

Kokonais- turvallisuus: epäselvä käsite vai aito yhteis- toiminnan malli?

Ville-Pekka Niskanen, Petri Uusikylä

Kokonaisturvallisuus käsitteenä on ollut mukana suomalaisen julkishallinnon turvallisuuteen liittyvässä työssä pian viidentoista vuoden ajan. Kokonaisturvallisuuden malli, käsite ja tapa ajatella turvallisuutta koko yhteiskunnan asiana on vähitellen viidentoista vuoden aikana kehittynyt ja juurtunut julkishallintoon, politiikkaan ja julkiseen keskusteluun. Malliin liittyy suuria mahdollisuuksia, mutta myös useita jännitteitä.

Kokonaisturvallisuus on kansallinen ylpeydenaihe. Sitran mukaan ”*kokonaisturvallisuusmalli on maailmanlaajuisesti ainutlaatuinen konsepti, joka perustuu vahvalle yhteistoiminnalle eri yhteiskunnan toimijoiden välillä*”. Presidentti Sauli Niinistö on raportissaan hahmottanut EU-komissiolle, miten suomalaista turvallisuusajattelua voitaisiin soveltaa laajemmin Euroopan unionissa ja sen jäsenmaissa.

Miten Suomen malli taipuu vientituotteeksi? Onko sitä riittävästi stressitettavuutta?

Kokonaisturvallisuus on suomalaisen varautumisen yhteistoimintamalli, jossa viranomaiset, elinkeinoelämä, järjestöt ja kansalaiset huolehtivat yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista yhdessä. Mallin ehdoton vahvuus on sen kyky puhutella eri toimijoita ja muistuttaa näitä toimijoiden itsensä, muiden toimijoiden sekä yhteistyön merkityksestä turvallisuudessa. Ymmärrys on tärkeä laaja-alaisen kriisien ajassa, kun valtion kyky vastata yksin koko yhteiskuntaa koskettaviin moninlaisiin kriiseihin on rajallinen. Viranomaisia ei löydy joka kadunkulmasta, mutta kansalaisia, yrityksiä ja alueellisia toimijoita löytyy.

Parhaimmillaan kokonaisturvallisuus on yhteisesti jaettu tavoite ja esitys siitä, kuinka turvallisuudesta tulisi pitää huolta yhdessä ja kuin-

ka yllättävienkin toimijoiden ja toimintojen rooli turvallisuuden tuottamisessa on tunnistettava.

Kokonaisturvallisuutta ympäröivällä laajalla hyväksynnällä ja kansallisella ylpeydellä on toisaalta myös kääntöpuoli: kriittisen keskustelun puute. Markus Silvasti nimesi kokonaisturvallisuuden käsitteen vuonna 2017 dogmiksi, jota ”*ei ole rohjettu tarkastella kriittisesti edes väitöstutkimuksissa*”. Tämä ei ole aivan totta, sillä vuotta aikaisemmin Minna Branders oli ruotinnut omassa väitöskirjassaan *Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus* käsitettä systeemisestä näkökulmasta ja Harriet Lonka omassa väitöksessään *Valtioneuvoston turvallisuusstrategia lain-säädännön muokkaajana* sääntelynäkökulmasta.

Viime vuosina kriittinen keskustelu näyttää kuitenkin hiipuneen, vaikka kokonaisturvallisuus on edelleen poliittisesti päätetty eli muutettavissa oleva käsite, jonka merkitys on osin epäselvä myös niille, jotka sitä päivittäin käyttävät.

Useilla kokonaisturvallisuuden vahvuuksilla on myös kääntöpuoli

Olemme tunnistanee kokonaisturvallisuutta käsittelevissä tutkimuksissamme viisi siihen liittyvää jännitettä. Puhumme jännitteistä, koska useilla kokonaisturvallisuuden vahvuuksilla on sen perusajatusta horjuttava kääntöpuoli. Pohjaamme muotoilemamme jännitteet valtioneuvoston kanslialle toteuttamassamme *Siviilivalmius yhdessä* -hankkeessa (2022–2023), Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamassa Welgo-hankkeessa, Suomen Akatemian rahoittamassa Irwin-hankkeessa sekä Huoltovarmuuskuskuksen arvioinnin (2021) aikana tekemiimme huomioihin ja muiden tutkijoiden kokonaisturvallisuudesta ja suomalaisesta kansallisen turvallisuuden päätöksenteosta tekemiin havaintoihin.

Useat näistä jännitteistä eivät ole uusia, vaan kokonaisturvallisuudesta kirjoittaneet asiantuntijat ovat kiinnittäneet niistä useisiin huomiota kokonaisturvallisuuden alkumetreiltä saakka.

Jännite 1: Kokonaisturvallisuus on laajasti hyväksytty mutta epäselvä ajattelutapa.

Jos kokonaisturvallisuus olisi brändi, se saataisi kilpailla Suomen arvokkaimman brändin

paikasta Nesteen, Nokian ja Fazerin kanssa. Kokonaisturvallisuus vaikuttaa julkishallinnossa ja järjestökentässä laajasti hyväksytyltä mallilta. Mutta onko se riittävän selkeä ja tarkkarajainen?

Kokonaisturvallisuuden etu on, että laajan määritelmän ansiosta yhteiskunnan eri toimijat saavat mahdollisuuden löytää roolinsa turvallisuuden tukijoina. Kun osoitetaan turvallisuuden riippuvuus useista eri toimijoista, yhteistyön ja yhteensovittamisen merkitys korostuu.

Suosioista huolimatta käsitteen määrittely on ja ymmärtäminen on kuitenkin hankalaa. Mikäli turvallisuus on kaikkien vastuulla ja verkostoimaisen yhteistyön lopputulos, riskinä on, että turvallisuus ei ole kenenkään vastuulla. Kuten Timothy Williamson on kirjoittanut, puhuessamme ”kaikesta” puhumme usein jostakin tietystä kaikesta, sillä tietyt kokonaisuuden osat ovat usein kaikkia kokonaisuuden osia tärkeämpiä.

Näin myös kokonaisturvallisuuskeskustelussa päädytään helposti keskustelemaan kokonaisturvallisuuden eri osien suhteellisesta tärkeydestä ja ensisijaisuudesta tai keskitytään johonkin kokonaisturvallisuuden sateenvarjon alle kuuluvaan osa-alueeseen. Esimerkiksi tutkimamme siviilivalmius-käsitteen ilmentymistä kokonaisturvallisuuden rinnalle voidaan pitää vastauksena tarpeeseen sanoittaa ei-sotilaallisten toimijoiden erityispiirteitä osana kokonaisturvallisuutta.

Toimiva kokonaisturvallisuuden malli edellyttäisi yhtenäistä valtioneuvostoa

Jännite 2: Kokonaisturvallisuus on holistinen, mutta yhteiskunnan turvallisuusstrategia on reduktio-nistinen.

Kokonaisturvallisuus on nimensä mukaisesti kokonaisvaltainen lähestymistapa turvallisuuteen. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa tällaisesta mallista käytetään koko yhteiskunnan mukanaoloa kuvaavaa *whole-of-society*-termiä. Mutta kokonaisvaltaisuudesta huolimatta yhteiskunnan turvallisuusstrategia on myös kuvaus eri hallinnonalojen ja ministeriöiden vastuualueista ja toimivaltaisen viranomaisen vastuulle kuuluvista tehtäväkokonaisuuksista.

Suomalaisen julkishallinnon taipumus puretua ongelmiin sektorikohtaisesti koskee myös

turvallisuutta. Lähestymistapa on vastoin kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallia ja laajojen, hallinnonalat ylittävien turvallisuusuhkien luonnetta. Lisäksi kokonaisturvallisuuden laajalaisen lähestymistavan korostaminen voi johtaa paradoksaalisesti jopa sektorikohtaisten näkökulmien vahvistumiseen, kun hallinnonalat tahtovat korostaa omista näkökulmistaan tärkeimpiä haasteita kokonaisuuden sijasta.

Toimiakseen kokonaisturvallisuuden malli edellyttäisi yhtenäistä valtioneuvostoa, saumatonta poikkihallinnollista koordinaatiota ja toimivaa kuntien ja alueiden ohjausta. Mikään näistä ei toimi kunnolla tällä hetkellä.

Monet turvallisuuteen liittyvät kysymykset jäävät piiloon

Jännite 3: Kokonaisturvallisuuden ideaalina on eri toimijoiden laaja osallistuminen turvallisuustyöhön, mutta ulko- ja turvallisuuspoliittisista linjauksista päätetään valtioneuvoston sisäpiirissä.

Perustuslain pykälän 93 mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa hallituksen kanssa. Presidentin ja hallituksen yhteistoimintaelin eli tasavallan presidentin sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (TP-Utva) yhteisistunto päättää Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sekä linjasta kansainvälisillä foorumeilla.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon keskittyminen korkeimmille valtioelimille tarkoittaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kaventumista. Jos valtionjohdon keskusteluja ei tule julkisuuteen, julkinen keskustelu ja päätöksentekijöiden pöydissä käyty keskustelu ovat vääjäämättä eritahtisia. Esimerkiksi Harriet Lonka on huomauttanut, että turvallisuuteen liittyvässä päätöksenteossa ”pitäydytään selkeästi sekä valtioneuvoston että eduskunnan roolin osalta perinteiseen julkishallinnon toimintatapaan, jossa julkinen osallistuminen rajoittuu äänestämiseen ja paineen huomiseen valittuja edustajia kohtaan”.

Monet turvallisuuteen liittyvät kysymykset jäävät näin piiloon valtioneuvoston mustaan laatikkoon ilman kansalaisten, järjestöjen ja yritysten todellista osallistumismahdollisuutta. Kansalainen pääsee keskusteluihin mukaan hallituksen

sisäisten ristiriitojen pulpahtaessa pintaan tai kun uusia turvallisuuspolitiikkaan liittyviä selonteko- ja julkaistaan erilaisten monivuotisten syklien päätteeksi. Huoltovarmuuskeskuksen arvioinnissa kaipasimme esimerkiksi huoltovarmuuteen liittyvän tiedon laajempaa avaamista kansalaisille ja siten poliittiseen keskusteluun.

Vaikka kansalliseen turvallisuuteen liittyvä salassapidettäviä asioita, turvallisuusasioiden ei tarvitsisi olla piilossa. Esimerkiksi Norjassa maanpuolustuksen linjauksia valmisteltiin komiteassa, jonka laaja-alaisempi jäsenistö johti myös erimielisyyksiin ja eriävien mielipiteiden esittämiseen loppuraportissa. Lisäksi lopputuloksena oli mittava raportti turvallisuuteen liittyvän päätöksenteon ja julkisen keskustelun tueksi. Vastavasta turvallisuuskeskustelun moniäänisyydestä voisi olla hyötyä myös Suomessa.

Turvallisuus riippuu useista yhteiskunnan toimijoista

Jännite 4. Kokonaisturvallisuus on suomalainen innovaatio, jonka perusta on kansainvälisessä laajassa turvallisuusajattelussa.

Kokonaisturvallisuuden käsitteen alkupiste on Pekka Hallbergin komitean suosituksessa (2010) keskittyä tarkastelemaan kokonaisturvallisuuden käyttöä aiemman kokonaismaanpuolustus-käsitteen sijasta. Ajatuksena oli tuoda sotilaallista puolta korostavan kokonaismaanpuolustuksen rinnalle ajattelutapa, joka osoittaa turvallisuuden riippuvan useista yhteiskunnan toimijoista.

Kokonaisturvallisuuden merkitystä, määritelmää ja roolia suomalaisessa turvallisuusajattelussa kehiteltiin edelleen valtioneuvoston periaatepäätöksessä (2012) ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2017). Muotoilut kokonaisturvallisuudesta turvallisuuden monitoimijaisena yhteistoimintamallina säilyvät uudessa vuoden 2025 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa.

Siviilivalmius yhdessä -hankkeessa tekemisämme haastatteluissa esitettiin huolia siitä, että muut uudet ulkomaisina pidetyt käsitteet, kuten resilienssi, siviilivalmius tai kriisijohtaminen päätyisivät haastamaan ja sekoittamaan hyvänä pidettyä kotimaista kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallia. Pelot sen tahriintumisesta

unohtavat kuitenkin, että myös kokonaisturvallisuusajattelun tausta on kansainvälisessä ja pohjoismaisessa turvallisuusajattelussa. Kyseessä on suomalainen innovaatio, jossa yhdistyvät kansainväliset laajaa turvallisuutta ja pohjoismaiset kokonaismaanpuolustusta koskevat keskustelut.

Kotimainen kokonaisturvallisuus on siten myös kansainvälisille vaikutteille altis. Näin kuuluukin olla, sillä turvallisuuteen vaikuttavat globaalit tapahtumat. Toisten maiden reaktiot ja ratkaisut rikastuttavat kokonaisturvallisuuskeskustelua. Kokonaisturvallisuuden mallin pitää olla avoin muutoksille ja aktiiviselle kehittämiselle, jotta se vastaisi myös tulevaisuuden turvallisuusuhkiin.

Jakaantunut yhteiskunta on altis haitalliselle ulkopuoliselle vaikuttamiselle

Jännite 5. Tärkeintä ei ole miten, vaan miksi.

Yhteiskunnan kriisinsietokyky on juuri niin vahva kuin sen heikoimmat lenkit. Polarisoitunut ja jakaantunut yhteiskunta on hauras ja altis haitalliselle ulkopuoliselle vaikuttamiselle. Kiilaa on helppo lyödä, jos saumat repsottavat. Siksi kokonaisturvallisuuden ytimessä ovat luottamus, yhteenkuuluvuus, yhteiskunnan hiljaisten mukaan ottaminen ja positiivinen usko tulevaisuuteen.

Turvallisuuskeskustelussa ei ole olennaista, *mitä* ja *miten* suojellaan vaan *miksi* suojellaan: mitä suomalaisia arvoja pidetään olennaisimpina. Tämän tulisi olla poliitikkojen ja turvallisuusviranomaisten ydinviesti. Samalla pitää muistaa, että kokonaisturvallisuuden mallin taustalla on ollut, ja tuleekin olla, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tunnistaminen ja määrittely.

Mallia voisi ottaa Ruotsista, yhteiskuntasuojelu- ja valmiusvirasto MSB:n määrittelemistä hallituksen kriisivarautumisen tavoitteisiin nojaavista perustavanlaatuisista suojeltavista arvoista. Turvallisuusystyötä tehdään hengen ja terveyden, yhteiskunnan toimivuuden, demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien, ihmisvapauksien, ympäristön, talouden ja suvereniteetin suojaamiseksi. Kaikki ne ovat kriittisiä asioita, joiden merkitys korostuu puolustettaessa suomalaista demokratiaa ja oikeusvaltiota geopolittisten jännitteiden keskellä. ■