

HELSINGIN YLIOPISTO

Safer together?

Suomalaisen kokonaisturvallisuusmallin vaikutukset Euroopan unionin
varautumissuunnitteluun

Politiikan ja viestinnän maisteriohjelma

Politiikka ja organisaatiot

Maisterintutkielma

Laatija:

Vertti Lahdenvirta

Ohjaaja:

Tuomas Ylä-Anttila

18.2.2026

Helsinki

Tiedekunta: Valtiotieteellinen tiedekunta

Koulutusohjelma: Poliitiikan ja viestinnän maisteriohjelma

Opintosuunta: Poliitiikka ja organisaatiot

Tekijä: Vertti Lahdenvirta

Työn nimi: Safer Together? Suomalaisen kokonaisturvallisuusmallin vaikutukset Euroopan unionin varautumissuunnitteluun

Työn laji: Maisterintutkielma

Kuukausi ja vuosi: Helmikuu 2026

Sivumäärä: 70

Avainsanat: kokonaisturvallisuus, turvallistaminen, kokonaismaanpuolustus, *safer together*, yhteiskunnan turvallisuusstrategia

Ohjaaja tai ohjaajat: Tuomas Ylä-Anttila

Säilytyspaikka: Helsingin yliopiston kirjasto

Tiivistelmä:

Suomen turvallisuusstrategia perustuu kokonaisturvallisuuden malliin. Tämä tutkimus analysoi sitä, millä tavoin suomalainen kokonaisturvallisuuden malli näkyy presidentti Sauli Niinistön vuonna 2024 Euroopan unionille luovuttamassa *Safer Together* -raportissa. Raportin laatimisen taustalla on Euroopan muuttunut turvallisuusympäristö, Venäjän hyökkäys Ukrainaan sekä koronapandemian seuraukset, jotka ovat lisänneet tarvetta tarkastella Euroopan unionin varautumista uusista näkökulmista. Tutkimuksen aineisto koostuu Suomen turvallisuusstrategiasta sekä Niinistön EU-raportista. Suomen turvallisuusstrategiasta johdan ensin neljä kokonaisturvallisuuden keskeistä osa-alueita: (1) elintärkeiden toimintojen tunnistaminen ja turvaaminen, (2) kokonaisturvallisuuden toimijat, (3) uhkaympäristön kartoittaminen sekä (4) horisontaali toimintaperiaate. Tämän jälkeen analysoin sitä, millä tavoin nämä osa-alueet näkyvät Niinistön raportissa. Näiden lisäksi pyrin tunnistamaan Niinistön raportista sen demokratiaan vaikuttavia toimintaehdotuksia ja tarkastelen niitä turvallisuuden ja turvallistamisen demokraattisuuden teorioiden kautta.

Tämän tutkimuksen tuloksena osoitan Niinistön raportin sisältävän huomattavia yhtymäkohtia suomalaiseen kokonaisturvallisuusajatteluun. Tämä ilmenee erityisesti yhteistoiminnan, sektoreita yhdistävän toimintamallin sekä elintärkeiden toimintojen turvaamisen osalta. Niinistön raportin pyrkimyksenä on laajentaa kokonaisturvallisuusajattelua unionitasolle ja nostaa esiin lukuisia kehittämistä vaativia alueita. Näitä ovat esimerkiksi varautumisen rakenteellinen hajanaisuus, jäsenmaiden välillä oleva koordinaation puute sekä elintärkeiden toimintojen tunnistaminen.

Tulokset demokratian osalta ovat kaksijakoisia. Osa Niinistön raportissa ehdotetuista toimenpiteistä voi kriisitilanteissa mahdollistaa poikkeuksellisia toimivaltuuksia, joilla saattaa olla demokraattista päätöksentekoa kaventavia vaikutuksia. Samalla raportti korostaa avoimuutta, oikeusvaltioperiaatetta ja kansalaisten luottamusta demokraattisen resilienssin vahvistamisen edellytyksinä. Demokratia näyttyy raportissa sekä suojeltavana arvona että turvallisuuden perustana, mikä heijastaa sen keskeistä asemaa eurooppalaisessa varautumisajattelussa.

Tulosten perusteella ei kuitenkaan voida todeta Niinistön raportin pyrkivän viemään suomalaista kokonaisturvallisuuden mallia sellaisenaan EU-tasolle. Sen sijaan tämän tutkimuksen perusteella raportti voidaan nähdä avauksena laajentaa ja sovittaa suomalaista mallia suuremmalle areenalle, kuin pelkästään yksittäisen, suhteellisen pienen valtion alueelle.

Sisällysluettelo

1	Johdanto	1
2	Kokonaisturvallisuuden teoriatausta	5
2.1	Kööpenhaminan koulukunta	6
2.2	Nordic societal security	7
2.3	Suomalainen kokonaisturvallisuus pohjoismaisen mallin sivuhaarana – Valtonen ja Branders	10
2.4	Aiempi tutkimus	12
2.5	Turvallisuuden demokraattiset ulottuvuudet	14
3	Menetelmä ja aineisto	17
3.1	Laadullinen sisällönanalyysi	17
3.2	Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025	19
3.3	<i>”Safer together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness”</i> – Niinistön EU-raportti	28
4	Aineiston analyysi ja tulokset	30
4.1	Elintärkeiden toimintojen tunnistaminen ja turvaaminen	31
4.2	Kokonaisturvallisuuden toimijat	35
4.3	Uhkaympäristön kartoittaminen	40
4.4	Horisontaali toimintaperiaate	44
4.5	Demokratia	49
5	Keskustelu ja johtopäätökset	54
	Lähteet	59
	Liitteet	65
	Liite 1. Lainausten käännökset	65

1 Johdanto

Keskustelu kokonaisturvallisuudesta on lisääntynyt merkittävästi tultaessa vuoteen 2025. Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja Trumpin valinta Yhdysvaltojen presidentiksi ovat saaneet Euroopan havahtumaan oman puolustuksensa heikkouteen ja riippuvuuteen etenkin Yhdysvalloista (European Commission c, 2024. s. 118; Barigazzi & Kayali, 2025). Samalla on herännyt kasvanutta ymmärrystä siihen, ettei turvallisuus ole vain sotilaallista. Se pitää sisällään kaikkia yhteiskunnan eri osia, joiden on varauduttava mahdollisten uhkien monipuolistumiseen ja nopeatempoisuuteen. Turvallisuus kuuluu yhtä lailla valtiojohdolle, kansalaisyhteiskunnalle, elinkeinoelämälle ja yksittäisille kansalaisille.

Suomalaista maanpuolustusta ja sitä legitimoivaa maanpuolustustahtoa on katsottu kadehtien maailmalla. Niin ikään suomalaista ymmärrystä turvallisuuden kuulumisesta koko yhteiskunnalle, kokonaisturvallisuutta, on pidetty arvossa ympäri maailman. (Esim. Woolmore, 2024.) Tämän erityisosaamisen huomioi myös Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen vuonna 2024 hänen pyytäessään Suomen väistyvää presidenttiä Sauli Niinistöä kokoamaan raportin, joka tulisi toimimaan ohjeena kehitettäessä unionin varautumista ja puolustautumista uudenlaisia uhkia vastaan (European Commission d, 30.10.2024).

Unionin jäsenmaiden puolustus on pitkään nähty maiden kansallisena asiana, eikä sitä ole liioin nostettu asiaksi, johon unionin tulisi ottaa kantaa (European Commission c, 2024. s. 117–118). Alussa mainitut radikaalit muutokset Euroopan turvallisuusympäristössä ovat kuitenkin saaneet pyörät pyörimään ja keskustelu mahdollisesta puolustuksen yhteisvelasta on ottanut tuulta alleen. Tämän lisäksi Euroopan komissio on julkaissut uuden varautumisstrategian, joka pohjaa Niinistön antamiin ehdotuksiin (European Commission e, 2024). Pyrkimyksenä on tuoda sotilaallisen varautumisen lisäksi myös viranomaiset sekä kansalaiset lähemmin varautumistoiminnan piiriin, jotta sotilas- ja siviilipuolen tehtävänjako ja yhteistyö olisi selkeämpää. (Helsingin Sanomat, 27.3.2024)

Tutkimusta kokonaisturvallisuudesta ja sen kansainvälisistä ulottuvuuksista on tehty melko vähän. Larssonin ja Rhinardin (2021) teos *Nordic Societal Security – Convergence and Divergence* pyrkii taustoittamaan pohjoismaista näkemystä kokonaisturvallisuudesta ja sen kehitystä omaksi mallikseen Kööpenhaminan koulukunnan vastaavasta mallista,

muttei niinkään tarjoa uutta tutkimusta aiheeseen. Joitakin selvityksiä suomalaisesta kokonaisturvallisuuden mallista on myös tehty eri ministeriöiden ja Turvallisuuskomitean toimesta (esim. Maanpuolustuskorkeakoulu, 2012; Leinonen, 2008; Kyyrönen, 2014). Tämä tutkimus pyrkii lisäämään laajempaa ymmärrystä siitä, millainen on suomalaisen kokonaisturvallisuuden käsitteen kansainvälinen ulottuvuus ja miten presidentti Niinistö pyrkii viemään sitä aina Euroopan unionin tasolle asti. Suomalaisen mallin todetaan olevan erityisen toimiva yhden maan pienemmässä mittakaavassa (Iso-Markku & Helwig, 2024). Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa pyritään tarkastelemaan aineistona toimivasta kokonaisturvallisuuden mallista löydettäviä keskeisimpiä piirteitä, jotka ovat tunnistettavissa Niinistön EU-raportissa. Tämän lisäksi tutkimuksen tavoitteena on pohtia kokonaisturvallisuuden kahtiajakoista luonnetta. Toisaalta se pyrkii luomaan turvallisuudesta kaikkia osallistavan konseptin ja nostamaan kansalaisen sen keskiöön ja näin ollen lisäämään myös kansalaisten vaikutusta turvallisuussuunnitteluun. Toisaalta liiallinen turvallistaminen voi viedä asioita pois perinteisen demokratian piiristä ja näin ollen pois kansalaisten päätäntävällästä, jolloin esimerkiksi poikkeustoimet voidaan nähdä demokratiaa heikentävänä asiana. Tätä poikkeustoimien vaikutusta demokratialle on tutkittu paljon erityisesti koronapandemian myötä (esim. Rapeli & Saikkonen, 2020; Sorsa & Kivikoski, 2023; International Institute for Democracy and Electoral Assistance & National Endowment for Democracy, 2020).

Tämän tutkimuksen ensimmäiseksi tutkimuskysymykseksi on näin ollen muotoutunut:

Q1: ”Mitä Suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin piirteitä Niinistön EU-raportissa on havaittavissa?”

Jonka lisäksi toisena tutkimuskysymyksenä:

Q2: ”Ehdottaako Niinistön EU-raportti toimenpiteitä, joilla voi olla demokratiaa vahvistavia tai heikentäviä vaikutuksia?”

Ensimmäinen tutkimuskysymys pyrkii tarkastelemaan yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta johdettuja osa-alueita, jotka tässä tutkimuksessa esitetysti kuvaavat suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin keskeisimpiä piirteitä. Toinen tutkimuskysymys tarkastelee turvallisuuden mahdollisia vaikutuksia demokratiaan, jotka eivät ole johdettu yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta.

Tutkimus alkaa esittelemällä kokonaisturvallisuuden teoriataustaa ja käsitteen *kokonaisturvallisuus* rakentumista. Käsite itsessään on moniulotteinen ja siitä puhutaan usein eri termein. *Kokonaisturvallisuus* liitetään kuitenkin vahvimmin kuvaamaan juuri suomalaista mallia koko yhteiskuntaa osallistavasta puolustuksesta ja varautumisesta. Pohjoismaissa ja kansainvälisessä tutkimuksessa käsitteestä käytetään usein nimeä *societal security*, joka voidaan vapaasti kääntää tarkoittamaan yhteiskunnallista turvallisuutta (luku 2.2). Laajemman teoreettisen viitekehyksen jälkeen tutkimuksessa tarkastellaan juuri Suomen mallin historiaa ja sen muokkautumista aina tähän päivään asti, sekä aiempaa, melko vähäistä tutkimuskenttää. Viimeisenä teoreettista viitekehystä käsittelevässä osiossa tarkastellaan toisen tutkimuskysymyksen mukaisia kokonaisturvallisuuden demokraattisia ulottuvuuksia.

Teoreettisen viitekehyksen jälkeen tutkimuksessa esitellään tiiviisti tutkimusmenetelmä ja itse aineisto. Tutkimusmenetelmäksi on valikoitunut laadullinen sisällönanalyysi, jonka avulla valitusta aineistosta pyritään löytämään piirteitä valittuun verrokkiaineistoon. Aineistona tässä tutkimuksessa ovat Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025 sekä Sauli Niinistön Euroopan unionille luovuttama *Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness* -raportti. Siinä Niinistö esittelee ehdotukset ja toimet, joilla unionin varautumista niin sen omien instituutioiden, kuin jäsenvaltioiden osalta voidaan kehittää. Niinistön EU-raporttia tarkastellaan Suomen valtioneuvoston vuonna 2025 julkaiseman yhteiskunnan turvallisuusstrategian valossa. Strategiasta nostetaan esiin sen keskeisimmät piirteet, joiden nähdään kuvaavan suomalaista kokonaisturvallisuuden mallia. Näitä piirteitä etsitään Niinistön raportista ja tarkastellaan mahdollisia samanlaisuuksia sekä erilaisuuksia raportin ja turvallisuusstrategian välillä. Itse turvallisuusstrategiasta nostetaan esiin neljä koodia, jotka kuvaavat mahdollisimman tarkasti suomalaista mallia.

Analyysiosiossa Niinistön EU-raporttia tarkastellaan koodi kerrallaan. Ensin esitetään jokaisen koodin mukaisia piirteitä raportissa. Tämän jälkeen tarkastellaan sekä samanlaisuuksia, että eroavaisuuksia Niinistön raportin ja suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin välillä. Jokaisesta koodista on löydettävissä mielenkiintoisia yhtenäisyyksiä, joiden voidaan nähdä saaneen vaikutuksia suomalaisesta mallista. Neljän ensimmäisen turvallisuusstrategiasta johdetun koodin jälkeen siirrytään tarkastelemaan raportista nostettavissa olevia mahdollisia vaikutuksia demokratian vahvistumiseen tai heikentymiseen.

Tutkimuksen viimeisessä osassa esitetään keskeisimmän tulokset sekä johtopäätökset. Osiossa katsotaan myös tulevaisuuteen ja tutkitaan mielenkiintoisia kysymyksiä mahdolliselle jatkotutkimukselle. Kyseisessä osiossa on huomattavissa se, että tutkittu aihe on vielä melko tuntematon ja siitä tehty tutkimus vähäistä. Johtopäätöksissä esitetään myös tutkimuksen mahdolliset puutteet ja seikat, jotka ovat voineet vaikuttaa tuloksiin.

Käsitteen *kokonaisturvallisuus* tuoreus, sen luonne osana jatkuvasti muuttuvaa turvallisuusympäristöä ja tutkimuksen vähyys tekevät tästä työstä tärkeän osan tutkimuskenttää. Tämän lisäksi suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin ainutlaatuisuus ja pyrkimys sovittaa sitä myös kansainväliseen kontekstiin tekee aiheen tutkimisesta ajankohtaista. Kokonaisvaltainen turvallisuus on kansainvälisesti kiinnostava aihe, josta monet valtiot haluavat oppia lisää.

2 Kokonaisturvallisuuden teoriatausta

Kokonaisturvallisuuden teoreettinen taustoittaminen ei ole yksiselitteistä ja käsitteen suoranainen liittäminen johonkin teoriaan on osoittautunut hankalaksi.

Tämä johtuu pitkälti suomalaisen mallin erityisyydestä, joka on kehittynyt eri historiallisten tapahtumien, geopoliittisten realiteettien, kylmän sodan päättymisen ja muiden, meitä kohdanneiden kehityskulkujen tuotoksena. Viimeisimmät tutkimukset liittävät suomalaisen kokonaisturvallisuusmallin pohjoismaiseen teoriaperinteeseen yhteiskunnallisesta turvallisuudesta (nordic societal security). Tämä teoriaperinne taas juontaa juurensa Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoriaan, josta pohjoismainen malli pyrkii myös ottamaan pesäeroa ja ymmärtämään turvallisuutta vielä identiteettiä monipuolisemmin. Kööpenhaminan koulukunnan mukainen näkemys edustaa subjektivistista ja konstruktivistista näkökulmaa, joka perustuu turvallistamisteoriaan. Näin ollen se ymmärtää turvallisuusuhkien muovautuvan ympäristössämme ja toimintamme riippuvan niistä tilannekohtaisesti. Teoria perustuu ymmärrykseen identiteetistä ja kulttuurisista aspekteista, jotka koetaan itsessään säilyttämisen arvoisiksi. Pohjoismainen näkemys taas edustaa funktionalistista ja objektivistista näkökulmaa ja se syntyi 1990- ja 2000-luvun taitteessa. Näin ollen se näkee uhkien olevan ”tuolla jossain” ja niihin varautumisen on oltava kokonaisvaltaista ja tarvittaessa käyttöön otettavaa. Se irrottautuu pelkkään identiteettiin tukeutuvasta ajattelusta ja keskittyy ymmärtämään yhteiskunnan olemassaolon kannalta elintärkeiden toimintojen suojaamista. (Rhinard & Larsson, 2021. s. 3–21).

Tulevissa alaluvuissa pyrin taustoittamaan suomalaista mallia ja sitä ohjannutta historiallista kehitystä aina turvallistamisteoriasta lähtien. Aloitan taustoittamalla lyhyesti turvallistamisteorian mukaista yhteiskunnallisen turvallisuuden mallia, jonka jälkeen siirryn käsittelemään tarkemmin pohjoismaista mallia, jonka osaksi myös suomalainen kokonaisturvallisuus liitetään. Tämän lisäksi esittelen aikaisempaa, erityisesti suomalaista tutkimusta kokonaisturvallisuudesta, jonka määrä on harmillisen vähäistä. Lopuksi esittelen turvallisuuden demokraattisia ulottuvuuksia, jotka liittyvät alatutkimuskysymykseeni siitä, missä määrin Niinistön raportilla voidaan nähdä olevan demokratiaa lisääviä tai sitä mahdollisesti heikentäviä vaikutuksia.

2.1 Kööpenhaminan koulukunta

Ajatus yhteiskunnallisesta turvallisuudesta syntyi Barry Buzanin teoksessa *People, States and Fear* (1983), jossa turvallisuus (security) käsitteenä pyrittiin erottamaan valtiollisesta turvallisuudesta (state security). Tämä syntyi ajatuksesta, että perinteinen turvallisuuskäsitys ei pitänyt sisällään kaikkea, mikä kuuluu turvallisuuteen. Tämä kaikki muu oli Buzanin mukaan niitä sosiaalisia, kulttuurisia ja psykologisia rakenteita, joita yhteiskunnan sisällä vallitsi. Buzanin ajattelusta nähtiin kuitenkin puuttuvan ymmärrystä yhteiskunnasta jonain valtiosta irrallisena entiteettinä, sillä hänen ymmärryksensä mukaan jälkimmäinen oli alisteinen ensimmäiselle. Tätä tukivat myös muut teoreetikot ja he pyrkivät irrottamaan yhteiskunnan jostain valtiolle alisteisesta entiteetistä. Waeverin ja muiden teos *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (1993) pyrki osaltaan vastaamaan tähän kritiikkiin. Kirjan julkaisun aikaan Euroopassa liikehti ja esimerkiksi Balkanin kriisi sai teoreetikot tarkastelemaan identiteettien säilyttämistä rajojen siirtyessä. Teos pyrki osaltaan rikkomaan yhteyttä yhteiskunnan ja valtion välillä, jolloin yhteiskunnasta tehdään itsenäinen turvallisuuden objekti, joka ei ole vain valtion alaisuudessa. Näin ollen yhteiskunnasta pyrittiin tekemään jotain itsessään suojelemisen arvoista. Näkemys yhteiskunnasta yhdistettiin identiteettiin, ja esimerkiksi Waeverille yhteiskunta oli yhtä kuin identiteetti. Tätä Waever korosti artikkelissaan *The Changing Agenda of Societal Security* (2008. s. 581), jossa hän näki yhteiskunnallisen turvallisuuden olevan puolustautumista yhteisön identiteettiä kohtaavilta uhkilta. Waever myös pohjusti myöhempiä näkemystä siitä, että yhteiskunnan jäsenten tulee nähdä yhteiskunnan olevan puolustamisen arvoinen taho itsessään, ei vain keinona muun, esimerkiksi valtion säilymisen takaamiseksi. Sekä Waeverin ja muiden teos *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, että Buzanin, Waeverin ja de Wilden teos *Security, a New Framework for Analysis* laajentavat turvallisuuden käsitettä eri sektoreihin, yhteiskunnalliseen, taloudelliseen, poliittiseen, ympäristölliseen ja sotilaalliseen, pois pelkän sotilaallisen turvallisuuden ymmärryksestä. Tämän turvallisuuden sektoriajattelun voidaan nähdä pohjustavan ajatusta pohjoismaisen yhteiskunnallisen turvallisuuden teoriasta. (Rhinard, 2021. s. 23–26)

Myöhempinä vuosina yhteiskunnallisen turvallisuuden tutkimuksen keskiössä oli yhteisön kestävyuden säilyttäminen, mikä pohjasi Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoriaan. Käsitteet kulkivat pitkään käsi kädessä 1990-luvulla ja esimerkiksi

Theilerin (2009, s. 105–114) mukaan yhteiskunnallisen turvallisuuden kontekstissa voidaan niin ikään turvallistaa yhteisön säilyttäminen. Tällöin tunnistetaan jokin sosiaaliselle ja kulttuuriselle yhteiskunnalliselle säilymiselle kohdistuva uhka ja luodaan strategia, jolla siihen vastataan. Theiler puhuu näistä tilanteista identiteettihätätilanteina, jotka tuottavat halua vastata uhkaan ja saavat aikaiseksi hyväksyntää normaalista poikkeaville toimille. Näin ollen yhteiskunnallisen turvallisuuden kontekstissa turvallistaminen etenee kuten muulloinkin jonkin asian siirtyessä pois perinteisen päätöksenteon areenalta. Tämän myötä tutkimuksen fokus siirtyi erityisesti yhteiskunnassa olevien alisteisten ryhmien suojeluun, joiden fyysinen sijainti saattoi olla rajoja ylittävää, mutta silti yhteisöksi mielletävää. Merkittävää tässä toiminnassa oli juuri siirtyminen maantieteellisiä rajoja puolustaneesta turvallisuudesta kohti ylijärjellistä turvallisuusymmärrystä, jonka keskiössä oli mahdollisesti ylijärjellinen yhteisö ja sen suojelu (Rhinard, 2021, s. 26). Tämän jälkeen tutkimus siirtyi konstruktivistiseen analyysiin turvallisuudesta, jonka myötä syntyi pohjoismaisen kokonaisturvallisuusmallin mukainen ajattelu.

2.2 Nordic societal security

Pohjoismaisen yhteiskunnallisen turvallisuuden mallissa yhteiskunta nähdään elintärkeiden toimintojen säilyttämisen ja suojelun kannalta keskeisenä toimijana. Mallin tarkoituksena on ylläpitää yhteiskunnan toimintaa ja jatkuvuutta sen kohdatessa eri kriisejä. Larssonin ja Rhinardin (2021, s. 14) mukaan kyseinen malli on myös suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin taustalla. Mallin tarkoituksena on keskittyä yhteiskunta identiteettinä ajattelusta syvemmälle tasolle, jossa suojeltavia asioita ovat yhteiskunnan ja rajojen sisällä olevat asiat. Näin ollen pyrkimyksenä oli keskittyä kulttuuristen aspektien sijaan yhteiskunnan toimintoihin, jotka tulisi säilyttää tilanteessa kuin tilanteessa. Sundelius jatkojalosti käsitettä yhteiskunnallisesta turvallisuudesta ja kutsui sitä *funktionaaliseksi turvallisuudeksi*, joka viittaa juuri yhteiskunnan toiminnallisuuden säilyttämiseen (Sundelius, 2005a, s. 68).

Yhteiskunnallisen turvallisuuden tutkimuksen fokuksen siirtyminen kohti elintärkeiden toimintojen säilyttämistä pois pelkän yhteiskunnallisen identiteetin tutkimuksesta toi mukanaan kolme seurausta. Ensimmäinen keskittyi uhkan luonteeseen, jonka merkitys pieneni. Tämä raivasi tietä kokonaisvaltaisen turvallisuuden ajattelulle, jossa yksittäisiin

uhkiin varautumisesta siirryttiin laajempaan uhkaympäristön tunnistamiseen. Toiseksi laajeni ymmärrys siitä, etteivät yksittäiset valtiot voi hallita kaikkea turvallisuuteen liittyvää, sillä globalisaation myötä uhkien luonne on rajoja ylittävää. Valtiot eivät myöskään olleet enää ainoita elintärkeiden toimintojen tuottajia, vaan monikansallisten järjestöjen, kuten YK ja ETYJ, sekä yksityisen sektorin roolit nähtiin suurempana. (Rhinard, 2021. s. 27) Näin ollen yhteiskunnallisen turvallisuuden takaavan toiminnan nähdään tapahtuvan jollain uudelle tasolla, joka ei ole täysin kansallista muttei täysin kansainvälistäkään. Sundelius (2005b. s. 24) käyttää tästä uudesta tasosta nimeä *intermestic*, eli jotain termien *international* ja *domestic* välillä. Kolmanneksi elintärkeiden toimintojen säilyttäminen ja sitä edellyttävät toimet ja metodit siirtyivät analyysin keskiöön. Näin ollen tutkimus siirtyi pois pelkästä identiteettiin keskittyneestä yhteiskunnallisen turvallisuuden tutkimuksesta.

Teoreetikoiden mukaan yhteiskunnallisen turvallisuuden konseptuaalinen houkutus erityisesti pohjoismaissa kumpuaa useasta eri lähtökohdasta. Heidän mukaansa malli sopii erityisen hyvin pohjoismaisiin normeihin ja se nähdään ylipäätään EU-tasolla houkuttelevana, sektoreiden välistä yhteistyötä korostavana lähestymistapana. Malli ei myöskään pyri haastamaan herkkiä, sisäpoliittisia aiheita, jotka kuuluvat perinteisemmän ajattelun mukaan maiden autonomiseen päätöksentekoon. Toisekseen malli edistää jälki-westfaliaalaista näkemystä siitä, että alueellinen turvallisuus ei ole enää vain valtion omissa käsissä, vaan päätöksiä turvallisuudesta tulee tehdä entistä monikansallisemmilla foorumeilla. Myös nämä toimet sopivat hyvin EU:n toiminta-alueelle, jossa eri policyjen yhteensovittaminen voi aiheuttaa haasteita. Poliittisilla toimijoilla nähdään myös olevan itsekäs lähestymistapa yhteiskunnalliseen turvallisuuteen, jonka myötä yksittäiset toimijat voivat lisätä omaa valtaansa päätösten vaikutusalueen laajentuessa entistä kansainvälisemmäksi. Myös sektoreiden välinen yhteistyö mainitaan konseptuaalisena houkuttimena yhteiskunnallisen turvallisuuden mallille, jonka lisäksi edellytetään yritteliäisyyttä, jonka avulla pelkkä teoretisointi voidaan tuoda käytännön tasolle. (Rhinard, 2021. s. 37)

Sekä turvallistamisteorian mukaisen näkemyksen, että pohjoismaisen ymmärryksen nähdään lopulta lähteneen omille teilleen, ensimmäisen keskittyessä identiteetin suojeluun sekä kulttuurisiin aspekteihin, jälkimmäisen keskittyessä objektivistiseen ontologiaan ja kokonaisvaltaisempaan varautumiseen uhkia kohtaan sekä elintärkeiden

toimintojen suojeluun. Molempien teorioiden keskiössä kyllä nähdään yhteisö (society) yli alueellisuuden, mutta tämän yhtäläisyyden jälkeen ne eriytyvät nopeasti omille teilleen. Kirjoittajien mukaan tulevaisuuden tutkimuksen kannalta olisi tärkeää tutkia laajalle levinneen yhteiskunnallisen turvallisuuden käsitteen käytön turvallistamisvaikutuksia. He myös nostavat esiin näkemyksen siitä, onko Kööpenhaminan koulukunnan näkemystä mukaileva ajatus myös alueellisuuden painottamisesta ja sotilaallisesta turvallisuudesta nostamassa päätään tänä päivänä.

Aaltolan ja muiden kirja *Societal Security in the Baltic Sea Region* (2018) avaa suomalaisen kokonaisturvallisuuden kansainvälistä ulottuvuutta ja sitä, mitä mallista voitaisiin oppia myös muissa maissa. Kirja pohjaa ajatukseen siitä, kuinka Baltian maissa on kasvanut kiinnostus sisällyttää kolmannen sektorin toimijoita turvallisuusajatteluun, sillä maiden sen hetkinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ei vastaa riittävän tehokkaasti yhteiskuntia kohtaaviin uhkiin. Kirjan toimittajat esittävät, että Kööpenhaminan koulukunnan jälkeiset teoreetikot kokevat, että yhteiskunnallinen turvallisuus voidaan itsessään nähdä turvallisuuden referenttikohteena, eli suojeltavana ja uhatuksi nähtynä. Kirja esittääkin, että yhteiskunnallinen turvallisuus voi kasvaa jopa määrittäväksi policy-toimeksi, jonka alle muut turvallisuustoimet, kuten kansallinen turvallisuus, voidaan alistaa. Tämän lisäksi yhteiskunnallinen turvallisuus nähdään yhteiskunnan kyvyksi suojella itseään ja hallita tilanteita, jossa sen keskeiset arvot ja toiminnot ovat uhattuna. Teos pyrkii edellä esitetyn mukaisesti viemään Kööpenhaminan koulukunnan esittämää näkemystä yhteiskunnallisesta turvallisuudesta vielä pidemmälle. (Spruds, A. & Vizgunova, E. 2018. s. 7–12)

Aaltola ja Juntunen (2018. s. 26–42) näkevät suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin perustuvan erityisesti hyvinvointivaltioon, mutta tämän lisäksi myös ymmärrykseen maan geopoliittisesta sijainnista ja pohjoisesta identiteetistä. Suomalainen yhteiskunnallisen turvallisuuden malli tuo yhteen pyrkimyksen sekä ylhäältä alaspäin suuntautuvaan kansallisen turvallisuuden toimintaan, jonka keskiössä on kriittisen infrastruktuurin suojelu ja osaltaan alhaalta ylöspäin suuntautuvaan ymmärrykseen, jossa yhteiskunnalliset toimijat tukevat hallintoa ja elintärkeiden toimintojen ylläpitoa ilman autoritäärisyyttä. Näiden lisäksi yhteiskunnallisen turvallisuuden toimivuuteen vaikuttaa epävirallinen konsensus ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, jonka voidaan nähdä olleen vahva vielä tuolloin. Aaltolan ja Juntusen mukaan valtion julkaisema yhteiskunnan

turvallisuusstrategia on kohdennettu epäsuorasti myös muiden maiden hallituksille osoittamaan suomalaisen uniikin järjestelmän olemassaolo ja se, että maa on varautunut kaikkiin mahdollisiin uhkiin. Samalla se signaloi tätä liittolaisille, mutta myös vihamielisille valtioille. Kappaleessa käsitelty vuoden 2017 turvallisuusstrategia on niin ikään korostanut kokonaisturvallisuutta, joka on myös vuoden 2025 strategian keskiössä. Edellisiin strategioihin eroten, vuoden 2017 strategian koettiin lisäävän ei-valtiollisten toimijoiden sisällyttämistä varautumissuunnitteluun, joka on niin ikään vuoden 2025 strategian keskiössä, erityisesti kansalaisten osalta.

Aaltolan ja Juntusen (2018. s. 26–27) teoretisoinnissa kylmän sodan vaikutukset Suomen turvallisuuskulttuuriin ovat merkittävät. Sodan päättymisen jälkeen Suomen rooli itään suuntautuvasta politiikasta muuttui siltojen rakentajaksi ja välien palauttajaksi, joka kirjoittajien mukaan vallitsee vieläkin jossain määrin Suomen ulkopolitiikassa. Kansallisten toimijoiden sulkeminen ulos ulko- ja turvallisuuspoliittisesta keskustelusta koetaan vaikeaksi, sillä verkostojen koetaan lisäävän resilienssiä ja näin ollen vahvistavan immuniteettiä etenkin hybridivaikuttamista kohtaan. Aaltolan ja Juntusen mukaan suomalainen ymmärrys resilienssistä näkee, että sekä ihmisestä että luonnosta lähtevät uhkat ovat nykypäivänä entistä arvaamattomampia, joten varautumista on entistä vaikeampi tuottaa perinteisin menetelmin. Resilienssipolitiikka kumpuaa Aaltolan ja Juntusen mukaan Suomen muuttuneesta turvallisuusajattelusta erityisesti 1990-luvulla, mutta se nähdään jossain määrin kahtiajakoiseksi. Toisaalta Suomen turvallisuusstrateginen ajattelu korostaa epävirallisia verkostoja, siiloutumisen välttämistä sekä yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyötä, mutta samalla sen nähdään kuitenkin jättävän vahvan koordinaattorin roolin valtiolle sekä myös EU:lle.

2.3 Suomalainen kokonaisturvallisuus pohjoismaisen mallin sivuhaarana – Valtonen ja Branders

Valtosen ja Brandersin (2021. s. 92–93) mukaan Suomen kokonaisturvallisuuden malli on kehittynyt pohjoismaisesta yhteiskunnallisen turvallisuuden mallista (nordic societal security), joka on esitetty osiossa 2.2. Heidän mukaansa pohjoismaisen mallin alkuperä on epäselvä, sillä se voidaan johtaa sekä Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoriasta, että myöhemmästä funktionaalisesta turvallisuusajattelusta. Suomalainen malli nähdään monella tapaa ainutkertaiseksi johtuen sen historiallisesta

kehityksestä, kokonaisuomaanpuolustuksen vaikutteesta ja laajasta turvallisuuskäsitteestä. Tämä kehitys pohjoismaisesta mallista auttaa toisaalta tehostamaan ja parantamaan turvallisuuden yhteistyötä pohjoismaiden välillä.

Valtonen ja Branders (2021. s. 93–94) esittävät suomalaisen kokonaisturvallisuuden rakentuvan neljästä pääkomponentista, jotka jossain määrin ovat samansuuntaisia kuin taulukossa 1 (s. 23) esitetty jaottelu. Kokonaisturvallisuus vaatii selkeää ja tehokasta koordinaatiota, jota ohjaa ylimmällä tasolla Turvallisuuskomitea. Malliin kuuluu myös ihanne deliberatiivisen demokratian mukaisesta kansalaisten osallistamisesta, jossa heitä osallistetaan myös turvallisuussuunnitteluun. Uhkia vastaan esitetään tapahtumasidonnaista toimintatapaa, jossa turvallisuussuunnittelu pohjautuu käytännön kokemukseen, ei vain hallinnollisiin päätöksiin. Toiminnan tulee myös perustua laillisuuteen, jota johtaa toimivaltainen viranomaisen.

Suomen mallin nähdään kehittyneen neljässä vaiheessa aina itsenäisyydestä saakka, jolloin kokonaisturvallisuutta painottaneen ajattelun nähtiin liittyvän tuoreen valtion puolustusajatteluun. Suomalainen eriytyminen etäisenä maana nähtiin johtaneen oman sotatietoisuuden ja osaamisen, innovaatioiden ja toimintatapojen kehitykseen, sekä vahvaan maanpuolustustahtoon. Voitto talvisodasta sai aikaan sosiaalishistoriallisia vaikutuksia ja se lisäsi yhteisöllistä ajattelua sekä maanpuolustustahtoa entisestään. Näin syntyi pohja kansallisen yhtenäisyyden puolustukselle. Toisessa vaiheessa liittoutuminen Saksan kanssa johti pragmatismiin puolustusajattelun saralla. Syntyi myös vahva luotto omia viranomaisia kohtaan sekä yhdessä työskentelyyn itsenäisyyden säilyttämiseksi. Kokonaisuomaanpuolustuksen periaate syntyi vastauksena jatkuvaan sotimiseen ja yhteiskunnan toimintojen ylläpitoon. Myös omavaraisuuden painottaminen lisäsi pragmatismia ja uusien, tilannekohtaisten innovaatioiden syntymistä osana selviytymistä. Kolmantena kehityskulkuna nostetaan turvallisuusympäristön muutos, etenkin Neuvostoliiton hajotessa ja Suomen kääntyessä kohti länttä. Syntyi yllirajallinen ymmärrys turvallisuussuunnittelusta, joka edellytti liittoutumista ja koordinaatiota eri valtioiden välillä. 1990-luvun lopulla sotaa ei enää nähty pahimpana pelkona, vaan syntyi ymmärrystä muista, mahdollisesti myös tahattomista uhkista. Vuonna 2003 syntyi ensimmäinen strategia yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen suojelemiseksi ja 2000-luvulla kokonaisuomaanpuolustuksen malli kehittyi suomalaiseksi malliksi kansallisesta turvallisuudesta. Tämä painotti kaikkia uhkia huomioivaa toimintaperiaatetta ja lopulta

siirtymistä käsitteen *kokonaisturvallisuus* käyttöön, johon myös maanpuolustus sisällytettiin. Tämä puolustuskeskeisestä varautumisesta siirtyminen entistä kokonaisvaltaisempaan varautumiseen toi yksittäiset toimijat ja organisaatiot paremmin mukaan turvallisuussuunnitteluun, sillä kokonaismaanpuolustusta painottavaa ajattelua oli kritisoitu liiallisesta kansakunnan militarisoinnista. Viimeisenä kehityskulkuna nähdään kokonaisturvallisuuden vankka poliittinen suosio yli puoluerajojen. Tämän nähdään johtuvan sen painottamasta koordinaatiosta yli käskemisen ja kontrollin (Valtonen & Branders, 2021. s. 96–102). Brandersin (2016, s. 151) mukaan käsitteellä on myös vankka poliittinen valenssi, sillä se nähdään niin holistisena. Brandersin mukaan tulisi kuitenkin keskittyä entistä enemmän eri turvallisuustoimijoiden yhteistyöhön kaikilla yhteiskunnan tasoilla sekä näiden toiminnan suunnitteluun.

Kokonaisturvallisuuden mallin nähdään kykenevän hallitsemaan parhaiten monimutkaisia kokonaisuuksia sekä aina epäselvempää turvallisuusympäristöä. Tähän monimutkaisuuteen voidaan vastata luomalla entistä horisontaalisempia toimintaperiaatteita sekä vähentämällä hierarkiaa. Lineaarinen julkishallinto ei ole riittävää, sillä sen nähdään keskittyvän vain yhteen toimintatapaan, toimijaan tai toiminnan kohteeseen. Tämän takia ilmiöihin keskittyvän kokonaisturvallisuuden toimintamallin nähdään toimivan parhaiten. Branders ja Valtonen kuitenkin painottavat, että toiminnan kenttä on alati muuttuva ja ymmärrys siitä, että kokonaisturvallisuus olisi mallina valmis, on väärä. Sen tulee niin ikään kehittyä muutoksen mukana.

Monimutkaisuus nähdään ongelmallisena vain, mikäli sitä pyritään ratkomaan vanhoilla ajatuksilla ja toimintatavoilla. Sen sijaan vaaditaan mukautuvaa ja refleksiivistä toimintaa, joka myös vastaa systeemin tarpeisiin. Tätä lisää jatkuva oppiminen ja verkostoituneen tiedon jakaminen, jonka nähdään toimivan erityisen hyvin suomalaisessa, julkisiin viranomaisiin luottavassa yhteiskunnassa. Toisaalta suomalaisen mallin ongelmaksi nähdään pitkälle kantavan suunnittelun hankaluus, sillä budjetointi tapahtuu usein hallituskohteisesti neljän vuoden sykleissä. (Valtonen & Branders, 2021. s. 102–103)

2.4 Aiempi tutkimus

Kotimainen tutkimus kokonaisturvallisuudesta on melko vähäistä ja pitkälti 2000-luvun alkupuolelle sijoittavaa. Hieman tuoreempi ja laajempi tutkimus on Brandersin väitöskirja vuodelta 2016, jossa hän käsittelee kokonaisturvallisuuden toteutumista politiikkatoimena

ja näin ollen valtiollisia strategioita muokkaavana toimintana. Myös Branders jakaa näkemyksen siitä, ettei kokonaisturvallisuutta ole juurikaan akateemisesti tutkittu. Väitöskirjansa lopussa Branders (2016. s. 209) ehdottaa termin *kokonaisturvallisuus* käytöstä luopumista ja siirtymistä *yhteiskunnalliseen turvallisuuteen* (societal security). Hän perustelee tätä kokonaismaanpuolustuksen termin rasitteella kokonaisturvallisuudelle ja näin ollen jälkimmäinen edustaisi paremmin Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaista ymmärrystä toimintatavasta. Korhosen (2020) pro-gradu tutkielma pyrkii tutkimaan kokonaisturvallisuuden yleis- ja osateemojen ilmentymistä valtionhallinnon strategiatyössä ja sitä, kuinka kokonaisturvallisuus on vakiinnuttanut asemaansa Suomen turvallisuuspoliittisissa linjoissa 2010-luvulla. Tutkimuksen ote on samansuuntainen kuin tämän työn ja Korhonen jaottelee kokonaisturvallisuuden neljään kategoriaan. Näitä ovat 1. varautuminen, pitäen sisällään ennakoivan, laaja-alaisen ja poikkihallinnollisen varautumistoiminnan, 2. häiriötilanteiden hallinta normaalioloissa ja sen toimijat ja toimintatavat, 3. tiedonkulku, tilannekuva ja viestintä häiriötilanteissa sekä 4. kokonaisturvallisuus yläkäsitteenä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamis- ja kansalaisten kriisinsietokyvyn vahvistamisessa.

EU-tasolla yhteiskunnallisen turvallisuuden tutkimusta on tehnyt esimerkiksi Rhinard (2007) raportissaan *Societal Security: An Emerging Role for the European Union*. Raportti perustuu työryhmätyöskentelyyn, jolla pyritään osoittamaan yhteiskunnallisen turvallisuuden mahdollisia ulottuvuuksia EU-tasolla. Raportin taustalla on ajatus siitä, että unioni on nähty keskeisenä turvallisuustoimijana sen rajojen ulkopuolella, mutta unionin sisäinen turvallisuus on usein unohdettu. Pyrkimyksenä on tuoda esiin ymmärrystä siitä, kuinka tuon ajan uhkat nähtiin monipuolistuneina ja niiden omaavan muitakin kuin sotilaallisia piirteitä. Myös unionia kohtaavat uhkat tulevat entistä todennäköisemmin epämääräisistä lähteistä, joita vastaan sotilaallinen toiminta voi olla tarpeen, mutta yksinään riittämätön keino. Rhinardin mukaan EU:ta ei ole myöskään suunniteltu pitämään huolta yhteiskunnalliseen turvallisuuteen liittyvistä huolista, eikä se ole toisaalta laillisesti sidottukaan tekemään niin. Periaatteeseen viitataan vanhalla sanonnalla ”it’s hard to teach an old dog new tricks” (vanhalle koiralle on vaikea opettaa uusia temppuja). Tutkimusryhmä tutki neljää yhteiskunnallisen turvallisuuden periaatetta EU:n tasolla ja arvioi niiden toteutumista. Unionin toiminta todetaan sisäisesti epäjohdonmukaiseksi ja uhkiin vastaamisen tapahtuvan tilannekohtaisesti *ad hoc*. Rhinardin mukaan yhteiskunnallisen turvallisuuden periaate voisi toteutuessaan kiinnittää huomiota erilaisiin

politiikkatoimiin, resursseihin ja valmiuksiin, joita voitaisiin hyödyntää päivittäin EU-kansalaisten suojelemiseksi. Lisäksi unionin eri sektoreiden välisessä yhteistyössä nähdään tehostettavaa, joka lisäisi myös niiden resilienssiä. Rhinardin mukaan EU-instituutiot eivät tule koskaan omaamaan täyttä kriisinhallinnan johtajan roolia Euroopassa. Hänen mukaansa tulee unohtaa näkemys siitä, että yhteiskuntien puolustus on joko/tai kysymys, sillä sitä tulee tehdä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla, sekä näiden väliin sijoittuvalla *intermestic* tasolla. Rhinard myös toteaa, ettei yksikään valtio tai niiden muodostama pieni ryhmä voi nykypäivänä taata kaikkia kykyjä puolustaa omaa yhteiskuntaansa. Vuonna 2007 yhteistyö muiden kansainvälisten organisaatioiden, kuten Naton kanssa on todettu lähes olemattomaksi. Rhinard ja tutkimusryhmä myös korostavat EU:n tärkeyttä tukea yksityisen ja julkisen sektorin välistä yhteistyötä, jossa liike-elämän kasvanut rooli on tärkeä. Tutkimuksessa myös mainitaan Suomen olevan esimerkillinen toimija sektoreiden välisen yhteistyön mallimaana.

Kokonaisturvallisuus käsitteenä ja sen tutkimus on saanut osakseen myös kritiikkiä. Silvasti (2017. s. 285) näkee, että kokonaisturvallisuutta on käytetty pääasiassa viranomaisjohtoisten toimien kontekstissa, eikä käsite ole hänen mukaansa onnistunut vakiinnuttamaan asemaansa täysin itsenäisenä ja selkeänä käsitteenä muilla tasoilla. Silvastin mukaan käsitteeseen on liitetty liikaa elementtejä, jonka takia sen tieteellinen käsitteellistäminen on hyödytöntä ja kyseenalaista. Puhuminen yksilöä kohtaavasta uhkasta ei hänen mukaansa korreloi sen kanssa, onko koko valtion ja yhteiskunnan olemassaolo niin ikään uhattuna. Myös Branders (2016. s. 16) esittää väitöskirjassaan kritiikkiä käsitettä kohtaan ja hänen mukaansa kokonaisturvallisuuden käsite on liian kompleksinen ja siltä uupuu jaettu merkitys. Hän näkee käsitteen olevan liian ohut ja sen muotoutuvan resilienssin ohella vain turvallisuuden kattokäsitteeksi, jonka alle voidaan liittää lähes mitä tahansa aiheeseen liittyvää.

2.5 Turvallisuuden demokraattiset ulottuvuudet

Turvallisuutta koskevalla päätöksenteolla ja siihen usein liittyvillä poikkeustoimilla voidaan nähdä olevan demokratiaa mahdollisesti heikentäviä vaikutuksia. Aiheen tutkimus liitetään usein Kööpenhaminan koulukunnan esittämään turvallistamisen käsitteeseen ja erityisesti Waeverin (1995) julkaisemaan kirjoitukseen turvallistamisesta (*securitization*) ja epäturvallistamisesta (*desecuritization*). Waever esittää turvallisuuden olevan puheteko,

jossa poliittisen toimijan toimesta jokin asia siirretään pois perinteisen päätöksenteon piiristä. Tämän siirtämisen myötä valtiollinen toimija oikeuttaa itselleen mitä tahansa poikkeuksellisia toimintatapoja kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. (Waeber, 1995. s. 54–57) Turvallistamisteoriaa lisää avaavassa teoksessa *Security – a New Framework for Analysis* turvallistaminen nähdään politisoinnin (politicization) vastakohtana.

Jälkimmäisen toimintatavan nähdään sisältävän avoimuutta, valinnanvapautta, vastuuta ja keskustelua. Ensimmäisen nähdään sen sijaan olevan kiireellistä ja eksistentiaalista, jotain normaalin poliittisen toiminnan ulkopuolista, jossa päätökset tehdään vain pienen eliitin kesken. Näin ollen turvallistamisen ei nähdä toimivan demokraattisten ihanteiden mukaan. (Buzan et al., 1998. s. 29)

Kööpenhaminan koulukunnan jälkeen turvallistamisen vaikutuksia demokratian toteutumiseen on tutkittu paljon. Esimerkiksi Claudia Aradau (2004, s. 5) on argumentoinut turvallistamisen kaventavan julkista keskustelua ja hän ehdottaa epäturvallistamista demokratian lisäämiseksi. Hänen mukaansa turvallistaminen ja sen kautta päätöksenteon prosessien nopeuttaminen ei mahdollista oikeudellista tarkastelua ja julkista prosessia, joka olisi demokraattisten ihanteiden mukaista. Aradaun mukaan perinteisten demokraattisten prosessien piirteisiin kuuluu hitaus, deliberointi ja harkitsevuus, toisin kuin turvallistamisen nimissä tehdyt nopeat, jopa hätiköidyt päätökset. Vaarana on myös poikkeusolojen normalisoituminen, jolloin jonkin uhkan myötä voimaan astuneet poikkeukselliset toimintatavat normalisoituvat ajan myötä. Behnken (2000, s. 91) mukaan turvallistaminen on niin ikään problemaattista, koska se rajoittaa tavallista demokraattista prosessia. Jotta asia voidaan palauttaa takaisin demokraattisen päätöksenteon piiriin, edellyttää se epäturvallistamistoimia.

Turvallistamisen moraalista hyväksymistä on myös perusteltu esimerkiksi Rita Floydin toimesta, joka esittää näkemyksensä teoksessaan *Morality of Security: a Theory of Just Securitization* (2019). Floydin teorian lähtökohtana on kaksi havaintoa, joiden mukaan poikkeukselliset toimet ovat moraalisesti hyväksytyjä, kun jokin objektiivinen uhka, kuten tappava tauti, uhkaa yhteiskuntaa. Lisäksi Floyd näkee, ettei ole olemassa normatiivista teoriaa, joka pystyisi erittelemään moraalisesti hyväksytyt ja ei-hyväksytyt toimet. Yksinkertaistettuna Floydin mukaan turvallistamista voidaan pitää moraalisesti oikeutettuna, mikäli toimet eivät aiheuta suurempaa haittaa, kuin itse uhka aiheuttaisi. Näin ollen turvallistamistoimet eivät uhkaa demokratiaa, vaan suojelevat sen edellytyksiä. (Floyd et al., 2022. s. 248–251)

Sitra on julkaissut useita kirjoituksia (esim. Vahti, Mäkelä & Tähkää, 2024), jossa tarkastellaan demokratian nykytilaa ja turvallisuuspoliittisten päätösten vaikutuksia siihen. Niinistön raporttia käsittelevässä kirjoituksessa korostetaan turvallisuussuunnittelun edellyttävän pitkänäköisyyttä ja mahdollisimman kokonaisvaltaista ymmärrystä vallitsevasta turvallisuusympäristöstä, sekä useiden mahdollisten tulevaisuuksien hyväksymistä. Raportin kirjoittajien mukaan liiallinen lukkiutuminen yhteen, monesti jopa apokalyptiseen tulevaisuusnäkemykseen sitoo toimintaa liian suppealle alueelle. Sitran mukaan Niinistön EU-raportti näkee turvallisuuden demokratian edellytyksenä, mutta korostaa myös tämän kääntöpuolta. Demokratia voidaan nähdä myös mahdollisimman laajan turvallisuuden ylläpitäjänä ja edellyttäjänä. Raportti peräänkuuluttaa myös turvallisuuspolitiikassa liian pitkälle jatkuneen konsensuksen vaarallisuutta. Tämä voi luoda ”välttämättömyyden ja vaihtoehdottomuuden ilmapiirin” ja luoda tulevaisuusnäkemysistä liian yksipuolisia, joka osaltaan vaikeuttaa tehokasta turvallisuussuunnittelua. Välttämättömyyden ja vaihtoehdottomuuden ilmapiirin voidaan nähdä myös kaventavan demokratian tilaa, mikäli turvallisuustoimissa nähdään vain yksi vaihtoehto, jonka mukaan toimia. Sitran (Heinonen, Mäkelä, Tähkää & Vahti, 2024) näkemys mukaan suomalaisessa yhteiskunnassa turvallisuuden ja demokratian välillä on positiivinen takaisinkytkentä. Tällä tarkoitetaan sekä turvallisuuden demokratiaa suojelevia ulottuvuuksia, että demokratian kykyä vahvistaa yhteiskunnan resilienssiä poikkeusoloissa.

Tämän tutkimuksen mukainen demokratian tarkastelu liittyy aineistoksi valitun Niinistön EU-raportin mahdollisiin demokraattisiin vaikutuksiin. Tarkoituksena on tutkia sitä, miten raportin esittämät toimintaehdotukset voivat luoda demokratiaa heikentäviä tai sitä vahvistavia toimia. Edellä esitetyt näkemykset poikkeustoimien epädemokratisoivista vaikutuksista ovat tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia, kun tarkastellaan Niinistön esittämiä toimia ja niiden luonnetta.

3 Menetelmä ja aineisto

3.1 Laadullinen sisällönanalyysi

Perustuen valitun aineistoin tuoreuteen, aikaisemman tutkimuksen vähyyteen, aiheen ajankohtaisuuteen, sekä oman tutkimuksen luonteeseen, on tämän työn tutkimusmenetelmäksi valittu laadullinen sisällönanalyysi. Valittu tapa tuo vapautta tulkita aineistoa monipuolisesti ja heijastella valittua näkökulmaa suomalaiseen malliin kokonaisturvallisuudesta. Laadullisen sisällönanalyysin avulla aineistosta voidaan löytää juuri sitä tietoa, mitä tutkimuskysymyksessä esitetään: näkemyksiä siihen, missä määrin Niinistön raportti heijastelee suomalaista mallia kokonaisturvallisuudesta. Laadullisella sisällönanalyysillä ei ole tiettyä teoreettis-metodologista ajattelutaustaa, joten sitä eivät myöskään ohjaa mitkään kiveen hakatut säännöt tai menetelmälliset käsitteet (Vuori, fsd.tuni.fi).

Tuomi ja Sarajärvi esittävät tutkija Timo Laineen runkoon pohjautuvan mallin laadullisen tutkimuksen toteuttamisesta ja analyysin etenemisestä. (Tuomi & Sarajärvi, 2018. s. 104–106) Vaiheessa 1 päätetään, mikä aineistossa on huomionarvoista ja kiinnostavaa. Tämän työn keskeisin tavoite on suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin piirteiden etsiminen Niinistön EU-raportista. Tämän lisäksi tarkoituksena on etsiä myös demokratiaa mahdollisesti lisääviä tai heikentäviä näkemyksiä. Vaiheessa 2 aineisto käydään läpi eli se koodataan. Tässä hyödynnetään Atlas-sovellusta, jonka avulla aineistosta merkitään ennalta määriteltyjä teemoja, jotka ovat suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin keskiössä. Tämän lisäksi aineistosta pyritään poimimaan demokratiaan vaikuttavia näkemyksiä. Vaiheessa 3 aineisto teemoitetaan ja siitä pyritään löytämään turvallisuusstrategian mukaisia teemoja kuvaavia esityksiä. Vaiheessa 4 suoritetaan yhteenveto, jossa esitetään tulokset. Tuloksissa pyritään vastaamaan kysymyksiin siitä, onko EU-raportissa havaittavissa yhtäläisyyksiä suomalaiseen näkemykseen kokonaisturvallisuudesta, sekä onko siinä havaittavissa ennalta esitettyjä teemoitteluja yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisesta jaottelusta. Tavoitteena on myös tarkastella toisen tutkimuskysymyksen mukaista näkemystä siitä, esittääkö Niinistön raportti mahdollisia vaikutuksia demokratian toteutumiseen.

Jaottelu induktiivisen ja deduktiivisen tutkimuksen välillä on tässä tutkimuksessa haasteellinen. Analyysitapa, jolla valittua aineistoa lähestytään, ei pohjautu suoraan mihinkään teoriaan. Tämä johtaa juurensa valitun teorian vallitsevaan epäselvyyteen, sillä kokonaisturvallisuus ei osoitetusti noudata mitään tiettyä teoriaperinnettä eikä ole suoraan johdannainen mihinkään teoriaan. Se on ennemminkin opittu suomalainen toimintatapa, joka on jalostunut vuosien saatossa pyrkimyksenä sopeutua vallitsevaan turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen ja historiallisiin muutoksiin ja näin ollen muodostanut epävirallisen teorian itsestään. Myös Tuomi ja Sarajärvi (2018, s. 107–109) osoittavat kahtiajaon ongelmalliseksi todeten, ettei mikään tutkimus pysty kumpuamaan täysin objektiivisesti ainoastaan valitusta aineistosta, vaan sen taustalla on väistämättä jokin ennalta opittu teoria tai näkemys. Tuomi ja Sarajärvi tuovat esiin Eskolan esittämän jaottelun aineistolähtöiseen, teoriasidonnaiseen/teoriaohjaavaan ja teorialähtöiseen analyysiin, joka onnistuu osaltaan kuvaamaan paremmin tutkimusta ohjaavia tekijöitä, kuin jaottelu vain induktiiviseen ja deduktiiviseen tutkimukseen. Tässä tutkimuksessa tuotettu analyysi osuu lähimmäksi teoriaohjaavaa tutkimusta, joka Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 109) mukaan hyödyntää aikaisempaa teoriaa apunaan, mutta tehty analyysi kumpuaa pääasiallisesti itse aineistosta. Tämä tuo vapautta analyysin tekemiseen ja mahdollistaa uusien ulottuvuuksien löytämisen. Tässä tutkimuksessa se tarkoittaa suomalaisen mallin ymmärtämisen laajemmassa EU:n kontekstissa. Erityisesti tutkimuskysymys 2 osuu teoriaohjaavaan toimintatapaan, kun valitusta aineistosta pyritään löytämään viitteitä turvallisuuden demokraattisuudesta ja epädemokraattisuudesta. Ymmärrys turvallisuuden demokratisoivista ja epädemokratisoivista piirteistä on ennalta tiedossa, mutta sen piirteet kumpuavat itse tutkimuksesta. Tämän lisäksi tutkimus noudattelee jossain määrin myös suoraa teorialähtöistä/deduktiivista perinnettä, sillä valitusta aineistosta etsittävät teemat pohjautuvat aikaisemmin määriteltyyn ymmärrykseen kokonaisturvallisuuden osaluista.

Sisällönanalyysia on kritisoitu toisinaan sen johtopäätösten keskeneräisyydestä, sillä jotkin analyysit eivät ole kyenneet tuottamaan tarkkaa analyysia, vaan esittäneet järjestetyn aineiston tuloksina. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 117) Tämän tutkimuksen osalta em. kritiikki vaikuttaa aiheettomalta, sillä suomalaisen mallin mukainen heijastelu Niinistön EU-raporttiin tuottaa itsessään syvempää tietoa siitä, missä määrin suomalaista mallia pyritään viemään laajemmalle yleisölle. Myös tulokset siitä, että Niinistön raportti ei

osoittaisi mitään suomalaisen mallin mukaisia näkemyksiä, olisi analyysin arvoinen tulos itsessään. Toisen tutkimuskysymyksen sisällyttäminen analyysiin tuo vielä syvempää ymmärrystä siihen, millaista turvallisuuskäsitystä Niinistön raportin voidaan osoittaa heijastavan. Tarkoituksena ei ole myöskään päättää tutkimusta koodauksen jälkeiseen jaotteluun, vaan pyrkiä ymmärtämään sitä, missä määrin EU-raportti mukailee suomalaista mallia kokonaisturvallisuudesta.

3.2 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on Valtioneuvoston julkaisema periaatepäätös, jonka tehtävänä on vahvistaa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Puolustusministeriön lausunnon mukaan strategiassa *”kuvataan kokonaisturvallisuuden toimintamalli ja annetaan strategiset tehtävät kokonaisturvallisuuden vahvistamiseksi kaikille hallinnonaloille.”* (www.defmin.fi. 2025) Strategian tiivistelmässä kuvataan sen luovan kokonaisturvallisuuden toimintamallia *”jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana”* (Valtioneuvosto, 2025). Kyseessä oleva viides päivitys strategiaan tuo yksilön entistä suurempaan rooliin turvallisuuden lisäämisessä ja puolustusministeri Häkkäsen mukaan yksilöllä ei ole vain oikeuksia turvallisuuteen, vaan myös omat vastuunsa sen takaamiseksi (www.hs.fi, 2025). Myös strategiassa mainitaan se, kuinka tarkoituksena on nostaa yksilö turvallisuuden avaintoimijaksi. Häkkänen kuitenkin kommentoi, ettei toimimisvastuuta ole tarkoitus siirtää vain yksilölle, vaan vetovastuu säilyy yhä viranomaisilla. Strategian ovat laatineet kaikki hallinnonalat yhteistyössä yritys- ja järjestökentän kanssa. Puolustusministeri ilmaisee myös ulkopuolisen kiinnostuksen Suomen strategiaa kohtaan, jonka mukaista osaamista Suomi on valmis viemään myös EU- ja Nato-kumppaneilleen. (www.defmin.fi. 2025)

Turvallisuusstrategia on kaksiosainen. Ensimmäinen osa esittää kokonaisturvallisuuden toimintamallin ja erittelee yhteiskunnan kannalta elintärkeät toiminnot sekä luo kuvaa tuoreimmasta Suomea kohtaavasta uhkaympäristöstä. Tämän lisäksi osa 1 esittelee kokonaisturvallisuuden kannalta keskeiset toimijat eli yksilöt, kansalaisyhteiskunnan, elinkeinoelämän sekä julkishallinnon. Toinen osa esittelee strategiset tehtävät ja niiden vastuuministeriöt. Yhteensä näitä tehtäviä luetellaan 56 kappaletta ja ne luotaavat yhteiskunnan läpi aina (1) valtion ylimmän johdon päätöksenteon turvaamisesta (56)

väestön toipumiseen kriisin jälkeen. (Valtioneuvosto, 2025) Tässä tehtävän tutkimuksen osalta hedelmällisin osuus on strategian ensimmäinen osa, sillä se käsittelee syväluotaavasti juuri suomalaista mallia kokonaisturvallisuudesta ja erittelee osa-alueita sekä kriittisiä toimintoja, jotka ovat mallin keskiössä ja näin ollen heijasteltavissa Niinistön EU-raporttiin. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole osoittaa toisen osan vähäpätöisyyttä osana kokonaisturvallisuuden mallia. Tehtävän tutkimuksen osalta en kuitenkaan koe mielekkääksi lähestyä EU-tasolla toteutettavaa kokonaisturvallisuuden mallia käsitellen suomalaisia ministeriöitä, jotka eroavat huomattavasti EU-instituutioiden rakenteesta. Toinen osa myös kuvaa eri vastuualueita ja niiden vastuuministeriöitä poikkeuksellisella yksityiskohtaisuudella, joten 56:n eri strategisen tehtävän tarkastelu EU-mittakaavassa ei luultavasti tuottaisi hedelmällistä analyysiä.

Tutkimusta siitä, miten Suomen kokonaisturvallisuuden malli voisi toimia EU-instituutioiden strategiatyössä on myös tehty (Kyyrönen, 2014). Kyyrönen on niin ikään verrannut yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2010) esittämää mallia kokonaisturvallisuudesta unionin seitsemääntoista strategiapaperiin, joista etsitään englanninkielisiä vastineita suomalaiselle sanastolle. Kyyrösen mukaan analyysi kyseisestä aiheesta on tarpeellinen, sillä sitä ei ole hänen mukaansa tutkittu aikaisemmin. Tulokset osoittivat, että Suomen ja EU:n käsityksissä turvallisuudesta on yhteneväisyyttä, sillä molemmat tahot näkevät sen kokonaisvaltaisena käsitteenä. EU:n strategiatyössä ei ole kuitenkaan havaittavissa Suomen kaltaista sektorista läpileikkaavuutta, jossa turvallisuutta toteutettaisiin yhteistyössä. Tämä voidaan nähdä esimerkkinä turvallisuusajattelun siiloutumisesta, josta suomalaisessa mallissa pyritään eroon. Tutkimuksen lopputulemana nähdään, ettei unionilla ole yhtä selkeää varautumisen yleisstrategiaa, joka Suomella nähdään olevan. Toisaalta Kyyrönen näkee myös mahdollisuuden Suomelle oppia tiiviimmästä strategiakohtaisesta varautumistyöstä, joka on jossain määrin onnistunutta EU:n tasolla. Näin ollen tarkempi analyysi koskien suomalaisia vastuuministeriöitä osana varautumista kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti voi olla mielekäs jatkotutkimuksen aihe.

Suomalainen malli kokonaisturvallisuudesta

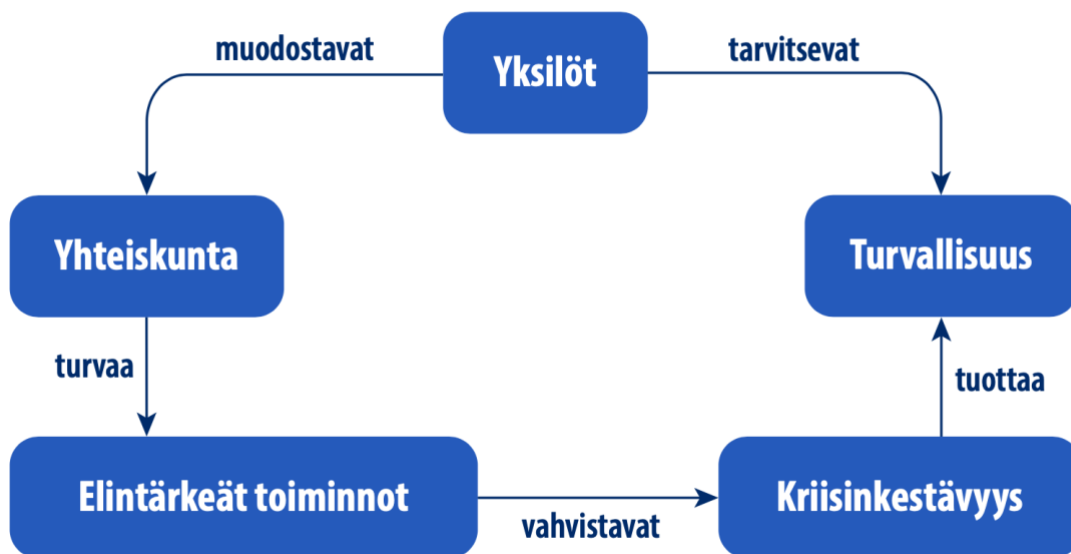
Yhteiskunnan turvallisuusstrategia esittää kokonaisturvallisuuden olevan koko yhteiskunnan asia. Turvallisuuden vastuuta ei aseteta vain yhden tahon harteille, vaan se

on viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintaa. Strategian edellisessä päivityksessä vuonna 2017 hylättiin valtiokeskeinen toimintatapa ja siirryttiin koko yhteiskuntaa sisällyttävään ymmärrykseen turvallisuuden takaamisesta. Strategia on pyritty esittämään tavalla, jolla se on myös kansainvälisesti ymmärrettävissä, eikä sen tulkinta vaadi syvempää ymmärrystä suomalaisesta lainsäädännöstä ja yhteiskunnallisesta rakenteesta. Tämä osoittaa osaltaan strategian saamaa huomiota myös muissa maissa, sekä kokonaisturvallisuuden mallin ainutlaatuisuutta juuri Suomessa. Strategian toimeenpanoon kuuluu myös sen toteutuksen seuranta, jota tehdään osana vuosittaista Yhteiskunnan turvallisuusraporttia ja muita ajankohtaisia katsauksia. (Valtioneuvosto, 2025. s. 10–12)

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot määritellään olemaan ”yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömiä kokonaisuuksia, joihin kohdistuu erilaisia uhkia”. Nämä uhkat voivat olla peräisin ihmisistä tai luonnosta. Strategiassa määritellään eri toimijoille tehtävät, jotka perustuvat lainsäädäntöön. Lisäksi näitä tehtäviä täydennetään vapaaehtoisuudella, sekä vahvistetaan sopimuksilla. Niin ikään yksilöillä on oikeus turvallisuuteen, mutta heillä on myös velvollisuus osallistua turvallisuuden takaamiseen ja tuottamiseen yhteiskunnassa. Strategiassa mainitaan myös yksilöiden keskeisen luottamuksen pitävän yhteiskuntaa koossa. (Valtioneuvosto, 2025. s. 12) Tämän keskinäisluottamuksen voidaan nähdä osaltaan rakentavan yhteisöllistä identiteettiä, jonka myötä yhteiskunta nähdään puolustautumisen ja suojelemisen arvoisena. Tämä mukailee aikaisemmin esitettyä Kööpenhaminan koulukunnan ajattelijoiden näkemystä yhteiskunnasta identiteettinä, joka vaatii halua puolustautua (luku 2).

Strategiaan on pyydetty lausuntoja kokonaisturvallisuuden eri toimijoilta lausuntopalvelu.fi osoitteessa. Lausuntoja on pyydetty julkishallinnon, elinkeinoelämän, järjestöjen ja akateemisen yhteisön edustajilta myös eri kuulemistilaisuuksissa ja seminaareissa. Lausuntoja antoi verkkopalvelussa yhteensä 133 tahoja ja niitä oli yhteensä 593 kappaletta. Strategin rakentamista on ohjannut Turvallisuuskomitean sihteeristö. Lausuntojen pyytäminen yhteiskunnan eri toimijoilta on osoitus järjestökentän osallistamisesta turvallisuusstrategian luomiseen ja horisontaalin toimintaperiaatteen edistämiseen. Lausuntokierroksen avaamisen tavoitteena on taustatietojen mukaan ”kerätä kokonaisturvallisuuden toimijoilta mahdollisimman laaja-alaisesti näkemyksiä strategialuonnoksen kehittämiseksi ja viimeistelemiseksi.” (Lausuntopalvelu.fi, 2024)

Kuvio 1. Kokonaisturvallisuuden toimintamalli tiivistetysti.



Kuvio 1. Suomalainen malli kokonaisturvallisuudesta tiivistetysti. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2025. s. 13.)

Osana tätä tutkimusta pyrin luomaan kuvauksen suomalaisesta kokonaisturvallisuuden mallista, jota on mahdollista verrata Niinistön esittämään kokonaisturvallisuuden toimintamalliin EU-tasolla. Tämän ymmärryksen pyrin rakentamaan erityisesti Yhteiskunnan turvallisuusstrategian ensimmäisen osan avulla yhdistelemällä eri osa-alueita, joista malli rakentuu. Seuraava jaottelu on näin ollen tätä tutkimusta varten rakennettu, jotta analyysivaiheen koodaus on mahdollista suorittaa. Tiivistetty malli kokonaisturvallisuudesta on esitetty kuviossa 1.

Suomalainen kokonaisturvallisuuden malli voidaan esittää neljän eri osa-alueen mukaisesti, jonka kautta sitä voidaan verrata muihin malleihin. Ensimmäiseen osa-alueeseen kuuluvat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tunnistaminen, sekä näiden turvaaminen. Toiseen osa-alueeseen sisältyy kokonaisturvallisuuden toimijoiden esittäminen, eli kenen vastuulla turvallisuus on ja erityisesti mikä on kansalaisen rooli. Kolmas osa-alue on uhkaympäristön kartoittaminen. Viimeisenä osa-alueena voidaan nähdä tiedon jakaminen, siiloutumisen välttäminen ja sektoreiden välinen yhteistyö, eli yhteiskunnan toimijoiden horisontaali toimintaperiaate. Esitetty jaottelu ei tarjoa tyhjentävää määritelmää suomalaisesta mallista, sillä sen tuottaminen olisi mahdotonta.

Se kuitenkin pyrkii selkeyttämään mallin määritelmää, jotta sen vertaaminen laajempaan kokonaisuuteen on mahdollista. Esitetyt jaottelut ovat niin ikään limittäisiä, sillä mallin toiminta perustuu eri osa-alueiden ja sektoreiden väliseen yhteistyöhön.

Tutkimusta varten rakennettu malli kokonaisturvallisuudesta on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1 Kokonaisturvallisuuden osa-alueet yksinkertaistettuna

Osa-alue	Keskeisimmät piirteet
1. Elintärkeiden toimintojen tunnistaminen ja turvaaminen	<ul style="list-style-type: none"> - Luottamus yhteiskuntaan johtaa myös haluun puolustautua - Turvallisuuden ylikansallinen ulottuvuus - Sektoreiden välinen yhteistyö ja johtamisrakenteen selkeys
2. Kokonaisturvallisuuden toimijat	<ul style="list-style-type: none"> - Eri sektoreiden välinen yhteistyö ja jokaisen sektorin tärkeys - Yksilön keskeinen rooli kokonaisturvallisuutta edistävässä toiminnassa sekä kansalaisten asenne - Globaalit epävarmuudet ja niiden heijastuminen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen - Halu turvata suomalainen yhteiskunta, identiteetti ja halu puolustautua
3. Uhkaympäristön kartoittaminen	<ul style="list-style-type: none"> - Uhkaympäristön kartoittaminen ja ymmärrys parantaa kykyä varautua ja vastata uhkiin
4. Horisontaali toimintaperiaate	<ul style="list-style-type: none"> - Siiloutumisen välttäminen - Tiedon jakaminen kaikille kokonaisturvallisuuden kannalta keskeisille toimijoille - Tiedon kerääminen ruohonjuuritasolla

1. Osa-alue: yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tunnistaminen sekä niiden turvaaminen

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan Suomessa on seitsemän yhteiskunnan kannalta elintärkeää toimintoa, jotka ovat vahvasti keskinäisriippuvaisia. Näiden toimintojen suojeleminen on kokonaisturvallisuuden toimintamallin keskiössä. (Valtioneuvosto, 2025. s. 15) Esitetyt toiminnot ovat: (1) johtaminen, (2) kansainvälinen ja EU-toiminta, (3) puolustuskyky, (4) sisäinen turvallisuus, (5) talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, (6) väestön toimintakyky ja palvelut, sekä (7) henkinen kriisinkestävyys. Edellä mainitut toiminnot turvataan strategisilla tehtävillä, joita ohjaavat yhtäläiset periaatteet (Valtioneuvosto, 2025. s. 29). Strategisia tehtäviä ohjaa niin ikään seitsemän toimintaperiaatetta, joita ovat kansanvaltaisuus, oikeusvaltioperiaate, yksilölähtöisyys, yhteistoiminta, osallistavuus, toimivaltaisuus, sekä avoimuus. Vaikka turvallisuusstrategia osoittaa turvallisuusympäristön olevan kansainvälisesti riippuvainen, painottaa se elintärkeiden toimintojen suojelemisen vastuun olevan meillä itsellämme kansainvälisistä velvoitteista huolimatta (Valtioneuvosto, 2025. s. 31). Kyseinen painotus siis ymmärtää turvallisuuden takaamiseen liittyvän myös kansainväliseen yhteistyöhön, mutta varautumisen keskiössä on tästä huolimatta pidettävä oma toimintakyky ja mahdollisuus vastata uhkiin ja kriiseihin. Jossain määrin lause on ymmärrettävissä myös skeptisyytenä muita turvallisuustoimijoita, kuten Natoa ja EU:ta kohtaan.

Selkeä ja tehokas johtaminen on häiriötilanteiden hallinnan edellytys. Johtaminen myös sovittaa yhteen varautumisen ja kriiseihin vastaamisen, eli vasteen, edellyttämät toiminnot. Näin häiriötilanteesta, sen edellyttämistä toimista ja seuraamuksista voidaan luoda yhtenäinen kokonaisuus. Johtaminen luo yhteistoimintaa eri toimijoiden välille, joka liittyy läheisesti myös neljänteen osa-alueeseen. Tehokasta johtamista edellyttää myös teknologian toimivuus ja johtamisrakenteiden selkeys. (Valtioneuvosto, 2025. s. 16–17)

Strategiassa turvallisuus ja sen rakentaminen ymmärretään rajoja ylittäväksi toiminnaksi, jossa kaikki turvallisuuteen liittyvä sijoittuu kansainväliseen kontekstiin. Oma turvallisuustilanteemme heijastuu muualle, mutta muualla tapahtuvat turvallisuusmuutokset heijastuvat niin ikään maamme sisäiseen turvallisuuteen. Suomi nähdään sotilaallisesti liittoutuneena maana, jonka toiminta heijastuu niin Natossa kuin EU:ssa. Tämän liittoutuneisuuden nähdään lisäävän kokonaisturvallisuutta rajojemme

sisällä. Suomen pyrkimyksenä on edistää EU:ssa kokonaisturvallisuutta lisääviä toimia, jotka lisäävät myös koko unionin turvallisuutta. Tavoitteena on myös tuoda maamme sisäisiä toimintaperiaatteita entistä laajempaan kontekstiin. Naton kolmannen artiklan tavoitteena on niin ikään taata yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitäminen ja valtiollinen toimintakyky kriisitilanteissa. (Valtioneuvosto, 2025. s. 17–18)

Puolustuskyvyn ylläpitämisellä osoitetaan valtion kyky puolustautua sotilaallisia hyökkäyksiä vastaan, jonka nähdään toimivan myös pelotteena. Mahdolliseen sotilaalliseen hyökkäykseen vastataan sotilaallisesti yhdessä liittolaisten kanssa. Puolustusjärjestelmä perustuu kokonaismaanpuolustuksen malliin. Sotilaallisen puolustuksen keskiössä on poikkeuksellisen korkea maanpuolustustahto, joka legitimoii järjestelmän asevelvollisuudesta. Jonkin näkeminen puolustamisen arvoisena on osa yhteisöllisen identiteetin rakentamista. Myös sotilaallinen puolustus edellyttää sektoreiden välistä yhteistyötä esimerkiksi sotilaallisen- ja siviiliterveydenhuollon välillä.

(Valtioneuvosto, 2025. s. 18–19)

Sisäinen turvallisuus pyritään takaamaan erityisesti ennaltaehkäisyn avulla. Kaikki yhteiskunnan jäsenet voivat luoda sisäistä turvallisuutta, mutta tähän liittyy myös usko siihen, että jokainen saa apua silloin, kun sitä tarvitsee. Tämä osoittaa sisäisen turvallisuuden vaativan luottamusta yhteiskunnan eri toimijoihin. Edellytyksenä toimivalle avunannolle on myös eri viranomaisten toimiva yhteistyö, joka osaltaan osoittaa tarvetta sektoreiden väliselle yhteistyölle ja sen sujuvuudelle. (Valtioneuvosto, 2025. s. 19–20)

Talouden, infrastruktuurin ja huoltovarmuuden toimivuuden takaaminen edellyttää eri toimijoiden, erityisesti liike-elämän ja julkishallinnon yhteistyötä. Yhteiskunnan toimivuus edellyttää toimivia rahamarkkinoita ja valtion maksukykyä. Huoltovarmuudella pyritään takaamaan yhteiskunnan toimivuus kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa. Sen takaaminen edellyttää toimivia logistiikkaketjuja ja teollisuutta, joka kykenee tuottamaan vaadittavia resursseja hätätilanteisiin varautumista varten. Huoltovarmuuden takaaminen on aina kansallisella vastuulla, jota täydentää kansainvälinen yhteistyö. Tämän takaaminen vaatii valtion sisäisten toimijoiden välistä toimivaa yhteistyötä. (Valtioneuvosto, 2025. s. 20–22)

Vuoden 2025 päivitys strategiaan nostaa yksilön entistä keskeisempään rooliin kokonaisturvallisuuden ylläpitämisessä. Väestön toimintakyky pyritään takaamaan

ylläpitämällä keskeisiä peruspalveluita, joka edesauttaa kansalaisen selviytymistä itsenäisesti häiriötilanteista. Yhteiskunnan kriisinkestävyyttä edellyttää myös kansalaisten luottamus toimiviin peruspalveluihin, joiden takaaminen on valtion ja hyvinvointialueiden vastuulla. (Valtioneuvosto, 2025. s. 22) Kriisit koettelevat niin yksilöiden, mutta myös yhteisöjen ja yhteiskunnan henkistä kriisinkestävyyttä. Henkinen kriisinkestävyys liittyy läheisesti myös maanpuolustustahtoon, sillä sen nähdään ilmenevän halukkuutena ja uskona puolustaa yhteiskuntaa, sen turvallisuutta ja valtiollista itsenäisyyttä. Väestön kannalta henkistä kriisinkestävyyttä lisäävät luottamus yhteiskuntaan, mutta myös hyvän fyysisen kunnon ylläpitäminen. (Valtioneuvosto, 2025. s. 22–23)

2. Osa-alue: kokonaisturvallisuuden toimijat

Kokonaisturvallisuuden toimintamallin keskiössä on ajatus sen yhteiskunnallisesta läpileikkaavuudesta koskien kaikkia sektoreita ja tasoja, aina paikallistasolta kansainväliselle tasolle asti. Kaiken tämän toimijuuden keskiössä ovat yksilöt, jotka toimivat yhteistyössä julkisen hallinnon, elinkeinoelämän sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Julkishallinnon osalta valtioneuvostoa ja ministeriöitä avustaa turvallisuuskomitea. Se toimii asiantuntijana ja auttaa eri toimijoita sovittamaan toimintaansa yhteen, niin normaali- kuin kriisitilanteissa. Eri toimijoiden yhteistyön keskiössä on tiedon jakaminen, joka tulee taata eri tasojen välillä aina paikallistasolta ylöspäin alueellisen ja kansallisen tason kautta kansainväliselle tasolle. (Valtioneuvosto, 2025. s. 40–41)

Elinkeinoelämän rooli elintärkeiden toimintojen palveluita tuottavana tahona on merkittävä, sillä valtaosaa yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista hallinnoivat yksityiset tahot. Koska yksityinen sektori omistaa suuren osan kriittisestä infrastruktuurista, on useille aloille määrätty lakisääteisiä velvoitteita takaamaan niiden toiminnan jatkuvuus. Globaali talous on tehnyt toimitusketjuista entistä monimutkaisempia ja lisännyt toimijoiden keskinäisriippuvuutta. Näin ollen logistiikkaketjujen toimivuus ja huoltovarmuus on pyrittävä takaamaan yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa. (Valtioneuvosto, 2025. s. 42)

Kansalaisyhteiskunnalla on rooli yksilöitä yhteen tuovana tahona ja henkistä kriisinkestävyyttä lisäävänä voimana. Yksilöiden muodostamat järjestöt ovat merkittävässä

roolissa tarvittavan koulutuksen lisäämisessä sekä tiedon jakamisessa. Strategia myös painottaa viranomaisia tiedostamaan oman toimintansa kannalta keskeiset vapaaehtoiset tahot. (Valtioneuvosto, 2025. s. 42–43) Yksilöiden eri kansalaistaidot, halu osallistua ja auttaa, sekä asenne luovat yhdessä perustan yhteiskunnan kriisinkestävyydelle. Eri velvollisuudet, kuten asevelvollisuus, oppivelvollisuus, sekä verovelvollisuus vahvistavat yhteiskunnan kriisinkestävyyttä. Asevelvollisuus ja vankka maanpuolustustahto lisäävät sotilaallista pelotetta, oppivelvollisuus luo valveutuneita kansalaisia ja verovelvollisuus taloudelliset edellytykset yhteiskunnan toiminnan jatkuvuudelle. Myös yksilöiden omat työtehtävät ja sitä kautta kerrytetty erityisosaaminen lisäävät kokonaisturvallisuutta. ”Pohjimmiltaan kyse on turvallisuusasenteesta ja halusta turvata suomalainen yhteiskunta.” (Valtioneuvosto, 2025. s. 44)

3. Osa-alue: uhkaympäristö

Yhteiskuntaa kohtaavat uhkat ovat entistä moninaisempia ja ne voivat syntyä ihmisten vaikutuksesta, teknologisesta kehityksestä sekä luonnosta. Näin ollen yhteiskunnan on pyrittävä varautumaan entistä monimuotoisempiin uhkiin, mutta tehtävä suunnittelua myös sen osalta, mitä niiden kohtaaminen vaatii. Globalisaatio ja yhteiskuntien kasvanut keskinäisriippuvuus nähdään sekä mahdollisuutena, että uhkana. Ylikansallisten toimitusketjujen katkeaminen voi aiheuttaa uhkatilanteen kotimaassa. Uhkien luonnetta kuvaavat arvaamattomuus, ylijärjallisuus, nopeakestoisuus, sekä vaihteleva luonne. Hybridiuhkien kasvava uhka tiedostetaan. Uhkaympäristön kartoittamiseen kuuluu myös omien heikkouksien tunnistaminen ja niiden luomat mahdolliset kriisit.

Turvallisuusstrategian mukainen varautuminen perustuu vuosittain julkaistuun kansalliseen riskiarvioon, joka kartoittaa tarkemmin vallitsevaa uhkaympäristöä. Näin ollen uhkaympäristön kartoitus ja sen tiedostaminen auttaa varautumaan uhkiin ja kriiseihin entistä tehokkaammin ja nopeammin. (Valtioneuvosto, 2025. s. 24–27)

4. Osa-alue: horisontaali toimintaperiaate

Yhteiskunnan varautumisen kannalta keskeinen piirre on eri sektoreiden yhteistoiminta ja siiloutumisen välttäminen. Eri toimijoiden yhteistoiminta on kokonaisturvallisuuden toimintamallin keskiössä (Valtioneuvosto, 2025. s. 13) Sana ”yhteistyö” mainitaan strategian ensimmäisessä osassa yhteensä 30 kertaa, ja pääsääntöisesti sillä viitataan eri

toimijoiden ja sektoreiden väliseen yhteistyöhön. Sana ”yhteistoiminta” mainitaan yhteensä 22 kertaa ensimmäisessä osassa, ja niin ikään käsitteellä viitataan eri sektoreiden väliseen yhteistyöhön, mutta myös ruohonjuuritason vaikuttajien yhteistoimintaan keskenään, sekä yhdessä ylemmän tahon toimijoiden kanssa. Yhteistoimintaan liittyy läheisesti vaadittavan tiedon jakaminen läpi toimijoiden, sekä tiedon kerääminen erityisesti ruohonjuuritasolta aina ylimmälle päättävälle tasolle asti.

3.3 ”Safer together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness” – Niinistön EU-raportti

Maaliskuun 20. päivä vuonna 2024 Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen tilasi Sauli Niinistöltä raportin, jonka pyrkimyksenä on parantaa unionin siviili- ja puolustusvalmiutta. Raportti on osa sarjaa, joista toinen, Enrico Lettan raportti käsittelee EU:n sisämarkkinoita ja kolmas, Mario Draghin raportti EU:n kilpailukykyä. (European Commission a & b, 2024) Iso-Markun ja Helwigin (FIIA, 2024) mukaan raportin tilaaminen osoittaa EU:n nostavan varautumisen yhdeksi kolmesta korkean tason aiheesta, joka heijastuu erityisesti viimevuosien tapahtumiin, koronapandemiaan sekä Venäjän hyökkäykseen Ukrainaan. Heidän mukaansa varautuminen olisi mahdollinen yhteinen tekijä EU:n eri politiikan osa-alueiden tuomisessa yhteen ja strategiatyön virtaviivaistamisessa. Niinistön valinta raportin laatijaksi on osoitus Suomen näkemisestä varautumisen mallimaana. Iso-Markku ja Helwig näkevät raportin mukailevan vahvasti suomalaista mallia kokonaisturvallisuudesta, mutta tuoden sen laajemmalle areenalle. Huomattavia piirteitä ovat heidän mukaansa eri sektoreiden välinen yhteistyö sekä kansalaisen tuominen varautumisen keskeiseen rooliin.

Raporttia on kuitenkin kritisoitu ytimekkyyden puutteesta, mikä hankaloittaa yksinkertaista toimiin tarttumista hyvin erilaisten EU-maiden keskuudessa. Myös rahoituksen puutteen nähdään jarruttavan mahdollisuuksia toteuttaa raportissa esitetyjä toimia. (MTV.fi, 2024) Iso-Markku ja Helwig nostavat esiin raportin yhteensovittamisen vaikeudet EU-tasolla. He korostavat sitä, ettei EU ole Suomi, jonka varautumiskulttuuriin kuuluu vahva luottamus julkisiin instituutioihin, aikaisemmat kokemukset sodasta sekä maantieteellinen eristyneisyys. EU nähdään hajanaisena ja etäisenä, selkeää kansallista identiteettiä vailla olevana toimijana, mikä olisi edellytys kansalliselle konsensukselle

yhteisestä puolustuksesta. Heidän näkemyksensä mukaan raportti olisi osoittautunut toimivammaksi, mikäli suomalaisesta kokonaisturvallisuuden mallista olisi poimittu vain ne toimet, jotka mahdollisesti voisivat toimia parhaiten EU-tasolla. (FIIA, 2024)

Sitran turvallisuusympäristön murrosta käsittelevä työryhmä on ottanut kantaa raporttiin ja kritisoinut sitä erityisesti lyhytnäköisyydestä. Turvallisuustilanteen tämänhetkinen hektisyys allekirjoitetaan, mutta kauemmas katsova lähtökohta helpottaisi heidän mukaansa resurssien allokointia ja tehokkaampaa varautumista. Raporttia kritisoidaan myös liiallisesta säilyttämisen eetoksesta, kun työryhmä painottaisi enemmän hyväksyvämpää ja ymmärtävämpää asennetta muutokseen ja uudistamiseen. Heidän mukaansa pelkkä nykyisten rakenteiden säilyttämisen kulttuuri ei riitä suojelemaan yhteiskuntia myös tulevaisuudessa, vaan on tiedostettava halu kehittyä. Kolmantena näkökulmana työryhmä nostaa esiin moniäänisyyden vähenemisen, jos turvallisuusajattelussa peräänkuulutettaisiin pelkkää konsensuksen tavoittelua. Välttämättömyyden ja vaihtoehdottomuuden ilmapiiri voi yksipuolistaa ymmärrystä tulevaisuudesta ja heikentää turvallisuutta, demokratiaa ja resilienssiä. Viimeisenä työryhmä nostaa esiin vielä vaihtoehtoiset tulevaisuudet, joita Niinistön raportti ei niinkään huomioi. Sen sijaan se pyrkii osoittamaan jopa apokalyptisen ymmärryksen pahimmasta mahdollisesta skenaariosta, johon on pyrittävä varautumaan. Onko olemassa muita mahdollisia tulevaisuuksia, kuin pelkkä jatkuva kilpavarustelu? Kirjoittajien mukaan Niinistön raportti esittää turvallisuuden olevan demokratian edellytys, mutta korostaa myös näkemystä siihen, että demokratian voidaan niin ikään nähdä ylläpitävän ja rakentavan turvallisuutta. Tämän on nähty esimerkiksi tapahtuneen useissa Itä-Euroopan maissa, kun Venäjän luoma turvattomuus on saanut niitä siirtymään lähemmäksi EU:ta ja tämä on osaltaan lisännyt maiden demokraattisuutta. (Vahti, Mäkelä & Tähkää, 2024)

4 Aineiston analyysi ja tulokset

Analyysin tarkoituksena on pyrkiä löytämään Niinistön EU-raportista elementtejä, jotka heijastelevat suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin eri osa-alueita. Nämä osa-alueet on tiivistetty yksinkertaistaen taulukkoon 1 (s. 23). Näiden osa-alueiden lisäksi tarkoituksena on eritellä mahdollisia demokratiaa vahvistavia sekä/tai sitä heikentäviä elementtejä, jotka on eritelty kappaleessa 2.5.

Aineiston koodaamiseen on hyödynnetty Atlas.ti ohjelmaa, joka mahdollisti aineiston järjestelmällisen läpikäymisen sekä mahdollisuuden palata keskeisiin sitaatteihin nopeasti. Aloitin lukemalla aineiston läpi kertaalleen ja merkitsemällä siihen keskeisenä pitämäni kohdat. Nämä kohdat toimivat myöhemmässä vaiheessa apunani aineistoa tarkemmin läpikäytessä. Seuraavassa vaiheessa suoritin itse koodien rakentamisen, jotka on eritelty edellisessä kappaleessa. Tämän jälkeen kävin aineiston läpi ensimmäistä kertaa huomattavasti tarkemmin ja merkitsin tällä kertaa koodit tekstiin hyödyntäen Atlas.ti ohjelmaa. Koodauksen valmistuttua kävin vielä läpi sitaatit koodi koodilta palauttaakseni mieleen kunkin keskeisimmät yhteydet ja eroavaisuudet vertaamaani aineistoon, Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan (YTS).

Alla olevissa kohdissa tartun jokaiseen koodiin tarkemmin. Aluksi pyrin osoittamaan koodin keskeisimmät piirteet *Safer Together*-raportissa. Tämän jälkeen esittelen lyhyesti sen, miten koodin keskeisimmät ajatukset näkyvät vertailukohteessa (YTS). Lopuksi esitän vertailua kahden eri dokumentin välillä ja pyrin vetämään yhteen keskeisimmät ja tärkeimmät yhtäläisyydet sekä eroavaisuudet. Esitettyjen näkemysten tueksi olen liittänyt argumenttien yhteyteen lainauksia alkuperäisistä dokumenteista. Lainaukset on esitetty niiden alkuperäisellä kielellä, jotka ovat Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa suomi ja Niinistön *Safer Together*-raportissa englanti. Niiden kääntäminen analyysiosioon olisi osaltaan voinut vaikuttaa välitettyyn sanomaan ja myös lukijan itsensä tulkintaan lainauksesta. Näin ollen analyysiosiossa on pysyttäytytty alkuperäisessä kielessä. Dokumenttien kielellinen ero voi aiheuttaa joitain epäselvyyksiä tiettyjen sanojen kohdalla, mutta pyrin ilmaisemaan mahdolliset epäkohdat kutakin sitaattia käsiteltäessä. Käännökset kustakin sitaatista on löydettävissä tämän tutkimuksen liitteissä ja ne on tehty kirjalliseen muotoon analyysin valmistumisen jälkeen (Liite 1).

Dokumentteja tarkasteltaessa on tärkeä pitää mielessä yleisö, joille ne on suunnattu. Niinistön raportti on pääasiassa lista ehdotuksia EU:n instituutioille sekä jäsenmaille. Raportin antamat ehdotukset eivät sido toimijoita mihinkään. Raportti korkeintaan painottaa joidenkin toimien tärkeyttä ja kiireellisyyttä muuttuvassa maailmassa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian yleisönä on taas koko yhteiskunta. Se pyrkii kertomaan niin julkiselle, kuin yksityisellekin sektorille, sekä kansalaisille heidän vastuunsa kriisiin varautumisessa. Strategian voidaan nähdä olevan kohdennettu myös kansainväliselle yleisölle pyrkimyksenä osoittaa Suomen varautumisen aste erilaisiin kriiseihin. Keskeisenä erona on myös dokumenttien luonne. Siinä missä *Safer Together* -raportti edustaa ehdotuksia EU:n eri instituutioille sekä jäsenmaille, esittelee YTS dokumentin ensimmäisessä osassa suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin. Toisessa osassa se osoittaa strategiset tehtävät ja niiden vastuuministeriöt. Nämä eivät ole ehdotuksia, kuten Niinistön raportissa, vaan ne ovat selkeästi osoitettuja tehtäviä, joita ministeriöiden tulee noudattaa ja sisällyttää omaan työhönsä.

4.1 Elintärkeiden toimintojen tunnistaminen ja turvaaminen

Yksi Niinistön EU-raportin keskeisimmistä teeseistä on sen toteaminen, että EU:lla ei ole tällä hetkellä selkeää yhteisymmärrystä ja kattavaa listaa siitä, mitkä ovat unionin tärkeimmät yhteiskunnalliset ja hallinnolliset tehtävät (Lainaus A1).

Lainaus A1:

”The EU currently lacks an agreed, comprehensive list of vital societal and governmental functions defined at EU level” (Safer together, s. 16)

Raportin keskeisenä toimenä nähdään juuri näiden elintärkeiden toimintojen tunnistamisen tärkeys, joka mahdollistaa niiden suojelemista varten tehtävän strategian toimeenpanon. EU:n tulevan varautumisstrategian (Preparedness Union Strategy) tulee esittää ne keskeiset ja suojeltavat toimet, joiden jatkuvuus on taattava. Jotta EU voi olla toimintakykyinen turvallisuustoimija, on sen pystyttävä ylläpitämään omat yhteiskunnalliset ja institutionaaliset toiminnot kaikissa tilanteissa (Lainaus A2). Näiden toimintojen jatkuvuuden tulee pystyä kestäämään uhkia laidasta laitaan, äärimmäisistä

sääilmiöistä vieraan valtion tuottamaan häirintään, sekä äärimmäisessä tapauksessa myös aseelliseen aggressioon.

Lainaus A2:

”For the EU to be a fully fledged security actor, it must be prepared to maintain its own vital societal and institutional functions under all circumstances” (Safer together, s. 6)

Safer Together-raportti pyrkii erittelemään joitain unionin toiminnan kannalta elintärkeitä toimintoja, jotka kriisin sattuessa olisivat sen vastuulla. Näihin toimintoihin listataan päätöksenteon elinten suojeleminen, jäsenmaiden tukeminen kriisissä, yhtenäismarkkinoiden ylläpitäminen sekä kansalaisten hyvinvoinnin takaaminen ja heidän suojeleminen, erikoistuneen tuotannon, kuten puolijohteiden, viestintälaitteiden ja lentokoneiden tuotannon turvaaminen, sekä kriittiset projektit, kuten merenalainen infrastruktuuri. Raportti myös näkee, että EU:n on eriteltävä ne sektorit, joiden toiminta on kaikkein kriittisintä kansalaisten peruspalveluiden tuottamiseksi. Esimerkkejä näistä sektoreista ovat ruoka, puhdas vesi, sekä pääsy terveydenhuoltoon. Joitain puitteita ja säädöksiä näiden kriittisten peruspalveluiden suojelemiseksi on jo olemassa. Raportti listaa puitteet ylijärjestyksen terveydenhuollon kehittämiseksi sekä uuden maahanmuuttopakettin toimeenpanon, jonka tarkoituksena on tukea jäsenmaita, jotka kohtaavat erityisesti välineellistetyin maahanmuuton paineita. Näiden lisäksi jo olemassa olevat kriisijärjestelmät RescEU sekä maailmanlaajuisen elintarvikehuollon ja ruokaturvan varmistaminen (EFSCM) ovat esimerkkejä puitteista, joiden pohjalta unionin kriisinkestävyttä voidaan vahvistaa. Niinistön raportissa nostetaan esiin myös henkisiä puolustamisen arvoisia asioita. Näitä ovat unionin arvot, jotka raportti näkee suojelemisen arvoisena, että unionia jo itsessään suojelevina aspekteina (Lainaus A3).

Lainaus A3:

”[w]e can show threat actors that openness, democratic scrutiny, pluralistic media and the rule of law are strong assets that we can use to our advantage against their malicious intents.” (Safer together, s. 109)

Verrattaessa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa *Safer Together*-raporttiin tässä kappaleessa käsitellyn koodikehyksen sisällä, on niissä löydettävissä sekä yhtäläisyyksiä,

jotka osoittavat vaikutteita Suomen mallista, että eriävyyksiä, jotka painottavat eri asioita elintärkeiden toimintojen suojelemisessa. Ensinnäkin on tärkeä huomata se tosiasia, että YTS esittää juuri yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen suojaamisen olevan kyseisen Suomen kokonaisturvallisuuden mallin keskiössä. (Lainaus A4) Elintärkeiden toimintojen listaus esitetään kaikenkattavana ja ikään kuin valmiina kokonaisuutena, jonka myötä valtion toiminta tilanteessa kuin tilanteessa pystytään takaamaan. Niinistön raportissa elintärkeät toiminnot pyritään kyllä tunnistamaan ja niitä pyritään suojelemaan, mutta niitä ei kuitenkaan nosteta raportin ja unionille esitetyn uudenlaisen ajattelumallin puhtaaseen keskiöön. Sen sijaan ne nähdään enemmän unionin varautumista painottavan ajattelumallin osana, jonka tarkoituksena on lisätä sen jäsenvaltioiden ja kansalaisen kriisinkestävyttä. Tämä voidaan nähdä ymmärrettävänä tosiasiana, sillä liian pitkälle viety varautumista ja puolustautumista koskeva vallan siirtäminen unionille voisi kohdata huomattavaa vastustusta jäsenmailta. Niinistön raportti joutuukin tasapainoilemaan EU:n instituutioiden kriisinkestävyttä vahvistavan toiminnan ja jäsenmaiden suvereniteetin välillä. Kuten yllä on myös mainittu, on erona Suomen malliin näiden elintärkeiden toimintojen listauksen puutteellisuus, johon myös Niinistön raportti pyrkii puuttumaan. Jotta kyseisiä toimintoja voidaan suojella, on ne määriteltävä ensin (lainaukset A1 & A2). Niinistön raportissa tämä tehtävä on vielä edessä, kun Suomen strategiassa sen voidaan nähdä olevan jo valmistunut. Elintärkeiden toimintojen määrittämisen voidaan näin ollen nähdä olevan merkittävä yhtäläisyys Suomalaisen kokonaisturvallisuuden strategian ja Niinistön EU:lle ehdottaman varautumisen mallin välillä.

Lainaus A4:

”Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kuvataan kokonaisturvallisuuden toimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana.” (YTS, tiivistelmä)

Itse elintärkeissä keinoissa on aineistojen välillä nähtävissä huomattavia yhtäläisyyksiä. Sekä Niinistön raportti, että Suomen strategia pitävät päätöksenteon ja johtamisen elinten suojelema tärkeänä toimena. Väestön toimintakyvyn jatkuvuus ja kansalaisten suojeleminen kriisin vaikutuksilta, sekä talouden että infrastruktuurin suojeleminen toistuvat molemmissa malleissa. Niinistön raportti korostaa EU:n roolia yhteismarkkinoiden ylläpitämisessä ja näin myös toimintaketjujen takaamisena, joka vaikuttaa merkittävästi

myös Suomen huoltovarmuuteen. Suomen huoltovarmuuskeskus myös nostetaan esiin esimerkkinä onnistuneesta ja tehokkaasta varastoinnista hätätilanteiden varalle. (Safer together, s. 91) Niinistön raportti korostaa myös varautumisen ja varastoinnin ylijärjällistä koordinoitua, kun taas Suomen raportti näkee huoltovarmuuden olevan aina kansallisella vastuulla, jota kansainvälinen yhteistyö vain täydentää (Lainaus A5). Lainaus A5 korostaa myös Suomen strategian näkemystä kansallisten vastuiden tärkeydestä, kun taas Niinistön raportti pyrkii edistämään ja kehittämään ylijärjällistä yhteistyötä jäsenmaiden välillä. Suomelle esimerkiksi huoltovarmuudessa kansainvälinen yhteistyö on vain omaa varautumista täydentävä toimi. Suomen strategia näkee puolustuskyvyn olevan yhteistoimintaa omien asevoimien, Naton sekä muiden liittolaisten kanssa. Niinistön raportti korostaa niin ikään yhteistyötä Naton kanssa, mutta ei ehdota esimerkiksi yhteisiä asevoimia unionille.

Lainaus A5:

”Huoltovarmuuden näkökulmasta keskeistä on eri toimijoiden välinen vuorovaikutus varautumiseen liittyvissä kysymyksissä eri tasoilla. Kriiseihin varautuminen huoltovarmuustoimin on aina kansallisella vastuulla. Kansainvälinen yhteistyö ja varautuminen täydentävät sitä.” (YTS, s. 21)

Sekä Niinistön ehdottamia keinoja, että yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa ohjaavat tietyt periaatteet ja arvot. Suomen malli määrittelee strategiset tehtävät, joilla elintärkeitä toimintoja pyritään suojaamaan. EU-tasolla puhutaan pitkälti unionin arvoista, jotka ohjaavat ja määrittelevät tarvittavia toimia. Avoimuus, demokratian suojeleminen, median monimuotoisuus ja oikeusvaltioperiaate (Lainaus A3) ovat puolustamisen arvoisia, että unionia suojelevia arvoja. Kyseiset arvot ovat itsessään myös unionin arvoja (European-union.europa.eu, 2025).

Luottamus on raportteja selvästi yhdistävä tekijä, joka korostuu läpi kaikkien koodien. Niinistö korostaa raportissaan luottamusta eri toimijoiden välillä, jota käsittelemme tarkemmin seuraavassa osiossa (4.2) (Lainaus A6). Myös Suomen strategia näkee luottamuksen olevan edellytys tehokkaalle varautumiselle ja kokonaisturvallisuuden mallin ylläpitämiselle yhteiskunnassa (Lainaus A7).

Lainaus A6:

”Preparedness requires a high level of trust between public authorities, Member States, EU institutions, the private sector, and civil society. Ultimately, preparedness begins and ends with the trust of citizens that the political community they live in is worth protecting and defending.” (Safer together, s. 5)

Lainaus A7:

”Yksilöiden keskinäinen luottamus sekä luottamus viranomaisiin ja yhteiskuntaan ovat henkisen kriisinkestävyuden keskeisiä tekijöitä. Luottamuksen säilymiseen vaikuttavat olennaisesti viranomaisten, järjestöjen ja muiden yhteisöjen teot ja toiminta sekä niitä tukeva viestintä.” (YTS, s. 23)

4.2 Kokonaisturvallisuuden toimijat

Niinistön raportissa on eriteltävissä viisi kokonaisturvallisuuden eri toimijoiden ryhmää. Näitä ovat itse EU, sen jäsenvaltiot, sotilaallinen sektori, yksityisyrietykset sekä kansalaiset. Keskeisimpiä piirteitä kategorisoinnissa ovat kansalaisten toimijuuden korostaminen ja heidän nostaminen esitetyn mallin jonkin asteiseen keskiöön, sekä puolustusteollisuuden toimintaperiaatteen kehittäminen vastaamaan entistä tehokkaammin unionia kohtaaviin uhkiin. Raportti näkee eri toimijoiden välisen korkean luottamuksen yhteistoiminnan kannalta äärimmäisen tärkeänä tekijänä, jotta uhkiin voidaan varautua mahdollisimman tehokkaasti ja kokonaisvaltaisesti tulevaisuudessa. Tätä eri toimijoiden ja sektoreiden välistä yhteistyötä käsittelemän lisää osiossa 4.4 keskittymällä horisontaaliin toimintaperiaatteeseen.

Itse unionilta vaaditaan suurempaa roolia turvallisuuden saralla, mikä ilmenee Eurobarometrin tuottamassa kyselyssä. Kansalaisista 77 % osoittaa tukensa EU:n yhteiselle turvallisuus- ja puolustusasetukselle (policy) sekä 71 % kannattaa unionin vahvempia toimia puolustustuotannon vahvistamiseksi. Tämän voidaan nähdä legitimoivan EU:lle vahvempaa roolia puolustuspoliittisissa asioissa, jotka perinteisesti kuuluvat kansallisen lainsäädännön ja päätöksenteon piiriin.

Vastuujako EU:n ja Naton välillä koetaan raportissa haasteeksi ja Niinistön pyrkimyksenä on osaltaan parantaa toimijoiden välistä synergiaa ja selventää roolijakoa kriisitilanteissa (lainaus B1). Erityisesti tiedon jakamista tulee kehittää ja vakiotoimintamenettelyä

(standard operating procedures) esimerkiksi 5. artiklan aktivoimisessa selkeyttää. EU:n päätöksentekoa tulee myös nopeuttaa ja sen päättäväisyyttä lisätä. Näitä heikentävät usein esimerkiksi vaatimus yhteisen mielipiteen ja äänienemmistön saavuttamisesta, sekä veto-oikeuden väärinkäyttö. Myös jäsenmaiden näkemykset toimintaperiaatteista tilanteessa, jossa yhteen jäsenmaahan hyökätään, ovat olleet poliittisesti liian jakautuneita ja aiheina herkkiä (lainaus B2).

Lainaus B1:

”In today’s security context, renewed efforts must be made to find a way through the obstacles to seamless EU-NATO cooperation, rather than working around them.” (Safer together, s. 57)

Lainaus B2:

”However, the EU itself has yet to define a coherent vision in this regard [article 5 situation], as the possibility of war against an EU Member State has for long been regarded as too politically sensitive and potentially divisive.” (Safer together, s. 52)

Raportti tiedostaa Naton jäsenmaidensa pääasiallisena puolustuksen ja pelotteen tuottajana, mutta näkee EU:n omaavan merkittäviä mahdollisuuksia juuri varautumisen saralla. EU:lla nähdään olevan myös huomattavaa poliittista (policy) ja taloudellista valtaa, joka voi niin ikään parantaa unionin varautumista.

EU:n jäsenmaiden puolustuksen muokkaaminen, kehittäminen sekä rationalisointi todetaan erittäin vaikeaksi. Jäsenmaiden välillä nähdään vallitsevan merkittäviä eroavaisuuksia poliittisen luottamuksen, rahoituksen, että teollisten ja institutionaalisten preferenssien osalta. Ristiriitaisesti niin ikään jäsenmaiden poliittinen muutoshalukkuus koskien puolustusta on vähentynyt, huolimatta unionin lähialueiden heikentyneestä turvallisuustilanteesta. Jälleen ristiriitaisesti kansalaiset taas mieltävät yhteistyön lisäämisen tärkeäksi (lainaus B3). Eurooppalaisella puolustusteollisuudella on raportin mukaan uhkana todellinen fragmentoituminen, minkä vuoksi Niinistö kannustaa jäsenmaita yhteistyöhön ja järjestelmien yhtensovittamiseen. Erityisesti em. järjestelmien yhteensopimattomuus heikentää unionin mahdollisuutta puolustautua sitä kohtaavissa uhkatilanteissa.

Lainaus B3:

”More importantly, however, the overall political momentum and drive from the side of Member States seems to be – paradoxically – less than it was some years ago, even if the security situation has further worsened since then. EU citizens’ expectations are meanwhile clear. In a recent Eurobarometer, 80% of respondents across the Union felt that EU-level cooperation on defence matters should increase and two-thirds agreed that the EU should spend more money on defence” (Safer together, s. 120)

Erittäin tärkeäksi kehityksen kohteeksi koetaan sotilaallisen sektorin yhteistyö siviilisektorin kanssa. Tehokkaan yhteistyön myötä pystytään varmistamaan eri osa-alueiden ja resurssien monikäyttöisyys (dual-use), jolloin esimerkiksi siviilisektorin resursseja voidaan tarvittaessa hyödyntää myös sotilaallisen sektorin toiminnassa. Tällä hetkellä maiden ja toimintojen välillä on selkeitä aukkoja, jotka hankaloittavat tätä monikäyttöisyyttä. Raportti myös ehdottaa yhtä yhtenäismarkkinaa sotilaalliselle kalustolle ja palveluille, jotta eri asejärjestelmien ja resurssien yhteensopivuutta voidaan kehittää. Jokseenkin radikaalisti raportti myös toteaa, että tämänhetkinen puolustusteollinen keskittyminen kansalliseen toimintaan ei ole riittävää (Lainaus B4). Myöskään Euroopan puolustuskapasiteetin ei nähdä omaavan riittävän kokonaisvaltaista lähestymistapaa (whole-of-government), joka mahdollistaisi paremman joukkojen yhteensovittamisen, sekä siviili-sotilaallisen yhteistyön ja teknologioiden ja infrastruktuurin monikäyttöisyyden. Juuri tämä järjestelmien monikäyttöisyys nähdään keskeisenä mallina, jota Niinistö pyrkii unionille ehdottamaan. EU:n vastuulla nähdään myös olevan uskon luominen siihen, että puolustusteollisuuden tilauksille on kysyntää myös tulevaisuudessa. Näin yritykset pystyvät investoimaan ja kehittämään toimintaansa, mitä ilman toiminta ei kehity ja yritykset eivät kasva.

Lainaus B4:

”Sticking to predominantly national approaches, as is currently largely the case, will not be sufficient.” (Safer together, s. 118)

Niin ikään myös muiden kuin sotilaallisen sektorin yksityisyritysten varautuminen ja yhteistoiminta julkisen sektorin kanssa nähdään tärkeäksi. Aikaisemmat kriisit, kuten korona ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan ovat osoittaneet, että tällä sektorilla ja sen varautumisella kriiseihin on suuri merkitys. Niinistön raportti korostaa erityisesti

energiaan, kuljetukseen, ruokaan sekä veteen liittyvien yksityisyritysten varautumisen tärkeyden, sillä kyseiset sektorit ovat huomattavan tärkeitä niin yksityishenkilöille, kuin julkiselle sektorille. Raportti kannustaa myös yhteisharjoituksiin yksityisen- ja sotilaallisen sektorin välillä, sekä yksityisen sektorin tuotekehityksen ja tutkimuksen integroimista sotilaallisen sektorin vastaavaan, jotta kehitettyjen järjestelmien ja tuotteiden monikäyttöisyyttä voidaan lisätä.

Kansalaisten roolia kokonaisturvallisuuden kannalta keskeisinä toimijoina voidaan pitää Niinistön raportin yhtenä keskeisimmistä nostoista (lainaus B5 sekä B6). Itse kansalaisten varautumista pyritään lisäämään lukuisilla toimilla, joita unioni voi kehittää. Raportti ehdottaa Suomesta tuttua kotivaraa, joka suosittaa kotitalouksille tarvikkeita, joilla selviytyä vähintään 72 tuntia kriisitilanteissa. Viestintää kansalaisia kohtaan tulee kehittää, jotta tiedon kulku on reaaliaikaista ja mahdollisimman selkeää. Tässä auttavat esimerkiksi koronapandemian aikana kehitetyt järjestelmät sekä niiden aukkojen paikkaaminen. Raportti näkee erityisen tärkeänä kansalaisten koulutuksen seuraamisen ja kehittämisen. Koulutuksen tulee edistää medialukutaitoa, joka kehittää kansalaisten varautumista mahdollisiin vieraan vallan vaikutusyrityksiin. Tämä lisää kansalaisten luottamusta päättäviin tahoihin vähentäen sekä radikalisoitumista, että polarisaatiota. Koulutussuunnittelulla tulee olla ajankohtainen näkemys tulevaisuuden työvoiman tarpeista. Myös työvoiman siirtämistä mahdollisissa kriisitilanteissa tulee helpottaa entisestään. Nuoria tulee kannustaa hakeutumaan kriittisille aloille, kuten tehtäviin puolustuksen parissa. Koulutuksen myötä myös kansalaisten psykologinen resilienssi lisääntyy. Tiedon saanti lisää kansalaisten kykyä selviytyä kriiseistä, sekä lisää luottamusta julkisiin viranomaisiin. Tämä osaltaan mahdollistaa viranomaisille legitimitetin kriisitilanteissa toimia mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

Lainaus B5:

“Putting citizens at the core of preparedness – Preparedness can only be successful with the active participation of citizens.” (Safer together, s. 14)

Lainaus B6:

“Ultimately, citizens’ awareness, ability, and readiness to act to respond to a disaster or adversity are the bedrock of the EU’s preparedness.” (Safer together, s. 71)

Sekä *Safer together*-raportti, että Yhteiskunnan turvallisuusstrategia nostavat yksilön keskeiseksi toimijaksi kokonaisturvallisuuden ja varautumisen edellyttäjänä. Niinistön raportti näkee kansalaisten valmistautumisen ja toimintakyvyn ylläpitämisen EU:n varautumisen perustana. Näin tekee myös YTS, jonka mukaan kansalaisten toimintakyvyn varmistaminen kriisitilanteissa on niin ikään koko yhteiskunnan kriisinkestävyyden perusta (lainaus B7). Molemmat raportit kokevat kansalaisten koulutuksen ja etenkin medialukutaidon avaintekijänä parantaa kansalaisten kriisinkestävyyttä. Sekä suomalaisten, että laajemmin eurooppalaisten kansalaisten halu osallistua varautumiseen korostuu. Suomen mallissa vapaaehtoisen varautumistoiminnan lisäksi mainitaan myös eri velvollisuudet, erityisesti maanpuolustusvelvollisuus, joka osaltaan lisää kansalaisyhteiskunnan varautumista ja tietoisuutta heihin kohdistuvista uhkista. Velvollisuuksia Euroopan unionia kohtaan ei kuitenkaan vastaavasti ole. Varautumisen ja kokonaisturvallisuuden tarkoituksiksi molemmat raportit esittävät juuri kansalaisten hyvinvoinnin takaamisen (lainaus B8 ja B9)

Lainaus B7:

”Yksilöiden toimintakyky sekä tiedot, taidot ja turvallisuutta vahvistava asenne muodostavat yhteiskunnan kriisinkestävyyden perustan. Yleissivistyksen ja medialukutaidon lisäksi taito toimia turvallisesti digitaalisessa ympäristössä on nykyisin tärkeä osa kansalaistaitoja.” (YTS, s. 43)

Lainaus B8:

”The EU as a whole must be able to function under all circumstances to take and implement decisions and actions that protect and ensure citizens’ well-being in times of crisis.” (Safer together, s. 16)

Lainaus B9:

”Yhteiskunnan toimivuuden edellytyksenä ovat toimintakykyiset yksilöt. Toimintakyky muodostuu fyysisestä, psyykkisestä, sosiaalisesta ja eettisestä osa-alueesta. Väestön toimintakyky ja hyvinvointi turvataan ylläpitämällä keskeiset peruspalvelut.” (YTS, s. 22)

Luottamuksen kehittäminen eri sektoreiden välillä on keskeinen ajatus läpi Niinistön raportin. Luottamusta esitetään parannettavaksi, mutta se nähdään myös edellytyksenä varautumiselle sekä kokonaisturvallisuuden periaatteelle EU:n sisällä. YTS:n voidaan nähdä ottavan luottamus enemmän itsestänselvyytenä, jonakin suomalaisen

yhteiskuntaan sisäänrakennettuna periaatteena (lainaus B10). Lainauksessa B10 esitetäänkin, kuinka strategia pyrkii säilyttämään luottamusta sen kehittämisen sijaan.

Lainaus B10:

”Yksilöiden keskinäinen luottamus sekä luottamus viranomaisiin ja yhteiskuntaan ovat henkisen kriisinkestävyyden keskeisiä tekijöitä. Luottamuksen säilymiseen vaikuttavat olennaisesti viranomaisten, järjestöjen ja muiden yhteisöjen teot ja toiminta sekä niitä tukeva viestintä.” (YTS, s. 23)

Kansainvälinen ulottuvuus voidaan nähdä jonkin asteisena eroavaisuutena raporttien välillä. Kumpikin esittää kansainvälisen yhteistyön tärkeänä osana varautumista ja kokonaisturvallisuutta, mutta YTS painottaa huoltovarmuuden ja elintärkeiden toimintojen suojelemisen olevan viime kädessä omalla vastuullamme (lainaus B11 ja B12). Jossain määrin vastakkaisena näkemyksenä Niinistön raportti painottaa nimenomaan yksin kansallisten toimien riittämättömyyttä ja näkee esimerkiksi yhteismarkkinoiden ylläpitämisen yhtenä elintärkeistä toiminnoista, jotka EU:n tulee säilyttää.

Lainaus B11:

”Kansainvälisistä velvoitteista huolimatta vastuu yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta on aina meillä itsellämme” (YTS, s. 31)

Lainaus B12:

”Kriiseihin varautuminen huoltovarmuustoimin on aina kansallisella vastuulla. Kansainvälinen yhteistyö ja varautuminen täydentävät sitä.” (YTS, s. 22)

4.3 Uhkaympäristön kartoittaminen

Niinistön raportin mukaan EU kohtaa uuden todellisuuden koskien sitä kohtaavia uhkia. Koronapandemia osoitti, että unioni ei ollut varautunut kyseisen mittakaavan kriiseihin, joihin tulee nyt keskittyä. Uusi todellisuus tarkoittaa pidentyneiden kriisien ja shokkien aikakautta, jotka uhkaavat turvallisuutta, ekosysteemejä, taloutta, terveyttä, sekä toimitusketjuja. Unionin on voitava rakentaa ymmärrystä uhkakuvista pohjautuen erityisesti aikaisempiin kriiseihin, kuten Venäjän hyökkäykseen sekä koronapandemiaan. (lainaus C1)

Lainaus C1:

“The EU is experiencing a prolonged period of major disasters and shocks to our security, ecosystems, economy, health, and supply chains. Stronger preparedness must build on the already existing broad foundations and be guided by analyses of the Union’s performance during the most challenging crises of the past years.” (Safer together, s. 31)

Raportti erittelee erityisesti kappaleessa 1 konkreettiset uhkat, joita vastaan unionin on varautumistyönsä kohdistettava. Sääntöihin perustuvan kansainvälisen järjestelmän murentuminen nähdään johtuvan erityisesti Kiinan kasvaneesta sotilaallisesta voimasta, sekä Venäjän kohdistamasta aggressiosta maan lähialueille (lainaus C2). Uhkana nähdään myös edellä mainittujen maiden lähentyminen esimerkiksi arktisella alueella sekä sotilasyhteistyössä (lainaus C3). Venäjän toimet nähdään kansainvälistä järjestelmää niin perustavanlaatuisesti muuttavana tekijänä, minkä vuoksi sodan päättävä ratkaisu ei tarkoita enää paluuta vanhaan maailmanjärjestykseen (status quo ante bellum) (lainaus C4). Myös Yhdysvaltojen toimet ja kasvanut läsnäolo Itä-Aasiassa voivat rohkaista Venäjää testaamaan Naton puolustuskykyä ja kohdistamaan aggressiota Nato-maata kohtaan (lainaus C5). Ympäristöuhkien nähdään kohdistuvan epätasapainoisesti eri alueille, mikä voi lisätä hallitsematonta maahanmuuttoa ja epävakautta unionin lähialueilla. Nämä muualla tapahtuvien kriisien kerrannaisvaikutukset nähdään myös uhkana Euroopassa, etenkin Kiinan ja Venäjän kasvanut kulutus sotilaalliseen kalustoon. Myös uuden pandemian mahdollisuutta ei suljeta pois. Aikaisemmat kriisit ovat myös osoittaneet, että unionin toimitusketjut eivät ole riittävän kriisinkestäviä.

Lainaus C2:

“The rules-based global order is fragmenting, narrowing the basis for effective multilateral cooperation to address transnational challenges through global institutions.” (Safer together, s. 16)

Lainaus C3:

“In the coming decade, this may also extend to growing competition over food, land, water and habitable spaces, which appears to be taken into account by actors such as China and Russia – and may become a key factor in the long-term development of their deepening partnership.” (Safer together, s. 35)

Lainaus C4:

”Russia’s revisionist and imperialistic ambitions, illegally annexing territory from its neighbours and positioning itself into a long-lasting ideological confrontation with the West, mean that the war cannot be resolved in a way that would turn the clock back to a status quo ante bellum.” (Safer together, s. 37)

Lainaus C5:

”A scenario in which the US must commit more forces to East Asia due to rising tensions with China may trigger opportunistic behaviour from Russia vis-à-vis NATO directly. Experts warn that a deeply hostile and fully rearmed Russia could be tempted to challenge and test NATO’s security and deterrence posture.” (Safer together, s. 39)

Yllä mainittujen uhkakuvien taustalla nähdään lukuisia makrotason muutoksia, jotka yhdessä lisäävät sektoreita leikkaavien kriisien ja shokkien mahdollisuutta. Näitä ovat geopoliittiset muutokset, ilmastonmuutos, sekä teknologinen kehitys. Geopoliittisten muutosten taustalla nähdään lisääntynyt terrorismi sekä Venäjän tukemat puolisolitaalliset joukot, joiden vaikutukset korostuvat erityisesti unionia ympäröivän epävakauden kaaren (arc of instability) alueella, tehden Euroopan sijainnista epävakaan (lainaus C6). Tämän vuoksi unionin tehtävänä on minimoida ulkopuoliset riippuvuudet koskien erityisesti kriittistä infrastruktuuria ja elintärkeitä tarvikkeita (lainaus C7).

Lainaus C6:

”The EU is significantly exposed to its external environment, given its geographical location and its high reliance on external trade for goods and resources, such as energy. It is also surrounded by growing instability and conflict in its direct neighbourhood from East to South, often with active interference by Russia and other external actors.” (Safer together, s. 40)

Lainaus C7:

”In particular in view of geopolitical confrontations, the EU needs to be more resilient and to minimise external dependencies in critical sectors that are vital for society in crisis situations.” (Safer together, s. 44)

Ilmastonmuutoksen ja ympäristöuhkien nähdään kohtelevan kansoja eriarvoisesti ja lisäävän merkittäviä terveysuhkia. Uusien jääreittien avautuminen ilmaston lämpenemisen vuoksi lisää Venäjän ja Kiinan läsnäoloa arktisilla alueilla. Muuttuva ympäristö voi myös johtaa lisääntyneeseen riippuvuuteen muun maailman resursseista. (lainaus C8)

Lainaus C8:

“Moreover, without meaningful action to slow down or reverse the loss of Europe’s climate and ecological niche, the EU may end up developing new dependencies for a range of foundational resources. Shortages in these areas may become an acute deficiency at times of geopolitical confrontations. Ecological change and resource scarcity at the global level is also likely to spark international crises and spill-over to the EU.” (Safer together, s. 49)

Lisääntyneellä riippuvuudella teknologisiin alustoihin nähdään olevan mahdollisia vaikutuksia disinformaation lisääntymiseen. Niiden kautta konkretisoituvat hybridiuhkat voivat keskittyä kriittiseen infrastruktuuriin ja rahoituspalveluihin, sekä välineellistettyyn maahanmuuttoon. Niin ikään tekoälypalveluiden nähdään tuovan mukanaan sekä mahdollisuuksia että ongelmia. EU:n talouden nähdään myös olevan riippuvaisempi kansainvälisistä markkinoista, kuin esimerkiksi USA:n tai Kiinan.

Merkittävä eroavaisuus Suomen strategian ja Niinistön raportin välillä on Venäjän asettaman uhkan näkyminen raporteissa. Suomen strategiassa ei mainita Venäjää suoraan uhkien lähteenä kertaakaan. Strategia kuitenkin esittää, että Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan voidaan ammentaa oppeja ja toimia mahdollisimman tarkan tilannekuvan saamiseksi. Sen sijaan Niinistön raportissa Venäjä mainitaan uhkien mahdollisena lähteenä tai siihen liitettävänä asiana yhteensä 113 kertaa, joka korostaa raportin näkemystä vallitsevasta uhkaympäristöstä. Venäjä myös esitetään suoraan unioniin kohdistuvan sotilaallisen aggression uhkatekijänä (lainaus C9). Niin ikään Kiina mainitaan Niinistön raportissa 35 kertaa, Suomen strategiassa ei kertaakaan. Aiheen uupuminen Suomen strategiasta voi olla strateginen valinta, kuten myös Niinistön raportissa Venäjän uhkan toistaminen.

Lainaus C9:

“The threat of war posed by Russia to European security forces us to address this as a centrepiece of our preparedness, without undermining the work to prepare for other major threats.” (Safer together, s. 7)

Suomen strategian uhkaympäristö tiedostaa Niinistön raportin lailla globalisaation mahdollisuudet, sekä uhkat. Erityisesti korostetaan ylikansallisten toimitusketjujen katkeamista, kuten EU-raportissakin. Kuten edellä on todettu, näkee Suomen strategia

huoltovarmuuden takaamisen olevan viime kädessä maan kansallisella vastuulla. Tämän voidaan nähdä edellyttävän omavaraisuutta ja toimitusketjujen toimiessa varastojen täydentämistä.

Suomen mallin uhka-arvio perustuu vuosittain julkaistavaan kansalliseen riskiarvioon. Niinistö ei kuitenkaan ehdota EU:lle erillistä riski- tai uhka-arviota. Sen sijaan raportti pyrkii esittämään niitä kokonaisvaltaisia uhkia, joita unioni kohtaa. Näihin uhkiin pyritään raportin pohjalta luomaan mahdollisimman tehokkaita keinoja, joilla varautua. Suomen strategia myös korostaa kriisien ja uhkien alueellisia vaikutuksia, jolloin ne vaativat myös alueellisia toimenpiteitä. Niinistö sen sijaan näkee uhkien ja kriisien alueellisuudesta huolimatta varautumisen olevan koko unionin toimi, ei niinkään yksittäisen jäsenvaltion tai vielä pienemmän maantieteellisen alueen vastuulla. Niinistön raportin voidaan nähdä painottavan erityisesti geopoliittisia uhkia ja sitä, kuinka EU:n sijainti ja sen lähialueilla tapahtuvat muutokset sekä epävakaas vaikuttavat myös unionin sisällä.

4.4 Horisontaali toimintaperiaate

Niinistön EU-raportin keskeisenä pyrkimyksenä on sisällyttää varautumisen periaate kaikkeen suunnitteluun jokaiselle sektorille. Muuttuva turvallisuusympäristö edellyttää myös sektoreita toimimaan läheisemmin ja tehokkaammin yhdessä, koskien erityisesti sotilaallista ja yksityistä sektoria. Siiloutumista tulee välttää ja toimialakohtaista varautumissuunnittelua kehittää entistä kokonaisvaltaisemmaksi sektoreiden yhteiseksi varautumissuunnitteluksi. (Lainaus D1) Unionia kohtaavia uhkia ja niiden vaikutuksia on tarkasteltava kaikkien sektoreiden osalta, eikä vain keskittyä yksittäisiin sektoreihin. Raportissa korostetaan ymmärrystä siihen, kuinka tärkeää yksityisen sektorin toiminta ja sen tuottamat palvelut ja tuotteet ovat kriisin sattuessa. Mikäli myös yksityisen sektorin toimijat eivät ole varautuneet kriisiin riittävästi, voi se aiheuttaa merkittävää haittaa myös koko unionin kriisinsietokyvylle. Näin ollen EU:n on osoitettava tukensa yksityisen sektorin resilienssille sekä varautumiselle, jota varten on jo direktiivejä sekä pyrkimyksiä. (Lainaus D2)

Lainaus D1:

”To meet the demands of the most severe threats, we need to strengthen our ability to cooperate across silos, to reinforce cooperation between different operational authorities, and streamline unnecessarily complex structures.”
(Safer together, s. 14)

Lainaus D2:

”Past crises have clearly demonstrated that the private sector’s preparedness and resilience is vital to ensuring the continuity of vital governmental and societal functions. Private businesses, as well as public enterprises including State-owned companies, provide essential goods and services. These include energy, transport, food, water supply and wastewater disposal, and medical supplies that are critical, including in times of crisis.” (Safer together, s. 86)

Raportti myös osoittaa, kuinka yksityinen sektori on halukas yhteistyöhön julkisen sektorin kanssa, mutta yhteistyössä nähdään vielä ongelmia (lainaus D3). Ongelmiksi nähdään riittämätön koordinaatio ja kommunikaatio eri toimijoiden välillä, sekä erityisesti kommunikaatiolle tarkoitetun kanavan puute. Säännöstelyä pidetään myös liian jäykkänä ja joidenkin näkemysten mukaan kaikkia olennaisia sektoreita ei ole huomioitu varautumissuunnittelussa. Julkisia hankintoja koskevat säännöt ovat liian monimutkaisia, eikä niissä oteta huomioon sisäänrakennettua tarvetta varautumiselle. Tämä sektoreiden välinen yhteistyö edellyttää raporttien mukaan yhtymäkohtien tunnistamista ja sitä, miten eri uhkat voivat vaikuttaa useampiin sektoreihin samaan aikaan.

Lainaus D3:

”Stakeholder dialogues have shown that private and public sector companies in critical sectors, including energy, food, water, pharmaceuticals, chemicals, digital, defence, and others are keen to explore improved cooperation with public authorities.” (Safer together, s. 88)

Tiedon jakamisen periaate ja kommunikaation lisääminen, sekä näille osoitettujen kanavien rakentaminen nähdään keskeisenä horisontaalin toimintaperiaatteen implementoinnissa unionin varautumistoimintaan. Tilannetieto tulisi maksimoida luomalla tietopooli, joka edellyttää osaltaan luottamukseen perustuvan tiedonjakamisen periaatetta. (Lainaus D4) Jäsenmaita odotetaan myös jakamaan tietoaan mahdollisista heikkouksistaan, jotka voisivat uhata unionia, mutta joita vastaan se voisi myös toimia. Erityisesti sotilaallisen ja siviilisektorin välistä kommunikaatiota on kehitettävä, jotta kriiseihin pystytään vastaamaan tehokkaammin. Parantunut kommunikaatio edesauttaa myös järjestelmien monikäyttöisyyden (dual-use) lisäämistä (lainaus D4). Kansalaiset myös odottavat EU:n viestivän heille suoraan (lainaus D6). Kuten osiossa 4.2 esitetään, on luottamuksen lisääminen eri toimijoiden välillä Niinistön raportin toimintaehdotusten

keskiössä. Viestinnän ja tiedon jakamisen tulee olla luottamukseen perustuvaa, niin eri sektoreiden kuin jäsenmaidenkin välillä.

Lainaus D4:

”Link situational analysis and intelligence assessments more closely with EU-level preparedness and decision-making processes. In particular, this would require strengthening the pooling of information gathered by different sectoral situational awareness capabilities.” (Safer together, s. 18)

Lainaus D5:

”To enhance civil-military cooperation and facilitate a genuinely ‘whole-of-government’ response, the EU and Member States should also allow for its interoperability with systems used in the defence domain.” (Safer together, s. 69)

Lainaus D6:

”According to a recent Flash Eurobarometer, 79% of EU citizens agreed that, in addition to communication by national authorities, the EU should play a more active role in providing timely information and guidance to citizens in a major crisis.” (Safer together, s. 81)

Raportti esittää lukuisia ongelmia horisontaalin toimintaperiaatteen sisällyttämisessä kaikkeen unionin toimintaan, erityisesti varautumista koskeviin toimiin. Yleisesti varautumista ja puolustuspoliittisia asioita pidetään sisäpoliittisina sekä aiheeltaan herkkinä. Eri maat ovat myös hyvin eri tahtiin varautuneita. Hyvin varautuneet maat jatkavat usein oman varautumisensa kehittämistä, eivätkä ne ole liioin kiinnostuneita osaamisensa ja resurssiensa jakamisesta. (Lainaus D7) EU:lla ei myöskään ole ajantasaista tietoa vallitsevista toimitusketjuista, eikä jäsenmaiden julkisten ja yksityisten toimijoiden varastotilanteista. Tämä hankaloittaa EU-tason koordinoitua varautumisessa ja varastoinnissa merkittävästi. Myös EU:n instituutioiden välinen heikko luottamus ja tiedonjako nostetaan ongelmakohdaksi, sillä luottamus on Niinistön mukaan tärkein edellytys unionin koordinoitun lähestymistavan kehittämiseksi erityisesti varastoinnin ja toimitusketjujen varmistamisen osalta.

Lainaus D7:

”Levels of preparedness in terms of strategic stocks vary significantly across the Union. On the one hand, this creates disincentives for Member States with already sufficient levels of stockpiles to enter into an EU-wide regime. On the

other, Member States without such stocks would face additional costs in adjusting to an EU-wide regime. In general, Member States have been reluctant to share relevant data and information.” (Safer together, s. 91)

On myös osoitettu, että yksityisen sektorin ajantasaisen tiedon saanti kriisitilanteissa on vajavaista. EU:n tulisi esittää toimia kehittää tiedon turvallista jakamista toimijoiden välillä, sekä standardisoida unionin sisäiset protokollat. Tässä voidaan ottaa raportin mukaan oppia koronapandemian aikaisesta, jossain määrin onnistuneesta kommunikaatiosta sektoreiden välillä. Myös EU:n pirstaloitunut budjetointi ei tällä hetkellä mahdollista resurssien tehokkainta käyttöä, sillä nykyinen toimintamalli voi aiheuttaa useita, jopa päällekkäisiä projekteja, jolloin ei pystytä saavuttamaan budjetoinnin täyttä potentiaalia.

Raportti ehdottaa konkreettisia toimia horisontaalin toimintaperiaatteen implementoimiseksi unionin sisällä. Ensimmäiseksi ehdotetaan sellaisen kriisikeskuksen perustamista, joka koordinoisi sektoreidenvälistä kommunikaatiota. Keskus toimisi yhdessä yksittäisten jäsenmaiden kriisikeskusten kanssa ja unionin yhteisen keskuksen tulisi kunnioittaa ja huomioida jokaisen sektorin omat erityispiirteet, sekä jäsenmaiden ja unionin toimivalta kullakin alueella. (Lainaus D8) Raportti ehdottaa myös harjoittelukulttuurin kehittämistä, joka tapahtuisi niin sektoreiden sisällä, kuin niiden välillä. Mahdollisuudeksi esitetään myös kurssi, joka keskittyisi kriisinhallintaan, puolustukseen sekä turvallisuuteen. Tämä toisi toimijoita yhteen josta esimerkkinä annetaan suomalaisen mallin mukaiset maanpuolustuskurssit. (Lainaus D9) Keskeisenä ehdotuksena on myös yksityisen sektorin konkreettinen hyödyntäminen julkisten policyjen suunnittelussa, jotta yksityisten toimijoiden tarpeet voidaan paremmin ottaa huomioon varautumissuunnittelussa (lainaus D10).

Lainaus D8:

”Develop a central operational crisis ‘hub’ within the Commission to facilitate cross-sectoral coordination and situational awareness. This should build firmly on the existing Emergency Response Coordination Centre (ERCC), acting as a platform to connect relevant sectoral crisis management arrangements at the EU level.” (Safer together, s. 66)

Lainaus D9:

”Set up regular cross-sectoral EU training courses on security, defence, and crisis management to further reinforce mutual trust and promote a common European security, safety and preparedness culture.” (Safer together, s. 70)

Lainaus D10:

”To strengthen the preparedness and readiness of EU businesses, it could be valuable to integrate private sector expertise more systematically into public planning, for example at an earlier stage in the development process of preparedness policies and emergency preparedness plans.” (Safer together, s. 96)

Raportin keskeinen nosto on vaatimus unionia kohtaan saada aikaan kulttuurista muutosta, jolla sotilaallinen sektori pystyy jatkossa hyödyntämään myös siviilisektorin osaamista ja järjestelmien monikäyttöisyyden potentiaalia. Sotilassektoria ei pidä pitää irrallaan siviilisektorin potentiaalista rahoituksen ja innovaatioiden osalta. Niin ikään luottamuksen lisääminen eri toimijoiden ja sektoreiden välillä nähdään edellytykseksi tehokkaalle ja kaikki osa-alueet kattavalle varautumiselle.

Horisontaalin toimintaperiaatteen malli on mitä ilmeisemmin saanut vaikutteita yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (YTS). Suomen malli painottaa sektoreiden välistä yhteistoimintaa ja sen tärkeyttä kokonaisvaltaisen turvallisuuden ja varautumisen saavuttamiseksi. Siiloutumisen välttäminen, eli liiallisiin sektorikohtaisiin toimintamalleihin ja periaatteisiin jämähtäminen, on molempien raporttien keskiössä. Kokonaiskuvan saaminen ja sen hallinta on elintärkeää mahdollisimman tehokkaan varautumisen kannalta. Suomen raportin voidaan nähdä korostavan jossain määrin enemmän ruohonjuuritason toimintaa. Tämän toki mainitsee myös Niinistön raportti, mutta vähemmässä määrin. EU-tasolla nähdään tärkeänä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja järjestöjen tärkeys esimerkiksi tiedon levittämisen ja koulutuksen saralla. Tiedon oikea-aikainen ja luotettava jakaminen nähdään molemmissa malleissa keskeisenä. Se, miten luottamusta rakennetaan, jää Niinistön raportissa hieman auki. Kuten aikaisemmin on osoitettu, voidaan Suomen mallin nähdä ottavan luottamuksen yhteiskunnassa jopa itsestäänselvyytenä. Niinistön EU-raportti sen sijaan painottaa luottamuksen tärkeyttä sektoreiden väliselle toiminnalle. Myös edellä osoitettu yksityisen sektorin osaamisen hyödyntäminen julkisten policyjen suunnittelussa esiintyy yhteiskunnan turvallisuusstrategian suunnittelussa, johon eri yhteiskunnan toimijat ja

järjestöt antoivat kommenttinsa turvallisuuskomitean työlle strategian muotoutuessa. Voidaan siis melko selvästi todeta EU:n raportin ottaneen mallia suomalaisesta yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta pyrkimyksessään viedä mallia koko unionin alueelle.

4.5 Demokratia

Yllä eriteltyjen koodien lisäksi tarkoituksena on tutkia toisen tutkimuskysymyksen mukaisesti Niinistön raportin esittämiä mahdollisia vaikutuksia demokratian toteutumiseen ja vahvistumiseen, sekä sen mahdolliseen heikentymiseen. Tämä osio ei ota kantaa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa eriteltyihin koodeihin, vaan tutkii turvallisuuden demokraattisia ulottuvuuksia kuten luvussa 2.5 on esitetty, sekä mahdollisia yleisempiä vaikutuksia demokratiaan. Alkuun on hyvä mainita Niinistön raportin pysyttelevän pitkälti objektiivisena ja melko vähän kantaa ottavana koskien demokraattisia vaikutuksia. EU:n arvot, mukaan lukien demokratia, nostetaan esiin ja esitetään suojelemisen arvoisena läpi raportin.

Etsittäessä *Safer Together*-raportista englanninkielistä vastinetta sanalle demokratia (democracy, democratic), löytyy yhteensä 21 tulosta. Erityisesti demokratiaan viitataan suojelemisen arvoisena asiana, joka on myös osa unionin omia arvoja. Sanaan viitatessa pohditaan myös sitä, kuinka demokratiaa voidaan suojella ja mitä keinoja sen suojeeluun voidaan käyttää. Toiseksi demokratiaan viitataan mahdollisina toimina, jotka pyrkivät heikentämään sitä. Tämä tapahtuu raportin mukaan erityisesti jonkin antidemokraattisen toimijan, kuten vihamielisen valtion toimesta. Näiden toimijoiden pyrkimyksenä on usein levittää antidemokraattisia asenteita ja heikentää unionin yhtenäisyyttä vaikuttamalla sen arvoihin.

Mielenkiintoista demokratiaa tietoisesti heikentävien toimien ja toimijoiden lisäksi on Niinistön raportin esittämien toimien mahdolliset piilevät vaikutukset demokratian toteutumiseen ja ylläpitoon. Kuten tämän tutkimuksen alussa on osoitettu, ei raportti ehdota radikaaleja toimia, jotka demokratiaa tarkasteltaessa merkittävästi sitä heikentäisivät. Pyrin kuitenkin esittämään joitain toimia, joilla voi olla mahdollisia demokratiaa heikentäviä, sekä sitä lisääviä vaikutuksia raportin kirjoittajien sitä mahdollisesti korostamatta.

Demokratian potentiaalinen heikentyminen

Demokratiaa mahdollisesti heikentävät toimet keskittyvät erityisesti klassisen turvallisuuskäsityksen ja Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteorian mukaisiin poikkeustoimiin, joilla lainsäädäntöön voidaan tehdä muutoksia hätätilanteissa. Tästä esimerkkinä voidaan antaa Suomen hallituksen julistamat poikkeustoimet koronapandemian aikaan. Tämän lisäksi demokratiaa heikentäväksi toimeksi voidaan nähdä jäsenmaiden reviirille astuminen unionin toimivaltaa laajentamalla ja näin ollen jäsenmaiden päätäntävaltaa kaventamalla. Näiden lisäksi voidaan arvioida kriisien mahdollisia vaikutuksia demokratiaan sekä vihamielisten toimijoiden pyrkimyksiä heikentää EU:n sisäistä demokratiaa. Viimeiseksi mainittua ei kuitenkaan voida esittää EU:n ja raportin toiminnan myötä tapahtuvana demokratian heikentymisenä.

Poikkeukselliset toimet sekä lievennykset lainsäädäntöön hätätilanteissa voidaan nähdä demokratiaa mahdollisesti heikentävänä toimenä. Niinistön raportissa mainitaan, kuinka väliaikaiset lievennykset yksityiselle sektorille voivat mahdollistaa niiden paremman ja tehokkaamman toiminnan kriisitilanteissa (Lainaus E1). Lainsäädännön helpottamisen voidaan nähdä myös tehostavan yksityisen ja julkisen sektorin yhteistoimintaa kriiseissä (Lainaus E2). Niin ikään raportti ehdottaa mahdollisuutta hyväksyä heikompia tuotestandardeja yksityiselle sektorille (Lainaus E3). Raportti myös korostaa varautumisstrategian mukaisia organisaatiollisia sekä laillisia muutoksia, joiden tulee tapahtua sopimusten puitteissa ja vain tilanteen sitä vaatiessa (Lainaus E4). Huomionarvoista on kuitenkin se, että lainaukset kyllä korostavat poikkeustoimien toteuttamista sopimusten mukaan, mutta eivät sen enempää esitä muutosten vaikutuksia unionin ja jäsenmaiden väliseen suhteeseen tai mahdollisiin demokraattisiin heikennyksiin.

Lainaus E1:

”Consider targeted and temporary flexibility measures and emergency provisions in legislation to better enable the private sector as a preparedness and crisis response actor.” (Safer Together, s. 21)

Lainaus E2:

”Further developing emergency provisions and derogations in relevant product and other legislation to temporarily suspend clearly specified

regulatory requirements during emergencies to facilitate rapid and effective response and meet emergency needs.” (Safer Together, s. 94)

Lainaus E3:

”For instance, building on this screening, the EU and Member States could then reflect on the need to introduce provisions for lowering – on a case-by-case basis – product quality standards in crisis situations.” (Safer Together, s. 94)

Lainaus E4:

”To ensure that the EU can rise to the challenge under any circumstance, the future Preparedness Union Strategy should propose organisational and legal changes where needed, in line with the Treaties.” (Safer Together, s. 58)

Joidenkin toimien, kuten unionin oman kriisikeskuksen perustamisen voidaan nähdä osaltaan astuvan jäsenmaiden varpaille. Raportissa toki mainitaan, että kyseessä olevien rakenteiden kehittämisen tulee huomioida täysin sekä jäsenmaiden, että unionin toimivalta kullakin alueella (Lainaus E5). Osittainen päätäntävällän siirtäminen unionille voi kuitenkin heikentää kansallista päätäntävällän ja näyttäytyä kansalaisten silmissä asioiden lipumiselta pois heidän vaikutuspiiristään.

Lainaus E5:

”The development of such enhanced structures should fully respect the specificities of different sectorial responses, as well as the competences of the Member States and the Union in this field.” (Safer Together, s. 66)

Raportti esittää myös tietoisia toimia, joilla vihamieliset tahot pystyvät heikentämään demokratiaa unionin sisällä. Esimerkkinä mainitaan demokraattinen taantuminen (democratic backsliding) sekä unionin sisällä, että muualla maailmassa. Siihen nähdään kuuluvan vihamielisten valtioiden pyrkimykset vaikuttaa jäsenmaiden poliittiseen ilmapiiriin esimerkiksi propagandan muodossa. (Lainaus E6) Mielenkiintoisena voidaan pitää sitä, ettei raportti nosta mitään tiettyä unionin aluetta tai maata esiin mainitessaan taantumisesta tai maista, joihin toiminta erityisesti kohdistuu. Sen sijaan raportti esittää toiminnan tapahtuvan usein kiinalais- tai venäläismielisten toimijoiden taholta. Raportin voidaan tämän vuoksi nähdä välttelevän liiallista sormen osoittamista maihin, joissa vallassa ovat jo entuudestaan EU-kriittiset liikkeet. Alankomaalaisen International Centre

for Counter-Terrorism (ICCT) ajatushautomon artikkelin mukaan erityisesti Unkarin hallitus ja maan äärioikeistolaiset liikkeet ovat viime vuosina olleet huomattavan venäläisvaikutuksen alaisena (ICCT, 2021). Tästä huolimatta Niinistön raportti ei mainitse Unkaria suoraan kertaakaan.

Lainaus E6:

”Democratic backsliding in many parts of the world, including Europe, is often amplified by pro-Chinese/Russian propaganda that fuels anti-democratic and anti-Western attitudes. This creates the risk of a vicious circle of autocratic powers using propaganda and disinformation to undermine the West and gaining influence for themselves.” (Safer Together, s. 35)

Demokratian potentiaalinen vahvistuminen

Jo raportin alussa todetaan unionin arvojen, mukaan lukien demokratian, ylläpitämisen olevan sitä ohjaava toimi (Lainaus E7). Tämän toteutuminen, erityisesti edellisessä kohdassa esitettyjen seikkojen kautta, edellyttää täysin oman tutkimuksensa. Niinistön raportin voidaan nähdä korostavan joidenkin unionin toimien myös vahvistavan demokratiaa. Raportti nostaa esiin medialukutaidon lisäämisen, joka pyrkii osaltaan lisäämään luottamusta demokraattiseen järjestelmään sekä vähentämään disinformaation leviämistä (Lainaus E8). Raportti näkee medialukutaidon lisäämisen unionin, sen jäsenmaiden sekä mediayhtiöiden ja sosiaalisen median alustojen yhteisenä vastuuna.

Lainaus E7:

”A key underlying question that has guided the preparation of this report is how to protect our values without undermining them in the process.” (Safer together, s. 5)

Lainaus E8:

”Education and media literacy for democratic resilience - Media literacy is crucial for navigating the news environment and making informed decisions online and offline.” (Safer together, s. 74)

Unioni on myös ottanut jo joitain konkreettisia askeleita demokratian ja sen arvojen puolustamiseksi. European Democracy Action Plan on tarkoitettu rakentamaan demokraattista resilienssiä jäsenmaiden sisällä. Ohjelma on pyrkinyt kannustamaan vapaisiin ja reiluihin vaaleihin, lisäämään median vapautta sekä taistelemaan

disinformaatiota vastaan. Digital Service Act on asetettu velvoittamaan verkkoalustoja estämään disinformaatiota. European Media Freedom Act pyrkii osaltaan lisäämään median monimuotoisuutta, kun taas European Democracy Shield pyrkii toimimaan vihamielisiä toimijoita älykkäämmin tunnistamalla ennalta disinformaatiokampanjoita sekä muuta häirintää.

Myös unionin toimintatavat pyrkivät kunnioittamaan demokratian toteutumista jäsenmaissa, sekä niiden ja unionin välillä. Kaiken toiminnan tulee olla EU:n arvojen mukaista ja noudattaa jäsenmaiden ja unionin lakeja, sekä kansainvälisiä sitoumuksia (Lainaus E9). Tämän pyrkimyksenä on osoittaa uhkaaville toimijoille unionin vahvuus ja kyky puolustautua (Lainaus E10).

Lainaus E9:

“The EU does not and cannot respond to hybrid campaigns in ways that would not be in full compliance with national, EU and international law, as well as our European values.” (Safer Together, s. 109)

Lainaus E10:

“In doing so, we can show threat actors that openness, democratic scrutiny, pluralistic media and the rule of law are strong assets that we can use to our advantage against their malicious intents.” (Safer Together, s. 109)

5 Keskustelu ja johtopäätökset

Niinistön EU-raportin voidaan nähdä saaneen vaikutuksia suomalaisesta kokonaisturvallisuuden mallista, mutta yhteyttä raporttien välillä ei voida kuitenkaan pitää täysin suoraviivaisena. Erityisesti suomalaisen kokonaisturvallisuusmallin vaikutuksia on nähtävissä Niinistön raportin esittämässä horisontaalin toimintaperiaatteen konseptissa, jonka mukaisia ehdotuksia on raportissa paljon. Keskeisenä nostona Niinistön raportista voidaan myös esittää se, kuinka unionilla ei toistaiseksi ole koko järjestelmää sekä sen instituutioita kattavaa varautumissuunnitelmaa. Tämän tärkeyttä Niinistö pyrkii unionille ja sen jäsenmaille osaltaan painottamaan, jotta tulevaisuuden kriiseihin pystytään varautumaan tehokkaammin. Osaltaan suomalaisen mallin erityisyys ja näin ollen joidenkin sen osa-alueiden esiintymättömyys Niinistön EU-raportissa voi johtua Valtosen ja Brandersin (2021. s. 92–93) esittämästä mallin ainutkertaisuudesta. Tämän lisäksi Aaltolan ja Juntusen (2018. s. 25–26) esittämät geopolittiset realiteetit ovat vaikuttaneet vahvasti suomalaisen mallin kehitykseen ja siihen, miten kokonaisturvallisuus nähdään Suomessa tänä päivänä. Juuri näiden syiden vuoksi mallin voidaan nähdä toimivan juuri Suomessa ja sen soveltaminen laajemmalla turvallisuusareenalla voidaan nähdä haasteellisena.

Toisen tutkimuskysymyksen mukaista demokratian vahvistumista ja heikentymistä on nähtävissä puolin ja toisin. Raportti nostaa esiin jo olemassa olevia konkreettisia rakenteita, jotka pyrkivät lisäämään demokratian toteutumista käytännössä, sekä unionin arvojen mukaisena konseptina. Nämä toimet ovat raportin tiedostamia asioita, jotka eivät niinkään vastaa toiseen tutkimuskysymykseen. Mielenkiintoista on erityisesti se, kuinka poikkeustoimilla voidaan oikeuttaa demokratian mahdollista heikentämistä sitä kuitenkaan suoraan mainitsematta. Lainsäädännön helpottaminen ja alempien tuotestandardien hyväksyminen voivat luoda kuvaa vallan valumisesta pois jäsenvaltioilta, minkä kansalaiset voivat nähdä demokratian heikentymisenä. Aradaun (2004, s. 91) huolena on erityisesti ollut poikkeustoimien normalisoituminen ja epädemokraattisten toimintatapojen integroituminen demokraattiseen päätöksentekoon. Se, ovatko poikkeustoimet ja lainsäädännölliset lievennykset aidosti väliaikaisia kriisitilanteissa, jää avoimeksi ja jatkotutkimuksen arvoiseksi. Floydin mukaan turvallistamista voidaan moraalisesti oikeuttaa, mikäli toimien vaikutukset ovat pienempiä kuin esitetyn uhkan mahdollisesti aiheuttamat seuraukset (Floyd et al., 2022. s. 248–251). Näin ollen

lisätutkimuksen arvoista olisi myös poikkeustoimien moraalisen oikeuttamisen tarkastelu, jossa Niinistön ehdottamia toimia vertailtaisiin uhkien luomiin mahdollisiin vaikutuksiin.

Tutkimuksen keskeisenä löytönä voidaan osoittaa unionin puutteellisuus omata selkeä käsitys sen tärkeimmistä yhteiskunnallisista ja hallinnollisista tehtävistä sekä pohjoismaisen yhteiskunnallisen turvallisuuden mallin mukaisista toimijoista. Suomen raportissa nämä määritellään tarkasti (Valtioneuvosto, 2025. Osa 1, luvut 2 & 5) ja niiden suojeluun esitetään selkeät toimet, johon Niinistön raportti nyt pyrkii. Näin ollen kyseinen määrittely voidaan nähdä selkeänä vaikutteena Suomen strategiasta Niinistön raporttiin. Myös luottamuksen painottaminen nähdään edellytyksenä Suomen mallin toteutumiselle, joten myös Niinistö pyrkii painottamaan luottamuksen lisäämistä instituutioiden ja jäsenmaiden välillä.

Jonkinasteisena eroavaisuutena voidaan nähdä kansainvälisen yhteistyön merkitys eri raporteille. Niinistön EU-raportti painottaa jäsenmaiden ja EU:n eri instituutioiden yhteistyötä ja sitä edellytyksenä tehokkaaseen ja toimivaan varautumiseen hyvin erilaisia kriisejä kohtaan. Tätä voidaan kuitenkin pitää oletettuna, sillä EU on monikansallinen toimija. Suomen kokonaisturvallisuuden malli tiedostaa kansainvälisen yhteistyön tarpeen, mutta korostaa turvallisuuden olevan viime tilassa maan omissa käsissä. Tämä näkyy erityisesti strategian esittäessä toimia koskien huoltovarmuutta. Niinistön raportin voidaan nähdä jossain määrin sisältävän ymmärryksen pohjoismaisen kokonaisturvallisuustutkimuksen (Rhinard, 2021) uhkien ylijärjallisuudesta. Raportti esittää joidenkin uhkien omaavan ylikansallisia ja -rajallisia vaikutuksia, jolloin yksittäisten maiden voi olla haastava vastata niihin yksin. Suomen kokonaisturvallisuuden malli sen sijaan korostaa yksittäisen maan mahdollisia toimintamahdollisuuksia muuttuvassa maailmassa.

Raportteja yhdistää erityisesti kansalaisten nostaminen varautumistyön keskiöön. Suomen mallin päivitettyssä versiossa korostetaan juuri mahdollisia toimia, joita kansalaiset voivat kokonaisturvallisuuden eteen tehdä. Niin ikään Niinistön raportti esittää kansalaiset keskeisenä toimijana tehokkaassa varautumissuunnittelussa, sekä heidän hyvinvoinnin takaamisen varautumistyön taustalla. Raportissa pyritään esittämään myös konkreettisia keinoja, joilla kansalaisten varautumista pyritään lisäämään, kuten Suomesta tuttu 72 tunnin kotivara.

Sekä Niinistön raportti, että Suomen turvallisuusstrategia pyrkivät kartoittamaan uhkaympäristön mahdollisimman tarkasti. Tämä helpottaa uhkiin varautumista ja mahdollisimman kokonaisvaltaisen puolustautumisen kehittämistä. Merkittävänä erona raporttien välillä on kuitenkin Venäjän nostaminen Niinistön raportin uhkakuvien jonkinasteiseen keskiöön. Suomen raportissa Venäjää ei mainita suorana uhkien lähteenä kertaakaan. Niinistön raportin voidaan siis nähdä esittävän Venäjän jossain määrin uhkaympäristön keskeisenä toimijana, jonka toimet vaikuttavat unionin ympäristöön lähellä ja kaukana. Venäjän, mutta myös Kiinan toimilla nähdään olevan vaikutuksia demokratian toteutumiseen ja sen ylläpitämiseen unionin alueella.

Horisontaalin toimintaperiaatteen sisällyttäminen unionin kaikkeen toimintaan, koskien erityisesti varautumista, on selkeä yhtymäkohta Suomen turvallisuusstrategiaan. Kaikkien unionin eri sektoreiden ja osa-alueiden pitäminen ajan tasalla erityisesti kriisitilanteissa on tehokkaan varautumisen kulmakiviä. Niinistön raportti pyrkii Suomen mallin tavoin välttämään siiloutumista ja pääsemään irti sektorikohtaisista toimintaperiaatteista sekä päällekkäisyyksistä.

Tulevaisuuden tutkimuksen tulisi suunnata katseensa Niinistön ehdottamien toimenpiteiden toteutumiseen, sillä nyt tehty tutkimus analysoi puhetta varautumisesta, ei sen konkreettisesta toteutumisesta. Tämän lisäksi myös tehtyjen toimien riittävyttä olisi mielenkiintoista analysoida. Erityisen mielenkiintoista olisi saada selville ehdotusten ilmentyminen eri toimijoiden varautumissuunnittelussa ja mahdollisen kriisien sattuessa näiden parannusehdotusten osoittaminen riittäviksi tai riittämättömiksi. Tämän lisäksi tulevaisuuden tutkimuskohde voisi olla eri jäsenmaiden varautumissuunnittelun vertailu suomalaiseen malliin. Voidaanko eri malleja yhdistämällä luoda toimintatapa, joka voisi toimia myös ylemmällä EU-tasolla? Myös se, kuinka eri jäsenmaat ottavat vastaan ja mahdollisesti toimeenpaneavat Niinistön antamia ehdotuksia koskien maiden varautumissuunnittelua, olisi mielenkiintoinen tutkimuskohde.

Toisen tutkimuskysymyksen mukainen vaikutus demokratian toteutumiseen ja ylläpitoon on itsessään laajemman tutkimuksen arvoinen aihe, jota myös Sitra (2024) pohtii kannanotossaan ja tulevaisuutta käsittelevissä tutkimusprojekteissaan. Vaikutukset juuri demokratiaan ja sen toteutumiseen kriisitilanteissa ovat itsessään mielenkiintoinen tutkimusaihe. Kuten siis osoitettu, on kokonaisturvallisuuden ja varautumisen saralla paljon tutkittavaa. Aihe on suhteellisen uusi, etenkin kansainvälisellä areenalla, kun puhutaan suomalaisen mallin viemisestä maan rajojen ulkopuolelle.

Tämän tutkimuksen tuloksia arvioidessa on hyvä ottaa huomioon se, että Niinistön raportti on vain joukko ehdotuksia, jotka eivät velvoita jäsenmaita toimintaan. Se ei siis ole joukko direktiivejä tai asetuksia, jotka velvoittaisivat jäsenmaita tai EU:n instituutioita. Raportti on myös vain yksi avaus kehittää unionin varautumistoimintaa, eikä se suoraan viittaa Suomen turvallisuusstrategiaan. Siitä huolimatta voidaan todeta Niinistön saaneen vaikutteita Suomen mallista hänen toimiessaan valtionpäämiehenä 12 vuotta. Myös koodit itse tutkimuksessa pohjautuvat kokonaisuudessaan suomalaiseen kokonaisturvallisuuden malliin, joka sitoo tutkimusta vahvasti suomalaiseen näkökulmaan. Raportti ei myöskään ota kantaa siihen, miten sen esittämät ehdotukset otetaan vastaan unionin eri jäsenmaissa.

Tämän tutkimuksen luotettavuus on pyritty varmistamaan käyttämällä etukäteen rakennettua koodikehystä, joka luo analyysistä läpinäkyvää ja johdonmukaista. Aineisto on myös käyty johdonmukaisesti läpi hyödyntäen samaa menetelmää jokaisella raportin sivulla. Jokainen lainaus on liitetty tähän tutkimukseen muuttamattomana, joten ne eivät edusta tutkijan omia näkemyksiä. Tällöin myös lukija voi itse arvioida niiden pohjalta tehtyjä tulkintoja ja muodostaa niistä omia näkemyksiä.

Lainauksen pohjalta voidaan muodostaa johtopäätöksiä, jotka on perusteltu analyysiosiossa. Toisaalta valitut lainaukset ovat tutkijan mielestä esittäneet jotakin tutkimuksen kannalta huomionarvoista, joten myös jotain on voinut jäädä huomioimatta analyysia tehtäessä. Tämän välttäminen on kuitenkin hankalaa, sillä jokaisen lainauksen sisällyttäminen tutkimukseen ei toisi merkittävää lisäarvoa tulosten kannalta. Tämä tutkimus ei myöskään peittele sitä tosiasiaa, että analyysityöhön on voinut vaikuttaa tutkijan itsensä suomalainen tausta sekä tutkimuksen lähtökohta tarkastella raporttia suomalaisen mallin näkökulmasta. Valitut lainaukset on liitetty analyysiin alkuperäisellä kielellä, jotta niiden kääntäminen suomeksi ei ole päässyt vaikuttamaan sanomaan. Näin lukijalla on mahdollisuus tulkita valitut lainaukset omalla tavallaan, joka osaltaan luo tutkimuksesta läpinäkyvämpää.

Tutkimuksen lopputuloksena ei voida todeta Niinistön EU-raportin jatkavan suoraviivaisesti suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin perimää. Sen voidaan tutkimuksen mukaisesti kuitenkin nähdä jonkin asteisena pyrkimyksenä viedä mallia suuremmalle areenalle, tässä yhteydessä Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden väliseen toimintaan. Euroopan unioni ei kuitenkaan ole Suomi, jonka yhteiskuntaa kuvaa pieni koko ja tasa-arvo, sekä vankka luottamus yhteiskuntaan (Iso-Markku & Helwig, 2024). EU

on 27:n kulttuurisesti, maantieteellisesti ja rakenteellisesti erilaisen valtion muodostama kokonaisuus, jonka sisäisen luottamuksen on todettu rakoilevan.

Tätä tutkimusta voidaan pitää tärkeänä avauksena koskien suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin mahdollisia kansainvälisiä soveltamiskeinoja, sillä kokonaisturvallisuuden kentän tutkimus on ollut vähäistä. Suomen mallin on osoitettu soveltuvan erityisen hyvin juuri Suomeen sen koon, historiallisten tapahtumien sekä kulttuuristen vaikutusten takia. Turvallisuuden käsitteen laajentaminen koskemaan muutakin kuin pelkkää aseistautumista, on viime vuosina herättänyt kiinnostusta kansainvälisesti. Suomen mallia soveltamalla voidaan myös muualla maailmassa oppia kehittämään varautumista ja tekemään turvallisuudesta koko kansakunnan yhteinen asia.

Lähteet

- Aaltola, M. & Juntunen, T. (2018) Nordic model meets resilience – Finnish strategy for societal security. Teoksessa Aaltola, M., Kuznetsov, B., Spruds, A., & Vizdunova, E. (toim.) *Societal security in the Baltic Sea region – Expertise mapping and raising policy relevance*. Latvian institute of international affairs.
- Aaltola, M., Kuznetsov, B., Spruds, A., & Vizdunova, E. (toim.) (2018) *Societal security in the Baltic Sea region – Expertise mapping and raising policy relevance*. Latvian institute of international affairs.
- Aradau, C. (2004) Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation. *Journal of International Relations and Development* 7, 388-413 (2004)
<https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800030>
- Barigazzi, J. & Kayali, L. (15.10.2025) EU to be ‘ready’ for war with Russia by 2030. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/eu-ukraine-russia-ready-for-war-2030/>
- Behnke, A. (2000) ‘The message or the messenger? Reflections on the role of security experts and the securitisation of political issues’. *Cooperation and Conflict* 35(1): 89–105.
- Branders, M. (2016) *Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus*. Tampereen yliopisto, väitöskirja. Tampere University Press.
- Buzan, B. (1983) *People, states and fear – The national security problem in international relations*. Wheatsheaf Books.
- Buzan, B., Waever, O. & de Wilde, J. (1998) *Security – New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.

- Euroopan unioni (2025) *EU:n päämäärät ja arvot*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_fi
- European Commission a. (2024, April 10). Enrico Letta's report on the future of the single market. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/enrico-lettas-report-future-single-market-2024-04-10_en
- European Commission b. (9.9.2024) The Draghi Report on EU Competitiveness. European Commission. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
- European Commission c (3.10.2024). *Sauli Niinistö - Safer together: A path towards a fully prepared Union*. [Comission.europa.eu](https://commission.europa.eu)
- European Commission d. (30.10.2024) *Statement by the President von der Leyen on the presentation of the Niinistö report on strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness*. European Comission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_5601
- European Commission e. (26.3.2025) *EU Preparedness Union Strategy to prevent and react to emerging threats and crises*. (Press release). European Comission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_856
- Floyd, R., Loader, I., Wolfendale, J., De Londras, F., & Roe, P. (2022). The morality of security: A theory of just securitisation. *European Journal of International Security*, 7(2), 248-282. <https://doi.org/10.1017/eis.2022.3>
- Haaparanta, S. (31.10.2024). Niinistön EU:ta ravistelevalla raportilla on kaksi heikkoutta. *MTV Uutiset*
- Hartikainen, J. (27.3.2025). EU alkaa varautua Venäjän uhkaan Niinistön opeilla. *Helsingin Sanomat*, s. A13

- Heinonen V., Mäkelä, R-M., Tähkääpää, O., & Vahti J. (12.12.2024) *Turvallisuus on tulevaisuuskysymys*. Sitra. <https://www.sitra.fi/blogit/turvallisuus-on-tulevaisuuskysymys/>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (25.6.2020) *A Call to Defend Democracy* <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/call-defend-democracy>
- Iso-Markku, T. & Helwig, N. (2024). *Niinistön varautumisraportti EU:lle – Suomen kokonaisturvallisuusmallin opit ja rajoitteet*. Suomen ulkopoliittinen instituutti (FIIA).
- Korhonen, O. (2020) *Kohti yhteistä turvallisuutta? Kokonaisturvallisuus Suomen turvallisuuspolitiikan ja turvallisuuskäsityksen laajentajana*. Turun yliopisto. Pro Gradu -tutkielma.
- Kyyrönen, V. (2014). *Kokonaisturvallisuus EU:ssa - Suomalainen varautumisen malli Euroopan unionin strategiatyössä*. Turvallisuuskomitea.
- Larsson, S., & Rhinard, M. (2021). Introduction: Comparing and conceptualising Nordic societal security. Teoksessa S. Larsson & M. Rhinard (Toim.), *Nordic societal security: Convergence and divergence* (s. 3–21). Routledge.
- Leinonen, S. (2009). *Suomen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen vertailu Ranskan ja Alankomaiden turvallisuus- ja puolustuspoliittisten ratkaisujen kanssa*. Puolustusministeriö.
- Maanpuolustuskorkeakoulu. (2012). *Turvallinen Suomi Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta*. Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Oikeusministeriö (2024) *Lausuntopyyntö luonnoksesta Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi 2024* (YTS 2024). <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=74a2a012-95e7-43b9-b4cd-1811e71d077d>

- Pellas, L. (16.1.2025). Suomen uudessa turvallisuusstrategiassa korostetaan yksilön vastuutta. *Helsingin Sanomat*.
- Puolustusministeriö. (16.1.2025). *Kokonaisturvallisuutta vahvistetaan uudella yhteiskunnan turvallisuusstrategialla*. www.defmin.fi
- Rapeli, L. & Saikkonen, I. (2020) How Will the COVID-19 Pandemic Affect Democracy? *Democratic Theory*, 7(2) <https://doi.org/10.3167/dt.2020.070204>
- Rhinard, M. (2021) Societal security in theory and practice. Teoksessa Larsson, S. & Rhinard, M. (Toim.) *Nordic societal security – convergence and divergence* (2021) Routledge (s. 22-42)
- Rhinard, M. (2007). Societal security: An emerging role for the European Union. Teoksessa Boin, A., Ekengren, M., Missiroli, A., Rhinard, M., & Sundelius, M. (Toim.) *Building societal security in Europe: The EU's role in managing emergencies* (EPC Working Paper No. 27, s. 8–21). European Policy Centre.
- Silvasti, M. (2017) Turvuus – kohti uutta turvallisuusymmärrystä. *Tiede ja ase*, 74. Osoitteesta <https://journal.fi/ta/article/view/60628>
- Sorsa, V. P., & Kivikoski, K. (2023). COVID-19 and democracy: a scoping review. *BMC Public Health*, 23(1), 1668. <https://doi.org/10.1186/s12889-023-16172-y>
- Spruds, A. & Vizgunova, E. (2018) Introduction. Teoksessa Aaltola, M., Kuznetsov, B., Spruds, A., & Vizdunova, E. (Toim.) *Societal security in the baltic sea region – Expertise mapping and raising policy relevance*. Latvian institute of international affairs.
- Sundelius, B. (2005a) Disruptions – Functional security for the EU. Elbe, S., Luterbacher, U., Missiroli, A., Sundelius, B., Zupi, M. (Toim.) *Disasters, diseases, disruptions – a new D-drive for the EU*. European Institute for Security Studies (EUISS) (s. 67-84)
- Sundelius, B. (2005b) A brief on embedded societal security. *Information & Security. An international journal*, vol. 17. (s. 23–37)

- Theiler, T. (2009) Societal security. Teoksessa Dunn Cavelt, M & Mauer, V. *The Routledge handbook of security studies*. (s. 105–114)
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.
- Vahti, J., Mäkelä, R-M. & Tähkää, O. (2024) Nämä kolme jännitettä jäävät katveeseen presidentti Niinistön turvallisuusraportissa. *Sitra*.
<https://www.sitra.fi/blogit/nama-kolme-jannitetta-jaavat-katveeseen-presidentti-niiniston-turvallisuusraportissa/>
- Valtioneuvosto. (2025). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia – Valtioneuvoston periaatepäätös*. Valtioneuvosto.
- Valtonen, V. & Branders, M. (2021) Tracing the Finnish comprehensive security model. Teoksessa Larsson & Rhinard. (Toim.) *Nordic societal security – convergence and divergence* (2021) Routledge (s. 91-108)
- Vuori, J. (i.a.) Laadullinen Sisällönanalyysi. *Tietoarkisto*.
<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/laadullinen-sisallonaalyysi/>
- Waever, O. (1995). Securitization and desecuritization. Teoksessa R.D. Lipschutz (Toim.) *On Security* (s. 46-86) Columbia University Press
- Waever, O. The changing agenda of societal security (2008). Teoksessa Brauch, HG. et al. *Globalization and environmental challenges – reconceptualizing security in the 21st century*. (s. 581–593)
- Waever, O., Buzan, B., Kelstrup, M. & Lemaitse, P. (1993) *Identity, migration and the new security order in Europe*. Pinter Publishers
- Woolmore, T. (2024) *The Porcupine and the Hedgehog: The Influence of Finland’s Comprehensive Security Model on the British Whole-of-Society Approach*. King’s College London

Zgut-Przybylska (Toim.) (2024). Hungary: The pro-Russian Far-Right is Reinforced by the Orban Regime. The International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) (Org.). *Russia and the Far-Right – Insights from Ten European Countries* (s. 111-144). ICCT

Liitteet

Liite 1. Lainausten käännökset

Alla olevissa käännöksissä on hyödynnetty tutkijan omaa kielellistä osaamista, sanakirja.fi sanakirjaa, sekä Google Gemini -tekoälyä.

Lainaus A1:

”EU:lta puuttuu tällä hetkellä sovittu, kattava luettelo EU-tasolla määritellyistä elintärkeistä yhteiskunnallisista ja hallinnollisista toiminnoista.”

Lainaus A2:

”Jotta EU olisi täysivaltainen turvallisuustoimija, sen on oltava valmis ylläpitämään omia elintärkeitä yhteiskunnallisia ja institutionaalisia toimintojaan kaikissa olosuhteissa.”

Lainaus A3

”Voimme osoittaa uhkaaville toimijoille, että avoimuus, demokraattinen valvonta, moniarvoinen media ja oikeusvaltioperiaate ovat vahvoja etuja, joita voimme käyttää hyödyksemme heidän pahantahtoisia aikeitaan vastaan.

Lainaus A6

”Varautuminen edellyttää korkeaa luottamusta viranomaisten, jäsenvaltioiden, EU:n toimielinten, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Viime kädessä varautuminen alkaa ja päättyy kansalaisten luottamukseen siitä, että poliittinen yhteisö, jossa he elävät, on suojelemisen ja puolustamisen arvoinen.”

Lainaus B1

”Nykyisessä turvallisuustilanteessa on ryhdyttävä uusiin ponnisteluihin, jotta löydetään tie saumattoman EU–Nato-yhteistyön esteiden läpi sen sijaan, että ne kierrettäisiin.”

Lainaus B2

”EU ei kuitenkaan ole vielä määritellyt johdonmukaista näkemystä tässä suhteessa [artikla 5:n mukainen tilanne], sillä sodan mahdollisuutta EU:n jäsenvaltiota vastaan on pitkään pidetty poliittisesti liian arkaluonteisena ja mahdollisesti hajaannusta aiheuttavana.”

Lainaus B3

"Vielä tärkeämpää on kuitenkin se, että jäsenvaltioiden yleinen poliittinen liike (momentum) ja tahto näyttävät – paradoksaalisesti – olevan vähäisempää kuin joitakin vuosia sitten, vaikka turvallisuustilanne on sittemmin entisestään heikentynyt. EU:n kansalaisten odotukset ovat sen sijaan selkeät. Tuoreessa Eurobarometrissa 80 prosenttia vastaajista eri puolilla unionia olivat sitä mieltä, että EU-tason puolustusyhteistyötä tulisi lisätä, ja kaksi kolmasosaa oli samaa mieltä siitä, että EU:n tulisi käyttää enemmän rahaa puolustukseen."

Lainaus B4

"Pitäytyminen pääasiallisesti kansallisissa toimintatavoissa, kuten tällä hetkellä suurelta osin tehdään, ei tule riittämään."

Lainaus B5

"Kansalaisten laittaminen varautumistoiminnan ytimeen – Varautuminen voi onnistua vain kansalaisten aktiivisella osallistumisella."

Lainaus B6

"Viime kädessä kansalaisten tietoisuus, kyky ja valmius toimia katastrofin tai vastoinkäymisten kohdatessa ovat EU:n varautumisen perusta."

Lainaus B8

"EU:n on kokonaisuutena kyettävä toimimaan kaikissa olosuhteissa tehdäkseen ja pannaan täytäntöön päätöksiä ja toimia, joilla suojellaan ja turvataan kansalaisten hyvinvointi kriisiaikoina."

Lainaus C1

"EU elää pitkittynyttä suurten katastrofien ja häiriöiden aikaa, jotka kohdistuvat turvallisuuteemme, ekosysteemeihimme, talouteemme, terveyteemme ja toimitusketjuihimme. Valmistautumisen tehostaminen on perustuttava jo olemassa olevaan laajaan perustaan ja sen on perustuttava analyyseihin unionin toiminnasta viime vuosien vaikeimpien kriisien aikana."

Lainaus C2

"Sääntöperustainen kansainvälinen järjestys on pirstoutumassa, mikä kaventaa pohjaa tehokkaalta monenkeskiseltä yhteistyöltä ylikansallisten haasteiden ratkaisemiseksi globaalien instituutioiden kautta."

Lainaus C3

"Tulevan vuosikymmenen aikana tämä saattaa laajentua koskemaan myös kasvavaa kilpailua ruoasta, maasta, vedestä ja elinkelpoisista alueista, minkä Kiinan ja Venäjän kaltaiset toimijat näyttävät ottavan huomioon – ja josta voi

tulla keskeinen tekijä niiden syvenevän kumppanuuden pitkän aikavälin kehityksessä."

Lainaus C4

"Venäjän revisionistiset ja imperialistiset pyrkimykset, joihin kuuluvat alueiden laiton liittäminen naapurimaista ja asettuminen pitkäkestoiseen ideologiseen vastakkainasetteluun lännen kanssa, tarkoittavat, ettei sotaa voida ratkaista tavalla, joka palauttaisi tilanteen sotaa edeltäneeseen tilaan (status quo ante bellum)."

Lainaus C5

"Skenaario, jossa Yhdysvallat joutuu sitomaan enemmän joukkoja Itä-Aasiaan Kiinan kanssa kiristyvien jännitteiden vuoksi, voi laukaista Venäjän opportunistisen käyttäytymisen suoraan Natoa kohtaan. Asiantuntijat varoittavat, että syvästi vihamielinen ja täysin uudelleenaseistautunut Venäjä saattaisi tuntea houkutusta haastaa ja testata Naton turvallisuutta ja pelotevalmiutta."

Lainaus C6

"EU on maantieteellisen sijaintinsa sekä tavaroiden ja resurssien – kuten energian – ulkomaankaupasta johtuvan suuren riippuvuutensa vuoksi merkittävän altis ulkoiselle ympäristölleen. Sitä ympäröivät myös kasvava epävakaus ja konfliktit sen välittömässä naapurustossa idästä etelään, joihin liittyy usein Venäjän ja muiden ulkopuolisten toimijoiden aktiivinen sekaantuminen."

Lainaus C7

"Eryteisesti geopoliittisten vastakkainasettelujen valossa EU:n on oltava kriisinsietokykyisempi ja minimoitava ulkoiset riippuvuudet kriittisillä aloilla, jotka ovat yhteiskunnalle elintärkeitä kriisitilanteissa."

Lainaus C8

"Lisäksi ilman mielekkäitä toimia Euroopan ilmasto- ja ekologisen ympäristön heikkenemisen hidastamiseksi tai kehityksen kääntämiseksi, EU voi päätyä kehittämään uusia riippuvuuksia monien perusresurssien osalta. Pula näillä alueilla voi muodostua akuutiksi puutteeksi geopoliittisten vastakkainasettelujen aikoina. Ekologinen muutos ja resurssien niukkuus maailmanlaajuisella tasolla todennäköisesti laukaisevat myös kansainvälisiä kriisejä ja heijastuvat EU:hun."

Lainaus C9

"Venäjän Euroopan turvallisuudelle aiheuttama sodan uhka pakottaa meidät käsittelemään tätä varautumisemme keskeisenä osana, kuitenkin heikentämättä työtä muihin suuriin uhkiin varautumisessa."

Lainaus D1

"Vastataksemme vakavimpien uhkien vaatimuksiin meidän on vahvistettava kykyämme tehdä yhteistyötä yli siilorajojen, lujitettava eri operatiivisten viranomaisten välistä yhteistyötä ja virtaviivaistettava tarpeettoman monimutkaisia rakenteita."

Lainaus D2

"Aiemmat kriisit ovat osoittaneet selvästi, että yksityisen sektorin varautuminen ja kriisinsietokyky ovat elintärkeitä valtion ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden turvaamiseksi. Yksityiset yritykset sekä julkiset liikelaitokset, mukaan lukien valtionyhtiöt, tarjoavat välttämättömiä tavaroita ja palveluja. Näitä ovat energia, liikenne, ruoka, vesihuolto ja jäteveden käsittely sekä lääkintätarvikkeet, jotka ovat kriittisiä myös kriisiaikoina."

Lainaus D3

"Sidosryhmäkeskustelut ovat osoittaneet, että yksityisen ja julkisen sektorin yritykset kriittisillä aloilla – mukaan lukien energia, elintarvikkeet, vesi, lääkkeet, kemikaalit, digitaali-ala, puolustus ja muut – ovat halukkaita tutkimaan yhteistyön parantamista viranomaisten kanssa."

Lainaus D4

"Kytkeä tilanneanalyysit ja tiedusteluarviot tiiviimmin EU-tason varautumis- ja päätöksentekoprosesseihin. Erityisesti tämä edellyttäisi eri alojen tilannekuvakyvykkyyksien keräämien tietojen yhdistämisen vahvistamista."

Lainaus D5

"Siviili- ja sotilasyhteistyön tehostamiseksi ja aidosti koko hallinnon kattavan reagoinnin ('whole-of-government') helpottamiseksi EU:n ja jäsenvaltioiden tulisi myös mahdollistaa yhteentoimivuus puolustus- ja turvallisuus- ja käytettävien järjestelmien kanssa."

Lainaus D6

"Tuoreen Flash Eurobarometrin mukaan 79 % EU:n kansalaisista oli sitä mieltä, että kansallisten viranomaisten viestinnän lisäksi EU:n tulisi olla aktiivisempi ajantasaisen tiedon ja ohjeistuksen tarjoamisessa kansalaisille suuren kriisin aikana."

Lainaus D7

"Varautumisen taso strategisten varmuusvarastojen osalta vaihtelee merkittävästi unionin alueella. Toisaalta tämä luo vastahakoisuutta EU:n laajuiseen järjestelmään liittymiselle niissä jäsenvaltioissa, joilla on jo riittävät varastot. Toisaalta jäsenvaltiot, joilla tällaisia varastoja ei ole, joutuisivat maksamaan lisäkustannuksia sopeutuessaan EU:n laajuiseen järjestelmään."

Yleisesti ottaen jäsenvaltiot ovat olleet haluttomia jakamaan asiaan liittyvää dataa ja tietoa."

Lainaus D8

"Kehittää komission sisälle keskitetty operatiivinen kriisikeskus ('hub') helpottamaan alojen välistä koordinaatiota ja tilannekuvaa. Tämän tulisi rakentua vahvasti olemassa olevan hätäavun koordinoitikeskuksen (ERCC) varaan ja sen tulisi toimia alustana, joka yhdistää asiaankuuluvat alakohtaiset kriisinhallintajärjestelyt EU-tasolla."

Lainaus D9

"Perustaa säännöllisiä alojen välisiä EU-koulutuskursseja turvallisuudesta, puolustuksesta ja kriisinhallinnasta vahvistamaan keskinäistä luottamusta ja edistämään yhteistä eurooppalaista turvallisuus- ja varautumiskulttuuria."

Lainaus D10

"EU:n yritysten varautumisen ja valmiuden vahvistamiseksi voisi olla arvokasta integroida yksityisen sektorin asiantuntemusta järjestelmällisemmin julkiseen suunnitteluun, esimerkiksi varautumispolitiikkojen ja valmiussuunnitelmien mukaan ottaminen kehitysprosessiin aikaisemmassa vaiheessa."

Lainaus E1

"Harkita kohdennettuja ja väliaikaisia joustotoimenpiteitä ja poikkeussäännöksiä lainsäädäntöön, jotta yksityinen sektori voisi toimia paremmin varautumis- ja kriisinhallintatoimijana."

Lainaus E2

"Kehittää edelleen poikkeussäännöksiä ja poikkeuslupia asiaankuuluvassa tuote- ja muussa lainsäädännössä, jotta hätätilanteissa voidaan väliaikaisesti keskeyttää selkeästi määritellyt sääntelyvaatimukset, joka helpottaa nopeaa ja tehokasta reagointia ja hätätarpeiden täyttämistä."

Lainaus E3

"Esimerkiksi tämän tarkastelun pohjalta EU ja jäsenvaltiot voisivat harkita tarvetta ottaa käyttöön säännöksiä tuotteiden laatustandardien alentamiseksi tapauskohtaisesti kriisitilanteissa."

Lainaus E4

"Jotta voidaan varmistaa, että EU kykenee vastaamaan haasteisiin kaikissa olosuhteissa, tulevassa varautumisunionin strategiassa tulisi ehdottaa tarvittavia organisatorisia ja lainsäädännöllisiä muutoksia perussopimusten mukaisesti."

Lainaus E5

"Tällaisten tehostettujen rakenteiden kehittämisessä on kunnioitettava täysimääräisesti eri alojen reagointitoimien erityispiirteitä sekä jäsenvaltioiden ja unionin toimivaltaa tällä alalla."

Lainaus E6

"Demokratian taantuminen monissa osissa maailmaa, mukaan lukien Euroopassa, voimistuu usein Kiina- ja Venäjä-mielisen propagandan myötä, joka lisää demokratian ja lännen vastaisia asenteita. Tämä luo riskin noidankehystä, jossa itsevaltaiset toimijat käyttävät propagandaa ja disinformaatiota heikentääkseen länttä ja hankkiakseen itselleen vaikutusvaltaa."

Lainaus E7

"Keskeinen peruskysymys, joka on ohjannut tämän raportin valmistelua, on se, miten voimme suojella arvojamme heikentämättä niitä samalla prosessissa."

Lainaus E8

"Koulutus ja medialukutaito demokraattisen kriisinsietokyvyn tukena – medialukutaito on ratkaisevan tärkeää uutisympäristössä navigoimisessa ja tietoon perustuvien päätösten tekemisessä verkossa ja sen ulkopuolella."

Lainaus E9

"EU ei vastaa eikä voi vastata hybridikampanjoihin tavoilla, jotka eivät olisi täysin kansallisen, EU:n ja kansainvälisen oikeuden sekä eurooppalaisten arvojemme mukaisia."

Lainaus E10

"Näin toimimalla voimme osoittaa uhkatoimijoille, että avoimuus, demokraattinen valvonta, moniarvoinen media ja oikeusvaltioperiaate ovat vahvoja valtteja, joita voimme käyttää hyödyksemme heidän pahantahtoisia aikeitaan vastaan."