

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**SUOMALAISEN KOKONAISTURVALLISUUDEN TURVALLISTAMINEN KYLMÄN SODAN JÄLKEEN**

Pro gradu -tutkielma

Yliluutnantti  
Jussi Ahokas

Sotatieteiden maisterikurssi 8  
Merisotalinja

Huhtikuu 2019

Kurssi SM8	Linja Merisotalinja
Tekijä Yliluutnantti Jussi Ahokas	
Opinnäytetyön nimi <b>SUOMALAISEN KOKONAISTURVALLISUUDEN TURVALLISTAMINEN KYLMIÄN SODAN JÄLKEEN</b>	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kirjasto
Aika Huhtikuu 2019	Tekstisivuja 91
	Liitesivuja 1
<p><b>TIIVISTELMÄ</b></p> <p>Suomalainen kokonaisturvallisuuden malli on totaalisen maanpuolustuksen uusi versio. Suomalainen turvallisuuspolitiikan tutkimus on keskittynyt perinteisten uhkien ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkasteluun. Tämä tutkimus täydentää turvallisuuden tutkimusta perehtymällä sekä ajallisesti että sisällöllisesti laajaan kokonaisuuteen. Tutkimustehtävänä on selvittää miten suomalaista kokonaisturvallisuutta on turvallistettu kylmän sodan jälkeen. Apukysymyksillä selvitetään kokonaisturvallisuuden taustaa, kehitystä ja nykytilaa. Tutkimus on rajattu ajallisesti vuosiin 1991–2018.</p> <p>Tutkimusmenetelmänä on käytetty sisällön analyysiä. Tutkimuksen taustateorianä on Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoria. Tutkimus keskittyy yhteiskunnallisen tason tarkasteluun, mutta kansainvälisen politiikan vaikutus kansalliseen turvallisuuspolitiikkaan on huomioitu. Tutkimuksen primääriaineistona käytetään yhteiskunnan turvallisuusstrategioita ja turvallisuuspoliittisia selontekoja, joita analysoidaan deduktiivisella päätelyllä. Selontekojen ja turvallisuusstrategioiden teksti ja uhkamallit on luokiteltu turvallistamisteorian mukaisiin viiteen eri sektoriin, eli sotilaalliseen, ympäristölliseen, taloudelliseen, yhteiskunnalliseen ja poliittiseen. Kokonaisturvallisuuden turvallistamista tutkitaan tarkastelemalla diskurssia sekä temaattisesti että kronologisesti.</p> <p>Kokonaismaanpuolustuksesta on kehitetty kokonaisturvallisuuden malli, jonka avulla johdetaan varautumista ja toimintaa yhteiskuntaa uhkaavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle aina ministeriöistä kuntatasolle. Tutkimuksessa havaittiin, että turvallistamista on tapahtunut kaikilla sektoreilla. Suomen turvallisuuspolitiikka noudattelee EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja on muuttunut läntisen uhkakuvakerronnan mukaiseksi. Vaikka aineistona on valtioneuvoston asiakirjoja puheiden sijaan, löytyy niistä analysoitavaa turvallistamiskurssia ja uhkakuvakerrontaa.</p> <p>Jokaisella sektorilla on tapahtunut muutoksia ja osaa niistä on turvallistettu. Keskeisin sisältö on pysynyt samana. Sodan kuvan ja sotilaallisten uhkien muutos näkyy sotilaallisen sektorin turvallistamisessa. Ympäristö- ja ilmastopolitiikka on noussut marginaalista globaalin keskustelun agendalle ja turvallisuuspolitiikkaan. Globalisaation vaikutukset talouselämään ovat muuttaneet elinkeinoelämää, huoltovarmuutta ja kansallista varautumista. Inhimillisen turvallisuuden rooli on korostunut ja sisäisen turvallisuuden painotus on kasvanut. Kasvanut keskinäisriippuvuus ja Euroopan yhdentyminen ovat vähentäneet konflikteja ja lisänneet alueen vakautta.</p>	
Avainsanat Kokonaisturvallisuus, kokonaismaanpuolustus, YTS, YETTS, selonteko, turvallistamisteoria	

# SUOMALAISEN KOKONAISTURVALLISUUDEN TURVALLISTAMINEN KYLMÄN SODAN JÄLKEEN

## TIIVISTELMÄ

## SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>JOHDANTO.....</b>	<b>1</b>
1.1	TUTKIMUSAIHEEN ESITTELY .....	1
1.2	AIEMPI TUTKIMUS .....	3
1.3	ASEMOINTI TUTKIMUSKENTTÄÄN JA TUTKIMUSTARVE .....	6
1.4	TUTKIMUSKYSYMYKSET .....	10
1.5	KESKEISET KÄSITTEET.....	11
<b>2</b>	<b>TEOREETTISET JA METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT.....</b>	<b>13</b>
2.1	NÄKÖKULMA JA TIETEENFILOSOFINEN LÄHESTYMINEN .....	13
2.1.1	TURVALLISUUS.....	16
2.1.2	KÖÖPENHAMINAN KOULUKUNTA .....	21
2.1.3	TURVALLISTAMISTEORIAN SOVELTAMINEN TÄSSÄ TUTKIMUKSESSA .....	25
2.2	TUTKIMUSMENETELMÄ .....	30
2.2.1	LAADULLINEN SISÄLLÖNANALYYSIN SOVELTAMINEN TÄSSÄ TUTKIMUKSESSA .....	35
2.3	VIITEKEHYS JA TUTKIMUSASETELMA.....	36
<b>3</b>	<b>SUOMALAINEN KOKONAISTURVALLISUUDEN MALLI.....</b>	<b>38</b>
3.1	MAANPUOLUSTUKSEEN LIITTYVÄN POLIITTISEN PROSESSIN KEHITYS .....	38
3.2	SUOMALAISEN VARAUTUMISEN KEHITYMINEN .....	41
3.3	NYKYISEEN SELONTEKOTYÖSKENTELYYN.....	45
3.4	LÄHTÖKOHTATILANNE KYLMÄN SODAN LOPUSSA .....	48
3.5	YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIAT .....	49
3.6	UHKAMALLIT, HÄIRIÖTILANTEET JA TURVALLISUUSPOIKKEAMAT .....	51
3.7	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	53
<b>4</b>	<b>KOKONAISTURVALLISUUDEN TURVALLISTAMISEN SEKTORITARKASTELU.....</b>	<b>57</b>
4.1	SOTILAALLINEN SEKTORI.....	57
4.2	YMPÄRISTÖLLINEN SEKTORI.....	62
4.3	TALOUDELLINEN SEKTORI .....	67
4.4	YHTEISKUNNALLINEN SEKTORI.....	72
4.5	POLIITTINEN SEKTORI .....	76
4.6	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	82
<b>5</b>	<b>PÄÄTELMÄT JA YHTEENVETO.....</b>	<b>86</b>
5.1	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	86
5.2	TUTKIMUKSEN ARVIOINTI.....	89
5.3	JATKOTUTKIMUSEHDOTUKSET .....	90
	<b>LÄHTEET .....</b>	<b>92</b>
	<b>LITTEET .....</b>	<b>103</b>

# SUOMALAISEN KOKONAISTURVALLISUUDEN TURVALLISTAMINEN KYLMÄN SODAN JÄLKEEN

## 1 JOHDANTO

### 1.1 Tutkimusaiheen esittely

Valtion tehtävänä on itsenäisyyden turvaaminen ja kansalaisista huolehtiminen. Se perustuu YK:n peruskirjan 51. artiklaan, jossa valtioille taataan oikeus alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden puolustamiseen.<sup>1</sup> Realismin mukaan valtiota uhkaavat vain toiset valtiot, joten niitä vastaan on varauduttava sotilaallisin ja poliittisin keinoin. Turvallisuusympäristön muututtua kylmän sodan päättyessä on vanha jako sisäisiin ja ulkoisiin uhkiin haastettu ja uhkia ja turvallisuutta tarkastellaan laajemmin. Valtiollisen turvallisuuden takaaminen sotilaallisella puolustuskyvyllä ei enää riitä, vaan turvallisuus tulee taata myös ympäristön ja talouden uhkia vastaan aina yksilötasolle asti. Uusiin uhkiin vastaamiseksi tarvitaan enemmän resursseja tai aiempien resurssien joustavampaa käyttöä. Pelkkä sotatilalaki ei enää riitä, vaan valmiuslain on mahdollistettava joustava resurssien lisääminen.

Suomalainen kokonaisturvallisuuden malli perustuu ajatukseen totaalisesta sodasta, joka koskettaa koko yhteiskuntaa. Puolustusneuvoston perustamisesta eli vuodesta 1958 varautumista on kehitetty kohti nykytilaa. Voimavarojen tehokasta ja joustavaa käyttöä sekä eri toimijoiden koordinoitua yhteistoimintaa on kehitetty viimeisten vuosikymmenten ajan. Vaikka Suomi on arvioitu maailman turvallisimmaksi maaksi vuonna 2017, ei se takaa suojaa uhkilta<sup>2</sup>. Sekä kansalliset että kansainväliset uhkat muuttuvat jatkuvasti. Maailman muututtua globalisaation myötä yhä keskinäisriippuvaisemmaksi heijastuvat häiriöt yhä nopeammin ja laajemmin yksilötasolle asti. Hyvinvointivaltion ydintoiminnot tulee ylläpitää yhteiskunnan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ja se vaatii yhteiskunnallista varautumista. Myös yksilöillä on merkittävä osa varautumisessa sekä osana yhteiskuntaa että henkilökohtaisen hyvinvoinnin kannalta. Jälkimmäisessä on tutkimusten mukaan kehitettävää<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja ja Kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö 1/1956 51 artikla.

<sup>2</sup> World Economic Forum: The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017.

[<https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017>], luettu 6.2.2019.

Jokainen Suomen kansalainen on lakisääteisesti velvoitettu osallistumaan yhteiskunnan tukemiseen poikkeusoloissa sekä maanpuolustus- että väestönsuojeluvollisuuden kautta.<sup>4</sup> Varusmies- tai siviilipalveluksen suorittaneilla on keskeinen osa yhteiskunnan turvallisuuden takaajina. Kokonaisturvallisuuden periaatteen avulla turvataan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot. *Kokonaisturvallisuus*<sup>5</sup> määrittää ”tilaksi, jossa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuviin uhkiin ja riskeihin on varauduttu<sup>6</sup>.” Kokonaisturvallisuuden malli on periaate, jolla valtio toteuttaa uhkiin varautumista, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallintaa sekä niistä toipumista. Termi on otettu käyttöön 2012, johon asti käytettiin termiä kokonaisuusmaapuolustus. Se edusti perinteisiä sotilaallisiin uhkakuviin keskittyvää turvallisuuskäsitystä.<sup>7</sup>

Aiemmin turvallisuustoimijat tekivät työtään itsenäisesti, minkä johdosta päällekkäisyyttä ja polarisoitumista oli paljon. Tiedon jakaminen, yhteiset päämäärät, resurssit ja kehitystyö ovat keinoja, joiden avulla parannetaan toimintaa ja saavutetaan parempia tuloksia.<sup>8</sup> Poikkihallinnollinen varautuminen mahdollistaa joustavan toiminnan niin globaaleja kuin paikallisia uhkia vastaan. Hybridivaikuttaminen ja laaja maahantulo ovat olleet osa kansallista varautumista jo vuosikymmenten ajan. Selontekojen ja strategioiden sisältöä tarkastelemalla voidaan tutkia kokonaisturvallisuuden kehitystä ja muutosta. Suomen turvallisuuspolitiikan ydin on pysynyt vuosikymmeniä muuttumattomana, vaikka ilmaisu on päivittynyt. Nykyisin turvallisuuspolitiikka on kattaa laajan turvallisuuden haasteet, mutta sota on edelleen perimmäinen uhka.<sup>9</sup>

Toiminta perustuu normaaliolojen korkeaan valmiuteen ja saumattomaan toiminnan tehostamiseen siirryttäessä poikkeusoloihin. Kokonaisturvallisuudessa jokaiselle toimijalle aina valtiohallinnosta kuntatasolle on oma roolinsa ja kotitalouksille on laadittu omat ohjeet varautumiseen.<sup>10</sup> Puolustusministeriön yhteydessä toimiva Turvallisuuskomitea avustaa valtioneuvostoa ja ministeriöitä kokonaisturvallisuuden alalla.<sup>11</sup> Suomessa eri toimijoiden välisellä yhteistyöllä

<sup>3</sup> Kekki, Tuula & Teija Mankkinen: *Turvassa? Kansalaisturvallisuuden tila Suomessa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2016. [<http://www.spek.fi/loader.aspx?id=fb3cc0dc-2686-41b0-a046-21e9e6d4c913>], luettu 6.2.2019.

<sup>4</sup> Suomen perustuslaki 731/1999 127 § Maanpuolustusvelvollisuus. Valmiuslaki 1552/2011 116 § Väestönsuojeluvollisuus.

<sup>5</sup> Englanniksi *concept for comprehensive security; comprehensive security*. Ensimmäistä käytetään puhuttaessa suomalaisesta mallista, jälkimmäinen viittaa myös laajaan turvallisuuteen.

<sup>6</sup> Täydellinen määritelmä: ”Kokonaisturvallisuus on tavoiteltava tila, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistoimintana. Kokonaisturvallisuuden hallinta kattaa uhkiin varautumisen, erilaisten häiriö- ja kriisitilanteiden johtamisen ja niistä toipumisen.” Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012, s.18.

<sup>7</sup> Sanastokeskus: Kokonaisturvallisuuden sanasto. 2.painos, Helsinki 2017, s. 15–17.

<sup>8</sup> Ibid, s. 57–58.

<sup>9</sup> Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, VNS 6/2016, s. 9.

<sup>10</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012, s.19.

<sup>11</sup> Valtioneuvoston asetus Turvallisuuskomiteasta 77/2013.

on pitkät perinteet ja pienessä maassa toimintaa on helppo koordinoita. Suomalainen kokonaisturvallisuuden malli on maailmanlaajuisesti ainutlaatuinen ja nauttii kansainvälistä arvostusta. Suomessa on järjestetty useita kansainvälisiä koulutusseminaareja, joissa on esitelty kokonaisturvallisuuden mallia ja parhaita käytänteitä.<sup>12</sup>

## 1.2 Aiempi tutkimus

Strategian ja turvallisuuspolitiikan alalla kylmän sodan jälkeistä aikaa ja muutosta on tutkittu paljon. Tutkimusten painopiste on enemmän ulko- ja turvallisuuspolitiikassa eikä kokonaismaanpuolustusta ja sen muutosta ole juuri tutkittu. Kylmän sodan jälkeistä turvallisuusympäristön muutosta on tutkittu muun muassa Jyri Raitasalon väitöskirjassa *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus* ja Fred Blombergin toimittamassa teoksessa *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*.<sup>13</sup> Molemmat teokset käsittelevät kylmän sodan jälkeistä muutosta kattavasti luoden pohjaa strategian tutkimukselle rajautuen ajallisesti lähelle nykyhetkeä. Ne eivät kata uusien uhkien mukaista kokonaisuutta, vaan keskittyvät enimmäkseen perinteisen uhkakerronnan ja sotilaallisen sektorin käsittelyyn.

Jarno Limnellin väitöskirja *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa* vuodelta 2009 käsittelee valtiollista turvallisuutta ja turvallisuuspoliittista keskustelua painottuen uhkakuviin ja turvallistamiseen.<sup>14</sup> Tutkimus keskittyy uhkakuvien muutokseen tarkastelemalla turvallisuuspoliittisia selontekoja vuosilta 1995–2004. Se pureutuu laajaan turvallisuuteen ja muutokseen, mutta keskiössä on prosessi, ei niinkään sisältö. Turvallisuutta kattavasti taustoittava ja määrittävä tutkimus on Hannu Laitisen väitöskirja *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka* vuodelta 1999<sup>15</sup>. Laitinen käsittelee turvallisuuden moninaisuutta ja muutosta ennen ympäristölliseen sektoriin keskittyvää tarkastelua.

Kokonaisturvallisuuden kannalta keskeistä *yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa* (YETTS) on tutkittu varsin vähän. Sotatieteistä mainittakoon Jussi Ylimartimon

<sup>12</sup> Esimerkiksi syksyllä 2017 Suomessa järjestetty Comprehensive Security Training Event -seminaarissa oli edustettuna 18 eri kansalaisuutta. MPKK: Suomen kokonaisturvallisuuden malli nähdään toimivana hybridiuhkia vastaan, 27.10.2017, [[http://maanpuolustuskorkeakoulu.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/suomen-kokonaisturvallisuuden-malli-nahdaan-toimivana-hybridiuhkia-vastaan](http://maanpuolustuskorkeakoulu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suomen-kokonaisturvallisuuden-malli-nahdaan-toimivana-hybridiuhkia-vastaan)], luettu 10.12.2017.

<sup>13</sup> Raitasalo, Jyri: *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 23, Edita Prima Oy, Helsinki 2008, Blomberg, Fred (toim.): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Maanpuolustuskorkeakoulu Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4, Juvenes Print, Tampere 2016.

<sup>14</sup> Limnell, Jarno: *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Edita Prima, Helsinki 2009.

vuonna 2011 laatima yleisesiupseerikurssin johtamisen diplomityö *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian 2006 jalkautuminen puolustushallinnossa*. Se käsittelee kokonaisturvallisuutta sisältäen yhtymäpintoja omaan tutkimukseeni, mutta on sekä ajallisesti että sisällöllisesti huomattavasti suppeampi.<sup>16</sup> Tapio Juntunen on tutkinut varautumista ja resilienssiä työssään *Kohti varautumisen ja selviytymisen kulttuuria? Kriittisiä näkökulmia resilienssiin*. Tutkimus täydentää vähemmän tutkittua osa-aluetta.<sup>17</sup>

Veikko Huovisen väitöskirja *Suomalaisen turvallisuuspolitiikan tila: Suomalaisen 2000-luvun alun turvallisuuspoliittisen debatin käsiteanalyttinen tarkastelu* syventyy diskurssin tarkasteluun yleisellä tasolla.<sup>18</sup> Minna Brandersin väitöskirja *Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus* tarkastelee kokonaisturvallisuutta kompleksisena ilmiönä ja systeeminä valtiohallinnossa.<sup>19</sup> Yhdessä Limnellin tutkimuksen kanssa luettuna ne muodostavat hyvän perustan tutkimukselle.

Kokonaismaanpuolustusta on tutkittu ja selvitetty Puolustusministeriössä muun muassa vuonna 2005 julkaistussa Anu Sallisen raportissa *Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvun alussa*.<sup>20</sup> Silja Leinosen tutkimus, *Suomen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen vertailu Ranskan ja Alankomaiden turvallisuus- ja puolustuspoliittisten ratkaisujen kanssa* on vuodelta 2008.<sup>21</sup> Molemmat vertailevat Suomen mallia toisten maiden ratkaisuihin. Varsin läheinen ja hyödyllinen on myös Vesa Kyyrösen tutkimus *Kokonaisturvallisuus EU:ssa: Suomalaisen varautumisen malli Euroopan unionin strategiatyössä* vuodelta 2014.<sup>22</sup> Kokonaismaanpuolustusta on tutkinut myös Pekka Riipisen tutkimus *Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta*.<sup>23</sup> Se keskittyy käsitteen tarkasteluun kattavasti ja taustoittavasti. Puolustuspolitiikkaa

<sup>15</sup> Laitinen, Hannu: *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka: Tulkintoja uusista turvallisuusista kylmän sodan jälkeen*. Tampereen yliopisto, Tampere 1999.

<sup>16</sup> Ylimartimo, Jussi: *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian 2006 jalkautuminen puolustushallinnossa*. YEK diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2011.

<sup>17</sup> Juntunen, Tapio: *Kohti varautumisen ja selviytymisen kulttuuria? Kriittisiä näkökulmia resilienssiin*. SPEK puheenvuoroja 2, Suomen Pelastusalojen Keskusjärjestö, Tammerprint, Tampere 2014.

<sup>18</sup> Huovinen, Veikko: *Suomalaisen turvallisuuspolitiikan tila: Suomalaisen 2000-luvun alun turvallisuuspoliittisen debatin käsiteanalyttinen tarkastelu*. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 2011.

<sup>19</sup> Branders, Minna: *Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus*. Tampere University Press, Tampere 2016.

<sup>20</sup> Sallinen, Anu: *Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvun alussa*, Puolustusministeriö, Saarijärvi 2005.

<sup>21</sup> Leinonen, Silja: *Suomen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen vertailu Ranskan ja Alankomaiden turvallisuus- ja puolustuspoliittisten ratkaisujen kanssa*. Puolustusministeriö, Vantaa 2009.

<sup>22</sup> Kyyrönen, Vesa: *Kokonaisturvallisuus EU:ssa: Suomalaisen varautumisen malli Euroopan unionin strategiatyössä*. Turvallisuuskomitea, 2014.

<sup>23</sup> Riipinen, Pekka: *Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta*. Puolustusministeriö, Vantaa 2008.

on pidetty puoluepolitiikan ulkopuolisena ja sitä on toteutettu pitkään konsensusperiaatteen mukaisesti, mutta 2010-luvulla tämä asetelma on muuttunut poliittisen syklin nopeutuessa<sup>24</sup>.

Tiede ja ase -lehdessä on kirjoitettu 2010-luvulla useita aiheeseen liittyviä artikkeleita. Vuonna 2016 Markus Silvastin artikkeli *Turvuus - kohti uutta turvallisuutta* sisältää kriittisen puheenvuoron kokonaisturvallisuus käsitteestä ja sen käytöstä<sup>25</sup>. Sirpa Virta kirjoitti vuonna 2011 artikkelissaan *Turvallisuuden tutkimus: Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia* tutkimuksen problematiikasta ja näkökulmista.<sup>26</sup> Samassa lehdessä ilmestyi myös Anna-Liisa Heusalan artikkeli *Kokonaisturvallisuus ja inhimillinen turvallisuus yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa* joka käsittelee turvallisuuden eri kokemustapoja ja tieteenalojen suhtautumista niihin laajentaen käsittelyn yksilötasolle<sup>27</sup>. Winland tutkimushanke on selvittänyt Suomen energia-, ruoka- ja vesihuollon resilienssiä ja varautumista sekä kriisistä selviämistä<sup>28</sup>. Se tuo kokonaisturvallisuuden tarkastelun konkreettiselle tasolle antaen esimerkkejä yksilötasolle asti. Tutkimusohjelma keskittyy käsittelemään kriittisen infrastruktuurin ja toimintojen toimivuuden varmistamista. Kokonaisturvallisuus on suosittu aihe myös viranomaisten ja maanpuolustuksen lehdissä. Christian Perheentuvan diplomityö *Valtioneuvoston Afganistan-selontekojen eduskuntakäsittelyt turvallistamisteorian kautta tarkasteltuna*, vuodelta 2017 käyttää turvallistamisteoriaa pitkän aikajakson analysointiin.<sup>29</sup> Aiheen laajuus mahdollistaa laajan tutkimuksen, sillä näkökulmia ja tarkastelutapoja on useita. Aiheeseen perehtymällä on helppo huomata tutkijoiden olevan hyvin tiiviisti tietoisia myös muiden tutkijoiden työstä, sillä vuoropuhelu ja kommentointi on vilkasta.

Turvallisuutta on tutkittu yleisellä tasolla paljon, useiden eri tieteenalojen, teorioiden ja näkökulmien kautta. Turvallisuuden laajeneminen, päivitetty uhkakuvasto, kansainvälinen turvallisuusyhteistyö ja liittoutuminen sekä kriisinhallinta ovat olleet suosittuja aiheita. Myös huoltovarmuutta ja taloudellista kokonaisuutta sekä väestön suojautumista ja varautumista on tutkittu. Edellä mainitut luovat hyvää pohjaa ja mukana on muutama konkreettinen tutkimus taustoittavien ja teoreettisten lisäksi. Kylmän sodan jälkeistä muutosta kuvaavat tutkimukset rajoit-

<sup>24</sup> Pesu, Matti: *Koskiveneellä kohti valtavirtaa: Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta 2010-luvun kiristyneeseen turvallisuusympäristöön*. Puolustusministeriö, Helsinki 2017, s. 11–12.

<sup>25</sup> Silvasti, Markus: *Sotatieteellinen tutkimus – tietoa, käytäntöä vai kuuliaisuutta?*. Tiede ja ase, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu N:o 75, Puna-Musta, Helsinki 2017.

<sup>26</sup> Virta, Sirpa: *Turvallisuuden tutkimus - Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia*. Tiede ja ase, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu N:o 69. Puna-Musta, Helsinki 2011.

<sup>27</sup> Heusala, Anna-Liisa: *Kokonaisturvallisuus ja inhimillinen turvallisuus yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa*. Tiede ja ase, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu N:o 69. Puna-Musta, Helsinki 2011.

<sup>28</sup> [http://winlandtutkimus.fi/2018/03/05/olisiko-aika-paivittaa-yhteiskunnan-varautumisen-lainsaadanto/], luettu 6.3.2018.



tuvat usein ajallisesti 2000- tai 2010-luvun alkuun, jolloin kehityskaari jää lyhyeksi. Toisaalta nykytutkimus kattaa myös nykyiset, kehityksen mukanaan tuomat uhat, kuten kyber- ja hybridi-vaikuttamisen.

Vaikka kokonaismaanpuolustuksen osa-alueita on tutkittu, ei kokonaisvaltaista, useita sektoreita kattavaa pidemmän aikavälin tutkimusta ole. Tutkimukset on rajattu joko ajallisesti lyhyemmiksi tai sisällöllisesti käsittelemään vain tiettyä turvallisuuden osaa. Kokonaisvaltaista tutkimusta, mikä keskittyy tarkastelemaan turvallisuutta laajemmin kuin vain sisäisen ja ulkoisen välillä ei ole. Työni aloittaa tämän puutteen korjaamisen. Työssäni käsittelem myös sotilaallista muutosta, mutta painopiste on kokonaisuudessa eli eri sektoreiden yhteisessä tarkastelussa, jotta esimerkiksi ympäristöllisen sektorin turvallistaminen nousee esiin.

### 1.3 Asemointi tutkimuskenttään ja tutkimustarve

Turvallisuuden tutkimus, laaja turvallisuus ja turvallistaminen ovat olleet suosittuja aiheita 2000-luvulla. Kokonaisturvallisuus on käsitteenä yleistynyt 2000-luvulla<sup>30</sup>. Kokonaismaanpuolustusta ja kokonaisturvallisuutta on tutkittu suhteessa vähemmän. Tutkimukseni on taustatutkimus, joka käsittelee kokonaisturvallisuutta, sen kehitystä ja turvallistamista totuttua laajemmin kattaen laajan turvallisuuden ja koko yhteiskunnan. Muuttuva turvallisuusympäristö ja uudet uhat pakottavat muuttamaan toimintatapoja yhä edelleen. Tutkimalla kokonaisturvallisuuden kehitystä voidaan muodostaa kehitystrendi joka selventää sisällön muuttumisen. Taustatutkimus pohjustaa keskustelua tulevan kehityksen vaihtoehtoista.

Strategia on yksi Maanpuolustuskorkeakoulun kahdeksasta tutkimusalasta<sup>31</sup>. Kokonaisturvallisuus on yksi tutkimuksen viidestä painopistealueesta ja täten kansallisesti kiinnostava aihe<sup>32</sup>. Kansallisen turvallisuustutkimuksen tavoitetilassa turvallisuustutkimus tukee turvallisuuteen liittyviä politiikkatoimia ja päätöksentekoa, jonka avulla hallinnonalat lisäävät tietopääomaansa ja edistävät yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta<sup>33</sup>. EU:n tutkimuksen uusin puiteohjelma *Horisontti 2020* määrittää yhteiskunnalliset haasteet yhdeksi kolmesta painopistealueesta. Yksi

<sup>29</sup> Perheentupa, Christian: *Valtioneuvoston Afganistan-selontekojen eduskuntakäsittelyt turvallistamisteorian kautta tarkasteltuna*. Maanpuolustuskorkeakoulu, diplomityö, 2017.

<sup>30</sup> Google-haku 14.8.2018 tuotti 408 miljoonaa osumaa hakusanalla *comprehensive security* ja 41 500 osumaa hakusanalla *kokonaisturvallisuus*.. 31.3.2019 tulokset 472 miljoonaa ja 61 900.

<sup>31</sup> Strategia on tieteenala ja toimintalinja, joka tarkastelee valtion tai valtioiden muodostaman yhteisön turvallisuuspäämäärien saavuttamista.. Strategian tutkimus tuottaa Puolustusvoimien pitkän aikavälin kehittämistä palvelevia arvioita, analyyseja ja ennusteita sekä palvelee Suomen turvallisuuspoliittista päätöksentekoa. [<https://maanpuolustuskorkeakoulu.fi/tutkimusalat>] luettu 22.1.2019.

<sup>32</sup> Maanpuolustuskorkeakoulun ohje: *Maanpuolustuskorkeakoulun Strategia 2020*. HL38/16.6.2015, kohta 3.1.

erityistavoite on ”*turvalliset yhteiskunnat - Euroopan ja sen kansalaisten vapauden ja turvallisuuden suojaaminen*”. Se käsittää sekä kansalliseen että kansainväliseen turvallisuuteen liittyviä kohtia ja on laaja-alainen puite turvallisuuden tutkimukselle.<sup>34</sup>

Turvallisuustutkimus pohjautuu kansainvälisten suhteiden historiaan, erityisesti ulko- ja puolustuspolitiikkaan. Tutkimuksessa voidaan määrittää kolme linjaa realistinen, kriittinen ja liberaali. Kylmän sodan aikana yleisin oli neorealismi, jossa valtiot nähdään subjekteina, joiden toimintaa ohjaavat niiden resurssit; mitä ne mahdollistavat ja miten paljon niitä pitää suojata. Kansainvälinen toiminta on nollasummapeliä, jossa hyötyjä voidaan saavuttaa myös liittoumien avulla. Valtioiden arvoilla nähdään merkitys, mutta enemmän alkuperänä kuin ohjaavina. Liberaalissa kansainvälisyydessä korostuu valtioiden arvoperusteinen politiikka.<sup>35</sup> Neorealismiin liitetään myös teoreettinen ongelmanratkaisukeskeisyys, jonka yksi sovellutus on peliteoria. Esimerkiksi kylmän sodan suurvaltojen välistä kilpa-asevarustelua voitaisiin tarkastella sen avulla. Molempien ajattellessa omaa etuaan, joutuvat ne tekemään kokonaisuutta ajatellen suuria panostuksia, mutta avoin toiminta ei ollut mahdollista. Moraalin osuus päätöksenteossa on heikko, eikä sen vaikutusta ilmene kuin vasta pakkokeinoja käytettäessä.<sup>36</sup>

Turvallisuuden tutkimus on muuttunut yhä kompleksisemmaksi kylmän sodan päätyttyä. Laajan ja kapean lisäksi voidaan tutkijoita jakaa myös realismiin, liberalismiin ja konstruktivismiin mukaisesti<sup>37</sup>. Barry Buzanin voidaan katsoa kuuluvan realistisen teoriakunnan uusimman pääntedustajiin, jotka haastavat neorealisteja. Buzan on itse määritellyt linjansa strukturaaliseksi realismiksi, jossa hän tarkastelee voimapolitiikan sijaan valtioiden muodostaman järjestelmän rakennetta turvallisuuden käsitteen perspektiivistä<sup>38</sup>. Buzanin voidaan katsoa kuuluvan myös englantilaiseen koulukuntaan, sillä hänen ajatuksensa poliittisen tiedon rajallisuudesta ja moraalisen vaikutuksesta päätöksenteon taustalla ovat sille tyypillisiä piirteitä. Tämän takia teksteissä on paikoin filosofinen sävy, sillä etiikka ja moraaliset pohdinnat nähdään poliittisina kysymyksinä ja tietoisesti harjoitettuna politiikkana.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> Kansallinen turvallisuustutkimuksen strategia, sektoritutkimuksen neuvottelukunnan julkaisu 17:2009, s. 5.

<sup>34</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1291/2013, Euroopan unionin virallinen lehti L 347, 20.12.2013, s. 164–166. ”Erityistavoitteena on edistää turvallisia eurooppalaisia yhteiskuntia niiden kohdatessa ennennäkemättömiä muutoksia ja lisääntyvää maailmanlaajuisista keskinäistä riippuvuutta ja uhkia ja samalla vahvistaa eurooppalaista vapauden ja oikeuden kulttuuria.”

<sup>35</sup> Heusala (2011), s. 101–102.

<sup>36</sup> Heusala (2011), s. 102.

<sup>37</sup> Rantapelkonen, Jari: *Konfliktin, konfliktinhallinnan ja turvallisuuden käsitteet kylmän sodan jälkeen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 1 N:o 17, Helsinki 2000, s. 60–61.

<sup>38</sup> Korhonen, Pekka: Barry Buzan: Valtion käsite kansainvälisessä politiikassa, *Politiikan nykyteoreetikkoja*. Kia Lindroos & Suvi Soininen (toim.), Gaudeamus, Tampere 2008, s. 236–237.

Konstruktivismi on yleistynyt politiikan tutkimuksen lähtökohtana. Se perustuu ajatukseen turvallisuuden rakentumisesta ideoiden, identiteetin ja toiminnan varaan. Se painottaa ideologia tekijöitä ja tarjoaa erilaisia tapoja hahmottaa kokonaisuuksia ja toimintaa, sillä toiminta perustuu vuorovaikutukseen. Valtiot voidaan jakaa kokonaisuuksiin ja tarkastella niitä myös osa kerrallaan.<sup>40</sup> Tärkein muutos on ollut tarkastelun laajentamisessa pois staattisesta ja sotilaallisesta tarkastelusta kohti laajempia teemoja. Tästä yhtenä esimerkkinä mainittakoon sisäiseen turvallisuuteen ja siirtolaisuuteen keskittyvä Pariisin koulukunta.

Turvallisuuden tutkimuksen painopiste vaihtelee globaalista systeemistä yksilön turvallisuuteen. Ennen valtiolliseen toimintaan keskittynyt tarkastelu on jäänyt vähemmälle ja tutkimuskenttä on laajentunut huomattavasti. Myös kansainvälisen verkostoitumisen vaikutus on merkittävä. Eri suuntausten välistä yhteistyötä on aina ollut eikä erojen löytäminen ole aina helppoa saati tarpeellista, mutta on olennaista ymmärtää historiallinen tausta. 2000-luvulla turvallisuus on ollut hyvin suosittu aihe uusien sotien, pakolaisuuden, maahanmuuton ja terrorismin takia. Eivaltiollisten toimijoiden nousu on pakottanut päivittämään teorioita.

Tutkimuksessa kokonaisturvallisuuden viitekehys nähdään perinteistä valtiollista määritelmää laajempana, jossa vaikutussuhteita toimintaan tulee paitsi kansainvälisestä niin myös kansallisesta toiminnasta. Perinteisen sotilaallisen turvallisuuden lisäksi on myös muita osakokonaisuuksia.<sup>41</sup> Esimerkiksi Kööpenhaminan koulukunnan teoreetikoihin kuuluvien Harry Buzanin ja Ole Weaverin turvallistamisteoria, jolla politiikkaa ja alueellisia turvallisuuskomplekseja tarkastellaan. On huomattava eri osa-alueiden keskinäinen vuorovaikutus sekä varsin arkisten asioiden liittäminen osaksi turvallisuuspolitiikkaa osana laajoja rajat ja sektorit ylittävien uhkakuvien ratkaisemista.<sup>42</sup> Sekä globaalit että inhimillisen tason asiat vaikuttavat politiikkaan.

Tässä tutkimuksessa keskitytään valtiolliseen tasoon, joten inhimillinen turvallisuus rajautuu pois, mutta sen läheisyys on syytä ymmärtää. Inhimillinen turvallisuus perustuu YK:n kehitysohjelmaan vuodelta 1994, joka määrittelee sen koskemaan taloudellisen, terveydellisen, yhteisöllisen, henkilökohtaisen, ympäristöllisen ja poliittisen turvallisuuden, sekä ruokaturvallisuuden<sup>43</sup>. Käsite on muodostunut turvallisuuden laajentuessa ja se keskittyy nimenomaan yksilöi-

---

<sup>39</sup> Korhonen (2008), s. 237–238.

<sup>40</sup> Agius, Christine: Social Constructivism, *Contemporary Security Studies*. Collins, Alan (ed.), Italy 2016, s. 70–86.

<sup>41</sup> Rantapelkonen (2000), s. 60–62.

<sup>42</sup> Heusala (2011), s. 104; Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap de Wilde: *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienne Publishers, London 1998, s. 13–19.

<sup>43</sup> YK: *Human development report*, Oxford University Press, Oxford 1994, s. 22–40.

hin, koska valtiollisen tason katsotaan jäävän etäiseksi.<sup>44</sup> Vaikka käsite on nuori, ajatus yksikön turvallisuuden takaamisesta on ollut esillä liberalismiin poliittisessa filosofiassa. Inhimillinen turvallisuus voidaan jakaa turvaamiseen kaikilta uhilta tai pelkästään poliittista väkivaltaa vastaan. Esimerkiksi ilmastonmuutosta ja rikollisuutta arvioitaessa kansallinen ja yksilön näkemys eroavat toisistaan ja vaikuttavat harjoitettavaan politiikkaan. Vaikka eri toimijoiden intressit levitellään, on valtion turvallisuus lopulta yksilön turvallisuutta<sup>45</sup>.

EU on toteuttanut länsimaisten arvojen vientiä ja lähialueen vakauttamista sekä organisaationa että jäsenmaiden politiikan kautta. EU:n vakauden lisäämiseksi lähialueen turvallistaminen ja vakauttaminen ovat olleet eurooppalaisten mielestä kannatettavia toimia. Esimerkiksi itälaajentumisen voidaan katsoa vähentäneen Venäjän vallan kasvua Euroopan lähialueella. Toiseksi maiden kehityksen tukeminen ja vakauttaminen vahvistaa onnistuessaan unionia entisestään kun sen globaali valta kasvaa lisääntyneen BKT:n kautta. Toiminnan taustalla on hyvän hallinnon ideaali, eli yhteiseltä arvoperustalta nousevat toimintatavat. Tämä on kuitenkin osoittautunut haasteelliseksi rajaturvallisuuden ja terrorismin kannalta keskeisillä alueilla.

Retorisesti valtiollisessa kontekstissa puhutaan turvallisuuden lisäämisestä, mutta yksilötasolla halutaan poistaa turvattomuutta. Tämä kerronta voimistuu mitä heikompi vallitseva tila on. Mallia on hyödynnetty tehokkaasti siviilikriisinhallinnassa, jossa turvallisuusympäristö on haastava. Termin määrittely on jäänyt väljäksi ja holistiseksi, jolloin se voidaan rajata tapauskohtaisesti riippuen kenen turvallisuudesta puhutaan. Diskurssin kautta käsite on nostanut yksilön roolia turvallisuuden kokijana ja toimijana.<sup>46</sup>

Toinen mielenkiintoinen tarkastelun syy on turvallisuusajattelun ja varautumisen jalkautuminen konkreettiselle tasolle. Winland-tutkimushanke on tunnistanut turvallisuusajattelun arkipäiväistymisen tärkeäksi osaksi häiriötilanteisiin varautumisessa ja suunnittelussa.<sup>47</sup> Onko turvallisuusmalli, jota esitellään ulkomailla ja ulkomaalaisille todella niin toimiva kuin sitä markkinoidaan? Kykeneekö yhteiskuntamme ehkäisemään ja torjumaan meitä uhkaavat kriisit ja kestäkö resilienssimme yksiköstä yhteiskuntaan?

<sup>44</sup> Kaldor, Mary, Mary Martin & Sabine Seclhow: Human Security: a new narrative for Europe. *International Affairs* 83(2), 2007, pp. 273–288.

<sup>45</sup> Wæwer, Ole: Peace and security: Two concepts and their relationship. *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*. Stefano Guzzini & Dietrich Jung (eds.): Routledge, New York 2001. pp. 53–65. s. 55.

<sup>46</sup> Heusala (2011), s. 107–108; Eskola, Susanna: *Turvallisuus käsitteenä*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 3, Strategian asiantietoa, No 10, 2008, [[http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74107/StratL3\\_10.pdf](http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74107/StratL3_10.pdf)], luettu 8.8.2018. Buzan et al. (1998), esipuhe.

<sup>47</sup> [<http://winlandtutkimus.fi/2018/03/05/olisiko-aika-paivittaa-yhteiskunnan-varautumisen-lainsaadanto/>], luettu 6.3.2018.

## 1.4 Tutkimuskysymykset

Tässä tutkimuksessa keskiössä on kokonaisturvallisuus, jonka muutosta ja turvallistamista tarkastelen kylmän sodan päättymisestä nykyhetkeen valtioneuvoston selontekojen ja strategioiden kautta. Tutkimuksen alussa kartoitan ja taustoitan kokonaismaanpuolustuksen taustan, jotta käsittely ei ala ilman selkeän lähtötilanteen määrittelyä.

Päätutkimuskysymys on:

*Miten suomalaista kokonaisturvallisuutta on turvallistettu kylmän sodan jälkeen?*

Päätutkimuskysymykseen vastataan seuraavien alakysymysten avulla:

- 1) *Mikä on kokonaismaanpuolustuksen ja kokonaisturvallisuuden tausta, kehitys ja nykytila?*
- 2) *Miten turvallistaminen ilmenee eri sektoreilla?*

Kokonaisturvallisuus on kokenut monta muutosta vuosien aikana niin käsitteenä kuin sisältönsä puolesta.<sup>48</sup> Pitkillä perinteillä on oma vahvuutensa kun käsite on jo entuudestaan tuttu, mutta toisaalta muuttuvuus ei itseisarvollisesti tuo mitään lisää itse aiheeseen. Siitä, kun valtiota uhkasi vain toisen valtion sotavoimat ja sodasta puhuttiin totaalisenä, on kuljettu pitkä matka nykyiseen, hybridivaikuttamisesta ja yhä syvenevästä yhteistyöstä keskustelemaan yhteiskuntaan. Toisaalta moni asia on pysynyt ennallaan; maanpuolustuskurssit, yleiseen asevelvollisyyteen perustuvat puolustusvoimat sekä siviiliyhteiskunnan suuri rooli kokonaismaanpuolustuksessa. Mallissa on tapahtunut selvää kehitystä vuosien varrella.

Osana tutkimusprosessia tutkija on perehtynyt aiheeseen ja syventänyt esiymmärrystään. Ennen varsinaisen analyysin aloittamista on listattu seuraavat premissit. Niiden toteutumaa kommentoidaan päätännässä. Ensimmäisenä oletetaan, että turvallistamista on tapahtunut, erityisesti ympäristöä ja sisäistä turvallisuutta koskien. Toiseksi, että turvallistamisen diskurssi on muuttunut osana sodan kuvan ja sotilaallisen toiminnan muutosta. Kolmanneksi, että kansainvälisen uhkakuvakerronnan vaikutus kansalliseen turvallisuuspolitiikkaan on kasvanut.

Vastaan ensimmäiseen alakysymykseen luvussa kolme ja toiseen alakysymykseen luvussa neljä. Menetelmä ja teoria esitellään toisessa luvussa. Päätelmissä yhdistän tutkimuksen havainnot ja

vastaan päätutkimuskysymykseen sekä premisseihin. Rajaan tutkimukseni ajallisesti vuosiin 1991 ja 2018. Sisällöllisesti aineisto rajautuu selontekoihin, joista ensimmäinen julkaistiin vuonna 1995. Työssä käyttämäni primääriaineisto koostuu pääosin viranomaisjulkaisuista, jotka ovat saatavilla sekä painettuna että internetistä. Aineistoa voidaan pitää luotettavana, koska valtaosa on valtiollisten toimijoiden laatimaa ja suomalaisessa yhteiskunnassa luottamus yhteiskuntaan on erinomainen.

## 1.5 Keskeiset käsitteet

*Turvallisuus*<sup>49</sup> määritellään ”tilaksi, jossa uhkat ja riskit ovat hallittavissa”. Se voidaan laajentaa koskemaan myös toimintaa, toimintojen kokonaisuutta tai tunnetta siitä, että näin on. Perinteisesti se voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Puhutaan myös *laajasta turvallisuudesta*, joka tarkoittaa ”kaikkia sellaisia turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä, joihin liittyvät uhkat voivat aiheuttaa merkittävää haittaa tai vaaraa väestölle tai yhteiskunnalle”<sup>50</sup>. Se siis kattaa kaiken aina tietoturvasta ilmastonmuutokseen. *Sisäisen turvallisuuden* keskeiset toimet ovat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, pelastustoimi, väestönsuojelu ja rajaturvallisuus.<sup>51</sup> Vastakohtana voidaan pitää uhkaa, turvattomuutta ja ei-turvallisuutta.

*Varautuminen* määritellään ”toiminnaksi, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa”. *Häiriötilanteissa* uhkan torjuminen ja siitä selviäminen edellyttävät erityisiä toimia ja käyttöön voidaan ottaa lisää toimivaltuuksia. Jos säännönmukaiset toimivaltuudet ja resurssit eivät riitä vallitsevan tilanteen hallitsemiseen, voidaan siirtyä *poikkeusoloihin*, jolloin toimivaltuudet lisääntyvät valmiuslain mukaisesti. Viimeinen vaihtoehto on julistaa maahan *sotatila* puolustustilalain mukaisesti, jolloin yksiköiden perusoikeuksia voidaan rajoittaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä itsenäisyyden turvaamiseksi.<sup>52</sup> Vastakohtana voidaan pitää yllätystä, jota varautumisen avulla pyritään välttämään.

*Uhallia* tarkoitetaan ”mahdollisesti toteutuvaa haitallista tapahtumaa tai kehityskulkua”. Uhista laaditaan uhkamalli, joka kokoaa eri uhat tarkasteltavaksi ja edelleen uhka-arvioiksi. Sotilaalli-

---

<sup>48</sup> Riipinen (2008).

<sup>49</sup> Englanniksi käytetään sanoja *security* ja *safety*, joista ensimmäinen tarkoittaa aktiivista, kovalta uhalta suojautumista ja jälkimmäinen enemmän onnettomuuksien ja virheiden välttämistä.

<sup>50</sup> Sanastokeskus (2017), s. 16.

<sup>51</sup> Valtioneuvosto: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS 2003). Valtioneuvoston periaatepäätös, 2003, liite 1, s.1-2.

<sup>52</sup> Sanastokeskus (2017), s. 37, 59–62; YETTS 2003, liite 1, s.1–2.

sen uhan lisäksi nykyisin tunnustetaan myös muita uhkia joihin yhteiskunnan on varauduttava.<sup>53</sup> *Yhteiskunnan elintärkeä toiminto* on välttämätön yhteiskunnan toimivuuden kannalta.<sup>54</sup> Huoltovarmuus on väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien perustoimintojen turvaamista erilaisten poikkeusolojen varalta<sup>55</sup>. *Turvallisuusstrategialla* viitataan tässä työssä viitataan vuosien 2003 ja 2017 välissä laadittuihin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategioihin ja vastaaviin asiakirjoihin.

Turvallisuuspolitiikka voidaan määritellä käsittämään ne toimet ulkopoliitikan ja maanpuolustuksen osalta, joiden tehtävänä on ylläpitää ja parantaa yhteiskunnan ja kansalaisten turvallisuutta.<sup>56</sup> Ulkopoliitikan voidaan katsoa olevan aktiivinen komponentti, kun taas maanpuolustus on reaktiivinen. Oikein johdettu ulkopoliitiikka vähentää ulkoista uhkaa ja puolustusjärjestelmää ei *de facto* tarvita.<sup>57</sup> Turvallisuuspolitiikkaan kuuluu myös sisäpoliittisen vakauden eli valtiollisen turvallisuuden takaaminen. Suomen turvallisuuspoliittinen linja on muuttunut puolueettomasta liittoutumattomaan, mutta vakauspolitiikka pysyy. Se on turvallisuuspolitiikan osa konfliktinhallinnan ja puolustuksen kanssa. Ensin mainitulla vaikutetaan ongelmien juurisyihin ennakoiavalla toiminnalla.<sup>58</sup> Toisen osan tarkoituksena on edistää rauhaa ja saada käynnissä olevat konfliktit ratkottua. Viimeksi mainitulla pyritään takaamaan itsenäisyys ja suvereniteetti.<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> Sanastokeskus (2017), s. 40–41.

<sup>54</sup> Sanastokeskus (2017), s. 7.

<sup>55</sup> YETTS 2003, liite 1, s.1.

<sup>56</sup> Visuri, Pekka: *Maailman muutos ja Suomi*. Docendo, Jyväskylä 2011, s. 266.

<sup>57</sup> Särkiö, Hannu & Gustav Hägglund: *Mitä tapahtuu jos... Fennoskandian sotilaspoliittinen asetelma*. Helsinki 1975, s. 114.

<sup>58</sup> VNS 6/2004, s. 17; VNS 6/2016, s. 19.

<sup>59</sup> Halonen, Tarja. Puhe Paasikivi-Seurassa. 23.5.1995. [<https://www.eilen.fi/fi/3096/?language=fi>], luettu 12.3.2019.

## 2 TEOREETTISET JA METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT

### 2.1 Näkökulma ja tieteenfilosofinen lähestyminen

Tässä tutkimuksessa maailmaa ja käsiteltävää ilmiötä tarkastellaan konstruktivistisen tieteenfilosofisen paradigman kautta. Se tarkoittaa, että työssä tutkimuskohde nähdään sosiaalisen ontologian ja konstruktivistisen epistemologian tutkimusperinteen avulla. Todellisuuden ymmärretään muodostuneen ja muodostuvan sosiaalisessa vuorovaikutustilanteessa ja olevan siten aikaan, paikkaan ja tekijöihinsä sidottu<sup>60</sup>. Strategisessa tutkimuksessa se on yleistynyt voimakkaasti, sillä tiettyjen yläasiakirjojen ja käsitteiden olemassaoloa ei pyritä haastamaan vaan niiden merkitystä ja tulkintaa pyritään selvittämään sekä tutkijan että kohteen identiteetin ja taustojen kautta.<sup>61</sup> Tiivistetysti konstruktivismi tarkoittaa, että asiat ja ilmiöt eivät ole yksiselitteisiä, selkeitä ja kaikille samanlaisia, vaan että ne rakentuvat jokaiselle hieman eri tavalla taustasta ja tietomäärästä riippuen. Ihmisten käsitykset esimerkiksi turvallisuudesta ovat sosiaalisia rakenteita, jotka määrittyvät yhteiskunnallisten tekojen ja puheiden kautta.<sup>62</sup> Näin ollen turvallisuus muokkautuu aina yksilön mukaan riippuen hänen taustatiedoistaan ja -asenteistaan.<sup>63</sup> Kaikella viestinnällä pyritään vaikuttamaan, joko suoraan tai välillisesti ihmisten skeemoihin ja sitä kautta muuttamaan yksiköiden tietoja, taitoja ja asenteita ilmiöitä tai asioita kohtaan. Esimerkiksi turvallisuutta voidaan tarkastella joko valtiollisella tai yksilön tasolla useista eri lähtökohdista, eikä voida määritellä yhtä mallia ja erottaa oikeaa ja väärää.<sup>64</sup>

Tutkimuskohteeni on ontologisesti sosiaalisesti rakentuneiden käsitysten kokonaisuus, josta pyrin tuottamaan syvempää ymmärrystä perehtymällä kokonaisturvallisuuden taustoihin ja sisältöön. Tarkastelen turvallisuutta ontologisesti sekä yleisesti että jokaisen selonteon pohjalta havaitakseni muutokset, joiden avulla vastaan päätutkimuskysymykseen. Perehdyn aiheeseen sekä pitkittäin että poikittain luoden siitä kokonaiskäsityksen. Epistemologia käsittelee puolestaan tiedon ja tietämisen perusteita: yksinkertaistaen, mitä voidaan tietää ja miten tietoa hanki-

<sup>60</sup> Kerttunen, Mika: Sotilasstrategia: sotilasstrategian tutkimuksen perusteista. Teoksessa Pekka Sivonen (toim.): Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos julkaisusarja 1: strategian tutkimuksia no 33. Helsinki 2013, s. 50.

<sup>61</sup> Kerttunen (2013), s. 50.

<sup>62</sup> Sipilä, Joonas & Tommi Koivula: Kuinka strategiaa tutkitaan. 2.painos, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2013, s. 73.

<sup>63</sup> Vuori, Juha: Luomisen hurmaa? Konstruktivistinen tiede kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa, *Tieteen-teoriat ja kansainvälisten suhteiden oppialan kehitys*. Harto Hakovirta & Juha Vuori (toim.), Turun yliopisto, Turku 2008, pp. 93–136.

<sup>64</sup> Sirén, Torsti & Otto Pekkarinen: *Tieteenfilosofimetodologisia perusteita pro gradu -tutkielman laadintaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos julkaisusarja 3: työpapereita nro 3, Helsinki 2017, s. 3-8.



taan<sup>65</sup>. Sen voidaan katsoa käsittelevän myös tiedon taustaa, alkuperää ja rajoja eli yleisesti tiedon alkuperää<sup>66</sup>. Konstruktivismi väittää tiedon ja todellisuuden muodostuvan ihmisen ja ympäristön välisessä vuorovaikutuksessa<sup>67</sup>. Asioiden määrittelyn ja käsittelyn pohjalla on joitain peruskomuksia ja -olettamuksia, joiden päälle tai tilalle uudet näkemykset ja teoriat rakentuvat. Epistemologiset valinnat ovat tutkimuksen taustalla, mutta niillä on keskeinen vaikutus teoreettisiin ja menetelmällisiin valintoihin sekä aiheen käsittelyyn ja keskeisten käsitteiden hahmottamiseen.<sup>68</sup>

Klassinen realismi on menettänyt valta-asemansa kylmän sodan päättymisen jälkeen. Toisaalta globaalissa turvallisuudessa sekä pienvaltiorealismissa on aina suurtoimijat, joiden painoarvo ja vaikutusvalta ovat suuria. Vaikka kylmän sodan kaltainen kilpavarustelu ja uhka kolmannesta maailmansodasta ovat nousseet vasta 2010-luvun puolivälissä, ovat esimerkiksi Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin päätöksiin vaikuttaneet valtiot pysyneet samoina. Suomen liittoutumattomuus- tai puolueettomuuslinjaus jatkaa kansallista diskurssia vuosikymmenten takaa. Klassinen realismi kuitenkin tunnustaa moraalien, arvojen, normien ja ideologian vaikutukset ulkopoliittikkaan. Suomen pienvaltiorealismissa taustalla lienee enemmän poliittinen pragmatismi kuin jääräpäinen realismi.<sup>69</sup> Ei-valtiollinen EU on YK:ta voimakkaampi globaali toimija, mutta se kärsii vahvan ja yhtenäisen mandaatin puutteesta ja on potentiaaliaan heikompi. Suomen valta kansainvälisessä politiikassa kasvaa EU:n aseman vahvistuessa, varsinkin jos Suomi voi vaikuttaa EU:n politiikkaan ja edistää kansallisia intressejään.

Konstruktivisen tutkimuksen oleellinen osa on ongelman sitominen aiempaan tietämykseen sekä ratkaisun uutuuden ja toimivuuden osoittaminen. Kokonaisturvallisuus on luonteeltaan ihmisten käsityksiin perustuva kokonaisuus eli alati liikkuva ja muuttuva abstrakti käsite, joka voidaan määritellä, mutta jota ei voida mitata, seurata ja havainnoida. Käsittelen turvallisuutta valtion tasolta, joka taas voidaan hahmottaa myös realistisen ontologian kautta ja kohteena. Valtio on olemassa, mutta turvallisuutta ei voida mieltää samalla tavalla. Sekä turvallisuus, valtion käsitys turvallisuudesta sekä tutkijan näkemys edellä mainituista sekä erillisinä että yhdessä on yhteinen konstruktio, jota ei voida konstruktivistisen ontologian perusteella todistaa vääräksi, vaikka se on yksi tieteen peruspiirteistä. Turvallisuudesta keskusteltaessa on huomioitava kuka ja kenen turvallisuudesta hän puhuu, sillä painotus vaihtelee käsiteltävästä asiasta ja yle-

<sup>65</sup> Kerttunen (2013), s. 48.

<sup>66</sup> Haaparanta, Leila & Ilkka Niiniluoto: *Johdatus tieteelliseen ajatteluun*. Gaudeamus, Tallinna 2016, s. 43.

<sup>67</sup> Kerttunen (2013), s. 48.

<sup>68</sup> Rantapelkonen, Jari & Lotta Koistinen: *Pohdintoja sotatieteellisistä käsitteistä*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotataidon laitoksen julkaisusarja 2: Tutkimuslustoista nro 1, Helsinki 2016, s. 23–25.

<sup>69</sup> Kerttunen (2013), s. 39–55.

söistä riippuen. Sotatieteiden tohtori Jarno Linnéll esittää väitöskirjassaan, että turvallisuuskäsitykset riippuvat ajasta, paikasta ja toimijasta. Turvallisuudesta puhuttaessa huomio kiinnittyy itse käsitteen sijasta niihin tulkintoihin ja tavoitteisiin, joita toimijat turvallisuuteen liittävät.<sup>70</sup>

Valtiollinen Suomi noudattaa poliittisen valmistelun tuotteita toiminnassaan ja siten sen tarkasteluun saadaan konkretiaa. Käyttämällä valtion omia määritelmiä voidaan varmistua siitä, että sekä kohde että tutkija ja muut aihetta käsittelevät puhuvat samasta asiasta. Tutkimus soveltuu konstruktivismiin käyttöön hyvin, sillä analysoimalla valtion itsensä omasta turvallisuudestaan laatimia asiakirjoja voidaan tehdä päätelmiä turvallisuuden muutoksesta. Tutkimuksen keskiössä ovat taustat, muutos ja turvallistaminen.<sup>71</sup>

Toki on ymmärrettävä, että valtio toteuttaa omaa turvallisuuspolitiikkaansa globaalissa turvallisuusympäristössä, joten monet asiat tulevat ulkoapäin annettuina. Esimerkiksi ilmastonmuutokseen suhtautuminen vaihtelee globaalisti laidasta laitaan, mutta tutkimuksessa riittää sen tarkastelu siten kuin valtio itse on sen ymmärtänyt ja kokee tarpeelliseksi. Osa kansainvälisistä asioista otetaan Suomessa annettuina, mutta osassa halutaan käyttää kansallista vaikuttamista käyttäen, kuten esimerkiksi Kreikalle annettujen lainojen takauksista käyty keskustelu. Toisaalta yksilöiden ja pienryhmien kokemus voi poiketa paljonkin valtiollisesta tasosta, ainakin eri sektoreilla tarkasteluna, vaikka keskiarvojen perusteella ja yleisellä tasolla tarkasteltaessa syytä ei olisi. Esimerkiksi rikollisuus on erilaista valtiollisella tai tietyllä alueella tarkasteltuna ja koettuna. Valtio suhtautuu kansalaisiin intersubjektiivisesti eli tiettyjen kyselyiden tai otantojen perusteella tulokset voidaan yleistää koskemaan valtaosaa. Valtiolle turvallisuus on hieman kaksijakoinen, sillä valtion itsensä turvaamiseksi yksiköiden oikeuksien tiukka rajaaminen estää valtiojärjestyksen horjuttamisen sisäpuolelta ja mahdollistaa keskittymisen vain ulkopuolisten, konventionaalisten uhkien torjuntaan. Länsimaisen käsityksen mukaan valtion keskeisenä tehtävänä on taata sen kansalaisten turvallisuus sekä ulkoisilta, että sisäisiltä uhkilta. Kovan hallinnon vastakohtainen demokraattinen johto voi olla alttiimpi vihamieliselle toiminnalle ja johtaa vallitsevan tilanteen muutokseen ja turvallisuuden heikkenemiseen.

Turvallisuuden tarkastelussa ja tutkimuksessa on huomioitava, että turvallisuus ei itsessään tarkoita mitään, kuten eivät uhatkaan, vaan niiden merkitys syntyy käyttöyhteyden kautta. Turvallisuus ei ole pelkästään tekemistä, vaan asenteilla ja arvoilla on keskeinen rooli. Turvallisuus ja sen yksi vastakäsite uhka eivät ole täysin rinnasteisia. Uhkien poissaolo ei tee tilanteesta turval-

<sup>70</sup> Linnéll (2009), s. 44, Laitinen (1999), s. 100–116.

<sup>71</sup> Kerttunen (2013), s. 39–55.

lista, tai toisinpäin. Olennaista on, että uhat on tiedotettu ja niihin on varauduttu, jotta turvallisuuden pysyvyys voidaan varmistaa. Viimeaikoina uhkat ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet. Valtion johto ja poliitikot tiedottavat ja media uutisoi valtakunnallisten uhkien muutoksista ja toimenpiteistä. Valtion virallinen totuus uhista on kompromissi, jossa resurssit ja eri ryhmien intressit on tasapainotettu. Valitettavasti median ja politikoinnin kautta kansalaisten huomio voi kohdistua epäolennaisiin ja toissijaisiin uhkiin ja riskeihin joko tietoisien turvallistamisen, strategisen kommunikaation tai propagandan kautta.<sup>72</sup>

Uhkien määrittelyllä on myönteisiä puolia: ensinnä uhka yhdistää, toiseksi realistinen uhkakuvato tuo turvaa ja kolmanneksi uhkalla on taloudellinen puoli. Ulkoinen vihollinen tai ilmastonmuutos voi yhdistää ihmisjoukot. Uhkakuvan ymmärtämisen kautta voidaan ennakoida ja varautua, jolloin uhan riski pienenee ja selviytyminen ja toipuminen helpottuvat. Turvallisuutta voidaan myydä aina vartiointiliikkeistä puolustusbudjettiin asti.<sup>73</sup> Toisaalta uhkista voidaan vaieta, jos resursseja ei ole tai ne ovat poliittisen linjan vastaisia. Esimerkiksi kylmän sodan aikana ydinsootaa pehmennettiin kerronnallisesti. Valtiolliset uhat vaikuttavat yksilöihin, mutta käänteisesti samaa ei voida sanoa. On valtiosta ja sen harjoittamasta politiikasta riippuvaa milloin yksilöiden uhka ja turvallisuuden alenema nousee kansalliselle agendalle. Tiedostamalla uhat ja puhumalla niistä saadaan varautumista parannettua. Pelko on tehokas keino ihmisten ohjaamisessa ja ihmiset hakevat luonnollisesti turvaa osana primääriviettejään. Koko uhkien ja turvallisuuden käsitteistö ja sisältö ovat hyvin suhteellisia ja kompleksisia ja tämä kehitys vain syvenee nykyistä globaalia kehitystä seurattaessa.

### 2.1.1 Turvallisuus

Turvallisuus<sup>74</sup> koskettaa aina yksilöstä globaalille tasolle, samoin sen vastakäsite eli turvattomuus. Maslowin mukaan turvallisuus on yksikön kannalta toiseksi tärkein taso heti fysiologisten tarpeiden jälkeen eikä yhteenkuuluvuuden, arvonannon ja itsensä toteuttamisen tasoille voida siirtyä ennen kuin se on saavutettu<sup>75</sup>. Turvallisuudesta puhuttaessa on olennaista määrittellä kenen turvallisuudesta puhutaan, millä tasolla ja tarkoitetaanko turvallisuuden lisäämistä

<sup>72</sup> Iloniemi, Jaakko & Jarno Limnell: Uhkakuvat. Docendo, EU 2018, s. 13–16.

<sup>73</sup> Ibid, 16–18.

<sup>74</sup> Johdettu kantasanasta turvallinen, joka kielitoimiston sanakirjan mukaan tarkoittaa ”1) jossa ei ole vaaraa, suojainen; vaaraa aiheuttamaton, (käytössä) vaaraton, varma. 2) turvallisuuden tunteen aiheuttava, luottamusta herättävä, luotettava.” [<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/netmot.exe?motportal=80>], luettu 20.2.2019. Uhka taasen on ”mahdollisesti toteutuva epämieluisa, pelottava t. vahingollinen seikka; vaara, paha, joka uhkaa t. jonka voi kuvitella uhkaavan jkta t. jtk”

<sup>75</sup> Maslow, Abraham: A Theory of Human Motivation, *Psychological Review*, 1943, nro 50(4), pp. 373–385, [<http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>], luettu 8.8.2018.

vai turvattomuuden vähentämistä. Toisin sanoen turvallisuus lisääntyy jos uhilta vapaudutaan tai puolustautuminen niitä vastaan kehittyy. Käsite määritellään erikseen tapauskohtaisesti, mutta keskeiset kysymykset ovat: ketä, miltä ja miten turvataan <sup>76</sup>. On huomioitava, että turvallisuus on aina subjektiivista eikä koskaan absoluuttista. Täydellistä turvallisuutta ei saavuteta ikinä, eikä sitä voida pitää konkreettisenä tavoitteena. Kaikki turvallisuustoiminta kuitenkin liittyy yksilöihin, sillä yksilö on keskeinen toimija ja kohde <sup>77</sup>. Turvallisuus ja turvallinen yhteiskunta ovat lähtökohtaisesti kaikkien yhteiskunnan jäsenten tavoitteita, joita kohti he pyrkivät toimimaan. Rauhantutkimuksella on yhtymäkohtia turvallisuustutkimukseen.

Perinteisen ajattelun mukaisesti turvallisuus on nähty lähinnä valtiollisena haasteena. Ulkoinen turvallisuus on jaettu asevoimille ja sisäinen turvallisuus poliisille. Uusi ajattelumalli on tuonut turvallisuuteen huomattavasti lisää tasoja, aina yksilöstä globaalille tasolle asti eikä uhkaa rajata enää vain sotilaalliselle sektorille. Uutta ajattelua on kritisoitu liian laajalle levinneeksi, eikä se kriitikoiden mielestä ole enää riittävän käyttökelpoinen ja merkityksellinen. <sup>78</sup> Nykyaikaisen eurooppalaisen demokraattisen turvallisuuden periaatetta on esitellyt ranskalaisen Catherine Lalumière. Sen keskeiset arvot demokratia, oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeuksien kunnioitus ovat Eurooppalaisen vakauspolitiikan peruselementtejä. Lalumièren ajatus perustuu kansanvaltaisuuden nousulla totalitaaristen yhteiskuntien hajotessa ja kylmän sodan aikaisen vastakkaisien sotilasliittojen kilpavarustelun loppumiseen. <sup>79</sup>

Jotta valtiot voivat kehittää omaa ja kansalaisten turvallisuutta on niillä oltava selkeä visio mitä uhkia vastaan ne toimivat. Vaikka turvallisuus voidaan nähdä uhkien puuttumisena, ei se ole kuitenkaan kauaskantoinen lähestymistapa. Toisaalta uhkien liiallinen etsiminen, luonti ja korostaminen lisäävät turvattomuutta. Valtioiden rooli turvallisuuden takaajana on muuttunut ja turvallisuudesta käytävä keskustelu on lisääntynyt. Se, että joskus on päädytty käyttämään resursseja tietyllä tavalla, ei tee ratkaisusta ikuista. Maailman muutoksen myötä se, mitä turvataan, kuka turvaa, mitä uhkia vastaan ja minkä takia on ajankohtainen ja perusteltua keskustelua. On huomioitava, että turvallisuus on hankalasti mitattava, lähinnä kokemusperäinen asia, joka voidaan nähdä turvattomuuden vastakohtana. Tähän yksityinen sektori vetoaa kun se myy turvallisuutta. Turvallisuuteen liittyy olennaisesti myös legitimizeetti, sillä tietyn osajoukon turvallisuudesta puhuminen ei ole jokamiehen oikeus vaan vaatii oikeutuksen. <sup>80</sup>

<sup>76</sup> Eskola (2008), Rantapelkonen (2000), s. 60.

<sup>77</sup> Virta (2011), s. 119.

<sup>78</sup> Eskola (2008).

<sup>79</sup> Euroopan parlamentti: Euroopan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan määrittäminen Kölnin ja Helsingin Eurooppa-neuvoston jälkeen, mietintö, 21.11.2000.

<sup>80</sup> Rantapelkonen (2000), s. 60–62; Buzan et al. (1998), s. 23–27.

Käsitteiden, kielen ja kulttuurin avulla pyritään ohjaamaan yksilöiden ajattelua ja toimintaa kohti haluttua tavoitetta. Yhteisen turvallisuuden parantamisella pyritään saavuttamaan suosio omalle esitykselle ja siten ohjaamaan toimintaa haluttuun suuntaan. Vaikka tavoitteena olisi valtiollinen turvallisuus, ovat keinot varsin erilaisia. Puolustusvoimien lisärahoituksen ja verkkovalvonnan tarkoituksena on kansallisen turvallisuuden parantaminen, mutta jälkimmäinen kohdistuu huomattavasti lähemmin yksilöiden arkeen. Puheissa pyritään voimakkaaseen polarisaatioon argumentein, jotta hidas poliittinen kädenvääntö saadaan minimoitua.

Kirjaimellisesti tulkittaessa kokonaisturvallisuus on laajin, kaiken sisältävä kokonaisuus ja katkokäsite. Se käsittää kuitenkin vain yhteiskunnan elintärkeät toiminnot eli ei muodosta holistista turvallisuuden kokonaisuutta. Mallin ulkopuolisten toimintojen kehittäminen on haastavaa, sillä vakioidun toiminnan avaaminen ja muokkaaminen vaatii poliittista tahtoa. Keskitetty malli on kuitenkin toistaiseksi paras, eikä esitetty kritiikki pyri korvaamaan vaan parantamaan sitä. Sen luomisen ja kehittämisen jälkeen inhimillinen turvallisuus on noussut keskustelussa suurempaan rooliin ja osana yksilökeskeisen maailmankuvan yleistymistä laajan, yhteiskunnallisen mallin jalkauttamiseen tulee kiinnittää huomiota.

Määritelmällisesti valtion keskeisin tehtävä on sen suvereniteetti eli päätäntävalta sen omista asioista. Tämä tarkoittaa siis sitä, että sen tulee kyetä takaamaan oma turvallisuutensa. Kylmän sodan jälkeinen kansainvälinen yhdentyminen, rauhaan pakottaminen ja Yhdysvaltojen johtama terrorismin vastainen sota ovat laimentaneet suvereniteettia. Tämä siis heikentää valtioiden omaa valtaa, mutta toisaalta protektionismi ei ole nykyaikana tavoiteltava tila. Kilpailevien valtioiden välinen anarkia on pohjimmiltaan edelleen olemassa, mutta keskinäisen kanssakäymisen myötä konfliktit ja niiden heijastevaikutukset globaalille järjestelmälle ovat yhä suuremmat.<sup>81</sup>

Suomi, osana läntistä arvoyhteisöä, on pakotettu ottamaan kantaa ei-toivottuun kehitykseen ja tarvittaessa puuttumaan siihen. YK hyväksyi yleiskokouksessaan vuonna 2005 suojeluvastuun periaatteen<sup>82</sup>, jolla se pyrkii estämään kansanmurhia, sotarikoksia ja suurimpia ihmisoikeusrikkomuksia. Sen mukaisesti valtiolla on ensisijainen vastuu suojella kansalaisiaan, mutta yksilöillä on oikeuksia ja niitä vastaan rikkoessaan voidaan valtion suvereniteettiin puuttua. Näin inhimil-

<sup>81</sup> Buzan, Barry: *People, States & Fear: an agenda for international security studies in the post -Cold War era.* (Second Edition). New York: Harvester Wheatsheaf 1991, s. 67-68, Lindroos & Soininen (2008), s. 240–241.

<sup>82</sup> Englanniksi responsibility to protect tai R2P.[[http://www.globalr2p.org/about\\_r2p](http://www.globalr2p.org/about_r2p)], luettu 4.3.2019

linen turvallisuus on noussut suurempaan merkitykseen eikä globaali turvallisuusyhteisö voi sulkea silmiään kansalliselta toiminnalta.<sup>83</sup>

Laajemmalla aikavälillä tarkasteltaessa voidaan huomata nykyisen taloudellisen järjestelmän olevan vain noin 500 vuotta vanha ja ensimmäisten poliittisten organisaatioiden kanssakäymisen alkaneen 2000 vuotta sitten. Kehityksen jatkuessa voidaan esittää olettaimus, että niin poliittinen, taloudellinen kuin kulttuurinen toiminta kehittyy yhteisen hallinnon alaisuuteen<sup>84</sup>. Tätä kehitystä hidastaa nykyisen valtiorakenteen kestävyys, mutta toisaalta monikansallinen yhteistyö, varsinkin taloudessa tukee kehitystä<sup>85</sup>. Aiemmin hallinto perustui kaupunkivaltioihin eivätkä kaupungit ole kadonneet, vaikka niiden status on muuttunut. Voiko vastaava kehitys jatkua edelleen ja johtaa valtioiden katoamiseen osana globalisaatiota? Vuonna 1939 maailmassa oli noin tusina demokratiaa kun nykyisin niitä on yli sata. Liberaali demokratia on siis verraten uusi ja harvinainen niin globaalisti kuin historiallisesti tarkasteltuna. Toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvaltojen edustama, länsimaisena pidettävä, liberaalinen, demokraattinen ja kapitalistinen yhteiskunta on levinnyt.<sup>86</sup> Historian valossa mikään ei ole pysyvää.

Valtion epäonnistuessa takaamaan turvallisuuden omille kansalaisilleen nousee tyytymättömyyttä ja levottomuutta. Toisaalta onnistuessaan ihmiset suostuvat toimimaan auktoriteetin ja vallan alaisina ja parhaimmillaan se johtaa iloon ja tyytyväisyyteen eli kansallisen identiteetin ja pysyvän arvopohjan muodostumiseen. Käänteisesti valtiossa vallitsee anarkia ja yhteinen luottamus ja arvopohja puuttuvat. Vallassa oleva hallinto on vain institutionaalinen ja oikeuttaa toimensa pakolla ja voimalla.<sup>87</sup> Parhaassa tilanteessa valtio kehittyy Benedict Andersonin kuvitellun yhteisön mallin mukaisesti kohti nationalistista kokonaisuutta luomalla ja kehittämällä yhteisen kielen, historian ja kulttuurin kautta samaistuttava kokonaisuus jolla toisilleen tuntemattomat laajat joukot saadaan emotionaalisesti sitoutumaan toisiinsa.<sup>88</sup> Anderson esittää nationalismin synnyn syiksi lingvististä yhtenäisyyttä, sosioekonomista tai maantieteellistä taustaa tai yhteiseksi koettua vihollista. Hänen esimerkkiensä heuristisuudesta huolimatta edellä mainitut seikat ovat kaikki keskeinen osa Suomen kansan tarinaa ja perinnettä, sillä vaikka Suomi on

<sup>83</sup> Hillpold, Peter: From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect, *Responsibility to Protect (R2P) - A New Paradigm of International Law?* Peter Hillpold. Brill, 2015. pp. 1-37.

<sup>84</sup> Buzan (1991), s. 147; Buzan, Barry: *From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School*. International Organization 47: 3, 1992, s. 76.

<sup>85</sup> Buzan (1991), s. 22.

<sup>86</sup> Aittokoski, Heikki: *Vapaa maailma on puutarha viidakon keskellä eikä mikään itsestäänselvyys*, Helsingin sanomat, 11.3.2019. Katso lisää Kagan, Robert: *The Jungle Grows Back. America and Our Imperiled World*. Albert A. Knopf, 2018.

<sup>87</sup> Buzan (1991), s. 85, Lindroos & Soininen (2008), s. 242–243.

<sup>88</sup> Anderson, Benedict: *Kuvitellut yhteisöt: Nationalismin alkuperän ja leviäminen tarkastelua*, 2007, Vastapaino Tampere.

ollut itsenäinen valtio vasta hieman yli sata vuotta, ovat kansalaiset osallistuneet sen suojeluun jo satojen vuosien ajan sekä sotilaallisesti että oman kansan tai yhteisön etuja puolustaen. Oman viiteryhmän etujen puolustaminen, on keskeinen motiivi toimintaan. Suomalaisen yhteiskunnan ensimmäiset valtiolliset piirteet ulottuvat aina 1800-luvun puoliväliin kun oma raha, valtiopäivät ja asioiden hoitaminen kehittyivät. Suomen itsenäistyttyä valtiollinen suvereniteetti ja kansalliset edut ovat olleet puolustamisen arvoisia.

Suomalaisen turvallisuuspolitiikan keskiössä on ollut pitkään vakauspoltiikka, kuten presidentti Niinistö puheessaan linjasi: ”Suomen linja on aktiivista vakauspoltiikkaa, jonka tarkoituksena on turvata Pohjois-Euroopan vakautta sekä toimia laajemman vastakkainasettelun lieventämiseksi<sup>89</sup>.” Termiä aktiivinen vakauspoltiikka on arvosteltu siitä, että se sisältää tiettyä paradoksaaliutta. Kylmän sodan aikana Suomi profiloitui kansainvälisessä politiikassa auttajana ja neuvojana, mutta on pyrkinyt välttämään arvostelua ja tuomitsemista. Kekkonen sanotaan kuvailleen tätä sanoen Suomen olevan ”lääkäri, ei tuomari”. Suomen ulkopoliitiikka oli varovaista, eikä Neuvostoliiton etupiirissä tapahtuneita ihmisoikeusrikkomuksia ja kaappauksia haluttu nostaa esille ja hankaloittaa suhdetta itänaapuriin.<sup>90</sup> Kylmän sodan jälkeen Suomi on avautunut ja muuttunut ajamaan aktiiviseksi läntisiä arvoja, kuten ihmisoikeuksia ja demokratiaa sekä edistämään kestäväää kehitystä maailmanlaajuisesti.

Luotua kansallisidentiteettiä ylläpidetään ja syvennetään perinteiden, tunnusten ja juhlien kautta luoden jatkumoa sukupolvelta toiselle. Haasteena vahvalle kansallisidentiteetille voivat olla maahanmuuton ja siirtolaisuuden vaikutukset, sillä heidän taustansa voi olla hyvinkin erilainen eikä ihmisiä voi kärkeä vaihtamaan omaa identiteettiään vaikka asuinmaa vaihtuisi. Integraation onnistumisella on suuret heijastevaikutukset yhteiskunnassa. Yhä edelleen nykyaikaisissa kansallisvaltioissa nationalismilla on suuri rooli, mutta pahimmillaan se on johtanut ylilyönteihin ja konkretisoitunut maahanmuuton vastustamisena ja rasismina. Vahvalle kansalliselle identiteetille perustuu muun muassa suomalaisten vahva maanpuolustustahto, joka on kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellisen korkea.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Niinistö, Sauli: Tasavallan presidentin uudenvuodenpuhe. 1.1.2015. [<https://www.eilen.fi/fi/3288/?language=fi>], luettu 12.3.2019.

<sup>90</sup> Huhta, Kari: Mitä tapahtuu, kun diplomatia loppuu, Helsingin sanomat 3.3.2019.

<sup>91</sup> Mitataan Suomessa kysymällä kansalaisilta vuosittain kysymys ”Jos Suomeen hyökättäisiin, niin olisiko suomalaisten mielestänne puolustauduttava aseellisesti kaikissa tilanteissa, vaikka tulos näyttäisi epävarmalta?” vuonna 2018 kyllä vastanneita oli 66 %, [<https://findikaattori.fi/fi/77>], luettu 4.2.2019.

## 2.1.2 Kööpenhaminan koulukunta

Kööpenhaminan koulukunnalla tarkoitetaan niitä tanskalaisen Kööpenhaminan yliopiston tutkijoita, jotka ovat olleet mukana laajan turvallisuuden tutkimuksessa. Sen keskeiset edustajat ovat isobritannialainen Barry Buzan, tanskalainen Ole Wæver sekä alankomaalainen Jaap de Wilde. Koulukunta näkee turvallisuuden sosiaalisena konstruktiona, joka koostuu useasta sektorista vanhan militaristisen voimapolitiikan sijasta. Koulukunta on osa kriittistä turvallisuustutkimusta eli se suhtautuu myös sosiaalisiin suhteisiin konstruktivistisesti, mutta asemoituu tällä akselilla perinteisen ja kriittisen näkökulman väliin jäaden kuitenkin kriittisen puolelle. Koulukunnan pääteorianana pidetään turvallistamisteoriaa, joka esitellään vuonna 1998 julkaistussa pääteoksessa *Security: A New Framework for Analysis*. Teoriaa on pohjustettu jo aiemmissa teoksissa ja teorian kehittelyä on jatkettu pyrkimyksenä saattaa se globaalisti validiksi.<sup>92</sup>

Turvallistamisella pyritään edistämään asian käsittelyä korostamalla sen vaikutuksia turvallisuuteen. Pelkkä diskurssi ei auta, vaan vasta hyväksyvä vastaanotto tarkoittaa uhkan turvallistamisen onnistumista.<sup>93</sup> Turvallistaminen korostuu puheakteissa, joissa tulevaisuus esitetään osin hypoteettisena, ei tiukasti faktoihin perustuvana konstruktiona.<sup>94</sup> Turvallistamisen tarkoituksena on laajentaa turvallisuudesta keskusteleminen pois pelkästä militarisoinnista<sup>95</sup>. Aiemmin rajattu piiri päätti ja saneli turvallisuuspolitiikan linjan. Poliittinen prosessi voi olla mitä tahansa suljetun ja avoimen välistä. Turvallistaminen on poikkeava tapa toteuttaa politiikkaa ja johtaa toimintaa haluttuja päämääriä kohti. On kuitenkin huomioitava, että kansainvälistä politiikkaa voidaan toteuttaa myös muuten kuin sotilaallisella voimalla uhkaamalla. Turvallistaminen toimii sekä puolesta että vastaan eli ei-turvallistamisena. Se tarkoittaa vastakkaisen näkemyksen esittämistä joko arkipäiväistämällä eli kiistämällä turvallistamisargumentti tai nostamalla vastakkainen asia esille turvallistamalla se<sup>96</sup>. Sotilaallisten uhkien arvioinnissa on yleisesti käytetty kaavaa *tahto x kyky = uhka*. Vaikka tahto olisi pieni, on kyky silti olemassa ja potentiaalinen tahtia varautuminen on aiheellista. Kaavaa voidaan laajentaa yleisemmäksi: *toteutumisen todennäköisyys x vaikutukset x mahdollisuus = uhka*<sup>97, 98</sup>.

<sup>92</sup> Buzan et al. (1998), s. 203–206.

<sup>93</sup> Buzan et al. (1998), s. 23–25.

<sup>94</sup> Korhonen (2008), s. 251.

<sup>95</sup> Booth, Ken: *Theory of World Security*. Cambridge, UK: Cambridge University Press 2007, s. 168.

<sup>96</sup> Buzan, Barry & Ole Wæver: *Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory*, teoksessa *Review of international studies* 35(2), Cambridge University Press 2009, pp. 253–276. s. 256.

<sup>97</sup> Iloniemi & Limnell (2018), s. 19–22.

<sup>98</sup> Laitinen (1999), s. 150–154.



Turvallistamalla pyritään määrittämään ja rajaamaan kriisi omien intressien mukaisesti. Näin saadun asetelman myötä toimintaa ja resursseja ohjataan maksimaalisesti omien ajatusten mukaisesti kulloinkin kriisin kannalta soveltuvimpiin kohteisiin. Tällainen toiminta saattaa muodostua hyvin dualistiseksi, diskurssit pyritään pitämään lyhyinä ja omaa kantaa tuetaan voimakkaasti. Tällainen toiminta muistuttaa poliittista realismia, jossa kovat keinot ja pyrkimykset nousevat toistuvasti ja voimakkaasti pehmeämpinä pidettyjen idealististen arvojen ohi sekä mediahuomiossa että resursseissa. Esimerkiksi vuoden 2015 pakolaiskriisissä islamistisen terrorismin uhan arveltiin lisääntyvän maahanmuuton seurauksena ja aiheesta keskusteltiin osin näyttävästi, mutta samalla hädässä olevien auttaminen ja humanit arvot jäivät taka-alalle kun suuri joukko leimattiin murto-osan mukaisesti. Oman kansallisen turvallisuuden korostaminen kansainvälisen kehitys- ja kriisiavun rinnalla on oma keskustelunsa, johon arvot ja etiikka vaikuttavat merkittävästi. Toisaalta turvallistamisteoria on huomattavasti monialaisempi ja laajakatseisempi, sillä sen avulla maailmaa voidaan selittää myös muiden kuin sotilaallisen näkökulman avulla. Sen avulla päästään valtioiden välisiä valtapoliittisia taisteluja pidemmälle ja kyetään tunnistamaan ja ratkomaan erilaisia kriisejä.

Valtiollinen yhtenäisyys ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys ja useissa maissa on ollut jännitteitä erilaisten näkemysten ja kansanosien välillä. Sisällissodat ja alueelliset kiistat ovat valitettavan yleisiä. Esimerkiksi Suomessa sata vuotta sitten käyty sisällissota ja kielellisten vähemmistöjen asema ovat toistuvasti esillä valtakunnallisessa keskustelussa. Hyvässä tilanteessa valtio etäännyttää itseään eikä tunge kansalaisten jokapäiväiseen arkeen vaan toimii tiedostettuna taustavoimana kaikilla tasoilla. Buzanin ajatuksen mukaan valtion vahvuus ei ole pelkästään sen sotilaallista voimaa vaan sisäistä kiinteyttä ja sen instituutioiden yhteistoimintaa niin, että kansalaiset pyrkivät ottamaan valtion edun huomioon omassa toiminnassaan eivätkä keskity vain omaan pienempään viiteryhmäänsä<sup>99</sup>. Heikoissa valtioissa vallitsee turvattomuus ja pyrkimällä parantamaan sitä valtion sisäiset ryhmät joutuvat kärsimään ja joustamaan. Buzanin mukaan valtion ja kansakunnan rakentaminen vaatii yhtenäisyyden pakottamista<sup>100</sup>. Valitettavasti 2000-luvulla tapahtuneet rauhanpakottamiset eivät ole onnistuneet vaan valtioiden sisäinen kaos on jatkunut, paikoin jopa pahentunut.

Totalitaarisissa valtioissa hyvinvointia ei ole, mutta puolustusmenot ovat suuret. Tämä on toinen ääripää vaikkapa Islantiin verrattuna, koska maalla ei ole omia puolustusvoimia. Valtion liiallinen vahvistuminen ja sen turvallisuuden maksimointi johtaa vääjäämättä yksilöiden turval-

---

<sup>99</sup> Buzan (1991), s. 97.

<sup>100</sup> Buzan (1991), s. 123.

lisuuden rajaamiseen eikä esimerkiksi rikollisuutta voida täysin estää. 2010-luvun länsimaalaisille nationalismi ei ole itseisarvo kuten aiemmin, sillä tavaran ja ihmisten vapaa liikkuvuus ja globaali kanssakäyminen ovat hämärtäneet vanhoja, totuttuja rajoja. Esimerkiksi Suomessa nuoret kokevat ilmastonmuutoksen yhä suurempana uhkana, vaikka se ei suoraan heihin vaikutaakaan. Tämä kehitys on heijastunut osittain myös maanpuolustustahdon laskuna, mitä ei pidä tulkita aseellisen maanpuolustuksen vastustukseksi, vaan ennemmin tietoisuuden ja vaihtoehtoisen ajattelun korostumisena. Vaikka Suomi on pieni, täyttää se vahvan valtion määritelmät. Kylmän sodan aikainen suomettuminen on päättynyt ja toiminta osana Euroopan unionia ja harjoittaa itsenäistä, suvereenia politiikkaa.

Buzan näkee turvallisuuden valtion kannalta keskeisenä käsitteenä. Aivan kuten yksilö varautuu uhkiin, tekee valtio samoin. Tosin sillä erotuksella, että sillä on käytössään huomattavasti enemmän resursseja ja sen tuhoaminen on huomattavasti vaikeampaa kuin yksilön.<sup>101</sup> Vaikka valtion näkyviä osia eli instituutioita, hallintoa ja kansaa voidaan tuhota, ei valtion idea tuhoudu vaan se säilyy kirjallisesti ja ihmisten mielissä. Wardenin ympyröiden mukaisesti vaikutuksen keskittäminen ytimeen eli valtiojohtoon mahdollistaa valtion suvereniteetille suuria vaikutuksia verrattain pienillä resursseilla. Varsinkin painostuksella ja propagandalla pyritään tähän, jotta varsinaista sotavoimaa ei tarvita tai sen tarve olisi mahdollisimman pieni.<sup>102</sup> Suunnitteleamalla sekä valtion että sen hallinnon turvallisuus yhteisesti voidaan laatia eheä kokonaisuus, joka koostuu sekä sisä- että ulkopolitiikasta ja joka muuttuu vallitsevan poliittisen tilanteen ja uhkien mukaisesti.<sup>103</sup> Esimerkiksi Krimin valtaus oli erinomaisesti suunniteltu ja toteutettu operaatio, jonka paikallisväestön tuki mahdollisti.<sup>104</sup>

Buzanin ja Wæverin kehittämän retorisen analyysin mukaisesti turvallisuus on puheteko eli se nähdään politiikan retorisenä siirtona, joka muuttaa normaaleiksi koettuja sääntöjä siirtämällä asian käsittelyn joko rajatummalta käsittelylle tai nostamalla se muiden asioiden yläpuolelle. Asia turvallistetaan eli saadaan poikkeavaan käsittelyyn nostamalla ja nimeämällä jokin, mikä aiemmin ei ole ollut uhka, vaaralliseksi asiaksi. Turvallistamisen vastakohtana toimii epäpoliittinen päätöksenteko, missä jokin asia valmistellaan salassa tai sitä ei käsitellä ollenkaan. Näiden ääripäiden väliin voidaan asettaa politisoiminen, mikä tarkoittaa asian nostamista esille tavalliseen poliittiseen päätöksentekoon. Turvallistamisella pyritään siis oikaisemaan ja nopeuttamaan

---

<sup>101</sup> Buzan (1991), s. 62.

<sup>102</sup> Buzan (1991), s. 86–88.

<sup>103</sup> Buzan (1991), s. 89–90.

<sup>104</sup> Laitinen (1999), s. 116–122.

prosessia lakkauttamalla poliittinen keskustelu. Auktoriteettijohtoinen johtaminen ja pelolla uhkaaminen ovat esimerkkejä ääritapauksista.<sup>105</sup>

Valtion edustajat, varsinkin hallituksessa olevat poliitikot voivat turvallistaa asioita, jolloin asian ratkaisemiseksi ryhdytään toimiin viipymättä. Tämä on näkyvää politiikkaa ja kasvattaa eroa oppositioon. Suomessa turvallisuuskysymyksistä on keskusteltu ja päätetty vuosikymmenien ajan voimakkaan konsensuksen vallitessa. Tämä on tärkeää, koska puolustuskyvyn kehittäminen vaatii linjauksen vuosikymmenten päähän, jotta hallitukset pysyvät suunnitelmassa vaikka puolueiden asemat vaihtuisivat. Turvallistamisessa vallassa olevilla ja näkyvyyttä saavilla henkilöillä on suurempi onnistumismahdollisuus ja vaikuttavuus.

Vain täydellisessä diktatuurissa vallan edustajat voivat sanella ja käskää kansalle heidän uhkansa ja hallinnon toimet uhkien torjuntaan. Muissa tapauksissa turvallistaminen alkaa aina retorilla yrityksellä, sillä yleisö on saatava vakuuttumaan eli uskomaan ja hyväksymään esitetty argumentti. Turvallistamisakti etenee eksistentiaalisen uhan esittämisen jälkeen siten, että yleisölle määritellään riittävän uhkaava ja peruuttamaton tulevaisuuden skenaario ja ratkaisumalli sen ratkaisemiseksi. Omaa esitystä tuetaan vetoamalla kyseisen uhan aiheuttamiin muutoksiin, mutta pidättäydytään esittämästä tiukkoja, todennettavissa olevia faktoja.<sup>106</sup>

Turvallistaminen ei ole koskaan objektiivista, vaan ulkopuolisten silmiin aina erikoisesti painotunutta. Tämä johtuu muun muassa erilaisista taustoista ja kulttuurisista tekijöistä ja koskee sekä tutkijaa että puhujaa.<sup>107</sup> Wæwer käyttää esimerkkinä 1990-luvun lopun Suomea, jossa ulkomaalaisten maahanmuutto oli yksi kansallisen huolen aihe, vaikka ulkomaalaisten osuus väestöstä oli 0,3 %, mitä voidaan pitää kansainvälisesti vertailtuna todella pienenä, varsinkin jos sitä vertaa Wæverinkin mainitsemaan Sveitsin vastaavaan osuuteen eli 14,7 %:iin.<sup>108</sup>

Turvallistamiskeskustelu ei rajoitu vain kansalliselle, vaan aina globaalille tasolle asti. Viimeaikainen esimerkki on ruotsalainen 15-vuotias Greta Thunberg, joka on noussut globaaliin tietoisuuteen ilmastomielenosoituksillaan<sup>109</sup>. Sekä pienten että todella suurten joukkojen turvallistaminen on hankalaa, sillä argumenttien muodostaminen riittävän spesifeinä joukon identiteetin takaamiseksi on vaikeaa. Kylmän sodan jälkeinen ydinaseiden vastainen liike oli ensimmäinen

<sup>105</sup> Buzan et al. (1998), s. 23–24.

<sup>106</sup> Buzan et al. (1998), s. 32–33.

<sup>107</sup> Buzan et al. (1998), s. 29–31.

<sup>108</sup> Buzan et al. (1998), s. 31.

<sup>109</sup> YLE: 15-vuotias Greta Thunberg on Puolan ilmastokokouksen supertähti – kannustaa kaikkia perjantaina lakkoon ilmaston vuoksi. 13.12.2018. [<https://yle.fi/uutiset/3-10553243>], luettu 23.3.2019.

yritys, mutta sittemmin se on korvautunut uusilla globaaleiksi koetuilla uhilla, kuten ylikansoitus, ilmastonmuutos ja geenimanipulaatio. Koska yleisö ja aihe ovat suuria, on vaarana, että toistuvaan viestintään turtuu. Suuret globaalit toimijat pyrkivät päivittämään viestiään ja muuttamaan uhkaa tämän välttämiseksi. Tämä on korostunut varsinkin luonnon ja ympäristön osalta. Turvallisuus ei ole itseisarvo, eikä liiallinen turvallisuuteen pyrkiminen edes ole kannatettavaa, sillä liiallinen turvallisuus poistaa vapauden ja valinnan mahdollisuuden yksilöiltä. Valtiojärjestelmän turvallistaminen on useita kertoja johtanut vastustajan hiljentämiseen sekä keskustelun ja demokratian syrjäyttämiseen. Ideaalitalanne vallitsee jossain anarkian ja kontrollin välissä. Toisaalta ilman yksilöitä ja kansaa valtiota ei olisi, joten se on tietynlaisessa paradoksissa siinä, miten paljon ja kenen turvallisuutta sen tulisi turvata ja kuinka paljon.

Turvallistamisteoriaa on kritisoitu siitä, että se korostaa liiaksi diskurssien merkitystä politiikan teossa eikä huomio kokonaisuutta. Teorian voidaan katsoa toteutuneen vain Euroopan alueella, joten se ei ole globaalisti pätevä. Yhteisöllinen taso on tutkitusti yleistettävämpi, mutta sekin ei ole kattava. Turvallistamisen ja politisoinnin välinen ero voi olla haastavaa määrittää, jolloin tutkijoiden näkemykset korostuvat. Turvallistamisen onnistuminen ei ole vakioitua vaan onnistuminen vaihtelee epä johdonmukaisesti. Esimerkiksi terrorismia on turvallistettu vuodesta 2001 alkaen ja se alkaa olla kyllästyttänyt kuulijat. Puheaktien käyttö on osa populistista puhuntaa jolla pyritään hyötymään turvallisuudesta. Turvallistamisteoria ei huomioi taloudellisten ja sosiaalisten osakokonaisuuksien vaikutuksia eikä inhimillisiä kokemuksia ja niiden kautta rakentuvia kokonaisuuksia, vaan keskittyy vain institutionaalisiin ilmiöihin ja asioihin eli lähinnä valtioihin.<sup>110</sup> Nyanssina mainittakoon *turvallistamis* -termin käytöstä myös konkreettisissa asioissa: *Anteplan engineering* toteuttaa yrityksille räätälöityjä turvallistamiskoulutuksia eli tässä tapauksessa safetyn parantamista<sup>111</sup>.

### 2.1.3 Turvallistamisteorian soveltaminen tässä tutkimuksessa

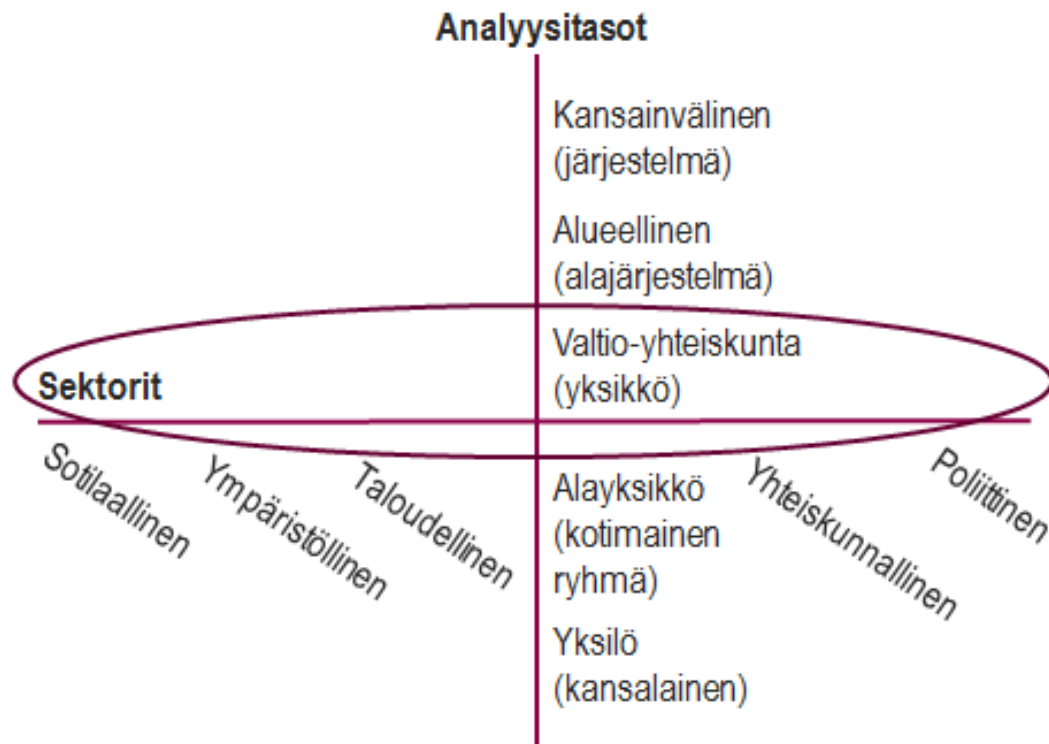
Turvallistamisteorian pyrkimyksenä on erottaa turvallistamisen prosessi politisoimisesta, jotta voidaan tulkita kuka turvallistaa mitä ja millä tavalla.<sup>112</sup> Turvallistamisteoria keskittyy uhkien tarkasteluun ja niiden turvallistamiseen. Tutkijat pyrkivät määrittelemään turvallisuuden yhä uudelleen, mutta turvallistamisteorian kautta käytetään poliitikkojen omaa kerrontaa aineistona turvallisuuden määrittämiseksi. Teorian mukaan hyvin erilaisetkin uhat voidaan turvallistaa.

<sup>110</sup> Emmers, Ralf: *Securitization, Contemporary Security Studies*. Alan Collins, Oxford University Press, Fourth edition, Italy 2016. pp. 168–182, s. 174–175.

<sup>111</sup> Työ sisältää riskien arviointia, työ- ja ympäristöturvallisuutta sekä turvallisuuskoulutusta. [<https://www.anteplan.fi/turvallistaminen/>], luettu 4.9.2018.

Turvallistamiskurssia tutkitaan osana puheaktiteoriaa. Sen tarkoituksena on keskittyä turvallisuuspuhuntaan yhteiskunnallisten turvallisuusuhkia koskevassa diskurssissa. Turvallistamisteoria keskittyy tutkimaan näiden kriisien määrittelyä ja tarjottuja ratkaisuja.<sup>113</sup> Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoria jakaa turvallistamisen viiteen eri sektoriin ja analyysitasoon, jotka näkyvät kuvassa 1. Teoriaa voidaan siis käyttää tarkasteluun lähtökohtaisesti joko sektoreittain tai analyysitasoittain.<sup>114</sup>

Vaikka sektorit ovat kuvassa rinnan, ei se täysin kuvaa todellisuutta, sillä sotilaallinen elementti on keskeinen osa myös muita sektoreita. Poliittinen sektori on muiden yläpuolella, koska poliittinen sektori säätelee toteutettavaa toimintaa. Samoin taloudellisella sektorilla on keskeinen vaikutus, koska se tarjoaa resurssit muille. Jokaisella sektorilla voidaan parantaa turvallisuutta myös ilman sotilaallisen sektorin vaikutusta. Sektorit eivät ole erillisiä ja irrallisia, vaan suunta-antavia ja karkeita. Turvallisuuden edistäminen vaatii yleensä reagointia uhkaan.<sup>115</sup>



Kuva 1. Turvallistamisteorian analyysitasot ja sektorit.<sup>116</sup>

Globaalin tason alapuolella on alueellinen taso, joka voi olla esimerkiksi EU. Sitä alempana on yhteiskunnallinen taso, eli valtioiden lisäksi myös kansakunnat voidaan laskea tähän. Organisoituneet ryhmittymät sijaitsevat yksilöiden yläpuolella. Eri koulukunnat pitävä eri tasoja tärkeim-

<sup>112</sup> Buzan et al. (1998), esipuhe.

<sup>113</sup> Buzan et al. (1998), s. 26–28.

<sup>114</sup> Buzan et al. (1998), s. 3–10.

<sup>115</sup> Laitinen (1999), s. 108–110.

<sup>116</sup> Kuva mukailen Limnell (2009), s. 48; Alkuperäinen lähde Buzan et al. (1998), s. 5–8.

pinä, mutta tässä tutkimuksessa keskitytään valtiolliseen tasoon eli realismin ytimeen.<sup>117</sup> Vaikka sektorit ovat kuvassa rinnan, ei se täysin kuvaa todellisuutta, sillä sotilaallinen elementti on keskeinen osa myös muita sektoreita. Poliittinen sektori on muiden yläpuolella, koska se säätelee politiikkaa. Samoin taloudellisella sektorilla on keskeinen vaikutus, koska se tarjoaa resursit muille. Jokaisella sektorilla voidaan parantaa turvallisuutta myös ilman sotilaallisen sektorin vaikutusta. Sektorit eivät ole erillisiä ja irrallisia, vaan suuntaa-antavia ja karkeita. Turvallisuuden edistäminen vaatii yleensä reagointia uhkaan.<sup>118</sup>

Luvussa neljä käsiteltävä kokonaisturvallisuuden turvallistamisen tarkastelu toteutetaan teoriapohjaisella sisällönanalyysillä. Analyysiä varten aineisto luokitellaan turvallistamisteorian perusteella laaditun jaottelun mukaisesti. Jaoteltu aineisto käsitellään temaattisesti ja kronologisesti sektoreittain. Luokittelurunko on tutkijan oma sovellutus turvallistamisteoriasta, sillä sellaisenaan viisi sektoria eivät kykene kattamaan seitsemää elintärkeää toimintoa ja kaikkia uhkamalleja. Toisaalta se noudattelee tuttuja turvallisuuspoliittisia teemoja ja selontekoja, koska vuoden 1995 selonteossa todetaan: ”Turvallisuuteen kuuluu poliittisten ja sotilaallisten puolten ohella ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusvaltion vakiintuminen sekä taloudellinen yhteistyö ja keskinäinen solidaarisuus ympäristön suojelemiseksi<sup>119</sup>.” Jaottelu on siis hyväksytty ja tunnustettu valtiollisessa asiakirjassa, joten sen voidaan katsoa soveltuvat tutkimukseen. Luokittelun avulla sekä uhkakuvamallit, kokonaisturvallisuuden mallin toiminnot ja tehtävät sekä selontekojen teksti saadaan jaoteltua tutkimusta varten. Luokittelu ja sektorijako sisältöineen on esitetty kuvassa 2.

Turvallistamisteorian analyysitasoilla keskityn tarkastelemaan valtio-yhteiskuntatasoa. Suomalainen politiikka on muuttunut yhä kansainvälisemmäksi ja muun muassa EU-jäsenyyden perusteella alueellisen ja kansainvälisen politiikan vaikutus kansalliseen päätöksentekoon on kasvanut. Kansallisen tason rajauksesta huolimatta on välttämätöntä tarkastella politiikan taustaa ja siten laajentaa käsittely myös ylemmille tasoille. Primääriaineistona toimivat selonteot käsittelevät alussa kansainvälistä turvallisuusympäristöä ja uhkakuvia. Aineistoa ei siis tarvitse laajentaa, vaan tarkastellaan samalla myös perusteita ja laajempaa länsimaista turvallisuuspolitiikan ja uhkakuvien muutosta. Tarkastelujaksolla sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen raja on muuttunut ja vanhasta jaosta on pyritty eroon laajentamalla puhunutta kokonaisturvallisuuteen. Turvallisuuspoliittisten selontekojen lisäksi on laadittu lukuisia alemman tason asiakirjoja, jois-

---

<sup>117</sup> Buzan et al. (1998), s 5–8.

<sup>118</sup> Laitinen (1999), s. 108–110.

<sup>119</sup> VNS 1/1995, s. 11.

sa käsitellään laajan turvallisuuden osa-alueita. Tämä kehitys on johtanut siihen, että pääasiakirja on muuttunut yhä yleisemmäksi ja tiiviimmäksi.

Sektori	Uhkamalli, häiriötilanne tai turvallisuuspoikkeama	Yhteiskunnan elintärkeä toiminto
Sotilaallinen	Sotilaallisen voiman käyttö	Puolustuskyky
Ympäristöllinen	Ympäristöuhat, Luonnon aiheuttamat onnettomuudet	Sisäinen turvallisuus (osittain)
Taloudellinen	Taloudelliset uhat, Logistiikan ja talouden häiriöt	Talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus
Yhteiskunnallinen	Rikollisuus, terrorismi ja väestöliikkeet; Suuronnettomuus, Informaatioverkot ja energian saanti, Väestön hyvinvointi ja toimeentulo	Sisäinen turvallisuus, Väestön toimintakyky ja palvelut
Poliittinen	Poliittinen, taloudellinen tai sotilaallinen painostus, Informaatiovaikuttaminen	Johtaminen, Kansainvälinen ja EU-toiminta, Henkinen kriisinkestävyys

Kuva 2. Tutkimusaineiston luokittelu sektoritarkastelua varten.

Sotilas sektorilla objekti on valtio tai poliittisen järjestelmän osa. Perinteisen näkemyksen mukaan valtion tehtävänä on puolustaa aluettaan ulkopuolisilta hyökkäyksiltä ja voimalliselta pakottamiselta.<sup>120</sup> Tämä tehtävä on yksin Puolustusvoimien vastuulla ja siten jako on selkeä. Puolustusvoimat osallistuu virka-avun, viranomaisyhteistyön ja kriisinhallinnan kautta muihin sektoreihin. Booth kuvaa kaikki voimallista pakottamista edellyttävät tehtävät tähän kuuluviksi ja näin ollen esimerkiksi poliisi voidaan sijoittaa sotilaalliseen sektoriin, mutta tässä tutkimuksessa se sijoittuu yhteiskunnalliseen sektoriin osana sisäistä turvallisuutta.<sup>121</sup> Tässä tutkimuksessa sektorissa käsitellään sotilaallinen uhka ja toiminnoista puolustuskyky.

Ympäristösektorilla kohde voi olla yksittäisestä lajista tai alueesta aina ilmastoon ja biosfääriin suojelemiseen asti<sup>122</sup>. Ympäristösektorin uhkat ovat moninaisia jakautuen sekä laajoihin että paikallisiin ja äkkinäisistä hitaasti kehittyviin. Ilmastomuutos on noussut keskeiseksi, mutta luonnon aiheuttamat onnettomuudet ja ympäristöuhat laajasti kuuluvat uhkiin. Sektoriin voivat kuulua myös ekosysteemin häiriöt, energiaongelmat, populaatioon liittyvät ongelmat, ruokaongelmat, taloudelliset ongelmat ja kansalaisten epäsopeus<sup>123</sup>. *Think global, act local* -ajattelu toimii ympäristösektorilla, sillä toiminta perustuu yksilöiden ja paikallisen tason toimintaan<sup>124</sup>. Ympäristöllisen sektorin toiminta on osa sisäistä turvallisuutta.

<sup>120</sup> Buzan Barry: *People, States & Fear: an agenda for international security studies in the post -Cold War era*. Second Edition, Harvester Wheatsheaf, New York 1991, s. 277.

<sup>121</sup> Booth (2007), s. 162.

<sup>122</sup> Buzan et al. (1998), s. 21–23.

<sup>123</sup> Buzan et al. (1998), s. 74–75.

<sup>124</sup> Buzan et al. (1998), s. 78.

Taloussektori käsittelee kansalliseen tai verkostoitumisen kautta globaaliin talouteen kohdistuvia uhkia<sup>125</sup>. Teorian mukaisesti yritykset toimivat osana liberaalia taloutta eikä niitä siten voi turvallistaa. Ainoan poikkeuksen muodostavat strategiset sotateollisuuden yritykset.<sup>126</sup> Buzan kuitenkin tunnustaa taloudellisen laman yhdeksi valtion uhaksi<sup>127</sup>. Teorian laatimisen jälkeen globaali taloudellinen riippuvuus on kasvanut ja maailmantalous on hyvin herkkä erilaisille häiriöille, joten valtion harjoittama taloudellinen ohjaus voidaan osin perustella myös kansalaisten turvaamisena. Sektorin uhkina käsitellään talouden ja logistiikan häiriöt sekä koko huoltovarmuuden, mikä on samassa toiminnossa kuin infrastruktuuri ja palvelut.

Yhteiskunnallisesti uhatuksi koettu kohderyhmä voi olla hyvin monimuotoinen, kuten klaani, kansa, sivilisaatio, uskonto tai rotu<sup>128</sup>. Valtiollisesti merkittäviä viiteryhmiä ovat erilaiset vähemmistöt tai muuten määritellyt ryhmät kuten heikkotuloiset. Yhteiskunnallisen sektorin osalta toiminta painottuu helposti inhimilliseen ja sosiaaliseen turvallisuuteen pyrkimyksenä turvata riittävä työllisyys, tulotaso sekä omavaraisuus.<sup>129</sup> Tämän sektorin osalta olen joutunut muuttamaan alkuperäistä teoriaa eniten. Tässä tutkimuksessa yhteiskunnallisen sektori on rajattu käsittelemään suomalaisia yleisesti ja heidän turvallisuuttaan ja hyvinvointiaan valtion näkökulmasta. Teorian alkuperäinen sosiaalinen näkemys jää siis hieman toissijaiseksi, eikä sitä tuoda esiin, vaikka esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudet ovat keskeinen osa yhteiskuntaa. Niiden toiminta ei kuulu kansalliseen turvallisuuspolitiikkaan, vaikka sitä sivutaan varautumisessa. Uhkamalleista käsitellään koko sisäinen turvallisuus pois lukien ympäristö, eli rikollisuudesta ja terrorismista väestön hyvinvointiin ja peruspalveluihin.

Poliittisella sektorilla käsitellään suuria eksistentiaalisia kokonaisuuksia kuten valtion olemassaoloa, sen tunnustamista ja poliittisen järjestelmän toimivuutta<sup>130</sup>. Poliitikot johtavat valtion suunnittelua ja toimintaa, joten sektori on muita laajempi, kattavampi ja kauaskantoisempi. Muutokset joko turvallisuusympäristössä tai taloudessa aiheuttanevat muutoksia toiseen vaalien kautta vaihtuvien tekijöiden muuttumisen myötä. Varsinkin poliittisen sektorin asioissa viestinnän ja median rooli korostuu. Uhkamalleista käsitellään painostuksen eri lajit sekä tarkastellaan johtamista, resilienssiä ja kansainvälistä toimintaa yleisesti.

---

<sup>125</sup> Buzan et al. (1998), s. 21–23.

<sup>126</sup> Buzan et al. (1998), s. 100.

<sup>127</sup> Buzan (1991), s. 130–135.

<sup>128</sup> Buzan et al. (1998), s. 123.

<sup>129</sup> Buzan (1991), s. 245.

<sup>130</sup> Buzan et al. (1998), s. 144.



## 2.2 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmäni on laadullinen sisällönanalyysi. Menetelmän heikkoutena nähdään yleisesti tutkijan oman analyysin ohuus koska suoria lainauksia on suhteellisen paljon tekstin seassa ja tutkijan oma ääni jää vähemmälle.<sup>131</sup> Analyysissä on pyrittävä tiivistämisen ja kuvailun sijaan analysoimaan ja tulkitsemaan tutkimusongelmassa ja -kysymyksissä esitettyjä asioita. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan taustoilla on merkitystä eikä täydelliseen objektiivisuuteen päästä. Tieteellistä läpinäkyvyyttä tuo tutkijan itsensä määrittäminen suhteessa tutkimuksen kohteeseen ja pohdittava omaa ymmärrystä, näkemystä ja taustatietoa tutkimuskohteesta.<sup>132</sup> Tutkimusprosessin alussa kirjoitin johdannossa esittelemäni premissit. Ne eivät ole tutkimustyötä ohjaavia, vaan kulkevat tutkimuksessa mukana ja päätännässä kommentoin niiden toteutumista. Tämä on samalla avoin tapa työskennellä, sillä tutkija esiymmärrys tulee näin ilmi.

Aineistoa analysoitaessa pyrin sisällönanalyysiin, en sisällön erittelyyn. Sisällön erittelyssä tarkoituksena on kuvata aineistoa kvantitatiivisesti esimerkiksi laskemalla tiettyjen sanojen määriä tai asioiden esiintymisosuuksia.<sup>133</sup> Tutkimustehtävän ja käytössä olevan aineiston perusteella määrällinen tutkimus ei olisi soveltunut käytettäväksi. Määrällistä tutkimusta voitaisiin hyödyntää osana tutkimusta, esimerkiksi analysoimalla aineistosta erilaisten sanojen esiintymistä. Pelkät luvut eivät riitä, vaan ne tulisi avata, jotta tuloksena olisi jonkinlainen syy-seuraus-suhde tai jokin muutostrendi. Määrällinen tutkimus voisi tuoda enemmän lisäarvoa retoriikkaan ja kerrontaa painottuvaan diskurssianalyysiin, jossa painopiste on kerronnassa ja sen yksityiskohdissa.<sup>134</sup> Vaikka turvallistamisteoriaa käytetään yleisesti juuri diskurssien tutkimisessa, toimii se myös sisällönanalyysissä. Kahden eri menetelmän käyttämistä, eli menetelmätriangulaatiota, olisi ollut mahdollista käyttää, mutta olen keskittynyt vain yhteen menetelmään rajallisen tilan ja aiheen laajuuden takia.<sup>135</sup> Menetelmällisesti voitaisiin puhua myös lähiluvusta, joka on diskurssianalyysin ja sisällönanalyysin sovellutus, mutta ei sisällä metodologista taustaa ja on siten yksinkertaisempi käyttää omassa tutkimuksessa.<sup>136</sup> Asiakirjat ovat osa diskurssia ja niitä voitaisiin tutkia diskurssianalyysillä. Sitä käytettäessä tutkimuksen painotus siirtyisi liikaa siihen miten

<sup>131</sup> Eskola, Jari & Juha Suoranta: *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere 2005, s. 32–33.

<sup>132</sup> Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki 2002, s. 18–22; Buzan et al. (1998), s. 29–31.

<sup>133</sup> Tuomi & Sarajärvi (2002), s. 95–99.

<sup>134</sup> Eskola & Suoranta (2005), s. 193–199; Hirsjärvi, Sirkka; Pirkko Remes & Paula Sajavaara: *Tutki ja kirjoita*. Tammi, Helsinki 2016, s. 225–226.

<sup>135</sup> Eskola & Suoranta (2005), s. 70.

<sup>136</sup> Eskola & Suoranta (2005), s. 187–188.

asioista on kirjoitettu sisällön sijaan. Poliittisen prosessin ja konsensuksen jälkeen kirjoitettu dokumentti ei tarjoa diskurssianalyysille niin paljon käsiteltävää kuin esimerkiksi puheet.<sup>137</sup>

Tutkimusprosessi on alkanut tiedonintressin ja tieteenfilosofisten perusteiden määrittelystä, aiempaan tutkimukseen perehtymisestä ja teoriaperustan kartoituksesta. Aihealueeseen ja aiempaan tutkimukseen perehtymisen myötä tutkija löytää itselleen tiedonintressin ja osaa sovittaa tutkimuksensa osaksi aiempia tutkimuksia joko täydentäen tai jatkaen niitä.<sup>138</sup> Tässä työssä käytettävät tutkimusmenetelmät ovat laadullinen sisällönanalyysi sekä hermeneuttinen analyysi. Laadullinen sisällönanalyysi on yleinen aineiston analyysimenetelmä, jota voidaan käyttää laajasti kaikessa laadullisessa tutkimuksessa<sup>139</sup>. Se mahdollistaa aineiston säännönmukaisen käsittelyn johtopäätöksiä varten. Sisällönanalyysi on yleensä yksinkertainen toteuttaa, eikä sen käyttö itsessään tuo tutkimukselle ansioita. Valitettavan usein menetelmällä tehty tutkimus jää pin-tapuoliseksi eikä tieteellinen päättely ja analyysi etene kiitettävälle tasolla.<sup>140</sup> Rantapelkonen ja Koistinen kuvaavat sisällönanalyysiä yksittäiseksi metodiksi tai väljäksi kehykseksi, jota voidaan hyödyntää erilaisissa analyysikonaisuuksissa. Väljän muotonsa mukaan se kattaa lähes kaiken laadullisen tutkimuksen erityylisten tiedon ja sisällön sanallista kuvaamista.<sup>141</sup>

Sisällönanalyysi voidaan toteuttaa kolmella tavalla: aineistolähtöisesti, teorialähtöisesti tai teoriasidonnaisesti. Tässä tutkimuksessa käytetään teorialähtöistä eli deduktiivista päättelyä. Päättely tapahtuu yleisestä yksittäiseen käyttämällä teoriaa analysoinnin pohjana. Päättelyn tulos eli johtopäätös on siten totuuden säilyttävä eli looginen seuraus premisseistä<sup>142</sup>. Tutkimuksen olisi voinut toteuttaa myös induktiivisesti eli aineistolähtöisesti, jolloin päättely olisi edennyt yksittäistapauksista yleisiin väitteisiin. Kolmas vaihtoehto olisi ollut yhdistää kahta edellä mainittua teoriasidonnaisella eli abduktiivisella päättelyllä. Induktiivisessa päättelyssä aineisto korostuu ja löydösten pohjalta on tarkoitus luoda tai arvioida jotain mallia tai teoriaa. Abduktiivisessa päättelyssä aineisto ja teoria vuorottelisivat, eli aineiston analysoidaan sekä teorian että yksittäisten havaintojen kautta. Valitsemassani teorialähtöisessä mallissa analysointi perustuu tiukasta teoriasta saatuun luokittelurunkoon. Olisin voinut käyttää myös abduktiivista menetelmää, mutta halusin pitää teorian työn keskiössä ja yksinkertaistaa tutkimuksen toteutusta.<sup>143</sup>

<sup>137</sup> Hirsjärvi, Remes & Sajavaara (2016), s. 225–226

<sup>138</sup> Sirén & Pekkarinen (2017), s. 2.

<sup>139</sup> Tuomi & Sarajärvi (2002), s. 107–108.

<sup>140</sup> Salo, Ulla-Maija: Simsalabim, sisällönanalyysi ja koodaamisen haasteet, *Umpikujasta oivallukseen - Refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa*. Sanna Aaltonen & Riitta Högbäck (toim.), Tampere University Press, Tampere 2015, pp.166–190, s. 166–168.

<sup>141</sup> Rantapelkonen & Koistinen (2016), s. 103.

<sup>142</sup> Haaparanta & Niiniluoto (2016), s. 100–101.

<sup>143</sup> Kananen, Jorma: *Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä*. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä 2017, s. 35–36, Eskola & Suoranta (2005), s. 151–152, Haaparanta & Niiniluoto (2016), s. 100–104.

Koska aineisto on termien, rakenteen ja sisällön osalta muuttunut tarkastelujakson aikana, on analyysirungon vakioiminen dokumenttien tarkastelua varten tutkimuksen luotettavuutta parantava tapa. Jos tutkimus olisi toteutettu aineistolähtöisesti, olisi tutkijalla suurempi haaste edellä mainittujen muutosten oikeellisuuden varmentamisessa. Nyt dokumentteja käsitellään rinnakkaisina, toistensa kaltaisina asiakirjoina eikä termien pieniin muutoksiin itsearvoisesti puututa. Useat muutokset johtuvat joko sisällön tai termin muuttumisesta eli niitä ei voi sivuuttaa analyysissä. Aineistolähtöisessä tutkimuksessa olisin lajitellut havaintojani luokkiin ja yhdistänyt ne yhä tiiviimmiksi yläluokiksi. Ilman teoriaa tutkimus olisi voinut luoda uutta tietoa rakenteesta, valitsemalla tapa keskittyä sisällön analysointiin. Analyysi yksin ei riitä, vaan saadut tulokset tulee esittää joko mallina tai sitoa ne olemassa olevaan teoriaan. Valitsemallani lähestymistavalla tutkimus voidaan sijoittaa laajempaan tieteelliseen kenttään osana turvallistamisteorian tutkimuksia ja arvioida miten turvallistaminen ilmenee suomalaisessa turvallisuuspolitiikassa. Vaikka turvallistamisteoria ei suoraan sovellu aineiston analysointiin luokkien ja sektorien eroista johtuen, on sen käyttö kuitenkin huomattavasti aineistolähtöistä objektiivisempaa, vaikka myös tässä tapauksessa tutkija tekee valintoja luokittelussa.<sup>144</sup>

Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan vaikutusta ei voida sulkea pois vaan hänen taustansa näkyy vääjäämättä itse tutkimuksessa. Tutkijan tekemät rajaukset, tiivistelmät ja luokittelut ovat kaikki subjektiivisia vaikka ammattimainen tutkija pyrkii mahdollisimman analyttiseen tutkimusotteeseen. Tutkijan taustan ja esiymmärryksen vaikutus tutkimuksella on hyvä tiedostaa, sillä ennakkokäsitysten muuttaminen ja hylkääminen voivat olla vaikeita ja siten vaikuttaa tutkimustuloksiin. Ennako-olettamukset eli premissit eivät saa ohjata tutkimusta, vaan tutkijan on oltava subjektiivinen.<sup>145</sup>

Koska kirjoittaminen nähdään osana tutkimusprosessia, tutkijan käsitys syvenee kirjoittamisen aikana ja teksti muokkautuu *hermeneuttisen spiraalin* tavoin kohti lopullista muotoaan. Analysointi etenee joko kronologisessa tai temaattisessa järjestyksessä ja työn edetessä, kun tutkijan tietämys kasvaa, tulee tarve palata ja täydentää aiemmin kirjoitettua uusien havaintojen perusteella. Samalla aiemmin kirjoitettua tekstiä on tarve tiivistää kun havainnot yhdistyvät ja analyysi etenee yksittäisistä havainnoista suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja kehitystrendeiksi. Kirjoittaminen on siten kumulatiivista, kun sekä ajallinen että teemallinen tieto kasvaa tutkimuksen edetessä. Tutkija voi sortua joko liian yksityiskohtaiseen esitystapaan, jossa suorat lainaukset ja

---

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Eskola & Suoranta (2005), s. 19–20.

esimerkit ovat liian määräävässä asemassa tai liian yleiseen, pelkistettyyn ilmaisuun, jossa esimerkkejä ja tapauksia ei juuri ole.<sup>146</sup> Tutkimuksen syventyessä aiheesta päästään kuvailusta syvemmille tasoille ilmiön ymmärtämisen ja soveltamisen tasolle.<sup>147</sup> Laadullinen tutkimus antaa mahdollisuuden selittää kattava kuvaus tutkittavasta asiasta. Laadullinen tutkimus on joustavampi ja tarjoaa tutkijalle erilaisia polkuja ja mahdollisuuksia. Näin ollen tutkimus ei ajaudu umpikujaan, tai ainakin sieltä pääsee useaa reittiä pois. Toisaalta menetelmän suoma vapaus voi johtaa vaikeuteen tehdä olennaiset valinnat ja rajaukset ja tutkimus paisuu ja johtaa toisenlaisiin ongelmiin.<sup>148</sup>

Tutkimukseen valitaan yleensä jokin näkökulma jonka kautta aihepiiriä tarkastellaan. Näin tutkijan on helpompi pysyä objektiivisena kun näkökulma on määritelty jo aiemmin tiedeyhteisössä<sup>149</sup>. Laadullinen tutkimus soveltuu parhaiten jos tutkittava kohde on uusi tai sitä ei ole juuri tutkittu aiemmin, siitä halutaan syvälinen näkemys tai hyvä kuvaus tai luoda uusia teorioita<sup>150</sup>. Laadullinen tutkimus toimii siis eräänlaisena avajana, ilmiön selittäjänä, ennen kuin sen perusteella tutkimusta syvennetään toisella laadullisella tai asiaan pureudutaan määrällisellä tutkimuksella<sup>151</sup>. Käyttämällä valmista teoriaa, voidaan tarkastella sen soveltumista tutkimusaineistossa ja siten todeta teorian paikkansapitävyys tai poikkeavuus.

Aineiston rajauksen takia jokin tutkittavan ilmiön keskeinen osa voi jäädä vähemmälle huomiolle tai kokonaan pois otannasta. Soveltamalla aineistotriangulaatiota eli käyttämällä monista eri lähteistä hankittua aineistoa voidaan katveita pienentää ja saada asiasta kattavampi aineisto.<sup>152</sup> Tämä tutkimus perustuu valtiohallinnon asiakirjojen analysointiin, eikä siten tarjoa mahdollisuutta täydentää aineistoa. Laajentamalla tarkastelu koskemaan myös turvallisuuspoliittista keskustelua, asiakirjojen laadintaprosessia, erilaisia analyyssejä ja uutisia saataisiin aineistosta huomattavasti laajempi ja siten tulokset voisivat poiketa tästä tutkimuksesta. Nyt tarkasteltavat asiakirjat on laadittu poliittisessa ohjauksessa yhteisen konsensuksen kautta, joten sisältö on yleisesti hyväksyttyä ja esittää valtion virallista kantaa. Eri puolueilla ja toimijoilla on omat in-

<sup>146</sup> Alasuutari, Pertti: *Laadullinen tutkimus*. Vastapaino, Tampere, 3.painos 2001, s. 262–263.

<sup>147</sup> Seitamaa-Hakkarainen, Piritta: *Kvalitatiivinen sisällönanalyysi*, 19.5.2014, [<https://metodix.fi/2014/05/19/seitamaa-hakkarainen-kvalitatiivinen-sisallon-analyysi/>] luettu 20.5.2018; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara (2016), johdanto.

<sup>148</sup> Kananen, Jorma: *KVANTTI - Kvantitatiivisen opinnäytetyön kirjoittamisen käytännön opas*. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä, 2011, s. 16–17; Haaparanta & Niiniluoto (2016), s. 110–119.

<sup>149</sup> Karisto, Antti & Ullamaija Seppälä: *Maukas gradu: valmistusvihjeitä tutkielman tekijöille*. Vastapaino, Tampere 2004, s. 35–38.

<sup>150</sup> Kananen (2011), s. 16; Kananen (2017), s. 32–34.

<sup>151</sup> Kananen (2017), s. 38.

<sup>152</sup> Kananen (2017), s. 177–178, Eskola & Suoranta (2005), s. 69.

tressinsä, jotka eivät pääse kootussa dokumentaatioissa esiin, mutta esimerkiksi valiokuntien työskentelyssä eriävät mielipiteet kirjataan ylös.

Aineiston keräämisen jälkeen alkaa sen reflektiivinen lukeminen ja aineistoon perehtyminen. Tavoitteena on hankkia aineistosta laaja yleiskuva ilman spesifiä käsitteellistämistä. Aineiston luokittelun kategorioiden määrittelytyö voidaan toteuttaa lukemisen rinnalla. Yleiskuvan luomisen jälkeen tutkittava asia on syytä asettaa kontekstiin eli asemoida se osaksi suurempaa kokonaisuutta ja hahmottaa siihen välillisesti ja suoraan vaikuttavat asiat. Täten viitekehys täydentyy ja tutkijan ymmärrys oman tutkimuksen viitekehäksen rakentumisesta ja rajauksista muodostuu. Tutkimuksen saattamiseksi selittävästä syvällisemmälle tasolle kontekstin ymmärrys on välttämätöntä. Syy-seuraus -suhteet ja suuret trendit taustoineen riittävästi perusteltuna tuovat tutkimukselle sen ansiot. Sisällönanalyysillä aineisto on tarkoitus jakaa erilaisiin luokkiin ja kategorioihin ja esittää aineiston keskeinen sisältö niiden avulla. Mitä syvällisemmäksi luokittelu etenee, sitä lähempänä se on määrällistä tutkimusta.<sup>153</sup>

Tekstin luokittelu ja kategorisointi alkaa esiyymmärryksen ja aiempien teorioiden pohjalta. Luokittelun avulla tutkija pääsee tekstin analysoinnissa kuvailua syvemmälle aina taustoihin ja seurauksiin asti. Relevanttien kohtien yhdistely eli klusterointi kokoaa tekstin aiheittain yhteen. Tutkijan tekemien yhdistelyjen avulla saadaan esitettyä keskeisiä havaintoja tutkittavasta aiheesta. Yhteisten ja keskeisten asioiden löytyminen syventää tuloksia. Lopuksi laaditaan koko aineistoa käsittelevä yhteenveto ja karsitaan tekstistä irralliset ja irrelevantit kohdat pois ja arvioidaan omaa tutkimusta kriittisesti hyödyntäen mahdollista ulkopuolista palautetta.<sup>154</sup>

Edellä käsitellyn hermeneuttisen spiraalin ajatuksena ei ole suunnittelematon siirtyminen vaiheesta toiseen, vaan analysoinnin sisäinen varmentaminen. Esitietämyksen ja aineiston tulisi olla kasassa ennen analysoinnin aloittamista. Vaikka alkuun on valinnut yhden tavan, ei tutkijan tule sulkea silmiään joko aineistosta tai teoriasta nousevilta havainnoilta tutkimuksen edetessä.<sup>155</sup> Analyysin lopputuloksena aineisto on tiivistynyt, mutta se tulee esittää pohjalla olevan teorian tai hypoteesin perusteella tiivistetyksi ja tuoda esille olennaisimmat seikat aiheesta.

Aineiston analyysissä luettua tekstiä luokitellaan teorian mukaisesti kronologiseen järjestykseen. Teorian ympärille muodostuvan luokittelun ulkopuolelle jäävä sisältö rajautuu ulos eikä sitä käsitellä. Kun aineisto on käyty läpi, voidaan havaintoja yhdistellä suuremmiksi kokonai-

<sup>153</sup> Tuomi & Sarajärvi (2002), Alasuutari (2001), s. 34–40.

<sup>154</sup> Ibid.

suuksiksi, jolloin painotuksen nousevat paremmin esiin ja yksittäishavainnot jäävät toisarvoisiksi. Analysoinnin ohessa tehdään merkintöjä ja muistiinpanoja, jotta viitteet ja havainnot eivät huku tutkimuksen edetessä. Osakokonaisuuksien valmistuessa niistä kirjoitetaan tiivistelmiä, joita muokataan kun pieniä kokonaisuuksia yhdistetään edelleen. Kirjoittamisvaiheessa aineistoon on hyvä palata, jotta voidaan varmistua havaittujen trendien alkamisesta ja päättymisestä sekä siitä miten sisältö on muuttunut aikajakson kuluessa. Tutkimuksen kannalta keskeisten esimerkkien ja tapausten nostaminen parantaa luettavuutta, mutta muuten on pyrittävä reductoimaan eli pelkistämään tekstiä sekä tiivistämällä että purkamalla sitä osakokonaisuuksiin. Tekstin ryhmittely eli klusterointi parantaa rakennetta ja helpottaa sekä lukijaa että tutkijaa. Kirjoittamisen edetessä korostetaan aineistossa esille nousseita kohtia ja jätetään yksittäis-maininnat vähemmälle huomiolle eli abstrahoidaan tekstiä. Tätä jatketaan niin pitkälle kun se on mahdollista.<sup>156</sup>

### 2.2.1 Laadullinen sisällönanalyysin soveltaminen tässä tutkimuksessa

Tämän tutkimuksen aineistona ovat valtioneuvoston laatimat keskeiset turvallisuus- ja puolustuspoliittiset asiakirjat kuten turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiat vuosien 1991 ja 2018 väliltä. Laajan aineiston riittävän syvällisen käsittelyn saavuttamiseksi laadullinen sisällönanalyysi on paras keino. Selontekojen tarkoitus on määrittää suuntaviivat politiikalle noin neljäksi vuodeksi, joten muodoksi on valikoitunut selkeä tahdonilmaus ja koruton kieli. On kuitenkin huomioitava, että valitut asiakirjat muodostavat vain osan, vaikkakin keskeisen, Suomen turvallisuuspoliittisesta keskustelusta ja toiminnasta. Varsinkin nykyisin maailman muutos on niin suuri, että selonteko ehtii muuttua, jopa vanhentua ennen seuraavan julkaisua. Aineiston rajauksesta huolimatta nyt käsiteltävä asia saadaan käsiteltyä kattavasti.

Työn primääriaineiston muodostavat Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot vuosien 1995 ja 2012 välillä, vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, vuoden 2017 puolustusselonteko sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiat (YETTS) vuosilta 2003 ja 2006, yhteiskunnan turvallisuusstrategiat (YTS) vuosilta 2010 ja 2017 sekä kansalliset riskiarviot vuosilta 2015 ja 2018. Aineisto on hankittu sähköisesti suoraan vastuuministeriöiden internet-sivuilta ja sitä voidaan pitää täysin luotettavana. Vaikka aineisto on muuttumatonta, on syytä huomioida, että julkaisut edustavat vain silloisen enemm-

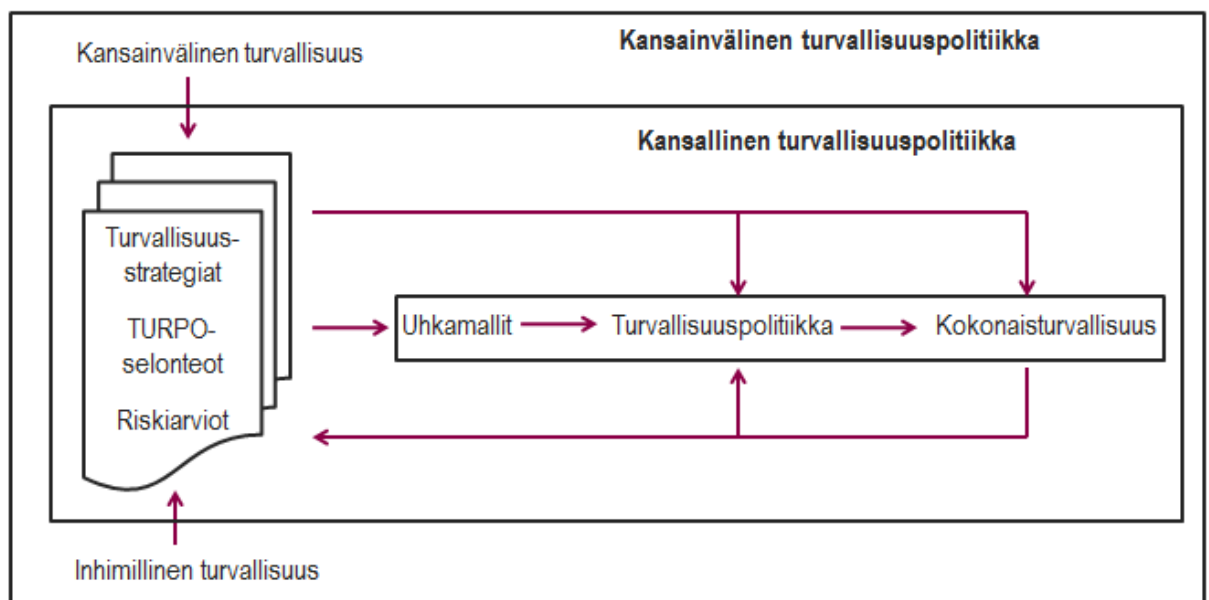
<sup>155</sup> Eskola, Jari & Juha Suoranta: *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere 1998, luvut 1-2.

<sup>156</sup> Tuomi & Sarajarvi (2002), s. 102–116.

tön hyväksymää kantaa, eikä valmisteluiden aikainen kommentointi käy ilmi. Vaikka turvallisuuspolitiikassa on vallinnut suuri konsensus halu, ovat julkaisut aina kompromisseja eri osapuolten painottaessa toisistaan eroavia intressejä ja uhkia sekä tulevaisuuden visioita. Aineiston käsittelyssä ja tutkimuksessa on huomioitava, että käsitteet, termit ja sisällöt ovat muuttuneet paitsi nimen niin myös sisällön osalta eivätkä muodosta täten automaattista jatkumoa.

### 2.3 Viitekehys ja tutkimusasetelma

Tämä työ keskittyy tarkastelemaan turvallisuuspoliittisten selonteiden kautta suomalaisen kokonaisturvallisuuden, uhkien ja varautumisen muutosta ja turvallistamista kylmän sodan jälkeen. Valtioneuvoston asiakirjat antavat kansalliselle turvallisuuspolitiikalle suuntaviivat ja ovat viesti sekä omalle yhteiskunnalle että muille valtioille. Aineisto käsittelee suomalaista turvallisuuspolitiikkaa esitellen kansainvälisen turvallisuusympäristön ja maailman muutokset ja vaikutukset kansalliseen politiikkaan. Turvallisuusstrategiat puolestaan käsittelevät myös valtiollisen tason alemmaa turvallisuutta ja varautumista. Konkreettinen yksilöitä ja kuntia hyödyttävä tieto on ministeriöiden laatimissa strategioissa ja ohjeissa, joilla eri toimialoja ja sektoreita ohjeistetaan. Koko aineisto luokitellaan turvallistamisteorian perusteella laaditun mallin mukaisesti ja sektoreita tarkastellaan kokonaisturvallisuuden, uhkakuvien ja turvallistamisen löytämiseksi.



Kuva 3. Tutkimuksen viitekehys.

Sisällön analyysiä varten turvallistamisteorian perusteella tehtyä sektorijakoa käyttäen aineisto luokitellaan viiteen sektoriin. Sektorit sisältävät sama aihepiiriä käsittelevän kokonaisuuden. Sektoreihin jaettua aineistoa analysoidaan sekä kronologisesti että temaattisesti. Kuvassa 3 näkyy tutkimuksen keskeinen viitekehys. Suomalainen turvallisuuspolitiikka seuraa kansainvälisen

turvallisuuspolitiikan kehitystä ja muutoksia. Tarkastelujaksolla myös yksilöiden näkemys on kasvanut, joten ohjausta tulee myös alemmilta tasoilta. Turvallisuuspoliittiset asiakirjat sekä ohjaavat että kuvaavat toteutettavaa politiikkaa. Ne eivät päivity kerralla vaan vuorotellen, jolloin niiden välillä tapahtuu muutoksia ja kehitystä, joista osa on suunniteltua ja osa ulkoisista seikoista aiheutunutta. Tätä pyritään kuvaamaan kuvassa näkyvien vaikutusnuolien avulla.



### 3 SUOMALAINEN KOKONAISTURVALLISUUDEN MALLI

*”Olemme siirtyneet pelkästään sotilaiden huolena olleesta maanpuolustuksesta yhteiskunnan eri alat kattavaan poikkeusolojen varautumis- ja kriisinhallintajärjestelmään.” - Jan Klenberg<sup>157</sup>*

#### 3.1 Maanpuolustukseen liittyvän poliittisen prosessin kehitys

Kokonaismaanpuolustuksen, kuten se nykyisin käsitetään, voidaan katsoa syntyneen vasta sotien jälkeen. Itsenäisyyden alkuvuosina toimeenpantiin puolustusrevisioni<sup>158</sup> sekä puolustusneuvostoja, mutta ne keskittyivät yksinomaan sotilaalliseen varustamiseen. Puolustusneuvosto aloitti toimintansa vuonna 1931. Niukat resurssit, konsensuksen puute ja sisäiset näkemuserot turvallisuuspoliittisen tilanteen kiristymisestä haittasivat löydettyjen puutteiden korjaamista ja varautuminen jäi heikoksi. Maatalousyhteiskunta ei ollut altis häiriöille koska omavaraisuus oli korkea ja ihmiset asuivat maaseudulla. Jälkipolville riittämätön varustus on tullut tutuksi vas-tuuministeri Cajanderin nimellä, vaikka hän itse yritti sinnikkäästi ajaa varustautumista.<sup>159</sup>

Sodan aikana valtaosa kansallisista resursseista käytettiin Puolustusvoimien ohjauksen mukaisesti. Sotilailla oli joko suuri vaikutus päättäjiin tai he olivat itse mukana päätöksenteossa. Tätä mallia purettiin vähitellen sotien päätyttyä. Revisio piti puolustusneuvostoa tarpeellisena, koska puolustuslaitoksen rauhanaikaisessa toiminnassa ja sodanaikaisen maanpuolustuksen valmisteluissa esiintyy usein periaatteellisia, koko valtakuntaa koskevia kysymyksiä<sup>160</sup>. Sotilasedustajat esittelisivät ministereille ja presidentille puolustuksen asioita, päätöksenteon pohjaksi. Puolustusvoimien tehtävät, resurssit ja realiteetit olivat sotilaille selvät, mutta poliitikoiden eriävät näkemykset sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhista erosivat toisistaan, aivan kuten vielä tänäkin päivänä.<sup>161</sup> Poliitiikan vaihteluiden vaikutus puolustuksen toimintaan pyrittiin tasapainottamaan

<sup>157</sup> Klenberg, Jan. Puhe 115. Maanpuolustuskurssin avajaisissa. 8.3.1990. Holopainen, Pekka; Kalle Liesinen & Erkki Paukkunen (toim.): *Amiraalin aika: Amiraali Jan Klenberg Puolustusvoimain komentajana 1990–1994*. Puolustusvoimien tukisäätiö, Vammala 1994, s. 24.

<sup>158</sup> Tehtävänä oli tutkia *”puolustusjärjestelyn tarkoituksenmukaisuutta sekä tehdä ehdotuksensa sen uudesti järjestelyksi mikäli aihetta siihen katsottaisiin olevan.”* Hägglund, Gustav: *Parlamentaariset puolustuskomiteat. Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 39, 1981, pp. 120–151, s. 121.

<sup>159</sup> Kaarnola, Jorma: *Puolustusneuvosto. Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 31, 1973, s. 291–293.

<sup>160</sup> Tervasmäki, Vilho: *Puolustusvoimat Suomen valtiokoneiston osana. Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 12, 1954, pp. 78–121, s. 107.

<sup>161</sup> Tehtävät olivat ulkopuolisten hyökkäysten torjuminen ja sisäisen järjestyksen ylläpitäminen.

Puolustusneuvostossa, joka toimisi pidemmän aikavälin suunnittelutyössä. Neuvosto myös lisäisi poliitikkojen tietoisuutta sotilasasioista jo rauhan aikana.<sup>162</sup>

Ensimmäisinä vuosinaan ministereillä ei ollut enemmistön tukea ja se haki vielä muotoaan.<sup>163</sup> Vuonna 1957 puolustusneuvosto asetettiin ”ylimmäksi neuvoa-antavaksi ja suunnittelevaksi elimeksi sekä presidentin neuvottelukunnaksi valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa.<sup>164</sup> Valmistelevalta roolista huolimatta sen asema oli keskeinen, sillä kaikilla jäsenillä oli toimeenpanovalta omilla hallintoaaroillaan.<sup>165</sup> Tämä mahdollisti tehokkaan toiminnan suunnittelusta toteutukseen kaikissa maanpuolustuksellisissa asioissa. Puolustusneuvoston henkilöstön tehtävät sijoitettiin pääministerin alaiseen, Pääesikuntaan kuuluvaan sihteeristöön, jolla oli laajat resurssit. Sihteeristö hoiti tehtävää oman viran ohella, mutta ministeriöiden välinen yhteydenpito hoitui tehokkaasti.<sup>166</sup> Jos asiaa ei saatu päätettyä neuvostossa, oli sen käsittely valtioneuvostossa nopeaa koska asia oli ministereille ja presidentille entuudestaan tuttu. Puolustusneuvostot koostuivat vain hallituspuolueiden edustajista, joten se ei ollut parlamentaarinen.<sup>167</sup>

Ensimmäisinä töinään neuvosto käynnisti kriisiajan organisaatioiden ja järjestelyiden yhteensovittamistyön, jotta muutos olisi saumattomampi. Tämä helpotti varautumista, sillä valmiiden organisaatioiden täydentäminen ja muuttaminen oli vanhaa mallia helpompaa. Tavoitteena oli hyödyntää sekä henkilöstöllisesti että materiaalisesti koko yhteiskunnan resurssit ja osaaminen niin sotilailta kuin siviileiltä jakamalla vastuut eri ministeriöille. Itsenäisen ja uskottavan puolustuskyvyn lisäksi maan yhteiskunnalliset toiminnot tahdottiin turvata sodan aikana ja palauttaa ne mahdollisimman pian ennalleen. Vaikka sotilaalliset uhat korostuivat varautumisessa, palveli malli myös muita yhteiskunnan poikkeusoloja.<sup>168</sup> Puolustusneuvosto toimi vuosituhannen loppuun asti. Toinen keskeinen saavutus olivat vuonna 1961 perustetut valtakunnalliset Maanpuolustuskurssit (MPK), joiden tavoitteena on antaa johtavassa asemassa oleville siviili- ja sotilashenkilöille kokonaisnäkemys Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta, parantaa yhteiskunnan eri sektoreiden yhteistoimintaa sekä edistää kokonaisturvallisuuden eri aloilla työskentelevien henkilöiden verkostoitumista<sup>169</sup>. Toimintaa on sittemmin laajennettu myös alu-

<sup>162</sup> Tervasmäki (1954), s. 117–119.

<sup>163</sup> Kaarnola (1973), s. 291–293.

<sup>164</sup> Asetus puolustusneuvostosta 137/1957 1§.

<sup>165</sup> Kaarnola (1973), s. 295.

<sup>166</sup> Kaarnola (1973), s. 295–296.

<sup>167</sup> Hägglund (1981), s. 121.

<sup>168</sup> Riipinen (2008), s. 6-10, Räisänen, Seppo: Maanpuolustuskurssit. *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 42, 1984.

<sup>169</sup> Perustettiin nimellä totaalinen maanpuolustuskurssi. Vrt. totaalinen sota ja totaalinen maanpuolustus. [<https://turvallisuuskomitea.fi/yhteistyö/maanpuolustuskurssit/>], luettu 23.3.2019.

eelliseksi sekä erikoisaloja kattavaksi, ja näin poikkeusolojen toiminta ja varautuminen on saatu jalkautettua tuhansille keskeisille toimijoille ja päättäjille.<sup>170</sup>

1970- ja 1980-luvuilla asetettiin kolme parlamentaarista puolustuskomiteaa (PPK I-III), jotka olivat keskeisessä roolissa puolustuskyvyn, eli lähinnä puolustusvoimien, kehittämisessä.<sup>171</sup> Niihin osallistui edustajia kaikista puolueista, eli ne ylittivät hallitus-oppositio -rajan. Keskeisimmät muutokset olivat henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnan perustaminen sekä Prahan kevään tapahtumien vaikutuksen yleiseen maanpuolustusvalmiuteen ja edelleen valmiuslainsäädännön kehittämiseen.<sup>172</sup> Komiteoiden pyrkimyksenä oli lisätä parlamentaarisuutta ja sitouttaa kaikki poliittiset puolueet esitysten taakse. Niiden kokoonpano noudatti eduskunnan voimasuhteita ja osallistuminen oli laajaa.<sup>173</sup> Toistuvalla prosessilla saavutettiin etuja, komiteoiden työmäärää kasvatettiin ja ne suoriutuivat niistä kiitettävästi eikä neljännelle ollut enää tarvetta.<sup>174</sup> Komiteat täyttivät puolustuksen suunnittelussa vallinneen aukon, mutta niiden täyttämä potentiaalia ei hyödynnetty. Mietintöjä ei hyväksytty eduskunnassa, vaikka sitä kuultiin laadinnan aikana. Osittain syynä lienee ollut julkisen keskustelun ja vaihtoehtojen esittämisen rajaaminen.<sup>175</sup> Laaditut 5-vuotissuunnitelmat ja pitkäjänteisyys mahdollistivat puolustuksen suunnittelun ja sotavarustehankinnat.

Komiteoiden esitykset saattoi tulkita lupauksina, vaikka pyrkimyksenä oli laatia realistinen, valtiotalouteen perustuva suositushjelma puolustusjärjestelmän kehittämiseksi. Esitetyt hankinnat toteutuivat valtaosin. Laaja parlamentaarinen osallistuminen mahdollisti turvallisuuspoliittisen konsensuksen ilman kiistelyä. Toisaalta tämä saattoi johtua vahvasta poliittisesta ohjauksesta, jolloin asiat esitettiin ylhäältäpäin valta-auktoriteetilla. Komiteoiden jälkeen toimeenpantiin yksi parlamentaarinen puolustustoimikunta vuonna 1986 ja parlamentaarinen puolustuspoliittinen neuvottelukunta vuonna 1990. Ne olivat kevyempiä kuin edeltäjänsä, sekä työskentelyltään että painoarvoltaan. Erilaisten toimielinten toiminnasta huolimatta – tai juuri siitä syystä – turvalli-

<sup>170</sup> Kolbe, Laura: *Yhteistä turvallisuutta rakentamassa maanpuolustuskurssiopetuksen ja yhdistyksen vaiheita 1961–2011*. Maanpuolustuskurssiyhdistys, Helsinki 2011; Kaarnola (1973), s. 297.

<sup>171</sup> I PPK 1970-71, II PPK 75-76 ja III PPK 79-81.

<sup>172</sup> Hägglund (1981), s. 128–129, 137–138. Henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunta lakkautettiin ja Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta perustettiin 1975. Valmiuslainsäädäntökomitea perustettiin 1977 ja jätti mietintönsä 1979. Katso Tauriainen, Pasi: Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan osuus maanpuolustusta turvallisuuspolitiikan osana koskevassa tiedotustoiminnassa ja sen kehittämisessä. *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 36, 1978. 231 - 246.

<sup>173</sup> Hägglund (1981), s. 129–130.

<sup>174</sup> Hägglund (1981), s. 145–148.

<sup>175</sup> Limnell, Jarno: *Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely?* Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos Julkaisusarja 4: työpapereita No 26, Helsinki 2008, s. 1.

suuspolitiikan doktriini säilyi varsin samanlaisena aina yya-sopimuksen kirjoittamisesta 1980-luvun loppuun<sup>176</sup>.

### 3.2 Suomalaisen varautumisen kehittyminen

Suomalainen varautuminen voidaan jakaa neljään toisistaan eroavaan vaiheeseen. Jokaisessa kehitysvaiheessa edellisen mallin havaintojen perusteella on kehitetty paranneltu malli. Ensimmäinen vaihe ajoittuu 1950- ja 60-luvuille. Silloin normaali- ja poikkeusolot olivat voimakkaasti erillään. Yhteiskunnassa valmistauduttiin perustamaan poikkeusolojen organisaatioita, mutta vasta valtakunnallisten päälliköiden annettua käsky valmiuden kohottamisesta. Perustamisen myötä kokenut ja ammattitaitoinen henkilöstö korvattiin ja normaaliolojen toimiva organisaatio rikottiin. Valmiutta ja riittävää ammattitaitoa ei saavutettaisi riittävän varmasti ja nopeasti eikä malli vastannut odotuksia. Tämä johtui perustamisen, kouluttamisen, tilojen ja yhteistyöjärjestelyjen ja siirtyneen henkilöstön töiden uudelleenjärjestelyn raskaudesta. Toisessa vaiheessa mallia kehitettiin havaintojen perusteella. Uusien organisaatioiden perustamisesta luovuttiin ja organisaatioiden tuli itse miettiä miten ne selviävät poikkeusoloista. Ajatuksesta siirtää päättäjät pois Helsingistä luovuttiin ja toimintaa kehitettiin erilaisten kriisien ja poikkeustilanteiden hallinnan suuntaan. Valmiussuunnittelun avulla arvioitiin ja priorisoitiin tehtäviä ja resursseja. Tätä valmistelutyötä alettiin kutsua yleisesti varautumiseksi. Toimintaa koordinoivat 1978 perustetut ministeriöiden valmiuspäällikkö- ja valmiussihteerikokoukset sekä valmiustoimikunnat, joiden henkilöstö kokoontuu edelleen säännöllisesti.<sup>177</sup>

Suunnittelu- ja varautumistyötä jatkettiin ja toiminta kehittyi ja laajeni, mutta 1990-luvulla valmiussuunnittelu ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautuminen olivat eriytyneet liiaksi toisistaan. Tämä johtui siitä, että henkilöstö ei tehnyt keskenään yhteistyötä. Päällekkäisyydestä haluttiin päästä eroon, sillä uhkien ja toimintojen jaottelu hallinnollisesti tai toimijoiden perusteella ei vastannut tarvetta. Kolmannessa vaiheessa varautumisen malliksi muodostui laaja-alainen lähestyminen, jossa toimintavaihtoehtoja on useita ja kaikki toimenpiteet ja resurssit ovat vapaasti ja joustavasti käytettävissä tapahtumien hallitsemiseen. Neljäs ja uusin malli on 2000-luvulla kehitetty *yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen suojaamisen* malli, jota on päivitetty säännöllisesti yhteiskunnan ja globaalin turvallisuustilanteen kehityksen mukaisesti.<sup>178</sup>

<sup>176</sup> Limnell (2008), s. 1.

<sup>177</sup> Puheloinen, Ari: Puhe Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitean (TPAK) 10-vuotisseminaarissa. 1.3.2010. [<https://www.eilen.fi/fi/975/?language=fi>], luettu 13.2.2019., Turvallisuuskomitea: Turvallisuuden muisti. [<https://turvallisuuskomitea.fi/kokonaisturvallisuuden-muisti/>], luettu 13.2.2019, Valtioneuvosto (2010b), Riipinen (2008).

<sup>178</sup> Puheloinen (2010), Riipinen (2008), Valtioneuvosto (2010b).

Varautumisen johdossa on ollut kolme toimijaa. Ensimmäisestä vaiheesta kolmanteen johdossa oli puolustusneuvosto. Se yritti parantaa yhteiskunnan varautumista totaalisen sodan varalle, mutta heikoin tuloksin. Varautumisen keskeisin tulos on valmiuslain valmistelu. Varautumisen suunnittelu ja johtaminen ei ollut niin koordinoitua kuin nykyisin. Huoltovarmuuden ja viestintäjärjestelmien varmentamista ja yhtenäisyyttä kehitettiin. Esimerkiksi ydinonnettomuuksiin varautuminen lisättiin uhkamalleihin Tšernobylin onnettomuuden jälkeen.<sup>179</sup> Puolustusneuvosto valmisteli ja julkaisi lukuisia varautumisen asiakirjoja.<sup>180</sup>

Vuosituhanen vaihteessa uusi perustuslaki kavensi presidentin valtaoikeuksia.<sup>181</sup> Puolustusneuvoston tehtävät jaettiin puolustusministeriölle ja ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle (UTVA), jossa puolustusasioita nyt käsiteltiin<sup>182</sup>. Puolustusneuvosto toimi tehokkaana ”iltakouluna” puolustuspolitiikan osalla. Toisaalta puolustusministeriön rooli ja valta kokonaisturvallisuuteen liittyvissä asioissa kasvoi.<sup>183</sup> Ministeriötä ja UTVAa kokonaismaanpuolustusta koskevissa asioissa avustamaan perustettiin Turvallisuus- ja puolustusasioiden komitea (TPAK), joka oli järjestyksessä toinen varautumista johtava toimija.<sup>184</sup> Turvallisuuden laajentumisen myötä turvallisuuspoliittisten selonteiden ja *yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETTS)* rinnalle laadittiin sisäisen turvallisuuden ohjelma.<sup>185</sup>

*Varautuminen ja kokonaisturvallisuus* -mietinnön suositusten perusteella annettiin periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta ja päätettiin lakkauttaa TPAK. Tilalle perustettiin Turvallisuuskomitea (TK), joka on järjestyksessä kolmas varautumista johtava toimija.<sup>186</sup> Se on kokonaisturvallisuuden alalla toimiva varautumisen pysyvä yhteistoimintaelin ja tarvittaessa häiriötilanteissa asiantuntijaelin<sup>187</sup>. Verrattuna aiempaan, oli TK kaikkien ministeriöiden tukena ja siten soveltuu paremmin kokonaisturvallisuuden tarpeisiin ja varautumisen kehittämiseen. Turvalli-

<sup>179</sup> Riipinen (2010), s. 26–28.

<sup>180</sup> Varautumisasiakirjoja julkaistiin myös vuosina 1977, 1982, 1988 ja 1992. Valtioneuvosto (2010b), Riipinen (2008).

<sup>181</sup> Suomen perustuslaki 731/1999 93 §: Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

<sup>182</sup> Presidentti voi osallistua UTVA:n kokouksiin. Silloin kokouksista käytetään nimeä TP-UTVA.

<sup>183</sup> Pesu (2017), s. 53. Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003 16§. Puolustuspolitiikka, sotilaallinen maanpuolustus, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen sekä sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta.

<sup>184</sup> Pesu (2017), s. 52–53. Valtioneuvoston asetus turvallisuus- ja puolustusasiain komiteasta 1 § 288/2003. Puheloinen (2010), Valtioneuvosto (2010b), Riipinen (2008); Suomi, Juhani & Pertti Salminen: *Jaakko Valtanen - tammenlehväkenraali*. Otava 2008, s. 186–188.

<sup>185</sup> Sisäisen turvallisuuden ohjelmia on julkaistu vuosina 2004, 2008, 2011, 2016 ja 2017.

<sup>186</sup> Valtioneuvosto (2010b), s. 83.

<sup>187</sup> Valtioneuvoston asetus turvallisuuskomiteasta 1 § 77/2013.

suuskomitean sihteeristö osallistuu miniteriöiden varautumistyöhön ja valmiussuunnitteluun ja helpottaa siten kokonaisuuden koordinoimista.<sup>188</sup>

Valtiorhallinto koostuu valtioneuvostosta, keskushallinnosta ja aluehallinnosta. Valtioneuvosto käyttää yleistä hallinnollista toimivaltaa ja toimeenpanee eduskunnan säätämät lait, joita ministeriöt ja keskushallinnot virastot ja laitokset tarkentavat yhä edelleen aluehallinnon viranomaisille ja kunnille.<sup>189</sup> Lääninhallitukset vastasivat aluehallinnosta vuoteen 2010 saakka, kunnes perustettiin Aluehallintovirastot (AVI) ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY).<sup>190</sup> Muutoksen myötä toimintoja keskitettiin, tarkoituksena oli helpottaa sekä kansalaisten että valtiorhallinnon toimintaa. Turvallisuuden kannalta AVI on keskeisemmässä roolissa, kun taas ELY liittyy enemmän huoltovarmuuteen ja hyvinvoinnin turvaamiseen. Kunnat toteuttavat lakisääteistä varautumisvelvollisuutta valtiorhallinnon ohjeistusten mukaisesti.<sup>191</sup>

Termi kokonaismaanpuolustus on mainittu ensimmäistä kertaa jo vuonna 1976 PPK II:n mietinnössä, jossa sillä tarkoitetaan viranomaisten poikkeusolojen toimivaltuuksia käsittelevää valmiuslainsäädäntöä.<sup>192</sup> Ruotsissa vastaava käsite, *totalförsvaret*, oli käytössä jo 1950-luvulla<sup>193</sup>. Termi yleistyi kun haluttiin korostaa maanpuolustuksen tehtävien moninaisuutta, eli yhteiskunnan poikkeusolojen toimenpiteitä ja niihin varautumista<sup>194</sup>. PPK III muotoili varautumisen sotilaalliseksi maanpuolustukseksi ja muihin kokonaismaanpuolustuksen aloihin kuuluvaksi, joista jälkimmäisellä vastattiin kaikkiin muihin poikkeusoloihin.<sup>195</sup> Vaikka termiä ei mainita valmiuslaissa, on se ollut keskeisesti valmistelussa mukana. Retorisesti se jatkaa totaalisen sodan ja maanpuolustuksen jäljillä, edustaen laajempaa kokonaisuutta. Kokonaismaanpuolustusta käytetään ensimmäistä kertaa vuoden 2001 selonteossa ja on keskeinen osa ensimmäistä turvallisuusstrategiaa, yksi Puolustusministeriön toimiala ja UTVAn valmisteltava kokonaisuus.<sup>196</sup>

Vuonna 1930 säädetty sotatilalaki osoittautui toimimattomaksi, sillä erilaisiin häiriö- ja poikkeustilanteisiin tai harmaan vaiheen toimintaan ei voitu reagoida joustavasti, sillä kynnys lisä-

<sup>188</sup> Valtioneuvosto (2010b), Riipinen (2008).

<sup>189</sup> [<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/suomi-valtiona/Sivut/Valtionhallinto.aspx>], luettu 20.20.2019

<sup>190</sup> AVIt korvaavat lääninhallitukset ja ELYt yhdistävät TE-keskusten, ympäristökeskusten, -lupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojeluosastot. Nykyisin ELYjä on kuusi ja AVEja yhteensä viisitoista.

<sup>191</sup> [<https://vm.fi/aluehallinto>], luettu 25.3.2019.

<sup>192</sup> Riipinen (2010), s. 22–23.

<sup>193</sup> Riipinen (2010), s. 18.

<sup>194</sup> Riipinen (2010), s. 24.

<sup>195</sup> Riipinen (2010), s. 25–26.

<sup>196</sup> VNS 2/2001, s. 3, 21, 30, 38, 67–69, 91. Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 16 §, 25 §.

resursseihin vaati selkeän indikaation ja poliittisen päätöksen.<sup>197</sup> Kriisilainsäädännön valmistelu alkoi 1970-luvulla, mutta se kohtasi arvostelua ja pysähtyi kun perusoikeuksien turvaaminen, eduskunnan asema ja kansainväliset sopimukset jouduttiin yhteen sovittamaan. Tilanne kuitenkin kohentui ja säädettiin niin sanottu säännöstelyvaltuuslaki. Se paransi huoltovarmuudellista ja yhteiskunnan toimivuuden jatkumista ja sitä sovellettiin öljykriisin yhteydessä.<sup>198</sup> Nykyaikaisen kaltainen valmiuslainsäädäntö valmistui vasta vuonna 1991.

Taloudellinen maanpuolustus on tunnistettu jo totaalisen sodan aikana, sillä poikkeusoloissa huollon ja logistiikan osuus kasvaa tilanteen pitkittyessä. Nykyisen kaltaisen huoltovarmuuskeskuksen juuret ovat 1950-luvulla, josta lähtien yhteiskunnan toimivuuden logistista ja taloudellista puolta on mietitty erilaisiin uhkamalleihin sidottuna osana valtakunnallista ja kunnallista varautumista. Mitä lähemmäs nykyhetkeä tullaan, sitä suuremmaksi yritysten osuus kansallisesta toiminnasta ja siten myös varautumista on kehitetty.<sup>199</sup> Huoltovarmuutta käsittelevä laki säädettiin vuonna 1958. Huoltovarmuuden tavoitteita ja varautumisen vaatimuksia päivitetään eri toimialoille. Vakiintuneen mallin mukaan Suomessa varaudutaan 12 kuukautta kestävään poikkeustilaan, jolloin tuontiliikenne on häiriintynyt eikä yhteiskunnan normaalitarvetta saada maahan. Toimintaa on suunniteltu varmistamaan ulkomaantuonti ja selviytymään kotimaisella tuotannolla ja varastoidulla materiaalilla.<sup>200</sup>

Suomen uhat olivat kylmän sodan aikana varsin pienen piirin päättämiä. Erilaisia vaihtoehtoja oli useita aina julkisista salaisiin. Liian laajoja, varautumiselle liian kalliita tai turvallisuusilmas-  
ton vastaisia uhkia ei esitelty. Virallinen linja oli yya-sopimuksen mukainen, mutta oikeasti varauduttiin Neuvostoliiton hyökkäykseen. Uhkakuvat ja turvallisuuspolitiikka olivat kaksitasoisia ja epäselviä.<sup>201</sup> Uhat olivat perinteisiä ja yhteiskunnallisten toimijoiden välinen yhteistyö vielä vähäistä. Nykyisin selonteot ovat niin valmisteluiltaan kuin tuloksiltaan avoimempia keskustelulle, mutta totta kai uhkien määrittelyn ja arvioinnin taustalla on salaisia perusteita ja arvioita. Viralliset asiakirjat legitimoivat uhat ja lujittavat kansalaisten turvallisuudentunnetta ja yhteenkuuluvuutta. Suomen uhkakuvat myös heijastivat läntistä arvopohjaa.<sup>202</sup>

<sup>197</sup> Laki sotatilasta 303/1930. Suomi (2008), s. 373–374.

<sup>198</sup> Heikkonen, Johannes, Pauli Kataja, Juha Lavapuro, Janne Salminen & Mira Turpeinen: *Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23§:n suhteesta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018, s. 15–17.

<sup>199</sup> [<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/huoltovarmuuden-historia/>], luettu 3.9.2018., [<https://intermin.fi/ministerio/historia>], luettu 3.9.2018.

<sup>200</sup> Laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992 ja valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 539/2008. 1992 säädetty laki kumosi lain valtion varmuusvarastoista 531/1958.

<sup>201</sup> Itoniemi & Linnéll (2018), s. 60.

<sup>202</sup> Ibid, s. 25–27.

Suomessa presidentillä oli vahva valta-asema, joka heikkeni vasta 1980-luvulta lähtien päätyen nykytilaan uuden perustuslain myötä. Sekä nykyisessä, että edellisessä perustuslaissa on säädetty, että tasavallan presidentti on Puolustusvoimien ylipäällikkö, mutta että tehtävä voidaan siirtää tai luovuttaa sen.<sup>203</sup> Talvisodan sytyttyä valta luovutettiin puolustusvoimain komentajalle. Tämä oli vallitseva käytäntö, kunnes presidentti Mauno Koivisto ilmoitti kautensa alussa, että hän pysyisi tehtävässä itse, eikä luovuttaisi valtaa eteenpäin.<sup>204</sup> Presidentti Koiviston toiminta, puolueiden lähentyminen toisiaan ja kansainvälisen tilanteen muutos mahdollistivat avoimemman, parlamentaarisemman päätöksenteon, jossa eduskunnan ja hallituksen rooli on selvästi kasvanut.<sup>205</sup> Uuden perustuslain myötä presidentin valtaoikeuksia on karsittu ja pääministerin valta ja parlamentaarisuus ovat kasvaneet, mikä näkyy siinä, että eduskunnan rooli kansallisessa päätöksenteossa on noussut. Pääministerin eduskunnalle pitämien puheenvuorojen määrä on moninkertaistunut 1980-luvun puolivälistä.<sup>206</sup> Pääministeri valtioneuvoston johdossa päättää kaikista muista kokonaisturvallisuuteen liittyvistä asioista paitsi sotilaskäskyasioista. Sotilaat ovat Suomessa arvostettuja asiantuntijoita alallaan, vaikka eivät juuri näy mediassa. Puolustusvoimain komentaja tosin on yksi valtakunnallisen turvallisuuspolitiikan avainkeskustelija, mutta ennen noottikriisiä Kekkosella oli tyly asenne kenraaleihin.<sup>207</sup>

### 3.3 Nykyiseen selontekotyöskentelyyn

Kylmän sodan loppu alkoi Mihail Gorbatšovin vuonna 1988 YK:n yleiskokouksessa pitämän puheen jälkeen<sup>208</sup>. Neuvostoliiton vanhan järjestelmän uudistaminen johti Berliinin muurin murtumiseen. Yhdysvaltain presidentti George W. Bush esitteli visionsa *yhtenäisestä, vapaasta ja rauhassa elävästä Euroopasta* puheessaan 31.5.1989 Mainzissa<sup>209</sup>. Visio toteutui alle kahdessa vuodessa kun vallankumousten vyöry alkoi Puolasta. Kylmän sodan päätyttyä turvallisuuspoliittinen keskusteluilmapiiri avautui. Kun sotilaallinen uhka väistyi, kyettiin ajatuksia ja resursseja jakamaan yhä laajemmalle. Yksi esimerkki ja ajan kuva on kohta puolustusministeri

<sup>203</sup> 29 § Suomen hallitusmuoto 94/1919 ja 128 § Perustuslaki 731/1999. 58 § mukaan ” Presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.”

<sup>204</sup> Suomi (2008), s. 257.

<sup>205</sup> Aula, Maria Kaisa: Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja: 3.2 eduskunta, Helsingin Yliopisto, [<https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/eduskunta/eduskunta-suomen-pol-jarjestelmassa/>], luettu 5.2.2019. Perustuslain muutokset ovat vahvistaneet eduskunnan asemaa.

<sup>206</sup> Ibid. Vuoteen 1987 pääministeri esiintyi eduskunnassa yksittäisiä kertoja. Ensimmäinen poikkeus oli Holkeri, jolle esiintymisiä kertyi kauden aikana 99. Aho jatkoi trendiä esiintyen kauden aikana 411 kertaa. Tämän jälkeen taso on vakiintunut noin 100–170 kertaan vuodessa.

<sup>207</sup> Helsingin sanomat, Hiljaa rivissä! Sotilaat ovat vakiinnuttaneet asemansa ulkopoliitiikan teossa Suomen poliittisen kulttuurin ihanne on silti yhä vaikeneva kenraali, 14.4.1990.

<sup>208</sup> Gorbatšov, Mihail: Puhe YK:n yleiskokouksessa. 7.12.1988.

[<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/%20116224%20.pdf>], luettu 3.3.2019.

<sup>209</sup> Bush, George: Puhe Mainzissa. 31.5.1989. [<https://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>], luettu 23.3.2019.



Elisabeth Rehnin puheesta: ”*Turvallisuuden takaamiseen tarvitaan myös taloudellista ja ekologista panosta sekä kansainvälistä yhteistoimintaa*<sup>210</sup>.” Muutos tarkoitti turvallisuuden ja uhkien avautumista keskustelulle ja turvallistamiselle. Keskustelu laajeni sekä kansallisesti että kansainvälisesti koskemaan yhä moninaisempia uhkakuvia.<sup>211</sup> Liittyminen Euroopan unioniin sekä läheinen kumppanuus Naton kanssa erottavat suomalaisen politiikan kylmän sodan aikaisesta suomettumisesta. Vaikka EU:lla on yhteisvastuulauseke ja turvatakuut, eivät ne riitä Suomen itsenäisyyden takuiksi, vaan oma kansallinen puolustusjärjestelmä on välttämättömyys. Toki kansainväliset suhteet kannattaa pitää kunnossa, jotta mahdollinen kansainvälinen apu aseellisen selkkauksen aikana on mahdollisimman laajaa ja vaikuttavaa.

Kylmän sodan aikana turvallisuuspolitiikka oli harvojen valmistelemaa. Puolustusministeri Rehn kommentoi asiaa seuraavasti: ”Niin uskomattomalta kuin se saattaa kuulostaakin, kahden vuosikymmeneen ei hallitusohjelmissa ole ollut mainintaa puolustuspolitiikasta<sup>212</sup>.” Alueellista puolustusratkaisua ja valmiutta kehitettiin kylmän sodan loppuun asti. Turvallisuusympäristö kuitenkin muuttui ratkaisevasti. Puolustuskomiteoiden kaltainen, toistuva ja vakiomuotoinen työskentely oli osoittanut toimivuutensa. 1990-luvulla kehitettiin turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely ja Vuonna 1995 annettiin ensimmäinen valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, jossa linjattiin valtion politiikan suuret linjat lähivuosiksi. 2000-luvulle tultaessa selontekojen johtamista ja toimeenpanoa varten laadittiin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategia (YETTS), jolla pyrittiin konkretisoimaan kokonaismaanpuolustus. Selonteot poikkesivat aiemmasta, sillä raskasta parlamentaarista toimintaa ei enää ole niin paljon, vaan valmisteluvastuu on siirtynyt yhä enemmän hallituspuolueille. Vaikka hallituksen ja opposition välillä on kärjekkyyttä, on EU:ta ja ulkopoliittikkaa koskevissa asioissa vallinnut konsensus yli hallitus-oppositio-ajan<sup>213</sup>. Selontekomenettelyä ovat ohjanneet käytettävät resurssit sekä uhkakuvat. Se, että jotain asiaa ei ole kirjattu ei poista sen uhkaavuutta. Toisaalta inhorealinen kauhukuvaluettelo ei ole toimiva keino turvallisuuden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Ulkopoliittikan osuus on ollut aina keskeinen osa selontekoja, joissa on kuvattu sekä lähialueiden että globaalien tason turvallisuusympäristöä ennen turvallisuusratkaisun esittelyä.

<sup>210</sup> Rehn, Elisabeth: Puhe Maanpuolustuskurssien avajaisissa. 24.9.1991. [<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000003093031.html>], luettu 5.2.2019.

<sup>211</sup> Limnell (2008), s. 1-2.

<sup>212</sup> Helsingin sanomat, Rehn ja Klenberg: Neuvottelukunnan puolustussuositus pitää myös toteuttaa, 15.1.1991.

<sup>213</sup> Aula, Maria Kaisa: Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja: 3.2 eduskunta, Helsingin Yliopisto: Hallitus-oppositio-jännitteen näkyminen valiokunnissa.

Selonteilla linjataan turvallisuuspolitiikkaa.<sup>214</sup> Niiden keskeisen aseman takia sisällöstä käydään kiivasta poliittista keskustelua. Kokonaisuomaanpuolustuksen toteutus on kuvattu myöhemmin aloitetuissa yhteiskunnan turvallisuusstrategioissa, joiden pohjalta hallitukset ohjaavat valtio-, keskus- ja aluehallintoa varautumisen ja kriisinkestävyyden parantamiseksi.<sup>215</sup>

Venäjän rooli osana suomalaista turvallisuuspolitiikkaa on kompleksinen. Kylmän sodan vuosina uhkaa ei sanottu ääneen ja poliittisesti ei haluttu ärsyttää Neuvostoliittoa. Kylmän sodan päättymisen tarjosi mahdollisuuden uudelle ja ensimmäiset selonteot ovat optimistisia Venäjän kehitykselle kun vanhan yya-sopimuksen velvoitteet purkautuivat vuonna 1992.<sup>216</sup> Suomi ajoi ja tuki maan ympäristö-, ihmisoikeus- ja oikeusvaltioasioita, mutta muutosta ei syntynyt. Venäjän kehittyminen läntiseksi demokratiaksi on jäänyt toiveeksi, sillä maa on pyrkinyt systemaattisesti palauttamaan suurvalta-asemansa. Putin on ilmaissut tyytymättömyytensä Yhdysvaltojen johtamaan maailmanjärjestykseen, erityisesti vuoden 2007 puhetta on pidetty selkeänä merkkinä, josta alkaen Venäjä on koventanut ulkopoliittikaansa.<sup>217</sup> Vuoden 2008 Georgian sota oli osoitus Venäjän halusta ja kyvystä. Viimeistään Krimin valtaus herätti länsimaat sotilaallisen voimankäytön palanneen uhkakuvastoon. Suomessa puolustukseen on suhtauduttu realismin kautta, kuten Klenbergin lausunto vuodelta 1992 osoittaa: ”Meidän on varauduttava tilanteeseen, jossa Venäjän sotilaalliset intressit Suomen suunnalla tulevat jälleen tärkeiksi<sup>218</sup>.”

Suomi, osana yhteistä EU:n rintamaa, asetti Venäjälle taloudellisia ja poliittisia pakotteita, mutta niillä ei ole ollut toivottua vaikutusta vaikka Venäjän talous onkin niistä heikentynyt. Venäjä on nähty Suomen ainoana sotilaallisena uhkana, mutta asian julkinen esittäminen on vaihdellut poliittisen tilanteen mukaisesti. Jyri Häkämiehen *Venäjä, Venäjä, Venäjä* -puhe on lähihistoriassa selkeä poikkeus. Matti Pesu pitää Venäjän uhkapotentiaalia ”mittatikkuna jota vasten Suomen puolustuskykyä mitoitetaan ja arvioidaan<sup>219</sup>”. Myös muiden ulkoisten toimijoiden merkitys on korostunut ja niiden vaikutukset Suomen puolustukseen ovat yhä suuremmat.

<sup>214</sup> ”Selonteko on keskeinen ohjausasiakirja, jossa laajaan turvallisuuskäsitykseen pohjautuen linjataan kokonaisuomaanpuolustusta koskevat, yli hallituskausien ulottuvat perusteet.” VNS 6/2012, s. 89.

<sup>215</sup> VNS 6/2012, s. 88–89. Limnell (2008), s. 238–240.

<sup>216</sup> Neuvostoliiton hajottua Suomi solmi Venäjän kanssa kahdenvälisen sopimuksen valtiollisen yhteistyön perusteista (Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välinen sopimus suhteiden perusteista 63/1992).

<sup>217</sup> Putin, Vladimir: Puhe Münchenin turvallisuuskonferenssissa. 10.2.2007.

[<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>], luettu 5.3.2019.

<sup>218</sup> Helsingin sanomat, Puolustusvoimien komentaja ei näe esteitä EY-jäsenyydelle, 14.1.1992.

<sup>219</sup> Pesu (2017), s. 19.

### 3.4 Lähtökohtatilanne kylmän sodan lopussa

Pariisin rauhansopimus vaikutti Puolustusvoimien hankintoihin ja toimintaan<sup>220</sup>. Poikkeuslupia saatiin muun muassa ohjusaseiden hankintaan, merimiinojen ostoon ja kehittämiseen sekä suurten ikäluokkien aiheuttamaan tilapäiseen miesvahvuuden ylittämiseen.<sup>221</sup> Nykyinen reserviläisarmeija on mahdollinen, koska rauhansopimuksen tulkittiin rajoittavan vain palveluksessa olevien, ei reserviläisten määrää. Sotavarustehankinnat toteutettiin periaatteella kolmannes idästä, kolmannes lännestä ja kolmannes kotimaasta. Tämän takia hävittäjiä oli käytössä useaa mallia yhtä aikaa. Vuonna 1966 otettiin käyttöön alueellinen puolustusjärjestelmä, missä itsenäiset sotilasläänit kykenevät torjumaan hyökkäykset useasta suunnasta. Puolustusvoimissa henkilöstön määrä pysyi noin 20 000 hengessä 1970-luvulta 1990-luvulle.<sup>222</sup> Laki Puolustusvoimista uusittiin vuonna 1974.<sup>223</sup> Uhkakuvissa laajamittainen hyökkäys korvautui erilaisiin ”sotaa alemmanasteisten voimakeinojen käytöllä” ja kriisien hallinnalla. Asutuskeskustaistelua ja erikoisjoukkoja kehitettiin.<sup>224</sup> Yhdysvaltojen joukkoja jäi Eurooppaan toisen maailmansodan jälkeen. Naton laajennuttua ne on nähty normaalina osana Eurooppalaista puolustusratkaisua, eikä vaihtoehtoa ole kehitetty.

Ilmastollinen näkökulma ei ollut esillä kylmän sodan aikana. Ensimmäiseksi globaaliksi ilmasto- taisteluksi voidaan laskea otsonikadon pysäyttäminen yhteisillä päästörajoituksilla 1980-luvun lopulla. Kansainväliseen politiikkaan ilmastonmuutos nousi vasta vuonna 1992 Rio de Janeiron YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa. Luonnon aiheuttamat onnettomuudet olivat osa yhteiskunnallista varautumista.

Taloudellisesti Suomen ulkomaankauppa oli vähäisempää kuin nykyisesti ja se painottui alkutuotantoon ja lähialueille. Sotakorvaukset olivat vauhdittaneet teollisuuden kasvua. Liittymällä Euroopan vapaakauppa-alueeseen (EFTA) markkinat avautuivat. Suomi pyrki tasaisesti länteen, mutta varoi ärsyttämästä Neuvostoliittoa.<sup>225</sup> Sotamateriaalin hankintaan oli rajallisesti resursseja ja sotamateriaalin kallistuessa hankinnoista jouduttiin tinkimään, muun muassa maa-voimien kaluston osalta. Tekninen kallistuma, eli sotamateriaalin yleistä hintatasoa nopeampi

<sup>220</sup> Rauhansopimus Suomen kanssa, 20/1947 artiklat 13–22.

<sup>221</sup> Suomi (2008), s. 369–373.

<sup>222</sup> Suomi (2008), s. 188 ja 335. Vuonna 1978: yhteensä 20 000, joista sotilaita 8500, värvättyjä 1100, siviileitä 4400 ja työsopimussuhteisia 6000. Vuonna 1990 yhteensä 19700, joista upseereita 2500, toimiupseereita 5300, erikoisupseereita ja pappeja 970, värvättyjä 1300 ja siviileitä 9600.

<sup>223</sup> Laki puolustusvoimista 402/1974.

<sup>224</sup> Suomi (2008), s. 230–236.

<sup>225</sup> Iloniemi & Linnéll (2018), s. 50–54.

kallistuminen vaikeutti tilannetta. Puolustusbudjetti jäi koko 1980-luvun alle 1,5 %:n<sup>226</sup>. Kansallinen omavaraisuus oli suuri ja huoltovarmuudellisesti tilanne oli hyvä, vaikka tuonin häiriöillä olisi merkittävä vaikutus yhteiskunnan toimintaan. Suomalainen talous kehittyi merkittävästi ja bruttokansantuote kasvoi nopeasti.

Suomalainen hyvinvointivaltio kehittyi kylmän sodan aikana ja ihmisten elintaso parani. Yhteiskunta on avautunut ja globaalit vaikutukset ovat lisänneet myös haittapuolia. Teknologinen kehitys on myös vaikuttanut vikaherkkyyden kasvuun ja mahdollisiin häiriöihin on pakko sopeutua. Turvallisuus ja palvelut ovat olleet kansainvälisesti vertailtuna korkealla tasolla. Laaja maa. Sisäisen turvallisuuden ongelmat olivat hallussa ja yhteiskunnan toiminta hajautettua ja varmistettua.

Yhdysvallat tuki Euroopan jälleenrakentamista muun muassa Marshall-avulla. Suomi ei voinut ottaa rahaa vastaan ja suomettui, mutta säilytti kuitenkin suvereniteettinsa eikä ajautunut Neuvostoliiton alusmaaksi. Suurvaltojen välisessä arvojen ja ideologioiden taistelussa puolueeton ja liittoutumaton Suomi sopi neutraalina molemmille osapuolille. Tämän takia muun muassa vuoden 1975 ETYK-kokous järjestettiin Helsingissä ja suomalaiset rauhanturvaajat olivat kansainvälisessä suosiossa.<sup>227</sup> Suomi pyrki arvoillaan ja toimillaan lähentymään länttä mutta pitämään suhteet Neuvostoliittoon hyvinä. Suomi profiloitui YK:n kestävä kehityksen edistäjänä.<sup>228</sup> Hyvät henkilösuhteet ja vakaa linja pitivät tilanteen poliittisesti vakaana, mutta Prahan miehitys kohotti valmiutta.

### 3.5 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiat

Ensimmäinen YETT-strategia on laadittu vuonna 2003 ja se esittelee uuden, yhteiskunnallisen varautumisen mallin. Teksti käsittelee erilaisia uhkakuvia ja niihin varautumista, mutta jää varsin yleiselle tasolle. Se on enemmän konsepti ja toimii pohjana hallitusohjelmalle ja jatkotyöskenntelylle. Päivitetty, vuoden 2006 strategia jatkaa edellisen pohjalta ja on huomattavasti yksityiskohtaisempi ja jäsennellympi. Strategiset tehtävät on eroteltu tekstistä ja ne on jaettu eri ministeriöille. Toiminta on ohjeistettu valtiojohdosta ministeriöiden kautta kuntatasolle asti. Vuoden 2010 YTS on edellisiä yksityiskohtaisempi ja huomioi varautumisen kokonaisuuden paremmin. Tehtävien jakautuminen pysyy käytännössä muuttumattomana, mutta ne on käsitelty edellistä tarkemmin. Vuoden 2017 päivitettyssä versiossa on merkittävä muutos: useat tehtä-

<sup>226</sup> Suomi (2008), s. 312–315.

<sup>227</sup> Itoniemi & Limnell (2018), s. 50–54.

vät on jaettu usealle eri ministeriölle yhteiseksi ja mukana on kaikkia ministeriöitä koskevia tehtäviä. Tehtävien laaja-alaisuudesta johtuen niiden jakamista voidaan pitää järkevänä, mutta samalla se muuttaa johtamista ja suunnittelua, koska toimijakenttä laajenee aiemmasta. Geneeriset, kaikkia koskevat tehtävät, kuten vapaaehtoistoiminnan edistäminen, viestintä, väestön toipumisen ja kansainvälisten suhteiden hoitaminen eivät ole uusia, mutta niiden kirjaaminen nykyiseen muotoon on muutos aiempaan.<sup>229</sup>

Kaikissa neljässä strategiaa perustuvat seitsemän elintärkeän toiminnon ympärille, jotka on esitetty taulukossa liitteessä 1. Jokaisen tehtävän nimeä on muutettu, mutta sisältö on pysynyt samana ja vain pieniä muutoksia on tehty. Vuoden 2006 YETTS määrittää ensimmäisenä strategiset tehtävät, joita on yhteensä 50. Vuoden 2010 YTS on lähes identtinen. Se sisältää 49 tehtävää, keskeisin muutos on puolustusministeriön tehtävien tiivistäminen. Vuoden 2017 YTS sisältää 57 tehtävää, joista 33 on yhden, 18 usean ja kuusi kaikkien ministeriöiden vastuulla. Sisäministeriöllä on eniten tehtäviä, yhteensä kahdeksan, sekä vuonna 2006 että 2010. Vuoden 2017 strategiassa työ- ja elinkeinoministeriöllä on mukana yhteensä 15 eri tehtävässä.<sup>230</sup> Turvallisuusstrategioissa vain muutokset edellisiin versioihin on käsitelty yksityiskohtaisesti, muilta osin esitys on tiivis ja kiteytetty. Esimerkiksi toimijoiden esittelyä ja roolia osana kokonaisuutta on avattu kun malli on muuttunut, täydentynyt tai laajentunut.<sup>231</sup>

Strategisia tehtäviä on ollut tarkastelujaksolla yhteensä 66, joista 34 on muuttunut jollain tavalla. Muutos on voinut olla joko ministeriön vaihtuminen, muutos toiminnosta toiseen, jakautuminen, yhdistyminen, poistuminen tai uuden luominen. Johtamisen tehtävät ovat muuttuneet vähiten, vain EU-toiminta on siirtynyt kansainväliseen toimintaan. Kansainvälisen toiminnan osalta kriisinhallintaa koskevat tehtävät on tiivistetty uusimpaan strategiaan. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta ja talous on jaettu viiden ministeriön vastuulle. Puolustuskyvyn osalta neljä tehtävää on tiivistetty yhteen. Sisäisen turvallisuuden tehtävistä ympäristöä ja pelastustoimea koskevat tehtävät ovat laajentuneet sekä tehtävinä että vastuuministeriöiden osalta. Aiemmin oikeusvaltion ja vaalien turvaaminen oli johtamisen alainen tehtävä. Meripelastuksen rooli on kasvanut omaksi tehtäväksi ja tulvariskien hallinta on siirtynyt seuraavan toiminnon alaiseksi. Taloutta, infrastruktuuria ja huoltovarmuutta käsittelevistä tehtävistä kuljetuksia, huoltovarmuutta ja jätehuoltoa käsittelevät tehtävät ovat laajentuneet. Päivittäistavara- ja elintarvikehuolto, sekä muut huoltovarmuuden tehtävät ovat laajentuneet usean ministeriön vastuulle. Väestön

<sup>228</sup> Suomi ihmisoikeustoimijana, [<https://www.yk.fi/node/466>], luettu 4.3.2019.

<sup>229</sup> YETTS 2003, s. 23–37, YETTS 2006, s. 66–67, YTS 2010, s. 83–84, YTS 2017, s. 29–92.

<sup>230</sup> Ibid.

<sup>231</sup> Ibid.

toimintakykyä ja palveluita käsittelevät tehtävät on tiivistetty kahteen ja sosiaali- ja terveys- huollon turvaaminen on siirretty edellisen päätehtävän alaiseksi. Henkisen kriisinkestävyden osalta muutoksia on suhteessa eniten: aiemmasta kolmesta tehtävästä opetustoimi on siirretty edellisen päätehtävän alaiseksi ja tilalle on luotu viisi uutta tehtävää. Nuorisotyön turvaaminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen sekä aiemmin mainitut yleiset tehtävät, kuten viestintä ja vapaaehtoistoiminta ovat uusia. Edellä mainituista muutoksista suurin osa on tapahtunut viimeisimmässä päivityksessä vuoden 2017 strategiaan.<sup>232</sup>

### 3.6 Uhkamallit, häiriötilanteet ja turvallisuuspoikkeamat

Suomen uhkakuvat perustuvat sekä kansalliseen että kansainväliseen turvallisuuskäsitykseen ja turvallisuusympäristöön. Koko tarkastelujakson ajan EU on ollut Suomelle luontainen yhteistyökumppani. Suomen politiikka, varsinkin ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta, on noudattanut EU:n linjaa jo ennen jäsenyyttä. EU:n turvallisuusstrategia vuodelta 2003 listaa eurooppalaisiksi uhkakuviksi terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen, alueelliset konfliktit, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytyneen rikollisuuden<sup>233</sup>. Sotilaallista uhkaa ei mainita, eikä ilmastomuutosta ole vielä nostettu esiin. Vuoden 2001 terrori-iskut ovat vaikuttaneet terrorismin vastaisen sodan leviämiseen ja terrorismin nousuun kansalliseen turvallisuuspoliittiseen kerrontaan. Vuonna 2016 julkaistiin EU:n globaalistrategia, jonka mukaan uhat ovat terrorismi, hybridiuhat, talouden epävakaus, ilmastomuutos ja energiahuollon epävarmuus<sup>234</sup>. Ne mainitaan myös kansallisissa asiakirjoissa. Uusi strategia on aiempaa laajempi ja yleisempi. Aiemmasta uhkakeskeisyydestä on siirrytty tavoitteiden ohjaamaan malliin, jossa ulkoinen ja sisäinen turvallisuus on pyritty yhdistämään kokonaisvaltaiseksi turvallisuudeksi. Globaalit muutokset ja EU:n arvot ja intressit ovat selvästi luettavissa tekstistä. Hybridi on kattava käsite ja sisältää muun muassa sotilaallisen uhan, joka on siten palannut uhkakuvaksi.

Kansallinen varautuminen käsittää useita erilaisia tilannemalleja valmiussuunnittelun perustaksi. Normaalioloissa voi esiintyä yksittäisiä tai useita häiriötilanteita, jotka voivat aiheuttaa joko paikallisia, alueellisia tai valtakunnallisia seurauksia. Häiriöt ovat luonteeltaan tilapäisiä ja ennakoitavia. Niiden hoitaminen ei lähtökohtaisesti vaadi erityisresursseja tai toimia vaan onnis-

<sup>232</sup> YETTS 2003, s. 23–37, YETTS 2006, s. 66–67, YTS 2010, s. 83–84, YTS 2017, s. 29–92.

<sup>233</sup> EU: Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisessa maailmassa - Euroopan unionin turvallisuusstrategia 2003, s. 3–6.

<sup>234</sup> EU: Jaettu näkemys, yhteinen toiminta: vahvempi Eurooppa - Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia. 2016, s. 14.

tuu rutiininomaisesti. Häiriötilanne voisi olla esimerkiksi alueellinen tulva tai lumen aiheuttamat sähkökatkokset.<sup>235</sup>

Vaativimmat tilanteet, joissa viranomaisten resurssit tai toimivaltuudet eivät riitä voidaan tilanne määritellä poikkeusoloiksi valmiuslain mukaisesti<sup>236</sup>. Tällöin toimintamahdollisuudet laajenevat ja viranomaisten toimintaan on käytettävissä laajemmin resursseja. Esimerkiksi lähialueella tapahtuva ydinvoimalaonnettomuus voisi aiheuttaa vakavan, valtakunnallisen häiriön ja siten johtaa poikkeusoloihin. Poikkeusoloissa erilaisten onnettomuuksien ja häiriöiden esiintymistiheys todennäköisesti kasvaa ja väestönsuojelun suuremmasta henkilömäärästä riippumatta pelastustoimien toteuttaminen voi olla haastavampaa kuin normaalioloissa.<sup>237</sup>

Jos sotilaallinen uhka on suuri, tai riittävän voimakkaat sisäiset levottomuudet uhkaavat itenäisyyttä ja oikeusjärjestystä, voidaan saattaa voimaan puolustustila. Se antaa mahdollisuuden tehostaa puolustustoimia ja lujittaa turvallisuutta valmiuslakia suuremmilla resursseilla. Molemmista valmiuslaeista otetaan käyttöön vain tarvittavia osia, kulloisenkin yhteiskunnallisen tilanteen mukaisesti. Asetukset ovat määräaikaista ja sellaiseksi tarkoitettuja, tarkoituksena on pyrkiä normalisoimaan tilanne mahdollisimman nopeasti.<sup>238</sup>

Tutkimuksessa käyttämäni uhkamallit, häiriötilanteet ja turvallisuuspoikkeamat kuvauksineen ovat erilaisista valtiorhallinnon asiakirjoista. Varhaisimmat ovat Puolustusneuvoston laatimat varautumista käsittelevät muistiot, joista tässä tutkimuksessa käsitelen vain viimeisintä, vuonna 1999 valmistunutta versiota. Sen jälkeen uhkat on listattu kootusti turvallisuusstrategioissa. Viimeisin YTS ei sisällä uhkamalleja, vaan ne on siirretty erillisiin kansalliseen riskiarvio -asiakirjaan, joka on julkaistu vuosina 2015 ja 2018. Tässä tutkimuksessa uhkamallit perustuvat siis edellä mainittuihin kuuteen uhka-arvioon.<sup>239</sup> Uhka-arvioista voidaan todeta, että laajan turvallisuuden käsite on levinnyt ja yleistynyt. Uhkamallit kattavat monipuolisesti eri tilanteet valmiuslain tilanteiden lisäksi. Teksti on huomattavasti tarkempaa kuin aiemmin, varsinkin erilaisten onnettomuuksien ja häiriötilanteiden osalta. Asiakirjat käsittelevät lähtökohtaisesti vain uusia ja muuttuneita osakokonaisuuksia, joten samankaltaisuutta on paljon. Toisaalta jokaisella osa-alueella teknologinen ja globaali turvallisuuskehitys on aiheuttanut muutoksia, jotka on ol-

<sup>235</sup> Puolustusneuvosto (1999), s. 25–27.

<sup>236</sup> Valmiuslaki 1552/2011, 3 § Poikkeusoloja ovat aseellinen hyökkäys tai sen uhka, yhteiskunnan keskeiseen toimintaan kohdistuva uhka tai tapahtuma, suuronnettomuus tai tartuntatauti.

<sup>237</sup> Puolustusneuvosto (1999), s. 25–27, Valmiuslaki 1552/2011.

<sup>238</sup> Puolustustilalaki 1083/1991.

<sup>239</sup> Puolustusneuvosto (1999), YETTS 2003, YETTS 2006, YTS 2010, YTS 2017, Kansallinen riskiarvio 2015, Kansallinen riskiarvio 2018.

lut pakko päivittää malleihin. Tämä näkyy yhteistoiminnan ja joustavuuden korostamisessa kun käsitellään eri uhkiin varautumista ja vastatoimia.

### 3.7 Johtopäätökset

*”Maanpuolustuksen vaatimukset tulee saattaa tasapainoon valtakunnallisen kokonaisohjelman puitteissa, jossa maanpuolustuksen eri alat ja niiden aiheuttamat toimenpiteet toteutetaan poliittisista aaltoliikkeistä riippumattomina<sup>240</sup>.”*

Nykyinen malli vastanee kirjoittajan huutoon. Sota on ollut valtiollisen turvallisuuden suurin uhka tuhansien vuosien ajan. Valtioiden välisten sotien vähentyessä osana sodan kuvan muutosta ja maailman keskinäisriippuvuuden, talousjärjestelmän ja teknologisen kehityksen myötä muut uhat ovat nousseet sotilaallisen uhan rinnalle. Kylmän sodan ja viime sotien perintö vaikuttaa suomalaisessa kerronnassa ja varautumisessa, mutta se on muuttunut paljon osana länsimaiden uusien uhkien syntyä ja leviämistä. Taloudellisen sektorin toiminta on muuttunut yhä enemmän reagoivaksi toiminnaksi kun toimintakenttä on monipuolistunut eikä entisaikojen kaltaisen varautuminen ole täysimääräisesti järkevää.

Ensinnä kokonaismaanpuolustuksen johtamista on päivitetty ja edelliset havainnot on hyödynnetty. Toinen keskeinen havainto on laadittujen asiakirjojen hyödyntäminen jatkosuunnitteluun, sillä osa on leimattu salaiseksi eikä niiden käytettävyys ole ollut riittävä, kun taas toiset ovat paisuneet ja niiden ydin on hukkunut. Onnistuneet tuotteet ovat tiiviitä, selkeitä ja julkisia. Kolmanneksi aikasykli, eli pitkään neljän vuoden välein toteutettu tarkastelu oli toimiva, mutta nykyisin muutos ja uhkat ovat pahimmillaan monimutkaisia, arvaamattomia ja nopeita, joten mallin tulee olla joustavampi päivityksille. Neljänneksi korostuu tiedottamisen kokonaisuus eli sekä ennakoiva, varautumiseen liittyvä että itse kriisinaikainen tiedotus. Kansalaisille tiedottaminen ja mallin jalkauttaminen ovat yhä suuremmassa roolissa, sillä yksilöt ovat yhä herkemmin alttiita yhteiskuntaan kohdistuville uhkille, niin sisäisille kuin ulkoisille. Viidenneksi mainitaan sukupolvien vaihtuminen ja sodan kauheuksien unohtaminen. Sotaveteraanit eivät ole aktiivisesti muistuttamassa menneestä ja nykyisessä globaalissa maailmassa suomalaiset ovat tottuneet vapauteen ja kulttuureihin eivätkä valtiorajat ja kansalaisuus ole niin määrittäviä kuin aiemmin.<sup>241</sup>

<sup>240</sup> Pönkänen (1956), s. 9.

<sup>241</sup> Itoniemi & Limnell (2018), s. 7.



Suomi liittyi Euroopan yhteisöön taloudellisten, kulttuuristen ja muiden yhteiskunnallisten seikkojen kautta. EU ei ole tuonut mukanaan turvallisuustakuita, sillä valtaosa jäsenmaista kuuluu sotilasliitto Natoon, eikä päällekkäisten järjestelmien kehittäminen ja ylläpitäminen ole järkevää. EU on läntinen arvo-, talous- ja turvallisuusyhteisö, vaikka sotilaallinen puoli on edelleen heikko. Puolustusyhteistyö EU-maiden ja Naton kanssa on tuonut suoran sotilaallisen tuen sijaan mahdollisuuksia ja hyötyjä sotavarustehankinnoissa. Euroopan syvenevän yhteistyön kautta suursodan uhka on väistynyt ja eurooppalaisen vakauspolitiikan painopiste on kriisinhallinnassa ja Euroopan ulkopuolisten alueiden vakauttamisessa ja yhteiskuntien kehityksen tukemisessa. Jäsenmaiden osalta vakauspolitiikka tarkoittaa kansallisesta puolustuksesta huolehtimista ja osallistumista yhteiseen kriisinhallintaan. Kerronnassa toistuu ilmaisu: ”*Suomi on turvallisuuden tuottaja, ei sen kuluttaja.*”

Nykyinen malli on toimiva ja suomalaisesta mallista ollaan kiinnostuneita kansainvälisesti. Suomalaisen kokonaisturvallisuuden etuna on sen pitkä historia varautumisessa sekä pienen maan yhteistoiminnan ketteryys eri toimijoiden välillä.<sup>242</sup> Huoltovarmuuden ja varautuminen kehittyminen on ollut merkittävää, sekä turvallisuuspoliittisten että talouden ja markkinoiden muutosten myötä. Päivitysten avulla sotatalousjärjestelmä on saatu vastaamaan nykyaikaisia vaatimuksia. Kokemukset pitkältä aikaväliltä ja viime sodista ovat olleet merkittävä hyöty mallin kehittämisessä.

Vaikka yksilöiden turvallisuus on tärkeä asia, joka paranee pienillä arkipäiväisillä asioilla, ei turvallisuuskeskustelussa saa unohtaa suuria ja epätodennäköisiä vaihtoehtoja, sillä niiden vaikutukset koko yhteiskunnalle ovat katastrofaaliset toteutuessaan. Nykyinen malli mahdollistaa resurssien sulavan käyttämisen erilaisiin tilanteisiin joustavasti ja nopeasti. Aiemmin lainsäädäntö, puutteelliset johtamisvälineet sekä vaillinaisen tilannekuva eivät mahdollistaneet portaatonta toimintaa, mutta toisaalta nykyisin tilanteet kehittyvät huomattavan nopeasti ja häiriöihin on varauduttava usealla osa-alueella. Jo 1960-luvulla alkanut eri toimijoiden välinen yhteistoiminta on välttämätöntä, jotta rajalliset resurssit saadaan tehokkaasti hyödynnettyä. Normaalioloissa Puolustusvoimat antaa virka-apua muulle yhteiskunnalle, mutta poikkeusoloissa se tarvitsee yhteiskunnalta merkittävää tukea ja resursseja. Aiemmin sotilastoiminnasta käskettiin erikseen, mutta muun muassa eläkeuudistukset ja ympäristötietoisuus vaikuttavat yhä enenevässä määrin myös puolustuksen järjestelyihin.

---

<sup>242</sup> Puheloinen (2010).

Turvallisuusstrategioiden tehtävät heijastelevat yhteiskunnan sekä uhkien muuttumista. Ympäristön ja yksiköiden asema on kohonnut yhteiskunnallisessa turvallisuuskeskustelussa vanhojen uhkien rinnalle. Inhimillinen turvallisuus ja siitä puhuminen on laajentunut ja levinnyt, esimerkiksi globaalin kehitysavun ja erilaisten katastrofiapujen kautta ihmisten tietoisuuteen. Turvallisuutta ja uhkia käsittelevissä tutkimuksissa esimerkiksi sodan pelko on vähentynyt ja korvautunut uusilla uhkilla. Yleisesti voidaan todeta yhteiskunnan olevan huomattavasti paremmin varautunut erilaisiin uhkiin kuin aiemmin. Koska sama malli on ollut käytössä jo vuosia, eivätkä päivitykset ole aiheuttaneet merkittäviä muutoksia, on tietoisuus ja vaikuttavuus levinnyt yhteiskuntaan. Mallin jalkauttamista ja varautumista aina ministeriöistä kotitalouksiin varautumisesta tulee edelleen kehittää, jotta yhteiskunnan resilienssi vastaa tulevaisuuden uhkia.

Siviilien osuus ja merkitys varautumisessa ja kokonaisturvallisuudessa on kasvanut jatkuvasti siitä alkaen kun Mannerheim luovutti ylipäällikkyyden. Sotilaiden määrä, rooli ja valta on vaihdellut enemmistöstä rajalliseen osallistumiseen. Sotilaiden osallistumisella heidän agendansa tuli kuulluksi, mutta nykyisen kaltainen laajan turvallisuuden uhkiin varautunut yhteiskunta ei voi suosia yhtä sektoria, vaikka se olisi kuinka tärkeä. Edellisen lauseen on kirjoittanut sotilas, joka ymmärtää oman sektorinsa ja maanpuolustuksen merkityksen ja voi siten suhtautua yhteistyöhön avoimesti. Tämä ei kuitenkaan tarkoita että maanpuolustuksen resursseja tulisi vähentää, vaikka turvallistamisen myötä turvallisuuteen varattuja varoja on entistä vähemmän jaettavana. Yhteistyö on kuitenkin kaikkien etu, sillä keskinäinen taistelu hidastaa kokonaisturvallisuuden ja yhteiskunnan kriisinsietokyvyn rakentamista ja kehittämistä.

”Suomeen ei kohdistu sotilaallista uhkaa”. Näillä sanoilla turvallisuuspoliittista tilannettamme on kuvattu vuosikymmenten ajan. Haastavaksi puolustuksen ja turvallisuuden kehittämisen tekee se, että järjestelmän muutokset kestävät kymmeniä vuosia ja vaativat selkeitä linjauksia ja toimivan järjestelmän romuttaminen onnistuu varsin nopeasti. Suomen ratkaisu säilyttää puolustusratkaisu on poikennut esimerkiksi Ruotsista, joka on ajanut puolustusjärjestelmänsä alas ja rakentaa sitä nyt uudelleen. Puolustuksesta säästettävät rauhan osingot on Euroopassa käytetty muihin menoihin eikä niiden palauttaminen puolustukseen ole ollut helppoa, sillä tilanne on jo vakiintunut.

Henkilöstön käyttö on tehostunut merkittävästi, sillä aiemmin kaikki menivät rintamalle kun taas nykyisin yhteiskunnan kannalta keskeisimmissä tehtävissä olevat on ja he jatkavat omassa normaaliolojen tehtävässään. Maanpuolustuskurssit ja huoltovarmuustoiminta esimerkkeinä mainitakseni tarjoavat pienen yhteiskunnan toimijoille mahdollisuuden verkottua. Tämä palve-

lee paitsi poikkeusoloja myös arkipäiväistä toimintaa. Myös viranomaisyhteistyö on arkipäiväistä toimintaa ja sen harjoittelu on tärkeää valmiuden kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi. Kansainvälisen yhteistyön kautta tunnistetaan turvallisuuden muutokset ja osataan päivittää toimintaa ja lainsäädäntö vastaamaan turvallisuustilannetta.

## 4 KOKONAISTURVALLISUUDEN TURVALLISTAMISEN SEKTORITARKASTELU

### 4.1 Sotilaallinen sektori

*”Puolustusvoimien rakentaminen toimintakykyiseksi osaksi turvallisuuspolitiikkaamme oli kylmän sodan puristuksessa hidasta ja sitkeyttä sekä harkintaa kysyvää<sup>243</sup>.”*

Neuvostoliiton hajoamisen myötä suursodan uhka poistui. Laajamittaisen hyökkäyksen torjuntaan suunniteltu suuri reserviläisarmeija ei enää vastannut uusia uhkakuvia, joissa sotilaallisen voiman käyttö muuttui strategisten iskujen ja lyhyemmän ennakkovaroituksen kaltaiseksi.<sup>244</sup> Puolustusvoimille tuli keksiä uusia tehtäviä, sillä uhan poistuttua tarve oli poistunut tai ainakin ratkaisevasti muuttunut. Suomessa turvallisuustilanteen epävarmuuteen vedoten saatiin järjestelmä säilytettyä, mutta taloudellinen lama vaikutti Puolustusvoimien rahoitukseen. Sotilaallisella turvallisuudella oli kuitenkin keskeinen rooli, sillä keskellä pahinta lamaa tehtiin Suomen historian suurin hankinta. Hornet-hävittäjät olivat paitsi suorituskyvyllisesti, myös turvallisuuspoliittisesti merkittävä viesti ulkovalloille.<sup>245</sup> Samalla päästiin eroon kylmän sodan aikaisesta mallista jolloin käytössä oli useita eri konetyyppejä. Nyt päästiin nauttimaan keskittämisen hyödyistä. Suomi hyödynsi kylmän sodan muutosta myös muissa asehankinnoissa ostamalla käytettyä materiaalia Saksan puolustusvoimilta 1990-luvulla. 2000-luvun Euroopan puolustusyhteistyön yksi merkittävimmistä saavutuksista eli Euroopan puolustusvirasto.<sup>246</sup> Esimerkki viimeaikaisista hankinnoista on NH90-kuljetushelikoptereiden yhteishankinta.

Perinteinen rauhanturvaaminen muuttui kriisinhallinnaksi, kun aiemmin kahden valtion väliset konfliktit muuttuivat ei-valtiollisten ryhmittymien välisiksi väkivaltaisiksi selkkauksiksi. Tilanteen vakauttamiseksi ei enää riittänyt tulitauon valvonta, vaan keinovalikoimaa oli laajennettava rauhaan pakottamiseen sotilaallisen voiman käyttöön. Suomi laajensi osallistumaan YK:n johtamista operaatioista sekä Naton että EU:n johtamiin operaatioihin. Suomi on osallistunut muun muassa Balkanin ja Afganistanin operaatioihin, joissa turvallisuusympäristö ja toiminta on poikennut menneiden vuosikymmenten toiminnasta ratkaisevasti. Kriisinhallinnan osallistumisen perusteena on käytetty kansalliseen puolustukseen saatavia hyötyjä, mutta vaativimmat

<sup>243</sup> Klenberg, Jan: Päiväkäskey 4.6.1993.

<sup>244</sup> VNS 1/1995, s. 4.

<sup>245</sup> VNS 1/1997, s. 57–58.

tehtävät on jätetty väliin eikä rauhanturvaajia ole juuri menehtynyt. Esimerkiksi Viro on osallistunut vaativiin operaatioihin ja kärsinyt verraten suurista tappioista. Kriisinhallinta on liittynyt terrorismin vastaiseen taisteluun, joka alkoi vuoden 2001 Yhdysvalloissa tehtyjen terroristi-iskujen jälkeen. Yhdysvaltojen johtama terrorismin vastainen sota levisi Lähi-itään ja keräsi laajasti osallistujia Natosta ja EU:sta. Selonteissa kriisinhallinta on ollut keskeisessä roolissa, mutta se on muuttunut tarkastelujakson aikana yhä enemmän kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan suuntaan ja muun muassa pelastusyhteistyötä on lisätty. Samalla osallistuminen ja vastuu on jakautunut puolustus- ja ulkoministeriöiden ulkopuolelle ja hyödyt jakautuvat laajemmin yhteiskuntaan ja varautumiseen.<sup>247</sup>

Kriisinhallintayhteistyö on yksi osa Suomen Naton rauhankumppanuusohjelmaa (PFP). Yhteistyö alkoi jo vuonna 1994 ja on syventynyt siitä alkaen. Suomi on lisännyt yhteistyötä muun muassa harjoittelussa ja koulutuksessa. Suomalaisia joukkoja on evaluoitu Nato-yhteensopiviksi ja Suomi on osallistunut Naton nopean toiminnan joukkoihin (NRF) viime vuosina. Vaikka Suomi ei ole Naton jäsen, tuo yhteistyö puolustukseen tukea, vaikka artikla V tuomat turvatakuut puuttuvat.

Sotamateriaalin teknologinen kehitys ja kallistuminen ovat ohjanneet joukkojen määrän vähenemiseen ja varustetason parantumiseen. Vaikka miesvahvuudet ovat länsimaisissa puolustusvoimissa vähentyneet, ovat puolustusmenot kasvaneet. Puolustusmäärärahojen vähäisyys on pakottanut Puolustusvoimat läpi useista säästöhankeista ja rakenneuudistuksista. Määrärahoista palkkojen ja hankintojen osuudesta on hankala säästää, joten säästöjä on haettu toiminnasta, eli vähentämällä muun muassa harjoituksia ja lentotunteja. Reservin koko on pudonnut merkittävästi kylmän sodan aikaisista vahvuuksista<sup>248</sup>. Myös henkilöstön määrää on supistettu, varsinkin siviileistä, sillä nykyisin vahvuus on noin 12 000 henkeä.<sup>249</sup> Vuoden 2015 puolustusvoimauudistuksen myötä henkilöstömäärä väheni noin 1500 hengellä, joista valtaosa oli siviileitä. Sotilaat ja puolustuspolitiikan asiantuntijat ovat aina vastustaneet puolustuksesta säästämistä, mutta heidän kantansa ei ole aina voittanut.

<sup>246</sup> European Defence Agency (EDA). Päätehtävänä on sotilaallisten suorituskykyjen, puolustusmateriaaliyhteistyön, puolustusteollisuuden ja -markkinoiden kehittäminen sekä tutkimus. Säädös Euroopan puolustusviraston perustamisesta. 2004/551/YUTP.

<sup>247</sup> VNS 1/1995, s. 19–25, 1/1997, s. 60, VNS 2/2001, s. 57–61, VNS 6/2004, s. 83, VNS 1/2009, s. 76–77, VNS 6/2012, s. 49–53, VNS 6/2016 s. 29.

<sup>248</sup> Vuoden 1975 kokonaisvahvuus oli 685 000 sotilasta. Pienimmillään vahvuus laskettiin 230 000 asti. Nykyinen vahvuus on 280 000 sotilasta. Särkiö & Hägglund (1975), s. 53; VNK 5/2017, s. 20. Myös Puolustusvoimien henkilöstön vahvuus on tippunut yli 20 000:esta nykyiseen noin 12 000:een.

<sup>249</sup> Puolustusvoimat: *Henkilöstötilinpäätös 2017*. s. 8., Vuonna 2017 yhteensä 11 940, joista sotilaita 7884, siviileitä 4028. Upseereita oli 2969, erikoisupseereita 736, opistouseseereita 1604 ja aliupseereita 2324.

Puolustusmateriaalin hankintojen ja ylläpidon toteutus on muuttunut maailmantalouden muutoksen myötä. Kotimaisen tuotannon ja palvelun hinta ei ole pysynyt kilpailukykyisenä, joten ulkomaiset toimijat ja monikansalliset yhteistyösopimukset ovat yleistyneet myös sotamateriaalin osalta. Kylmän sodan aikainen hankintojen toteuttaminen kolmannes periaatteella, eli yhtä paljon idästä, lännestä ja kotimaasta, on muuttunut ja nykyisin valinnat tehdään puhtaasti suorituskyvyn ja hinnan pohjalta.

Tarkastelujakson loppupuolella perinteinen aseellinen voimankäyttö on noussut takaisin uhkakuvastoon. Georgian sota vuonna 2008 ja Krimin valtaus vuonna 2014 ovat osoittaneet Venäjän aggressiivisen voimapolitiikan paluuta. Vaikka Venäjä oli pyrkinyt määrätietoisesti palauttamaan aiempaa suurvalta-asemaansa, olivat Ukrainan tapahtumat yllätys länsimaille. Vuoden 2014 jälkeen monet maat ovat keskittyneet oman kansallisen puolustuskyvyn palauttamiseen, sillä Venäjän aggressiivinen käytös on nostanut perinteisen sotilaallisen uhkan takaisin vaihtoehdoksi. Krimin valtaus nosti hybridivaikuttamisen ja niin sanotun harmaan vaiheen julkiseen keskusteluun, vaikka keinot eivät ole uusia tai poikkeuksellisia vaan osa uhkaskenaarioita. Myös Suomessa päivitettiin valmiuslainsäädäntöä, jotta vastaavaan toimintaan voidaan reagoida. Suomeen on arvioitu kohdistuvan hybridivaikuttamista<sup>250</sup>. Samalla Puolustusvoimien valmiutta parannettiin ja painotus siirtyi koulutusorganisaatiosta yhä enemmän valmiuteen myös maavoimissa. Muutos ja paluu vanhaan on merkittävä.

Sodan kuva on muuttunut teknologisen kehityksen myötä; kaukovaikuttaminen, miehittämättömät sensorit, avaruuden ja informaatiojärjestelmien käyttö vaativat entistä enemmän resursseja. Koko tarkastelujakson ajan varautumisaika on lyhentynyt ja puolustuskyvyn valmiutta on jouduttu parantamaan. Suomi noudattaa kansainvälisiä sodan oikeussääntöjä ja länsimaisia arvoja. Suomi on muun muassa ratifioinut Ottawan jalkaväkimiinakieltosopimuksen, vaikka kansainväliset inhimilliset ja sotilaalliset perustelut poikkesivat Suomen tilanteesta.<sup>251</sup>

Vaikka Suomen turvallisuuspoliittinen linja on olla sotilaallisesti liittoutumaton valtio, on Suomella useita kansainvälisiä ja kahdenvälisiä sopimuksia. EU:n ja pohjoismaiden välinen yhteistyö on syventynyt, varsinkin Ruotsin kanssa. EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) ja sotilaallinen yhteistyö on kehittynyt muun muassa kriisinhallinnan osalta, mutta on

---

<sup>250</sup> VNS 2016, s. 15.

<sup>251</sup> Suomi liittyi vuonna 1997 tehtyyn yleissopimukseen vuonna 2011. Katso tarkemmin laki jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä... 1465/2011, VNS 6/2012, s. 47.

edelleen vain murto-osa Maastrichtin sopimuksen ajatuksista.<sup>252</sup> Vuonna 2004 solmitun yhteisvastuulausekkeen lisäksi on olemassa avunantovelvoite eli niin sanottu turvatakuulauseke.<sup>253</sup> Se kuitenkin toteaa, että maalla itsellään ja Natolla on ensisijainen velvoite huolehtia puolustuksesta ja EU:lla ja muilla jäsenmailla vasta sitten. Lausekkeen tosiasiallinen turva on siten vain spekulatioiden varassa. Vuoden 2015 Pariisin terrori-iskujen myötä kansainvälisestä avunannosta on tehty mahdollista sekä lainsäädännön että harjoittelun muutosten myötä. Yhteisvastuulauseke eroaa avunannosta, koska ensin mainitussa unioni koordinoi toimintaa ja antaa toimivallan kun taas jälkimmäinen on valtioiden välistä toimintaa. Yhteisvastuulauseke ei määrittele millaista ja miten apua annetaan. Toinen haaste on varsin rajatussa mandaatissa, sillä toiminta hybridivaikuttamista vastaan on vaikeaa.<sup>254</sup>

Viimeisin sopimus, eli pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) tarkoituksena on syventää ja kehittää EU:n puolustuspolitiikkaa ja Lissabonin sopimusta. PRY:n myötä keskinäinen avunanto on mahdollista ja sitä on sittemmin harjoiteltu.<sup>255</sup> Nykyisin puolustusyhteistyö keskittyy yhä enemmän hybridi- ja kybervaikuttamiselta suojautumiseen ja vaikuttamiseen. Kansainvälinen yhteistyö ei poista kansallisen puolustuskyvyn tarvetta, jokainen liitto ja sopimus lähtevät siitä, että maat itse vastaavat puolustuksestaan ja muut maat tukevat tarvittaessa. Suomi on selvittänyt Natoon liittymisen vaikutuksia ja toimintalinja on pysynyt pitkään samana, eli niin sanottu Nato-optio pidetään avoimena, mutta jäsenyyttä ei haeta. Suomi on Naton rauhankumppanuusohjelmassa (PFP), ja saa sitä kautta merkittävästi hyötyjä, vaikka ei varsinaisen jäsenen olekaan.

Kaikki nykyiset yhteistyötahot on mainittu jo vuoden 1995 selonteossa, mutta toiminnan laajuus ja syvyys ovat nykyisin paljon pidemmällä. Esimerkiksi rauhanturvayhteistyö on jatkunut jo pitkään, mutta käynyt läpi muutoksia. Pohjoismainen yhteistyö on syventynyt, varsinkin Ruotsin kanssa, mutta Baltian ja Viron tukeminen on jäänyt vähemmälle maiden liittyttyä Natoon.<sup>256</sup> Suomen turvallisuuspolitiikka noudatteli YUTP:n linjaa jo ennen jäsenyyttä, joten muutoksille ei ollut tarvetta. Naton ulkopuolisena Suomi on toivonut EU:n puolustuksen vah-

<sup>252</sup> Koivula, Tommi & Krista Salo: *Yhteistyö, avunanto ja solidaarisuus? Lissabonin sopimuksen turvallisuuspoliittinen merkitys*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 4: työpapereita no 38. Helsinki 2010, s. 1–3.

<sup>253</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä EU-sopimus, (SEU) 42 artiklan 7 kohta.

<sup>254</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, jäljempänä EUT-sopimus (SEUT) 222 artikla.

<sup>255</sup> Valtiosopimukset (SopS) 66 ja 67/2009. Hallituksen esitys uudesta laista: HE 94/2016. Alkuperäinen laki puolustusvoimista 551/2007 rajoitti kansainvälistä toimintaa, sillä 4§ säätelee selvästi, että Puolustusvoimat turvaa Suomen aluetta, kansaa ja valtiojohtoa. Vaikka 12§ mahdollistaa avun toiselle valtiolle, määrää se että voimakeinoja ei saa käyttää. Lakia kirjoittaessa on huomioitu sen aikainen turvallisuustilanne eli keskinäinen avunanto.

<sup>256</sup> VNS 1/1995, s. 21–23.

vistumista, mutta se ei ole toteutunut vaikka sitä on pidetty yhtenä vaihtoehtona<sup>257</sup>. Suomi on osallistunut aktiivisesti kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan, erilaisten taisteluosastojen toimintaan sekä valmiilla joukkokokonaisuudella että räätälöidyillä tukiosilla.<sup>258</sup>

Suomen puolustusratkaisun perusteet eli yleinen asevelvollisuus, koko maan puolustaminen ja reserviläisarmeija ovat pysyneet muuttumattomina kymmeniä vuosia. Tämä on kansallisvaltion oikeus ja velvollisuus.<sup>259</sup> Valmiutta ja koulutusta on kehitetty, muun muassa valmiuslainsäädännön ja vapaaehtoisen maanpuolustustoiminnan päivittämisen kautta.

Sotilaallisen sektorin osalta uhkamalli on ollut koko tarkastelujakson sama, eli sotilaallisen voiman käyttö. Toiminta on keskitetty puolustuskyky nimisen toiminnon alaisuuteen. Pahin skenaario on edelleen laajamittainen hyökkäys, mutta hybridivaikuttaminen, nopea tilannekehitys ja strategiset iskut ovat pakottaneet muuttamaan ja päivittämään puolustusjärjestelmää. Strategisissa tehtävissä tämä näkyy toimintojen keskittämisenä: uusimmassa strategiassa on vain yksi tehtävä, Suomen sotilaallinen puolustaminen. Vuoden 2006 strategian neljä tehtävää, ovat edellä mainitun osakokonaisuuksia, joten yhdistäminen on selkeä ja looginen, varsinkin kun toiminta on keskittynyt yhdelle ministeriölle ja toimijalle.<sup>260</sup>

---

<sup>257</sup> VNS 1/1995, s. 40. Suomi on osallistunut sekä Pohjoismaisiin että EU:n taisteluosastoihin ja Naton nopean toiminnan joukkoihin 2000- ja 2010-luvuilla. Suomalaiset joukot ovat kansainvälisesti yhteensopivia.

<sup>258</sup> VNS 1/1995, s. 23–25.

<sup>259</sup> VNS 1/1995, s. 30–31.

<sup>260</sup> Puolustusneuvosto 1999, s. 45–48, YETTS 2003, liite 2, YETTS 2006 liite 1, YTS 2010, liite 2, Kansallinen riskiarvio 2015, s. 14–92, Kansallinen riskiarvio 2018, s. 23–69.



## 4.2 Ympäristöllinen sektori

Jokaisen selonteon alun kuvauksessa mainitaan ympäristön muuttuminen, ympäristöonnettomuudet ja -ongelmat, luonnonvarojen rajallisuus ja niistä kamppailu<sup>261</sup>. Konkreettisista ongelmista, uhista ja haasteista mainitaan ensimmäisenä ja tärkeimpänä ydinturvallisuuden haasteet Venäjällä ja lähialueilla<sup>262</sup>. Itämeren meriliikenteen kasvun myötä merialueella tapahtuva onnettomuus nousee uhkien listalla suuremmalle tärkeysasteelle kuin ensimmäisissä selonteoissa, vaikka asiasta on mainittu jo vuonna 1995<sup>263</sup>. Humanitaarinen rauhaturvaaminen ja osallistuminen ympäristönsuojeluun mainitaan jo ensimmäisessä selonteossa ja sitä toistetaan säännöllisesti.<sup>264</sup> Osallistumisella parannetaan kansallisen pelastustoimen varautumista erilaisiin häiriö- ja poikkeusoloihin.<sup>265</sup> 2000-luvulla pelastusyhteistyön yhteydessä mainitaan Naton rauhankumppanuus sekä EU:n keskinäisen avunannon periaate, joka velvoittaa jäsenmaat auttamaan toisiaan terrorismin tai luonnononnettomuuden takia.

Ydinturvallisuuden, Itämeren meriliikenteen ja muihin uhkiin varaudutaan paitsi kansallisella myös tiiviillä kansainvälisellä yhteistyöllä. Keskeisinä yhteistyötahoina mainitaan Pohjoismaat, Itämeren alueen valtiot, Baltia ja Venäjä<sup>266</sup>. Venäjä-yhteistyön sävy vaihtuu toiveikkaasta neutraaliksi selontekojen myötä<sup>267</sup>. EU nousee keskeiseksi tekijäksi 2000-luvulla. Pohjoismaista yhteistyötä painotetaan, mutta konkreettista tulosta ei tuoda esille palstatilaan verrattavaa määrää. Vuoden 2004 selonteossa mainitaan uusi EU:n yhteisvastuulauseke, joka velvoittaa jäsenmaat antamaan apua toisilleen muun muassa luonnonkatastrofin tai terrorismin takia.<sup>268</sup> Yhteisvastuulauseke toistuu myöhemmissä selonteoissa yhtenä keskeisimmistä ja konkreettisimmista kansainvälisen yhteistyön muodoista, osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.<sup>269</sup> Kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista tulee harjoitella erilaisiin sisäisen turvallisuuden tilanteisiin käytettäväksi.<sup>270</sup>

<sup>261</sup> VNS 1/1995, s. 6; VNS 1/1997, s. 6; VNS 2/2001, s. 12–14; VNS 6/2004, s. 8, 85; VNS 1/2009, s. 9; VNS 6/2012, s. 8, 12, VNS 2016, s. 10.

<sup>262</sup> VNS 1/1995, s. 17; VNS 1/1997, s. 13; VNS 2/2001, s. 24–25; VNS 6/2004, s. 8; 68; VNS 1/2009, s. 54.

<sup>263</sup> VNS 1/1995, s. 17; VNS 1/1997, s. 75–76; VNS 1/2004, s. 68, 84–85, 136–137; VNS 1/2009, s. 88–89; VNS 6/2012, s. 62–63.

<sup>264</sup> VNS 1/2009, s. 77, 98.

<sup>265</sup> VNS 1/1995, s. 22, 25; VNS 1/1997, s. 45–46; VNS 1/2001, s. 56; VNS 1/2004, s. 83; VNS 1/2009, s. 71–72; VNS 2012, s. 90–91.

<sup>266</sup> VNS 1/1995, s. 17; VNS 2/2001, s. 24–25; VNS 6/2004, s. 81; VNS 1/2009, s. 71–72; VNS 6/2012, s. 84–85; VNS 6/2016, s. 26–27.

<sup>267</sup> VNS 1/1997, s. 21: ”Venäjän kyvyttömyys puuttua ympäristöongelmiin ja rikollisuuteen vaikeuttaa kansainvälistä yhteistyötä.”

<sup>268</sup> VNS 6/2004, s. 54, 161. I-43 artikla Yhteisvastuulauseke

<sup>269</sup> VNS 1/2009, s. 27–28, VNS 6/2012, s. 85–87.

<sup>270</sup> VNS 1/2009, s. 88–89.

Jo vuoden 1995 selonteossa todetaan, että lisääntynyt tietoisuus parantaa uhkien ja ongelmien hallintaa, mutta että muutokseen tarvitaan sekä tukea sekä taloudellisesti, poliittisesti että tiedollisesti.<sup>271</sup> Vaikka ensimmäiset selonteot painottuvat sotilaalliseen sektoriin, on Puolustusvoimille annettu vaatimuksia tukea muita viranomaisia ympäristö- ja suuronnettomuuksissa.<sup>272</sup> Tätä perustellaan sekä henkilöstöllisellä että kalustollisella valmiudella ja sama maininta toistuu selonteoissa lähes muuttumattomana.<sup>273</sup>

Puolustusvoimien erityistarpeet ilmasto- ja ympäristöasioissa mainitaan jo ensimmäisissä selonteoissa. Puolustuksen vaatimukset turvataan tarvittaessa korvaavin järjestelyin ja lainsäädännöllä. Toimintaa tarkastellaan tarkasti, jotta jatkossa osataan huomioida ilmasto- ja energiastrategia.<sup>274</sup> Sen vaikutukset heijastuvat läpi selonteon ja esimerkiksi energiahuoltoa arvioidaan varautumisen näkökulmasta.<sup>275</sup> Suomen energiapoliittista riippuvuutta Venäjältä tuodusta fossiilista energiasta pyritään vähentämään.<sup>276</sup> Sitä ei tuoda uhkakerronnassa esiin toisin kuin energijakelun häiriöt.

Selonteot nostavat ilmastopolitiikan kansainvälisen keskustelun asialistalle, erityisesti suur maiden kanssa, sillä niiden vaikutus globaalisti on suurin.<sup>277</sup> Ympäristöteknologiasta ja uusiutuvas- ta energiasta odotetaan taloudellista hyötyä.<sup>278</sup> Suomen tulee hyödyntää puheenjohtajuudet ja muut vaikuttamismahdollisuudet omien intressien ajamiseen.<sup>279</sup> On Suomen etu, että sekä EU että YK ovat vahvoja kansainvälisiä toimijoita myös ympäristö- ja ilmastoasioissa.<sup>280</sup>

Selonteossa eritellään ympäristöongelmien kahdenlaisuus eli yllättävät sekä hitaasti kehittyvät uhat. Sään ääri-ilmiöitä, ilmakehän muutoksia, luonnonvarojen rajallisuutta ja saastumista esitellään kattavasti ja tuodaan esille määrätietoinen ja ennaltaehkäisevä kansainvälinen työ ainoana keinona vaikutusten ehkäisemiseksi. Muutosten nopeutta ja rajuutta on vaikea ennakoida.<sup>281</sup> Ympäristösektorin keskeisimmät uhat, ympäristöuhat ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet ovat pysyneet hyvin samanlaisina tarkastelujakson ajan. Niihin liittyvä varautuminen on osa sisäistä turvallisuutta. Ympäristön ja ilmaston osuus tekstissä on noussut merkittävästi. Tehtävi-

<sup>271</sup> VNS 1/1995, s. 11–17

<sup>272</sup> VNS 1/1997, s. 75–76.

<sup>273</sup> VNS 2/2001, s. 56, VNS 6/2004, s. 126., VNS 1/2009, s. 98; VNS 6/2012, s. 95, VNS 6/2016, s. 32.

<sup>274</sup> VNS 1/1997, s. 66–67; VNS 1/2009, s. 119–121; VNS 6/2012, s. 108–109.

<sup>275</sup> VNS 2/2001, s. 75–76.

<sup>276</sup> VNS 1/2009, s. 85, 90.

<sup>277</sup> VNS 6/2012, s. 29–30.

<sup>278</sup> VNS 6/2012, s. 78; VNS 6/2016, s. 23–27.

<sup>279</sup> Esimerkiksi EU:n kiertävä puheenjohtajuus, Arktisen neuvoston puheenjohtajuus ym.

<sup>280</sup> VNS 1/2009, s. 75, 90–92; VNS 6/2012, s. 25–26.

<sup>281</sup> VNS 6/2004, s. 28–29; VNS 1/2009, s. 21–23

en ja uhkien kuvailu on tarkentunut yhä yksityiskohtaisemmaksi. Säteilyturvallisuuteen ja biologisiin uhkiin varautuminen ovat saaneet omat tehtävänsä ja ne on huomioitu myös muissa yhteyksissä, kuten tavaraturvallisuuden CBRNE-aineiden<sup>282</sup> valvonnassa ja paljastamisessa.<sup>283</sup>

Ympäristötuhot ja suuronnettomuudet<sup>284</sup> on listattu uhiksi jo vuoden 1999 muistiossa. Erilaisia malleja käsitellään aina saastumisesta onnettomuuksiin ja toiminnan joustavuutta ja yhteistyötä korostetaan, oli kyseessä paikallinen, alueellinen tai kansallinen tilanne. Johtamisen ja tiedottamisen merkitystä korostetaan myös harjoittelussa ja sama viesti toistuu myös turvallisuusstrategioissa.<sup>285</sup> Strategiassa käsitellään myös vesihuollon, viemäroinnin, rakentamisen, säteilyhuollon sekä terveydenhuollon toteuttamista.<sup>286</sup> Uhkamallin nimeä muutettiin holistiseksi vuonna 2010, mutta sisällöllisesti se on sama ja ydinonnettomuus mainitaan edelleen ensimmäisenä.<sup>287</sup> Varautumisvastuu on jaettu eri ministeriöille. Meripelastus nousee uhkakerronnassa ja myös jätehuolto nousee tehtävälisalle.<sup>288</sup> Vuoden 2017 YTS on päivitetty ja ympäristöllisen sektorin tehtäviä on jaettu edelleen.

Leviäviin tauteihin ja muihin biologisiin uhkiin tulee varautua, jotta leviäminen saadaan taltutettua.<sup>289</sup> Laajalle levinnyt, vaarallinen tartuntatauti on ollut yksi virallisista uhkamalleista. Selonteot korostavat kansainvälistä yhteistyötä, tarkastuksia ja terveydenhuoltojärjestelmän ylläpitämisestä varautumiskeinoina.

Selonteot käsittelevät ilmaston- ja ympäristönmuutosta laajana, globaalina ilmiönä, eikä vain kansallisella tasolla. Erilaisten muutosten, kuten ilmastopakolaisuuden, merien happamoitumisen, merenpinnan nousun, tulvien, sadannan muutosten, kuivuuskausien, lämpöaaltojen, äärimmäiset sääilmiöiden ja trooppisten hirmumyrskyjen vaikutuksia turvallisuusympäristölle käsitellään. Luonnonvaroista, energiapolitiikasta ja luonnonkatastrofeista keskustelu on laajentunut muun muassa G7/8 ja G20 huippukokousten agendalle. Tiedeyhteisöjen asiantuntemusta on käytetty tukemaan poliittista päätöksentekoa. Esimerkiksi Riippumattoman Hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin (IPCC) ja YK:n ilmastonmuutoskonvehdin (UNFCCC) tuotteet ohjaa-

<sup>282</sup> Lyhenne sanoista kemiallinen (C), biologinen (B), radioaktiivinen (R), ydin- (N) ja räjähduska (E).

<sup>283</sup> Puolustusneuvosto 1999, s. 45–48, YETTS 2003, liite 2, YETTS 2006 liite 1, YTS 2010, liite 2, Kansallinen riskiarvio 2015, s. 14–92, Kansallinen riskiarvio 2018, s. 23–69.

<sup>284</sup> Laki suuronnettomuuksien tutkinnasta 373/1985 3 §: Onnettomuus, jota henkilöihin, ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen tai onnettomuuden laadun takia pidetään erityisen vakavana.

<sup>285</sup> Puolustusneuvosto (1999), s. 15–16, 26–27, 44–45. YETTS, 2003, s. 21, 28–29, 36.

<sup>286</sup> YETTS, 2003, s. 32–36.

<sup>287</sup> YTS 2010, Liite 2: Uhkamallit, s. 6, s. 74–75,

<sup>288</sup> YTS 2010, s. 31–34, 46.

<sup>289</sup> VNS 1997, s. 71–73, VNS 6/2004, s. 145–146, VNS 1/2009, s. 86–87.

vat kansainvälistä ilmastopolitiikkaa.<sup>290</sup> Globaalissa ilmastokeskustelussa on argumentoitu sekä puolesta että vastaan, mutta myös sopimuksia on laadittu.<sup>291</sup> Ne luovat globaalit puitteet valtiot rajat ylittävään yhteistoimintaan.<sup>292</sup>

Muutosten toteuttaminen ollut hidasta, sillä vuonna 1992 Riiossa allekirjoitetun kestävän kehityksen ohjelmaa täydentävä Kioton ilmastopopimus ratifioitiin vasta 2005.<sup>293</sup> Uusi saatiin sovitua vasta Pariisin ilmastokokouksessa 2015, lukuisista ilmastokokouksista huolimatta kolme vuotta edellisen päättymisen jälkeen. Sopimus on saanut laajaa tukea kansainvälisesti.<sup>294</sup> Sopimuksen toimilla pyritään rajoittamaan globaali lämpötilannousu 1,5 asteeseen. Ilmastopolitiikan haasteena on, että uudistukset vaativat investointeja ja heikentävät kilpailukykyä jos kaikki eivät sitoudu toimimaan samoin. Tähän argumenttiin Donald Trump vetosi ilmoittaessaan Yhdysvaltojen irtautuvan ilmastopopimuksesta<sup>295</sup>. Tämä on osa protektionistista politiikkaa.

Tarkastelujakson aikana energia- ja ilmastopolitiikka ovat yhdistyneet. Selonteoissa kestävä kehitys on näkyvästi esillä. Sekä Suomi että EU haluavat sitoutua ekologisen, sosiaalisen, taloudellisen ja inhimillisen kehityksen tukemiseen niin lähialueilla kuin globaalisti, jotta esimerkiksi ilmastopakolaisuus voidaan estää. Ihmisvirrat ovat jo nykyisessä mittakaavassa aiheuttaneet kitkaa unionille ja nykymentolla ilmastopakolaisuuden arvioidaan lisääntyvän voimakkaasti. Pohjoisten alueiden kansainvälinen kiinnostavuus ja houkuttavuus kasvaa, sillä ilmaston lämpeneminen pidentää kasvukautta, mutta ei nosta lämpötiloja tukalan kuumiksi. Selonteot korostavat ennakoivaa ja tulevaisuuteen katsovaa politiikkaa ja toimintaa, esimerkkinä mainittakoon yhteiskuntasuunnittelu ja koulutus.<sup>296</sup>

EU:n osalta energiapolitiikkaa on kehitetty huoltovarmuuden suuntaan vasta viime vuosina, osin Suomen johtamana. Tavoitteena on varmentaa markkinoiden toimintavarmuus sekä edistää energiatehokkuutta ja joustavuutta. Keinoja ovat muun muassa energia- ja polttoaineverotus, päästökauppa, ostovelvoitteet ja syöttötariffit, tuet, normiohjaus ja lainsäädäntö, vapaaeh-

<sup>290</sup> IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) on laatinut raportit vuosina 1990, 1995, 2001, 2007 ja 2014. Kato lisää [<https://www.ipcc.ch/>], luettu 15.3.2019.

<sup>291</sup> VNS 6/2016, s. 10, 17–18. Esimerkkeinä YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma, Agenda 2030, sekä Pariisin ilmastopopimus,

<sup>292</sup> VNS 6/2016, s. 17–18.

<sup>293</sup> Sopimukseen oli saatava vähintään 55 maata ja niiden oli edustettava vähintään 55 % teollisuusmaiden kasvihuonepäästöistä vuonna 1990.

<sup>294</sup> Vuonna 2019 lähes 190 maata, jotka vastaavat yli 85 % kasvihuonepäästöistä, on allekirjoittanut.

<sup>295</sup> Trump, Donald: Puhe Valkoisella talolla 1.6.2017. [<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>], luettu 15.3.2019.

<sup>296</sup> VNS 1/2009, s. 90.

toiset sopimukset sekä kokonaisvaltainen energiasuunnittelu<sup>297</sup>. Markkinat ovat muuttuneet ja nykyisin vihreät arvot tuovat länsimaissa lisäarvoa, mutta muutos on vasta alussa. Ilman suurten maiden panosta muiden saavutukset kumoutuvat.<sup>298</sup>

Suomessa ympäristöön liittyvät maksut ja verot ovat korkeat ja kattavat.<sup>299</sup> Niitä puolustetaan ja kierrätyksestä ollaan ylpeitä, mutta samalla kyseenalaistetaan kansainvälisen kulutuksen kestämyttömyys. Erilaiset kierrätysmaksut ja pantit, jopa ensimmäisenä maana, vuonna 1990, käyttöön otettu hiilidioksidivero ovat merkkejä kestävä kehityksen vaikutuksista kansalliseen politiikkaan<sup>300</sup>. Tosin veron määräämisessä taloudellinen tilanne lienee myötävaikuttanut ympäristönäkökulmien lisäksi. Veromalli on levinnyt ja kattaa noin 20 % vuosittaisista kasvihuonepäästöistä<sup>301</sup>. Suomen kansallinen ilmastopolitiikka on kirjattu kansalliseen ilmasto- ja energiastrategiaan, joista viimeisin on vuodelta 2016.<sup>302</sup> Vuodesta 2005 asti ilmasto- ja energiapolitiikka ovat samassa strategiassa. Eri energiamuotojen kehitystrendejä ja ilmastonmuutoksen vaikutuksia on avattu erityisesti vuosien 2004 ja 2009 selonteissa.<sup>303</sup>

<sup>297</sup> [<http://ilmasto.org/ilmastonmuutos/ilmastopolitiikka>] luettu 28.2.2019

<sup>298</sup> Yhdysvallat ja Kiina muodostavat noin 40 % kasvihuonepäästöistä vuonna 2015.

[<http://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/society/20180301STO98928/kasvihuonekaasupaastot-eu-ssa-ja-maailmalla-infografiikka>], luettu 13.3.2019.

<sup>299</sup> Valtioneuvoston kanslia: Ympäristö- ja energiaverotuksen käyttö Suomessa, Työryhmäraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/3.

[[https://vnk.fi/documents/10616/622996/J0300\\_Ymp%C3%A4rist%C3%B6-+ja+energiaverotuksen+k%C3%A4ytt%C3%B6+Suomessa.pdf](https://vnk.fi/documents/10616/622996/J0300_Ymp%C3%A4rist%C3%B6-+ja+energiaverotuksen+k%C3%A4ytt%C3%B6+Suomessa.pdf)], luettu, 18.3.2019, s. 44–46.

<sup>300</sup> Valtioneuvosto (2000), s. 40.

<sup>301</sup> [[https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map\\_data](https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data)], luettu 1.4.2019.

<sup>302</sup> Se on julkaistu viidesti. Aiemmat osat ovat: Kansallinen ilmastostrategia, 2001; Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia. Kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi, 2005; Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia, 2008 ja Kansallinen energia- ja ilmastostrategia, 2013.

<sup>303</sup> VNS 6/2004, s. 28–29; VNS 1/2009, s. 21–23.

### 4.3 Taloudellinen sektori

Euroopan yhdentyminen käynnistyi taloudellisen yhteistyön tarpeista. Laajentumisen ja yhteistyön syvenemisen myötä unioni on saavuttanut nykyisen globaalien asemansa ja on suurin talousalue. EU toimii vapaan liikkuvuuden perusteella, eli ihmiset ja materiaali liikkuvat rajojen yli vaivattomasti. Kansainväliset kauppasopimukset ja tullit ajavat jäsenmaiden etuja. EU:n ja suurvaltojen välinen kauppa muodostaa valtaosan maailmantaloudesta. Suomen ulkopoliittikan tulee aina edistää taloutta. Painopiste on muuttunut lähialueilta suurvaltoihin ja kehittyviin maihin.<sup>304</sup> Tarkastelujakson aikana talousjärjestelmä on digitalisoitunut ja keskinäisriippuvuus on syventynyt. Toimitusketjut ovat pidentyneet ja varastointi vähentynyt. Talous ja varallisuus ovat kasvaneet merkittävästi, mutta häiriöt vaikuttavat entistä nopeammin ja laajemmin globaaleihin markkinoihin. Selonteot käsittelevät kattavasti yhteiskuntarakenteen ja markkinoiden aiheuttamia muutoksia sekä kansallisella että globaalilla tasolla jo vuonna 1995 selonteossa ja niitä toistetaan jokaisen selonteon alussa, paitsi vuonna 2001 ja 2016.<sup>305</sup>

Globaalia talouspolitiikkaa käsitellään kansainvälisen valuuttarahaston, eri keskuspankkien, maailman kauppajärjestön sekä G7/8 ja G20 ryhmien kokouksissa. Tämän lisäksi eri mailla on omia kahden- ja monenvälisiä kauppasopimuksia. Suomen liittyttyä Euroopan talous- ja rahaliittoon on se päässyt nauttimaan valuuttavarannon vakaudesta, mutta joutunut luopumaan mahdollisuudesta säännöstellä rahoitusmarkkinoita.<sup>306</sup> Kylmän sodan lopussa Neuvostoliitto oli keskeinen kauppakumppani, joten maan hajottua ulkomaan vienti romahti noin viidenneksen ja oli yksi syy Suomen lamaan. Valtiovelan määrä kasvoi 1990-luvun laman myötä nopeasti moninkertaiseksi, noin 60 %:in BKT:stä. Vuoteen 2000 mennessä velkaa oli saatu pienennettyä noin 46 %:iin, mutta rahamäärällisesti velka oli kasvanut. Vuonna 2008 valtionvelka oli pienimmillään, noin 54 miljardia euroa ja 28 % BKT:stä. Finanssikriisin ja taantuman myötä valtionvelka nousi kahdessa vuodessa yli 40 %:iin ja on pysynyt noin 45 %:issa viimeiset vuodet.<sup>307</sup>

Talousjärjestelmän teknistyminen näkyy selvästi uhkamalleissa, sillä vuoden 2015 kansallisessa riskiarviossa taloudelliset riskit ja uhat on listattu kyberturvallisuuden riskien ja terrorismin yhteyteen. Talousjärjestelmä on kokonaisuutena hyvin haavoittuvainen kybervaikuttamiselle, mutta se on kuitenkin vain yksi osakokonaisuus. Vuoden 2018 riskiarviossa on palattu vanhaan

<sup>304</sup> VNS 6/2016, s. 28

<sup>305</sup> VNS 1/1995, s. 8, VNS 1/1997, s. 12–15; VNS 6/2004, s. 27–28; VNS 1/2009, s. 11–12; VNS 6/2012, s. 15, 18–19.

<sup>306</sup> VNS 2/2001, s. 73. 1990-luvulla markkaa devalvoitiin osana kansallisen talouden vakauttamista.

<sup>307</sup> Valtionvelka Suomessa [<https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Julkinen-talous/Valtion-velka/>], luettu 7.3.2019.

malliin. Muuten taloudellisen kriisin, julkisen talouden ja rahoitusjärjestelmän häiriöt sekä taloudelliset uhat ovat säilyneet hyvin samanlaisina läpi tarkastelujakson.<sup>308</sup>

Vapaan liikkuvuuden ja markkinoiden vapautumisen myötä kotimainen teollisuus ja palvelutuotanto ovat avautuneet kilpailulle. Tuotannon kustannukset ovat ulkomailla yleensä halvemmat kuin kotimaassa. Kiina-ilmiön myötä on jouduttu tarkastelemaan tuotantoa, jotta hinta pysyy kilpailukykyisenä. Halpatuotanto on mullistanut markkinat sekä hintojen että laadun muututtua totutusta. Suomalaisten yritysten on täytynyt erikoistua pärjätäkseen kansainvälisillä markkinoilla, mikä on muuttanut suomalaisen elinkeinoelämän niin työllisyyden, tarjonnan kuin huoltovarmuuden osalta. Suomen teollisuus on hyötynyt viennin helpottumisesta, mutta myös riskit ovat nousseet. Kahdenvälisestä alkutuotantokaupasta Neuvostoliiton kanssa on siirrytty kilpailemaan globaaleille markkinoille monikansallisten suuryritysten kanssa.

Taloutta, infrastruktuuria ja huoltovarmuutta käsittelevässä osiossa on ollut eniten strategisia tehtäviä ja niiden määrä on noussut koko tarkastelujakson aikana.<sup>309</sup> Kuljetusten turvaaminen on noussut tärkeämmäksi: vuoden 2017 strategiassa kuljetuksiin liittyviä tehtäviä on lisätty kahdella ja ne ovat laajentuneet kattamaan myös viestintäverkot ja logistiikan. Varoitus- ja hälytysjärjestelmä on valmistunut ja siten integroitu osaksi johtamista ja kansainvälistä toimintaa. Uutena, osin korvaavana tehtävänä, on erilaisten olosuhdepalveluiden turvaaminen. Elintarvikehuolto, alkutuotanto, jalostus ja jakelu on yhdistetty, keskitetty ja laajennettu useiden ministeriöiden vastuulle. Uusimmassa mallissa asumisen ja rakentamisen turvallisuudet on eriytetty. Muutoksista huolimatta valtaosa, kuten perustoiminnot, on pysynyt lähes muuttumattomana.

Keskinäisriippuvuuden kasvu on lisännyt vakautta ja vähentänyt kriisejä. Huoltovarmuuden ja varautumisen menetelmiä käydään läpi sekä yleisellä tasolla että uhkiin sidottuna.<sup>310</sup> Elinkeinoelämän ja talousjärjestelmän uhat mainitaan, mutta niiden osuus on hyvin rajallinen, varsinkin vuoden 2004 selontekoon asti. Yleisesti kansainvälisestä talousjärjestelmästä luodaan positiivista kuvaa. Vuoden 2009 selonteossa globaalin talouskriisin vaikutusta sekä nykyhetkeen että tulevaisuuteen käsitellään laajemmin osana taloudellisia uhkia.<sup>311</sup> Myöhemmissä selonteoissa globaalin talouden riskit mainitaan lyhyesti ja esimerkiksi protektionismin nousua pidetään mahdollisena. Talousjärjestelmän hyödyt ovat kuitenkin merkittävästi haittoja ja uhkia pienem-

<sup>308</sup> Kansallinen riskiarvio 2015, s. 20–22, 79–80.

<sup>309</sup> Vuonna 2006 yhteensä 50 tehtävää, joista 17 ja 2017 yhteensä 57 joista 23 kuuluu tämän toiminnon alle.

<sup>310</sup> VNS 1/1997, s. 65–66.

<sup>311</sup> VNS 1/2009, s. 11–12.

piä, joten sitä tuetaan kansainvälisesti.<sup>312</sup> Jotta viimeisimmän finanssikriisin kaltaiset tapaukset voidaan välttää, toivotaan kansainvälisille toimijoille, kuten Maailmanpankille ja Kansainväliselle valuuttajärjestölle lisää valtaa valvoa markkinoita.<sup>313</sup> Yleisesti talouden uhkien käsittely on melko vähäistä, varsinkin kun huomioi miten paljon sitä korostetaan selontekojen alussa. 1990-että 2000-luvun taantumät näkyvät selonteoissa vain vähän.<sup>314</sup>

EU on asettanut jäsenmailleen vaatimuksia kansallisesta taloudesta, mutta valvonta on pettänyt. Kreikan talousvaikeudet ovat heijastuneet unioniin ja jäsenmaat ovat joutuneet tukemaan toisiaan. Tämä on aiheuttanut kitkaa ja Suomi on ollut osaltaan vaikuttamassa tähän vaatimalla ainoana takuita omille lainoilleen. Toinen kiistelyn kohde ovat unionin jäsenmaksut, jotka määräytyvät maan taloudellisen aseman perusteella. Tämä oli yksi syy Brexitiin, vaikka maan on arvioitu hyötynneen unionista taloudellisesti ja poliittisesti suuresta jäsenmaksusta huolimatta. EU:n kautta rahaa on ohjattu vakauttamistoimiin niin lähialueille kuin kauemmas, muun muassa Ivy-maihin, entisen Jugoslavian alueelle, Baltiaan sekä Venäjälle. Tavoitteena on ollut tukea maiden yhteiskunnallisesta ja taloudellista kehitystä kohti EU-jäsenyyttä ja länsimaisia arvoja.<sup>315</sup> Positiivinen toiveikkuus Venäjän kehityksestä karisee 2000-luvulle tultaessa.

Vuoden 1997 selonteko avaa talous- ja rahaliiton (EMU) toimintaa.<sup>316</sup> Taloudellisen yhteistyön syventymistä perustellaan sekä turvallisuutta että taloutta tukevilla perusteilla. 1990-luvun laman ja taantumien vaikutukset kansalliseen puolustuskykyyn tuodaan esille.<sup>317</sup> Vuoden 1997 selonteossa todetaan, että Puolustusvoimien toimintaa tulee tarkastella ja tehostaa taantumien takia. Vaikka taloustilanne helpottaa, toistuu tiukka ohjaus selonteosta toiseen. Rahoituksen rakentaminen noin neljän vuoden välein laadittavien selontekojen ympärille nousee vakioiduksi malliksi ja se lisää puolustuskyvyn pidemmän aikavälin suunnittelun laatua.<sup>318</sup> Myöhemmät selonteot tukevat samaa linjaa.<sup>319</sup> Selonteossa tuodaan esille varautumisen kannalta keskeisten toimijoiden selvittäminen, jotta yhä niukemmat resurssit voidaan käyttää kriittisten toimijoiden ja materiaalin turvaamiseen kaikissa olosuhteissa. Varautumiseen käytettävissä olevan ajan lyhentyessä yhteiskunnan tulee olla korkeammassa valmiudessa toimimaan erilaisissa häiriö- ja poikkeusoloissa, sillä ensihetket ovat kriittisimmät.<sup>320</sup>

<sup>312</sup> VNS 6/2012, s. 20, VNS 6/2016, s. 11.

<sup>313</sup> VNS 6/2016, s. 18.

<sup>314</sup> VNS 1/1997, s. 67, 6/VNS 2012, s. 55.

<sup>315</sup> VNS 1/1995, s. 4–12, 38, 42–45.

<sup>316</sup> VNS 1/1997, s. 16, 43

<sup>317</sup> VNS 1/1997, s. 4–5, 47, 58–59.

<sup>318</sup> VNS 1/1997, s. 67–69, 91–92.

<sup>319</sup> VNS 2/2001, s. 6, 32–33, 43–44.

<sup>320</sup> VNS 1/1997, s. 69–70.



Paitsi sotatalouden, myös yhteiskunnan perustoimintojen turvaaminen on tärkeää. Vain rajallinen määrä hyödykkeitä voidaan varastoida tai turvata lainsäädännöllä ja valtio-ohjauksella. Kiinteästä infrastruktuurista on huolehdittava. Markkinavetoisuuden lisääntyessä valtio on myynyt ja yhtiöittänyt omistuksiaan minkä myötä varautuminen on vaikeutunut. Yhteiskunnan joustavuutta tulee kehittää, jotta se säilyy pärjää sekä markkinataloudessa että poikkeusoloissa.<sup>321</sup> Yksityiset yritykset osallistuvat huoltovarmuuskeskuksen toimintaan vapaaehtoisuuden perusteella. On myös yritysten etu, että yrityksen toiminta on turvattu häiriötilanteiden aikana ja niiden jälkeen. Poolitoiminta on lisännyt yritysten välistä yhteistyötä ja siten parantunut niiden varautumista ja tulosta. Yhteistoiminta eri sektoreiden välillä on parantanut kokonaisvaltaista varautumista ja vähentänyt markkinoiden heilunnan vaikutuksia kansalliseen talouteen.

Kansallisen sotatalousjärjestelmän ja valmiuslainsäädännön päivittäminen on nostettu esiin selonteissa. Huollon, tuotannon ja logistiikan yhteensovittaminen ja turvaaminen esitetään kattavasti jo ennen ensimmäistä turvallisuusstrategiaa. Vuoden 2001 selonteossa tuodaan ensimmäistä kertaa esille yhteiskunnan eri sektoreiden toiminta ja koordinointi sekä yhteistyö muutuneiden turvallisuushaasteiden varautumisessa.<sup>322</sup> Markkinoiden muutoksen myötä aiemmat toimintatapamallit ovat muuttuneet ja sotatoteellisuus seuraa markkinoiden trendejä. Suurista valmiusvarasoista luovutaan ja Puolustusvoimien riippuvuus yhteiskunnasta lisääntyy. Yksityistämisen ja ulkoistamisen yleistyessä on tarkasteltava mitkä toiminnot turvataan.<sup>323</sup>

Varojen käyttöä kriisinhallintaan ja kehitysapuun on kritisoitu. On sekä inhimillisesti että taloudellisesti tehokkaampaa panostaa ennaltaehkäisevään työhön, mutta sen vaikuttavuuden mittaaminen on vaikeaa.<sup>324</sup> Puolustusbudjetti on tapa arvioida maanpuolustusta ja puolustuskykyä. Kylmän sodan jälkeen puolustusbudjeteista on säästetty ja käytetty niin sanottuja rauhan osinkoja muihin menoihin. Nato-maiden kesken 2 % osuus BKT:stä on puolustusmenojen tavoite-taso, mutta vain harva maa saavuttaa sen. Sodan kuvan muutos ja teknologinen kehitys eivät helpota kustannuspaineita, vaikka kansallisen puolustuksen joukot ovat vähentyneet.<sup>325</sup>

Yhteistyötahot ovat lisääntyneet, mutta huoltovarmuus on kansainvälisesti melko tuore käsite. Tosin EU:ssa asiaa ollaan Suomen johdolla kehittämässä ja se näkyy ensimmäisenä energiapoli-

<sup>321</sup> VNS 1/1997, s. 71–75.

<sup>322</sup> VNS 2/2001, s. 3–11, 47–48.

<sup>323</sup> VNS 2/2001, s. 50–51, 6/VNS 2004, s. 85, 117.

<sup>324</sup> VNS 1/1997, s. 44–45, 2/VNS 2001, s. 32, 6/VNS 2004, s. 37.

<sup>325</sup> VNS 2/2001, s. 43–44.

tiikassa, kun maat velvoitetaan varautumiseen.<sup>326</sup> Kylmän sodan aikainen materiaallinen varautuminen 12 kuukautta kestävään kriisiin ei täysin vastaa nykytilaa.<sup>327</sup> Energia- ja tietoliikenneverkot vaativat aktiivisia varautumistoimia, sillä niiden häiriötilanteet aiheuttavat huomattavia vaikutuksia jo lyhyellä aikavälillä.<sup>328</sup> Häiriöt tai painostustoimet voivat aiheuttaa suuria haasteita, varsinkin talvella.<sup>329</sup> Infrastruktuurin osalta varautuminen ja varmentaminen on kallista, kuten runkoverkon säävarmuuden kehittäminen on osoittanut. Suomeen toimitetaan maakaasua vain Venäjältä, joten tilanne sisältää riskejä ja mahdollisuuden painostukseen. Energiamarkkinoiden huoltovarmuus ei ole liiketaloudellisin perustein kannattavaa, joten rahoituksen ja lain-säädännön kautta pyritään turvaamaan minimitaso. Kotimaisen, kriittisen puolustusmateriaali-teollisuuden kannalta ulkomaiset tilaukset, puolustusbudjetin kautta tuleva rahoitus sekä huoltovarmuusrahastojen tuki mahdollistavat toimintojen ylläpitämisen.<sup>330</sup>

Vaikka ulkomaisilla palveluilla voidaan korvata omavaraisuuden puutteita yhä helpommin ja halvemmin, kasvavat toimitusvarmuuden riskit. Pitkien toimitusketjujen ja kansainvälisen markkinatalouden häiriöt ovat yhä merkittävämpi uhka yhteiskunnille.<sup>331</sup> Esimerkkinä tästä ovat merikuljetukset, joiden kautta kulkee yli 80 prosenttia Suomen ulkomaankaupasta.<sup>332</sup> Ensimmäinen huoltovarmuutta käsittelevä laki on säädetty vuonna 1992, mutta termiä tai koko taloudellista maanpuolustusta ei käsitellä kuin vasta vuoden 1997 selonteossa.<sup>333</sup> Se käsittelee kansallista toimintaa sekä varautumisen ja huoltovarmuuden osioita.<sup>334</sup> Huoltovarmuuden tavoitteita on sittemmin päivitetty vastaamaan nykyvaatimuksia, keskeisimmät päivitykset tulivat YETT-strategian myötä, kun yhteiskunnan ja talouden turvaamista käsitellään kattavasti aina energiahuollosta sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseen.<sup>335</sup> Uusimmassa selonteossa todetaan globalisaation ja digitalisaation korvaavan perinteisen teollistumisen ja siten mahdollistaa neljännen teollisen vallankumouksen keinoälyn, robotiikan ja automaation kehittyessä.<sup>336</sup>

---

<sup>326</sup> VNS 2/2001, s. 67–69.

<sup>327</sup> VNS 2/2001, s. 71–74.

<sup>328</sup> VNS 1/2009, s. 63; VNS 6/2012, s. 22–23.

<sup>329</sup> VNS 2/2001, s. 75–76.

<sup>330</sup> VNS 2/2001, s. 79–81.

<sup>331</sup> VNS 1/1995, s. 8, VNS 1/1997, s. 71–72, VNS 2/2001, 67–69, VNS 6/2004, s. 17–18, VNS 6/2012, s. 8.

<sup>332</sup> VNS 6/2004, s. 27.

<sup>333</sup> VNS 1/1997, s. 71.

<sup>334</sup> VNS 1/1997, s. 47–48, 58–59, 67–68.

<sup>335</sup> VNS 6/2004, s. 140–147, YETTS 2003.

<sup>336</sup> VNS 6/2016, s. 11.

#### 4.4 Yhteiskunnallinen sektori

Sisäisen turvallisuuden painoarvo on noussut tarkastelujaksolla globaalisti ja kansallisesti. Hyvinvointivaltion tehtävänä on turvata kansalaisten hyvinvointi ja toimeentulo. Keskeisin osa näistä tehtävistä kuuluu sisäiseen turvallisuuteen sekä toimintakykyyn ja palveluihin. Turvallisuuden ja yhteiskunnan muutosten kautta uhkat vaikuttavat yhä suuremmin kansalaisiin. Teknologisen kehityksen käänköpuolena on yhteiskunnan häiriöherkkyys. Kansalaisilla on ensisijassa vastuu itsestään, sillä häiriö- ja poikkeusoloissa resurssit eivät riitä tarjoamaan apua kuin rajatusti. Kotitalouksien ja yhteisöjen varautuminen on tärkeää resilienssin saavuttamiseksi.

Terrorismi ja terrorismin vastainen sota ovat nousseet länsimaiden uhka-arvioissa. Sisäisen turvallisuuden uhkista terrorismi on noussut merkittävämmäksi Madridin vuoden 2004 terroriiskujen jälkeen, kun EU:ssa kehitettiin yhteisvastuulauseke. Lissabonin sopimuksen myötä se on laajentunut koskemaan myös luonnon tai ihmisen aiheuttamia onnettomuuksia. Lauseke tarjoaa jäsenmaille mahdollisuuden osallistua yhteistoimintaan toisen maan sitä pyytessä. Yhteisvastuulauseke itsessään on merkittävä esimerkki valtiorajat ylittävästä yhteistyöstä.<sup>337</sup> Yhteisvastuulauseke on mainittu keskeisenä keinona vuoden 2004 jälkeisissä selonteoissa.<sup>338</sup> Suomessa terroriuhka on ollut koholla jo vuosia ja maahan palaavia radikalisoituneita vierastaistelijoita pidetään suurimpana uhkana, mutta tilanne on pysynyt rauhallisena<sup>339</sup>.

Yhteiskunnallisen sektorin uhkakuvamallit ovat pysyneet samanlaisina. Vuoden 1999 muistiossa väestöliikkeet, terrorismi ja vakava rikollisuus liittyvät kiristyneeseen kansainväliseen tilannekehitykseen, mutta vuodesta 2003 ne ovat erillisiä uhkia, jotka ovat pysyneet samanlaisina uusimpaan malliin asti. Informaatiouhat ja tietojärjestelmiin vaikuttaminen olivat esillä jo vuonna 1999 ja niiden merkitys yhteiskunnassa on kohonnut merkittävästi. Väestön perustarpeiden ja yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden turvaaminen ovat nousseet huomattavasti laajempaan käsittelyyn osana inhimillisen turvallisuuden nousua.<sup>340</sup>

Uhkien muutokset ovat vaikuttaneet strategiaan tehtäviin: sisäisen turvallisuuden osuus on kasvanut, tehtäviä on nyt toiseksi eniten. Oikeusvaltiota ja lainvalvontaa käsittelevät tehtävät

<sup>337</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä EUT-sopimus, (SEUT) 222 artikla.

<sup>338</sup> VNS 6/2004, s. 54, VNS 2009, s. 28–30, VNS 2012, s. 85–86, VNS 2016, s. 22.

<sup>339</sup> Supo: Syyrian ja Irakin konfliktialueella on edelleen kymmeniä ihmisiä, joilla on sidoksia Suomeen, [<https://www.supo.fi/terrorismintorjunta/vierastaistelijat>], luettu 4.3.2019, YLE: Supo: Radikaali-islamistisen terrorismin uhka Suomessa kohonnut, 12.6.2014. [<https://yle.fi/uutiset/3-7294189>], luettu 4.3.2019.

<sup>340</sup> Puolustusneuvosto 1999, s. 45–48, YETTS 2003, liite 2, YETTS 2006 liite 1, YTS 2010, liite 2, Kansallinen riskiarvio 2015, s. 14–92, Kansallinen riskiarvio 2018, s. 23–69.

on siirretty johtamisesta sisäisen turvallisuuden alle. Meripelastuksen ja hätäkeskustoiminnan laajuutta on lisätty. Maahanmuuton tehtävät ovat pysyneet samana, mutta toiminta on saanut lisäresursseja turvallisuusympäristön muutosten takia. Toinen suuri kokonaisuus on väestön toimintakyky ja palvelut, jossa väestön toimeentulon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen ovat pysyneet ennallaan osana yhteiskunnallisen sektorin ydintä.<sup>341</sup>

Selonteissa sisäisen turvallisuuden osuus kasvaa mitä lähemmäs nykyhetkeä tullaan, vaikka nykyisin sisäiselle turvallisuudelle on määritelty oma strateginen ohjelmansa. Sisäisen turvallisuuden alakokonaisuuksia on avattu selonteissa vain siinä laajuudessa, kuin ne valtiollisella tasolla on katsottu tarpeelliseksi. Tämä ilmenee esimerkiksi rikollisuuden varsin yleisenä käsitteilynä ja sen riskin kasvuna. Toisaalta esimerkiksi harmaata taloutta ei käsitellä kuin yhdessä selonteossa, ja siinäkin vain kahdessa virkkeessä todeten väestön liikkumisen kasvun edistävän sitä.<sup>342</sup> Tosin harmaata taloutta käsiteltäneen osana rikollisuutta sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Rikollisuutta käsitellään laajemmin jokaisessa selonteossa alkaen vuodesta 1997.

Väestön toimintakyvyn kannalta yksilöiden ja yhteisöjen varautumisella ja kouluttamisella on keskeinen merkitys. Häiriö- ja poikkeusoloissa yhteiskunta keskittyy ensisijaisesti oman toimintansa varmistamiseen ja vasta sitten kansalaisten auttamiseen. Jokaisen kotitalouden tulee siis varautua omavaraiseen toimintaan noin kolmen vuorokauden verran. Tietoisuutta ja koulutusta on järjestetty ja tietyt perustaidot, kuten ensiapu ja alkusammutustaito, ovat yleistyneet. Vapaaehtoistoimintaa on kehitetty ja esimerkiksi Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen koulutukset ovat kasvattaneet suosiotaan. Yleistä hätätiedotusjärjestelmää kehitetään ja nykyisin tiedottaminen onnistuu nopeasti ja paikallisesti esimerkiksi kemikaalionnettomuuksiin liittyen. Kaiken taustalla on tilannekuva ja toimivat johtamisyhteydet, jotta toimintaa voidaan koordinoitusti johtaa ja toteuttaa jopa kaoottisissa poikkeusoloissa.

Valtion johtaminen on laajennettu käsittämään kaikki johtaminen valtiollisesta paikalliselle tasolle asti, mutta tärkeimpänä säilyy valtiojohdon kriisijohtamismalli. Vuoden 2006 periaatepäätös listaa kriisijohtamiskyvyn keskeiset osa-alueet: tilannekuvatoiminta, johtamista tukevat järjestelmät, fyysiset rakenteet, suunnittelu sekä viestintä<sup>343</sup>. Johtamisen ja viestinnän turvaamiseen liittyen sekä kiinteiden että langattomien yhteyksien toimivuuden tulee olla varmistettu. Informaatio- ja sähköverkkojen toiminnan häiriöt voivat aiheuttaa merkittäviä haittoja yhteis-

<sup>341</sup> Puolustusneuvosto 1999, s. 45–48, YETTS 2003, liite 2, YETTS 2006 liite 1, YTS 2010, liite 2, Kansallisen riskiarvio 2015, s. 14–92, Kansallinen riskiarvio 2018, s. 23–69.

<sup>342</sup> VNS 1/2009, s. 24, 61.

<sup>343</sup> YETTS 2006, s. 26–27, VNS 2009, s. 81.

kunnan toiminnalle, varsinkin jos samaan aikaan on myös muita häiriöitä. Sähköverkko on ollut esillä kansallisessa keskustelussa vuoden 2012 myrskytuhojen jälkeen, kun se myytiin ulkomaille ja sähkönsiirtoverkon parannuskustannukset ovat välittyneet kuluttajille. Kriittisen infrastruktuurin yksityistäminen on herättänyt keskustelua. Sähköverkon merkitys on noussut esiin myös Ylen ajankohtaisohjelmissa ja Ilkka Remeksen romaaneissa. Suomessa sääilmiöt voivat vaikuttaa ihmisten arkeen laajoilla alueilla, vaikka ilmiöt itsessään ovat tuttuja. Esimerkkeinä mainittakoon Kainuun suuren lumikuorman aiheuttamat sähkökatkot sekä Pohjanmaan vuotuiset tulvat, jotka molemmat on tosin huomioitu kansallisissa varautumissuunnitelmissa.<sup>344</sup>

Vapaan liikkuvuuden, monikulttuurisuuden ja maahanmuuton sekä yksilökeskeisen maailmankatsomuksen yleistyessä on myös yhteiskunnan muututtava, jotta turvallisuus ja hyvinvointiyhteiskunta säilyvät. Muutostarve todetaan jo vuonna 1995 ja toistetaan myöhemmissä selonteoissa.<sup>345</sup> Suomen ja Venäjän välinen raja on samalla EU:n ja Schengen-alueen ulkoraja. Maiden pitkät yhteistyösuhteet eivät ole muuttuneet EU-jäsenyyden myötä, mutta se on tuonut Suomelle lisää vastuuta ja tukea rajayhteistyöhön. Rajayhteistyö sekä Venäjän että EU:n kanssa on esillä selonteoissa, varsinkin Itämeren turvallisuutta käsiteltäessä. Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen on mainittu selonteoissa 1990-luvulta alkaen.<sup>346</sup> Ne avaavat maahantulon taustat, sopimukset, seuraukset ja toimet keskeisiltä osilta.<sup>347</sup> Uusimmissa dokumenteissa rajaturvallisuuden painotus on noussut sekä kansallisesti että unionissa.<sup>348</sup> Se ei ole ainut rajaturvallisuuteen liittyvä haaste, sillä pimeä työvoima, rikollisuus ja aseiden salakuljetus ovat maaraajoja laajempia kokonaisuuksia, joiden paljastaminen on haastavampaa vapaan liikkuvuuden lisääntyttyä. Schengenin myötä valvontaan saatiin lisää resursseja, mutta samalla liikenne ja riskit kasvoivat. Toisaalta kansainvälinen yhteistyö helpottaa myös kansallista toimintaa.<sup>349</sup>

Suomi pyrkii vaikuttamaan maahantulon juurisyihin eli sotien, sisäisten konfliktien, ilmasto- ja ympäristöongelmien ja epävakauden ehkäisyyn.<sup>350</sup> Laajamittaista maahantuloa pelättiin jo Neuvostoliiton romahtamisen yhteydessä ja se on ollut mukana uhka-arvioissa, mutta silti vuoden 2015 maahantuloaalto yllätti viranomaiset. Maahan saapui ennätysmäärä turvapaikanhakijoita ja pakolaissopimusten mukainen, länsimainen käsittely valitusmahdollisuuksineen on vaatinut

<sup>344</sup> Yle: MOT: Suomi polvilleen 15 minuutissa: käsikirjoitus, 8.3.2013,

[<https://yle.fi/aihe/artikkeli/2013/03/08/suomi-polvilleen-15-minuutissa-kasikirjoitus>], luettu 3.9.2018.

<sup>345</sup> VNS 1/1995, s. 5–8.

<sup>346</sup> VNS 1/1995, s. 15–16, VNS 1/1997, s. 76, VNS 2/2001, s. 71–72.

<sup>347</sup> VNS 6/2004, s. 137, VNS 1/2009, s. 91

<sup>348</sup> VNS 6/2012, s. 90, VNS 6/2016, s. 14.

<sup>349</sup> VNS 6/2004, s. 45, 54, 137–138.

<sup>350</sup> VNS 1/1995, s. 39, VNS 6/2012, s. 51.

paljon resursseja.<sup>351</sup> Venäjän yhteiskunnan kehitys on laskenut itärajalta tulevan muuttoaallon todennäköisyyttä.<sup>352</sup> Pakolaisten määrä jatkaa kasvuaan ja suurten ihmismassojen aiheuttamat uhat eivät ole poistumassa.<sup>353</sup> Sekä kansalliset että kansainväliset suositukset ja arviot kehottavat varautumaan jopa satojen tuhansien turvapaikanhakijoiden saapumiseen.<sup>354</sup> Suomen osalta vuoden 2015 maahantuloaallon myötä toimintatapamalli on nyt toimiva ja yhteiskunnan kestävyys ja järjestelyt on selvitetty.<sup>355</sup>

Suomessa on ylläpidetty laajaa väestönsuojaverkkoa koko väestölle<sup>356</sup>. Suojien käyttöönottoaikaa laskettiin 24 tunnista 72 tuntiin<sup>357</sup>, mutta käytännössä verkosto saadaan käyttöön riittävän ennakkovaroituksen myötä. Koska rakennuskanta on hyvin monimuotoista, on väestönsuojien kunnoissa paljon vaihtelua, eivätkä kaikki enää täytä nykypäivän vaatimuksia. Viranomaiset suosittavat kotitalouksia varautumaan ja suunnittelemaan toimintaansa erilaisiin yhteiskunnan poikkeusoloihin, kuten vesihuollon häiriö tai laaja sähkökatkos. Tällaisia tilanteita varten suositellaan hankittavaksi ja ylläpidettäväksi kotivaraa, joka sisältää ruokaa ja muita välttämättömyystarvikkeita noin viikoksi. Viimeisimmän viranomaissuosituksen mukaisesti kansalaisten tulisi varautua toimimaan 72 tuntia itsenäisesti.<sup>358</sup> Pelastustoimi on osa arkipäiväistä toimintaa, mutta myös heillä on oma varautumissuunnitelmansa ja keskeinen osa poikkeusolojen toimintaa. Toki myös pelastustoimi saa vahvistuksia poikkeusoloissa.

<sup>351</sup> Vuonna 2015 Eurooppaan saapui yli miljoona turvapaikanhakijaa, joista Suomeen yhteensä 32 476. 2000-luvulla turvapaikanhakijoita on ollut 1500–6000. Sisäministeriö: Pakolainen pakenee vainoa kotimaassaan, <https://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset>, luettu 4.3.2019.

<sup>352</sup> VNS 1/1997, s. 76.

<sup>353</sup> Vuonna 2016 noin 66 miljoonaa ihmistä joutui jättämään kotinsa muun muassa aseellisten konfliktien takia, joista yksistään Syyrian sotaa on paennut noin 12 miljoonaa kansalaista. [<https://www.unhcr.org/news/stories/2017/6/5941561f4/forced-displacement-worldwide-its-highest-decades.html>], luettu 6.3.2019.

<sup>354</sup> Nato suosittaa jäsenmailleen varautumista kahden prosentin maahanmuuttoon maan väkiluvusta, joka olisi Suomessa noin 100 000. [<https://www.aamulehti.fi/uutiset/suomi-pyrkii-varautumaan-jopa-100-000-turvapaikanhakijan-aaltoon-migrin-pitaisi-neuvotella-maakuntien-kanssa-mutta-ennen-sote-lakeja-ei-ole-neuvottelukumppania-201117887>], luettu 6.3.2019.

<sup>355</sup> Sisäministeriö: *Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita?*, Tarkastelu sisäministeriön hallinnon alan näkökulmasta, Sisäministeriön julkaisu 25/2017, Helsinki. Raportissa oli kolme skenaariota: 10 000, 100 000 tai miljoona turvapaikanhakijaa. Vasta useiden satojen tuhansien kohdalla aletaan tarvita valmiuslakia yhteiskunnan toiminnan turvaamiseksi.

<sup>356</sup> 71§ Pelastuslaki 379/2011.

<sup>357</sup> 76§ Pelastuslaki 379/2011.

<sup>358</sup> Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK: [<http://www.kodinturvaopas.fi/>], luettu 20.3.2019, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK: [<http://72tuntia.fi/>], luettu 20.3.2019.

#### 4.5 Poliittinen sektori

Suomalainen puhunta on siirtänyt Suomea kohti länttä jo vuosikymmenet. Neuvostoliiton hajottua uhka poistui ja diskurssia voitiin syventää. Suomalainen turvallisuuspolitiikka noudatti EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjoja jo ennen jäsenyyttä. Jo vuoden 1995 selonteossa Suomi kuvataan osaksi läntistä yhteisöä, Pohjoismaita ja Itämeren aluetta. Selonteot suhtautuvat EU-jäsenyyteen positiivisesti ja näkevät unionin vahvistumisen hyödyttävän myös Suomea, sillä sekä taloudellisen että turvallisuuspoliittisen vallan kasvun myötä myös Suomen asema paranee. Jäsenyyden kautta Suomi on päässyt hyödyntämään globaalien toimijain etuja joista mainittakoon Lissabonin sopimuksen myötä kehitetty Ulkosuhdehallinto (EUH) ja sen laaja maailmanlaajuinen edustustoverkko. Kun Suomi saa edistettyä omia asioitaan EU:n agendalla ne vaikuttavat paitsi unioniin myös globaalisti esimerkiksi G7/8 ja G20 huippukokousten kautta. Ei-valtiollisena toimijana EU:lla on YK:ssa vain tarkkailijajäsenen asema, eivätkä turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenmaat Ranska ja Iso-Britannia aja yksinomaan EU:n vaan myös kansallisten intressien etuja. Vahva EU on erityisesti pienten jäsenmaiden etu, mutta yhä edelleen unionin potentiaalia niin sotilaallisesti kuin taloudellisestikin jää hyödyntämättä.<sup>359</sup>

Kansainvälisessä politiikassa on huomioitava, että läntisten yhteiskuntien panoksella on merkittävä vaikutus globaaliin kehitykseen; protektionismin yleistymisen vain lisää ongelmia.<sup>360</sup> EU:n globaalistrategian tavoitteena on suojella jäsenmaiden kansalaisia, parantaa yhteistyötä ja -toimintaa kaikkien osapuolten kesken sekä vastata EU:n ulkopuolella tapahtuviin konflikteihin ja kriiseihin ja estää niiden vaikutusten leviäminen Eurooppaan. Hyvät suhteet suurvaltoihin mahdollistavat globaaliin kehitykseen vaikuttamisen ja kehityksen hyödyntämisen.

Kylmän sodan aikainen puolueettomuus on muuttunut EU-jäsenyyden myötä liittoutumattomuudeksi. Aiemmin Suomi pyrki välttelemään sekä poliittisia että sotilaallisia sidoksia, mutta 1995 selonteko linjaa Suomen olevan aktiivinen toimija kansainvälisessä turvallisuuspolitiikassa tavoitteena ongelmien estäminen ja ratkaiseminen<sup>361</sup>. Suomi tukee vakautta, turvallisuutta ja vaurautta kehittävää Eurooppalaista politiikkaa, joka pyrkii ennaltaehkäisemään konflikteja, koska se on sekä inhimillisiltä että taloudellisilta kustannuksiltaan tehokkaampaa.<sup>362</sup> Suomi harjoittaa aktiivista ulkosuhteiden hallintaa sekä alueellisesti että globaalisti ja sopii niin kahdenvälisiä kuin monenkeskisiä sopimuksia kansallisten etujen parantamiseksi ja ylläpitämiseksi. Osal-

<sup>359</sup> Koivula & Salo (2010), s. 4.

<sup>360</sup> VNS 1/1995, s. 11.

<sup>361</sup> VNS 1/1995, s. 39.

<sup>362</sup> VNS 2/2001, s. 11, s. 32–33.

listumalla yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä kriisinhallintaan Suomi kantaa vastuuta ja hyötyy siitä sekä kansallisen varautumisen että kansainvälisen arvostuksen kohentuessa.<sup>363</sup> EU:n kautta kansainvälisen vakauspolitiikan toteuttaminen on koordinoitua ja vaikuttavaa, sillä esimerkiksi vaali- ja asevalvonnassa monikansallisuudesta on etua. Suomen politiikka on noudattanut EU:n linjaa jo ennen jäsenyyttä. Suomella on muiden pohjoismaiden kanssa yhtenäiset arvot ja politiikka, joka on edistänyt Pohjois-Euroopan ja Itämeren alueen kehitystä.<sup>364</sup> Ainoat muutokset ovat kansallisesti tärkeiden asioiden edistäminen EU:ssa, varsinkin Itämeren, Baltian, itsenäisten valtioiden yhteisön (IVY), entisen Jugoslavian ja Venäjän alueen asiat ovat Suomelle tärkeitä.<sup>365</sup> ETYK toimii vakautta edistävänä toimijana. Suomen kannalta Venäjä-yhteistyötä tulee tukea, eikä maalle saa antaa erivapauksia kansainvälisissä kysymyksissä.<sup>366</sup>

Valtion kansainvälisen vakauden perusteena voidaan pitää sitä, kuinka se selviytyy sitä kohtaan esiintyvistä painostuksesta tai sodan uhasta. Suomen poliittisen suvereniteetin taipuminen eli suomettuminen on onneksi taakse jäänyttä aikaa. Haasteet tulevat sekä EU:n että kansallisen liikehdinnän sisältä, koska maahanmuutto ja talous nostavat kitkaa ja tyytymättömyyttä ja mahdollistavat ääriliikkeiden ja populismin suosion kasvun. Valtion kansainvälinen painoarvo yhteistyökumppanina ja sopimusosapuolena määrittäytyy useasta osatekijästä, kuten taloudellisesta omavaraisuudesta, kansainvälisten sopimusvelvoitteiden noudattamisesta ja kansallisesta puolustuskyvystä sekä siitä miten valtion odotetaan kestävän ulkopuolista painostusta ja sodan uhkaa. Suomalaista turvallisuuspolitiikkaa johdetaan säännöllisesti ilmestyvien selontekojen kautta, joissa linjataan lähivuosien toiminta ja hankinnat lähivuosiksi. Puolustuskyvyn kehittäminen on pitkäjänteistä toimintaa, joten suunnittelu on välttämätöntä.

Osana EU:a Suomen talouspolitiikka on sidoksissa Euroopan ja maailmantalouden kehitykseen. Keskinäisriippuvuuden ja markkinoiden kehityksen myötä tämä kehitys on nopeuttanut Suomen kasvua, mutta talouden häiriöiden vaikuttavat yhä nopeammin ja voimakkaammin myös kansalliseen talouteen. EU on tuonut Suomelle paitsi taloudellista, myös poliittista vakautta. Yhtenäinen toimintalinja palvelee unionin ja jäsenmaiden etuja, mutta esimerkiksi Krimin valtauksen jälkeen asetetut Venäjä-pakotteet ovat vaikuttaneet Suomen talouteen. Suomi ei voi poiketa yhteisestä linjasta, mutta koska Venäjän kauppa on merkittävä osa Suomen taloutta, ovat vaikutukset suurempia kuin esimerkiksi Länsi-Euroopan mailla.

<sup>363</sup> VNS 1/1995, s. 4, 39. VNS 6/2012, s. 51.

<sup>364</sup> Pohjoismaista yhteistyötä syvennetään entisestään. Katso VNS 6/2012, s. 66, Stoltenberg, Thorvald (2009): Nordic cooperation on foreign and security policy.

<sup>365</sup> VNS 1/1995, s. 10–11, 41.



Suomen riippumaton politiikka ja oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen ovat tärkeitä arvoja. Suomalainen yhteiskunta on vakaa, turvallinen ja vaalit oikeudenmukaiset. Oikeusjärjestelmä, poliisi, viranomaiset ja poliitikot ovat luotettavia. Selonteoissa korostetaan maiden suvereniteetin säilyttämistä ja toivotaan lähialueen tilanteen kehittyvän vakaaksi ja turvalliseksi. Venäjän ja Baltian kehitykseen aiotaan panostaa sekä kansallisesti että monikansallisten foorumien kautta, mutta epävakauden leviäminen tiedostetaan. Venäjän potentiaali vaikuttaa Suomeen on tulkittavissa, vaikka sitä ei suoraan sanota.<sup>367</sup> Esimerkiksi energiariippuvuutta ei voida korvata muilla keinoin, sillä Venäjältä tuleva fossiilinen energia on niin merkittävässä roolissa yhteiskunnan toimivuuden kannalta.

Poliittisella painostamisella pyritään vaikuttamaan kansalliseen päätöksentekoon vetoamalla joko kansalaisiin tai suoraan päättäjiin. Henkinen resilienssi eli kriisinkestävyys on se ominaisuus, minkä avulla yhteiskunta selviää hankalista ajoista. Talvisodan henki on edelleen mukana kansallisessa kerronnassa. Yksi keskeisistä mittareista on maanpuolustustahto, jota mitataan säännöllisillä kyselyillä. Henkiseen maanpuolustukseen, kuten vanha termi kuuluu, voidaan vaikuttaa nykyisin monin eri keinoin hyödyntämällä kokonaisvaltaista informaatiovaikuttamista. Itse termiä ei ole vuonna 1995 käytetty, mutta vastaavasta vaikuttamisesta kyllä puhutaan. Informaatiouhka on mainittu vuoden 1999 muistiossa, mutta se on nostettu vastaavalla tavalla esiin vasta vuoden 2018 kansallisessa riskiarviossa. Tällä aikavälillä informaatiovaikuttaminen ja -sodankäynti nostetaan esille osana painostusta, tieto- ja muiden järjestelmien häiriöitä sekä osana sotilaallisen voiman käyttöä. On kuitenkin merkittävä muutos, että informaatiovaikuttaminen on nostettu omaksi, erilliseksi uhkamallikseen viimeisimmässä arviossa.

Suomi pyrkii vaikuttamaan juurisyihin ja estämään kriisien ja konfliktien eskaloitumisen. Tämä on sekä inhimillisesti että taloudellisesti tarkasteltuna tehokasta. Vakauden luominen sekä lähialueille että kauemmas ylläpitää ja kehittää globaalia turvallisuutta ja vähentää yleistä levottomuutta. Puhjenneisiin kriiseihin puututaan tukemalla rauhaa ja tarvittaessa rauhaan pakotetaan aseellisen voiman avulla. Globaaleista ambitioista huolimatta lähialueen ja kansallisen turvallisuuden varmistaminen on ensisijalla.

Sotilaallisen painostuksen vastakeinona on pelotepuolustus. Pitämällä oma puolustuskyky riittävän korkealla saadaan potentiaalinen hyökkääjä luopumaan aikeistaan koska hyökkäyksen onnistuminen vaatii suuria uhrauksia. Puolustukseen panostaminen siis lisää rauhaa ja vakautta

---

<sup>366</sup> VNS 1/1995, s. 42–44.

<sup>367</sup> VNS 1/1995, s. 15.

ja vähentää painostusta. Yleinen ja avoin maanpuolustustiedotus on suunnattu sekä omalle kansalle että ulkomaille ja sen tarkoituksena on vahvistaa tietämystä ja luottamusta puolustukseen ja yhteiskuntaan. Taloudellista painostusta varten kaupankäynnin tulee säilyä monipuolisenä ja joustavana, jotta yksittäiset markkinahäiriöt tai pakotetoimet eivät aiheuta suurta heiluntaa. Toisaalta merikuljetukset ovat yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä, eikä niiden toimintavarmuutta voida täysin taata tai käyttää vaihtoehtoisia menetelmiä. Tässä on tunnistettu haavoittuvuus, mutta siihen on myös varauduttu erilaisin toimenpitein. Toimet ovat osa kansallista varautumissuunnitelmaa ja huoltovarmuusjärjestelmää, jonka avulla yhteiskunnan toiminta jatkuu poikkeusoloissa.

Johtamisen strategiset tehtävät ovat hieman tiivistyneet: vuoteen 2010 oikeusvaltion turvaaminen, vaalien toimeenpano ja EU-asioiden hoitaminen on nyt integroitu sisäiseen turvallisuuteen ja kansainväliseen toimintaan kuuluviksi. Ydintehtävät, kuten tilannekuva, viestintä ja valtioneuvoston toiminnan turvaaminen ovat pysyneet muuttumattomina. Kansainvälisen toiminnan osalta keskeisin muutos on ollut kriisinhallinnan painotuksen kasvu; tehtävien määrää lisättiin ja sitten tiivistettiin. Tämä noudattelee kansainvälistä trendiä eli kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan konseptin leviämistä. Nykyisen mallin mukaan tehtävään osallistuu kuusi eri ministeriötä. Ulkosuhteiden ja ulkomaankaupan varmistaminen noudattavat samaa linjaa strategiasta toiseen. Henkisen kriisinkestävyyden tehtävissä muutoksia ovat olleet suuria, vaikka kulttuuria ja hengellisiä palveluita ei ole muutettu, sillä opetuksen ylläpito on muuttunut väestön toimintakyvyn alaiseksi. Merkittävin muutos on uusissa, kaikkia ministeriöitä koskevissa tehtävissä, jotka käsittelevät vapaaehtoistoimintaa, viestintää, väestön toipumista ja syrjäytymisen ja eriarvoisuuden ehkäisemistä. Yhteiskunnan ja turvallisuuden muutoksen myötä kansakunnan turvallisuutta käsitellään huomattavasti kokonaisvaltaisemmin ja kansallista yhtenäisyyttä pyritään tukemaan edellä mainittujen tehtävien kautta.

Suomen liityttyä EU:n jäseneksi on kansallinen lainsäädäntötyö muuttunut; nykyisin noin 40 % laeista tulee EU:sta. Poliitikkojen tulee perehtyä ja vaikuttaa lakien valmisteluvaiheessa, jotta kansallisten intressien vastaiset lait ja päätökset saadaan muutettua. Esimerkiksi sisämarkkinat ja maatalouspolitiikka on hyvin EU-vetoista. Kansallinen poliittinen järjestelmä on muuttunut valmistelutyön osalta kevyemmäksi, nykyisin pieni virkamiesjoukko valmistelee lakiesitykset. Tämä on johtanut lobbauksen vaikuttavuuden kasvuun sekä siihen, että valmistelut eivät ole niin kattavia kuin aiemmin. Suomen politiikka on vakaata ja konsensukseen pyrkivää. Ääriliikkeet ja populismi eivät ole merkittävästi vaikuttaneet kansallisen politiikan toimivuuteen. Median ja teknologisen kehityksen myötä uutisointi on nopeutunut ja muuttunut: tiedonvälitys on

lähes reaaliaikaista ja koostuu useista kanavista. Haittapuolena on tiedon oikeellisuuden varmistamisen haastavuus, sillä uutisvirtaan ja kansalaisiin on mahdollista vaikuttaa aiempaa monipuolisemmin ja huomaamattomammin. Julkinen hallinto on muuttunut joustavammaksi ja budjetit ovat rakenteeltaan yleispiirteisempiä. Erilaiset rahastot, liikelaitokset ja yhtiöittäminen ovat muuttaneet valtiotaloutta. Valtionhallinnossa toiminta on delegoitu eri virastoille, joita johdetaan tulohajauksella. Koska sekä rahaa että valtaa on siirretty kunnille, on samalla siirrytty normiohjauksesta tavoiteohjaukseen. Valtiovarainministeriön rooli budjetin laatimisessa ja säätämisessä on kasvanut.<sup>368</sup>

Kansallista resilienssiä on mahdoton tietää etukäteen, mutta mielipidemittaukset antavat viitteitä siitä. Suomessa nojaututaan vahvasti maanpuolustustahtomittauksiin.<sup>369</sup> Suomalaisten menestystä 1940-luvun sodissa on selitetty vahvalla maanpuolustustahdolla ja ylisukupolvisella altruismilla. Maanpuolustustahto on pysynyt hyvin korkealla mittauksen alusta alkaen, mutta aivan viime vuosina se on hieman laskenut. Toiseksi mainittu termi tarkoittaa sitä, että puolustava joukko ajattelee omia lapsiaan ja tulevia kansalaisia, joka motivoi heitä ja saa heidät ylittämään itsensä. Hyökkäävällä joukolla vastaavaa uhkaa ja henkistä asemaa ei ole. Tämä piirre on yksi selittävä tekijä sotahistoriallisissa puolustajan voittoon päätyneissä taisteluissa.<sup>370</sup>

Tekniikan murroksen kautta tiedonvälitys on mullistunut ja internet on tuonut mukanaan myös haitallisia puolia. Dis-informaatio ja informaatiovaikuttaminen koko laajuudessaan on noussut yhä merkittävämmäksi. Kuten presidentti on puheissaan todennut, on kansalaisten korkealla koulutustasolla, sivistyksellä ja medialukutaidolla suuri merkitys, koska jopa ammattilaisten on vaikeaa ja aikaavievää varmistua kaiken tiedon oikeellisuudesta.<sup>371</sup> Ensisijainen informaatiovaikuttamisen puolustuslinja on koulutettu ja medialukutaitoinen, länsimaiset arvot sisäistänyt kansalainen<sup>372</sup>. Henkisen maanpuolustuksen osuutta ja roolia on pidetty tärkeänä osana kokonaisuutta jo vuosikymmenten ajan. Esimerkiksi Maanpuolustuksen suunnittelukunta järjestää keskustelutilaisuuksia, seuraa ja mittaa varautumista, maanpuolustusta ja turvallisuuspoliittista keskustelua. Henkinen kriisinkestävyys eli resilienssi on keskeinen osa Suomen varautumista. Se on listattu yhdeksi elintärkeäksi toiminnoksi. Kriisinsietokyky kattaa joustavan toiminnan

<sup>368</sup> Aula, Maria Kaisa: Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja: 3.2 eduskunta, Helsingin Yliopisto, Turvallisuuskomitea: *Turvallinen Suomi 2018 - Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta*. Turvallisuuskomitea, Helsinki 2017, s. 33–39.

<sup>369</sup> Esimerkiksi vuonna 1974 maanpuolustustahto oli 92 %. Särkiö & Hägglund (1975), s. 36. Vuoden 2018 luku oli ennätysalhainen, vain 66 %. [<https://findikaattori.fi/fi/77>], luettu 4.2.2019.

<sup>370</sup> Kanniainen, Vesa: *Essays in National Defence*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Tampere 2018.

<sup>371</sup> YLE 17.10.2015. Presidentti Niinistö infosodasta: Me kaikki olemme maanpuolustajia. [<https://yle.fi/uutiset/3-8388624>], luettu 6.2.2019.

<sup>372</sup> Itoniemi & Linnéll (2018), s. 109.

erilaisissa tilanteissa aina informaatiovaikuttamisesta öljyonnettomuuteen ilman, että yhteiskunnan toiminta häiriintyy merkittävästi.<sup>373</sup>

Ensimmäisistä selonteista asti informaatiovaikuttaminen ja mielipiteiden muokkaus on nostettu esiin. Median ja teknologian murroksen myötä vaikuttaminen on entistä helpompaa ja siihen puuttumine yhä vaikeampaa. Suomessa vallitsee sananvapaus ja lehdistö saa kirjoittaa ilman sensuuria. Yhteiskunnan keskeisistä kohteista ja järjestelmistä on aiempaa helpompi kerätä tietoa. Tiedon salaaminen ja turvaaminen sekä sen oikeellisuuden varmistaminen korostuvat ja uhkan mukaista varautumista on tehostettava. ”Tulevaisuuden sota ratkaistaan yhtä hyvin sanan kuin aseiden voimalla, yhtä suuressa määrin rintaman takana kuin rintamalla<sup>374</sup>.” Propagandan muuttumisen myötä sen osuus ja vaikutuspiiri leviää yhä voimakkaammin sotilasjoukon ulkopuolelle ja pyrkii vaikuttamaan kansalaisten mielipiteisiin. Toisaalta tämä ei ole uusi asia, kuten oheinen lainaus vuodelta 1936 osoittaa. Nykyinen informaatiovaikuttaminen on huomattavan kokonaisvaltaista eikä kohde huomaa, että häneen pyritään vaikuttamaan.<sup>375</sup> Sun Tzun klassisen ajatuksen mukaan sotataidon huippu on vihollisen kukistaminen ilman taistelua. Informaatiovaikuttamisen ja strategisen kommunikaation avulla tämä tavoite on mahdollista saavuttaa. Kohdistamalla vaikutus Wardenin kehäteorian mukaisesti keskeisiin kohteisiin eli päättäjiin tai avainjärjestelmiin voidaan saavuttaa suuri hyöty suhteellisen pienellä panoksella. Informaatiovaikuttaminen voidaan siis nähdä perinteisen sodankäynnin soveltamisena nykyiseen sodankuvaan.<sup>376</sup>

---

<sup>373</sup> VNS 6/2016, s. 32.

<sup>374</sup> Huhtala, Olavi: Propaganda, aikamme uusi sodankäyntiväline. *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 4, 1936, pp. 175–210.

<sup>375</sup> Jantunen, Saara: *Infosota*. Otava, Helsinki 2015.

<sup>376</sup> Sirén, Torsti: Strateginen kommunikaatio ja psykologinen vaikuttaminen – Käsitys sotataidosta palaa juurilleen? *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 68, 2010, pp. 108–126.

## 4.6 Johtopäätökset

*”Linnoitukset, tykit ja vieras apu eivät auta, ellei joka mies itse tiedä, että juuri hän seisoo maansa vartijana.”- Mannerheim<sup>377</sup>*

Selonteoissa on selvästi nähtävissä turvallisuuden laajentuminen ja uhkamallien muuttuminen. Inhimillinen näkökulma on noussut esiin ja turvallistamalla yhä useampi toimija pyrkii turvaamaan oman rahoituksensa. Puolustusvoimilta odotetaan yhä enemmän yhteiskunnallista hyötyä ja panosta sotilaallisen turvallisuuden lisäksi, eikä aiemmin yleisiä erivapauksia enää katsota suopeasti. Puolustusmäärärahoista säästetyt rauhan osingot on käytetty hyvinvointivaltion kehittämiseen, osana länsimaista sotilaallisen suorituskyvyn muutosta. Suomessa kehitys ei edennyt niin pitkälle kuin esimerkiksi Ruotsissa, joka onnistui ajamaan alas kansallisen puolustuskykynsä ja on nyt todennut kuinka hankalaa, kallista ja hidasta sen uudelleenrakentaminen on. Puolustusvoimat on sopeutunut muutoksiin ja leikkauksiin ja pystyy vastaamaan tämän päivän muuttuneisiin turvallisuushkiin osaltaan.

Kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt kaikilla sektoreilla usealla tasolla. Teknologinen kehitys on häivyttänyt rajoja ja helpottanut kanssakäymistä. Ammattitaitoa osataan etsiä ja tarjota laajasti, sillä vastavuoroisuus hyödyttää molempia osapuolia. Esimerkiksi Pohjoismaiden keskinäinen yhteistyö parantaa maiden asemaa sekä yksittäin että alueena ja on siten kannatettavaa. Venäjä on ollut haasteellinen naapuri, sillä sen toiminta eroaa merkittävästi Eurooppalaisesta arvoyhteisöstä, vaikka itälaajenemisen kautta myös unionin diversiteetti on kasvanut. Kansainvälinen pelastusyhteistyö ja kokonaisvaltainen kriisinhallinta on tehokkaampaa kuin aiemmat toimintatapamallit, mutta eskaloituneiden kriisien ratkaiseminen on aina haastavaa, hidasta ja kallista. Ennaltaehkäisevää työtä on yritetty kehittää, mutta vakauspoliittikka ei ole onnistunut.

EU:n jäsenmaat käyttävät noin 200 miljardia euroa puolustukseen ja maiden asevoimissa palvelee noin kaksi miljoonaa sotilasta. Jäsenmailla on päällekkäisiä ja yhteensopimattomia suorituskykyjä ja samoja joukkoja on tarkoitus käyttää sekä YK:n, EU:n että Naton kansainvälisiin toimiin että omaan kansalliseen puolustukseen. Tämä yhtälö on haastava ja Krimin valtauksen myötä kansallisen puolustuksen vahventaminen on noussut tärkeäksi kun jo maksettuja rauhansinkoja pyritään palauttamaan puolustuksen kehittämiseen. Suomi ei luota vieraaseen apuun, mutta on mukana kansainvälisen yhteistyön kehittämisessä ja toivoo kehityksen etene-

---

<sup>377</sup> Mannerheim, C.G.E: Päiväkäsky 16.5.1918. Kylkirauta N:o 5, 1937. s. 6.

mistä. Avunannonvelvoite ja yhteisvastuulauseke ovat kuitenkin jo nyt konkreettisia edistysaskeleita, mutta niiden varaan toimintaa ei voi perustaa.

Suomalaista turvallisuuspoliittisessa keskustelussa on keskusteltu vuosikymmenet Natoon liittymisestä, eikä keskustelun päätyminen ole näköpiirissä. Optiota on pidetty yllä ja omaa kansallista puolustusratkaisua on kehitetty vastaamaan turvallisuusympäristön haasteisiin. Kansainvälinen yhteistyö ja viime vuosien aikana solmitut sopimukset ovat kuitenkin tuoneet Suomelle lisää turvaa. Suomi ei voi maantieteelliselle asemalleen mitään, eikä sijainti lähellä strategisia Kuolan ja Pietarin aluetta tule muuttumaan. Maantiede vaikuttaa myös kuljetuksiin, sillä meritie on yhteiskunnan toimivuuden elinehto. Tämä on tunnistettu ja merellistä toimintaa on kehitetty, mutta kauppialusten kotimaisuus voi muodostua haasteeksi poikkeusoloissa.

Suomen kannalta keskeinen muutos on ollut yya-sopimuksen jälkeinen siirtyminen EU:n jäseneksi ja yhä voimakkaampi yhteistyö länsivaltojen kanssa. Suomi nähdään aktiivisena vakaana turvallisuuspolitiikkaa harjoittavana maana, joka edistää kansainvälisesti ihmisoikeuksien kunnioittamista ja demokratiaa sekä kansallisesti ylläpitää perusarvoja ja toimintakykyään. ”Turvallisuus rakentuu entistä enemmän tiivistyvälle kansainväliselle yhteistyölle<sup>378</sup>.” Turvallisuuspoliittisessa puhunnassa sotilaallinen sektori korostuu edelleen, mutta kokonaisvaltaisuus on noussut. Eri sektoreiden ja toimialojen moninaisuus vaatii varautumisen yhteensovittamista.

1990-luvun lopulla selontekoon kirjattiin, että yhteiskunnan keskeisiä ja toissijaisia tehtäviä on tarkasteltava. Tämän tarkastelun myötä on löydetty keskittämisen ja yhteistyön mahdollisuuksia ja laajan turvallisuuden ympärille on kehittynyt nykyinen turvallisuusstrategia. Linjaukset olivat varsin yleisiä, sillä vasta vuoden 2004 selonteko käsittelee yhteiskunnallista varautumista kokonaisuutena, aiemmat keskittyivät lähinnä sotilaalliseen kokonaismaanpuolustukseen. On luonnollista, että ensimmäisen turvallisuusstrategian myötä kansallinen kokonaisvarautuminen nousee selvästi esille, mutta vasta vuoden 2006 YETTS antaa riittävän konkreettisia kuvauksia toiminnalle. Ensimmäisen strategian merkitys kehityksen aloittajana on kiistaton. Tässä tutkimuksessa käytetty aineisto mahdollistaa nykyisen mallin seikkaperäisen tarkastelun, mutta kylmän sodan aikana varautuminen oli sirpaleisempaa. Yhtä kaikki muutos kylmän sodan jälkeen on ollut suurta, mutta kaikesta harjoittelusta ja varautumisesta huolimatta mallin toimivuus selviää todella vasta poikkeusoloissa.

---

<sup>378</sup> VNS 1/1995, s. 4.

Kansallinen varautuminen perustuu valmiuslaissa määriteltyihin uhkakuvamalleihin, joita on täydennetty muun muassa EU:n turvallisuusstrategiasta ja globaalista turvallisuuskeskustelusta. Kokonaisturvallisuuden muutokset ovat noudattaneet globaaleja kehityskaaria, mutta suomalaisen yhteiskunnan historia ja erityispiirteet ovat johtaneet siihen, että oma mallimme on uniikki. Megatrendit ovat vaikuttaneet kehityskulkuun, muun muassa talouden ja teknologisen kehityksen osalta. Turvallisuuspolitiikassa on vallinnut voimakas konsensus, eli kaikki puolueet ovat sitoutuneet valmisteltuun ja päätettyyn politiikkaan. Suomi jatkaa arvojen mukaista työskentelyä ja pyrkii osaltaan ennaltaehkäisemään ja pienentämään mahdollisia uhkia.

Turvallisuuden määrittelyä käsittelevät asiakirjat eivät ole juuri muuttuneet tarkastelujakson aikana. Vasta uusi selonteko on muodoltaan erilainen, vaikka asiakirjoissa toki on sisäisesti muutoksia. Tulevaisuudessa erilaiset dikotomiat tulevat hämärtyämään ja jako esimerkiksi sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen on yhä haastavampaa. Vaikka vastuuministeriöt tullevat säilymään samoina, on uhkakuvia ja kokonaisturvallisuuden mallia pakko päivittää, jotta saumakohtiin ei jää hybridivaikuttamiselle sopivia ”pehmeitä” kohtia.

Vaikka tulevaisuutta ei voi ennustaa, voi siihen varautua ja vaikuttaa. Uhkien kompleksisuus johtaa kerrannais- ja heijastevaikutusten kasvuun. Hybridivaikuttamisen tai usean häiriötilanteen johtaminen vaikeutuu, sillä nykyaikaisista laitteista huolimatta sirpaleisen ja osin vääristyneen tiedon perusteella on vaikea reagoida riittävällä vasteella. Valmiuden on oltava korkea, eikä rauhalliselle ja syvälliselle pohdinnalle välttämättä ole aikaa. Entisaikojen kassakaappisuunnitelmien tulee olla edes auttavasti tuttuja, jotta toiminnan taso ei romahda heti alkuvaiheessa poikkeusoloihin siirryttäessä. Erilaisten kehitysvaihtoehtojen tarkastelu nostaa esille erilaisia tulevaisuusskenaarioita, joiden syntymiseen voidaan vaikuttaa pienillä teoilla ennen kuin kriittinen eskalaatiopiste on ylitetty. Turvallisuustyöskentelyn tulisi olla ennakoivaa eikä reagoivaa sillä näin vahingot jäävät pienemmiksi ja resursseja kuluu vähemmän.

Nykyiseen tilanteeseen ei ole tuudittauduttu eikä niin tule jatkossakaan tehdä, vaikka pysähtyminen luo illuusion turvasta. Vanhojen ja totuttujen mallien haastamista tulee jatkaa myös turvallisuuden alalla ja reagoida ympäristön muutoksiin. Viestintään ja päätöksentekoon, varsinkin sen nopeuteen ja oikeellisuuteen, tulee panostaa. Aiempi neljän vuoden välein laadittu uhkien tarkastelu ei vastaa nykyistä turvallisuusympäristöä eikä tulevaisuuden näkymiä. Mallin päivitykset ovat onnistuneet, mutta kehitystä ei pidä lopettaa. Rutinoituneen mallin muuttaminen vaikeutuu toimintatavan vakiinnuttua, mutta muutosta ei tule pelätä. Vaikka sektoreiden ja toimialojen välisiä rajoja on onnistuttu murtamaan, on toiminnassa edelleen kehitettävää. Ko-

konaisturvallisuuden mallin myötä toimijoiden määrä on kasvanut merkittävästi eikä toimijoiden määrää voida kasvattaa päätöksenteon siitä kärsimättä. Vaikka mallin nimi viittaa totaaliseen turvallisuuteen, on tiettyä priorisointia pakko tehdä.

Toisen maailmansodan jälkeen maapallon väkiluku on kolminkertaistunut ja ympäristön kuormitus on kasvanut huomattavasti. Suomi pyrkii aktiivisesti lisäämään globaalia kestävästä kehitystä, sillä omin kansallisin ponnisteluin ilmastomuutosta ei pysäytetä. Pohjoisen houkuttelevuus kasvaa ilmaston lämmitessä eikä nykyinen EU kestä miljoonien ilmastopakolaisten kuormaa. Suomen vakauspoltiikka pyrkii vähentämään eskalaatioita ja ongelmia globaalisti, mutta Itämeren alueen vakaus on pääprioriteetti. ”Think global, act local” -ajatus soveltuu ohjeeksi niin poliittiseen kuin konkreettiseen toimintaan, sillä pelkkä arvojen edistäminen ei riitä. Esimerkiksi kokonaisvaltainen kriisinhallinta on osa tällaista toimintaa. Se parantaa myös kansallisia valmiuksia globaalin edistyksen lisäksi.

Vuoden 1995 selonteossa painopiste on selvästi ulkopoliitikassa ja maanpuolustuksessa, eikä kokonaismaanpuolustusta tuoda esiin kuin vasta vuonna 2001. Ajatusmalli on siis vahvasti perinteinen ja jako sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen on jyrkkä. ”Suomi on vahvistanut omaa asemaansa, sillä on keinot huolehtia turvallisuudestaan kaikissa tilanteissa<sup>379</sup>.” ”Suomi harjoittaa muuttuvissa oloissa turvallisuuspolitiikkaa, joka perustuu laajaan ja kokonaisvaltaiseen turvallisuuden käsitteeseen ja nojautuu kasvavaan ja syvenevään kansainväliseen yhteistyöhön<sup>380</sup>.”

Suomalaisen turvallisuuspolitiikka on avointa. Kertomalla puolustusvoimien hankinnoista, koulutuksesta ja vahvuuksista ilmoitetaan samalla millainen kynnyksellä on ylitettävänä. Panostamalla puolustukseen luodaan turvallisuutta ja vakautta. On kuitenkin syytä huomioida sodan kuvan jatkuva muutos, sillä kyber- ja hybridivaikuttamisella pyritään lamauttamaan puolustusjärjestelmä ja yhteiskunta ilman aseellista voimaa. Krimin valtausta voidaan pitää sotilaallisesti erittäin onnistuneena operaationa, sillä se onnistui ikiaikaisia strategisia periaatteita harhautusta ja yllätystä hyödyntämällä. Suomen kaltaisen suuren riskiluokan maan on kannattavaa pitää suurta reserviä, sillä tällaisen joukon puolustuspotentiaali on huomattavasti suurempi kuin pienellä ammattilaisarmeijalla. Vaikka Suomi ei ole Naton jäsen, parantaa jo pelkkä optio turvallisuustilannetta. Rauhankumppanuuden avulla yhteensopivuus on korkealla tasolla ja mahdollinen jäsenyys ei vaadi suuria muutoksia puolustusjärjestelmään.<sup>381</sup>

---

<sup>379</sup> VNS 1/1995, s. 43.

<sup>380</sup> Ibid. s. 6.



## 5 PÄÄTELMÄT JA YHTEENVETO

### 5.1 Johtopäätökset

Suomalainen varautuminen on kehittynyt ja päivittynyt läpi itsenäisyyden ajan. Suomi on ollut kansainvälisessä politiikassa sekä kuljettajana että matkustajana, mutta nykyisin ratti on tukevasti omilla käsissä. Aktiivinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on omiaan kehittämään ja ylläpitämään vakautta sekä Pohjois-Euroopassa että globaalisti. Globalisaation myötä keskinäisriippuvuus ja kompleksisuus ovat kasvaneet ja erilaisten häiriöiden vaikutukset ovat yhä nopeampia ja voimakkaampia. Kokonaisturvallisuuden mallia on kehitetty ja sille on saatu kansalaisten tuki. Turvallistaminen on onnistunut ja kansallinen maanpuolustustahto ja turvallisuuden tunne ovat pysyneet korkealla.

Yhteiskunnan turvallisuuden turvallistaminen on laajentunut sotilaallisten uhkien ulkopuolelle puhunnassa jo 1990-luvulla ja konkretisoitunut voimakkaasti 2000-luvulla. Turvallisuuspolitiikkaa on laadittu parlamentaarisesti ja avoimesti ja se on noudattanut selkeää linjaa, vaikka resurssit ovat olleet niukat ja Puolustusvoimat on joutunut käymään läpi useita säästöohjelmia niin hankintojen, henkilöstön kuin toiminnan osalta. Kansainvälisen politiikan vaikutus kansalliseen toimintaan on lisääntynyt, esimerkkinä mainittakoon Ottawan miinakieltosopimukseen liittyminen, vaikka kansallisen maanpuolustuksen osalta päätös ei ollut täysin perusteltavissa. Kansainvälistyminen on tuonut paljon edistystä, kuten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lisääntyminen. Sieltä saatua kokemusta ja käytäntöjä voidaan hyödyntää kansallisessa varautumisessa. Suomen ja Venäjän välillä on voimakas naapuruussuhde, sillä toisen politiikka vaikuttaa myös toiseen. Suomi ei ole tässä asetelmassa vertainen kokonsa puolesta, mutta suomettuneesta asemasta on päästy aktiiviseksi ulkopoliittiseksi toimijaksi. Esimerkiksi kansallista Natodiskurssia on ohjannut Venäjän ärsyttämisen pelko. Suomi osasi odottaa Venäjän nousua, mutta silti Krimin valtaus tuli yllätyksenä. Sen jälkeen Suomi oli tuomitsemassa iskut, ei vain mukana rintamassa. Yhteisiin pakotteisiin osallistumalla Suomi osoittaa rintaman vahvuutta. Venäjän uhkapotentiaali tuli todistetuksi muun muassa itärajan takaa tulleiden pakolaisten tapauksessa, mutta tilanne saatiin ratkaistua hyvillä ulkosuhteilla.

EU:n tiivistyminen on tuonut taloudellisen varmuuden ja vakauden lisäksi myös puolustuksellista tukea. Tämä näkyy materiaalihankinnoissa, harjoittelussa ja kriisinhallinnassa. Konkreettisia yhteistyön muotoja ovat muun muassa keskinäisen avunannon sopimus ja yhteisvastuulau-

---

<sup>381</sup> Kanniainen (2018).

seke. Pysyvän rakenteellisen yhteistyön myötä YUTP on kehittynyt, mutta tahti on ollut rauhallinen, solmittiinhan perusteet jo vuonna 1993 Maastrichtin sopimuksessa. EU:n turvatakuut eivät kuitenkaan ole verrattavissa Naton turvatakuisiin. Naton rauhankumppanina Suomi pääsee hyötymään läheisestä harjoittelusta ja toiminnasta sotilasliiton kanssa. Suomi on lisäksi solminut useita muita kahden- ja kansainvälisiä puolustustaan koskevia sopimuksia.

Kylmän sodan jälkeinen perinteisen puolustuksen alasajo ja panostaminen kansainväliseen kriisinhallintaan on kääntynyt ja perinteinen sotilaallinen uhka on palannut. Puolustuskyvyn uudelleenrakentaminen on hidasta ja kallista, joten jälkikäteen voidaan todeta Suomen toimineen – hitauttaan tai viisauttaan – aivan oikein säilyttäessään toimivan asevelvollisiin perustuvan kansallisen puolustusjärjestelmänsä. Yhdysvaltojen uuden presidentin valinnan myötä Euroopan ja Yhdysvaltojen valtava sotilaallisen voiman ero on noussut esiin kuin aiemmin vallinnut asetelma Yhdysvalloista Euroopan turvallisuuden takaajana ei ole enää itsestäänselvyys, vaikka Naton artikla V keskinäiseen avunantoon velvoittaakin. Euroopan oma kyky puolustukseen on heikko ja kehitystyö vaatii aikaa ja resursseja.<sup>382</sup>

Vaikka ympäristöuhkiin on varauduttu jo vuosikymmenet, on ilmastonmuutos edelleen tuntematon ja arvaamaton haaste. Lähialueen ydinonnettomuudet ja Itämerellä tapahtuva onnettomuus eivät ole poistuneet uhkista, mutta päästöjen ja luonnonvarojen käyttö on osa globaalia. Hitaasti kehittyvien ja äkillisten sekä paikallisten ja globaalien uhkien ero on suuri eikä samalla toiminnalla voida estää ja varautua kaikkeen.

Jälkikäteen arvioidessa voidaan todeta, että 1980- ja 1990-lukujen taite ei sisältänyt muutoksia vaan jatkui aiemmin laadittujen asiakirjojen pohjalta. Varsinainen muutos käynnistyy vasta kylmän sodan päätyttyä. Vaikka laaja turvallisuus mainitaan jo ensimmäisessä selonteossa, alkaa se näkyä tekstissä konkreettisesti vasta vuonna 2001. Kehitys nopeutuu merkittävästi, sillä jo 2003 julkaistiin ensimmäinen turvallisuusstrategia jota on sittemmin päivitetty useasti. Turvallisuusympäristön muutosten myötä riskien ja uhkien tarkastelua on tiivistetty aiemmasta neljästä vuodesta eikä selonteko enää betonoi turvallisuuspoliittista keskustelua.

Alussa esittämäni premissit pitivät pääosin paikkaansa. Turvallistamista on tapahtunut kaikilla sektoreilla tasaisesti koko tarkastelujakson ajan. Erityisesti ympäristöuhkien osuus on noussut sekä globaalilla että kansallisella tasolla. Tämä on heijastunut muun muassa energia- ja talous-

<sup>382</sup> [<https://www.foreignaffairs.com/reviews/capsule-review/2003-03-01/paradise-and-power-america-and-europe-new-world-order>] luettu 8.8.2018.

politiikkaan, varsinkin yksilötason toiminnassa ja diskurssissa. Suomessa kansallinen ympäristötietoisuus on noussut entisestään, mutta länsimaana omaa kansainvälistä päästömäärää konkreettisempaa on toimia esimerkkinä ja siten pyrkiä levittämään toimintamallia globaalisti. Tällainen arvojohtajuus ja tietty vääristely toki kuuluvat ulkopolitiikkaan osana strategista viestintää. Luonnonvarojen rajallisuus on noussut keskusteluun, mutta esimerkiksi öljyn loppumisen lähestyminen ei ole vielä aiheuttanut suuria muutoksia.

Sotilaallisten uhkien turvallistamista on tapahtunut Suomessa vähemmän kuin muualla, sillä meillä ei ole tapahtunut kansallisen puolustuskyvyn alasajoa ja uudelleenrakentamista. Kriisinhallinnan painotus ei noussut täällä niin suureksi kuin muissa länsimaissa. Toisaalta täällä sotilaallisia uhkia on turvallistettu perinteisellä tavalla, vaikka se oli vallitsevan trendin vastaista. Monet maat ovat tarkastelujaksolla luopuneet varusmiespalvelusta ja reserviläisarmeijasta. Tältä osin kansainvälinen vaikutus on ollut muita sektoreita kevyempää. Terrorismi taas on noussut 2000-luvulla voimakkaasti uhkakerronnassa osana länsimaista kerrontaa. Uhka ei ole realisoitunut Suomessa kuten muualla Euroopassa, jossa se on merkittävä kansallinen haaste ja aiheuttaa kitkaa muun muassa maahanmuuttoon. Myös sisäisen turvallisuuden osuus ja uhat ovat kasvaneet. Toki ne olivat olemassa jo aiemmin, mutta nyt ne on nostettu keskusteluun sotilaallisen toiminnan rinnalle ja esimerkiksi resurssikeskustelussa sisä- ja puolustusministeriö kilpailevat osittain samasta rahoituksesta.

Suomessa taloudellinen turvallistaminen on kansainvälistä tasoa voimakkaampaa, sillä täällä kannatetaan huoltovarmuutta, omavaraisuutta ja kotimaisuutta huomattavan paljon. Markkinoiden ja globalisaation myötä Suomen huoltovarmuus on muuttunut trendin mukaisesti, eikä kuluttajien toiminta täysin noudata esitettyjä ja puhuttuja arvoja. Suomi on ollut EU:ssa huoltovarmuuden puolestapuhuja ja saanut asiaan muutosta. Suomessa uudet uhkat ja hyvinvointi ovat nousseet yhä tärkeämmiksi, mikä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi varautumiseen ja maanpuolustukseen halutaan käyttää rahaa vasta tiukan harkinnan jälkeen. Suomessa populistinen politiikka ja ääriliikkeet eivät ole nousseet uhkaamaan valtiojärjestystä ja oikeusvaltiota. Enemmistö kansasta on edelleen tyytyväisiä EU-jäsenyyteen eikä esimerkiksi Natojäsenyydestä keskustelu tai kilpailukykysojmus ole aiheuttanut kansallista kuohuntaa ja tyytymättömyyttä.

Suomalaisen yhteiskunnan varautuminen on ollut vuosikymmeniä parlamentaarisen, siviilijohdoisen organisaation johtamaa. Sotilasedustajien määrä ja valta on vähentynyt tai ennemmin muiden toimijoiden määrä ja valta on kasvanut. Vaikka Puolustusneuvostossa oli omat hyvät puolensa, ei se vastannut kokonaismaanpuolustuksen tarpeisiin riittävällä laajuudella. Yhteis-

kunnan turvallisuusstrategioiden kehitys viimeisen viidentoista vuoden aikana on merkittävää. Vaikka jokaisella alalla varautumista on tehty jo vuosikymmeniä, on nimenomaan yhteistyö ja joustavuus kehittynyt. Vaikka kaikilla sektoreilla ja aloilla toimijat eivät ole vielä yhtenäistäneet ja sopineet tarkkoja toimintatapoja, on tietoisuus lisääntynyt ja toiminnan aloittaminen helpottunut merkittävästi. Maanpuolustuskurssien ja vapaaehtoistyön kautta saadaan levitettyä ja kehitettyä kokonaisturvallisuuden ja varautumisen mallia entistä laajemmin. Toiminnan jatkuvuus mahdollistaa jatkuvan kehittämisen, sillä turvallisuusstrategiat eivät ole esimerkiksi kuntatasolla muuttuneet niin merkittävästi että aiempi työ olisi täysin vanhentunut. Nykyistä mallia on kehitetty ja parannettu ja sillä kyetään vastaamaan myös hybridiuhkiin<sup>383</sup>.

Suomen ulkopoliittikkaa on turvallistettu esittämällä Suomi kokoaan aktiivisempänä ja voimakkaampana valtiona. Aineistossa kestävän kehityksen ja länsimaisten arvojen osuus sekä kansallisessa että kansainvälisessä politiikassa on korkea ja ideaali. Toki kyseessä ovat yleiset tavoiteasiakirjat eikä inhorealista kerrontaa yksinkertaisesti voida harjoittaa. Suomalaiset on saatu pidettyä tyytyväisinä harjoitettuun politiikkaan eikä populismi ja ääri liikkeet ole nousseet uhkaamaan yhteiskuntajärjestystä. EU:n sisällä kitka ja erimielisyydet ovat nousseet ja se alisuoriutuu globaalissa turvallisuuspolitiikassa. Potentiaalinen hyödyntäminen parantaisi myös Suomen asemaa. Suurimpana globaalina toimijana EU:lla olisi mahdollisuus nousta suurvaltojen rinnalle vaikka se ei kansallisvaltio olekaan. EU on onnistunut vakauspoliitiikassa ja on suuri globaali avuntarjoaja sekä kriisinhallinnan toimija.

## 5.2 Tutkimuksen arviointi

Tutkimuksen laajuus on sen vahvuus ja heikkous. Kunnianhimoinen pitkän aikavälin tarkastelu täyttää aiemmassa tutkimuksessa vallitsevan aukon pohjatutkimuksella, mutta jää toisaalta vain yleiselle tasolle. Tämän tutkija tosin tuo esille jo tutkimuksen alussa. Laadullisen tutkimuksen pätevyyden arviointi on aina haastavaa, sillä sekä tutkija että asetelma ovat uniikkeja. Tutkimuksen alussa on kerrottu tutkimuksen taustoista, menetelmistä sekä toteutuksesta.

Tutkimuksen ajallinen raja on onnistunut siinä, että se on selkeä ja riittävän laaja. Toisaalta tarkastelujakson pituus ei mahdollista analyysille niin suurta yksityiskohtaisuutta kuin kapeammalla rajauksella. Aikarajauksen ensimmäisten vuosien käsittely on viimeisiä vuosia haastavampaa, mutta harjoitettu politiikka ei poikennut 1980-luvulta eikä sen tarkempi käsittely olisi tuonut tutkimukselle lisäarvoa. Jos ajallinen raja olisi lyhyempi, eli esimerkiksi vain 2000-

<sup>383</sup> Puolustusministeriö: Turvallisuus ja puolustus – suomalaisen yhteiskunnan kivijalka. Puolustusministeriön

luku, jäisi ensimmäisten selontekojen jälkeen tapahtunut turvallisuuden laaja-alaisuuden konkretisoituminen pois. Vaikka ensimmäiset selonteot puhuvat laajasta turvallisuudesta, ei se ilmene konkreettisesti.

Primääriaineisto koostuu viranomaisten laatimista dokumenteista, joita voidaan pitää sekä ulkoisesti että sisäisesti luotettavina. Tutkimuksessa käytetty muu kirjallisuus on pääosin luotettavista lähteistä ja tunnettujen kirjoittajien laatimaa. Koska kyseessä on tutkimusta tukevaa, taustoittavaa ja selittävää aineistoa, jonka pohjalta tutkija on tehnyt omaa analyysinsä, ei lähdekirjallisuuden absoluuttinen luotettavuus vaikuta tutkimustuloksiin.

Deduktiivisen analyysin pohjalla käytetty turvallistamisteorian pohjalta laadittu luokittelurunko on tutkijan kehittämä ja tähän tutkimukseen soveltama malli. Sen tarkoituksena ei ole arvioida teorian paikkansapitävyyttä, vaan käyttää sitä keinona hahmottaa ja jäsentää aineisto laajan turvallisuuden tutkimuksen tarpeita vastaavasti. Luokittelu on onnistunut ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiat saadaan käsiteltyä vakioidun ja selvärajaisen mallin avulla. Koska sekä teoria että aineisto ovat tässä tutkimuksessa annettuja, on tutkimuksen luotettavuus hyvä. Kaikki uhkamallit, elintärkeät toiminnot sekä sektorit käsitellään, vaikka jokin toinen tutkija olisi voinut tehdä tietyt jaot tai painotukset hieman eri tavalla. Tämä on kuitenkin vain yksi tutkimuksen ja analyysin vaihe ja keino, eikä esimerkiksi sisäisen turvallisuuden turvallistamisen hahmottamiseen vaikuta minkä sektorin alla sitä tarkastellaan.

Aineisto on poliittisen konsensuksen ohjaaman valmistelutyön tulos eikä siten sisällä kärkeästä turvallistamisdiskurssia. Selonteossa esiintyvät asiat ovat jo saaneet poliittisen hyväksynnän ja siten ohittaneet turvallistamistarpeen. Varsinainen turvallistaminen on siis tapahtunut valmisteluvaiheen aikana. Aineisto sisältöineen edustaa valtion linjaa ja turvallistamispuhuntaa sekä oman että ulkovaltojen kansalaisille.

### 5.3 Jatkotutkimusehdotukset

Samaa aihetta voisi tutkia tarkastelemalla valtion budjetteja samalta aikajaksolta ja vertailla miten turvallisuuspoliittiset puheet ovat ilmenneet ja vaikuttaneet rahankäyttöön. Toinen mielenkiintoinen tutkimus voisi olla diskurssianalyysi valtiojohdon puheista samalla aikajaksolla. Puheista turvallistaminen on helpompi paikantaa, sillä puheessa painotukset ovat selvempiä kuin

satasivuisissa asiakirjoissa. Puheissa ilmenee myös puhujan tausta, yleisö sekä ajankohta, kun taas dokumentit on laadittu laajalle yleisölle konsensuksen hengessä.

Nykyistä kokonaisturvallisuuden mallia on kehitetty joustavuudesta ja yhteistyön määrästä. Yhteiskunnan varautumista voisi tutkia vertaamalla laadittuja suunnitelmia ja malleja eri aikakausilta. Esimerkiksi nykyistä ja 1970-luvun varautumissuunnitelmaa voisi verrata sekä valmiuslain yleiseen poikkeusolomalliin ja monimuotoisempaan hybridiuhkaan. Tutkimus voidaan rajata myös valtiollista tasoa alemmas, jotta tutkimuksella saadaan riittävän konkreettisia tuloksia.

## LÄHTEET

### 1 JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

#### 1.1 Puolustusvoimien asiakirjat

Maanpuolustuskorkeakoulun ohje: *Maanpuolustuskorkeakoulun Strategia 2020*. HL38/16.6.2015.

Puolustusvoimat: Henkilöstötilinpäätös 2017.

#### 1.2 Opinnäytteet

Ylimartimo, Jussi: *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian 2006 jatkautuminen puolustushallinnossa*. Diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2011.

Perheentupa, Christian: *Valtioneuvoston Afganistan-selontekojen eduskuntakäsittelyt turvallistamisteorian kautta tarkasteltuna*. Diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu, 2017.

#### 1.3 Puheet

Bush, George: Puhe Maizissa. 31.5.1989. [<https://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>], luettu 23.3.2019.

Gorbatšov, Mihail. Puhe YK:n yleiskokouksessa. 7.12.1988. [<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/%20116224%20.pdf>], luettu 3.3.2019.

Halonen, Tarja. Puhe Paasikivi-Seurassa. 23.5.1995. [<https://www.eilen.fi/fi/3096/?language=fi>], luettu 12.3.2019.

Klenberg, Jan. Puhe 115. Maanpuolustuskurssin avajaisissa. 8.3.1990. Teoksesta: Holopainen, Pekka, Kalle Liesinen & Erkki Paukkunen (toim.): *Amiraalin aika: Amiraali Jan Klenberg Puolustusvoimain komentajana 1990–1994*. Puolustusvoimien tukisäätiö, Vammala 1994.

Niinistö, Sauli. Tasavallan presidentin uudenvuodenpuhe. 1.1.2015. [<https://www.eilen.fi/fi/3288/?language=fi>], luettu 12.3.2019.

Puheloinen, Ari. Puhe Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitean 10-vuotisseminaarissa. 1.3.2010. [<https://www.eilen.fi/fi/975/?language=fi>], luettu 13.2.2019.

Putin, Vladimir. Puhe Münchenin turvallisuuskonferenssissa. 10.2.2007. [<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>], luettu 5.3.2019.

Rehn, Elisabeth. Puhe Maanpuolustuskurssien avajaisissa. 24.9.1991. [<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000003093031.html>], luettu 5.2.2019.

Trump, Donald. Puhe Valkoisella talolla. 1.6.2017. [<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-agreement/>], luettu 15.3.2019.

## 1.4 Muut julkaisemattomat lähteet

Yle: MOT: *Suomi polvilleen 15 minuutissa*. Käsikirjoitus, 8.3.2013, [<https://yle.fi/aihe/artikkeli/2013/03/08/suomi-polvilleen-15-minuutissa-kasikirjoitus>], luettu 3.9.2018.

Klenberg, Jan: Päiväkäskey 4.6.1993.

Mannerheim, C.G.E: Päiväkäskey 16.5.1918. Kylkirauta N:o 5, 1937. s, 6.

Stoltenberg, Thorvald : *Nordic cooperation on foreign and security policy*. Esitelmä 9.2.2009 Oslossa, [<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordicreport.pdf>]. luettu 2009.

## 2 JULKAISTUT LÄHTEET

### 2.1 Tutkimukset ja opinnäytteet

Branders, Minna: *Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus*. Tampereen yliopisto, väitöskirja, Tampere University Press, Tampere 2016.

Huovinen, Veikko: *Suomalaisen turvallisuuspolitiikan tila: Suomalaisen 2000-luvun alun turvallisuuspoliittisen debatin käsiteanalyttinen tarkastelu*. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 2011.

Kanniainen, Vesa: *Essays in National Defence*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Tampere 2018.

Limnell, Jarno: *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Edita Prima, Helsinki 2009.

Laitinen, Hannu: *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka : Tulkintoja uusista turvallisuusista kylmän sodan jälkeen*. Tampereen yliopisto, Tampere 1999.

### 2.2 Kirjallisuus

Anderson, Benedict: *Kuvitellut yhteisöt: Nationalismin alkuperän ja leviäminen tarkastelua*. Vastapaino, Tampere 2007.

Alasuutari, Pertti: *Laadullinen tutkimus*. 3.painos, Vastapaino, Tampere 1995.

Blombergs, Fred (toim.): Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia. Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4, Juvenes Print, Tampere 2016.

Booth, Ken: *Theory of World Security*. Cambridge, UK: Cambridge University Press 2007.

Buzan, Barry: *People, States & Fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*. (Second Edition). New York: Harvester Wheatsheaf 1991.

Buzan, Barry: *From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School*. International Organization 47: 3, 1992.



- Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap de Wilde: *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienne Publishers, London 1998.
- Eskola, Jari & Juha Suoranta: *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere 2005.
- Haaparanta, Leila & Ilkka Niiniluoto: *Johdatus tieteelliseen ajatteluun*. Gaudeamus. Tallinna 2016.
- Heikkonen, Johannes, Pauli Kataja, Juha Lavapuro, Janne Salminen & Mira Turpeinen: *Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23§:n suhteesta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018. [<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161153/64-2018-Valmiuslaki.pdf?sequence=1&isAllowed=y>], luettu 20.3.2019.
- Hirsjärvi, Sirkka; Pirkko Remes & Paula Sajavaara: *Tutki ja kirjoita*. Tammi, Helsinki 2016.
- Holopainen, Pekka, Kalle Liesinen & Erkki Paukkunen (toim.): *Amiraalin aika: Amiraali Jan Klenberg Puolustusvoimain komentajana 1990–1994*. Puolustusvoimien tukisäätiö, Vammala 1994.
- Iloniemi, Jaakko & Jarno Linnell: *Uhkakuvat*. Docendo, EU 2018.
- Jantunen, Saara: *Infosota*. Otava, Helsinki 2015.
- Juntunen, Tapio: *Kohti varautumisen ja selviytymisen kulttuuria? Kriittisiä näkökulmia resilienssiin*. SPEK puheenvuoroja 2, Suomen Pelastusalojen Keskusjärjestö, Tammerprint, Tampere 2014.
- Kagan, Robert: *The Jungle Grows Back. America and Our Imperiled World*. Albert A. Knopf, 2018 .
- Kananen, Jorma: *KVANTTI - Kvantitatiivisen opinnäytetyön kirjoittamisen käytännön opas*. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä 2011.
- Kananen, Jorma: *Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä*. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä 2017.
- Karisto, Antti & Ullamaija Seppälä: *Maukas gradu: valmistusvihjeitä tutkielman tekijöille*. Vastapaino, Tampere 2004.
- Kekki, Tuula & Teija Mankkinen: *Turvassa? Kansalaisturvallisuuden tila Suomessa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2016. [<http://www.spek.fi/loader.aspx?id=fb3cc0dc-2686-41b0-a046-21e9e6d4c913>], luettu 6.2.2019.
- Kolbe, Laura: *Yhteistä turvallisuutta rakentamassa maanpuolustuskurssiopetuksen ja yhdistyksen vaiheita 1961–2011*. Maanpuolustuskurssiyhdistys, Helsinki 2011.
- Kyyrönen, Vesa: *Kokonaisturvallisuus EU:ssa: Suomalaisen varautumisen malli Euroopan unionin strategiatyössä*. Turvallisuuskomitea, 2014. [<https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/Kokonaisturvallisuus-Euroopan-unionissa-1.pdf>], luettu 23.3.2019.

Leinonen, Silja: *Suomen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen vertailu Ranskan ja Alankomaiden turvallisuus- ja puolustuspoliittisten ratkaisujen kanssa*. Puolustusministeriö, Vantaa 2009.

Pesu, Matti: *Koskiveneellä kohti valtavirtaa: Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta 2010-luvun kiristyneeseen turvallisuusympäristöön*. Puolustusministeriön julkaisuja 1/2017, Helsinki 2017.

Raitasalo, Jyri: *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 23, Edita Prima Oy, Helsinki 2008.

Rantapelkonen, Jari: *Konfliktin, konfliktinhallinnan ja turvallisuuden käsitteet kylmän sodan jälkeen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 1 N:o 17, Helsinki 2000.

Rantapelkonen, Jari & Lotta Koistinen: *Pohdintoja sotatieteellisistä käsitteistä*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotataidon laitoksen julkaisusarja 2: Tutkimuselosteita nro 1, Helsinki 2016.

Riipinen, Pekka: *Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta*. Puolustusministeriö, Vantaa 2008.

Sallinen, Anu: *Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvun alussa*. Puolustusministeriö, Saarijärvi 2005.

Sipilä, Joonas & Tommi Koivula: *Kuinka strategiaa tutkitaan*. 2.painos, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2013.

Sirén, Torsti & Otto Pekkarinen: *Tieteenfilosofis-metodologisia perusteita pro gradu -tutkielman laadintaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos Julkaisusarja 3: Työpapereita nro 3, 2017.

Suomi, Juhani & Pertti Salminen: *Jaakko Valtanen - tammenlehväkenraali*. Otava 2008.

Särkiö, Hannu & Gustav Hägglund: *Mitä tapahtuu jos... Fennoskandian sotilaspoliittinen asetelma*. Kirjayhtymä, Helsinki 1975.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki 2002.

Turvallisuuskomitea: *Turvallinen Suomi - Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta*. Turvallisuuskomitea, Helsinki 2018.

Visuri, Pekka: *Maailman muutos ja Suomi*. Docendo, Jyväskylä 2011.

### 2.3 Artikkelit

Agius, Christine: Social Constructivism, *Contemporary Security Studies*. Alan Collins (ed.), Italy 2016.

Buzan, Barry & Ole Wæver: *Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory*, teoksessa *Review of international studies* 35(2), Cambridge University Press 2009.

- Emmers, Ralf: Securitization, *Contemporary Security Studies*. Alan Collins, Oxford University Press, Fourth edition, Italy 2016. pp. 168-182, s. 174-175.
- Eskola, Susanna: *Turvallisuus käsitteenä*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 3, Strategian asiatietoa, No 10, 2008.  
[[http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74107/StratL3\\_10.pdf](http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74107/StratL3_10.pdf)], luettu 8.8.2018.
- Heusala, Anna-Liisa: *Kokonaisturvallisuus ja inhimillinen turvallisuus yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa*. Tiede ja ase, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu N:o 69. Puna-Musta, Helsinki 2011.
- Hillpold, Peter: From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect, *Responsibility to Protect (R2P) - A New Paradigm of International Law?* Peter Hillpold. Brill, 2015. pp. 1-37.
- Huhtala, Olavi: Propaganda, aikamme uusi sodankäyntiväline. *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 4, 1936.
- Hägglund, Gustav: Parlamentaariset puolustuskomiteat. *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 39, 1981.
- Kaarnola, Jorma: Puolustusneuvosto. *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 31, 1973.
- Kaldor, Mary, Mary Martin & Sabine Seclhow: Human Security: a new narrative for Europe. *International Affairs* 83(2), 2007, pp. 273–288.
- Kerttunen, Mika: *Sotilasstrategia: sotilasstrategian tutkimuksen perusteista*. teoksessa Pekka Sivonen (toim.): Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia no 33 Tampere 2013.
- Klenberg, Jan: *Puolustuksen tärkeimmät osat on turvattava*. HS Vieraskynä, 16.1.2012.
- Koivula, Tommi & Krista Salo: *Yhteistyö, avunanto ja solidaarisuus? Lissabonin sopimuksen turvallisuuspoliittinen merkitys*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 4: työpapereita no 38. Edita Prima Oy, Helsinki 2010.
- Korhonen, Pekka: Barry Buzan: Valtion käsite kansainvälisessä politiikassa, *Politiikan nykyteoreetikkoja*. Kia Lindroos & Suvi Soinen (toim.), Tampere Gaudeamus 2008.
- Limnell, Jarno: *Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely?* Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos Julkaisusarja 4: työpapereita No 26, Helsinki 2008.
- Maslow, Abraham: A Theory of Human Motivation, *Psychological Review*, 1943, nro 50(4), pp. 373–385, [<http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>], luettu 8.8.2018.
- Pönkänen, Aarne: Maanpuolustus ja upseerit. *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 14, 1956.
- Räisänen, Seppo: Maanpuolustuskurssit. *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 42, 1984.

Salo, Ulla-Maija: Simsalabim, sisällönanalyysi ja koodaamisen haasteet, *Umpikujasta oivallukseen - Refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa*. Sanna Aaltonen & Riitta Högbacka (toim.), Tampere University Press, Tampere 2015.

Silvasti, Markus: Sotatieteellinen tutkimus – tietoa, käytäntöä vai kuuliaisuutta? *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 75, Puna-Musta, Helsinki 2017.

Sirén, Torsti: Strateginen kommunikaatio ja psykologinen vaikuttaminen – Käsitys sotataidosta palaa juurilleen? *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 68, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2010.

Tauriainen, Pasi: Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan osuus maanpuolustusta turvallisuuspolitiikan osana koskevassa tiedotustoiminnassa ja sen kehittämisessä. *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 36, 1978.

Tervasmäki, Vilho: Puolustusvoimat Suomen valtiokoneiston osana. *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 12, 1954.

Virta, Sirpa: Turvallisuuden tutkimus - Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu N:o 69. Puna-Musta, Helsinki 2011.

Vuori, Juha: Luomisen hurmaa? Konstruktivistinen tiede kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa, *Tieteenteoriat ja kansainvälisten suhteiden oppialan kehitys*. Harto Hakovirta & Juha Vuori (toim.), Turun yliopisto, Turku 2008, pp. 93–136.

Välimaa, Leevi: Strategian käsite Suomen valtiopolitiikassa. *Tiede ja ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu, N:o 27, 1969.

Wæwer, Ole: Peace and security: Two concepts and their relationship. *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*. Stefano Guzzini & Dietrich Jung (eds.): Routledge, New York 2001. pp 53-65.

## 2.4 Lehdet

Aamulehti: Suomi pyrkii varautumaan jopa 100 000 turvapaikanhakijaan - Migrin pitäisi neuvotella maakuntien kanssa mutta ennen sote-lakeja ei ole neuvottelukumppania, 6.8.2018. [<https://www.aamulehti.fi/uutiset/suomi-pyrkii-varautumaan-jopa-100-000-turvapaikanhakijan-aaltoon-migrin-pitaisi-neuvotella-maakuntien-kanssa-mutta-ennen-sote-lakeja-ei-ole-neuvottelukumppania-201117887>], luettu 6.3.2019.

Aittokoski, Heikki: Vapaa maailma on puutarha viidakon keskellä eikä mikään itsestäänselvyys, Helsingin sanomat, 11.3.2019.

Helsingin sanomat: Hiljaa rivissä! Sotilaat ovat vakiinnuttaneet asemansa ulkopoliittikan teossa Suomen poliittisen kulttuurin ihanne on silti yhä vaikeneva kenraali. 14.4.1990

Helsingin sanomat: Rehn ja Klenberg: Neuvottelukunnan puolustussuositus pitää myös toteuttaa. 15.1.1991

Helsingin sanomat: Puolustusvoimien komentaja ei näe esteitä EY-jäsenyydelle. 14.1.1992

Helsingin sanomat: Pääkirjoitus: Rauhanosinko muiden kukkaraan. 20.1.1994

Helsingin sanomat: Kun turvapaikkakriisi alkoi, käyttöön otettiin neuvostoliittolaisia varten laadittu pölyttynyt lakipykälä, muistelee Päivi Nerg. 6.3.2019

Huhta, Kari: Mitä tapahtuu, kun diplomatia loppuu, Helsingin sanomat 3.3.2019.

## **2.5 Lait ja asetukset**

Asetus maanpuolustuskorkeakoulusta 668/1992.

Asetus puolustusneuvostosta 137/1957.

Euroopan unionista tehty sopimus (SEU).

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT).

Laki aluehallintovirastoista 896/2009.

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992.

Laki jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta 1465/2011.

Laki puolustusvoimista 402/1974.

Laki suunnonnettomuuksien tutkinnasta 373/1985.

Laki valtion varmuusvarastoista 531/1958.

Pelastuslaki 379/2011.

Rauhansopimus Suomen kanssa 20/1947.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välinen sopimus suhteiden perusteista 63/1992.

Sisäasiainministeriön työjärjestys 1036/2011.

Säädös Euroopan puolustusviraston perustamisesta. 2004/551/YUTP.

Ulkomaalaislaki 301/2004

Valmiuslaki 1552/2011.

Valtiosopimus 66/2009.

Valtiosopimus 67/2009.

Valtioneuvoston asetus Turvallisuus- ja puolustusasiain komiteasta 288/2003.

Valtioneuvoston asetus Turvallisuuskomiteasta 77/2013.

Valtioneuvoston asetus Maanpuolustusopetuksen neuvottelukunnasta 329/2006.

Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003.

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 539/2008.

Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja ja Kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö 1/1956.

## **2.6 Muut julkaisut**

Euroopan unioni: Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa - Euroopan unionin turvallisuusstrategia 2003.

Euroopan unioni: Jaettu näkemys, yhteinen toiminta: vahvempi Eurooppa - Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia, 2016.

Euroopan unioni: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1291/2013, Euroopan unionin virallinen lehti L 347, 20.12.2013.

Euroopan parlamentti: Euroopan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan määrittäminen Kölnin ja Helsingin Eurooppa-neuvoston jälkeen, mietintö, 21.11.2000.

Puolustusministeriö: Turvallisuus ja puolustus – suomalaisen yhteiskunnan kivijalka. Puolustusministeriön tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 19/2018, 2018.

Puolustusneuvosto: Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Muistio, Helsinki, Oy Edita Ab 1999.

Sanastokeskus: Kokonaisturvallisuuden sanasto. 2.painos, Helsinki 2017.

Sektoritutkimuksen neuvottelukunta: Kansallinen turvallisuustutkimuksen strategia, julkaisuja 17:2009.

Sisäministeriö. Suomen kansallinen riskiarvio 2015, Sisäministeriön julkaisuja 3/2016, 2016.

Sisäministeriö. Kansallinen riskiarvio 2018, Sisäministeriön julkaisuja 5/2019, 2019.

Sisäministeriö: Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita?, Tarkastelu sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta, Sisäministeriön julkaisu 25/2017. 2017.

Sisäministeriö: Hyvä arki - turvallinen elämä, Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta, Sisäministeriön julkaisu 15/2017. 2017.

Sisäministeriö: Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, Sisäministeriön julkaisu 8/2016. 2016.

Turvallisuuskomitea: Suomen kyberturvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös 2013.

Valtioneuvosto: Turvallisuus muuttuvassa maailmassa, Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat, VNS 1/1995 vp.

Valtioneuvosto: Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus, VNS 1/1997 vp.

Valtioneuvosto: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001, VNS 2/2001 vp.

Valtioneuvosto: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, VNS 6/2004 vp.

Valtioneuvosto: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009, VNS 1/2009 vp.

Valtioneuvosto: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, VNS 6/2012 vp.

Valtioneuvosto: Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, VNS 6/2016 vp.

Valtioneuvosto: Valtioneuvoston puolustuselonteko, VNS 3/2017 vp.

Valtioneuvosto: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS 2003).  
Valtioneuvoston periaatepäätös, 2003.

Valtioneuvosto: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS 2006).  
Valtioneuvoston periaatepäätös, 2006.

Valtioneuvosto: Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS 2010). Valtioneuvoston periaatepäätös, 2010a.

Valtioneuvosto: Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS 2017). Valtioneuvoston periaatepäätös, 2017.

Valtioneuvosto: Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta, 2012.

Valtioneuvosto: Varautuminen ja kokonaisturvallisuus, komiteamietintö, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010, 2010b.

Valtioneuvosto: Ympäristö- ja energiaverotuksen käyttö Suomessa, Työryhmäraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/3, 2000b.

YK: Human development report, Oxford University Press, Oxford 1994.  
[[http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf)], luettu 3.3.2019.

## 2.7 Internet-lähteet

Anteplan. [<https://www.anteplan.fi/turvallistaminen/>], luettu 4.9.2018.

Aula, Maria Kaisa: Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja: 3.2 eduskunta, Helsingin Yliopisto. [<https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/eduskunta/eduskunta-suomen-pol-jarjestelmassa/>], luettu 5.2.2019.

Carbon Pricing Dashboard. [[https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map\\_data](https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data)], luettu 1.4.2019.

Eduskunta: Suomen valtiokehityksen historiaa. [<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/suomi-valtiona/Sivut/Suomen-valtiokehityksen-historiaa.aspx>], luettu 20.2.2019.

Eduskunta: Valtion hallinto. [<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/suomi-valtiona/Sivut/Valtion-hallinto.aspx>], luettu 20.20.2019

- EU: Kasvihuonekaasupäästöt EU:ssa ja maailmalla. [http://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/society/20180301STO98928/kasvihuonekaasupäästöt-eu-ssa-ja-maailmalla-infograafikka], luettu 13.3.2019.
- EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyö. [https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/defence-security/], luettu 4.3.2019.
- Huoltovarmuuskeskuksen historiaa. [https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/huoltovarmuuden-historia/], luettu 3.9.2018.
- Findikaattori: Maanpuolustustahto.[https://findikaattori.fi/fi/77], luettu 18.1.2019.
- Foreign Affairs: Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order. [https://www.foreignaffairs.com/reviews/capsule-review/2003-03-01/paradise-and-power-america-and-europe-new-world-order], luettu 8.8.2018.
- Global Centre for the Responsibility to Protect. [http://www.globalr2p.org/about\_r2p], luettu 4.3.2019.
- Kielitoimiston sanakirja. [https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/netmot.exe?motportal=80], luettu 20.2.2019.
- Maanpuolustuskorkeakoulu: Suomen kokonaisturvallisuuden malli nähdään toimivana hybridiuhkia vastaan. [http://maanpuolustuskorkeakoulu.fi/artikkeli/-/asset\_publisher/suomen-kokonaisturvallisuuden-malli-nahdaan-toimivana-hybridiuhkia-vastaan], luettu 10.12.2017.
- Murto, Eero: Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja Valtioneuvosto Suomen poliittisessa järjestelmässä, 3.3. Valtioneuvosto: Ministerivaliokunnat . [https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtioneuvosto], luettu 4.3.2019.
- Seitamaa-Hakkarainen, Piritta: Kvalitatiivinen sisällönanalyysi, 19.5.2014. [https://metodix.fi/2014/05/19/seitamaa-hakkarainen-kvalitatiivinen-sisallon-analyysi/], luettu 20.5.2018.
- Sisäministeriö: Pakolainen pakenee vainoa kotimaassaan. [https://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset], luettu 4.3.2019.
- Sisäministeriön vaiheita.[https://intermin.fi/ministerio/historia], luettu 3.9.2018.
- Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö: Kodin turvaopas. [http://www.kodinturvaopas.fi/], luettu 20.3.2019.
- Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö: 72tuntia. [http://72tuntia.fi/], luettu 15.3.2019.
- Supo: Syyrian ja Irakin konfliktialueella on edelleen kymmeniä ihmisiä, joilla on sidoksia Suomeen. [https://www.supo.fi/terrorismintorjunta/vierastaistelijat], luettu 4.3.2019.
- The Intergovernmental Panel on Climate Change. [https://www.ipcc.ch/], luettu 15.3.2019
- Turvallisuuskomitea: Kokonaisturvallisuuden muisti. [https://turvallisuuskomitea.fi/kokonaisturvallisuuden-muisti/], luettu 13.2.2019



Turvallisuuskomitea: Maanpuolustuskurssit.

[<https://turvallisuuskomitea.fi/yhteistyö/maanpuolustuskurssit/>], luettu 23.3.2019.

UNCHR: Forced displacement worldwide at its highest in decades.

[<https://www.unhcr.org/news/stories/2017/6/5941561f4/forced-displacement-worldwide-its-highest-decades.html>], luettu 6.3.2019.

Valtionvelka Suomessa. [<https://www.veronmaksajat.fi/luvut/Tilastot/Julkinen-talous/Valtion-velka/>], luettu 7.3.2019.

Winland: Olisiko aika päivittää yhteiskunnan varautumisen lainsäädäntö?  
[<http://winlandtutkimus.fi/2018/03/05/olisiko-aika-paivittaa-yhteiskunnan-varautumisen-lainsaadanto/>], luettu 6.3.2018.

World Economic Forum: The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017.

[<https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017>], luettu 6.2.2019.

YK: Suomi ihmisoikeustoimijana. [<https://www.yk.fi/node/466>], luettu 4.3.2019.

YLE: Supo: Radikaali-islamistisen terrorismin uhka Suomessa kohonnut, 12.6.2014.

[<https://yle.fi/uutiset/3-7294189>], luettu 4.3.2019.

YLE: 15-vuotias Greta Thunberg on Puolan ilmastokokouksen supertähti – kannustaa kaikkia perjantaina lakkoon ilmaston vuoksi. 13.12.2018. [<https://yle.fi/uutiset/3-10553243>], luettu 23.3.2019.

**LIITTEET**

Taulukko 1. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot 2003–2017.

<b>YETTS 2003</b>	<b>YETTS 2006</b>	<b>YTS 2010</b>	<b>YTS 2017</b>
Valtion johtaminen	Valtion johtaminen	Valtion johtaminen	Johtaminen
Ulkoinen toimintakyky	Kansainvälinen toiminta	Kansainvälinen toiminta	Kansainvälinen ja EU-toiminta
Valtakunnan sotilaallinen puolustus	Valtakunnan sotilaallinen puolustus	Suomen puolustuskyky	Puolustuskyky
Sisäinen turvallisuus	Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen	Sisäinen turvallisuus	Sisäinen turvallisuus
Talouden ja yhteiskunnan toimivuus	Talouden ja infrastruktuurin toimivuus	Talouden ja infrastruktuurin toimivuus	Talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus
Väestön toimeentuloturva ja toimintakyky	Väestön toimeentuloturva ja toimintakyky	Väestön toimeentuloturva ja toimintakyky	Väestön toimintakyky ja palvelut
Henkinen kriisinkestokyky	Henkinen kriisinkestävyys	Henkinen kriisinkestävyys	Henkinen kriisinkestävyys