietojärjestelmien ja sovellusten kuvia esitysjärjestelmällä (mielellään useita kovalähteitä samanaikaisesti). Mahdollinen järjestely on kuvattu tarkemmin liitteessä 6. Työskentelytilan tulee myös täyttää kaikkien sitä käyttävien viranomaisten tilaturvallisuutta koskevat vaatimukset.

Mikäli vaiheita 1 ja 2 (nykytila ja yhdistelmä) suoritetaan samaan aikaan, tarvitaan kaksi eri työskentelytilaa. Kahta eri tilaa voidaan hyödyntää myös siinä tapauksessa, että toimijat jaotellaan toiminnallisten syiden vuoksi eri paikkoihin. Yhteydet yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan muodostajaan (esimerkiksi aluehallintoviranomaisen työskentelytilaan) on mahdollista toteuttaa videoneuvottelulla, mutta työpisteiden fyysinen läheisyys on lisäarvoa tuova tekijä.

### Toimijat

Tilannehuoneen toimintaan tulisi osallistua kahden tasoisia henkilöitä alueellisista viranomaisista.

- Ensimmäisessä vaiheessa (nykytila) tilannetietojen esittelyyn ja käsittelyyn osallistuvien henkilöiden tulee ymmärtää hyvin viranomaisen käynnissä olevat tehtävät ja niistä tuotetut havainnot sekä toimijan kokonaistilanne.
  - Sopiva henkilö voisi olla esimerkiksi sellainen yleisjohtaja tai johto- tai tilannekeskuksen päällikkö, joka ei ole johtamisvuorossa.

- Toisessa vaiheessa tilannetietojen yhdistämiseen ja alueen tilannekäsityksen luomiseen tulisi osallistua sellaisen henkilön, joka pystyy hahmottamaan kokonaisuuden sekä oman ydintoiminnan että alueen kannalta maksimissaan 30 vuorokauden päähän.
  - Sopiva henkilö voi olla esimerkiksi operaatiopäällikkö tai kenttä- ja hälytystoiminnasta vastaava ylikomisario tai valmiuspäällikkö.

Ensimmäisen vaiheen henkilöt voivat joko työskennellä päivittäin (ns. yhteysupseerimenettely) tai kokoontua 2–7 vuorokauden välein valmistelemaan toista vaihetta. Tällä menettelyllä voidaan erityisesti vähentää yhteyshenkilöiden tarvetta jokaisen muun toimijan luona, koska alueellisessa menettelyssä voidaan pitää yhteydet useaan tahoon kerralla.

Toisen vaiheen henkilöiden tulee varautua kokoontumaan 2–7 vuorokauden välein tilanteen muuttumisen mukaan puolen työpäivän ajaksi.

### **Tietojen turvallisuus**

Alueen tilannehuoneessa käsitellään väistämättä tietoja, jotka ovat julkisuuslain perusteella turvallisuusluokiteltuja tai suojattuja. Esimerkkeinä voidaan mainita sotilaalliseen maanpuolustukseen tai viranomaisen tekniisiin ja taktisiin menetelmiin liittyvät tiedot. Koska tilannehuoneen toimintaa tai alueellisen viranomaisraajat ylittävän tilannekuvan muodostamista ei koske mikään erityislainsäädäntö, jossa säädettäisiin tietojen luovuttamisesta, tilannehuoneen toimintaan osallistuvat tahot toimivat oman alansa säätelyn perusteella. Esimerkkinä tällaisesta säätelystä voidaan mainita laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (579/2005). Tilannehuoneessa työskentelevä hallinnonalansa edustaja on omaa alaansa koskevan tietojenluovuttamisen osaja.

Merkittävä tekijä on niiden tietojen luonne, joita alueen tilannehuoneessa tarvitsee käsitellä, jotta tilannehuoneen tavoitteet täyttyvät. Tarvittavat tiedot koskevat viranomaisten toimintakykyä ja erilaisten tehtävätyyppien esiintymistä tai vastaavia laajempia kokonaisuuksia kuten arvioita tilanteen kehittymisestä ja mahdollisen vihollisen tavoitteista. Yksittäisiä, erityisen suojattavia tietoja, kuten henkilötietoja tai terveydentilaan liittyviä tietoja ei tarvita.

Tässä yhteydessä on palattava myös konseptin kohtaan 4 sekä konseptin liitteeseen 1, joissa käsitellään tietojen tuomista ja jakamista. Tietojen turvallisuuden kannalta nämä käytänteet tarkoittavat sitä, että tietoja tuova ja omistava taho ei tuo tilannehuoneeseen niitä tietoja, joita pidetään niin suojattavina, että niiden käsittely muiden tahojen kanssa ei ole mahdollista.

Erikseen on myös huomioitava viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 §:ssä mainittu hyväksikäyttökielto, joka estää

käyttämästä saatuja tietoja omaksi hyödyksi tai kenenkään vahingoksi.<sup>7</sup> Mikäli näitä tietoja kuitenkin vahingossa tietovuon mukana päätyisi tilannehuoneeseen, on tilannehuoneen toimijoiden vastuulla olla näitä tarpeettomia tietoja hyödyntämättä tai käsittelemättä.

Tietojen turvallisuutta käsiteltäessä tärkeitä ovat myös tekniset ratkaisut. Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta velvoittaa turvallisuusviranomaiset käyttämään teknisenä ratkaisuna turvallisuusverkkoa tilanteissa, joissa on korkean turvallisuuden ja varautumisen vaatimukset.<sup>8</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa, että myös alueen tilannehuoneen tieto tuodaan ja sitä käytetään TUVE-verkon säädöksiä, tietoturvasoja sekä vaatimuksia noudattaen.

### **Muodostetun yhteenvedon käyttö**

Alueellinen tilannekäsitys esitellään sen laatimiseen osallistuneiden organisaatioiden johdolle vaiheessa kolme.<sup>9</sup> Sama alueellisen tilannekäsityksen tuote jaetaan sen luomiseen osallistuneille turvallisuustoimijoille, kunnille, muille tahoille ja valtioneuvoston tilannekeskukselle. Tiedonkulkua käsitellään tarkemmin liitteessä 1.

### **Alueen yhteinen sanoma ja sen käyttäminen**

Alueen yhteinen sanoma muodostetaan vaiheessa kolme alueellisen tilannekäsityksen ja tarvittaessa sen esittelyn pohjalta, ja se kirjataan vaiheen kaksi lomakkeeseen kaikkien toimijoiden käytettäväksi.

Tällä yhteisellä sanomalla tavoitellaan erityisesti kolmea seikkaa:

1. Yhtenäinen sanoma tiivistää turvallisuustoimijoiden yhteisen tilannekäsityksen ja kertoo toimijoille yhteisesti hyväksytyn käsityksen tilanteesta.
2. Yhtenäistä sanomaa voidaan käyttää taustamateriaalina helpottamaan viranomaisten ja muiden tahojen viestintää. Sanomaa ei ole kuitenkaan tarkoitus sellaisenaan käyttää viestintään. Yhtenäisyydellä osoitetaan viranomaisten kykyä yhteistyöhön.

---

<sup>7</sup> Hyväksikäyttökielto on salassapitovelvoite, joka koskee viranomaisen palveluksessa toimivia henkilöitä. Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Hyväksikäyttökielto siis merkitsee sitä, ettei henkilö saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi tai kenenkään muunkaan hyväksi tai vahingoksi. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 23 § (621/1999).

<sup>8</sup> Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta, 2 §, Turvallisuusverkon käyttövelvoite.

Turvallisuusverkon käyttövelvoite koskee sellaista valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon ja ensihoitopalveluun liittyvää viranomaisten sisäistä, välistä ja ulkoista yhteistoimintaa ja viestintää, joissa noudatetaan korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia. Turvallisuusverkon käyttövelvoite edellyttää 2 luvussa tarkoitettujen yhteisten palvelujen sekä laitetilojen, laitteiden ja muun infrastruktuurin käyttöä.

<sup>9</sup> Tässä yhteydessä voidaan käyttää kokoavana tekijänä esimerkiksi alueellista valmiustoimikuntaa.

3. Yhteinen sanoma on kansalaisille merkityksellinen yhteiskunnan kriisinkestävyden kannalta.

Näistä syistä on oleellista, että osana alueellista tilannekäsitystä oleva yhteinen sanoma tavoittaa kunnat ja kuntien työntekijät, jotka erityisesti kohtaavat kansalaisia peruspalvelujen tuottamisen yhteydessä ja joutunevat vastaamaan kansalaisten kyselyihin.

Samoin tulee varmistua siitä, että omasta toiminnastaan viestivillä viranomaisilla on käytössään sama yhteinen sanoma ja sen sisältämä tilannekäsityksen tiivistys viestinnän peruslinjan yhtenäistämiseksi. Varsinaisesta viestinnästä vastaa siihen toimivaltainen viranomaisen.<sup>10</sup>

### **Yhteenvedon jakaminen**

Alueellinen tilannekäsitys, eli liite 5 ja yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva, tulee jaella kaikille sen muodostamiseen osallistuneille. Tämä jakelu toteutetaan osana alueen tilannehuoneen toimintaa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen että kunnat, turvallisuusviranomaiset ja muut turvallisuustoimijat saavat käyttöönsä saman tilannekäsityksen. Tämä mahdollistaa aktiivisen toimintojen yhteensovittamisen kunta- ja viranomaiskentän välillä.

Jakelu kulkee liitteen 1 kuvan mukaisesti sekä ylöspäin valtionhallintoon että takaisin alas tiedon tuottaneille toimijoille.

---

<sup>10</sup> Alueen tilannehuoneen toiminta rajautuu alueellisen tilannekäsityksen luomiseen ja sen jakeluun valmiina tuotteena. Konsepti (toimintamalli) ei ota kantaa siihen, miten turvallisuustoimijat käyttävät tuotetta oman johtamisensa ja muun toiminnan tukena. Oleellista tältä kannalta onkin välittää sama tilannekäsitys niiden päätöksenteon pohjaksi. Sama rajausta koskee viestintää. Alueen tilannehuone ei viesti ulospäin medialle tai kansalaisille vaan tukee kussakin tilanteessa toimivaltaista viestijää turvallisuustoimijoiden yhteisellä, alueellisen tilannekäsityksen perusteella luodulla sanomalla.

## 5. Tarvittavat resurssit ja järjestelyt

Luvussa kuvataan laaditun ratkaisuehdotuksen vaatimat resurssit ja järjestelyt. Koska tässä konseptissa on suurimmaksi osaksi kyse ihmiskeskeisestä tavasta tehdä turvallisuustoimijoiden yhteistyötä, ei konseptin toimintamallin toteuttaminen vaadi mittavia resurssointeja. Alla esitellyt seikat on kuitenkin huomioitava ja toteutettava, jotta mallin toteuttaminen on mahdollista.

Keskeisin konseptin toimeenpaneva seikka on päätös sen soveltamisesta. Alueellisesti tulee päättää tilannehuoneen fyysisestä sijainnista sekä tuoda konsepti osaksi varautumissuunnitelmia ja niiden harjoittelua tilannehuoneeseen osallistuville turvallisuustoimijoille (ml. kunnat).

Yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan muodostamiselle ei ole kansallista prosessia, joka toimisi kaikilla alueilla. Keskeistä onkin siis alueellisesti (tai myöhemmin kansallisesti yhtenäisellä mallilla) varmistua tämän kokonaisuuden muodostamisesta sopivalla tavalla. Tämän konseptin liitteenä 8 on kuvailtu prosessi yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan muodostamisesta kahden valmiusharjoituksen antamien kokemusten perusteella. Tämän osuuden konseptiin on tuottanut Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto.

## **6. Seurannaisvaikutukset**

Luvussa kuvataan konseptin käytöstä aiheutuvat seurannaisvaikutukset.

### **6.1 Käyttö- ja toimintaperiaatteet**

Konseptilla ei ole vaikutuksia turvallisuustoimijoiden väliseen vastuunjakoon, viranomaisten tilanteiden hallintaan, johtamiseen eikä toimivallan käyttöön. Sama koskee viranomaisten kenttätoimintaa.

Suuri periaatteellinen muutos on turvallisuustoimijoiden tilannetietojen ja tilannekäsityksen käsityksen jakaminen (konseptissa mainituin reunaehdoin) järjestelmällisesti muiden toimijoiden kanssa esimerkiksi kahdenvälisen tietojenvaihdon sijaan.

Koottu tilannekäsitys alueen tilanteesta helpottaa alueen kuntakentän ja toisaalta valtion keskusjohdon omien lakisääteisten tehtävien hoitamista. Sama koskee varsinaisia turvallisuusviranomaisia erityisesti viranomaisten operatiivisen tason päätöksenteossa.

Alueen tilannehuone, sen tuotteet ja toiminta eivät ole osa sotilaallista maanpuolustusta. Tilannehuone ei saa sijaita sotilaskohteiden sisällä, jottei siitä muodostu sotilaallista kohdetta (sotilaskohteen määrittely on osa kansainvälistä oikeutta)<sup>11</sup>. Puolustusvoimien osallistuminen kuten yhteysupseerit tai tilannehuoneen toimijat eivät tee alueen tilannehuoneesta sotilaskohdetta.

### **6.2 Koulutus ja harjoittelu**

Toimintamallin käyttöönottamisessa ja käytön onnistumisessa keskeisessä asemassa on koulutus ja harjoittelu. Luvussa 7 on erikseen käsitelty konseptin käytön harjoittelua ja soveltamista ja kaikkien alueellisten sovelusvaihtoehtojen hakemiseksi.

Jotta konseptista muodostuu aito toimintamalli, tarvitaan harjoittelua vähintään alueellisissa valmiusharjoituksissa. Harjoituksissa tulee harjoitella myös konseptin tuotteen käyttämistä niin kunnissa kuin valtioneuvoston tilannekeskuksessa.

Vaikka asiaa ei ole tässä tutkimuksessa tai konseptissa käsitelty, koulutukselle sopiva foorumi voisivat olla alueelliset maanpuolustuskurssit.

---

<sup>11</sup> Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirja kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (I pöytäkirja) (SopS 81–82/1980). IV OSA, SIVIILIVÄESTÖ, I osasto, YLEINEN SUOJELU VIHOLLISUUKSIEN VAIKUTUKSIA VASTAAN. III LUKU, Siviilikohteet, 52 artikla, Siviilikohteiden yleinen suojeleminen.

2. Aseellinen toiminta on tarkoin rajoitettava sotilaskohteisiin. Sotilaskohteita ovat sellaiset kohteet, joiden luonne, sijainti, tarkoitus tai käyttö muodostavat tärkeän osan sotilaallisesta toiminnasta ja joiden täydellinen tai osittainen tuhoaminen, haltuunotto tai vaarattomaksi saattaminen merkitsee kulloinkin vallitsevissa olosuhteissa ratkaisevaa sotilaallista hyötyä. 3. Milloin on epäilystä, käytetäänkö jotakin yleensä siviilitarkoituksiin käytettävää kohdetta, kuten taloa tai muuta asuntoa taikka koulua sotilaallisen toiminnan tukemiseksi, on se katsottava siviilikohteeksi.

### **6.3 Johtaminen**

Ei suoranaisia tunnistettuja vaikutuksia jo mainittujen lisäksi.

### **6.4 Henkilöstö**

Tilannehuoneen toiminnot vaativat osallistujat turvallisuusviranomaisista ja muista turvallisuustoimijoista. Toimintamallissa, jossa tilannetietoja jaetaan ja tilannekäsitystä muodostetaan kootusti, voidaan suunnitellut kahdenväliset yhteysupseerit tai yhteyshenkilöt kohdentaa alueen tilannehuoneeseen, jossa samalle henkilöresurssilla saadaan laajempi tilannekäsitys.

Tällä seikalla on merkitys resurssien käytölle, ja se tulee huomioida varautumisen suunnittelussa.

### **6.5 Infrastrukturi**

Alueen tilannehuoneen fyysinen sijainti tulee ratkaista paikallisesti. Konseptissa on mainittu useita sijaintivaihtoehtoja jonkin toiminnallisen johtokeskuksen tai vastaavan yhteydessä. Tilannehuoneen toiminta ei vaadi uudisrakentamista tai vastaavia ratkaisuja.

Tilannehuoneen sijainnin tulee mahdollistaa kaikkien toimijoiden TUVE -verkkoon liittyminen ja täyttää eri hallinnonalojen vaatimukset tilaturvallisuudelle.

TUVE-verkon asiakaskaapin kautta tapahtuva nykyinen liityntämahdollisuus turvallisuusverkkoon on merkittävä jo olemassa oleva käytännön mahdollistava tekijä tilannehuoneen työskentelylle.

### **6.6 Informaatio**

Alueellisen tilannekäsityksen perusteella laadittu yhteinen sanoma tukee vastuutahon toteuttamaa viestintää. Kaikkien viestinnän vastuutahojen tulee suunnitella sanoman käyttö.

## 7. Esitykset käyttöönnotosta

Konseptin tuotteena olevan alueellisen tilannekäsityksen tarve on tunnistettu taustana olevassa tutkimusraportissa. Konsepti on myös kiertänyt kaksi iteraatiokierrosta laajalla joukolla viranomaisia ja sitä on testattu valmiusharjoituksessa. Kaikki konseptin testaamisen vaiheet pystyttiin toteuttamaan.

Testaaminen tehtiin kuitenkin harjoitustilanteessa eivätkä testaamisen kaikki olosuhteet olleet samanlaisia kuin konseptissa kuvattu, ja testaaminen tehtiin yhdellä alueella. Konsepti on siis testattu mutta ei täysin kypsytynyt. Konseptin yleisyydellä on tavoiteltu sitä, että se mahdollistaa laajankin alueellisen soveltamisen tilannehuoneen tuotteiden aikaansaamiseksi. Tältä osin lienee mahdotonta testata kaikkia kansallisia ratkaisuja.

Erikseen on huomattava että konseptin käyttötarkoitus (ja myös testaaminen) on suunniteltu normaalioloihin ja erityisesti hybridiuhkiaan. Puolustus-talalain tarkoittamien olosuhteiden aikaista testaamista tai konseptien käyttöä kyseisessä tilanteessa ei ole suunniteltu eikä suositella. Konseptin voidaan nähdä kuitenkin soveltuvan käyttöön myös muissa tilanteissa kuin edellä kuvatussa hybridiuhassa. Tutkimusraportissa mainittuja soveltamisaloja ovat pitkäkestoiset ja monimutkaiset häiriötilanteet, kuten vakava alusöljyonnettomuus tai laaja laittoman maahantulon tilanne.

Konseptin jatkuvan kehittämisen ja yhä laajemman poikkihallinnollisen hyväksynnän saamiseksi konseptia tulisi testata eri alueilla, jotta turvallisuuden toimijoiden kentän erilaiset toteuttamisvaihtoehdot ja ratkaisut tulisivat esiin. Erityinen huomio konseptin testauksessa tulisi kiinnittää vaiheeseen kolme, tilannehuoneen tuotteen käyttämiseen ja hyödyntämiseen. Alueellisesti laajempi testaus palvelee myös konseptin toimintamallin jalkauttamista käyttöön. Lisäksi jatkotestauksessa voitaisiin tutkia vaihtoehtoa, jossa alueen tilannehuone toimii osin tai täysin virtuaalisesti verkossa.

Konseptin kypsyttä voidaan myös parantaa ottamalla tuotteissa huomioon valtioneuvoston tilannekeskuksen tietovaatimukset tai sen haluamat muodot, vaikkakin konseptin tärkein käyttäjä on alue jolla tilannekäsitys laaditaan. Näitä tietoja ei konseptin laadintavaiheessa ollut käytössä. Näiden tietojen mahdollinen tuominen tuotteisiin lienee yksinkertaista eikä it-sessään muuta prosessia.

Konseptin käyttöönotto ei tapahdu käskemällä, koska selkeää prosessin omistajaa tai vastuutahoa ei ainakaan toistaiseksi ole löytynyt. Tässä vaiheessa konseptin käyttöönotto tarkoittaakin sen julkaisemista, edellä mainittua jatkotestaamista sekä suositelua "hyvänä käytänteenä".

Tätä kirjoittaessa vielä epäselvät, käynnissä olevat muutokset maakuntien ja pelastustoimen sekä valtion aluehallinnon roolissa edellyttävät seuranta myös konseptin käytön kannalta. Valtiovarainministeriö on tiedotteessaan 9.2.2017 kertonut päätöksestä koota alueellisen varautumisen tehtä-



vien yhteensovittaminen sisäministeriöön.<sup>12</sup> Konseptin kannalta päätöksen tärkein sisältö on seuraava:

*"Maakuntalakiluonnoksen mukaan maakunnat huolehtisivat alueensa toimijoiden yhteiseen varautumiseen liittyvistä tehtävistä, joiden tarkoituksena olisi sovittaa yhteen varautumista alueella toimivien kesken. Yhteisellä varautumisella ja siihen liittyvällä yhteensovittamisella tarkoitetaan alueen kaikille toimijoille laaja-alaista, poikkihallinnollista yhteistyötä ja sen järjestämistä, yhteisten varautumiseen vaikuttavien ja varautumista edellyttävien asioiden käsittelyä sekä kokonaiskäsityksen muodostamista alueen toimijoiden varautumisesta."<sup>13</sup>*

Konseptin toimeenpanevana käyttäjänä ja sen käytännön soveltajana voisi päätöksen toteutuessa toimia maakunta. Konseptin kehittämisen aikana tehtyjen ratkaisujen ja konseptin testaamisen nykyisessä valtion aluehallinnossa voidaan nähdä sopivan hyvin maakunnalliseen kokonaisuuteen. Tällöin konseptissa ja tutkimusraportissa mainittu "alue" tarkoittaa maakuntalakiluonnoksen tarkoittamaa maakuntaa ja "aluehallintoviranomainen" maakuntahallintoa. Alueen tilannehuoneen prosessi voidaan tässä tapauksessa nähdä maakuntahallinnon prosessina.

Komentajakapteeni Mikko Hirvi

---

<sup>12</sup> Valtiovarainministeriön tiedote 9.2.2017: *Vastuu alueellisen varautumisen tehtävien yhteensovittamista kootaan sisäministeriöön.*

<sup>13</sup> Sama.

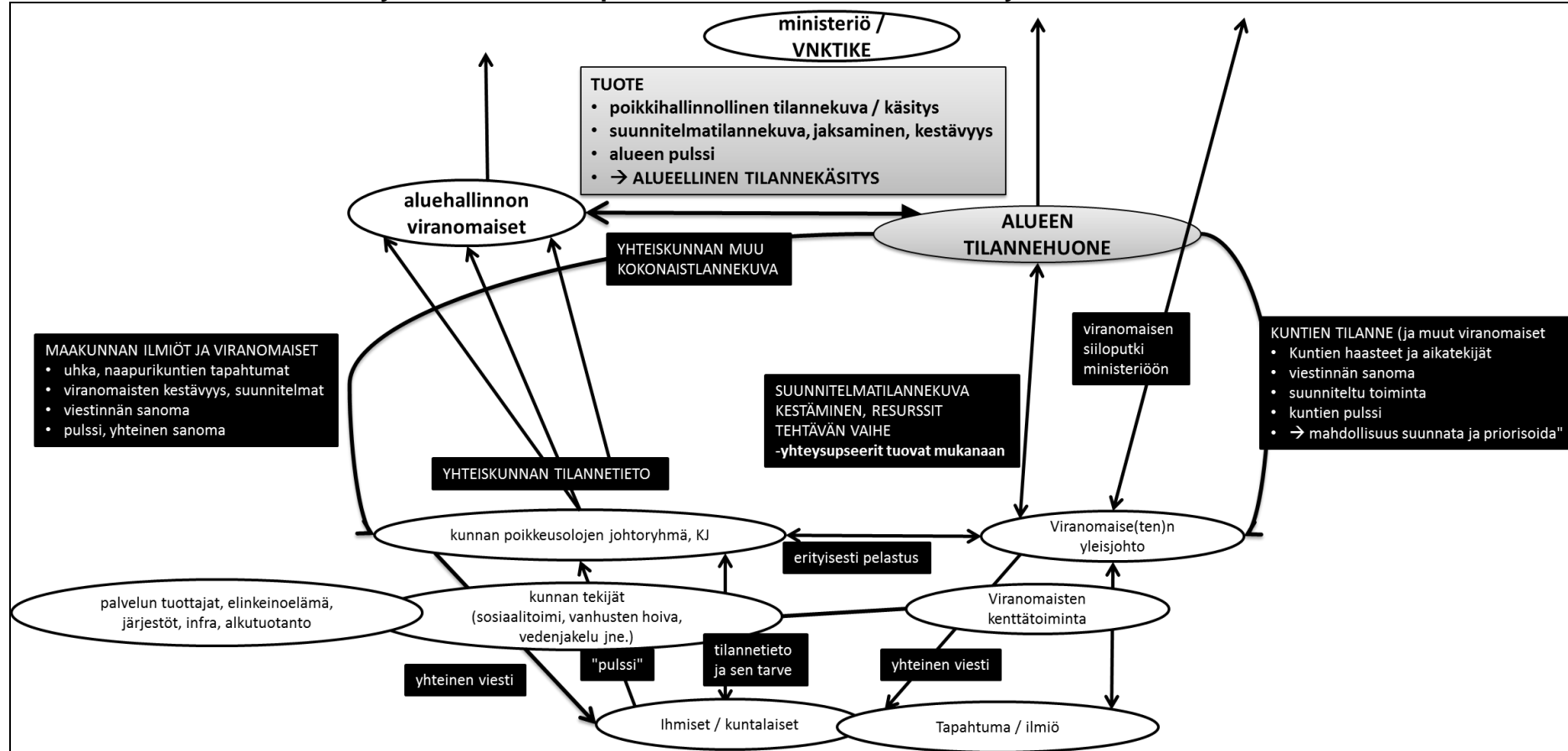
## LIITTEET

1. Alueen tiedonkulun periaate
2. Sisäinen työskentelyprosessi
3. Tilannekuvan tuomisen pohja – toimijan ”one-pager”
4. Vaiheen 1 yhteenvetolomake
5. Alueen tilannehuoneen tuote – alueen ”one-pager”
6. Kaaviot tilannekäsityksen muodostumisesta
7. Esimerkki työskentelyn järjestelyistä
8. Esimerkki yhteiskunnan muusta kokonaistilannekuvasta ja sen muodostamisesta. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tuottama nykytilaa kuvaava liite.

## LÄHTEET

- Viranomaisten yhteinen konseptimalli, kapteeni Ville Halonen, yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2015.
- Alueiden poikkihallinnollisen tilannekäsityksen komentajakapteeni Mikko Hirvi muodostaminen, yleisesikuntaupseerikurssi diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2017.
  - Raportissa olevat case-esimerkit:
    - Merelliset toimijat
    - Merellisten tilanteiden hallinta, Rajavartiolaitos
    - Helsingin kaupungin PEPANK
    - Etelä-Karjalan valmiusmalli
- Valtonen, Vesa: *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, julkaisusarja 1, n:o 3. Helsinki 2010.
- Puolustusvoimat, Kenttäohjesääntö 3, operaatiot. STIV.
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010
- Konseptin iteraatiokierrosten vastaustaulukot (materiaali tekijän hallussa)
- Tekijän kenttäpäiväkirjat Keski-15- ja Pohja-16-valmiusharjoituksista
- Valtiovarainministeriön tiedote 9.2.2017: *Vastuu alueellisen varautumisen tehtävien yhteensovittamisesta kootaan sisäministeriöön*.
- Länsi- ja Sisä-Suomen Aluehallintovirasto (erityisesti liite 8).

Tiedonkulun kokonaisuuden yksinkertaistettu periaate alueellisen tilannekäsitteen muodostamisessa

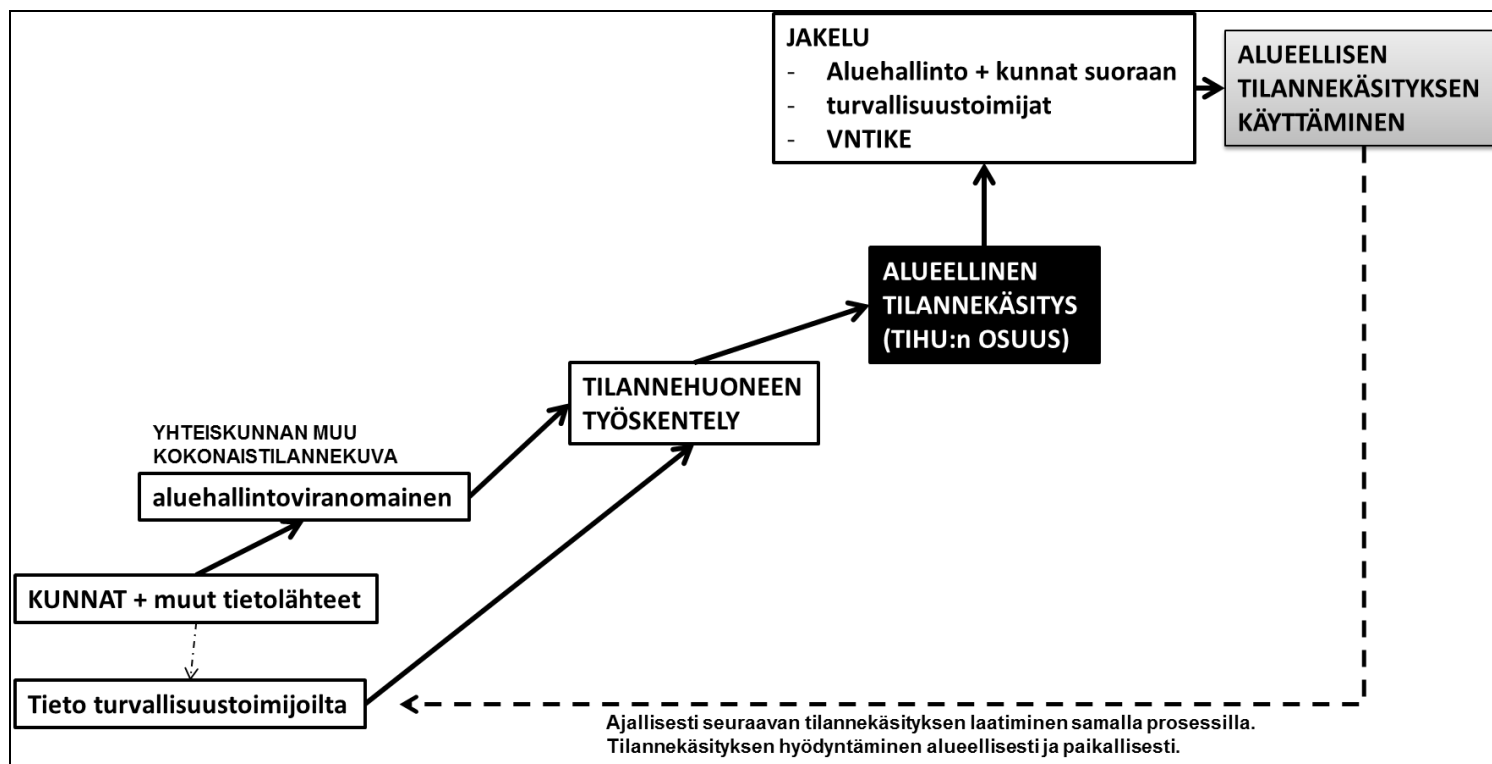


Tiedonkulku alueen toimijoiden kesken, tuotteet:

- Valtion aluehallinnosta (esimerkiksi aluehallintoviraston tilannekuvatoiminnosta) toimitetaan yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva yhteenveto alueen tilannehuoneeseen.

- Tilannehuone toimittaa alueen tilannekäsityksen (joka muodostuu turvallisuustoimijoiden tuotteesta ja yhteiskunnan muusta kokonaistilannekuvasta) takaisin aluehallintoviranomaiselle sekä jakelee sen.
- Alueen tilannekäsitys jaetaan
  - kaikille alueen turvallisuustoimijoille (jotka ovat osallistuneet sen tuottamiseen)
  - kaikille alueen kunnille
  - valtioneuvoston tilannekeskukseen
  - mahdollisille naapurialueille.

### Tuotteen muodostuminen ja sen käyttäminen yksinkertaistetusti



## Alueen tilannehuoneen prosessin läpivienti

Vaiheet			
nro	Toiminto	Huomautukset	Aika
<b>Vaihe 1. Toimijoiden tilannekatsaukset ja tiedon jakaminen: nykytila</b>			
1.	Toimijoiden tilannekuvatuotteet ennalta valmiina	Liite 3 "one-pager" esitysdiat (kartta)	0
2.	Toimijoiden tuotteiden esittely ja toimijoiden välinen tiedonvaihto	kierros	+ 1,5 h
3.	Yhdistelmä <ul style="list-style-type: none"> <li>• tuotteet yhteen kansioon aikaleimalla varustettuna + yhteenvetolomake</li> <li>• karttaa / tussitaulua voidaan käyttää yhteenvetoon</li> </ul>	Liite 4	+ 0,5 h
<b>Vaihe 2. Yhteisen tilannekäsityksen muodostaminen: tulevaisuus → max 30 vrk</b>			
4.	Johtopäätökset eri toimijoiden tilanteista edellisen vaiheen perusteella	Alueen "one-pager" diat 3–4 kpl  Liite 5	+ 2 h
	Yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva	Lähtökohtaisesti videoneuvotteluna	+ 1 h
5.	Tarvittava tulosten esittely <ul style="list-style-type: none"> <li>• alueen tilannekäsitys (liite 5) täydentäminen</li> <li>• Yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva</li> </ul>		+ 0,5 h
<b>Vaihe 3. Tuotteen käyttäminen</b>			
6.	Yhteisen sanoman muodostaminen		+ 0,5 h
7.	Alueen tilannekäsityksen jakaminen	Toimijat Valtionhallinto Kunnat	+ ,5 h  = 6,5 h

Prosessissa mainitut tuotteet ovat kirjallisia, voimakkaasti tiivistettyjä tilanneraportteja, joissa käytetään visualisoinnin vuoksi liitteessä 6 esitettyjä markkereita. Karttakuvia voidaan käyttää tarvittaessa.

#### **Toimijat:**

- pelastustoimi
- poliisi
- SHP
- raja (alueen merivartiosto ja / tai rajavartiosto)
- Puolustusvoimat (lähtökohtaisesti aluetoimisto tai paikallispataljoona)
- ELY-keskus, eri toimialat
- Liikennevirasto (erityisesti maa- ja meriliikenteen ohjaus)
- aluehallintoviranomainen (joko edustaja tilannekuvan osalta tai mahdollisesti asiantuntijoina tilanteen mukaan)
  
- elinkeinoelämä (erityisesti alueella toimivat huoltovarmuus- tai muuten kriittiset toimijat)
  
- kunnat (osallistuvat lähtökohtaisesti aluehallinnon kautta tilannetiedoin)
  
- kolmannen sektorin toimijat (tukevat viranomaistoimijoita – käsitellään sen viranomaisen kautta, jolle tukitoimia kohdentuu); mikäli paikalliset rakenteet mahdollistavat, voidaan mukaan ottaa yksi kaikkia vapaaehtoistoimijoita edustava taho.

Yllä olevassa luettelossa mainitut toimijat voidaan jaotella paikallisesti soveltaen myös alueen tilannehuoneen turvallisuustoimijoiden ja aluehallintoviranomaiseen liittyvien prosessien välillä. Keskeistä on kuitenkin pitää varsinaiset turvallisuusviranomaiset alueen tilannehuoneessa. Esimerkissä yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan muodostamisesta on malli toteutetusta jaotelusta.

Tilannekuvan tuomisen pohja – toimijan ”one-pager” (toimija tuo tiedot tällä pohjalla + kartalla tilannehuoneeseen)

Aikajänne: nykytila. TOIMIJA: \_\_\_\_\_

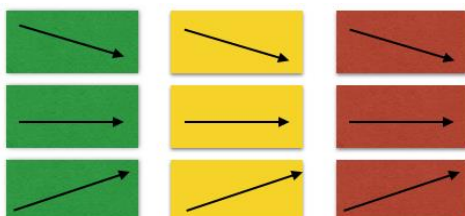
Nykytilanne (voimavarojen riittävyys)

Resurssitilanne (yleisesti)

Käytössä olevat omat resurssit

- voimavarat (kuormitus, lepo)
  
- reservit / lisävoimavarat
  
- palvelutason muutokset
  
- tukitarpeet
  
- vapaaehtoisten käyttö tukemiseen
  
- suunnitellut operaatiot

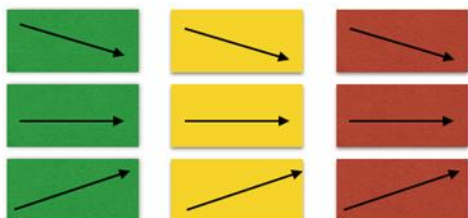
**Yhteenveto**



Nuoli = tilanteen arvioitu kehityssuunta  
 Väri = nykytilan kuvaus

Tähän taulukkoon yhdistetään toimijoiden alueelliseen tilannehuoneeseen tuomat tiedot. Yleistilannetta ilmaistaan värillä ja nuolella sekä tarkennetaan tarvittaessa erityishuomioilla. Tämä taulukko toimii vaiheen 1 yhteenvetona ja pohjana vaiheen 2 työskentelylle yhdessä kansioitujen alkuperäisten tietolomakkeiden kanssa.

<b>Alueellisen tilannekäsityksen muodostaminen – vaiheen 1 yhdistelmä</b>		
<i>toimija</i>	<i>yhteenveto</i>	<i>erityishuomiot</i>
<i>Esimerkki</i>	pysyvä	
xx Poliisilaitos		
yy Poliisilaitos		
xx SHP		
yy Pelastuslaitos		
xx Joukko-osasto		
yy Rajavartiosto		
xx Merivartiosto		
yy Tulli		
xx		
yy		



**Kehittyvä = nuoli ylös**  
**Heikkenevä = nuoli alas**  
**Pysyvä = vaakanuoli**

**Nuoli = tilanteen arvioitu kehityssuunta**  
**Väri = nykytilan kuvaus**



**Alueen tilannehuoneen tuote – alueen ”one-pager”. Tämän lisäksi yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva.**

**Aikajänne: MAX 30 vrk**

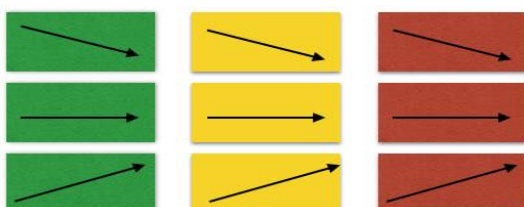
**Arvio tilanteen kehittymisestä (ja tunnistettu uhka).**

**Kokonaisresurssit ja niiden kehitys ja riittävyys.**

**Yhteiset tapahtumat ja operaatiot (suunnitelmatilanne) (tämä kohta noin 5–7 vrk).**

**Alueen yhteinen sanoma.**

**Yhteenveto**



**Nuoli = tilanteen arvioitu kehityssuunta  
Väri = nykytilan kuvaus**

## Tilannekäsityksen muodostumisen kuvaajat

Oheisen kuvan mukainen nuolen ja värin yhdistelmä tulee liittää kaikkiin tuotteisiin tilannekehityksen visualisoimiseksi ja yksinkertaistamiseksi.<sup>1</sup>

**Tilannekäsitystä yksinkertaistavat kuvat**



**Laatikon väri kuvaa nykyistä tilannetta**  
vihreä = resurssit riittävät, palvelutaso normaali  
keltainen = resurssivajetta, palvelutasosta tingitty  
punainen = huono toimintakyky, vain kriittiset palvelut

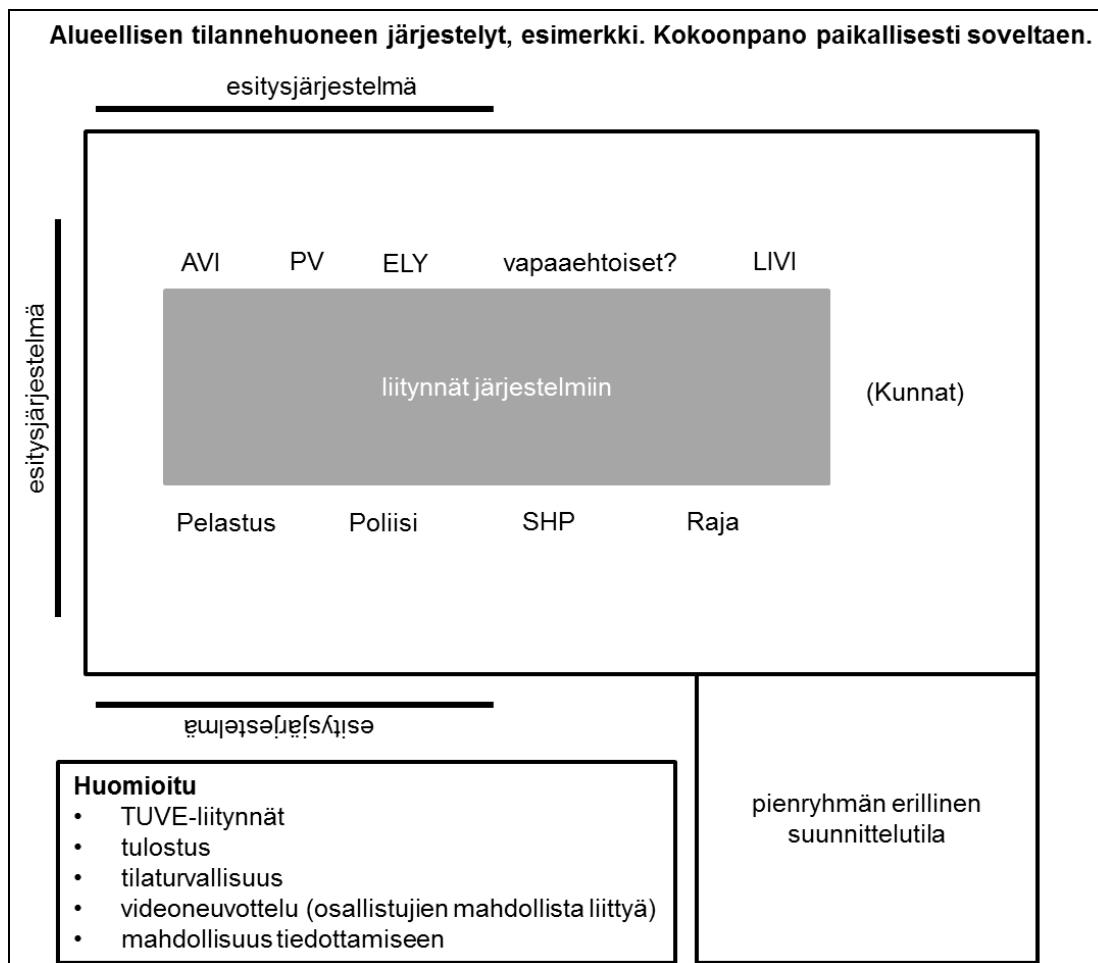
**Nuoli kuvaa tilanteen arvioitua kehittymistä toimijan kannalta.**

Kuvia käytetään yksinkertaistamaan sanomaa toimijan tilannehuoneeseen tuomassa tiedossa ja tilannehuoneen yhteisessä tuotteessa.

---

<sup>1</sup> Tällaisten värien ja nuolien käyttämiselle ei ole tutkimuksessa varsinaista tieteellistä tai teoreettista pohjaa, vaan tutkija on valinnut ne empiirisesti kokeiltaviksi konseptiin. Taustalla ovat vaikuttaneet tutkijan kokemukset mm. lääketieteellisestä triagepotilasluokittelusta, jota sovelletaan myös Rajavartiolaitoksen käytössä olevaan Vessel Triage -malliin onnettomuusalueiden tilan luokittelussa. Eri värien käytölle ei ole tässä tutkimuksessa esitetty kriteerejä eikä niiden käytöstä ole annettu esimerkkejä, koska kyseessä on geneerinen konsepti. Tämä tarkoittaa, että tilannetta kuvaavan värin ja nuolen valitsee subjektiivisen arvioon perusteella tiedon omistaja eli myös alansa asiantuntija. Toteutettaessa tilannehuoneen prosessia toiseen kertaan muuttuneilla alkuolosuhteilla värit ja nuolet skaalautuvat automaattisesti kuvaamaan kehittymistä edellisestä kerrasta.

**Alueellisen tilannehuoneen järjestelyt**



Kuvassa esitetty paikkajako ja toiminnallisuudet ovat viitteellisiä. Esimerkiksi valtion aluehallinto-viranomaisten toimialojen laajuus edellyttäne useamman asiantuntijan osallistumista. Toisaalta tässä kuvassa AVI ja ELY voidaan nähdä myös yhteyshenkilöinä, mikäli yhteiskunnan muu kokonaistilannekuva muodostetaan muualla. Oleellisin tekijä on kokoontuminen yhteisen pöydän ympärille ja tilannehuoneen työskentelyä tukevat rakenteelliset ja tekniset ratkaisut.

Liitteen 8 teksti ja kuvat ovat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tuottama kokonaisuus. Liite 8 kuvaa tilannekäsityksen ja erityisesti yhteiskunnan muun kokonaistilannekuvan muodostamisen käsitystä nykyrakentein ja nykyisen lainsäädännön perusteella Länsi- ja Sisä-Suomen Aluehallintovirastossa.

### **Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tilannekuvatoiminnon tarkoitus**

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston (LSSAVI) tilannekuvatoiminnon tarkoituksena on tukea tilannetietoisuutta ja siten päätöksentekoa, yhteiskunnan resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista sekä viestintää yhteiskunnan pitkäkestoisessa, laajalle ulottuvassa häiriötilanteessa ja poikkeusoloissa.

Tilannekuvatoiminnolla muodostetaan pidemmän aikaväliin tapahtumiin perustuvaa käsitystä useiden toimialojen ja yhteiskunnan osa-alueiden tilanteesta, yhteisvaikutuksista sekä tilanteen arvioidusta kehittymisestä. LSSAVI muodostaa tilannekuvatoiminnon viranomaisten toiminnan yhteensovittamistehtävänsä perustuen. Tehtävä korostuu tilanteessa, jossa johtovastuussa olevaa viranomaista ei ole osoitettavissa.

Sisäministeriön mukaan (Aluehallinnon turvallisuustilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen. Sisäasiainministeriön julkaisut 4/2011, 24) ”häiriötilanteissa tarve alueellisen tilannekuvan muodostamiselle voi syntyä esimerkiksi tilanteissa, joissa häiriön vaikutukset ulottuvat yksittäistä paikallistason toimijaa laajemmalle alueelle tai ovat poikkeuksellisen suuria. Poikkeusoloissa tilannekuvan muodostaminen on säännöllistä toimintaa, jolla tuetaan valtiojohdon tilannetietoisuuden muodostamista tarjoamalla valtioneuvoston tilannekeskuksen käyttöön alueellista poikkihallinnollista ja analysoitua tietoa ennalta sovituin periaattein”.

LSSAVIn tilannekuvatoiminto yhdistää yksittäisten toimijoiden ja mahdollisten muiden monialaisten tilannekuvan tuottajien tilannetietoja muodostaakseen analysoidun kuvan yhteiskunnan kokonaistilanteesta alueella. Toiminto muodostuu eri toimijoiden ja toimialojen edustajista koostuvasta asiantuntijajoukosta. Tilannekuvatoiminnon tuotos on monialainen tilannetietoisuus, joka voidaan saattaa eri tarpeita vastaaviksi katsauksiksi, kirjallisiksi raporteiksi ja tiedotteiksi.

Tilannekuvaa muodostetaan sekä alueellisen toiminnan että keskushallinnon tarpeisiin. Monialaisen tilannetietoisuuden muodostamisen prosessi mahdollistaa lisäksi sekä toimialakohtaisen että monialaisen kokoavan tilannetietoisuuden muodostamisen. Tilannekuvatoiminnolla voidaan tällöin palvella toimialojen tietotarpeiden lisäksi alueellista ja valtakunnallista monialaista toiminnan yhteensovittamista. Aluehallintoviraston vastuualueet ovat joidenkin toimialojen osalta keskeinen osa alan tilannekuvan muodostamisen prosessia.

Alueellisella tasolla tilannekatsauksia muodostetaan ensisijaisesti valmiustoimikunnalle, mikä alueellisena monialaisena toimivaltaisten viranomaisten ja muiden toimijoiden muodostamana elimenä mahdollistaa toiminnan ja resurssien käytön yhteensovittamisen yhteen sovittamisen sekä yhteisen viestinnän.

Keskushallinnolle annettavien tilannekatsausten vastaanottajia ovat monialaisen tilannekuvan osalta Valtioneuvoston tilannekeskus ja valmiuspäällikkökokous sekä toimiala / hallinnonalakohtaisten katsausten osalta ministeriöt tai keskusvirastot.

## **Tilannekuvatoiminnon organisointi**

Tilannekuvatoiminnon organisaatio koostuu eri toimialojen asiantuntijoista, jotka ovat erityisesti aluehallintoviraston ja ELY-keskusten asiantuntijavirkamiehiä sekä turvallisuusviranomaisten ja muiden toimijoiden yhteyshenkilöitä. Organisaatiossa edustettuna oleva toimialat ovat tilannesidonnaisia.

Aluehallinnon tilannekuvatoiminto on organisoitu tilannekuva-, tieto- ja viestintäryhmiksi. Tilannekuvaryhmän tehtävänä on tilannekuvan muodostaminen ja tilannekuvaraportin laatiminen. Tätä varten ryhmä kokoaa ja analysoi eri tietolähteistä saatua informaatiota. Ryhmä muodostuu toimialakohtaisista eri organisaatioiden asiantuntijoista. Ryhmän jäsenet ovat aluehallintoviraston ja ELY-keskusten henkilöstöä, joiden lisäksi muiden organisaatioiden yhteyshenkilöt tuovat edustamiensa organisaatioiden tilannetiedot osaksi monialaista tilannetietoisuutta.

Tietoryhmä tukee tilannekuvaryhmän ja viestintäryhmän toimintaa käsittelemällä tilannekeskukseen tulevan tiedon tilannekuva- ja viestintäryhmien käytettäväksi. Lisäksi tietoryhmä tekee koottuja erityisesti tilannekuvatyöryhmän tarvitsemia tietopyyntöjä, jotka kohdistuvat laajalle joukolle toimijoita. Tietoryhmän jäsenet ovat aluehallintoviraston henkilöstöä.

Viestintäryhmä tukee tilannekuvaryhmän toimintaa seuraamalla mediaa ja kokoamalla mediatilannekuvaa osaksi tilannetietoisuutta. Ryhmä voi myös seurata ja ohjata tilanteeseen liittyvän viranomaisten viestinnän yhdenmukaisuutta, jos tilanteessa katsotaan tarkoituksenmukaiseksi koota ryhmään keskeisten toimijoiden viestintävastaavat. Viestintäryhmä koostuu viestinnän asiantuntijoista. Aluehallintoviraston viestintäpäällikkö vastaa ryhmän toiminnasta.

## **Tilannekuvan muodostaminen**

LSSAVIn tilannekuvatoiminto voidaan käynnistää keskushallinnon pyynnöstä tai alueella tunnistetun tarpeen perusteella oma-aloitteisesti. Tilannekuvatoiminto pyrkii muodostamaan ensimmäisen tilannekuvan yhden vuorokauden kuluessa tilannekuvatoiminnon käynnistämisestä. Tilannekuvatoiminto on joustava menettely, jota voidaan toteuttaa omilla työpisteillä työskennellen sekä tilanteen laajuuden ja vakavuuden perusteella tarkoituksenmukaisella organisaatiolla.

Tilannetietoisuuden muodostamiseksi tarvittava tieto kerätään kunnilta, toimivaltaisilta viranomaisilta, palveluntuottajilta, keskeisen infrastruktuurin toimijoilta, järjestöiltä, julkisoikeudellisilta yhteisöiltä ja elinkeinoelämältä. Tilannekuvatoiminnon käynnistyessä tunnistetaan tilanteen kannalta oleelliset tietolähteet, luodaan yhteys tiedon tuottajiin ja sovitaan tarvittaessa säännöllisestä tilanteen aikaisesta raportoinnista sekä poikkeamaraportoinnista.

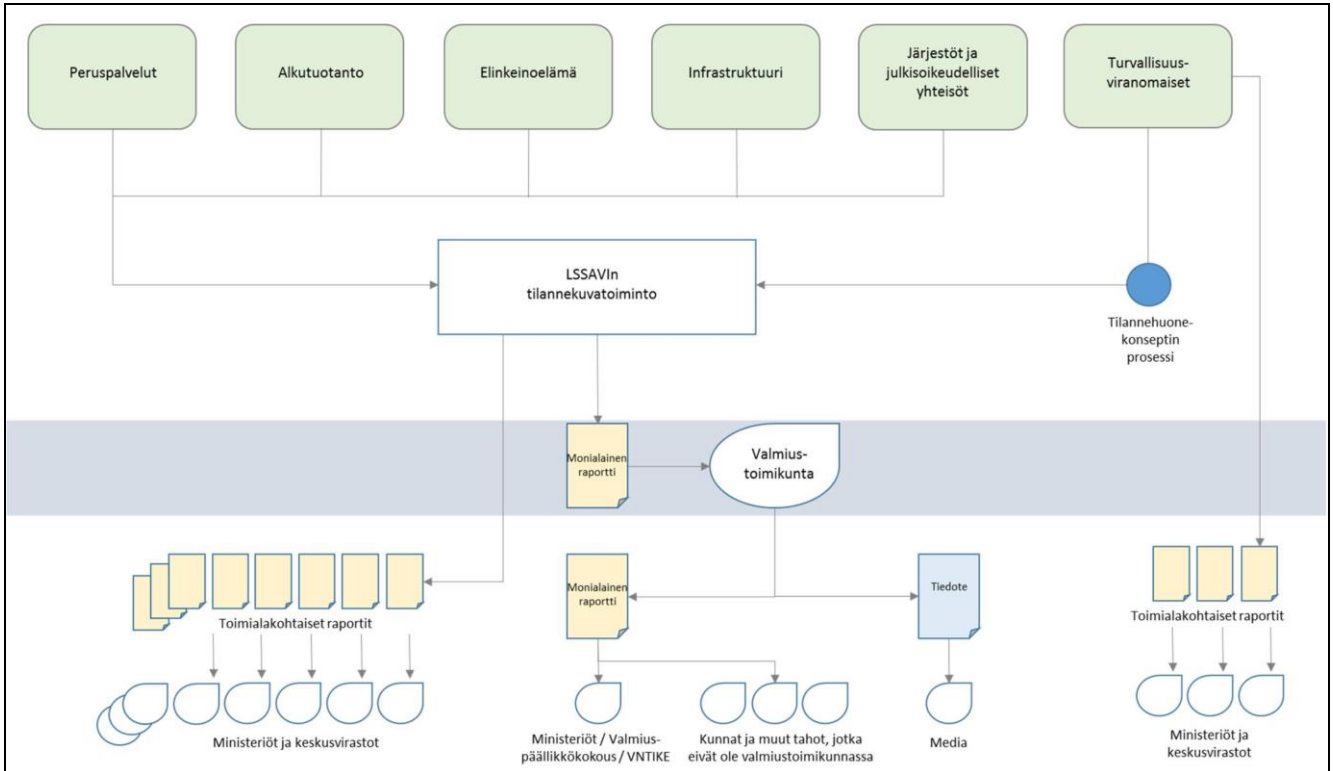
Säännöllinen raportointi noudattaa kuntien osalta esimerkiksi kuvassa 1 esitettyä rakennetta, joissa vastaukset annetaan toimialoittain. Muiden toimijoiden säännöllinen raportointi on periaatteeltaan sama, mutta alakohtaisin poikkeuksin ja tavallisesti suppeampi. Jotkin toimialat toimivat yhden tai useamman maakunnan alueen kokoisina organisaatioina, joten näiden toimialojen osalta organisaation edustaja hankkii tarvittavat tiedot omasta organisaatiostaan.

- 1) Arvio palvelujen tasosta verrattuna normaaliin  
(Normaali, Vain lain vaatima minimi/Tyydyttävä, Ei täytä lain vaatimuksia/Välttävä, Ei toimintaa)
- 2) Henkilöresurssitilanne  
(Normaalitila, Ylityöt käynnissä, Sisäiset reservit käytössä (kuten muiden toimialojen henkilöstö, eläkeläiset), Ulkopuolinen apu käytössä (ostettu, vapaaehtoisia, naapurilta tukea)
- 3) Häiriötilanteen vaikutus palvelujen ja toiminnan tasoon  
(esim. havaitut häiriöt, kyetäänkö palvelut tuottamaan, onko toimipisteitä suljettu)
- 4) Kuinka kauan kyetään toimimaan vähintään lain vaatimalla minimi-/tyydyttävällä tasolla ilman ulkopuolista apua?  
(Ulkopuolinen apu on kunnan omien tavanomaisten yhteistyömenettelyjen ulkopuolista apua, ja voi olla esimerkiksi materiaalista apua, asiantuntija-apua tai palvelutuotannon apua)  
(< Viikko, 1-2 viikkoa, Kuukausi, Kauemmin)
- 5) Mitä edellä mainitun ajan jälkeen tapahtuu?
- 6) Mitä ulkopuolista apua tarvitaan toiminnan pitämiseksi tai saattamiseksi vähintään lain vaatimalle minimi-/tyydyttävälle tasolle?
- 7) Mitä tilannetietoa kunnassa tarvitaan muilta?
- 8) Lisätietoja edellä kysyttyyn

Kuva 1. Kuntien raportointi noudattaa säännöllistä rakennetta. Kysymyksissä 1, 2 ja 4 vastataan valitsemalla vaihtoehto, ja muissa kysymyksissä annetaan sanallinen kuvaus.

Tilannekuvaryhmän toimialakohtaiset asiantuntijat muodostavat tilannetietoisuuden oman toimialansa osalta ja tekevät tässä yhteydessä tarvittavia lisätietopyyntöjä tarpeen mukaan joko itsenäisesti tai tietoryhmän toimesta laajoina kyselyinä. Toimialakohtaisen tilannetietoisuuden muodostuttua tilannekuvaryhmä kokoontuu muodostamaan monialaisen käsityksen kokonaistilanteesta. Turvallisuustoimijoiden osalta voidaan toteuttaa tilannehuonekonseptin mukaista turvallisuustoimijoiden erillistä tilannekäsityksen muodostamista, joka tuodaan valmiina alueen kokonaistilannekuvan muodostamisen työvaiheeseen. Työvaiheen keskeinen tarkoitus on tunnistaa tilanteen ja toimialojen keskinäisriippuvuudet sekä arvioida laaja-alaiseen tilannekäsitykseen perustuvia kehityssuuntia ja toimenpidetarpeita.

Tilannetietoisuuden muodostamisen ja hyödyntämisen perusprosessi on esitetty kuvassa 2. Työn tuloksena muodostuu sekä monialainen että toimialakohtaiset tilannekuvaraportit. Turvallisuustoimijoiden toimialakohtainen tilannetieto välittyy toimialan organisaatiolta keskushallintoon toimialan omin järjestelyin. Muiden toimialojen osalta toimijoita, etenkin kuntia on niin paljon, että niiden osalta tiedot kootaan putkia varten alueellisessa tilannekuvatoiminnossa.

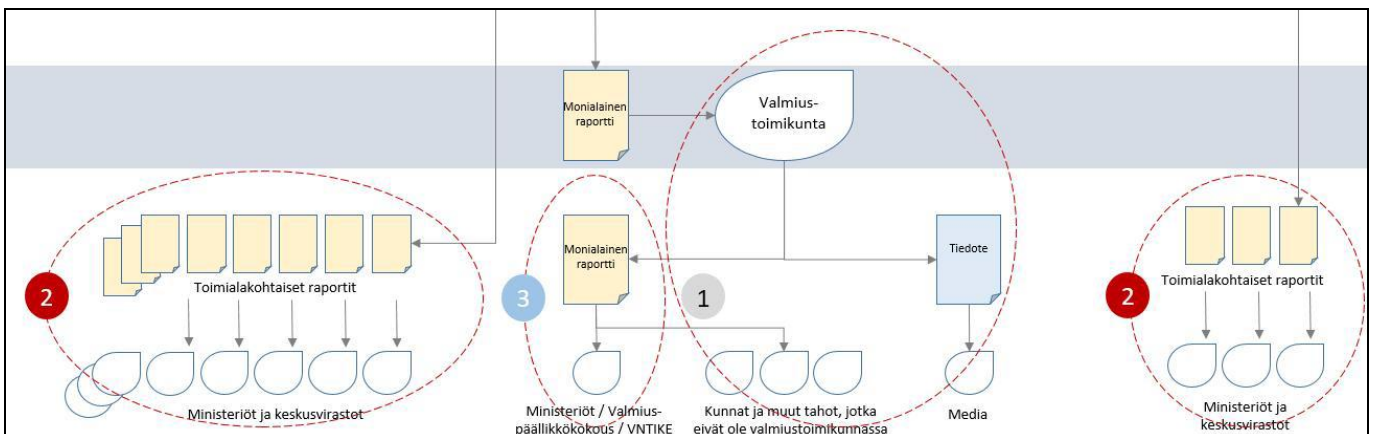


Kuva 2. Monialaisen tilannetietoisuuden muodostaminen ja hyödyntäminen.

Sininen ympyrä kuvaa tilannehuonekonseptin mukaisessa prosessissa syntyvää turvallisuustoimijoiden yhteistä tilannekäsitystä. Yläosassa esitetyt tietotyypit kuvaavat eri yhteiskunnan toiminnan osa-alueita, joiden tilanteeseen monialaisen tilannekuvan muodostaminen perustuu. Näkökulmana ovat näiden osa-alueiden toimintaedellytykset ja havainnot tilanteesta. Kullankin osa-alueella on useita eri toimijoita ja siten tietolähteitä, joiden tunnistaminen on toimialan asiantuntijan tehtävä.

### Lopputuotteet ja tilannekuvan hyödyntäminen

Tilannekuvatoiminnon lopputuote on sekä aluetason toimintaa että keskushallinnon tarpeita palveleva tilannetietoisuus, joka voidaan saattaa eri tarpeita vastaaviksi toimialakohtaisiksi tai monialaisiksi katsauksiksi, kirjallisiksi raporteiksi ja tiedotteiksi (kuva 3). Lähtökohtaisesti tilannekuva on päivittyvä kuvaus tilanteen käynnistäneistä tai keskeisistä tapahtumista, niiden välittömistä ja tulevista vaikutuksista sekä tilanteen hallitsemiseksi tarvittavista toimenpiteistä.



Kuva 3. Tilannetietoisuus palvelee sekä aluetason toimintaa (1) että keskushallinnon tarpeita (2) ja (3).

Tilannekatsaus esitellään alueelliselle valmiustoimikunnalle eri toimijoiden tilannetietoisuuden lisäämiseksi sekä keskinäisen toiminnan ja viestinnän yhteensovittamiseksi ja yhteisen tiedotteen laatimiseksi. Valmiustoimikunnalle esiteltävä kokonaistilannekuva voi noudattaa esimerkiksi seuraava rakennetta ja sisältää tarvittaessa kuvaavia taulukoita, graafeja tai karttoja:

- 1) Tilanteen keskeiset vaikutukset
- 2) Arvio tilanteen kehittymisestä
- 3) Tilanteen asettamat vaatimukset
- 4) Esitykset toimenpiteiksi

Valmiustoimikunnassa kokonaistilannekuva voidaan edelleen saattaa kirjalliseksi raportiksi keskushallintotasolle Valtioneuvoston tilannekeskukselle ja valmiuspäällikkökokoukselle sekä alueatasolla kunnille ja muille sellaisille toimijoille, joiden edustusta ei ole valmiustoimikunnassa. Lisäksi voidaan laatia tiedotteita medialle.

Keskushallintotasolle toimitettava kokonaistilannekuva voi erota rakenteeltaan valmiustoimikunnalle esiteltävästä tilannekuvasta ja olla luonteeltaan yleisemmin yhteiskunnan eri osa-alueisiin perustuva. Tilannekuva voidaan esittää esimerkiksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisen elintärkeiden toimintojen mukaisesti seuraavasti niiltä osin, kuin asia on alueellinen:

- 1) (valtion johtaminen)
- 2) (kansainvälinen toiminta)
- 3) (Suomen puolustuskyky)
- 4) sisäinen turvallisuus
- 5) talouden ja infrastruktuurin toimivuus
- 6) väestön toimeentuloturva ja toimintakyky
- 7) henkinen kriisinkestävyys

Kohdat 1) - 3) ovat asiakokonaisuuksia, joiden osalta alueilla tarvitaan tilannekuvaa keskushallinnolta. Kuvassa 2 kuvattuun prosessiin liittyy lisäksi se, että tilannetietoa tulee välittyä myös keskushallintotasolta alueelliselle tasolle. Tilannekatsausten muodostamisen ja valmiustoimikunnan kokoontumisen sykli on tilannesidonnainen, mutta se voi olla esimerkiksi viikoittainen. Kuvattulla prosessilla voidaan toimialojen ja keskushallinnon tilannetietoisuutta palvella tarvittaessa ilman valmiustoimikunnan kokoustakin.



**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**Jatkotutkinto-osasto  
Yleisesikuntaupseerikurssi 57  
Santahamina**MALLI**

22.6.2015

1(4)

## **VIRANOMAISTEN YHTEINEN KONSEPTIN KEHITYSMALLI**

### **1 Perusteet**

Konseptin kehitysmalli on menetelmä, jolla pyritään luomaan ratkaisujatus (eli konsepti) havaittuun tarpeeseen. Tarve voi syntyä ongelmasta tai mahdollisuudesta. Tarve voi olla esimerkiksi viranomaisten yhteisen toiminnan uudelleen järjestely, uuden teknologian hyödyntäminen tai muuttunut uhka. Konsepti kuvailee tunnistetun tarpeen, siihen kehitetyn ratkaisujatoksen, ratkaisuun tarvittavat järjestelyt ja resurssit sekä seurannaisvaikutukset. Viranomaisten yhteisiä konsepteja voidaan laatia eri tasoille. Konsepti voi koskea koko viranomaistoimintaa, tiettyä viranomaistasoa (keskus-, alue tai paikallistaso) tai se voi rajautua tiettyyn toiminnallisuuteen, teknologiaan tai tapahtumaan.

Tämän konseptin kehitysmallin tarkoituksena on toimia viranomaisten työkaluna laadittaessa yhteisiä konsepteja. Pyrkimyksenä on helpottaa yhteisten konseptien suunnittelua ja laadintaa. Malli ei pyri yhtenäistämään eri viranomaisten konseptointimenetelmiä, vaan tarjoamaan kaikkien ymmärtämän alustan järjestelmälliselle ja tavoitteelliselle yhteisten konseptien kehittämistyölle. Malli sisältää kuvauksen kehittämistyön yleisistä periaatteista, kehittämistyön kulusta ja konseptin rakenteesta. Malli koostuu tästä ohjeesta sekä liitteinä olevista kuvasta ja konseptirungosta. Malli keskittyy toiminnallisen konseptin kehittämiseen, mutta sitä voidaan käyttää myös muun tyyppisten konseptien laadinnassa.

### **2 Konseptin kehittämisen yleiset periaatteet**

Konseptin kehittämismallin käyttö edellyttää mallin soveltamista konseptin aiheen ja käytössä olevien resurssien mukaisesti. Alla luetellut kehittämistyössä käytettävät periaatteet toimivat soveltamisen perustana.

*Innovatiivisuuden* periaatteella tarkoitetaan tässä yhteydessä avoimuutta uusia ideoita ja ajatuksia kohtaan. Tarkoituksena on synnyttää uusia ennakkoluulottomia ratkaisuideoita käsiteltävään ongelmaan tai kehitystarpeeseen. Innovatiivisuus korostuu erityisesti kehitystyön alkuvaiheessa. Innovatiivisuutta voidaan edistää hyödyntämällä monipuolisesti eri tahojen osaamista, käyttämällä innovointia tukevia työmenetelmiä sekä avoimella ilmapiirillä.

*Tutkimuksellisella lähestymistavalla* tarkoitetaan tieteellisten ja tutkimuksellisten keinojen käyttöä ongelman asettelussa ja konseptin kehittämisessä. Lähestymistavalla varmistetaan kehitettävän ratkaisun laatu. Käytännössä tutkimuksellinen lähestymistapa tarkoittaa esimerkiksi huolellista taustaineistoon perehtymistä (kirjallisuuskatsaus), järjestelmällistä ja dokumentoitua havainnointia, analysointia ja johtopäätösten tekoa.

*Kehittämisen ja testaamisen vuorottelun* tarkoituksena on vahvistaa ja tukea kehityskelpoista ideaa ja nopeuttaa sen kehittämistä. Toisaalta tarkoituksena on keskeyttää epätarkoituksenmukaisten ideoiden kehittäminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tällä menettelyllä madalletaan kynnyksiä kokeilla alkuvaiheessa epävarmaltakin tuntuvia ratkaisuja. Testaamalla ratkaisua kehittämisen alkuvaiheessa pienennetään liian varhaisessa vaiheessa tapahtuvan käyttöönoton riskejä. Kehittämisen resurssit kohdistuvat paremmin oikeisiin asioihin ja kehittämisen tehokkuus paranee. Testaamisessa arvioidaan konseptin tavoitteiden mukaisuutta sekä toimivuutta, toteuttamiskelpoisuutta ja muiden kehittämistyössä asetettujen vaatimusten mukaisuutta.

*Yhteistyö sidosryhmien kanssa* on keskeisessä asemassa yhteisessä konseptin laadinnassa. Yhteisiin konsepteihin liittyvät viranomaiset ja konseptien merkitys eri viranomaisille vaihtelevat konseptin aiheesta riippuen. Sidosryhmät ja niiden asema on selvitettävä työn alkaessa. Tarvittavat toimijat on sitoutettava ja osallistettava jo konseptin kehityksen alkuvaiheessa.

*Dokumentointi* liittyy oleellisena osana kaikkiin edellä mainittuihin periaatteisiin ja konseptin kehittämisen vaiheisiin. Vaiheittainen kehittäminen edellyttää hyvää versionhallintaa. Nykyisessä viranomaiskentässä tapahtuvat organisaatiouudistukset ja henkilöstövaihdokset edellyttävät yhä parempaa dokumentointia kehittämisen onnistumiseksi.

### 3 Konseptin kehitysmalli

Konseptin kehitysmalli muodostuu kolmesta vaiheesta. Konseptin kehitysmalli vaiheineen on esitetty kuvana LIITTEESSÄ 1.

**Perustevaiheessa** määritetään ja tarkennetaan konseptin kehittämisen lähtökohtana oleva tarve (ongelma tai mahdollisuus). Vaiheeseen kuuluvia kokonaisuuksia ovat tausta-aineiston kokoaminen, sidosryhmien tunnistaminen sekä yhteinen aiheeseen perehtyminen. Yhteistyössä sidosryhmien kanssa kuvataan tarve ja rajataan se sekä asetetaan konseptille tavoitteet. Tausta-aineistoon perehtymisessä tulee arvioida kehitettävän ratkaisun merkitys ja toteuttamiskelpoisuus, kehittämistyön riskit sekä kehittämiseen tarvittavat resurssit. Konseptin laadinnan helpottamiseksi voidaan laatia skenaarioita (uhkamalleja) ja käyttötapauskuvauksia. Niiden avulla kuvaillaan millaisiin olosuhteisiin ja tilanteisiin konseptia on tarkoitus kehittää.

Perustevaiheen tuotteena on dokumentti (suunnitelma tai esitys konseptin laadinnasta), joka sisältää kuvauksen aiheesta ja kehitystarpeesta sekä kehitettävän ratkaisun merkityksestä. Lisäksi esitys sisältää kehittämistoiminnan tarkoituksen ja tavoitteet sekä esitykset kehittämistyön toteutuksesta. Esityksen perusteella tehdään päätös kehittämistyön aloittamisesta, aloittamatta jättämisestä tai lisäselvityksistä. Mikäli päätetään kehittämistyön aloittamisesta, seuraa päätöstä kehittämistyöryhmän muodostaminen ja kehittämisen tarkennettu suunnittelu.

**Ideointivaiheessa** on tarkoituksena luoda ratkaisuehdotuksia käsiteltävään ongelmaan. Ideointivaihe alkaa nimensä mukaisella ideoinnilla, jossa tulee ennakkoluulottomasti luoda ratkaisuehdotuksia. Ideoinnissa korostuu kokonaisvaltaisen ajattelun merkitys. Tätä helpottaa monipuolinen asiantuntijuu-

den ja kokemuksen hyväksikäyttö. Työskentelymenetelmiksi soveltuvat esimerkiksi erilaiset ryhmätyöskentelyä sisältävät seminaarit ja aivoriihet. Ideoinnissa laadittavat ratkaisuehdotukset voivat olla ½ - 2 sivun mittaisia.

Laadittuja ratkaisuja kokeillaan, testataan ja arvioidaan. Testaaminen ja arviointi tehdään etukäteen laadittuja tavoitteita ja vaatimuksia vasten. Testauksen tulokset analysoidaan ja ratkaisuehdotukset laitetaan paremmuusjärjestykseen. Ratkaisujen testausta ja analysointia seuraa päätös jatkokehittämisestä. Päätöksessä valitaan jatkokehittävät ratkaisut (2-10 kpl), käynnistetään ideointi uudelleen tai keskeytetään kehittäminen kokonaan. Ideointivaiheen lopputuotteena on siis muutama testaamisen avulla valittu alustava konsepti jatkokehittäväksi.

**Tarkennusvaiheessa** valittuja konsepteja kehitetään valmiimmaksi. Kehittämiseen voidaan käyttää seminaareja ja ryhmätyöskentelymenetelmiä. Jatkokehitettyjä konsepteja testataan ja arvioidaan kokeiluiden avulla. Testauksen tulokset analysoidaan ja ratkaisuehdotukset laitetaan paremmuusjärjestykseen. Ratkaisujen testausta ja analysointia seuraa päätös jatkokehittämisestä. Päätöksessä palautetaan konsepti tai konseptit takaisin kehitettäväksi, valitaan jatkokehittävät konseptit tai keskeytetään kehittäminen kokonaan. Näiden lisäksi voidaan esittää yhtä tai useampaa konseptia sellaisenaan käyttöönotettavaksi. Tätä "silmukkaa" toistetaan kunnes jäljellä on vain yksi konsepti. Tarvittaessa voidaan valittua konseptia tai sen osia edelleen kehittää ja testata. Toistettavien "silmukoiden" määrä riippuu käytössä olevasta ajasta ja muista resursseista sekä kehitettävän konseptin luonteesta. Viimeisen testauksen jälkeisen analysoinnin perusteella tehdään päätös konseptin hyväksymisestä. Päätöksessä konsepti hylätään, palautetaan uudelleen kehitettäväksi tai esitetään käyttöönotettavaksi. Mitä useamman kehittämissetestauskierroksen (iteroinnin) avulla konsepti laaditaan, sitä valmiimpi se on käyttöönoton kannalta.

**Konseptin kypsyydellä** (maturity) kuvataan laadittavan konseptin valmiutta. Konseptin kehitysmalli tuottaa ideointivaiheesta alkaen alustavia ratkaisuja. Alustavat ratkaisujatukset valikoituvat ja jalostuvat työskentelyn aikana yhä valmiimmiksi ja kypsemmiksi. Alkuvaiheen testaamattomista ratkaisujatuksista siirrytään kohti osittain ja täysin testattuja konsepteja. Kypsyyden kuvaaminen auttaa ymmärtämään konseptin käyttöönottoon liittyviä riskejä ja yhtenäistää konseptille asetettuja odotuksia. Konseptin kypsyyden kuvaamisella helpotetaan keskeneräisten konseptien hyödyntämistä ja konseptin laadinnan johtamista.

#### 4 Konseptin kehitysmallin soveltaminen

Kehitettäessä täysin uutta ratkaisujatusta voidaan konseptin kehitysmallia noudattaa sellaisenaan. Mallia tulee soveltaa käytössä olevien resurssien ja laadittavan konseptin laajuuden mukaisesti. Konseptin kehittämisen kesto voi vaihdella muutamista päivistä vuosiin.

Uusien ratkaisujatusten lisäksi konseptin kehitysmallia voidaan käyttää olemassa olevien käytänteiden kehittämiseen ja konseptointiin. Kehittäminen aloitetaan tällöinkin perustevaiheella. Tausta-aineistoon perehtymisessä huomioidaan olemassa olevat käytänteet ja kuvataan niiden kehittyminen.

Kehitystarpeen kuvauksessa huomioidaan alkuperäinen tarve, johon olemassa oleva käytänne (ratkaisu) vastaa. Tämän lisäksi kuvataan ne kehitystarpeet, jotka tausta-aineistoon perehtymisessä on havaittu. Konseptille asetetaan tavoitteet kuten tavallisestikin.

Voimassaolevien käytänteiden alkua voidaan pitää eräänlaisena ideointivaiheen alkupään ratkaisuna. Tämä aikaisempi ideointi tulee huomioida mahdollisten uusien ratkaisuehdotusten rinnalla Ideointivaiheen toteutuksessa. Olemassa olevista käytänteistä saadut kokemukset ja niiden perusteella tapahtunut toiminnan kehittäminen voidaan mieltää Tarkennusvaiheen kehittämisen ja testaamisen vuorotteluksi. Sovellettaessa prosessia tällä tavoin takautuvasti on varmistuttava muodostuneen käytänteen (ratkaisun) oikeasta suunnasta. Voimassaoleva käytänne on voinut muuttua ja vääristyä siten, että se ei enää palvele todellista tarkoitustaan parhaalla mahdollisella tavalla. Tällaisessa tilanteessa voimassa oleva käytänne ”palautetaan” jatkokehittäväksi. Voimassa olevaa käytännettä hyödynnetään kokonaisuudessaan tai osina. Konseptia edelleen kehitettäessä, testattaessa ja tuloksia analysoitaessa voidaan mallia noudattaa sellaisenaan.

## 5 Konseptin kehittämistyö ja sen johtaminen

Konseptin kehittäminen edellyttää vastuutahoa, joka tekee päätökset konseptin kehittämisestä, konseptityön keskeyttämisestä ja konseptin hyväksymisestä. Konseptin kehittämisen johtovastuutaholla ei ole tämän kehitysmallin käyttämisen kannalta merkitystä. Johtovastuu voi olla millä tahansa konseptiin liittyvällä osapuolella. Yleensä konseptin kehittämistä varten on välttämätöntä muodostaa merkittäviä sidosryhmiä edustava ohjausryhmä, joka tekee kehittämistyön sisällä tarvittavat päätökset. Tässä voidaan hyödyntää myös olemassa olevia yhteistyöryhmiä (esimerkkinä CBRNE-yhteistyöfoorumi).

Konseptin kirjoitustyö voidaan tehdä ryhmätyöskentelynä tai yksilövetoisena työnä. Monipuolista työryhmätyöskentelyä puoltaa laaja ja kokonaisvaltainen näkemys ongelmanratkaisuun. Riskinä ovat raskaat järjestelyt ja erilaisista lähestymistavoista johtuva työn hidas eteneminen. Yksilövetoisen työn etuna on työn nopea edistyminen, mutta haittana kapea näkemys. Lopputuloksen kannalta oleellista on riittävän kokonaisvaltainen asian käsittely ja samanaikainen työn eteneminen. Tämä vaatii ryhmätyöskentelyssä jäntevää johtamista ja yksilövetoisessa työssä asiantuntijoiden käyttöä.

Oppilasupseeri  
Kapteeni

Ville Halonen

LIITTEET 1 Kuva konseptin kehitysmallista<sup>1</sup>  
2 Konseptirunko

---

<sup>1</sup> Halosen liitteitä ei esitetä tämän tutkimuksen yhteydessä alkuperäisinä. Liitteiden soveltaminen on esitetty tutkimusraportissa ja konseptissa.

## **TIEDONKERUULOMAKE, ENSIMMÄINEN LAUSUNTOKIERROS**

Oheisiin kysymyksiin pyydetään vastaamaan asiakirjan "Alueellisen tilannekäsityksen muodostaminen - luonnos" perusteella.

1. Onko konseptin kuvailema tilannekuvan muodostamisen taso tarpeellinen? Millä perusteella?
2. Mitkä ovat organisaatiosi mahdollisuudet toteuttaa ao. mallia? Miten muuttaisit sitä paikallisissa olosuhteissa?
3. Ovatko vaiheiden keskinäinen jakaantuminen ja niiden sisältö tarkoituksenmukaiset ja toteuttamiskelpoiset?
4. Ovatko "tuotteet" (tilannetiedon tuominen ja alueen one-pager) tarkoituksen mukaisia ja toimivia? Miten kehittäisit niitä?
5. Ovatko määritellyt termit käyttökelpoisia?
6. Onko yhteisen tilannekäsityksen tavoite ymmärrettävä?
7. Vapaat kommentit?

Vastaajan nimi, tehtävä ja organisaatio:

**VASTAUKSIA KÄSITELLÄÄN LUOTTAMUKSELLISESTI JA TUTKIMUSEETTISESTI KESTÄVÄLLÄ TAVALLA.**

**TIEDONKERUULOMAKE, LAUSUNTOKIERROS II**

Oheisiin kysymyksiin pyydetään vastaamaan asiakirjan "Alueellisen tilannekäsityksen muodostaminen - luonnos" perusteella. Tässä kierroksessa keskitytään erityisesti yksityiskohtiin ja ensimmäisessä kierroksessa havaittuihin ongelmiin.

8. Onko tiedonkulku ja prosessin eteneminen toimijoiden välillä toteuttamiskelpoinen ja selkeä? (Erityisesti konseptin liite 1.)
9. Minkälaiset "tuotteet" olisivat mielestäsi käyttökelpoisia vaiheiden 2 ja 3 lopussa? (Esimerkiksi kirjallinen raportti, karttakuva, toimijoiden raportit yksissä kansissa?)
10. Miten kuvailisit konseptin aikakäsitystä oman organisaatiosi kannalta? (Erityisesti tuotteiden aikaulottuvuus ja tilannehuoneen kokoontumisvälit.)
11. Ovatko tilanteen kehittymistä kuvaavat ja yksinkertaistavat kuvat (nuoli ja väri) käyttökelpoisia ja ymmärrettäviä?
12. Ovatko määritellyt termit käyttökelpoisia (osaa termeistä muokattu edellisestä versiosta)?
13. Onko yhteisen tilannekäsityksen konseptin kokonaisuus eheä ja ymmärrettävä?
14. Vapaat kommentit?

Vastaaajan nimi, tehtävä ja organisaatio:

**VASTAUKSIA KÄSITELLÄÄN LUOTTAMUKSELLISESTI JA TUTKIMUSEETTISESTI KESTÄVÄLLÄ TAVALLA.**