

POLICY BRIEF 2024:3

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Turvallisuuskäsitteiden tasomallista työkaluja käsitteistön haltuunottoon

Ville-Pekka Niskanen, projektitutkija, Vaasan yliopisto
Petri Uusikylä, tutkimusjohtaja, Vaasan yliopisto
Kari Laitinen, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu

Siviilivalmius yhdessä -hankkeessa (2022–2023) on pureuduttu siviilivalmiuskäsitteen ohella myös laajemmin suomalaiseen turvallisuuteen liittyvään käsitteistöön. Hankkeen osana toteutetuissa haastatteluissa ja kyselyssä monet osallistujista kokivat turvallisuuskäsitteistön jossain määrin jäsentymättömäksi ja sekavaksi kokonaisuudeksi. Hankkeen tulosten pohjalta muotoillusta kolmitasoisesta käsittemallista voisi olla apua käsitteistön ymmärtämiseen ja oppimiseen hallinnossa sekä käytännön toimijoiden parissa.

Johdanto

Siviilivalmius yhdessä -hankkeen tavoitteena on ollut selvittää siviilivalmiuden käsitteen käyttöä Suomessa; EU:n, YK:n, ja Naton kaltaisten ylikansallisten yhteistyöelimiin piirissä sekä keskeisiksi tunnistetuissa verrokkimaissa. Tutkimuksen tarve kumpuaa siviilivalmius-käsitteen epäselvyydestä ja käsitteelle annetuista moninaisista määritelmistä.

Esimerkiksi sisäministeriö on määritellyt siviilivalmiuden kattamaan suomalaista varautumisen ja valmiuden toimintaa, joka kattaa huoltovarmuuden, pelastuspalvelun, väestönsuojelun ja kriittisen infrastruktuurin suojelun.¹ Siviilivalmiuskäsitteellä on myös pitkä historiallinen tausta Naton piirissä, jossa se määriteltiin 1950-luvulla ja on kattanut siviilien ja yhteiskunnan tärkeiden toimintojen suojelemisen ohella myös siviilien valmiuden antaa tukea sotilaallisille toimijoille.² Sanakirjamääritelmien kautta siviilivalmiudelle voidaan löytää vielä yksi tiivis määritelmä: kyseessä on ei-sotilaallinen valmius.³

Siviilivalmiuskäsitteen ja turvallisuuskäsitteiden määrittelyä hankaloittaa sekä käytettävien käsitteiden että turvallisuustyöhön osallistuvien yhteiskunnan toimijoiden suuri määrä. Esimerkiksi Kokonaisturvallisuuden sanastoon on koottu peräti 187 turvallisuuteen liittyvää käsitettä.⁴ Hankkeessa havaittuja **siviilivalmiuskäsitteen ymmärtämisen esteitä voidaankin pitää myös yleisempinä turvallisuuskäsitteistön haasteina**: nyky-yhteiskuntien turvallisuustyöhön osallistuvien toimijoiden määrä, uhkakuviin moninaisuus, turvallisuuden uudet alat ja kohteet sekä laajeneva kansainvälinen yhteistyö tuovat suomen kieleen uusia käsitteitä ja määritelmiä, joiden ymmärrys ja haltuunotto ei ole välttämättä suoraviivaista.

¹ Sisäministeriö (2016). *Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi – pelastustoimen strategia vuoteen 2025*. Sisäministeriön julkaisu 18/2016. Sisäministeriö: Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-097-1>

² Ks. Niskanen, V-P., Uusikylä, P., Lonka, H., Ahonen, P., Laitinen, K., Tervo, V-P., Ruoslahti, H., Huttunen, P. (2024). *Onko siviilivalmiudelle tarvetta Suomessa? Siviilivalmiuden käsite, käyttö ja lisäarvo osana kansallista varautumista*. Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoiminnan julkaisusarja 2024:1. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-015-8>

³ Huoltovarmuuskeskus. (2022). *Sanasto*. Haettu osoitteesta <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/sanasto> 13.2.2024.

⁴ Sanastokeskus TSK ry. (2017). *Kokonaisturvallisuuden sanasto*. TSK 50. Sanastokeskus TSK ry. https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf

Esittelemme tässä Policy Briefissä Siviilivalmius yhdessä -hankkeen tuloksiin pohjautuen² turvallisuuskäsitteistön kolmitasoisen mallin. Mallin kolme tasoa – *kokonaisvaltaiset turvallisuuskäsitteet, keskitason turvallisuuskäsitteet ja konkreettiset turvallisuuskäsitteet* – kuvaavat turvallisuuteen liittyviä käsitteitä janalla, jonka toisessa päässä ovat käytännön toiminnalle olennaiset *konkreettiset turvallisuuskäsitteet* ja toisessa päässä toivottua tilaa kuvaavat *kokonaisvaltaiset turvallisuuskäsitteet*. Malli voi toimia työkaluna turvallisuuteen liittyvän käsitteikentän käytölle, ymmärtämiselle ja jatkokehittämiselle.

Kyselyn tuloksista kohti kolmitasoista mallia

Siviilivalmius yhdessä -hankkeessa toteutetun kyselyn osana vastaajia pyydettiin arvioimaan, mitkä kyselyssä esitetyistä väitteistä sopivat kuvaamaan eräitä valikoituja turvallisuuskäsitteitä. Kyselyssä arvioitavia käsitteitä olivat varautuminen, siviilivalmius, kokonaisturvallisuus, huoltovarmuus, väestönsuojelu, resilienssi ja kansallinen turvallisuus

Kyselyn vastausten perusteella käsitteillä on merkityksellisiä eroja sen suhteen, kuinka monien eri toimijoiden turvallisuustyön kuvaamiseen käsitteet sopivat. Tulkitsemalla kyselyn tuloksia Giovanni Sartorin⁵ käsitteiden abstraktion kolmitasoisen mallin valossa hankkeessa muodostettiin turvallisuuskäsitteistön typologia, jossa on niin ikään kolme tasoa: kokonaisvaltaiset turvallisuuskäsitteet, keskitason turvallisuuskäsitteet ja konkreettiset turvallisuuskäsitteet.

⁵ Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033–1053. <https://doi.org/10.2307/1958356>

Turvallisuuskäsitteistön kolmitasomallin kuvaus

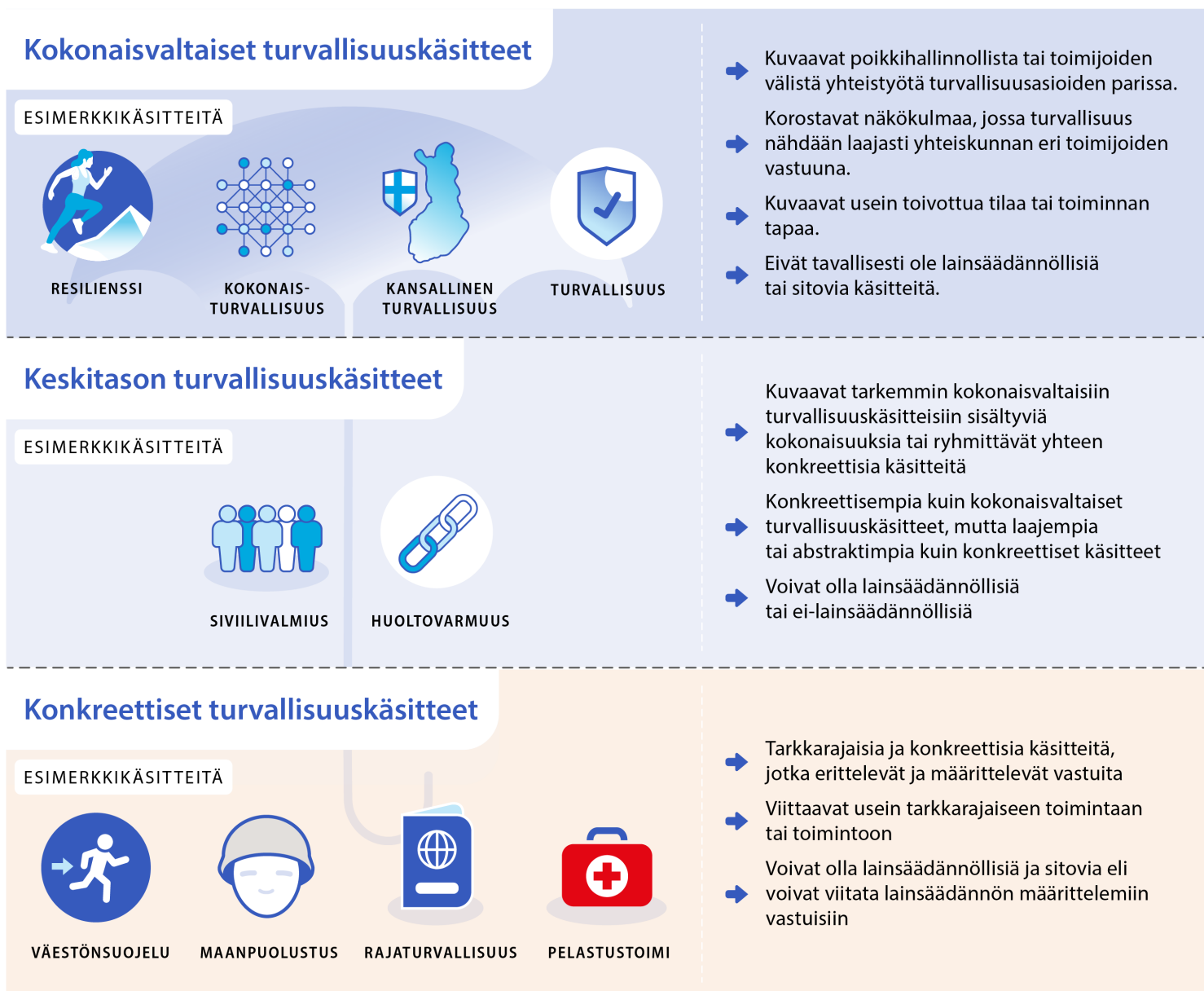
Mallissa turvallisuuteen liittyvää käsitteistöä voidaan hahmottaa käsitteiden abstraktion ja konkreettisuuden tason mukaan sekä sen perusteella, kuinka monien eri toimijoiden turvallisuuteen liittyvää työtä käsitteillä voidaan kuvata.

Mallin **ylin taso ovat kokonaisvaltaiset turvallisuuskäsitteet**, jotka ovat abstrakteja, yhteiskunnan sektorirajat ylittävää turvallisuustyötä ja eri toimijoiden välillä tapahtuvaa turvallisuuden yhteistyötä kuvaavia käsitteitä. Kokonaisvaltaiset turvallisuuskäsitteet ovat myös usein normatiivisia eli ne kuvaavat jotakin toivottua tapaa, jolla turvallisuuteen liittyvää toimintaa tulisi yhteiskunnassa järjestää. Yleistä toiminnan tapaa ja laaja-alaista yhteistyötä kuvaavan luonteen vuoksi kokonaisvaltaiset turvallisuuskäsitteet eivät tavallisesti kuvaile toimintaa kovin tarkasti tai eivät nimeä turvallisuuteen liittyvien asioiden olevan tarkasti jonkin tietyn toimijan vastuulla. Tämän vuoksi kokonaisvaltaiset turvallisuuskäsitteet ovat harvemmin sitovia, eikä niillä yleensä ole lainsäädännöllistä pohjaa. Esimerkkejä laaja-alaisista ja toivottavaa tilaa kuvaavista kokonaisvaltaisista turvallisuuskäsitteistä ovat kokonaisturvallisuus, resilienssi, kansallinen turvallisuus ja turvallisuus.

Keskitason turvallisuuskäsitteet asemoituvat nimensä mukaisesti kokonaisvaltaisten turvallisuuskäsitteiden ja konkreettisten turvallisuuskäsitteiden väliselle tasolle. Keskitason käsitteet eivät ole yhtä yleisellä tasolla kuin kokonaisvaltaiset turvallisuuskäsitteet, mutta eivät myöskään yhtä tarkkarajaisia kuin konkreettiset turvallisuuskäsitteet. Tällaisten käsitteiden voidaan nähdä pitävän sisällään useita tarkkarajaisempia konkreettisia käsitteitä sekä täsmentävän yleisemmän tason kokonaisvaltaisia turvallisuuskäsitteitä. Nämä keskitason käsitteet voivat pitää sisällään niin lainsäädännöllistä taustaa omaavia käsitteitä kuin ei-lainsäädännöllisiä käsitteitä, mutta ovat kokonaisvaltaisia turvallisuuskäsitteitä harvemmin normatiivisia eli toivottua tilaa kuvaavia.

Mallin **alimman tason konkreettiset turvallisuuskäsitteet** kuvaavat käytännön turvallisuuteen liittyvää toimintaa, ovat tarkkarajaisia ja säilyttävät vastuuta tietyille määritellyille toimijoille. Konkreettisten turvallisuuskäsitteiden ryhmä on siten käytännössä kokonaisvaltaisten turvallisuuskäsitteiden täysi vastakohta. Näillä käsitteillä voi myös olla lainsäädäntöön pohjautuva tausta ja ne voivat määritellä hyvinkin selkeästi turvallisuustyöhön liittyviä vastuita ja nämä vastuut omaavia toimijoita. Hankkeessa toteutetussa kyselyssä tällaiseksi tunnistettiin väestönsuojelun käsite, ja muita esimerkkejä ryhmään sopivista käsitteistä ovat maanpuolustuksen, pelastustoimen, terveydenhuollon ja rajaturvallisuuden käsitteet.

Turvallisuuskäsitteistön kolmitasomallia on havainnollistettu alla kuviossa 1.



Lähde: Niskanen, Uusikylä, Lonka, Ahonen, Laitinen, Tervo, Ruoslahti, Huttunen (2024). Onko siviilivalmiudelle tarvetta Suomessa? Siviilivalmiuden käsite, käyttö ja lisäarvo osana kansallista varautumista. Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoiminnan julkaisusarja 2024:1. **Kuva julkaistu lähteessä:** Niskanen, Uusikylä, Laitinen (2024). Turvallisuuskäsitteiden tasomallista työkaluja käsitteistön haltuunottoon. VN TEAS Policy Brief. Valtioneuvoston kanslia. CC-BY-SA 4.0.

Kuvio 1. Turvallisuuskäsitteistön kolmitasomalli (pohjautuen Niskanen ym. 2024). [Kuva mallista on ladattavissa käyttöön CC BY-SA 4.0 -lisenssin alla tästä linkistä.](#)

Käsitemallista apua käsitteistön jatkokehittämiseen

Turvallisuuteen liittyvän käsitteistön määrän voidaan odottaa kasvavan Suomessa entisestään turvallisuusympäristön nopean muutoksen ja kansainvälisten yhteistyön tiivistymisen myötä sekä turvallisuusasioiden noustua viime vuosina julkiseen keskusteluun ennennäkemättömällä tavalla.

Esittelemämme turvallisuuskäsitteistön kolmitasoinen malli voisi helpottaa laajan käsitteistön haltuunottoa ja kokonaisuuden ymmärrystä selkeyttämällä sitä, milloin puhutaan laaja-alaisista yhteistyön ja yhteistoiminnan normatiivisista ja toivotuista periaatteista (kokonaisvaltaiset turvallisuuskäsitteet), mitkä käsitteet täsmentävät kokonaisvaltaisten turvallisuuskäsitteiden sateenvarjon alla olevaa käsitteistöä ja kokoavat yhteen konkreettisempia käsitteitä (keskitason turvallisuuskäsitteet), sekä mitkä käsitteet kumpuavat lainsäädännöstä tai liittyvät tarkasti johonkin konkreettiseen turvallisuustoimintaan (konkreettiset turvallisuuskäsitteet).

Uskomme, että tämä jaottelu voisi helpottaa eri toimijoita ymmärtämään, mitkä käsitteistä ovat relevantteja heidän kannaltaan ja minkälaisia vaatimuksia ne asettavat jollekin tietylle toimijalle. Kokonaisvaltaiset turvallisuuskäsitteet kuvaavat kaikille turvallisuustoimijoille yhteisempiä tavoitetoja ja toivottavaa yhteistoimintaa konkreettisten käsitteiden tehdessä selkeämpiä eroja eri toimijoiden ja näille kuuluvien vastuiden välillä.

Lisälukemista

Tässä Policy Brief -artikkelissa esitelty turvallisuuskäsitteistön tasomalli on saatavilla käyttöön [CC BY-SA 4.0 -lisenssin](#) alla osoitteessa:

- [PDF-tiedosto](#)
- [PNG-tiedosto](#)

Tämä Policy Brief -artikkeli pohjautuu Siviilivalmius yhdessä -hankkeen loppuraportissa esiteltyihin tuloksiin:

Niskanen, V-P., Uusikylä, P., Lonka, H., Ahonen, P., Laitinen, K., Tervo, V-P., Ruoslahti, H., Huttunen, P. (2024). Onko siviilivalmiudelle tarvetta Suomessa? Siviilivalmiuden käsite, käyttö ja lisäarvo osana kansallista varautumista. Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoiminnan julkaisusarja 2024:1. Valtioneuvoston kanslia.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-015-8>

Muita hankkeen julkaisuja ovat:

Uusikylä, P., Lonka, H., Niskanen, V-P., Keltanen, M., Laitinen, K., Jalonen, H., Tervo, V-P., Ahonen, P., (2023). Siviilivalmius – käsitteestä toimintaan. Policy Brief 2023:4.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165376/4-2023-Siviilivalmius-k%C3%A4sitteest%C3%A4%20toimintaan.pdf>

Ahonen, P., Niskanen, V-P., Uusikylä, P., Lonka, H., Laitinen, K., Tervo, V-P. (2023).

Miten siviilivalmius ymmärretään ja järjestetään eri maissa? Policy Brief 2023:37. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165376/37-2023-Mi-ten%20siviilivalmius%20ymm%C3%A4rret%C3%A4nC3%A4n%20ja%20j%C3%A4rjestet%C3%A4nC3%A4n%20eri%20maissa.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Lisätietoja:

Projektitutkija Ville-Pekka Niskanen, Vaasan yliopisto, ville-pekka.niskanen(at)uwasa.fi

Tutkimusjohtaja Petri Uusikylä, Vaasan yliopisto, petri.uusikyla(at)uwasa.fi

Siviilivalmius yhdessä: globaaleista uhkista ja mahdollisuuksista yhteiseen valmiuteen on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Neuvotteleva virkamies Teija Mankkinen
sisäministeriö, teija.mankkinen(at)gov.fi



HYVIL

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet