

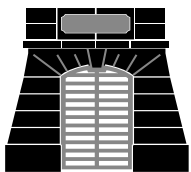


Turvallisuuskomitea
Säkerhetskommittén
The Security Committee

KOKONAISTURVALLISUUS EU:SSA

SUOMALAINEN VARAUTUMISEN MALLI EUROOPAN UNIONIN STRATEGIATÖISSÄ

Vesa Kyyrönen



Turvallisuuskomitea
Säkerhetskommittén
The Security Committee

Eteläinen Makasiinikatu 8
PL 31, 00131 HELSINKI

tk@turvallisuuskomitea.fi

www.turvallisuuskomitea.fi

ISBN: 978-951-25-2606-2 (pdf)

Sisältö

Tiivistelmä.....	2
1. Johdanto	3
1.1. Tausta, tavoite ja tutkimuskysymykset	4
1.2. Selvityksen metodologinen lähestymistapa, metodi ja aineisto.....	5
1.3. Selvityksessä esiintyviä näkökulmia turvallisuuteen.....	7
1.3.1. Turvallisuuden käsitteestä	8
1.3.2. Kokonaismaanpuolustuksen käsite ja siihen johtanut kehitys	9
1.3.3. Kokonaisturvallisuuden käsitteen kehityskaari	11
1.3.4. Euroopan turvallisuusajattelusta tässä selvityksessä.	13
2. Euroopan unionin strategiat.....	15
2.1. Laaja-alainen turvallisuuskäsitys	15
2.1.1. Turvallisuusargumentointi sekä sisäinen ja ulkoinen aspekti strategioissa	15
2.1.2. Laaja-alaisuus strategioiden osana	21
2.2. Varautuminen	26
2.2.1. Varautuminen ennakoivana suunnitteluna	27
2.2.2. Varautuminen erityistoimena.....	32
2.3. Yhteensovittaminen	35
2.3.1. Toimintojen yhteensovittaminen	35
2.3.2. Yhteensovittaminen rinnakkaiskäsitteiden kautta	38
3. Yhteenvedo ja johtopäätökset	43
3.1. Euroopan unionin strategioiden samankaltaisuudet Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kanssa.....	43
3.2. Euroopan unionin strategioiden eroavaisuudet Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan verrattuna....	44
3.3. Johtopäätökset jatkotoimia varten huomioitavaksi	45
4. Lähteet.....	47
Primäärilähteet:	47
Muut viralliset dokumentit:	48
Teokset:.....	49
Muut lähteet:	51
Liite 1	53
Liite 2	54

Tiivistelmä

Tässä selvityksessä tarkastellaan Suomen varautumisen mallin eli kokonaisturvallisuuden tiettyjen perusermien ilmenemistä Euroopan unionin strategiatyöskentelyssä. Työssä etsitään strategioiden samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia, jotta lähtökohdat ja taustaolettamat tulisivat näkyviin. Analyysi osoittautui tarpeelliseksi, sillä Euroopan unionin ja Suomen nykyistä varautumisjärjestelmää ei ole vastaavalla tavalla verrattu aikaisemmissa julkaisuissa. Yksittäisellä kansallisvaltiolla ja Euroopan unionilla valtioiden yhteisönä on erilaiset lähtökohdat ja prosessit strategiatyöskentelyyn. Strategiatyössä kummatkin joutuvat kuitenkin ottamaan kantaa samankaltaisiin kysymyksiin. Tämä selvitys keskittyy kolmeen eri termiin, jotka ovat näiden valintojen ilmentymiä.

Kolme tarkasteluun valittua termiä ovat turvallisuus, varautuminen ja yhteensovittaminen. Näitä kaikkia kolmea termiä tarkastellaan niille annettujen merkitysten kautta. Kyseinen analyysi on sekä määrällistä että laadullista, ja sen tarkoituksena on osoittaa Suomen ja Euroopan unionin strategioissa termien käytöllä luotuja rakenteellisia samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia. Suomen osalta kokonaisturvallisuuden strategiatasoa selvityksessä edustaa Yhteiskunnan turvallisuusstrategia vuodelta 2010. Selvityksen primääriaineistona toimii seitsemäntoista Euroopan unionin strategiaa. Näistä strategioista etsitään kokonaisturvallisuuden kolmen peruskäsitteen englanninkielisiä vastineita, joiden kautta analysoidaan strategioiden lähtökohtia.

Tarkastelu osoittaa yhteneväisyyksiä muun muassa sen suhteen, kuinka yleisesti käytetty turvallisuuteen perustuva lähestymistapa on, ja kuinka laaja-alaisia strategioissa esitetyt turvallisuusnäkökulmat ovat. Huomioitavaa on, että sekä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa että Euroopan unionin strategioissa on käsitelty turvallisuutta hyvin vastaavanlaisena laaja-alaisena ilmiönä. Tämä huomio on yksi osoitus siitä, että perusajatuksissa Suomen ja Euroopan unionin välillä on paljon yhtäläisyyttä.

Eräinä tärkeimpinä eroavaisuuksina työssä nousivat esiin varautumiseen ja yhteensovittamiseen liittyvät käsitykset. Varautumistermin osalta keskeinen ero koskee itse termin korostamista strategisena tavoitteena. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa varautumista korostetaan useissa eri yhteyksissä koko turvallisuussuunnittelun peruslähtökohtana. Euroopan unionin strategioissa puolestaan vastaavaa varautumisen asettamista lähtökohdaksi ei ole läpileikkaavasti havaittavissa. Sinänsä termiä on usein käytetty vastaavaan tapaan, mutta se ei ole laajasti levinnyt koko strategiatyöhön. Yhteensovittamisen puolella eroja on siinä, mitä toimia halutaan yhteensovittaa.

Euroopan unionin turvallisuuteen liittyvä strategiatyö on paljolti sektorikohtaisten strategioiden varassa. Tällä hetkellä ei ole yhtä strategiatyön kannalta keskeistä ohjelmaa vastineena Yhteiskunnan turvallisuusstrategialle. Euroopan turvallisuusstrategia (2003), sen toimeenpanon seurantaraportti (2008) tai Eurooppa 2020 -strategia eivät muodosta sellaista varautumisen yleisstrategiaa, joihin muissa strategioissa säännönmukaisesti vedottaisiin. Suomalaisen strategiatyön kannalta tulee jatkossakin kiinnittää huomiota erityisesti alakohtaisiin strategioihin, jotka tämän selvityksen mukaan muodostavat Euroopan unionin työskentelyn kulmakiven.

1. Johdanto

Tämä selvitys lähti tarpeesta tarkastella Suomen varautumisen pääkäsitteen eli kokonaisturvallisuuden kansainvälistä ulottuvuutta. Koko ajan keskinäisriippuvaisemmassa maailmassa kansainvälinen mallien ja toimintatapojen vertailu on lähtökohta oman toiminnan kokonaisvaltaiselle ymmärtämiselle ja kehittämislle. Kansainvälisyys onkin selkeästi osa koko yhteiskunnan toimivuutta.¹

Suomessa on pitkä varautumisen perinne². Nykyisellään varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden käsitteen kautta, joka on vähitellen korvaamassa aiemmin käytössä olleen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen. Keskeistä kokonaisturvallisuudessa on varautumisen toteuttaminen laaja-alaisen ja poikkihallinnollisen yhteistyön kautta. Häiriötilanteisiin varautuessa, ja niiden sattuessa, suomalainen yhteiskunta turvaa erikseen määritellyt elintärkeät toiminnot viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana.³ Suomen varautumisen mallin erityispiirteet tekevät sen kansainvälisestä vertaamisesta mielenkiintoista.

Kansainvälinen ulottuvuus on tässä työssä rajattu Euroopan unioniin, jonka laaja ja koko ajan kasvava merkitys ulottuu myös kansalliseen varautumistoimintaan useilla eri tavoilla. Suomessa on tästä huolimatta tutkittu EU:n merkitystä varautumisen ylätasoin toimijana varsin vähän. Tällä hetkellä iso osa lainsäädännöllisestä sääntelystä tulee Euroopan unionista, joka jo sinänsä pakottaa huomioimaan EU:n kehityksen myös kansallisessa toiminnassa.

Euroopan unioni on myös muutoksessa. Vuonna 2010 voimaan tullut Lissabonin sopimus⁴ on eräs yhteisön kehityksen viime vuosien merkkipaaluista. Viimeinen kattava turvallisuusstrategia on tehty vuonna 2003⁵. Työn päivitys on tämän jälkeen rajoittunut lähinnä vuonna 2008 julkaistuun seurantaraporttiin⁶. Eurooppa 2020 -strategia⁷ on myös esimerkki laajasta Euroopan unionin strategiasta.

Edellä mainittujen laajempien strategioiden lisäksi Euroopan unioni laatii tarkemmin suunnattuja strategioita⁸. Esimerkkinä mainittakoon sisäisen turvallisuuden strategia⁹, joka osoittaa Euroopan unionin turvallisuustoiminnan laaja-alaisuutta. Lisäksi esimerkiksi energia-asioihin liittyvät strategiat kuten Energiatiekartta 2050¹⁰ ja Energia 2020¹¹ ovat esimerkkejä turvallisuustoiminnan leviämistä uusille alueille.

Tämän selvitys onkin siis eräänlainen pelin avaaja Euroopan unionin laaja-alaiseen (turvallisuus)strategiatyön analyysiin Suomen kokonaisturvallisuuden näkökulmasta. Seuraavat alaluvut käsittelevät tutkimuksen taustaa, tavoitetta, tutkimuskysymyksiä, metodologiaa, aineistoa sekä

¹ YTS 2010, 11.

² Ks. mm. Haglund 2013; Kiviniemi 2010 ja Yle 2009.

³ Ks. esim. YTS 2010, 3-4, 10 ja 63 ja VNpp 2012, 11-14.

⁴ SEUT 2009.

⁵ ESS 2003.

⁶ ESS Report 2008.

⁷ COM (2010) 2020 final.

⁸ Ks. myös esim. COM (2013) 542 final; JOIN(2013) 30 final; COM (2010) 673 final; COM (2010) 639 final ja Council (2005).

⁹ COM (2010) 673 final.

¹⁰ COM (2011) 885 final.

¹¹ COM (2010) 639 final.

kansallisen varautumisen historiaa. Luvussa 2 käyn läpi aineistoni kautta Euroopan unionin strategioiden eri näkökulmia ja luvussa 3 teen loppuanalyysin sekä yhteenvedon.

1.1. Tausta, tavoite ja tutkimuskysymykset

Tämä selvitys jatkaa Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitean alaisuudessa julkaistujen kokonaismaanpuolustukseen liittyvien julkaisujen sarjaa¹². Toisin kuin edellisissä julkaisuissa tämän selvityksen lähtökohtana on kokonaisturvallisuus. Käsitteiden merkitystä ja kehitystä kuvaan tarkemmin luvussa 1.3. Lisäksi aikaisemmista julkaisuista poiketen tämän työn taustajajatuksena on ollut tarkastella Suomen kansallista strategiatyötä¹³ erityisesti suhteessa Euroopan unionin vastaavaan työhön. Näkökulma tässä paperissa on rajattu tästä lähtökohdasta käsin. Lisäksi rajauksen lähtökohtana on, että selvityksessä kartoitetaan Suomen varautumismallin taustaolettamien samankaltaisuutta EU:n vastaavan strategiatyön kanssa. Vertaankin strategioista ilmeneviä lähtökohtia ja katson kuinka erilaista kansallinen suunnittelu on turvallisuusstrategioiden tasolla suhteessa EU:n piiristä tullessiin strategioihin.

Luonnollisesti asetelma herättää muutamia kysymyksiä, jotka tulee ottaa huomioon. Ensinnäkin Suomi on kansallisvaltiona eri asemassa valmistellessaan omaa varautumisen konseptiaan kuin Euroopan unioni, joka joutuu sovittamaan yhteen useita eri intressejä. Tästä johtuen strateginen ajattelu Suomessa ei ole yhteismitallista suhteessa vastaavaan EU:ssa. Kyseinen epätasapaino on otettu huomioon strategioita vertailevassa analyysissä.

Strategisen työn erimitallisuuteen liittyy myös toinen haaste eli se, että kokonaisturvallisuutta ei voi suoraan tutkia Euroopan unionin mittakaavassa. Tämä johtuu siitä, että kokonaisturvallisuus on kansallinen varautumisen malli eikä sillä ole omaa kansainvälistä merkitystä tai käyttötapaa. Kokonaisturvallisuus on Suomessa rakennettu laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta jäsentämään varautumista. Tärkeänä osana kyseisessä toiminnassa on elintärkeiden toimintojen¹⁴ suojaaminen ja niiden suojaamiseen tarkoitettujen strategisten tehtävien¹⁵ järjestäminen yhteistoiminnassa eri viranomaisten kesken.¹⁶ Selvityksen täytyy siis kohdistua joko elintärkeiden toimintojen suojaamiseen eli tavoitteisiin ja tuloksiin tai strategioissa esitettyyn kieleen ja niissä käytettyihin termeihin, joiden kautta toiminnalle annetaan merkityksiä. Tässä selvityksessä on valittu jälkimmäinen lähestymistapa, koska se on varsin vähän käytetty tässä kontekstissa. Lähtökohtana onkin, että ennen tulosten mittaamista on merkityksellistä analysoida toiminnan taustaolettamia. Valitulla näkökulmalla ei pyritä osoittamaan ”ainoaa oikeaa tapaa” tutkia aihetta, vaan ennemminkin luoda pohjaa ja tukea tulevalle tutkimukselle aiheesta. Toivottavaa onkin, että tulevaisuudessa aiheen tutkimuksessa tultaisiin hyödyntämään myös muita lähestymistapoja.

¹² Riipinen 2008, Leinonen 2008 ja Huovinen 2009.

¹³ Erityisesti YTS 2010.

¹⁴ Seitsemän kappaletta, YTS 2010, 3.

¹⁵ 49 kappaletta, YTS 2010, 20-49.

¹⁶ YTS 2010. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa käytetään vielä termiä kokonaismaanpuolustus, mutta kuten tässä paperissa myöhemmin osoitetaan, YTS käsittelee tosiasiallisesti kokonaisturvallisuutta.

Tämän selvityksen taustalla on seuraava kysymys: Missä suhteessa (Suomen) Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS) esiintyvä käsitys turvallisuuden laaja-alaisuudesta, varautumisesta ja yhteensovittamisesta on Euroopan unionin strategiatyön vastaaviin käsityksiin?

Tästä laajasta taustakysymyksestä olen johtanut kolme kysymystä lisäkysymyksineen. Vastaan niihin luvussa 2:

1. Missä yhteyksissä turvallisuus ilmenee Euroopan unionin strategioissa?
 - Mitä laaja-alaisella turvallisuudella käsitetään Euroopan unionin yhteydessä ja missä suhteessa se on Suomen kansalliseen näkökulmaan?
2. Miten varautumisen käsite tulee esille Euroopan unionin strategioissa?
 - Onko varautuminen yhtä kattava ylätasoinen lähtökohta kuin Suomen yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa?
3. Miten kokonaisturvallisuuden edellyttämien toimintojen yhteensovittaminen on kuvattu Euroopan unionin strategioissa?
 - Onko yhteensovittaminen poikkisektoriaalista, niin hallinnonalan sisällä kuin niiden välillä?

Yllä oleviin kysymyksiin vastataan seuraavassa alaluvussa esittelemäni metodin avulla. On kuitenkin tärkeä korostaa, että taustaolettamien vertaamisessa analyysi kohdistuu juuri strategiatyön tasolle. Itse toiminnan vaikutusten tutkimiseen on toisen tutkimuksen aihe.

1.2. Selvityksen metodologinen lähestymistapa, metodi ja aineisto

Metodologisesti tässä selvityksessä on tarkoitus lähestyä aihetta sekä määrällisen että laadullisen tutkimuksen näkökulmasta. Määrällisen analyysin osuus on kuitenkin melko pieni, ja sen rooliksi on tarkoitettu termien käytön viitteellinen esittely. Lähtökohtana on tarkastella valittua aineistoa turvallisuuspuheena¹⁷. Analyysin kautta tulen avaamaan ”puhujan” omaksumaa viitekehystä, ja näin erittelemään heidän suhtautumisensa suomalaisen kokonaisturvallisuuden tärkeisiin elementteihin. Niin kuin kaikilla lähestymistavoilla, myös tällä on omat vahvuutensa ja heikkoutensa, joita seuraavaksi käsitelen.

Valitun lähestymistavan keskeisenä etuna on ensinnäkin sen sopiminen tutkimukseen, joka pyrkii kartoittamaan uutta lähestymistapaa. Tässä selvityksessä valittu aihe on juuri tällainen suurilta osin kartoittamaton alue, sillä Suomen kansallisen kokonaisturvallisuuden ja EU-tason varautumisen yhteyttä on tutkittu vähän.¹⁸ Uuden näkökulman kartoittamista tehdään tässä työssä juuri kokonaisturvallisuuden käsitettä lähellä olevien käsitteiden kautta. Laaja-alainen

¹⁷ Ks. esim. Buzan et al. 1998, 23-45; Buzan ja Hansen 2010, 8-19. Booth 2007, 149-181; ja Koivula 2013.

¹⁸ On kuitenkin huomioitava, että sekä EU:n turvallisuusnäkökulmista että suomalaisesta varautumisen perinteestä on paljon erillistä tutkimusta. On kuitenkin myös joitakin tutkimuksia, joissa on arvioitu EU:n vaikutusta kotimaiseen turvallisuustoimintaan (Rieker 2006). Uudella kokonaisuudella viitataan juuri kokonaisturvallisuuden konseptiin varautumisen perusteena ja sen tarkastelemiseen EU:n strategiatyössä.

turvallisuus, varautuminen ja yhteensovittaminen ovat kaikki termejä, jotka suurelta osin määrittävät kansallista kokonaisturvallisuuden käsitettä¹⁹.

Edellä mainittuja käsitteitä voidaan myös kuvata täydentävinä (complementary), rinnakkaisina (parallel) tai vastustavina (oppositional) riippuen niiden merkityksestä pääkäsitteelle²⁰. Tässä selvityksessä lähtökohtani on, että laaja-alainen turvallisuus, varautuminen ja yhteensovittaminen ovat kokonaisturvallisuutta täydentäviä käsitteitä. Näin ollen oletuksena on, että kyseisen kolmen termin analyysin kautta pystytään aidosti analysoimaan kokonaisturvallisuuden ydinviestiä ilman, että EU-aineistosta etsittäisiin yhtä vastaavaa termiä.

Valitun metodologisen lähestymistavan heikkoutena ovat tyypilliset voittopuolisesti laadullisen tutkimuksen traditiota noudattavan tutkimuksen heikkoudet. Erityisesti nostettakoon esiin, että tutkimuksen puitteessa ei ole mahdollisuutta tarkastella strategioiden käytännön toteutumista tai vaikuttavuutta. Tämä pitää paikkaansa myös analyysiin valittujen termien osalta. Vaikuttavuuden tutkimiseksi tulisikin strategioiden kielen sijasta keskittyä tutkimaan reaali maailman signaaleja ja mallinnuksia kuten tapahtumia ja taulukoita.²¹ Olen huomionut tämän rakenteellisen seikan työssäni enkä pyri missään vaiheessa esittämään, että valittu metodi tuottaa vastauksia strategioiden toteumasta. Tämän selvityksen fokus on päinvastoin strategioiden taustalla olevan ajattelun avaamisessa, ja jossakin määrin keskinäisessä vertaamisessa.

Tämän työn metodi on siis rakennettu yllä kuvatusta metodologisesta lähtökohdasta käsin. Ensin identifioitiin kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävimmät termit. Kyseiset termit muodostavat työn analyysikehikon siten, että niitä etsitään selvityksen primääriaineistosta. Tarkoitus ei kuitenkaan ole vain kirjata niitä ylös, vaan tarkastelussa termit identifioidaan ja tarkastellaan siinä kontekstissa, jossa ne tekstissä esiintyvät.²² Turvallisuus, varautuminen ja yhteensovittaminen esiintyvät kaikki useita kertoja Suomen YTS:ssä. Ne ovat termejä, jotka merkittävin osin määrittävät strategian tarkoitusta ja toimintatapaa, ja siksi juuri ne on valittu analyysin keskiöön.

Tässä selvityksessä käytetään englanninkielisiä versioita kaikista EU-strategioista. Tutkittaville termeille on valittu mahdollisimman hyvin vastaavat käännökset englanniksi. Tämän lisäksi olen ottanut tarkasteltavaksi lähellä parasta käännöstä olevia termejä, jotta pelkkä eri käännöksen käyttäminen ei vaikuta termin puuttumiseen tarkastelusta. Käännökset olen valinnut seuraavalla tavalla:

¹⁹ Käsittelen laajemmin kokonaisturvallisuuden käsitteen eri tasoja ja kansallista varautumisen kehittymistä seuraavassa alaluvussa.

²⁰ Buzan ja Hansen 2010, 13-16.

²¹ Sillanpää 2013, 149-153.

²² Termien merkitystä ja kontekstia analysoidaan tarkemmin luvussa 2.

Suomeksi käytetty termi	Englanniksi käytetty termi
laaja-alainen turvallisuus (näkökulma)	comprehensive, wide, broad, security, approach
varautuminen	preparedness, emergency, contingency, plan, precautionary, measures
yhteensovittaminen	cooperation, coordination, consolidation, reconciliation, collaboration

Primääriaineisto koostuu Euroopan unionin 17 strategisesta asiakirjasta. Aivan kaikki asiakirjat eivät ole nimensä mukaan ”strategioita”²³, vaan joukossa on niin ”tiekartta”, ”toimeenpanosuunnitelma”, ”strategian jatkokehittämispaperi” kuin pelkkiä tiedonantoja²⁴. Näistä ”toimeenpanosuunnitelma” ja ”strategian jatkokehittämispaperi” ovat kahden eri strategian seurantaversioita. Muut ovat puolestaan erittäin tärkeitä YTS:n teeman kannalta tai muuten suurilta osin strategian kaltaisia, ja siksi ne on valittu selvityksen aineistoksi.

Aineisto on valittu siten, että mukana olisi vähintään yksi strategia (tai muu dokumentti) kutakin Suomen yhteiskunnan elintärkeää toiminnon alaa kohden. Tämän linjauksen tarkoitus on ollut varmistaa, että aineisto ei vinoudu suhteessa Suomen kansallisen varautumisen malliin. Näiden seitsemän strategian lisäksi aineistoon on valittu, *bona fide*, turvallisuuden käsitteen ymmärtämisen kannalta keskeisimmät strategiat²⁵. Kokonaisuudessaan valittuun aineistoon kuuluu 17 dokumenttia ja ne löytyvät liitteestä 1. Metodisena loppuhuomiona haluan korostaa, että pyrin nostamaan tekstiin hyvin kutakin ilmiötä kuvaavia lainauksia. Tarkoituksena on demonstroida alkuperäisten tekstinäytteiden kautta sitä kontekstia ja merkityksiä, joita uskon pystyväni parhaiten osoittamaan juuri lainaamalla alkuperäisiä strategioita osana niihin liitettyä analyysiä. Pyrin käyttämään kussakin tilanteessa termin merkitystä parhaiten kuvaavia tekstejä, mutta samalla totean, että nämä poiminnat ovat väistämättä subjektiivisia valintoja.

1.3. Selvityksessä esiintyviä näkökulmia turvallisuuteen

Suomessa on jo vuosikymmeniä jatkunut varautumisen perinne, jonka keskeisiä elementtejä ovat olleet hajautetut vastuut ja viranomaisten välinen yhteistoiminta. Nykymuotoinen varautuminen perustuu kokonaisturvallisuuden malliin, jota vuosikymmeniä kutsuttiin kokonaismaanpuolustukseksi. Esittelen seuraavassa alakappaleessa lyhyesti varautumiseen liittyvien termien ja toimijoiden historiaa. Sen jälkeen käyn läpi nykyisen kansallisen järjestelmän kannalta keskeisimmät ohjaavat asiakirjat ja normit. Aloitan kuitenkin analysoimalla hiukan turvallisuuskäsityksen kompleksisuutta, jotta kokonaisturvallisuuden kehityskaari avautuisi paremmin.

²³ Kuten esimerkiksi: ”Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World”.

²⁴ Kaikki Communication-nimetyt paperit kääntyvät suomeksi tiedonannoksi. Tarkoitan siis tässä yhteydessä ”vain” tiedonannoilla sellaisia dokumentteja, joiden nimessä ei ole edellä mainittuja lisämääreitä (kuten sanaa tiekartta).

²⁵ Kuten esimerkiksi: Euroopan turvallisuusstrategia (European Security Strategy) ja sisäisen turvallisuuden strategia (Internal Security Strategy).

1.3.1. Turvallisuuden käsitteestä

Turvallisuus on paljon käytetty, mutta myös monella tavalla kiistelty käsite²⁶. Todettakoon, että turvallisuuden käsitteellä on aina ollut läheinen yhteys valtioon²⁷, joskin tämä suhde on myös muuttunut kansallisvaltioiden kehityksen myötä²⁸. Laaja-alainen turvallisuuskäsitys korostaa turvallisuusajattelun roolia traditionaalista sotilaallista turvallisuutta laajemmalla kentällä.²⁹ Tämän ajattelun mukaan turvallisuustoiminta on osatekijänä useilla eri yhteiskunnan osa-alueilla. Turvallisuuden kohteet, toimintamallit ja toimijat ovat tämän ajattelun mukaan kaikki laajentuneet käsittämään yhteiskuntaa laaja-alaisemmin. Laajan turvallisuusajattelun pohjalta on rakennettu myös Suomen kokonaisturvallisuuden malli. Laaja-alainen tapa ymmärtää turvallisuus ei kuitenkaan ole ainoa malli, jonka kautta valtiot tai muut toimijat hahmottavat turvallisuutta. Periaatteessa erilaisia teorioita on lukuisia, mutta niiden esittely tässä selvityksessä ei ole mielekästä.³⁰ Tyydynkin tässä toteamaan, että turvallisuudella voidaan tarkoittaa olotilaa, toimintaa ja tunnetta, ja toimijat, kohteet ja toimintatavat voivat vaihdella paljon näkökulmista riippuen³¹.

Turvallisuus-käsitteen kompleksisuus on tämän selvityksen keskeinen lähtökohta. Vertaamalla Suomen kokonaisturvallisuutta Euroopan unionin strategioista löydettäviin turvallisuuskäsityksiin voidaan hahmottaa erilaisia tapoja kuvata ja mallintaa turvallisuutta. EU:n strategioita arvioitaessa on huomioitava, että turvallisuudesta puhuttaessa voidaan viitata hyvinkin erilaiseen ilmiöön kuin esimerkiksi YTS:ssa tarkoitetaan.

Eräs tapa demonstroida eri hahmotustapoja on seuraava. Turvallisuudella voidaan tarkoittaa joko fyysisten uhkien puuttumista (objektiivinen lähestymistapa); uhan ja vaaran tunteen poissaoloa (subjektiivinen lähestymistapa); tai turvallisuuspuhetta (diskursiivinen lähestymistapa)³². Edellä mainittu malli kuvaa mielestäni hyvin problemaattisuutta, joka turvallisuuteen liittyvään strategiatyöhön liittyy. Jokaiseen yllä olevaan lähestymistapaan sisältyy omanlainen käsityksensä turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä ja toimijoista³³. Tämän selvityksen kannalta merkityksellistä onkin tunnistaa tämä turvallisuudesta puhumisen vaikeus.

Euroopan unionin strategioissa esiintyvää turvallisuuskäsitystä on mahdollista analysoida kaikista kolmesta lähestymistavasta käsin: reaali maailman tapahtumien, toiminnan ja kykyjen kautta; turvallisuuden tunteeseen vaikuttamisen kautta; ja turvallisuuspuheeseen liittyvien pyrkimysten kautta. Tässä paperissa sovelletaan kaikkia kolmea kuitenkin siten, että koska tavoitteena on tarkastella toiminnan lähtökohtien samankaltaisuutta, turvallisuutta strategioissa lähestytään ensisijaisesti puheena, jolla on tarkoitus pyrkiä vaikuttamaan. Tarkastelun keskiössä eivät siis ole

²⁶ Ks. esim. Baldwin 1997, 10-13; Smith 2005 ja Der Derian 1995, 24-25.

²⁷ Buzan ja Hansen 2010, 22-30; Buzan et al. 1998, 32; Deudney 1995 ja Marsh 1995.

²⁸ Tätä prosessia on tutkittu ja esitelty lukuisissa niin kansallisissa kuin kansainvälisissä sekä laajemmissa tutkimuksissa että suppeammassa teoksissa ks. esim. Laitinen 1999; Booth 2007; Buzan ja Hansen 2010; Buzan et al 1998; Collins 2010; Heininen 2007; Limnell 2009 ja Kyyrönen 2012, 21-26 – vain muutamia esimerkkejä mainitakseni.

²⁹ Ks. esim. Biscor 2005, 1-8.

³⁰ Lue lisää esim. Buzan ja Hansen 2010, 35-38; Lipschutz 1995, 2-4 ja Collins 2010.

³¹ Ks. esim. Buzan ja Hansen 2010, 38. Hyvä esimerkki on myös Kerkkänen 2014, jossa argumentoidaan erilaisten turvallisuuskäsitysten toimimisesta Syyrian kontekstissa.

³² Buzan and Hansen 2010, 33. Tarkemmin jaottelusta Liite 2.

³³ Liite 2.

esimerkiksi turvallisuuden eteen tehtävät toiminnot ja niiden yhteismitallinen vertaaminen, vaan tarkoituksena on pikemminkin lähestymistapojen ja ajatusmallien vertaaminen. Selvityksen keskiössä on siis aikaisemmin mainitsemieni käsitteiden sekä määrällinen että laadullinen analyysi Euroopan unionin strategioissa. Analyysi toimitetaan aineistolähtöisesti.

1.3.2. Kokonaismaanpuolustuksen käsite ja siihen johtanut kehitys

Heti edellisen sodan jälkeisinä vuosikymmeninä varautumista kehitettiin niin sanotun totaalisen maanpuolustuksen³⁴ kautta. Termi koettiin liian yksipuolisena, ja tilalle otettiin kokonaismaanpuolustuksen käsite³⁵. Kokonaismaanpuolustuksessa oli edeltävää mallia laajalaisempi lähestymistapa, ja siitä tuli viime vuosikymmeneksi Suomen varautumisen peruseriaate. Sen määrittämän lähestymistavan kautta Suomi on kehittänyt ja ylläpitänyt varautumisen perusteita. Termi on Valtioneuvoston ohjesäännön perustelumuistion mukaan seuraava:

Kokonaisturvallisuudella tarkoitetaan kaikkia niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan.³⁶

.....

Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvat julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa. Lisäksi yhteensovittamiseen sisältyy turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle kuuluvien tehtävien hoitaminen³⁷

Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen kuuluu voimassaolevan valtioneuvoston ohjesäännön 16 § mukaan puolustusministeriön tehtäviin. Kokonaismaanpuolustuksen käsitteestä johdetut vastuut on säädetty laeissa ja asetuksissa. Nämä vastuut jakautuivat hallinnonaloittain siten, että tehtäville löytyi aina vastuuviranomainen.³⁸ Kokonaismaanpuolustuksen kehitys vaikutti näin ollen lainsäädännön kehitykseen ja lakien soveltamiseen. Lähtökohtana kokonaismaanpuolustuksen mukaisia valtuuksia myöntäessä on ollut, että lainsäädännöllä annetut valtuudet viranomaisille on mitoitettu kattamaan tehtävistä suoriutuminen niin normaali- kuin poikkeusoloissa kuitenkin hämärtämättä viranomaisten keskinäisiä toimivaltaroja.³⁹ On erittäin tärkeä huomioida, että kyse oli nimenomaan kaksipuoltaisesta varautumisjärjestelmästä, jossa oli normaaliolot ja poikkeusolot. Vanhemmassa kokonaismaanpuolustuksessa ei pyritty varautumaan näiden tilojen välimuotoon – tilaan jota nykyisin kutsutaan häiriötilanteeksi.⁴⁰ Tähän ajatteluun

³⁴ Käytössä sodan jälkeen ja erityisesti vuodesta 1957 eteenpäin.

³⁵ Termin kehitys on tapahtunut asteittain. Englanninkieliset käännökset kuvaavat hyvin tätä kehitystä, jossa total defence -termin käytöstä on siirrytty pikkuhiljaa kohti comprehensive defence -termin kautta comprehensive security -termiin. (ks. esim. Rieker 2006, 90-122; FSDP 2001, 3; FSDP 2004, 131-132; FSDP 2009, 76; FSDP 2012, 9.)

³⁶ VNOS, 262/2003, perustelumuistio 16 §.

³⁷ VNOS, 262/2003, perustelumuistio 16 §.

³⁸ Niin on myös nykyään.

³⁹ Hallbergin komitea 2010, 30-32 sekä Hallberg 2010, 11.

⁴⁰ Ks. Häiriötilanteen määritelmä YTS 2010, 88.

pohjautuen laadittiin Suomessa Yhteiskunnan Elintärkeiden Toimintojen Turvaamisen strategioita (YETT-strategiat). Vuonna 2010 julkaistu uusi Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS) on osa tätä jatkumoa – 2006 YETT-strategian päivitys⁴¹. Näiden strategioiden tarkoitus on ollut esitellä kokonaisuomaanpuolustuksen tavoitetilat, ja luoda toimeenpanosuunnitelma varautumisen tavoitetilojen osalta. Määritellyt tavoitetilat puolestaan perustuivat kokonaisuomaanpuolustuksen päämääriin eli esimerkiksi kansanvaltaisuuteen, kustannustehokkuuteen ja laillisuuteen. Kokonaisuomaanpuolustuksen konsepti oli siis sekä yhteensovittamis- että ohjaustoimi.⁴² YETT-strategiat ja YTS keskittyivät yleisen tason ohjaukseen välttämällä liian yksityiskohtaisen ohjaukseen.⁴³ Merkillepantavaa on, että Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ei mainita sanaa kokonaisturvallisuus, vaan siinä on käytetty kokonaisuomaanpuolustuksen termiä. Kuitenkin kuten seuraavassa alaluvussa osoitan, on YTS kokonaisturvallisuuden määrittelyn kannalta merkittävä dokumentti.

Vuosien 1939-1945 sotien aikana Suomen monet nykyisistä siviilitoimista oli alistettu sotilasorganisaatiolle. Esimerkiksi Mannerheimin puolustusneuvosto hoiti useita suunnittelutehtäviä, jotka koskivat koko yhteiskuntaa. Sotien jälkeen suunnittelu- ja kehittämistehtäviä hoiti Puolustusneuvosto ja erilaiset suunnittelukunnat – kuten esimerkiksi puolustustaloudellinen suunnittelukunta.⁴⁴ Tärkeitä alkuajan merkkipaaluja kehityksessä olivat esimerkiksi vuonna 1958 säädetyt väestönsuojelulaki⁴⁵ ja laki varmuusvarastoista⁴⁶, jotka olivat osaltaan vastaus yhteiskunnan laaja-alaisen varautumisen tarpeeseen. Puolustusneuvoston ja erilaisten suunnittelukuntien lisäksi myös parlamentaarilla puolustuskomiteoilla oli tärkeä rooli kokonaisuomaanpuolustuksen käsitteen kehittämisessä. Niiden rooli korostui kokonaisuomaanpuolustuksen tuomisesta ulkopoliittikan ja varautumisen yhteyteen. Parlamentaaristen puolustuskomiteoiden roolia kokonaisuomaanpuolustus-termin kehittämisestä kuvastaa se, että jo toinen parlamentaarinen puolustuskomitea ehdotti kokonaisuomaanpuolustustermin täydentämistä ja uudistamista turvallisuusympäristön muuttumisen mukaan.⁴⁷ Valmius ottaa huomioon turvallisuusympäristön muutos oli eräs tärkeimpiä asioita kehityksessä kohti nykyistä kokonaisturvallisuusajattelua. Vuonna 1977 määritellyt poikkeusolot olivat osa tätä kehitystä.⁴⁸

Puolustusneuvoston ohjaus- ja seurantatehtävät koskivat kokonaisuomaanpuolustuksen kokonaisvaltaista toimeenpanoa ja kehittämistä kattaen selonteon valmistelun, maanpuolustuksen opetuksen, huoltovarmuuden ja hallinnonalojen varautumisen. Kun puolustusneuvosto lakkautettiin, jaettiin edellä mainittuja tehtäviä hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan (eli UTVAn) ja puolustusministeriön kesken. Puolustusneuvoston seuraaja Turvallisuus- ja puolustusasiankomitea tuki UTVAA muun muassa YETT-strategioiden valmistelussa.⁴⁹

⁴¹ Cederberg 2010, 14-16.

⁴² Hallbergin komitea 2010, 30-32.

⁴³ Hallberg 2010, 10-11.

⁴⁴ Riipinen 2008, 6-8 ja Hallbergin komitea 2010, 22.

⁴⁵ Väestönsuojelulaki 438/1958.

⁴⁶ Laki valtion varmuusvarastoista 531/1958.

⁴⁷ Hallbergin komitea 2010, 30-31.

⁴⁸ Hallbergin komitea 2010, 22.

⁴⁹ Hallbergin komitea 2010, 30-32.

Kokonaismaanpuolustuksen toimintamalli on ollut vuosikymmenten kehitystyön tulos, ja se on tänä aikana ollut keskeinen osa Suomen kansallista varautumista. Se perustui yhteistoimintaan ja turvallisuuden kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, joka edellyttää aina yhteensovittamista ja hallinnonalojen ammattitaidon mukaan saamista. Yhteensovittaminen sai vähitellen laajempia muotoja, kun käsitys ja ymmärrys laaja-alaisuuden tarpeesta lisääntyi.

1.3.3. Kokonaisturvallisuuden käsitteen kehityskaari

Suomen varautuminen perustuu nykyisin kokonaisturvallisuuden periaatteeseen⁵⁰. Termin kehityksen kannalta viisi eri asiakirjaa on erityisen tärkeitä⁵¹. Niissä kokonaisturvallisuuden konsepti ja sen toteuttamismuodot ovat kehittyneet kokonaismaanpuolustuksen käsitteestä nykyiseen muotoonsa⁵². Nämä asiakirjat ovat: Hallbergin komitean mietintö⁵³; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia⁵⁴; valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta⁵⁵; valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko⁵⁶; sekä valtioneuvoston asetus Turvallisuuskomiteasta⁵⁷.

Temaattisesti kokonaisturvallisuuden käsite perustuu laajaan turvallisuuskäsitykseen⁵⁸. Yhteiskunnan varautuminen perustuu seitsemän elintärkeätoiminnon turvaamiseen⁵⁹. Ne ovat: valtion johtaminen; kansainvälinen toiminta; Suomen puolustuskyky; sisäinen turvallisuus; talouden- ja infrastruktuurin toimivuus; väestön toimeentuloturva ja toimintakyky; sekä henkinen kriisinhallintakyky⁶⁰. Toiminnot on jaettu strategiaan tehtäviin, joille kullekin löytyy oma vastuuviranomainen.⁶¹ Keskeistä varautumisessa on näin ollen elintärkeiden toimintojen turvaaminen yhteistoimintana eri viranomaisten kesken⁶². Yksikertaisimmillaan kokonaisturvallisuus tarkoittaa siis seuraavaa:

Suomalaisen yhteiskunnan varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteella, joka tarkoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista

⁵⁰ VNS 2012, 90. Ks. myös esim. Maanpuolustuskurssit 2013.

⁵¹ Näiden taustalla oli kuitenkin pitkä perinne, josta voi nostaa esiin kokonaismaanpuolustuksen käsitteen pitkän historian ja erityisen merkittävänä asiakirjoina YETT-strategiat.

⁵² Toki ympäröivä maailma on myös vaikuttanut käsitteen varautumisen perustana olevan käsitteen kehitykseen. On esimerkiksi tutkimusta EU:n vaikutuksesta Suomen varautumisen malliin (Rieker 2006, 90-122). Edellä mainitun tutkimus on tosin jo vanhentunut nykytilan kuvaajana, sillä kokonaisturvallisuuden käsite oli teoksen julkaisuajankohtana vasta tuloillaan Suomen varautumista kuvaavaksi termiksi.

⁵³ Hallbergin komitea 2010.

⁵⁴ YTS 2010.

⁵⁵ VNpp 2012.

⁵⁶ VNS 2012.

⁵⁷ VNA 77/2013.

⁵⁸ VNS 2012, 90; VNpp 2012, 7; ja Hallbergin komitea 2010, 26. Termi on osa kehitys- ja päivitystyötä, joka perustuu samoihin peruselementteihin kuin kokonaismaanpuolustus vuoden 2009 selonteossa (VNS 2009). Termi onkin ollut jatkuvan kehittämisen ja hiomisen kohteena (ks. esim. Rieker 2006, 119-122).

⁵⁹ Tämä prosessi on peräisin YETT-strategioista. Ks. esim. YETT 2006.

⁶⁰ YTS, 2010, 15.

⁶¹ YTS 2010.

⁶² Ks. esim. Virtanen 2013.

viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana.^{63 ja 64}

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä todetaan lisäksi käsitteen merkityksestä lisäksi seuraavaa:

Kokonaisturvallisuus ei ole tarkoitettu oikeudelliseksi käsitteeksi, joka perustaisi toimivaltuuksia viranomaisille tai muille toimielimille. Tältä osin ei ehdoteta muutoksia varautumisjärjestelyjen perusteisiin, eikä eri viranomaisten toimivaltamäärittelyihin.⁶⁵

Lainaus on luettavissa siten, että kokonaisturvallisuuden käsitteeseen ei liity erillistä oikeudellista elementtiä⁶⁶. Varautumisjärjestelyjen perusteet eivät siis tässä yhteydessä muuttuneet. Laajimmin kokonaisturvallisuuden sisältöä kuvaa Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, sillä siinä on muun muassa kuvattu sekä elintärkeät toiminnot että strategiset tehtävät, kuten kokonaisturvallisuuden mukainen varautuminen edellyttää⁶⁷. Kyseinen strategia ei kuitenkaan mainitse termiä kokonaisturvallisuus lainkaan, vaan siinä käytettävä termi on kokonaismaanpuolustus. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta on käytetty tästä huolimatta juuri kokonaisturvallisuuden mukaista lähestymistapaa. Kokonaisturvallisuuden yhteys Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan vahvistuu ja voimistuu Periaatepäätöksen kokonaisturvallisuudesta sekä Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon kautta. Jälkimmäisissä esiintyvä kokonaisturvallisuus perustuukin Yhteiskunnan turvallisuusstrategian määrittämään yhteiskunnan varautumiseen.⁶⁸

Varautumismallin nimen vaihtuessa kokonaismaanpuolustuksesta kokonaisturvallisuuteen muuttui siis lopulta varsin vähän. Yhtenä muutoksena mainittakoon kriisi johtamisen mallin⁶⁹ vaihtuminen häiriötilanteiden hallintaan⁷⁰. Tällä erolla on eittämättä toiminnallisstrategista merkitystä, mutta varsinaisesti kokonaisturvallisuuden käsitteen määritelmällistä puolta tämä muutos ei juurikaan koske. Kokonaismaanpuolustus oli vähitellen kehittynyt laajemmaksi⁷¹. Tärkeimpiä kokonaisturvallisuuden osia ei luotu tyhjästä, kun termin käyttöön siirryttiin. Pääasiassa termin muutos on ollut normaalia käytäntöjen kehittymistä yhteiskunnan kehityksen mukana.

⁶³ VNS 2012, 90.

⁶⁴ Toinen tapa määritelmä kokonaisturvallisuudelle on: *”Kokonaisturvallisuus on tavoitetila, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Turvaamisen toimiin kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen.”* VNpp 2012, 7.

⁶⁵ VNpp 2012, 7.

⁶⁶ Toki on huomattava, että kokonaisturvallisuuden yhteensovittamisesta säädetään erillisellä Valtioneuvoston asetuksella. (VNA 77/2013)

⁶⁷ YTS 2010.

⁶⁸ YTS 2010, 13-14 ja 88. Katso myös esimerkiksi Hallbergin komitea 2010; Valtonen 2013, 11-13.

⁶⁹ YETTS 2006, 22-25.

⁷⁰ YTS 2010, 2-4.

⁷¹ Ks. aiheesta esim. Rieker 2006, 110-122.

Kokonaisturvallisuuden yhteensovittamisesta vastaa Turvallisuuskomitea, joka avustaa valtioneuvostoa ja ministeriöitä pysyvänä yhteistoimintaelimenä⁷². Tässä tehtävässä keskeistä on eri osatekijöiden (kuten muun muassa vastuuviranomaisten) toimien yhteensovittaminen toiminnaksi, jossa päällekkäisyys minimoidaan, tehokkuutta lisätään ja tavoitetilan saavuttamista helpotetaan. Kokonaisuudessaan Turvallisuuskomitean tehtävänä asetuksen mukaan on:

- 1) avustaa kokonaisturvallisuuden hallintaan tähtäävässä varautumisessa ja varautumisen yhteen sovittamisessa;
- 2) seurata ja arvioida Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen ympäristön ja yhteiskunnan muutosten vaikutuksia kokonaisturvallisuuden järjestelyihin;
- 3) seurata hallinnon eri alojen ja tasojen toimia kokonaisturvallisuuteen liittyvien varautumisjärjestelyjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi;
- 4) sovittaa tarvittaessa yhteen laajoja ja tärkeitä varautumista koskevia asiakokonaisuuksia, kuten valtakunnallisen varautumisen yhteensovittaminen sekä yhteistyömuotojen, toimintamallien, tutkimuksen ja harjoitustoiminnan kehittäminen.⁷³

Tämän selvityksen lähtökohtana on, että kokonaisturvallisuudella tarkoitetaan jatkuvaa varautumista, joka suoritetaan yhteensovittamalla elintärkeiden toimintojen turvaaminen. Nykytilanne on pitkän kehityksen tulos⁷⁴. Uhkakuvien kehittymisen kautta on vuosikymmenten saatossa luotu omanlaatuinen järjestelmä toteuttamaan varautumista laajennetun turvallisuuskäsityksen kautta. Tällä hetkellä viimeisin korkeantason määritelmä kokonaisturvallisuudesta on Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa, mutta Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on kaikista laajimmin elintärkeitä toimintoja kuvaava strategia⁷⁵. Laajasti käsitetty turvallisuus, varautuminen ja yhteensovittaminen esiintyvät kaikki Yhteiskunnan turvallisuus strategiassa hyvin määrittävinä termeinä. Tästä syystä käytän Yhteiskunnan turvallisuusstrategian vertailussa Euroopan unionin strategioihin. Luvussa 2 tarkastelen termien laaja turvallisuus, varautuminen ja yhteensovittaminen roolia Euroopan unionin strategioissa tarkemmin.

1.3.4. Euroopan turvallisuusajattelusta tässä selvityksessä.

Euroopan unionista on identifioitavissa erilaisia turvallisuuteen liittyviä prosesseja. Niistä tunnetuimpia ja ennen kaikkea perinteisimpiä lienevät yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka⁷⁶, yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka⁷⁷ sekä oikeus- ja sisäasioihin liittyvät prosessit kuten viisumi ja turvapaikka-asiat.⁷⁸ Prosessien hoitamisesta vastaavat niin Euroopan komissio, Eurooppa-neuvosto, Euroopan parlamentti kuin muut korkean tason toimijat, esimerkiksi

⁷² VNA 77/2013, 1 §.

⁷³ VNA 77/2013, 2 §.

⁷⁴ Yhteistyön historiasta ja luonteesta katso esim. Valtonen 2010, erityisesti 129-150.

⁷⁵ Lisäksi ks. myös Maanpuolustuskurssit 2013, erityisesti 22-26.

⁷⁶ Euroopan unioni, Ulko- ja turvallisuuspolitiikka (2013).

⁷⁷ Euroopan unioni, Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (2013).

⁷⁸ Ks. esim. Euroopan komissio, Oikeusasiat ja kansalaisoikeudet (2013).

ulkosuhteiden korkea edustaja. Strategiat edustavat tässä suhteessa päätöksenteon ja poliittisen toiminnan (policy) suuntaviivoja.⁷⁹ Tässä mielessä strategialla tarkoitetaan ohjaavaa asiakirjaa, ja itse strategiasanan esiintyminen ei ole niinkään tärkeää. Esimerkiksi strategia voi hyvinkin olla tiedonannon muodossa⁸⁰. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen tehdä tyhjentävää selvitystä strategioiden tekemisen prosesseista, sillä kyseinen analyysi vaatisi suhteettomasti tilaa ja erillisen selvityksen. Tyydyttäköön toteamaan, että pääosa strategioista on niin sanottuja komission tiedonantoja (Communication) tai jollakin yhteisellä kokoonpanolla⁸¹ tekemiä yhteisiä tiedonantoja (Joint Communication). Tämän selvityksen tarpeisiin riittää tunnistaa strategian rooli ohjaavana asiakirjana, jonka tekijäkokoontyö EU:ssa voi vaihdella toimivaltasuhteista riippuen.

Eräs keskeinen toimivaltakysymys liittyy jäsenvaltioiden, komission tai näiden jaetun toimivallan problematiikkaan. Toimivaltaa ei voi yksiselitteisesti määrittää turvallisuuden osalta jo pelkästään siksi, että turvallisuudelle voidaan antaa erilaisia merkityksiä esimerkiksi sotilaallinen, yhteiskunnallinen ja taloudellinen⁸². Toisaalta Lissabonin sopimus on hämärtänyt selkeitä toimivaltarajoja – erityisesti lisäämällä yhteisen toimivallan aluetta⁸³. Siispä toimivaltaa tulee tarkastella aina kunkin substanssialan kontekstissa erikseen. Toimivaltakysymyksen monimutkaisuuden takia sitä ei ole otettu tähän selvitykseen, sillä sen tulisi olla omana pääteemana, mikäli asiaa haluttaisiin selvittää. Toimivaltakysymys on kuitenkin huomioitava myös tässä tutkimuksessa siten, että nämä kysymykset lähtökohtaisesti vaikuttavat myös strategioissa oleviin linjauksiin – erityisesti siihen miten ja millä tavalla kyseisiä linjauksia voidaan tehdä. Esimerkiksi sotilaalliselle maanpuolustukselle, joka on Suomen YTS:n yksi elintärkeä toiminto, ei löydy suoraa strategista vastaparia, sillä tapa jolla maa järjestää puolustuspolitiikan kuuluu jäsenvaltioille⁸⁴.

Euroopan unionin strategiat, joista pääosin myös koostuu tämän selvityksen aineisto, ovatkin tapa osoittaa poliittista tahtotilaa ja haluttua suuntaa. Tutkimalla strategioita pystytään siis tahdonilmaisuiden kautta myös analysoimaan toimijan tahtotilaa⁸⁵ ja lähestymistapaa. Tästä huolimatta strategiat kuvaavat parhaimmillaan vain tavoitetta. On siis eri selvityksen tehtävä tarkastella strategioista johdettuja toimintoja ja toteutumaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden politiikassa ja kansalaisten elämässä.

⁷⁹ Biscop 2005, 1 ja 9-14.

⁸⁰ Esim. COM (2008) 763 final.

⁸¹ Esimerkiksi komission ja neuvoston muodostamalla.

⁸² Tai vielä hankalammin puhe, tunne ja/tai toiminta.

⁸³ SEUT (2009) Art. 1-7.

⁸⁴ Yhteisestä puolustus- ja turvallisuuspolitiikasta ja Lissabonin sopimuksen yhteisvastuulausekkeesta (SEUT 2009, Art. 222) huolimatta, Euroopan unionilla ei ole omaa toimivaltaa alalla. Toisaalta periaatteessa mikään ei estäisi suvereenia jäsenvaltioita yhdessä sopimaan tavasta jolla puolustusta hoidetaan, mutta jäsenvaltiot eivät ole halunneet tätä tehdä. Siispä kuten esimerkki osoittaa, toimivaltasuhteilla on merkitystä. Mutta toimivaltasuhteiden taustalta löytyy aina poliittinen tahto, ja tämä selvitys keskittyy tarkastelemaan yhtä osatekijää kyseisestä tahdosta.

⁸⁵ Sillä edellytyksellä, että oletetaan strategian laatijan tarkoittavan kirjoittamaansa. Tässä selvityksessä oletetaan juuri, että kirjoittajat ja hyväksyjät ja ovat toimineet bona fide ja tarkoittaneet sanomaansa.

2. Euroopan unionin strategiat

Euroopan unionilla on toimivaltaa useilla yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden varmistamisen kannalta keskeisillä aloilla. Nämä alat liittyvät sekä väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin turvaamiseen että yhteiskunnan toimivuuden ylläpitämiseen. Osalla aloista unionin toimivalta on yksinomaista, jolloin vain EU toimii lainsäätäjänä ja kansainvälisten sopimusten tekijänä. Osalla aloista toimivalta on jäsenvaltioiden kanssa jaettava. Joillain aloilla unioni toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa täydentäviä toimia tai jäsenvaltiot sovittavat yhteen politiikkaansa.⁸⁶

Kuten ylläolevasta Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon määritelmästä on havaittavissa, Suomessa on korkealla tasolla tunnustettu kokonaisturvallisuuden kytkös Euroopan unioniin ja siellä tehtävään päätöksentekoon. Tässä luvussa analysoin kolmea kokonaisturvallisuuden kannalta keskeistä käsitettä EU:n strategioissa.

2.1. Laaja-alainen turvallisuuskäsitys

Turvallisuusstrategioita analysoitaessa erityisen merkityksellistä on kiinnittää huomiota siihen, mitä turvallisuudella kyseisissä strategioissa turvallisuudella tarkoitetaan. Turvallisuuskäsityksen laaja-alaisuuden analyysi on tärkeä osa tätä koko strategian analyysiä. Erilaiset näkemykset turvallisuuden laaja-alaisuudesta muokkaavat sekä strategioissa ilmeneviä yltäosan linjauksia että myös niistä johdettuja toimenpiteitä.⁸⁷ Keskityn alaluvussa turvallisuus-argumentin merkityksen tarkasteluun sekä määrälliseltä että laadulliselta kannalta.

2.1.1. Turvallisuusargumentointi sekä sisäinen ja ulkoinen aspekti strategioissa

Aloitan arviointini tarkastelemalla kysymystä, kuinka laajasti käytetty lähestymistapa turvallisuus (security) on? Tähän kysymykseen liittyy myös kiinteästi kysymys, onko termi laajasti käytetty lähestymistapa vai onko strategioissa päädytty muihin tapoihin kuvata tavoitetilaa ja siihen tähtäävää toimintaa? Tutkimuksellisesti asia on tarkasteltavissa määrällisen analyysin kautta. Sen vastauksena on todettavissa, että aineiston seitsemästätoista eri strategiasta vain yhdessä ei turvallisuutta otettu lainkaan esille. Ainoa EU-strategia, jossa turvallisuutta ei mainittu, oli COM (2011) 18 final⁸⁸. Vertailukohtana todettakoon, että Suomen turvallisuusstrategiassa turvallisuus mainittiin eri muodoissaan peräti 295 kertaa – termi on siis erittäin tärkeästä ja poikkileikkaavasta roolissa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa⁸⁹. Huomioitavaa kuitenkin on, että kaikissa muissa strategioissa turvallisuus oli mainittu näkökulmana⁹⁰. Vähimmillään mainintoja saattoi olla vain

⁸⁶ VNS 2012, 91

⁸⁷ Ks. esim. Buzan ja Hansen 2010, 10-13.

⁸⁸ Eli suomeksi ”Koulunkäynnin keskeyttämisen vähentäminen: ratkaiseva osa Eurooppa 2020 -strategiaa”.

⁸⁹ YTS 2003.

⁹⁰ Tärkeämpää, kuin se montako kertaa kaikissa strategioissa turvallisuus on mainittu yhteensä, on että kuinka monessa eri strategiassa on konseptia käytetty.

yksi ja sekin ulko- ja turvallisuuspolitiikan kontekstissa⁹¹. Enimmillään turvallisuuden eri muodoissaan viitattiin jopa 118 kertaa⁹². Yhteensä viittauksia kaikissa EU-strategioissa oli 490 kertaa. Tärkeämpää kuitenkin kuin tarkka yhteisluku on, että turvallisuus on mainittu lähes kaikissa strategioissa ja että määrällisesti sillä on merkittävä rooli. Turvallisuuden laaja-alaisuus määrittäytyi siis määrällisessä mielessä ensisijaisesti strategioiden määrän mukaan, jotka mainitsevat turvallisuuden, ja toissijaisesti pelkkien mainintojen kokonaismäärän mukaan.

Määrällinen tarkastelu kertoo laaja-alaisuudesta vain yhden osan. Tämän jälkeen tuleekin laadullisesti tutkia konteksteja ja yhteyksiä, joissa käsitettä tuotiin esiin. Näin turvallisuus-termille tuotua merkitystä voidaan kuvata laadullisessa mielessä. Tämän analyysin tulos puolestaan on pohjana, kun tarkastellaan yhteyttä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan.

Ehkäpä keskeisimpänä kontekstina, missä turvallisuusajattelu oli läsnä, oli laajasti ajateltuna ulkopoliittinen konteksti – ja vielä erityisemmin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan konteksti⁹³. Tämä ei sinänsä ole mitenkään yllättävää, sillä onhan se ollut yksi EU:n selkeimmin esiintuotu turvallisuuteen liittyvä politiikan aihealue⁹⁴. Ulko- ja turvallisuuspolitiikalla⁹⁵ oli esimerkiksi keskeinen rooli Euroopan turvallisuusstrategiassa (2003), vaikka termi mainitaan siinä vain kerran⁹⁶, liittyy neljä viidestä siinä mainitusta uhasta ulkopoliittiseen ulottuvuuteen⁹⁷. Tämän lisäksi muutkin strategiat korostivat turvallisuuden ulkopoliittista ulottuvuutta, vaikka suoraa viittausta EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ei olisi tehtykään kuten esimerkiksi:

The Arctic is an area of growing strategic importance. It is an example of successful international co-operation contributing to peace and security in the region.⁹⁸

Turvallisuuden yhdistäminen ulkosuhteisiin laajasti ajateltuna on varsin perinteinen näkökulma. Toisaalta turvallisuuden tuominen esiin ulkosuhteissa oli tehty myös korostaen EU:n arvoja ja esimerkiksi niitä oikeudellisia rakenteita, joita unionin piirissä on nähty tarpeeksi tärkeitä korostettavaksi. Tällaisia esimerkkejä olivat:

Drawing on a unique range of instruments, the EU already contributes to a more secure world. We have worked to build human security, by reducing poverty and inequality, promoting good governance and human rights, assisting development, and addressing the root causes of conflict and insecurity.⁹⁹

.....

⁹¹ COM (2013) 271 final, 5.

⁹² JOIN (2013) 1 final.

⁹³ Viittauksia löytyi mm. COM (2013) 271 final, 5; COM (2013) 271 final, 2-3; COM (2010) 639 final, 18 ja ESS 2003, 13.

⁹⁴ Ks. esim. Wouter, Bijlmakers ja Meuwissen 2013, ja EEAS 2013.

⁹⁵ Tässä kohtaa Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka liittyy kiinteästi myös Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan aihealueeseen ks. esim. ESS 2003, 13.

⁹⁶ ESS 2003, 13.

⁹⁷ Nämä uhat ovat terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, alueelliset konfliktit ja valtion romahtaminen (state failure) (ESS 2003, 3-5). Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka oli eksplisiittisesti mainittu eräänä ratkaisuna näihin uhkiin (ESS 2003, 13). Ks. lisää esim. Dannreuther 2008.

⁹⁸ JOIN (2012) 19 final, 3.

⁹⁹ COM (2013) 271 final, 2.

The upholding of fundamental rights by Member States when they implement Union law is in the common interest of all the Member States because it is essential to the mutual confidence necessary for the operation of the Union. This principle is particularly important in view of the expansion of the EU acquis in areas where fundamental rights are especially relevant, such as the area of freedom, security and justice, non-discrimination, Union citizenship, the information society and the environment.¹⁰⁰

.....

The EU has a vital interest to prevent, prepare for, respond to, address and help recovery from conflicts, crises and other security threats outside its borders – this is a permanent task and responsibility, already recognised in both the European Security Strategy and the EU Internal Security Strategy. This is the case not only because the EU is widely considered as an example of peace and stability in its neighbourhood and in other parts of the world, but also because it is in the EU's global interest. The Union has a wide array of policies, tools and instruments at its disposal to respond to these challenges – spanning the diplomatic, security, defence, financial, trade, development cooperation and humanitarian aid fields.¹⁰¹

Kuten yllä olevissa esimerkeissä tuotiin esille, ulkopoliittikan kehys oli se, jossa turvallisuus haluttiin mainita tavoitteena. Toisaalta tapa, jolla ulkosuhteisiin liittyvään tavoitteeseen pyrittiin, liittyi hyvin laaja-alaiseen käsitykseen turvallisuudesta. Esimerkiksi yllä olevista lainauksista voi alleviivata toisaalta inhimillisen turvallisuuden käsitteelle merkityksellisiä näkökulmia¹⁰² tai toisaalta (kansainvälisen) oikeuden liittäminen turvallisuuden tavoitteeseen. Näissä esimerkeissä turvallisuus ei enää siis ole perinteisen poliittisen realismin kaltainen voimankäytöllä saatu tavoiteltava.¹⁰³ Tämä on merkittävä huomio turvallisuuden laaja-alaisuutta arvioitaessa. Tämän suuntainen tulos viittaa selkeästi laaja-alaiseen ajatteluun myös laadullisessa mielessä.

Ulkopoliittisen kehyksen lisäksi on korostettava sisäisen turvallisuuden kontekstia. Erillisinä tämän kategorian aihe-alueina oli havaittavissa esimerkiksi maahanmuutto, terveys, sosiaaliturva, rikollisuus ja terrorismi. Näitä aiheita nostettiin esiin esimerkiksi seuraavissa kohdissa:

Managing immigration effectively means addressing also different issues linked to the **security** of our societies and of immigrants' themselves. This requires fighting illegal immigration and criminal activities related to it, striking the right balance between individual integrity and collective security concerns.¹⁰⁴

.....

Recent years have seen that while the digital world brings enormous benefits, it is also vulnerable. Cybersecurity incidents, be it intentional or accidental, are increasing at an alarming pace and could disrupt the supply of essential services we take for

¹⁰⁰ COM (2010) 573 final, 9.

¹⁰¹ JOIN (2013) 30 final, 3.

¹⁰² Jossa korostetaan uhkina perinteistä turvallisuutta laajentavia käsitteitä kuten köyhyyden vähentäminen, kehitystoiminnan tukeminen ja yleisemmin turvattomuuden taustasyihin tarttumisen.

¹⁰³ Ks. esim. Buzan, Wæver ja de Wilde 1998, 49-71; Buzan ja Hansen 2010, 38 tai Sipilä 2013, 71-74.

¹⁰⁴ COM (2008) 359 final, 3.

granted such as water, healthcare, electricity or mobile services. Threats can have different origins — including criminal, politically motivated, terrorist or state sponsored attacks as well as natural disasters and unintentional mistakes.¹⁰⁵

.....

Increasing HLY by preventing disease and promoting active ageing is important for the sustainability of public finances under pressure from rising healthcare and social security costs, a pressure growing as the population ages and the proportion of the population of working age falls.¹⁰⁶

.....

The post Cold War environment is one of increasingly open borders in which the internal and external aspects of security are indissolubly linked¹⁰⁷.

Yllä olevissa strategioiden lainauksissa, jotka sinänsä olivat erillisiä, selkeänä yhdistävänä tekijänä oli uhan kohdistuminen EU:n sisäiseen toimintaan. Siispä kontekstina ulkoisen uhan lisäksi on havaittavissa hyvin laajasti usean sektorin sisällä käsitetty sisäisen uhkamallintamisen ajattelutapa. Esimerkiksi yllä olevista lainauksista toisessa ylhäältä¹⁰⁸ oli kyberturvallisuuden kautta otettu huomioon eri turvallisuuskonteksteja laaja-alaisesti. Tässä mielessä turvallisuuden laaja-alaisuus ulottuu näissä EU-strategioissa selkeästi perinteistä ulkoiseen uhakuvaan liittyvään ajattelua laajemmalle¹⁰⁹. Tämä ei kuitenkaan vielä tarkoita, että laaja-alaisuus olisi kautta linjan läpileikkaavaa, joka on tärkeä osa Suomen YTS lähestymistapaa. Mutta sisäisen-ulkaisen-ajattelun sisäistämisen osalta on EU-strategioiden lähestymistapa yhtenevä YTS:n kanssa.¹¹⁰

Energian, talouden, maahanmuuton sekä sotilas-, sisä- ja rajaturvallisuuden aihe-alueet olivat luonteeltaan sellaisia, joissa korostui sekä sisäiset että ulkoiset turvallisuusnäkökulmat varsin päällekkäin. Tässä kontekstissa korostettiin toimitusvarmuuden tai taloudellisen turvallisuuden kaltaisia turvallisuusilmiöitä, mutta kuitenkin siten, että uhka- ja tarvittava toiminta kohdistuivat sekä ulkoisiin että sisäisiin ilmiöihin.

In this **Energy Roadmap 2050** the Commission explores the challenges posed by delivering the EU's decarbonisation objective while at the same time ensuring **security of energy supply** and **competitiveness**. It responds to a request from the European Council.¹¹¹

.....

The security of internal energy supplies is undermined by delays in investments and technological progress. Currently, nearly 45% of European electricity generation is based on low-carbon energy sources, mainly nuclear and hydropower. Parts of the EU

¹⁰⁵ JOIN (2013) 1 final, 3.

¹⁰⁶ COM (2005) 115 final, 5.

¹⁰⁷ ESS (2003), 2.

¹⁰⁸ JOIN (2013) 1 final, 3.

¹⁰⁹ Buzan ja Hansen 2010, 11-12.

¹¹⁰ YTS 2010, 89.

¹¹¹ COM (2011) 885 final, 2.

could lose more than a third of their generation capacity by 2020 because of the limited life-time of these installations. This means replacing and expanding existing capacities, finding secure nonfossil fuel alternatives, adapting networks to renewable energy sources and achieving a truly integrated internal energy market. At the same time Member States still need to phase out environmentally harmful subsidies.¹¹²

.....

The security challenges we are facing today are numerous, complex, interrelated and difficult to foresee: regional crises can occur and turn violent, new technologies can emerge and bring new vulnerabilities and threats, environmental changes and scarcity of natural resources can provoke political and military conflicts. At the same time, many threats and risks spread easily across national borders, blurring the traditional dividing line between internal and external security.¹¹³

.....

The post Cold War environment is one of increasingly open borders in which the internal and external aspects of security are indissolubly linked¹¹⁴.

Turvallisuuden sisäinen ja ulkoinen suuntaus yhdistyivät yllä olevissa esimerkeissä selkeästi keskenään. YTS:n elintärkeistä toiminnoista löytyy sekä sisäinen että ulkoisia toiminnan muotoja – ei vähiten siksi, että yksi elintärkeistä toiminnoista liittyy juuri ulkosuhteisiin.¹¹⁵ Lisäksi kuitenkin tämän yhden elintärkeän toiminnon lisäksi kaikilla muillakin elintärkeillä toiminnoilla on oma ulkoinen ulottuvuus – sisäisen lisäksi¹¹⁶. Esimerkkejä näistä löytyy strategisista tehtävistä, 26:lla oli jonkintasoinen kansainvälinen ulottuvuus¹¹⁷. Turvallisuus on niin toimintana kuin tavoitteena selkeästi liitetty hyvin moninasiin konteksteihin ja ilmiöihin. Tarkastellessa turvallisuutta sisäisen ja ulkoisen lähestymistavan kautta, havaitaan, että Suomen ja EU:n lähestymistavat sisältävät kummatkin näkökulmat. Erityisesti jos tarkastellaan muita YTS:n elintärkeitä toimintoja kuin kansainvälistä toimintakykyä, on mahdollista huomata, että sekä sisäinen että ulkoinen aspekti säilyvät huomioituina. Näin ollen EU-strategioissa oleva, sekä sisäisen että ulkoisen näkökulman huomioiva turvallisuus-argumentointi, on vastaavaa kuin YTS:n argumentointi.¹¹⁸ On siis todettavissa, että sekä sisäinen että ulkoinen turvallisuusulottuvuus on eräs yhteisiä asioita YTS:n ja EU-strategioiden välillä.

Erikseen on mainittava termin ”resilience”¹¹⁹ puuttuminen lähes täysin tutkituista strategioista. Tämä huomio on merkittävä, sillä kyseisen termin kautta on mahdollista nähdä ”vaihtoehto” turvallisuudelle tavoiteltuna toimintana¹²⁰. Sietokyky-käsitteen¹²¹ kautta voidaan viitata johonkin muuhun tavoitteeseen kuin turvallisuus. Sietokyky mahdollistaa erilaisen strategisen lähestymistavan ilmiöön kuten varautuminen. Tämän näkökulman puuttuminen lähes kokonaan

¹¹² COM (2010) 639 final, 3.

¹¹³ COM (2013) 542 final, 2.

¹¹⁴ ESS (2003), 2.

¹¹⁵ YTS 2010, 20-25.

¹¹⁶ YTS 2010, 16.

¹¹⁷ YTS 2010, 17-50.

¹¹⁸ Maininta löytyy YTS 2010, 16. Mainintoja ulkoiseen ulottuvuuteen löytyi 26:sta YTS:n strategisesta tehtävästä.

¹¹⁹ Käännän termin tässä yhteydessä tarkoittamaan sekä sieto- että kestävykyä.

¹²⁰ Ks. Termeistä vaihtoehtona turvallisuudelle, Buzan ja Hansen 2010, 13-16.

¹²¹ Tai toisena käännöksenä kestävyky.

valituista strategioista kertoo valittujen EU-strategioiden keskittyvän muuhun – kuten turvallisuuden tavoitteluun. Toki nämä ovat myös osin rinnakkaisia ja päällekkäisiä termejä. Esimerkiksi security of supply on hyvin lähellä resilience-termin logiikkaa. Samankaltaisuudesta huolimatta ne eivät ole kuitenkaan täysin samoja. YTS:ssä sietokykyä ei mainita kertaakaan ja kestävyys yhden strategisen tehtävän yhteydessä¹²². Eli voidaan todeta, että kyseisen termin varaan ei YTS:ää ole rakennettu.

Euroopan unionin kyberstrategia sekä sotilas ja puolustussektorin strategia olivat ainoat esimerkit, joissa termi ”resilience” mainittiin, ja kummassakin vain turvallisuuden osana. Näin ollen sietokykyä ei ole nostettu omaksi toimintamalliksi tai tavoitetilaksi valituissa EU:n strategioissa, vaan pikemmin turvallisuutta täydentäväksi osatekijäksi. Termi mainittiinkin strategiassa seuraavasti:

Achieving cyber resilience

To promote cyber resilience in the EU, both public authorities and the private sector must develop capabilities and cooperate effectively. Building on the positive results achieved via the activities carried out to date further EU action can help in particular to counter cyber risks and threats having a cross-border dimension, and contribute to a coordinated response in emergency situations. This will strongly support the good functioning of the internal market and boost the internal security of the EU. The **European Network and Information Security Agency ENISA** was established in 2004 and a new Regulation to strengthen ENISA and modernise its mandate is being negotiated by Council and Parliament. In addition, the Framework Directive for electronic communications requires providers of electronic communications to appropriately manage the risks to their networks and to report significant security breaches.¹²³

.....

Since the demand for security SATCOM is too fragmented pooling and sharing SATCOM acquisition could generate significant cost savings due to economies of scale and improved resilience.

Resilience-termin puuttuminen strategioista on siis vahvasti linjassa YTS:n kanssa, sillä sietokyvystä ei ole turvallisuuden tavoittelulle kilpailevaksi tavoitetilaksi. Näiltä osin on Suomen ja EU:n mallit varsin samanlaisia.

Koko alaluvun johtopäätöksenä voidaan sanoa, että aineistoksi valituista strategioista pystytään selkeästi osoittamaan turvallisuus-argumentin tekeminen suurissa määrin ja eri näkökulmien kautta. Ainoastaan yhdessä strategiassa turvallisuutta ei mainittu ollenkaan. Turvallisuutta ei myöskään korvattu toisenlaisella lähestymistavalla kuten sieto- tai kestävyvyyllä.

¹²² YTS 2010, 47. Konteksti jossa termi mainitaan on toimeentuloturva.

¹²³ JOIN (2013) 1 final, 5.

2.1.2. Laaja-alaisuus strategioiden osana.

Seuraavaksi analysoin laaja-alaisuutta tarkemmin keskittyen juuri politiikkasektoreihin liittyvään argumentointiin. Lähtökohtana on hypoteesi, jonka mukaan ”comprehensive security” edustaa laaja-alaisen turvallisuuden parasta käännettä.

Laaja-alaisuutta voidaan kuitenkin tutkia sekä eri termien kautta¹²⁴ että myös niissä konteksteissa, joissa turvallisuutta ei välttämättä mainita¹²⁵. Tällöin sanan ”turvallisuus” poistuminen yhtälöstä ei siis suoraan muuta strategiатыön peruslogiikkaa, joka perustuu laaja-alaiseen varautumiseen. Turvallisuuden mainitseminen toki selkeyttää argumenttia, mutta laaja-alaisuuden kannalta se ei ole välttämätön. Laaja-alainen lähestymistapa määritelläänkin yhdessä aineistossa liittyväksi kiinteäksi osaksi turvallisuutta:

In this way, it will help to improve the lives of those threatened by conflict and prevent or mitigate the negative effects – for the EU, its citizens and its internal security – of insecurity and conflict elsewhere. The EU is stronger, more coherent, more visible and more effective in its external relations when all EU institutions and the Member States work together on the basis of a common strategic analysis and vision. This is what the comprehensive approach is about.¹²⁶

Määritelmällä on selkeitä yhtymäkohtia Suomen YTS:ssä olevien lähellä olevien määritelmien kanssa¹²⁷. Toisaalta kuten yllä totesin, tarkastelen myös kohtia, joissa comprehensive approach otetaan huomioon ilman sanaa turvallisuus, sillä turvallisuuden mainitsematta jättäminen samassa yhteydessä laaja-alaisuuden kanssa voi johtua myös pelkästään kirjoitusteknisistä seikoista. Uskon tällaisen käytön näkyvän kontekstista.

Lähtökohtana analyysissä oli kaksi eri tapaa ymmärtää laaja-alaisuus. Ensimmäinen näistä on tapa, jota voidaan kutsua politiikkasektoreita läpäiseväksi laaja-alaisuudeksi. Tällä tarkoitetaan laaja-alaisuutta, jonka kautta kuvataan ja tuodaan eksplisiittisesti esille toisia sektoreita ja erityisesti niistä löytyviä toiminta-ohjelmia. Keskeistä on löytää selkeitä yhteisiä tarttumapintoja toisiin politiikkalohkoihin kautta. Tämä voisi yksinkertaisimmillaan tarkoittaa toisiin strategioiden viittaamista oman toiminnan yhteydessä. Näin ymmärretty laaja-alaisuus on siinä mielessä kattavaa ja merkittävää laaja-alaisuutta, sillä siinä huomioidaan kokonaan toisia ja mahdollisesti erilaisia lähestymistapoja havaittuun ilmiöön.¹²⁸

Toinen tapa ymmärtää laaja-alaisuus liittyy oman sektorin (esimerkiksi strategian) sisällä tapahtuvaan laaja-alaisuuden tarkasteluun. Tämä tapa ymmärtää laaja-alaisuus on myös merkittävää, sillä se osoittaa oman sektorin laaja-alaisuuden ymmärtämisen. Näkökulmani onkin, että kummatkin kyseisistä lähentymistavoista ovat tärkeitä ja niiden kautta pystytään analysoimaan strategioissa argumentoitua turvallisuutta.

¹²⁴ Kuten broad ja wide.

¹²⁵ Esimerkiksi approach-termin kautta.

¹²⁶ JOIN (2013) 30 final, 3.

¹²⁷ YTS 2010, 88-89.

¹²⁸ Ks. esim. Buzan ja Hansen (2010), 11-14.

Aluksi on todettava, että yksi aineiston asiakirja (JOIN(2013) 30 final)¹²⁹ keskittyy nimenomaan laaja-alaisen näkökulman tuottamiseen. Turvallisuus oli samalla myös erittäin tärkeä osa kyseistä strategiaa. Tämä kyseinen strategia on siis jossakin määrin erityistapaus, sillä on itsestään selvyyttä, että laaja-alaisuus, ja laaja-alainen turvallisuus, esiintyy strategiassa kattavasti. Analyysin kannalta on kuitenkin todettava, että kyseistä strategiaa on tarkasteltu kummastakin laaja-alaisuuden näkökulmasta siinä missä muitakin strategioita.

Sektorien välinen laaja-alaisuus tuli esiin erittäin usein eri strategioissa. Lähes jokainen strategia viittasi vähintään jollakin tavalla toiseen EU-strategiaan.¹³⁰ Seuraavana esitellään eri tapoja, jolla sektorien välinen laaja-alaisuus nostettiin esiin.

EU action since 2008 has led to tangible results in the fields of environmental protection, research, and economic development, and the particular emphasis on the protection of the Arctic environment remains the cornerstone of the EU's policy towards the Arctic. However, given the evident speed of change in the Arctic, the time is now ripe to refine the EU's policy stance towards the region, take a broader approach, and link it with the Europe 2020 Agenda for smart, sustainable and inclusive growth while continuing to support every effort to ensure the effective stewardship of the fragile Arctic environment.¹³¹

.....

Internal security cannot be achieved in isolation from the rest of the world, and it is therefore important to ensure coherence and complementarity between the internal and external aspects of EU security. The values and priorities in the Internal Security Strategy, including our commitment to promoting human rights, democracy, peace and stability in our neighbourhood and beyond, are an integral component of the approach laid down in the European Security Strategy.¹³²

.....

The Commission will ensure that security-related activities, including security research, industrial policy and projects under EU internal security-related funding programmes, are coherent with the strategic objectives. Security research will continue to be funded under the multiannual research and development framework programme. To ensure a successful implementation the Commission will establish an internal working group. The European External Action Service will be invited to participate to ensure consistency with the wider European Security Strategy and to exploit synergies between internal and external policies, including risk and threat assessments.¹³³

Yllä olevat esimerkit osoittavat laaja-alaisen lähestymistavan aitoa esiintymistä valituissa strategioissa politiikkasektorien välillä. Tällaisia viittauksia oli, kuten todettu useita. Yhtä selkeästi

¹²⁹ Suomeksi: EU:n kokonaisvaltainen lähestymistapa ulkoiisiin konflikteihin ja kriiseihin.

¹³⁰ Aivan kaikissa tällaista viittausta ei ollut – kuten Euroopan turvallisuusstrategiassa (ESS 2003) ja Euroopan unionin terrorismin vastainen strategia (Council 2005).

¹³¹ JOIN (2012) 19 final, 5.

¹³² COM (2010) 673 final, 3.

¹³³ COM (2010) 673 final, 15

erottuvaa kaikkiin strategioihin liittyvää viittauskohtaa ei kuitenkaan löytynyt. Tällaisen viittauskohdan löytyminen olisi tarkoittanut, että on olemassa sellainen turvallisuutta kuvaava strategia, jonka kautta muut strategiat korostavat laaja-alaista lähestymistapaansa. Samalla se olisi korostanut strategioiden hierarkiaa ja jatkuvuutta.

Analyysin kannalta erityisen tärkeitä ovat viittaukset Euroopan turvallisuusstrategiaan¹³⁴ - erityisesti, koska kyseinen strategia on vieläkin uusin yleinen turvallisuusstrategia. Mielenkiintoinen esimerkki edellä mainittuun strategian viittaamisesta on löydettävissä kahdesta strategiassa vuodelta 2013. Niistä on nähtävissä kaksi täysin päinvastaista tapaa suhtautua Euroopan turvallisuusstrategiaan. Ensimmäisessä näistä strategioista¹³⁵ yhteys strategioiden välillä tuotiin selkeästi esille. Tämä strategia käsittelee laaja-alaista lähestymistapaa ulkosuhteisiin, ja siinä todettiin seuraavasti:

The EU has a vital interest to prevent, prepare for, respond to, address and help recovery from conflicts, crises and other security threats outside its borders – this is a permanent task and responsibility, already recognised in both the European Security Strategy and the EU Internal Security Strategy¹³⁶.

Yhteys on erittäin selkeä ja suora. Toisessa esimerkissä, aineistoni toiseksi uusimmassa strategiassa¹³⁷, ei Euroopan turvallisuusstrategiaa mainittu ollenkaan. Tämä on mielenkiintoinen huomio, joka osoittaa, että edes Euroopan turvallisuusstrategia ei ole kaikissa turvallisuuteen liittyvistä strategioista sellainen, johon viittaamalla saataisiin strategista pitkäjänteisyyttä suunnitteluun. Vaikka Euroopan turvallisuusstrategiaan noin kolmasosassa aineiston strategioita, yleinen ja laaja-alaisen kattava se ei siis ole.

Toinen tapa, jolla voidaan lähestyä laaja-alaisuutta tässä yhteydessä, on analysoida laaja-alaisuutta, jossa ei viitata suoraan muihin strategioihin. Tarkoituksena on siis tarkastella argumentoinnin laajaa ja kokonaisvaltaista näkökulmaa niissä tapauksissa, joissa argumentaatio pysyy omassa lähestymistavassaan. Toisin sanoen analyysini kohdistui siihen, että millä tavoin yhden politiikkasektorin sisäistä kokonaisvaltaisuutta huomioitiin. Laaja-alaisuuden analyysi ei tässä paperissa kohdistu konkreettisiin toimiin, vaan ennemminkin strategiassa tärkeiksi koettuihin näkökulmiin. Tarkastelun kohteina oli siis erityisesti strategioiden tavoitteiden toteutuminen ja tapa, jolla kyseiseen toteutumaan haluttiin päästä.

Eräs tapa ymmärtää sektorin sisäinen laaja-alaisuus oli korostaa turvallisuuden yhteyttä jossakin kontekstissa. Tällainen oli esimerkiksi taloudellinen toiminta. Tällöin laaja-alaisuutta yhdistävänä tekijänä oli taloudellisen toiminnan mukanaan tuomat lainalaisuudet. Esimerkkinä mainittakoon Energiatiekartta 2050. Kyseisessä strategiassa on selkeästi sektorin sisäinen laaja-alaisuuteen perustuva näkökulma, mutta ja samalla se on toteutettu ”perinteisessä” energiaturvallisuuskontekstissa¹³⁸. Kuitenkin laaja-alaiset implikaatiot strategiasta, myös

¹³⁴ Mainittiin vain kymmen kertaa viidessä eri strategiassa.

¹³⁵ JOIN (2013) 30 final.

¹³⁶ JOIN (2013) 30 final, 3.

¹³⁷ COM (2013) 542 final.

¹³⁸ Ks. lisää esim. Kyyrönen 2012.

turvallisuusvaikutukset, liittyvät paljolti taloudelliseen puoleen – kuten huoltovarmuus. Tämän kaltainen laaja-alaisuus tulee käsittää laaja-alaisuutena yhdessä kontekstissa:

The Roadmap does not replace national, regional and local efforts to modernize energy supply, but seeks to **develop a long-term European technology-neutral framework** in which these policies will be more effective. It argues that a European approach to the energy challenge will increase security and solidarity and lower costs compared to parallel national schemes by providing a wider and flexible market for new products and services. For example, some stakeholders show potential cost savings of up to a quarter if there was a more European approach for efficient use of renewable energy.¹³⁹

Kuten yllä olevista lainauksista on huomioitavissa, taloudellisen argumentoinnin kautta voidaan nähdä politiikkasektorin sisäinen laaja-alaisuuden huomiointi. Näitä argumentointitapoja oli muitakin, mutta niiden tarkempi erittely ei ole tämän paperin tavoitteiden kannalta merkityksellistä. Tärkeämpää on todeta, että tällainen kontekstin kautta tapahtuva argumentointi toimii hyvänä tapana huomioida sektorin sisäinen laaja-alaisuus. Valituissa EU-strategioissa toimittiin monissa kohdin juuri näin.

Yhtä ainoaa kontekstia (kuten yllä taloudellinen konteksti) ei kannata kuitenkaan ylikorostaa. Laaja-alaisuus politiikkasektorin sisällä tarkoittaa yhden politiikkasektorin haasteiden käsittämistä laajana vyyhtinä, johon ei yksi (turvallisuus-)näkökulma riitä.

By the end of 2010 the Commission will develop, together with Member States, EU **risk assessment** and mapping guidelines for disaster management, based on a multi-hazard and multi-risk approach, covering in principle all natural and man-made disasters. By the end of 2011, Member States should develop national approaches to risk management, including risk analyses. On this basis, the Commission will prepare, by the end of 2012, a cross-sectoral overview of the major natural and man-made risks that the EU may face in the future. Furthermore the Commission initiative on health security planned for 2011 will seek to reinforce the coordination of the EU risk management and will strengthen the existing structures and mechanisms in the public health area.¹⁴⁰

.....

At the same time, due to the potential or actual borderless nature of the risks, an effective national response would often require EU-level involvement. To address cybersecurity in a comprehensive fashion, activities should span across three key pillars— NIS, law enforcement, and defence—which also operate within different legal frameworks¹⁴¹

.....

To move from ad hoc to systematic police co-operation, one important step will be developing and putting into practice the principle of availability of law enforcement information. In addition, the development of new IT systems such as the Visa Information System and the next generation Schengen Information System, while

¹³⁹ COM (2011) 885 final, 3.

¹⁴⁰ COM (2010) 673 final, 3.

¹⁴¹ JOIN (2013) 1 final, 17.

safeguarding data protection, should provide improved access to those authorities responsible for internal security thereby widening the base of information at their disposal. Consideration should also be given to developing common approaches to the sharing of information on potential terrorists and on individuals deported for terrorism-related offences.¹⁴²

.....

As we increase capabilities in the different areas, we should think in terms of a wider spectrum of missions. This might include joint disarmament operations, support for third countries in combating terrorism and security sector reform. The last of these would be part of broader institution building.¹⁴³

Erityisesti tulee huomioida, että koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämisstrategia¹⁴⁴ on, kuten jo edellisessä alaluvussa todettiin, ainut strategia, jossa turvallisuutta ei mainittu ollenkaan. Alla olevista lainauksista kuitenkin näkyy, että turvallisuus-argumentin puuttumisesta huolimatta laaja-alaisuus otetaan kyseisessä strategiassa esille tehokkaan toiminnan edellytyksenä. Siispä laaja-alaisuutta voidaan tavata turvallisuus-argumentista erillään, mikä ei niinkään heikennä turvallisuuden ja laaja-alaisuuden yhteyttä, vaan korostaa laaja-alaisuuden yleistä merkitystä EU:n strategisessa ajattelussa.

Experiences of Member States, comparative data and analytical research suggest that the key issues for successful policies include the cross-sectoral nature of collaboration and the comprehensiveness of the approach.¹⁴⁵

.....

To support Member States better in developing efficient and effective national policies against early school leaving, several measures and tools, offering a comprehensive approach to this multifaceted challenge, will be put in place.¹⁴⁶

Yhteenvedona turvallisuudesta voidaan aineiston perusteella sanoa ainakin seuraavaa. Ensinnäkin turvallisuus on merkittävä osa EU:n strategiatyöskentelyä. Valituissa strategioissa turvallisuus nousi esille useissa eri konteksteissa ja useita eri kertoja. Voidaan todeta, että turvallisuus nähtiin selkeästi sekä sisäisen että ulkoisen ulottuvuuden kannalta tärkeänä. Ainoastaan yhdessä strategiassa seitsemästätoista turvallisuutta ei mainittu osana kyseistä prosessia. Tämä kuvaa termin merkittävyyttä strategioissa – niin toimintana kuin tavoitteena. Myös on huomioitavaa, että turvallisuutta ei lähdetty ”korvaamaan” toisenlaisella lähestymistavalla kuten sieto- tai kestokyvillä, jonka tavoittelu olisi voinut olla yhtä lailla mahdollista.

Aineistossa turvallisuus-termin käsittely osoittautui varsin laaja-alaiseksi. Toisaalta laaja-alaisuutta osoittivat sektorien väliltä löytyvät viittaukset. Näissä viittauksissa oli useimmiten kyse substanssiltaan suppeammasta strategiasta (kuten esimerkiksi Arktisen strategian jatko-osasta,

¹⁴² Council (2005), 13.

¹⁴³ ESS 2003, 12.

¹⁴⁴ Strategian englanninkielinen otsikko oli: ”Tackling early school leaving: A key contribution to the Europe 2020 Agenda”.

¹⁴⁵ COM (2011) 18 final, 8.

¹⁴⁶ COM (2011) 18 final, 9.

2008), jossa oli viittaus substanssiltaan laajempaan strategiaan (kuten Euroopan turvallisuusstrategiaan, 2003). Kuitenkaan edes Euroopan turvallisuusstrategia ei osoittautunut sellaiseksi yleisstrategiaksi, johon olisi viitattu kaikissa strategioissa. Tämä huomio ei muuttunut vaikka katsottaisiin vain niitä strategioita, joissa turvallisuus mainittiin.

Strategioissa oli lisäksi selkeästi haettu laaja-alaista lähestymistapaa myös kulloisenkin substanssin sisällä. Esimerkiksi kyberturvallisuusstrategiassa korostettiin laaja-alaisuuden tärkeyttä uhkien torjunnassa. Laaja-alaisuus oli tärkeässä osassa myös koulun keskeyttämisen ehkäisyyn tähtäävässä strategiassa, vaikka turvallisuutta ei strategiassa mainittu ollenkaan. Laaja-alaisuus oli siis tärkeä kaikissa strategioissa, mikä vastaa myös YTS:n ja kokonaisturvallisuuden lähestymistapaa.

Turvallisuuden laaja-alaisuuden toteaminen edellyttää Euroopan unionin strategioiden laaja-alaista huomioimista. Esimerkiksi pelkän Euroopan turvallisuusstrategian¹⁴⁷ tarkastelun perusteella ei voisi tehdä huomiota turvallisuus-argumentin käytöstä. Yksin Euroopan turvallisuusstrategiassa ei turvallisuuden kytkeminen laaja-alaisuuteen ole nykyisen Suomen YTS:n tasolla, sillä Suomen YTS perustuu aidosti laaja-alaiseen turvallisuuteen. Yksi EU:n strategia oli täysin omistettu laaja-alaisen turvallisuus näkökulman huomioimiselle. Kyseinen strategia keskittyi tosin vain ulkosuhteisiin eli oli sektoriaalisesti varsin kapea, joten laaja-alaisuuden huomioimista muissa konteksteissa ei voida tämän kautta tarkastella. Tätä analyysia jatkan luvussa 3. Seuraavassa alaluvussa tarkastelen EU:n strategioita varautumisen kannalta.

2.2. Varautuminen

Tässä luvussa tarkastellaan varautumista omana käsitteenä. Tarkoituksena on avata sitä, kuinka valituissa Euroopan unionin strategioissa varautuminen otetaan huomioon. Aiheen tarkastelu on merkittävää, sillä varautuminen on kokonaisturvallisuutta suurelta osin määrittävä termi. Tavallaan jo strategian laatiminen itsessään on varautumista, tai ainakin tulevaisuuden suunnittelua, mutta tässä yhteydessä varautumista tarkastellaan syvemmin strategian osatekijänä. Kyseinen lähestymistapa edellyttää sen selvittämistä, miten varautuminen tuodaan eksplisiittisesti esiin tekstissä. Tarkoituksena on ottaa kantaa siihen, missä määrin varautuminen on erikseen määritelty osa strategiassa toivottua toimintaa tai tavoitetta. Strategioissa esiintyneitä termejä, joita tarkastellaan ovat: preparedness, emergency, contingency, plan, precautionary ja measures. Ne on jaettu siten, että luvussa 2.2.1 tarkastellaan varautumista ennakoivana suunnitteluna termien preparedness, contingency ja plan kautta. Luvussa 2.2.2. tarkastellaan puolestaan varautumista (turvallisuuden tavoittelun) erityistoimena termien precautionary, measures ja emergency kautta.

¹⁴⁷ ESS 2003.

2.2.1. Varautuminen ennakoivana suunnitteluna

Analyysini lähtökohtana on, että Suomen YTS:n kaltaista varautumista voidaan kuvata eri termeillä, mutta jokainen termi kuvaa eri puolia varautumisesta. Lisäksi näen, että käännettäessä termiä varautuminen englanniksi on huomioitava useita eri sanoja tai sanapareja. Mikäli halutaan tutkia varautumista syvällisesti, tulee ilmiötä näin ollen tarkastella eri termien kautta.

Tämän alaluvun analyysiin on valittu kolme eri lähestymistapaa varautumiseen¹⁴⁸. Ne kuvaavat varautumista strategisen suunnittelun kautta. Tämä luku ei keskity varautumistoimiin, vaan siihen miten varautumista kuvataan ja tuodaan esiin. Tähän alalukuun valituista termeistä käsittelen ensin käsitteen preparedness, joka vastaa lähtökohtaisesti kokonaisvaltaisimmin Suomen YTS:n termiä varautuminen. Seuraavaksi analysoin contingency plan -termin käyttöä aineistossa. Kyseinen termi kuvaa hyvin varautumista jatkuvuuden suunnitteluna, ja on siten tärkeä osa analyysiä. Viimeisenä tässä luvussa haen määrällistä volyymia tarkastelemalla yleisemmin plan-termin käyttöä. Tarkoituksena on analysoida esimerkkien kautta suunnitelmia ja suunnitelmallisuutta. Plan ei sinänsä viittaa kokonaisvaltaiseen varautumiseen, mutta kyseisen termin kautta voidaan tarkastella suunnitelmallisuuden kulttuuria, joka puolestaan edustaa tärkeää osaa varautumisesta.

Termi preparedness esiintyy valitussa aineistossa erittäin vähän. Itse asiassa vain kuudessa strategiassa mainittiin kyseinen termi, ja näitä mainintoja oli kaikki strategiat yhteenlaskettuna vain 11 erillistä kappaletta¹⁴⁹. Termin esiintyminen useissa eri strategioissa on mielestäni mainintojen määrää tärkeämpi seikka. Se, että kuudessa strategiassa mainitaan varautuminen (joko tavoitteena tai toimintana) osoittaa, että termillä on kohtalainen, joskaan ei läpileikkaava, merkitys Euroopan unionin strategiatyöskentelyssä. On myös huomioitava, että Suomen Yhteiskunnan Turvallisuusstrategiassa varautumisen merkitystä on korostettu mainitsemalla se jopa 128 kertaa.¹⁵⁰ Varautuminen onkin nostettu myös eksplisiittisesti strategian keskeiseksi käsitteeksi:

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kokonaisuudessa on osaltaan kysymys eri hallinnonalojen välisestä poikkihallinnollisesta toiminnasta sekä valtion, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen välisestä yhteistoiminnasta. Kunnissa varautuminen ja turvallisuuden hallinnan kokonaisuus määrittyy johtosäännöissä ja toimintaohjeissa sekä toiminnan suunnittelun ja raportoinnin kautta.¹⁵¹

Näennäisesti suhteellisen pieni määrällinen esiintyminen Euroopan unionin strategioissa viittaa siihen, että kokoanisvaltaista varautumista ei voi pitää strategiatyötä poikkileikkaavana teemana. Toisaalta termiä kuitenkin käytettiin kuudessa eri strategiassa, mikä tarkoittaa yli kolmasosaa valituista strategioista.

¹⁴⁸ Ne ovat siis: preparedness, contingency plan ja (pelkkä) plan.

¹⁴⁹ Tosin prepare-verbiä käytettiin toki huomattavasti enemmän. En kuitenkaan tässä luvussa käsittele toimintaa.

¹⁵⁰ YTS 2010.

¹⁵¹ YTS 2010, 6.

Lähtökohtaisesti määrällinen analyysi antaa osviittaa varautumisen painoarvosta strategiatyössä, mutta kyseinen metodi ei suoraan anna koko kuvaa termille annetuista merkityksistä. Laadullisen tarkastelun kautta saadaan näkemys siitä, millä tavalla nämä mainitut varautumiset tulisi suhteuttaa Suomen YTS:ssä määriteltyihin varautumisen tapoihin. Jos strategioiden tavoite on antaa keskeinen asema varautumiselle, niin tämän tulisi näkyä preparedness-termin käyttötavassa.

Tarkastelussa ilmeni, että preparedness-terminillä kuvattiin varsin samantyyppistä varautumisjärjestelmää kuin Suomen järjestelmä on. Esimerkiksi "Kansalaisten terveyden, turvallisuuden ja luottamuksen edistäminen : terveys- ja kuluttajansuojastrategia" oli juuri sellainen strategia, jossa termillä kuvattiin kokonaisvaltaista varautumista, kuten alla olevasta esimerkistä on havaittavissa:

To protect citizens effectively, the EU needs technical and operational capability to prepare for and respond to health threats. Capacity is needed to respond to health risks from an event (inside or outside the EU) to minimise the potential impact on the EU. Work under this strand of the programme will enhance the effectiveness of national structures and resources with action to improve risk management and plans for health emergencies; facilitate alert and follow-up communication and co-ordination of actions in health emergencies; improve preparedness and intervention capacities for health emergencies focusing on concrete mechanisms and provision of health assets; facilitate networking and exchange of expertise and best practice. It will thus help Member States develop their infrastructure, capacity and co-ordination arrangements needed to respond to a threat, e.g. setting up networks, training experts and developing health contingency planning.¹⁵²

Yllä olevassa lainauksessa korostuu preparedness-termin varuillaan olemisen merkitys, mutta samalla termin käyttötapa on luettavissa varsin kokonaisvaltaiseksi varautumiseksi. Keskeistä on preparedness-termin merkityksen kuvaaminen juuri omana käsitteenä. Lisäksi on huomioitava, että yllä olevassa lainauksessa käytettiin myös contingency plan -termiä. Tämä tuo termin entistä lähemmäs sitä, mitä Suomessa ymmärretään varautumisella. Arktisessa strategiassa ja sitä seuranneessa jatkosuunnitelmassa preparedness-termin käyttö viittasi myös valmiuteen ja valmiina oloon seuraavalla tavalla:

Pursue cooperation on prevention, preparedness and disaster response. The Commission's Monitoring and Information Centre can contribute to enhancing EU disaster response capacity in the Arctic. The Commission will support concluding an agreement on emergency prevention and response in the Barents Euro-Arctic Council (BEAC)¹⁵³

.....

As shipping accidents could cause significant damage to the environment, the Commission, with the assistance of the European Maritime Safety Agency, is therefore supporting the work of the Arctic Council on emergency preparedness,

¹⁵² COM (2005) 115 final, 7.

¹⁵³ COM (2008) 763 final, 4.

prevention and response measures as well as following up on the recommendations on maritime safety from the 2009 Arctic Marine Shipping Assessment.¹⁵⁴

Näissä samaa jatkumoa edustavissa strategioissa on merkillepantavaa, että termin käyttö oli suhteellisen yhteneväistä. Selkeänä kokonaisuutena, jossa preparedness tuotiin eksplisiittisesti esille, erottuivat myös kaksi kyberturvallisuuteen liittyvää strategiaa – sisäisen turvallisuuden strategia ja kyberturvallisuusstrategia¹⁵⁵. Näissä tapauksissa preparedness-termi viittasi jälleen hyvin samantyyppiseen varautumiseen kuin jo mainituissa esimerkeissä:

A number of steps must be taken to improve prevention, detection and fast reaction in the event of cyber attacks or cyber disruption. Firstly, every Member State, and the EU institutions themselves should have, by 2012, a well-functioning **CERT**. It is important that, once they are set up, all CERTs and law enforcement authorities cooperate in prevention and response. Secondly, Member States should network together their national/governmental CERTs by 2012 to enhance Europe's preparedness¹⁵⁶

.....

Despite progress based on voluntary commitments, there are still gaps across the EU, notably in terms of national capabilities, coordination in cases of incidents spanning across borders, and in terms of private sector involvement and preparedness. This strategy is accompanied by a proposal for **legislation** to notably [...] improve preparedness and engagement of the private sector. Since the large majority of network and information systems are privately owned and operated, improving engagement with the private sector to foster cybersecurity is crucial.¹⁵⁷

Yllä olevissa esimerkeissä korostuu hyvin se, että varautumista pidetään strategisena tapana tuottaa lisäkestävyyttä. Tämäkin vastaa hyvin Suomen YTS:n lähestymistapaa varautumiseen¹⁵⁸. Voidaankin todeta, että laadullinen tarkastelu osoittaa selkeän yhteyden varautumisen käsitteen ja preparedness-termin käytön välillä. Laadullisesti kontekstit, joissa preparedness nostettiin joko toiminnalliseksi tavoitteeksi tai strategiseksi lähestymistavaksi, olivat varsin yhteneviä YTS-ajattelun kanssa. YTS:n ja EU-strategioiden välillä on tässä suhteessa havaittavissa selkeä laadullinen yhteys. Määrällisesti preparedness-termi ei kuitenkaan ollut koko aineiston läpäisevä. Termi nostettiin kuitenkin esiin hiukan yli kolmasosassa aineistoa, mikä kertoo sen kohtalaisesta merkittävydestä. Lopputulemana on siis todettava, että preparedness ei esiinny aineistossa läpileikkaavana terminä, vaikka se laadullisesti YTS:n varautumista vastaakin.

Contingency plan oli myös sanayhdistelmä, jonka kautta tarkastelin varautumista aineistosta. Käsite kuvaa varautumista korostaen sitä juuri suunnitelmana tai valmiussuunnitelmana. Tarkastelin tätäkin termiä niin määrällisesti kuin laadullisesti.

¹⁵⁴ COM (2010) 673 final, 9.

¹⁵⁵ COM (2010) 673 final ja JOIN (2013) 1 final.

¹⁵⁶ COM (2010) 673 final, 10.

¹⁵⁷ JOIN (2013) 1 final, 5-6.

¹⁵⁸ Ks. esim. YTS 2010, 14.

Määrällisesti tarkasteltuna contingency plan -termi esiintyi vain kolme kertaa aineistossa – ja vain kahdessa eri strategiassa¹⁵⁹. Vähäinen määrällinen löydös ei juuri muutu, jos tarkastellaan pelkän contingency-sanan esiintymistä, sillä se löytyy erillään sanasta plan vain kerran. Laadullisesti tarkasteltuna contingency plan -termiä oli kuitenkin käsitelty samantyyppisesti kuin preparedness-termiä. Tärkeintä tässä samankaltaisuudessa oli, että contingency plan -käsitteellä viitattiin hyvin samankaltaiseen ilmiöön ja kontekstiin kuin YTS:ssä. Esimerkkinä nostettakoon esiin kohta, joka kuvaa termin käyttöä hyvin:

To protect citizens effectively, the EU needs technical and operational capability to prepare for and respond to health threats. Capacity is needed to respond to health risks from an event (inside or outside the EU) to minimise the potential impact on the EU. [...]It will thus help Member States develop their infrastructure, capacity and co-ordination arrangements needed to respond to a threat, e.g. setting up networks, training experts and developing health contingency planning.¹⁶⁰

Laadullisesti tarkasteltuna contingency plan -termi on siis hyvin käyttökelpoinen termi arvioitaessa samaa strategista prosessia, jota Suomessa kuvataan varautumiseksi. Kuitenkin todella vähäinen määrällinen esiintyminen osoittaa, että valituissa EU-strategioissa ei käytetä contingency plan -termiä kuvaamaan varautumista. Toisin päin varautumista ei yhdistetä valmiussuunnitelma-ajatteluun. On myös todettava, että tuloksessa voi olla toisaalta toimivaltasuhteiden tuomaa harhaa. Harhalla tarkoitan sitä, että strategioissa ei ole termiä käytetty siksi, että ilmaisua pidetään liian velvoittavana – varsinkin jos samaa voidaan kuvata muilla termeillä. Tätä vaihtoehtoa tarkastellakseni lisää analysoin seuraavaksi pelkän sanan plan käyttöä.

Ei ollut suuri yllätys, että plan-termi oli selkeästi useimmin aineistosta eniten esille noussut tapa kuvata ennakoivaa suunnittelua – eli ainakin jossakin määrin myös varautumista. Termi esiintyi useissa aineiston strategioista, mutta ei kuitenkaan kaikissa¹⁶¹. Esimerkiksi Euroopan turvallisuusstrategiassa¹⁶² plan-termiä ei mainittu kertaakaan. Siispä määrällisesti voidaan perustellusti sanoa, että plan-termi on yleisesti käytetty, mutta ei kuitenkaan koko strategista suunnittelua kattava termi. Tämä on samansuuntainen tulos YTS:n kanssa¹⁶³.

Sen selvittämiseksi, mitä suunnittelulla strategioissa tarkoitettiin, on kuitenkin turvauduttava laadulliseen analyysiin. Plan-termi mainittiin useissa eri konteksteissa. Termillä saatettiin viitata jo olemassa oleviin tai vasta ideatasolla oleviin suunnitelmiin. Esimerkkejä kummastakin käyttöyhteydestä oli useita, mutta seuraavien kautta pyrin kuvaamaan kumpaakin edellä mainittua tapaa käyttää termiä:

Counterfeit goods generate large profits for organised crime groups, distort the single market's trade patterns, undermine European industry and put the health and safety of European citizens at risk. The Commission will therefore, in the context of its

¹⁵⁹ COM(2005) 115 final, 7 sekä COM(2010) 673 final, 10, 15 ja 20.

¹⁶⁰ COM (2005) 115 final, 7.

¹⁶¹ Neljässä strategiassa ei termiä mainittu lainkaan, mikä kertoo laajasta ”suunnitelma/suunnittelu”-termin käytöstä.

¹⁶² ESS 2003.

¹⁶³ YTS:stä löytyi ”suunni”-alkuinen termi eri muodoissaan 78 kertaa.

forthcoming action plan against counterfeiting and piracy, take all appropriate initiatives to foster more effective **enforcement of intellectual property rights**.¹⁶⁴

.....

The Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being (NDPHS) has developed a work plan to improve mental health, prevent addiction and promote child development and community health among indigenous peoples. The work plan is to be implemented by 2013.¹⁶⁵

.....

Coordination within the EU works: the response to the crisis showed that if we act together, we are significantly more effective. We proved this by taking common action to stabilise the banking system and through the adoption of a European Economic Recovery Plan. In a global world, no single country can effectively address the challenges by acting alone;¹⁶⁶

.....

Building on a joint Commission/EEAS Communication, the Council adopted a **Strategic Framework on Human Rights and Democracy and an Action Plan** designed to improve the effectiveness and consistency of EU human rights policy as a whole in the next years.¹⁶⁷

Yllä olevissa esimerkeissä termi tuotiin esiin tietyssä projektityyppisessä kontekstissa, ja siten tietyssä kontekstissa tapahtuvan varautumisen osana. Oli kyse sitten taloudellisten etujen turvaamisesta (kuten yllä olevista lainauksista ensimmäisessä ja kolmannessa) tai esimerkiksi terveyden tai ihmisoikeuksien turvaamisesta (toinen ja viimeinen lainaus yllä), termi mainittiin kohdennettujen action plan -tyyppisten politiikkaohjelmien yhteydessä. Laadullisesti tämä huomio osoittaa, että plan-termi edustaa varautumista, jossa toimintaohjelmalla tuotetaan haluttu lopputulos. Eittämättä edellä kuvatun tyyppinen lähestymistapa on varautumista, mutta toimintaohjelmat ovat myös vahvasti jo implementointia strategisen varautumisen määrittämisen sijaan. Plan-termiä käytettäessä kyse on siis vähintäänkin eri näkökulmasta varautumiseen kuin preparedness- ja contingency plan -termien kohdalla. Yhdessä strategiassa tätä keskustelua viedään jopa pidemmälle määrittelemällä action plan ja sen tavoitteita (kyseisen strategian kontekstissa):

“Definition of the action plan

1. Develop **more flexible action plans**, capable of reacting to new situations but stable enough to ensure the continuity of the Commission policy strategy.
2. **Combine the consumer policy action plan or strategy and its related financial framework into one document**, with the objective that they should be of equal duration and that there is good coherence of the planned actions.¹⁶⁸

¹⁶⁴ COM (2010) 673 final, 5.

¹⁶⁵ JOIN (2012) 19 final, 15.

¹⁶⁶ COM (2010) 2020 final, 8.

¹⁶⁷ COM (2013) 271 final, 5.

¹⁶⁸ COM (2005) 115 final, 60.

Yllä oleva esimerkki kuvaakin hyvin action plan -ajattelua, jonka kautta pyritään luomaan toiminnalle EU-tason kehikko. Verbinä plan tuottaa ennakoivaa toimintaa, jolla pyritään eittämättä luomaan substanssia varautumiselle. Kuitenkin verrattaessa plan-termin esiintymistä preparedness-termin huomataan, että plan-termin toiminta ei ehkä vastaa täysin sitä, mitä kansallinen varautuminen pyrkii luonteeltaan olemaan.¹⁶⁹

Yhteenvedona aluvusta todettakoon, että varautuminen on eittämättä tärkeä osa Euroopan unionin strategioita. Preparedness ja contingency plan olivat termejä, joita käytettiin hyvin samansuuntaisesti kuin YTS:ssä varautumista. Kumpaakin termiä käytettiin kuitenkin määrällisesti varsin vähän. Preparedness-termiä käytettiin kuudessa eri strategiassa ja tätä voi kutsua kohtalaiseksi käytöksi, mutta läpileikkaavan kattavaa se ei kuitenkaan ole. Plan-termiä puolestaan käytettiin todella paljon, mutta sen käyttö liittyi voittopuolisesti jo strategioiden toteutuspuoleen – ei niinkään varautumiseen strategisena-ajatteluna. Ero näiden välillä on sinänsä varsin pieni, joten plan-termin laaja käyttö tulee huomioida puhuttaessa varautumisesta EU:n kontekstissa.

2.2.2. Varautuminen erityistoimena

Tässä aluvussa keskityn tarkastelemaan varautumista erityistoimena termien precautionary ja emergency measures kautta. Näiden termien analyysi osoittaa toiminnallisemman kontekstin, jossa varautumista on tuotu strategioissa esille.

Alkuun on todettava, että precautionary measures- ja emergency measures -sanaparit eivät esiintyneet kertaakaan tutkimissani strategioissa. Siispä varautumis- tai poikkeustoimet eivät ole erikseen tapoja ilmaista varautumista EU:n strategioissa. YTS:ssä varautumistoimet mainittiin 12 kertaa ja poikkeustoimet yhden kerran¹⁷⁰. Precautionary-termi oli myös hyvin vähän esillä – vain kahdessa strategiassa ja vain kaksi kertaa. Toisaalta termit emergency ja measures olivat kummatkin paljon esillä¹⁷¹. Määrällinen analyysi osoittaa, että suoraan varautumiseen viittaavia termejä (edellä mainittuja sanapareja) ei esiinny, mutta yksittäisinä sanoina hätä(tapaus) ja toimi kyllä esiintyvät. Tästä johtuen keskitän laadullisen analyysin juuri emergency- ja measures -termeihin, jotta on mahdollista nähdä, käytetäänkö niitä varautumiseen liittyvissä konteksteissa vai ei.

Measures-termin analyysi osoitti, että sen käyttö luonnollisesti jakautui sekä varautumiseen liittyvään toimintaan että muuhun toimintaan. Varautumiseen liittyviä esimerkkejä oli useita:

As shipping accidents could cause significant damage to the environment, the Commission, with the assistance of the European Maritime Safety Agency, is therefore supporting the work of the Arctic Council on emergency preparedness,

¹⁶⁹ YTS 2010, 93.

¹⁷⁰ YTS 2010.

¹⁷¹ Precautionary 17 kertaa ja measures jopa 159 kertaa.

prevention and response measures as well as following up on the recommendations on maritime safety from the 2009 Arctic Marine Shipping Assessment.¹⁷²

.....

To establish a vision of structural and technological changes required to move to a low carbon, resource efficient and climate resilient economy by 2050 which will allow the EU to achieve its emissions reduction and biodiversity targets; this includes disaster prevention and response, harnessing the contribution of cohesion, agricultural, rural development, and maritime policies to address climate change, in particular through adaptation measures based on more efficient use of resources, which will also contribute to improving global food security.¹⁷³

.....

At national level, Member States will need:

- To promote shared collective and individual responsibility in combating poverty and social exclusion;
- To define and implement measures addressing the specific circumstances of groups at particular risk (such as one-parent families, elderly women, minorities, Roma, people with a disability and the homeless);¹⁷⁴

.....

The EU must take a bigger role in **international** health and tackle global health issues more. Measures foreseen include taking steps to strengthen co-operation with the WHO and with the OECD. The EU must also support candidate countries as well as neighbouring countries on key public health issues and in developing their health systems.¹⁷⁵

Erityisesti viimeinen lainaus on hyvä esimerkki toiminnasta, joka liittyy ennakoivaan varautumiseen. Vastaavia esimerkkejä on muitakin. Toisaalta kaikki maininnat toiminnasta eivät luonnollisestikaan liity varautumistoiimiin¹⁷⁶. Measures-termin käyttö voi siis liittyä tai olla liittymättä YTS:ssä tarkoitettuun varautumiseen.

Emergency-termiä käytettiin myös varsin paljon ja suhteellisen useissa eri strategioissa¹⁷⁷. Laadullinen tarkastelu osoitti useita eri käyttötapoja. Erittäin tärkeä tapa, jolla emergency-termiä käytettiin, oli tuoda se selkeästi esiin juuri varautumisen yhteydessä:

As shipping accidents could cause significant damage to the environment, the Commission, with the assistance of the European Maritime Safety Agency, is therefore supporting the work of the Arctic Council on emergency preparedness,

¹⁷² JOIN (2012) 19 final, 9.

¹⁷³ COM (2010) 2020 final, 16.

¹⁷⁴ COM (2010) 2020 final, 19.

¹⁷⁵ COM (2005) 115 final, 44.

¹⁷⁶ Ks. esim.COM (2010) 673 final, 9.

¹⁷⁷ Yhteensä 17 kertaa seitsemässä eri strategiassa.

prevention and response measures as well as following up on the recommendations on maritime safety from the 2009 Arctic Marine Shipping Assessment.¹⁷⁸

.....

To promote cyber resilience in the EU, both public authorities and the private sector must develop capabilities and cooperate effectively. Building on the positive results achieved via the activities carried out to date further EU action can help in particular to counter cyber risks and threats having a cross-border dimension, and contribute to a coordinated response in emergency situations. This will strongly support the good functioning of the internal market and boost the internal security of the EU.¹⁷⁹

.....

While the Arctic environment is particularly vulnerable, the low population and infrastructure density make emergency response management extremely difficult.¹⁸⁰

.....

We need to be able to act before countries around us deteriorate, when signs of proliferation are detected, and before humanitarian emergencies arise. Preventive engagement can avoid more serious problems in the future. A European Union which takes greater responsibility and which is more active will be one which carries greater political weight¹⁸¹

Ensimmäisessä yllä olevista lainauksista emergency on liitetty preparedness-termin, mikä on hyvä ja selkeä esimerkki varautumisen emergency-termin varautumisulottuvuudesta. Alla olevassa esimerkissä puolestaan emergency-termiä käytettiin osana ehdotettua valmiusjärjestelyn nimeä, mikä korostaa termin varautumisulottuvuutta hätätoimintavalmiuden näkökulmasta:

Action 4: Develop a European Emergency Response Capacity for tackling disasters The EU should be able to respond to disasters both inside and outside the EU. [...] In line with the recently-adopted disaster response strategy, the EU should **establish a European Emergency Response Capacity** based on pre-committed Member States' assets on-call for EU operations and pre-agreed contingency plans.¹⁸²

Varautumisen yhteydessä emergency liittyi hyvin usein juuri varautumistahtoon. Kaiken kaikkiaan emergency ja measures -termien käyttö osoittaa, että varautuminen on varsin vahvasti liitetty toimintaan. Siispä tulee huomata, että näillä termeillä on selkeää merkitystä. Yhteistermejä precautionary measures ja emergency measures aineistossa ei sen sijaan käytetty. Myös pelkkä precautionary-termi oli hyvin vähän esillä.

Yhteenvedon todettakoon siis, että varautuminen on eittämättä tärkeä osa Euroopan unionin strategioita. Suomessa omaksuttua varautumisen käsitettä voidaan englanninkielisissä teksteissä lähestyä usean eri termin kautta. Nämä eri näkökulmat on tarpeen huomioida tarkasteltaessa

¹⁷⁸ JOIN (2012) 19 final, 9.

¹⁷⁹ Council (2005), 5.

¹⁸⁰ COM (2008) 763 final, 3.

¹⁸¹ ESS 2003, 11.

¹⁸² COM (2010) 673 final, 15.

suhtautumista varautumiseen EU:n strategioissa. Parhaiten varautumista vastasi preparedness-termi, joka ei kuitenkaan esiintynyt kaikissa strategioissa. Toisaalta myös muiden aiheeseen liittyvien termien tarkastelu toi lisäarvoa varautumisen analyysiin. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa kuitenkin siltä, että varautuminen ei ole aivan yhtä merkittävä termi EU-strategiatyöskentelyssä kuin mitä se on Suomen YTS:ssä. Tämä löydös viittaisi siihen suuntaan, että varautuminen on suomalainen lähestymistapa, joka ei ole samalla tavalla ylikansallinen perustermi strategiatyöskentelyssä kuin esimerkiksi turvallisuus oli.

2.3. Yhteensovittaminen

Yhteensovittaminen on kolmas termi, jota tarkastellaan tässä selvityksessä. Tässä aluvuossa analysoidaan yhteensovittamisen artikulointia valituissa EU-strategioissa. Erityisesti tarkastelen yhteensovittamista suhteessa Suomen YTS:n yhteensovittamiseen laajuuden ja poikkialueellisuuden näkökulmista. Näitä ilmiöitä tarkastellaan etsimällä aineistosta niitä kohtia, joissa tarve yhteensovittamiseen artikuloidaan eksplisiittisesti.

Olen jakanut yhteensovittaminen tarkastelun kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkastelen yhteensovittamista coordination-termin kautta, jonka uskon kuvaavan yhteensovittamista parhaiten. Toisessa osassa tarkastelen yhteensovittamista termien cooperation, consolidation, collaboration ja reconciliation kautta. Toisen osan tarkoitus on yhteensovittamiselle läheisten termien analysointi siten, että keskityn niiden yhteneväisyyksiin ja eroavaisuuksiin coordination-termin käytön kanssa. Yhteensovittamisen tarkastelussa kiinnitän erityisesti huomiota siihen, mitä toimintoja pyritään sovittamaan yhteen ja ketkä ovat yhteensovittamisen kannalta keskeisiä toimijoita.

2.3.1. Toimintojen yhteensovittaminen

Aluksi analysoin, missä yhteydessä coordination-termi tuodaan esiin. Määrällinen tarkastelu osoittaa, että termi mainittiin useissa strategioissa ja monia kertoja¹⁸³. Laaja esiintyminen viittaa siihen, että termiä on pidetty strategiatyössä tärkeänä. Samalla on kuitenkin huomioitava, että aivan täysin poikkialueellista esiintymistä ei ole¹⁸⁴. Coordination-termiä ei siis määrällisesti mainittuna yhtä usein kuin turvallisuutta (security) eri käyttötavoissaan. Laadullinen analyysi kertoo siitä, onko coordination-termiä käytetty YTS:n tavoin yhteensovittamisen merkityksestä.

Ensimmäinen huomio coordination-termin käytöstä on, että sitä käytettiin konteksteissa, joissa ryhmän toivottiin toimivan mahdollisimman tiiviisti yhteistyössä. Luonnollisesti tärkeimpänä tällaisena viitekehysnä esiin nousi Euroopan unionin jäsenvaltojen toimien yhteensovittaminen. Yhteistyöllä viitattiin erityisesti kantojen ja toimintatapojen yhteensovittamiseen yleensä politiikkaohjelman kontekstissa. Erityisesti tämä käyttötarkoitus nousi esiin strategioissa, joissa oli

¹⁸³ Termi mainittiin 72 kertaa 13:sta eri strategiassa.

¹⁸⁴ Vaikka 13 strategiaa onkin lähes läpileikkaava otos – yli kaksi kolmasosaa.

erikseen mainittu yhteistyö muiden kuin EU:n jäsenmaiden kesken. Tällöin korostui juuri coordination-termin yhteensovittamismerkitys, kuten seuraavat esimerkit osoittavat:

Develop enhanced, broad international information exchange on research projects and facilitate coordination of national programmes. Thus the EU should contribute to supporting the establishment of the Sustained Arctic Observing Network.¹⁸⁵

.....

Coordination within the EU works: the response to the crisis showed that if we act together, we are significantly more effective. We proved this by taking common action to stabilise the banking system and through the adoption of a European Economic Recovery Plan. In a global world, no single country can effectively address the challenges by acting alone.¹⁸⁶

.....

Continue to build on the European Border Surveillance System (EUROSUR) concept, by improving coordination within Member States, between Member States, and between the means used and activities carried out by Member States for the purpose of relevant policies related to surveillance and maintaining internal security.¹⁸⁷

Hieman harvemmassa olivat kohdat, joissa yhteensovittamisella haettiin eri politiikkaohjelmista nousevia synergiaetuja, kuten alla olevissa esimerkeissä oli argumentoitu:

Better co-ordination between external action and Justice and Home Affairs policies is crucial in the fight both against terrorism and organised crime.¹⁸⁸

.....

*Our short-term priority is a successful exit from the crisis. It will be tough for some time yet but we will get there. Significant progress has been made on dealing with bad banks, correcting the financial markets and recognising the need for strong policy coordination in the eurozone.....The condition for success is a real ownership by European leaders and institutions. Our new agenda requires a coordinated European response, including with social partners and civil society. If we act together, then we can fight back and come out of the crisis stronger. We have the new tools and the new ambition. Now we need to make it happen.*¹⁸⁹

Jälkimmäinen yllä olevista lainauksista on suoraan strategiasta komission puheenjohtaja José Manuel Barroson lausumana. Mielenkiintoista on, että siinä yhteensovittamista käytetään komission puheenjohtajan suulla juuri sisäisen eurooppalaisen toiminnan peruselementtinä.

Toisaalta alussa mainitsemani toivottu tiivis ”yhteistyöryhmä” saattoi koostua EU-jäsenmaiden lisäksi myös muista tahoista, jotka kyseisessä kontekstissa ikään kuin ”nostetaan samalle tasolle”

¹⁸⁵ COM (2008) 763 final, 6.

¹⁸⁶ COM (2010) 2020 final, 8.

¹⁸⁷ COM (2008) 359 final, 12.

¹⁸⁸ ESS 2003, 13.

¹⁸⁹ José Manuel Barroso [COM (2010) 2020 final, 2-3.].

yhteistyötoimijana. Esimerkkeinä tällaisista yhteensovittamiskeskusteluista nostan esiin seuraavat kohdat:

designed to strengthen international engagement on coordinated pan-Arctic observing and data sharing systems that serve societal needs, particularly related to environmental, social, health, economic and cultural issues.¹⁹⁰

.....

As an immediate priority, the Commission charts what needs to be done to define a credible exit strategy, to pursue the reform of the financial system, to ensure budgetary consolidation for long-term growth, and to strengthen coordination within the Economic and Monetary Union.¹⁹¹

.....

Major projects, such as the ones over 140 GW of offshore wind power currently being planned by European utilities, developers and governments, mostly in the North Sea or the Desertec and Medring initiatives, affect several Member States. Europe-wide coordination and collaboration should include the pooling of different funding sources. All stakeholders will be expected to contribute.¹⁹²

Erityisen korostettua erottelu meidän ja muiden välillä¹⁹³ oli tapauksissa, joissa coordination-termiä käytettiin meihin liittyen, mutta muiden kanssa toimimisessa käytettiin toista termiä. Selkeänä esimerkkinä tästä oli maahanmuuttostrategia, jossa eräs kyseessä oleva jako näkyi niin tekstissä kuin alaotsikkotasolla:

Mechanisms based on **solidarity** among Member States and the EU for burden sharing and policy coordination are needed. This requires funding for border management control, integration policies and other purposes and therefore there is an impact on public finances of national, regional and local communities. Handling immigration well also requires close cooperation with third countries in order to deal with situations of mutual interest, including problems caused by "brain drain" and policy responses such as circular migration.¹⁹⁴

.....

SOLIDARITY: coordination between Member States and cooperation with third countries¹⁹⁵.

Analyysin perusteella voidaan siis todeta, että coordination-termin käyttö on varsin hyvin linjassa YTS:n yhteensovittamisen käsitteen käytön kanssa. Coordination-termi näytti olevan tarkoitettu nimenomaan kuvaamaan samaa käytäntöä kuin Suomessa sillä erotuksella, että EU-kontekstissa termeissä viitattiin nimenomaan Euroopan unionin eri tahojen toimien yhteensovittamiseen.

¹⁹⁰ JOIN (2012) 19 final, 8.

¹⁹¹ COM (2010) 2020 final, 6.

¹⁹² COM (2010) 639 final, 15.

¹⁹³ Tällä on selkeä yhteys turvallisuuden analyysissä käytettyyn sisäisten ja ulkoisten suhteiden eroavaisuuteen.

¹⁹⁴ COM (2008) 359 final, 3.

¹⁹⁵ COM (2008) 359 final, 8.

Suurin ero suomalaiseen yhteensovittamiseen on siis EU:n rakenteessa. Siinä missä yhteensovittamisella tarkoitetaan valitsemassani aineistossa enimmäkseen yhteensovittamista EU:n sisällä, tarkoitetaan sillä Suomen YTS:ssä eri toimialojen yhteensovittamista. Vaikka toimialojen yhteensovittamista joissakin kohdin esiintyi myös EU:n strategioissa, olivat nämä maininnat vähemmistössä.

Euroopan unionin strategioissa yhteensovittamisen käsitteen viitataan siis useimmin jäsenvaltioiden yhteensovittamiseen kuin strategioiden ja toimialasektorien väliseen yhteensovittamiseen.

2.3.2. Yhteensovittaminen rinnakkaiskäsitteiden kautta

Tässä luvussa tarkastellaan coordination-termille rinnakkaisia käsitteitä, jotta eroa ja yhteneväisyyksiä sekä käyttö määrässä että -tavassa voitaisiin tarkastella. Rinnakkaiskäsitteiden kautta on tarkoitus myös tuoda esille muita tapoja hahmottaa yhteensovittamista. Muut termit olivat, niiden määrällisessä käyttöjärjestyksessä cooperation, collaboration, consolidation ja reconciliation.

Cooperation oli termi, joka esiintyi käytännössä läpi koko aineiston – 17 eri strategiassa ja yhteensä jopa 223 kertaa. Huomioitavaa on, että toisin kuin coordination, joka oli Euroopan turvallisuusstrategiassa mainittu vain kerran, cooperation mainittiin peräti kuusi kertaa eri konteksteissa. Cooperation-termin suosio näyttäisi selittyvän sen laajalla käytettävällä. Cooperation-termillä -viitattiin erityisesti Euroopan unionin ulkoiseen yhteistyöhön. Yhteistyön kohteet saattoivat olla hyvinkin moninaiset, eikä siinä ollut havaittavissa erottelua esimerkiksi toisten valtioiden ja ei-valtiollisten toimijoiden välillä, kuten esimerkiksi:

It is not in our interest that enlargement should create new dividing lines in Europe. We need to extend the benefits of economic and political cooperation to our neighbours in the East while tackling political problems there. We should now take a stronger and more active interest in the problems of the Southern Caucasus, which will in due course also be a neighbouring region.¹⁹⁶

.....

The Eastern Partnership foresees a real step change in relations with our Eastern neighbours, with a significant upgrading of political, economic and trade relations. The goal is to strengthen the prosperity and stability of these countries, and thus the security of the EU. The proposals cover a wide range of bilateral and multilateral areas of cooperation including energy security and mobility of people.¹⁹⁷

.....

INTERNATIONAL COOPERATION The EU's evolving policy on the Arctic aims to establish a coherent and comprehensive approach on matters where the Arctic region has an impact on the EU and vice versa. This is based on existing international law

¹⁹⁶ ESS 2003, 8.

¹⁹⁷ ESS Report 2008, 10.

(notably UNCLOS) and cooperation with international bodies, such as the Arctic Council and IMO, as well as with Arctic states, autonomous territories, indigenous peoples, local populations and other stakeholders.¹⁹⁸

.....

It is imperative for the European Union to address them in a coordinated and systematic manner, in cooperation with Arctic states, territories and other stakeholders. This Communication sets out EU interests and proposes action for EU Member States and institutions around three main policy objectives:

- Protecting and preserving the Arctic in unison with its population
- Promoting sustainable use of resources
- Contributing to enhanced Arctic multilateral governance¹⁹⁹

Kuten yllä olevista lainauksista on nähtävissä, on ulkoisen yhteistyön kuvaaminen cooperation-termin kautta varsin luontevaa. Selkeästi on kuitenkin myös havaittavissa, että yhteistyöllä tarkoitetaan eri asiaa kuin yhteensovittamista. Poikkeuksena todettakoon, että parissa esimerkissä cooperation-termiä käytettiin myös kuvaamaan ”sisäistä” yhteistyötä – eli lähes yhteensovittamista. Näitä olivat esimerkiksi:

A shared agenda for common challenges. The EU's role in our internal security consists of common policies, legislation and practical cooperation in the areas of police and judicial cooperation, border management, and crisis management. In striving to reach our security objectives, the contribution from both EU internal and external policies is crucial.²⁰⁰

.....

EU policies and EU legislation need to be based on **objective, reliable and comparable data** on the respect of fundamental rights in the EU. The **EU Agency for Fundamental Rights ('the Agency')** has been established to provide such data. Following the entry in to force of the Lisbon Treaty, it should be able to perform its tasks in all areas of EU competences where fundamental rights are at stake. To achieve this, the Commission proposed that the Agency could work in the areas of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters.²⁰¹

.....

A reinforced SET Plan could lead to cost optimal European research clusters in times of tight budgets in Member States. The benefits of cooperation are significant, going beyond financial support and building on better coordination in Europe.²⁰²

.....

Action 6: Financial contributions for specific joint surveillance and enforcement actions to improve administrative and enforcement cooperation on Community

¹⁹⁸ JOIN (2012) 19 final., 17.

¹⁹⁹ COM (2008) 763 final, 2-3.

²⁰⁰ COM (2010) 673 final, 2.

²⁰¹ COM (2013) 271 final, 4.

²⁰² COM (2011) 885 final, 13.

consumer protection legislation, including the General Product Safety Directive, and other actions in the context of administrative cooperation.²⁰³

Cooperation ja coordination -termien jälkeen eniten käytetty termi oli collaboration. Sen käyttötapa ja -tarkoitus oli vastaava kuin cooperation-termillä. Joissakin tapauksissa sitä käytettiin selkeästi synonyymina toiston välittämiseksi²⁰⁴. Merkittävää on kuitenkin, että collaboration-termiä käytettiin selkeästi cooperation-termiä vähemmän kautta linjan²⁰⁵. Kuitenkin kuten alla olevat esimerkit osoittavat, collaboration termiä saatetaan käyttää yhdessä coordination, jotta haluttu merkitys tulee ymmärretyksi.

Europe-wide coordination and collaboration should include the pooling of different funding sources. All stakeholders will be expected to contribute. The Commission will seek to leverage the EU budget to raise further the overall level of funding.²⁰⁶

.....

These agencies have Management Boards where the Member States are represented, and offer platforms for coordination at EU level. Coordination and collaboration will be encouraged among ENISA, Europol/EC3 and EDA in a number of areas where they are jointly involved, notably in terms of trends analysis, risk assessment, training and sharing of best practices.²⁰⁷

.....

For military missions, we must continue to strengthen our efforts on capabilities, as well as mutual collaboration and burden-sharing arrangements²⁰⁸.

Termien käyttäminen kertoo juuri halusta korostaa sekä sisäistä yhteensovittamista että yhteistyötä. Joissakin tapauksissa termillä tarkoitetaan enemmänkin yhteistyötä kuin yhteensovittamista, kuten alla olevissa esimerkeissä:

Establishing a Community system for cooperation on centres of reference and other collaborative structures between health systems of more than one Member State;²⁰⁹

.....

Experiences of Member States, comparative data and analytical research suggest that the key issues for successful policies include the cross-sectoral nature of collaboration and the comprehensiveness of the approach. Early school leaving is not just a school issue and its causes need to be addressed across a range of social, youth, family, health, local community, employment, as well as education policies.²¹⁰

²⁰³ COM (2005) 115 final, 34.

²⁰⁴ Ks. COM (2005) 115 final, 29.

²⁰⁵ Se mainittiin 11 kertaa kuudessa eri strategiassa.

²⁰⁶ COM (2010) 639 final, 15.

²⁰⁷ JOIN (2013) 1 final, 18.

²⁰⁸ ESS 2003, 10.

²⁰⁹ COM (2005) 115 final, 31.

²¹⁰ COM (2011) 18 final, 8.

Collaboration-termin käytöstä on yleisesti todettava, että sen käyttö oli laadullisesti tarkasteltuna laaja-alaisempaa kuin cooperation-termin, mutta jäi vähemmälle määrälliselle käytölle. Näin ollen strategioissa olisi voinut collaboration-terminä hyödyntäen luoda vahvempaakin sektorien välistä yhteensovittamista. Tätä ei kuitenkaan tehty ainakaan laajassa mittakaavassa.

Loppuun analysoidaan consolidation ja reconciliation termien merkitystä. Määrällinen tarkastelu osoitti, että consolidation-terminä käytettiin erittäin harvassa strategiassa. Se mainittiin 11 kertaa, mutta mainintoja oli vain kolmessa eri strategiassa. On siis heti todettava, että kyseinen termi ei ole merkittävästi esillä aineistoksi valituissa strategioissa. Laadullinen analyysi puolestaan osoitti, että termiä käytettiin osoittamaan joko taloudellista tai ulkopoliittista yhteensovittamista:

As an immediate priority, the Commission charts what needs to be done to define a credible exit strategy, to pursue the reform of the financial system, to ensure budgetary consolidation for long-term growth, and to strengthen coordination within the Economic and Monetary Union.²¹¹

.....

4.3. Pursuing smart budgetary consolidation for long-term growth

Sound public finances are critical for restoring the conditions for sustainable growth and jobs so we need a comprehensive exit strategy. This will involve the progressive withdrawal of short-term crisis support and the introduction of medium- to longer-term reforms that promote the sustainability of public finances and enhance potential growth [...] The Stability and Growth Pact provides the right framework to implement fiscal exit strategies and Member States are setting down such strategies in their stability and convergence programmes. For most countries, the onset of fiscal consolidation should normally occur in 2011. The process of bringing the deficits to below 3% of GDP should be completed, as a rule, by 2013. However, in a number of countries, the consolidation phase may have to begin earlier than 2011 implying that the withdrawal of temporary crisis support and fiscal consolidation may in these cases need to occur simultaneously.²¹²

.....

The importance of this is best illustrated in the Balkans. Through our concerted efforts with the US, Russia, NATO and other international partners, the stability of the region is no longer threatened by the outbreak of major conflict. The credibility of our foreign policy depends on the consolidation of our achievements there. The European perspective offers both a strategic objective and an incentive for reform.²¹³

Consolidation-terminä käytettiin selkeästi yhdessä sektorialisessa kontekstissa, mikä oli siis taloudellinen konteksti. Toisin sanoen termi ei ollut laajaa Suomen YTS:n kaltaista yhteensovittamista. Consolidation-terminä käytettiin kuvaamaan sektoripolitiikan yhteensovittamista – ei sektorien välistä yhteensovittamista.

²¹¹ COM (2010) 2020 final, 6.

²¹² COM (2010) 2020 final, 26.

²¹³ ESS 2003, 8.

Reconciliation-termi puolestaan mainittiin vain kaksi kertaa²¹⁴. Näin ollen voidaan todeta, että termillä ei käytännössä ole merkitystä EU-strategioissa ilmenevässä yhteensovittamisessa. Laadullinen analyysi ei näiden kahden löydöksen kohdalla ole merkityksellinen, joten tyydyn vain toteamaan, että kyseinen termi ei vaikuta yhteensovittamisen analyysiin.

Yhteensovittamisesta voidaan yhteenvetona sanoa ainakin seuraavat päälinjat. Tutkimusaineistossa coordination-termi kuvaa parhaiten YTS:ssa tarkoitettua yhteensovittamista, sillä sen kautta kuvataan Euroopan unionin sisäistä prosessia. Termiä käytettiin aineistossa melko paljon, ja siksi sen voidaan olevan merkittävä osa EU:n strategiatyöskentelyä. Toisaalta coordination-termin käyttö eroaa Suomen YTS:n yhteensovittamisesta siten, että sillä ei muutamaa yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta kuvata prosessia, jossa sovitaan yhteen toimintoja politiikkasektorien välillä. Tämä päti myös muiden analyysissä tarkasteltujen termien kohdalla muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta.

Cooperation-termillä kuvattiin työskentelyä EU:n ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Sillä kuvattiin erityisesti yhteistyötä ja se erotettiin, jopa eksplisiittisesti, termistä coordination. Teoreettisesti ajateltuna termien erossa on kyse muun muassa suvereeniudesta ja toimintaan sitoutumisen asteesta.²¹⁵ Cooperation-termin ei voi siis katsoa täysin viittaavan yhteensovittamiseen YTS:n tarkoittamassa mielessä. Kuitenkin vaikka yhteistyö ei ole samanlainen prosessi kuin yhteensovittaminen, on yhteistyömuodoilla ja tavoitteilla on toki merkitystä myös sisäisen yhteensovittamisen kannalta.

Samalla tavalla muutkaan termit (collaboration, consolidation ja reconciliation) eivät vastanneet Suomen järjestelmää. Ajoittain strategioissa on havaittavissa samantyyppistä käyttöä, mutta jo pelkästään määrällinen tarkastelu osoittaa, että samantyyppisestä poikkihallinnollisesta ja laaja-alaisesta strategisesta yhteensovittamisesta ei näidenkään termien kohdalla ole kyse.

²¹⁴ COM (2010) 2020 final, 19.

²¹⁵ Suvereeniudella näytettiin viittaa siihen, että yhteensovittamisessa toimija vähentää omaa suvereenia toimintavaltansa tehdessään toiminnassa yhtenevää. Yhteistyössä taas kaksi tai useampi suvereeni toimii yhdessä kuitenkin luopumatta omasta vapaudesta toimia. Tästä esimerkkinä englanninkieliset termit Valtonen 2010, 104. Suomalaisessa järjestelmässä taas tässä yhteensovittamista käytetään syvemmissä merkityksessä, siten että toimintoja jaetaan (tätä kuvaa esimerkiksi Valtonen 2010, 107). Yhteistyön teoreettista puolta on muutenkin käsitelty laajasti Valtonen 2010.

3. Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä luvussa teen johtopäätöksiä analyysissäni esiin nousseista tuloksista. Olen jakanut Euroopan unionin strategioista saadut vastaukset kahteen osaan siten, että alaluvussa 3.1. luetellaan löydöksiä, jotka ovat Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kanssa samansuuntaisia, ja alaluvussa 3.2. esitellään eriävät havainnot. Näiden pohjalta olen koonnut yleisiä huomioita, joiden uskon olevan merkityksellisiä kokonaisturvallisuuden EU-ulottuvuuden kannalta.

3.1. Euroopan unionin strategioiden samankaltaisuudet Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kanssa

- Turvallisuus:

Turvallisuus on Yhteiskunnan turvallisuusstrategian keskeinen elementti. Sillä oli myös selkeästi tärkeä rooli valituissa EU-strategioissa: termi security esiintyi vähintään kerran kaikissa strategioissa yhtä lukuun ottamatta. Turvallisuus oli tuotu esiin sekä tavoitetilan että toiminnan yhteydessä. Tämä on keskeinen huomio eikä millään tavalla itsestäänselvyys. Olisi ollut mahdollista, että turvallisuutta ei olisi eksplisiittisesti huomioitu yhtä laajalti. Se olisi voitu tavoitetilana korvata esimerkiksi sieto- tai kestäkyvyn käsitteellä, mitä ei kuitenkaan ainakaan laajassa määrin tehty.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa ja EU-strategioita yhdisti myös turvallisuuden laaja-alaisuuden korostaminen. Sekä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa että EU-strategioissa huomioitiin kattavasti niin turvallisuuden sisäinen kuin ulkoinenkin ulottuvuus. Kummatkin näkökulmat on huomioitu sekä uhkien, tavoitetilojen että toimintojen suhteen, mikä osoittaa laaja-alaista näkökulmaa sekä EU-strategioissa että Suomen Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa.

- Varautuminen:

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaista varautumista laadullisesti parhaiten vastaava englanninkielinen termi oli preparedness. Sitä käytettiin hyvin vastaavassa merkityksessä kuin sanaa varautuminen Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Myös muilla termeillä oli havaittavissa laadullista samankaltaisuutta YTS:n varautumismääritelmän kanssa. Tärkeimpänä mainittakoon contingency plan, joskin samansuuntaisesti käytettiin myös emergency-, measures- ja plan-termejä. Emergency-termillä kuvattiin halua saada toimintakykyä varautumisen seurauksena. Tämä on varsin yhteneväinen useiden Yhteiskunnan turvallisuusstrategian strategisten tehtävien kanssa. Mikäli varautumista halutaan EU-kontekstissa tutkia, tarkastelussa tulee huomioida useat eri termit, vaikka preparedness kuvaakin varautumista yksiselitteisimmin.

Myös määrällisessä mielessä varautuminen on Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa keskeinen käsite. EU-strategioissa useimmin esiintyvät varautumiseen liittyvät termit olivat plan ja measures. Nämä termit eivät toki viittaa suoraan varautumiseen, mutta niiden suuri määrällinen esiintyvyys osoittaa suunnittelun ja toiminnan vahvaa roolia sekä suomalaisessa että Euroopan unionin strategiatyössä.

- Yhteensovittaminen

EU-aineistoissa coordination-termi kuvaa laadullisessa mielessä parhaiten suomalaisen kokonaisturvallisuusajattelun mukaista yhteensovittamista. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa yhteensovittaminen viittaa pelkän yhteistyön tekemistä syvempään prosessiin, ja tästä syystä coordination kuvaa hyvin yhteensovittamisprosessia. Termin kautta kuvattiin Euroopan unionin sisäistä prosessia – eli EU:n omien toimien yhteensovittamista. Coordination-termi esiintyi myös aineistossa melko usein, joten se on eittämättä tärkeä osa EU:n strategiatyöskentelyä. Eniten yhteensovittamista esiintyi politiikkasektoreiden sisäisissä toiminnoissa, mutta myös toisiin sektoreihin viittaaminen oli joissakin strategioissa huomioitu. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa pyritään niin ikään vastaavaan sisäisten toimintojen yhteensovittamiseen.

3.2. Euroopan unionin strategioiden eroavaisuudet Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan verrattuna

- Turvallisuus:

Turvallisuuden kannalta tärkein eroavaisuus koski strategioiden merkitystä. Euroopan turvallisuusstrategia tai sen seurantaraportti vuodelta 2008 eivät ole niin laaja-alaisia, että kumpikaan kelpaisi suoraksi vertailukohtaksi Suomen Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kanssa. Eräs selittävä tekijälle voi olla se, että Euroopan turvallisuusstrategia on vuodelta 2003. Laaja-alaisuuden merkitys strategioissa on vahvistunut 2000-luvun edetessä.

Lisäksi on huomattava, että vaikka Euroopan turvallisuusstrategiaan oli viitattu eri puolilla aineistoa, niin yleistä ja läpileikkaavaa siihen viittaaminen ei ollut. Myöskään mitään muu strategia, kuten 2020-strategia, ei ollut läpileikkaava ylätasen strategia, joka olisi vastannut Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kaltaista ylimmän tason strategiatyötä. Tällaisen yleisenä viittauskohteena toimivan strategian löytyminen EU-aineistosta olisi tarkoittanut, että on olemassa sellainen turvallisuutta koskeva strategia, jonka kautta muiden strategioiden laaja-alaisuutta korostetaan sekä luodaan jatkumoa toiminnalle. Turvallisuuden laaja-alaisuuden analysoimisessa tulee siis huomioida useita eri Euroopan unionin strategioita, mikäli haluaa yrittää luoda kokonaiskuvaa ylätasen strategiatyöstä. Tämä poikkeaa selvästi Suomen järjestelmästä.

Yksi EU-strategia oli jopa täysin omistettu laaja-alaisen turvallisuusnäkökulman huomioimiselle. Kyseinen strategia tosin keskittyi lähinnä turvallisuuden ulkoiseen ulottuvuuteen, sillä se koski kriisejä ja konflikteja ulkosuhteissa.

- Varautuminen:

Määrällisesti tärkein varautumista kuvannut termi eli preparedness ei ollut koko aineiston kattava. Kolmasosassa aineistoa kyseinen termi oli nostettu ainakin kerran esiin, mikä kertoo kohtalaisesta merkittävytydestä, mutta ei missään nimessä kattavasta käytöstä. Contingency plan -termiä käytettiin vielä tätäkin suppeammin. Tämä viittaa siihen, että varautumista ei ole tällä tasolla korostettu omana valmiussuunnitelman kautta toimivana ilmiönä. Varautumista ei siis analyysin perusteella voi pitää läpileikkaavana ylätasen lähestymistapana EU-strategiatyöskentelyssä. Tämä

on selkeä ero Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan nähden, sillä siinä varautuminen on keskeisessä osassa. Kyseessä näyttäisi siis olevan syvä eroavaisuus strategioiden perusteissa perustuen siihen, minkälainen painoarvo varautumiselle annetaan.

Tämänkaltainen varautuminen eroaa myös suunnitelmien teosta tavalla, johon termin plan ajatellaan yleensä viittaavan. Toki suunnitelmallisuus on keskeistä strategiatyön jalkauttamisessa eteenpäin, mutta ylätasoin lähestymistapana se eroaa varautumisesta sekä kriisin laaja-alaisuuden että ennakoitavuuden suhteen. Myös termin measures käyttö eroaa varautumisesta erityisesti toiminnallisen lähestymistapansa puolesta.

- Yhteensovittaminen

Coordination-termin käyttö eroaa Suomen Yhteiskunnan turvallisuusstrategian yhteensovittamisesta erityisesti siten, että sillä viitataan, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, EU:n sisäiseen prosessiin. YTS-ajattelussa yhteensovittamista käytetään oman maan kontekstissa, mutta sen lisäksi myös EU:n sekä sen ulkopuolisten maiden, kuten Pohjoismaiden, yhteydessä. Yhteensovittaminen sinällään kuvaa sekä YTS:ssä että EU-strategioissa prosessia, jossa halutaan integroida toimintoja.

Euroopan unionin strategioissa ilmenevä yhteensovittaminen on lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden kantojen ja yhden politiikkasektorin yhteensovittamista. Sen sijaan yhteensovittaminen ei niinkään ollut strategioiden ja eri toimialasektorien välistä yhteensovittamista.

Cooperation-termillä (yhteistyö) tarkoitetaan selkeästi eri asiaa kuin coordination (yhteensovittaminen), koska sillä viitattiin nimenomaan kolmansien osapuolten kanssa tehtävään yhteistyöhön. Tällöin toimijoiden ajatellaan pitävän tiukemmin kiinni omasta suvereniteetistaan ja omista toiminnoistaan, mikä on yhteensovittamisajattelusta poikkeava lähestymistapa. Tosin Suomen Yhteiskunnan turvallisuusstrategia lähtee myös liikkeelle oman toimintakyvyn korostamisesta, mutta samalla se pitää yhteensovittamista niin ikään mahdollisena toimintamallina kansainvälisessä toiminnassa.

3.3. Johtopäätökset jatkotoimia varten huomioitavaksi

1. Suomalaisessa varautumistoiminnassa tulisi huomioida Euroopan unionin strategiatyöskentely nykyistä selkeämmin, mutta samalla huomioida peruslähtökohtien erilaisuus.

Kun esimerkiksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa lähdetään päivittämään, olisi hyvä huomioida Euroopan unionin toiminta mahdollisimman laaja-alaisesti ja yksityiskohtaisesti. Euroopan unionin strategiatyöskentely on tuottanut viime vuosina useita sektorikohtaisia strategioita, jotka ovat viitoittaneet Euroopan unionin tulevaa toimintaa. Niinpä sektorikohtaisen strategiatyön merkitys tulisi huomioida myös Yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivityksessä. Euroopan turvallisuusstrategian ja sen seurantaraportin kohdalla tulee huomioida niiden puutteet EU:n nykyiseen turvallisuuteen liittyvän strategiatyön laajuuden kuvaamisessa.

Lähestymistavoissa olevat erot, kuten varautumisen ja poikkiyhteiskunnallisen yhteensovittamisen korostaminen kansallisessa strategiatyöskentelyssä, on huomioitava tarkasteltaessa Euroopan unionin strategioita. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian liian syvä integroiminen EU-strategioihin voi vähentää varautumista häiriötilanteiden hallintaan ja niistä selviämiseen. Kuitenkin toisin päin on myös pystyttävä tunnistamaan sektorikohtaisesti tärkeiksi nousevat Euroopan unionin strategiat. Niistä tulee identifioida sektorikohtaisia vaikutuksia ja yhteensovittaa ne kansallisessa työskentelyssä, vaikka tätä yhteensovittamista ei EU-strategioissa ilmenisikään. Tähän tulee kiinnittää erityistä huomiota, sillä yhdessä EU-strategiassa voi hyvin olla kohtia, jotka tulevat merkityksellisiksi eri kohdissa Yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivitystä.

2. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan perustuvan varautumisjärjestelmän kannalta olisi erittäin hyödyllistä, jos Euroopan turvallisuusstrategia saataisiin päivitettyä laaja-alaisena ja poikkisektoriaalisena.

Päivitystyötä kannattaa tukea, jotta Euroopan unioni saisi samankaltaisen kokonaisvaltaisen ylätasoin varautumisstrategian kuin Suomella on. Samalla päivitys tukee Suomen turvallisuusstrategiatyöskentelyä, sillä näin kansainvälisen toiminnan ennustettavuus voisi parantua. Monilla Suomen turvallisuusstrategian strategisilla tehtävillä on kansainvälinen ulottuvuus, joka usein liittyy Euroopan unioniin. Ajan tasalla oleva Euroopan turvallisuusstrategia tukee sekä Euroopan unionin omaa työtä että samalla auttaa Suomen varautumisviranomaisia tunnistamaan omiin tehtäviinsä liittyviä kansainvälisiä ilmiöitä.

Päivitystyössä tulee keskittyä kaikkiin kolmeen tässäkin selvityksessä tarkasteltuun osa-alueeseen. Turvallisuus-käsitteen laaja-alaisuuden varmistaminen tukee Suomessa tehtävää Yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivittämistyötä. Useilla eri toimijoilla on turvallisuuteen liittyviä tehtäviä, ja tämän tulisi näkyä Euroopan turvallisuusstrategiassa. Tällöin vastaavuus EU-tason strategiayön kanssa laajenisi. Varautumisen ajatusmallin tuominen osaksi Euroopan turvallisuusstrategiaa loisi niin ikään vastaavuutta Suomen strategiatyöskentelyn kanssa. Ylästrategian kautta on mahdollista saada varautumisenäkökulmia myös alakohtaisiin strategioihin. Uuden Euroopan turvallisuusstrategian laatimisessa tulisi lisäksi erityisesti keskittyä yhteensovittamisen nostamiseen erilliseksi politiikkasektoreita koskevaksi osa-alueeksi. Tällainen panostaminen sektorien väliseen yhteensovittamiseen tukisi turvallisuuden laaja-alaisuuden toteuttamista Euroopan tasolla. Nykyisellään yhteensovittaminen Euroopan unionin strategioissa viittaa lähinnä jäsenmaiden kantojen ja politiikkalinjojen yhteensovittamiseen – ei niinkään sektoripolitiikkojen yhteensovittamiseen. Tämän osa-alueen kehittäminen olisi hyödyllistä myös Suomen strategiatyöskentelyn kannalta. Yhteensovittamisen saaminen politiikkalinjojen väliseksi yhteensovittamiseksi tukisi osaltaan laajan turvallisuusajattelun esiintymistä EU-tason strategiatyössä.

4. Lähteet

Primäärilähteet:

ESS (2003). A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD - EUROPEAN SECURITY STRATEGY. Brussels, 12 December 2003.

Council (2005). COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 14469/4/05, The European Union Counter-Terrorism Strategy. Brussels, 30.11.2005.

COM (2005) 115 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - Healthier, safer, more confident citizens: a Health and Consumer protection Strategy Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Programme of Community action in the field of Health and Consumer protection 2007-2013 (Text with EEA relevance). Brussels, 6.4.2005.

COM (2008) 359 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools. Brussels, 17.6.2008.

COM (2008) 763 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL THE EUROPEAN UNION AND THE ARCTIC REGION. Brussels, 20.11.2008.

COM (2010) 573 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union. Brussels, 19.10.2010.

COM (2010) 639 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Energy 2020 - A strategy for competitive, sustainable and secure energy. Brussels, 10.11.2010.

COM (2010) 673 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL - The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe. Brussels, 22.11.2010.

COM (2010) 2020 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION EUROPE 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010.

COM (2011) 18 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS- Tackling early school leaving: A key contribution to the Europe 2020 Agenda. Brussels, 31.1.2011.

COM (2011) 885 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - Energy Roadmap 2050. Brussels, 15.12.2011.

COM (2013) 271 final. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - 2012 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights. Brussels, 8.5.2013

COM (2013) 542 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - Towards a more competitive and efficient defence and security sector. Brussels, 24.7.2013.

JOIN (2012) 19 final. JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL -Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps. Brussels, 26.6.2012.

JOIN (2013) 1 final. JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. Brussels, 7.2.2013.

JOIN (2013) 30 final. JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL The EU's comprehensive approach to external conflict and crises. Brussels, 11.12.2013.

ESS Report (2008). Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World. Brussels, 11 December 2008.

[Muut viralliset dokumentit:](#)

FSDP (2001). *Finnish Security And Defence Policy 2001 - Report By The Government To Parliament On 13 June 2001.*

FSDP (2004). *Finnish Security and Defence Policy 2004*, Government report 6/2004, Prime Minister's Office: Publications 18/2004.

FSDP (2009). *Finnish Security and Defence Policy 2009*, Government Report, Prime Minister's Office Publications 13/2009.

FSDP (2012). *Finnish Security and Defence Policy 2012*, Government Report, Prime Minister's Office Publications 1/2013.

Hallbergin komitea (2010). *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus – Komiteamietintö*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010. Helsinki: Yliopistopaino.

Laki valtion varmuusvarastoista 531/1958

Maanpuolustuskurssit 2013. *Turvallinen Suomi – Tietoa Suomen kokonaisturvallisuudesta*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

SEUT (2009). *Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto*. Lissabon.

YETT (2006). *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia*. 23.11.2006

YTS (2010). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*.

VNA (77/2013). *Valtioneuvoston asetus Turvallisuuskomiteasta*. Annettu Helsingissä 24 päivänä tammikuuta 2013.

VNOS 262/2003. Valtioneuvoston ohjesääntö.

VNOS 262/2003 perustelumuistio. *Valtioneuvoston ohjesäännön perustelumuistio*.

VNpp (2012). *Valtioneuvoston periaatepäätöskokonaisturvallisuudesta*. Valtioneuvosto, Helsinki.

VNS (2012). *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012 - Valtioneuvoston selonteko*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012, Valtioneuvoston kanslia.

VNS (2009). *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012 - Valtioneuvoston selonteko*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009, Valtioneuvoston kanslia.

Väestönsuojelulaki 438/1958.

Teokset:

Baldwin, David (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23(1), 5-26.

Bisnor, Sven (2005). *The European Security Strategy – Global Agenda for Positive Power*. England: Ashgate.

Buzan, Barry ja Lene Hansen (2010). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buzan, Barry, Ole Wæver ja Jaap de Wilde (1998). *Security – A New Framework for Analysis*. Lontoo: Lynne Rienner Publishers Inc.

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

Cederberg, Aapo (2010). Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2010, s. 14-17, Maanpuolustus N:o 94, 4/2010.

Collins, Alan (2010). *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.

Dannreuther, Roland (2008). The European Security Strategy's regional objective: effective multilateralism. Teoksessa: Sven Biscop ja Jan Joel Andersson (toim.), *The EU and the European Security Strategy*, Lontoo ja New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Der Derian, James (1995). The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche and Baudrillard. Teoksessa: Ronnie D. Lipschutz (toim.), *On Security*, s. 24-45. New York: Columbia University Press.

Deudney, Daniel (1995). Political Fission: State Structure, Civil Society, and Nuclear Security Politics in the United States. Teoksessa Ronnie D. Lipschutz (toim.), *On Security*, s. 87-123. New York: Columbia University Press.

Hallberg, Pekka (2010). *Kokonaisturvallisuuden malli on harvinainen luottamuspääoma, jota ei pidä hukata*, s. 6-13. Maanpuolustus N:o 94, 4/2010.

Heininen, Lassi (2007). Turvallisuuden monet sisällöt ja pohjoisen turvallisuuden kehitys. Teoksessa Petri Koikkalainen and Sam Krause (toim.), *Miksi Pluto ei ole planeetta? Johdatuksia politiikan tutkimiseen*, s. 200-245. Rovaniemi: Lapin Yliopistopaino Oy.

Huovinen, Leena (2009). *Ruotsin, Norjan ja Tanskan kriisivalmiusjärjestelyt ja niiden kehittyminen 2000-luvulla sekä pohjoismaisten mallien vertailu*. Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitea, Kirjapaino Keili.

Kerkkänen, Ari (2014). *The Failure of the Security Paradigm in Syria – The Human Security Perspective*. Ulkopoliittinen Instituutti. Working Paper FIIA, 79.

Koivula, Tommi (2013). Jälkistrukturalistinen turvallisuustutkimus – mahdoton käsite vai käsitteellinen mahdottomuus. Teoksessa: Pekka Sihvonen (toim.), *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, s. 105-125, julkaisusarja 1 strategian tutkimuksia 33 Maanpuolustuskorkeakoulu. Tampere: Juves Print.

Kyyrönen, Vesa (2012). *Beyond the Energy Policies - Conceptualising the nexus between energy security and International Relations security studies*. Pro gradu -työ. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Leinonen Silja (2008). *Suomen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen vertailu Ranskan ja Alankomaiden turvallisuus- ja puolustuspoliittisten ratkaisujen kanssa*. Turvallisuus- ja Puolustusasioiden komitea, Kirjapaino Keili.

Limnéll, Jarmo (2009). Suomen uhkakuva politiikka 2000-luvun alussa. Maanpuolustuskorkeakoulu Strategian Laitos Julkaisusarja 1: Strategian Tutkimuksia No 29. Helsinki: Edita Prima Oy

Lipschutz, Ronnie D. (1995) On Security. Teoksessa Ronnie D. Lipschutz (toim.), *On Security*, s. 1-23. New York: Columbia University Press.

Marsh, Pearl-Alice (1995). *Grassroots Statecraft and Citizens' Challenges to U.S. National Security Policy*. Teoksessa: Ronnie D. Lipschutz (toim.), *On Security*, s. 124-148. New York: Columbia University Press.

Rieker, Pernille (2006). *Europeanization of National Security Identity – The EU and Changing Security Identities of the Nordic States*. Contemporary Security Studies, Abingon, Oxon: Routledge.

Riipinen, Pekka (2008). *Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta*. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea, Kirjapaino Keili.

Sillanpää, Antti (2013). Kvantitatiivisten menetelmien vaihtoehto kansainvälisen turvallisuuden tutkimuksessa. Teoksessa: Pekka Sihvonen (toim.), *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, s. 149-170, julkaisusarja 1 strategian tutkimuksia 33 Maanpuolustuskorkeakoulu. Tampere: Juves Print.

Sipilä, Joonas (2013). Sota tutkimuksen kohteena. Teoksessa: Pekka Sihvonen (toim.), *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, s. 59-90, julkaisusarja 1 strategian tutkimuksia 33 Maanpuolustuskorkeakoulu. Tampere: Juves Print.

Smith, Steve (2005). *Contested Concept of Security*. Teoksessa Ken Booth (toim.), *Critical Security Studies and World Politics*, s. 27-62. London: Lynne Rienner Publishers.

Valtonen, Vesa (2010). *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. Julkaisusarja 1: No 3/2010, Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos. Helsinki: Juves Print.

Valtonen, Vesa (2013). *Kokonaisturvallisuuden aikakausi alkaa – mikä muuttuu?* s. 11-13, Maanpuolustus N:o 103 1/2013.

Wouters, Jan, Stephanie Bijlmakers ja Katrien Meuwissen (2013). *The EU as multilateral security actor after Lisbon – Constitutional and institutional aspects*. Teoksessa: Sonia Lucarelli, Luk van Langenhove ja Jan Wouters (toim.), *The EU and multilateral security governance*. New York: Routledge.

Muut lähteet:

EEAS 2013. *Structure, Instruments and Agencies*. <http://www.eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/>. Linkki viimeksi tarkistettu 16.12.2013.

Euroopan komissio, Oikeusasiat ja kansalaisoikeudet (2013). http://ec.europa.eu/policies/justice_citizens_rights_fi.htm. Viimeksi tarkastettu 10.01.2014

Euroopan unioni, Ulko- ja turvallisuuspolitiikka (2013). http://europa.eu/pol/cfsp/index_fi.htm. Linkki viimeksi tarkistettu 10.01.2014.

Euroopan unioni, Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (2013). http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0026_fi.htm . Linkki viimeksi tarkistettu 10.01.2014.

Haglund, Carl 2013. Puolustusministeri Carl Haglundin tervehdys 204. Maanpuolustuskurssin avajaisissa. http://www.defmin.fi/ajankohtaista/puheet/puolustusministeri_carl_haglundin_tervehdys_204._maanpuolustuskurssin_avajaisissa.5361.news. Linkki viimeksi tarkistettu 27.01.2014.

Kiviniemi, Mari (2010). Pääministeri Mari Kiviniemi Hallbergin komitean mietinnön luovutustilaisuudessa. <http://vnk.fi/ajankohtaista/puheet/puhe/fi.jsp?oid=317222>. Linkki viimeksi tarkistettu 27.01.2014.

Virtanen, Vesa (2013). Turvallisuuskomitean pääsihteeri Vesa Virtasen juhlapuhe Maanpuolustus- koulutusyhdistyksen 20-vuotisjuhlassa Maanpuolustuskorkeakoulussa 14.12.2013 .<http://www.turvallisuuskomitea.fi/index.php/fi/20-ajankohtaista/40-kokonaisturvallisuus-yhteinen-asiamme> . Linkki tarkistettu viimeksi 15.01.2014.

Yle 2009. Vanhanen: Suomi varautuu pandemiaan. http://yle.fi/uutiset/vanhanen_suomi_varautuu_pandemiaan/5244313. Linkki tarkistettu viimeksi 27.01.2014

Liite 1

Primääriaineisto kronologisessa järjestyksessä

A Secure Europe in a better world - European Security Strategy	12.12.2003
Healthier, Safer, More Confident Citizens: a Health and Consumer protection Strategy	6.4.2005
The European Union Counter-Terrorism Strategy	30.11.2005
A Common Immigration Policy for Europe: Principles, Actions and Tools	17.6.2008
The European Union And The Arctic Region	20.11.2008
Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World	11.12.2008
EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and Inclusive Growth	3.3.2010
Strategy For The Effective Implementation Of The Charter Of Fundamental Rights By The European Union	19.10.2010
Energy 2020 A strategy for competitive, Sustainable and Secure Energy	10.11.2010
The EU Internal Security Strategy in Action: Five Steps Towards a More secure Europe	22.11.2010
Tackling Early School Leaving: A Key Contribution to the Europe 2020 Agenda	31.1.2011
Energy Roadmap 2050	15.12.2011
Developing a European Union Policy Towards the Arctic Region: Progress Since 2008 and Next Steps	26.6.2012
Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace	7.2.2013
2012 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights	8.5.2013
Towards a more competitive and efficient defence and security sector	24.7.2013
The EU's comprehensive approach to external conflict and crises	11.12.2013

Liite 2

Taulukko on löytyy alkuperäisenä: Buzan ja Hansen 2010, 34.

Turvallisuuskäsitysten epistemologinen erottelu.		
Objective consumptions	Subjective consumptions	Discursive consumptions
The absence/presence of concrete threats	The feeling of being threatened or not	Security cannot be defined in objective terms
Usually defines security in relative material terms	Emphasises social context, history and the psychologies of fear and (mis)perceptions	Security is a speech act
	Maintains an objective reference	Focuses on the intersubjective process through which 'threats' manifest themselves as security problems on the political agenda