

Varautuminen ja kriisien hallinta kokonaisvaltaisena ilmiönä

Harriet Lonka

Dosentti, Vaasan yliopisto, Kokonaisturvallisuus ja resilienssi
Hankejohtaja, Pohjois-Savon Kokonaisturvallisuuden klusteri



Pohjois-Savon liitto



KOKONAISTURVALLISUUDEN
KLUSTERI



Euroopan unionin
osarahoittama

Kansallisen varautumisen konseptin kehitys

Kansallisen varautumisen ohjaus turvallisuusstrategiatyöllä 2003 ->

1900-luku:
Kansallinen turvallisuus
valtionjohdon
yksinomaisella
vastuulla

Whole of Society
painotus nousee
2010 ->

Whole of Government
painotus nousee
2003 - 2006

Ulko- ja turvallisuus-
politiikka dominoi



Pohjois-Saven liitto



KOKONAISTURVALLISUUDEN
KLUSTERI



Euroopan unionin
osarahoittama

Viisas sääntely vastauksena kompleksisen toimintaympäristön haasteisiin

- Kompleksisessa tietämysyhteiskunnassa perinteinen komenna-valvo sääntely ei ole toimiva väline, vaan sääntelyä ja sääntelymekanismeja on kehitettävä jatkuvassa vuorovaikutuksessa yhteiskunnan eri osapuolten kanssa.
- Viisaan sääntelyn teorian kulmakiviä ovat vuorovaikutteisuus, yhteiskunnan tarpeiden kokonaisvaltainen huomioiminen ja sidosryhmien aktiivinen kuunteleminen.
- Viisaan sääntelyn ideaalimallissa sääntelytaakka kustannuksineen ja toteutusvastuineen jakautuu tasapuolisesti yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden kesken.



Pohjois-Savon liitto



KOKONAISTURVALLISUUDEN
KLUSTERI



Euroopan unionin
osarahoittama

Kansallinen varautuminen ja strategiatyö

- Kompleksisessa toimintaympäristössä kansallinen varautuminen ei ole enää yksittäisten toimijoiden tai viranomaisten vastuulla vaan sen tulokset syntyvät monimutkaisten vuorovaikutusketjujen ja verkostotoiminnan kautta (vrt. huoltovarmuus).
- Suomessa kansallisen varautumisen kokonaisuutta on 2000-luvun alkuvuosista lähtien pyritty koordinoimaan valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyöllä.
- Haasteina turvallisuuden omistajuus, hallinnon yhteistyö, osaaminen, tiedonhallinta.
- Kokonaisturvallisuus vs. kokonaismaanpuolustus: uusi ministerivaliokunta selkeyttämään asiaa?



Varautumisen sääntelyn muotoutuminen

- Kun varautumisen toimintaympäristö on entistä kompleksisempi, täytyy myös kokonaisuutta ohjaavan sääntelyn muotoutua uudella tavalla.
- Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyöllä on ollut jossain määrin vaikutusta lainsäädännön muotoutumiseen.
- Itsenäiset ministeriöt tekevät kuitenkin hyvin 'omansa näköistä' lainsäädäntöä. Niinpä myös varautumisen huomioiminen eri hallinnonalojen lainsäädännössä vaihtelee. (Lonka 2016)



Episteeminen hallinta ja lainvalmistelun kaleidoskooppi

- Episteemisen hallinnan ajattelumalli auttaa osaltaan ymmärtämään lainvalmistelun verkostoa, jossa havaittu ja jaettu ymmärrys toimintaympäristön todellisuudesta, tämän todellisuuden tunnetuista lainalaisuuksista ja toisaalta eri toimijoiden rooleista ja tehtävistä sekä kokonaisuuden taustalla vaikuttavista arvoarvostelmista lopulta muovaavat lopputulosta myös varautumisen sääntelyssä (vrt. Lonka ja Jalonen 2023).
- Näkökulma on erityisen hyödyllinen, kun pyritään ymmärtämään kansallisen varautumisen sääntelyn mahdollisia kehityssuuntia poikkihallinnollisen, ilmiöpohjaisen säädösvalmistelun noustessa yhä keskeisemmäksi.

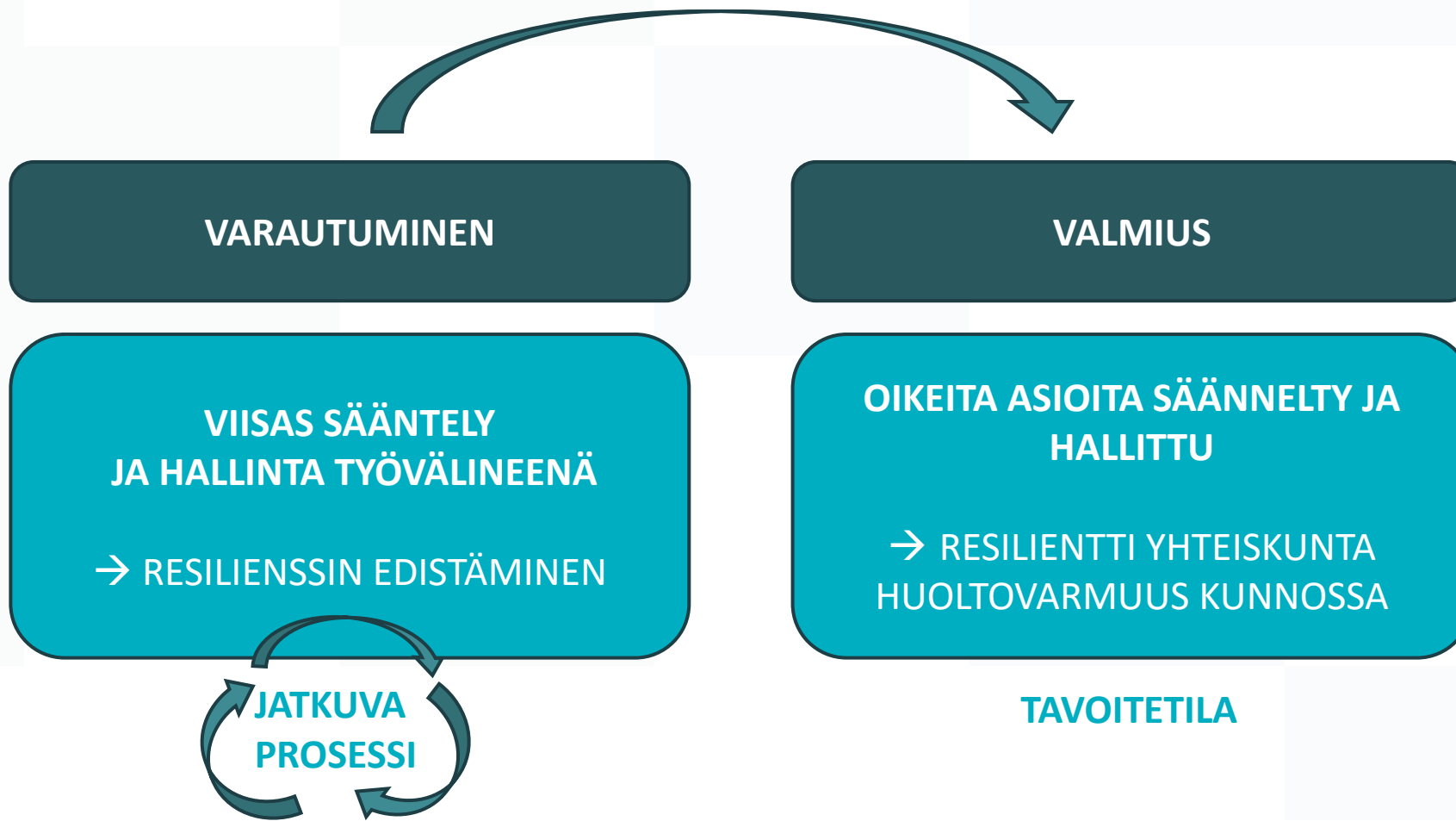


Resilienssi ja varautuminen

- Resilienssi kuvastaa turvallisuushallinnan tarkasteluissa tyypillisesti yhteiskunnan kykyä säilyttää toimintakykynsä ja kehittyä huolimatta kriiseille tai häiriötekijöille altistumisesta.
- Valtion, yhteiskunnan ja yksilöiden resilienssin edistäminen voidaan tästä määrittelystä johtaen nähdä keskeisenä osana varautumista. (Hyvönen ym. 2019)
- Informaatioresilienssin käsite kiinnittää huomion hallinnan keskinäisriippuvuuden ulottuvuuksiin informaation leviämisen ja tulkintojen kannalta toimijoiden välisissä verkostoissa (Rantamäki ja Jalonen 2021).
- Informaatioresilienssin näkökulma on erityisen hyödyllinen tarkasteltaessa kansallisen varautumisen säädösprosessia tietoperustaisena toimintana.



Viisas sääntely ja resilienssi - Varautumisesta valmiuteen -



Valmiuslaki koronapandemian sääntelystrategiana

Lähde: Lonka, H. (2023) Hallinnon Tutkimus vol. 42 nro 2 (2023).



Pohjois-Savon liitto



KOKONAISTURVALLISUUDEN
KLUSTERI



Euroopan unionin
osarahoittama

Mitä ja miksi tutkittiin?

- Valmiuslaki nähtiin sääntelystrategiana, jonka avulla on pitkän ajan kuluessa pyritty kehittämään poikkeusolojen hallinnan tarpeiden ja keinojen jäsentelyä hallinnossa, viranomaistoiminnassa ja sääntelyssä.
 - Sääntelystrategia on lähestymistapa, jolla julkinen toimija suhtautuu sääntelykysymykseen (Tala 2008)
- Keskiössä oli valmiuslain rooli ja sen suhde muuhun varautumisen lainsäädäntöön niin häiriötilanteisiin varautumisessa kuin poikkeusolojen hallinnassa.



Tarkastelun viitekehys

- Strategian viemistä käytäntöön tarkastellaan seuraavien kolmen elementin kautta (vrt. Lonka 2016)
 - Pyrkimys rationaalisuuteen
 - Julkisen arvon määrittäminen
 - Emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa.
- **Pyrkimys rationaalisuuteen** tarkastelee strategian toteutusta ja kehittämistarpeita varautumisen järjestelmän kokonaisohjauksen kannalta.
- **Julkisen arvon määrittäminen** esiintyy poikkihallinnollisuutena toiminnassa, missä arvomääritykset tapahtuvat eri toimialojen näkökulmista sekä toimialojen rajapinnoilla.
- **Emergenssiä ja kompleksisuutta päätöksenteossa** tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten eri tahojen näkemyksiä uhkakuvien kehityksestä sovitetaan yhteen sekä miten uhkakuvien muuttuminen pandemian edetessä otetaan huomioon.



Strategiatyön elementtien mukainen teemoittelu Lonka (2016) pohjalta

STRATEGIATYÖN ELEMENTIT	EMPIIRISEN ANALYYSIN TEEMAT
Pyrkimys rationaalisuuteen	Varautumisen järjestelmän kokonaisohjauksen kehittäminen Johtamisjärjestelmä Toimivaltasuhteet Johdon sitoutuminen Strategiatyö osana hallinnon toimintaa
Julkisen arvon määrittäminen	Poikkihallinnollisuus toiminnassa Kansanvaltaisuus poliittisen päätöksenteon kautta Eduskunnan rooli ministeriöiden ohjauksen kautta Kustannustehokkuus Elinkeinoelämän osallisuus Kansalaisjärjestöjen osallisuus Valmiuden joustava säätely Vastuunjako turvallisuustilanteiden mukaan Voimavarojen turvaaminen
<u>Emergenssi ja kompleksisuus</u>	Reagointi uhkakuvien muutoksiin Toimintamallit jatkuvan muutoksen oloissa Tiedonvaihdon varmistaminen Tilannekuvajärjestelmän kehittäminen Harjoituksista ja tositilanteista oppiminen

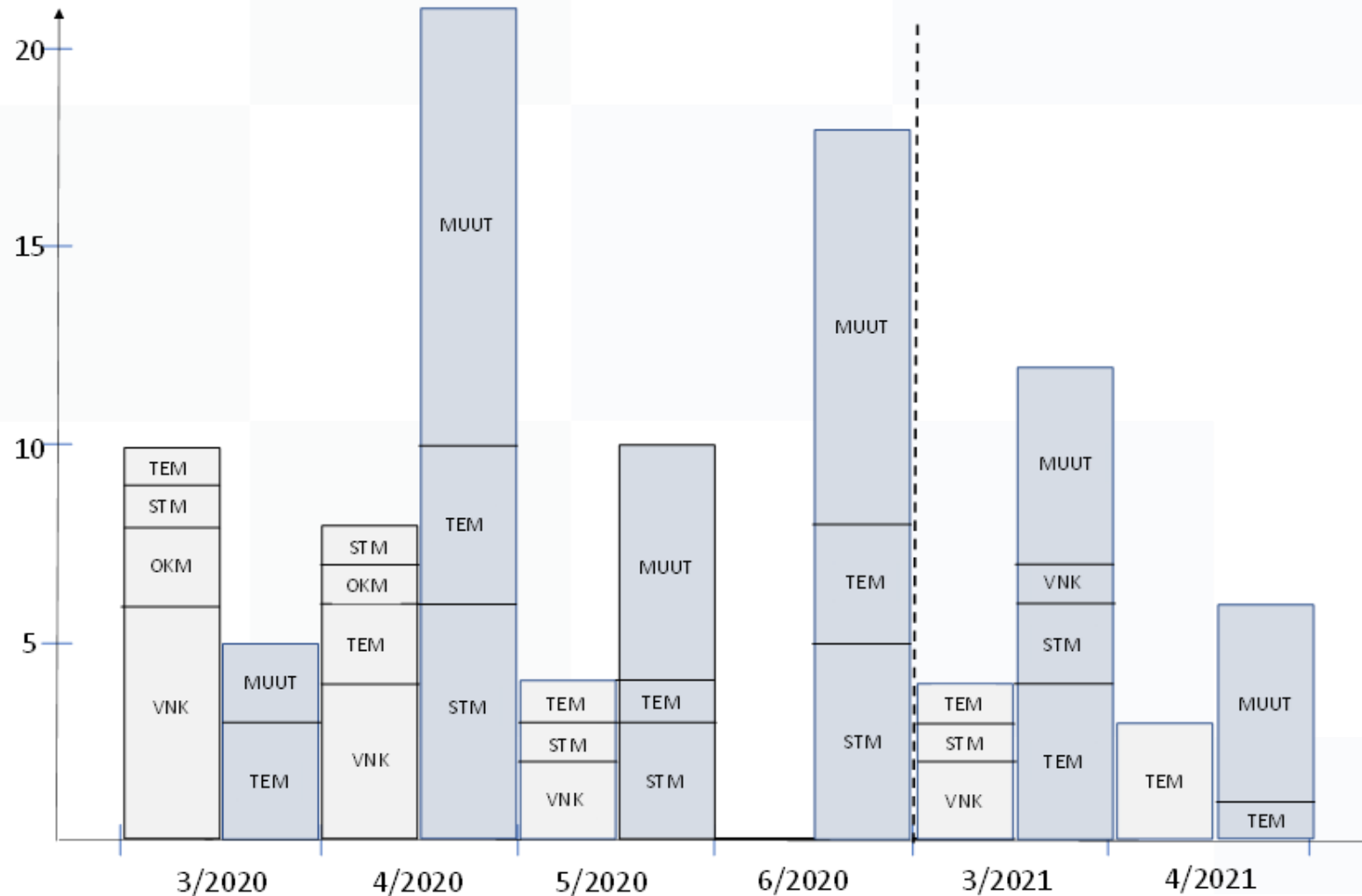


Aineisto

- Aineistona oli valtioneuvoston valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetukset ja niiden perustelumuistiot koronakriisin aikana 2020–2021 (24 kpl).
- Aineisto kuvaa käytännön tulkintoja niistä päätöksenteon elementeistä, joita lainsäätäjän oletetaan valmiuslain säätämisen yhteydessä tarkoittaneen.
- Näitä käytännön näkökohtia verrataan valmiuslain esitöissä ilmeneviin sääntelystrategisiin tavoitteisiin.
- Tutkimuksen varsinaisen aineiston ulkopuolelle on rajattu eduskunnan valiokuntien lausunnot valtioneuvoston asetuksista.



Poikkeusolojen aikana annettujen, koronakriisin hallintaan liittyvien valtioneuvoston asetusten ja hallituksen esitysten määrät ministeriöittäin



Koronakriisin hallintaa varten käyttöön otetut valmiuslain pykälät kussakin valmiuslain luvussa ja niille hallituksen esityksessä (HE 3/2008 vp) määritellyt keskeiset perustelut (1/2)

LUKU 11	Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen
86 §	Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toiminta <i>Säännöksen nojalla esimerkiksi terveyskeskuksen vuodeosaston tai vanhainkodin asukkaat voitaisiin asuttaa tiiviimmin tai siirtää toiseen vanhainkotiin, jotta laitos voitaisiin muuttaa sairaalaksi tai esimerkiksi päiväkoti avoimuudessa olevien huonokuntoisten vanhusten päiväsairaalaksi.</i>
87 §	Muu terveydenhuollon ohjaaminen <i>Pykälässä säädettäisiin lääketehaalle, lääketukkukaupalle, apteekkioikeuden haltijalle sekä yhteisölle ja yksityiselle elinkeinoharjoittajalle, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla, velvollisuus laajentaa, muuttaa tai siirtää toimintaansa.</i>
88 §	Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä terveydensuojelu <i>Poikkeusoloissa voi helposti syntyä yllättäviä tilanteita, joissa terveydenhuollon kapasiteetti ei ole riittävä hoitamaan kaikkia niitä tehtäviä, mitä normaalioloissa hoidetaan. Tällöin tehtäviä on asetettava etusijajärjestykseen ja hoidettava ensi sijassa ne potilaat, joiden sairaus tai vammat edellyttävät kiireellistä hoitoa.</i>
LUKU 13	Julkis- ja yksityisoikeudelliset palvelussuhteet
93 §	Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen <i>Terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa, pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoimessa palvelussuhteen ehdoista voidaan poiketa 1 momentissa tarkoitettulla tavalla väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden vuoksi myös 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.</i>
94 §	Irtisanomisoikeuden rajoittaminen <i>Momentin soveltaminen olisi kuitenkin rajoitettu suuronnettomuus- ja pandemiatapauksissa erityisen keskeisiin toimintoihin: terveydenhuoltoon, sosiaalitoimeen, pelastustoimeen ja hätäkeskustoimintaan. Irtisanomisoikeutta voitaisiin tällöin rajoittaa väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden vuoksi.</i>
LUKU 14	Työvelvollisuus
	<i>Yleinen työvelvollisuus voitaisiin ottaa käyttöön vain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Terveydenhuollon työvelvollisuutta koskevia säännöksiä voitaisiin kuitenkin soveltaa myös 3 §:n 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.</i>
95 §	Työvelvolliset <i>Yleiseen työvelvollisuuteen voitaisiin turvautua, jos työnvälityspakko ja irtisanomisoikeuden rajoittaminen eivät olisi riittäviä toimenpiteitä valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi. Valtioneuvosto arvioisi toimenpiteiden riittävyttä käyttöönottoasetusta antaessaan</i>
<u>96 – 103 §</u>	Työvelvollisen ilmoittautumisvelvollisuus; Työmääräys; Työmääräyksen antamisen rajoitukset; Työmääräystä annettaessa huomioon otettavat seikat; Työvelvollisuussuhde; Työvelvollisuussuhteen ehdot; Työnantajan tietojenantovelvollisuus; Työvelvollisuusrekisteri



Euroopan unionin
osarahoittama

Koronakriisin hallintaa varten käyttöön otetut valmiuslain pykälät kussakin valmiuslain luvussa ja niille hallituksen esityksessä (HE 3/2008 vp) määritellyt keskeiset perustelut (2/2)

LUKU 15	Hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa
106 §	Hallintoviranomaisten viestintä poikkeusoloissa <i>Ehdotetun 1 ja 2 momentin toimivaltuuksia voitaisiin käyttää kaikissa 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. 1 mom: Väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi poikkeusoloissa valtionhallinnon viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa perustaa Valtion viestintäkeskus. 2 mom: Valtioneuvoston kanslia ja Valtion viestintäkeskus voivat antaa viestinnän sisältöä koskevia määräyksiä valtionhallinnon viranomaisille.</i>
107 §	Toimivallan ratkaiseminen <i>Pykälässä säädettäisiin hallinnonalojen välisen ja hallinnonalojen sisäisen toimivaltaristiriidan ja toimivaltaa koskevan epätietoisuuden ratkaisemisesta. Valtioneuvostosta annetussa laissa on vastaavat säännökset toimivallan ratkaisemisesta ministeriöiden välillä. Valtioneuvostosta annetun lain säännökset eivät kuitenkaan koske ministeriöiden alaisten hallintoyksikköjen toimivaltakysymyksiä. Poikkeusoloissa voidaan tarvita toimivallan nopeata yksiselitteistä ratkaisua myös tilanteissa, joihin ei ole normaalioloissa säännöksiä.</i>
109 §	Opetus ja koulutus <i>Poikkeusoloissa saattaa myös esiintyä tilanteita, joissa kaikista normaalioloissa hoidettavista opetukseen ja koulutukseen liittyvistä tehtäviä ei pystytä huolehtimaan. Jotta tällaisissa tilanteissa voitaisiin keskittyä opetuksen ja koulutuksen ydintehtäviin, 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka nojalla voitaisiin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla rajoittaa eräitä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien velvollisuuksia.</i>
LUKU 17	Väestönsuojelu ja evakuointi
118 §	Liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi <i>Kielto tai rajoitus voitaisiin asettaa vain, jos se olisi välttämätöntä ihmisen henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Kieltoa tai rajoitusta voitaisiin soveltaa esimerkiksi, jos jollakin alueella säteilyarvot olisivat kohonneet vaarallisen korkeiksi ydinvoimalaonnettomuuden seurauksena. Koska pykälässä tarkoitettut toimenpiteet saattavat rajoittaa liikkumisvapautta varsin huomattavasti, olisi kiellon kesto rajattu kolmeen kuukauteen kerrallaan.</i>

Koronan vuoden 2020 poikkeusolojen valmiuslain käyttöön- ja soveltamisasetusten perustelujen jäsentely strategian eri elementtien mukaan (1/2)

<u>Valmiuslain osa/ Strategian elementit</u>	<u>Rationaalisuus</u>	<u>Julkinen arvo</u>	<u>Emergenssi ja kompleksisuus</u>
<u>Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Tilanteen hallinnan vaatima johtamisen toimivaltuuksien tarve. - Lainsäädännön kokonaisuuden toimivuus ja lisävaltuudet normaalilainsäädännön lisäksi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mahdollisuudet valmiuden joustavaan säätelyyn. - Hallinnon erilaiset toimien soveltamistavat ja näiden vaikutus erityisesti heikoimmassa asemassa olevien yksilöiden tilanteeseen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tilanteen yllätyksellinen muuttuminen siten, että normaaliolojen sääntely ei enää riitä. - Kriittisten toimintojen turvaamisen tarve.
<u>Julkis- ja yksityisoikeudelliset palvelussuhteet</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Riittävän henkilömäärän turvaaminen sääntelyn avulla. - Suomea sitovien <u>ky-</u>sopimusten noudattaminen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kansalaisille tarjottavien välttämättömien palveluiden ja toisaalta henkilöstön työturvallisuuden ja terveyden turvaaminen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tilanteen muuttuminen työvoiman tarpeen kannalta luoden uusia uhkakuvia sekä toimenpiteiden kompleksinen keskinäisriippuvuus.
<u>Työvelvollisuus</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Työnantajan riittävän henkilöstömäärän varmistaminen, mikäli säädöksen käyttö muiden keinojen lisäksi välttämätöntä. - Toimivaltuuksien oikeasuhtainen käyttö. 	<ul style="list-style-type: none"> - Terveydenhuollon resurssien turvaaminen, väestön suojaaminen ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. - Ihmisten hoivan ja yhteisöjen turvallisuuden varmistaminen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Epidemian levitessä varautuminen myös työvelvollisuuden soveltamiseen. - Uhka kriittisten palvelujen toiminnalle ja asiakas- ja potilasturvallisuudelle.

Koronan vuoden 2020 poikkeusolojen valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetusten perustelujen jäsentely strategian eri elementtien mukaan (2/2)

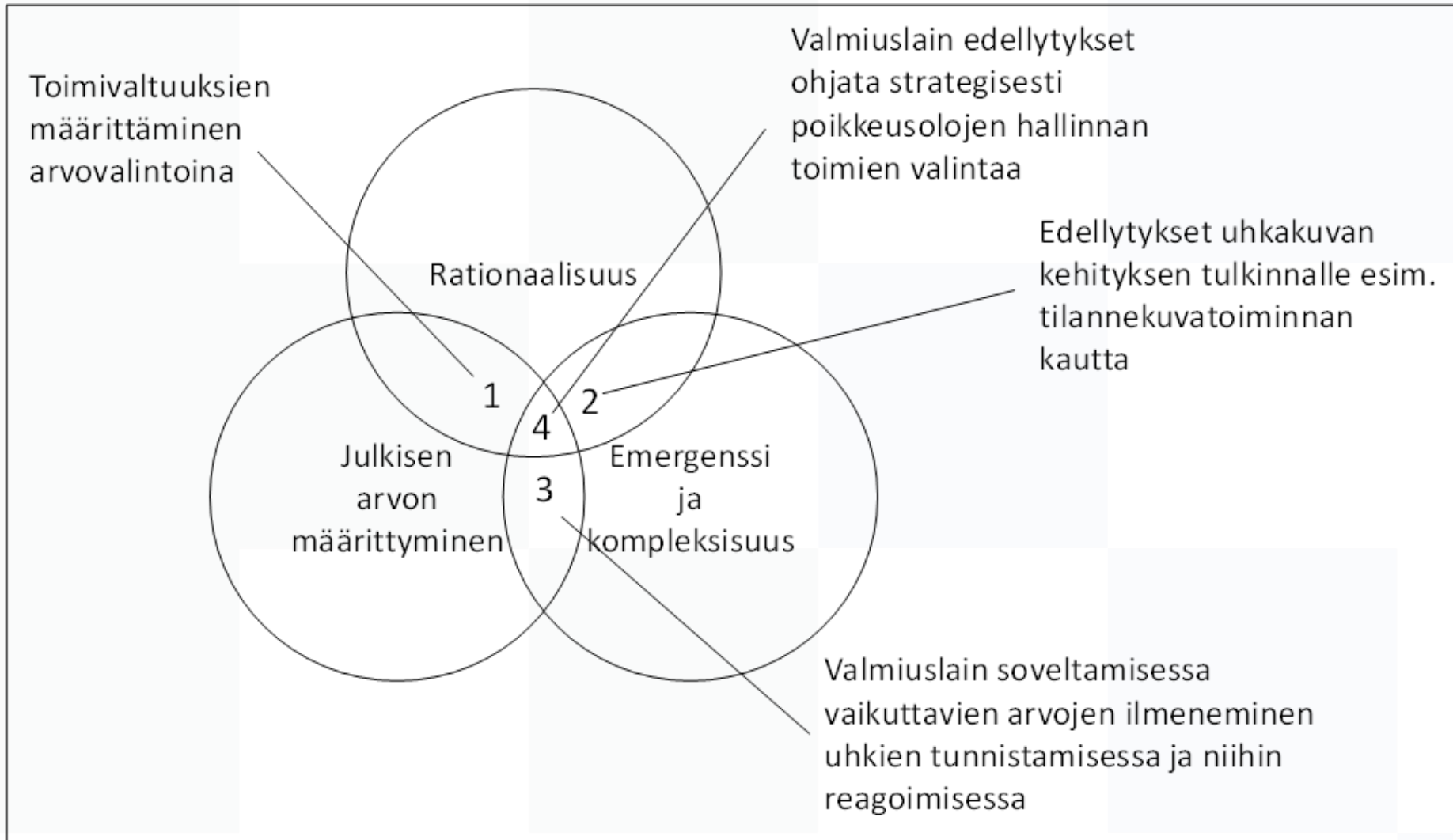
Rationaalisuus

Julkinen arvo

Emergenssi ja kompleksisuus

	Rationaalisuus	Julkinen arvo	Emergenssi ja kompleksisuus
Hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa	<ul style="list-style-type: none"> - Hallinnon keskinäinen vastuunjako keinona voimavarojen turvaamiseen. - Rationaalinen punninta opintojen viivästymisen ja työvoiman saatavuuden välillä. 	<ul style="list-style-type: none"> - Koronatartunnan riskin vähentäminen ja siten terveydensuojelun priorisointi. - Erityisessä tarpeessa olevien palveluiden varmistaminen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tarve ehkäistä koronaviruksen leviämistä ja siihen liittyviä uhkia.
Väestönsuojelu ja evakuointi	<ul style="list-style-type: none"> - Toimen arvellaan hidastavan merkittävästi viruksen leviämistä ja nähdään siis olevan rationaalinen toimi varautumisen kokonaisuuden ohjaamiseksi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Viruksen valtakunnallisen leviämisen hidastaminen tehohoidon kapasiteetin ja terveydenhuollon toimintakyvyn varmistamiseksi sekä tartunnan saaneiden hengen ja terveyden turvaamiseksi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Radikaali toimi reaktiona uhkatilanteen muutokseen. - Käytetty keino oli täysin vastakkainen kuin valmiuslaissa alun perin kuvattu.





Strategian eri elementtien liittymäpintoja tarkasteltaessa valmiuslakia koronan sääntelystrategiana valmiuslain pykälien 106 ja 107 soveltamisessa.



Pohjois-Savon liitto



KOKONAISTURVALLISUUDEN
KLUSTERI



Euroopan unionin
osarahoittama

Havainnot

- 2011 voimaan tulleen valmiuslain kyky erotella erityyppisiä kriisitilanteita ja niiden vaikutuksia toisistaan oli heikko. Samoin sääntelyn kyvykkyys reagoida kriisin aikana tapahtuvaan tilanteen jatkuvaan muuttumiseen oli haaste.
- Johtamisessa olennaista on eri toimialojen osaamisen nivominen ennakoivasti mukaan valtioneuvoston tason kriisivarautumiseen (tässä STM, TEM, OKM).
- Arvonäkökulmat tulisi kirjoittaa julki selkeämmin lainsäädäntöaineistoissa, jotka sitovasti ohjaavat hallinnon toimintaa varauduttaessa häiriö- ja kriisitilanteisiin (vrt. VNPP:t).
- Epävarmuuteen reagoivassa varautumisessa tehokkuuden ja tilivelvollisuuden sekä toisaalta adaptiivisuuden ja innovatiivisuuden tasapainottaminen on yhtä merkityksellistä kuin normaaliolojen hallinnan kehittämisessä muutoinkin.



Johtopäätöksiä

- Valmiuslaki päättyi 'paremman puutteessa' koronan sääntelystrategiaksi sillä normaaliolojen varautumisen sääntely oli jäänyt hallinnonalojen irrallisiksi kokonaisuuksiksi eikä sitä ollut tehty synergisesti yhteisiä rajapintoja etsien.
- Myös valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyöstä oli jäänyt puuttumaan sääntelyllinen kokonaistarkastelu ja seuranta.
- Valmiusharjoituksissa valmiuslain soveltamisen harjoittelu oli jäänyt liiaksi puolustushallinnon ohjaamaksi toiminnaksi, mistä johtuen muiden kuin perinteisten turvallisuustoimialojen tarpeet ovat näissä jääneet katveeseen (vrt. Sitra 2021).
- Suunnitteilla oleva valmiuslain uudistus vaatisi pohjatyökseen laajemman normaaliolojen varautumisen sääntelyn läpikäynnin.
- Tarvitsisimmeko kenties varautumisen sääntelyn kodifikaatiohankkeen?



Lähteitä

- Lonka, H. 2016. *Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana*. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 129. University of Eastern Finland.
- Lonka H., Laitinen K., Huhtinen A., Wähä S., Paasonen, J. ja Keinänen, A. 2020. *Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2020:28.



Pohjois-Savon liitto



KOKONAISTURVALLISUUDEN
KLUSTERI



Euroopan unionin
osarahoittama