

# **Helsinki yhdistelmäuhkien aikakaudella**

**– Yhdistelmä-  
vaikuttaminen  
ja kaupunki**

**Helsinki**



**Helsinki yhdistelmäuhkien aikakaudella  
– Yhdistelmävaikuttaminen ja kaupunki**

Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2018:22

ISBN 978-952-331-474-0 (painettu julkaisu)

ISBN ISBN 978-952-331-475-7 (verkkajulkaisu)

ISSN-L 2242-4504

ISSN 2242-4504 (painettu julkaisu)

ISSN 2323-8135 (verkkajulkaisu)

Kannen kuva: Klss/Shutterstock.com.

# Sisältö

Esipuhe	3
1. Johdanto yhdistelmävaikuttamiseen	5
1.1 Mitä yhdistelmävaikuttaminen ja yhdistelmäuhat ovat?	5
1.2 Yhdistelmävaikuttaminen ja siihen vastaaminen paikallistasolla	8
1.3 Yhdistelmäuhkien luokittelua	9
2. Helsinki vaikuttamisen kohteena ja toimijana	10
2.1 Kaupunkikonsernin varautuminen yhdistelmäuhkiin	11
2.2 Kyberiskut ja kriittinen infrastruktuuri	12
2.3 Hallinto ja päätöksenteko	15
2.4 Tieto ja luottamus	17
3. Yhteenveto ja johtopäätökset	23

# Esipuhe

Tapahtumat maailmalla ovat nostaneet keskusteluun uudenlaisia uhkia myös Suomessa. Hybridivaikuttaminen, hybridiuhat ja hybridisodankäynti ovat termeinä tuttuja lehtien sivuilta ja tutkimuslaitosten analyseistä. Lennokkaat uutiset jättävät kuitenkin usein vähemmälle huomiolle hybridi- eli *yhdistelmävaikuttamisen* todellisen luonteen, ja sen yhteyden paikallistason hallintoon ja arkeen. Tämä raportti pureutuu tähän aihealueeseen ja pyrkii valottamaan yhdistelmävaikuttamista ilmiönä Helsingin näkökulmasta.

Raportti perustuu aihepiirin kirjallisuuden ja julkisten asiakirjojen tarkasteluun, kaupunginvaltuuston jäsenille suunnattuun kyselyyn sekä laajan asiantuntijajoukon haastatteluihin. Asiantuntijoina on kuultu mm. Helsingin kaupungin, Keskusrikospoliisin, Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiirin (HUS), Rajavartiolaitoksen, Huoltovarmuuskeskuksen (ml. Terveysturvallisuuskeskus ja Mediapooli), Aalto-yliopiston, Faktabaarin, Culturan, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, CGI:n sekä KPMG:n edustajia.

Raportti edustaa silti vain ja ainoastaan kirjoittajiensa näkemyksiä. Raportin ovat kirjoittaneet Atte Harjanne, Eetu Muilu, Jekaterina Pääkkönen ja Hanna Smith.

Raportin juuret ovat syksyllä 2017 toteutetussa Hack for Society -hankkeessa, jossa tutkijat, opiskelijat ja kaupunginvaltuutetut ratkoivat Helsingin haasteita tiiviissä työryhmätyössä. Hankkeen aikana saadut oivallukset loivat pohjaa tälle Helsingin rahoittamalle laajemmalle taustoitustyölle. Helsinkiin perustettu Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus (The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats) toimi raportin taustatukena ja ohjaajana. Kirjoittajat haluavat kiittää Hack for Society -hanketta ja sen toteuttajatahoja Helsinki Think Companya, Helsingin yliopistoa, Opetus- ja kulttuuriministeriötä, Sitraa, Kuntaliittoa ja Ajatuspaja e2:ta sekä luonnollisesti Helsingin kaupunkia ja kaikkia hankkeeseen osallistuneita henkilöitä ja aikaansa lainanneita asiantuntijoita.

# Johdanto yhdistelmävaikuttamiseen

Erilaisissa politiikan analyyseissä kiistellään usein siitä, missä määrin turvallisuuspolitiikan toimintaympäristö on muuttunut. Kun puhutaan *hybridisodasta*, todetaan usein, ettei se itsessään ole uusi asia ja että sen keinoja on käytetty ennenkin. Tämä on yleisellä tasolla totta. On kuitenkin riskialtista jättää analyysi tälle tasolle.

Teknologian, sosiaalisten trendien ja geopolitiikan asemien kehitys on johtanut siihen, että keinojen suhteellinen vaikuttavuus on muuttunut, ja ne ovat saaneet uusia muotoja. Esimerkiksi sosiaalinen media

yhdessä automaattisten algoritmien kanssa luo muutuneessa mediakentässä aivan uudenlaisia mekanismeja informaatiovaikuttamiselle, vaikka informaatiovaikuttamisella itsessään on pitkä historia.

Hybridi- eli yhdistelmäuhat<sup>1</sup> ja yhdistelmävaikuttaminen kattavat monia erilaisia toimia, ja niitä jäsentävä käsitteistö on vaihtelevaa. Seuraavassa käydään läpi aiheen taustaa, käsitteistöä ja sitä, miksi yhdistelmäuhkiin on varauduttava nimenomaan kaupungin tasolla.

## 1.1 Mitä yhdistelmävaikuttaminen ja yhdistelmäuhat ovat?

*Yhdistelmävaikuttaminen* on jonkin tahon toteuttamaa tietoista vaikuttamista, joka hyödyntää useampaa kuin yhtä vaikuttamiskeinoa saavuttaakseen tavoitteensa. Yhdistelmävaikuttamisen tarkoitus on heikentää ja/tai vahingoittaa kohdetta.

*Yhdistelmäuhka* on uhaksi määritelty vaikuttamisen keinojen ilmentymä. Leimallista yhdistelmävaikuttamiselle on toimijuuden, keinojen ja tavoitteiden välisen yhteyden hämärtäminen. Uhkan kohteen on vaikea erottaa yhdistelmävaikuttamisen rajoja tai tunnistaa vastuussa olevia tahoja. Toiminnan on tarkoitus olla aluksi ei-tunnistettavaa ja jos toiminta huomataan ja/tai tunnistetaan, sitä ei myönnetä toimijan taholta. Toiminta pyritään toteuttamaan niin sanotusti sodan ja rauhan välimaastossa, jotta vastatoimet olisivat mahdollisimman hankalia. Huomionarvoista tosin on se, että yhdistelmävaikuttamiselta suojautuminen ei aina vaadi tällaista tilannekuvaa: olennaisempaa on tunnistaa omat haavoittuvuudet ja tuntee omien toimien erilaiset, myös epäsuorat seuraukset. Yhdistelmävaikuttaminen perustuukin usein nimen-

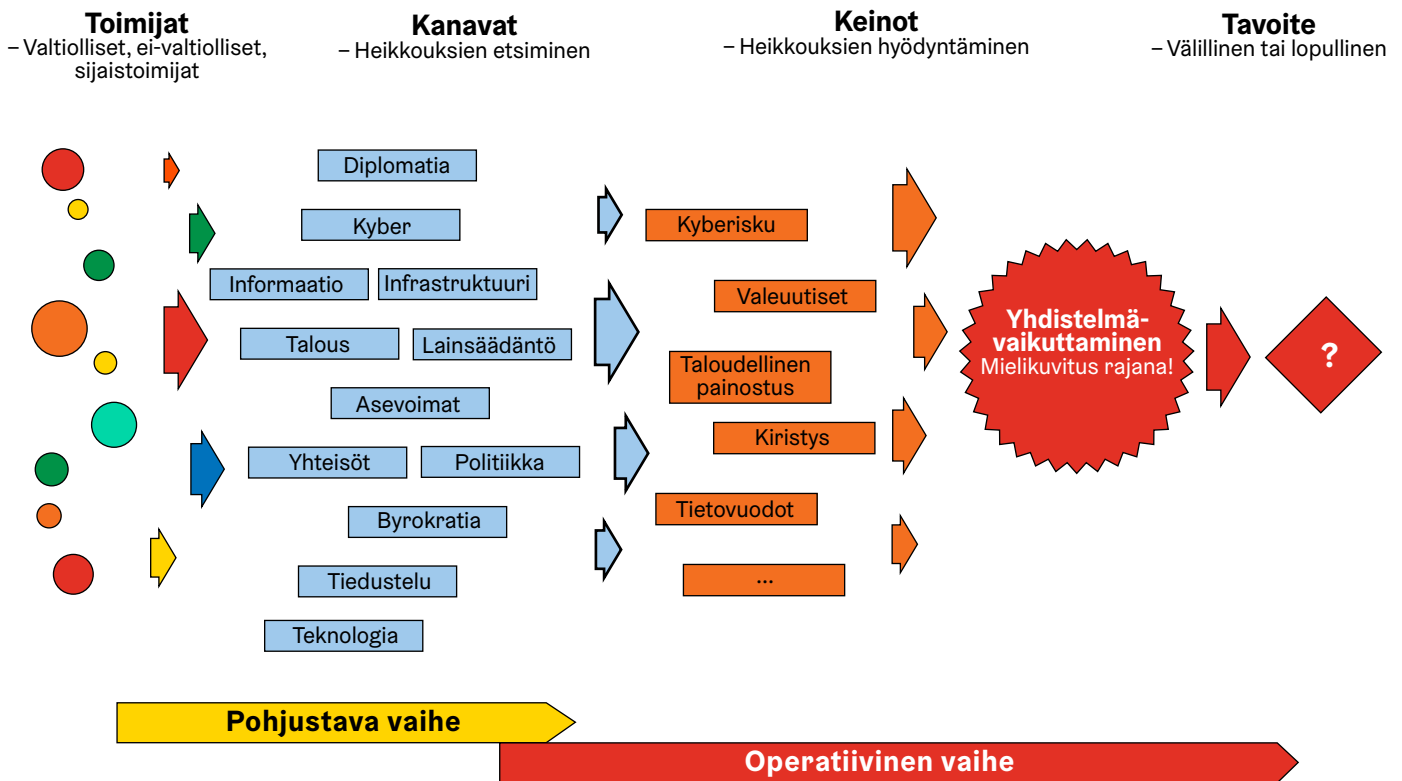
omaan olemassa olevien haavoittuvuuksien ja heikkouksien hyödyntämiseen ja ylläpitämiseen.<sup>2</sup>

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus on jakanut yhdistelmäuhat kahteen eri vaiheeseen: kuva 1 havainnollistaa yhdistelmävaikuttamista ja yhdistelmäuhkia. *Pohjustusvaiheessa* vaikuttajataho pohjustaa yhdistelmävaikuttamista luomalla tai selvittämällä kanavia vaikuttamiselleen. Käytännössä tämä tarkoittaa erilaisten haavoittuvuuksien tarkkailua ja luomista, niiden käytön harjoittelua tai vaikutusten kokeilemistä, tai käyttöä hämäysmielessä. *Operatiivisessa vaiheessa* vaikuttaja pyrkii tavoitteeseensa yhdistelemällä eri keinoja. Mikäli valikoima ulottuu sotilaallisen voiman käyttöön, voidaan puhua *hybridisodankäynnistä*. Tässä raportissa ei käsitellä hybridisodankäyntiä (tai yhdistelmäsootaa) vaan keskitytään muihin kuin sotilaallisten keinojen yhdistelyyn.

Kuten edellä todettiin, keskeistä yhdistelmävaikuttamiselle on eri vaiheiden ja yhteyksien hämärtäminen tai salaaminen. Venäjän toimien yhteydessä yhdistelmävaikuttamista on joskus verrattu shakin

1) Käytämme hybridiuhasta suomenkielistä kirjoitusasua yhdistelmäuhka. Näin käsite on havainnollisempi ja sen merkitys ymmärrettävämpi asiaan perehtymättömälle. Lisäksi suomenkielinen käsite voi helpottaa yhdistelmäuhkia työkseen käsittelevää jäsentämään ilmiötä ja viestimään niistä. On syytä huomata, että termiä yhdistelmäuhka on aiemmin käytetty tietoturvallisuudessa jonkin verran 2000-luvun alussa tarkoittamaan useita menetelmiä hyödyntäviä haittaohjelmia.

2) Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksen mukaan hybridiuhka voidaan luonnehtia koordinoituksi toiminnaksi, joka tarkoituksenmukaisesti hyökkää demokraattisten valtioiden ja instituutioiden järjestelmätason haavoittuvaisuuksiin, tahdistetusti useata menetelmää käyttäen. Toiminta on vaikeasti havaittavaa ja/tai ei tunnustettua, joka samalla hyödyntää sodan ja rauhan rajoja. Sen tavoitteena on vaikuttaa paikallis-/alue-, valtio-, tai institutionaalisen tason päätöksentekoon, pyrkimyksenä hankkia hyökkääjälle hyötyjä ja/tai toteuttaa sen päämäärää, samalla vahingoittaen ja/tai heikentäen kohdetta.



Kuva 1: Yhdistelmävaikuttaminen kaaviona. (Lähde: HybridCoE, muokattuna)

pelaamiseen. Tosiasiassa parempi analogia on pokeri, johon bluffaaminen ja satunnaisten tilaisuuksien hyödyntäminen kuuluvat olennaisesti.

Vaikuttamisen keinoja voivat olla esimerkiksi informaatiovaikuttaminen, taloudellinen vaikuttaminen, fyysinen vaikuttaminen, poliittinen vaikuttaminen ja kyberoperaatiot eli tietoverkko-operaatiot sekä poliittinen väkivalta. Keinojen jaotteluun liittyen on syytä huomioida, että jokin toiminta voi samaan aikaan olla useampaa näistä. Esimerkiksi jos kaikki verkkoa eli internetiä hyödyntävät operaatiot luokitellaan kyberoperaatioiksi, tällöin kaikki edellä mainitut voivat olla myös kyberoperaatioita samalla kun ne hahmotetaan esimerkiksi informaatiovaikuttamiseksi. Samalla tavalla esimerkiksi informaatiovaikuttaminen voi liittyä poliittiseen vaikuttamiseen, esimerkiksi jonkin lain seurausten kääntämiseen kyseisen lain säätäneitä valtiota vastaan.

Demokraattisessa yhteiskunnassa poliittiseen päätöksentekoon ja kuntalaisten mielipiteisiin vaikutetaan. Myös erilaisia keinoja yhdistellään, jotta vaikuttamisen tavoitteeseen päästäisiin tehokkaammin. Tämä on normaalia deliberatiivista poliittista toimintaa. Samalla tavalla kuin on olemassa yhteiskunnallista tai viestinnällistä vaikuttamista, joka ei ole luokiteltavissa uhaksi, on myös olemassa valtiollista vaikuttamista, diplomatiata.

Joskus vaikuttaminen voi kuitenkin olla *uhka*. Uhaksi määrittelemisen on normatiivista määrittelemistä: uhka on jotakin epätoivottua eli vääräksi tai pahaksi katsottua. Oikeudellisesti voidaan usein helposti määritellä uhat: ne ovat monissa tapauksissa *rikkollista* toimintaa. Kunnan, tässä selvityksessä erityisesti Helsingin, kannalta selkeä uhka on *kriittisiin toimintoihin* kohdistuva haitallinen vaikuttaminen. Kriittiset toiminnot tarkoittavat kaupungin perustoimintojen kannalta välttämätöntä infrastruktuuria, prosesseja ja organisaatioita sekä mahdollisesti joitain yksilöitä (MCDK: 11). Liikenne- ja viestintäministeriö on määritellyt kriittisiksi toimialoiksi energian, liikenteen, pankkialan, finanssimarkkinoiden infrastruktuurin, terveydenhuoltoalan, juomaveden toimituksen sekä digitaalisen infrastruktuurin toimialat (Verkko- ja tietoturvadirektiivin täytäntöönpanoa tukeva työryhmä 2016). Uhkia voi arvioida myös sen perusteella, ovatko ne ensisijaisesti uhkakokemuksia (subjektiivinen uhka) vai järjestelmällisesti arvioituja (objektiivinen uhka).

Yhdistelmävaikuttamisesta puhuminen ei tarkoita sitä, etteikö yksittäisiä vaikuttamisen keinoja voitaisi käsitellä. Keinojen mahdollinen yhdisteleminen ajatuksen ja/tai tavoitteen kannalta on mahdollista tunnistaa, kun ensin ymmärretään, mitä yksittäiset keinot ovat. Tässä raportissa erilaisia vaikuttamisen keinoja käsitellään yhdistelmävaikuttamisen kontekstis-

sa, vaikka puhuttaisiinkin vain yksittäisistä keinoista tai operaatioista.

Yksittäisten keinojen käyttäminen tai useiden keinojen yhdistely voi olla joko valtiollisen tai ei-valtiollisen toimijan toteuttamaa. Lisäksi toimijana voi olla yksilö tai organisaatio, jolla on jonkinlaisia yhteyksiä johonkin valtioon.

Yhdistelmävaikuttamisen käsitteistö ei siis ole yhtenäinen edes Suomen viranomaisten tai asiantuntijoiden parissa. Joissain yhteyksissä korostuu nimenomaan keinojen yhdistely, joissain taas yksittäistä vaikuttamiskeinoa, kuten informaatiovaikuttamista tai

kyberiskuja, käsitellään itsessään yhdistelmävaikuttamisena. Samaan hengenvetoon on kuitenkin todettava, että Suomen kokonaisturvallisuuden perusta on vankka. Tästä esimerkkejä ovat yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2017), Suomen kansallinen riskiarvio 2015 sekä sisäministeriön sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuuden tutkimushanke (2016). Monet tässäkin raportissa esiintyvät haasteet on tunnistettu. Haasteena on että tämänpäivän turvallisuusympäristössä tapahtuva yhdistelmävaikuttaminen luo jatkuvasti muuttuvia ja uusia uhkia.

## 1.2 Yhdistelmävaikuttaminen ja siihen vastaaminen paikallistasolla

Tätä raporttia varten teetettiin verkkokysely Helsingin kaupunginvaltuutetuille syksyllä 2017. Vastanneet 17 valtuutettua eivät epäilemättä edusta kattavasti koko valtuustoa, mutta vastauksissa nousi esiin kiinnostavia näkemyksiä. Syrjäytyminen ja eriarvoisuus mainittiin vastauksissa uhkina useimmin, mutta myös ilmastomuutos, ääriryhmät ja terrorismi. Uhkaavia tahoja yksilöitäessä Venäjä nousi radikaaliryhmien ohella esille. Kyberiskun tai terroriteon kaltainen dramaattinen vaikuttaminen koettiin suuremmaksi uhaksi taloudellisen painostamisen tai korruption kaltainen vähemmän näkyvä toiminta.

Helsingin paikallispolitiikan ulkopoliittisesta ulottuvuudesta oltiin montaa mieltä. Ulkopoliitikalla nähtiin olevan vaikutusta Helsingin päätöksiin, mutta siitä miten paikalliset ratkaisut voivat heijastua valtakunnanpolitiikkaan ja siitä ulkopoliitiikkaan ei ollut yksimielisyyttä. Tämän ulottuvuuden huomiotta jättäminen saattaa olla riski – paikallistason päätöksillä tai poliittisilla asetelmilla voidaan tietämättä luoda havoittuvuuksia ja vaikuttamisen paikkoja ulkopuolisille tahoille. Esimerkiksi monet kaupunkikonsernissa toimivat saattavat samalla toimia valtiollisella tasolla. Näin paikallisesti alkavat vaikutukset voivat siirtyä valtiolliselle tasolle.

Valtuutettujen vastaukset heijastelevat yleistä näkemystä, jossa yhdistelmävaikuttaminen mielletään valtiotason toiminnaksi: Jokin valtio vaikuttaa toisen valtion asemaan tai toimintaan. Tarkasteltaessa yhdistelmävaikuttamisen keinovalikoimaa (ks. kuva 1) on kuitenkin ilmeistä, että paikallistaso on erittäin keskeisessä osassa sekä vaikuttamisen kohteena että siihen varautumisessa. Kriittinen infrastruktuuri ja vaikutuksen alaiset toiminnat tai ihmiset sijaitsevat aina jossain, ja usein paikallinen toimija on vähintään

välillisesti vastuussa yhteiskunnan toiminnan turvaamisesta.

Paikallistason roolia yhdistelmävaikuttamisessa kasvattaa entisestään globaali kaupungistumiskehitys. Nykyisin jo yli puolet maailman ihmisistä asuu kaupunkien alueella (YK, 2014). Ilmastonmuutoksen, taloudellisen eriarvoisuuden ja pakolaisuuden kaltaiset kestävä kehityksen haasteet ratkaistaan suurelta osin nimenomaan kaupungeissa (UN-HABITAT, 2016). Kaupungit muodostuvat kenties entistä selvemmin myös yhteiskunnallisten jännitteiden polttopisteiksi, ja yksittäiset paikat niissä voivat saada valtavan symbolisen aseman yhteiskunnallisessa liikehdinnässä. Esimerkkejä tällaisesta ovat olleet kansannousujen keskiöön nousseet Tahririn aukio Kairossa ja Maidan Kiovassa (MCDC, 2017). Samalla kaupunkien asema yhdistelmävaikuttamisen kohteena kasvaa.

Yhdistelmäuhkiin vastaaminen on siis suurelta osin kuntien käsissä. Monissa kunnissa onkin jo aloitettu varautuminen ja harjoittelu yhdistelmäuhkien varalta. Mahdolliseksi haasteeksi nousee se, että kuntien palvelut tuotetaan yhä suurimmassa määrin sopimusperusteisesti yksityisten tuottajien kanssa. Tämä väistämättä pakottaa pohtimaan kaupungin mahdollisuutta itsenäiseen varautumiseen. Todennäköisesti kaupungit joutuvat tekemään yhä tiivimpää varautumistyötä sopimusverkostonsa kanssa. Helsingin rooli maan pääkaupunkina on vielä erityisen korostunut, sillä Helsinkiin on keskittynyt suuri osa koko maan taloudellisesta ja poliittisesta vallasta. Vaikuttamalla Helsinkiin voi vaikuttaa koko Suomeen, ja hyvin varautunut Helsinki parantaa koko maan turvallisuutta.



Suomessa paikallistason merkitystä korostaa kuntien laaja itsehallinto ja laaja vastuu julkisista palveluista. Merkittävä osa ihmisten arkeen vaikuttavista poliittisista päätöksistä tehdään kuntien hallituksissa ja valtuustossa, ja esimerkiksi sosiaali- ja terveysala ja kasvatus ja koulutus ovat kuntien käsissä.

Nämä alat ovat paitsi mahdollisia vaikuttamisen kanavia, myös avainasemassa yhdistelmäuhkiin vastaamisessa. Kansalaisten keskinäinen luottamus ja luottamus virallisiin instituutioihin vaikuttavat merkittävästi yhteiskunnan alttiuteen yhdistelmävaikuttamiselle ja yhteiskunnan resilienssiin eli sietokykyyn häiriötilanteissa uhkien toteuduttua.

Luottamuksen rakentamisessa ja ylläpitämisessä paikallinen taso korostuu; usein nimenomaan kunta antaa julkishallinnolle kasvot. Vaikka kaikki turvallisuusviranomaiset eivät ole kuntien alaisuudessa, myös niiden toiminnassa luottamus rakennetaan ja tietoa kerätään paikallistasolta käsin.



## 1.3 Yhdistelmäuhkien luokittelua

Yhdistelmä- eli hybridivaikuttamista ja uhkia voidaan jäsentää monin eri tavoin. Monikansallinen MC-DC-hanke (Cullen & Reichborn-Kjennerud, 2017) jaottelee yhdistelmävaikuttamisen keinot *sotilaallisiin, poliittisiin, taloudellisiin, yhteiskunnallisiin* (engl. *civil*) ja *informaatiovaikuttamisen* instrumentteihin. Vastaavasti vaikuttamisen kohteena voivat olla poliittiset prosessit, sotilaalliset kohteet, talous, tiedonjakelu tai infrastruktuuri.

Tällainen kohteiden ja keinojen mukainen jaottelu on hyödyllinen tapa analysoida vaikuttamisen kohteena olevia toimijoita, vaikutuskanavia ja varautumisen vastuita. Sen ongelma on kuitenkin, että tällainen tarkastelu voi suunnata huomiota liiaksi yksittäisiin yhteiskunnan toimintoihin ja suoriin vaikutusmekanismeihin, jolloin yhdistelmien muodostama kokonaisuus voi hämärtyä.

Yhdistelmävaikuttamista voidaan jaotella myös toiminnan luonteen kautta. Tällöin voidaan tunnistaa esimerkiksi seuraavalaisia vaikuttajatahon pyrkimyksiä:

– *Haavoittuvuuden luominen tai ylläpitäminen*, jossa vaikuttajataho rakentaa keinovalikoimaansa jonkin haavoittuvuuden pohjalta. Uhkan muodostava haavoittuvuus voi olla yhtä lailla tekninen, taloudellinen kuin inhimillinenkin. Esimerkiksi valeutissivuston tukeminen voisi olla tällaista toimintaa.

– *Tarkkailu*, jossa vaikuttajataho kerää tietoa kohteesta tai kohteen toiminnasta jonkin toisen uhkan tai kehityskulun suhteen.

– *Kokeileminen*, jossa testataan kohteen toimintaa, reaktioita tai jonkin keinon seurauksia. Esimerkki tällaisesta voisi olla niin sanottu ”kyberkoputtelu”, jossa testataan tietoteknisten järjestelmien kyvykkyyksiä ja heikkouksia.

– *Harjoittelu*, jossa vaikuttajataho testaa ja harjoittelee omaa keinovalikoimaansa.

– *Hämäys*, jossa jotakin yhdistelmävaikuttamisen keinoa hyödynnetään harhauttamaan huomio pois jostain muusta toiminnasta.

Uhkia arvioidessa on syytä huomioida, että uhkakokemus ja varsinainen uhka eivät aina kohtaa. Ylireagointi vähäiseen tai olemattomaan uhkaan voi kuitenkin tehdä uhasta todellisen. Esimerkiksi jonkin väestöryhmän kohteleva riskinä voi kylvää epäluottamusta ja vastakkainasettelua, ja lopulta radikalisoita osan tästä väestöryhmästä. Toisaalta merkittäviksi koettujen mutta viranomaisten vähäisiksi arvioimien uhkien huomiotta jättäminen saattaa aiheuttaa epäluuloa viranomaisia kohtaan – tässä tiedottamisella ja avoimella vuorovaikutuksella on suuri merkitys.

# Helsinki vaikuttamisen kohteena ja toimijana

Monet yhdistelmäuhille altistavat tai niiltä suojaavat rakenteet syntyvät paikallistasolla. Maan pääkaupunkina Helsinki on lisäksi erityisasemassa yhdistelmävaikuttamiseen varautumisessa. Seuraavassa käydään ensin läpi Helsingin kaupunkikonsernin varautu-

mista yhdistelmäuhkiin ja sen jälkeen pohditaan kaupungin alttiutta erilaisille vaikuttamisen muodoille. Erilaisia yhdistelmävaikuttamisen mahdollisia muotoja on lisäksi esitelty liitteessä 1.

## 2.1 Kaupunkikonsernin varautuminen yhdistelmäuhkiin

Helsingin kaupunkistrategian mukaan Helsinki on turvallinen ja viihtyisä, sujuva, helppo ja välittävä (Helsinki 2017b.). Kaupunkikonsernin turvallisuustyötä ohjaa ja määrittelee laaja joukko asiakirjoja. Kaupunkistrategia (Helsingin kaupunki, 2017b) ohjaa kaikkea kaupungin toimintaa. Sen alla keskeisimpiä turvallisuustyötä ohjaavia linjauksia ovat kuluneen vuoden aikana määritellyt Helsingin kaupungin turvallisuusperiaatteet (Helsingin kaupunki, 2017a), organisaatioturvallisuuden linjaukset (Helsingin kaupunki, 2017c) sekä aikaisemmin valmistellut valmiusohje (Vuosalmi, 2015), turvallisuussuunnitelma (Helsingin kaupunki, 2015), paikallisen turvallisuussuunnittelun periaatteet (Helsingin kaupunki, 2014) ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje (Helsingin kaupunki, 2015b).

Nämä asiakirjat linjaavat kaupungin yleisen mallin turvallisuuden johtamiseen ja hallintaan. Kaupunki jakaa turvallisuuden kolmeen tasoon: *strategiseen* tasoon, jota käsitellään kaupungin strategiassa; *kaupunkitasoon*, jota käsitellään edellä mainituissa suunnitelmissa ja ohjeissa; *asuinaluekohtaiseen* tasoon,

jota ohjaavat kohde- ja aluekohtaiset suunnitelmat (Helsingin kaupunki, 2014). Yleisesti vastuut on jaettu niin, että kansliapäällikkö vastaa kaupunkikonsernin turvallisuusjohtamisesta, Turvallisuus- ja valmiusyksikkö ohjaa, edistää ja koordinoi turvallisuusasioita konsernin sisällä ja sidosryhmien kanssa, tilaturvallisuuspäällikkö Rakennukset ja yleiset alueet -palvelukokonaisuudesta huolehtii kiinteistö- ja toimitilaturvallisuudesta yhdessä kaupunginkanslian kanssa, ja toimialojen ja liikelaitosten vastuhenkilöt huolehtivat osaltaan omista toiminnoistaan (Helsingin kaupunki, 2017c). Turvallisuus- ja valmiustyötä ja sen suunnittelua ohjaavia asiakirjoja päivitetään säännöllisesti, ja päivitystyö on käynnissä tälläkin hetkellä.

Helsinki suhtautuu turvallisuuteen monialaisesti. Yhteistyö kaupunkikonsernin ulkopuolisten sidosryhmien kanssa on myös tiivistä: esimerkiksi poliisin kanssa on muodostettu pysyvät yhteistyörakenteet ja kaupunki osallistuu yhä enemmän myös Puolustusvoimien valmiusharjoitteluun.

## 2.2 Kyberiskut ja kriittinen infrastruktuuri

Digitalisaatio on myös korostanut yksilöiden roolia infrastruktuurin uhkaamisessa. Mikäli tieto- tai kulkuoikeuksien valvonta ja rajaaminen on heikkoa, yksittäinen henkilö voi saada nopeasti suurta vahinkoa aikaan joko tietämättään tai tarkoituksella. Kyber- ja tilaturvallisuus ei ole koskaan vain tekniikkaa, vaan prosessien ja henkilöstön osaamisen on oltava ajan tasalla.

Digitalisaatio on lisännyt merkittävästi riippuvuutta toimivista tietojärjestelmistä. Nämä riippuvuudet altistavat häiriöille ilman tarkoituksellista vaikuttamis-

takin. Kuvaavana esimerkkinä Oriolan tietojärjestelmän vaihdos 2017 aiheutti vakavia, pitkään kestäneitä ongelmia koko maan lääkehuollolle. Toiminnan luonteesta ja kriittisyydestä riippuen eri organisaatioiden voisikin olla hyödyllistä testata ja harjoitella tilanteita, joissa keskeiset tietojärjestelmät eivät toimi odotetusti. Tällainen ”päivä ilman internetiä” voi olla käytännössä silti äärimmäisen kallis kokeilu, ja joissakin tapauksissa korvaavien järjestelyiden ylläpito ei välttämättä ole kustannustehokasta. Silti vähimmäisvaa-



timuksena tulisi olla se, että organisaatio on tietoinen tietojärjestelmäriippuvuuksistaan ja valmistautunut toimimaan häiriötilanteissa. Nyt vallalla on usein liian kova luotto järjestelmien toimintaan. Toisaalta tietoliikennehäiriöiden uhat tunnustetaan entistä paremmin, ja vuonna 2018 Huoltovarmuusorganisaation aloitteesta on aloitettu Tieto 2018 -kyberturvallisuusharjoitus, joka suuntautuu erityisesti huoltovarmuuskriittisille yrityksille (Huoltovarmuusorganisaatio, 2018).

Helsingin kaupungilla ja kaupungin kannalta tärkeillä toimijoilla on käytössään valtavasti erilaisia tietojärjestelmiä, minkä lisäksi yhä useammat organisaatiot, työntekijät ja luottamushenkilöt hyödyntävät tehtäviinsä ulkopuolisia, kaupallisia sovelluksia ja alustoja (mm. Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram, WhatsApp, Slack ja Office 365 sekä sähköpostiso-

vellukset). Järjestelmien moninaisuuden ja ristikkäisyyden myötä kattavaa kokonaiskuvaa on mahdotonta muodostaa, mikä korostaa jokaisen yksilön vastuuta toiminnastaan. Tietovuotojen ja muun kybervaikutuksen ohella erityisesti sosiaalista mediaa voidaan hyödyntää jonkin toimijan maineen tai osaamisen mustamaalaamisessa. Esimerkiksi sosiaalisessa mediassa julkaistussa kuvassa voi näkyä työntekijän kululupa, joka on helppo kopioida, jos halutaan päästä fyysisiin tiloihin.

Helsingin kaupunki on myös merkittävä työnantaja sekä palkkojen ja etuuksien maksaja. Taloushallinto on kybervaikuttamiselle potentiaalinen kohde, ja ihmisten taloudellinen toimeentulo voidaan sekin nähdä kriittisenä toimintona. Kuntalaisten taloudellinen toiminta, esimerkiksi ruoan ostaminen, vaikeutuu,

Helsingin keskeisin infra liittyy energiaan ja liikenteeseen sekä vesihuoltoon. Internetiin kytketyt automaattiset järjestelmät ovat tällaisten teknisten järjestelmien mahdollisia heikkouksia. Laajat tai pitkäkestoiset sähkön, veden tai lämmön jakelun katkot aiheuttaisivat vakavia ongelmia, joukkoliikenteen häiriöt suurta haittaa ja satamien häiriöt pahimmillaan valtakunnallisia taloudellisia menetyksiä. Helsingissä nämä ovat pääosin kaupunkikonsernin tai kuntayhtymien hallinnoimia, mikä oletettavasti suoraviivaistaa yhteistä varautumista ja tiedonkulkua paikallisella tasolla. Sama pätee suurelta osin sosiaali- ja terveydenhoitopalveluihin.

Yhteinen toiminta ja tiedonkulku eivät kuitenkaan tapahdu itsestään, vaan vaatii toimintatapojen suunnittelua ja harjoittelua. Osakeyhtiömuotoiset yritykset eivät ole automaattisesti varautumisvelvollisia, joten omistavien kuntien on ohjauksella varmistettava, että varautuminen toteutuu.

Kuva 4. Lähde: Helen Oy.





Kuva 5. Lähde: Helsingin kaupungin aineistopankki/  
Kuvasuunnittelu- ja Agentuuritoimisto Keksi 2014.

Vihamielinen toimija voi yhdistää kyberkeinoihin fyysisen vaikutuksen. Kyberoperaatiolla voidaan muokata potilastietoja eli niin sanotusti puuttua tietojen eheyteen. Eheydellä tarkoitetaan kyberturvallisuudessa sitä, että tieto on vain niiden muokkaamaa, joilla siihen pitäisi olla mahdollisuus. Mikäli kyberoperaatiota ei havaittaisi, tietojen eheyteen luotettaisiin ja sen mukaisesti toimittaisiin. Tästä voisi olla konkreettisesti tuntevia fyysisiä seurauksia: kyberhyökkääjä voisi päästä vaikuttamaan ihmisten terveyteen siten, että lääkärit tekisivät väärä hoitopäätöksiä väärin potilastietojen takia.

jos palkkoja tai etuuksia ei makseta. Myös sähköjalkeluhäiriötilanteessa maksuliikenne pysähtyisi. Yhdistelmävaikuttamiselle ominaisesti tämän tyyppinen häiriö olisi erityisen vakava, mikäli siihen yhdistettäisiin muita keinoja, kuten informaatiovaikuttamista. Tyytymättömyys viranomaisia ja päättäjiä kohtaan kasvaisi. Tilanne voisi vaikuttaa päätöksentekoon Helsinkiä vahingoittavasti.

Omanlaisensa kyberkeino on myös lainsäädännön tuomien oikeuksien väärinkäyttö. Esimerkiksi EU:n yleinen tietosuojasetus mahdollistaa ihmisille itseään koskevien tietojen pyytämisen niitä säilyttäville organisaatioilta. Asetusta voisi hyödyntää palvelunestohyökkäyksessä siten, että ruuhkautetaan kyseinen organisaatio tuhansilla tietopyynnöillä. Orga-

nisaatio on lain edessä velvollinen reagoimaan jokaiseen pyyntöön. Tällainen tilanne voidaan aiheuttaa informaatiovaikuttamisoperaatiolla: vihamielinen toimija syöttää disinformaatiota, joka läpäisee uutiskynnyksen, sekä käyttää sosiaalista mediaa tiedon tuottajana ja generoijana. Tässä kuvitteellisessa esimerkissä kyseisen organisaation väitetään käsittelevän tietoja väärin. Toimija voisi vedota tunteisiin, jotta saisi mahdollisimman paljon ihmisiä pyytämään tietoaan lyhyen ajan sisällä. Voitaisiin virheellisesti väittää esimerkiksi, että lapsia koskevia tietoja käytetään organisaatiossa jollain tavalla väärin tai arveluttavasti. Vastaavia altistavia velvoitteita voi syntyä erilaisia palvelulupauksia linjattaessa.

## 2.3 Hallinto ja päätöksenteko

Kunnilla on Suomessa laajat velvollisuudet ja itsehallinto. Kunnan hallinto ja päätöksenteko ovat nekin siksi mahdollisia yhdistelmävaikuttamisen kohteita. Niihin vaikuttamalla vihamielinen vaikuttajataho voisi merkittävästi edistää asemaansa tai tavoitteitaan. Helsingin varautumistyötä esitellään edellä luvussa 2.1. Hybridi- tai yhdistelmävaikuttamista ei suoraan käsitellä Helsingin julkisissa asiakirjoissa, mutta kaupungin monialainen näkökulma turvallisuuteen antaa jo itsessään edellytykset torjua näitä uhkia paremmin verrattuna kapeaan tai siiloutuneeseen turvallisuuden määrittelyyn.

Tarkkoja uhka-arvioita tai yksilöityjä toimija-analyysyjä kaupungin julkiset asiakirjat eivät sisällä. Myös yhteydet kaupungin korkeimpaan päättävään elimeen – kaupunginvaltuustoon – ja muihin poliittisiin luottamustoimieliimiin ovat turvallisuustyössä vähäiset, ja mahdollinen vaikuttaminen poliittisen järjestelmän kautta on riskinä käsittelemättä. Poliittisen järjestelmän voidaan katsoa olevan erityisen altis vaikuttamiselle kuntatasolla. Luottamustoimia hoidetaan pääasiassa kokoajatöiden ohessa. Tietotasossa ja perehtymisessä on valtuutettujen kesken sekä valtuutettujen ja viranhaltijoiden välillä eri asioissa suuria eroja. Pahimmassa tapauksessa tilanne mahdollistaa virka-aseman tai luottamustoimen väärinkäytön, jos vihamielinen vaikuttajataho onnistuu manipuloimaan yksittäistä päättäjää.

Kuntapäättäjiin vaikuttamalla voisi edistää esimerkiksi rakennusluvan saamista. Omien etujensa ajaminen ei sinänsä ole väärin – sitä kutsutaan yleensä lobbaamiseksi. Kunnan ja yhteiskunnan kannalta tällainen voitaisiin määritellä uhaksi, mikäli kyseessä on rikos tai sellainen toiminta, jossa on viitteitä turvallisuutta horjuttavaan vaikuttamiseen. Kyseessä voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa rakennusluvan haki ja kertoo harjoittavansa jotain liiketoimintaa, joka todellisuudessa on peitetointaa turvallisuutta horjuttavalle vaikuttamiselle. Tällaisissa tilanteissa toiminnan julkisivu voidaan pitää puhtaana, jolloin sisäisen turvallisuuden viranomaisten on vaikea päästä selville toiminnan varsinaisesta luonteesta.

Suomalaisessa yhteiskunnassa hallinto on pitkälle hajautettu sekä toiminnallisesti että alueellisesti. Tällaisen mallin riskinä on epävarmuus vastuista ja johtamisesta nopeissa tilanteissa – toisaalta se mahdollistaa myös joustavan paikallisen toiminnan. Helsingissä korostuu toiminnallinen hajauttaminen, joka vaatii tarkkaa suunnittelua ja harjoittelua häiriötilanteiden varalle, jotta roolit ja vastuut ovat selkeitä. Esimerkiksi teleoperaattoreiden on tarkoitus ilmoittaa liikenne- ja viestintäministeriölle, jos ne epäilevät tietomurron kohdistuneen niihin (Verkko- ja tietoturva-

direktiivin täytäntöönpanoa tukeva työryhmä, 2017). Monet haastateltavista kuitenkin epäilivät, osataan-ko eri tahoille tulevat ilmoitukset tarvittaessa yhdistää toisiinsa.

Tämän päivän toimintaympäristössä erityisesti ulkoisen viestinnän vastuuttaminen on haastavaa, sillä erilaisia nopearytmisiä viestintäkanavia on vaikea hallita keskitetysti. Kaupungin ja valtion eri toimijoiden välisen viestinnän sujuvuus on keskeistä. Nopea tilanteen arviointi, harkinta ja viestinnän yhdenmukaisuus herättävät luottamusta ja auttavat estämään sitä, ettei viestintä itsessään eskaloit tilannetta luomalla tilaa väärälle tiedolle tai korostamalla vastakkainasettelua.

Myös keskinäiset riippuvuussuhteet kaupungin organisaation sisällä ja sen ulkopuolelle on tunnettava hyvin, jotta varautuminen voi toteutua suunnitelmiin mukaan. Osa haastattelemistamme asiantuntijoista nosti esiin, ettei näitä riippuvuuksia tunneta vielä tarpeeksi hyvin.

Helsingin uusi johtamismalli ja toimialarakenne ovat selkeyttäneet kaupungin hallintoa myös varautumisen näkökulmasta. Muutoksen koetaan parantaneen kaupungin valmiutta ja selkeyttäneen vastuunjakoa häiriöihin varautumisessa. Toimivan vastuunjaon ohella on yhdistelmäuhkien osalta erikseen huolehdittava siitä, että jokin taho vastaa kokonaiskuvasta ja tarvittaessa tunnistaa eri vaikutuskeinojen yhdistettyjä seurauksia. Tässä vastuunjaon on oltava riittävän saumatonta alueellisen ja valtiollisen tason välillä.

Usea haastateltava totesi, että yhdistelmävaikuttamisen ehkäisemiseksi tarvitaan vahvempaa johtamista. Osan kokemus oli, ettei yhdistelmävaikuttamisen teema ole kenenkään vastuulla, vaan se on ripoteltu eri organisaatioiden työlle. Näin ollen mahdollisia vaikutuskeinoja ei välttämättä pystytä yhdistämään toisiinsa kokonaisuudeksi. Haastateluissa ehdotettiin muun muassa liikenne- ja viestintäministeriötä toimintaa koordinoivaan rooliin. Toinen vaihtoehto voisi olla kuntatason turvallisuuslähettiläs, joka toisi aktiivisesti esille turvallisuusympäristön muutoksia ja uusia haasteita, koordinoisi informaation jakamista paikallisella tasolla, eri paikallistasojen välillä sekä paikallistason ja valtion välillä.

Kiireessä tehty tai heikosti valmisteltu politiikka voi itsessään altistaa päätöksentekoa haavoittuvuudelle. Esimerkiksi sote- ja maakuntauudistukseen liittyvät epävarmuudet ja epäselvyydet vaikeuttavat varautumisen suunnittelua. Mikäli laajoihin uudistuksiin liittyy vastuun uudelleen määrittämistä ja tietojärjestelmien uusimista, vaaditaan tähän erityistä huolellisuutta. Erityisesti on varmistettava, ettei turvallisuus vaarannu siirtymäaikana ja ettei muutostilanne synnytä turvallisuuspuutteita.



Myös vaalit ovat mahdollinen vaikuttamisen kohde. Joissain tilanteissa ulkopuolinen vaikuttajataho voisi haluta vaikuttaa vaalien tulokseen saadakseen itselleen hyödyllisiä päätöksiä läpi tai luodakseen päätöksentekokykyä heikentävän poliittisen asetelman. Tavoitteena voi olla kuitenkin pelkästään horjuttaa luottamusta järjestelmään: mikäli vaalien alla tapahtuisi ulkopuolista vaikuttamista, voisi tämä heikentää uskoa demokraattiseen vaalitulokseen, erityisesti vaikuttamisen paljastuessa vaalien jälkeen.



Luottamus on keskeinen muuttuja yhdistelmäuhkilta suojautumisessa. Yhteiskunnallinen luottamus edistää turvallisuuden tunnetta ja helpottaa yhteistyötä sekä vuorovaikutusta. Yhteiskunnallinen luottamus on sitä, että ihmiset luottavat toisiinsa, yhteiskunnan rakenteisiin ja viranomaisiin. Tämä kaikki parantaa varautumiskykyä ja suojaa monia kriittisiä toimintoja. Siksi luottamus onkin yksi informaatiovaikuttamisen kohde.

Onnistuneella informaatiovaikuttamisella voidaan heikentää luottamusta ja siten mahdollistaa muiden yhdistelmäkeinojen käyttöä. Nykyisten viestintäalustojen kiihdyttämä ”kuplautuminen” on otollista kasvualustaa keskustelun polarisoinnille. Polarisoituminen ruokkii epäluottamusta. Käsitys siitä, että jossakin asiassa olisi vain kahta ääripäätä, vahvistaa ulkopuolisen vaikuttajan toimintaa ja/tai voi olla sen seurausta. Tällainen vaikuttaminen voi tapahtua pitkällä ajanjaksolla, ja vaikutukset voidaan kokea vasta pitkällä viiveellä.



## 2.4 Tieto ja luottamus

Yhdistelmävaikuttamisen kohteena ei aina tarvitse olla mikään selkeä yhteiskunnallinen toiminto, se voi kohdistua yhtä lailla yhteiskunnan tiedonkulkuun, luottamukseen ja mielipideympäristöön. Tällaista vaikuttamista kuvataan usein informaatiovaikuttamiseksi – varsinkin aiemmin puhuttiin myös psykologisesta sodankäynnistä. Psykologisen vaikuttamisen välineenä ei kuitenkaan ole välttämättä informaatio, sillä esimerkiksi näyttävällä rikollisella toiminnalla tai terroriteolla voidaan heikentää luottamusta viranomaisiin tai heikentää yleistä turvallisuuden tunnetta.

Helsinkiäisten kokemusta turvallisuudesta tutkitaan säännöllisesti, ja helsinkiläiset kokevat kaupungin keskustan ja omat asuinalueensa varsin turvallisiksi – joskin eri alueiden välillä on selkeitä eroja. Samaa aikaa hieman ristiriitaisesti yleisen turvallisuustilanteen on arvioitu heikkenevän. Taustalla on todennäköisesti omien kokemusten ja median välittämän kuvan välinen ristiriita. Lasten ja nuorten tulevaisuus, terrorismi, ilmastonmuutos, tuloerojen kasvu ja sodat ja sotilaalliset konfliktit ovat tuoreimmassa turvallisuustutkimuksessa eniten helsinkiläisiä huolestuttavia asioita. Näitä piti vähintäänkin melko huolestuttavina yli puolet vastaajista. (Keskinen & Laihin, 2017.)

Kaupunki antaa usein kasvot julkiselle vallalle paikallisella tasolla. Helsingin on huolehdittava kuntalaisten luottamuksesta, ja tässä avoimuus ja vuorovaikutus ovat tärkeässä roolissa. Kaupungin on ydintehtäväänä tuotettava asukkailleen mieluista ympäristöä ja palveluita, mutta myös mielikuvilla ja viestinnällä on tänä päivänä erittäin suuri merkitys subjektiivisten kokemusten syntymisessä.

Haasteena kaupungilla on yhteys erilaisiin vaikeasti tavoitettaviin asukkaisiin, kuten kielivähemmistöihin. Paikallisyhteisöt, kansalaisjärjestöt ja säätiöt voivat toimia hyvinä kanavina rakentaa vuorovaikutusta kielivähemmistöjen kanssa. Kielivähemmistöjen tai muiden väestöryhmien edustajia ei tulisi silti marginalisoida vain näiden toimijoiden piiriin. Lisäksi järjestöjen rahoituksesta ja päämääristä on oltava perillä. Areenoita dialogille tarvitaan lisää. Cultura-säätiön (2017) selvityksen mukaan monilla venäjänkielillä järjestöillä on edellytyksiä tarjota kunnille kotoutumispalveluja. Haasteita ovat kuitenkin muun muassa joidenkin järjestöjen puutteellinen käsitys omasta roolista, kielelliset ja kulttuuriset haasteet, työntekijöiden ja vapaaehtoisten ylikuormittuminen sekä puutteet rahoituksesta, tiloista ja ajasta. Joitakin ihmisiä on myös eri syistä vaikeaa saada toiminnan pariin. (Varjonen, Zamiatin & Rinas 2017.)

Eri väestöryhmien väliset jännitteet ovat nekin otollisia kohteita yhdistelmävaikuttamiselle. Mikäli jokin väestönosa kokee tulleensa marginalisoiduksi,

ovat sen edustajat alttiimpia radikalisoitumaan tai tulemaan jonkin ulkoisen tahon värväämiksi. Epäluuloisen suhtautuminen väestöryhmään saattaa siis ruokkia epäluottamusta ja kasvattaa esimerkiksi ääriiliikkeen suosiota.

Jonkin väestöryhmän edustaja voi olla myös pitkälti itsestään riippumattomista syistä mahdollinen vaikuttamisen kohde. Tästä esimerkkinä voivat olla kaksoiskansalaiset ja muut henkilöt, joilla on perhesuhde tai muu läheinen yhteys ulkomaille (Ferm, 2017). Näiden asetelmien ympärillä toimiminen vaatii julkiselta vallalta erittäin huolellista harkintaa, ammattitaitoista viestintää ja herkkää korvaa eri näkökulmille. On tärkeää huolehtia, että kielivähemmistöt ja ulkomaalaistaustaiset kaupunkilaiset kokevat kuuluvansa kaupunkiin yhteisönä. Näin ei välttämättä aina tällä hetkellä ole.

Esimerkiksi Cultura-säätiön selvityksen (Varjonen ym., 2017) mukaan venäjänkielisten maahanmuuttajien syrjäytymisriski on muuta väestöä korkeampi, ja syrjinnän kokeminen heikentää samaistumista valtaväestöön. Tämä saattaa luoda pohjaa Venäjän tähän väestönosaan kohdistamalle vaikuttamiselle (Davydova-Minguet, ym., 2016), mutta tässäkin vaikuttamisen tehon yliarvioiminen ja väestönosan kohtelemisen mahdollisena riskitekijänä voi itsessään luoda uhkia. On tärkeää huomata, että tällä hetkellä Suomen venäjänkieliset näyttävät luottavan suomalaisiin viranomaisiin jopa Suomen valtaväestöä enemmän (Varjonen, Zamiatin & Rinas 2017, 49). Tätä luottamusta tulisi varjella.

Kuntalaisten arjessa poliisi on turvallisuusviranomaisista näkyvin, ja korkea luottamus poliisiin on Suomessa merkittävä voimavara. Poliisi on valtakunnallinen viranomaisena eikä siten suoraan kunnan ohjauksessa. Poliisi on kuitenkin merkittävä paikallinen toimija ja viranomaisena, jonka toiminta vaikuttaa mielikuvii kansalaisten keskuudessa. Miten turvallisiksi kaupunki tai kunta koetaan, riippuu hyvin paljon siitä, millainen mielikuva alueella on poliisin toiminnasta ja tärkeystä. Riski poliisin luottamuksen heikentymisestä on olemassa.

Eri ääriiliikkeen suhtautuminen viranomaisten toimintaan on erilaista: toiset pyrkivät vastakkainasetteluun poliisin kanssa, kun taas toiset korostavat toimintansa laillisuutta. Eri tahojen intresseissä voi olla poliisin maalaaminen joko oman tai vastapuolen tukijaksi. Tällainen asetelma voi olla houkutteleva paikka informaatiovaikuttamiselle, jonka tavoitteena on yleisen epäluulon ja levottomuuden aiheuttaminen. Jos polarisointuneessa keskustelussa poliisin koetaan suosivan jotakin näkökulmaa tai osapuolta tai poliisi koetaan heikoksi toimijaksi, se voi aiheuttaa konkreettista turvallisuutta uhkaavaa toimintaa kunnassa.



Kaikki sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden viranomaiset eivät toimi kaupungin alaisuudessa, mutta niiden paikallinen toiminta on suuressa roolissa turvallisuuskokemuksen ja luottamuksen rakentumisessa. Helsinki tekeekin tiivistä yhteistyötä poliisin, Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen kanssa. Helsingin oma merkittävä turvallisuustoimija on pelastuslaitos, jonka vastuuna on arvioida kaupungin onnettomuusriskejä, ehkäistä niitä ennalta sekä varautua erilaisiin onnettomuuksiin, hätätilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Nuoret ovat kaupungin näkökulmasta erityinen ryhmä, sillä kasvatuksen ja koulutuksen kautta heihin on suora yhteys. Syrjäytymisen ehkäiseminen on keskeinen osa kaupungin turvallisuustyötä, ja tässä koulujärjestelmällä on merkittävä rooli. Syrjäytymistä ehkäisevien mahdollisuuksien tarjoamisen ohella on tärkeää kehittää nuorten medialukutaitoja ja edellytyksiä luottamuksen rakentamiseen.

Tällä hetkellä nuorten kokemus Suomen turvallisuudesta on varsin heikko (Limnell & Rantapelkonen,

2017). Tämä on huolestuttavaa, sillä subjektiivinen kokemus voi viedä eräänlaiseen turvattomuuden noidankehään, kun nämä nuoret siirtyvät työelämään. Erityinen havainto kuitenkin on, että pääkaupunkiseudun nuoret ovat Suomessa maantieteellisesti ainoa joukko, joka uskoo henkilökohtaisen turvallisuuden positiiviseen kehitykseen. Pääkaupunkiseudun nuoret kokevat suurimmaksi uhaksi polarisaation ja väestön jakautumisen (mt.).

Koululaitos voi olla myös suora vaikuttamisen kohde. Erään haastateltavan mukaan esimerkiksi koulutuksen sisältöön voidaan pyrkiä vaikuttamaan erilaisilla informaation levittämisen keinoilla. Kunnat ja yksityiset koulut tekevät omat opetussuunnitelmansa valtakunnallisten perusteiden pohjalta. Vaikuttamista tekevän toimijan tavoite voisi esimerkiksi olla lisätä itseään kohtaan myönteistä suhtautumista tai alttiutta omille intresseilleen. Vaikuttamisen kohteena voisivat olla esimerkiksi opettajat, huoltajat, rehtorit, kasvatuksen ja koulutuksen toimialan työntekijät sekä luottamushenkilöt. Kun tällainen mahdollisuus tiedostetaan, voidaan arvioida kriittisesti tehtyjä päätöksiä arkisissa tilanteissa ja strategisella opetussuunnitelman tasolla.



Koulut ovat koulutuksellisen tehtävänsä lisäksi myös yhteisöllisyyden rakentajia. Kouluissa muodostuvat yhteisöt vahvistavat turvallisuuden tunnetta ja kasvattavat resilienssiä eli vastustus- ja sietokykyä ulkopuolista vihamielistä vaikuttamista vastaan. Siksi koulujen hyvinvointiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Lapset ja nuoret eivät saa koulusta vain tietoa oppiaineista ja ilmiöistä vaan myös yhteiskunnassa olemisen taitoja. Aikaisessa iässä kehittyvät myös luottamus yhteiskuntaan ja omaan kuntaan tai kaupunkiin.

Edellä mainittujen ryhmien ja toimintojen ohella vaikuttaminen voi kohdistua entistä tehokkaammin myös yksilöihin, niin että yksittäistapauksilla saadaan kokoaan suurempi vaikutus. Kohdennetusta verkko-ohjauksesta on tullut toistuva ilmiö, jonka takana on usein jonkinasteista järjestelmällistä masinointia. Kohdistuessaan jonkin näkökulman tai mielipiteen esittäjiin tällaisella toiminnalla voidaan nostaa kynnystä osallistua keskusteluun ja osaltaan myrkyttää yleistä ilmapiiriä. Nykyinen lainsäädäntö tai sen toimeenpano näyttäisi olevan tehoton ehkäisemään tätä toimintaa. Yksilö voi joutua vaikuttamisen kohteeksi myös muissa tilanteissa, tai jokin toiminta voidaan politisoida vaikuttajan edun mukaisesti. Skenaario voisi kulkea vaikkapa niin, että jonkin ulkomaalaistaustaisen potilaan hoito syystä tai toisesta epäonnistuu. Tämän jälkeen lääkäri nostetaan esille ja yksilö politisoidaan korkeammalla tasolla.

Riippumattomasta tiedonvälityksestä vastaava media on keskeinen toimija yhteiskunnallisen luottamuksen ylläpitämisessä. Toisaalta yhteiskunta on myös rakentunut sen varaan, että media toimii luottamuksen arvoisesti. Valeutistoiminta horjuttaa tätä asetelmaa sekä suoraan levittämällä tarkoituksellisesti väärää tai väärittyä tietoa, että epäsuoraan hyväksikäyttämällä yhteiskunnallista avoimuutta ja toimittaja-asemaa. Esimerkiksi toimittajille suunnattu luottamuksellinen tiedonvälitys tai tilaisuus kääntyy tarkoitustaan vastaan, jos mukana on journalistin ohjeista piittaamattomia valetoimittajia. Toisaalta ulos sulkeminen mahdollistaa tilanteen esittämisen ”valtamedian” ja ”eliitin” yhteistyönä. Oma haasteensa ovat kielivähemmistöt, joille vääritty vieraan vallan ohjaama media voi olla saavutettavampaa kuin suomalainen uutisointi ja tiedotus. Valeutisten ohella valheellisen tiedon välittämisessä hyödynnetään myös yksilöiden ja instituutioiden valetilejä verkossa – tökeröstikin toteutettuna näillä voidaan saada hämmennystä aikaiseksi tai yksinkertaisesti viedä huomiota toisaalle.

Tietoon ja luottamukseen kohdistuvan yhdistelmävaikuttamisen torjunta ja siltä suojautuminen vaatiikin tasapainottelua avoimuuden kanssa, ja avoimuuden huolellista toteuttamista. Toisaalta avoimuus on erinomainen keino rakentaa luottamusta, ja julkisen toiminnan läpinäkyvyys voi myös tehostaa sitä. Toisaalta avoimuus mahdollistaa sen hyödyntämistä haitantekoon.

Yleisesti valeuutisista ja disinformaatiosta voidaan tunnistaa erilaisia kategorioita ja vaikuttamistapoja (Nothhaft ym., 2018). Uutisia voidaan tekaista, niiden sisältöä voidaan manipuloida ja ne voidaan muodostaa harhaanjohtaviksi. Suora propaganda, satiiri, parodia ja mainonta voidaan myös valjastaa disinformaation välineiksi. Valeuutisilla voidaan tavoilla uuden, esimerkiksi jotain taho puolustavan, narratiivin rakentamista, tai niillä voidaan yksinkertaisesti horjuttamaan varsinaisen uutisoinnin tai legitiimin informaation selkeyttä ja uskottavuutta (Nothhaft ym., 2018).





# Yhteenveto ja johtopäätökset

Tämän raportin tarkoituksena ei ole järjestelmällisesti arvioida Helsingin varautumista yhdistelmävaikuttamiseen, listata kaikkia mahdollisia uhkia tai esittää kattavia toimintaohjeita jatkoa ajatellen. Aiheeseen liittyy paljon salassa pidettävää tietoa, jota ilman tällainen arviointi on joka tapauksessa mahdotonta. Toisaalta yhdistelmävaikuttamisen luonteeseen kuuluu yllättäminen ja jatkuva muutos: tarkka lista tähän asti havaituista tai pohdituista keinoista voi vanhentua jo huomenna. Raportin pyrkimyksenä on tietoisuuden ja ymmärryksen parantaminen aiheesta ei-asiantuntijoiden parissa (mm. kunnanvaltuutetut ja Helsingin eri toimialojen viranomaiset) ja aihepiiriä selkeyttävän käsitteistön esitleminen. Nämä auttavat jo itsessään varautumaan yhdistelmävaikuttamiseen ja yhdistelmäuhkiin nykyistä paremmin.

Hybridi- eli yhdistelmävaikuttaminen on siis ulkopuolisen toimijan eri keinoja hyödyntävää tavoitteellista vaikuttamista, joka on sen kohteelle haitallista ja jolle on leimallista toimijuuden, keinojen ja tavoitteen välisten yhteyksien hämärtäminen. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden hallinnoimisessa korostuu usein valtiotason toiminta, mutta paikallinen taso – kunnat ja kaupungit – ovat paitsi vaikuttamisen kohteena myös hallinnoivat monia keinoja uhilta suojautumiseksi.

Yhdistelmäuhkien kohde voi olla yhtä lailla ”kova”, kuten satama tai voimalaitos, kuin ”pehmeä”, kuten yhteiskunnan koheesio. Eivätkä nämä sulje toisiaan pois. Suomalaisella yhteiskunnalla on sinänsä hyvät valmiudet suojaautua yhdistelmävaikuttamiselta. Pitkä kokonaisturvallisuuden ja varautumisen kulttuuri ja korkea yhteiskunnallinen luottamus ovat tässä valteja, mutta on tärkeää huolehtia siitä, että paikallistason toiminta nivoutuu osaksi kokonaiskuva.

Viestinnän ja yhteistyön tulisi olla sulavaa ja jatkuva kaupungin eri organisaatioiden välillä, kaupungin asukkaiden ja yhteisöjen piirissä sekä kaupungin

ja valtiotason toimijoiden välillä. Vastuu kokonaistilanteesta ja eri yhdistelmävaikuttamisen keinojen seuraamisesta on oltava jollakin riittävän korkealla taholla.

Lopulta kaupungin merkittävimmät vaikutusmahdollisuudet löytyvät nimenomaan luottamuksen rakentamisesta. Kaupunki on usein julkishallinnon osista lähimpänä yksilöä ja näin ollen sillä on monia mahdollisuuksia lisätä kaupunkilaisten luottamusta virkakoneistoon – ja toisiinsa. Tämä rooli pitää sisäistää koko kaupunkikonsernissa. Esimerkiksi kokemukset kaupunkiympäristöstä, kasvatuksesta ja koulutuksesta, sosiaali- ja terveyspalveluista tai kulttuurin ja vapaa-ajan toiminnoista muovaavat vahvasti sitä ilmapiiriä, jossa elämme ja jota yhdistelmävaikuttamisella voi horjuttaa.

Keskeistä olisi, että kaupunki profiloituisi asukkaidensa suuntaan, jotta yhteys jokapäiväisessä arjessa kaupungin hallinnon ja asukkaiden välillä tulee näkyväksi. Yhteisöllisyyden rakentaminen on tärkeää. Siitä saadaan vahvaa vastinetta yhdistelmävaikuttamiselle. Esimerkiksi kouluyhteisöiden vaaliminen olisi tärkeää.

Lopuksi on syytä todeta, ettei kaiken ikävän taustalla ole pahantahtoista yhdistelmävaikuttamista. Osaamme luoda ongelmia itsellemme myös ilman ulkopuolista apua. Jos yhdistelmävaikuttamista pelätään joka käännteessä, voi epäluulo itsessään romuttaa luottamusta ja provosoida eri tahoja. Ylikorostamista viisaampaa on suhtautua niin, että ymmärtää ja tiedostaa yhdistelmävaikuttamisen luonteen ja eri tahojen mahdolliset intressit. Viisasta on punnita näitä asioita taustalla kaupunkia kehittäessä ja pyörittäessä. Yhdistelmäuhkilta suojautumista edesauttavat teot tuovat usein myös muita hyötyjä. Yhdistelmävaikuttamiselle altistavia kehityskulkuja, esimerkiksi yhteiskunnallisia jännitteitä ja keskinäistä epäluuloa, kannattaa pyrkiä hillitsemään joka tapauksessa.

# Lähteet

Raportin tiedot perustuvat pitkälle asiantuntijahaastatteluihin, joita tehtiin 18 kpl. Johtuen luottamuksellisuudesta, raportissa ei ole ilmaistu haastatteluihin perustuvia tietoja viitteillä.

Organisaatiot, joissa haastatteluja tehtiin, olivat:

Huoltovarmuuskeskus, Huoltovarmuusorganisaation Mediapooli, Keskusrikospoliisi, KPMG, Rajavartiolaitos, Helsingin kaupunki, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin, Aalto-yliopisto, Faktabaari, Cultura-säätiö, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, CGI.

Cullen, P.J. & Reichborn-Kjennerud, E. (2017) MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Understanding Hybrid Warfare, MCDC, tammikuu 2017.

Davydova, O., Sotkasiira, T., Oivo, T. & Riiheläinen, J. (2016) Suomen venäjänkieliset mediankäyttäjänä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 35/2016. [URL: <http://tietokayttoon.fi/documents/10616/1266558/Suomen+ven%C3%A4j%C3%A4nkieliset/0265446a-afd4-4c51-92dc-2d16350ac8c7?version=1.0>]

Ferm, T. (2017) Laws in the era of hybrid threats, HybridCOE Strategic Analysis December 2017. [URL: [https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2018/01/HybridCoE\\_SA\\_2017\\_Dec\\_Ferm.pdf](https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2018/01/HybridCoE_SA_2017_Dec_Ferm.pdf)]

Helsingin kaupunki (2014) Paikallisen turvallisuussuunnittelun periaatteet Helsingissä. Kaupunginkanslia 16.5.2014. [URL: <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/87/87314098c7cffc69ba7f8836049f30314ced9258.pdf>]

Helsingin kaupunki (2015a) Helsingin kaupungin turvallisuussuunnitelma. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2015:28. [URL: [https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2015/Helsingin\\_kaupungin\\_turvallisuussuunnitelma.pdf](https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2015/Helsingin_kaupungin_turvallisuussuunnitelma.pdf)]

Helsingin kaupunki (2015b) Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Helsingin kaupunkikonsernissa. Kaupunginhallituksen ohje 16.10.2015. [URL: <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/f2/f28de5f5f3e95725161ed8c653608d1e8a543cd6.pdf>]

Helsingin kaupunki (2017a) Helsingin kaupunkikonsernin turvallisuusperiaatteet. Kaupunginkanslia 17.1.2017. [URL: [https://www.hel.fi/static/public/hela/vipa11010VH1J\\_Kaupunginjohtaja-J/Suomi/Paatot/2017/Kanslia\\_2017-02-01\\_Kj\\_14\\_Pk/C5D038D8-E226-CE06-8584-59AD8A400000/Liite.pdf](https://www.hel.fi/static/public/hela/vipa11010VH1J_Kaupunginjohtaja-J/Suomi/Paatot/2017/Kanslia_2017-02-01_Kj_14_Pk/C5D038D8-E226-CE06-8584-59AD8A400000/Liite.pdf)]

Helsingin kaupunki (2017b) Maailman toimivin kaupunki – Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021. [URL: <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/kaupunkistrategia/strategia-ehdotus/>]

Helsingin kaupunki (2017c) Organisaatioturvallisuuden linjaukset – Kaupunkikonsernin organisaatioturvallisuusohje. Kaupunginkanslia 18.5.2017. [URL: <https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/89/89c4730a6ae37e205123e9055edd25d44840c168.pdf>]

Huoltovarmuusorganisaatio (2018) Tieto 2018 -kyberturvallisuusharjoitus käynnissä – Verkostona kyberuhkia vastaan, <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/tieto-2018-kyberturvallisuusharjoitus-kaynnissa-verkostona-kyberuhkia-vastaan/>, viitattu 11.03.2018.

Keskinen, V. & Laihinen, E. (2017) Kaikesta huolimatta turvallista – Helsingin turvallisuustutkimus 2015, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2017:2. [URL: [https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/17\\_04\\_05\\_Tutkimuksia\\_2\\_Keskinen\\_Laihinen.pdf](https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/17_04_05_Tutkimuksia_2_Keskinen_Laihinen.pdf)]

Limnell, J. & Rantapelkonen, J. (2017) Pelottaako? Nuoret ja turvallisuuden tulevaisuus, Docendo.

MCDC (Multinational Capability Development Campaign) (2017) MCDC Countering Hybrid Warfare Project, Hybrid Warfare and its Countermeasures, Information note 2, December 2017.



Nothhaft, H., Pamment, J. & Agardh-Twetman, H. (2018) Countering Hostile Influence: the State of the Art, Research Report. (julkaisematon)

Sveriges Radio (2017) Government under fire after Transport Agency data breach, uutinen 18.7.2017. [URL: <https://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=2054&grupp=24169&artikel=6740394>]

Tiimonen, H. & Nikander, M. (2016) sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus, Sisäministeriön julkaisuja 34/2016.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös/ 2.11.2017, turvallisuuskomitea.

YK (2014) World Urbanization Prospects - Highlights, 2014 Revision. [URL: <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>]

UN-HABITAT (2016) Urbanization and Development: Emerging Futures. World Cities Report [URL: <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/03/WCR-%20Full-Report-2016.pdf>]

Vainio, T. ym. (2016) Suomen kansallinen riskiarvio 2015, Sisäministeriön julkaisuja 3/2016.

Varjonen, S., Zamiatin, A. & Rinas, M. (2017) Suomen venäjänkieliset: tässä ja nyt – Tilastot, tutkimukset, järjestökentän kartoitus. Cultura-säätiö.

Verkko- ja tietoturvadirektiivin täytäntöönpanoa tukeva työryhmä (2017), Verkko- ja tietoturvadirektiivi. Kansallista täytäntöönpanoa tukevan työryhmän loppuraportti, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 9/2017.

Vuosalmi, Anssi (2015) Helsingin kaupunkikonsernin varautuminen ja jatkuvuudenhallinta – JULKINEN OSA. [URL: <https://www.hel.fi/static/liitteet/kanslia/Helsingin%20kaupunkikonsernin%20valmiusohje%20Osa%201.pdf>]

## LIITE 1

Taulukossa on lueteltu mahdollisia yhdistelmävaikuttamisen keinoja, jotka nousivat esiin raportin taustatyön aikana. Esimerkit ovat hypoteettisia, eivät välttämättä viittaa mihinkään havaittuun toimintaan.

Keino	Tarkoitus	Kohde
<b>INFORMAATIOVAIKUTTAMINEN</b>		
Opetussuunnitelmiin vaikuttaminen	Luoda toimijaa kohtaan myönteistä suhtautumista ja/tai luoda vastakkainasettelua väestöryhmien välille (kieli, uskonto, historia)	Paikalliset päättäjät, kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, oppilaat ja huoltajat
Kunnallisvaaleihin vaikuttaminen	Heikentää uskoa demokraattiseen vaalitulokseen, nostaa suotuisia ehdokkaita, luoda vastakkainasettelua, heikentää päätöksentekokykyä.	Äänestäjät, ehdokkaat
Paikalliset valeutiset	Vastakkainasettelun luominen, ”paikallisen todellisuuden luominen”, kaupungin julkisuuskuvan haavoittaminen, epäluottamus, päätöksenteon lamauttaminen	Kaupunkilaiset, paikalliset päättäjät
Ulkomailta rahoitettu yhdistystoiminta	Tiedon kerääminen, vaikuttajaverkoston ylläpitäminen, psykologinen vaikuttaminen, haavoittuvuussien timinen	Paikalliset, kielelliset tai kulttuuriset väestöryhmät, poliittiset suuntaukset, intressiryhmät
Ulkomaiset tai ulkomailta rahoitetut paikallismediat	Informaatiovaikuttaminen, integraation estäminen	Ulkomaalaistaustainen väestö, kieli- ja kulttuuriväestöt,
<b>KYBERVAIKUTTAMINEN</b>		
Julkishallinnon tietojärjestelmän kaataminen	Epäluottamuksen ja epävarmuuden luominen, tilan raivaaminen omalle viestille, taloudelliset hyödyt	Kaupungin tietojärjestelmät
Kaupungin tietokantojen murtaminen ja tiedon vuotaminen	Tiedon kerääminen, epäluottamuksen ja epävarmuuden luominen, taloudelliset hyödyt	Kaupungin tietojärjestelmät
Kriittisen infran lamauttaminen/häirintä kyberiskulla	Epäluottamus, epävarmuus, kyvykkyyksien testaaminen	Kaupungin kriittiset toiminnot (vesi, sähkö, lämpö, automatisoitu liikenne)
Julkisen palvelun ruuhkauttaminen	Epäjärjestyksen luominen, huomion kääntäminen	Kaupungin tietopalvelut

Esimerkkejä	Varautumiskeinoja
Pyrkimys heikentää toisen kotimaisen kielen asemaa opetuksessa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ilmiön tiedostaminen</li> <li>- Luovat opetusratkaisut kulttuurisidonnaisissa aineissa</li> <li>- Integroidut opetusryhmät ja opetus</li> </ul>
Valikoitujen ehdokkaiden rahoittaminen. Sähköisen äänestyksen hakeroiminen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suojattu (paperinen) äänestysjärjestelmä</li> <li>- Vaalirahoituksen avoimuus</li> </ul>
Todellisten tai tekaistujen paikallisten tapahtumien hyödyntäminen valeutisissa, esimerkiksi rikoksen liittäminen johonkin väestöryhmään tai terrorismiin.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medialukutaidon parantaminen opetuksessa</li> <li>- Sujuva ja yhtenäinen operatiivinen viestintä, jossa ei synny tyhjiötä väärälle tiedolle</li> <li>- Halu ja kyky käsitellä viestinnässä vaikeita ja poliittisesti herkkiä aiheita</li> <li>- Avoimuus</li> </ul>
Näennäisesti yleishyödyllisen järjestön perustaminen tai pyörittäminen ja jonkin väestöryhmän edunvalvonnan ja ”äänen” kaappaaminen sen avulla. Yhdistysten hyödyntäminen disinformaation levittämisessä.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Luotettavien yhdistysten toiminnan tukeminen</li> <li>- Omankieliset palvelut, palautemahdollisuudet ja tiedonsaanti</li> <li>- Eri väestöryhmien kattava edustus päätöksenteossa ja julkisessa keskustelussa</li> </ul>
Paikalliset vieraskieliset radiohyödyt ja verkkomediat. Toimittaja-aseman poliittinen väärinkäyttö.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vähemmistöjen itse tuottamat paikallismediat ja näiden tukeminen</li> <li>- Julkishallinnon vieraskielinen, kattava viestintä</li> </ul>
Kaupungin palkanmaksun keskeyttäminen tietojärjestelmän kautta.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Järjestelmällinen tietoturvallisuus</li> <li>- Varasuunnitelmat</li> </ul>
Kaupungin sosiaali- ja terveysalan asiakastietojen hakeroiminen, henkilöiden kiristäminen niiden avulla.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Järjestelmällinen tietoturvallisuus</li> <li>- Varasuunnitelmat</li> <li>- Harkitut ja varmistetut hankinnat ja ulkoistukset</li> </ul>
Sähkönjakelun keskeyttäminen kaupungissa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keskeisten organisaatioiden yhteistyö</li> <li>- Kotitalouksien valmiuden parantaminen ja tietoisuuden lisääminen</li> </ul>
Tietosuojalainsäädännön käyttö viranomaisen palvelun ruuhkauttamiseen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tekninen valmius suuriin massoihin</li> <li>- Varautuminen viestintään poikkeustilanteissa</li> </ul>

<b>FYYSINEN VAIKUTTAMINEN</b>		
Fyysinen tiedustelu	Tiedon kerääminen, uhkakuvien luominen, voimanäyttö, haavoittuvuuksien etsiminen, harjoittelu	Suojatut tilat kaupungin alueella.
Lennokkitoiminta (dronet)	Tiedustelutiedon kerääminen, fyysinen hyökkäys, pelon ilmapiirin luominen, harhauttaminen	Kriittiset kohteet, julkiset tilat ja alueet (puistot)
Mielenosoitukset	Epäjärjestyksen luominen, huomion kiinnittäminen toisaalle, polarisaatio, turvallisuudentunteen heikentäminen	Paikalliset kielelliset ja kulttuuriset väestöryhmät, poliittiset suuntaukset, intressiryhmät
Haavoittuvien yksilöiden hyödyntäminen	Tiedon kerääminen, oikeuksien saaminen, radikalisointi	Kuka tahansa, kaksoiskansalaiset, syrjäytyneet
<b>TALOUDELLINEN VAIKUTTAMINEN</b>		
Kiinteistöomistukset	Infran lamaannuttaminen, poliittinen painostus, "base of operations", keino painostaa	Kiinteistöt eri puolilla kaupunkia, kiinteistöt kriittisten toimintojen tai infrastruktuurin lähialueilla.
Omistukset muissa yhtiöissä		
Hankintaketjuihin ujuttautuminen	Tiedon kerääminen, lamaannuttaminen, häiriötilan aiheuttaminen	Kriittisten toimijoiden urakat ja hankinnat.
Korruptio	Mustamaalaaminen, kiristäminen, epäluottamuksen lisääminen	Päätäjät, virkahenkilöt, yritysten edustajat

Tunkeutuminen suojattuihin tiloihin väärin kulkuoikeuksien turvin.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riskitietoisuuden lisääminen</li> <li>- Kulkuoikeuksien hallinta ja seuraaminen</li> </ul>
Lennoikkien lennättäminen yleisillä alueilla häirintätarkoituksessa ja viranomaisten huomion ohjaamiseksi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No-drone zonet</li> <li>- Lainsäädäntö torjuntaa varten esim. poliisien valtuudet</li> <li>- Lennoikkien huomioiminen kaupunkisuunnittelussa</li> </ul>
Äärijärjestön mielenosoitusten tukeminen tai eskalointi, vastakkaisten ääriliikkeiden ristiin tukeminen levottomuuden lisäämiseksi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Syrjäytymisen ehkäisy</li> <li>- Poliisin ja kaupungin tiivis yhteydenpito</li> </ul>
Syrjäytyneen yksilön radikalisointi ja ohjaaminen, kriittisessä asemassa olevan henkilön kiristäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Syrjäytymisen ehkäisy</li> <li>- Taustatarkistukset ja henkilöriskien hallinta</li> </ul>
Kiinteistökaupat sähköaseman tai vedenpuhdistamon liepeillä.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kriittisten toimintojen ja ketjujen tunnistaminen</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rajoittava lainsäädäntö</li> </ul>
Ulkoistetun tietojärjestelmän toimittajan kautta suojattuun tai turvallisuuden vaarantavaan tietoon käsiksi pääseminen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kriittisten toimintojen ja ketjujen tunnistaminen</li> <li>- Hankintojen ja ulkoistuksen kriittinen arviointi</li> </ul>
Päättäjän tai virkahenkilön lahjominen ja/tai tämän paljastaminen epäluottamuksen luomiseksi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avoimuus</li> <li>- Riskienhallintaprosessit ja valvonnan vastuuttaminen</li> </ul>



## LIITE 2

### Hack for Society - Kysely valtuutetuille yhdistelmäuhkiin liittyen

**1. Mitä mieltä olet väitteestä: Helsingin paikallispolitiikalla on merkittäviä ulkopoliittisia vaikutuksia?**

*Vastausvaihtoehdot:*

Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä

**2. Mitä mieltä olet väitteestä: Ulkopoliitiikalla on merkittäviä vaikutuksia Helsingin paikallispolitiikkaan?**

*Vastausvaihtoehdot:*

Täysin samaa mieltä / Jokseenkin samaa mieltä / Ei samaa eikä eri mieltä / Jokseenkin eri mieltä / Täysin eri mieltä

**3. Miten kuvailisit ulkopoliitiikan ja Helsingin paikallispolitiikan yhteyttä?**

*Avoim vastaus*

**4. Mitkä ovat merkittävimmät uhat Helsingille nyt tai lähitulevaisuudessa?**

Listaa, mitä uhkia näet Helsingin näköpiirissä. *Mainitse 1-3, aloita tärkeimmästä.*

**5. Mitkä tahot koet merkittävimmiksi uhkiksi Suomelle?**

**Kuka tai mikä taho mahdollisesti pyrkii vaikuttamaan haitallisesti tai vahingoittamaan Suomea.**

*Mainitse 1-3, aloita tärkeimmästä*

**6. Mitkä tahot koet merkittävimmiksi uhkiksi Helsingille?**

**Kuka tai mikä taho mahdollisesti pyrkii vaikuttamaan haitallisesti tai vahingoittamaan Helsinkiä.**

*Mainitse 1-3, aloita tärkeimmästä.*

**7. Mitä mainitsemasi tahot pyrkivät Helsingin osalta saavuttamaan?**

**Mitä tavoitteita tai pyrkimyksiä mainitsemillasi tahoilla on Helsingin suhteen.**

*Avoim vastaus*

**8. Kuinka altis Helsinki on mielestäsi seuraaville uhkille?**

*Vastausvaihtoehdot:*

1 - Ei lainkaan altis 2 - Hieman altis 3 - Jokseenkin altis 4 - Merkittävän altis 5 - Erittäin altis

– Taloudellinen painostaminen

– Korruptio

– Mielipideympäristön muokkaaminen

– Terrorismi

– Väestöryhmien välinen konflikti

– Kriittisen infrastruktuurin heikentäminen tai lamauttaminen

– Kyberisku tai -häirintä

– Informaatiovaikuttaminen verkossa (esim. valeutisointi)

**9. Onko mielessäsi muita merkittäviä uhkia, joille Helsinki on altis?**

*Avoim vastaus*

**10. Onko turvallisuus Helsingissä mielestäsi viimeisen kolmen vuoden aikana parantunut vai heikentynyt?**

*Vastausvaihtoehdot:*

Parantunut selvästi / Parantunut jonkin verran / Pysynyt samana / Heikentynyt jonkin verran /

Heikentynyt selvästi / En osaa sanoa

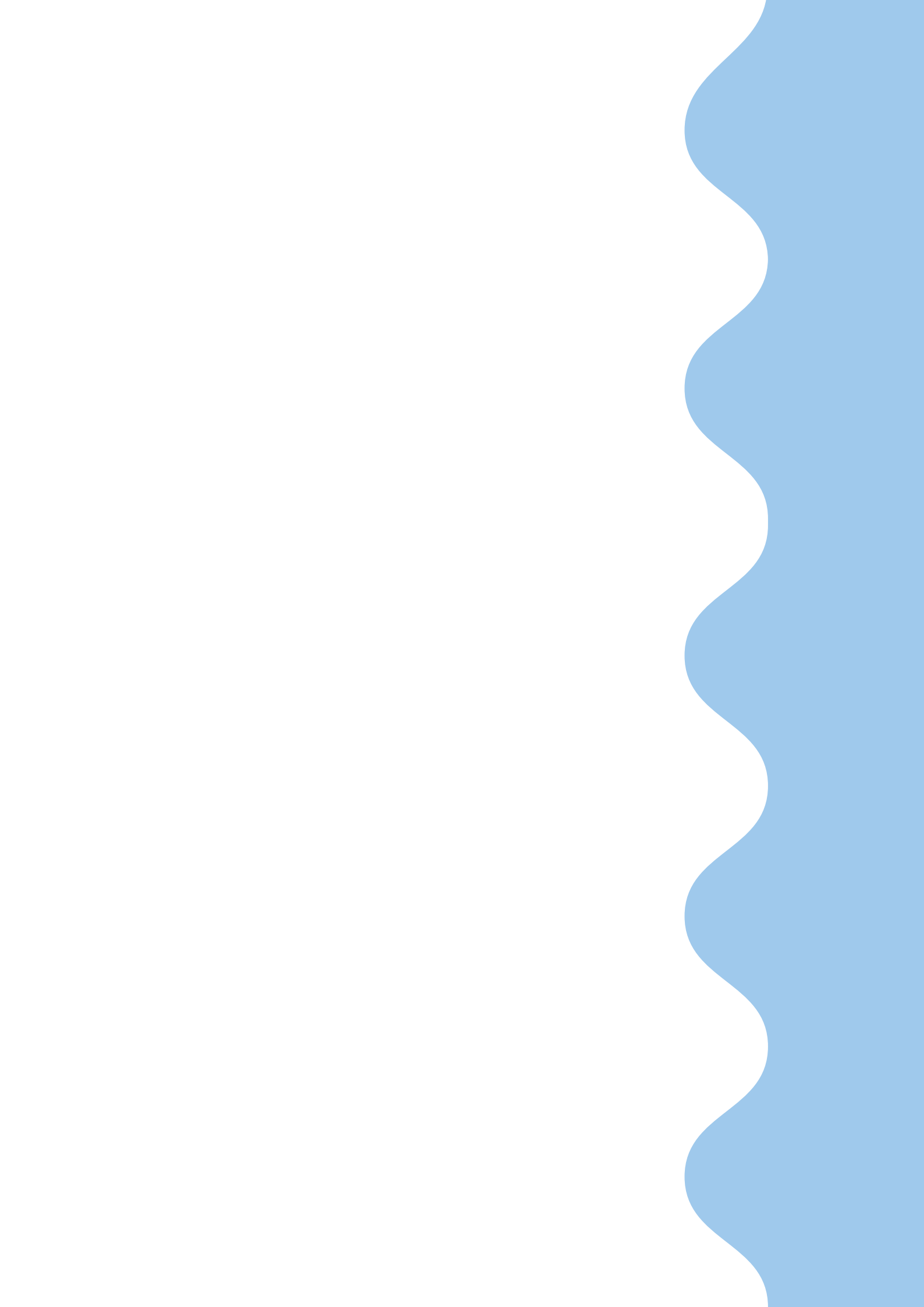
**11. Millaiseksi koet oman osaamisesi turvallisuusasioissa?**

*Vastausvaihtoehdot:*

Hyvä / Melko hyvä / Melko huono / Huono

**12. Vapaa sana: Voit vielä kertoa mitä muita uhkia Helsingille on, täydentää näkemyksiäsi tai antaa palautetta kyselyn tekijöille**

*Avoim vastaus*



Kaupunkien rooli erilaisien yhdistelmäuhkien kohteena on merkittävä ja jatkuvasti vahvistuva jo yksin kaupungistumiskehityksen vuoksi. Helsingin väestönkasvu on ollut tällä vuosikymmenellä poikkeuksellisen nopeaa. Suuri osa ihmisten arkeen vaikuttavista poliittisista päätöksistä tehdään kaupunginhallituksissa ja -valtuustoissa. Kaupunkien vastuulla olevat toiminnot ovat paitsi mahdollisia vaikuttamisen kanavia, myös avainasemassa mahdollisiin yhdistelmäuhkiin vastaamisessa.

Helsingin kaupunki teetti ”Helsinki yhdistelmäuhkien aikakaudella – Yhdistelmävaikuttaminen ja kaupunki” -raportin juuri nämä lähtökohdat tiedostaen. Raportin tarkoituksena on tarjota perustietoa yhdistelmävaikuttamisesta sekä parantaa ymmärrystä aiheesta.