



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Miia Saarimäki

## **Aluehallintovirasto kokonaisturvallisuustoimijana**

Implementaatioteoreettinen näkökulma Länsi- ja Sisä-Suomen  
aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimijuuteen

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisjohtamisen pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2021

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Miia Saarimäki		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Aluehallintovirasto kokonaisturvallisuustoimijana: Implementaatio- teoreettinen näkökulma Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimijuuteen		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisjohtaminen		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Esa Hyyryläinen		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2021	<b>Sivumäärä:</b>	91

---

**TIIVISTELMÄ:**

Kokonaisturvallisuudella pyritään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen. Yhteiskunnan voimavaroja hyödynnetään kokonaisturvallisuustyössä aina valtion johdosta paikallistasolle saakka, yli toimialarajojen. Kokonaisturvallisuuden toteuttamiseen osallistuu näin ollen suuri määrä eri toimijoita. Tämä pro gradu -tutkielma tarkastelee Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tehtävää ja roolia suhteessa kokonaisturvallisuuteen sekä viraston kokonaisturvallisuustoimijuutta implementaatioteorian näkökulmasta. Tutkimuksen tarkasteluajankohta on vuodesta 2010 vuoteen 2020.

Kokonaisturvallisuuden käsitteen määrittelyä lähestytään tutkimuksessa turvallisuustutkimuksen kautta. Tutkimuksen teoreettisena viitekehysenä toimii implementaatioteoria. Kokonaisturvallisuustyön implementaatiota tarkastellaan kolmannen implementaatiotutkimussukupolven näkökulmasta. Tutkimusaineiston keräämiseen on käytetty dokumenttianalyysejä sekä asiantuntijoille kohdistettuja täsmäryhmähaastatteluja. Tutkimuksessa analysoidaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston asiakirjat on valittu harkinnanvaraisesti ottaen huomioon se, kuinka paljon ne avaavat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston roolia ja tehtävää suhteessa kokonaisturvallisuustyöhön sekä ilmentävät työn implementaatiota. Tutkimusaineisto on analysoitu dokumenttianalyyseillä eli sisällönanalyysein ja teemoittelun keinoja käyttäen.

Tutkimus osoittaa, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto käsittää kokonaisturvallisuustehtävikseen sen lakisäateisten turvallisuustehtävien ja perustehtävän toteuttamisen sekä tilannekuvatyön. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston rooli suhteessa kokonaisturvallisuuteen ilmenee koordinoivana sekä objektiivisuutta painottavana. Koordinoiva rooli ilmenee erityisesti alueellisen kokonaisturvallisuustyön yhteensovittamisen kautta. Näin ollen myös roolin osalta tukeudutaan osittain aluehallintoviraston lakisäateisiin turvallisuustehtäviin.

Implementaation osalta kokonaisturvallisuustyön toteuttaminen ilmenee Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa tarkastelussa käytetyn kolmannen implementaatiokolmen näkökulmasta. Kokonaisturvallisuustyön toteuttamisessa keskushallinnon antamat raamit työn toteuttamiselle yhdistyvät alueellisiin ja paikallisiin näkökulmiin ja tarpeisiin. Ylhäältä tuleva ohjaus on tarkasteluajankohtana ollut esimerkiksi toimintaohjelman muodossa ja tulosohjausta. Kokonaisturvallisuustyöhön kohdistunut ohjaus on huomioitu Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa, mutta sen vähäisyyden myötä virastolla on ollut tilaa toimia paikallisista ja alueellisista lähtökohdista käsin ja näin ollen synnyttää alueelle kokonaisturvallisuuden toimintapolitiikkaa.

---

**AVAINSANAT:** kokonaisturvallisuus, laaja turvallisuus, yhteistoiminta, yhteensovittaminen, implementaatio, aluehallinto

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Johdanto tutkimusaiheeseen	6
1.2	Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja rakenne	9
2	Kokonaisturvallisuus – yhteistä turvallisuutta toteuttamassa	12
2.1	Turvallisuuden käsite ja sen ulottuvuudet	12
2.2	Kokonaisturvallisuus turvallisuuskäsityksenä	14
2.3	Tutkimuksen näkökulma turvallisuuteen	19
3	Implementaatiotutkimus ja -teoria	21
3.1	Implementaatiotutkimuksen kehittyminen	21
3.2	Implementaatiotutkimukselle keskeisiä käsitteitä	22
3.3	Implementaatioteoriat sukupolvittain	25
4	Tutkimusaineisto ja menetelmälliset lähtökohdat	32
4.1	Tutkimusaineisto	32
4.2	Dokumenttianalyysi	34
4.3	Täsmäryhmähaastattelu	36
4.4	Analyysin toteuttaminen	39
4.5	Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys	45
5	Tutkimustulokset	48
5.1	Aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimintaa ohjaava perusta	48
5.2	Kokonaisturvallisuustehtävä ja -rooli tutkimusaineiston valossa	58
5.3	Kokonaisturvallisuustoimijuus implementaatioteorian näkökulmasta	63
6	Lopputarkastelu	70
6.1	Johtopäätökset	70
6.2	Jatkotutkimushaasteet	75
	Lähteet	77
	Liitteet	87
	Liite 1. Täsmäryhmähaastattelu	87



## Kuvat

Kuva 1. Toiminnan suunnittelun ohjaaminen bottom up -näkökulmasta.	69
--	----

## Taulukot

Taulukko 1. Toimeenpanotutkimustraditiot pelkistäen.	30
Taulukko 2. Dokumenttianalyysin tiedonkeruun päävaiheet.	40
Taulukko 3. Teemoittelu LSSAVIn kokonaisturvallisuustehtävästä ja -roolista.	59
Taulukko 4. Teemoittelu LSSAVIn kokonaisturvallisuustyön implementaatiosta.	64

## Lyhenteet

AVI	Aluehallintovirasto
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
LSSAVI	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
SM	Sisäministeriö
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö

# 1 Johdanto

## 1.1 Johdanto tutkimusaiheeseen

Sanna Marinin hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetaan kansalaisten turvallisuuden tunteen vahvistaminen sekä turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn varmistaminen. Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tiimoilta keinoiksi tavoitteen saavuttamiseksi esitetään esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta huolehtimista sekä ihmisiin kohdistuvien oikeudenloukkauksien torjumista. Erityistä huomiota katsotaan tarpeelliseksi kiinnittää turvallisuuden parantamiseen sekä uudenlaisiin turvallisuusuhkiin varautumiseen ja turvallisuuden kokemuksen vahvistamiseen. (Valtioneuvosto, 2019, s. 77–78.)

Loppuvuodesta 2019 koronapandemia aiheutti yhä meneillään olevan globaalin turvallisuuskriisin nostaten kokonaisturvallisuuden teeman päivittäiseksi yhteiskunnalliseksi keskustelunaiheeksi. Pandemian hoito on alusta saakka vaatinut monien eri osaamisalojen, tehtävien sekä viranomaisten toimia (Laitinen, 2020, s. 231). Se on testannut kokonaisturvallisuustyön toimivuutta yhteiskunnassamme perin pohjin paljastaen kehityskohteita mutta myös osoittanut kokonaisturvallisuustyön tarpeellisuuden.

Kokonaisturvallisuus käsitetään osaksi laajaa turvallisuuskäsitystä. Valtaosa aikaisemmista tutkimuksista painottuu nimenomaan laajaan turvallisuuskäsitykseen, kokonaisturvallisuus sitä vastoin on käsitteenä suhteellisen tuore (Branders, 2016, s. 16). Kokonaisturvallisuudessa oleellista on koko yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen aina valtion johdosta paikallistasolle saakka (Valtioneuvosto, 2010, s. 9). Turvallisuusympäristön muutos ja monimutkaistuminen on lisännyt yhteistyön tarvetta eri toimijoiden kesken (Lonka ja muut, 2020, s. 17–18; Laitinen, 2020, s. 225). Turvallisuusuhkiin vastaamisen edellytyksenä pidetään monialaista kansallista sekä syvempää kansainvälistä yhteistyötä (Lonka ja muut, 2020, s. 17–18).

Pandemia on nostanut myös aluehallintoviraston (AVI) roolia turvallisuustoimijana paremmin kansalaisten tietoisuuteen. Aluehallintovirastot perustettiin 1.1.2010 toteutuneen aluehallintouudistuksen yhteydessä. Uudistuksen tarkoituksena oli madaltaa hallinnon toimialarajoja sekä lisätä resurssien yhteiskäyttöä. Kuudesta valtionhallinnon silloisesta alueellisesta organisaatiosta muodostettiin uudistuksessa kaksi organisaatiota: aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ympäristökeskukset. Uudistuksen yleisenä tavoitteena oli muodostaa toiminnaltaan tuloksellinen ja tehokas kansalais- ja asiakaslähtöinen aluehallinto. (Sisäministeriö, 2011, s. 8.)

Laki aluehallintovirastoista (896/2009, 2 §) määrittelee aluehallintovirastojen toiminta-ajatuksiksi alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueella hoitaen. Yhdessä muiden toimijoiden kanssa aluehallintovirasto edistää toiminnallaan muun muassa kansalaisten perusoikeuksia sekä oikeusturvaa, hyvinvointia ja turvallisuutta (Aluehallintovirasto, 2021). Laissa aluehallintovirastoista säädetään muun muassa aluehallintoviraston velvoitteista turvallisuustoimintaa koskien (Laki aluehallintovirastoista, 896/2009). Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston (LSSAVI) kokonaisturvallisuustyö käynnistyi vuonna 2012, kolmannen sisäisen turvallisuuden alueellisen toimeenpanon yhteydessä (Sisäministeriö, 2012). Kokonaisturvallisuustyö on jatkunut siitä saakka yhtäjaksoisesti Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa.

Kokonaisturvallisuuden yhteensovittamistyötä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa johtaa ylijohdaja. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan alueellinen koordinaatio puolestaan yhteensovitetaan johdon tuen yksiköstä ja pelastustoimen ja varautumisen vastuualueelta. (LSSAVI:n asiakirja-aineisto, asettamiskirje 15.5.2015.) Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto toteuttaa nykyisellään kokonaisturvallisuustehtäviä seuraavien organisoitujen ryhmien kautta: kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä, alueellinen valmiustoimikunta sekä alueellinen hyvinvointifoorumi alatyöryhmineen ja verkostoituneen. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä, alueellinen valmiustoimikunta sekä alueellinen hyvinvointifoorumi kokoontuvat säännöllisesti kahdesta kolmeen kertaan

vuodessa (LSSAVIn asiakirja-aineisto, asettamiskirje 15.5.2015). Toiminnassa on ollut vuosien aikana mukana Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen edustajia muun muassa Puolustusvoimista (joukko-osastot ja aluetoimistot), Pohjanmaan sekä Sisä-Suomen poliisilaitokselta, Länsi-Suomen merivartiostosta, Tullista, pelastuslaitoksilta, ELY-keskuksilta, maakuntaliitoista, Maahanmuuttovirastosta, sairaanhoitopiireistä, hätäkeskuksista, hiippakunnista, korkeakouluista, kolmannelta sektorilta, kunnista sekä elinkeinoelämästä (LSSAVIn asiakirja-aineisto).

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä toimii eräänlaisena kattona alueelliselle valmiustoimikunnalle ja hyvinvointifoorumille. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän tehtävänä on yhteensovittaa kokonaisturvallisuustyötä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella. Ryhmää johtaa viraston ylijohtaja ja siinä ovat edustettuina eri viranomaisten, kuntien, kolmannen sektorin sekä muiden organisaatioiden korkein johto. (LSSAVIn asiakirja-aineisto, asettamiskirje 15.5.2015.)

Aluehallintovirastojen johdolla toimivat alueelliset valmiustoimikunnat. Alueellinen valmiustoimikunta on yhteistoimintaryhmä, jonka tehtävänä on varautumisen yhteensovittaminen. (Valtioneuvosto, 2017a, s. 12.) Alueellinen valmiustoimikunta käsittelee varautumisen ja valmiussuunnittelun kokonaisuuksia kuten esimerkiksi alueella järjestettäviä valmiusharjoituksia, varautumiskoulutuksia sekä alueellisia maanpuolustuskursseja. Yhteistoimintaryhmä koostuu julkishallinnon viranomaistoimijoista. (LSSAVIn asiakirja-aineisto, asettamiskirje 15.5.2015.)

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa toimivaa alueellinen hyvinvointifoorumi perustettiin tukemaan kuntien sekä muiden toimijoiden hyvinvointi- ja turvallisuustyötä sekä edistämään painopisteen siirtämistä ennakoivaan poikkihallinnollisempaan toimintaan. Alueellisen hyvinvointifoorumin tarkoituksena on parhaiden toimintatapoja etsiminen, kansalaisten hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistäminen ja lisääminen eri elämäntilanteissa sekä turvallisuuden tilan kohentaminen esimerkiksi kouluissa ja työpaikoilla. Alueellinen hyvinvointifoorumi toimii viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän sekä

kolmannen sektorin välisenä yhteistyöelimenä. (LSSAVIn asiakirja-aineisto, asettamis-  
kirje 15.5.2015.) Hyvinvointifoorumin alle organisoituneena on toiminut tutkimuksen  
tarkasteluajankohtana useita eri alatyöryhmiä ja verkostoja. Osa ryhmistä toimii aktiivi-  
sesti, toiset ryhmistä ovat luonteeltaan tarveperustaisesti aktivoitavia. Tällä hetkellä  
säännöllisesti kokoontuvia työryhmiä ovat esimerkiksi päihdehaittojen ehkäisyn ja ter-  
veyden edistämisen työryhmä, väkivallan ja rikosten ehkäisyn teemaryhmä, kansalaisten  
kriisinkestävyys ja henkinen huolto, kasvu- ja oppimisyhteisöjen turvallisuusverkotot  
sekä laajamittainen maahantulo ja kotouttaminen. (LSSAVIn asiakirja-aineisto.)

## **1.2 Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja rakenne**

Tutkimus tehdään toimeksiantona Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle ja sen on  
tarkoitus lisätä ymmärrystä kokonaisturvallisuudesta, myötävaikuttaa kokonaisturvalli-  
suuden yhteistyön kehittämiseen ja toimia pohjana Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovi-  
raston päivitettävälle kokonaisturvallisuusstrategialle. Tutkimuksen tutkimuskysymykset  
ovat seuraavat:

1. Millainen on aluehallintoviraston tehtävä ja rooli suhteessa kokonaisturvallisuuteen?
  - 1.1 Mitä lainsäädäntö ja ohjaavat asiakirjat edellyttävät aluehallintoviraston koko-  
naisturvallisuustehtäviksi?
  - 1.2 Millaista tukea aluehallintovirasto on saanut ja saa kansallisen tason strategioista,  
ohjausasiakirjoista ja lainsäädännöstä?
2. Millaisena aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimijuus ilmenee implementaa-  
titeorian näkökulmasta?

Tutkimuksessa keskitytään Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvalli-  
suustoimijuuden tarkasteluun viraston kokonaisturvallisuustehtävän ja -roolin kautta. Li-  
säksi tutkitaan viraston kokonaisturvallisuustoimijuutta implementaatioteorian näkökul-  
masta. Kokonaisturvallisuustoimijuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkea sitä toi-  
mintaa ja yhteistyötä, jota aluehallintovirasto on nimissään toteuttanut

kokonaisturvallisuuden edistämiseksi alueellaan. Luvussa 2.3. määritellään tarkemmin tutkimuksen turvallisuuskäsitystä. Tutkimuksen tarkasteluajankohta vuodesta 2010 vuoteen 2020 tarjoaa tarkasteltavaksi vuosikymmenen, joka sisältää niin kokonaisturvallisuustyön käynnistymisen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa kuin kokonaisturvallisuustyön ja -yhteistoiminnan alueellisen yhteensovittamisen vakiintumisen osaksi toimintaa sekä toiminnan kehittämisen. Koska tutkimuksessa tarkastellaan nimenomaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimijuutta, tutkimustulokset eivät ole sellaisenaan yleistettävissä koskemaan kaikkia aluehallintovirastoja.

Tutkimusaineisto koostuu kokonaisturvallisuustyöhön liittyvistä asiakirjoista sekä haastatteluaineistosta. Analyysimenetelmänä tutkimuksessa käytetään dokumenttianalyysia, joka toteutetaan sisällönanalyysin ja teemoittelun keinoin. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimijuutta tarkastellaan implementaatioteorian viitekehyksessä abduktiivista päättelylogiikkaa käyttäen (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 203). Implementaatioteorian perspektiivistä aluehallintovirasto nähdään alueellisena poliittista päätöstä toteuttavana tahona, jonka toiminnalle implementaatioteoria antaa valtuuden. Tutkimuksessa implementaatiota eli toimeenpanoa tarkastellaan kolmannen implementaatiotutkimussukupolven tulokulmasta käsin (Goggin ja muut, 1990, s. 15). Vaikka kokonaisturvallisuustyö sai Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa alkunsa toimintaohjelman alueellisesta implementoinnista, tutkimuksessa ei ole kyse ainoastaan implementaation klassisimman muodon, eli esimerkiksi lainsäädännön tai toimintaohjelman toimeenpanon tarkastelusta. Näkökulma on laaja-alaisempi, sillä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto toteuttaa kokonaisturvallisuustyötä toimialueellaan ilman kirjaimellista lakisäätöistä velvoitetta, kuitenkin lainsäädäntöön ja kansallisiin asiakirjoihin nojautuen.

Johdannossa pohjustetaan tutkimusaihetta sekä määritellään tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset. Tästä edetään kokonaisturvallisuuden käsitettä määrittävään lukuun kaksi, jonka jälkeen luvussa kolme syvennyttään tutkimuksen teoreettiseen

viitekehukseen eli implementaatioteoriaan. Luvussa neljä esitellään tutkimusaineisto ja tutkimuksen menetelmälliset lähtökohdat. Tästä siirrytään lukuun viisi käsittelemään asiakirjojen ja haastatteluaineiston analyysia. Luku pitää sisällään aineistonkeruu- sekä analyysiprosessin kuvauksen sekä tarkastelun tutkimuksen luotettavuudesta ja eettisyydestä. Luvussa viisi esitellään tutkimustulokset teemoittelun avulla. Luvussa kuusi, esitetään johtopäätökset sekä jatkotutkimushaasteet.

## 2 Kokonaisturvallisuus – yhteistä turvallisuutta toteuttamassa

Tässä luvussa avataan tutkimuksen käsitteistöä turvallisuuden sekä kokonaisturvallisuuden ja sen lähikäsitteiden osalta. Luvun lopuksi esitetään tämän tutkimuksen näkökulma turvallisuuteen.

### 2.1 Turvallisuuden käsite ja sen ulottuvuudet

Suomen kielen turvallisuuskäsite sisältää englanninkieliset konnotaatiot security ja safety (Virta, 2012, s. 121). Englannin kielen käsitteet kuvaavat osuvammin turvallisuuskäsitteen konnotaatioita sekä nyansseja: security-käsite merkitsee turvallisuuden tilaa, erityisesti vapautta esimerkiksi pelosta, vaaroista, riskeistä, huolista tai ahdistuksesta. Käsite merkitsee myös varmuutta. Termin juuret ovat latinan kielen sanoissa securitas ja secures, johdettuna sanoista se (ilman) ja cura (huoli, pelko, kipu). Safety-käsite liittyy läheisesti käsitteeseen security. Safety-käsitteellä tarkoitetaan myös vapautta vaaroista tai riskeistä. Käsitteellä on kuitenkin myös muita merkityksiä, jotka liittyvät enemmän fyysisiin olosuhteisiin kuten esimerkiksi vahingoittumattomuuteen sekä kehon ja omaisuuden turvallisuuteen. Tässä yhteydessä varmuus viittaa varmuuteen esimerkiksi järjestyksestä sekä ennustettavuuteen. (Virta, 2006, 371–373.) Virta (2011, s. 116) on määritellyt turvallisuuden käsitteen ambivalentiksi sekä paradoksaaliseksi. Käsitteen konnotaatiot voivat olla negatiivisia tai positiivisia.

*Security*-käsitteellä on ollut tapana viitata suomen kielessä erityisesti ”kovaan” turvallisuuteen, jolla on tarkoitettu tarkoituksellisesti vahingoittavalta toiminnalta suojautumista, esimerkiksi valtion suojautumista aseellista voimankäyttöä kohtaan. *Safety*-käsitteellä puolestaan on viitattu ”pehmeään” turvallisuuteen. Tällä on tarkoitettu turvallisuutta, joka ei vaaranna tarkoituksellisen toiminnan seurauksena vaan esimerkiksi onnettomuuden tai virheen seurauksena, kuten esimerkiksi potilasturvallisuus. (Sanastokeskus TSK, 2017, s. 16.)

Turvallisuus ei ole käsitteenä yksiselitteinen. Turvallisuus on kontekstisidonnaista turvallisuustutkimuksen ollessa sidoksissa aina johonkin tiettyyn tieteenalaan, sen tutkimustraditioon sekä -kenttään (Virta, 2012, s. 112–113; Lonka ja muut, 2020 s. 36). Yhtä turvallisuutta ja turvallisuuden tutkimusta ei ole olemassa. Sen sijaan kyse on turvallisuuksien eri puolien, ulottuvuuksien, ilmiöiden sekä keskinäisriippuvuuksien tutkimisesta. (Virta, 2012, s. 112–113.) Esimerkiksi tuotteiden käyttöturvallisuuden ja ympäristöturvallisuuden tutkimustraditiot ja -kentät eroavat merkittävästi toisistaan.

Turvallisuus voidaan määritellä tilaksi, jossa uhkat ja riskit ovat hallittavissa. Tällä voidaan tarkoittaa joko toimintaa, jolla uhkat ja riskit ovat hallittavissa tai sitten tunnetta siitä, että uhkat ja riskit hallitaan. (Sanastokeskus TSK, 2017, s. 16.) Useimmissa turvallisuuden määritelmässä otetaan kantaa seuraaviin seikkoihin: turvallisuuden uhkien määrittelyyn; siihen, kuinka ja kenen toimesta nämä uhat määritellään; turvallisuuden varmistamiseen ja palauttamiseen vaadittavien turvallisuustoimenpiteiden valintaan sekä mitoittamiseen että kohteena olevien osallistamiseen näissä asioissa. Jokainen määritelmä turvallisuudesta pohjautuu yhteiskunnallisiin arvostuksiin. (Heusala, 2012, s. 98.) Poliitiikan ja hallinnon kentällä turvallisuus käsitetään tavallisesti toiminnan kautta ensisijaisesti tekemiseksi, uhkien torjunnaksi sekä turvallisuuden ja yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi (Silvasti, 2017, s.266). Suomessa turvallisuuden käsitteellä tarkoitetaan yleisesti sekä yksilön turvallisuutta että kollektiivista turvallisuutta. Näin ollen turvallisuuskäsitteen laajentuminen on ollut luonnollista, vaikka myös asian monimutkaisuutta lisäävää. (Raisio, Puustinen & Jänntti, 2020, s. 397.)

Perinteisesti turvallisuus voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen (Niemelä, 2000, s. 25–26). Määrittely tapahtuu tässä yhteydessä suhteessa Suomen valtioon. Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan yhteiskunnan olotilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän hänelle turvaamista oikeuksista ja vapauksista ilman pelkoa ja turvatomuutta. (Valtioneuvosto, 2012a, s. 18). Ulkoisen turvallisuusajattelun ytimessä on valtion suojeleminen ulkoisilta uhkilta (Buzan & Hansen, 2009, s. 8). Tänä päivänä sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat kuitenkin lähes täydellisesti yhteen nivoutuneita. Tähän on

johtanut esimerkiksi maailman tietoverkottuneisuus sekä kansainvälistyminen. (Sisäministeriö, 2016, s. 38; 45.) Näin ollen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erottaminen toisistaan ei ole tavallisesti tarkoituksenmukaista (Turvallisuuskomitea, 2014, s. 19).

## **2.2 Kokonaisturvallisuus turvallisuuskäsityksenä**

Vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa esitetty toimintaympäristön muutos, hallinnon kehittyminen sekä lainsäädännölliset muutokset nostivat esiin tarpeen tarkastella suomalaisen yhteiskunnan varautumisen tilaa kokonaisvaltaisesti. Tämän suorittaakseen valtioneuvosto asetti joulukuussa 2009 niin kutsutun Hallbergin komitean laatimaan kattavan selvityksen yhteiskunnan varautumisesta turvallisuusuhkiin. (Valtioneuvosto, 2012a, s. 5.)

Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietintö luovutettiin valtioneuvostolle 22.12.2010 (Valtioneuvosto, 2012a, s. 5). Hallbergin komitea ehdotti mietinnössään, että kokonaismaanpuolustuksen sijaan käytettäisiin kokonaisturvallisuuden käsitettä. (Valtioneuvosto, 2012a, s. 74.) Toimintaympäristön muutoksen katsottiin edellyttävän sitä, että varautumista tulisi jatkossa tarkastella mahdollisimman laajan turvallisuusajattelun, kokonaisturvallisuuden pohjalta (Valtioneuvosto, 2010, s. 9). Komitea katsoi, että kokonaisturvallisuus-käsite laajuudessaan mahdollisti selkeän ja modernin tavan kuvata varautumista yhteiskunnan uhka- ja häiriötilanteisiin. Kokonaismaanpuolustuksen mallia sen sijaan pidettiin mietinnössä yhä käyttökelpoisena toimintamallina. (Valtioneuvosto, 2010, s. 74.)

Yhteiskunnan kasvavan haavoittuvaisuuden myötä elinkeinoelämän sekä kolmannen sektorin toimijoiden panos turvallisuusyhteistyössä ja varautumisessa koettiin mietinnössä yhä merkittävämmäksi. Komitea katsoi, että näiden toimijoiden rooli on otettava paremmin huomioon varautumisessa. Kaikkiaan olennaisena pidettiin sitä lähtökohtaa, että yhteiskunnan voimavaroja tulisi hyödyntää kaikki eri toiminnan tasot ja tahot huomioiden, aina valtion johdosta paikallistasolle saakka. Ensisijaisen tärkeäksi nostettiin

myös voimavarojen käytön suunnittelu sekä valmistelu yhtenä kokonaisuutena. (Valtioneuvosto, 2010, s. 9).

### *Kokonaisturvallisuus käsitteenä*

Kokonaisturvallisuus kytkeytyy turvallisuuden problemaattiseen käsitteeseen. Se pohjautuu käsitteenä toisaalta käsitykseen yhteiskunnallisesta turvallisuudesta, toisaalta kansainvälisten suhteiden näkökulmasta laajan turvallisuuden ideaan. Strategioissa kokonaisturvallisuuden käsitettä määrittää myös se konteksti, jossa suunnittelu valtionhallinnossa tapahtuu. (Branders, 2016, s. 33.) Kokonaisturvallisuuden käsite voidaan nähdä historiallisena jatkumona laajan turvallisuuden ajattelulle (Branders, 2016, s. 119–121).

Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta (2012b) määrittelee kokonaisturvallisuuden käsitteen seuraavasti:

Kokonaisturvallisuus on tavoitetilä, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhat ovat hallittavissa. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Turvaamisen toimiin kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen. (s. 7)

Sen lisäksi, että kokonaisturvallisuus on määritelty tavoitetiläksi, tulkitaan se myös hallintomalliksi. Esimerkiksi Branders ja Valtonen esittelevät Pohjoismaalaisia turvallisuus-käsitteitä vertailevassa teoksessa *Nordic Societal Security* (2021, s. 91–108) suomalaista kokonaisturvallisuuden mallia. Myös yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kokonaisturvallisuutta kuvailaan varautumisen yhteistoimintamalliksi (Valtioneuvosto, 2017a, s. 7). Brandersin ja Valtonen (2021, s. 91) mukaan suomalainen malli kokonaisturvallisuudesta edustaa tietynlaista hallinnollista mallia siitä, miten turvallisuuteen tulisi puuttua ennakoiden yhteiskunnassa sekä sen eri hallintotasoilla. Siinä korostetaan tiedon jakamista, valmiussuunnittelua ja tehokasta toteuttamista useiden eri alojen toimijoiden kesken.

Kokonaisturvallisuusmalli on monessa suhteessa hallintomalli, joka keskittyy koordinointiin, ilmiölähtöiseen lähestymistapaan ja on oikeusvaltioperiaatteen mukainen. Kokonaisturvallisuusmalli on suunnattu ensisijaisesti seuraavien asioiden toteuttamiseen: keskittyminen koordinointiin eri hallinnon tasojen sisällä sekä niiden välillä, ilmiölähtöisen lähestymistavan omaksuminen, perustuminen oikeusvaltioperiaatteeseen sekä varautumisen korostaminen (Branders ja Valtonen 2021, s. 93–94).

Kokonaisturvallisuus on ymmärretty koordinaatiota edistävänä konseptina, joka liittyy merkittävästi varautumiseen ja valmiuteen. Sen ydin on yhteisessä ymmärryksessä ja näkemyksessä, suorituskyvyn ollessa vastuuministeriöissä sekä niiden alaisissa yksiköissä. Kokonaisturvallisuus nähdään yhteistoimintamallina, joka keskittyy etenkin hallinnonalojen varautumiseen sekä haavoittuvuuksien minimointiin. (Lonka ja muut, 2020, s. 36.) Kokonaisturvallisuutta on käsitelty suomalaisissa teksteissä viranomaistoiminnan suunnittelun käsitteenä (mm. Limnéll 2009). Kokonaisturvallisuutta on pidetty esimerkiksi hallinnoimisen tapana, joka ohjaa suunnittelua ja valmiustilan ylläpitoa. (Heusala, 2012, s. 98.)

### *Laaja turvallisuuskäsitys*

Laaja turvallisuus -käsite on seurausta turvallisuuskäsitteen laajenemisesta. (Raisio, Puustinen & Jäntti, 2020, s. 394.) Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta määrittelee kokonaisturvallisuus käsitteen pohjautuvan laajaan turvallisuuskäsitykseen. Laajan turvallisuuskäsityksen katsotaan sisältävän kaikki sellaiset kysymykset, joihin liittyvät uhat voivat aiheuttaa huomattavaa vaaraa valtiolle ja kansalaisille. (Valtioneuvosto, 2012a, s. 7.) Laajan turvallisuuden käsitteessä yhdistyvät monet sisällöt, käytötarkoitukset sekä tavoitteet (Limnéll, 2009, s. 6). Laaja turvallisuuskäsitys kattaa traditionaalisen sotilaallisen uhkakuvan lisäksi erilaisia ilmiöitä, kysymyksiä ja haasteita, kuten esimerkiksi ilmastonmuutoksen, terrorismin, tartuntataudit, järjestäytyneen rikollisuuden sekä kyberhyökkäykset. (Valtioneuvosto, 2012, s. 12).

Laaja turvallisuus otettiin käsitteenä käyttöön, sillä turvallisuuden tieteellinen sekä toiminnallinen tulkinta ulottuu nykypäivänä perinteistä sisäistä ja ulkoista turvallisuutta laajemmalle. Englannin kielessä käytetyllä termillä ”comprehensive security” viitataan sekä laajaan turvallisuuteen että kokonaisturvallisuuden käsitteeseen. (Sanastokeskus TSK, 2017, s. 16.) Turvallisuuspoliittisessa viranomaiskeskustelussa sekä laaja turvallisuus että kokonaisturvallisuus ovat vakiinnuttaneet paikkansa peruskäsitteinä. Kyseisiä käsitteitä tosin saatetaan usein ajatella synonyymeina toisilleen. (Heusala, 2012, s. 96–97.)

### *Varautuminen ja valmius*

Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen erilaisissa turvallisuusolosuhteissa. Erilaisiksi varautumistoimenpiteiksi luetaan esimerkiksi valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut, valmiusharjoitukset sekä koulutus. Materiaalisella varautumisella puolestaan tarkoitetaan varautumista materiaalien saatavuusongelmiin. (Sanastokeskus TSK, 2009, s. 28.)

Valmiudella tarkoitetaan tilaa, jossa pystytään vastaamaan erilaisiin uhkiin. Tila on kyetty saavuttamaan valmiussuunnittelun tuloksena. Valmiuden yhteydessä käytetään tavallisesti valmiuden tasoa kuvaavaa asteikkoa, joka sisältää perusvalmiuden, tehostetun valmiuden sekä täysvalmiuden. Asteikko ei kuitenkaan ole standardimuotoinen, vaan huomionarvoista on, että valmiuden tasot eivät ole keskenään samanlaisia kaikissa organisaatioissa. Perusvalmiudella tarkoitetaan normaalioloissa ylläpidettävää valmiutta. Tehostetulla valmiudella tarkoitetaan valmiustilaa, joka on nostettu perusvalmiudesta, mutta joka ei toistaiseksi lukeudu täysvalmiudeksi. Tehostettuun valmiuteen siirtyminen edellyttää esimerkiksi suuronnettomuutta, jolloin tilanne ei ole hallittavissa perusvalmiuden organisaatioilla. Täysvalmiudella tarkoitetaan sellaista valmiuden tilaa, jossa on mahdollista ottaa käyttöön kaikki mahdolliset voimavarat sekä lisäresurssit. (Sanastokeskus TSK, 2009, s. 70; 73.)

### *Yhteensovittaminen ja yhteistoiminta*

Yhteensovittamisella tarkoitetaan yhteisen tekemisen muotoa, joka muotoutuu verkostossa tapahtuvasta toiminnasta, tiedon vaihtamisesta sekä toiminnoista yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tiedon vaihtaminen yhteiseksi hyväksi synnyttää verkostomaisen toiminnan. Yhteensovittamisen luonne on virallinen, mutta vähemmän sitouttava kuin esimerkiksi yhteistoiminnan, joka puolestaan on luonteeltaan virallista ja sitouttavaa. Yhteistoimintaan verrattuna yhteensovittamisessa pyritään olemassa olevien toimintojen optimoimiseen yhdessä sen sijaan että jaettaisiin merkittävästi vastuita tai resursseja. Yhteistoiminta puolestaan määrittää yhteisen tekemisen muodoksi, jonka perustan muodostaa yhteensovittaminen ja resurssien jakaminen yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. (Sanastokeskus TSK, 2017, s. 58.) Kokonaisturvallisuuden teemassa yhteensovittaminen ja yhteistoiminta ovat keskiössä varautumisen tulokulmasta.

### *Kokonaisturvallisuusajattelun ytimessä yhdessä toimiminen*

Kokonaisturvallisuusajattelussa korostuu viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyön näkökulma (Valtioneuvosto, 2017a, s. 7). Yhteistyössä keskeistä on uhkiin varautuminen sekä niiden torjunta. Yhteistyötä tehdään kansallisesti sekä yli rajojen. Merkittävässä roolissa ovat myös hallinnollinen ja lainsäädännöllinen harmonisointi sekä viranomaisten koordinaatio ja koulutus. (Heusala, 2012, s. 97.) Julkinen hallinto, viranomaiset sekä tutkimuslaitokset ja yliopistot ovat tärkeitä toimijoita varautumista koskevassa säädösvalmistelussa, kehittämisessä, ohjauksessa sekä varautumisen toimenpiteiden toteuttamisessa. Elinkeinoelämän toimijoilla on keskeinen rooli erityisesti talouden ja infrastruktuurin toimivuuden varmistamisessa sekä kasvanut rooli esimerkiksi merkittävänä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottajana. Järjestöt puolestaan ovat merkittävässä roolissa onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin varautumisen osalta. Ne ovat myös palveluntuottajia sekä vapaaehtoistoimintaa koordinoiva taho. Myös kansalaisilla on tärkeä rooli osana kriisinkestävää yhteiskuntaa. Yksilöt ovat yhä

merkittävämpiä turvallisuustoimijoita omissa valinnoissaan sekä eri yhteisöjen jäseninä. (Valtioneuvosto, 2017a, s. 8.)

Kokonaisturvallisuudella pyritään elintärkeiden toimintojen turvaamiseen (Branders & Valtonen, 2021, s. 93–94; Valtioneuvosto, 2012a, s. 7). Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat johtaminen; kansainvälinen ja EU-toiminta; puolustuskyky; sisäinen turvallisuus; talouden, infrastruktuurin ja huoltovarmuuden toimivuus; väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys (Valtioneuvosto, 2017a, s. 14). Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi, kokonaisturvallisuudelle ominaisesti, eri yhteiskunnan toimijat ennakoivat riskejä, suunnittelevat varautumista, kouluttautuvat sekä harjoittelevat yhdessä (Kielenniva, 2017, s. 9). Kokonaisturvallisuus perustuu periaatteeseen, joka asettaa keskitetyn vastuun toimivaltaiselle viranomaiselle asettaen muut asianmukaiset turvallisuustoimijat tukirooleihin (Kielenniva, 2017, s. 9; Branders & Valtonen, 2021, s. 100). Jo suunnitteluvaiheessa kaikkien asianmukaisten turvallisuustoimijoiden mukaan ottaminen varmistaa yhteisen tilannekuvan. Yhdessä tapahtuvan varautumisen harjoittelun tarkoituksena on lisätä toimijoiden välistä luottamusta sekä luonnollisesti johtaa parempaan varautumiseen. Voidaan väittää, että esimerkiksi myrskyjen ja luonnonuhkien varalle harjoittelu luo valmiudet hallita paitsi ihmisen aiheuttamia katastrofeja myös vihamielisiä hyökkäyksiä. (Branders & Valtonen, 2021, s. 100.)

### **2.3 Tutkimuksen näkökulma turvallisuuteen**

Tutkimuksessa turvallisuus käsitetään laajan turvallisuuden käsitteen kautta keskittyen tarkastelemaan sitä nimenomaan kokonaisturvallisuuden näkökulmasta. Kokonaisturvallisuus nähdään tutkimuksessa ennen kaikkea laajan toimijajoukon kanssa yhteistyössä tavoiteltavana tavoitetilana (Valtioneuvosto, 2012a, s. 7). Niin viranomaisilla, elinkeinoelämällä kuin järjestöillä ja kansalaisilla nähdään olevan oma roolinsa kokonaisturvallisuustyössä. Lisäksi tutkimus tunnistaa kokonaisturvallisuuden toimintamallin.

Kokonaisturvallisuutta ei kuitenkaan lähestytä tutkimuksessa systemaattisesti hallinnollisen mallin näkökulmasta (Branders &Valtonen 2021, s. 93–94).

Tutkimuksen turvallisuuskäsityksessä sisäisiä ja ulkoisia turvallisuusuhkia pidetään yhteen nivoutuneina eikä niitä katsota tarkoituksenmukaisiksi erottaa toisistaan (Turvallisuuskomitea, 2014, s. 19). Tämän vuoksi esimerkiksi aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusperustaa kartoittavassa luvussa 5.1 on huomioitu myös kansainvälinen tulokulma. Vaikka Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on alueellinen toimija, siihen kohdistuvat uhat ovat kansallisten uhkien lisäksi globaaleja uhkia. Kokonaisturvallisuustyöllä pyritään ylipäättään vastaamaan laajasti erilaisiin turvallisuusuhkiin.

### 3 Implementaatiotutkimus ja -teoria

Tässä luvussa avataan tutkimuksen teoreettinen tausta eli implementaatioteoria eri tutkimussukupolveen. Aluksi kerrotaan implementaatiotutkimuksen kehitymisestä sekä avataan sille keskeisten käsitteiden merkitys. Lopuksi syvennyttään tarkastelemaan implementaatioteorian kolmea eri tutkimussukupolvea ja määritellään tämän tutkimuksen näkökulma implementaatioteoriaan.

#### 3.1 Implementaatiotutkimuksen kehittyminen

Implementaatiotutkimuksen (toimeenpanotutkimuksen) tutkimussuuntauksen taustalla vaikuttaa Woodrow Wilsonin 1880-luvulla esittämä politiikka-hallinto-dikotomia eli teoria politiikan ja hallinnon erottamisesta. Wilsonin klassisen teorian mukaan poliitikot määrittelevät toimintapolitiikan, kun hallinto puolestaan huolehtii toimeenpanosta. (Wilson, 2012 (alkup. 1887), s. 16–28.)

Implementaatiotutkimuksen juuret pohjautuvat 1950- ja 1960-lukujen valtio-opilliseen policy-analyyttiseen tutkimukseen (Teittinen, 1985, s. 6; Leskinen, 2001, s. 72). Implementaatiotutkimusta pidetään policy-analyysin muunnoksena, jossa keskitytään tarkastelemaan toimintapolitiikan implementoinnin haasteita, vaikutuksia sekä selvittämään implementaatioprosessiin sisältyvien poliittisten, sosiaalisten ja institutionaalisten tekijöiden vaikutusta alkuperäisten tavoitteiden poikkeamiin. (Junnila, 2008, s. 61).

Tutkimussuuntausta alettiin nimittää implementaatiotutkimukseksi 1970-luvulla. Saman vuosikymmenen alussa tutkimussuuntaus yleistyi etenkin Yhdysvalloissa. Vuosikymmenen lopussa heräsi tarve selittää implementaatiota yleisemmällä tasolla. (Leskinen, 2001, s. 72.) Yhtenä tieteenalan urauurtavana teoksena pidetään vuonna 1973 julkaistua Jeffrey L. Pressmanin ja Adam Wildavskyn teosta ”Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland = or, Why it's amazing that federal programs work at all: this being a saga of the economic development administration” (Hill & Hupe, 2014,

s. 19; Leskinen, 2001, s. 72). Alkujaan implementaatiotutkimukselle tyypillinen asetelma on ollut valtion keskushallinnon asettamien tavoitteiden toteutumisen tutkiminen paikallishallinnon tasolla. (Leskinen, 2001, s. 73).

Implementaatiotutkimuksen taustalla vallitsee havainto siitä, että tietyn yhteiskunnallisen toimintapolitiikan implementointi voi vaihdella huomattavasti paikan mukaan valtion sisällä. Tavoitteiden saavuttamista ei takaa yksinään huolellinen tavoitteenasettelu, keskitetty ohjaus tai mahdollinen uudelleenohjaus. Tarvittavista voimavaroista huolimatta ongelmat implementaatiovaiheessa ovat monesti estäneet tavoitteiden saavuttamisen. (Ahonen, 1985, s. 114; Teittinen, 1985.)

### **3.2 Implementaatiotutkimukselle keskeisiä käsitteitä**

#### *Toimintapolitiikka*

Tutkijat kutsuvat implementaatiotutkimukselle keskeistä poliittisen prosessin tuotetta policyksi. Policy -käsite ei ole yksiselitteinen, sillä sille ei ole olemassa vain yhtä suomenkielistä vastinetta. (Junnila, 2008, s. 57.) Policy-käsite on käännetty suomen kielessä esimerkiksi tehtävä- ja toimenpidekokonaisuudeksi, toimenpiteeksi, toimintaohjelmaksi, ohjelmaksi, toimintapolitiikaksi, politiikaksi tai toimintalinjaksi (Sinkkonen & Kinnunen, 1994, liite 1/1). Myös esimerkiksi yhteiskuntapolitiikan käsitettä käytetään. Policy-käsitteen vaikeaselkoisuus kiteytyy policy-käsitteen itsenäiseen käyttöön. Käsitteen saadessa sen merkitystä avaavan etumääreen kuten esimerkiksi ”ympäristö-”, politiikan luonteen ymmärtäminen helpottuu oitis.

Lehto ja muut (2006, s. 86) esittävät artikkelissaan policy -käsitteen suomenkieliseksi vastineeksi toimintapolitiikan termiä. He määrittelevät termin sisällöksi vaikutusvaltaisen osapuolen asettamaksi tavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi määrättyjen keinojen kokonaisuudeksi jotain yhteiskunnallista osa-aluetta varten. Myös Junnila (2008) käyttää tutkimuksessaan toimintapolitiikan termiä. Branders (2016) puolestaan käyttää

tutkimuksessaan julkisen politiikkatoimen käsitettä. Tässä tutkimuksessa käytetään toimintapolitiikka-käsitettä policy-termin suomenkielisenä vastineena.

### *Implementaatio*

Pressmanin ja Wildavskyn (1984, s. xix) mukaan implementaatiolla eli toimeenpanolla tarkoitetaan toteuttamista, täytäntöönpanoa, tuottamista sekä loppuun saattamista. Sen sijaan se, mitä toimeenpannaan, on toimintapolitiikka. Heidän mukaansa implementaatiota ennen on oltava jotain, mitä kohti toteutusprosessissa edetään. ”Implementoida” -verbi vaatii seurakseen ”toimintapolitiikka” -objektin (Pressman & Wildavsky, 1984, s. xxi). Pressman ja Wildavsky (1984, s. xxi) määrittelevät implementaation suhteessa toimintapolitiikan jalkauttamiseen virallisten dokumenttien kautta. Pressmanin ja Wildavsky edustavat näkemyksineen ensimmäisen implementaatiotutkimussukupolven tutkimusotetta. Myöhemmin kehittyneessä suuntauksessa, toisessa implementaatiotutkimussukupolvessa, katsotaan, että toimintapolitiikka voi syntyä toimeenpanon yhteydessä ilman, että sen tarvitsee olla valmiina etukäteen.

Mazmanian ja Sabatier (1983, s. 20–21) määrittelevät implementaation poliittisen päätöksen toteuttamiseksi, joka tavallisesti pohjautuu lainsäädäntöön, asetukseen tai tuomioistuimen päätökseen. Ihannetapauksessa toteutettava toimi identifioi ongelmat, joihin tarttua, määrittelee tavoitteet sekä strukturoi implementaatioprosessia monin tavoin. Prosessi on tavallisesti vaiheittainen alkaen säädöksen tai asetuksen hyväksymisestä, mitä seuraa implementoitavien virastojen toimintapoliittiset tuotokset (päätökset), kohderyhmien myöntyvyys päätösten noudattamisessa, viraston päätösten todelliset vaikutukset sekä lopuksi tärkeät muutokset tai korjausyritykset alkuperäiseen säädökseen. Toimeenpanopolitiikka voidaan määritellä implementaation käsittäviksi julkisten tai yksityisten ryhmien sekä yksilöiden toimenpiteiksi, joidenka tarkoituksena on saavuttaa poliittisissa päätöksissä asetettu päämäärä (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 447).

*Implementaatiotutkimus*

Toiminnan analysointi hallinnollisena päätöksentekoprosessina on implementaatiotutkimukselle ominaista. Hallinnollisten päätöksentekoprosessien tarkastelussa huomioidaan niin hallinnon eri toimijoiden tasot kuin myös ulkopuoliset tahot. Implementaatiotutkimukselle on ominaista paneutua päätöksentekoa seuraavaan, kuitenkin toimeenpanoprosessin valvontaa edeltävään vaiheeseen. Tätä vaihetta kutsutaan implementaatiotutkimuksen kentällä mustaksi laatikoksi (Leskinen, 2001, s. 80.)

Hallintotieteellinen implementaatiotutkimus keskittyy tarkastelemaan julkisen toimintapolitiikan toteuttamista. Tällä tarkoitetaan poliittisen päätöksen, toimintapolitiikan, täytäntöönpanoa. (Leskinen, 2001, s. 80.) Tavallisesti täytäntöönpanon toteuttajina toimivat hallintovirkamiehet, mutta enenevässä määrin toteutukseen osallistuvat myös esimerkiksi etujärjestöt ja yhdistykset (Virtanen, 1994, s. 240). Näin ollen perinteinen hallinnon käsite on välttämättä joutunut laajenemaan governance-käsitteeseen. Governance käännetään suomeksi tavallisesti sanalla hallinta. Hallinnassa on kyse hallintoa laajemmasta toimijoiden kokonaisuudesta, joka kattaa niin yksityisen, yhteisön kuin julkisen vallan toimijat. Governance-näkökulma tarkastelee hallinnon hierarkioiden ja rakenteiden lisäksi erilaisia toimijoita sekä toimintaympäristöjä. (Lonka, 2016, s. 25.)

Implementaatiotutkimuksessa oli alun perin kyse yksittäisen, huolellisesti rajatun tapahtumaketjun, toimeenpanotapahtuman tulkinnasta ja siitä juonnetuista yleistyksistä (Kettunen, 1993, s. 137). Sittemmin tutkimuskentän käsitys tutkittavasta implementaatiosta on laajentunut melkoisesti tapahtumaketjun tulkinnan ulkopuolelle. Näin ollen muu-  
tosta on tapahtunut. Implementaatiotutkimus eroaa arvioinnista (impact study) siten, että implementaatiotutkimukselle ei riitä vain arviointi siitä mitä on tapahtunut, vaan se arvioi myös syitä miksi näin tapahtui (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 445–448).

### 3.3 Implementaatioteoriat sukupolvittain

Implementaatiotutkimus voidaan jakaa eri lähestymistapojen ja aikakausien perusteella kolmeen eri sukupolveen. Ensimmäisen aikakauden implementaatiotutkimus tarkasteli tarkkaan rajattuja tapahtumaketjuja. Implementaatiotutkimus on kehittynyt sisällöltään sitten näiden 1970-luvun alun tapaustutkimusten (Leskinen, 2001, s. 81). Ensimmäisen ja toisen sukupolven tutkimustyötä pidetään implementaatiotutkimukselle merkittävänä, sillä tutkimus on auttanut ymmärtämään implementaation olemusta sekä sitä, kuinka implementaatio vaihtelee esimerkiksi ajasta, politiikasta ja hallintoyksiköstä riippuen (Lester ja muut, 1978, s. 200).

#### *Ensimmäinen sukupolvi*

Implementaatiotutkimuksen ensimmäiselle sukupolvelle oli ominaista tarkastella toimeenpanoa ylhäältä alaspäin (Top-Down Approach) (Goggin ja muut, 1990, s. 11). Ensimmäisen sukupolven tarkastelun kohteena olivat ylempien hallinnon tason suunnittelu- sekä politiikkatoimet ja alatasolla toimien toteuttamisen näkökulma. Näiden näkökulmien tarkoituksena oli pyrkiä tunnistamaan sekä tarjoamaan ratkaisuja julkisiin toimintapolitiikkoihin liittyviin ongelmiin. (Goggin ja muut, 1990).

Ylhäältä alas -näkökulmassa implementaatiota tarkasteltiin alun perin formaalin rakenteen kautta; tavallisesti tutkimuksen lähtökohtana oli toimintaohjelman tarkastelu tai vaihtoehtoisesti toimintapoliittinen päätös (Sabatier, 1986, s. 35–37). Kiinnostuneita oli erityisesti julkisen toimintaohjelman tehokkuudesta ja tuloksista. Keskeistä oli halu tietää, miten hyvin ja miksi asetetut tavoitteet saavutettiin. Viranomaisten kyky kehittää ja opastaa virkamiestensä sekä kohderyhmien käyttäytymistä oli merkittävä tarkastelun kohde. (Vilkki, 1995, s. 31.)

Jeffrey Pressmania ja Adam Wildavskya pidetään implementaatiotutkimuksen pioneereina (Goggin ja muut, 1990, s. 13; Hill & Hupe, 2014, s. 46). Heidä pidetään ensimmäisen implementaatiotutkimuksen sukupolven perustajina. Heidän

tutkimuksensa, "Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland = or, Why it's amazing that federal programs work at all: this being a saga of the economic development administration", vuodelta 1973, tarkasteli väestöryhmien työllistymiseen tähdännyttä toimintapolitiikan implementointia Oaklandissa Yhdysvalloissa. (Pressman & Wildavsky, 1979; Hill & Hupe, 2014, s. 19). Tutkimuksessa päädyttiin melko pessimistisiin johtopäätöksiin hallinnon kyvykkyydestä toimeenpanna julkista toimintapolitiikkaa tarpeeksi tehokkaasti (Vilkki, 1995, s. 31). Nämä implementaation vaikeudet osoittivat, että implementointi ei ollutkaan toimintapoliittisen prosessin viimeinen yksinkertainen vaihe, vaan äärimmäisen tärkeä osa koko prosessin onnistumiselle (Leskinen, 2001, s. 72).

Ensimmäisen sukupolven näkökulmaa on kritisoitu muun muassa siksi, että se jättää selittämättä suuren osan implementaatioprosessista, sen tuotoksista ja seurauksista. Kritisoijat ovat huomauttaneet, että tämänkaltaiset tutkimukset todennäköisesti johtavat ensisijaisesti melko epäkäytännöllisiin johtopäätöksiin, koska implementoijat itse eivät usein pysty hallitsemaan joitain näistä muuttujista. (Goggin ja muut, 1990, s. 11–12.) Ensimmäisen sukupolven tutkimukset olivat pääosin yksityiskohtaisia selostuksia siitä, miten yksi määräävä päätös tehtiin joko yhdessä paikassa tai useissa paikoissa. Teoriasta riippumattomat sekä tapauskohtaiset tutkimukset ovat saaneet kritiikkiä myös liiallisesta pessimistisyydestään. (Goggin ja muut, 1990, s. 13–14.)

Kritiikistä huolimatta ensimmäisen sukupolven tutkimukset palvelivat useita arvokkaita tarkoituksia. Ne esimerkiksi kiinnittivät huomion siitä, kuinka lakiesityksestä tulee laki siihen, miten laista syntyy ohjelma sekä osoittivat implementoinnin olevan luonteeltaan kompleksista ja dynaamista. Tutkimukset korostivat toimintapolitiikan alajärjestelmän merkitystä ja vaikeuksia, joita alajärjestelmä aiheuttaa koordinoinnille ja valvonnalle. Ne myös yksilöivät tekijöitä, jotka näyttivät vaikuttavan ohjelmallisiin tuloksiin, jotka eivät yleensä vastanneet odotuksia. (Goggin ja muut, 1990, s. 13–14.)

*Toinen sukupolvi*

Implementaatiotutkimuksen toisen sukupolven lähestymistapana pidetään implementaation tarkastelua alhaalta ylöspäin (Bottom-Up Approach) (Goggin ja muut., 1990, s. 12). 1970- ja 1980-luvun taitteessa alhaalta ylös -lähestymistapa syntyi kriittisenä vastauksena ensimmäisen sukupolven ylhäältä alaspäin implementaatiota tarkastelevalle koulukunnalle. (Pülzl & Treib, 2007, s. 92.) Toisen sukupolven tutkimus rakentuu kuitenkin ensimmäisen sukupolven työn varaan (Goggin ja muut, 1990, s. 14). Implementaatiotutkimuksen toisen sukupolven kiinnostuksen kohteena olivat implementaatioon vaikuttavat tekijät, kuten toimintapolitiikan muoto ja sisältö, organisaatiot ja niiden resurssit sekä ihmiset (Vilkki, 1995, s. 32; Goggin ja muut, 1990, s. 14). Näkökulma piti paikallisia virkamiehiä tärkeimpinä toimijoina toimintapolitiikan toteuttamisessa sekä käsitti implementaation neuvotteluprosesseina toteuttajien verkostoissa (Pülzl & Treib, 2007, s. 90).

Ensimmäisen sukupolven useat tutkimukset olivat osoittaneet, etteivät toimintapoliittiset tulokset aina olleet tarpeeksi yhdenmukaisia alkuperäisten tavoitteiden kanssa. Tämä nähtiin uudessa koulukunnassa kyseenalaisena. Tutkijat kiinnostuivat siitä, mitä implementoivalla tasolla todella tapahtui sekä todellisista toimintaan vaikuttavista syistä. Nämä tutkimusalueeseen kuuluvat tutkimukset alkavat tyypillisesti niin sanotusti alhaalta, poliittista päätöstä toteuttavien toimijoiden verkostojen tunnistamisella. Tutkijat hylkäsivät ajatuksen siitä, että toimintapolitiikka määrittää keskushallinnon tasolla ja että toteuttajien on pidettävä kiinni määritellyistä tavoitteista mahdollisimman huolellisesti. Mahdollisuus käyttää harkintavaltaa toimintapolitiikan implementaatioissa näytti olevan hyödyllinen tekijä, sillä paikallisten virkamiesten katsottiin olevan paljon lähempänä todellisia ongelmia kuin keskushallinnon päättäjien. (Pülzl & Treib, 2007, s. 92.)

Michael Lipsky (2010, s. 3) analysoi julkisten palveluiden työntekijöiden käyttäytymistä. Hän nimitti toimijoita ruohonjuuritason byrokraateiksi (2010, s. 3). Alkuperäisessä artikkelissa Lipsky väitti, että poliittisten päätösten tekijöiden tulee ottaa huomioon

ruohonjuuritason byrokraattien sekä kansalaisten välinen suora vuorovaikutus. Ruohonjuuritason byrokraattien valta ulottuu kansalaisten käyttäytymisen hallinnan ulkopuolelle. Ruohonjuuritason byrokraateilla on huomattava autonomia työnantajaorganisaatiossaan, sillä he voivat käyttää huomattavaa harkintavaltaa. (Lipsky, 2010, 3–4; Pülzl & Treib, 2007, s. 92-93.) Lipsky osoitti myös, että ruohonjuuritason päätöksenteko loi käytäntöjä, joka mahdollistivat julkishallinnon työntekijöiden selviytymisen jokapäiväisistä, työssä esiintyvistä ongelmista. Hänen työnsä osoitti, että ylhäältä alaspäin suuntautuvissa lähestymistavoissa ei otettu huomioon, että hierarkkinen komentoketju ja hyvin määritellyt toimintapoliittiset tavoitteet eivät riitä takaamaan onnistunutta implementaatiota. (Pülzl & Treib, 2007, s. 92–93.)

Toisen sukupolven tutkijoiden teoksilla oli positiivisia vaikutuksia implementaatiotutkimukselle. Tutkimukset muun muassa osoittivat, että implementaatio vaihtelee ajasta, toimintapolitiikasta ja valtiosta riippuen sekä identifioivat todennäköisiä syitä näiden vaihdeluiden selittämiseksi. Tutkimuskentällä kohdattiin kuitenkin myös vaikeita ongelmia, jotka liittyvät järjestelmälliseen empiiriseen tutkimukseen. (Goggin ja muut, 1990, s. 14.)

### *Kolmas sukupolvi*

Implementaatioteorian kolmannessa sukupolvessa tutkimuksen näkökulmaksi on yhdistetty ensimmäisen sukupolven ylhäältä alaspäin suuntautuva näkökulma sekä toisen sukupolven alhaalta ylös -näkökulma. (Goggin ja muut, 1990, s. 15). Tämä teoria yrittää paikata ensimmäisen ja toisen sukupolven teorioiden välisen kuilun yhdistämällä nämä kaksi näkökulmaa sekä muiden teoreettisten mallien elementtejä uudeksi lähestymistavaksi (Pülzl & Treib, 2007, s. 90). Kolmannelle sukupolvelle ominaista on tarkastella implementaatiota kokonaisvaltaisena toimintaprosessina (Vilki, 1995, s. 28).

Implementaatioteorian kolmannesta sukupolvesta käytetään useita eri nimityksiä, joita ovat kolmannen sukupolven lisäksi esimerkiksi uusi toimeenpanotutkimus (esim.

Hietaniemi-Virtanen, 2002, s. 24) sekä iteratiivinen tutkimus (esim. Hasenfeld & Brock, 1991, s. 452–453). Näiden kaikkien eri käsitteiden yhteisenä tekijänä on kuitenkin ensimmäisen ja toisen sukupolven ylä- ja alatason näkökulmien yhdistäminen. Tarkastelu kohdistuu julkiseen toimintapolitiikkaan vaikuttaviin sekä julkisiin että yksityisiin organisaatioihin niiden eri hallinnon tasot kattaen. (Vilkki, 1995, s. 28.)

Kolmas tutkimussukupolvi syntyi keskustelun käydessä levottomaksi ensimmäisen ja toisen sukupolven implementaatioteorioiden näkökulmien välillä. Reaktiona kasvavaan levottomuuteen tutkijoista esimerkiksi Elmore (1985), Sabatier (1986) sekä Goggin ja muut (1990) yhdistelivät uusiin malleihinsa kahden eri sukupolven näkökulmista elementtejä välttääkseen lähestymistapojen käsitteelliset heikkoudet. Tutkijat ottivat lähtökohdaksi malleihinsa ylhäältä alaspäin suuntautuvan näkökulman kannattajien huolen tehokkaasta toimintapolitiikan implementaatiosta ja sekoittivat tähän alhaalta ylös suuntautuvan näkökulman edustamia elementtejä sekä muita teorioita. (Pülzl & Treib, 2007, s. 97.)

Kolmannen sukupolven tutkimuksen päätavoitteena on selventää implementaatiokäyttämistä selittämällä, miksi tämä käyttäytyminen vaihtelee ajan, politiikan ja hallintoyksikön mukaan. Tarkoituksena on ennakoida tulevaisuudessa esiintyvää implementaatiokäyttämisen laatua. (Goggin ja muut, 1990, s. 17–18.) Yksinkertaisesti kiteytettynä kolmannen implementaatiotutkimuksen sukupolven tavoitteena on olla tieteellisempi kuin kaksi edeltäjäsukupolvea (Goggin ja muut, 1990, s. 17–18; Hupe & Sætren, 2015, s. 93).

Ensimmäisen ja toisen sukupolven näkökulmien yhdistäminen toi implementaatioteorian teoriakentälle kaksi tärkeää innovaatiota. Ensinnäkin uusi implementaatioteoria yrittää voittaa yksittäisten ylhäältä alas sekä alhaalta ylös suuntautuvien lähestymistapojen väliset käsitteelliset heikkoudet. Jätettyään sivuun kiistan normatiiviset näkökulmat, tutkijat keskittyivät sen sijaan empiirisiin argumentteihin toteutusprosessien oikeasta käsitteellisistä ja sekoittivat käytännöllisesti molempien osapuolten äärimmäiset argumentit malleihin, jotka sisälsivät sekä keskitetyn ohjauksen että paikallisen

autonomian. Toiseksi uuden implementaatioteorian tutkijat havaitsivat seikkoja, joihin ei tähän saakka ollut implementaatiotutkimuksen kentällä kiinnitetty juurikaan huomiota. Tutkijoista esimerkiksi Sabatier sekä Winter nostivat esiin, ettei implementaatiota voida analysoida tarkastelematta toimintapolitiikan muotoiluprosessia. (Pülzl & Treib, 2007, s. 97)

Monella implementaatiotutkijalla on ollut viime vuosikymmeninä kauaskantoisena tavoitteena kehittää yleisluonteinen implementaatiotutkimuksen teoria, mutta toistaiseksi sellaista ei ole syntynyt (Winter, 2012, s. 163). Seuraavassa taulukossa on kuvattuna luvussa esitellyt toimeenpanotutkimustraditiot pelkistettyinä. Taulukon vasemmassa sarakkeessa ilmenee implementaatiotutkimussukupolvi ja oikeassa sarakkeessa puolestaan sukupolvelle ominainen tutkimuskohde. (Vilkki, 1995, s. 29.)

**Taulukko 1.** Toimeenpanotutkimustraditiot pelkistäen (Vilkki, 1995, s. 29).

<b>Traditiot:</b>	<b>Valittu tutkimuskohde:</b>
Ensimmäinen sukupolvi: Ylhäältä alas	- Policy-päätös - Toimintaohjelma - Toimintapolitiikan formulointi
Toinen sukupolvi: Alhaalta ylös	- Toimeenpanijoiden välinen vuorovaikutus
Kolmas sukupolvi: Uusi toimeenpanotutkimus	- Edellisten traditioiden yhdistäminen

#### *Tämän tutkimuksen näkökulma implementaatioteoriaan*

Tässä tutkimuksessa tutkitaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyön toteuttamista yksittäisen implementaatioketjun sijaan kokonaisvaltaisena, vuosia jatkuneena ja muotoutuneena prosessina. Kokonaisturvallisuustoiminta sai Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa alkunsa kolmannen sisäisen turvallisuuden toimitaohjelman alueellisen toimeenpanon yhteydessä, mutta on sittemmin jatkunut ja kehittynyt edelleen alueella.

Tutkimuksessa valittiin tarkastelun näkökulmaksi kolmas implementaatiotutkimussukupolvi, sillä implementaatiota halutaan tutkia mahdollisimman kokonaisvaltaisesta tulo-  
kulmasta. Kolmannen sukupolven kautta huomioiduksi tulee sekä ensimmäisen että toisen implementaatioteoreettisen sukupolven näkökulma. Myös tutkimuksen yli kymmenen vuoden tarkasteluajanjakso (2010–2020) puoltaa kolmannen sukupolven lähestymistavan valintaa.

## 4 Tutkimusaineisto ja menetelmälliset lähtökohdat

Tässä luvussa esitellään tutkimusaineisto sekä tutkimusaineiston kerääminen dokumenttianalyysin sekä täsmäryhmähaastattelun keinoin. Lisäksi käydään yksityiskohtaisesti läpi analyysin toteuttaminen. Luvun lopussa olevassa kappaleessa pohditaan tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä.

### 4.1 Tutkimusaineisto

Tutkimusasetelman myötä koettiin, että kvalitatiivinen tutkimusote soveltuu parhaiten tämän tutkimuksen toteuttamiseen (Hirsjärvi ja muut, 2009, s. 164). Tutkimuksen aineistoksi valikoituivat harkinnanvaraiset Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyötä käsittelevät asiakirjat sekä täsmäryhmähaastatteluista saatava haastatteluaineisto. Näin ollen tutkimuksessa toteutetaan triangulaatiota eli monimenetelmällisyyttä (Hirsjärvi ja muut, 2009, s. 233). Aineistojen on tarkoitus toimia toisiaan täydentävinä.

Tutkimuksen dokumenttiaineistona toimivat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa vuosina 2010–2020 laaditut kokonaisturvallisuustyöhön liittyvät asiakirjat. Tutkimus rajattiin koskemaan kokonaisturvallisuustyötä, jonka alueellisesta koordinaatiosta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on vuosina 2010–2020 vastannut. Dokumenttianalyysissa tutkittavat asiakirjat rajattiin alussa seuraaviin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyön käsittäviin toimijoihin ja toimintoihin: kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä, alueellinen valmiustoimikunta ja alueellinen hyvinvointifoorumi verkostoineen ja teemaryhmineen sekä valmiusharjoitukset. Maanpuolustuskurssit on jätetty rajauksen ulkopuolelle niiden määrämuotoisuuden vuoksi. Sisäministeriön (SM) laatimia asiakirjoja aluehallintovirastojen turvallisuustyöhön liittyen on käytetty tutkimuksessa taustalukemistona. Koska tarkasteltavien asiakirjojen määrä oli alun perin runsas, valittiin tarkasteltavat asiakirjat harkinnanvaraisesti ottaen huomioon se, kuinka paljon ne avasivat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston roolia ja

tehtävää suhteessa kokonaisturvallisuustyöhön sekä ilmensivät kokonaisturvallisuustyön implementaatiota.

Tutkimuksessa tarkasteltavia Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston asiakirjoja oli rajauksen jälkeen 51 kappaletta (liite 2). Asiakirjat olivat tyypiltään esimerkiksi kokousmuistioita, PowerPoint-esityksiä, ajankohtaiskatsauksia, asettamiskirjeitä, esityksiä ja ehdotuksia, muistiinpanoja, raportteja, nimeämispyyntöjä, toimintamallin kuvauksia, toimenpidesalkkuja sekä strategia. Osa asiakirjoista oli luonnoksia. Kaikkien asiakirjojen laatimistarkoitusta tai kohdetta ei saatu selville. Asiakirjoja oli määrällisesti enemmän kokonaisturvallisuustoiminnan työn käynnistymisen sekä kehittämisen ajoilta (2012–2016), kuin viime vuosilta, jolloin toiminta on ollut vakiintunutta. Tämä näkyi myös otannassa.

Asiakirjojen lisäksi tutkimusaineisto muodostui täsmäryhmähaastatteluin kerätystä haastatteluaineistosta. Täsmäryhmähaastattelu kohdistettiin kolmelle asiantuntijalle, jotka ovat toimineet Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa kokonaisturvallisuustyötä koordinoivissa tehtävissä tarkasteluajankohtana eli vuosien 2010–2020 aikana. Haastattelujen tarkoituksena oli täydentää sekä täsmentää asiakirjoista saatuja havainnotoja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tehtävästä ja roolista kokonaisturvallisuustoimijana sekä kokonaisturvallisuustyön implementaatiosta virastossa vuosina 2010–2020.

Täsmäryhmähaastattelut toteutettiin kolmessa osassa Microsoft Teams -virtuaalisovelluksessa. Lisäksi kahteen kysymykseen, joita ei varattuina haastatteluajankohtina ehditty käymään läpi, osallistujat toimittivat vastauksensa joko Microsoft Teams -puhelulla tai sähköpostitse. Ensimmäinen haastattelu järjestettiin 13.4.2021 kestoaltaan 59 minuutin mittaisena, toinen 3.5.2021 kestoaltaan 57 minuutin mittaisena ja kolmas 10.5.2021 kestoaltaan 45 minuutin mittaisena. Kaikki haastattelut tallennettiin aineiston käsittelyä varten. Kaikkien teemojen alaisia suunniteltuja kysymyksiä ei esitetty erikseen haastattelussa, sillä vastaukset niihin nousivat haastateltavien käymistä keskusteluista.

Haastattelumateriaalia kertyi yhteensä 30 A4-arkin verran, fontin ollessa Verdana, kirjainkokoalla kahdeksan ja rivivälillä yksi. Haastattelurunko löytyy kokonaisuudessaan tutkimuksen liitteenä (liite 1). Enemmän haastatteluprosessia avataan kappaleessa 4.3.

## 4.2 Dokumenttianalyysi

Dokumenttianalyysissa lähteenä voidaan käyttää monenlaisia dokumentteja, kuten esimerkiksi esityslistoja, pöytäkirjoja, kokousten kestoja, muistioita, käyttöohjeita, kirjoja ja esitteitä, kirjeitä ja muistioita, organisatorisia ja institutionaalisia raportteja, kyselydataa ja erilaisia julkisia rekistereitä. Analyyttinen menettely edellyttää dokumenttien sisältämien tietojen löytämistä, valitsemista, arviointia sekä syntetisointia. (Bowen, 2009, s. 27–28.) Dokumenttianalyysi tuottaa tietoja, otteita, lainauksia tai kokonaisia kohtia, jotka järjestetään tärkeimpiin aiheisiin, luokkiin ja tapausesimerkkeihin erityisesti sisälönanalyysin avulla (Labuschagne, 2013, s. 101). Kaikentyyppiset dokumentit voivat auttaa tutkijaa löytämään merkityksen, kehittämään ymmärrystä sekä löytämään tutkimusongelman kannalta merkityksellisiä oivalluksia (Merriam, 1988, s. 118). On tärkeää huomata, että kvalitatiivinen tutkimus vaatii vankkoja tiedonkeruutekniikoita ja tutkimusprosessin dokumentointia (Bowen, 2009, s. 29).

### *Dokumenttianalyysin edut ja rajoitteet*

Dokumentit tarjoavat taustaa ja kontekstia, lisäkysymyksiä ja -tietoa, keinon seurata muutosta ja kehitystä sekä tarkistaa muiden tietolähteiden havainnot. Lisäksi dokumentit voivat olla tehokkain tapa kerätä tietoa, silloin kun tapahtumia ei ole mahdollista enää havaita tai kun tiedonantajat ovat unohtaneet yksityiskohdat. Dokumenttianalyysin yhtenä vahvuutena pidetään myös dokumenttien saatavuutta. (Bowen, 2009, s. 30–31.) Tässä tutkimuksessa dokumenttianalyysin aineistona käytettiin julkisia asiakirjoja koskien Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyötä sekä täsmäryhmähaastatteluista saatua aineistoa. Haastatteluaineistoa lukuun ottamatta tutkimuksessa käytetyt asiakirjat olivat jo valmiiksi luotuja, joten niiden osalta ei oltu mukana

luomassa aineistoa eikä tutkimusprosessilla täten ollut vaikutusta asiakirjoihin (Bowen, 2009, s. 30–31). Dokumentit tarjoavat myös laajan kattavuuden käsittäen pitkiä ajanjaksoja, monia tapahtumia sekä puitteita. Niissä säilyvät myös yksityiskohtat (Yin, 1994).

Vaikka dokumentit voivat olla runsas tietolähde niitä tulee kuitenkin tarkastella kriittisesti. Dokumentteihin ei pidä suhtautua automaattisesti tarkkoina tai täydellisinä tapahtumien tallenteina. Tutkijan ei ole tarkoituksenmukaista vain poimia sanoja ja kohtia tutkittavista dokumenteista tutkimukseen, vaan dokumenttien lukeminen vaatii myös syvällisempää tulkintaa: tärkeää on selvittää dokumentin merkitys ja vaikutus tutkittaviin kysymyksiin, tutkimusongelmaan sekä tutkimuksen tarkoitukseen. On tarpeen varmistaa, sopiiko dokumenttien sisältö tutkimuksen käsitteelliseen kehykseen. Tarpeellista on myös määrittää valittujen dokumenttien aitous, uskottavuus, tarkkuus ja edustavuus. (Bowen, 2009, s. 33.)

Dokumenttianalyyseissa tulee ottaa huomioon dokumentin alkuperäinen tarkoitus sekä kohdeyleisö. Tiedot dokumentin kirjoittajasta ja alkuperäisistä tietolähteistä voivat myös olla hyödyllisiä dokumentin arvioinnissa. (Bowen, 2009, s. 33.) Kiinnostunut tulee olla myös siitä, onko dokumentti esimerkiksi kirjoitettu omakohtaisen kokemuksen tuloksena vai toissijaisista lähteistä, onko sitä pyydetty vai onko se ennemminkin ei-toivottu, muokattu, muokkaamaton tai allekirjoitettu (Hodder, 2000, s. 704). Lisäksi, koska dokumentit ovat kontekstikohtaisia, niitä tulisi arvioida muihin tietolähteisiin nähden (Bowen, 2009, s. 33).

### *Triangulaatio*

Tutkimuksessa päädyttiin monimenetelmällisyyteen eli triangulaatioon. Triangulaatiolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sekä metodologista triangulaatiota eli useamman kuin yhden metodin käyttämistä tutkimusaineiston keräämiseen. Kahden menetelmän käyttö puolestaan synnytti myös aineistotriangulaatiota eli kahden aineiston keräämisen tutkimusongelman ratkaisemiseksi. (Hirsjärvi ja muut, 2009, s. 233.) Triangulaatiolla pyritään

tunnistamaan tutkittavan ilmiön merkitykset tarkemmin, katsomalla sitä eri metodologisista näkökulmista (Brewer & Hunter, 2005, s. 5).

Dokumenttianalyysi on menetelmä, jota käytetään tavallisesti yhdessä muiden kvalitatiivisten tutkimusmenetelmien, kuten esimerkiksi haastattelujen tai havainnoinnin kanssa. Tutkimalla eri menetelmillä kerättyä tietoa tutkija voi vahvistaa havaintoja aineistoista ja vähentää siten yksittäisessä tutkimuksessa mahdollisesti esiintyvien ennakoasenteiden vaikutusta. (Bowen, 2009, s. 28.) Huomionarvoista on, että mikäli kaksi eri menetelmää tuottaa ristiriitaisia tuloksia, kummankin pätevyys asetetaan kyseenalaiseksi. Kun kahden eri menetelmän tulokset ovat yksimielisiä, saadaan luotettavampi tulos. (Brewer & Hunter, 2005, s. 5.) Myös implementaatioteoreettinen kolmas tutkimussukupolvi, kannattaa useampien metodien käyttöä implementaatiota tarkasteltaessa (O'Toole, 2000, s. 272). Triangulaation tarjoamien mahdollisten etujen myötä tutkimuksen toiseksi menetelmäksi valittiin täsmäryhmähaastattelu, jota käsitellään seuraavassa kappaleessa.

### **4.3 Täsmäryhmähaastattelu**

Tässä tutkimuksessa dokumenttianalyysia täydentäväksi menetelmäksi valittiin täsmäryhmähaastattelu. Täsmäryhmähaastattelussa oli kyse teemahaastattelun variaatiosta. Teemahaastattelua pidetään avoimen ja lomakehaastattelun välimuotona, joten se on laadultaan puolistrukturoitu haastattelumenetelmä (Hirsjärvi ja muut, 2007, s. 203; Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 48). Puolistrukturoidun menetelmästä tekee se, että yksi haastattelun aspekti, tässä tapauksessa teema-alueet, ovat kaikille samat (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 48). Teemahaastattelulle luonteenomaista on, että haastattelun aihepiirit eli teema-alueet ovat selvillä, mutta kysymysten tarkka muotoilu ja järjestys uupuu (Hirsjärvi ja muut 2007, s. 203). Teemahaastattelu-termiä ei esiinny muissa kielissä, vaikka ympäri maailman tehdään samantyyllisiä haastatteluja. Hirsjärvi ja Hurme päätyivät teemahaastattelu-nimen käyttöön väitöksissään kyseisestä puolistrukturoidusta haastattelumenetelmästä, sillä haastattelu kohdennettiin tiettyihin teemoihin, joista keskustelu käydään. Teemahaastattelun oletus on, ettei yhteistä kokeellisesti aikaansaata

kokemusta edellytetä, vaan kaikkia yksilön ajatuksia, kokemuksia, uskomuksia ja tunteita on mahdollista tutkia tällä menetelmällä. Teemahaastattelu korostaa haastateltavien elämysmaailmaa sekä heidän määritelmäänsä aiheista. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 48.)

Teemahaastattelu ei nimenä sido haastattelua kvalitatiiviseen tai kvantitatiiviseen leiriin, eikä myöskään ota kantaa aiheen syvyyteen tai haastattelukertojen määrään. Sen sijaan nimi osoittaa haastattelumenetelmälle kaikkein oleellisimman eli sen, että haastattelu etenee määriteltyjen keskeisten teemojen varassa, keskittymättä yksityiskohtaisiin kysymyksiin. Teemahaastattelu huomioi keskeisiksi seikoiksi ihmisten tulkinnat asioista sekä heidän asioille antamansa merkitykset että merkitysten syntymisen vuorovaikutuksessa. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 48.)

Tutkimuksessa toteutettu haastattelu oli tyyliltään täsmäryhmähaastattelu, josta puhutaan englannin kielessä nimellä focus group interview. Täsmäryhmähaastattelulle ominaista on tarkasti valittu muutama haastateltava, jotka ovat tavallisesti asiantuntijoita tai tarkasteltavan ilmiön kannalta henkilöitä, joiden asenteilla sekä mielipiteillä on vaikutusta tarkasteltavana olevaan ilmiöön. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 62.) Ryhmähaastatteluissa ylipäätään on eduksi se, että haastateltavat edustaisivat suhteellisen homogeenista ryhmää, esitettyjen kysymysten ja käytettyjen käsitteiden ymmärtämiseksi sekä keskustelun synnyttämiseksi (Eskola & Suoranta, 1998, s. 96).

Täsmäryhmähaastattelussa haastattelija toimii ryhmän puheenjohtajana, joka täsmentää ryhmähaastattelun tarkoituksen sekä helpottaa ryhmän vuorovaikutusta. Hänen tavoitteenaan on aikaansaada vapaata keskustelua ryhmän sisällä sekä osallistaa haastateltavia keskusteluun. Puheenjohtaja voi ehdottaa teemasta toiseen siirtymistä, mutta hänen ei kuitenkaan kuulu selittää sisältöjä eikä juuri puuttua keskustelun kulkuun. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 62.)

Tässä tutkimuksessa täsmäryhmähaastatteluun valikoitui kolme asiantuntijaa, joilla kaikilla oli ollut virastossa kokonaisturvallisuuden yhteensovittamistyötä koordinoiva rooli

tarkasteluajankohtana eli vuosien 2010–2020 aikana. Asiantuntijat kutsuttiin keskustelemaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toteuttamasta kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnasta vuosina 2010–2020. Keskustelun tarkoituksena oli tuottaa haastatteluaineistoa tutkimusta varten. Keskustelun teemat määriteltiin etukäteen ja ne tarkisti pro gradu -tutkielmaa ohjaava professori. Haastateltavien pienen määrän vuoksi tutkimuksessa esitettävät lainaukset haastatteluista päätettiin anonymisoida niin, ettei yksittäistä haastateltavaa tunnisteta. Lainauksista on täten poistettu esimerkiksi nimet ja murreilmaisut.

Ensimmäinen haastattelu painottui teemoiltaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Tarkasteltavina teemoina oli täten aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyölleen saama tuki, sen aluehallintoviraston rooli kokonaisturvallisuustoimijana sekä itse kokonaisturvallisuustoiminta ja sen tavoitteet. Toisessa haastattelussa teemoina olivat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoiminnan erityispiirteet, toimintaympäristön muutos sekä alueellinen sidosryhmäyhteistyö. Kolmannessa haastattelussa jatkettiin edellisessä haastattelussa keskeneräiseksi jääneellä sidosryhmäyhteistyöteemalla. Lisäksi keskusteltiin kokonaisturvallisuustyön implementaatiosta. Lisäksi haastateltavat toimittivat vastaukset erikseen kahteen toimintapolitiikka-teeman kysymykseen, joita ei näinä yhteisinä haastatteluaikoina ehditty käymään läpi. Yksi haastateltavista antoi vastauksensa kysymyksiin Microsoft Teams -puhelulla, kaksi sähköpostitse. Taulukkoon 3 on kuvattu haastattelun pääteemat.

**Taulukko 3.** Täsmäryhmähaastattelun pääteemat.

Pääteema	Teeman tarkempi rajaus
Tehtävä ja rooli	- AVIn kokonaisturvallisuustoiminnalleen saama tuki - LSSAVIn rooli kokonaisturvallisuustoimijana - LSSAVIn kokonaisturvallisuustoiminta ja sen tavoitteet - LSSAVIn kokonaisturvallisuustoiminnan erityispiirteet
Toimintaympäristön muutos ja alueellinen yhteistyö	- Toimintaympäristön muutokset kokonaisturvallisuuden näkökulmasta vuosina 2010–2020 - Alueellinen sidosryhmäyhteistyö - toimintaympäristön muutokset ja alueellinen yhteistyö
Implementaatio	- Kokonaisturvallisuustyön implementaatio LSSAVIssa - Kokonaisturvallisuustoiminnan muodostama toimintapolitiikka

Alun perin tutkimusasetelmassa oli mukana kolmas alatutkimuskysymys ”Miten aluehallintoviraston toimintaympäristö, muu aluehallinto ja sidosryhmät, vaikuttavat kokonaisturvallisuuden alueellisen työn toteuttamiseen?”. Tutkimuskysymys kuitenkin päätettiin jättää pois tutkimuksesta, sillä aineisto ei ollut tarpeeksi kattava tutkimaan tätä kysymystä. Jotta kysymykseen olisi ollut mielekästä vastata, olisi se edellyttänyt esimerkiksi sidosryhmien haastattelemista. Tämän vuoksi yllä olevassa taulukossa esitetyn ”Toimintaympäristön muutos ja alueellinen yhteistyö” -pääteeman alle kuuluvista teemoista osa on tutkimuksen lopullisen rajauksen ulkopuolella. Kaikki haastatteluteemat on esitetty tarkemmin tutkimuksen liitteenä olevassa haastattelurungossa (liite 1).

Haastattelun aiheena ollut kokonaisturvallisuustyö Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa oli luonnollisesti tuttu kaikille haastatteluun osallistuneille asiantuntijoille. Haastattelija toimi täsmäryhmähaastatteluun puheenjohtajana haastattelua teemasta toiseen ohjaten ja kysymyksiä esittäen, keskustelun kulkuun muuten puuttumatta. Täsmäryhmähaastattelun tavoitteen mukaan keskusteluilmapiiri oli välitön ja aiheesta saatiin hyvin aikaan vapaata keskustelua teema-alueiden sisällä pysyen (Hirsjärvi & Hurme, 2008, s. 62). Osa Microsoft Teams -sovelluksella tallennetusta haastatteluaineistosta toimitettiin litteroitavaksi ulkoiselle litterointipalveluita tarjoavalle yritykselle, osa litteroitiin itse.

#### **4.4 Analyysin toteuttaminen**

Analyysitavat voidaan jakaa aineistolähtöiseen, teoriasidonnaiseen sekä teorialähtöiseen analyysiin (Eskola 2001; 2007). Tutkimus toteutettiin teoriaohjaavalla analyysillä, jota kutsutaan myös abduktiiviseksi päättelyksi. Teoriaohjaava analyysi ei pohjautu suoraan teoriaan, vaan sille ominaista ovat teoriaan liittyvät kytkennät niin, että teoria voi toimia apuna analyysissa. Teoriaohjaavassa analyysissa analyysiyksiköiden valinta tapahtuu aineistosta. Ylipäätään teoriaohjaavaa analyysia käytettäessä analyysista voidaan tunnistaa aikaisemman tiedon vaikutus, mutta aikaisempaa tietoa ei käytetä teorian testaamiseen, vaan ennemminkin tarkoituksena on aukoa uusia ajatusuria. Teoriaohjaavan

analyysin päättelyn logiikassa on tavallisesti kyse abduktiivisesta päättelystä. Tällä tarkoitetaan sitä, että tutkijan ajatteluprosessissa ilmenee vaihtelua aineistolähtöisyyden sekä valmiiden mallien välillä. Aineistolähteisyyttä ja valmiita malleja yhdistellään toisiinsa. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 199–201.)

Tutkimusmenetelmäksi tutkimukseen valittiin dokumenttianalyysi. Menetelmään päädyttiin mielenkiinnosta yhdistää sisällönanalyysin ja teemoittelun keinoja. Tutkimus olisi ollut mahdollista toteuttaa myös esimerkiksi sisällönanalyysin keinoin. Merkittävä määrä asiakirjoja kuitenkin houkutteli tutustumaan dokumenttianalyysiin aluksi aineistonkeruumenetelmänä ja lopulta analyysimenetelmänä (O’Leary, 2004, s. 177). Dokumenttianalyysia sovellettiin sekä dokumenttiaineiston että haastatteluaineiston tutkimiseen. Painotuksissa oli hieman eroavaisuuksia, sillä dokumenttianalyysia oli mahdollista hyödyntää asiakirjojen tarkastelun kohdalla niin aineistonkeruumenetelmänä kuin analyysimenetelmänä. Haastatteluaineiston tulkintaan dokumenttianalyysi puolestaan tarjosi työkaluiksi sisällönanalyysin ja teemoittelun yhdistämisen.

#### *Dokumenttianalyysi tiedonkeruumenetelmänä tässä tutkimuksessa*

Dokumenttianalyysi ei sisällä itse asiakirjojen tuottamista, minkä vuoksi vaiheet poikkeavat jonkin verran muista tiedonkeruumenetelmistä (O’Leary, 2004, s. 178–179). Dokumenttianalyysin päävaiheet tiedonkeruun osalta etenemisjärjestyksessä O’Learyn mukaan on esitetty seuraavassa taulukossa. Taulukon avulla kuvataan, kuinka tiedonkeruun päävaiheet ilmenivät tässä tutkimuksessa.

**Taulukko 2.** Dokumenttianalyysin tiedonkeruun päävaiheet (O’Leary, 2004, s. 178–179).

Suunnitteleminen
Dokumenttien yhteen kokoaminen
Tarkasteleminen
Tutkiminen
Reflektoiminen ja tarkentaminen
Datan analysoiminen

Suunnitteluvaiheessa luotiin lista asiakirjoista, joita haluttiin tarkastella (O’Leary, 2004, s. 179). Näin ollen ensimmäiseksi selvitettiin mitkä asiakirjat ilmensivät Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa vuosina 2010–2020 tehtyä kokonaisturvallisuustyötä. Tarkasteltavat asiakirjat rajattiin tämän intressin perusteella koskemaan seuraavia Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuuden kannalta oleellisia ryhmiä ja toimintoja: kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä, alueellinen valmiustoimikunta, alueellinen hyvinvointifoorumi alatyöryhmineen sekä valmiusharjoitukset. Alkuasetelmassa pyrittiin saamaan tutkittavaksi kaikki Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyötä ilmentävät asiakirjat vuosilta 2010–2020, mutta huomionarvoista lienee, että aineiston pitkästä tarkasteluajanjaksosta johtuen asiakirjojen kattavuudessa ilmeni aukkoja. Tämän jälkeen selvitettiin pääsy näihin asiakirjoihin. Mikäli tarkastelun kohteena olisi arkaluonteisiksi luokiteltuja asiakirjoja, niiden käyttöön hankittaisiin lupa suunnitteluvaiheessa (O’Leary, 2004, s. 179). Tarkastelu kohdennettiin julkisiin asiakirjoihin, joten erillisiä lupia yksittäisten asiakirjojen käsittelyyn ei tässä tutkimuksessa tarvittu.

Asiakirjoja oli sekä digitaalisessa muodossa että tulosteina. Tällä rajauksella asiakirjoja oli määrällisesti hyvin runsaasti, arvioituna hieman alle 2000 digitaalisessa muodossa sekä satoja tulosteina. Myöhemmin asiakirjoja tutkittaessa ilmeni, että huomattava osa tutkimuksen kannalta keskeisistä tulosteista löytyi digitaalisessa muodossa. Myös mahdollinen käännösavun tarve kartoitettiin suunnitteluvaiheelle ominaisesti (O’Leary, 2004, s. 179). Asiakirjat olivat kuitenkin kieleltään suomen- ja ruotsinkielisiä, muutamaa englanninkielistä dokumenttia lukuun ottamatta, joten käännösapua ei tarvittu. Asiakirjojen määrän ollessa suuri, korostui suunnitteluvaiheessa pohdinta siitä, minkä tyyppisiä tietoja asiakirjoista oli tarkoituksenmukaista kerätä. Tutkimuskysymysten pohjalta luotiin lista asioista, joihin asiakirjoissa tultiin erityisesti kiinnittämään huomiota. Tämä listaus auttoi sittemmin myös tarkemman rajauksen määrittelyssä.

Suunnitteluvaiheen jälkeen tiedonkeruuprosessissa oli vuorossa tutkimukselle merkityksellisten asiakirjojen yhteen kokoaminen. Olennaista oli kehittää tapa järjestää ja hallita

asiakirjoja (O'Leary, 2004, s. 179.) Digitaalisessa muodossa olleet asiakirjat järjestettiin ennen varsinaisen tarkastelun aloittamista vuosilukujen mukaisiin kansioihin. Tulosteet oli järjestelty kansioihin joko teemoittain tai vuosilukujen mukaan. Asiakirjojen lukemisen avuksi luotiin taulukkolaskentaohjelmatiedosto, johon merkittiin tiedot tutkimukselle relevantin asiakirjan päivänmäärästä, asiakirjan luoneesta tahosta, asiakirjan nimi, tyyppi sekä muistiinpanoja sen sisällöstä. Lisäksi merkittiin asiakirjan tiedostosijainti, jotta sen pariin palaaminen oli mahdollisimman vaivatonta. Tässä vaiheessa alkuperäisistä asiakirjoista karsiutuivat pois ne, jotka eivät palvelleet tutkimuksen tarkoitusta. Tiedonkeruuprosessin vaiheelle ominaisesti alkuperäisistä asiakirjoista luotiin kopiot, joka mahdollisti muistiinpanojen tekemisen myös suoraan asiakirjoihin (O'Leary, 2004, s. 179).

Tiedonkeruuprosessin seuraavat vaiheet olivat tarkastelu- ja tutkimisvaihe (O'Leary, 2004, s. 178–179). Tässä tutkimusprosessissa tarkastelu- ja tutkimisvaihe nivoutuivat tiiviisti yhteen. Tutkimukselle relevantteja asiakirjoja käytiin läpi niiden taulukkolaskentaohjelmaan järjestetyssä lineaarisessa aikajärjestyksessä. Kuten edellä mainittiin, taulukkolaskentaohjelmaan oli jo aluksi asiakirjojen järjestelyn yhteydessä merkitty oleelliset tiedot asiakirjoista (tyyppi, laatija, kohde, tarkoitus). Tarkasteluvaiheelle ominaisesti arvioitiin esimerkiksi asiakirjojen agenda ja etsittiin mahdollisia ennakkoluuloja (O'Leary, 2004, s. 178–179). Kaikista asiakirjoista niiden olemassaolon tarkoitus, laatija, kohde tai tarkoitus ei kuitenkaan varmuudella selvinnyt. Jo tässä vaiheessa asiakirjojen sisältöä alettiin käymään läpi ikään kuin haastattelemalla niitä (O'Leary, 2004, s. 180). Tutkimisvaiheen mukaisesti asiakirjoille esitettiin kysymyksiä. Asiakirjoista etsittiin todisteita siitä mitä asiakirjan oli tarkoitus antaa sekä tahattomia todisteita eli muuta mahdollista asiakirjoista poimittavaa (O'Leary, 2004, s. 178–179). Asiakirjojen kopioihin tehtiin suoraan muistiinpanoja. Näiden muistiinpanojen tiivistelmät lisättiin myös taulukkolaskentaohjelmaan kunkin asiakirjan kohdalle. Myös tulosteet käytiin läpi ja ne täydennettiin taulukkolaskentaohjelmaan siltä osin kuin uusia relevantteja asiakirjoja löytyi. Tiedonkeruuprosessivaiheessa asiakirjojen tyypit vaihtelivat suunnitteluluonnoksista

toimeenpanoasiakirjoihin. Tarkasteluvaiheen painottamaa asiakirjojen aitoutta ei tässä yhteydessä ollut syytä epäillä (O'Leary, 2004, s. 178–179).

Tämän jälkeen vuorossa oli reflektoinnin ja tarkentamisen vaihe. Dokumenttianalyysia tulee tarkastella jatkuvana prosessina. Vielä ennen varsinaista analyysivaihetta pohdittiin mahdollisia tietojen keräämiseen ja asiakirjojen sisällön tutkimiseen liittyviä vaikeuksia. Alkuperäistä suunnitelmaa oli tässä vaiheessa vielä mahdollista muokata sekä tutkimukselle merkittäviä asiakirjoja lisätä rajauksen piiriin. (O'Leary, 2004, s. 178–179.) Tässä vaiheessa aineistoa täydennettiin uusilla kokonaisturvallisuustyötä toteuttavien työryhmien asiakirjoilla. Tämän jälkeen oltiin valmiita aloittamaan varsinainen asiakirjojen analysointi.

#### *Aineiston läpikäyminen sisällönanalyysin keinoin*

Varsinaiseen asiakirjojen eli datan analysointiin sisältyy kolme vaihetta: kuorinta, jolla tarkoitetaan pinnallista tutkimusta; lukeminen eli perusteellinen tutkimus sekä tulkinta. Dokumenttianalyysi yhdistää sisältöanalyysin ja temaattisen analyysin elementit. Sisällönanalyysi on prosessi, jossa tutkimuksen keskeisiin kysymyksiin liittyvät tiedot järjestetään luokkiin. Tässä yhteydessä osana dokumenttianalyysia sisällönanalyysi merkitsi ensimmäisten lukukierrosten asiakirjatarkastusta, jossa tunnistettiin tutkimukselle merkitykselliset ja asiaankuuluvat tekstit ja mahdolliset muut tiedot. (Bowen, 2009, s. 32.)

Jo tiedonkeruuvaiheessa laajasta asiakirja-aineistosta karsiutuivat pois ne asiakirjat, jotka eivät liittyneet kysymyksiin, joista tutkimuksessa oltiin kiinnostuneita. Varsinainen kuorintavaihe alkoi kuitenkin vasta kun dokumenttianalyysin tiedonkeruu oli tullut päätökseen. Merkityksellisten asiakirjojen ja tekstien tunnistamiseksi asiakirjat sekä litteoitu haastatteluaineisto luettiin huolellisesti läpi useamman kerran pitäen mielessä kysymykset, joista tutkimuksessa oltiin kiinnostuneita (Bowen, 2009, s. 32). Aineistoon tehtiin lukemisen yhteydessä muistiinpanoja, ja tutkimuspäiväkirjaan kirjattiin lukemisen

ohessa alustavia havaintoja. Tämän jälkeen aineistoista alkoi erottua tutkimukselle relevantit tekstit ja kohdat.

### *Asiakirjojen ja haastatteluaineiston temaattinen analysointi*

Ennen kuin varsinaiseen temaattiseen analyysiin edettiin, aineistoille suoritettiin koodaus. Koodaaminen tarkoittaa yksinkertaisimmillaan samaa tarkoittavien sanojen tai yhtenäisiä merkityksiä omaavien lauseiden tunnistamista aineistosta ja niiden merkitsemistä koodien avulla (Puusa, 2020, s. 152). Aineisto koodattiin tutkimuskysymyksistä nousevien koodien ”tehtävä”, ”rooli” ja ”implementaatio” avulla sekä näiden synonyymeja ja lähikäsitteitä apuna käyttäen (esim. toimeenpano). Ilmisisältöjen lisäksi koodattiin myös piilomerkityksiä. Ennalta määriteltyjä koodeja oli mahdollista käyttää, sillä dokumenttianalyysia täydennettiin toisella tutkimusmenetelmällä, tässä tapauksessa täsmäryhmähaastattelulla (Bowen, 2009, s. 32). Aineistosta nousevat koodit merkittiin aineistoon eri väreillä. Tämä mahdollisti aineiston joustavamman tarkastelun. Koodauksen avulla aineistosta oli mahdollista etsiä vaivattomasti haluttuja kohtia sekä ryhmitellä aineistoa uudelleen. (Eskola & Suoranta, 2008, s. 155.) Koodauksesta oli hyötyä myös integroitaessa eri menetelmillä kerättyjä tietoja (Bowen, 2009, s. 32). Koodien avulla aineistosta nostettiin esiin tutkimuskysymyksiä avaavia teemoja (Eskola & Suoranta, 2008, s. 175).

Aineiston yksinkertaistamisen eli koodaamisen jälkeen siirryttiin teemoitteluun. Teemoittelu on menetelmä, joka keskittyy analyysivaiheessa tarkastelemaan aineistosta nousevia yhteneviä piirteitä. Teemoittelun tavoitteena on aineistoa yhdistelemällä löytää eri luokkien välillä vallitsevia säännönmukaisuuksia tai samankaltaisuuksia. Teemoittelua on mahdollista tehdä monella eri tavalla. Teemat voivat rakentua joko etukäteen suunniteltujen teemojen varaan tai aineistosta voi nousta uusia teemakokonaisuuksia. Teemojen muodostamista pidetään kriittisimpänä analyysin vaiheena, sillä kyseisessä vaiheessa päätetään ne perusteet, joilla määritellään, milloin ilmaisu kuuluu samaan tai eri teemaan. Analyysin pyrkimyksenä on aineiston kuvausten tematisoiminen sekä

käsitteellistäminen, joten jokainen analyysissä muodostettu teema auttaa vastaamaan tutkimuskysymyksiin. (Puusa, 2020, s. 153.)

Teemoittelussa koodatusta tekstimassasta nostettiin esiin tutkimusongelmaa valaisevat teemat. Samaa tarkoittavat sanat sekä samankaltaiset ilmaisut yhdistettiin samaan teemaan kuuluviksi. Tämän jälkeen kategoria nimettiin esimerkiksi ilmiön ominaisuuden perusteella tai sen mukaan ”mikä on ilmiön ominaisuuden suhde muihin ilmiötä määrittäviin tekijöihin.” Tämän jälkeen samankaltaisia teemoja yhdistettiin ja niistä voitiin muodostaa yläteemoja, jotka nimettiin teeman sisältöä kuvaaviksi. Kategorioiden muodostamista jatkettiin siihen saakka, kun se oli aineiston näkökulmasta mahdollista. Tutkimuksen teemat rakentuivat lopulta aineistonkeruuvaiheessa määriteltyjen teemojen eli etukäteen suunniteltujen teemojen mukaan. Aineistolle kuitenkin oltiin niin koodauksen kuin teemoittelunkin aikana avoimia ja sitä tarkasteltiin ennakkoluulottomasti. Teemakokonaisuudet käytiin läpi useaan otteeseen, että voitiin varmistua niiden relevanttiusdesta tutkimukselle. Tämä myös lisäsi ymmärrystä teemojen sisäisiä rakenteita kohtaan sekä teemojen suhteesta toisiinsa. (Puusa, 2020, s. 153.)

#### **4.5 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys**

Tutkimuksen luotettavuuden arvioiminen on tärkeä osa tutkimusta. Reliaabelius tutkimuksessa tarkoittaa mahdollisuutta toistaa mittaustulokset eli antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. Tutkimuksen reliaabelius voidaan todeta tutkimuksessa esimerkiksi, mikäli kaksi henkilöä päätyy samaan lopputulokseen tutkimuksessa tai mikäli samaa henkilöä tutkitaan useammalla tutkimuskerralla ja päädytään samaan tulokseen. Validius puolestaan tarkoittaa tutkimusmenetelmän tai mittarin kykyä mitata tutkimukselle tarkoituksenmukaista asiaa eli esimerkiksi sitä, kuinka hyvin tutkimus vastaa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. (Hirsjärvi ja muut, 2009, s. 231–232.) Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineiston analyysia ja luotettavuuden arviointia ei voi kuitenkaan erottaa niin jyrkästi toisistaan kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa joudutaan pohtimaan alituisesti tehtyjä ratkaisuja sekä ottamaan kantaa tutkimuksen luotettavuuteen.

(Eskola & Suoranta, 2008, s. 208.) Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuutta lisää tarkka selostus siitä, kuinka tutkimusprosessi on toteutettu. (Hirsjärvi ja muut, 2009, s. 231–232).

Tutkimuskysymykset ilmensivät tutkimuksen kannalta oleellisia tarkastelunäkökulmia ja valintoja. Haastattelu- ja analyysikysymykset laadittiin johdonmukaisesti. Validiteetin kannalta merkittävää on, että tutkimuksessa onnistuttiin keräämään kattava aineisto triangulaation keinoin eli käyttämällä tutkimuksessa dokumenttianalyysejä sekä täsmäryhmähaastatteluja rinnakkain (Hirsjärvi ja muut, 2009, s. 233). Kummankin aineiston kerääminen sekä analyysin toteuttaminen on dokumentoitu yksityiskohtaisesti tutkimukseen, mikä kasvattaa sen reliabiliteettia eli tässä tapauksessa toistettavuutta. (Hirsjärvi ja muut, 2009, s. 232.) Tutkimuksen tulkintojen perustelemiseksi sekä tulkintaa rikastuttamaan tutkimustulosten esittämisen yhteyteen on nostettu teemoittelulle ominaisesti suoria otteita haastatteluista sekä lainauksia asiakirjoista (Hirsjärvi ja muut, 2009, s. 233; Puusa, 2020, s. 154).

Tutkimusta tehdessä huomioitiin eettisen neuvottelukunnan ohjeistus hyvästä tieteellisestä käytännöstä. Koko tutkimusprosessin ajan noudatettiin rehellisyyttä, huolellisuutta sekä tarkkuutta tutkimustyössä. Tiedonhankinta-, tutkimus- ja arviointimenetelmät on valittu tutkimuksen kriteereihin sopivasti. Lähteisiin viitattiin asianmukaisella tavalla niin, että ne ovat vaivattomasti jäljitettävissä sekä kunnioittavat niin tutkijoita kuin virallislähteitä laatineita tahoja. Tutkimuksen toteuttaminen toimeksiantosuhteessa organisaatioon kerrottiin johdannossa. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2012, s. 6.) Organisaatio oli mukana tutkimusasetelman määrittämisessä sekä seurasi prosessin edistymistä, mutta itse tutkimukseen se ei vaikuttanut. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkijalta edellytetään objektiivista sekä tieteellistä tarkastelua. Tutkimusta eivät ohjanneet myöskään henkilökohtaiset näkemykset tai ennako-oletukset. Asiakirja-aineisto koostui julkisista dokumenteista, jolloin tutkimusluvalle ei ollut tarvetta. Tutkimuksessa analysoidut Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusasiakirjat ovat tutkimuksen liitteenä (liite 2). Tutkimuksessa toteutettua haastattelua varten laadittiin asianmukainen

tietosuojailmoitus. Tutkimusaineistoa käsiteltiin huolellisesti ja luottamuksella. Litterointeja tehnyt ulkopuolinen organisaatio sitoutui poistamaan aineistot litterointien valmistuttua. Tutkija säilyttää aineistoa vain tutkimuksen valmistumiseen saakka, jonka jälkeen se tuhotaan. Haastattelurunko on tutkimuksen liitteenä (liite 1).

## 5 Tutkimustulokset

Tässä luvussa esitetään tutkimustulokset teemoittelua apuna käyttäen. Luvussa kartoitetaan ensin aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimintaa ohjaava perusta. Toimintaa ohjaavan perustan tarkastelussa on huomioitu myös kansainvälisen yhteistyön merkitys kokonaisturvallisuustyöhön. Tutkimuksessa sisäinen ja ulkoinen turvallisuus katsotaan yhteen kietoutuneiksi eikä niiden erottamista pidetä tarkoituksen mukaisena. Kokonaisturvallisuustoimintaa ohjaavan perustan jälkeen esitellään aineiston analyysin tulokset ja niiden tulkinta teemoittelutaulukoita apuna käyttäen.

### 5.1 Aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimintaa ohjaava perusta

Yhteiskunnan varautumisen vastuunjako sekä siihen liittyvät tehtävät pohjautuvat lainsäädäntöön. Kokonaisturvallisuutta toteutetaan käytännössä jalkauttamalla sitä hallinnonalakohtaisissa tai poikkihallinnollisissa strategioissa tai muissa toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa. (Valtioneuvosto, 2017a, s. 7.) Tässä kappaleessa kartoitetaan aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyötä ohjaava lainsäädäntö sekä kokonaisturvallisuustyöhön liittyvät merkittävimmät kansainväliset, kansalliset, alueelliset ja turvallisuutta koskevat strategiat ja ohjausasiakirjat ajankohtaisuutta painottaen.

#### *Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kansallinen pohja*

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta määritellään kokonaisturvallisuuden käsite sekä siihen liittyvät muut merkittävät käsitteet (Valtioneuvosto, 2012a, s. 5). Tämän lisäksi siinä kartoitetaan kokonaisturvallisuuteen liittyvät keskeiset strategiset linjaukset, joita määritellään turvallisuuteen liittyvissä selonteoissa, yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa sekä erillisstrategioissa ja -ohjelmissa, jotka valtioneuvosto on hyväksynyt. Tällaisia ovat esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätös sisäisestä turvallisuudesta sekä päätös huoltovarmuuden tavoitteista (Valtioneuvosto, 2012a, s. 6).

Periaatepäätöksessä on myös täsmennetty kokonaisturvallisuuden vastuiden jakautumista eri hallinnonalojen välillä. (Valtioneuvosto, 2012a, s. 5).

Valtioneuvoston, sen ministeriöiden sekä toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä kokonaisturvallisuuteen liittyen on varautumisesta vastaaminen, häiriötilanteessa toimenpiteisiin ryhtyminen sekä niiden johtaminen ja häiriötilanteista toipuminen. Nämä tehtävät hoidetaan yleisesti hyväksytyjä periaatteita noudattaen, tavanomaisin toimivaltuuksin ja ajantasaiseen lainsäädäntöön perustuen. Kokonaisturvallisuuden laaja-alaisuuden myötä siihen liittyvät vastuut jakautuvat kaikille ministeriöille ja hallinnonaloille. (Valtioneuvosto, 2012a, s. 9.)

Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta sisältää myös päätöksen turvallisuuskomitean perustamisesta. Turvallisuuskomitean rooli on toimia ennakoivan varautumisen yhteistoimintaelimenä. Turvallisuuskomitea rakennettiin laaja-alaisemmaksi ja -pohjaisemmaksi kuin sitä edeltänyt turvallisuus- ja puolustusasiain komitea. (Valtioneuvosto, 2012a, s. 11.) Turvallisuuskomitea tukee kokonaisturvallisuuteen liittyvässä varautumisessa sekä varautumisen yhteen sovittamisessa valtioneuvostoa ja ministeriötä. Sen tehtävänä on myös tarkastella sekä arvioida kansallisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen toimintaympäristön sekä yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten vaikutusta kokonaisturvallisuuden järjestelyihin. Se myös seuraa eri hallinnonalojen ja -tasojen työtä varautumisen ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyen, toimii valtakunnallisen varautumisen yhteensovittajana sekä kehittää esimerkiksi erilaisia yhteistyömuotoja ja toiminnan tapoja. (Valtioneuvosto, 2012a, s. 11.)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellään kokonaisturvallisuuden yleiset periaatteet (Valtioneuvosto, 2017a, s. 7). Strategia on päivitetty viimeksi vuonna 2017 ja sen ajanmukaisuutta seuraa Turvallisuuskomitea. Strategiaa voidaan päivittää valtioneuvoston päätöksellä tarpeen mukaan, mutta tarkoituksenmukaista on, että strategian linjaukset kantaisivat yli hallituskausien. (Turvallisuuskomitea, 2021.) Yhteiskunnan turvallisuusstrategian tarkoituksena on yhtenäistää varautumisen periaatteita Suomessa sekä

suunnata eri hallinnonalojen varautumista. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan aluehallintovirastojen tehtävänä on alueellaan toimivien tahojen varautumisen yhteensovittaminen, koulutusten ja valmiusharjoitusten järjestäminen sekä kuntien valmiussuunnittelun tukeminen. Aluehallintovirastojen johdolla toimivat myös alueelliset valmiustoimikunnat, jotka yhteensovittavat varautumistyötä. (Valtioneuvosto, 2017a, s. 1; 12).

Kokonaisturvallisuuden käytännön toteutus tapahtuu jalkauttamalla sitä hallinnonala-kohtaisissa tai poikkihallinnollisissa strategioissa, toimeenpano-ohjelmissa tai muissa toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa. (Valtioneuvosto, 2017a, s. 7; Turvallisuuskomitea, 2021). Sisäisen turvallisuuden strategiaa ja sen toimeenpano-ohjelmaa voidaan pitää esimerkkinä tällaisesta asiakirjasta (Turvallisuuskomitea, 2021). Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyö sai alkunsa kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellisesta toimeenpanosta (Sisäministeriö, 2012). Voimassa olevassa sisäisen turvallisuuden strategiassa, aluehallintovirasto on nimetty yhdeksi vastuutahoksi turvallisuusosaaminen ja kriisinkestokyky, turvallisuusinnovaatiot sekä maakuntien ja kuntien turvallisuustyö toimenpidekokonaisuuksissa (Sisäministeriö, 2017, s. 43–47). Strategian toimenpidekokonaisuudet on valmisteltu Sipilän hallituksen kaavailemaa maakuntauudistusta silmällä pitäen, joten aluehallintoviraston rooli turvallisuustoimijana ei nouse asiakirjassa erityisesti esiin.

Valtioneuvoston selonteot ovat puolestaan ohjausasiakirjoja. Turvallisuuteen liittyvien selontekojen tarkoituksena on esitellä merkittävät painopisteet sekä tavoitteet, joita toteuttamalla voidaan vahvistaa kansallista turvallisuutta ja hyvinvointia kompleksisessä (kansainvälisessä) toimintaympäristössä. Turvallisuutta käsitteleviä selontekoja ovat ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, puolustuspoliittinen selonteko sekä selonteko sisäisestä turvallisuudesta. (Valtioneuvosto, 2012a, s. 7.) Ensimmäinen sisäisen turvallisuuden selonteko on vuodelta 2016 (Sisäministeriö, 2016a). Uusin sisäisen turvallisuuden selonteko julkaistiin toukokuussa 2021. Siinä arvioitiin sisäisen turvallisuuden tilaa ja siihen kohdistuvia muutosvoimia Suomessa. Lisäksi selonteossa täsmennettiin

tavoitteet sisäiselle turvallisuudelle sekä kehittämisen suunta alkaneelle vuosikymmenelle 2020. Tavoitteena on pitää huolta sisäisen turvallisuuden kehittymisestä niin, että Suomi on tulevaisuudessa entistä turvallisempi maa kaikille ihmisille. (Valtioneuvosto, 2021a, s. 3.) Selonteon mukaan kansallinen varautuminen niin laajojen kuin pienempienkin uhkatilanteiden osalta tapahtuu suomalaisen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukaisesti eri turvallisuustoimijoiden laaja-alaisessa yhteistyössä. (Valtioneuvosto, 2021a, s. 34).

Viimeisin ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko julkaistiin vuonna 2020 (Valtioneuvosto, 2020) ja puolustuselonteko puolestaan vuonna 2017 (Valtioneuvosto, 2017). Selontekojen päämääränä on toimia perustana muiden ohjausasiakirjojen laatimiselle sekä niiden keskinäisten suhteiden selkeyttämiseksi (Valtioneuvosto, 2012a, s. 7). Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko määrittelee perustan Suomen valtion toteuttamalle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Sen toimintaympäristön analyysi ohjaa hallitusohjelman mukaisesti myös puolustuselonteon valmistelua. (Valtioneuvosto, 2020, s. 5.) Puolustuselonteon on puolestaan määrä antaa eduskunnalle puolustuspoliittisia linjauksia kansallista puolustuskyvyn ylläpitoa, kehittämistä sekä käyttöä koskien. (Valtioneuvosto, 2017, s. 5). Uusi puolustuspoliittinen selonteko on parhaillaan valmisteilla ja sen on tarkoitus valmistua loppuvuodesta 2021.

Myös hallitusohjelma ohjaa kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa. Sanna Marinin hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetaan kansalaisten turvallisuuden tunteen vahvistaminen sekä turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn varmistaminen. Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tiimoilta keinoiksi tavoitteen saavuttamiseksi esitetään esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta huolehtimista sekä ihmisiin kohdistuvien oikeudenloukkauksien torjumista. Erityistä huomiota katsotaan tarpeelliseksi kiinnittää turvallisuuden parantamiseen sekä uudenlaisiin turvallisuusuhkiin varautumiseen ja turvallisuuden kokemuksen vahvistamiseen. Hallitus tulee huomioimaan päätöksenteossaan myös infrastruktuurin toimivuuden ja huoltovarmuuden, kansalaisten toimeentulon ja toimintakyvyn sekä henkisen kriisinkestävyys. Lisäksi huomioidaan Suomen

toiminta kansainvälisten yhteisöjen jäsenenä. (Valtioneuvosto, 2019, s. 77–78.) Hallitusohjelmassa mainitaan myös varautumisen toteuttamisesta kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaan sekä säädöspohjan kehittäminen (Valtioneuvosto, 2019 s. 96).

### *Kansainvälisen yhteistyön merkitys kokonaisturvallisuustyöhön*

Suomen toteuttama puolustusyhteistyö on laadultaan monenkeskistä sekä kahdenvälistä. Suomi toimii aktiivisesti niin Euroopan unionin (EU), Naton kuin pohjoismaiden puolustusyhteistyön (NORDEFKO) piirissä. (Turvallisuuskomitea, 2018, s. 68.) EU:n turvallisuustoiminta on sekä Euroopan sisäistä että globaalia. 1990-luvun puolivälistä saakka EU on edistänyt turvallisuus- ja puolustuspoliittista yhteistyötä. (Lonka, 2016, s. 48–49.)

EU:n ensimmäinen turvallisuusstrategia laadittiin vuonna 2003. Strategiaa on päivitetty sittemmin vuosina 2008 ja 2010 (Lonka, 2016, s. 49). Alkuperäinen strategia perustui jo olemassa olevaan yhteisymmärrykseen EU:n roolista ja toimintamallista esimerkiksi suhteessa kriisinhallintaan (Forsberg, 2006, s. 33). Se käsitti keskeisiksi uhkiksi esimerkiksi terrorismin, alueelliset konfliktit, joukkotuhoaseiden leviämisen, valtioiden toimintakyvttömyyden sekä järjestäytyneen rikollisuuden (Lonka, 2016, s.49). Vuonna 2008 päivitettyssä turvallisuusstrategiassa korostui unionin laajan keinovalikoiman johdonmukaisempi ja tehokkaampi käyttö, turvallisuus- ja puolustuspoliittisten rakenteiden vahvistaminen, naapuruuspolitiikan sekä monenvälisen yhteistyön vahvistaminen. Huomiota alettiin tuolloin kiinnittää myös ilmastokysymyksiin sekä tietoverkko- ja energiaturvallisuuden aloille. (Euroopan unioni, 2009.) Näin ollen päivityksen yhteydessä strategian ajattelu laajeni unioniin kohdistuvista ulkoisista uhista käsittämään vahvemmin myös unionin sisäiset kehityskulut. Vuonna 2010 päivitetty strategia puolestaan yhdisti jo olemassa olevia strategioita ja näkemyksiä toimintatavoista sen sijaan, että olisi luonut uusia toimintavaltuuksia. (Lonka, 2016, s. 49.)

Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä EU:ssa otettiin vuonna 2009 käyttöön yhteiset ulkopoliittiset rakenteet, myös jäsenmaita velvoittava sotilaallinen avunantovelvoite (avunantolauseke) sekä yhteisvastuulauseke. (Lonka, 2016, s. 49.) Avunantolausekkeella tarkoitetaan sitä, että EU-maat ovat velvollisia auttamaan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi alueellaan joutuvaa jäsenmaata. Avun pitäisi olla mahdollisten Nato-sitoumusten kanssa yhteensopivaa eikä sen tarvitse olla luonteeltaan välttämättä sotilaallista. (Euroopan parlamentti, 2016.) Yhteisvastuulausekkeella puolestaan tarkoitetaan unionin ja siihen kuuluvien jäsenvaltioiden toimimista yhdessä yhteisvastuun hengessä tilanteissa, jossa jäsenvaltio joutuu terrori-iskun, ihmisen tai luonnon aiheuttaman merkittävän onnettomuuden kohtaamaksi ja pyytää apua tästä selvitäkseen (Tiilikainen, 2006, s. 17–19.)

Vuonna 2016 julkaistiin EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia, jonka tavoitteina oli muun muassa EU:n yhtenäisyyden vahvistaminen ja unionin sisäisten ja ulkoisten politiikkojen välisen yhteyden vahvistaminen. Strategia määritteli unionin ulkoisen toiminnan prioriteeteiksi esimerkiksi EU:n turvallisuuden, yhteiskuntien ja valtioiden resilienssin sekä yhdenmisen lähestymistavan konflikteihin. Hallitusohjelmassa puolestaan määritellään Suomen lähtökohdat unionin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Suomen valtion turvallisuus, hyvinvointi kuin myös menestyksen edellytykset perustuvat laajasti toteutettavaan yhteistyöhön muiden maiden sekä kansainvälisten toimijoiden kanssa. (Ulkoministeriö, 2021.) Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta julkaistiin alkuvuodesta 2021. Selonteon tarkoituksena on esittää Suomen hallituksen keskeinen EU-politiikan linja niihin asioihin, jotka EU:ssa ovat esillä tai tulevat esille. Turvallisuuteen liittyen selonteossa esitetään linjaus esimerkiksi EU:n kriisinsietokyvyn lujittamisesta. (Valtioneuvosto, 2021, s. 3) Kokonaisturvallisuuteen liittyen Suomi esimerkiksi tukee selonteossa EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä ja vahvistamista. Tärkeänä pidetään esimerkiksi yhteistyön lujittamista EU:n eri toimialueilla vakavien häiriöiden ja kriisitilanteiden mahdollisimman hyväksi ennaltaehkäisemiseksi, ennakoimiseksi sekä hallitsemiseksi. (Valtioneuvosto, 2021, s. 32.)

Sotilasliittoon kuulumaton Suomi toteuttaa käytännönläheistä kumppanuutta Naton kanssa. Nato-kumppanuudella Suomi lujittaa valtakunnallista puolustusta sekä tiivistää kansainvälistä puolustusyhteistyötä. Tällaista osallistumista kansainväliseen puolustusyhteistyöhön pidetään Suomen edun mukaisena. Kumppanuus nähdään tärkeänä myös kansallisen puolustuskyvyn ylläpitämisen, käyttämisen sekä kehittämisen kannalta. (Valtioneuvosto, 2017, s. 13.) Lisäksi Suomi on mukana pohjoismaisessa puolustusyhteistyössä. Sen tavoitteena on mukana olevien valtioiden kansallisen puolustuskyvyn kehittäminen, kustannustehokkuus sekä yhteisten ratkaisujen käyttöönottoaminen. NORDEFECO-rakenne (Nordic Defence Cooperation, Pohjoismainen puolustusalan yhteistyö) toimii alustana yhteistyön aloitteille ja ideoille. Sen puheenjohtajuus on kiertävä. Puolustusyhteistyöhön osallistuminen on kansallinen päätös eikä se edellytä kaikkien pohjoismaiden osallistumista. Osa tehtävästä yhteistyöstä on kahdenvälistä. (Puolustusvoimat, 2021.) Ylipäättään kahdenvälistä puolustusyhteistyötä Suomi tekee usean valtion kanssa. Suomen puolustushallinto on tehnyt kahdenvälisiä sopimuksia puolustusyhteistyöstä esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Ruotsin kanssa. (Turvallisuuskomitea, 2018, s. 68.) Lisäksi kahdenvälisiä puolustus sopimuksia on solmittu Iso-Britannian, Saksan, Ranskan, Norjan, Viron, Puolan ja Japanin kanssa (PuVL 2/2020 vp).

#### *Aluehallintovirastoa koskeva lainsäädäntö turvallisuuden osalta*

Laki aluehallintovirastoista (896/2009, 2 §) määrittelee aluehallintovirastojen toiminta-ajatuksiksi alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueella hoitaen. Yhdessä muiden toimijoiden kanssa aluehallintovirasto edistää toiminnallaan muun muassa kansalaisten perusoikeuksia ja oikeusturvaa, hyvinvointia sekä sisäistä turvallisuutta (Aluehallintovirasto, 2021). Turvallisuuden osalta laki aluehallintovirastoista määrittelee aluehallintoviraston tehtäväksi varautumisen alueellisen yhteensovittamisen ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestämisen, valmiussuunnittelun yhteensovittamisen, alueellisten maanpuolustuskurssien sekä valmiusharjoitusten järjestämisen, kuntien tukemisen valmiussuunnittelussa sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämisen (896/2009, 4 §:n 2 momentin

3 kohta). Lisäksi aluehallintoviraston tehtävänä on tilanteessa, jossa viranomaiset johtavat turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisista viranomaisista sekä tarvittaessa yhteensovittaa toimintaa näiden kesken (896/2009, 4 §:n 2 momentin 4 kohta).

Eduskunnan päätöksen mukaan vuonna 2013 kumottiin aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 5 kohta (896/2009), jossa säädettiin aluehallintovirastojen poliisitoimen tehtävistä (HE 15/2013 vp, s. 35). Tuolloin aluehallintovirastojen poliisin vastuualueet lakkautettiin ja niiden henkilöstö siirtyi työskentelemään Poliisihallitukseen (HE 15/2013 vp, s. 1). Hallituksen esityksessä (15/2013, s. 25) kuitenkin todettiin aluehallintovirastoilla olevan myös tulevaisuudessa merkittävä rooli yhteiskunnan valmiutta ja varautumista koskevassa viranomaisyhteistyössä ja sen yhteensovittamisessa, minkä vuoksi pidettiin perusteltuna aluehallintovirastojen ja poliisitoimen tiivistä yhteistyötä myös jatkossa näiden teemojen ympärillä.

Tällä hetkellä kokonaisturvallisuuden teeman osalta aluehallintovirastojen ja poliisin yhteistyöstä säädetään, että aluehallintovirastot ja niiden alueella sijaitsevat poliisilaitokset toimivat yhteistyössä alueellisen varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamiseksi sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämiseksi. Lisäksi ne toimivat yhteistyössä alueen toimivaltaisen viranomaisen tukemiseksi turvallisuustilanteiden johtamisessa ja näiden viranomaisten toiminnan yhteensovittamiseksi. Aluehallintovirastojen ja poliisin yhteistyö kattaa myös muuta alueellista viranomaisyhteistyötä poliisitoimen asioissa. Lisäksi aluehallintovirastojen on Poliisihallituksen kanssa toimitava yhteistyössä arvioitaessa poliisin palveluiden alueellista saatavuutta. Valtiovarainministeriön asetuksella voidaan säätää yhteistyön järjestämisen menettelytavoista sekä organisoinnista. (896/2009, 17 a §.)

Myös aluehallintovirastojen ja pelastustoimen yhteistoiminta on tiivistä. Lainsäädännön mukaan pelastuslaitoksen tulee toimia yhteistyössä onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Pelastuslaitosten tulee osallistua myös paikalliseen ja alueelliseen

turvallisuussuunnittelutyöhön. (Pelastuslaki 379/2011, 42 §:n 1 mom.) Pelastuslain 23 §:n mukaan aluehallintovirasto valvoo pelastustoimintaa sekä sen palveluiden saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Lisäksi aluehallintovirasto tukee sisäministeriötä sen 1 momentissa säädetyissä tehtävissä sekä huolehtii muista aluehallintovirastolle säädetyistä tehtävistä suhteessa pelastustoimeen. Näitä sisäministeriölle säädettyjä tehtäviä ovat pelastustoimen ja sen palvelujen saatavuuden ja tason johtaminen, ohjaus ja valvonta. Lisäksi sisäministeriö huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä sekä huolehtii muista sille säädetyistä tehtävistä. (379/2011, 23 §.)

Valmiuslaki (1552/2011, 12 §) edellyttää varautumisvelvollisuutta valtioneuvostolta, valtion hallintoviranomaisilta, valtion itsenäisiltä julkisoikeudellisilta laitoksilta, muilta valtion viranomaisilta ja valtion liikelaitoksilta sekä kunnilta, kuntayhtymiltä ja muilta kuntien yhteenliittymiltä. Varautumisvelvollisuuden nimissä näiden tahojen tulee valmiussuunnitelmien avulla poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa etukäteen valmistelemalla sekä muilla mahdollisilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä suorittaminen mahdollisimman hyvin myös poikkeusoloissa. Lisäksi valmiuslain mukaan aluehallintovirastoille kuuluu poikkeusoloissa tehtäviä esimerkiksi kulutushyödykkeitä koskevaan valvonta- ja ilmoitusvelvollisuuteen (1552/2011, 29 §), vähittäiskaupan säännöstelyyn (1552/2011, 32 §), sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toimintaan (1552/2011, 86 §), työvelvollisuusrekisteriin (1552/2011, 103 §) sekä tiedotusten julkaisuvelvollisuuteen liittyen (1552/2011, 126 §).

#### *Alueellisen tason keskeiset asiakirjat*

Aluehallintoviraston tulosohjauksen keskeiset asiakirjat ovat aluehallintovirastoille ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskus) laadittu yhteinen strategia-asiakirja sekä aluehallintovirastojen ja ohjaavien ministeriöiden välinen tulossopimus. Sekä strategia-asiakirja että tulossopimukset on laadittu hallituksen toimikaudeksi. Niiden

sisältö voidaan tarpeen mukaan tarkistaa vuosittain. Myös kokonaisturvallisuus on huomioitu näissä asiakirjoissa. (Aluehallintovirasto, 2021a.)

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteinen ”Kestävää tulevaisuutta tekemässä – ihmisten ja alueiden parhaaksi” -strategia on laadittu vuosille 2020–2023. Strategian yhtenä painopisteenä on hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden turvaaminen. Sen alaiseksi tavoitteeksi on määritelty yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden hyvä taso. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020.) Strategian vaikutusarviointiliitteessä (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020a) todetaan ”Turvaamme hyvinvointia ja yhdenvertaisuutta” -painopisteeseen liittyen, että edistämällä kokonaisturvallisuutta yhteistyöllä sekä osallisuuden edistämällä ja syrjäytymistä ehkäisemällä pystytään sekä välillisesti että välittömästi ja myönteisesti vaikuttamaan hyvinvointiin ja yhdenvertaisuuteen. Huomionarvoista on myös, että joskus sisäisen turvallisuuden takaamiseksi voidaan joutua asettamaan ohjeita ja rajoituksia, jotka voidaan kokea negatiivisina.

Aluehallintovirastojen ja niitä ohjaavien ministeriöiden välisessä tulossopimuksessa määritellään toiminnan keskeiset tavoitteet sekä määräraha- ja henkilöstökehykset. Tulossopimus on laadittu valtiovarainministeriön kanssa. (Aluehallintovirasto, 2021a.) Tulossopimus pohjaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteisessä strategiassa määriteltyyn toimintaympäristöön (Valtiovarainministeriö 2021, s. 3). Siinä on otettu yhdeksi strategiseksi painopisteeksi yhdenvertaisuuden turvaaminen. Painopisteen vaikuttavuustavoitteena on muun muassa yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden hyvä taso. Mitareina ja tavoiteltuna kehityksenä vuosille 2021–2024 määritellään alueiden viranomaisten, kuntien ja muiden toimijoiden yhteensovitetut sekä ajantasaiset valmiussuunnitelmat. Tämän lisäksi alueen kunnilla tulee olla kansallisia linjauksia noudattavat, voimassa ja ajan tasalla olevat turvallisuussuunnitelmat, joita toteutetaan laajassa yhteistyössä. Turvallisuussuunnitelmat voivat olla kuntakohtaisia tai koskea seutukuntaa tai maakuntaa. (Valtiovarainministeriö 2021, s. 6)

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa luotiin vuosille 2012–2015 oma kokonaisturvallisuusstrategiansa. Strategia syntyi osana kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellista toimeenpanoa. Aluehallintovirastot saivat sisäasianministeriöltä tehtäväkseen toimeenpanna kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellaan. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto lähti toteuttamaan toimeenpanoa pyydettyä laajemmin kokonaisturvallisuuden näkökulmasta huomioiden yksilön hyvinvoinnin lisäksi vaurautumisen ja valmiuden osa-alueet. Viraston kokonaisturvallisuusstrategia julkaistiin 28.8.2012. Kokonaisturvallisuustyö on jatkunut yhtäjaksoisesti virastossa sen käynnistymisestä lähtien.

## **5.2 Kokonaisturvallisuustehtävä ja -rooli tutkimusaineiston valossa**

Tässä kappaleessa käydään läpi se, millaiseksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto kokee tutkimusaineiston valossa kokonaisturvallisuustehtävänsä ja roolinsa. Taulukossa kolme on kuvattuna aineiston analyysina syntynyt teemoittelu. Teemoittelua käytetään apuna tutkimustulosten avaamisessa. Tässä kappaleessa mainittavat pykälät on avattu perusteellisesti edellisessä kappaleessa 5.1.

**Taulukko 3.** Teemoittelu LSSAVIn kokonaisturvallisuustehtävästä ja -roolista.

Pääteema	Teema	Alateema
Aluehallintoviraston tehtävä	Lakisääteiset tehtävät	Laki aluehallintovirastoista (896/2009, 4 §:n 2 mom. 3 ja 4 kohta, 17 a §)
		Valmiuslaki (1552/2011, 12 §)
		Pelastuslaki (379/2011, 23 §, 42 §:n 1 mom.)
	Kansallisen tason asiakirjat	Kolmas sisäisen turvallisuuden ohjelma
		Varautuminen ja kokonaisturvallisuus komiteamietintö
		Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta
		Yhteiskunnan turvallisuusstrategia
		Kansalliset riskiarvioinnit
	Perustehtävä	Ydinprosessien toteuttaminen
		Tulosohjaukseen sitoutuminen
	Tilannekuvatyö	Tilannekuvien yhteensovittaminen
		Alueellisen tilannekuvan toteuttaminen
Aluehallintoviraston rooli kokonaisturvallisuustyön toteuttajana	Koordinoija	Yhteensovittaja
		Kehysten antaminen työlle
		Kokonaisuuden koossa pitäminen
		Sunnan tarjoaminen
		Yhteen kokoava
	Objektiivisuutta korostava	Neutraali toimija
		Objektiivinen toimija
		Puolueeton

*Kokonaisturvallisuustehtävät*

Tutkimusaineistosta käy ilmi, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto kokee kokonaisturvallisuustehtäväkseen sen turvallisuutta koskevien lakisääteisten tehtävien ja perustehtävän toteuttamisen sekä tilannekuvatyön. Näistä lainsäädäntö, erityisesti laki aluehallintovirastoista (896/2009), korostuu. Asiakirjoissa siteerataan tarkasti, usein sanasta sanaan aluehallintovirastoja koskevan lain 4 §:n 2 momentin 3 kohtaa, jossa on lueteltu aluehallintoviraston turvallisuuteen liittyvät tehtävät. Kyseisestä pykälästä muita lakisääteisiä tehtäviä useammin korostuu (varautumisen) yhteensovittaminen. (896/2009, 4 §.) Yhteensovittamisen rinnalle nostetaan tilannesidonnaisesti 4 §:stä myös

jokin toinen lakisääteinen, samassa pykälässä määritelty tehtävä, kuten esimerkiksi turvallisuussuunnittelu. Myös 4 §:n 2 momentin 4 kohtaan viitattiin useasti (896/2009, 4 §).

- (1) Aluehallintoviraston tehtävänä on, viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella, tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. (Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokousmuistio, 12.11.2014).

Tutkimusaineistossa viitataan myös aluehallintovirastoista laaditun lain 17 a §, joka määrittelee aluehallintoviraston ja poliisin yhteistyötä turvallisuuteen liittyen (896/2009, 17 a §). Pelastustoimen kanssa tehtävän yhteistyön osalta aineistosta nousee pelastuslain 23 §, jonka mukaan aluehallintovirastolla on muun muassa pelastustoimen ja sen palveluiden saatavuuden ja tason valvontaoikeus sekä 42 §:n 1 momentti, joka velvoittaa pelastuslaitoksen toimimaan yhteistyössä onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. (379/2011 23 §, 42 §:n 1 mom.) Valmiuslain osalta tutkimuksessa nousee esiin varautumisvelvollisuus eli tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa (1552/2011, 12 §).

Lainsäädäntöön tukeutumisen lisäksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on saanut tukea kokonaisturvallisuustehtävien toteuttamiseen myös kansallisen tason asiakirjoista. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto aloitti kokonaisturvallisuustyönsä kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellisen toimeenpanon yhteydessä. Loppuvuodesta 2010 ilmestyneestä varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietinnöstä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto sai tukea kokonaisturvallisuustyöhönsä. Komiteamietintöön pohjautunut valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta ilmestyi loppuvuodesta 2012, kun Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto oli jo aloittanut kokonaisturvallisuustoiminnan alueellaan. Myös siitä saatiin tukea kokonaisturvallisuustyön toteuttamiselle. Lisäksi kokonaisturvallisuustehtävissä on tukeuduttu yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan sekä kansallisiin riskiarviointeihin. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian linjauksia seurattiin jo kokonaisturvallisuustyön alueellisen toimeenpanon suunnittelun yhteydessä. Lisäksi ilmenee, että esimerkiksi turvallisuuteen liittyviä selontekoja

seurataan kokonaisturvallisuustyössä, mutta sen sijaan niiden tarjoama tuki kokonaisturvallisuustehtäville on vähäisempää.

Aineistosta nousee esiin aluehallintoviraston perustehtävän merkitys kokonaisturvallisuustyölle. Perustehtäväksi on tutkimuksessa tulkittu viraston ydinprosessit sekä tuloshjaukseen sitoutuminen. Aluehallintoviraston ydinprosesseiksi aineistossa määriteltiin hyvinvointi, turvallisuus ja oikeusturva. Tarkemmin prosessien sisältöä aineistossa määriteltiin hyvinvoinnin lisäämiseksi edistämällä toimialueen perusoikeuksia ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, sisäistä turvallisuutta, ympäristön kestäväää käyttöä ja suojelua sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristön. Viraston ydinprosessien katsotaan tukevan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustehtävän toteuttamista.

- (2) AVilla oli kolme prosessia, oli hyvinvointi, turvallisuus ja oikeusturva. Ja me avasimme perustehtävää. Me avasimme turvallisuus- ja hyvinvointiprosessit, jotka on tähän (kokonaisturvallisuusajatteluun) laitettu yhteen, ja oikeusturvaprosessi, joka sitä tukee. (Haastattelu.)

Tilannekuvatyö aluehallintoviraston tehtävänä ilmenee kautta aineiston. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto sekä yhteensovittaa tilannekuvaa että tuottaa sitä yhdessä alueen muiden toimijoiden kanssa. Tilannekuvien yhteensovittamisessa kyse on nimenomaan eri toimijoiden tilannekuvien yhteensovittamisesta. Seuraava esimerkki kuvastaa aluehallintoviraston roolia tilannekuvaa yhteensovittavana tahona.

- (3) Tilannekuvaa tekevät mm. sähköyhtiöt, pelastusviranomaiset, poliisi, liikenneturvakeskus ym. Aluehallintoviraston roolina on eri tilannekuvien yhdistäminen siviiliyhteiskunnan yhtenäiseksi kuvaksi. Toiveena on laaja-alaisen tilannekuvan jakaminen viranomaisille. Tilannekuvien yhteensovittaminen tukee viranomaisten yhteistoimintaa. Tavoitteena on tilannekuva, joka palvelee kaikkia. (Kokonaisturvallisuuden alueellinen yhteensovittaminen – LSSAVI, SM & STM kokousmuistio, 19.12.2013.)

Tilannekuvan muodostamisessa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on puolestaan mukana alueellisen kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kautta. Yhteistoiminnan

kautta muodostetaan siviiliyhteiskunnan tilannekuvaa, yhteensovitetään alueellista va-  
rautumista ja turvallisuustyötä, kehitetään uusia toimintamalleja ja vastataan tilanneku-  
van välityksestä niin operatiivisille toimijoille kuin keskushallinnolle. Aineistosta ilmenee  
esimerkiksi keväällä 2020 Covid-19-pandemian myötä toteutetut kyselyt, joilla Länsi- ja  
Sisä-Suomen aluehallintovirasto on kerännyt tilannekuvatietoa toimialueeltaan.

#### *Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston rooli kokonaisturvallisuustoimijana*

Tarkasteltaessa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston roolia kokonaisturvallisuustoi-  
mijana tutkimusaineiston pohjalta, rooli kokonaisturvallisuuden koordinoijana korostuu.  
Koordinaation osalta painottuu erityisesti yhteensovittaminen. Näin ollen aluehallinto-  
viraston lakisäätteisiin tehtäviin on nojaututtu myös roolin osalta. Etenkin Länsi- ja Sisä-  
Suomen aluehallintoviraston käynnistäessä kokonaisturvallisuustyötä vuonna 2012, kol-  
mannen sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellisen toimeenpanon yhteydessä sekä  
tätä edeltävän alueellisen toimeenpanon suunnittelun aikana vuonna 2011 vahvistusta  
kokonaisturvallisuustoimijuudelle ja roolille on haettu lainsäädännöstä. (896/2009, 4 §).

Lisäksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston koordinoivaa roolia ilmentää myös ke-  
hysten antaminen sekä suunnan tarjoaminen alueelliselle kokonaisturvallisuustyölle.  
Myös kokonaisuuden koossa pitäminen koetaan tarpeellisena, rajoittaa sen sijaan ei ha-  
luta.

- (4) Me emme halua rajoittaa, mutta me haluaisimme pitää sen kuitenkin kasassa, ettei se ole sellainen levällään oleva, jolloin se ei kiinnosta tietenkään kauhean kauan ketään, eikä se tuo hahmoa, eikä sitä oman työn ohessa tällaista koko-  
naisturvallisuutta sitten ikään kuin jaksaisi pitkästi tehdä (Haastattelu).

Alueellisten kokonaisturvallisuustoimijoiden yhteen kokoaminen käsitetään tässä tutki-  
muksessa myös kokonaisuuden koordinoimiseksi.

Tutkimusaineiston perusteella Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto kokee roolinsa  
kokonaisturvallisuustoimijana objektiiviseksi. Aineistossa virastoa kuvataan

objektiiviseksi ja puolueettomaksi tahoksi sekä neutraaliksi toimijaksi. Myös esimerkiksi roolia yhteensovittajana kuvaillaan objektiiviseksi. Viraston objektiivista roolia kokonaisturvallisuustoimijana perustellaan sillä, että aluehallintovirasto on kahdeksan eri ministeriön ohjauksen alainen alueellinen toimija. Tämä mahdollistaa toimialarajojen yli katsomisen sekä kyvyn muodostaa kokonaisvaltaista näkemystä. Neutraaliutta perustellaan myös sillä, että jonkin spesifin intressin sijaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyön intressinä toimii yhteiskunnan turvallisuus. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto pitää roolin objektiivisuutta kokonaisturvallisuustoimintaa koordinoivalle taholle välttämättömänä.

- (5) Se ei voi mielellään olla mikään sellainen, mikä edustaa yhtä hallinnonalaan tai on yhden tyyppisessä virkapuvussa, että siinä mielessä AVI on sopinut siihen kauhean hyvin niin kun me olemme puolueeton (Haastattelu).

Tutkimusaineisto kuvaa kokonaisturvallisuustyön organisointia tehtäväksi virastossa säännöllisesti, läpinäkyvästi ja läpäisevästi.

### **5.3 Kokonaisturvallisuustoimijuus implementaatioteorian näkökulmasta**

Implementaatiotutkimuksessa keskeistä on toimintapoliittinen lähestymistapa. Se käsittelee sekä toiminnan alkuun laittamisen että sitä ohjaavan toiminnan (Barrett & Fudge, 1981, s. 11–13). Tässä tutkimuksessa implementaation tarkastelun näkökulmaksi valittiin kolmas implementaatiokupolvi, joka on yhdistelmä ensimmäistä ja toista implementaatiokupolvea (Goggin ja muut, 1990, s. 15). Kolmannen implementaatiokupolven tarkastelu tapahtuu näin ollen ensimmäisen ja toisen implementaatiokupolven kautta. Tulee kuitenkin huomioida, ettei jako ensimmäiseen ja toiseen implementaatiokupolven ole käytännön tasolla aina kovin selvä (Koontz & Newig, 2014, s. 418). Taulukossa neljä on kuvattu aineiston analyysinä syntynyt teemoittelu ensimmäisen ja toisen teoriasukupolven osalta. Teemoittelua käytetään apuna tutkimustulosten avaamisessa.

**Taulukko 4.** Teemoittelu LSSAVIn kokonaisturvallisuustyön implementaatiosta.

Pääteema	Teema	Alateema
Ensimmäinen implementaationsukupolvi	Toimintaohjelman ohjaus, seuranta & raportointi	Kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellinen toimeenpano
	Tulosohjaus	Tulosohjausasiakirjat
	Pandemian hoitoon liittyvä hallinnollinen ohjaus	Hallituksen linjaukset
		Keskushallinnon päätökset
		Ohjauskirjeet
Toinen implementaationsukupolvi	Ruohonjuuritason byrokratia	Virkamiehillä laajat toimintaraamit
	Vaikuttaminen valtakunnalliseen turvallisuustyöhön	Ehdotukset ja esitykset keskushallinnolle
		Vaikuttaminen kansalliseen strategiaan
	Alueellisten toimijoiden välinen vuorovaikutus	Tiedon jakaminen
		Yhteiskehittäminen
		Alueellisten toimijoiden ja heidän toimintaperiaatteiden tunteminen
		Yhteisen asian äärelle kokoontuminen
		Alueellinen toimintavalmius
Toiminnan laaja-alaisuus		

#### *Ensimmäinen implementaationsukupolvi*

Toimintaohjelman toimeenpano katsotaan klassisesti ylhäältä alaspäin tapahtuvaksi eli ensimmäisen sukupolven implementaatioksi (Pressman & Wildavsky, 1979). Kokonaisturvallisuustyö sai Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa alkunsa kolmannelta sisäisen turvallisuuden ohjelmasta. Kyseessä oli ohjelman alueellinen toimeenpano, jonka koordinointi asetettiin aluehallintovirastoille. Keskushallinto toimi toimintapolitiikan tavoitteen asettavana tahona sekä tavoiteohjelman laatijana (Sabatier, 1986, s. 34; Lane, 1983). Sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellista toteutusta ohjasi ja seurasi sisäministeriö, jolle aluehallintovirastot myös raportoivat ohjelman toteuttamisesta sovitusti. Kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano toteutettiin vuosina 2012–2015. Työtä toteutettiin kussakin aluehallintovirastossa paikalliset erityispiirteet huomioiden, mutta alueellisten toimeenpano-ohjelmien oli kuitenkin minimissään noudatettava kansallisen sisäisen turvallisuuden ohjelman sisältöä ja rakennetta.

Kokonaisturvallisuustyötä on toteutettu Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellisesta toimeenpanosta lähtien. Vastavaa kokonaisturvallisuustyötä ohjaavaa toimintaohjelmaa ei ole sittemmin ollut. Kokonaisturvallisuus on osa viraston perustyötä, jota ohjataan tulosohjauksella. Tarkasteltavasta aineistosta ilmenee kuitenkin vain muutama tulosohjaukseen liittyvä kohta kokonaisturvallisuuden teeman osalta. Lisäksi aineistosta erottui pandemian hoitoon liittyvää hallinnollista ohjausta.

- (6) STM on lähettänyt eilen 23.9.2020 ohjauskirjeen, jossa kehoitettiin välittömästi aloittamaan tarvittavat toimenpiteet maakunnallisten koronanyrkkien muodostamiseksi (Alueellisen valmiustoimikunnan kokousmuistio, 24.9.2020).

Ohjaus on ollut muodoltaan esimerkiksi hallituksen linjauksia, keskushallinnon päätöksiä tai ohjauskirjeitä alue- ja paikallishallinnolle.

#### *Toinen implementaationsukupolvi*

Toinen implementaationsukupolvi tarkastelee alhaalta-ylöspäin suuntautuvaa toimintaa (Goggin ja muut., 1990, s. 12). Kyseisen sukupolven näkökulmasta ruohonjuuritason virkamiehet tai heidän hallinnolliset kollegansa olivat tärkeimmät toimeenpanon alkuunpanijat politiikan suunnittelussa, sen täytäntöönpanon organisoinnissa ja sen myöhemässä toteuttamisessa (ks. Lipsky, 2010; Hjern, 1982, s. 301–308). Lipskyn mukaan paikallistason toimijoiden yksilölliset päätökset vaikuttavat huomattavasti viraston toimintapolitiikan muotoutumiseen (Lipsky, 2010, s. 3). Ruohonjuuritason virkamiehillä on huomattava autonomia työnantajaorganisaatiossaan, sillä he voivat käyttää merkittävää harkintavaltaa (Lipsky, 2010, 3–4; Pülzl & Treib, 2007, s. 92–93). Aineistosta ilmenee sekä asiakirjojen että haastattelujen osalta, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimijat ovat saaneet toteuttaa kokonaisturvallisuustyötä melko laajoissa toimintaraameissa. Esimerkiksi jo kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman toteuttaminen pyydettyä laajemmasta näkökulmasta kertoo tästä. Ohjelman seurannan tueksi Länsi- ja

Sisä-Suomen aluehallintovirastossa laadittiin myös esimerkiksi ylimääräinen hyvinvoinnin ja turvallisuuden tilastollinen katsaus.

Sittemmin kokonaisturvallisuustyön vakiinnuttua alueelle ilman, että siihen kohdistuu jatkuvaa suoraa ohjausta keskushallinnon taholta, on tilaa kokonaisturvallisuustyön toteuttamiselle ollut paikallisista lähtökohdista käsin.

- (7) Jos me kysymme, niin me saamme keskustella niistä asioista ja meidän on mahdollisuus toimia vapaasti tietysti, melko vapaasti virastoissa. Mutta että me emme saa sitä tukea mikä ehkä, pitäisi olla jos on kansallisen tason asia. Sen pitäisi olla jonkun sielläkin näpeissä, vai miten tätä ajattelisi? (Haastattelu.)

Toiminnan toteuttamisessa ei kuitenkaan aina voida ohittaa esimerkiksi rahallisia tai teknisiä resursseja. Ne ovat joskus välttämättömiä toimeenpanon onnistumiselle. (Sabatier & Mazmanian, 1983, s. 153–157; 163.) Sisäisen turvallisuuden kolmannen toimeenpano-ohjelman alueellisen toimeenpanon yhteydessä syntynyt kokonaisturvallisuuden lähestymistapa vakiinnutti asemansa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella ja sitä haluttiin jatkaa. Työ jatkuu edelleen. Erillistä rahoitustukea virasto ei kokonaisturvallisuustyön toteuttamiseen saa, vaan työtä on toteutettu perustyönä. Aineistosta käy ilmi myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tarve kokonaisturvallisuustyön kansalliselle tuelle. Aineistossa esiintyy esimerkiksi toiveita mahdollisesta kokonaisturvallisuusohjelmasta. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston mukaan kokonaisturvallisuutta koskevalla ohjelmalla olisi voinut olla esimerkiksi mahdollisuus yksinkertaistaa erilaisten kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason turvallisuusohjelmien kokonaisuutta. Mahdollinen kokonaisturvallisuusohjelma herätti pohdintaa myös asiantuntijahaastattelussa, kuten seuraavasta esimerkistä ilmenee.

- (8) Niin se on niin vahva, mutta sitten meillä ei ole minkäänlaista kokonaisturvallisuuden vastaavaa, asiakirjaa, minun ymmärtääkseni Suomessa. Euroopan unionissa olisi. Mutta onko tarpeenkaan? Miten me näemme kokonaisturvallisuuden? Tuleeko sille tappioita, jos me ajattelemme, että sillä pitäisi olla myöskin ohjelma? Joutuuko se ikään kuin ruotuun? Onko hyvä näin, että on sisäisen turvallisuuden ohjelma ja siinä on paljon tätä hyvinvointia ja sitä

perusturvallisuuden kasvattamiseen liittyvää juttua, ja sitten kokonaisturvallisuus on sellainen, joka sitoo näitä eri asioita yhteen? (Haastattelu.)

Tutkimusaineiston mukaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on pyrkinyt vaikuttamaan kansalliseen turvallisuustyöhön esimerkiksi keskushallinnolle tehdyillä ehdotuksilla ja esityksillä. Ehdotukset ovat liittyneet esimerkiksi valtionhallinnon uudistusprosesseihin. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on aineiston perusteella myös esittänyt sen kokonaisturvallisuustoimintamallin levittämistä muiden aluehallintoviraston toimialueille. Tämä ei kuitenkaan toteutunut. Lisäksi alueellista ja paikallista näkökulmaa on viety tiedoksi keskushallinnolle turvallisuuteen liittyvän valmistelun tueksi. Näin toimittiin esimerkiksi viimeisimmän, vuonna 2017 ilmestyneen, yhteiskunnan turvallisuusstrategian suunnittelun aikana:

- (9) Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on valmisteilla. Aluehallintovirastoilla on yhteinen edustaja, mutta alueellisen näkökulman esiin nostamiseksi ja tiedon siirron varmistamiseksi LSSAVI on järjestänyt alueelliset työpajat, joista Pohjanmaan tilaisuus oli 19.1.2017 ja Pirkanmaan ja Keski-Suomen työpaja on tänään tämän tilaisuuden jälkeen (Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokous, 29.3.2017).

Työpajoihin kokoontuivat eri kokonaisturvallisuusryhmissä toimivat henkilöt suunnittelemaan toimialueen viestiä kansallisen työn tueksi. Sitä, otettiinko tämä alueelta viestitty näkökulma huomioon valmistuneessa strategiassa, aineisto ei kerro.

Toisen implementaatiokäytännön tarkastelun keskiössä on myös alueella toimijoiden välillä tapahtuva vuorovaikutus (Vilkki, 1995, s. 29; O'Toole, 2000, s. 283). Alhaalta ylöspäin suuntautuvaan toimintaan voidaan sitouttaa alueellisia sidosryhmiä (Koontz & Newig, 2014, s. 418). Erilaiset ryhmittymät toimivat kokonaisturvallisuustyön ja vuorovaikutuksen foorumeina Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston koordinoimassa toiminnassa. Työtä toteutetaan kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmässä, alueellisessa valmiustoimikunnassa sekä alueellisessa hyvinvointifoorumissa sekä sen alaisissa verkostoissa ja alatyöryhmissä. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä on toiminnut kokonaisturvallisuustyön käynnistymisestä saakka eli vuodesta 2012. Alueellinen

valmiustoimikunta sekä hyvinvointifoorumi puolestaan perustettiin kokonaisturvallisuustyön uudistamisen yhteydessä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa vuonna 2015. Ryhmät kokoontuvat säännöllisesti, 2–3 kertaa vuodessa. Toiminnan käynnistyessä tärkeänä pidettiin sitä, että alueen turvallisuustoimijat oppivat yhteisen asian äärelle koontuessaan tuntemaan toisensa eri toimintoihin ja toimintatapoihin sekä tarkastelemaan turvallisuutta mahdollisimman laaja-alaisesti.

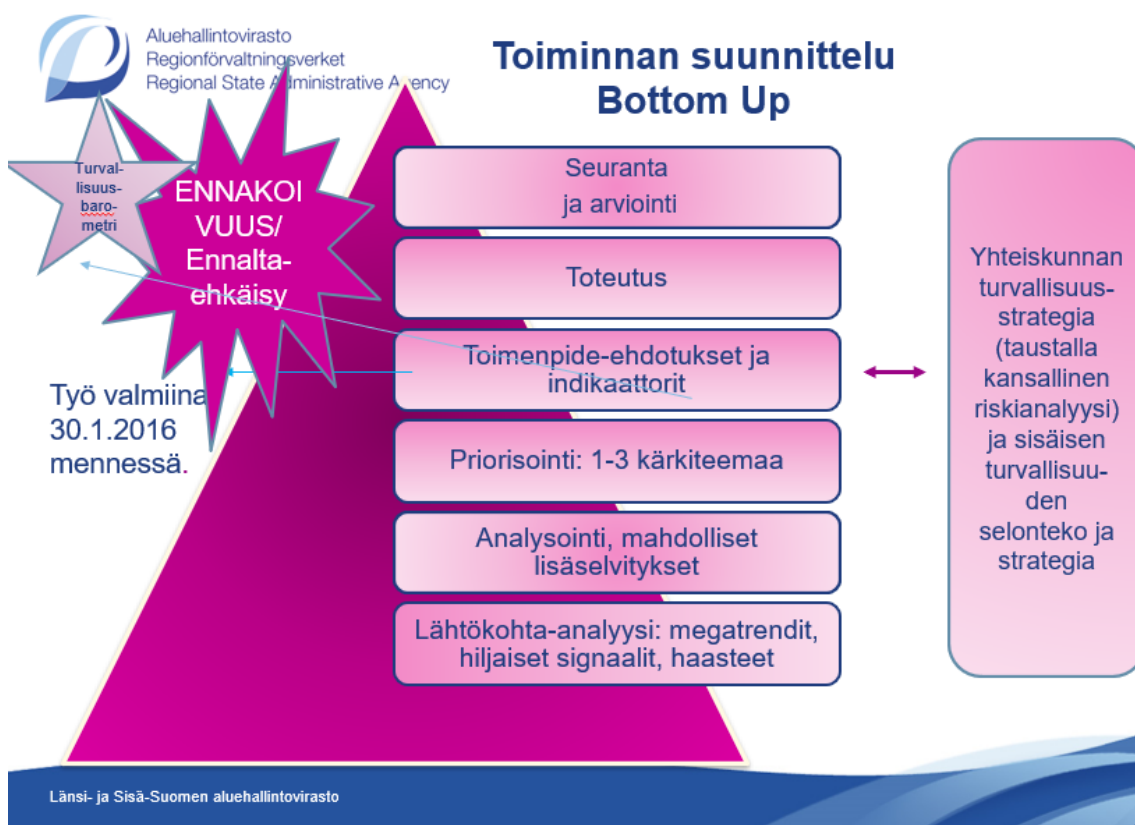
Säännölliset kokoontumiset ovat olleet huomattavassa roolissa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston koordinoimassa kokonaisturvallisuustyössä esimerkiksi tiedonjaon ja alueellisen toimintavalmiuden kannalta. Sen lisäksi, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto jakaa toimijoille kokouksissa tietoa, osallistujat myös raportoivat organisaatioidensa toimista. Näin ollaan tietoisia esimerkiksi harjoitetusta yhteistyöstä sekä eri tahojen toteuttamista turvallisuuteen liittyvistä harjoituksista. Tiedon jakaminen mahdollistaa sen yhteensovittamisen sekä eteenpäin jakamisen sitä tarvitseville tahoille. Tiedon jakamisen esteenä saattaa kuitenkin toisinaan olla turvaluokiteltujen kokoustilojen tai -välineiden puute, sillä osalle turvallisuustoimijoista niiden käyttö on asioiden arkaluonteisuuden vuoksi tarpeen.

Sen, että alueelliset turvallisuustoimijat tuntevat toisensa ja toimintatapansa sekä tekevät säännöllistä yhteistyötä, nähdään tukevan alueellista toimivalmiutta.

- (10) Kyllä se on se että, sitten kun jotain tapahtuu, niin ei ruveta sitten tekemään mitään jakelulistoja, vaan sitten pystytään toimimaan välittömästi (Haastattelu).

Kuten edellä todettiin, kokoontumiset toimivat tiedonvaihdon kanavana. Sen sijaan yhteiskehittämistä toivottaisiin tapahtuvan toimijoiden kesken enemmän. Luonnollisina syinä yhteiskehittämisen niukkuudelle nähdään kuitenkin ajanpuute suurissa kokouksissa sekä se, että tavoitteet yhteiselle kehittämiselle eivät ole täysin selvät ilman varsinaista toimenpidesuunnitelmaa.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on käyttänyt alueellisen kokonaisturvallisuusyhteistyön suunnittelun tukena alhaalta-ylös lähestymistapaa, jota voidaan kutsua myös bottom up -lähestymistavaksi (Goggin ja muut, 1990, s. 12). Aineistosta ilmenee, että lähestymistapaa on käytetty avuksi esimerkiksi hyvinvointifoorumin alaisten teemaryhmien ja -verkostojen toiminnan suunnittelussa. Alatyöryhmiä ja -verkostoja kannustettiin esimerkiksi pohtimaan työn toteuttamista bottom up -näkökulmalla.



**Kuva 1. Toiminnan suunnittelun ohjaaminen bottom up -näkökulmasta (Alueellinen hyvinvointifoorumi, 16.9.2015).**

Lisäksi esimerkiksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusstrategian (2012–2015) Sininen kirja -kärkihankkeen sisällön kuvattiin syntyvän bottom up -menetelmin. Myös suunniteltaessa yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivitykseen osallistumista alue- ja paikallistasolta lähestymistavasta käytettiin bottom up -termiä toisen implementaatioteoriasukupolven alhaalta ylös -lähestymistavan mukaan (Goggin ja muut., 1990, s. 12).

## 6 Lopputarkastelu

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimustuloksia vastaten tutkimuksen alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Tutkimuksen keskeisenä tarkoituksena oli tarkastella aluehallintoviraston tehtävää ja roolia suhteessa kokonaisturvallisuuteen sekä tutkia millaisena kokonaisturvallisuustoiminta ilmenee Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa implementaatioteorian näkökulmasta. Tutkimuskysymyksiin vastaamisen jälkeen esitetään tutkimusaiheeseen liittyviä jatkotutkimushaasteita sen pohjalta, mihin tämä tutkimus ei tarjonnut vastausta.

### 6.1 Johtopäätökset

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto perustaa kokonaisturvallisuustehtävänsä turvallisuutta koskevaan lainsäädäntöön, viraston ydinprosessien toteuttamiseen sekä tilannekuvatyöhön. Lainsäädäntöön aluehallintoviraston turvallisuustehtävissä tukeudutaan vankasti (896/2009, 4 §, 17 a §). Erityisesti lakisääteisistä turvallisuustehtävistä erotuu varautumisen yhteensovittaminen, joka nostettiin esiin muita turvallisuustehtäviä useammin. Yhteensovittaminen-termiä käytettiin myös kokonaisturvallisuustyön yhteydessä, jolloin tarkoitettiin kokonaisturvallisuuden yhteensovittamista. Myös kokonaisturvallisuuden yhteensovittamista perusteltiin voimassa olevalla lainsäädännöllä. Kokonaisturvallisuus-termiä ei lainsäädäntötasolla mainita, mutta aineiston perusteella aluehallintovirastoa koskevassa laissa säädetty turvallisuustoiminta käsitetään Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa käytännössä kokonaisturvallisuustyön toteuttamiseksi.

Turvallisuustehtäviä perustellaan myös aluehallintoviraston ydintehtävän hoitamisella, sillä yksi kolmesta aluehallintoviraston ydinprosessista on turvallisuus. Lisäksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tehtävänä on yhteensovittaa tilannekuvaa sekä tuottaa sitä yhdessä alueen muiden toimijoiden kanssa. Tukea kokonaisturvallisuustehtävän hoitamiseen on saatu 2010-luvun alun kansallisista kokonaisturvallisuusasiakirjoista, kuten Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietinnöstä sekä

kokonaisturvallisuus-periaatepäätöksestä (Valtioneuvosto 2010; Valtioneuvosto 2012a). Myös yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan on tukeuduttu ja sen linjaukset on otettu huomioon jo esimerkiksi kokonaisturvallisuustyötä käynnistettäessä.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston rooli suhteessa kokonaisturvallisuuteen ilmenee koordinoivana sekä objektiivisuutta painottavana. Kuten tehtävän, niin myös roolin osalta nojaututaan lainsäädäntöön aluehallintoviraston turvallisuustehtävistä, sillä erityisesti koordinoivan roolin osalta esiin nousee kokonaisturvallisuustyön yhteensovittaminen (896/2009, 4 §, 17 a §). Lisäksi kokonaisturvallisuustyön koordinoinniksi mielletään Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa kehysten ja suunnan tarjoaminen alueelliselle työlle, alueellisten toimijoiden yhteen kokoaminen sekä kokonaisuuden koossa pitäminen. Virasto ei kuitenkaan koordinoivalla roolilla halua rajoittaa toimijoita. Lisäksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto mieltää kokonaisturvallisuusroolinsa objektiivisena. Virasto kuvaa rooliaan kokonaisturvallisuustoimijana objektiiviseksi, puolueettomaksi sekä neutraaliksi. Roolin objektiivisuutta perustellaan kyvyllä katsoa yli toimialarajojen sekä kokonaisvaltaisen näkemyksen muodostamisella. Viraston kokonaisturvallisuustyön intressiksi nimetään yhteiskunnan turvallisuus. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto pitää roolin objektiivisuutta kokonaisturvallisuustoimintaa koordinoivalle taholle välttämättömänä.

Implementaatioteorian näkökulmasta kokonaisturvallisuustoiminnan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa voidaan todeta ilmenevän kolmannen implementaatiotutkimussukupolven kautta. Viraston kokonaisturvallisuustyössä ilmenee täten sekä ensimmäisen että toisen implementaatiotutkimussukupolven piirteitä. (Goggin ja muut, 1990, s. 15.) Ensimmäisen tutkimussukupolven piirteet ilmenevät esimerkiksi siinä, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallinto tukeutuu kokonaisturvallisuustyötä toteuttaessaan lainsäädäntöön sekä muuhun ylhäältä tulevaan ohjaukseen ja määriteltyyn toimintapolitiikkaan. Lisäksi tukea työlle saadaan kansallisista asiakirjoista. Kuten jo edellä todettiin, aluehallintovirasto ei saa lainsäädännöstä kirjaimellista veloitetta kokonaisturvallisuustyön implementointiin. Sen sijaan laissa aluehallintovirastolle säädetyt turvallisuustehtävät

tulkitaan käytännössä kokonaisturvallisuustyön kontekstin kautta eli kyseisiä tehtäviä pidetään kokonaisturvallisuustyön toteuttamisena, mikä selittää vahvan tukeutumisen lainsäädäntöön (896/2009, 4 §, 17 a §).

Ainoa kokonaisturvallisuuteen liittyvä, aluehallintovirastoon kohdistunut toimintaohjelma on tutkimuksen tarkasteluajankohtana ollut kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellinen toimeenpano vuosina 2012–2015 (Sisäministeriö, 2012). Sisäministeriö asetti aluehallintovirastot laatimaan alueelliset toimeenpanosuunnitelmat ja yhteensovittamaan kolmannessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa asetetut tavoitteet toimialueellaan, kuitenkin alueelliset erityispiirteet sekä tarpeet huomioiden. Tämän ohjelman alueellisen toimeenpanon yhteydessä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyö sai alkunsa.

Kokonaisturvallisuustyö käynnistyi näin ollen ylhäältä alaspäin määrätyn toimintaohjelman seurauksena. Mutta se, että toimintaohjelman toteuttamiseen yhdistettiin oitis alueellisten erityispiirteiden ja tarpeiden huomioiminen, yhdisti mukaan toisen implementaationsukupolvelle ominaisen ylhäältä alas -lähestymistavan piirteitä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto lähti toteuttamaan ohjelman alueellista toimeenpanoa pyydettyä laajemmin, sillä se katsoi, ettei sisäistä turvallisuutta ja siitä nousevaa hyvinvoinnin näkökulmaa voinut täysin erottaa varautumisen ja valmiuden kokonaisuudesta. Virasto katsoi hyvinvoinnin olevan pohja kaikelle turvallisuudelle. Näin ollen, jo kokonaisturvallisuustyön ensimetreillä voidaan havaita kolmannelle implementaationsukupolvelle ominainen ensimmäisen ja toisen implementaationsukupolven näkökulmien sekoittuminen keskushallinnon asettaessa toimintaohjelman, jota aluetason toimija lähti toteuttamaan annetuissa raameissa, kuitenkin alueelliset erityispiirteet huomioiden (Pülzl & Treib, 2007, s. 90).

Ylhäältä alaspäin tapahtuvalle implementaatiolle ominaisesti keskushallinto ohjasi ja seurasi Länsi- ja Sisä-Suomen kokonaisturvallisuustyön toteutusta kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelmakauden ajan (Goggin ja muut, 1990, s. 11). Ohjelman jälkeinen

kokonaisturvallisuustyötä koskeva ohjaus on ollut keskushallinnon taholta niukkaa, jolloin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella toteutettava kokonaisturvallisuustyö on saanut kasvaa ja kehittyä pääsääntöisesti paikallisista ja alueellisista lähtökohdista käsin. Voidaankin katsoa, että toimintaohjelman alueellisen toimeenpanon jälkeen toinen implementaationsukupolvi on pääsääntöisesti ilmennyt Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyössä vahvempana kuin ensimmäinen implementaationsukupolvi.

Toiselle sukupolvelle ominaisesti toimialueen kokonaisturvallisuustyössä on keskitytty vuorovaikutukseen, toimijoiden osallistamiseen sekä yhdessä toimimiseen (O’Toole, 2000, s. 283). Työtä on toteutettu alueellisten toimijoiden verkostossa ja kehitetty alueellisista lähtökohdista, toimintaympäristön muutokset huomioiden. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on viestinyt turvallisuustyön alueellista ja paikallista näkökulmaa keskushallinnolle esimerkiksi esityksin ja ehdotuksin. Tutkimusaineiston perusteella Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on käsittänyt kokonaisturvallisuustoimijuuksensa toisen implementaationsukupolven näkökulmasta käyttäessään esimerkiksi bottom up -näkökulmaa kokonaisturvallisuustyön suunnittelussa. Kyse on kuitenkin kolmannen implementaationsukupolven toiminnasta, keskushallinnon asettaessa alueellisen toimijan toiminnalle kehykset.

Tutkimusaineiston perusteella keskushallinto ei ole erityisesti ohjannut tai kannustanut Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoa kokonaisturvallisuustyön toteuttamisessa, mutta työn toteuttaminen toimialueella on kuitenkin sallittu. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto näyttäytyy tutkimusaineiston perusteella aktiivisena kokonaisturvallisuustoimijana. Kokonaisturvallisuustyön toteuttamisessa aktiivisilla ja motivoituneilla toimijoilla on ollut merkittävä rooli. Ruohonjuuritason toimijoiden motivaation, intressien sekä uskomusten uskotaan vaikuttavan huomattavasti toimeenpanon onnistumiseen (Vilkki, 1995, s. 36). Joissain kohdin tutkimusaineistoa oli tulkittavissa, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto olisi ollut valmis toteuttamaan kokonaisturvallisuustyötä entistä suuremmin. Esimerkiksi vuosien 2012–2015 kokonaisturvallisuusstrategian

lasten ja nuorten elämänhallintaan kohdistuvaa Sininen kirja -nimellä kulkevan kärki-hankkeen käyttöönottoa hahmoteltiin koko maan laajuiseksi. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto myös esimerkiksi esitti virastonsa kokonaisturvallisuustoimintamallin monistamista muihin aluehallintovirastoihin. Kumpikaan näistä tavoitteista ei kuitenkaan toteutunut, eikä aineisto kerro miksi.

Kokonaisturvallisuustoiminta on jatkunut yhtäjaksoisesti vuodesta 2012 ja täten vakiinnuttanut asemansa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella. Sen, että toiminta on jatkunut vuosia, voidaan tulkita kertovan paikallisen tason halusta tehdä turvallisuustyötä sekä jonkinasteisesta tarpeesta alueellisesti koordinoitavalle työlle. Kokonaisturvallisuustyö Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa on ikään kuin toimintapolitiikan implementoinnin tuloksena syntynyt tuotos, jota on onnistuttu ylläpitämään ja edelleen kehitetty. Voidaankin katsoa, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on synnyttänyt kokonaisturvallisuuden toimintapolitiikkaa alueellaan.

Tutkimuksen tulokset olivat jokseenkin ennakoitavissa. Viranomaistoimijan voidaan lähtökohtaisesti olettaa pohjaavan toimintansa esimerkiksi lainsäädäntöön tai sen perustehtävälle ominaisiin asioihin. Myös Länsi- ja Sisä-Suomen rooli alueellisena kokonaisturvallisuustoimijana tukeutui osittain lainsäädäntöön. Implementaation tarkastelemisen näkökulmaksi tutkimukseen valittu kolmannen implementaationsukupolven näkökulma ilmeni myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tavassa toteuttaa kokonaisturvallisuustyötä, mikä oli odotettavissa. Näin siksi, ettei implementoiminen ole puhtaasti vain ylhäältä alas tai alhaalta ylös suuntautuva ilmiö. Mielenkiintoista ja merkityksellistä tutkimuksessa implementaation osalta on se, millä tavoin ensimmäinen ja toinen implementaationsukupolvi tätä kolmannen implementaationsukupolven näkökulmaa ilmentävät Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyössä.

## 6.2 Jatkotutkimushaasteet

Tämä tutkimus keskittyi tarkastelemaan kokonaisturvallisuustyön implementaatiota nimenomaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tulokulmasta. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella toteutettavaa kokonaisturvallisuustyötä olisi merkityksellistä tarkastella huomioiden myös alueen kokonaisturvallisuustyöhön osallistuvat turvallisuustoimijat laajemmin. Mikäli tarkastelu tehtäisiin implementaatioteorian viitekehityksessä, sen voisi rajata esimerkiksi implementaatioteorian toisen sukupolven näkökulmasta koskemaan alueellisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta kokonaisturvallisuustyössä. Näin voitaisiin tutkia tarkemmin kokonaisturvallisuutta nimenomaan alueellisen sidosryhmäyhteistyön näkökulmasta. Vaihtoehtoisesti alueellisten kokonaisturvallisuustoimijoiden yli organisaatorajojen tapahtuvaa kokonaisturvallisuusyhteistyötä voisi tutkia myös esimerkiksi moniammatillisen yhteistyön teorian kautta (ks. esim. Pärnä, 2012).

Kokonaisturvallisuusyhteistyötä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella voisi tutkia myös esimerkiksi verkostoajattelun kautta, sillä alueellisten kokonaisturvallisuustoimijoiden voidaan katsoa muodostavan jonkinasteisen verkoston. Verkoston määritelmiä on monenlaisia, mutta yhteisenä kriteerinä verkostolle pidetään sitä, että verkosto on malli, jossa toimijoiden välillä on spesifiin toimintaan, tässä tapauksessa kokonaisturvallisuuteen, liittyvää riippuvuutta (Niemi-lilahti, 2020, 214–215). Myös toimeenpanoa on mahdollista tutkia verkostoajattelun kautta. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston rooliksi kokonaisturvallisuustyössä ilmeni koordinaatio. Näin ollen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuuden tutkimusta voisi jatkossa lähestyä myös esimerkiksi koordinaation käsitteen kautta.

Kuten tässä tutkimuksessa ilmeni, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on pystynyt synnyttämään alueellaan kokonaisturvallisuuden toimintapolitiikkaa. Näin ollen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimijuutta voisi lähestyä myös institutionaalisen yrittäjyyden käsitteen kautta. Institutionaalisisessa yrittäjyydessä korostuu muun muassa toimijoiden merkitys jo olemassa olevien instituutioiden ja rakenteiden muokkaajana (Gustafsson, 2010, s. 17). Aiheesta kiinnostuneilla, vallitsevat

käsitykset ja instituutiot kyseenalaistavilla sekä muita ihmisiä ja resursseja liikkeelle saavilla toimijoilla on mahdollisuus muuttaa vanhoja rakenteita sekä synnyttää uutta (Lawrence & Phillips, 2004, s. 692).

## Lähteet

- Ahonen, P. (1985). *Hallinnon arvioinnin lähestymistapoja*. Valtiovarainministeriö, Järjestelyosasto. Valtion painatuskeskus.
- Aluehallintovirasto. (2021). *Aluehallintovirastot*. Noudettu 25.1.2021 osoitteesta <https://avi.fi/aluehallintovirastot>
- Aluehallintovirasto. (2021a). *Suunnittelu ja seuranta*. Noudettu 14.5.2021 osoitteesta <https://avi.fi/tietoa-meista/aluehallintovirastot/suunnittelu-ja-seuranta>
- Barrett, S. & Fudge, C. (1981). *Policy and Action. Essays on the Implementation of the Public Policy*. Methuen.
- Bowen, G. A. (2009). *Document Analysis as a Qualitative Research Method*. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Branders, M. (2016). *Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9996-8>
- Branders, M. & Valtonen, V. (2021). Tracing the Finnish Comprehensive Security Model. Teoksessa Larsson, S. & Rhinard, M. (toim.) *Nordic Societal Security* (s. 91–108). Taylor & Francis.
- Brewer, J. & Hunter, A. (2005). *Foundations of Multimethod Research: Synthesizing Styles*. SAGE Publications, Inc.
- Buzan, B. & Hansen, L. (2009) *The evolution of international security studies*. Cambridge University Press.
- Forsberg, T. (2006). Siviilivalta vai sotilasvoima – EU:n turvallisuusstrategia. Teoksessa Forsberg, T., Jortikka-Laitinen, T., Lähdevirta, K., Savola, H. & Tiilikainen, T. (toim.) *Yhteisten arvojen puolesta? Suomi ja EU:n kriisinhallinta* (s. 30–48). Eurooppatietoa 289/2006. Eurooppatiedotus, ulkoasiainministeriö.
- Goggin, M. L., Bowman, A. O., Lester, J. P. & O'Toole Jr., L. J. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. Harper Collins.
- Gustafsson, R. (2010). *Awareness, institutional entrepreneurship, and contradictions in emerging technological fields* [väitöskirja, Aalto-yliopisto]. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-248-258-7>

- Eskola, J. & Suoranta, J. (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen* (8. painos). Vastapaino.
- Eskola, J. (2007). (Teema)haastattelututkimuksen toteuttamisesta. Teoksessa Viinamäki L. & Saari E. (toim.) *Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen* (s. 32–46). Tammi.
- Eskola, J. (2001). Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittavalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin* (s. 133–157). PS-kustannus.
- Euroopan parlamentti. (2016). *Keskinäisen avunannon lauseke: Mitä se tarkoittaa käytännössä?* Noudettu 22.8.2021 osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/security/20160119STO10518/keskinaisen-avunannon-lauseke-mita-se-tarκοittaa-kaytannossa>
- Euroopan unioni. (2009). *Euroopan unionin turvallisuusstrategia: Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa*. Noudettu 5.8.2021 osoitteesta <https://www.consilium.europa.eu/media/30809/qc7809568fic.pdf>
- Hasenfeld, Y. & Brock, T. (1991). Implementation of Social Policy Revisited. *Administration and Society* 22: 4, 451–479. <https://doi.org/10.1177/009539979102200404>
- HE 15/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Heusala, A.-L. (2012). KOKONAISTURVALLISUUS JA INHIMILLINEN TURVALLISUUS YHTEISKUNTATIETEELLISESSÄ TUTKIMUKSESSA. *Tiede Ja Ase*, 69, 96–111. Noudettu 8.12.2020 osoitteesta <https://journal.fi/ta/article/view/7469>
- Hietaniemi-Virtanen, N. (2002). *Onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa? Kuntien perusopetusmenojen supistamistavoitteet ja niiden toimeenpano valituissa tapauksissa 1990-luvulla* [väitöskirja, Vaasan yliopisto]. <http://urn.fi/URN:ISBN:951-683-950-9>
- Hill, M. & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (3. painos). Sage.

- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita* (15. uudistettu painos). Tammi.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2007). *Tutki ja kirjoita* (13. osin uudistettu painos). Tammi.
- Hjern, B. (1982). Implementation Research: The link gone missing. *Journal Of Public Policy*, 2(3), 301–308. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00001975>
- Hodder, I. (2000). The interpretation of documents and material culture. Teoksessa Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (toim.) *Handbook of qualitative research* (2. painos) (s. 703–715). Sage.
- Hupe, P. & Sætren, H. (2015). Comparative Implementation Research: Directions and Dualities. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(2), 93–102. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1015360>
- Junnila, M. (2008). *Toimiiko terveydenhuoltoalue? Tutkimus Mäntän seudun terveydenhuoltoalueen perustamisen taustoista ja vaikutuksista* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7478-1>
- Kettunen, P. (1993). Toimeenpanotutkimus umpikujassa - kuinka selviytyä ulos? *Politiikka* 35(2), 137–143.
- Kielenniva, J. (2017). Johdanto. Teoksessa Turvallisuuskomitea (toim.) *Turvallinen Suomi - Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta* (s. 7–14). Noudettu 21.1.2021 osoitteesta [https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen\\_Suomi\\_2018.pdf](https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf)
- Koontz, T. M. & Newig, J. (2014). From Planning to Implementation: Top-Down and Bottom-Up Approaches for Collaborative Watershed Management. *Policy Studies Journal*, 42(3), 416–442. <https://doi.org/10.1111/psj.12067>
- Labuschagne, A. (2003). Qualitative Research - Airy Fairy or Fundamental? *The Qualitative Report*, 8(1), 100–103. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2003.1901>
- Laki aluehallintovirastoista*. 20.11.2009/896. Noudettu 6.11.2020 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090896>

- Laitinen, Kari. (2020). Mitä opittavissa koronapandemiasta - tavoitteena olla jatkossakin turvallinen ja kriiseihin varautunut valtio. Teoksessa Tulevaisuusvaliokunta (toim.) *Koronapandemian hyvät ja huonot seuraukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä*. Noudettu 22.8.2021 osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/tuvj\\_1+2020.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/tuvj_1+2020.pdf)
- Lane, J.-E. (1983). The concept of implementation. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 86(1), 17–40.
- Lawrence, T., B. & Phillips, N. (2004). From Moby Dick to Free Willy: Macro-cultural Discourses and Institutional Entrepreneurship in Emerging Institutional Fields. <https://doi.org/10.1177/1350508404046457>
- Lehto, J., Ashoren, U., Solin, P. & Tervonen-Goncalves, L. (2006). Terveyspolitiikan tutkimuksesta tiedettä. *Sosiaalilääketieteellinen aikauslehti*, 43(2), 85–87. Noudettu 14.1.2021 osoitteesta <https://journal.fi/sla/article/view/1905>
- Leskinen, H. (2001). *Kunta vastuuseen: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennepolitiikan toimeenpano ja sen arviointi* [väitöskirja, Kuopion yliopisto]. Suomen Kuntaliitto.
- Lester, J. P., Bowman, A. O., Goggin, M. L. & O'Toole Jr., L. J. (1987). Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research. *Policy Studies Review*, 7(1), 200-216. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00038.x>
- Limnell, J. (2009). *Suomen uhkakuuropolitiikka 2000-luvun alussa* [väitöskirja, Maanpuolustuskorkeakoulu]. Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded edition). Russell Sage Foundation.
- Lonka, H. (2016). *Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana* [väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto]. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-2239-7>
- Lonka, H., Laitinen, K., Keinänen, A., Wähä, S., Huhtinen, A-M. & Paasonen, J. (2020). *Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-950-9>

- Mazmanian, D. A. and Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. University Press Of America.
- Merriam, S. B. (1988). *Case study research in education: A qualitative approach*. Jossey-Bass.
- Niemelä, P. (2000). Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko. Teoksessa Niemelä, P. ja Lahikainen, R. (toim.) *Inhimillinen turvallisuus* (s. 21–40). Vastapaino.
- Niemi-lilahti, A. (2002). Verkostoparadigma ja implementaatiotutkimus. *Hallinnon tutkimus*, 3(21), 209–220. Noudettu 23.8. osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/101663/59131>
- O'Leary, Z. (2004). *The essential guide to doing your research project* (3. painos). Sage Publications.
- O'Toole Jr., L. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263–288. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>
- Pelastuslaki*. (379/2011). Noudettu 5.8.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379>
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1979). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland = or, Why it's amazing that federal programs work at all: this being a saga of the economic development administration* (2. painos). University of California Press.
- Puolustusvoimat. (2021). *Pohjoismainen puolustusyhteistyö*. Noudettu 11.8.2021 osoitteesta <https://puolustusvoimat.fi/kansainvalinen-toiminta/pohjoismainen-puolustusyhteistyö>
- Puusa, A. (2020). Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 145–156). Gaudeamus.
- PuVL 2/2020 vp. Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta.

- Pülzl, H. & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. Teoksessa Fischer, F. M., Fischer, F., Miller, G., Miller, G. J. & Sidney, M. S. (toim.) *Handbook of Public Policy Analysis* (s. 89-108). Taylor & Francis Ltd.
- Pärnä, K. (2012). *Kehittävä moniammatillinen yhteistyö prosessina: Lapsiperheiden varhaisen tukemisen mahdollisuudet* [väitöskirja, Turun yliopisto]. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-5086-7>
- Raisio, H., Puustinen, A. & Jäntti, J. (2020). "The security environment has always been complex!": the views of Finnish military officers on complexity. *Defence Studies*, 20(4), 390–411. <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1807337>
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. A. (1983). Policy implementation. Teoksessa Nagel, S., S. (toim.) *Encyclopedia of Policy Studies*. Marcel Dekker, Inc.
- Sanastokeskus TSK. (2017). *Kokonaisturvallisuuden sanasto (TSK 50)*. Noudettu 2.2.2021 osoitteesta [http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/Kokonaisturvallisuuden\\_sanasto\\_2.pdf](http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/Kokonaisturvallisuuden_sanasto_2.pdf)
- Sanastokeskus TSK. (2009). *Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto*. Savon kirjapaino Oy.
- Silvasti, M. (2017). Turvuus – kohti uutta turvallisuusymmärrystä. *Tiede Ja Ase*, 74, 265-299. Noudettu 15.1.2021 osoitteesta <https://journal.fi/ta/article/view/60628>
- Sisäministeriö. (2017). *Hyvä elämä – turvallinen arki: Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-138-1>
- Sisäministeriö. (2016). *Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus: Muut- tuuko toimintakulttuuri toimintaympäristön mukana*. Sisäministeriön julkaisu- ja 34/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-115-2>
- Sisäministeriö. (2016a). *Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta*. SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 8/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-085-8>
- Sisäministeriö. (2012). *Turvallisempi huominen - Sisäisen turvallisuuden ohjelma*. Sisäasi- ainministeriön julkaisusarja 26/2012. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-491-761-2>

- Sisäministeriö. (2011). *Arjen turvaa yhteistyöllä: Ehdotus alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 23/2011. <http://URN:ISBN:978-952-491-677-6>
- Sinkkonen, S. & Kinnunen, J. (1994). *Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla*. Kuopion yliopisto.
- Teittinen, T. (1985). *Julkisten toimintaohjelmien ominaisuudet ja toimeenpano-organisaatio*. Kuopion yliopisto.
- Tiilikainen, T. (2006). EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikka: Nykytila ja tulevaisuuden mahdollisuudet. Teoksessa Forsberg, T., Jortikka-Laitinen, T., Lähdevirta, K., Savola, H. & Tiilikainen, T. (toim.) *Yhteisten arvojen puolesta? Suomi ja EU:n kriisinhallinta* (s. 11-29). Eurooppa-tietoa 289/2006. Eurooppatiedotus, ulkoasiainministeriö.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos). Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Turvallisuuskomitea. (2021). *Kokonaisturvallisuus*. Noudettu 21.6.2021 osoitteesta <https://turvallisuuskomitea.fi/kokonaisturvallisuus/>
- Turvallisuuskomitea. (2018). *Turvallinen Suomi: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta*. Noudettu 5.8.2021 [https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen\\_Suomi\\_2018.pdf](https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/01/Turvallinen_Suomi_2018.pdf)
- Turvallisuuskomitea. (2014). *Turvallinen Suomi: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta*. Noudettu 30.7.2021 osoitteesta <https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/05/Turvallinen-Suomi-laaja.pdf>
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2012). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa*. Noudettu 11.8.2021 osoitteesta [https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK\\_ohje\\_2012.pdf](https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf)
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021). *Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia 2020-2023: Kestävää tulevaisuutta tekemässä - ihmisten ja alueiden parhaaksi*. Noudettu 22.6.2021 osoitteesta [https://tem.fi/documents/1410877/0/AVI-ELY-Strategia\\_2020-](https://tem.fi/documents/1410877/0/AVI-ELY-Strategia_2020-)

2023\_FI\_uusi+%282%29.pdf/f28231ef-831a-3264-5f9b-b2e734541f8b/AVI-ELY-Strategia\_2020-2023\_FI\_uusi+%282%29.pdf?t=1613991853902

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021a). *Liite: Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategia 2020-2023 - vaikutusten arviointi*. Noudettu 22.6.2021 osoitteesta [https://tem.fi/documents/1410877/20584481/Liite\\_Vaikutusten\\_arviointi.pdf/dd13db9d-11f9-bb5d-3fed-a7ddc1cc64ab/Liite\\_Vaikutusten\\_arviointi.pdf](https://tem.fi/documents/1410877/20584481/Liite_Vaikutusten_arviointi.pdf/dd13db9d-11f9-bb5d-3fed-a7ddc1cc64ab/Liite_Vaikutusten_arviointi.pdf)

Ulkoministeriö. (2021). *Suomi toimijana EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa*. Noudettu 5.8.2021 osoitteesta <https://um.fi/eun-yhteinen-ulko-ja-turvallisuuspolitiikka>

*Valmiuslaki*. (29.12.2011/1552). Noudettu 29.6.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

Valtioneuvosto. (2021). *Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta: Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:4. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-713-3>

Valtioneuvosto. (2021a). *Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-769-0>

Valtioneuvosto. (2020). *Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko*. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-876-2>

Valtioneuvosto. (2019). *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistuva ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

Valtioneuvosto. (2017). *Valtioneuvoston puolustusselonteko*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-370-5>

Valtioneuvosto. (2017a) *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Noudettu 6.11.2020 osoitteesta [https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS\\_2017\\_suomi.pdf](https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf)

- Valtioneuvosto. (2012). *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012: Valtioneuvoston selonteko*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-5896-99-2>
- Valtioneuvosto. (2012a). *Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta*. Noudettu 6.11.2020 osoitteesta [https://www.defmin.fi/files/3023/Periaatepaatos\\_kokonaisturvallisuudesta\\_2012\\_fi.pdf](https://www.defmin.fi/files/3023/Periaatepaatos_kokonaisturvallisuudesta_2012_fi.pdf)
- Valtioneuvosto. (2010). *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010. Noudettu 6.11.2020 osoitteesta [https://vm.fi/documents/10616/622962/J2110\\_Varautuminen+ja+kokonaisturvallisuus.pdf/da689ade-30ad-4c1e-8221-90ecd62c4cad/J2110\\_Varautuminen+ja+kokonaisturvallisuus.pdf?version=1.0&t=1422453003000](https://vm.fi/documents/10616/622962/J2110_Varautuminen+ja+kokonaisturvallisuus.pdf/da689ade-30ad-4c1e-8221-90ecd62c4cad/J2110_Varautuminen+ja+kokonaisturvallisuus.pdf?version=1.0&t=1422453003000)
- Valtiovarainministeriö. (2021). *Aluehallintovirastojen ja ohjaavien ministeriöiden välinen tulossopimus vuodelle 2021 sekä ennakkolliset tavoitteet vuosille 2022–2024*. Noudettu 1.6.2021 osoitteesta [https://vm.fi/documents/10623/55624205/AVI\\_tulossopimus\\_2021.pdf/1e6feacd-bf9f-4b81-99b8-852ec30c0fdc/AVI\\_tulossopimus\\_2021.pdf?t=1612334384512](https://vm.fi/documents/10623/55624205/AVI_tulossopimus_2021.pdf/1e6feacd-bf9f-4b81-99b8-852ec30c0fdc/AVI_tulossopimus_2021.pdf?t=1612334384512)
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Vilkki, B. (1995). *Ympäristöpolitiikan toimeenpano alue- ja paikallistasolla: Tutkimus maa- ja metsätalouden vesiensuojeluohjelmien toimeenpanosta Kyrönjoen valuma-alueella* [väitöskirja, Vaasan yliopisto]. Osuva. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-259-5>
- Virta, S. (2012). TURVALLISUUDEN TUTKIMUS. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökoh-tia. *Tiede Ja Ase*, 69, 112–126. Noudettu 7.12.2020 osoitteesta <https://journal.fi/ta/article/view/7470>
- Virta, S. (2011) Re-building the EU. Governing through Counterterrorism. Teoksessa Bajc, V. & de Lint, W. (toim.) *Security and Everyday Life* (s. 185–211). Routledge.
- Virta, S. (2006). Security. Hakusana teoksessa McLaughlin, E. ja Muncie, J. (toim.) *The SAGE dictionary of Criminology* (2. painos) (s. 371–373). SAGE.

- Virtanen, T. (1994). Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus - Kohden organisaatioteoriaa? *Politiikka*, 36(4), 240–260.
- Wilson, W. (2012). The Study of Administration. Teoksessa Shafriitz, J. & Hyde, A. (toim.) *Classics of Public Administration* (7. painos) (s. 16–28). Cengage Learning.
- Winter, S. (2012). Implementation. Teoksessa Peters, B. G. & Pierre, J. (toim.) *Handbook of Public Policy* (s. 151–166). Sage.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and methods* (2. painos). SAGE.

## Liitteet

### Liite 1. Täsmäryhmähaastattelu

Teema 1: Aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoiminnalleen saama tuki

- Kuinka keskushallinto suhtautui Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyön käynnistymiseen?
- Millaista tukea aluehallintovirasto on saanut kokonaisturvallisuustyön toteuttamiseen keskushallinnolta?
- Millaista tukea aluehallintovirasto on saanut kokonaisturvallisuustyön toteuttamiseen lainsäädännöstä?
- Millaista tukea aluehallintovirasto on saanut kokonaisturvallisuustyön toteuttamiseen ohjaavista asiakirjoista?

Teema 2: Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston rooli kokonaisturvallisuustoimijana

- Millainen on aluehallintoviraston rooli kokonaisturvallisuustoimijana?
- Kuinka aluehallintoviraston rooli kokonaisturvallisuustoimijana on muuttunut vuosina 2010–2020?
- Millaisia haasteita aluehallintovirasto on kohdannut kokonaisturvallisuustoimijusroolin myötä kansallisesti ja paikallisesti?

Teema 3: Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoiminta ja sen tavoitteet

- Miksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto otti kokonaisturvallisuuskärjen kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä?
- Mitä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on tehnyt kokonaisturvallisuuden osalta laissa (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 4 §) säädettyjen toimiala- ja tehtävävelvoitteiden lisäksi?
- Miksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto loi vuosille 2012–2015 kokonaisturvallisuusstrategian?

- Mikä oli strategian tavoite ja kuinka strategia vastaanotettiin?
- Miksi kokonaisturvallisuuden kattokäsite päädyttiin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa jakamaan varautumisen ja hyvinvoinnin teemoille?
- Mikä merkitys eri kokonaisturvallisuuden alatyöryhmien työllä on Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyölle?
- Mitä aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustyöllä viimekädessä tavoitellaan?

Teema 4: Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoiminnan erityispiirteet

- Mikä erottaa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tekemän kokonaisturvallisuustyön muiden aluehallintovirastojen vastaavasta työstä?
- Mikä on motivoinut Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoa jatkamaan kokonaisturvallisuustyön toteutusta?

Teema 5: Toimintaympäristön muutokset kokonaisturvallisuuden näkökulmasta vuosina 2010–2020

- Miten turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet kokonaisturvallisuustyöhön kansallisesti ja kansainvälisesti?
- Miten jatkuvat aluehallinnon uudistamishankkeet ovat vaikuttaneet kokonaisturvallisuustyöhön?
- Mitkä ulkoisessa toimintaympäristössä olevat tekijät mahdollisesti vaikuttavat kokonaisturvallisuustyöhön estävästi tai edistävästi?

Teema 6: Alueellinen sidosryhmäyhteistyö

- Millä perusteella sidosryhmät on valittu alueellisen kokonaisturvallisuustyön toteuttamiseen?
- Kuinka mukaan kutsutut ryhmät ovat hyötäneet kokonaisturvallisuusyhteistyöstä?
- Kuinka mukaan kutsutut ryhmät ovat ottaneet paikkansa alueellisessa kokonaisturvallisuusyhteistyössä?

- Millaisena alueellisen tason kokonaisturvallisuustoimijoiden välinen vuorovaikutus on koettu?
- Millaisia vaikutuksia Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusyhteistyöllä koetaan saavutetun?
- Millainen suhde maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä perustetuilla maakunnallisilla varautumis- ja turvallisuusfoorumeilla on ollut alueelliseen kokonaisturvallisuustyöhön?

#### Teema 7: Kokonaisturvallisuustyön implementaatio Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa

- Miten hierarkkisen kokonaisturvallisuustyön organisoiminen valtakunnallisena tasolla on koettu Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston näkökulmasta?
- Millaista ohjausta, seurantaa sekä mahdollista valvontaa keskushallinto on harjoittanut kokonaisturvallisuustyön osalta?
- Kuinka kokonaisturvallisuuden toimintapolitiikka on näyttäytynyt alueellisella tasolla?
- Kuinka Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on hyödyntänyt osallistujalähtöistä lähestymistapaa kokonaisturvallisuustyön toteutuksessa ja suunnittelussa?

#### Teema 8: Kokonaisturvallisuustoiminnan muodostama toimintapolitiikka

- Kuinka kokonaisturvallisuus on omaksuttu Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa osaksi eri yksiköiden ja vastualueiden tehtäviä ja toimintaa?
- Miten hyvin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on pystynyt synnyttämään kokonaisturvallisuuden toimintapolitiikkaa toiminnallaan?
- Kuinka toimintapolitiikan pohjalle voidaan rakentaa tulevaisuutta?

## Liite 2. LSSAVIn asiakirja-aineisto

5.1.2011	Sisäisen turvallisuuden tulostavoitteiden toteutumisesta aluehallintovirastoissa vuonna 2010 - välitarkastelu
11.3.2011	Sisäiseen turvallisuuteen liittyvät tehtävät ja niiden organisointi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa, esitysluonnos
24.1.2012	Alueellisen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän ja sihteeristön asettaminen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon, asettamiskirje
22.2.2012	Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta ja sisäisen turvallisuuden ohjelmatyö, LSSAVIn PowerPoint-esitys
27.2.2012	Sisäisen turvallisuuden alueellisen toimeenpanosuunnitelman laatiminen osana kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa – teemaryhmien edustajien nimeäminen, nimeämispyyntö
23.3.2012	Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta
11.4.2012	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän sihteeristön ja teemaryhmien puheenjohtajien kokous, kokousmuistio
26.4.2012	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta -tilannekatsaus SM:lle
15.8.2012	Kokonaisturvallisuusstrategia ja sen kärki Sininen kirja, LSSAVIn PowerPoint-esitys
30.8.2012	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusstrategia
5.10.2012	Seminaari Sisäisen turvallisuuden alueellinen yhteistyö - Uhka vai mahdollisuus? SM & AVIt kokousmuistio
10.12.2012	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusstrategian toimeenpano, kirje
10.12.2012	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän ja sen sihteeristön kokoonpanon päivittäminen, edustuksen päivittäminen; luonnos
10.12.2012	Kokonaisturvallisuusstrategian 2012–2015 Toimenpidesalkku – Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan liittyvät kansalliset ja alueelliset toimenpiteet
26.3.2013	Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella -ajankohtaiskatsaus, LSSAVIn ppt-esitys Kunnallisen turvallisuus-suunnittelun ja valmiussuunnittelun ajankohtaispäivässä 26.3.2013
15.8.2013	Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta – Vierailu SM:ssä 15.8.2013, LSSAVIn PowerPoint-esitys
15.8.2013	Toteumatilanne 15.8.2013: Kokonaisturvallisuusstrategian 2012–2015 Toimenpidesalkku – Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan liittyvät kansalliset ja alueelliset toimenpiteet
3.10.2013	Kokonaisturvallisuus valtakunnan, aluehallinnon ja paikallishallinnon tasolla
13.11.2013	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa: Tilannekatsaus
13.12.2013	Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella -katsaus
19.12.2013	Kokonaisturvallisuuden alueellinen yhteensovittaminen – AVI, SM ja STM, kokousmuistio
30.4.2014	Kokonaisturvallisuus ja sen yhteensovittamistehtävä aluehallinnon näkökulmasta, artikkeli

27.5.2014	Toteumatilanne 27.5.2014: Kokonaisturvallisuusstrategian 2012–2015 Toimenpidesalkku – Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan liittyvät kansalliset ja alueelliset toimenpiteet
30.5.2014	Kokonaisturvallisuus ja sen yhteensovittamistehtävä aluehallinnon näkökulmasta -lyhennetty versio, artikkeli
3.6.2014	Maahanmuuttoviraston alueellisen toiminnan järjestäminen, esitys
20.8.2014	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuuden yhteistoimintatyön eteneminen ml. sisäisen turvallisuuden alueellinen toimeenpanosuunnitelma, raportti
27.9.2014	Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueella
15.10.2014	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusstrategian seuranta: Hyvinvoinnin ja turvallisuuden tilastollinen katsaus
25.10.2014	Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta – next steps, muistiinpanoja
12.11.2014	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä, LSSAVIn PowerPoint-esitys
2.12.2014	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä, LSSAVIn PowerPoint-esitys
19.2.2015	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä: Megatrendipäivä, LSSAVIn ppt-esitys
2.3.2015	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston näkemykset koskien käynnissä olevaa turvallisuuteen liittyvää strategiatyötä, luonnos
15.5.2015	Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan organisatorinen uudistaminen ja yhteistoiminta-alueiden tehtävien päivittäminen toimikaudelle 1.9.2015-31.12.2017, asettamiskirje
24.6.2015	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokous, kokousmuistio
17.8.2015	Kokonaisturvallisuustyön hyvinvointi- ja turvallisuuskokonaisuuden yhteinen suunnittelu, kokousmuistio
16.9.2015	Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta: Keski15-harjoitus observointiohjelma Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, LSSAVIn PowerPoint-esitys
16.9.2015	Alueellisen hyvinvointifoorumin kokous, LSSAVIn PowerPoint-esitys
16.9.2015	Alueellisen valmiustoimikunnan kokous, LSSAVIn PowerPoint-esitys
19.1.2016	Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta LSSAVIn toimialueella, toimintamallin kuvaus
19.1.2016	Varautuminen ja valmiussuunnittelu valtion aluehallinnossa, aluehallintouudistuksen valmisteluun liittyen
22.1.2016	Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta: Kehittämisverkostojen ja teemaryhmien työskentely keväällä 2016
14.2.2016	Alueellinen kokonaisturvallisuusstrategia: AVI-alueittain laadittavat kokonaisturvallisuusstrategiat, luonnos
15.2.2016	Aluehallintovirastojen rooli kokonaisturvallisuudessa, ehdotus aluehallintouudistuksen valmisteluun liittyen
9.5.2016	Alueellisen hyvinvointiverkoston kokous, kokousmuistio
19.1.2017	Yhteiskunnan turvallisuusstrategia -työpaja, PowerPoint-esitys
18.4.2017	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokous, kokousmuistio
15.7.2017	Alueellisen valmiustoimikunnan kokous, kokousmuistio
7.5.2020	Alueellisen valmiustoimikunnan kokous, kokousmuistio
22.6.2020	Alueellisen valmiustoimikunnan kokous, kokousmuistio
6.10.2020	Alueellisen valmiustoimikunnan kokous, kokousmuistio