

Onko siviilivalmiudelle tarvetta Suomessa?

Siviilivalmiuden käsite, käyttö ja lisäarvo osana kansallista varautumista

Ville-Pekka Niskanen, Petri Uusikylä, Harriet Lonka, Pertti Ahonen,
Kari Laitinen, Vesa-Pekka Tervo, Harri Ruoslahti, Petri Huttunen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2024:1

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:1

Onko siviilivalmiudelle tarvetta Suomessa?

Siviilivalmiuden käsite, käyttö ja lisäarvo osana kansallista varautumista

Ville-Pekka Niskanen, Petri Uusikylä, Harriet Lonka, Pertti Ahonen, Kari Laitinen, Vesa-Pekka Tervo, Harri Ruoslahti, Petri Huttunen

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2024

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtioneuvoston kanslia
CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-015-8
ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Onko siviilivalmiudelle tarvetta Suomessa?

Siviilivalmiuden käsite, käyttö ja lisäarvo osana kansallista varautumista

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:1

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Ville-Pekka Niskanen, Petri Uusikylä, Harriet Lonka, Pertti Ahonen, Kari Laitinen, Vesa-Pekka Tervo, Harri Ruoslahti, Petri Huttunen

Kieli suomi

Sivumäärä 185

Tiivistelmä

Tässä hankkeessa selvitettiin siviilivalmiuden käsitettä ja soveltamista osana suomalaista varautumis- ja valmiusjärjestelmää sekä tarkasteltiin käsitteen käyttöä Euroopan unionissa, Natossa, Pohjoismaiden neuvostossa ja verrokkimaissa.

Tutkimus osoittaa, että siviilivalmiuden käsitteellä ei ole Suomessa vakiintunutta asemaa ja määritelmää. Käsite voidaan ymmärtää yhteiskunnan prosessina tai tilana, jolla vastataan tunnistettuihin uhkiin ei-sotilaallisesti. Siviilivalmius on korostuneesti Nato-yhteyksissä hyödynnetty käsite. Siviilivalmiutta kuvastavia toimintoja on useissa kansainvälisissä verrokkimaissa, vaikkei niitä kutsuttaisi tällä käsitteellä. Suomessa käsitettä on käytetty kuvaamaan pelastustoimen varautumis- ja valmiustyötä sekä Nato-rauhankumppanuuteen ja -jäsenyyteen sisältynyttä siviilivalmiusyhteistyötä.

Tutkimuksessa tehdyissä haastatteluissa, kyselyssä ja työpajakeskustelussa todettiin siviilivalmiuskäsitteen ja soveltamisalan vaativan selkeyttämistä. Selvityksen pohjalta suositellaan kansallisen terminologian yhteensovittamista kansainväliseen käsitteistöön, siviilivalmiuden roolin tarkastelua osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuusstrategian laadintaa ja valmiuslain uudistamista, yhteisymmärryksen kasvattamista tarvittavista toimenpiteistä, eri tahojen intressien tasapuolisuutta kehitystyössä sekä käsitteiden merkitysten moninaisuuden huomiointia.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tutkimus, tutkimustoiminta, varautuminen, valmius, kokonaisturvallisuus, siviiliväestö, kansainväliset järjestöt, pelastuspalvelu

ISBN PDF 978-952-383-015-8

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-015-8>

Finns det ett behov för civil beredskap i Finland?

Begreppet, användningen och mervärdet av civil beredskap som en del av den nationella beredskapen

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2024:1

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Ville-Pekka Niskanen, Petri Uusikylä, Harriet Lonka, Pertti Ahonen, Kari Laitinen, Vesa-Pekka Tervo, Harri Ruoslahti, Petri Huttunen

Språk finska

Sidantal

185

Referat

I detta projekt undersöktes begreppet civil beredskap samt dess tillämpning i det finska beredskapssystemet. Användningen av begreppet i EU, Nato, Nordiska ministerrådet och vissa jämförelseländer utreddes också.

En fastslagen ställning eller definition av civil beredskap finns inte. Begreppet kan förstås som samhällets process eller tillstånd där identifierade hot bemöts med icke-militära medel. Det används speciellt i Nato-sammanhang. Funktioner som kan ses som civil beredskap finns i flera jämförelseländer, även om de inte beskrivs med begreppet. I Finland har begreppet använts för att beskriva räddningsväsendets beredskapsarbete samt vid Finlands deltagande i Natos partnerskap för fred.

Inom projektet gjordes intervjuer, verkstäder och en Gallup. Resultatet visar att begreppet civil beredskap och dess tillämpning bör göras klarare. Det rekommenderas att den nationella terminologin samordnas med den internationella, att rollen av civil beredskap granskas då strategin för samhällets övergripande säkerhet utarbetas och i samband med reformen av beredskapslagen. Vidare föreslås att samförståndet om oumbärliga åtgärder utökas, samt att olika sektorerers intresse i utvecklingen ska beaktas jämbördigt, liksom mångfalden i betydelsen av de olika begreppen.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord forskning, forskningsverksamhet, beredskap, övergripande säkerhet, civilbefolkning, internationella organisationer, räddningstjänst

ISBN PDF 978-952-383-015-8

ISSN PDF

2342-6799

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

Is there a need for civil preparedness in Finland?

The concept, use and added value of civil preparedness as a part of national preparedness

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2024:1**Publisher** Prime Minister's Office**Author(s)** Ville-Pekka Niskanen, Petri Uusikylä, Harriet Lonka, Pertti Ahonen, Kari Laitinen, Vesa-Pekka Tervo, Harri Ruoslahti, Petri Huttunen**Language** Finnish**Pages**185

Abstract

This project investigated the concept of civil preparedness and its usage in the Finnish system of preparedness, along with its usage in the EU, NATO, the Nordic Council and certain other countries.

The concept of civil preparedness does not have an established status or definition. It can be understood as a societal process or state in which threats are responded to using non-military means. It is pronouncedly used in NATO contexts. Functions described as civil preparedness exist in many countries, even if the concept was not explicitly used. In Finland, the concept has been used to describe preparedness work in rescue services and to describe cooperation in the Finnish Partnership for Peace with NATO.

Interviews, workshops and a survey were conducted in the project. The results indicate that civil preparedness and its usage need clarification. It is recommended that national and international terminology are brought together, that the role of civil preparedness is reviewed as part of the preparation of the Security Strategy for Society and reform of the Emergency Powers Act, that common understanding of needed actions is raised, and that the interests of different actors in the development work are considered along with the array of meanings of different concepts.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.**Keywords** research, research activities, preparedness, emergency preparedness, comprehensive security, civilian population, international organisations, rescue service**ISBN PDF** 978-952-383-015-8**ISSN PDF**

2342-6799

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

Sisältö

Esipuhe	8
1 Johdanto	9
2 Siviilivalmius käsitteenä ja mallina	16
2.1 Siviilivalmiuden määritelmiä.....	19
2.2 Siviilivalmiuskäsitteen historia ja lainsäädännöllinen tausta Suomessa.....	23
2.3 Siviilivalmius alan tutkimuksessa	33
2.4 Yhteenvedo siviilivalmiuden käsitteeseen liittyvistä huomioista.....	40
3 Siviilivalmius kansainvälisenä käsitteenä ja toimintana	42
3.1 Ylikansallinen ja kansainvälinen tarkastelu.....	44
3.1.1 Yhdistyneet Kansakunnat (YK).....	44
3.1.2 Euroopan unioni.....	46
3.1.3 Pohjois-Atlantin puolustusliitto Nato	48
3.1.4 Pohjoismaiden neuvosto	55
3.1.5 Vertailu ylikansallisten ja kansainvälisten siviilivalmiuden kehikoiden kesken	58
3.2 Siviilivalmius eräissä verrokkimaissa.....	60
3.2.1 Ruotsi.....	60
3.2.2 Norja	71
3.2.3 Alankomaat	74
3.2.4 Uusi-Seelanti	76
3.3 Laajempi maavertailu.....	78
3.4 Yhteenvedo siviilivalmiudesta ulkomailla ja kansainvälisesti	82
4 Sidosryhmien näkemyksiä siviilivalmiuden nykytilasta ja kehittämistarpeista ..	85
4.1 Aineistojen kuvaus.....	85
4.2 Siviilivalmiuden käsite.....	93
4.3 Siviilivalmiusajattelun täyttämät tarpeet	100
4.4 Siviilivalmius suhteessa muuhun turvallisuuskäsitteistöön.....	103
4.5 Arvioita kotimaisen varautumisen ja valmiuden toiminnan nykytilasta ja kehittämistarpeista	110
4.6 Arvioita kansainvälisistä kehityskuluista varautumiseen ja valmuteen liittyen	118
4.7 Yhteenvedo havainnoista	120
5 Vaihtoehdot siviilivalmiuden kehittämiseksi Suomessa	124

6 Havainnot ja johtopäätökset	130
7 Kehittämissuositukset	136
Lähteet	137
Liitteet	151
Liite 1. Eduskunta-aineistot.....	151
Liite 2. Pikakatsaukseen sisällytetyt julkaisut.....	164
Liite 3. Hankkeen aikana toteutetut haastattelut.....	169
Liite 4. Kyselyn tulokset	170
Liite 5. Kirjoittajatiedot	183

ESIPUHE

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan osana toteutetun *Siviilivalmius yhdessä: globaaleista uhkista ja mahdollisuuksista yhteiseen valmiuteen* -hankkeen kolme työpakettia tarkastelivat siviilivalmiutta käsitteenä, siviilivalmiuden kansainvälisiä ymmärryksiä ja järjestämistä, sekä tulevaisuuden kehittämistarpeita. Tässä loppuraportissa esitellään kootusti tuloksia vuosien 2022–2023 aikana toteutetusta hankkeesta ja kaikista sen työpaketeista.

Hankkeessa on julkaistu myös aiemmin kaksi politiikkasuositusten Policy Brief -artikkelia, jotka tarkastelivat siviilivalmiutta käsitteenä (Uusikylä ym., 2023) sekä siviilivalmiuden järjestämistä ja siviilivalmiuden ymmärryksiä eri verrokkimaissa ja kansainvälisissä yhteyksissä (Ahonen, Niskanen, Uusikylä, Lonka, Laitinen, & Tervo, 2023). Lisäksi hankkeeseen liittyen julkaistaan VN TEAS Policy Brief -artikkeli vuoden 2024 alussa.

Vaasan yliopiston johtaman hankkeen muut hankekumppanit olivat Laurea-ammattikorkeakoulu, Pelastusopisto, Poliisiammattikorkeakoulu ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy. Kiitos organisaatioille hankkeen aikaisesta tuesta!

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Teija Mankkinen (sisäministeriö) ja ohjausryhmän jäseniä olivat Mikko Hiltunen (sisäministeriö), Tero Koljonen (puolustusministeriö), Caj Lövegren (valtioneuvoston kanslia), Aino-Inkeri Miestamo (työ- ja elinkeinoministeriö), Pekka Tulokas (sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö) ja Mika Vuorinen (liikenne- ja viestintäministeriö). Kiitämme ohjausryhmää laaja-alaisesta ja syvällisestä asiantuntemuksesta sekä kiinnostavista keskusteluista. Lämmin kiitos myös kaikille haastatteluihin, työpajoihin ja kyselyyn osallistuneille.

Toivomme, että tämän hankkeen tulokset tukevat omalta osaltaan suomalaisen varautumis- ja valmiusjärjestelmän kehittämistä sekä turvallisuuskäsitteistön parissa tehtävää työtä.

Hankkeen toteuttajien puolesta,
Ville-Pekka Niskanen ja Petri Uusikylä

1 Johdanto

Siviilivalmiuden käsite on noussut suomalaiseen turvallisuusalan käsitteistöön dokumentoidusti vuonna 2016, jolloin se määriteltiin *Pelastustoimen strategiassa vuoteen 2025* näin: siviilivalmiudella ”tarkoitetaan huoltovarmuutta, pelastuspalvelua, väestönsuojelua sekä kriittisen infrastruktuurin suojelua.” (Sisäministeriö, 2016). Naton siviilivalmiustoiminnassa mukana ollut Huoltovarmuuskeskus (2022) on määritellyt siviilivalmiuden suoraviivaisemmin *ei-sotilaalliseksi valmiudeksi*, mikä heijastaa *siviili*-sanana sanakirjamääritelmää (vrt. esim. Kotimaisten kielten keskus & Kielikone Oy, 2022a). Pelastusopiston (2023) siviilivalmiuden koulutuksen yhteydessä siviilivalmiuden kuvataan olevan ”laaja-alaista kansalaisten turvaamista erilaisia turvallisuusuhkia vastaan.”

Käsitteen käytöstä ja useista määritelmistä huolimatta siviilivalmius ei ole saanut vakiintunutta asemaa Suomessa, ja se on käytössä kansainvälisen yhteistyön ohella lähinnä pelastustoimen hallinnon, kehittämisen ja opetuksen piirissä.¹ Käsite koetaan usein epäselväksi, määrittelemättömäksi, eikä sen yhteyttä muuhun suomalaiseen turvallisuuskäsitteistöön hahmoteta (ks. myös. Valtioneuvosto, 2022).²

Tästä huolimatta siviilivalmiuskäsitteellä on mahdollisesti käyttövoimaa. Sellaisenaan käsite koostuu tutuista osista: valmiudesta ja sotilaallisen vastakohtasta, eli siviilistä, ja yksinkertaisimmillaan määritelmä *ei-sotilaallisesta* valmiudesta on varsin selkeä ja helppo ymmärtää. Siviilivalmius voisi kuvata siviilien valmiutta jonkin tapahtuman edessä tai sitä ennen. Käsite on käytössä kansainvälisesti, erityisesti Natossa, mutta myös Ruotsissa ja Norjassa, joissa siviilivalmiuskäsitteellä on pidemmät hallinnolliset perinteet. Käsitteen voidaan myös ajatella kuvaavan

-
- 1 Sisäministeriön pelastusosastolla on siviilivalmiuden yksikkö, joka ”huolehtii sisäministeriölle kuuluvista keskushallinnon tehtävistä aluehallinnon yhteisessä varautumisessa normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin” sekä ohjaa aluehallintovirastoja niiden pelastustoimeen ja alueelliseen varautumiseen liittyvissä asioissa (Sisäministeriö, 2017). Pelastusopisto järjestää siviilivalmius-otsikon alla julkishallinnon varautumiseen sekä kansainväliseen pelastustoimintaan liittyvää yhteistyötä (Pelastusopisto, 2023).
 - 2 Siviilivalmiuskäsitettä ei ole määritelty Kokonaisturvallisuuden sanastossa (Sanastokeskus TSK ry., 2017), Sisäisen turvallisuuden sanastossa (Sisäministeriö, 2023a) eikä Kieli-toimiston sanakirjassa (Kotimaisten kielten keskus & Kielikone Oy, 2022b).

sellaista toimintoa, joka Suomesta puuttuu, eli keskitettyä toiminnallista yksikköä, jonka alle ei-sotilaallisia varautumisen ja valmiuden asioita on koottu. Ruotsin valmius- ja varautumisvirasto MSB (Myndigheten för samhällskydd och beredskap) on esimerkki tällaisesta keskitetystä ei-sotilaallisia valmius-, varautumis- ja turvallisuustehtäviä yhden katon alle kokoavasta järjestelystä. Suomalaisessa kielenkäytössä MSB onkin usein käännetty *siviilivalmiusvirastoksi*, vaikka sanan suora käänös ei viraston ruotsinkielisessä nimessä esiinny. Siviilivalmius voi siten ryhmittellä yhteen sellaisia toimintoja, joille ei ole aiemmin ollut kattokäsitettä, tai joista on puhuttu esimerkiksi *viranomaisten yleisenä varautumisvelvollisuutena* valmiuslakiin (1552/2011) pohjaten.

Siviilivalmiuden käsitteellä on useita eri tulkintoja niin kansallisesti kuin kansainvälisesti, mikä hankaloittaa käsitteen käyttöä Suomessa. Tämän hankkeen tavoitteena oli selvittää, mitä siviilivalmius on ja miten se suhtautuu suomalaiseen valmiuden ja kriisijohtamisen järjestelmään. Lisäksi hanke pyrkii selvittämään, millä tavoin suomalaista järjestelmää tulisi kehittää siviilivalmiuden käsitteen sekä yhteiskunnan kohtaamien viimeaikaisten kriisien valossa.

Selvitykseen on sisäänrakennettuna jo tutkimuskysymysten ja selvityksen tavoitteiden pohjalta kaksi yhteen kietoutunutta tarkastelun kohdetta: siviilivalmiuden käsite ja toisaalta sen toiminnan organisointi, jota voi kutsua *siviilivalmiuden toiminnaksi* tai *siviilivalmiustoiminnaksi*. Tätä käsitteen ja toiminnan tai toimintojen organisoinnin samanaikaisesti ilmenevää luonnetta kuvaa eräässä hankkeen työpajassa kuultu huudahdus: *Äsken puhuttiin käsitteestä, nyt puhutaan hallinnollisista rakenteista!*

Haasteena onkin, että siviilivalmiuden käsitteellä voidaan tarkoittaa yhtä, mutta siviilivalmiuteen liittyvä käytännön toiminta ja sen järjestäminen voi olla jotakin muuta. Lisämausteen tulkintaan tuo siviili-sanana liittämisen valmiuden käsitteen eteen. Siviilillä tarkoitetaan Kielitoimiston sanakirjan mukaan (Kotimaisten kielten keskus & Kielikone Oy, 2022c) sotilaan (tai viranomaisen) vastakohtaa, siviilielämää sotilaselämän vastakohtana, tai siviilipukua sotilaspuvun vastakohtana. Huomionarvoista on, että sanalle ei anneta mitään muita sanakirjamääritelmiä. Näin siviilivalmiuskäsitteeseen sisältyy aina jaottelu sotilaallisen ja ei-sotilaallisen toiminnan välillä. Tämä korostui jo hankkeen varhaisessa vaiheessa sen alkuhaastattelujen kautta. Vastaava jaottelu on mukana käsitteen ruotsin-, norjan- ja englanninkielisissä versioissa. Palaamme tähän myöhemmin tämän selvityksen osiossa 2. Lisäksi keskitymme erityisesti käsitteen historiaan ja sille asetettuihin merkityksiin ylikansallisissa ja kansainvälisissä yhteistyöelimissä ja -organisaatioissa (EU, NATO, Pohjoismaat). Nämä tunnistettiin työn aikana keskeisiksi lähteiksi, joista käsite on

levinnyt suomalaiseen käyttöön ja keskusteluun ja niistä käsitteellisiä ja turvallisuustoiminnan ymmärrykseen vaikuttavia tekijöitä tulee kotimaiseen käyttöön ja suomen kieleen tulevaisuudessakin.

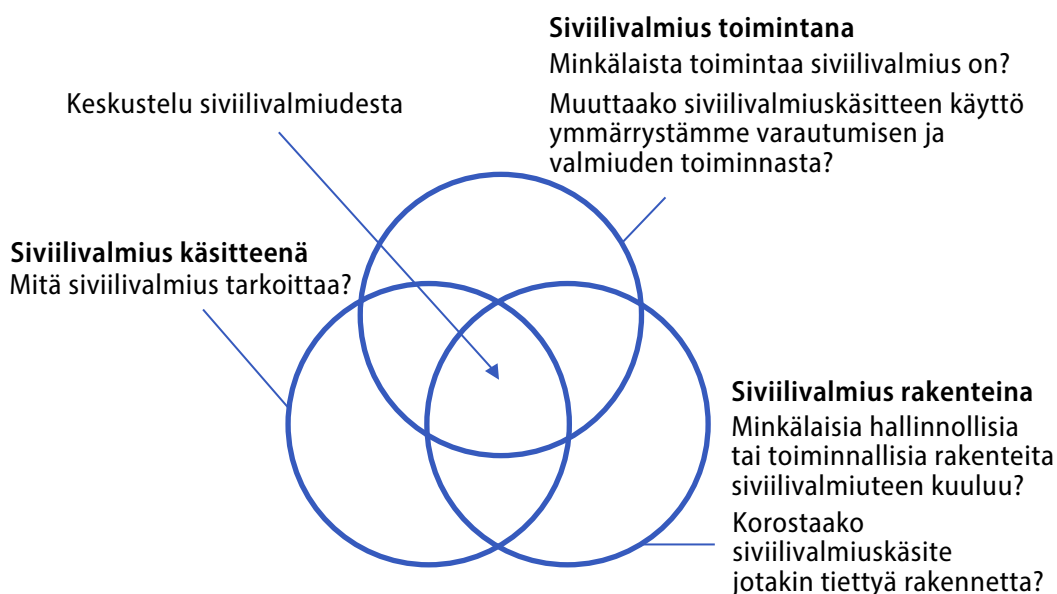
Lisäksi siviilivalmiuskäsite kiinnittää huomiota suomalaisessa keskustelussa siviilivalmiuteen liittyvien asioiden järjestämiseen valtionhallinnossa. Suomesta puuttuu vastaava ”siviilivalmiusviranomainen”, kuin Ruotsissa (MSB), Norjassa (DSB) tai monissa muissa maissa on (osio 3.2 tässä julkaisussa). Tämä ero herätti usein haastatteluissa ja työpajoissa keskustelua siitä, mikäli siviilivalmiuteen liittyvää hallinnollista organisoitumista – eli ei-sotilaallisia valmiuden, varautumisen ja turvallisuuden viranomaiskokonaisuuksia – olisi tarpeen tarkastella ja muuttaa keskitetympään suuntaan.

Hankkeen edetessä käsitykseksi muodostuikin, että siviilivalmiutta tarkastellessa tulee tarkastella käsitteen ohella myös sitä toimintaa ja niitä rakenteita, joihin siviilivalmiuden käsitteellä viitataan näiden ollessa vahvasti yhteenkietoutuneita. Käsitteelliseen, toiminnalliseen ja rakenteelliseen lähestymistapaan sisältyy kuhunkin myös näitä tarkentavia alakysymyksiä, joihin tässä raportissa pyritään vastaamaan:

- **Siviilivalmius käsitteenä**
Mitä siviilivalmius tarkoittaa?
- **Siviilivalmius toimintana**
Minkälaista toimintaa siviilivalmius on?
Muuttaako siviilivalmiuskäsitteen käyttö ymmärrystämme varautumisen ja valmiuden toiminnasta?
- **Siviilivalmius rakenteina**
Minkälaisia hallinnollisia tai toiminnallisia rakenteita siviilivalmiuteen kuuluu?
Korostaako siviilivalmius jotakin tiettyä rakennetta?

Näiden tarkastelukokonaisuuksien suhtautuminen toisiinsa sekä laajempaan keskusteluun siviilivalmiudesta on esitetty kootusti kuviossa 1. Näin *siviilivalmiuteen liittyvässä keskustelussa tulee huomioida käsite ja sille asetetut merkitykset, sekä minkälaisia toimintaan ja rakenteisiin vaikuttavia tekijöitä siviilivalmiuskäsitteen käyttämisellä voi olla.*

Kuvio 1. Siviilivalmiuskäsitteeseen liittyvän keskustelun piirteet suomalaisessa kontekstissa



SELVITYKSEN TAUSTAA

Selvityksen perustana on tietotarve siviilivalmiuskäsitteestä ja siviilivalmiusjärjestelmän kehittämistarpeista

Tämä selvitys on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Selvityshankkeen haun yhteydessä julkaistussa teemakuvauksessa tunnistettiin useita tarpeita siviilivalmiutta koskevalle tiedolle: laajamittaisten uhkaku- vien yleistymisen, viime vuosina kohdatut merkittävät kriisit, poikki- hallinnollinen ja yhteiskunnan eri toimijoiden välinen yhteistyö turvallisuusasioissa, kansainvälinen verkottuneisuus ja kansainvälisiltä yhteistyöareenoilta saapuvat ajatusmallit sekä käsitteet edellyttävät myös jatkuvaa suomalaisen varautumisjärjestelmän kehittämistyötä. Lisäksi hakuilmoituksessa todetaan, että kansainvälisiltä areenoilta voi olla mahdollista tuoda Suomeen oppeja ja huomioita maan oman järjestelmän kehittämiseksi (Valtioneuvosto, 2022).

Hankkeen pohjaksi oli määritelty kolme päätutkimuskysymystä:

Miten siviilivalmiuden käsite määritellään poikkihallinnollisesti ja kansallisesti? Miten suomalainen kansallinen siviilivalmiuden määritelmä suhteutuu pohjoismaisiin siviiliyhteiskunnan varautumisjärjestelmiin, tilanteen aikaiseen organisoitumiseen ja johtosuhteisiin? Miten siviilivalmiuden koordinaatiota tulisi kehittää valtionhallinnon ja aluetasolla?

Tämän lisäksi viimeiseen tutkimuskysymykseen liittyi neljä tätä tarkentavaa alatutkimuskysymystä. Nämä ennalta määritellyt kysymykset ja tietotarpeet ohjasivat hankkeessa tehtyä työtä.

Siviilivalmiuskäsitteen määrittelyyn keskittyminen kävi varhaisessa vaiheessa hanketta tarpeelliseksi. Esimerkiksi hankkeessa toteutetut haastattelut kulkeutuivat usein käsitteen merkityksen pohtimisesta siihen, mitä vaikutuksia käsitteen käyttöönotolla mahdollisten määritelmien valossa voisi olla. Useissa haastatteluissa tunnistettiin siviilivalmiuskäsitteen jonkinlaisen ”virallisen” määrittelyn tarve, koska yhden hallinnonalan antaman määritelmän (vrt. Sisäministeriö, 2016) ei nähty kuvaavan riittävästi kaikkien turvallisuuteen osallistuvien toimijoiden näkemyksiä.

Lisäksi hankkeen aikaisessa vaiheessa haastatteluiden ja muiden materiaalien pohjalta todettiin, **siviilivalmiuskäsitteen nähdään usein viittaavan tietynlaiseen toimintaan** eli erillisenä muusta varautumisen ja valmiuden toiminnasta. Käsite liitettiin myös usein tietynlaisiin **organisatorisiin järjestelyihin** valtionhallinnon sisällä, erityisesti useista maista löytyvän (ks. esim. Kuipers ym., 2015) ”siviilivalmiusviraston” käyttöönoton mahdollisuuden Suomessa.

Hankkeen toteutuksen aikana tehdyt aineistolähtöiset havainnot edellyttivät siten alkuperäisten tutkimuskysymysten hienosäätöä ja mukauttamista (kuvio 1). Alkuperäiset tutkimuskysymykset ovat ohjanneet tutkimuksen linjoja, sekä hankkeen aikana tarkentuneiden tutkimuskysymysten muotoilua ja löytyvät siten näiden takaa.

Raportin lähestymistapa, aineistot ja menetelmät

Tutkimuksen lähestymistapaa ohjaavana pohjana toimi Jaana Tähtisen ja Virpi Havilan (2019) kehittämä käsiteanalyysimenetelmä (conceptual analysis method, CAM) sovellettuna tämän selvityksen tarpeisiin. Käsiteanalyysimenetelmän tavoitteena on selkeyttää analyysin kohteena olevan käsitteen merkitystä, sen historiaa eli käsitteen ymmärrystä sekä käyttöä aiemmissa yhteyksissä, ja tuoda näkyväksi käsitteeseen liittyviä rajanvetoja. Käsiteanalyysi pyrkii vastaamaan kysymyksiin käsitteeseen liittyvistä merkityksistä, olettamuksista, käsitteiden välisistä rajoista, rinnakkaiskäsitteistä, sekä käsitteen täyttämistä tehtävistä (Tähtinen & Havila, 2019).

Tähtisen ja Havilan (2019) käsiteanalyysin menetelmää mukaillen tavoitteenamme ei ole muodostaa yhtä oikeaa tai lopullista määritelmää siviilivalmiuskäsitteelle, vaan selvittää käsitteelle asetettuja erilaisia merkityksiä sekä analysoida käsitteen nykytilaa, siihen liittyviä keskusteluja ja kehityskulkuja, sekä käsitteen käyttöä. Koska suomenkielistä siviilivalmiuskäsitettä on käytetty suomalaisessa ja kansainvälisessä kirjallisuudessa, tieteellisessä tutkimuksessa, virallislähteissä ja muissa dokumenteissa varsin vähän, analyysimme perustuu saatavilla olleiden aineistojen ohella myös haastatteluihin ja kyselyyn. Turvallisuuteen liittyvän käsitteistön moninaisuuden vuoksi myös muut kuin siviilivalmiuskäsite ovat olennainen osa tarkastelua, ja näiden merkityksiä, asemaa ja tarkoituksia käydään raportissa myös läpi niiltä osin, kuin ne risteävät siviilivalmiuden tarkastelun kanssa.

Käsiteanalyysimenetelmällä on Tähtisen ja Havilan (2019) mukaan viisi vaihetta. Käsiteanalyysin tulisi alkaa **aineistonhaulla**, siirtyä löydettyjen määritelmien **tulkintaan**, pyrkiä **kategorisoimaan** ja muodostamaan yhteenvetoa erilaisista ymmärryksistä, kartoittaa käsitteen **historiaa** ja käsitteen taustalla olevia keskusteluita ja tapahtumia sekä muodostaa analyysin lopputuloksena **käsittekarttoja**, jotka kuvaavat tarkastelun kohteena ollutta käsitteympäristöä, löydettyjen käsitteiden eroja sekä yhtäläisyyksiä. (Tähtinen & Havila, 2019.) Nämä vaiheet ovat ohjanneet myös tämän selvityksen toteutusta.

Raportin osio 2 lähestyy siviilivalmiutta käsitteenä ensisijaisesti dokumentti-aineistoihin perustuen. Käsitettä lähestytään aluksi suomen-, ruotsin- ja englanninkielisten sanakirjamääritelmien kautta, minkä lisäksi käsitettä tarkasteltiin eduskunta-aineistojen perusteella ja käsitteeseen liittyen toteutettiin pikakatsaus tieteelliseen kirjallisuuteen.

Osiossa 3 tarkastellaan siviilivalmiuskäsitteen kansainvälistä taustaa ja siviilivalmiuteen liitettyjä malleja kansainvälisesti valikoiduissa ylikansallisissa yhteistyöjärjestöissä, Suomen lähimaissa sekä muissa yhteiskuntajärjestelmältään ja kooltaan samankaltaisissa verrokkimaissa. Ylikansallisista yhteistyöjärjestelyistä tarkasteluun

valikoituivat Euroopan unionin, Yhdistyneiden kansakuntien, Pohjoismaiden neuvoston ja Naton ei-sotilaallisiin varautumisen ja valmiuden järjestelyt. Yksittäisistä maista tarkempaan vertailuun valikoituivat Ruotsi, Norja, Alankomaat ja Uusi-Seelanti. Näistä tarkin katsaus luotiin Ruotsiin, koska maa tunnistettiin yhdeksi mahdolliseksi siviilivalmiuskäsitteen lähteeksi suomenkielisessä käytössä, ja koska maan ei-sotilaallisen valmiuden ja varautumisen järjestelyt ja näiden reformi vuonna 2023 ovat erityisen kiinnostavat suomalaisen järjestelmän kannalta maiden pitkän jaetun hallintohistorian ja maantieteellisen läheisyyden vuoksi.

Osi 4 raportoi hankkeessa toteutettujen haastattelujen, kyselyn sekä kolmen työpajan huomiot. Selvityksen osana toteutettiin 29 haastattelua sekä yksi kysely varautumisen ja valmiuden parissa työskenteleville asiantuntijoille julkishallinnossa, järjestöissä ja yrityksissä. Lisäksi hankkeessa toteutettiin kaksi työpajaa valtionhallinnon, järjestöjen ja alueiden varautumisen asiantuntijoille, sekä yksi työpaja valtion keskushallinnossa varautumisen ja valmiuden asioiden parissa työskenteleville.

Osi 5 käydään läpi viisi siviilivalmiuden skenaariota ja näihin liittyviä arvioita valtion keskushallinnossa varautumisen ja valmiuden asioiden parissa työskenteleville järjestetystä työpajasta. Osiossa esitetään hankkeen tulosten pohjalta muodostetut viisi skenaariovaihtoehtoa suomalaisen siviilivalmiusjärjestelmän ja turvallisuuden liittyvän käsitteistön kehittämiseksi. Skenaarioiden arvioinnissa on hyödynnetty lokakuussa 2023 toteutettua työpajaa.

Osi 6 kootaan yhteen hankkeessa tehtyjä havaintoja ja johtopäätöksiä.

Osi 7 esittelee selvityksen pohjalta muotoillut suositukset.

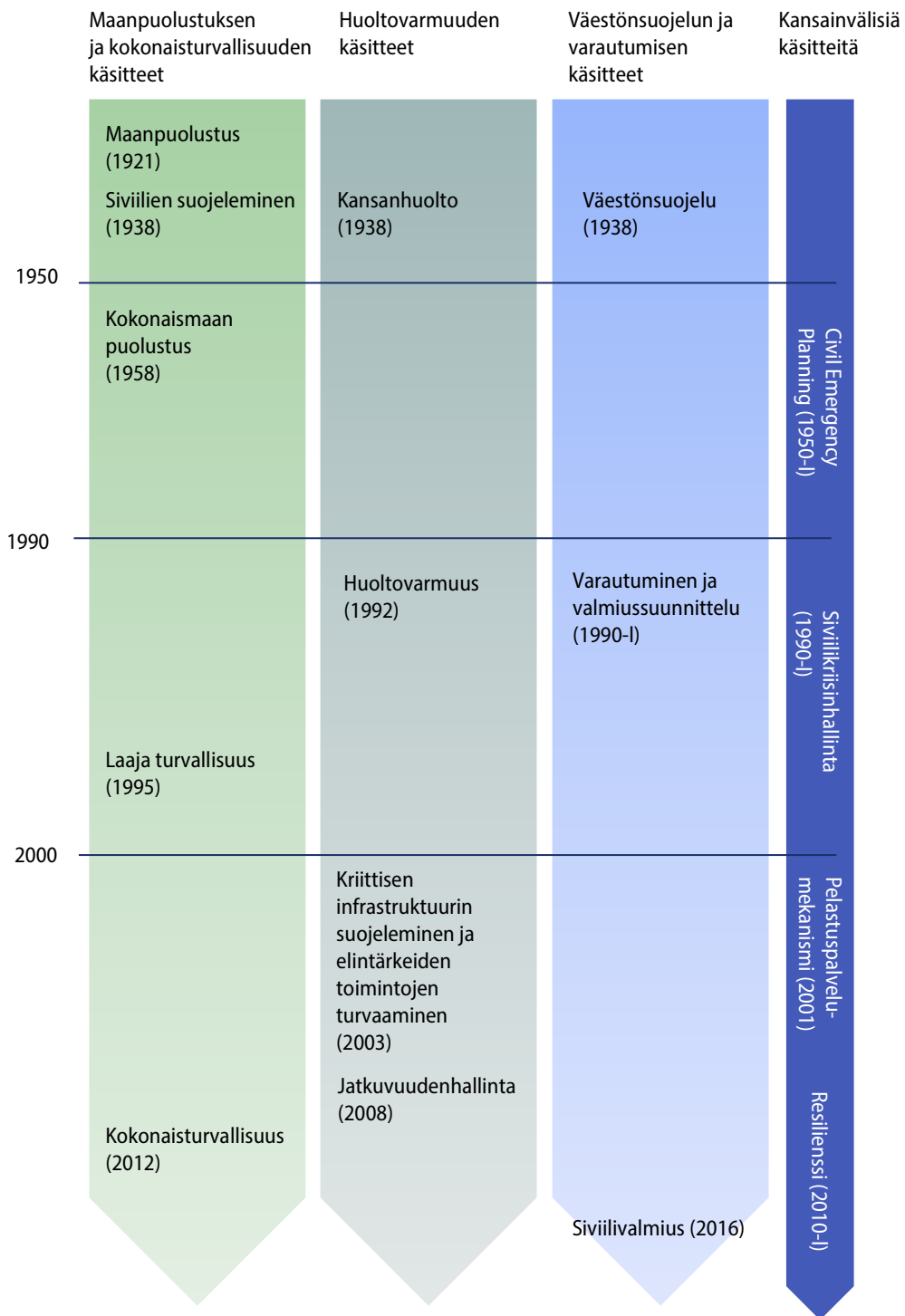
2 Siviilivalmius käsitteenä ja mallina

Maan, sen kansalaisten sekä omaisuuden turvallisuuden varmistamiseen liittyvää toimintaa voidaan pitää valtion keskeisimpänä tehtävänä. Tämä tekee turvallisuudesta syvästi poliittisen kokonaisuuden, johon liittyvä neuvottelu ja toimenpiteet ovat valtiollisen toiminnan ytimessä (Virta, 2007).

Siviilivalmiuskäsitteen nouseminen suomalaiseen keskusteluun voidaan nähdä osana turvallisuuskäsitteistön ja turvallisuusajattelun muutosta kokonaisvaltaiseen ajatteluun, jossa turvallisuus nähdään koko yhteiskunnan yhteisenä asiana (Uusikylä ym., 2023). 1990-luvulta alkaen yhteiskuntien kohtaamat uhkakuvat ovat muuttuneet kylmän sodan aikaisesta sodan uhkasta kattamaan laajemman valikoiman erilaisia uhkia terrorismista kriittiseen infraan kohdistuviin tapahtumiin ja äärimmäisiin sääilmiöihin (esim. Limnell, 2009; Valtonen & Branders, 2021). Suomessa laajaan turvallisuuskäsitykseen on siirrytty 1990-luvulta alkaen (Lonka, 2016; Riipinen, 2009; Valtonen & Branders, 2021) yhdessä kansainvälisen kylmää sotaa seuranneen turvallisuusparadigman muutoksen kanssa (vrt. esim. Buzan, 1991). Laajalla turvallisuuskäsityksellä (comprehensive security) tarkoitetaan sitä, että kansakunnan turvallisuuden perustan nähdään muodostuvan laaja-alaisesti eri toimijoiden kautta ja näiden yhteistyössä (esim. Laitinen, 1999). Suomessa kokonaisvaltainen ajattelu on ollut mukana maanpuolustukseen liittyvässä suunnittelussa ainakin 1950-luvulta alkaen ja jalostui myöhemmin Ruotsista vaikutteita saaneeksi *kokonaismaanpuolustus*-käsitteeksi (Riipinen, 2009) ja 2000-luvun alusta alkaen vähitellen kokonaisturvallisuudeksi (Valtonen & Branders, 2021).

Aiemmin tämän hankkeen piirissä julkaistussa Policy Brief -artikkelissa *Siviilivalmius – käsitteestä toimintaan* (Uusikylä ym., 2023) kehystimmekin siviilivalmiuskäsitteen saapumisen osaksi siirtymää kohti laajempaa turvallisuusajattelua tarkemmin rajatusta maanpuolustuksen, huoltovarmuuden ja väestönsuojelun käsitteistöä (ks. kuvio 2).

Kuvio 2. Siviilivalmiuden kannalta keskeisten turvallisuuskäsitteiden kehitys. Lähde: Uusikylä, ym. (2023).



Useiden erilaisten viranomais- ja valtionhallinnon ulkopuolisten toimijoiden sisällyttäminen turvallisuusyhteistyöhön ei ole kuitenkaan helppoa, ja turvallisuuteen liittyvien käsitteiden määrittely törmää helposti pystyseinään yhteisen jaetun ymmärryksen ollessa hankalaa (ks. Valtonen, 2020; Virta, 2007). Turvallisuuteen liittyviä käsitteitä on valtavasti, juuri turvallisuustoiminnan monitoimijaisuuden ja siihen liittyvien erilaisten näkökulmien vuoksi.

Yhteinen ymmärrys turvallisuuteen liittyvästä käsitteistöstä on tärkeää juuri siksi, että yhteiskunnan turvallisuus ei ole vain yhden toimijan käsissä, vaan levinnyt yhteiskuntaan laajasti useiden toimijoiden vastuulle. Määrittelyjen tarpeen puolesta puhuu myös turvallisuuskäsitteistön ja turvallisuuteen liittyvien tekojen vahva retorinen ja poliittinen voima, joka on vielä vahvempaa kriisien ja epävarmuuden värittäminä aikoina (esim. Balzacq ym., 2016; Bauman, 2000; Virta, 2007). Käsitteen määrittelemisen tai määrittelemättä jättämisen voidaan nähdä strategisena ja poliittisena valintana, jossa joko pönkitetään tiettyä ja tietyn toimijan edustamaa näkökulmaa, tai jätetään määritelmä auki mahdollistamaan käsitteen joustava käyttö (Widlund & Paasonen, 2021). Avoimeksi jätetyt käsitteet voidaan nähdä kiistelyinä (Gallie, 1955) tai poliittisina käsitteinä (Chilton, 2008), joiden määritelmästä ei ole yksimielisyyttä ja joita voidaan siten käyttää helposti tiettyjen näkökulmien korostamiseen.

Kuten totesimme hankkeen aiemmassa julkaisussa (Uusikylä ym., 2023, s. 9), määrittelemättömät turvallisuuskäsitteet aiheuttavat helposti epäselvyyttä ja kummastelemaan turvallisuuteen liittyvässä keskustelussa. Käsitteiden tarkka määrittely ja käyttö auttavat keskustelun mahdollistamisen ohella eri toimijoiden välisten vastuiden ja tehtävien hahmottamisessa (Uusikylä ym., 2023). Esimerkiksi Kokonaisturvallisuuden sanastoilla on pyritty varmistamaan viestien ja termien yhteinen ymmärrys turvallisuuden parissa työskentelevien välillä (Sanastokeskus TSK ry., 2017).

Suomessa järjestelmällistä turvallisuuteen liittyvää käsitteenmäärittelytyötä on tehty Sanastokeskus ry:n puitteissa eri organisaatioiden ja toimijoiden tilauksesta ainakin 1980-luvulta saakka, jolloin *Palontorjuntasanasto* (TSK 6) julkaistiin (ks. Sanastokeskus ry, n.d.). Huomionarvoista on käsitteistön ilmeinen merkitys turvallisuuteen liittyville kokonaisuuksille, sillä Sanastokeskus ry:n TSK-sarjassa julkaisemista 56 sanastosta 12 voidaan nähdä käsittelevän jollakin tapaa turvallisuutta (ks. Sanastokeskus ry, 2022). Suomen Pelastusalan Keskusliiton (SPEK) aloitteesta toteutetut Varautumisen ja väestönsuojelun sanastot vuosilta 2007 (Sanastokeskus ry., 2023a) ja 2009 (Sanastokeskus ry., 2023b) jalostuivat lopulta vuonna 2014 julkaistuksi SPEK:n edistämäksi *Kokonaisturvallisuuden sanastoksi* (TSK 47), jonka työn ohjauksessa turvallisuuskomitea oli mukana (ks. Sanastokeskus TSK ry., 2017).

Sanaston viimeisin, turvallisuuskomitean aloitteesta toteutettu päivityskierros valmistui vuonna 2017 (Sanastokeskus TSK ry, 2017). Siviilivalmiuskäsitettä ei sanastoissa ole toistaiseksi määritelty.

Käymme tässä osiossa läpi siviilivalmiuskäsitteen määritelmiä, painottaen käsitteelle Suomessa annettuja merkityksiä. Aloitamme katsauksella siviilivalmiuskäsitteen sanakirjamääritelmiin ruotsissa, norjassa ja englannissa, sekä tarkastelemalla käsitteelle Suomessa annettuja määritelmiä. Seuraavaksi osiossa 2.2 luomme katsauksen käsitteen historiaan systemaattisella eduskunta-aineistojen tarkastelulla. Osio 2.3 esittelee pikakatsauksen tulokset, jossa katsottiin siviilivalmiutta alan tieteellisessä kirjallisuudessa.

2.1 Siviilivalmiuden määritelmiä

Siviilivalmiuden käsitteellä on eräitä keskeisiä määritelmiä suomen-, ruotsin-, norjan- ja englannin kielissä. Tässä osiossa siviilivalmiuskäsitettä tarkastellaan niin sanakirjamääritelmien kuin eri organisaatioiden itse antamien merkitysten ja määrittelyiden kautta. Siviilivalmiuskäsitettä lähes suoraan vastaavat käsitteet ovat käytössä ruotsin, norjan ja englannin kielissä (ks. Taulukko 1).

Taulukko 1. Siviilivalmius suomen, ruotsin, norjan ja englannin kielissä

kieli	käsite
suomi	siviilivalmius
ruotsi	civil beredskap
norja	sivil beredskap
englanti	civil preparedness

Siviilivalmiuden käsitteet ruotsissa, norjassa ja englannissa muodostuvat suomenkielisen käsitteen tavoin kahdesta sanasta: siviilistä ja valmiudesta. Kaikilla kielillä siviili-sanat kääntyvät käytännössä suoraan kielten välillä hyvin samankaltaisiksi siviiliä tarkoittaviksi sanoiksi (taulukko 2). Sen sijaan tässä selvityksessä tarkasteluissa yleissanakirjoissa (Svensk ordbok; Det Norske Akademis Ordbok; Cambridge Dictionary) ei löydy millään kielellä määritelmää koko siviilivalmiuskäsitteelle.

Ruotsiksi siviili-sana tarkoittaa suomenkielisen siviilikäsitteen mukaisesti ensisijaisesti sotilaallinen-sanan vastakohtaa. Lisäksi sillä voidaan tarkoittaa kirkollisen vastakohtaa (esim. siviilivihkiminen kirkollisten vihkimisen vastakohtana) tai yksityisoikeudellista asiaa, ”siviilielämää” ennen jotakin tiettyä uraa, tai kansalaisyhteiskuntaa (*det civila samhället*) (Svenska Akademien, 2021a). Vastaavasti norjassa sivil-sanan merkitys on ensisijaisesti ei-sotilaallista tarkoittava, mutta voi kuvata myös siviilioikeudellista asiaa tai englanninkielistä *civil disobedience* -käsitettä seuraillen *kansalaistottelemattomuutta* (Det Norske Akademi for Språk og Litteratur, 2023a). Englanninkielisen *civil preparedness* -käsitteen etuosan *civil*-sanalla on samankaltaiset merkitykset. *Civil* tarkoittaa suomen kielen siviili-sanan tavoin ensisijaisesti ei-sotilaallista, mutta sitä voidaan käyttää tarkoittamaan myös ei-kirkollista, siviilioikeudellista tai yleisesti ottaen ”tavallista” sotilaallisen tai kirkollisen vastakohtana. Englannin kielessä *siviilille* on käytännössä kaksi eri sanaa, siviilihenkilöä tarkoittava substantiivi *civilian*, jota voidaan tosin käyttää myös adjektiivina, sekä *civil*, jota käytetään adjektiivina kuvaamaan jotakin substantiivia. (Cambridge University Press & Assessment, 2023a; 2023b),

Taulukko 2. Siviili-sanan käännökset suomeksi, ruotsiksi, norjaksi ja englanniksi. Lähde: Kielikone Oy, ^a2023a; ^b2023b; ^c2023c.

kieli	sana
suomi	siviili
ruotsi ^a	civil
norja ^b	sivil
englanti ^c	civilian; civil

Kaikkien neljän kielen *valmius*-sanan vastineet ovat merkityksiltään käytännössä samankaltaiset suomenkielisen käsitteen kanssa, ja kuvaavat ensisijaisesti tilaa, jossa ollaan varautuneita johonkin tai on valmius tehdä jotakin (Svenska Akademien, 2021b; Det Norske Akademi for Språk og Litteratur, 2023b; Cambridge University Press & Assessment, 2023c).

Siviili ja *valmius* -sanojen ruotsin-, norjan- ja englanninkieliset käännökset ovat siten pitkälti yhteneväiset toistensa kanssa. Eri kielten siviilivalmiuden käsitteiden taustat ovat kuitenkin jossain määrin erilaiset. Englannin kielessä käsite voidaan johtaa Naton käyttämään siviilivalmiuden (*civil preparedness*) käsitteeseen, joka muotoiltiin kylmän sodan alkupuolella kuvaamaan ei-sotilaallista valmiutta ja

tämän kasvattamiseen tähdänneitä toimia. Käsitteeseen sisältyi ajatus yhteiskunnan kriisinkestävyuden ja jatkuvuuden vahvistamisesta. (Garriaud-Maylam, 2021). Nato on myös todennäköinen reitti käsitteen käyttöönotolle Suomessa, sillä Naton rauhankumppanuuteen sisältynyt *civil preparedness* -toiminta on käännetty suomeksi siviilivalmiudeksi. Hankkeeseen haastateltu norjalaisasiantuntija arveli niin ikään käsitteen saapuneen norjan kieleen Nato-yhteydestä ja englannin kielestä. Norjan pitkäaikaisen Nato-jäsenyyden yhtenä perustajajäsenistä voi nähdä tukevan tätä tulkintaa, vaikkakin käsite näyttäisi saaneen norjalaisista hallinnollisista järjestelyistä vaikuttuneita merkityksiä (esim. Folk og Forsvar, N.d.).

Ruotsissa käsitteellä on niin ikään pitkä tausta 1980-luvulta lähtien, jolloin maahan perustettiin siviilivalmiuden ylihallitus (överstyrelsen för civil beredskap, ÖCB), mutta käsitteen tarkkaa alkuperää ei tässä tarkastelussa selvitetty. ÖCB:n perustamista käsitelleen lakiehdotuksen perusteella (Regeringens proposition 1984/85:160) käsitteen käyttäminen viranomaisen nimessä voidaan nähdä pragmaattisena valintana, jossa sanalla viitataan viranomaisen vastuualueeseen ei-sotilaallisten valmiusasioiden koordinaatiosta ja tietyistä tähän liittyvistä tehtävistä. Käsitteiden taustaan eri maissa palataan tarkemmin osiossa 3.

Suomessa siviilivalmiuden käsitettä ei ole määritelty Kielitoimiston sanakirjassa (Kotimaisten kielten keskus & Kielikone Oy, 2022b) tai Kokonaisturvallisuuden sanastossa (Sanastokeskus TSK ry., 2017), mutta määritelmiä käsitteellä on antanut kolme eri toimijaa: Suomen pysyvä edustusto Natossa (Ulkoministeriö. N.d.), Huoltovarmuuskeskus (2019; 2022) sekä Sisäministeriö (2015). Suomen Naton-edustuston antama määritelmä on tämän raportin kirjoitushetkellä poistunut jo verkosta (Ulkoministeriö, n.d.), mutta on löydettävissä sivuarkistointien perusteella. Nämä määritelmät toimijoineen on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Suomalaisen valtionhallinnon toimijoiden määritelmiä siviilivalmiudelle

Toimija	Määritelmä
Suomen pysyvä edustusto Natossa	"Siviilivalmiudella tarkoitetaan kykyä ylläpitää yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, väestön perushuolto ja valtion toimintakyky kriisitilanteessa, sekä tuki puolustusvoimille näiden sodanajan tehtävissä." (Ulkoministeriö, N.d.)
Huoltovarmuuskeskus	"Naton siviilivalmiustoimintaa ohjaa ja koordinoi siviilivalmiussuunnittelukomitea (Civil Emergency Planning Committee, CEPC), jonka alaryhmissä suunnitellaan ja kehitetään eri alojen varautumista ja huoltovarmuutta." (Huoltovarmuuskeskus, 2019) "Ei-sotilaallinen valmius." (Huoltovarmuuskeskus, 2022)
Sisäministeriö	"Siviilivalmius on toimintaa, jolla tarkoitetaan huoltovarmuutta, pelastuspalvelua, väestönsuojelua sekä kriittisen infrastruktuurin suojelua." (Sisäministeriö, 2016, s. 19).
Pelastusopisto	"Siviilivalmius on laaja-alaista kansalaisten turvaamista erilaisia turvallisuusuhkia vastaan. Siviilivalmius pitää sisällään yhteiskunnan eri toimijoita, ja sen ytimessä onkin monialaisuus ja viranomaisyhteistyö myös uudenaikaisiin uhkiin varautumisessa." (Pelastusopisto, 2023).

Suomen pysyvä edustusto Natossa (osana ulkoministeriötä) vaikuttaa nojaavan siviilivalmiuden määrittelyssä ensisijaisesti Naton piirissä muotoiltuihin määritelmiin. Esimerkiksi Christie ja Berzina (2022) purkavat Naton ymmärrystä siviilivalmiudesta yhteiskunnan kyvyksi yhteiskunnan toiminnan jatkuminen sekä yhteiskunnan tuki sotilaallisille toimintoille myös kriisitilanteissa. Siviilivalmiuden käsitteen merkitystä Nato-piirissä voidaankin lähestyä kokonaisuutena, jossa yhdistyvät siviilien suojeleminen, yhteiskunnan toiminnalle tärkeiden palvelujen turvaaminen, sekä yhteiskunnan siviiliosien tarjoama tuki sotilaallisille toimijoille (Jacuch, 2020). Pohjana ajattelulle on muun muassa se, että sotilaalliset operaatiot ja sotilaallinen toiminta ovat usein riippuvaista ei-sotilaallisesta infrastruktuurista ja palveluista, kuten logistiikasta (esim. tiet, satamat ja rahtiliikenne), energiasta ja terveydenhuollosta (Jacuch, 2017; Nato, 2018).

Myös Huoltovarmuuskeskus kuvailee siviilivalmiuteen liittyvää toimintaa Naton siviilivalmiuskomiteassa tehdyn työn kautta, jossa on ollut mukana myös Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntija. Sen sijaan huoltovarmuuden määrittely *ei-sotilaallisena valmiutena* eroaa yksinkertaisuudessaan Nato-määritelmästä ja on sanakirjamääritelmäinen, eli käytännössä pohjaa *siviili-* ja *valmius-*sanojen yhteen tuotuihin sanakirjamääritelmiin. Edellä mainittuja Nato-ymmärrykselle spesifejä määrittelyjä jää silloin pois.

Sisäministeriön (2016) *Pelastustoimen strategiassa vuoteen 2025* esittelemä määritelmän siviilivalmiudelle voidaan nähdä lähestyvän käsitettä ensisijaisesti suomalaisista lähtökohdista ja kontekstista. Tätä kuvaa se, kuinka siviilivalmiutta määritellään Suomessa laajasti varautumisen ja valmiuden työssä käytössä olevien käsitteiden kanssa. Esimerkiksi huoltovarmuuskäsitteen käyttö Suomen ulkopuolella on vähäistä (Uusikylä ym., 2021). Toisaalta sisäministeriön (2016) siviilivalmiudelle antama määritelmä voidaan nähdä myös suppeampana kuin Nato-ymmärrys siviilivalmiudesta myös yhteiskunnan toiminnalle keskeisten palvelujen turvaamisesta ja siviilien tuesta sotilaallisille toimijoille, koska siviilivalmiutta on pyritty tässä määrittelemään tarkkarajaisempien toiminnallisten kokonaisuuksien kautta. Siviilivalmius näyttäytyy tässä määritelmässä siten ei-sotilaallisena varautumistoimintana, jota tehdään huoltovarmuuden, pelastustoimen, väestönsuojelun ja kriittisen infrastruktuurin suojelun piirissä. Kuten valmiuslain (1552/2011, 12 §) varautumisvelvollisuus määrää, on todellinen ei-sotilaallisten varautumista toteuttavien toimijoiden määrä suurempi, kuin vain näiden muutamien toimintojen alle sopii.

Pelastusopiston (2023) määritelmä on sisäministeriön (2016) määritelmään verrattuna laaja, eikä se rajaa siviilivalmiutta minkään tietyn toimijan tai yhteiskunnan osa-alueen tai sektorin tehtäväksi. Näin määritelmä on Huoltovarmuuskeskuksen (2022) *ei-sotilaallinen valmius* -määritelmän tavoin lähellä sanakirjaymmärrystä siviilivalmiudesta.

2.2 Siviilivalmiuskäsitteen historia ja lainsäädännöllinen tausta Suomessa

Siviilivalmiuskäsitteen historiallisen taustan kartoittamiseksi suomalaisessa poliittishallinnollisessa kontekstissa tehtiin syyskuussa 2023 katsaus siviilivalmiussanan sisältäneisiin eduskunta-asiakirjoihin eduskunnan verkkosivujen tarkennettua hakua käyttäen.³ Hakusanana käytettiin termiä *siviilivalm** ja hakutulokset rajattiin

3 Tarkennettu haku on saatavilla Eduskunnan verkkosivuilla: <https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/advanced.aspx>

valtiopäiväasioihin, valtiopäiväasiakirjoihin sekä eduskunnassa pidettyihin puheen-
vuoroihin. Asiantuntijalausunnat valiokunnille rajattiin pois. Näin tarkasteluun
saatiin 210 dokumenttia, kun istuntopöytäkirjojen erillisinä julkaistut asiakohdat
jätettiin pois.

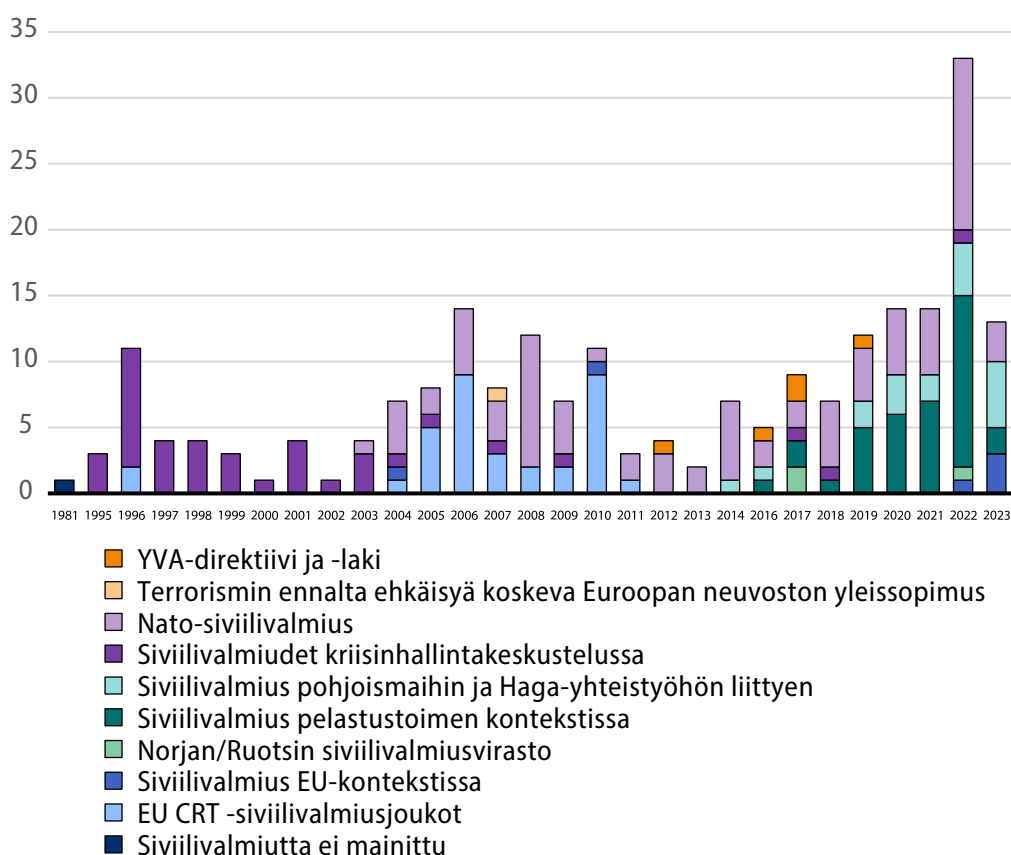
Seuraavaksi jokaisen löytyneen eduskunta-asiakirjan sisällöstä haettiin siviili-
valmiuskäsitettä käyttänyt osa tekstistä hakutyökalua käyttäen. Tämän jälkeen teks-
tin siviilivalmiutta käsitelleen osion lähiluvun perusteella tulkittiin, mihin liittyen
tai missä tarkoituksessa siviilivalmiuskäsitettä käytettiin tekstissä. Analyysissä hu-
omioitiin enintään kaksi olennaisinta tekstistä ilmenevää käsitteen käyttökohdetta.
Analyysin perusteella eduskunta-asiakirjoista tunnistettiin yhdeksän erilaista siviil-
ivalmiuskäsitteen käyttökohdetta tai määritelmää sekä ajanjaksoa, joihin kunkin
määritelmän käyttö on painottunut. Nämä on eritelty taulukossa 4. Dokumenttien
suuren määrän vuoksi tekstissä ei pääsääntöisesti viitata dokumentteihin suoraan,
vaan analyysissä käytetty dokumenttiaineisto tunnistettuine kategorioineen on
raportoitu liitteessä 1.

Taulukko 4. Eduskunta-aineistoista tunnistetut siviilivalmiuskäsitteen käyttökohteet ja
määritelmät sekä näiden aineistossa esiintymisen ajanjaksot

Ajanjakso	Siviilivalmiuskäsitteen käyttökohde tai määritelmä
1995–2003	Keskustelu kansainvälisen kriisinhallinnan siviilivalmiuksista
(1994) 2003–	Siviilivalmius osana Suomen Naton rauhankumppanuutta
2004–2011	EU:n siviilikriisinhallinnan siviilivalmiusryhmät eli EU Civilian Response Teams (CRTs)
2004–	Siviilivalmius EU-tason yhteistyön kuvaajana
2014–	Pohjoismainen siviilivalmiusyhteistyö ja Haga-yhteistyö
2016–	Siviilivalmius pelastustoimen ja pelastuslain käsitteenä
2012–2019	Siviilivalmius laissa ympäristövaikutusten arvioinnista
2017–	Siviilivalmiusviranomaisen/virasto käännökseenä Norjan tai Ruotsin turvallisuuden ja varautumisen virastoille
2007	Siviilivalmiudet terrorismin ennalta ehkäisyä koskevassa Euroopan neuvoston yleissopimuksessa

Siviilivalmiuskäsite esiintyi tarkastellussa aineistossa ensimmäisen kerran vuonna 1995, ja tällöin tämän käyttökohte liittyy erityisesti keskusteluun kriisinhallinnan siviilivalmiuksista. Vuodesta 2003 eteenpäin käsitteen käyttö on hajaantunut, mutta pysyvänä käyttökohteena vuodesta 2003 alkaen on ollut siviilivalmius Nato-kontekstissa. Vuosina 2004–2011 käytiin keskustelua EU CRT -siviilivalmiusjoukoista. Vuodesta 2012 alkaen siviilivalmius-käsite on esiintynyt YVA-direktiiviä ja -lakia käsitellessä materiaaleissa, pelastustoimen kontekstissa (2016 alkaen, ja muodostunut vuosi vuodelta merkittävämmäksi) sekä puhuttaessa Norjan tai Ruotsin siviilivalmiusvirastoista. Eniten siviilivalmiuskäsitteen mainintoja aineistossa esiintyi vuonna 2022, jolloin siviilivalmiuskäsitettä käyttäneitä dokumentteja löydettiin 26 kappaletta. Siviilivalmiuskäsitteen käyttökohteiden ja määritelmien vuosittaista lukumäärää on esitelty tarkemmin kuviossa 3.

Kuvio 3. Kuvaaja havaittujen siviilivalmiuden käyttökohteiden ja määritelmien vuosittaisesta lukumäärästä ja siviilivalmiuskäsitteen käyttökohteista tarkastellussa aineistossa vuosien 1981 ja syyskuun 2023 välillä



Keskustelu kansainvälisen kriisinhallinnan siviilivalmiuksista vuosina 1995–2003

Vuosien 1995–2003 aikana eduskunnassa käytiin keskustelua kriisinhallintaan liittyvistä siviilivalmiuksista, erityisesti suhteessa Suomen rooliin rauhanturvatehtävissä ja kansainvälisessä rauhanturvatoiminnassa. Keskustelussa vaikuttavat painottuneen erityisesti kokemukset siitä, että sotilaallinen kriisinhallinta on korostunut siviilikriisinhallinnan kustannuksella. Tällöin siviilivalmiuksilla on tarkoitettu ilmeisesti juurikin valmiuksia tuottaa siviilikriisinhallintaa – eli siviilihenkilökuntaa, joita voidaan lähettää kriisialueille osana Suomen osallistumista kriisinhallintaoperaatioihin. Osassa tarkastelluista keskusteluista puhuttiinkin myös siviilivalmiusjoukoista.

Keskustelu siviilivalmiuksista vaikuttaa tyrehtyneen 2000-luvun alussa. Tässä analyysissä ei paneuduttu keskustelukokonaisuuksiin tarkemmin, mutta ajallisesti vuodesta 1995 alkaen käyty keskustelu sopii yhteen mm. Suomen osallistumiseen Nato-johtoiseen IFOR-operaatioon Bosniassa (ks. esim. Annala, 2013). Ote eduskunnan pöytäkirjaan 31.10.1995 tallennetusta keskustelusta valtioneuvoston vuoden 1995 selonteosta Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjoista kuvaa hyvin siviilivalmiudet-sanon käyttöä ja sen yhteyttä rauhanturvaamiseen ja kriisinhallintaan liittyvään keskusteluun:

”Neljäntenä kysymysalueena on se, nähdäänkö rauhanturva ja kriisinhallinta vain sotilaalliseksi toiminnaksi vai olisiko pikemminkin korostettava siviilivalmiuksien ja siviilihenkilöstöistä koostuvien valmiusryhmien perustamista ja kouluttamista.” (Edustaja Kiljusen puheenvuoro, PTK 88/1995 vp, s. 2338)

Vuoden 2003 jälkeen siviilivalmiuden käsitettä on käytetty eduskunta-asiakirjoissa ajoittain samankaltaisessa merkityksessä korostamaan kriisinhallinnan siviilivalmiuksien roolia sotilaallisten valmiuksien ohella.

Siviilivalmius osana Suomen Naton rauhankumppanuutta

Vuodesta 2003 alkaen esiintyy eduskunta-asiakirjoja, joissa käsitellään Suomen Nato-rauhankumppanuuteen sisältynyttä siviilivalmiustoimintaa. Vaikka siviilivalmiuden suhteessa Natoon mainitsevia dokumentteja esiintyy vasta vuodesta 2003 lähtien, Suomi on osallistunut Naton rauhankumppanuuteen sisältyneeseen siviilivalmiustoimintaan jo vuodesta 1994 lähtien (UTP 11/2008 vp).

Siviilivalmiuskäsitettä Naton rauhankumppanuuden kontekstissa käsittelevät dokumentit ovat suurelta osin vuosittaisia kertomuksia Suomen valtionhallinnon osallistumisesta Naton rauhankumppanuuteen, muistioita Naton sisäisistä asioista, valtioneuvoston selvityksiä turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta, sekä näiden käsittelyyn eduskunnassa ja valiokunnissa liittyviä asiakirjoja.

Mielenkiintoisena huomiona nostettakoon Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan toimintakertomus vuodelta 2001, jossa mainitaan yhtenä Pohjoismaiden neuvoston puheenjohtajiston hyväksymistä suosituksista, että ”Pohjoismaiden neuvosto suositaa Pohjoismaiden hallituksille, ... että yhdessä tuetaan Naton/PfP:n siviilivalmiuden kehittämistä laajan turvallisuuskäsitteen ja siviilikriisinhallinnan suuntaan.” (K 11/2003 vp, s. 48.) Dokumentista ei löydy tarkkaa perustelua suositukselle, mutta pohjautuen tietoon Naton siviilivalmiuskäsitteeseen sisältyneeseen näkökulmaan siviilien tuesta sotilaallisille operaatioille (esim. Uusikylä ym., 2023), suositus on mahdollista nähdä toiveena käsitteen kehittämisestä kattamaan paremmin siviilikriisinhallintaa ja laajaa turvallisuuskäsitettä.

Vuonna 2022 siviilivalmiuskäsite esiintyi myös muuttunutta turvallisuustilannetta käsitelleissä selvityksissä ja Suomen Nato-jäsenhakemukseen liittyvissä asiakirjoissa.

EU:n siviilikriisinhallinnan siviilivalmiusryhmät eli EU Civilian Response Teams

Erikoista historiallista sivujuonetta siviilivalmiuskäsitteen käytössä kuvaa EU:n siviilivalmiusryhmien (EU Civilian Response Teams, CRT) ympärillä käyty keskustelu vuosien 2004–2011 välillä. Suomenkielinen siviilivalmiusryhmien käänös kuvaa ryhmille kaavailtua tarkoitusta hyvin, sillä näiden tarkoituksena oli toimia kriisi-alueille sijoitettavina siviiliasiantuntijoina, jotka tekisivät ensiarvioita kriisialueen tilanteesta sekä voisivat tukea mahdollista kriisinhallintaoperaatiota (vrt. Grevi & Keohane, 2009).

Kirsten de Haan (2010) on käsitellyt maisteritutkielmassaan EU:n siviilikriisinhallintaa ja tämän osana myös siviilivalmiusryhmiä. De Haanin viittaaman Catriona Gourlayn [2005] mukaan siviilivalmiusryhmät olivat ruotsalaisten ajama kokonaisuus. Peter Viggo Jakobsen (2009) näkee, että pohjoismaisilla EU:n jäsenvaltioilla on ollut runsaasti vaikutusta EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muodostumisessa 1990-luvulla ja 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, erityisesti (ei-sotilaallisen) siviilipainotuksen osalta. Jakobsenin mukaan Pohjoismaat pyrkivätkin perustelemaan EU:n siviilikriisinhallinnan kapasiteettien vahvistamista eurooppalaisten arvojen kautta (mm. ihmisoikeudet, rauhanturvaaminen, laillisuusperiaate) sekä pyrkimällä osoittamaan, että sotilaallisen kriisinhallinnan onnistuminen riippuu myös ei-sotilaallisesta panoksesta, kuten poliisista ja oikeusvaltioperiaatteen

toteutumisesta. Jakobsen myös osoittaa Suomen ja muiden pohjoismaiden panoksen siviilivalmiusryhmiin olleen merkittävä. Siviilivalmiusryhmiä koskenut eduskuntakeskustelu ja -asiakirjat osuvat ajallisesti siviilivalmiusryhmien perustamiseen ja toiminnan alkamiseen (vrt. Grevi & Keohane, 2009).

De Haan huomioi jo vuonna 2010 siviilivalmiusryhmien jääneen ilman käyttöä, ja kirjoittajan haastattelemat asiantuntijat näkivät siviilivalmiusryhmät epäonnistumiseksi. Tutkimuksen perusteella de Haan päättelee tämän johtuvan 1) ruotsalaisten kehittämän siviilivalmiusryhmien toiminta-ajatuksen huonon soveltuvuuden muille jäsenmaille, sekä 2) siviilivalmiusryhmien lähettämiseen liittyvästä merkityksestä, eli siviilivalmiusryhmiä seuraavasta mahdollisesta kriisinhallintaoperaatiosta. De Haanin (2010) mukaan EU:n siviilivalmiusryhmät jäivät siten pohjoismaiden edistämäksi kokonaisuudeksi, joka ei saanut tuulta alleen. Eduskunta-asiakirjoja aiheesta ei enää ole julkaistu vuoden 2011 jälkeen.

Siviilivalmius EU-asioihin liittyvissä dokumenteissa

Siviilivalmiutta käsiteltiin myös muutamissa EU-asioihin liittyvissä dokumenteissa. Näistä dokumenteista enemmistö (4/6) oli julkaistu vuosien 2022 ja 2023 aikana, ja kaksi aiempaa dokumenttia vuosina 2004 ja 2010. Aiemmissa dokumenteissa puhutaan *siviilivalmiussektorista* ja *siviilivalmiuskyvyvistä* näitä tarkemmin määrittelemättä. Tuoreemmissa neljässä dokumentissa siviilivalmiuskäsitettä käytetään sekä EU:n pelastuspalvelumekanismiin liittyvän keskustelun yhteydessä, sekä Naton seitsemään perusvaatimukseen viitatessa. Lisäksi siviilivalmiuskäsitettä on käytetty *kokonaisvaltaisen kriisinsietokyvyn vahvistamisesta* keskusteltaessa sekä CBRN-uhkiin (kemialliset, biologiset, säteily ja ydinaineet) varautumisesta keskustelun yhteydessä.

Yleisarviona on mahdollista päätellä, että näissä EU-asioihin liittyvissä dokumenteissa siviilivalmiuskäsitettä on käytetty yleisesti kuvaamaan ei-sotilaallista kriisivarautumista, myös pelastuspalvelumekanismiin sisältyvän toiminnan kuvaamisessa.

Pohjoismainen siviilivalmiusyhteistyö

Vuodesta 2014 alkaen siviilivalmiuskäsitettä on käytetty myös kuvaamaan pohjoismaista yhteistyötä varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden aloilla. Käsitteellä on kuvattu muun muassa vuonna 2009 perustettua Haga-yhteistyötä, jossa ovat mukana Suomen lisäksi Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti (ks. Sisäministeriö, 2022a). Huomionarvoista Haga-yhteistyöhön liittyen on, että käsitettä siviilivalmius ei sellaisenaan ole käytetty Pohjoismaiden Haga-julistuksissa (Haga-deklarationen, 2009);

Haga II-deklarationen, 2013). Ensimmäisessä vuoden 2009 Haga-julistuksessa puhutaan siviilikriisivalmiudesta (civil krisberedskap). Bailesin ja Sandön (2014) ensimmäisen Haga-julistuksen epävirallisessa englanninkielisessä käännöksessä tämä on käännetty muotoon civil protection, jonka suomenkielinen vastine on kokonaisturvallisuuden sanaston mukaan pelastuspalvelu (Sanastokeskus TSK ry., 2017). Näistä siviilikriisivalmiuden voidaan nähdä kuitenkin kuvaavan Haga-julistuksen sisältöä paremmin julistuksen pyrkivän edistämään yhteistyötä pelastuspalvelun, harjoittelun ja koulutuksen, kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinaineisiin (CBRN) liittyvästä valmiudesta, kriisikommunikaatiosta, vapaaehtoisten käyttämisestä sekä tutkimuksesta ja kehityksestä (Haga-deklarationen, 2009).

Lähestymisessä valmiuteen ja varautumiseen liittyvien asioiden järjestämiseen on eroja Pohjoismaiden välillä. Esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välillä merkittävä ero on se, että Ruotsissa on yhteiskuntasuojelu- ja valmiusvirasto MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), jonka laajaa vastuualuetta vastaavaa yksittäistä viranomaiskokonaisuutta tai virastoa ei ole Suomessa. Voidaankin pohtia, mikäli siviilivalmiustermiä on käytetty Suomessa viittaamaan sellaiseen hallinnolliseen varautumisen ja valmiuden kokonaisuuteen, jota viranomaisten välille jaettu vastuuta korostavassa suomalaisessa järjestelmässä ei ole. Kahdessa eri dokumentissa niin Ruotsin MSB:tä kuin Norjan DSB:tä kutsutaan siviilivalmiusvirastoiksi.

Siviilivalmiuskäsitteellä on jokseenkin virallinen asema Ruotsissa (civil beredskap) ja Norjassa (sivil beredskap), joten käsite on voinut uida Suomeen ja kuvaamaan pohjoismaiseen yhteistyöhön liittyviä asioita myös tätä kautta.

Siviilivalmius pelastustoimen ja pelastuslain käsitteenä

Vuodesta 2016 lähtien siviilivalmiuden käsite esiintyy enenevässä määrin pelastustoimea koskevilla dokumenteilla sekä myöhemmin myös pelastuslain muuttamista käsittelevillä dokumenteilla. Ensimmäinen siviilivalmiuskäsitettä suhteessa pelastustoimeen käyttänyt dokumentti on vuoden 2016 Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp). Siviilivalmiuskäsitteen ilmaantuminen selontekoon osuu ajallisesti yhteen myös käsitteen käyttöönottoon vuonna 2016 julkaistussa pelastustoimen strategiassa vuoteen 2025 (Sisäministeriö, 2016). Siviilivalmius määritellään strategiassa (s. 19) toiminnaksi, ”jolla tarkoitetaan huoltovarmuutta, pelastuspalvelua, väestönsuojelua sekä kriittisen infrastruktuurin suojelua.” Siviilivalmiuskäsitettä on käytetty tästä eteenpäin useissa pelastustoimea käsitelleissä eduskunta-asiakirjoissa.

Pelastustoimeen liittyvissä lakiehdotuksissa siviilivalmius esiintyy vuoden 2022 hallituksen esityksessä laeiksi pelastuslain ja Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta (HE 184/2022 vp), jossa määrättäisiin siviilivalmiusneuvottelukunnan perustamisesta.

Siviilivalmius laissa ympäristövaikutusten arvioinnista

Siviilivalmiuskäsite löytyy yllättävästi myös laista ympäristövaikutusten arvioinnista (252/2017). Käsitteen tausta laissa voidaan todennäköisesti jäljittää EU-direktiiviin ympäristövaikutusten arvioinnista (Direktiivi 2011/92/EU), jossa todetaan, että lainsäädännöllä voidaan määrätä direktiivin soveltamisesta siviilivalmiutta koskeviin toimiin, mikäli direktiivistä olisi näille haittaa. Muotoilu on siirtynyt direktiivistä YVA-lain (252/2017) 36 §, jossa todetaan, ”ettei ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelleta sellaisiin hankkeisiin, joiden yksinomaisena tarkoituksena on puolustukseen tai siviilivalmiuteen liittyvät toimet, jos arviointimenettelyn soveltaminen vaarantaisi niiden tarkoituksen.”

EU-direktiivit käännetään kaikille EU-kielille (ml. suomen kieli; Schilling, 2010) ja direktiivien kääntämisessä pyritään siihen, että direktiivien merkitys pysyisi samankaltaisena eli kielten välillä (Taylor, 2011). Tästä huolimatta kääntäminen on hankalaa ja käännöksessä eri käsitteiden merkitykset voivat muuttua. Alkuperäiset säädösluonnokset kirjoitetaan EU-elimissä tavallisesti englanniksi ja käännöstekstit pohjautuvat englanninkielisiin alkuperäissäädöksiin. Käännösprosessi ei ole ainoastaan suoraa kääntämistä, vaan käännöksen tulee huomioida niin kohdekieli kuin sen riittävä samankaltaisuus kansallisen lainsäädännön kielenkäytön tavan kanssa. Lain kääntäjälle jää näin paljon vastuuta käännöksen sopeutumiseen muiden lakikäännösten ja kansallisen lainsäädännön joukkoon. (Font-Mas, 2021.)

YVA-direktiivin englanninkielisessä versiossa (Directive 2011/92/EU) vastaavassa kohdassa ei käytetä siviilivalmiuden suoraa englanninkielistä käännöstä *civil preparedness*, vaan puhutaan *response to civil emergencies* – eli vastauksesta siviilihätätilanteisiin. Käsitettä *civil emergencies* ei vaikuttaisi löytyvän englanninkielisistä sanakirjoista eikä sanapari vaikuta verkkohaun perusteella olevan käytössä kovinkaan laajasti. Naton resilienssikomitean nimi oli aiemmin nimeltään *Civil Emergency Planning Committee* (Nato, 2022a). Se puolestaan oli käännetty suomeksi siviilivalmiussuunnittelukomiteaksi (esim. Hagelstam, 2005). Onkin mahdollista, että käsitteparin *civil emergency* käännös siviilivalmiudeksi pohjautuu esimerkiksi tähän siviilivalmiussuunnittelukomitean suomenkieliseen käännökseen, sillä jälkimmäinen käännös oli käytössä Suomessa siviilivalmiuspykälän sisältäneen direktiivin julkaisun aikaan vuonna 2014 (Direktiivi 2014/52/EU).

Siviilivalmiudet terrorismin ennaltaehkäisyä koskevassa Euroopan neuvoston yleissopimuksessa

Termi siviilivalmiussuunnittelu esiintyy myös terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen suomenkielisessä käännöksessä (SopS 49/2008). Tausta vaikuttaisi olevan samankaltainen, kuin edellä pohditun YVA-direktiivin käännöksen osalta, sillä vastaava kohta englanninkielisessä käännöksessä

käyttää termiä *civil emergencies*. Nato-yhteydessä käytetty olemassa ollut käännös *Civil Emergency Planning Committee* eli siviilivalmiussuunnittelukomitealle on voinut vaikuttaa aiemmin kuvatun YVA-direktiivin käännöstapauksen tavoin *civil emergency* -termin käännökseen myös tässä tapauksessa.

Yhteenveto käsitteen historiasta Suomessa

Siviilivalmiuskäsitettä on käytetty tarkasteltujen eduskunta-asiakirjojen perusteella Suomessa useissa eri käyttöyhteyksissä 1990-luvulta lähtien. Löydetyissä eduskunta-asiakirjoissa käsitettä lähellä oleva *siviilivalmiudet*-sana esiintyi ensimmäisen kerran vuonna 1995 rauhanturvaamisen siviilivalmiuksia (vrt. sotilaallisia valmiuksia) käsitellessä keskusteluissa. Tällä on tarkoitettu ensisijaisesti juuri siviilivalmiuksia sotilaallisten valmiuksien vastakohtana. Siviilivalmiusryhmiksi kutsuttiin EU:n CRT-siviilivalmiusryhmiä.

Toinen merkittävä käyttökohde on Suomen Naton rauhankumppanuuteen liittynyt siviilivalmiustoiminta, jossa Suomi on ollut mukana rauhankumppanuuden alusta vuodesta 1994. Tätä voidaan pitää pitkäikäisimpänä jatkuvana siviilivalmiuskäsitteelle asetettuna merkityksenä, koska siviilivalmiuskäsitettä tässä yhteydessä käsitteleviä dokumentteja on julkaistu aina 2000-luvun alusta viime vuosiin saakka.

Käsittehistoriassa on myös mahdollisia käännöskukkasia: siviilivalmius on saattanut päätyä YVA-direktiiviin ja -lakiin sekä Euroopan neuvoston terrorismin ehkäisyä koskevan yleissopimuksen käännökseen Naton Civil Emergency Planning Committee eli siviilivalmiussuunnittelukomitean käännöksestä. Molemmissa tapauksissa alkuperäisdokumenttien *civil emergency* -käsite on käännetty siviilivalmiudeksi Civil Emergency Planning Committeeen käännöksen mukaisesti.

Pelastustoimen piiriin siviilivalmius nousi vuoden 2016 sisäisen turvallisuuden selonteosta ja pelastustoimen strategiasta alkaen. Vuonna 2022 pelastuslakiin lisättiin myös pykälä siviilivalmiusneuvottelukunnasta. Tätä voidaan pitää sinänsä merkittävänä tapahtumana siviilivalmiuskäsitteen osalta, että siviilivalmiusneuvottelukunnan tultua lakiin määritelmä siviilivalmiudelle on tulkittavissa ainakin rivien välistä. Lain esitöissä (HE 184/2022 vp) mainitaan, että tämän tehtävänä olisi avustaa sisäministeriötä pelastustoimen suunnittelun, kehittämisen ja seurannan asioissa. Kyseessä ”olisi yhteistoimintaelin, jonka tehtävänä olisi edistää sisäministeriön ja ministeriöiden sekä muiden toimialojen yhteistoimintaa ja toiminnan kokonaisvaltaista kehittämistä pelastustoimessa.” (HE 184/2022 vp, s. 41.) Näin siviilivalmius on implisiittisesti määritelty laissa pelastustoimeen liittyväksi asiaksi.

Yhteenvedo siviilivalmiuskäsitteen alkuperästä, käyttöönoton ajankohdista sekä arvio merkittävimmistä käsitteelle annetuista merkityksistä läpikäydyn eduskunta-aineiston pohjalta on esitetty taulukossa 5.

Taulukko 5. Yhteenvedo siviilivalmiuskäsitteen alkuperästä, käyttöönoton ajankohdasta sekä arvio merkittävimmistä käsitteelle annetuista merkityksistä Suomessa

Kuvaus	
Siviilivalmiuskäsitteen alkuperä suomen kielessä	<p>Käsitettä on käytetty useissa eri yhteyksissä. Ensimmäisen kerran käsite on noussut eduskunnassa esiin kriisinhallinnan <i>siviilivalmiuksia</i> vastineena <i>sotilaallisille valmiuksille</i> käsitellyissä keskusteluissa 1990-luvulla.</p> <p>Siviilivalmiuskäsitettä on todennäköisesti käytetty julkishallinnossa/turvallisuushallinnossa 90-luvulta alkaen, sillä Suomi on ollut mukana Naton PfP-rauhankumppanuuteen liittyvässä siviilivalmiusyhteistyössä vuodesta 1994.</p> <p>Käsitettä on käytetty kuvaamaan myös muita kriiseihin liittyviä siviilitoimintoja, kuten EU:n CRT-siviilivalmiusryhmiä 00-luvulla sekä myöhemmin osana suomenkielistä käännöstä Ruotsin ja Norjan varautumisen ja valmiuden virastoille, joiden vastinkappaleet puuttuvat suomesta.</p> <p>Siviilivalmius on esiintynyt myös YVA-direktiivin sekä Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan yleissopimuksen suomenkielisissä käännöksissä. Molemmista alkuperäinen vastaava termi on <i>civil emergency</i>, joka ei ole suora käännös.</p> <p>Pelastustoimeen liittyvänä käsitteenä <i>siviilivalmiutta</i> on käytetty virallisasiakirjoissa vuoden 2016 sisäisen turvallisuuden selonteosta ja pelastustoimen strategiasta alkaen. Vuonna 2022 pelastuslakiin lisättiin pykälä <i>siviilivalmiusneuvottelukunnasta</i>.</p>
Milloin käsite on otettu käyttöön suomen kielessä?	Käsitettä on käytetty 1990-luvulta lähtien, mutta sen käyttö on yleistynyt huomattavasti 2000-luvun ensimmäisestä vuosikymmenestä lähtien.
Mitkä ovat merkittävimpiä käsitteelle asetettuja merkityksiä?	<p>Siviilivalmius käännöksenä Naton <i>civil preparedness</i> -toiminnalle. Tämä merkitys on säilynyt läpi 2000-luvun.</p> <p>Siviilivalmius pelastustoimen käsitteenä. Tämä merkitys on tullut vuodesta 2015 lähtien.</p>

2.3 Siviilivalmius alan tutkimuksessa

Aikaisempia, edelleen ajankohtaisia tutkimuksia tai selvityksiä siviilivalmiuden aihepiiristä tai se lähiaihepiireistä on ollut niukasti saatavilla etenkin ajatellen tutkimusta, joka on edes suunnilleen ajanmukaista vuonna 2023.

Osana tutkimusta toteutettiin pikakatsaus (rapid review, esim. Garritty ym., 2020; Smela, 2023) siviilivalmiuskäsitteen käytöstä suomenkielisessä, ruotsinkielisessä sekä englanninkielisessä tieteellisessä kirjallisuudessa viittä tietokantaa käyttäen. Suomenkielisiä julkaisuja etsittiin suomalaisten tieteellisten julkaisujen Journal.fi-tietokannasta sekä kirjastojen yhteisestä Finna.fi-palvelusta. Ruotsinkielisiä (ja käytännössä ensisijaisesti ruotsalaisten tutkimusinstituutioiden julkaisemia artikkeleita) etsittiin Ruotsin kansalliskirjaston ylläpitämästä SwePub-tietokannasta. Englanninkielisiä artikkeleita haettiin Scopus ja Web of Science -tietokannoista. Tietokantahauissa keskityttiin juuri siviilivalmiuskäsitteen tarkasteluun, eikä käsitteen mahdollisia synonyymejä tai muuta turvallisuuden, valmiuden ja varautumisen käsitteitä käytetty hauissa käsitteiden – ja siten myös hakutulosten – suuren määrän vuoksi.

Kartoittavan kirjallisuuskatsauksen kirjallisuushakujen hakupäivämäärät, käytetyt hakusanat ja tulosten lukumäärä tietokannoittain on esitetty taulukossa 6.

Taulukko 6. Kirjallisuuskatsauksessa käytetyt tietokannat, hakujen päivämäärät, käytetyt hakutermit ja saatujen tulosten lukumäärät

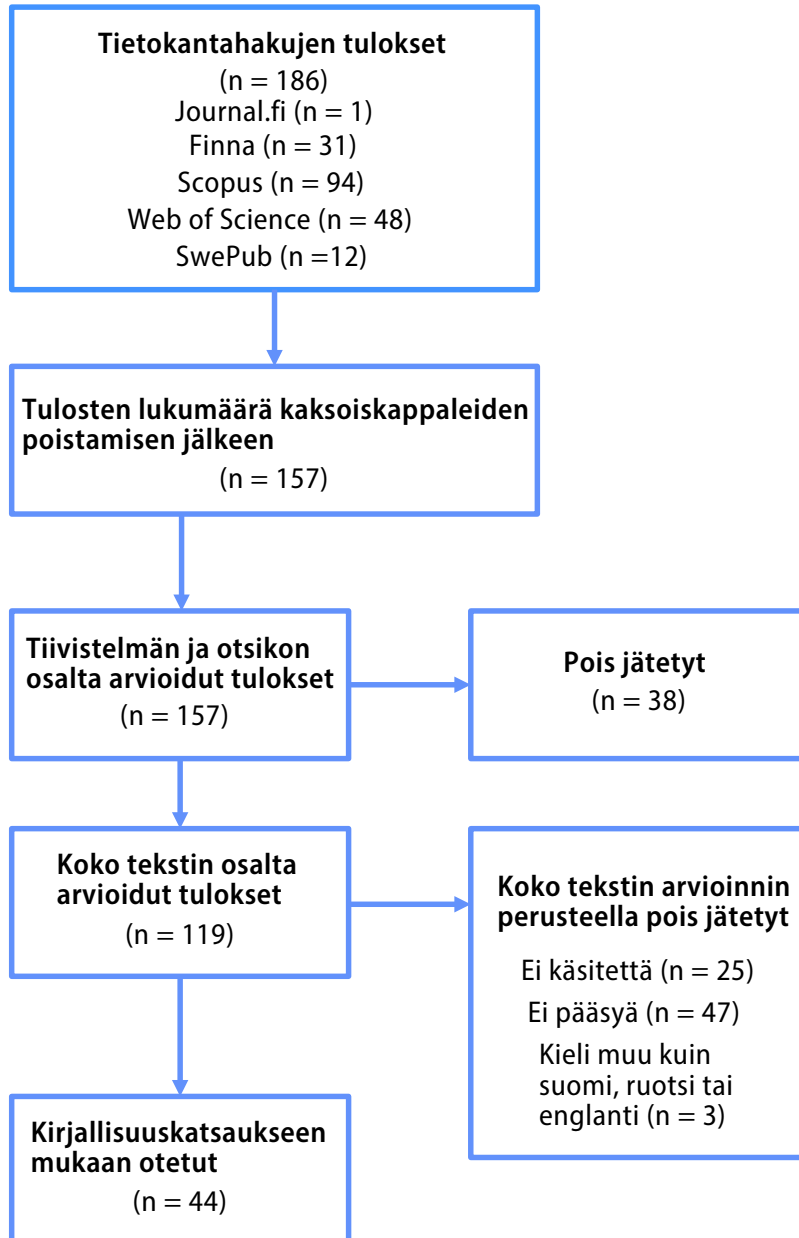
Tietokanta	Päivämäärä	Hakusanat	Tulosten lkm
Journal.fi	23.10.2023	siviilivalm*	1
Finna.fi	23.10.2023	siviilivalm*	31
Scopus	24.10.2023	TITLE-ABS-KEY(civil* W/2 preparedness)	94
Web of Science	24.10.2023	TOPIC(civil NEAR/2 preparedness)	48
SwePub	24.10.2023	"civil* beredskap"	12
			yht. 186

Hakutuloksia saatiin yhteensä 186 kappaletta. Hakutulosten kaksoiskappaleiden poistamisen jälkeen uniikkeja julkaisuja jäi 157 kappaletta. Tämän jälkeen yksi tutkijoista luki jäljelle jääneiden julkaisujen otsikot ja tiivistelmät. Julkaisu pidettiin mukana koko tekstin lukua varten, mikäli tiivistelmässä tai otsikossa esiintyi käsite siviilivalmius julkaisun omalla kielellä. Myös julkaisut, joissa sanojen *siviili* ja *valmius* välillä oli enintään kaksi sanaa, tai joissa nämä sanat esiintyivät päinvastaisessa järjestyksessä, otettiin mukaan seuraavaan vaiheeseen. Lisäksi mukaan seuraavaan vaiheeseen otettiin julkaisut, joiden teemasta ja tiivistelmässä käytetystä käsitteistöstä päätellen arvioitiin mahdolliseksi, että siviilivalmiuskäsite esiintyisi julkaisussa. Pois jätettiin sellaiset myös julkaisut, joiden tiivistelmää tai muita tietoja ei ollut saatavilla. Näin jätettiin pois yhteensä 38 artikkelia ja pidettiin mukana 119 artikkelia.

Seuraavassa vaiheessa kaikkien mukaan otettujen julkaisujen tekstit käytiin läpi tekstihakutyökalulla, jolla selvitettiin, mikäli siviilivalmiuden käsitettä tai sen ruotsin- tai englanninkielisiä vastineita on käytetty artikkelissa. Mikäli jotakin näistä oli käytetty, artikkeli otettiin mukaan katsaukseen ja muutoin jätettiin pois katsauksesta. Artikkelit jätettiin pois katsauksesta, mikäli sen varsinaiseen tekstiin ei ollut pääsyä. Syynä tähän oli muun muassa se, että artikkelit läpikäyneen tutkijan organisaatiolla ei ollut pääsyä näihin, tai että julkaisua ei yleisesti ottaen ollut saatavilla internetissä. Vain verkon välityksellä saatavilla olleet julkaisut otettiin siten mukaan katsaukseen.

Kuvaus valintaprosessista on esitetty PRISMA-kaavion mukaisesti kuviossa 4. Katsauksessa läpikäytyt artikkelit ja luettelo läpikäytyjen artikkelien lähdeviitteistä on listattu liitteessä 2.

Kuvio 4. Kaavio (PRISMA) kirjallisuuskatsauksessa tarkasteltujen julkaisujen mukaan ottamisen arvioinnista ja suodattamisesta (mukaillen Moher ym., 2009).



Ensimmäisenä havaintona siviilivalmiuskäsitettä käyttäneestä kirjallisuudesta tunnistettiin joukko julkaisuja, joissa käsitettä oli käytetty määrittelemättä sitä tarkemmin, pelkästään eräänlaisena kuvailevana nimikkeenä tai käsitteenä jollekin tarkastelun kohteena olevalle asialle.

Näissä julkaisussa käsitettä on saatettu käyttää vain yhden kerran ja ilman sen suurempaa määrittelyä tai keskustelua. Esimerkkejä näistä ovat artikkeli, jossa ruotsinkielistä civil beredskap -käsitettä käytettiin vain otsikon osana (Brommesson, 2021), tai artikkeli, jossa puhuttiin yleisesti siviilivalmiudesta (civilian preparedness) Kevill-Davies (2018). Vastaaviksi julkaisuiksi tunnistettiin yhteensä 11 julkaisua (Belardo ym., 1984; Bodas ym., 2017; Brommesson; 2021; Cuéllar, 2009; Jones, 2005; Kevill-Davies; 2018; Laor & De Vivo, 2022; Samimian-Darash & Rotem, 2019; Strikas ym.; 2018; Tirpak, 2016; Wood, 2021). Kolmessa julkaisussa siviilivalmius-käsitettä käytettiin viitattaessa Yhdysvalloissa aiemmin olleeseen Defence Civil Preparedness Agency -virastoon (Harris ym., 1978; Schmidt, 1978; Sylves; 2019).

Siviilivalmiutta käsitteellisesti tarkemmin käyttäneitä julkaisuja tunnistettiin 14 kappaletta. Näistä viisi käsitteli siviilivalmiutta sen Nato-yhteydessä eri näkökulmista. Natossa työskennelleen pääkirjoittajan ja kollegoiden (Hodicky ym., 2020, s. 4) artikkelissa siviilivalmius on määritelty Naton ”resilienssiä siviilivalmiuden kautta” -resilienssikäsityksen avulla. Nato-lähteisiin viitaten kirjoittajat näkevät resilienssin muodostumiselle keskeisen kysymyksen olevan tästä näkökulmasta se, ”kuinka resilienssiä siviilivalmiuden kautta [resilience through civil preparedness] voidaan käyttää antamaan ymmärrystä siviiliympäristöstä ja sen vaikutuksesta Naton sotilasoperaatioihin”. Tämän lisäksi ”resilienssi siviilivalmiuden kautta” määritellään tekstissä Nato-asiakirjoja seurailleen ”yksilölliseksi ja kollektiiviseksi kyvykkyydeksi vastustaa ja palautua sotilaallisista, siviili-, taloudellisista tai liiketoiminnallisista sokeista, ottaa vastaan vahinkoa, ja palata toimintaan niin pian kuin mahdollista.” (Hodicky ym., 2020, s. 4).

Storsjö ja Kachali (2017) – joista molemmat olivat artikkelin kirjoittajatietojen mukaan kirjoitushetkellä yhteydessä suomalaiseen korkeakouluun – lähestyvät siviilivalmiutta niin ikään Nato-lähteeseen viitaten valtion jatkuvuudenhallintaan erilaisissa kriisitilanteissa, mutta viittaavat määrittelyssään myös muihin lähteisiin sekä YK:n katastrofiriskien torjunnan Sendai- ja Hyogo-toimintaohjelmiin. Artikkeliki käsittelee muutoin julkisia hankintoja innovaatioiden ja valmiuden näkökulmasta.

Kolmannessa Nato-määritelmän kautta siviilivalmiutta lähestyvistä julkaisuista Zekulić ym. (2017) käsittelevät artikkelissaan sotilaallisten ja ei-sotilaallisten toimintojen yhteistoimintaa yhteiskuntien resilienssin kasvattamisessa. Siviilivalmiuden osalta kirjoittajat mainitsevat lyhyesti siviilivalmiuden pitkän, 1950-luvulle ulottuvan historian Naton piirissä ja kuinka jo tuolloin Naton piirissä pidettiin tärkeänä lähestyä turvallisuutta myös laajempaa yhteiskuntaa kuin ainoastaan sotilaallisia toimintoja koskettavana asiana. Siviilivalmius määritellään näin implisiittisesti siviili-sotilas-yhteistyönä. Kirjoittajat käsittelevät myöhemmin *siviilivalmiutta ja siviili-sotilassuhteita*, ja huomauttavat siviilivalmiuden olevan kriiseissä ”kriittistä yleisen

puolustuksen ylläpitämiseksi, koska joukkojen tehokas siirtäminen ja sotilaalliset kyvykkyydet riippuvat resilienteistä siviiliresursseista.” Toisaalta kirjottajat huomioivat myös, että infrastruktuurin ja väestön suojeleminen on ensisijaisen tärkeä tehtävä sotilaalliselle puolustukselle siviilitoimintojen haavoittuvan aseman vuoksi. Kirjoittajat vetävät ajatuksiaan yhteen toteamalla, että ”siviilivalmius mahdollistaa sotilaallisen kestävyuden, kun sotilaalliset kyvykkyydet auttavat suojaamaan siviilipuolen heikkouksia” (Zekulić ym., 2017, s. 35). Tästä näkökulmasta siviilit ja sotilaat ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa: siviilit eivät välttämättä selviä kriiseistä ilman sotilaallista suojelua, ja sotilaallinen toiminta on riippuvaista siviiliyhteiskunnan tuottamista palveluista ja infrastruktuurista.

Kaksi viimeistä Nato-määritelmien kautta siviilivalmiutta lähestynyttä julkaisua käsittelevät Suomen osallistumista Naton siviilivalmiussuunnitteluun. Anssi Lindgren (2007) luo artikkelissaan tiiviin katsauksen niin Naton siviilivalmiussuunnitteluun kuin Suomen osallistumiseen siinä. Huomioina tekstistä nostettakoon se, että Naton siviilivalmiussuunnittelukomitean täysistuntoihin on tuolloin Suomesta osallistunut niin sisäministeriön pelastusylijohtaja kuin Huoltovarmuuskeskuksen ylijohtaja, ja muutoin työssä on ollut mukana Huoltovarmuuskeskuksen erityisasiantuntija ja suunnittelukomiteoissa kahdeksan muuta asiantuntijaa myös yrityksistä. Lindgren (2006, s. 203) näki tuolloin, että tämän ”Yhteistyön avulla saadaan tietoa Naton omista sekä jäsen- ja kumppanimaiden yksittäisistä ja yhteisistä huoltovarmuus- ja valmiussuunnittelujärjestelyistä, luodaan verkosto vastaavien viranomaisten kanssa, sekä tuodaan esiin Suomen näkökantoja näissä asioissa.” Toinen julkaisu on Pauli Järvenpään (2004) tekstinä julkaistu Suomen Sotatieteellisen Seuran vuosijuhlaesitelmä, jossa kirjoittaja totesi siviilivalmiussuunnittelun olevan yksi Naton ulkopuolisille maille avoimista ”suhdejärjestelyistä” tai *yhteisistä työryhmistä*.

Muista julkaisuista yhdessä käytettiin siviilivalmius-termiä Norjaan sijoittuneen tutkimuksen kontekstissa (Stene & Utne, 2019). Kirjoittajien mukaan Norjan puolustusvoimissa siviilivalmiudella viitataan niihin toimenpiteisiin, joilla pyritään säilyttämään *tehokkaat kuljetukset* kriisitilanteissa, ja kirjoittajat viittaavat määrittelyssään Norjan vuosien 2016–2017 yhteiskuntaturvallisuuden tiedonantoon parlamentille (Meld. St. 10 2016–2017). Tästä dokumentista ei kuitenkaan löytynyt suoraan Stenen ja Utnen käyttämää määritelmää siviilivalmiudelle, joten on mahdollista, että kirjoittajat viittaavat Naton siviilivalmiusmääritelmään, jota kirjoittajien viittaamassa tiedonannossa käsitellään siviilivalmiuskäsitettä käyttäen (ks. Meld. St. 10 2016–2017). Joka tapauksessa, Stene ja Utne (2019) käsittelevät artikkelissaan siviilivalmiutta juuri kuljetusten takaamisen näkökulmasta. Larsson (2021) käsittelee artikkelissaan sotilaallisiin ja ei-sotilaallisiin kriiseihin varautumisen yhteenkietoutumista Ruotsin kontekstissa. Kirjoittaja käsittelee tässä yhteydessä myös siviilivalmiuden käsitettä, ja kommentoi, että ”turvallisuuteen liittyvät muutokset näyttävät

romahduttaneen eron sodan ja rauhan välillä ja uudelleenmääritelleen poikkeuksellisia toimenpiteitä 'siviilivalmiutena', mitä on ryhdytty pitämään ihmelääkkeenä turvallisuushuoliin" (Larsson, 2021, s. 310). Hän kirjoittaa myöhemmin myös, kuinka sotaan aiemmin yhdistetty siviilivalmius on yhdistetty laajempaan yhteiskunnan turvallisuuskäsitykseen. Silti kirjoittajan käyttäessä siviilivalmius-käsitettä on huomioitava, että sitä ei ole käytetty niissä lainauksissa, joita kirjoittaja ottaa esimerkiksi tutkimuksen lähtöaineistosta, eikä siviilivalmiuden käsitettä ole täydellisesti eksplisiittisellä tavalla määritelty. Tämä viittaisi siviilivalmius-käsitteen laajasta käytöstä huolimatta käsitteen samankaltaiseen käyttöön, kuin edellä mainittiin, jossa asioita vain kutsutaan "siviilivalmiudeksi" kiinnittämättä suurempaa huomiota käsitteen merkitykseen.

Yhdessä julkaisussa viitattiin lyhyesti edelläkin mainitun yhdysvaltalaisen Defence Civil Preparedness Agency (DCPA) -viraston syntyyn (Studer & Musolino, 2021). Kirjoittajien aiemmista lähteistä tekemän synteesin mukaan DCPA -viraston syntyä olisi johdettavissa 1970-luvulle, jolloin korkean profiilin omannut virasto perustettiin puolustusministerin komentoketjun alle. Kirjoittajien mukaan viraston vuonna 1973 julkaisemassa vuosiraportissa oletettiin väestönsuojelun käsitteen (civil defence) korvautuvan siviilivalmiuden käsitteellä (civil preparedness), mikä merkitsisi "uutta aikakautta". Kirjoittajien mukaan ajattelun taustalla olisi ollut se, että yhteiskunta olisi varautuneempi ydinuhkaa varten parantamalla myös yhteiskunnan varautumista tavanomaisempiin kriisitilanteisiin. Tällaisen fokusmuutoksen toivottiin vähentävän sotaan varautumisen kohtaamaa vastustusta, koska varautumisesta olisi yleistä hyötyä. (Studer & Musolino, 2021).

Siviilivalmius-käsite esiintyi ilman määritelmää myös useassa suomalaisesta Finna-tietokannasta löytyneessä julkaisussa. Näistä suurin osa oli julkaistu osana sisäministeriön Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanketta, ja nämä raportit ovat nousseet esiin hakutuloksissa hankkeen siviilivalmius-sanana sisältäneen nimen vuoksi. Varsinaista määritelmää siviilivalmiudelle ei oltu annettu yhdessäkään julkaisuista, ja siviilivalmiuskäsitettä on käytetty käytännössä ainoastaan hankkeeseen viitattaessa (Erholtz ym., 2022; Erholtz & Mannila, 2022; Hätinen & Määttä, 2022; Kauppinen, 2022; Kokki, 2022; Kopra, 2022; Mankkinen ym., 2022a; Mankkinen ym., 2022b; Pietikäinen ym., 2022; Puustinen & Kekki, 2020; Seppänen, 2020; Tuominen, 2022). Siten Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen puitteissa julkaistut kirjallisuuskatsauksen hauissa esiin nousseet raportit eivät käsittele siviilivalmiuskäsitettä, vaan ainoastaan mainitsevat hankkeen nimen, joka sisältää siviilivalmius-sanana. Lisäksi löydettiin yksi opinnäytetyö, joka oli toteutettu Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen osana (Willman, 2021). Suomenkielisistä aineistoista Finnasta löydettiin myös aiemmin mainittu erään

siviilivalmius-käsitteen määritelmistä sisältävä *Pelastustoimen strategia vuoteen 2025* (Sisäministeriö, 2016). Lisäksi siviilivalmius-käsitettä oli kahdessa tuoreessa opinnäytetyössä (Tyystjärvi, 2023; Vesalainen & Wistbacka, 2023), joissa molemmissa käsitteen määritelmää oli käsitelty viitaten muun muassa tämän hankkeen puitteissa toteutettuun julkaisuun viitaten (Uusikylä ym., 2023) ja muihin julkaisuihin.

Lisäksi SwePub-tietokannasta löydettiin viisi tuoretta Ruotsissa julkaistua siviilivalmiuskäsitettä käyttävää julkaisua. Bengtsson ym. (2020a; 2020b) esittelevät kahdessa raportissaan tuloksia kyselytutkimuksesta, jossa selvitettiin kansalaisten luottamusta ruotsalaiseen siviilivalmiuteen koronaviruspandemian aikana. Siviilivalmiutta ei ole eksplisiittisesti määritelty tutkimuksessa, ja käsitteen käyttö on nimikkeenomaista, mutta toisaalta käsitettä on myös käytetty toteutetun kyselyn kysymyksissä. Yksi käsitettä käyttänyt vastaajille esitetty kysymys oli: ”Kuinka seuraavien toimijoiden toiminta koronapandemiassa on vaikuttanut sinun luottamukseesi ruotsalaiseen siviilivalmiuteen vakavan kriisin tai sodan edessä?” (Bengtsson ym., 2020a, s. 6.) Käsitteen käyttötapa viittaisi siihen, että siviilivalmiuskäsitettä on käytetty korostamaan nimenomaisesti ei-sotilaallista valmiutta sotilaallisen valmiuden vastakohtana. Samankaltaisesti Stenberg (2022, s. 7) käyttää käsitettä ilman tarkempaa määrittelyä esimerkiksi seuraavasti: pandemian väistyminen ja sodan alkaminen on ”kasvattanut uhkakuvia Ruotsia vastaan ja kasvattanut keskittymistä kriisivalmiuteen ja siviilivalmiuden yhteistyöhön.” Demarin ym. (2019) lähestyvät siviilivalmiutta suomalaisen valmiuskäsitteen määritelmän kanssa samansuuntaisesti (vrt. Sanastokeskus TSK ry., 2017) yleisempänä valmiutena suhteessa uhkiin.

Vanhin tarkasteltu julkaisu oli Stewartin (1943) konferenssia varten kirjoitettu teksti, jossa civilian preparedness esiintyi yhdysvaltalaisen siviilien valmiutta kemiallisen sodankäynnin näkökulmasta tarkastelleen konferenssin nimessä.

Tämän katsauksen perusteella siviilivalmius-käsitteelle voidaan tarkastellusta kirjallisuudesta tunnistaa kaksi keskeistä käyttökohdetta.

Ensimmäiseksi, käsitettä on käytetty varsin usein ilman tarkempaa määritelmää, kuvailevana nimikkeenä jollekin toiselle käsitteelle. Tällöin siviilivalmius esiintyy todennäköisimmin siten sen kirjaimellisessa merkityksessään siviilien ei-sotilaallisen valmiutena. Ruotsalaisessa kirjallisuudessa siviilivalmiuskäsitettä on käytetty viime aikoina muutamissa julkaisuissa vastaavassa käytössä.

Toiseksi, julkaisuissa, joissa käsite määriteltiin, yhtenä siviilivalmiuden merkittävänä kontekstina nousi esiin sen lähestyminen käsitteen Nato-merkitysten ja -määrittelyjen kautta. Käsitettä on käytetty myös Norjan ja Ruotsin konteksteissa toteutetussa tutkimuksessa, sekä Yhdysvalloissa 1970-luvulla perustettua käsitteen nimessä sisältävää Defence Civil Preparedness Agency -virastoa käsitelleessä kirjallisuudessa.

Suomenkielisessä kirjallisuudessa siviilivalmius-käsitteen käyttö voidaan jakaa siviilivalmiutta pelastustoimessa käsitteleviin julkaisuihin sekä Suomen Nato-rauhankumppanuuteen sisältyntä siviilivalmiuden yhteistyötä käsitteeseen kirjallisuuteen. Näistä edellä mainittuun liittyen useat julkaisut liittyivät sisäministeriön Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeeseen, ja nousivat esiin hakutuloksissa vain, koska hankkeen nimi sisälsi siviilivalmius-sanana. Siviilivalmiutta varsinaisesti käsitteenä, mallina tai toimintana ei näissä julkaisuissa ole käsitelty.

Tätä selvitystä varten toteutetussa pikakatsauksessa varsin suuri osuus hauilla löydettyistä julkaisuista jäi kuitenkin analysoimatta, koska julkaisuihin ei ollut pääsy-oikeutta tai niitä ei löytynyt saatavilla verkosta. On mahdollista, että näissä julkaisuissa olisi käsitelty joitakin sellaisia teemoja, jotka eivät nousseet esiin tarkasteluun sisältyneissä teksteissä. Abstraktien silmäilyn perusteella on kuitenkin mahdollista todeta, että merkittäviä uusia käsitteen merkityksiä tai käyttökonteksteja ei todennäköisesti löytyisi, ja useissa artikkeleista käytetään siviilivalmiuskäsitettä todennäköisesti ilman tarkempaa määrittelyä.

2.4 Yhteenveto siviilivalmiuden käsitteeseen liittyvistä huomioista

Siviilivalmiuden käsitteelle ovat Suomessa antaneet määritelmiä Suomen pysyvä edustusto Natossa, Huoltovarmuuskeskus, sisäministeriö ja Pelastusopisto.

Suomen Nato-edustuston määritelmä seuraa pitkälti Naton määritelmää siviilivalmiudelle. Huoltovarmuuskeskus kuvailee siviilivalmiustoimintaa niin ikään Naton siviilivalmiuskomitean toiminnan kautta, mutta lähestyy sitä myös siviili- ja valmiuskäsitteiden sanakirjamääritelmien mukaisesti ei-sotilaallisena valmiutena. Sisäministeriön antama määritelmä pohjaa Suomessa käytössä oleviin käsitteisiin, ja lähestyy siviilivalmiutta siten suomalaisen varautumisen ja valmiuden toiminnan kautta. Sisäministeriön määritelmän mukaisesti siviilivalmius olisi näin huoltovarmuuden, pelastustoimen, väestönsuojelun ja kriittisen infrastruktuurin suojelun puitteissa tehtävää ei-sotilaallista varautumistoimintaa.

Pelastusopiston antama määritelmä siviilivalmiudesta laaja-alaisena kansalaisten turvaamisena erilaisia turvallisuusuhkia vastaan on kokonaisvaltainen, eikä asemoi siviilivalmiutta minkään tietyn yhteiskunnan sektorin alaisuuteen. Samalla tavoin laaja-alaisesti siviilivalmiutta lähestyvät myös Nato-ymmärrystä seuraileva Suomen Nato-edustusto sekä siviilivalmiutta ei-sotilaallisena valmiutena lähestyvä

Huoltovarmuuskeskus. Sisäministeriön määritelmä on kapea-alaisempi ja rajaa siviilivalmiuden pelastustoimen ohella väestönsuojelun, kriittisen infrastruktuurin suojelun sekä huoltovarmuuden piiriin.

Siviilivalmiuden käsitteen historiaa suomalaisessa poliittishallinnollisessa keskustelussa tarkasteltiin eduskunta-aineistojen perusteella. Merkittäviä käyttökohteita tunnistettiin tarkastelussa kaksi. Ensimmäiseksi, siviilivalmius on muodostunut pelastustoimen käsitteeksi vuonna 2016 julkaistusta *Pelastustoimen strategiasta vuoteen 2025* (Sisäministeriö, 2016) alkaen, ja saanut myöhemmin paikkansa myös pelastuslaissa pykälässä siviilivalmiusneuvottelukunnasta. Toinen, historiallisesti pidempiaikainen käyttökohde on viittaaminen Suomen Nato-rauhankumppanuuteen sisältyneeseen ei-sotilaalliseen siviilivalmiustoimintaan. Tässä tapauksessa siviilivalmius on saapunut todennäköisesti melko suorana käännöksenä Natossa käytetystä englanninkielisestä *civil preparedness* -käsitteestä. Muita yhteyksiä, joissa siviilivalmiuskäsite on ilmennyt, olivat kansainvälisen kriisinhallinnan *siviilivalmiuksiin* sotilaallisten valmiuksien vastakohtana keskittynyt keskustelu, EU:n CRT- kriisinhallinnan siviilivalmiusryhmät, sekä pohjoismaisen siviilivalmiusyhteistyön piirissä. YVA-lakiin ja terrorismin ennaltaehkäisyä koskevassa Euroopan neuvoston yleissopimuksen suomenkieliseen versioon siviilivalmius on tullut todennäköisesti käännöksenä *civil emergency* -termille. Tämän käännöksen voi mahdollisesti johtaa Naton Civil Emergency Planning Committee on käännetty Suomessa siviilivalmiussuunnittelukomiteaksi, koska *civil emergency*lle ei vaikuttaisi olevan Suomessa muita sanakirjoihin kirjattuja käännöksiä (vrt. esim. Kotimaisten kielten keskus & Kielikone Oy, 2022b; Sanastokeskus TSK ry., 2017).

3 Siviilivalmius kansainvälisenä käsitteenä ja toimintana

Tässä osiossa tarkastellaan Suomen kansainvälistä yhteistyöympäristöä erityisesti siviilivalmiuden näkökulmasta. Kansainvälinen ja maakohtainen tarkastelu kattaa tässä luvussa ei-sotilaallisen varautumisen ja valmiuden luomis- ja ylläpito-toiminnan ymmärtämiseksi tarvittavassa mitassa myös tuollaisen toiminnan ylikansallista, kansainvälistä ja maakohtaista institutionalisoitumista ja organisoitumista. Lisäksi tarkastelussa on huomioitu ei-sotilaalliseen varautumisen ja valmiuden toimintaan läheisesti liittyviä muita käsitteitä. Asianomaisia käsitteitä ja instituutioita on eritelty taulukossa 7 ja tarkastellaan tarkemmin tässä osiossa.

Siviilivalmiuden kansainvälisessä tarkastelussa tavoitteena oli tavoitteena tuottaa tietoa niin pohjoismaisesta siviilivalmiustoiminnasta kuin kansainvälisestä yhteistyöympäristöstä suhteessa suomalaiseen siviilivalmiuskäsitykseen ja suomalaiseen varautumisen ja valmiuden järjestelmään.

Osiossa 2 tehdystä siviilivalmiuskäsitteen tarkastelusta käsitykseksi muodostuu se, että vaikka käsite on tullut Suomessa viranomaiskäyttöön, sitä luonnehtii vielä vakiintuneiden käyttökohteiden ja määritelmien puute. Tästä aiheutuu tarve käsitteen tarkkaan ja huolelliseen suhteuttamiseen sen vastineisiin tai sen lähikäsitteisiin Suomen kansainvälisessä turvallisuusympäristössä.

Taulukko 7. Siviilivalmiuteen linkittyviä kansainvälisiä käsitteitä, instituutioita ja organisaatioita

Ylikansallinen, kansainvälinen tai maatasoinen toimija	Keskeisiä käsitteitä	Institutionaaliset ja organisatoriset yhteydet
YK	disaster preparedness, disaster risk reduction	Sendai-viitekehys
EU	EU Civil Protection Mechanism eli EU:n pelastuspalvelumekanismi; CER-direktiivi	Civil Protection Mechanism, CER-direktiivi
Nato	civil preparedness; resilience	resilienssikomitea, siviilivalmiussuunnittelukomitea, Pohjois-Atlantin sopimuksen Artikla 3
Ruotsi	civil beredskap, totalförsvaret, civilt försvar, militärt försvar, befolkningskydd	Suojelu- ja valmiusviranomaisen MSB puolustusministeriön hallinnonalalla
Norja	sivil beredskap; totalforsvar	Oikeus- ja valmiusministeriön Turvallisuus- ja valmiuspääosasto DSB
Tanska	sivil beredskab	Valmiushallitus DEMA puolustusministeriön hallinnonalalla
Alankomaat	national security (veiligheid)	NCTV, Kansallinen turvallisuuskoordinaatioviranomaisen turvallisuus- ja oikeusministeriön hallinnonalalla
Irlanti	national emergency management	Puolustusministeriön hätätilasuunnittelutoimisto
Sveitsi	Zivilschutz + Katastrophenschutz = Bevölkerungsschutz	Siviiliensuojeluvirasto BABS puolustusministeriön hallinnonalalla
Itävalta	Kuten Sveitsi ja saksankielinen kielialue ylipäätään	Sisäasiainministeriön yleisen osaston kriisi- ja katastrofijohtamisen ryhmä
Australia	national emergency management	National Emergency Management Authority NEMA sisäministerin johdon alla
Uusi-Seelanti	civil defence emergency management	National Emergency Management Authority NEMA pääministeri- ja kabinetministeriön hallinnonalalla

Tarkastelun kohteena ovat siviilivalmiuteen liittyvä toiminta Yhdistyneissä kansakunnissa (YK), Euroopan unionissa (EU), Natossa, Pohjoismaiden neuvoston kontekstissa sekä joukossa valikoituja vertailumaita. Maakohtaisessa vertailussa keskitytään erityisesti Suomen naapurimaista Ruotsiin ja Norjaan. Lisäksi tarkastellaan siviilivalmiuden kannalta keskeisiä järjestelyjä joukossa muita, lähinnä pieniä maita: Tanska, Alankomaat, Sveitsi, Itävalta, Irlanti, Australia ja Uusi-Seelanti. Erityisesti verbalisoiden tarkastellaan noista kohteista muita paitsi yksittäisistä maista Tanskaa, Sveitsiä, Itävaltaa, Irlantia ja Australiaa. Sekä jälkimmäiset maat että verbalisoidun tarkastelun kohdemaat sisältyvät vertailtavuuden tukemiseksi taulukkomuotoiseen esitykseen perustuvaan maavertailuun.

3.1 Ylikansallinen ja kansainvälinen tarkastelu

3.1.1 Yhdistyneet Kansakunnat (YK)

YK:n terminologiassa termi *preparedness*, ”valmius”, esiintyy erityisesti yhteydessä *disaster preparedness*. Termin *disaster* virallisena suomennoksena näyttäytyy ”katastrofi”, ja suomenkielisessä virallisessa kielenkäytössä kirjoitetaan myös ”katastrofiriskeistä” sekä ”katastrofiriskien rajoittamisesta”. Nimike *disaster preparedness* voitaisiin suomentaa esimerkiksi ”katastrofiriskivalmiudeksi”. *Disaster preparedness* on osa YK:ssa vahvistettua Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030 -viitekehystä, joka vahvistettiin vuonna 2015 (UNISDR, 2015, ks. erityisesti dokumentin luku IV). YK:n piirissä Sendai-viitekehys rinnastetaan muihin järjestön Agenda 2030:een kuuluviin sopimuksiin, kuten ilmastonmuutosta koskevaan Pariisin sopimukseen (UNDRR, 2022). Sendai-viitekehukseen sisältyy seitsemän tavoitetta, jotka YK:n jäsenmaiden tulisi saavuttaa vuoteen 2030 mennessä (Taulukko 8). Sendai-toimintaohjelma vaatii myös, että kaikki YK:n jäsenmaat laativat yhdessä sovittujen indikaattoreiden avulla kansalliset toimintaohjelmat katastrofiriskien rajoittamiseksi (Sisäministeriö, 2023). Suomessa työtä johtaa sisäministeriö.

Taulukko 8. Sendai-viitekehyksen tavoitteet vuoteen 2030 (UNDRR, 2023).

Merkittävä vähennys	Merkittävä kasvu
A. Globaali katastrofikuolleisuus	E. Maiden määrä, joilla on kansalliset ja paikalliset katastrofiriskien vähentämisen strategiat vuoteen 2022 mennessä
B. Vaikutuksenaisten ihmisten määrä	F. Kansainvälinen yhteistyö kehittyville valtioille
C. Taloudelliset menetykset suhteessa bruttokansantuotteeseen	G. Aikaisen varoituksen järjestelmien saatavuus ja pääsy sekä katastrofiriskien vähentämisen tieto
D. Vahingot kriittiselle infrastruktuurille ja palvelujen häiriintyminen	

Tarpeellista on myös suhteutus YK-kehikkoon, jonka aihepiiri on viralliselta nimikkeeltään *protection of civilians*, "siviilien suojelu" (UN, 2022). Sen sijaan käsitettä *civil preparedness* eli kirjaimellisesti "siviilivalmius" ei tuosta kehikosta löydy niin kuin ei muualtakaan YK:n piiristä. YK-kehikon tärkeyttä vähentää tässä yhteydessä se, että sen soveltaminen on kiteytynyt rauhanturvaamisoperaatioiden yhteydessä. Kysymys ei sen sijaan ole YK:n laaja-alaisista toimista siviilivalmiuden muodostamiseksi ja vahvistamiseksi edistämällä varautumista ennalta. Tosin rauhanturvajoukot ovat lisääntyvästi saaneet siviilien suojelun tehtäviä, minkä lisäksi poliisivoimien tyyppiset toimijat ovat yleistyneet siviilien suojelussa YK:n rauhanturvaoperaatioissa (Sookari, 2021).

Kuvatut kysymykset eivät ole etäisiä Suomenkaan oloille ajatellen kevään 2020 covid-19-poikkeustilaa liikkumisrajoituksineen sekä poliisin ja armeijan toimia vartoitaessa sulkueen rajoja (Ahonen, Niskanen, & Uusikylä, 2023). Asiaan liittyy myös se, että verrattuna Naton siviilien suojelun kehikkoon YK:n kehikko on pitkäikäisempi ja alaltaan laajempi ja monipuolisempi. YK:n kehikko on sitä paitsi vaikuttanut aihepiiriä koskevan EU-kehikon muodostumiseen (Koops & Patz, 2022).

3.1.2 Euroopan unioni

EU:n toimintaa käsillä olevassa aihepiirissä sääntelevä ylin normi muodostuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (Euroopan unionin virallinen lehti, 2016/C 202, s. 135–136) 196 artiklasta. Aihepiiri sijoittuu EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan eräänä yhteismarkkinoiden ylläpidon laajennuksista. Asianomainen kohta kuuluu seuraavasti:

”1. Unioni kannustaa jäsenvaltioita keskinäiseen yhteistyöhön niiden järjestelmien tehostamiseksi, joilla on tarkoitus ehkäistä ennalta luonnon tai ihmisen aiheuttamia suuronnettomuuksia ja suojautua niiltä.

Unionin toiminnalla pyritään:

- a) tukemaan ja täydentämään jäsenvaltioiden kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimintaa, joka koskee vaarojen ennaltaehkäisyä, jäsenvaltioiden pelastuspalvelualan toimijoiden valmentamista sekä luonnon tai ihmisen aiheuttamien suuronnettomuuksien johdosta toteutettavia toimia unionin alueella;
- b) edistämään unionin alueella nopeaa ja tehokasta operatiivista yhteistyötä kansallisten pelastuspalveluviranomaisten välillä;
- c) edistämään pelastuspalvelun alalla toteutettavien kansainvälisen tason toimien johdonmukaisuutta.

2. Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen tarvittavista toimenpiteistä, joilla myötävaikutetaan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden toteutumiseen mutta jotka eivät käsitä jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.”

Vuodesta 2001 on toiminut EU:n Civil Protection Mechanism (”UCPM”, European Commission, 2022a). Asia on saanut Suomessa nimekseen ”pelastuspalvelumekanismi” (esim. Sisäministeriö, 2023). Esimerkiksi saksaksi UCPM:n käänös on *Katastrophenschutzverfahren* eli kirjaimellisesti suunnilleen ”katastrofeista aiheutuvan suojelutarpeen mekanismi”. Ranskaksi nimike on englanninkielistä nimikettä muistuttaen *protection civile* eli kummallakin kielellä kirjaimellisesti ”siviilien suojele”, joka ei kuitenkaan ole vakiintunut Suomen kieleen. EU-kehikossa ei siis ole kirjaimellisesti kysymys aiheesta *civil preparedness*, ”siviilivalmius”.

UCPM:n tarkoituksia varten EU:lla on instituutorakenne ERCC (*Emergency Response Coordination Centre*). Mekanismin toiminta-ala ei rajoitu vain EU:n jäsenmaihin, vaan mukana ovat myös Islanti, Norja, Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Pohjois-Makedonia, Serbia, Montenegro ja Turkki. Mekanismia ei sovelleta vain EU-maissa ja mainituissa muissa maissa, vaan missä päin tahansa maailmaa, jos EU:ssa niin päätetään ja jos apu otetaan vastaan. Mekanismin merkeissä EU on toiminut esimerkiksi tulvista, metsäpaloista, maanjäristyksistä, sisällissodista ja muista sodista aiheutuneiden katastrofien vaikutusten lieventämiseksi. Tähän mennessä suurin mekanismin alaan kuuluva operaatio kohdistuu Venäjän hyökkäyksen kohteeksi helmikuun 2022 loppupuolelta lähtien joutuneeseen Ukrainaan. Vuoden 2023 marraskuuhun mennessä UCPM-apua oli kohdistettu Ukrainalle 796 miljoonan euron arvosta (European Commission, 2023).

UCPM:n merkeissä kunkin EU:n jäsenmaan tulee harjoittaa riskinarviointia ja raportoida Euroopan komissiolle tiivistelmä arvioinnin tuloksista keskittyen tärkeimpiin riskeihin (DRMKC 2022). Lisäksi jäsenmaiden tulee toimittaa komissiolle informaatiota omaksumistaan torjuntaprioriteeteista ja toteuttamistaan valmiustoimista kohteena keskeiset riskit, joilla on maiden rajojen yli ulottuvia vaikutuksia. Jäsenmaiden on otettava huomioon myös alhaisen todennäköisyyden riskit, jos niillä on toteutuessaan suuria vaikutuksia. EU:n siviilien suojelun mekanismiin, virallisen suomennoksen mukaan siis väestönsuojelumekanismiin, on rakennettu tietty, kokonaan EU:n varoista rahoitettu lisätoiminta- ja resurssitaso pelastusvalmiuden parantamiseksi, RescEU-taso (European Commission, 2022a).

Merkittävää EU:n toimintaa turvallisuusaihepiirissä edustaa myös CER-direktiivi, eli direktiivi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (*critical entities resilience*) ja siitä johtuvat toimenpiteet (direktiivi (EU) 2022/2557). Direktiivi korvasi Euroopan kriittisiä infrastruktuureja koskevan direktiivin vuodelta 2008. EU:n parlamentti ja neuvosto päättivät uudesta direktiivistä 28.6.2022 (European Commission, 2022b). Direktiivi tuli voimaan 16.1.2023, ja jäsenmaiden on saatettava se voimaan lainsäädännöllään 17.10.2024 mennessä. Siihen mennessä Suomessa on tarkoitus saattaa voimaan asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö (Kytömaa, 2022). Direktiivin nojalla kukin jäsenmaa veloitetaan laatimaan asiaa koskeva kansallinen strategia, ja kriittiset toimijat kussakin jäsenmaassa veloitetaan harjoittamaan asiaan kuuluvaa riskinarviointia. EU-tasolla toimiva komitean muotoinen Critical Entities Resilience Group (CERG) tukee yhteistyötä ja informaation vaihdantaa aihepiirissä. CER-direktiivin alaa rajaa se, ettei se ulotu NIS-direktiivin eli Network and Information Security -direktiivin (ks. ENISA, 2022) kattamaan piiriin, joskin kummastakin direktiivistä johtuvat toimet on tarkoitus sovittaa yhteen keskenään. CER-direktiivissä tarkoitettuja kriittisiä toimijoita ovat direktiiviehdotuksen liitteen mukaan seuraavat (direktiivi (EU) 2022/2557):

- energiantuotanto ja -jakelu laitoksineen, verkkoineen ja ohjausteknologioineen, ml. kaukolämmön tuotanto ja jakelu
- maantie-, rautatie-, vesi- ja ilmaliikenne sekä julkinen liikenne, ml. niiden väylät, asemat ja ohjausteknologiat
- pankkitoiminta
- rahoitusmarkkinoiden perusrakenteet
- vedentuotanto ja -jakelu laitoksineen, verkkoineen ja ohjausteknologioineen
- jätevesijohdot ja jäteveden käsittely
- digitaaliset perusrakenteet: tieto- ja viestintäteknologiat laitteineen, laitoksineen ja verkkoineen
- terveydenhuolto
- julkinen hallinto
- avaruusteknologiat
- elintarviketuotanto ja elintarvikkeiden jakelu

On myös kohteita, joita ei ole sisällytetty liitteessä kuvattujen toimijoiden joukkoon. Niitä ovat esimerkiksi seuraavat:

- muu kuin jätevesihuoltoon liittyvä jätteiden kerääminen, käsittely ja varastointi laitoksineen, verkkoineen ja ohjausteknologioineen
- joukkoviestintä laitteineen, laitoksineen ja verkkoineen
- hätä- ja pelastuspalvelut

3.1.3 Pohjois-Atlantin puolustusliitto Nato

Suomi oli kesästä 2022 lähtien Naton hakijamaa, ja tuli järjestön jäseneksi 4.4.2023. Naton Partnership for Peace (PfP) -rauhankumppanina ja tähän sisältyvässä siviilivalmiustoiminnassa Suomi on ollut jo pitkään ennen jäsenyyttä, vuodesta 1994 alkaen (ks. esim. UTP 11/2008 vp).

Siviilien suojelun Nato-kehysiin (Nato, 2022a; 2023) on perusteltua kiinnittää huomiota, joskin rajoituksin siksi, että Nato on sotilas- ja puolustusliitto eikä siviilivalmiusalan kansainvälinen liitto. Naton kesällä 2022 vahvistettu periaateasiakirja Strategic Concept (em. Nato, 2022b) on dokumenttina yleinen ja lyhyehkö. Se sijoittaa siviilien suojelun sotilaallisen valmiuden ja sen käytön rinnalle Naton toimintalinjojen joukossa. Naton siviilien suojelukäsitteessä on erityisesti kysymys Naton sotilaallisten operaatioiden siviileihin kohdistuvien kielteisten sivuvaikutusten torjunnasta ennalta ja operaatioiden kestäessä sekä niiden vaikutusten korjaamisesta mahdollisuuksien rajoissa jälkikäteen. Sen sijaan Naton tehtäviin ei kuulu se, että se suoranaisesti edistäisi siviilivalmiuden muodostamista ja ylläpitoa ja käyttöä.

Nato avaa toimintalinjojaan siviilien suojelun kysymyksissä julkaisemassaan käsi-kirjassa (Nato, 2021). Naton käsite siviilien suojelusta on verrattain laaja käsit-täessään ihmisten lisäksi myös fyysiset kohteet, kuten kulttuuriperinnön ja uskonnollisen perinnön kohteet ja keskeiset infrastruktuurit. Silti siviilien suoje-lu on Natossa alisteinen Naton ensisijaiselle sotilaalliselle puolustustehtävälle ja tuohon tehtävään liittyville varautumistehtäville. Natossa siviilien suoje-luissa on, edelleen, kysymys Naton operaatioista aiheutuvien sivuvaikutusten välttämistä, minimoinnista tai pienentämisestä sen sijaan, että siviilien suoje-lu lukeutuisi Naton pää-tehtävien joukkoon.

Englanninkielinen *civil preparedness* -käsite on käytännössä suora vastine suomen-kielisellä siviilivalmiuskäsitteelle. Englannin kielessä käsitteen tausta voidaan toden-näköisesti jäljittää Naton kylmän sodan aikaisiin tavoitteisiin kehittää yhteiskunnan ei-sotilaallisten siviiliosien valmiutta kriisitilanteisiin yhteiskunnan toiminnan jatku-vuuden varmistamiseksi (Garriaud-Maylam, 2021) sekä yhteiskunnan siviiliosien val-miuden ja toiminnan varmistamiseksi mahdollisen sotilaallisen konfliktin sattuessa. Tämä sisälsi myös ajatuksen siviiliyhteiskunnan tuen varmistamisesta asevoimille. (Jacuch, 2017). Kuten Jacuch (2017) kertoo, ajattelun pohjana oli huomio sotilaal-listen joukkojen riippuvuudesta useista siviiliyhteiskunnan palveluista ja infra-struktuurista. Esimerkiksi joukkoja ja tarvikkeita saatettaisiin kuljettaa maanteiden, rautatieyhteyksien, vesireittien kautta sekä varustamoihin ja lentoyhtiöihin tukeu-tuen. Nämä ovat kaikki siviilitoimijoita, joista sotilaalliset toimijat ovat riippuvaisia. Näiden asioiden vuoksi nähtiin tarpeelliseksi muodostaa mekanismeja ja suunni-telmia, jotka voivat tukea siviiliresurssien ja -infrastruktuurin sotilaallisen käytön koordinaatiota. (Jacuch, 2017; 2020.) Siviilivalmiustoimintaan sisältyi myös väestön-suojeluun liittyviä toimenpiteitä: koulutusta, väestönsuojien rakentamista sekä valtionjohdon toiminnan varmistamista kriisitilanteissa. (Garriaud-Maylam, 2021). Siviilivalmius (*civil preparedness*) viittaa Nato-yhteydessä perinteisesti tähän moni-tahoiseen kokonaisuuteen.

Perinteisesti siviilivalmiustoiminta Natossa on keskittynyt siviilitoimijoiden palveluntuotantoon ja tarjoamiseen sotilaallisiin tarpeisiin, mikä heijastuu Naton *siviilivalmiussuunnittelukomitean* eli siviilivalmiuteen liittyvästä suunnittelusta vastanneen elimen alajaostojen – joita kutsuttiin *suunnitteluryhmiksi* (planning groups) – vastuualueissa. Neljän suunnitteluryhmän vastuualueet olivat kuljetus (transportation), merikuljetukset (shipping), väestönsuojelu (civil protection) ja terveys (health). (Jacuch, 2017; Nato, 2018.) Kuten Naton pääsihteerin vuoden 2017 vuosiraportissa (Nato, 2018, s. 19) todetaan, ”Naton joukot ovat riippuvaisia siviili-resursseista, mukaan lukien ruoan, veden, viestinnän ja kuljetuksen huoltovarmuus [supply of food and water, communications and transport].”

Vuoden 2016 Varsovan huippukokouksesta lähtien Nato on siirtynyt käyttämässään käsitteistössä enenevissä määrin siviilivalmiudesta *resilienssiin* (resilience), joka on määritelty ”kansakunnan kykyä vastustaa ja palautua merkittävästä sokista, kuten luonnononnettomuudesta tai aseellisesta hyökkäyksestä” (Nato, 2018, s. 19). Resilienssin käsite on konkretisoitu seitsemän *kansallisen valmiuden perustavaa vaatimuksen* (baseline requirements for national preparedness) kautta:

- Valtionjohdon ja valtionhallinnon jatkuvuus sekä päätöksentekokyky (Assured continuity of government)
- Kriisinkestävä energiahuolto (Resilient energy supplies)
- Kyky pärjätä hallitsemattoman ihmisten liikkumisen kanssa (Ability to deal effectively with uncontrolled movement of people)
- Kyky pärjätä suuronnettomuuksien kanssa (Ability to deal with mass casualties)
- Kriisinkestävä ruoka- ja vesihuolto (Resilient food and water resources)
- Kriisinkestävät siviilikommunikaation järjestelmät (Resilient civil communications systems)
- Kriisinkestävät logistiikkajärjestelmät (Resilient transportation systems)

(Nato, 2018, s. 19.)

Resilienssi-käsitteen käyttöönotto on nähty reaktiona sotilaallisten kriisien paluuseen Euroopassa, minkä voidaan nähdä korostaneen ”koko yhteiskunnan, ei ainoastaan asevoimien, kykyä kestää sokkeja.” (Hall & Sandeman, 2022, s. 9). Resilienssin käsitteen Nato-ymmärryksen voidaan siis nähdä pitävän sisällään sellaisia toimintoja ja tehtäviä, jotka on Suomessa asetettu omien erilliskäsitteidensä alle. Kuten Naton Suomen edustusto (Ulkoministeriö, n.d.) asian ilmaisee: ”Resilienssikäsite kattaa huoltovarmuuden, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen, väestösuojelun, pelastustoimen ja strategisen viestinnän.”

Vaikka siviilivalmiuden ja resilienssin käsitteet vaikuttaisivat olevan Nato-yhteyksissä varsin lähellä toisiaan, ja vaikka resilienssin käsite vaikuttaisi jossakin määrin korvaavan siviilivalmiuskäsitettä, käsitteillä on joitakin toiminnallisia eroja. Esimerkiksi Jacuch (2017) näkee siviilivalmiuden Natossa ”NATO:n siviiliasiantuntijakyvykkyutenä” siksi, että siviilivalmiussuunnittelukomitean (nyttämmin resilienssikomitean) alaiset suunnitteluryhmät ovat muodostuneet *siviilitoimintojen neuvoa-antavaksi kyvykkyudeksi* (civilian advisory capability), joka tukee ”NATO:n poliittisia ja sotilaallisia elimiä kriisien siviilipuolissa sekä siviilikykyjen tehokkaassa käytössä, tukee siviili-sotilassuunnittelua; ohjelma- ja konseptisuunnittelua; tarjoaa pääsyn kansallisiin ministeriöihin ja organisaatioihin sekä kansainväliseen yhteisöön.” Suunnitteluryhmien jäsenenä on siviilivirkamiehiä sekä yritysten edustajia.

(Jacuch, 2017). Siten, siviilivalmiuden käsite korostaa Nato-yhteydessään yhteiskunnan siviilitoimintojen – infrastruktuurin, palveluiden ja yritysten – tarjoamaa tukea kriisitilanteissa ja sotilaallisiin tarpeisiin, vaikka Naton resilienssikäsitteen sisältämä ajatus laajemman yhteiskunnan toimivuuden takaamisesta kriiseissä on myös läsnä.

Christie ja Berzina (2022, s. 2) tiivistävät Nato-ymmärryksen siviilivalmiuden ja resilienssin välisestä suhteesta siten, että siviilivalmius ”ei pidä sisällään ainoastaan sotilaallisen joukkojen kykyä jatkaa niiden tehtävien toteuttamista, vaan myös yhteiskunnan kyvyn vastustaa ja palautua hyökkäyksestä siten, että siviileihin kohdistuvia haittoja lievennetään ja yhteiskunta voi jatkaa sotilaallisten joukkojen tukemista .. ja että sotilaallisia resursseja ei ohjata liiallisesti siviilien hätätapauksiin.” Kirjoittajat näkevät, että resilienssi-käsite Nato-kontekstissa on siviilivalmius laajennettuna sotilaallisilla kyvykkyyksillä: kyseessä on näiden muodostama yhteinen kokonaisuus. He huomauttavatkin, että Nato pitää resilienssityötä Naton perussopimuksen eli Pohjois-Atlantin sopimuksen kolmannen artiklan mukaisena toimintana. Kolmas artikla (SopS 17/2023) vaatii, että ”osapuolet ylläpitävät ja kehittävät yhdessä ja erikseen ... kansallista ja yhteistä kykyään puolustautua aseellisia hyökkäyksiä vastaan.”

Naton piirissä avainkäsitteisiin kuuluu resilienssi eli kriisinsietokyky, johon liittyy myös palautumiskyky kriiseistä. Käsitettä *civil preparedness* eli siviilivalmius käyttäen ja sen rinnalla ja nyttemmin sen yläkäsitteenä käsitettä resilienssi käyttäen on Naton perusartiklaan 3 viitaten tarkasteltu sitä, minkä seikkojen tulisi kriisitilanteista riippumatta toimia ottaen huomion logiikan, jonka mukaan siviilivalmius kuuluu keskeisiin resilienssin edellytyksiin (Nato, 2023; Kuvio 5).

Kuvio 5. Siviilivalmius resilienssin lähteenä Naton mukaan (mukaillen Nato, 2022c). Tutkijaryhmän käännökset.

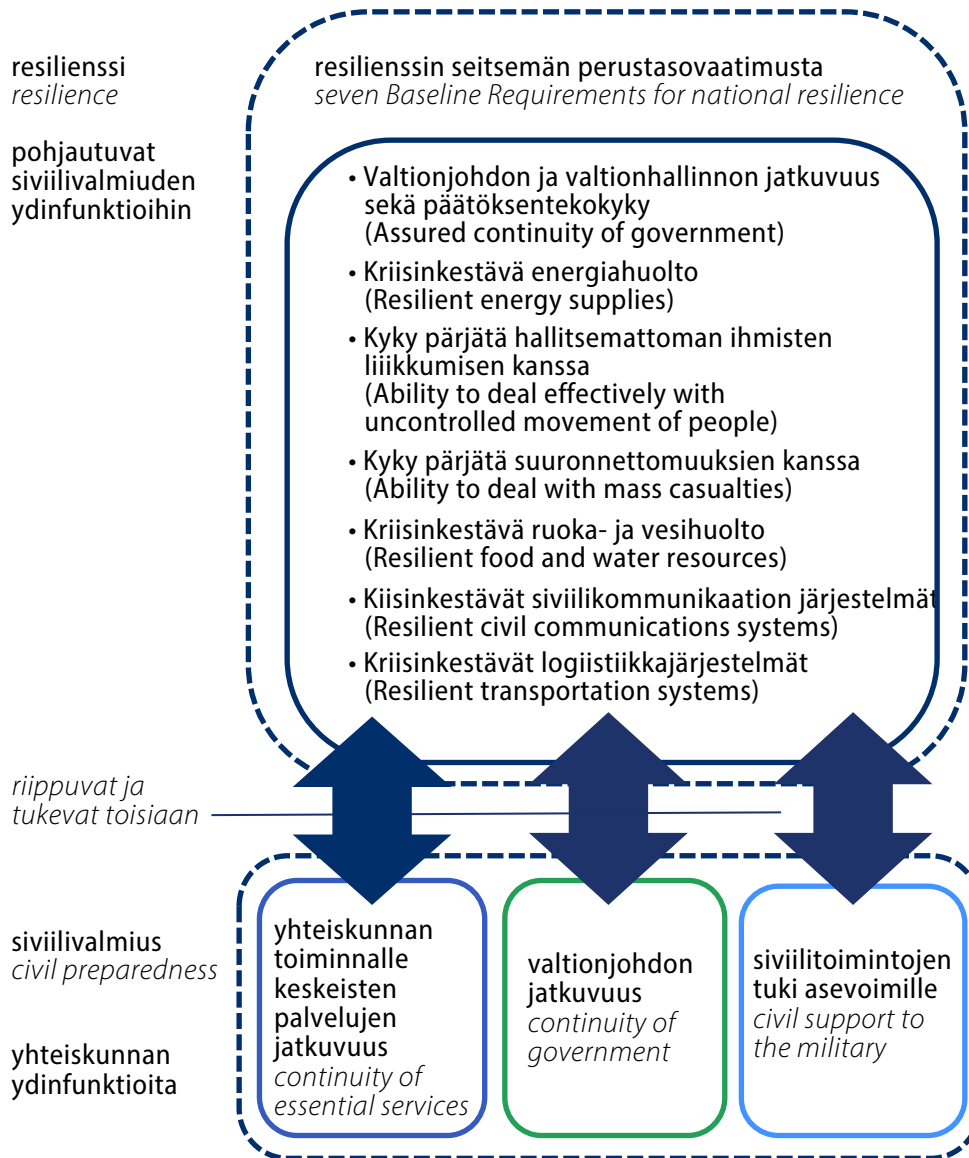


Nimenomaan vuonna 2022 Nato alistettiin siviilivalmiuden käsite resilienssin käsitteelle. Syntyi neuvoo-antava *resilienssikomitea* (Resilience Committee, RC) (Nato, 2022a). Komitea on samanaikaisesti neuvoo-antava niin resilienssin kuin siviilivalmiuden kysymyksissä. RC korvasi 1950-luvulla perustetun Civil Emergency Planning Committeeen CEPC:n. RC raportoi suoraan Naton korkeimmalle poliittiselle päättävälle elimelle Pohjois-Atlantin Neuvostolle. RC:n tulee ottaa toiminnassaan huomioon whole-of-government -periaate sekä whole-of-society -periaate eli kaikki kunkin jäsenmaan julkisen hallinnon haarat ja kaikki yhteiskuntasektorit. Toimielimen tehtäviin kuuluu katastrofien lievittämistoimien yhteydessä valvoa Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centren EARDCC:n toimintaa NATO:n päämajassa. RC:tä tukee kuusi suunnitteluryhmää toimialoinaan siviiliviestintä, siviilien suojele, energiasuunnittelu, ruoka- ja maataloussuunnittelu, terveystuunnittelu sekä liikennesuunnittelu. RC kokoontuu viikoittain Naton jäsenmaiden suurlähetystöjen edustajien kesken ja vuosittain kunkin jäsenmaan turvallisuushallinnon ylimmän johdon edustajien kesken.

Naton siviilivalmiuden ja resilienssin käsitteiden välisten erojen selkeä erittely on hankalaa, ja käsitteet vaikuttaisivat olevan osittain päällekkäisiä. Yksi mahdollinen ero voisi kuitenkin olla se, kuinka siviilivalmiuden käsite korostaa siviilitoimintojen roolia kriiseissä ja sotilaallisissa konteksteissa. Naton resilienssi-käsite on puolestaan laajempi sen viitatessa ”kykyyn varautua, vastustaa, vastata ja nopeasti palautua sokeista ja häiriöistä” (Nato, 2023). Lisäksi käsite on määritelty perustasovaatimusten kautta, jotka kattavat laajan kokoelman yhteiskunnalle tärkeitä palveluita päätöksenteosta huoltovarmuuteen ja kriittisen infrastruktuurin suojelemiseen (Nato, 2018; Nato, 2023). Nato (2023) kuitenkin viittaa resilienssimääritelmässään myös siviilivalmiuteen huomioimalla, että ”Nämä perustasovaatimukset heijastavat siviilivalmiuden kolmea ydintoimintoa, joita on ylläpidettävä ... valtionjohdon jatkuvuutta, väestölle tärkeitä palveluita ja siviilitoimintojen tukea asevoimille.” Vaikka siviilivalmiuden käsitteellä on siten edelleen resilienssi-käsitettä edeltäneitä merkityksiä (siviilien tuki asevoimille), siitä on myös muotoutunut nimike siviilivalmiudelle sen kirjaimellisessa merkityksessä, eli yhteiskunnan tärkeimpien siviiliosien kriisivalmiudelle. Tästä näkökulmasta siviilivalmiuden käsite erottaisi kriiseihin reagoimisen siviilipuolen sotilaallisista vastuista ja kyvykkyyksistä.

Resilienssi-käsite Natossa puolestaan määrittäisi seitsemän perustasovaatimusta: yhteiskunta on resilientti, kun perustasovaatimukset täyttyvät. Nato näkee siviilivalmiuden ja perustasovaatimusten myös olevan erottamattomasti yhteydessä toisiinsa: ”nämä kolme ydintoimintoa [yhteiskunnan toiminnalle keskeisten palvelujen jatkuvuus valtionjohdon jatkuvuus, siviilitoimintojen tuki asevoimille] ovat kaikki yhteydessä toisiinsa” ja yhteen osioon vaikuttavat asiat voivat vaikuttaa negatiivisesti myös muihin. (Nato, 2023).

Kuvio 6. Tulkinta Naton siviilivalmiuden ja resilienssin kokonaisuudesta ja käsitteiden suhteesta toisiinsa pohjautuen tekstissä käsiteltyihin asiakirjoihin (ks. erit. Nato, 2023)



3.1.4 Pohjoismaiden neuvosto

Julkaisussa Wigell ym. (2022, 131–133) on mainittu joukko turvallisuusaihepiirissä relevanteiksi katsottuja pohjoismaisia julistuksia, sopimuksia tai foorumeita. Lisäksi on mainittu Pohjoismaiden osallistuminen muutamaan Pohjoismaiden aluetta laajempaan yhteistoimintamuotoon energiasektorilla. Ensin mainitut kohteet jakaantuvat lukumäärittäin sektoreittain seuraavasti: 1 hallitustenvälisen yhteistyön alalle (Arktinen neuvosto), 1 alueellisen yhteistyön alalle (Islannin, Tanskan ulkoisten alueiden ja Norjan rannikkoalueiden välillä), 2 energia-alalle, 2 terveysalalle, 4 puolustuslalle, 1 liikennealalle, 4 pelastusalalle, 1 siviili- ja sotilasalojen yhteisen osaamiskeskuksen CIMIC:in erityisalalle, 1 informaatioturvallisuuslalle (yleissopimus viiden Pohjoismaan kesken), 1 viestintäalalle (Suomen, Ahvenanmaan, Ruotsin ja Norjan viranomaisverkkojen yhteistyö), 1 hätätilanteiden torjunnan, siihen liittyvän valmiuden ja hätätoimien alalle (osapuolina kaikki Pohjoismaat ja kaikki niiden itsehallinnolliset alueet), 2 kriisivalmiusalalle (Hanasaari-aloite ja Haga-johtamiskurssit), 3 yhteisten valmiustointien taloudellisen yhteistyön alalle (3 kahdenvälistä sopimusta osallistujina Suomi, Ruotsi ja Norja) ja 5 siviilien suojelun ja valmiuden alalle.

Aihepiireistä viimeiseen eli siviilien suojelun ja valmiuden alalle kuuluvat Haga-julistukset vuosilta 2009 ja 2013, Haga-periaatteiden mukaiset pohjoismaiset pääjohtajakokoukset, Kööpenhaminan julistuksen (2020) mukaiset pääjohtajakokoukset ilmastomuutoksen ja äärimmäisten sääolosuhteiden alalta, Kööpenhaminan päätelmät vuodelta 2020 ja Helsingin päätelmät vuodelta 2021. Haga-yhteistyö kohdistuu kunkin Pohjoismaan pelastus- ja varautumisviranomaisen toimintaan tähdäten niiden yhteistoiminnan kehittämiseen kansalliset rajat ylitäten kriisi-, onnettomuus- ja katastrofitilanteiden varalle (Sisäministeriö, 2022a; 2023c).

Luetelmaa voidaan tarkentaa viittaamalla turvallisuusalan pohjoismaista yhteistyötä koskeviin kohdennettuihin esityksiin (Pohjoismaiden neuvosto 2019; ks. myös Enestam 2021). Luetelman eräänä osiona nousee esiin myös se seikka, että Pohjoismaista Suomi, Ruotsi ja Norja harjoittavat keskenään varsin intensiivistä turvallisuusaihepiirin yhteistyötä (Pohjoismaiden neuvosto, 2019).

PN:n yhteiskuntaturvallisuusstrategiassa todetaan, ettei puolustus- ja turvallisuusyhteistyö ole kuulunut pohjoisen yhteistyön alaan, vaikka aihepiirin kysymyksiä on tuossa yhteistyössä käsiteltykin (Pohjoismaiden neuvosto, 2019). Strategia on sikäli vasta alustava, että siinä muotoillaan kantoja asian selvittämiseksi pikemmin kuin luonnostellaan toimintalinjoja. Strategiassa tarkastellaan seuraavia yhteiskuntaturvallisuusstrategian osa-alueita: rauhanrakentaminen ja konfliktien ennaltaehkäisy, kokonaisturvallisuus ja poliisiyhteistyö, elintarvike- ja energiahuolto,

terveysalan yhteistyö, CBRN-yhteistyö kemiallisten, biologisten, säteilystä johtuvien ja ydinenergiaan liittyvien uhkien torjumiseksi, pohjoismainen pelastuspalveluyhteistyö NORDRED sekä kansallisten hätäradioliikenneverkkojen kytkeminen toisiinsa. Strategian sanamuotojen perusteella asettuu tehtävä seurata, millaisia edistysaskeleita on toteutunut ja toteutuu strategian hyväksymisestä lähtien.

Jan-Erik Enestamin PN:lle laatiman pohjoismaisen kriisivalmiuden kehittämistä koskevan raportin suositukset olivat seuraavat. Mukana ovat sekä aiheeseen kiinteimmin että välillisemmin liittyvät ehdotukset (Enestam, 2021):

- Pohjoismaisen yhteistyön vastuuministereiden vastuuttaminen myös siviilikriisivalmiuden asioista.
- Pohjoismaisen verkostoyksikön perustaminen siviilikriisivalmiuden tueksi mallina pohjoismainen puolustusyhteistyö NORDEFECO.
- Tiedonjako julkisen, yksityisen ja vapaaehtoisen sektorin kesken siviilikriisivalmiuden kysymyksistä.
- Yhteispohjoismaisen matkustusasiakirjan ottaminen käyttöön.
- Rokoteyhteishankinnan pilottihankkeen toteuttaminen.
- Yhteisten valmiusvarastojen mahdollisuuden selvittäminen.
- Pohjois-Atlantin ja arktisen alueen kriisivalmiuden nostaminen pohjoismaiselle agendalle.
- Tilapäisen digitalisointiasioiden ministerineuvoston MR-DIGITAL:in muuttaminen pysyväksi sekä fyysisten että digitaalisten infrastruktuuriasioiden ministerineuvostoksi.
- Lainsäädännön ja kahdenvälisten sopimusten uudenaikaistaminen rajat ylittävän hybridityöskentelyn tekemiseksi mahdolliseksi.
- Pohjoismaisen yhteistyön rahoituksen turvaaminen kulttuuri-, tutkimus-, vapaa-aika- ja nuorisoasioiden sektoreilla.
- Pohjoismaisten kielten osaaminen vahvistaminen.
- Myös sen vaihtoehdon salliminen, että vain rajoitettu määrä Pohjoismaita panee toimeen esitettyjä suosituksia.

Myös Enestamin suositusten mahdollista etenemistä toimeenpanoon on perusteltua seurata. Yleiseksi päätelmäksi Pohjoismaiden neuvoston etenemisestä tarkastellussa aihepiirissä muodostuu se, että vaatimattomista lähtökohdista edeten PN on vähitellen aktivoitunut. Tulevaisuus näyttää, ryhtyykö PN keskeiseksi vaikuttajaksi siviilivalmiuden aihepiirissä.

Pohjoismaat harjoittavat keskenään paitsi monenkeskistä, myös kahdenvälistä turvallisuusalan yhteistyötä. Se on merkittävää niin Suomen ja Ruotsin kuin Suomen ja Norjan ja Ruotsin ja Norjan kesken (Aula ym. 2020). Tanska itsehallinnollisine etäalueineen – Färsaaret ja Grönlanti – on sen sijaan paljolti pidättäytynyt tuolloisesta yhteistyöstä.

Ruotsin ja Suomen välisessä siviilivalmiusyhteistyössä (Sisäministeriö, 2022b) Suomen sisäasiainministeri ja Ruotsin oikeusministeri allekirjoittivat helmikuussa 2021 yhteistyölinjauksen siviilivalmiuden, varautumisen ja pelastustoimen alan yhteistyön tiivistämisestä. Maiden välinen yhteistyö on edennyt myös EU:n ja Naton siviilivalmiusalan yhteistyön sekä yhteisten harjoitusten, tilastoinnin ja tutkimuksen aihepiireissä. Ruotsin MSB:n ja Suomen HVK:n välinen huoltovarmuusyhteistyö noudattaa vuosille 2021–2025 yhteisesti laadittua strategista yhteistyösuunnitelmaa. Tähän suunnitelmaan sisältyy myös Suomen Kyberturvallisuuskeskuksen kanssa tehtävä kyberturvallisuusyhteistyö. Tosin Uusikylä ym. (2021, s. 121) toteavat, ettei yhteistyösuunnitelmasta löydy mainintaa Ruotsin MSB:n verkkosivuilla eikä MSB:n vuosikertomuksessa vuodelta 2020. Sama koskee MSB:n kertomusta vuodelta 2021 (MSB, 2022a). Suomella ja Ruotsilla on myös vuodelta 1992 peräisin oleva kahdenvälinen huoltovarmuussopimus, jossa on sovittu taloudellisesta yhteistyöstä kansainvälisissä kriisitilanteissa.

Suomi ja Norja ovat solmineet keskenään valtiosopimuksen tavaroiden ja palvelujen vaihdosta kriisitilanteissa, jotta se jatkuisi mahdollisimman normaalisti myös häiriötilanteissa (SopS 445/2006). Maat voivat sopia myös yhteisistä valmiustoimista. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea kokoontuu vähintään keran vuodessa.

3.1.5 Vertailu ylikansallisten ja kansainvälisten siviilivalmiuden kehikoiden kesken

Ylikansallisia ja kansainvälisiä siviilivalmiuteen kehikkoja voidaan vertailla joukolla vertailu-ulottuvuuksia (Taulukko 9). Vertailukohteina ovat YK, EU, NATO ja PN.

Taulukko 9. Vertailu ylikansallisten ja kansainvälisten siviilivalmiuden kehikoiden kesken.

	YK	EU	NATO	PN
Kohteena olevat maat	193 jäsenmaata	27 jäsenmaata, toissijaisesti Euroopan talousalueen muut 3 jäsenmaata sekä EU-hakijamaat	30 jäsenmaata, toissijaisesti hakijamaat; 19 rauhan-kumppanuusmaata ml. hakijamaat	5 jäsenmaata ja 3 itsehallinto-alueetta; yksittäisten maiden ja alueiden jättäytyminen pois tietyistä toimista mahdollista
Erityisasemassa olevia maita	Turvallisuusneuvoston (TN) pysyvät 5 jäsenmaata	Ei, joskin maiden kokoerot sääntelevät vaikutusmahdollisuuksia	Ei, joskin maiden kokoeroilla on huomattavaa vaikutusta	Ei, ellei maa jättäydy pois monenkeskisestä yhteistyöstä
Siviilivalmius ja sen lähikäsitteet (ks. esim. Koops ja Patz 2022, 24–25)	<i>Disaster preparedness</i> , "onnettomuustilannevalmius" tai "katastrofivalmius", osa kehikkoa Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (UNDRR 2022) <i>Protection of civilians</i> , "siviilien suojeleminen" osiinaan dialogi ja osallistuminen; fyysinen suojeleminen; suojelevan ympäristön muodostaminen	<i>Civil protection</i> , "siviilien suojeleminen" siviilien suojeleminen mekanismilla UCPM:llä: suojeleminen poliittisen prosessin kautta; fyysinen suojeleminen; suojelevan ympäristön muodostaminen; ihmisoikeuksien suojeleminen; pääsyn turvaaminen oleellisiin palveluihin; turvallisen, vakaan ja oikeudenmukaisen ympäristön muodostaminen <i>CER, critical entities resilience</i> viimeistään 2024 kansallisesti voimaan tulevan direktiivien turvin, kriittisten toimijoiden häiriönsietokyky	<i>Civil preparedness</i> , "siviilivalmius": NATO:n sotilasoperaatioiden kielteisten vaikutusten välttäminen, minimointi tai pienentäminen; ollut laajentumassa siviilien suojelemaan myös muilta sotilaallisilta toimijoilta; henkilöiden lisäksi siviilikohdeiden suojeleminen (kulttuuri- ja uskontoperinnön kohteet, kriittisen infrastruktuurit) Vuodesta 2022 alkaen NATO:n siviilivalmiuden käsite on alisteinen järjestön tulkinnan mukaiselle resilienssin eli kriisinsietokyvyn käsitteelle	Käsitettä "siviilivalmius" ei käytetä (Pohjoismaiden Neuvosto 2019) Avainkäsite PN:ssä on aihepiirissä "yhteiskuntaturvallisuus", josta erillisenä käsitteenä esiintyy "kriisivarautuminen" (ruots. <i>krisberedskap</i>)

	YK	EU	NATO	PN
Siviilivalmiuden asema	Rauhanturvaamisessa siviilien suojeleminen korostunut lisääntyvästi; suoranaisten siviilivalmius tulee esiin korkeintaan välillisesti Sendai-kehikossa (UNDRR 2022) siviilivalmius esillä julkilausutusti	Siviilien suojeleminen muodostunut vähitellen varsin tärkeäksi mm. YK:n operaatioita täydentäen Siviilivalmius korostunut korkeintaan välillisesti ainakin CER-direktiiviin kansalliseen toimeenpanoon vuodesta 2024 lähtien; kuitenkin CER:kin koskee aihetta lähinnä vain välillisesti	Siviilivalmius on muodostunut entistä tärkeämmäksi, mutta sen asema on toissijainen NATO:n puolustus-tehtävään nähden Vuonna 2002 siviilivalmius alistettiin NATO:ssa resilienssille	Verrattain uusi ja vielä vakiintumaton painoalue pohjoismaisessa yhteistyössä edes välillisessä mielessä
Kysymykset infrastruktuurien suojelusta	Tosiasiassa mukana	CER-direktiivi koskee nimenomaan tätä aihepiiriä; etenee vuonna 2024 kansalliseen toimeenpanoon	Sinänsä mukana tähdittäessä resilienssiin (Nato 2022c)	Esillä pikemmin kahden tai useamman maan välisenä yhteistyönä Pohjoismaiden kesken kuin kaikki ne kattavasti
Päätöksentekotapa	Enemmistö päätöksin, mutta TN:n kullakin pysyvällä jäsenellä veto-oikeus	EU:n vakiopäätöksentekotapa (Parlamentti ja neuvosto)	Yksimielisyys	Yksimielisyys, poisjättäytymisen mahdollisuuksin
Toimeenpanomekanismit	Mm. rauhanturvajoukot, mutta myös jäsenmaiden omat toimet	Jäsenmaiden päätöksillä; EU:lla tarkoitukseen budjetit varat	Pohjois-Atlantin Neuvosto, NATO Joint Command, mutta jäsenmaiden päätösvalta oleellinen	Jäsenmaiden toimesta; verkostomaisia ja kahdenvälisiä yhteistyömalleja käytössä
Arvio resurssipohjasta	Vaihteleva mm. rauhanturvaoperaatioiden laajuuden, kestoajan ja kulun mukaan	Kansallisten politiikkatointen välinen koordinointi keskeisessä asemassa, mutta myös EU:n omaehtoisia toimia toteutuu sen omien varojen turvin	Tarvittaessa vahva, viime aikoina vahvistunut ja edelleen vahvistumassa	Toistaiseksi heikko

Tarkastellut kansainväliset ja ylikansalliset toimijat eivät ole kiteyttäneet laaja-alaista ja kattavaa määrittelyä siviilivalmiudelle. YK:n Sendai-viitekehityksessä sana "preparedness", kirjaimellisesti "valmius", tosin esiintyy, mutta yleistä siviilivalmiutta rajoitetummassa katastrofeihin ja muihin onnettomuustilanteisiin varautumisen aihepiirissä. Englanninkielisessä EU-kielenkäytössä sana *preparedness*, "valmius", ei kiteytyneenä esiinny. Sen sijaan yhdistelmäkäsite *civil protection*, "siviilien suojeleminen", korostuu. CER-direktiivin voi tulkita korostavan siviilivalmiuden aihepiiriä EU:ssa ilman, että käytettäisiin käsitettä, jonka osaksi sijoittuisi sana *preparedness*. Naton piirissä *civil preparedness* esiintyy, mutta alisteisena Naton sotilaalliselle perustehtävälle ja nyttemmin myös *resilience*-käsitteelle. Pohjoismaisen turvallisuusyhteistyön käsitteistöä "siviilivalmius" puuttuu siitä huolimatta, että "valmius"-sanaa käytetään.

3.2 Siviilivalmius eräissä verrokkimaissa

3.2.1 Ruotsi

Ruotsissa siviilivalmiuskäsitteen historia voidaan todennäköisesti johtaa *siviilivalmiuden yllähallitukseen* (Överstyrelsen för civil beredskap, ÖCB), joka perustettiin vuonna 1986, tehtävinään "kokonaismaanpuolustuksen siviiliosien" johtaminen ja koordinaatio (MSB, 2015). ÖCB:n tehtävät ja vastuut olivat laajat: sille määrättiin valmiuden koordinaation ja johtamisen ohella muun muassa huoltovarmuuteen, kirkollisen varautumiseen, tiedontuotantoon, tutkimukseen, skenaariotyöhön, varautumissuunnitteluun ja kokonaismaanpuolustuksen siviiliosiin liittyvään suunnitteluun kohdistuvia tehtäviä (Förordning 1986:423). ÖCB lakkautettiin vuonna 2001 julkaistun *Haavoittuvuus- ja turvallisuus selvityksen* (SoU 2001:41) ehdotusten pohjalta vuonna 2002 ja siviilivalmius sanana vaikuttaa poistuneen käytöstä samoihin aikoihin. ÖCB:tä seurasi *kriisivalmiusviranomaisen* (krisberedskapsmyndighet, 2002–2008), jonka tilalle perustettiin vuonna 2008 nykyinen yhteiskuntaturvallisuuden ja valmiuden virasto MSB. (Riskarkivet n.d.).

Ruotsalaisen kokonaismaanpuolustuksen (totalförsvaret) mallin ymmärtämiseksi keskeistä on huomioida, että kyseessä on eräänlainen laissa määritelty maanpuolustuksen ja varautumisen malli. Laki kokonaismaanpuolustuksesta ja korotetusta valmiudesta (Lag om totalförsvaret och höjdd beredskap, 1992:1403) kuvaa kokonaismaanpuolustusta seuraavasti:

"1 § Kokonaismaanpuolustus on toimintaa, jota tarvitaan Ruotsin varautumiseksi sotaan.

Maan puolustusvalmiuden vahvistamiseksi valmiutta voidaan korottaa. Korotettu valmius on joko tehostettua [skärpt] valmiutta tai korkeinta [högsta] valmiutta. Korkeimman valmiuden aikana kokonaismaanpuolustus on kaikkea yhteiskunnan harjoittamaa toimintaa.

Kokonaismaanpuolustus koostuu sotilaallisesta toiminnasta (sotilaallinen maanpuolustus) sekä siviilitoiminnasta (siviilipuolustus).” (Lag om totalförsvar och höjd beredskap, 1992:1403; tutkijaryhmän käännös.)

Edellä esitellyssä pykälässä mainitaan kokonaismaanpuolustuksen koostuvan sotilaallisesta maanpuoluksesta sekä siviilipuoluksesta (civilt försvar). Nykyisessä käytössä MSB vaikuttaisi tekevän selkeän eron siviilipuolustuksen (civilt försvar) sekä väestönsuojelun (befolkningskydd) välille. Vastaavasti Johansson ym. (2017) huomauttavat *civilförsvar* ja *civilt försvar* -käsitteiden tarkoittavan eri asioita. Civilförsvar on synonyymi *befolkningskydd*-termille eli tarkoittaa väestönsuojelua ja on siten kansainvälisten sopimusten alaista toimintaa. Kirjoittajien mukaan civilförsvar-käsitteen korvaamista *befolkningskydd*-käsitteellä on suositeltu vuonna 1989 julkaistussa selvityksessä. (Johansson ym., 2017.) Tästä huolimatta civilförsvar-käsite vaikuttaisi olevan käytössä edelleen ja se esiintyy esimerkiksi Ruotsin Punaisen Ristin toiminnassa (ks. Svenska Röda Korset, n.d.). Sen sijaan väestönsuojien tilaa käsittelevässä raportissa (SOU 2022:57) civilförsvar-käsitettä käytetään lähinnä väestönsuojelun hallinnollista ja lainsäädännöllistä historiaa käsittelevissä osioissa. Lisäksi raportti käyttää *skydd för civilbefolkningen* -termiä puhuttaessa siviilien fyysisestä suojelusta sotatilanteessa – eli väestönsuojelusta. Toisaalta samassa raportissa pelastustoimen kansallisen valmiusorganisaation perustamista ehdottavassa osiossa ehdotetaan myös, että ”valmiusorganisaation siviilivollista henkilökuntaa kutsutaan nimellä *civilförsvarspersonal*.” (s. 30.) Ruotsalainen väestönsuojelutoimintaan liittyvä nykikäsitteistö vaikuttaisi siten varsin hajaantuneelta. MSB (2023a) käyttää nykyisin sekä *skydd för/av civilbefolkningen* -käsitettä että *befolkningskydd*-käsitettä, mutta toteaa myös, että väestönsuojelulta puuttuu ”moderni määritelmä ja raja” (MSB, 2022b, s. 82).

Joka tapauksessa, civilförsvar ja civilt försvar -käsitteiden tarkastelu osoittaa, että suomalainen ymmärrys ruotsalaisesta varautumisen ja väestönsuojelun järjestelmästä tai suomalaisen ja ruotsalaisen käsitteistön väliset käännökset Kokonaisturvallisuuden sanastossa (Sanastokeskus TSK ry, 2017) eivät ole ajan tasalla. Civilt försvar ei tarkoita väestönsuojelua ruotsalaisessa kontekstissa (ks. SoU 2022:57), toisin kuin kokonaisturvallisuuden sanasto antaa ymmärtää, ja väestönsuojelulle käännökseksi ehdotettu toinenkin *civilförsvar*-käsite on vanhentunut ja sen käyttö näyttää vähentyneen Ruotsissa. Sen sijaan suomalaista väestönsuojelukäsitettä lähes suorina käännöksinä vastaavat *befolkningskydd* ja *skydd för/av civilbefolkningen* -käsitteet vaikuttavat vakiintuneen viimeaikaisessa ruotsalaisessa käytössä.

Civilt försvar -käsitteen ruotsalaista nyky-ymmärrystä vastaavaa käännoästä ei löydy Kokonaisturvallisuuden sanastosta. Nyky-ymmärrystä parhaiten vastaava suomenkielinen käsite voisi olla ruotsalaisesta käsitteistöä suorana käännoksenä puuttuva kokonaisturvallisuuden käsite (vrt. Johansson, 2017), mutta ilman suomalaisen käsitteeseen sisältyvää maanpuolustusta. MSB:n määritelmä siviilipuolustuksesta on huomattavan lähellä kokonaisturvallisuutta yhteistoimintamallina, jossa yhteiskunnan tärkeiden palveluiden toiminnan takaaminen kaikissa tilanteissa nähdään yhteiskunnan eri toimijoiden yhteistyön tuloksena (vrt. VNPP, 2017). Kuten MSB kuvaa siviilipuolustusta:

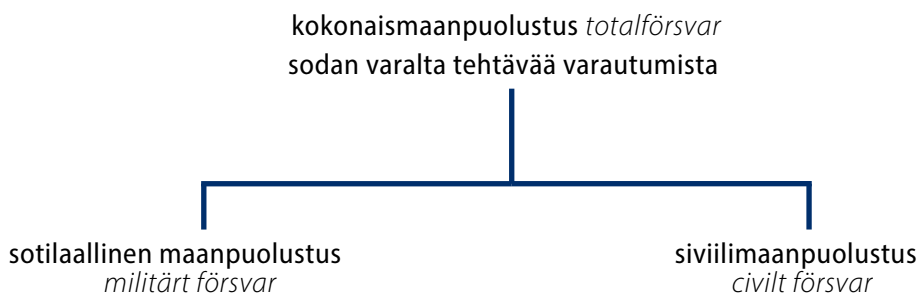
”Siviilipuolustuksessa on kyse koko yhteiskunnan kyvystä suojella siviiliväestöä sodan vaaran aikana sekä sodan aikana. Kyseessä voi olla sen varmistaminen, että sairaanhoito, ruoan kuljetukset, vesihuolto ja lastenhoito toimii. Jotta yhteiskunta toimisi niin hyvin kuin mahdollista, täytyy ihmisten päästä töihin. Siksi päivähoiton ja koulujen täytyy pysyä avoinna. Siinä on kyse tärkeimpien yhteiskunnan toimintojen varmistamisesta sekä välttämättömien tarpeiden saataavuudesta. Yksi siviilipuolustuksen tehtävä on tukea puolustusvoimia, esimerkiksi haavoittuneiden sotilaiden sairaanhoidolla sekä kuljetuksilla.”

[”Civilt försvar handlar om hela samhällets förmåga att skydda civilbefolkningen vid krigsfara och krig. Det kan vara att se till att sjukvården fungerar, liksom matransporter, vattenförsörjning och barnomsorg. För att samhället ska fungera så bra som möjligt behöver människor gå till jobbet. Därför behöver förskolor och skolor vara öppna. Det handlar om att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning. En uppgift för det civila försvaret är att stödja Försvarsmakten, exempelvis med sjukvård till skadade soldater och med transporter.”]

(MSB, 2023c; tutkijaryhmän käännoä.)

Niin ikään Ruotsin hallituksen ehdotuksessa kokonaismaanpuolustuksesta vuosille 2021–2025 siviilipuolustus määritellään laajasti ”toiminnaksi, jota viranomaiset, kunnan ja alueet sekä yksityishenkilöt, yritykset ja kansalaisyhteiskunta ym. tekevät valmistellakseen Ruotsia sotaan.” (Regeringens proposition 2020/21:30, s. 89). Siviilipuolustus näyttäytyy siten suurelta osin maanpuolustuksen siviilivastineena: maanpuolustukseen liittyvä ei-sotilaallinen toiminta ja varautuminen on siviilipuolustusta (ks. kuvio 7).

Kuvio 7. Ruotsalaisten kokonaismaanpuolustuksen, sotilaallisen maanpuolustuksen ja siviilipuolustuksen käsitteiden väliset suhteet



Kokonaismaanpuolustuksen, sotilaallisen maanpuolustuksen ja siviilimaanpuolustuksen ohella neljäs keskeinen ruotsalainen turvallisuuteen, varautumiseen ja valmiuteen liittyvä käsite on *kriisivalmius* (krisberedskap). Kriisivalmius-käsitteen ruotsalaisessa ymmärryksessä painottuu rauhanajan kriiseihin kohdistuvaa valmiutta, siinä missä *siviilipuolustuksella* viitataan nimenomaisesti sotilaallisen kriisin aikana tarvittaviin ei-sotilaallisiin kyvykkyyksiin (Johansson ym., 2017). Käsitteiden välistä eroa on selvennetty taulukossa 10.

Taulukko 10. Ruotsalaisten kriisivalmiuden ja siviilipuolustuksen käsitteiden erot

ei-sotilaalliset kriisit	sotilaallisissa kriiseissä tarvittavat ei-sotilaalliset kyvykkyydet
kriisivalmius, <i>krisberedskap</i>	siviilipuolustus, <i>civilt försvar</i>

Johansson ja muut (2017, s. 11) avaavat raportissaan käsitteiden välistä eroa toteamalla, että "Sota voidaan tietyillä tavoin nähdä äärimmäisenä kriisinä, mutta kriisivalmius rajataan useimmissa asiayhteyksissä ja määräyksissä juuri rauhanajan kriiseihin." Kirjoittajat huomauttavat myös, että kriisivalmius nähdään virallisyhteyksissä usein pohjana, jolle siviilipuolustus rakentuu. Tästä huolimatta kokonaisuutta ei ole määritelty: "ei ole oikeastaan täysin selvää, mikä on suhde siviilipuolustuksen ja kriisivalmiuden välillä ja mitä yhteneväisyyksiä ja eroja näiden alueiden välillä on. Yleisesti ottaen kuva siitä, mitä siviilipuolustus on, on epäselvä" (Johansson ym., 2017, s. 12). Myös *kriisivalmius* käsitteenä on kirjoittajien mukaan samankaltaisesti määrittelemätön: yksittäistä kriisivalmiuden strategia-asiakirjaa [doktrindokument] tai määritelmää ei ole olemassa, vaan tähän liittyvät kuvaukset ovat pirstoutuneet useampien julkaisujen, lakien, ohjeiden ja jopa yksittäisten verkkosivujen alle (Johansson ym., 2017).

Kokonaismaanpuolustuksen, sotilaallisen maanpuolustuksen, siviilipuolustuksen ja kriisivalmiuden tavoitteet on määritelty Ruotsissa hallituksen esityksessä kokonaismaanpuolustuksesta vuosille 2021–2025 (Regeringens proposition 2020/21:30). Nämä tavoitteet on esitetty kootusti taulukossa 11.

Taulukko 11. Kokonaismaanpuolustuksen osa-alueet ja tavoitteet Ruotsissa hallituksen esitykseen kokonaismaanpuolustuksesta vuosille 2021–2025 pohjaten. Kriisivalmiutta koskeva tavoite on valtion budjettiesityksestä vuodelle 2024 ja esityksen mukaan nämä ovat alun perin peräisin budjettiesityksestä vuodelle 2015. Tutkijaryhmän käännökset.

Kokonaismaanpuolustuksen osa-alue	Tavoitteet
Kokonaismaanpuolustus	"Kokonaismaanpuolustuksen kokonaisvaltaisena tavoitteena on kyky puolustaa Ruotsia aseellista hyökkäystä vastaan ja suojata maan turvallisuutta, vapautta, itsenäisyyttä ja toimintavapautta. Kokonaismaanpuolustuksen toimintaa on voitava harjoittaa yksin ja yhdessä, maan sisä- ja ulkopuolella." (Regeringens proposition 2020/21:30, s. 86.)
Sotilaallinen maanpuolustus	"Sotilaallisen maanpuolustuksen tavoitteena on kyky puolustaa Ruotsia aseellista hyökkäystä vastaan; ylläpitää Ruotsin alueellista itsenäisyyttä sekä suojata suvereneja oikeuksia ja kansallisia intressejä Ruotsissa ja ruotsalaisten alueiden ulkopuolella kansainvälisen oikeuden mukaisesti; edistää turvallisuuttamme sekä ehkäistä ja hallita konflikteja ja sotaa toteuttamalla operaatioita omalla alueella ja lähialueilla sekä osallistumalla kansainvälisiin rauhaa edistäviin toimiin; suojata yhteiskuntaa ja sen toimintaa tukemalla yhteiskuntaa tämän hetkisinä kyvyillä ja resursseilla niin rauhan kuin korotetun valmiuden aikana." (Regeringens proposition 2020/21:30, s. 87.)
Siviilipuolustus	"Siviilipuolustuksen tavoitteena on kyky suojella siviiliväestöä; varmistaa tärkeimmät yhteiskunnan toiminnot; ylläpitää välttämätöntä elantoa [huoltovarmuutta]; tukea sotilaallisen maanpuolustuksen kyvykkyyttä aseellisen hyökkäyksen tai ympäröivässä maailmassa tapahtuvan sodan aikana; ylläpitää yhteiskunnan vastustuskykyä ulkoista painostusta vastaan sekä tukea maanpuolustustahdon vahvistamista; tukea yhteiskunnan kykyä ehkäistä ja käsitellä vaikeaa rasisitua yhteiskunnalle a rauhan aikana, ja tukea saatavilla resursseilla kykyä osallistua kansainvälisiin rauhaa edistäviin ja humanitaarisiin panoksiin." (Regeringens proposition 2020/21:30, s. 89)

Kokonais- maanpuolustuksen osa-alue

Tavoitteet

Kriisivalmius

”Hallituksen antamat tavoitteet kriisivalmiudelle ovat: vähentää turvallisuutta uhkaavien onnettomuuksien ja kriisien riskiä; suojella ihmisten elämää ja terveyttä sekä perustavanlaatuisia arvoja kuten demokratiaa, oikeusturvaa ja ihmisoikeuksia ja vapauksia ylläpitämällä yhteiskunnalle tärkeää toimintaa ja estämällä tai rajaamalla vahinkoja omaisuudelle ja ympäristölle onnettomuuksien ja kriisitilanteiden tapahtuessa.

Kriisivalmiustyön tulee myös tukea vaarallisista onnettomuuksista ja katastrofeista aiheutuvaa kärsimystä ja seurauksia muissa maissa. Kriisivalmiustyö on tärkeää myös siviilimaanpuolustustyölle.” (Regeringens proposition. 2023/24:1 Utgiftsområde 6, s. 69)

Viime vuosina Ruotsissa vaikuttaa tapahtuneen vahvaa varautumis- ja valmiusjärjestelmän kehittämistyötä, minkä huomioivat myös tähän hankkeeseen haastatellut ruotsalaiset asiantuntijat. Näiden ohella MSB on kehittänyt *siviilivalmiuden* (civil beredskap) käsitteen (MSB, 2022b, s. 8) kuvaamaan *kriisivalmiuden* ja *siviilipuolustuksen* muodostamaa kokonaisuutta, tavoitteena ”edistää näkökulmaa, joka muodostaa edellytyksiä kentän jäsentämiselle kootummalla tavalla.” (MSB, 2023b, s. 8.) Viranomaisen muotoileman määritelmän mukaan *ruotsalainen siviilivalmiusjärjestelmä* (det svenska civila beredskapssystemet) koostuu *kriisivalmiudesta* (krisberedskap), *siviilipuolustuksesta* (civilt försvar) sekä *siviilivalmiudesta* (civil beredskap). Siviilivalmiuskäsitteen tehtävänä on toimia kokoavana käsitteenä, jonka piiriin sota-aikojen siviilipuolustuksen ja ei-sotilaallisten kriisien aikainen kriisivalmius kuuluvat (esim. MSB, 2023c).

Kriisivalmiudessa on yksinkertaisuudessaan kyse yhteiskunnan kaikkien toimijoiden varautumisesta kriisitilanteisiin yhteiskunnan kaikilla tasoilla erilaisin varautumistoimenpitein ja suunnitelmin. *Siviilipuolustus* tarkoittaa taasen yhteiskunnan toimivuuden ja palvelujen toiminnan takaamista sotatilanteessa, sisältäen siviiliyhteiskunnan tuen puolustusvoimille. Siviilipuolustus pitää sisällään yhteiskunnalle tärkeiden toimintojen suojaamisen ohella myös siviilien suojelun, hätätilanteiden huoltovarmuuden (nödvändig försörjning), sekä kansainvälisen kriisihallinnan yhteistyön. (ks. MSB, 2023c; ks. taulukko 11).

Siviilivalmius puolestaan kokoaa yhteen siviilipuolustuksen ja kriisivalmiuden: kyseessä on yhteiskunnan kyky huolehtia yhteiskunnan perimmäisten arvojen turvaamisesta niin sodan kuin rauhan ajan kriisien aikana (MSB, 2023c). Näin edellä esitetyn taulukko 11 kuvaa käytännössä ruotsalaisen siviilivalmiuden koko piiriä. MSB:n mukaan

”Siviilivalmius on kokoava käsite kriisivalmiudelle ja väestönsuojelulle. Väestönsuojelu ja kriisivalmius vahvistavat toisiaan yhteisissä koordinaation, suunnittelun ja varautumisen prosesseissa. Äärimmäinen kriisi, eli sotilaallinen hyökkäys, asettaa raamit siviilivalmiudelle.

Lopulta siviilivalmiudella pyritään valmistautumaan kaikenlaisiin yhteiskunnallisiin häiriöihin, jotka voivat olla vahingollisia. Suojeltavia ovat yhteiskunnan perustavat arvot: ihmisten elämä ja terveys; yhteiskunnan toiminta; demokratia, oikeusturva ja inhimilliset vapaudet ja oikeudet; ympäristö ja taloudelliset arvot; kansallinen itsemääräämisoikeus.”

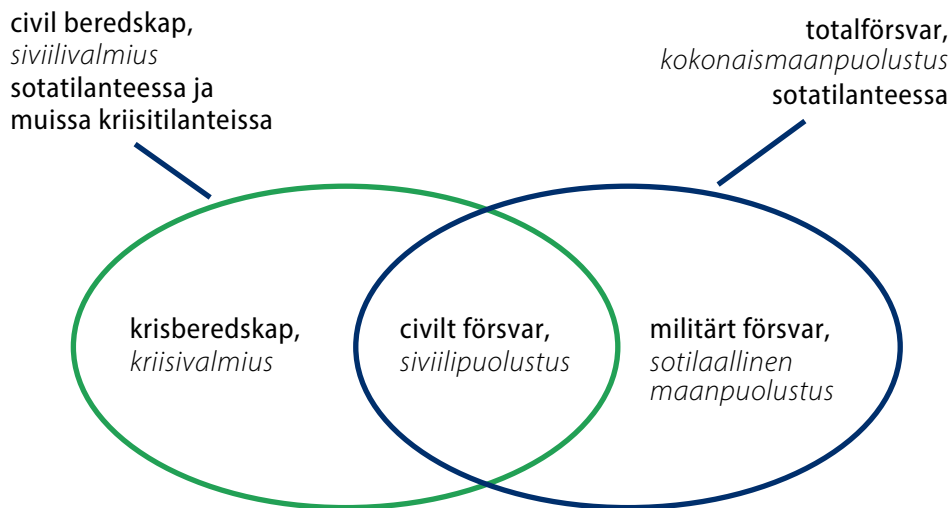
[”Civil beredskap är ett samlingsnamn för krisberedskap och civilt försvar. Det civila försvaret och krisberedskapen ska förstärka varandra i gemensamma processer för samordning, planering och förberedelser. Den yttersta krisen, det vill säga ett väpnat angrepp, är dimensionerande för den civila beredskapen.

Ytterst syftar den civila beredskapen till att förbereda oss på alla slags samhällsstörningar som riskerar att skada oss. Det som ska värnas är samhällets grundläggande skyddsvärden: människors liv och hälsa; samhällets funktionalitet; demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter; miljö och ekonomiska värden; nationell suveränitet.”]

(MSB, 2023, s. 8; tutkijaryhmän käännökset).

Kokonaismaanpuolustuksen, siviilivalmiuden, kriisivalmiuden ja sotilaallisen maanpuolustuksen välisiä suhteita on kuvattu kuviossa 8, joka on muodostettu ruotsalaisten viranomaisten kuvausten pohjalta.

Kuvio 8. Käsitekartta keskeisistä ruotsalaisista kokonaismaanpuolustuksen käsitteistä ja siviilivalmiudesta (pohjaten erityisesti MSB 2023c, Socialstyrelsen, 2023; ks. myös MSB, 2022b; 2022c)



Haastateltujen ruotsalaisiasiantuntijoiden mukaan käsitteen käytön taustalla on ruotsalaisen valmius- ja varautumisjärjestelmän kehittäminen 1990-luvulta alkaen tapahtuneen silloisen järjestelmän alasajon jälkeen. Tuolloin Ruotsin fokus siirtyi lähinnä kansainvälisen kriisihallinnan sekä yleisen kriisivalmiuden edistämiseen sotilaalliseen hyökkäykseen varautumisen sijasta (myös Johansson ym., 2017). Vastaavasti Johansson ym. (2017) huomioivat, kuinka ruotsalaisen turvallisuuspolitiikan kantavana ajatuksena on ollut kylmän sodan jälkeen se, että Ruotsiin ei enää kohdistuisi sotilaallista uhkaa, minkä vuoksi kylmän sodan aikaisia rakenteita purettiin.

Erään haastatellun ruotsalaisiasiantuntijan mukaan siviilivalmius on otettu käyttöön osana turvallisuuspolitiikan uudelleenarviointia, jonka käynnisti vuonna 2014 tapahtunut Krimin miehitys ja tähän liittynyt turvallisuusympäristön muutos. Siviilivalmiuden käyttöönotto liittyy myös vuonna 2016 alkaneeseen sodanajan valmiuden suunnitteluun. Haastatellun asiantuntijan mukaan siviilivalmius pitää sisällään niin kriisivalmiuden kuin siviilipuolustuksen, ja siviilivalmiuden alle asettuu siten laaja valikoima uhkakuvia terveyskriiseistä kyberuhkiin ja sotilaallisiin uhkiin. Siviilivalmiuskäsitteeseen liittyvästä keskustelusta haastateltavat nostivat esiin ei-sotilaallisten ja sotilaallisten uhkien välisen eron. Ei-sotilaallisiin kriiseihin liittyvä toiminta on tietyllä tapaa jatkuvaa "arkitoimintaa", kun sotilaalliset kriisit ovat taasen äärimmäisin kriisi, jonka yhteiskunta voi kohdata. Tähän liittyen käydään keskustelua, mikäli yhteiskunnan tulisi olla varautunut ensisijaisesti pahimpaan mahdolliseen kriisiin eli sotaan, vai ei-sotilaallisten kriisien jatkuvampaan luonteeseen.

Yleisarviona voidaan esittää, että ruotsalainen turvallisuuden, valmiuden ja varautumisen käsitteistö on ollut varsin jäsentymätön ja osin määrittelemätön kokonaisuus. Käsitteiltä puuttuu ulkopuolisen näkökulmasta selkeitä määritelmiä, joiden perusteella eri käsitteiden välisten toiminnallisuuksien, erojen ja hallinnollisten kokonaisuuksien erottelu olisi mahdollista. Sen sijaan poliittisia eli hallituksen esityksistä johdettavia määritelmiä käsitteille löytyy tavoitteenasetannasta johdettava, kuten edellä taulukossa 11 on esitetty. Toisaalta kokonaismaanpuolustuksella vaikuttaisi olevan vahva asema niin viranomaisviestinnässä kuin lainsäädännössä. Keskeisimpiä käsitteitä ovat *kokonaismaanpuolustuksen*, *sotilaallisen maanpuolustuksen* sekä *siviilimaanpuolustuksen* käsitteet, jotka on kaikki määritelty laissa, vaikkakin suppeasti. Siviilimaanpuolustus-käsite on myös helppo ymmärtää suhteessa sen vastinpariin *sotilaallinen maanpuolustus*. Uudempana ja kokonaisuutta selkeyttävänä määrittelynä voidaan nostaa esiin edellä kuviossa 8 esitelty jaottelu *siviilivalmiuden* ja *kokonaismaanpuolustuksen* sekä näihin sisällytettyjen käsitteiden välillä.

Vaikka siviilivalmiuskäsitteellä on historiallinen tausta 2000-luvun alkuun olemassa olleen siviilivalmiusviranomaisen nimessä, siviilivalmiutta ei ole määritelty laillisenä käsitteenä, ja sen käyttö nykyisessä *rauhan ja sodanaikaiseen valmiuteen* viittaavassa merkityksessä vaikuttaisi varsin uudelta määritelmältä, sillä useat siviilivalmiuskäsitettä käyttävät ja määrittelevät dokumentit on julkaistu vuoden 2023 aikana. Tämän käsitteellisen ja toiminnallisen työn alkamiseen viime vuosien aikana kiinnittivät huomiota myös hankkeessa haastatellut ruotsalaisasiantuntijat. Siviilivalmiuden määritelmä on tuotu ja määritelty Ruotsissa MSB-lähtöisesti, niin asiantuntijahaastattelun kuin MSB:n julkaisemien dokumenttien mukaan (ks. MSB, 2022b; 2023b). Määrittelytyössä on kuitenkin todennäköisesti huomioitu myös kansainvälisen *civil preparedness* -käsitteen merkityksiä, kuten eräässä raportissa suoraan todetaan (MSB, 2022b, s. 32).

Joskin Ruotsissa siviilivalmiuden tehtäviä on useilla ja jopa kaikilla ministeriöillä, aihepiirin järjestelyjen vastuuministeriöksi oli vuoteen 2022 saakka määritelty ministeriöistä yksi, oikeusministeriö. Ministeriön hallinnonalaan oli myös sijoitettu sisäisen turvallisuuden keskeisin vastuuviranomainen, vuonna 2009 perustettu MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) (MSB, 2022d). MSB syntyi hätätilajohtamisviranomaisen KBM:n, pelastuspalveluviranomaisen SRV:n ja psykologisen puolustuksen viranomaisen (SPF) fuusiossa. Sisäiseen turvallisuuteen liittyviä selvitystehtäviä on myös puolustusministeriön hallinnonalan tutkimuslaitoksella FOI:lla (Totalförsvarets forskningsinstitut).

MSB:n vastuuministeriksi oli aikaisemmin asetettu sisäasiainministeri toimipaikkanaan oikeusministeriö, sillä Ruotsissa ei ole perustettu erillistä sisäasiainministeriötä. Vuoteen 2022 saakka toimineessa Magdalena Anderssonin hallituksessa samalla ministerillä olivat sekä oikeus- että sisäministerin salkut, jotka edellisessä Stefan Löfvenin hallituksessa oli sen sijaan jaettu kahdelle eri ministerille oikeusministeriön vastuualueella. Anderssonin hallitusta seuranneeseen Ulf Kristerssonin hallitukseen ei nimitetty ministeriä, jonka salkkuun olisivat kirjaimellisesti kuuluneet sisäasiat, mutta puolustusministeriön vastuualueelle sijoitettiin puolustusministerin lisäksi siviilipuolustusministeri, jollaista ei edellisissä hallituksissa ollut. Samassa yhteydessä vastuu siviilipuolustuksen (*civilt försvar*) asioista siirtyi oikeusministeriöstä puolustusministeriöön (Haussalo, 2022, s. 4; MSB, 2022e). Näiden muutosten yhteydessä MSB siirtyi oikeusministeriön hallinnonalalta puolustusministeriön hallinnonalalle, kuten eräässä komiteamietinnässä oli ehdotettu viittä vuotta aikaisemmin (Svenska Dagbladet, 2017). Ruotsissa toteutui lokakuussa 2022 muitakin muutoksia tuonut siviilimaanpuolustuksen uudistus.

Pääjohtajan alaisuudessa toimivan noin 1 000 henkeä työllistävän MSB:n kahdeksan osaston vastuualueina ovat kriisivalmius ja siviilipuolustus, pelastuspalvelut ja onnettomuuksien estäminen, joka on volyymiltaan selväksi suurin MSB:n toimiala, operaatiot, kyberturvallisuus ja viestinnän turvaaminen, toimintatuki, viestintä, kansainvälinen yhteistyö ja oikeusasiat). MSB:lla on vastuullaan myös Ruotsin viranomaisten välisen viestinnän verkko. Vaikka Ruotsissa kuten Suomessakin kukin ministeriö on vastuussa valmiuskysymyksistä hallinnonalallaan, MSB:n on nähty hakeutuvan kohden entistä vahvempaa yhteensovittavaa roolia (Uusikylä ym., 2021, s. 120–121). MSB on digitaalisia palveluja ja niiden infrastruktuuria koskevan EU:n NIS-direktiivin (Traficom 2022) toimeenpanon kansallinen vastuuviranomainen Ruotsissa, mutta direktiiviin liittyviä tehtäviä on muillakin viranomaisilla. CER-direktiivin (direktiivi 2014/52/EU) toimeenpanon päävastuu on MSB:n asemesta Ruotsin oikeusministeriön kriisivalmiuden koordinaatio-osastolla SSK:lla. Kyberturvallisuuskeskus on perustettu Ruotsissa usean viranomaisen yhteistyönä siten, että malli on valmis vuonna 2025 MSB:n ollessa vain yksi keskuksen osapuolista (MSB, 2022f).

Siviilivalmiuskäsitteen käyttöönotto Ruotsissa liittyy osaltaan vuonna 2022 toteutettuun *kriisivalmiuden ja siviilipuolustuksen rakenneuudistukseen* (struktureform av krisberedskap och civilt försvar). Vuoden 2022 lokakuussa toteutusta uudistuksesta lähtien ollut määriteltyinä kymmenen valmiuden aihepiiriä (*beredskapsområden*).⁴ Kaikkiaan 60 viranomaista kaikkiaan noin 300:sta on määritelty valmiusviranomaisiksi, mutta kevyempiä valmiusvastuista on kaikilla viranomaisilla. Mainittuihin 60 viranomaiseen lukeutuvat useimmat maan keskusvirastot sekä maan kaikki 21 lääninhallitusta keskeisinä valmiusviranomaisina alueillaan. Kukin lääninhallitusten kuudesta vastuuaihepiiristä muodostaa erityisen siviilivalmiusaihepiirin (*civilområde*). Maan 290 kunnalla on paikallinen vastuu valmiusaihepiirissä. Maa on sitä paitsi vuodesta 2022 lähtien jaettu kuuteen kriisivalmius- ja siviilipuolustusalueeseen, pohjoiseen, keskiseen, itäiseen (Tukholman seutu ja Gotlanti), kakkoiseen, eteläiseen ja läntiseen. (Förordning 2022:54; Wigell ym., 2022, s. 77.)

Toisin kuin Suomessa, huoltovarmuus (*försörjningstrygghet, försörjningsberedskap*) ei ole erityisen voimakkaasti korostunut Ruotsissa. Erityistä valtionhallinnon organisaatiota ei Ruotsissa ole Suomesta poiketen perustettu huoltovarmuuden ylläpitämiseksi. Ruotsissa on kuitenkin saatettu voimaan lainsäädäntöä elinkeinonharjoittajien velvollisuudesta myötävaikuttaa huoltovarmuusvarastointiin (Lag 1977:741) sekä elinkeinonharjoittajien, työmarkkinaorganisaatioiden ja määrättyjen muiden tahojen velvollisuudesta ottaa osaa kokonaismaanpuolustuksen suunnitteluun (Förordning 1982:1005). Huoltovarmuuden kysymykset on otettu huomioon myös Ruotsin kokonaismaanpuolustuksen suunnittelussa ja ohjelmoinnissa (Regeringens proposition 2020/21:30, 130–131; Stenérus-Dover & Ingemarsdotter 2021). Vuodesta 2016 Ruotsissa uudelleen käynnistynyt varautuminen Venäjän mahdollisesti käynnistämän kaikkia tunnettua aseita käyttävän totaalisen sodan varalta sekä koronaepidemian aiheuttamat kokemukset ovat kuitenkin johtaneet siihen, että syyskuussa 2023 Ruotsissa käynnistyi valmistelu Suomen Huoltovarmuuskeskusta muistuttavan organisaation tai järjestelyn mahdollisesta perustamisesta.⁵

4 Aihepiirit ovat taloudellinen turvallisuus (ekonomisk säkerhet; päävastuuviranomaisena Försäkringskassan; sähköinen viestintä ja posti (elektronisk kommunikation och post; Post- och telestyrelsen; energiahuolto (energiförsörjning; Energimyndigheten); rahoituspalvelut (finansiella tjänster; Finansinspektionen); perusdatapalvelu (försörjning av grunddata; Skattestyrelsen); terveys, hoito ja huolenpito (hälsa, vård och omsorg; Socialstyrelsen); elintarvikehuolto ja juomavesi (livsmedelförsörjning och dricksvatten; Livsmedelverket); järjestys ja turvallisuus (ordning och säkerhet; Polismyndigheten); pelastuspalvelu ja siviiliväestön suojelu (räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen; MSB); eri liikennemuodot (transporter; Trafikverket). Lisäksi, kuten hankkeessa laaditussa haastattelussa Ruotsiin korostui, esiintyy myös muita valmiuden aihepiirejä, joilla kuitenkin ei ole vastaavaa virallista asemaa kuin kuvatuilla 10 aihepiirillä, kuten kyberturvallisuus, psykologinen maanpuolustus, koulu ja esikoulu sekä maahanmuutto.

5 Hankkeessa tehty, asianomaisten kanssa anonyymiksi sovittu haastattelu. Ks. myös SOU 2023:50, Försvarsberedningen överlämnar den säkerhetspolitiska rapporten till Försvarsminister Pål Jonson.

3.2.2 Norja

Norjassa siviilivalmiuden käsite (norjaksi: sivil beredskap) on määritelty ensimmäisen kerran norjalaisessa yliopistojen ja järjestöjen ylläpitämässä *Store Norske Leksikon* -sanakirjassa sanakirjan historiatietojen mukaan sen neljännessä vuosina 2005–2007 julkaistussa painoksessa. Tuolloisen määritelmän mukaan siviilivalmius on ”yhteinen käsite ei-sotilaallisille valmiustoimille, kuten huoltovarmuudelle [forsyningsberedskap], terveydenhuollon valmiudelle [helseberedskap], kuljetusten huoltovarmuudelle [transportberedskap] ja siviilipuolustukselle [sivilforsvar].” (*Store Norske Leksikon*, 2009.) Sivil beredskap -käsite voidaan norjassa jäljittää vähintään vuoteen 1970, jolloin nykyisen yhteiskuntaturvallisuuden ja valmiuden viraston (DSB) edeltäjä *Direktoratet for sivil beredskap* eli siviilivalmiusvirasto perustettiin yhdistämällä *siviilipuolustuksen keskusjohto* (sivilforsvarets sentralledelse) *taloudellisen puolustusvalmiuden viraston* (Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap) kanssa. Siviilivalmiusvirasto muutettiin nykyiseksi DSB:ksi vuonna 2003. (Aspøy, 2023; Forvaltningsdatabasen, 2003; *Store Norske Leksikon*, 2020.)

DSB:n muodostamista esitti Norjan hallituksen asettama *haavoittuvuuskomitea* (Sårbarhetsutvalg) vuonna 2002 julkaistussa raportissa. Komitean mukaan (St.meld. nr. 17 2001–2002, s. 7) ”Yhteiskuntaturvallisuuteen liittyvän työn tulee ottaa lähtökohdiksi vastuunalaisuuden [ansvar], läheisyyden [naerhet] sekä tasa-arvon [likhet] periaatteet.” Hankkeeseen haastatellun norjalaisen asiantuntijan mukaan näitä periaatteita täydennettiin Norjan vuoden 2011 terrori-iskujen jälkeen ja havaittujen puutteiden myötä yhteistyöperiaatteella (samvirkeprinsippet). Tällä tarkoitetaan sitä, että viranomaisilla on vastuu omaehtoisesti toimia yhteistyössä valmiuden ja kriisitilanteiden hallinnan edistämiseksi (Meld. St. 10 2016–2017).

Haavoittuvuuskomitean (St.meld. nr. 17 2001–2002) raportissa huomioidaan myös yhteiskunnallisten ja maailmanpoliittisten muutosten, kuten terrorismin nousun ja kylmän sodan päättymisen, aiheuttamat muutokset myös turvallisuustyölle: fokuksen tulisi olla sodan uhkan sijasta laajemmassa varautumisessa. Komitea päätyy ehdottamaan, että siviilivalmiusvirasto ja palo- ja sähköturvallisuuden virasto (Direktoratet for brann- og elsikkerhet) yhdistetään DSB:ksi, jotta tehtäisiin ”perustaa laajemmalle ammatilliselle ympäristölle yhteiskuntaturvallisuuden alalla.” (s. 9.) Raportissa ehdotettiin myös muita organisatorisia, johto- ja vastuumuutoksia sekä kansainväliseen yhteistyöhön (EU, Nato) liittyviä muutoksia.

Siviilivalmiuskäsitteen käyttö virallisyhteyksissä vaikuttaa pääsääntöisesti päättyneen Norjassa siviilivalmiusviraston lakkauttamisen myötä. Sanakirjamääritelmä (Store Norske Leksikon, 2023) heijastaa nykytilannetta edellä mainittuun määritelmään tehdyllä lisäyksellä: ”Siviilivalmius kuuluu useiden ministeriöiden alle. Oikeus- ja valmiusministeriön alle kuuluu Yhteiskuntaturvallisuuden ja valmiuden virasto, joka johtaa väestönsuojelua ja koordinoi siviilivalmiussuunnittelua [sivile beredskapsplanlegging].”

Norjassa kansallista varautumista sääntelee etenkin kansallista turvallisuutta koskeva laki (Lov om nasjonal sikkerhet, 2019) sekä aineellista varautumista etenkin ravintohuollossa, polttoainehuollossa ja laivaliikenteessä koskeva laki (Lov om næringsberedskap, 2012). Edellisen lain nojalla kukin ministeriö vastaa valmiuskysymyksistä hallinnonalallaan. Norjassa on lisäksi edelleen voimassa vuonna 1950 säädetty valmiuslaki (Beredskapslovet) erityisesti sodan olosuhteita ajatellen.

Norjassa kuten Ruotsissakin on käytössä kokonaismaanpuolustuksen konsepti (NMD & NMJPS, 2018). Konseptioon sisältyy myös siviilivalmius ja -varautuminen, mukaan lukien siviilien suojelu ja hätätilavarautuminen. Näkyvän piirteen varautumisessa muodostaa Norjassa paitsi siviilihenkilöihin kohdistuva suojelu, myös kriittisten infrastruktuurien identifiointi niitä koskevien varautumistointien perustaksi sekä haavoittuvuuksien identifiointi kyber- ja hybridihyökkäysten varalta.

Erytisestä kansallista turvallisuusstrategiaa tai yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa ei ole Norjassa laadittu. Syitä tähän voidaan pohtia, kuten haluttomuutta julkistaa ennalta varautumisen painopisteitä tai aihepiirin niin vankkaa kiteytyneisyyttä, ettei strategian laadintaa ole kenties pidetty tarpeellisena. Sen sijaan kansallinen kyberturvallisuusstrategia on Norjassa vahvistettu (Norwegian Ministries, ei painovuotta). Sen painopisteenä on julkis-yksityisin kumppanuuksin, siviili-sotilasyhteistyöllä ja kansainvälisellä yhteistyöllä taattu ennalta estävä kyberturvallisuus, yhteiskunnan kriittisten funktioiden kyberturvallisuus, kyberturvallisuuskompetenssi, kyberhyökkäysten havaitseminen ja torjunta sekä kyberrikollisuuden havaitseminen ja torjunta.

Ministeriöiden johtavista virkamiehistä koostuvat Norjan Hätätilaneuvosto (*Kriserådet*, engl. *Emergency Council*) ja Julkisen turvallisuuden ministerineuvottelukunta (eng. *Ministerial Advisory Board for Public Security*) (JBD, 2021; NMD & NMJPS, 2018, s. 15). Norjassa toimii myös Hätätilajohtamisneuvosto (*Krisestøtteenheten, Emergency Management Council*), joka toimii tukielimenä sekä Hätätilaneuvostolle että maan keskushallinnon ministeriöille.

Norjassa materiaalisen varautumisen ohjaus on kauppa-, teollisuus- ja kalastusministeriön ja muu siviilivarautuminen oikeus- ja valmiusministeriön (JBD) vastuulla. Sisäasiainministeriötä ei Norjassa ole, joskin JBD:n toimiala on laaja. JBM:n hallinnonalalla toimivat muun muassa vuonna 2003 perustettu DSB (*Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap*, Yhteiskuntaturvallisuuden ja valmiuden pääosasto) sekä NSM (*Nasjonal Sikkerhetsmyndighet*, Kansallinen turvallisuusviranomainen). DSB:n tehtävistä mainittakoon läänien ja kuntien ohjeistaminen, tuote- ja palveluturvallisuusasiat sekä vastuu Norjan viranomaisten välisen viestinnän verkosta. DSB:n alaisena toimii 20 piiriin jaettu Norjan siviilipuolustuksen (*sivilforsvaret*) organisaatio (Haussalo, 2022, s. 10). Sen tehtävänä on suunnitella ja toteuttaa toimenpiteitä siviiliväestön, ympäristön ja aineellisen omaisuuden suojelemiseksi. Samoin organisaation tulee perustaa järjestelmä ja käyttää sitä väestön varoittamiseksi, toteuttaa tarpeen vaatiessa väestön evakuointitoimia, vastata julkisista väestönsuojista sekä harjoittaa yhteistyötä tiettyjen muiden viranomaisten kanssa. Kunnilla on siviilipuolustusvastuu alueillaan.

Runsaat 300 pääasiassa armeija- ja poliisitaustaista työntekijää työllistävän NSM:n tehtävistä monia sääntelee mainittu kansallista turvallisuutta koskeva laki vuodelta 2019. Vuonna 2003 perustettu NSM siirrettiin vuonna 2019 puolustusministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle, mutta se on edelleen puolustukseen liittyvissä asioissa vastuussa ministeriöistä edelliselle. NSM:n tehtäväkentän yleisyyttä luonnehtii se, että se vastaa myös turvallisuuskysymyksistä, jotka eivät kuulu minkään ministeriön vastuulle. Mikäli syntyy erimielisyyksiä NSM:n ja jonkin ministeriön kesken, asia ratkaistaan alistamalla se sen luonteesta riippuen joko oikeus- ja valmiusministeriölle tai puolustusministeriölle. NSM on muiden tehtäviensä ohella Norjan keskeisin kyberturvallisuusviranomainen.

Siviilivalmiuden vastuita on Norjassa myös puolustusministeriöllä, kuten mainitulla tavalla NSM:n suunnassa. Tärkeä alan selvitystoiminnan harjoittaja puolustusministeriön hallinnonalalla on FFI, Forsvarets Forskingsinstitutt.

Norjan kansallista turvallisuutta koskeva laki vuodelta 2019 vaatii infrastruktuurien luokittelun joko erittäin kriittiseksi, kriittiseksi tai tärkeiksi. Luokittelutyö on vuosina 2022 ja 2023 ollut edelleen menossa. Norjassa on arvioitu, että sen jatkuu 2020-luvun puoleen väliin saakka. Selvityksessä Uusikylä ym. (2021, s. 123) arvioidaan, että Norja – vaikka ei EU-jäsenmaa – on pitkällä kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn selvittämisessä vastaavan varautumisen pohjaksi (ks. EU, 2022b; 2022c). EU:n ulkopuolella pysytellyt Norja on toisin sanoen omatoimisesti saattamassa voimaan tilanteen, joka vähintään vastaa sitä, mihin vuonna 2024 voimaan tuleva kriittisiä infrastruktuureja koskevalla EU:n CER-direktiivillä tähdätään, kunhan sen mukaiset toimenpiteet on pantu toimeen.

Siviilipuolustuksen aluetasolla toimivat Norjassa 19 itsehallinnollista aluehallintoviranomasta, fylkeä. Kuten edellä on mainittu, DSB:n alainen Norjan siviilipuolustuksen organisaatio toimii jaettuna 20 piiriin. Paikallisvastuu kuuluu maan 428 kunnalle (Wigell ym., 2022, s. 77).

Laakso (2019, s. 78) esittää vertailun siviilivalmiuden käsitteen ja sen lähikäsitteiden käytöstä Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa. Laakson mukaan siviilivalmiuden käsitettä ei olisi siten virallistettu kuin kahdessa muussa maassa.

3.2.3 Alankomaat

Joskin aihepiirin vastuista on jopa kaikilla ministeriöillä, Alankomaiden turvallisuus- ja oikeusministeriö (Ministerie van Justitie en Veiligheid, MJV) suunnittelee, panee toimeen, valvoo ja seuraa maan sisäisen turvallisuuden politiikkaa. MJV myös kontrolloi poliisin, palokuntien ja ensihoidon toimintaa kymmenellä turvallisuusalueella, joihin maa on jaettu. (Division of Powers, 2023.)

MJV:ssä toimii vuonna 2005 perustettu Kansallisen terrorisminvastaisen taistelun ja turvallisuuden kansallisen koordinaattorin funktio NCTV (National Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) (NCTV 2022a), joka on rinnastettu ministeriön varsinaisiin direktoraatteihin eli pääosastoihin. Yhden NCTV:n osista muodostaa ministeriöiden välisen koordinoinnin keskus puhkeavien kriisien varalta, NCC (Nationaal CrisisCentrum). NCTV:n yleisenä tehtävänä on yhdessä sen julkista sektoria, yrityssektoria ja vapaaehtoissektoria edustavien partnereiden kanssa suojella maata sen yhteiskuntaa vaarantavilta uhkilta. Tehtävä sisältää myös elintärkeiden infrastruktuurien turvaamisen. NCTV:n konkreettisiin tehtäväalueisiin kuuluvat terrorisminvastainen taistelu, kyberturvallisuus, kansallinen turvallisuus, kriisinhallinta sekä varautuminen valtiota koskeviin uhkiin.

NCTV koostuu viisihenkisestä johtoryhmästä ja kymmenestä osastosta, joista neljä koostuu osaamisen ydinalueista (Kern), yksi on mainittu NCC ja viisi on luonteeltaan NCTV:n toimintaohjelmia (terrorismin vastustaminen, resilienssi valtiota kohtaavien uhkien edessä, kyberturvallisuus, valvonta ja turvallistaminen ylipäätään sekä siviili-ilmaisun ja matkailun turvallistaminen). Konkreettisista toimintavoivistaan NCTV mainitsee uhkien ja riskien identifioinnin ja tulkinnan, ihmisten, kohteiden, palvelujen ja tapahtumien valvonnan ja turvallistamisen, kyberturvallisuuden parantamisen, elintärkeiden sektoreiden, kansalaisten, yritysten, rakenteiden ja verkostojen resilienssin parantaminen sekä optimaalisen kriisinhallinnan ja kriisiviestinnän turvaaminen.

NCTV kuvaa lähestymistapaansa graafisella esityksellä (NCTV 2022b; Kuvio 7). Kuvio täydentää sitä, mitä NCTV muuten esittää toiminnastaan ja mitä on esitetty edellä. Kuviossa korostuvat muun muassa kansantalouden turvallisuusnäkökohdat sekä kansallisen turvallisuuden kansainväliset kytkennät. Kuvio yhdistää myös toisiinsa suojeltavat intressit, ne seikat, joiden suhteen tähtäimessä on resilienssi, ja ne erilaiset uhkat, jotka voivat vaarantaa resilienssiä ja suojeltavia intressejä.

MJV:ssä toimii myös Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC 2023). Se on Alankomaiden kansallinen kyberturvallisuuskeskus.

Toiminnallista kehikkoa siviilivalmiudelle Alankomaissa muodostaa suunnilleen keran kolmessa vuodessa uusittava kansallisen turvallisuuden strategia (NCTV 2022c). Ainakaan helmikuuhun 2023 mennessä ei ollut ilmestynyt uutta strategiaa, joka korvaisi edellisen, vuonna 2019 voimaan tulleen strategian. Strategian sisältöä luonnehditaan *intressien, resilienssin ja uhkien* muodostamalla kolmiolla. Harjoitetun laaja-alaisen kansallisen riskinarvioinnin sisältöä luonnehtii erityinen ajoittain ilmestynyt julkaisu (ANV 2019).

Valtion tiedustelu- ja turvallisuustoiminnan organisaatioina toimii Alankomaissa kaksi vuonna 2017 uuden Tiedustelu- ja turvallisuuspalvelulain (ks. Statsblad, 2017) nojalla aikaisempia rakenteita uusimalla perustettua organisaatiota. AIVD on siviilitiedustelun ja turvallisuustoiminnan organisaatio ja MIVD sen sisarorganisaation sotilastiedustelun ja turvallisuustoiminnan alalla. Organisaatioiden tulee niitä koskevan yleislain (Staatsblad, 2017, Wet op het inlichting- en veiligheidsdiensten) mukaan tehdä yhteistyötä keskenään.

Kuvio 9. Kansallisen turvallisuuden strategian uusimissykli Alankomaissa (NCTV 2022c, 9).



Siviilien suojelun aihepiiriin alimman toimintatason Alankomaissa muodostavat ensinnäkin maan 12 itsehallinnollista provinssia sekä 21 samoin itsehallinnollista vesihallintoaluetta. Vesihallintoalueiden merkitystä korostaa suuren osan Alankomaista sijainti patovallien takana merenpinnan alapuolella. Vesihallintoalueiden keskeisin siviilien suojelun tehtävä koostuu tulvansuojelusta. Alimmalle siviilivalmiuden tasolle sijoittuvat myös maan 342 kuntaa sekä sen kolme merentakaista aluetta.

3.2.4 Uusi-Seelanti

Tärkeimmän osan tarkasteltua aihepiiriä koskevasta lainsäädäntökehikosta Uudessa-Seelannissa muodostaa vuonna 2002 säädetty ja useita kertoja muutettu säädös siviilipuolustuksen hätätilajohtamisesta, Civil Defence Emergency Management Act (CDEMA 2002). Säädös on yksityiskohtainen, mikä on selvästi vähentänyt tarvetta antaa asiasta täydentäviä säädöksiä.

Kuten muissakin tarkemmin tarkastelluissa maissa, myös Uudessa-Seelannissa siviilivalmiuden tehtäviä jakautuu jopa kaikille sektorivastuisille ministeriöille. Vuodesta 1962 vuoteen 2019 saakka Uudessa-Seelannissa toimi ministeriö, jonka nimenä oli viimeiset viisi vuotta Siviilipuolustus- ja hätätilaministeriö, Ministry of Civil Defence and Emergency Management, joka kuului osana kattavampaan

Pääministeri- ja kabinettiministeriön (Department of the Prime Minister and the Cabinet). Oleellinen osa ministeriön tehtävistä siirrettiin vuonna 2019 silloin perustetulle uudelle virastolle National Emergency Management Authoritylle, NEMA:lle, jonka toiminnan pääpaino sijoittuu kansalliseen hätätilajohtamiseen. NEMA on sijoitettu Uuden-Seelannin Pääministeri- ja kabinettiministeriön hallinnonalaan. Yhdelle Uuden-Seelannin hallituksen ministereistä on edelleen hänen muiden salkkujensa ohella osoitettu kansallisen hätätilajohtamisministerin salkku.

Uuden-Seelannin säädös siviilipuolustuksen hätätilajohtamisesta edellyttää, että maassa laaditaan asianomaisen ministerin vastuulla parlamentin hyväksyttävä kansallinen katastrofikestävyystrategia päämäärineen, keinoineen ja mitattavine tavoitteineen. Säädöksen nojalla on myös laadittava kansallinen siviilipuolustuksen hätätilajohtamisen (CDEM) suunnitelma, jonka Uuden-Seelannin kenraalikuvernööri hyväksyy maan monarkin edustajana hätätilajohtamisen vastuuministerin esittelystä. Suunnitelmassa tulee esittää ne riski- ja uhkatyypit, joita vastaan suunnitelma on laadittu, tarkoitukseen tarvittu hätätilajohtaminen, suunnitelman kunkin tavoitteen suhde kansalliseen katastrofikestävyystrategiaan, suunnitelman toteuttamisen vaatima koordinointi sekä suunnitelman voimassaoloaika. Suunnitelma on annettava tiedoksi parlamentille.

CDEMA-säädöksen nojalla on Uudessa-Seelannissa laadittava myös suunnitelmat kutakin alueellista CDEM-ryhmää varten. Tuollaisia ryhmiä oli vuoden 2023 alussa varsinaisessa Uudessa-Seelannissa 15 ja lisäksi yksi ryhmä maan erillisessä osassa Chathamien saarella. Maan hallituksen asianomaiselle ministerille on tarjottava mahdollisuus lausua kantansa kustakin alueellisesta CDEM-suunnitelmasta, ennen kuin se tulee voimaan. Pääsääntöisesti kullakin Uuden-Seelannin paikallisen itsehallinnon 61 yksiköstä on velvollisuus liittyä johonkin alueellisista CDEM-ryhmistä, paitsi jos yksikkö edustaa suurimmille väestökeskittymille tyypillistä itsehallintoyksiköiden unitary authority -muotoa, jolloin yksikkö voi yksinkin vastata paikallisesta hätätilajohtamisesta. Kunkin liittymisvelvollisen yksikön tulee liittyä yksikköön sen alueneuvoston (*regional council*) alueella, jolla yksikkö sijaitsee, paitsi jos yksikkö on samalla alue- ja paikallishallinnon yksikkö. Uuden-Seelannin paikallishallinto on siis kaiken kaikkiaan tarkoin vastuutettu aihepiirissä lainsäädännön nojalla.

CDEMA-säädöksessä on myös asetettu erityisiä velvollisuuksia tahoille, joista käytetään nimitystä "lifeline utilities". Niihin lukeutuvat esimerkiksi vesi-, jätevesi-, liikenne-, energia- ja televiestintälaitokset. Samoin säädöksessä on asetettu velvollisuuksia pelastuslaitoksille. Säädöksessä on myös vastuutettu kukin paikallishallinnon yksikkö hätätilajohtamisesta omalla alueellaan. Edelleen, säädöksessä annetaan hätätilajohtamisen vastuuministerille oikeus julistaa koko maa tai jokin

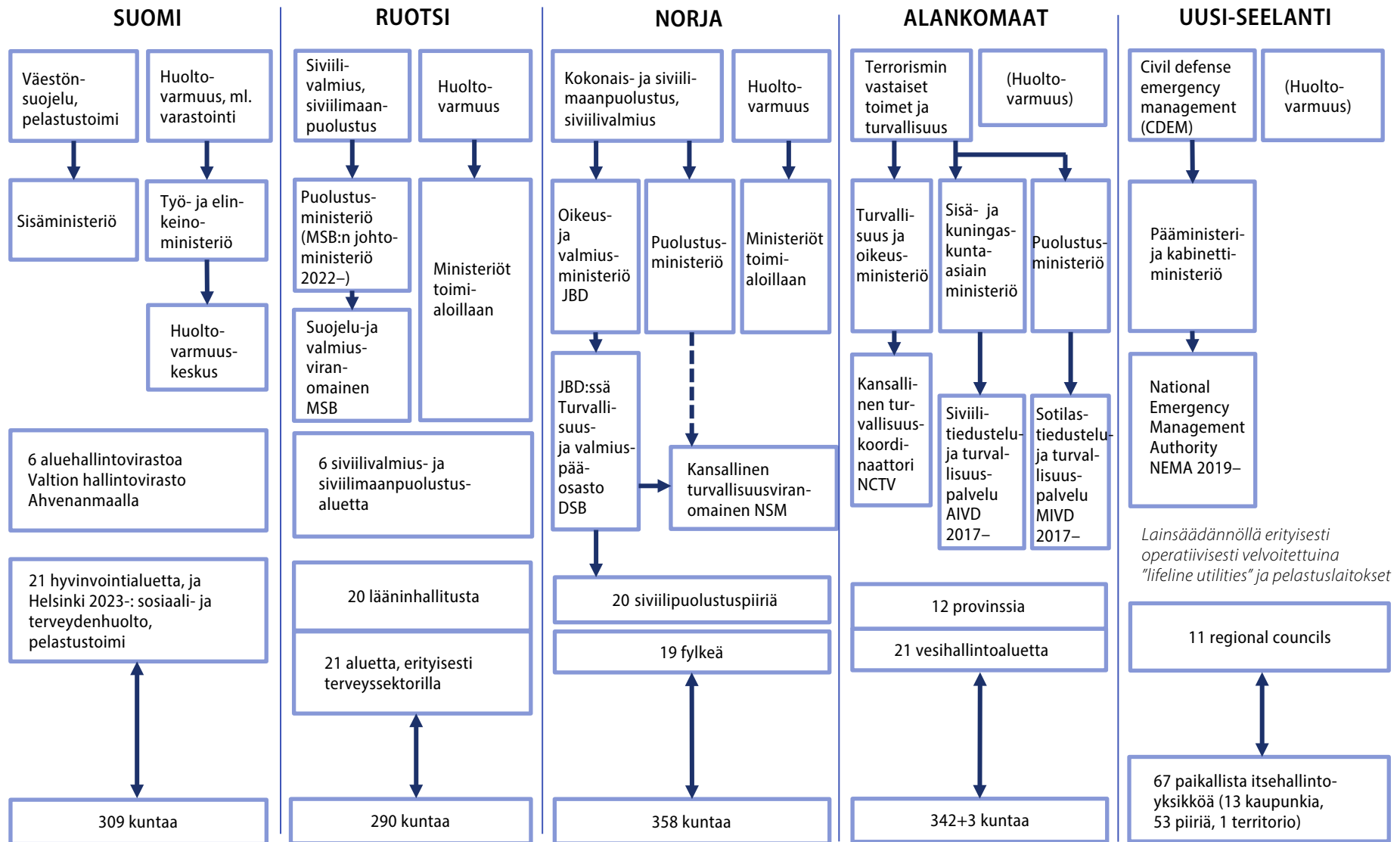
sen osa hätätilaan. Viime vuosina hätätilan julistamista ovat edeltäneet koronapandemia, terroristi-isku vuonna 2019 sekä vuonna 2023 trooppinen sykloni. Häättilaan rinnastettavia ovat olleet myös tilanteet suurimpien maanjäristysten jälkeen.

3.3 Laajempi maavertailu

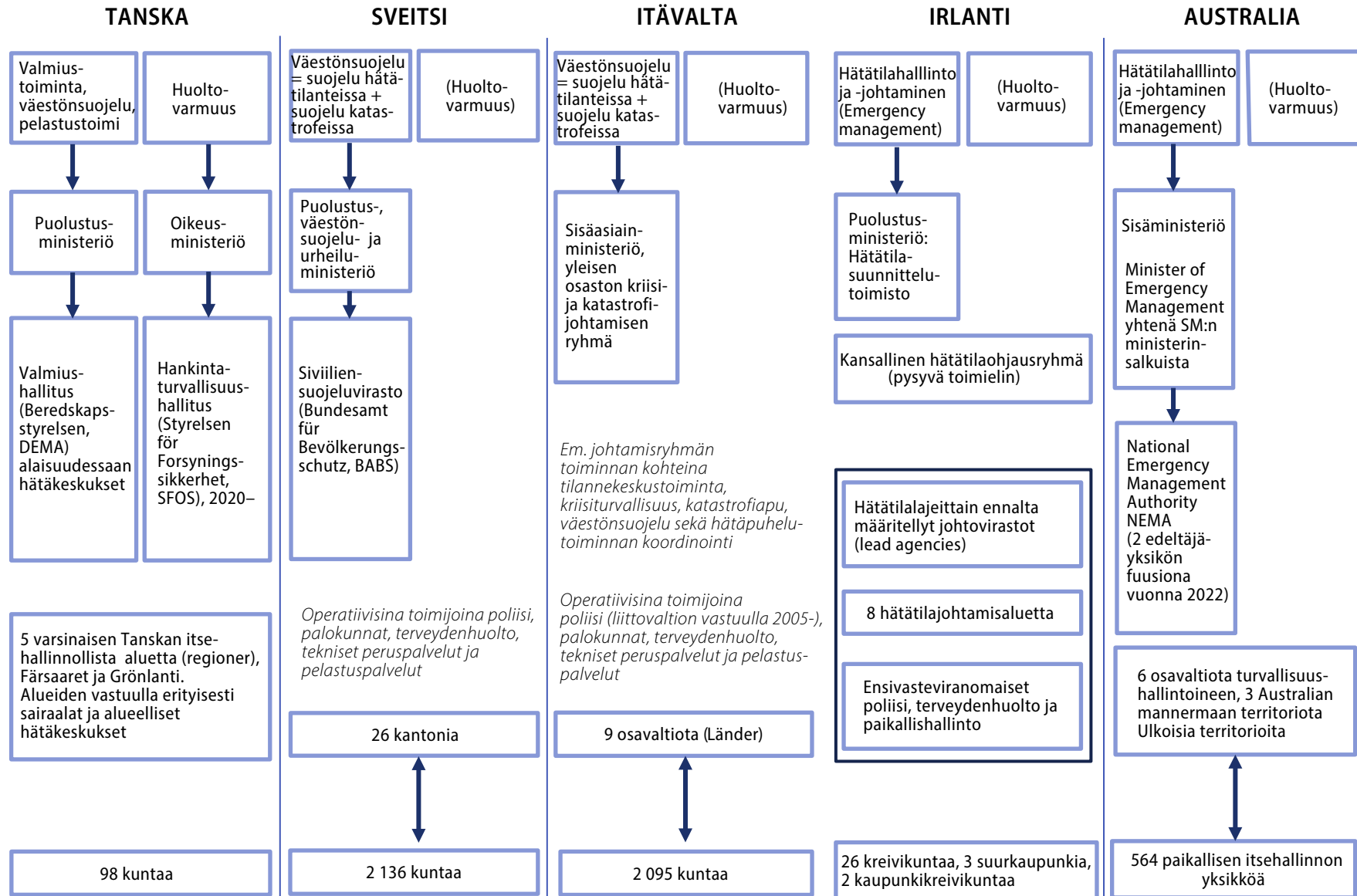
Kaikkiin tutkittuihin maihin kohdistettiin yleispiirteinen vertailu. Päätettiin tukeutua kuvalliseen esitykseen, joka kohdistuu siviilivalmiuden kannalta merkittävään organisointiin (Kuvio 10, osat 1 ja 2). Esitystavan malli juontuu Wigellin ym. (2022, 76–77) julkaisusta. Suomea, Ruotsia, Norjaa ja Tanskaa koskevat osakuviot perustuvat tuossa julkaisussa esitettyyn korjauksiin, täydennyksiin ja ajankohtaistuksiin. Alankomaita ja Uutta-Seelantia koskevat tarkastelu perustuu edellä esitettyyn tekstiin ja muista tutkituista maista esitetty erikseen mainittuihin lähteisiin.⁶

6 Erityisesti BABS 2023; BBK 2023; BZG 2023; Government of Ireland 2023; NEMA 2023.

Kuvio 10. Osa 1. Siviilivalmiuden ja lähikäsitteiden aihepiirin järjestelyistä muutamissa maissa



Kuvio 10. Osa 2. Siviilivalmiuden ja lähikäsitteiden aihepiirin järjestelyistä muutamissa maissa



Ruotsi ja Norja ovat kulkeneet viime vuosina eri suuntiin siviilivalmiuden aihepiirissä. Edellinen on siirtänyt aihepiiriin tärkeän laitoksen NSM:n lähemmäs siviilihallintoa jälkimmäisen maan toteuttaessa MSB:n päivastaisen siirron. Ruotsin nykyisen mallin tapaan puolustusministeriön asemaa korostava malli on käytössä myös Irlannissa ja Sveitsissä. Tarkasteltujen maiden joukossa on kuitenkin yleisin malli, jossa siviilivalmiuden aihepiiriin ylin poliittishallinnollinen ja hallinnollinen johto on sijoitettu siviiliaihepiiriä edustavan ministeriön käsiin. Tarkasteltujen maiden kesken esiintyy muutamia ilmeisiä empiirisiä eroja. Niistä Suomen kannalta erityisen selviin kuuluu se, että Suomen Huoltovarmuuskeskukselle löytyy suoranaisten vastineorganisaatio vain Tanskasta ja sieltäkin vasta nyttemmin.

Uusi-Seelanti korostuu sikäli, että maassa on tarkastellussa aihepiirissä voimassa yksityiskohtainen, pakottava lainsäädäntö. Toinen Uuden-Seelannin tapaan hallintatavoiltaan Ison-Britannian perillinen eli Irlanti nousee myös esiin. Myös Irlannissa aihepiiri on pitkälle jäsenneilty hätätilanteissa vaadittavaa operatiivista toimintaa silmällä pitäen.

Tutkimustulokset sallivat pohdinnan siitä, esiintyykö tutkittujen maiden joukossa järjestelmällisiä eroja niissä tavoissa, joilla siviilivalmius ja sen lähiaihepiirit on järjestetty. Australia on tarkastelun suurin maa etenkin pinta-alaltaan, mutta myös asukasluvultaan. Tarkasteltu korostaa Australiaa maana, jossa siviilivalmiuden hajautuneisuuden aste on tarkastelluista maista suurin. Tähän voidaan suhteuttaa se, että Australian liittovaltion tasolla korostuu keskeisen erikoistuneen organisaation NEMA:n asema. Liittovaltiorakenteesta seuraa se, etteivät liittovaltiotason toimielimet tarkastellussa aihepiirissä määrää, ohjaa ja käskä, vaan pyrkivät luomaan puitteita sekä kannustamaan toimijoita yhteistyöhön. Kunkin Australian osavaltioista turvallisuushallinnon järjestelyjä ei ole ryhdytty tässä esityksessä selvittämään.

Australiaan verrattuna toisen ääripään keskityksen ja hajautuksen välisellä jatkumolla muodostavat yhtenäis- eikä sen sijaan liittovaltiot Uusi-Seelanti ja Irlanti. Edellä on kiinnitetty huomiota Uuden-Seelannin yksityiskohtaiseen, pakottavaan lainsäädäntöön tarkastellussa aihepiirissä. Irlannissakin korostuu voimassa olevien järjestelyjen vahvasti operatiivinen luonne. Samalla piirtyy näkyviin kummankin kahden maan alueellisen ja paikallisen itsehallinnon rakenteen yksinkertaisuus ja itsehallinnon yksiköiden vähäinen määrä verrattuna etenkin Sveitsiin ja Itävaltaan, mutta myös Suomeen, Ruotsiin, Norjaan, Tanskaan ja Alankomaihin. Huomattavan eron kahden edellisen ja neljän jälkimmäisen maan kesken muodostaa se, että maista edelliset ovat joskin pinta-alaltaan pienehköjä ja väestömäärältään rajoitettuja, kuitenkin liittovaltioita kantoneineen tai osavaltioineen. Tutkitun aihepiiriin järjestäminen puolustusministeriön hallinnonalaan Sveitsissä korostaa kuitenkin tiettyä, oleellista eroa maan ja hajautetumman järjestelytavan valinneen Itävallan kesken.

Tietyin varauksin Itävalta ja ilman epäilystä Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska ja Alankomaat sijoittuvat tarkastelussa maaryhmään, jonka mailla on tarkastellussa aihepiirissä näkyviä yhteisiä piirteitä. Maista tosin vain viisi viimeisinä mainittua on yhtenäisvaltioita, mutta kussakin niistä esiintyy silti huomattavaa hajautusta erillisine itsehallinnollisine aluehallintoineen ja verrattain monista yksiköistä koostuvine itsehallinnollisine.

3.4 Yhteenveto siviilivalmiudesta ulkomailla ja kansainvälisesti

Siviilivalmius osoittautuu hankalaksi käsitteeksi sekä yleisesti että Suomen oloja ajatellen. Tarkastelun tulokset korostavat sitä, ettei käsitteen ”siviilivalmius” vastineita kenties ole lainkaan käytössä monissa tarkastelluista ylikansallisista, kansainvälisistä tai kansallisista kohteista. Edes Ruotsissa ja Norjassa, joissa käsitettä laajasti käytetään, se ei ole suinkaan yksiselitteinen.

Siviilivalmiuden käsite on vakiintunut tarkastelluista kohteista Naton piirissä, Ruotsissa ja Norjassa mutta tuskin missään muita tarkastelluista kohteista. Vakiintuminen ei kuitenkaan missään noista kolmesta kohteesta tarkoita sitä, että käsite olisi alaltaan ja merkityssisällöltään täysin selkeä ja kiistaton, YK:n Sendai-kehikon käsite *disaster preparedness* lähenee samaa käsiteperhettä, mutta ei silti yhtene siihen.

EU:n piirissä kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn (lyhenteenä CER) varmistaminen merkitsee askelta siviilivalmiuden ylläpidon suuntaan alkaen viimeistään vuodesta 2024, johon mennessä jäsenvaltioiden tulee saattaa CER-direktiivi voimaan kansallisella lainsäädännöllään. Kirjaimellisesti CER:ssä ei kuitenkaan ole kysymys siviilivalmiudesta.

Pohjoismaiden neuvoston aktivoituminen turvallisuusaihepiirissä on puolestaan kesken. Siksi päätelmiä ei ole mahdollista vetää siviilivalmiuden ennen pitkää tuolla toimintakentällä saamasta julkilausutusta huomiosta.

Suomen, Ruotsin ja Norjan lisäksi on Pohjoismaista tarkasteltu myös Tanskaa. Siellä korostuu tosin julkilausutusti valmius, *beredskab*, mutta painotuen suuronnettomuusvalmiuteen valtion viranomaisen Beredskabsstyrelsenin koordinoimana sen sijaan, että olisi kysymys siviilivalmiudesta ylipäätään. Valmiuden aihepiirissä on tähdellistä myös se, että koronakriisin vauhdittamana Tanskaan muodostui Suomen Valtion hankintakeskusta muistuttava

hankintaturvallisuusviranomaisen SFOS (SFOS 2021). Nimenomaan Ruotsia, Norjaa ja Tanskaa koskeva tarkastelu tähdentää, että vaikka siviilivalmiuden tai yleisen valmiuden käsite on kussakin noista maista näköjään vakiintunut, se paljastuu tarkemmassa tarkastelussa eri tavoin epätarkaksi rajoiltaan ja jopa kiistanalaiseksi.

Yksityiskohtainen tarkastelu kohdistui Ruotsin ja Norjan lisäksi myös Alankomaihin ja Uuteen-Seelantiin. Alankomaiden järjestelmä kytkeytyy kiinteästi maahan kohdistuviin uhkiin sen ulkopuolelta käsin tai maassa oleskelevien vihamielisiä ulkomaisia intressejä edustavien tahojen toimesta. Siksi Alankomaiden järjestelmä ilmenee vain rajoitetusti yhteismitallisena ja vertailukelpoisena useimpien muiden tarkasteltujen maiden järjestelmiin. Uudessa-Seelannissa on voimassa järjestelmätyyppi, joka eroaa oleellisesti etenkin Alankomaissa voimassa olevasta järjestelmätyypistä. Uuden-Seelannin mallina on missionsa katastrofi- ja suuronnettomuustilanteissa viipymättä määrittelevä ja pikaisesti operatiiviseen toimintakykyyn etenevä järjestelmä. Vaikka Alankomaiden ja niillä on havaita se yhteinen piirre, ettei kummassakaan julkilausutusti painotu siviilivalmius etenkään siten kuin Ruotsissa ja Norjassa, jotka ovat kiteyttäneet käsitteen tarkastelluista maista selkeimmin.

Siviilivalmiuden kannalta anti Sveitsiä ja Itävaltaa koskevissa osissa esitettyä yleiskatsaustarkastelua jää rajoitetuksi. Keskeisiin syihin kuuluu se, ettei saksankielisellä kielialueella – Saksassakaan – ole muodostunut erityistä, vakiinnutettua *Zivilbereitschaft*-käsitettä eli kirjaimellisesti siviilivalmiuden käsitettä. Kielialueella käytetyn käsitteistön perusrakennetta kuvaa yhtälö *Zivilschutz + Katastrophenschutz = Bevölkerungsschutz* (BBK 2023; BZG 2023). *Zivilschutz* aktivoituu lähinnä mitä moninaisimpien onnettomuuksien jälkeen *Katastrophenschutzin* puolestaan aktivoituessa, jos tapahtuu suuronnettomuus.

Irlannin ja Australian järjestelmät voidaan rinnastaa Uuden-Seelannin järjestelmään sikäli, että kussakin niistä korostuvat valtion tai liittovaltion toimet hätätilanteissa. Pääkäsite on kussakin kolmessa järjestelmässä *emergency management*. Kolmen maan kesken vallitsee silti huomattavia eroja Irlannin järjestelmän ollessa Uuden-Seelannin järjestelmääkin operaatiokeskeisempi ja sitä paitsi puolustusministeriön alaisen toimielimen johdossa. Australian liittovaltion tasolla järjestelmä korostaa maan eriytyntä liittovaltiorakennetta, suurta pinta-alaa ja kunkin osavaltion niin huomattavaa kokoa, että kukin niistä kykenee ja joutuu pitämään yllä omaa hallintoaan aihepiirissä. Kukin kolmesta järjestelmästä sijoittuu verrattain etäälle järjestelyistä, joissa olisi kysymys varsinaisesti siviilivalmiudesta.

Tarkastelluista kohteista neljä muodostuu ylikansallisista tai kansainvälisistä instituutioista muiden kohteiden ollessa yksittäisiä maita. Tästä johtuu tarkastelun tietty epäsymmetrisyys. YK:lla, EU:lla, Natolla ja Pohjoismaiden neuvostolla ei ole omaa, kiteytyntä hallinta- ja hallintokoneistoaan, vaan kukin niistä on toimeenpanon kannalta monin tavoin riippuvainen jäsenvaltioidensa kapasiteetista. Tästä syystä laaditun selityksen instituutiovaihtoehtoja koskevat tulokset koskevat vain maita. Tarkasteltujen maiden väliset erot voidaan tiivistää seuraavasti:

- Valmiuteen, väestönsuojeluun, siviilien turvallisuuteen tai hätätilatoimintojen organisoiminnin päävastuu on joko puolustusministeriöllä (Ruotsi, Tanska, Sveitsi, Irlanti) vai tietyllä siviilihallinnon ministeriöllä (Suomi, Norja, Alankomaat, Itävalta, Uusi-Seelanti, Australia).
- Siviilivalmiusasiat tai niihin rinnastuvat asiat ovat yhden ministeriön tai vastaavan yksikön alaisuudessa (selkeimmin Ruotsi, Uusi-Seelanti, Sveitsi, Irlanti, Australia, tietyssä mielessä Suomi, Tanska ja Itävalta) tai vastuita jakautuu yhtä useammalle ministeriölle (rajatusti Norja, selkeästi Alankomaat).
- Maalla on yksi tai mahdollisesti useampi keskeinen valtakunnallinen hallintoviranomainen siviilivalmiuden alalla (Ruotsi, Norja, Uusi-Seelanti, Tanska, Sveitsi, Irlanti, Australia), tai voimassa on hajautetumpi ratkaisu (Suomi, Itävalta, Alankomaat).

Laadittu tarkastelu ei ole nostanut esiin mitään ylivertaisia järjestelyjä aihepiirissä. Pikemminkin kussakin maassa voimassa olevan järjestelyn taustalle asettuvat kansalliset historialliset perinteet ja vakiintuneet sääntelytavat kuin se, että olisi löydetty ihanteelliset, jopa kaikkiin maihin sopivat ratkaisut.

4 Sidosryhmien näkemyksiä siviilivalmiuden nykytilasta ja kehittämistarpeista

Osana selvitystyötä toteutettiin asiantuntija- ja virkamieshaastatteluja, kolme sidosryhmätyöpajaa sekä yksi kysely. Tässä osiossa käydään läpi haastattelujen, työpajojen sekä kyselyn toteutus (osio 4.1). Kysely-, työpaja- ja haastattelukokonaisuuksien tuloksia ei käydä läpi erillisinä, vaan tuloksia näistä kaikista käydään läpi aineistolähtöisinä kokonaisuuksina.

4.1 Aineistojen kuvaus

Haastatteluihin osallistui yhteensä 29 henkilöä, joista 23 oli varautumisen ja valmiuden asiantuntijoita suomalaisesta julkishallinnosta, järjestöistä ja yrityksistä. Lisäksi haastateltiin yhteensä kuutta varautumisen ja valmiuden asiantuntijaa eri organisaatioista Ruotsista ja Norjasta.⁷ Haastattelut toteutettiin verkon välityksellä (Microsoft Teams) teemahaastatteluina, joissa haastateltavilta kysyttiin muutamia edeltä määriteltyjä kysymyksiä, mutta annettiin tilaa vapaamuotoisemmalle teemoihin liittyvälle keskustelulle ja jatkokysymyksille (esim. Hirsjärvi & Hurme, 2008). Osa haastatteluista toteutettiin ryhmähaastatteluina, joissa oli samanaikaisesti läsnä useampi haastateltava.

Käsiteltyjen aiheiden sensitiivisyyden vuoksi haastatteluja ei nauhoitettu, vaan niistä tehtiin ainoastaan tekstimuotoiset muistiinpanot haastattelun aikana. Muistiinpanot anonymisoitiin haastattelujen jälkeen siten, ettei haastateltavaa voi tunnistaa muistiinpanoista. Tässä raportissa haastattelujen pohjalta esitettäviä huomioita ei voi siten yhdistää keneenkään yksittäiseen henkilöön, ja huomiot voivat myös olla useammassa kuin yhdessä haastattelussa ilmenneitä teemoja.

Haastattelumuistiinpanot analysoitiin seuraavaksi laadullisen sisällönanalyysin keinoin teemoittelemalla niitä tutkijan aineistolähtöisesti tunnistamien kategorioiden ja näitä yhdistävien ylempien teemojen mukaan. Lisäksi analyysiin sisältyi syvempää haastatteluaineistojen lähilukua laaja-alaisempien temaattisten kokonaisuuksien tunnistamiseksi.

7 Näiden osalta huomiot on raportoitu osana maakohtaisia tarkasteluja osioissa 3.2.1 ja 3.2.2, eikä näitä haastatteluja käsitellä tässä osiossa.

Nimensä julkaisun hyväksyneet haastateltavat on listattu liitteessä 3.

Haastatteluissa käsitellyt teemat

Hankkeen osana toteutetuissa asiantuntijahaastatteluissa käsiteltiin siviilivalmiuden käsitettä sekä varautumiseen ja valmiuteen liittyvää toimintaa, ja mahdollisia kehityskulkuja Suomessa sekä ulkomailla. Haastatteluissa käsiteltyjä teemoja on lueteltu alla

Miten näet siviilivalmiuden käsitteen tai "siviilivalmiusajattelun" taustan? Onko tällä aihepiirillä ollut jokin "omistaja", joka on edistänyt käsitteen tai ajattelun käyttöä?

Onko siviilivalmius-käsitteelle tai siviilivalmiusajattelulle tarvetta?

Mitä ovat tämänhetkiset kehitystoimenpiteet ja fokusalueet varautumisen ja valmiuden osalta Suomessa?

Onko havaittavissa joitakin siviilivalmiuteen liittyviä kehityslinjoja kansainvälisesti?

Miten kansainvälisen työn siviilivalmiusajattelu eroaa Suomessa käytävästä keskustelusta?

Miten varautumiseen liittyviä toimenpiteitä tulisi yhteensovittaa eri toimijoiden välillä?

Tulisiko muita kuin viranomaisia ottaa mukaan/integroida siviilivalmiuden järjestelmään enemmän vai onko nykymalli hyvä?

Miten toimenpiteet yhteensovitetaan toimijoiden välillä häiriötilanteissa? Onko nykytila riittävä vai vaatiiko kehitystä?

Mistä tulisi lähteä liikkeelle johtosuhteiden määrittelyssä kriisitilanteita varten? Voiko määrittely tehdä ennalta? Kenen tulisi johtaa ja mitä?

Mitä siviilivalmiuden koordinointi voisi olla?

Hankkeessa toteutettiin kolme työpajaa. Pelastusopiston tiloissa Kuopiossa (6.6.2023) ja Kuntaliiton tiloissa Helsingissä (13.6.2023) toteutettujen työpajojen kohderyhmää olivat varautumisen ja valmiuden parissa työskentelevät asiantuntijat ministeriöissä, valtionhallinnon organisaatioissa, järjestöissä, pelastuslaitoksilla, hyvinvointialueilla, aluehallintovirastoissa, ELY-keskuksissa, kunnilla tai yrityksissä. Lisäksi Kuopion työpajan osalta kohderyhmäksi mainittiin ilmoittautumislomakkeella erityisesti pelastustoimen asiantuntijat. Pelastusopistolla toteutettuun työpajaan osallistui 14 henkilöä ja Kuntaliiton tiloissa järjestettyyn työpajaan 13 henkilöä. Näissä työpajoissa osallistujia pyydettiin arvioimaan nykytilaa sekä tarvittavia toimenpiteitä suhteessa neljään tavoitetilaan. Työn pohjaksi osallistujille esitettiin neljä tavoitetilaa, jotka pohjasivat hankkeen tutkimuskysymyksiin: 1) *yhteinen ymmärrys häiriötilanteista tai poikkeusoloista ja näiden hoitamisesta*; 2) *varautuminen ja valmius on sovitettu yhteen eri toimijoiden välillä*; 3) *eri toimijat on otettu mukaan varautumisen ja valmiuden organisointiin ja toteuttamiseen* sekä 4) *johdaminen on kunnossa häiriötilanteissa, poikkeusoloissa sekä varautumisen ja valmiuden toiminnassa*. Osallistujat jaettiin ryhmiin, ja ryhmät kirjasivat havaintonsa keskustelun pohjalta paperille tai sähköiseen dokumenttiin.

Kuva 1. Valtioneuvoston tiloissa Helsingissä järjestetyn työpajan tunnelmaa



Lisäksi hankkeen loppuvaiheessa 10.10.2023 järjestettiin työpaja valtioneuvoston tiloissa Helsingissä. Tämän työpajan kohderyhmää olivat valtion keskushallinnossa varautumiseen ja valmiuteen liittyvien asioiden parissa työskentelevät asiantuntijat. Työpajakutsussa mainittiin erityisesti, että osallistuja voi työskennellä esimerkiksi ministeriössä tai jossakin ministeriön alaisessa virastossa tai laitoksessa. Työpajan tavoitteena oli kartoittaa asiantuntijoiden näkemyksiä siviilivalmius-käsitteen täyttämistä mahdollisista tarpeista ja käsitteeseen liittyvistä mahdollisista puutteista. Työpajan osallistajat arvioivat myös viittä siviilivalmiuteen liittyvää skenaariota, jotka oli muodostettu hankkeessa tehtyjen havaintojen pohjalta. Osallistujia työpajassa oli 21. Osallistujat jaettiin työpajassa ryhmiin, ja ryhmät kirjasivat havaintonsa keskustelun pohjalta paperille. Tämän työpajan tuloksia käsitellään tarkemmin osioissa 4.3. ja 5.

Kysely toteutettiin 8.3.-16.4.2023. Kyselyssä käsiteltiin varautumisen ja valmiuden toimintaa ja käsitteistöä, ja sen kohderyhmää olivat varautumiseen ja valmiuteen liittyvissä tehtävissä työskentelevät asiantuntijat valtionhallinnossa, yrityksissä ja kansalaisjärjestöissä. Tarkempi kuvaus toteutetun kyselyn toteutustavasta, kyselyn runko sekä tarkempia tuloksia kyselystä on liitteessä 4.

Kyselyn neljä temaattista kokonaisuutta

Kyselyssä kartoitettiin vastaajien näkemyksiä varautumisen ja valmiuden toimintaan ja käsitteistöön liittyen neljän eri osion avulla.

Kyselyn ensimmäisessä osiossa vastaajille esitettiin sarja väittämiä liittyen **varautumisen ja valmiuden johtamiseen, yhteistyöhön sekä tilannekuvaan**. Vastaajia pyydettiin arvioimaan näitä väittämiä asteikolla täysin eri mieltä – jokseenkin eri mieltä – ei samaa eikä eri mieltä – jokseenkin samaa mieltä – täysin samaa mieltä.

Toisessa osiossa vastaajille esitettiin ryhmä väitteitä seitsemään varautumiseen, valmiuteen ja turvallisuuteen liittyvään käsitteeseen liittyen. Vastaajia pyydettiin arvioimaan, mikäli esitetty väite sopii kuvaamaan kutakin käsitettä. Väittämiä vasten arvioituja käsitteitä olivat varautuminen, siviilivalmius, kokonaisturvallisuus, huoltovarmuus, väestönsuojelu, resilienssi ja kansallinen turvallisuus. Nämä arvioitavat käsitteet valikoituivat sen perusteella, mitkä tutkijaryhmä tunnisti aiempien haastattelujen ja suomalaisesta turvallisuuskäsitteellisestä kokonaisuudesta muodostuneen ymmärryksen pohjalta relevanteiksi käsitteiksi siviilivalmiuden rinnalle, ja mitkä käsitteet ovat laajassa käytössä suomalaisessa turvallisuushallinnossa ja -keskustelussa. Vastaajille ei annettu määritelmiä arvioitaville käsitteille.

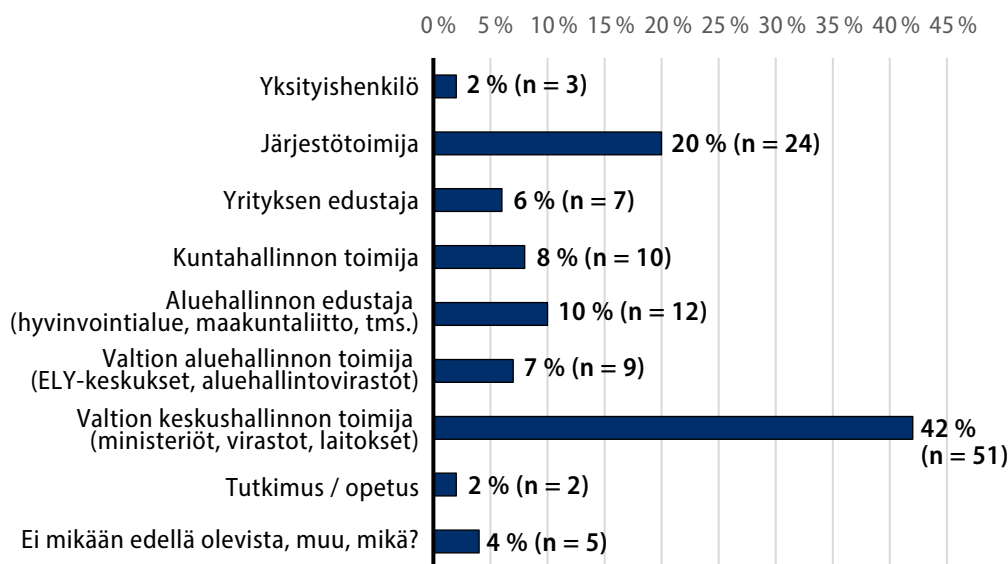
Kolmannessa osiossa vastaajia pyydettiin arvioimaan varautumisen ja valmiuden käsiteparien yhtäläisyyksiä tai eroavaisuuksia antamalla kullekin käsiteparille arvo asteikolla 1–5, jossa 1 = kaukana ja 5 = lähellä toisiaan. Arvioituja käsitteitä ja näiden muodostamia pareja olivat varautuminen, siviilivalmius, huoltovarmuus, kansallinen turvallisuus, väestönsuojelu, resilienssi, kokonaisturvallisuus, kokonaisuusmaanpuolustus.

Neljännessä osiossa vastaajia pyydettiin arvioimaan käsitteiden nykyistä ja tulevaa tärkeyttä asteikolla 0–100, jossa 0 = ei lainkaan tärkeä ja 100 = erittäin tärkeä.

Jokaiseen osioon sisältyi myös yksi tai useampi avoin kenttä, joissa vastaajille annettiin mahdollisuus halutessaan perustella näkemyksiään tarkemmin ja havainnollistaa niitä käytännön esimerkein.

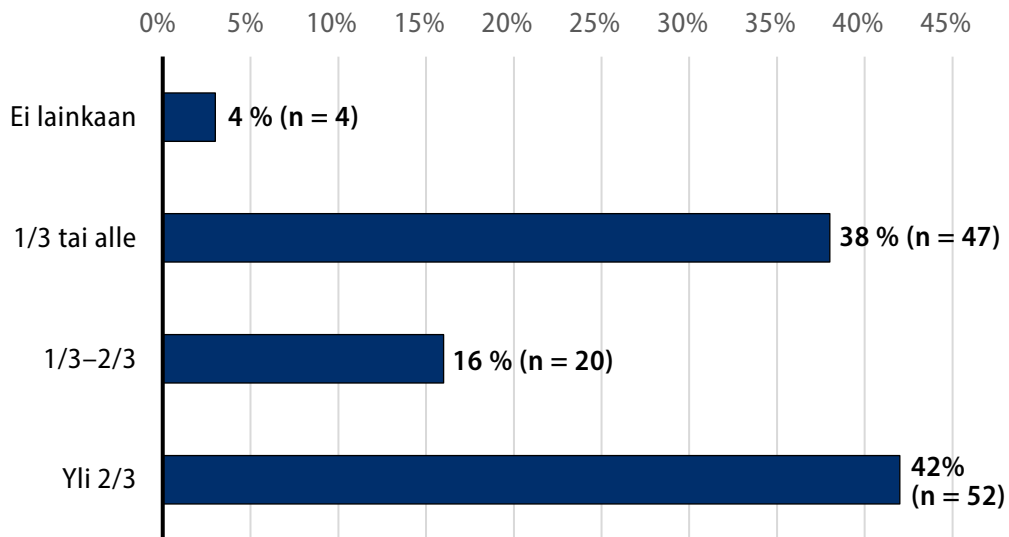
Kyselyn vastauksista yksi poistettiin lyhyen vastausajan vuoksi, jolloin analyysia varten jäi 123 vastausta. Vahvimmin edustettuina olivat valtion keskushallinnon edustajat (42 % eli 51 henkilöä) sekä järjestötoimijat (20 % eli 24 henkilöä). Yrityksistä, kuntahallinnosta, aluehallinnosta ja valtion aluehallinnosta vastaajia oli jokaisesta noin kymmenkunta. Kaikki kohdan ”Ei mikään edellä olevista, muu, mikä?” valinneet vastaajat edustivat jotakin huoltovarmuusorganisaation sektoria tai poolia. Vastaukset kysymykseen ”Mitä tahoa edustat?” on esitetty kootusti kuviossa 11.

Kuvio 11. Kyselyn vastauksien jakaumat kysymyksen ”Mitä tahoa edustat?” osalta. Vastaajien kokonaismäärä 123 henkilöä.



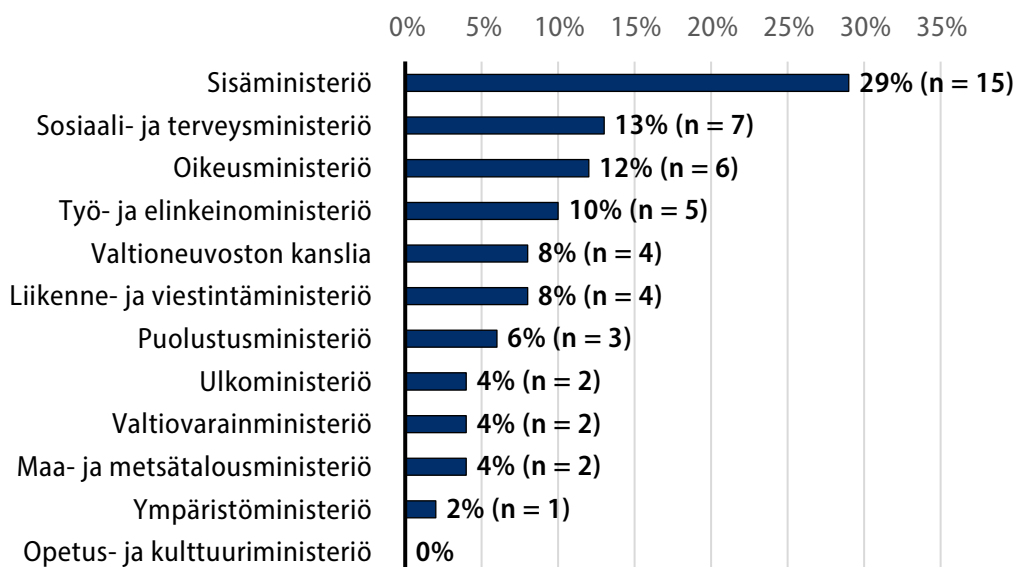
Vastaajilta kysyttiin myös, kuinka suurien osuuden tämän toimenkuvasta tai roolista vastaaja arvioi liittyvän varautumisen ja valmiuden asioihin. Enemmistö (42 % tai 52 vastaajaa) näki varautumisen ja valmiuden asioiden liittyvän yli 2/3 vastaajan toimenkuvasta. Seuraavaksi suurin osuus vastaajista (38 % tai 47 henkilöä) kuului ryhmään, jonka toimenkuvasta varautumisen ja valmiuden asiat kolmanneksen tai tätä pienempään osuuteen.

Kuvio 12. Kyselyn vastauksien jakaumat kysymyksen ”Kuinka suuren osuuden toimenkuvastasi tai roolistasi arvioit liittyvän varautumisen ja valmiuden asioihin?” osalta. Vastaajien kokonaismäärä 123 henkilöä.



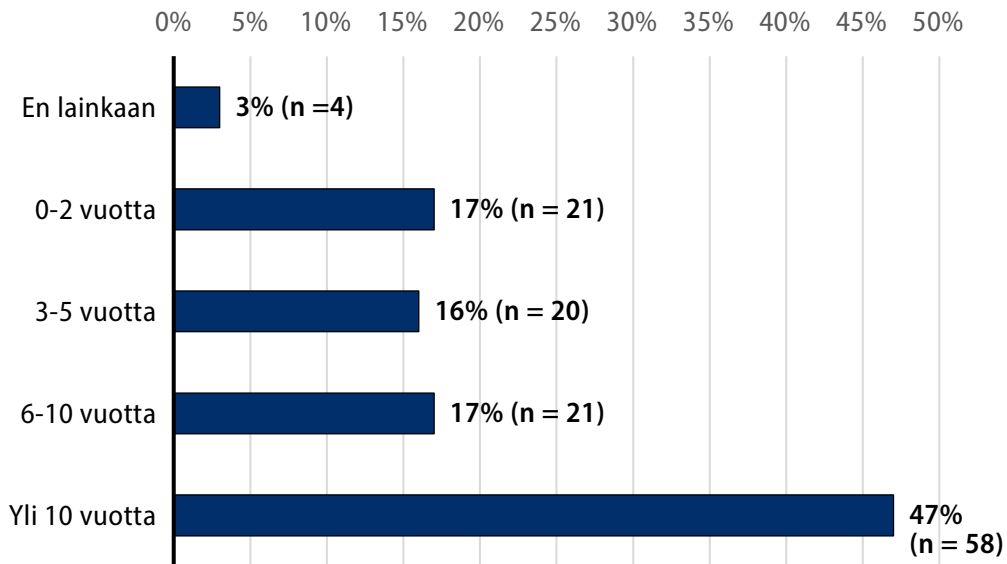
Valtion keskushallintoa edustaneilta vastaajilta (51 henkilöä) kysyttiin vielä erikseen, minkä ministeriön hallinnonalan piiriin vastaajan ensisijainen toimenkuva liittyy. Näistä suurin edustettu ryhmä olivat sisäministeriön hallinnonalan piirissä työskentelevät henkilöt (29 % tai 15 henkilöä), jota seurasi sosiaali- ja terveysministeriön (13 % tai 7 henkilöä), oikeusministeriön (12 % tai 6 henkilöä), työ- ja elinkeinoministeriön (9 % tai 5 henkilöä), liikenne- ja viestintäministeriön (8 % tai 4 henkilöä), valtioneuvoston kanslian (8 % tai 4 henkilöä) ja puolustusministeriön (6 % tai 3 henkilöä) piirissä ensisijaisesti työskentelevät henkilöt. Maa- ja metsätalousministeriöstä, valtiovarainministeriöstä ja ulkoministeriöistä vastaajia oli jokaisesta kaksi, ympäristöministeriöstä yksi. Vastaajien jakauma näihin ryhmiin on esitetty kootusti kuviossa 13.

Kuvio 13. Kyselyn vastauksien jakaumat kysymyksen ”Minkä ministeriön hallinnonalan piiriin ensisijainen toimenkuvasi liittyy?” osalta. Vastaajien määrä 51 henkilöä.



Viimeisenä taustatietona vastaajilta tiedusteltiin arviota siitä, kuinka pitkään nämä ovat toimineet tai olleet mukana varautumiseen ja valmiuteen liittyvissä tehtävissä. 47 % tai 58 henkilöä arvioi olleensa mukana näissä tehtävissä yli 10 vuotta. 6–10 vuotta varautumisen ja valmiuden tehtävissä arvioi työskennelleen 17 % vastaajista, ja 3–5 vuotta 16 % vastaajista sekä 0–2 vuotta 17 % vastaajista. Kyselyyn vastanneita henkilöitä voidaan pitää näin hyvin kokeneina asiantuntijoina: 6 vuotta tai yli varautumisen ja valmiuden asioiden parissa työskennelleitä oli 64 % vastaajista. 3 % (4 vastaajaa) vastasi, että eivät ole olleet mukana varautumiseen ja valmiuteen liittyvässä toiminnassa lainkaan. Nämä neljä vastaajaa edustivat valtion keskushallinnon toimijoita sekä yritystä. Kokonaisarvion perusteella – vastaajista kolme oli kertonut tarkemmin työskentelevänsä sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä, tuomioistuimessa sekä varautumiseen ja valmiuteen liittyvissä hallinnon ja johtamisen menettelyjen parissa – myös tämä vastaajaryhmä päätettiin sisällyttää mukaan kyselyyn. Koonti vastaajien jakaumista eri kokemusvuosiryhmiin on esitetty kuviossa 14.

Kuvio 14. Kyselyn vastauksien jakaumat kysymyksen ”Arvioi, kuinka pitkään olet toiminut tai ollut mukana varautumiseen ja valmiuteen liittyvissä tehtävissä?” osalta. Vastaajien määrä 123 henkilöä.



Kyselyn kysymykset perustuivat tutkimuskysymyksiin. Kyselyyn sisältyi varautumisen ja valmiuden toimintaan, johtamiseen sekä yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä, sekä käsitteellinen osuus, jossa vastaajia pyydettiin arvioimaan valikoituja käsitteitä suhteessa väitteisiin, toisiinsa sekä niiden merkitykseen nyt ja tulevaisuudessa.

4.2 Siviilivalmiuden käsite

Haastatteluissa kävi vahvasti ilmi, että **siviilivalmiuden käsitettä pidetään usein Nato-yhteyksissä käytettynä käsitteenä**, joka on saapunut Suomeen juuri Naton rauhankumppanuuteen sisältyneen siviilivalmiuden yhteistyön ja Suomen Naton siviilivalmiussuunnittelukomiteaan osallistumisen kautta. Naton siviilivalmiussuunnittelukomiteaan on osallistunut niin Huoltovarmuuskeskuksen kuin sisäministeriön asiantuntijoita tai virkamiehiä. Eräs haastateltava arveli tämän tehtävänjaollisen historian olevan tekijä sen taustalla, miksi siviilivalmius on usein nähty pelastustoimen vastuukokonaisuutena.

Natoon liittyen huomautettiin myös Naton siviilivalmiusneuvottelukomitean (Civil Emergency Preparedness Committee) uudelleennimeämisestä resilienssikomiteaksi (Resilience Committee) ja tämän aiheuttamasta käsitteellisestä ja toiminnallisesta uudelleenfokusoitumisesta. Toisaalta tästä huolimatta Naton päätehtävänä kommenteissa pidettiin sotilaallista puolustautumista, ja näin resilienssi sekä siviilivalmius olisivat tälle ydintehtävälle alisteiset. Siviilivalmiuden huomautettiin myös olevan kansallista toimintaa Nato-yhteydessä, eikä sisälly Naton sotilaalliseen ydintehtävään tai rahoittamien asioiden piiriin.

Yleisesti ottaen käsitteen Nato-perimää pidettiin varsin vahvana myös käsitteen suomalaisessa käytössä, ja myös jotkin haastateltavista, jotka kertoivat, että eivät ole käsitteen suhteen asiantuntijoita, tunnistivat käsitteen Natossa käytetyksi. Sen sijaan EU:n osalta eräs haastateltava mainitsi erikseen, että EU-piireissä siviilivalmiuden käsitettä ei käytettäisi, ja arveli tämän johtuvan siitä, että EU:n puitteissa tapahtuva toiminta on lähtökohtaisesti ei-sotilaallista.

Nato-keskusteluun liittyy osaltaan myös **siviilivalmiuden käsitteen sisällään pitämä siviili-sotilas-jaottelu**. Joissakin kommenteissa Naton ydintehtävänä pidettiin sotilaspuolta, ja siviilivalmiuteen on sisältynyt Natossa siviilitoimintojen tuki sotilaallisille toimijoille yhdessä muun yhteiskunnan toiminnasta ja väestönsuojelusta huolehtimisen kanssa. Tähän liittyen huomautettiin, että ei-sotilaalliset varautumisen ja valmiuden asiat eivät ole Naton toiminnan ydintä, vaan kyseessä on ”kovaan” turvallisuuteen keskittynyt elin.

Monet näkivät siviilivalmius-käsitteen pitävän sisällään jaottelun ja eron tekemisen siviili- ja sotilaallisten toimintojen välillä tai siviilien ja sotilaiden välillä myös yleisemmin, eikä ainoastaan Nato-yhteydessä. Tätä käsitteen sisällään pitämää jaottelua pidettiin usein hankalana. Eräs haastateltava nosti huomion, että sotilaalliset ja ei-sotilaalliset toiminnot ovat vahvasti yhteenkietoutuneita ja linkittyneitä: Suomessa ei ole esimerkiksi erillistä vahvaa sotilaallista terveydenhoitojärjestelmää, vaan sotilaallinen toiminta on riippuvaista ei-sotilaallisesta sairaanhoidosta. Tällaisessa kontekstissa jaottelu siviileihin ja sotilaisiin ei olisi siten tarkoituksenmukaista. Jotkin haastatelluista pitivät sotilas-siviilijaottelua parempana käsitteellisenä kokonaisuutena kokonaisturvallisuutta, kokonaisvalmiutta tai kokonaisvarautumista. Siviilivalmiuden käsitettä lähestyttiin myös siviili-virkamies-jaottelun näkökulmasta, jossa siviili-sanana nähtiin pitävän sisällään vanhanaikaisena pidetyn näkemyksen siitä, että siviilit ovat huolenpidon kohteena.

Siviili-sotilaserottelun puolesta puhuneissa kommentteissa tämä jaottelu nähtiin olennaiseksi maanpuolustuksen kannalta: onko kyseessä sotilaallinen vai jollakin muulla keinolla tapahtuva maanpuolustus. Siviilivalmiuden käsitettä pidettiin myös hyödyllisenä siinä, että sillä voidaan niputtaa ei-sotilaallisia varautumisen ja valmiuden toimintoja yhteen. Toisaalta kommentteissa myös mainittiin, että siviilivalmiuden käsitteessä on läsnä sotilaalliselta kuulostava ulottuvuus, koska siviili on sotilaan vastakohta.

Eräs haastateltava piti siviili-sotilas-jaottelua ongelmallisena, koska sotilaallinen osuus on vain yksi osa varautumisen kokonaisuutta, ja ei-sotilaalliseen puoleen liittyviä kokonaisuuksia on määrällisesti enemmän ja ne kattavat yhteiskunnan toimintoja laajemmin. Yksinkertaistettuna, sotilaallinen on vain sotilaallista, kun siviili on laajuudessaan kaikki muu. Näin siviili-sotilas-jaottelussa olisi haastateltavan mukaan epätasapaino, jossa sotilaallista varautumisen ja valmiuden osuutta painotetaan yhtä paljon kuin siviiliä puolta, vaikka ei-sotilaallinen osuus on kokonaisuutena tätä suurempi.

Toisena reittinä siviilivalmiuden suomalaiseen käyttöön osa haastateltavista piti sen käyttöönottoa pelastustoimeen liittyvän hallinnonalan ja sisäministeriön toimesta. Jotkin haastateltavista pitivät tätä eräänlaisena tapana korostaa pelastustoimen roolia varautumiseen, valmiuteen ja turvallisuuteen liittyvissä asioissa ja niputtaa yhteen ei-sotilaallisia valmiuden ja varautumisen kannalta olennaisia toimintoja. Eräs haastateltava näki siviilivalmiuden määrittelyn pelastustoimilähtöisesti keinona korostaa pelastustoimen resurssien tarvetta, maantieteellisen kattavuuden ylläpitoa ja laajaa käyttökohteiden repertuaaria tilanteessa, jossa pelastustoimen tehtävien ytimeen kuuluvien kiireellisten tehtävien määrä on suhteellisen pieni. Näin tehtäväkenttää ja pelastustoimeen liittyvää keskustelua valmiusasioihin yleisemmin laajentamalla voitaisiin taata palvelutason ylläpito.

Tavoitteesta asettaa siviilivalmiusasiat sisäministeriön hallinnonalan ja pelastustoimen vastuulle haastatteluissa esimerkeiksi muun muassa Sipilän hallituksen aikana valmisteltu sote-uudistus sen pelastustoimea koskevin osin, siviilivalmiussuunnitteluneuvottelukunnan määrittely sisäministeriön alle pelastuslaissa (436/2023) sekä siviilivalmius-sanana käyttö esimerkiksi pelastusopistolla.

Haastateltavat jakaantuivat sen osalta, mikäli käsitteen käyttöä pelastustoimen kontekstissa lähestyttiin kriittisemmin tai positiivisemmin. Kriittisemmin siviilivalmiuden rajaamiseen pelastustoimen käsitteeksi suhtautuneissa kommentteissa huomautettiin siviilien varautumisen ja valmiuden olevan laajempi kokonaisuus tai ylätasoinen käsite. Näissä kommentteissa siviilivalmiuden nähtiin olevan useita eri hallinnonaloja kattava kokonaisuus, joka pitää sisällään muun muassa

huoltovarmuuteen, terveydenhuollon varautumiseen, väestönsuojeluun, sekä kriittisen infrastruktuurin suojeluun liittyviä kokonaisuuksia. Lisäksi osa näki tähän sisältyvän myös kansainvälinen ulottuvuus, esimerkiksi CER-direktiivin ja Naton siviilivalmiuden käsitteen osalta. Kuten eräs haastateltavista totesi, Naton seitsemän resilienssin perusvaatimusta (ks. osio 3.1.3.) ovat vahvasti keskinäisriippuvaisia eivätkä siten yksittäisen hallinnonalan alaisia. Tähän liittyen eräässä kommentissa mainittiin, että siviilivalmius pelkkänä pelastusalan käsitteenä ei sovi Nato-ymmärrykseen siviilivalmiudesta. Lisäksi kriittisemmistä kommentteista jotkin korostivat kokonaisuunpuolustuksen ja kokonaisturvallisuuden olevan hyviä käsitteitä ja kokonaisuuksia varautumisen ja valmiuden toiminnan kuvaamiselle, ja siviili-sotilaseroittelu nähtiin kokonaisturvallisuuden ajatukseen sopimattomana.

Positiivisesti siviilivalmiuteen pelastustoimen käsitteenä suhtautuneissa kommentteissa huomautettiin muun muassa siitä, että suomalaisesta käsitteistöä puuttuu vastine ei-sotilaalliselle valmiudelle.⁸ Eräässä kommentissa huomautettiin, ei-sotilaallisista toimijoista juuri pelastustoimella on riittävät henkilöstöresurssit valmiusasioista huolehtimiseen. Toisaalta tähän samaan liittyen huomautettiin, että suomalaisen valmiusjärjestelmän lähtökohtana olisi enemmän yhteiskunnan eri toimijoiden omalähtöinen varautuminen kuin pelastusviranomaisen varautuminen. Lisäksi huomioitiin, että sotilaallisissa kriiseissä pelastustoimen ohelle tarvitaan myös tueksi muita hallinnonaloja esimerkiksi evakuoitilanteessa kuljetusten sekä sosiaalihuollon osalta.

Osa haastateltavista huomioi, että **suomen kielessä ei ole vastinetta englanninkieliselle *civil protection*⁹ -käsitteelle**. Yksi arvio oli, että siviilivalmius-käsite olisi noussut keskusteluihin, kun EU:n pelastuspalvelumekanismia on pyritty sanottamaan suomen kieliseen käyttöön osana vuoden 2016 pelastustoimen strategian muotoilua (vrt. Sisäministeriö, 2016). Pelastuspalvelumekanismi-käännöstä pidettiin huonona käännöksenä EU:n Civil Protection Mechanism -kokonaisuudelle, ja tätä pidettiin laajempaa kokonaisuutena kuin se, mihin pelastuspalvelumekanismi-nimike viittaa. Kuten eräät totesivat, kyseessä on paljon muutakin kuin pelkkää pelastustoimeen usein liitettyä palo- ja pelastusasiaa. Yhtenä mahdollisena käännöksenä *civil protection* -käsitteelle pidettiin juuri siviilivalmiutta.

8 Vrt. safety-security -keskustelu: suomen kielessä on vain yksi turvallisuus-käsite, kun englannin kielessä on sanat safety ja security.

9 Civil protection (ruots. civilskydd) voisi kääntyä esimerkiksi siviilien suojeluksi. Näin käsitteen käänsi myös eräs haastatelluista. Tässä tulee huomioida, että kyseessä on eri käsite kuin civil defence, joka tarkoittaa väestönsuojelua.

Tästä huolimatta eräissä kommentissa huomautettiin, että siviilivalmius ei ole sama asia kuin *civil protection*. Lisäksi haastatteluissa ilmennyt käsitteen laaja yhdistäminen Nato-kontekstiin voidaan nähdä kokonaisuutta edelleen kompleksisemmaksi muokkaavana tekijänä. Eräs haastateltava näkikin, että siviilivalmiuden määrittelyssä vuoden 2016 *Pelastustoimen strategiassa vuoteen 2025* (Sisäministeriö, 2016) olisi pyritty huomioimaan sekä EU:n pelastuspalvelumekanismien että Naton siviilivalmiuden käsitteen määrittelyjä ja sisältöjä.

Siviilivalmiuteen viitattiin myös Ruotsista saapuneena käsitteenä, joka on osiossa 3.2.1. kuvatulla tavalla määritelty vasta äskettäin. Toki aiemmin tässä raportissa (osio 2.2) huomioitiin myös, että ruotsalaisten ja norjalaisten keskitettyjen turvallisuusvirastojen kutsumista *siviilivalmiusvirastoiksi* on tapahtunut jo ennen tätä, ja että siviilivalmius-sanaa on käytetty näiden maiden hallintohistoriassa jo aiemmin (3.2.1 ja 3.2.2).

Siviilivalmiuden käyttöönotto ja saapuminen suomalaiseen keskusteluun liitettiin myös laajempaan **resilienssi-keskusteluun** ja varautumisen ja valmiuden asioiden nousuun tapetille viime vuosien aikana kansallisesti sekä kansainvälisesti, liittyen niin koronapandemiaan kuin Venäjän hyökkäyssodasta ja vuonna 2014 alkaneesta Krimin miehityksestä (ks. myös Uusikylä ym., 2023). Eräs haastattelija näki resilienssi-käsitteen käyttöönoton Natossa merkitsevän siirtymää kohti laajempaa valmiusajattelua, joka lähentyy suomalaista huoltovarmuusajattelua. Resilienssin sisältyminen EU-käsitteistöön ja puheeseen huomiottiin myös esimerkiksi CER-direktiivin (Critical Entities Resilience) osalta.

Tähän liittyen keskusteltiin myös siitä, kuinka siviilivalmiustoiminta Naton sisällä on muuttanut muotoaan kylmän sodan ajan jälkeisestä kriisinhallintafokuksesta takaisin sotilaallisia uhkia vastaan varautumiseen.

Kansainvälisen käsitteistön osalta huomioitiin myös resilienssikäsitteen monitulkintaisuus: erilaiset ylikansalliset toimijat (Nato, EU) voivat ymmärtää sen eri tavoin, eikä yhtenäistä määritelmää resilienssille löydy. Käytännön esimerkkinä tästä huomioitiin Naton seitsemän resilienssin perusvaatimuksen sekä CER-direktiivin väliset erot. Lisäksi EU- ja Nato-kontekstien osalta tulisi huomioida, että EU:lla on lainsäädännöllistä valtaa, mikä Natolta puuttuu.

Turvallisuuteen liittyvän **käsitteistön merkityksestä** hallinnollisissa ja operatiivisissa prosesseissa tunnistettiin kommentteja niin käsitteistön merkityksen puolesta kuin sitä vastaan. Käsitteistön merkitystä korostaneissa puheenvuoroissa tunnistettiin, että esimerkiksi EU-asioissa käytetty käsitteistö vaikuttaa siihen, minkä hallinnonalan tai ministeriön alaisuuteen asia nähdään asian kansallisessa käsittelyssä

kuuluvan. Yleisemminkin käytettyjen käsitteiden nähtiin vaikuttavan siihen, minkä ministeriön alla kutakin asiaa käsitellään. Lisäksi käsitteistö tunnistettiin tärkeäksi asiantuntijoille ja näiden työlle.

Käsitteistöä toissijaisena pitäneissä kommentteissa viitattiin muun muassa siihen, että käytännön toiminnassa ja keskusteluissa hallinnossa käytetään vapaamuotoisesti milloin mitään käsitteitä, ja että terminologialla ei ole näiden kannalta aina väliä. Poliittisen keskustelun huomioitiin olevan yleistajuista, eikä se välttämättä huomioi käsitteille annettuja määritelmiä. Lisäksi käsitteellistä keskustelua pidettiin epärelevanttina niille operatiivisille toimijoille, jotka käytännössä toteuttava varautumiseen liittyviä asioita, ja että yksinkertaisempi käsitteellinen kokonaisuus on tämän kannalta parempi.

Nämä ja muita haastatteluissa tunnistettuja huomioita siviilivalmiuden käsitteestä on listattu taulukossa 12.

Taulukko 12. Haastatteluaineistosta tunnistettuja siviilivalmiuskäsitteeseen liittyvien kommenttien teemoja

Teema	Kommenttien tarkempia kategorioita
Siviilivalmius civil protection -käsitteen vastineena	Civil protection -kokonaisuus on laajempi kuin pelastuspalvelumekanismi-käsitteen merkitys Pelastuspalvelumekanismi-käännös ei kuvaa EU:n UCPM -toimintaa Siviilivalmius mahdollisena käännöksenä civil protectionille, mutta siviilivalmiuden muut merkitykset huomioitava
Käsitteen epäselvyys ja määrittelyn tarve	Siviilivalmius on epäselvä ja/tai vieras käsite Käsitteiden hyvä ja tarkka määrittely yleisesti ottaen on tärkeää Lainsäädäntö on oleellinen käsitteiden määrittelyn kannalta Siviilivalmiuden päällekkäisyys muun käsitteistön kanssa (huoltovarmuus) Käsitteistön laajuus

Teema	Kommenttien tarkempia kategorioita
Käsitteistö turvallisuustyössä toissijaista suhteessa toimintaan	<p>Käsitteistö on toissijaista suhteessa käytännön toimintaan, ja toiminnan sisällöt ovat ratkaiseva tekijä</p> <p>Käsitteet ovat tärkeämpiä hallinnolliselle toiminnalle</p> <p>Poliittinen keskustelu on yleistajuista eikä käytä erikoiskäsitteitä</p>
Muiden käsitteiden käyttö siviilivalmiuden sijasta	<p>Eri käsitteiden käyttö on todellisuudessa vaihtelevaa ja sattumanvaraista</p> <p>Siviilivalmiudesta puhuminen on epärelevanttia käytännön toiminnan kannalta tai tietyille toimijalle</p> <p>Muut käsitteet ovat enemmän käytössä</p> <p>Valmiuslain sisällöissä on kyse siviilivalmiudesta</p>
Siviilivalmius-käsitteen Nato-perimä	<p>Siviilivalmis Naton piirissä määriteltynä käsitteenä</p> <p>Naton ydintehtävä sotilaallinen, ei siviili</p> <p>Resilienssin saapuminen</p> <p>Siviilivalmiuden muutos resilienssiksi</p> <p>Tärkeys Natossa riippuu toimijasta</p>
Siviilivalmius-käsitteen omistajuus sisäministeriön hallinnonalalla	<p>Sisäministeriön hallinnonalalla on tehty määrittelyjä</p> <p>Siviilivalmiuden määrittely voi olla hallinnonalan intressien mukaista</p> <p>Todellisessa operatiivisessa tilanteessa vaadittava toiminta ei asetu vain yhdelle hallinnonalalle</p>
Siviili-sana sotilaallisen vastakohtana	<p>Siviili-sana korostaa siviilin ja sotilaan eroa</p> <p>Sotilaallisen valmiuden vastakohta</p> <p>Yhdistyy helposti sotatilaan</p> <p>Siviili- ja sotilaallinen valmius ovat yhteenkietoutuneita</p> <p>Siviili-sotilas-jaottelun epätasapaino, koska siviilipuoli on sotilaallista laaja-alaisempi myös uhkatekijöiden osalta</p>
Suomenkielisen käsitteistön puutteet	<p>Kansainväliset käsitteet on huomioitava Suomessa</p> <p>Safety vs. security, molemmat suomessa turvallisuus, vaikka tarkoittavat englanniksi eri asiaa</p> <p>Siviilivalmius sotilaallisen valmiuden vastakohtana, tällaista termiä ei ole ennen siviilivalmiutta ollut</p>

Teema	Kommenttien tarkempia kategorioita
Suomenkielisen käsitteistön suuri määrä vrt. englanninkieliseen käsitteistöön	Suomenkielisille käsitteille ei löydy englanninkielisiä vastineita Resilienssin sisältöjä kuvaa suomessa usea eri käsite
Siviilivalmius laajana ylätasoa käsitteenä	Siviilivalmius on laajempi kokonaisuus kuin vain esim. huoltovarmuus, pelastustoimi tai sota-ajan tilanteisiin keskittynyt väestönsuojelu Pitää sisällään myös terveydenhuollon valmiutta Nykyajan keskinäisriippuvuuksien maailman vaatima laaja näkökulma
Resilienssin ja varautumisen aiheiden esiinnousu	Kylmän sodan jälkeen Viime vuosina ennennäkemättömällä tavalla

4.3 Siviilivalmiusajattelun täyttämät tarpeet

Kysymystä siviilivalmiuskäsitteen tarpeesta käsiteltiin valtionhallinnon toimijoille lokakuussa 2023 järjestetyssä työpajassa. Osana työpajaa osallistujia pyydettiin arvioimaan siviilivalmiuskäsitettä ryhmissä kahdesta eri näkökulmasta: Mitä tarpeita siviilivalmiusajattelu voisi täyttää? Mitä puutteita siviilivalmiusajattelulla on? Työpajassa kerätyt mietteet on esitetty tiivistetysti taulukossa 13. Tämän lisäksi siviilivalmiuskäsitteen tarpeellisuutta käsiteltiin myös haastatteluissa, joissa osalta haastateltavista kysyttiin suoraan siviilivalmiuskäsitteen tai ”siviilivalmiusajattelun” tarpeesta. Siviilivalmiusajattelulla tarkoitimme työpajassa laajempaa siviilivalmiuskäsitteen ympärille koottua käsitystä varautumisen ja valmiuden toiminnasta ja sen järjestämisestä. Seuraavassa käydään läpi näkemyksiä siviilivalmiuskäsitteen tarpeesta työpajojen ja haastattelujen valossa.

Työpajan tulosten perusteella (taulukko 13) **siviilivalmiusajattelu voisi toimia** tapana kuvata kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen tekemää työtä varautumisen ja valmiuden parissa. Tämän ohella työpajassa siviilivalmiusajattelu nähtiin potentiaalliseksi tavaksi huomioida hybridiuhkien kaltaisia hallinnonalojen välisiä, sektorit ylittäviä kokonaisuuksia, tai tapana huomioida laajempi uhkakuva- ja huomioida sellaisia valmiuteen ja varautumiseen liittyviä asioita, joita ei ole vastuutettu lainsäädännön kautta. Lisäksi siviilivalmiusajattelun nähtiin työpajassa liittyvän useisiin yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kuvatun elintärkeiden toimintojen ”kokonaisturvallisuuden mallin timantin” kulmiin (johtaminen; kansainvälinen ja

EU-toiminta; puolustuskyky; sisäinen turvallisuus; talous, infrastruktuuri, huoltovarmuus; väestön toimintakyky ja palvelut; henkinen kriisinkestävyys; ks. VNPP 2.11.2017). Samankaltaisia teemoja oli havaittavissa myös haastatteluissa, joissa esiintyi siviilivalmiutta laaja-alaisena, useiden hallinnonalojen välistä toimintaa kuvaavana käsitteenä lähestyviä kommentteja. Työpajojen tavoin myös haastatteluissa lähestyttiin siviilivalmiutta usein siviili ja valmius -sanojen sanakirjamääritelmien kautta sotilaallisen valmiuden vastakohtana.

Siviilivalmiusajattelun puutteiksi työpajoissa nähtiin käsitteen määritelmän puute kokonaisturvallisuuden sanastosta; siviilivalmiuskäsitteen erilaiset ymmärrykset eri konteksteissa ja tietämättömyys näistä; siviilivalmiuden omistajuuskysymykset (eli minkä hallinnonalan piiriin siviilivalmius sisältyy), koska kyseessä on hallinnonaloja läpileikkaava kokonaisuus; jälleen uuden käsitteen tuominen laajan olemassa olevan turvallisuuskäsitteistön pariin sekä se, että siviilivalmius voi olla vain tapa nimetä uudelleen jo olemassa olevaa asiaa.

Puutteita koskevat teemat olivat pitkälti samankaltaisia myös haastatteluissa: siviilivalmiuden käsitteenmäärittelyjen puute, epäselvyys ja määritelmien erilaisuudet ja sekä siviilivalmiuden risteämiset muun käsitteistön kanssa mainittiin useaan kertaan. Lisäksi haastatteluissa nousi esiin myös omistajuuskysymykset, ja erityisesti keskustelua koetusta omistajuudesta sisäministeriön hallinnonalalla käytiin.

Työpajan tulokset siviilivalmiusajattelun mahdollisesti täyttämistä tarpeista ja siviilivalmiusajatteluun liittyvistä puutteista on esitetty taulukossa 13.

Taulukko 13. Kootut tulokset työpajassa käsiteltyjen siviilivalmiusajatteluun liittyvien kysymysten osalta

Mitä tarpeita siviilivalmiusajattelu voisi täyttää?	Mitä puutteita siviilivalmiusajattelulla on?
<p>Tarpeita, mitä lainsäädännössä ei ole määritelty</p> <p>Huomio esimerkiksi kolmannen sektorin (KOVA-toimikunta)</p> <p>Siviilivalmiuden näkeminen siviilin valmiutena eli mahdollisuus väestön omatoimisen varautumisen sanoittamiseen</p> <p>Käsite täydentää kokonaisturvallisuuden käsitettä, koska siinä määritellään selkeästi, mistä on kyse: siviilit + valmistautuminen. Voi parantaa ymmärrystä siviiliyhteiskunnan roolista kokonaisturvallisuuden mallissa.</p> <p>Voidaan ajatella liittyvän useisiin kokonaisturvallisuuden mallin ”timantin” kulmiin</p> <p>Voisi olla kattokäsite koko siviilipuolen toiminnoille kattamaan vastuiden ”harmaita alueita” ja aukkoja esimerkiksi hybridivaikuttamisen osalta, joka on hallinnonalat ylittävä kokonaisuus</p> <p>Laajentaa uhkaskenaarioita</p> <p>Voi auttaa koordinaatio-ongelmissa</p>	<p>Käsitteen määritelmän puuttuminen kokonaisturvallisuuden sanastosta</p> <p>Siviilivalmius voidaan ymmärtää eri tavoin eri konteksteissa (esim. Nato), ja tämän tiedostamisen puute</p> <p>Siviilivalmiuteen liittyvät omistajuuskysymykset, koska kyseessä on monimuotoinen ja yhteiskunnan eri toimijoiden piiriin jakaantuva asia</p> <p>Tuo uuden käsitteen muutoinkin ruuhkaiseen käsittekenttään</p> <p>Voi aiheuttaa ongelmia kokonaisturvallisuuden kentällä</p> <p>Ei sovi hyvin suomalaiseen käsittekokonaisuuteen</p> <p>Onko kyseessä jo olemassa olevan asian uudelleensanoittaminen?</p>

Niin haastateltujen kuin työpajoihin osallistuneiden henkilöiden näkemykset siviilivalmiuden käsitteen tarpeesta ja hyödyllisyydestä jakautuivat puolesta ja vastaan.

4.4 Siviilivalmius suhteessa muuhun turvallisuuskäsitteistöön

Yhdessä kyselyn osioista kartoitettiin vastaajien näkemystä eräiden väitteiden soveltuvuudesta kuvaamaan valikoituja käsitteitä. Tämän osana vastaajille esitettiin taulukko, jonka muodostivat pystyakselille asetetut väitteet sekä vaaka-akselille asetetut käsitteet. Vastaajia pyydettiin merkitsemään valintaruudulla ne käsitteet, joiden kuvaamiseen kukin väite sopii. Vastaajille esitettiin seuraava ohjeistus: ”Arvioi, miten esitetyt väittämät suhteutuvat seuraaviin käsitteisiin. Valitse ruutu, mikäli se sopii kuvaamaan käsitettä. Yksi väittäjä voi liittyä samanaikaisesti useaan käsitteeseen.”¹⁰

Siviilivalmius-käsitteen rinnalle valittiin kuusi muuta arvioitavaa käsitettä sen perusteella, että ne ovat laajasti suomalaisessa turvallisuustyössä ja -hallinnossa käytettyjä käsitteitä. Mukaan sisällytettyjen käsitteiden määrää rajoitettiin kuuteen, jotta kysely pysyisi vastaajaystävällisenä. Väittämiä vasten arvioituja käsitteitä olivat varautuminen, siviilivalmius, kokonaisturvallisuus, huoltovarmuus, väestönsuojelu, resilienssi ja kansallinen turvallisuus.¹¹

Vastausten perusteella tunnistettiin yhdeksän käsiteryhmiä. Käsiteryhmit muodostettiin sen perusteella, minkä käsitteiden kuvaamiseen vastaajista vähintään puolet ($\geq 50\%$) näkivät kunkin väitteen soveltuvan. Nämä ryhmät on esitetty kootusti taulukossa 14. Kyselyssä käytetyt tarkat väitteet ja kunkin väite-käsitteparin valinneiden vastaajien määrät ja prosentuaaliset jakaumat on esitetty tämän raportin liitteen 4 taulukossa 25.

10 Kyselyn tämän osion tulosten luotettavuuden tulkinnan kannalta on huomioitava, että jotkin vastaajista raportoivat kyselyosion avoimessa kentässä, että arviointiin käytetty taulukko ei ollut toiminut heidän laitteellaan täydellisesti, ja osan käsite-väitepareista näkemiseen on pitänyt vierittää verkkosivun näkymää vaakasuunnassa. Tämä on voinut johtaa joillakin vastaajilla joko vastaamatta jättämiseen kysymyksen osalta tai siihen, että ainoastaan näkyvillä olleita käsite-väitepareja on arvioitu. Mikäli jotkin käsite-väiteparit ovat jääneet osalta vastaajista arvioimatta, voi tämä vähentää vastaajien osuutta, jotka näkivät tietyn väitteen sopivan jonkin tietyn käsitteen kuvaamiseen. Tämä koskee todennäköisesti etenkin kansallisen turvallisuuden käsitettä, joka oli kyselyssä reunimmaisena ja siten todennäköisesti jokseenkin piilossa. Tämä voi olla myös syynä sille, että niin pieni osuus vastaajista oli nähnyt minkään väitteistä sopivan käsitteen kuvaamiseen (ks. liite 4, taulukko 25).

11 Kyselyyn arvioitavaksi sisällytettyjen käsitteiden valinnassa huomioitiin myös arvio siitä, mitkä tutkijaryhmä tunnisti aiempien haastattelujen ja suomalaisesta turvallisuuskäsitteellisestä kokonaisuudesta muodostuneen ymmärryksen pohjalta relevanteiksi käsitteiksi siviilivalmiuden rinnalle, ja mitkä käsitteet ovat laajassa käytössä suomalaisessa turvallisuushallinnossa ja -keskustelussa. Kyselyn yhteydessä ei vastaajille annettu tarkempia määritelmiä arvioitaville käsitteille.

Yhteistyöhön liittyvien käsitteiden ryhmä muodostuu *varautumisen* ja *kokonaisturvallisuuden* käsitteistä. Nämä olivat ainoat käsitteet, joihin yli puolet kysymykseen vastanneista liittivät väitteen ”*Käsite kuvaa yhteiskunnan eri toimijoiden (kansalaiset, yritykset, järjestöt, kunnat, hyvinvointialueet, valtio) yhteistyötä*”. Niin ikään merkittävä osuus (82 % kysymykseen vastanneista) näki yksinomaan *siviilivalmius*-käsitteen sopivan erotteluun sotilaallisen ja ei-sotilaallisen toiminnan välillä.

Kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen toiminnan kuvaamiseen sopivina käsitteinä yli puolet vastaajista piti *varautumisen*, *siviilivalmiuden*, *kokonaisturvallisuuden* ja *resilienssin* käsitteitä. Väestönsuojelu-käsite oli varsin lähellä tähän ryhmään kuulumista 48 % vastaajista nähdessä väitteen ”*Käsitteeseen sisältyy kansalaistoiminta*” ja 46 % vastaajista nähdessä väitteen ”*Käsitteeseen sisältyy järjestöjen rooli*” sopivan käsitteen kuvailuun.

Elinkeinoelämän roolin kuvailuun soveltuviksi käsitteiksi enemmistö näki *varautumisen*, *kokonaisturvallisuuden*, *huoltovarmuuden* ja *resilienssin* käsitteet. Julkisten toimijoiden (valtio, kunnat, hyvinvointialueet) toiminnan kuvailemiseen soveltuvina nähdään näiden ohella myös *siviilivalmiuden* ja *väestönsuojelun* käsitteet. Enemmistö piti kaikkia näitä kuutta käsitettä myös **julkisten toimijoiden toiminnan kuvaamiseen soveltuvina käsitteinä**, siviilivalmius joukkoon lisätynä.

EU-kontekstissa ainoana keskeisenä käsitteenä yli puolet vastaajista piti *resilienssi*-käsitettä ja kansainväliselle yhteistyölle keskeisinä niin *resilienssiä* kuin *huoltovarmuutta*.

Vain yksi käsite – *väestönsuojelu* – oli enemmistön mielestä **selkeästi määritelty ja yhteisen ymmärryksen omaava käsite**. Enemmistö ei nähnyt minkään käsitteistä sopivan väitteen ”*Käsite tekee eron viranomaistoiminnan ja kansalaistoiminnan välille*” kuvailuun. Vastaajien enemmistö ei nähnyt minkään esitetyistä väitteistä sopivan kuvaamaan *kansallinen turvallisuus* -käsitettä.

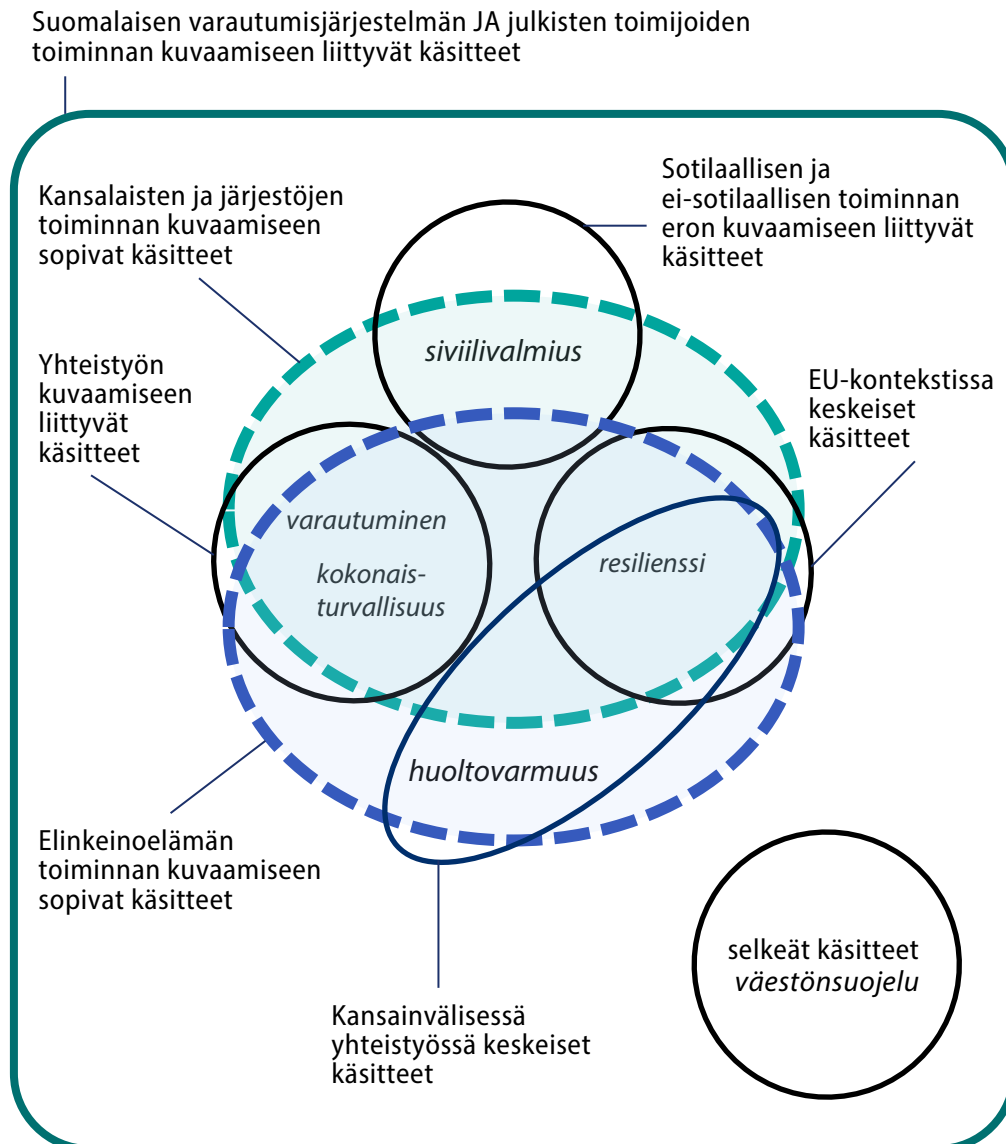
Siviilivalmius oli ainut käsite, jonka yli puolet vastaajista näki sopivan kuvaamaan eroa sotilaallisen ja ei-sotilaallisen toiminnan välillä. Tämä on pitkälti yhteneväinen tulos haastatteluiden kommenttien kanssa: useat haastatelluista näkivät siviilivalmiuteen sisältyvän sotilas-siviili tai viranomaisen-siviili-jaottelun sanakirjoista johdettavissa olevien määritelmien mukaisesti.

Taulukko 14. Vastaajien arviot väite-käsittepareista temaattisesti ryhmiteltynä väitekokonaisuuksien mukaan. Käsitteen on tulkittu kuuluvan teemaryhmään, mikäli 50 % tai useampi vastaajista on nähnyt ryhmään sisältyvän väitteen sopivan käsitteen kuvaamiseen. Ohjeistus vastaajille: ”Arvioi, miten esitetyt väittämät suhteutuvat seuraaviin käsitteisiin. Valitse ruutu, mikäli se sopii kuvaamaan käsitettä. Yksi väittäjä voi liittyä samanaikaisesti useaan käsitteeseen.” Vastaajia 121.

Ryhmä	Kuuluvat käsitteet
Yhteistyön kuvaamiseen liittyvät käsitteet	Varautuminen, kokonaisturvallisuus
Sotilaallisen ja ei-sotilaallisen toiminnan eron kuvaamiseen liittyvät käsitteet	Siviilivalmius
Kansalaisten ja järjestöjen toiminnan kuvaamiseen liittyvät käsitteet	Varautuminen, siviilivalmius, kokonaisturvallisuus, resilienssi
Elinkeinoelämän toiminnan kuvaamiseen liittyvät käsitteet	Varautuminen, kokonaisturvallisuus, huoltovarmuus, resilienssi
Julkisten toimijoiden toiminnan kuvaamiseen liittyvät käsitteet	Varautuminen, siviilivalmius, kokonaisturvallisuus, huoltovarmuus, väestönsuojelu, resilienssi
Suomalaisen varautumisjärjestelmän kuvaamiseen liittyvät käsitteet	Varautuminen, siviilivalmius, kokonaisturvallisuus, huoltovarmuus, väestönsuojelu, resilienssi
EU-kontekstissa keskeiset käsitteet	Resilienssi
Kansainvälisessä yhteistyössä keskeiset käsitteet	Huoltovarmuus, resilienssi
Selkeät, määritellyt ja yhteisessä ymmärryksessä olevat käsitteet	Väestönsuojelu

Kyselyn toisen osion vastausten perusteella käsitteistä muodostettiin käsitekartta, joka kuvastaa käsitteiden suhteita toisiinsa (kuvio 15). Kyselyn perusteella kaikkia karttaan sisällytettyjä käsitteitä yhdistää se, että ne sopivat suomalaisen varautumisjärjestelmän kuvaamiseen sekä julkisten toimijoiden toiminnan kuvaamiseen. Näiden kahden kaikkia käsitteitä yhdistävien tekijöiden ohella käsitteiden käyttökohteissa ja -konteksteissa on eroja. Vastaajille esitettyjen väitteiden valossa enemmistö näki *varautumisen* ja *kokonaisturvallisuuden* olevan yhteistyön kuvaamiseen liittyviä käsitteitä, jotka sopivat julkisten toimijoiden, kansalaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän toiminnan kuvaamiseen.

Kuvio 15. Käsittekartta varautumisen, kokonaisturvallisuuden, siviilivalmiuden, huoltovarmuuden, ja väestönsuojelun käsitteistä pohjautuen vastaajien näkemyksiin suhteessa esitettyihin väitteisiin. Käsitteet on ryhmitelty kokonaisuuksiksi pohjaten taulukossa 14 esitettyyn koosteeseen. Osa kokonaisuuksista on piirretty päällekkäisiksi ja toisiaan leikkaaviksi: tämä kuvaa sitä, kuinka yksittäiset käsitteet voivat kuulua useampiin kokonaisuuksiin kerrallaan. Esimerkiksi siviilivalmius-käsite on esitetty kuviossa *suomalaisen varautumisjärjestelmän ja julkisten toimijoiden toiminnan kuvaamiseen liittyvänä käsitteenä*, joka sopii myös *sotilaallisen ja ei-sotilaallisen toiminnan eron kuvaamiseen sekä kansalaisten ja järjestöjen toiminnan kuvaamiseen*.



Samat toimijaryhmät kattoi myös *resilienssi*-käsite, mutta sitä pidettiin keskeisenä erityisesti EU-kontekstissa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Vastaavasti *huoltovarmuus* liitettiin kansainväliseen yhteistyöhön, mutta myös elinkeinoelämän toiminnan kuvaamiseen sopivaksi käsitteeksi.

Tämän tutkimuksen kannalta huomionarvoista on, että enemmistö vastaajista piti *siviilivalmius*-käsitettä kansalaisten ja järjestöjen toiminnan kuvaamiseen sopivana käsitteenä, joka korostaa *sotilaallisen ja ei-sotilaallisen toiminnan eroa*. Muut käsitteet eivät korostaisi kyselyvastausten perusteella enemmistön vastaajien mielestä tätä eroa ainakaan yhtä vahvasti.

Väestönsuojelu oli ainut käsite, jonka kuvaamiseen yli puolet vastaajista näki yhdenkään käsitteiden selkeyttä kartoittaneista väitteistä sopivan. Käsitteiden selkeyttä kartoitettiin kyselyssä kolmella väitteellä, jotka olivat: ”käsite on selkeä ja tarkkarajainen”, ”käsite on määritelty selkeästi”, ja ”käsitteestä on yhteinen, jaettu ymmärrys”. Väestönsuojelu-käsitteen selkeys kävi ilmi myös haastatteluissa, joissa viitattiin väestönsuojelun kansainvälisoikeudelliseen (Geneven sopimus) ja siten lain-säädännössä määriteltyyn taustaan.

Seuraavaksi selkeimpänä käsitteenä useimmat pitivät *huoltovarmuus*-käsitettä, mutta tätä jollakin tapaa selkeänä pitäneiden osuus jäi alle puoleen vastaajista kaikissa väitteissä.

Kuvio täsmää myös haastattelujen pohjalta tehtyihin havaintoihin: siviilivalmiuteen liittyvää keskustelua lähellä olivat erityisesti varautumisen, kokonaisturvallisuuden ja resilienssin käsitteet, ja nämä nousivat usein esiin siviilivalmiudesta keskusteltaessa. Niin ikään samoin oli myös huoltovarmuuden osalta, vaikkakin eräissä haastattelussa korostettiin siviilivalmius-käsitteen ja huoltovarmuuden hallinnonalaeroa (siviilivalmius sisäministeriöllä ja huoltovarmuus työ- ja elinkeinoministeriöllä). Väestönsuojeluun viitattiin selkeänä kansainvälisoikeudellisena käsitteenä

Kyselyn kolmannessa osiossa vastaajia pyydettiin arvioimaan samojen käsitteiden, käsitteiden sisällöllistä läheisyyttä asteikolla 1–5, jossa 1 tarkoittaa ”kaukana” ja 5 tarkoittaa ”lähellä toisiaan”. Vastaajien keskimääräiset arviot käsitteiden sisällöllisestä läheisyydestä on kerätty taulukkoon 15. Taulukon perusteella voidaan todeta, että haastateltavat näkevät tarkasteltujen käsitteiden olevan merkityksiltään ja sisällöiltään varsin lähellä toisiaan. Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisin on siviilivalmiuden yhteneväisyys muihin käsitteisiin – siviilivalmiutta voidaan lähestyä erityisesti varautumista, resilienssiä ja kokonaisturvallisuutta lähellä olevana käsitteenä. Tämä voi viitata myös haastatteluissa tunnistettuun laaja-alaiseen näkemykseen siviilivalmiudesta useiden eri yhteiskunnallisten toimijoiden asiana,

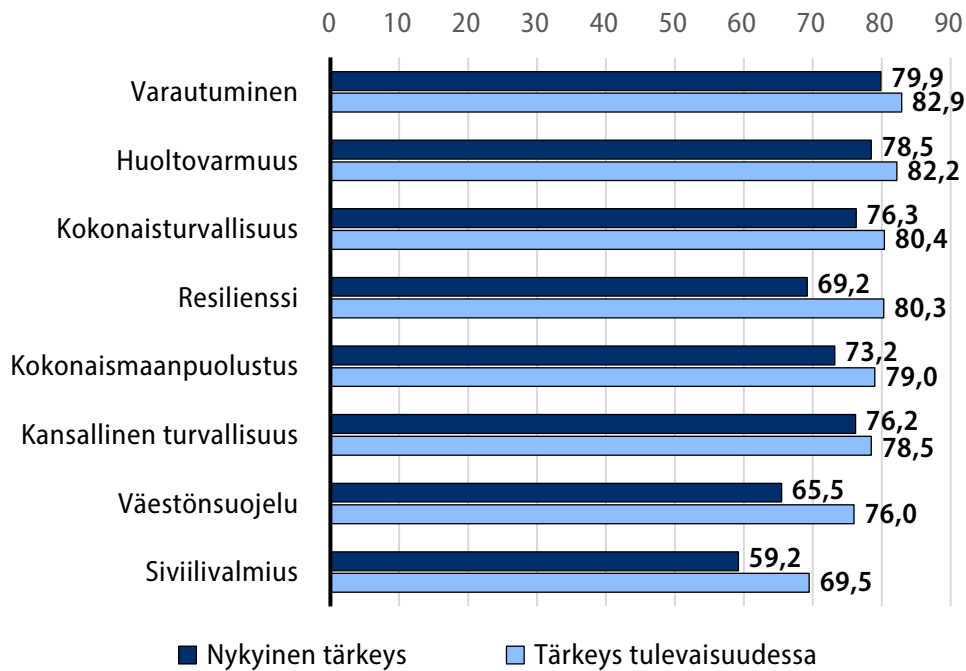
sekä siihen, kuinka keskusteluissa siviilivalmiudesta nousi usein esiin yleisiä varautumiseen, kansalliseen turvallisuuteen ja siviilivalmiuden kansainvälisen historian ja Nato-yhteyden vuoksi myös resilienssikäsitteeseen liittyviä huomioita.

Taulukko 15. Vastaajien keskimääräiset arviot käsiteparien yhteneväisyydestä asteikolla 1–5. Ohjeistus vastaajille: ”Kuinka lähellä seuraavat käsitteet ovat sisällöllisesti toisiaan? Arvioi numerolla, jossa 1 = kaukana ja 5 = lähellä toisiaan. Kirjoita numero kunkin käsiteparin kohdalle sille varattuun kenttään. Voit liikkua kenttien välillä helposti painamalla Tab-näppäintä” Lyhenteiden selitteet: Var. = varautuminen; Si. valm. = siviilivalmius; H.varm. = huoltovarmuus; Kan. turv. = kansallinen turvallisuus; Väestöns. = väestönsuojelu; Resil. = resilienssi; Kok. turv. = kokonaisturvallisuus; Kok. maan. p. = kokonaismaanpuolustus. Taulukosta on korostettu ne käsiteparit, joiden vastausten keskiarvo on 3,5 tai yli. Vastaajia käsiteparista riippuen 58–99.

	Var.	Si. valm.	H. varm.	Kan. turv.	Väestöns.	Resil.	Kok. turv.	Kok. maan. p.
Var.		3,6	4,3	3,8	3,7	3,7	3,9	3,7
Si. valm.	3,4		3,2	3,1	3,3	3,5	3,4	3,1
H.varm.	4,1	3		3,7	2,8	3,6	3,8	3,7
kan. turv.	3,8	3,1	3,8		3,5	3,6	4,2	4,2
Väestöns.	3,7	3,3	2,9	3,4		3	3,3	3,5
Resil.	3,8	3,7	3,8	3,5	3,3		3,7	3,4
Kok. turv.	4,2	3,5	4	4,1	3,8	3,7		4
Kok. maan. p.	3,8	3,1	3,5	4	3,8	3,5	4	

Kyselyn neljännessä osiossa vastaajia pyydettiin arvioimaan samojen käsitteiden, kuin kolmannessa ja neljännessä osiossa, käsitteiden nykyistä ja tulevaa tärkeyttä asteikolla 0–100, jossa 0 = ei lainkaan tärkeä ja 100 = erittäin tärkeä. Vastaajia pyydettiin merkitsemään arvio nelikenttään, jonka vaaka-akselilla on vastaajan arvio käsitteen tärkeydestä tulevaisuudessa asteikolla 0–100 ja pystyakselilla vastaajan arvio käsitteen nykyisestä tärkeydestä asteikolla 0–100. Vastausten tulosten keskiarvot on esitetty kootusti kuviossa 16.

Kuvio 16. Vastaajien arviot valikoitujen käsitteiden nykyisestä tärkeydestä sekä tärkeydestä tulevaisuudessa, keskiarvot. Vastaajille esitetty ohjeistus: "Arvioi seuraavien käsitteiden nykyistä tärkeyttä sekä tärkeyttä tulevaisuudessa asteikolla 0–100, jossa 0 = ei lainkaan tärkeä, 100 = erittäin tärkeä." Analyysiin sisällytettyjen vastausten kokonaismäärä 123.



Vastausten perusteella voidaan todeta, että Suomessa varsin laajasti käytössä olevia käsitteitä – varautuminen, huoltovarmuus ja kokonaisturvallisuus – pidetään tärkeimpinä käsitteinä niin nyt kuin tulevaisuudessa. Vastaajien arvion mukaan tulevaisuudessa tärkeimmäksi nousevia käsitteitä olisivat resilienssi, väestönsuojelu ja siviilivalmius, sillä ero nykyisen ja tulevan tärkeyden välillä on näissä tarkastelluista käsitteistä keskimäärin suurin. Erityisesti resilienssin käsitteen merkitys kävi ilmi myös haastatteluissa, joissa resilienssistä puhumisen lisääntymiseen viitattiin useasti. Tämän taustalla nähtiin vaikuttavan niin käsitteen käyttö EU- ja Nato-yhteyksissä, kuin myös kansainvälisesti.

4.5 Arvioita kotimaisen varautumisen ja valmiuden toiminnan nykytilasta ja kehittämistarpeista

Kyselyssä tiedusteltiin myös **vastaajien näkemyksiä varautumisen ja valmiuden johtamiseen, yhteistyöhön sekä tilannekuvaan liittyen**. Kyselyssä viitattiin laajemmalla tasolla *varautumiseen ja valmiuteen* jonkin tietyn varautumiseen liittyvän osa-alueen sijasta (esim. materiaallinen varautuminen, sotilaallinen valmius, terveydenhuollon varautuminen), jotta puhuttaisiin varautumisen ja valmiuden tilasta mahdollisimman yleisellä tasolla. Yleisten varautuminen ja valmius -termien käytön etuna on niiden sopiminen kuvaamaan niin valtionhallinnossa, paikallis- tasolla, yrityksissä kuin järjestöissä tehtävää varautumisen ja valmiuden työtä, eivätkä ne sulje ketään toimijaa pois. Siviilivalmius-käsitteen käyttö tässä osassa kyselyä todettiin epätarkoituksenmukaiseksi käsitteen vähäisen käytön ja puuttuvan yleisen määritelmän vuoksi. Varautuminen ja valmius niputettiin yhteen ja niistä puhuttiin yhdessä ”varautumisena ja valmiutena” siksi, että nämä kaksi käsitettä liittyvät tiiviisti toisiinsa: valmius on varautumisen tuloksena saavutettava tila (ks. Sanastokeskus TSK ry, 2017).

Enemmistö vastaajista näkee suomalaisen varautumisen ja valmiuden toiminnan olevan pääpiirteissään hyvällä tolalla. Vähintään 50 % vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä 9 väitteen kanssa (taulukko 16). Nämä väitteet liittyivät lainsäädännön asettamien vaatimusten ja tavoitteiden selkeyteen, viranomaisten keinojen riittämiseen varautumisen ja valmiuden ohjaamisessa ja viranomaisten välisen vastuunjaon selkeyteen. Lisäksi enemmistö vastaajista on vähintään jokseenkin samaa mieltä väitteiden kanssa, jotka koskevat eri toimijoiden mukanaoloa varautumiseen ja valmiuteen liittyvässä toiminnassa: useimpien mielestä mukana työssä ovat kaikki keskeiset toimijat, eri toimijoita otetaan aktiivisesti mukaan, ja myös alueelliset ja paikalliset toimijat ovat mukana. Enemmistö näki myös, että varautumisen ja valmiuden suunnittelua tukevaa tietoa on tarvittaessa saatavilla, ja että viranomaisilla on selkeä kokonaiskuva varautumisen ja valmiuden tilasta Suomessa.

Taulukko 16. Väitteet, joihin vastanneista vähintään puolet olivat jokseenkin tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa. En osaa sanoa -vastaukset on poistettu ennen vastausosuuden laskemista. Väitekohtainen vastaajamäärä on suluissa väitteen jälkeen. Analyysiin sisällytettyjen vastausten kokonaismäärä 123.

Väite	Osuus vastaajista, jokseenkin tai täysin samaa mieltä	Vastaajien lukumäärä, jokseenkin tai täysin samaa mieltä
Nykyinen lainsäädäntö antaa selkeät vaatimukset varautumiselle ja valmiudelle	65,80 %	81
Varautumiseen ja valmiuteen liittyvässä työssä ovat mukana kaikki keskeiset toimijat	63,40 %	78
Viranomaisilla on riittävästi keinoja ohjata varautumista ja valmiutta	61,80 %	76
Eri toimijoita otetaan aktiivisesti mukaan varautumiseen ja valmiuteen liittyvään toimintaan	61,80 %	76
Viranomaisilla on selkeä kokonaiskuva varautumisen ja valmiuden tilasta Suomessa	61,80 %	76
Alueelliset ja paikalliset toimijat (kunnat, hyvinvointialueet, ELY-keskukset, aluehallintovirastot) ovat riittävästi mukana varautumisen ja valmiuden toinnassa	60,90 %	75
Viranomaisten välinen vastuunjako varautumiselle ja valmiudelle on selkeä	54,50 %	67
Varautumiselle ja valmiudelle on asetettu riittävän selkeät tavoitteet	54,50 %	67
Varautumisen ja valmiuden suunnittelua tukevaa tietoa on saatavilla, kun sille on tarvetta	54,50 %	67

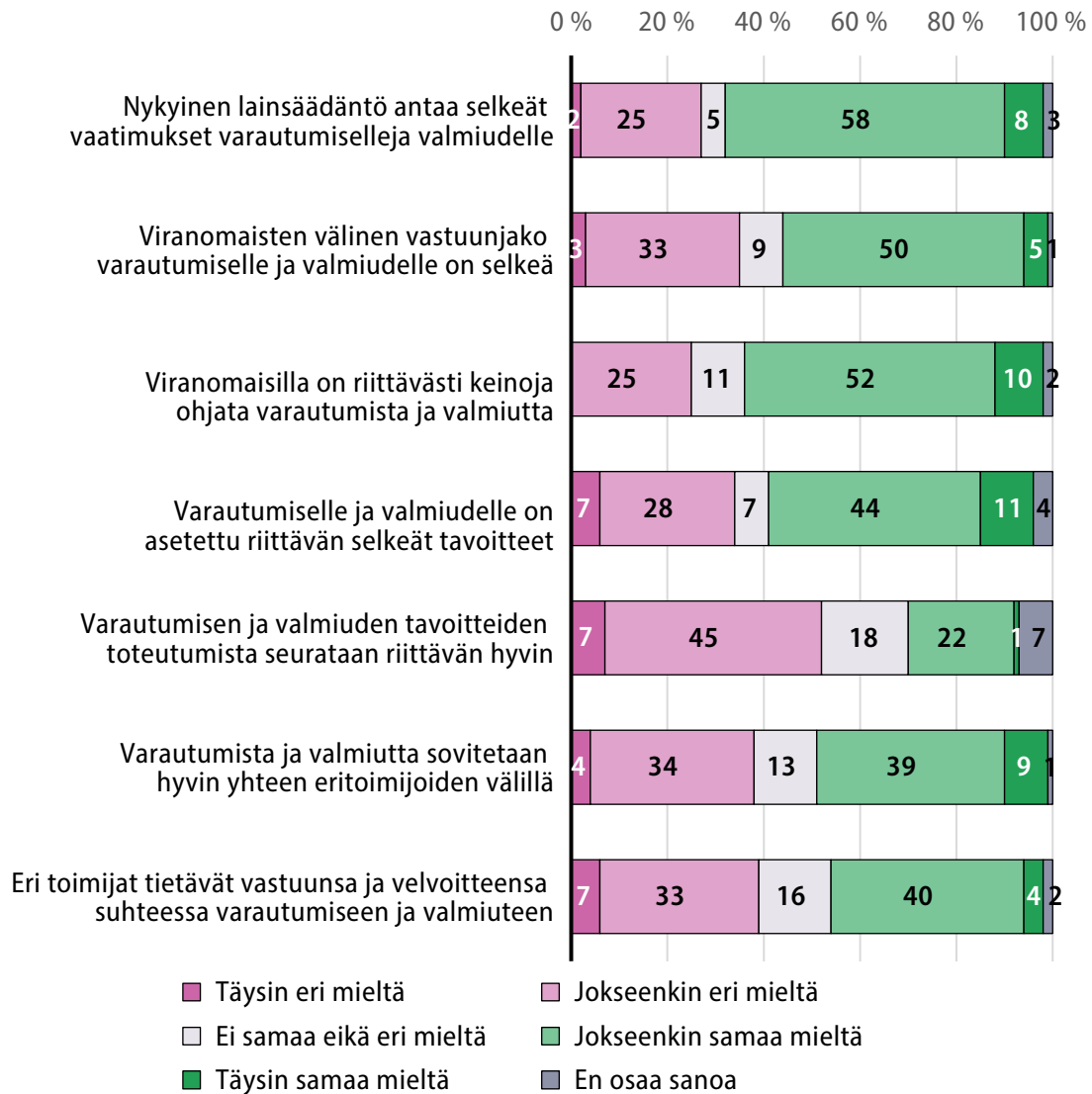
Enemmistö vastaajista oli vähintään jokseenkin eri mieltä kahden väitteen kanssa, jotka koskivat varautumiseen ja valmiuteen liittyvän tiedon jakamisen helppoutta eri toimijoiden välillä sekä varautumisen ja valmiuden tavoitteiden riittävän hyvää seurantaan (taulukko 17). Lisäksi poikkihallinnollisen yhteistyön toimivuutta kartoittaneen väitteen kanssa vähintään jokseenkin eri mieltä oli suurempi osuus vastaajista, kuin vähintään jokseenkin samaa mieltä.

Taulukko 17. Väitteet, joihin vastanneista suurempi osuus oli vähintään jokseenkin tai täysin eri mieltä väitteen kanssa, kuin vähintään jokseenkin tai samaa mieltä väitteen kanssa. Analyysiin sisällytettyjen vastausten kokonaismäärä 123.

Väite	Osuus vastaajista, jokseenkin tai täysin eri mieltä	Vastaajien lukumäärä, jokseenkin tai täysin eri mieltä
Varautumiseen ja valmiuteen liittyvän tiedon jakaminen eri toimijoiden välillä on helppoa	57,70 %	71
Varautumisen ja valmiuden tavoitteiden toteutumista seurataan riittävän hyvin	52,00 %	64
Poikkihallinnollinen (esim. ministeriöiden välinen) yhteistyö varautumiseen ja valmiuteen liittyvissä asioissa toimii hyvin	43,00 %	53

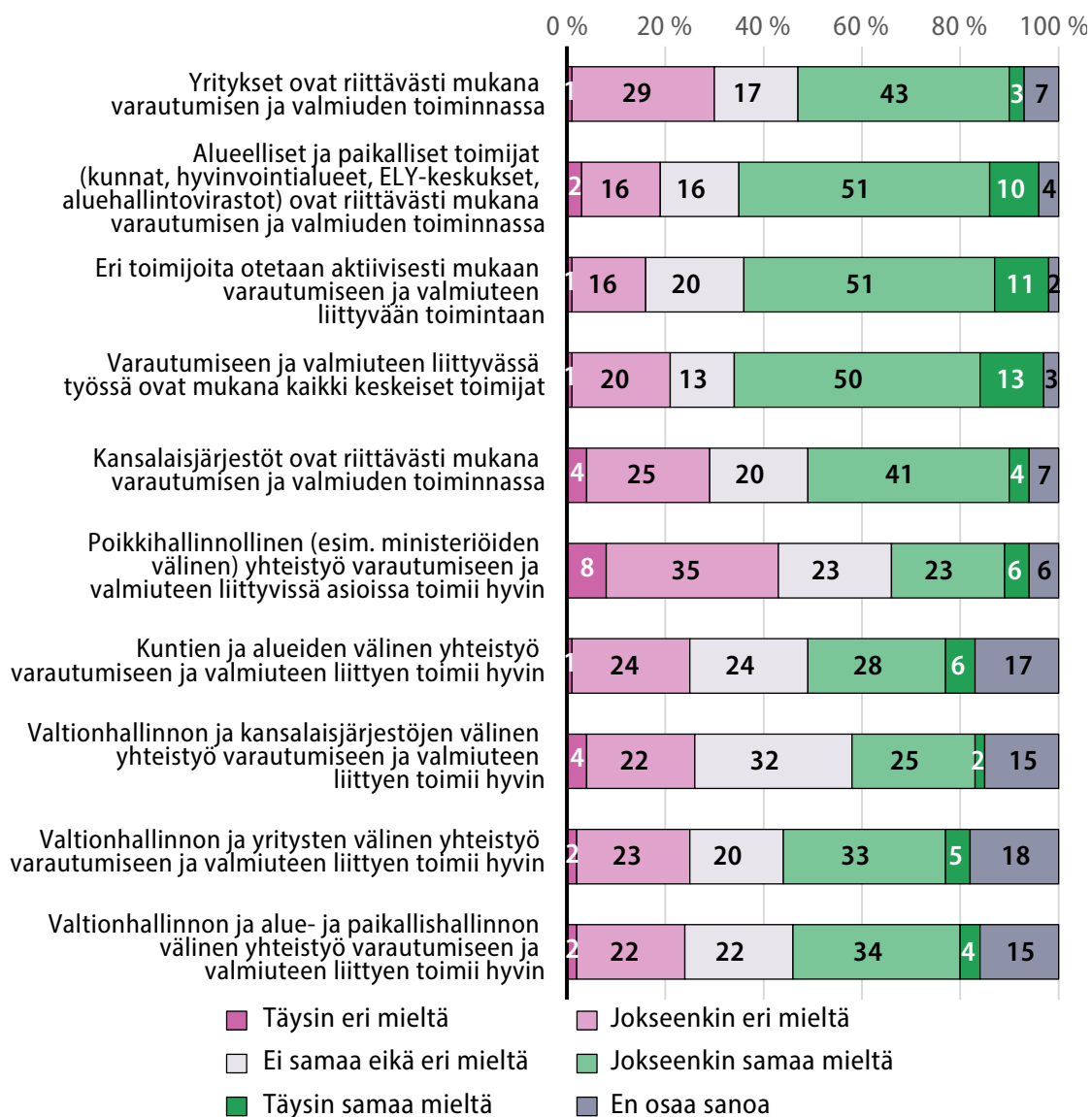
Kyselyvastauksien tarkastelu kokonaisuudessaan (kuviot 17, 18 ja 19) tuo kuitenkin esiin sen, että vastaajat ovat jakaantuneet melko tasaisesti väitteiden kanssa samaa mieltä oleviin ja eri mieltä oleviin. Useammat kuitenkin suhtautuvat neutraalisti tai jokseenkin positiivisesti kaikkiin väitteisiin lukuun ottamatta edellä mainittuja kolmea tiedonjakamiseen, tavoitteiden seurantaan ja poikkihallinnolliseen yhteistyöhön liittyviä väitteitä.

Kuvio 17. Kyselyvastausten jakaumat varautumisen ja valmiuden johtamiseen liittyvien väitteiden osalta. Analyysiin sisällytettyjen vastausten kokonaismäärä 123.



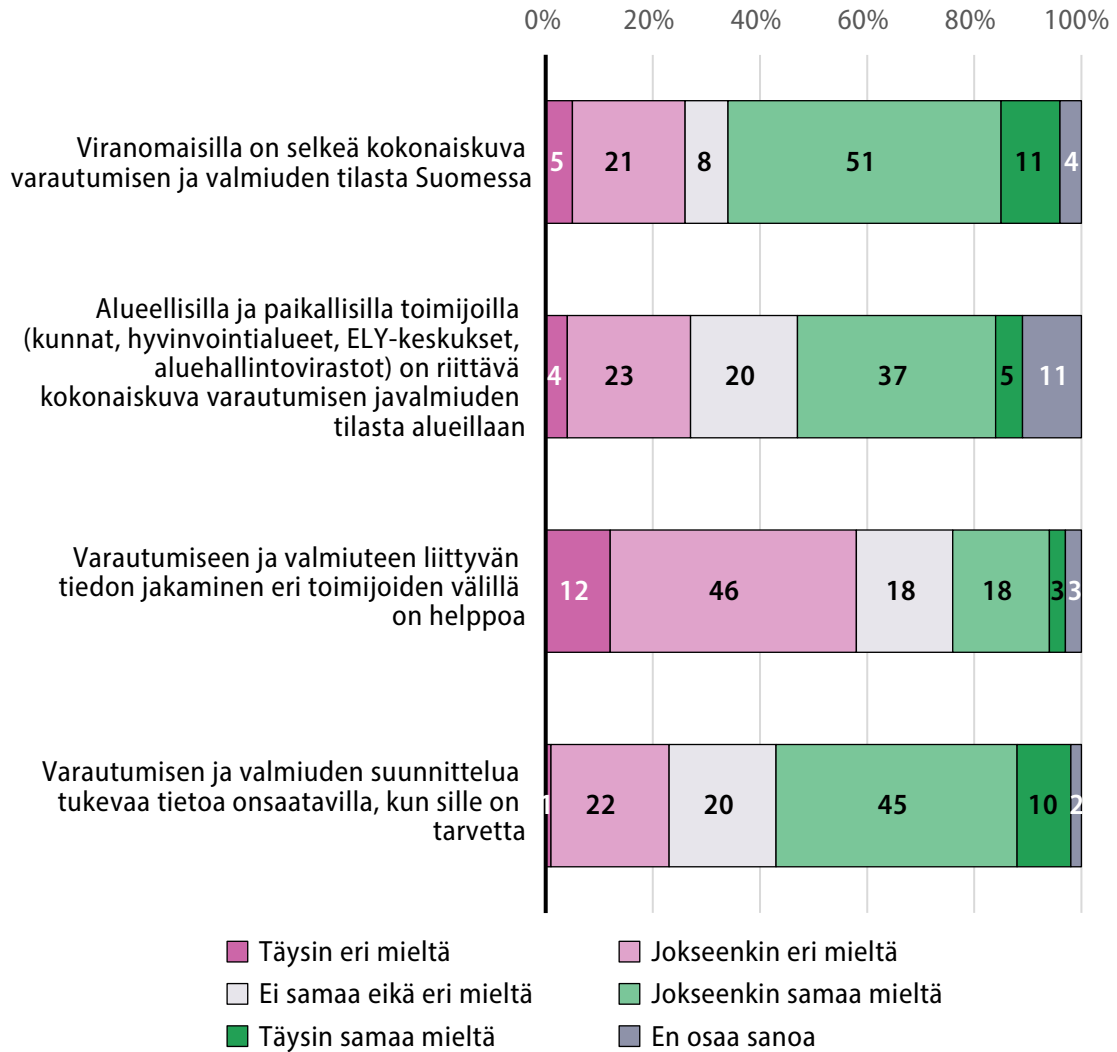
Varautumiseen ja valmiuteen liittyvä yhteistyö useimmat ovat arvioineet niin ikään kyselyssä pääsääntöisesti positiivisesti, mutta eri toimijoiden välistä yhteistyötä käsittelevissä väitteissä (kuntien ja alueiden välinen yhteistyö, valtionhallinnon ja alueiden välinen yhteistyö, valtionhallinnon ja yritysten välinen yhteistyö, valtionhallinnon ja alue- ja paikallishallinnon välinen yhteistyö) vastaajat ovat jakaantuneet tasaisemmin väitteiden kanssa vähintään jokseenkin eri mieltä tai jokseenkin samaa mieltä oleviin. Näiden väitteiden osalta on huomioitava suurempi en osaa sanoa -vastausten lukumäärä.

Kuvio 18. Kyselyvastausten jakaumat varautumisen ja valmiuden yhteistyöhön liittyvien kysymysten osalta. Analyysiin sisällytettyjen vastausten kokonaismäärä 123.



Tilannekuvan osalta enemmistö suhtautui kriittisesti tilannekuvan jakamisen helpouteen eri toimijoiden välillä. Tilannekuvan jakamisen haasteisiin liittyneitä kommentteja tunnistettiin myös haastatteluissa, joissa huomautettiin tilannekuvan siiloutuneisuudesta niin hallinnonalojen kuin hallinnon tasojen välillä (Taulukko 20).

Kuvio 19. Kyselyvastausten jakaumat varautumisen ja valmiuden tilannekuvan osalta. Analyysiin sisällytettyjen vastausten kokonaismäärä 123.



Pelastusopiston tiloissa Kuopiossa (6.6.2023) ja Kuntaliiton tiloissa Helsingissä (13.6.2023) järjestetyissä työpajoissa osallistajat arvioivat varautumisen ja valmiuden nykytilaa Suomessa suhteessa hankkeen tutkimuskysymyksiin perustuneisiin tavoitetiloihin.

Tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavissa toimenpiteissä erilaiset *harjoitukset sektorirajojen yli* ovat tärkeitä yhteisen, sektorirajat ylittävän ymmärryksen luomiselle, eri toimijoiden mukaanottamiselle, varautumis- ja valmiustoiminnan yhteensovittamiselle, sekä johtamisen varmistamiselle, ja koulutuksen ja harjoittelun merkitys ilmeni kaikkia käsiteltyjä tavoitetiloija läpileikkaavana teemana. **Yhteisen ymmärryksen saavuttamisen** kannalta tärkeänä pidettiin myös yhtenäistä käsitteistöä ja ymmärrystä erilaisista käsitteistä, yhteisten tavoitteiden asettamista, tilannekuvan jakamista ja yhteistyön edistämistä.

Eri toimijoiden mukaan ottamisen kannalta olennaisina toimenpiteinä työpajoissa nähtiin johtovastuiden selkeyttämistä, vapaaehtoisten koordinoitua ja tietoisuutta vapaaehtoisresurssin koosta; jatkuvuudenhallinnan huomiointia; sekä eri toimijoiden omakohtaista aktiivisuutta.

Yhteensovittamiselle keskeisinä toimenpiteinä pidettiin oppimista, resurssien varmistamista ja koko organisaatioiden mukaan ottamista; vastuualueiden selkeyttämistä; tietoisuutta valmiudesta ja varautumisesta omassa toiminnassa sekä yhteisiä malleja.

Johtovastuiden suhteen ehdotettiin koulutuksen ja harjoittelun ohella johtosuhteiden määrittelyä, tietoisuutta varautumisen ja valmiuden vaatimuksista, viestinnän roolien selkeyttämistä, ja valmiuden ja varautumisen toteutuksen tarkempaa seuranta.

Työpajan tulokset on raportoitu kokonaisuudessaan taulukossa 18.

Taulukko 18. Työpajan tulokset tavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi tarvittavien tekojen arvioinnin osalta

Tavoite	Tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavat teot
Yhteinen ymmärrys häiriötilanteista tai poikkeusoloista ja näiden hoitamisesta	<p>Harjoitukset sektorirajojen yli</p> <p>Terminologian ja käsitteistön selkeyttäminen ja yhtenäistäminen, Kokonaisturvallisuuden sanaston päivittäminen, yhteisten yläkäsitteiden määrittely ja löytäminen, kansainvälisten käsitteiden huomiointi</p> <p>Yhteisten tavoitteiden asettaminen ja yhdessä toimiminen</p> <p>Tilannekuvan jakamisen parantaminen, valtakunnallinen tilannekuva-alusta, tilannekeskukset</p> <p>Yhteistyön edistäminen, hyvien käytäntöjen jakaminen</p> <p>Kokonaisturvallisuudesta vastaavien viranomaisten määrittely eri tasoilla</p> <p>Valmiustasojen luokittelu laissa</p> <p>Suunnittelun ja skenaarioajattelun vahvistaminen ministeriötasolla</p> <p>Kansainvälisten oppien huomiointi</p>
Eri toimijat on otettu mukaan varautumisen ja valmiuden organisointiin ja toteuttamiseen	<p>Koulutus ja harjoitukset (myös kansalaisille), yhteinen toimintamalli</p> <p>Johtovastuiden selkeyttäminen</p> <p>Vapaaehtoisten koordinointi ja tietoisuus määrästä</p> <p>Jatkuvuudenhallinta kaikissa olosuhteissa</p> <p>Eri toimijoiden omakohtainen aktiivisuus</p>

Tavoite	Tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavat teot
Varautuminen ja valmius on sovitettu yhteen eri toimijoiden välillä	<p>Koulutus ja harjoitukset, koulutusyhteistyö myös korkeakoulutasolla</p> <p>Koko organisaation ottaminen mukaan</p> <p>Resurssien varmistaminen</p> <p>Yhtenäiset mallit valtakunnallisesti hyvinvointialueille</p> <p>Häiriö- ja onnettomuustilanteiden analysointi ja oppiminen</p> <p>Tietoisuus valmiuden ja varautumisen merkityksestä oman toiminnan kannalta</p> <p>Viranomaisorganisaatioiden alueellisten vastuurajojen yhtenäistäminen ja toimivaltuuksien selkeyttäminen</p> <p>Elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin tiivis mukaanotto ja yritysten varautumisen arviointi</p>
Johtaminen on kunnossa häiriötilanteissa, poikkeusoloissa sekä varautumisen ja valmiuden toiminnassa	<p>Koulutus ja harjoitukset</p> <p>Tietoisuus varautumisen velvoitteista organisaatioissa</p> <p>Varautumisen ja valmiuden toteutuksen valvonta</p> <p>Johtovastuiden määrittely eri tasoilla, ja johtaminen kaikilla tasoilla</p> <p>Sisäisen ja ulkoisen viestinnän roolien ja vastuiden määrittäminen</p> <p>Normaaliolojen toiminnan tulee olla myös poikkeusolojen toimintaa</p>

4.6 Arvioita kansainvälisistä kehityskuluista varautumiseen ja valmuteen liittyen

Osassa haastatteluista käsiteltiin myös haastattelijoiden näkemyksiä mahdollisista siviilivalmiuteen liittyvistä kansainvälisen yhteistyö- ja toimintaympäristön kehityskuluista.

Haastatteluissa nousseita teemoja olivat erityisesti turvallisuusajattelun laajentuminen resilienssiä kohden Naton piirissä ja siviilivalmiussuunnittelukomitean muutos resilienssikomiteaksi. Eräs haastateltavista näki, että resilienssiajattelun lisääntyminen, komitean uudelleennimeäminen ja resilienssin hallinnonalat ylittävä luonne

osoittavat, että Suomen edustusta komiteassa tulisi tarkastella uudestaan suhteessa aiempaan tilaan, jossa mukana on ollut HVK:n ja sisäministeriön edustusta. Lisäksi keskusteltiin myös sotatilaan varautumisen saapumisesta kansainväliseen yhteistyöhön sekä kansainvälisten organisaatioiden toimintaan. Lisäksi mainittiin, että kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt ja konkretisoitunut kansainvälisellä tasolla käytännön toimintaa kohden, esimerkkeinä EU:n rokotteiden yhteishankinta sekä pelastuspalvelumekanismien käyttö.

Lisäksi eräissä haastattelussa huomioitiin, että kansainvälisesti kokonaisvaltaiseen yhteiskunnan varautumiseen ja valmiuteen (kokonaisturvallisuus) liittyvät asiat eivät ole yhtä pitkälle kehittyneitä kuin Suomessa, vaan ovat muotoutumassa. Tällöin Suomella voisi olla mahdollisuus kansainvälisillä foorumeilla ja EU-kontekstissa tuoda esiin suomalaista mallia ja sen toimivuutta.

Euroopan unioniin liittyen keskusteltiin erityisesti CER-direktiivistä ja sen vaikutuksista Suomessa, ja tätä direktiivin toimeenpanoa pidettiin positiivisena suomalaiselle ja eurooppalaiselle valmiustoiminnalle. Haastatteluissa mainittiin CER:n olevan toistaiseksi avaamaton kirja, jonka todelliset vaikutukset käyvät ilmi myöhemmin.

Eräissä haastattelussa mainittiin myös vaikuttavan, että Euroopassa varautumiseen ja valmiuteen liittyviä asioita pyritään useissa maissa ja ylikansallisissa organisaatioissa keskittämään organisatorisesti esimerkiksi kriisitilanteiden koordinaation osalta.

Taulukko 19. Kansainväliseen toimintaan liittyviä haastatteluissa tunnistettuja teemoja

Teema	Kommenttien tarkempia kategorioita
Kansainvälisen yhteistyön lisääntyminen varautumis- ja valmiusasioissa	Ruotsin ja/tai Norjan kanssa Sotaan varautumisen paluu Pohjoismainen yhteistyö
Siirtymä resilienssiin	Nato-yhteyksissä
Varautumisasioiden nousu	Eryityisesti maantieteellisesti Ukrainaa lähellä olevissa maissa
Maiden väliset erot	Yhteistyövastinparien tunnistaminen

4.7 Yhteenveto havainnoista

Haastattelujen, työpajojen ja kyselyn perusteella on muotoiltavissa seuraavat yleiset huomiot siviilivalmiuden käsitteeseen sekä varautumisen ja valmiuden toimintaan liittyen:

- Siviilivalmiuskäsitteen määrittelemättömyys on haaste, koska käsitteestä ei ole tällöin yhteistä ymmärrystä. Koska käsitteelle ei ole selkeää määritelmää, joka olisi kirjattu eri toimijoiden laajasti hyväksymään Kokonaisturvallisuuden sanastoon, eri toimijoilla on käsitteestä erilaisia ymmärryksiä.
- Siviilivalmiuskäsite nähdään usein kokonaisuutena, jolla on sisäministeriön omistajuus, tai josta on muodostunut sisäministeriön omistama aihepiiri, vaikka tämä ei olisi laajemman kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Haastateltavista jotkin näkivät, että siviilivalmiuden määrittely olisi sisäministeriön hallinnonalan intressien mukaista pelastustoimen varautumiseen ja valmiuteen liittyvän merkityksen korostamiseksi.
- Käsitteiden määrittelyä, kansainvälisen käsitteistön huomiointia ja Kokonaisturvallisuuden sanaston päivittämistä pidettiin keskeisenä kehitystoimenpiteenä niin haastattelussa kuin työpajoissa.
- Yhtenäistä siviilivalmiusajattelun puolesta tai sitä vastaan työpajoissa ja haastatteluissa esiintynyttä narratiivia ei ollut tunnistettavissa, vaan osallistujat olivat jakautuneet siviilivalmiuden käsitteeseen positiivisesti, neutraalisti ja kriittisesti suhtautuviin. Joidenkin mielipiteenä oli käsitteestä luopuminen, toiset keskittyivät analysoimaan käsitettä ja sen merkityksiä ja siihen liittyviä tavoitteita ja toiveita, ja kolmannet näkivät siviilivalmiusajattelun tarpeellisena ja/tai tiettyyn hallinnonalaan selkeästi liittyvänä kokonaisuutena.
- Siviilivalmiuden määritelmään voidaan haastattelu- ja kyselyaineistojen pohjalta kuuluvan oleellisesti se, että käsite kuvaa *ei-sotilaallista valmiutta*. Tämän lisäksi käsitteelle tunnistettiin melko vahvasti kansainvälinen tausta esimerkiksi Naton osalta ja sitä liitettiin myös EU:n pelastuspalvelumekanismiin, joten näiden antamat merkitykset tulee huomioida myös käsitteen määrittelyssä.

- Kansainvälisten kehityskulkujen osalta huomioitiin, että suomalainen laaja-alainen kokonaisturvallisuusajattelu on varsin pitkälle kehittynyttä suhteessa kansainvälisiin verrokkeihin, ja kehittymisvaiheessa Suomen ulkopuolella. Tätä pidettiin mahdollisuutena edistää suomalaista kokonaisturvallisuusajattelua myös kansainvälisillä kentillä. Laajan turvallisuusnäkökulman saapuminen kansainväliseen keskusteluun voi myös edellyttää sitä, että Suomen hallinnonalojen edustusta toimielimissä tarkastellaan uudestaan. Yleisesti varautumiseen ja valmiuteen liittyvien asioiden nouseminen vahvasti kansainvälisille pöydille ja eri maissa tunnistettiin haastatteluissa.
- Resilienssiin liittyvä keskustelu on saapunut vahvasti myös Suomeen, ja Nato-yhteyksissä sekä EU:ssa tätä siirtymää resilienssikäsitteeseen on myös tapahtunut. Nato-yhteyksissä siviilivalmius on osittain korvautunut resilienssillä, mutta siviilivalmius-käsitteessä on haastattelujen perusteella edelleen vahva Nato-vivahde.
- Suomalainen varautumisen ja valmiuden järjestelmä on kyselyn perusteella pääpiirteissään kokonaisuutena toimiva. Tosin on huomioitava, että vastaajat olivat varsin jakautuneet useissa kyselyn väitteissä kriittisemmin ja positiivisemmin suhtautuviin melko tasaisesti, Erityisesti varautumiseen ja valmiuteen liittyvän tiedon jakamisessa, tavoitteiden seurannassa ja poikkihallinnollisessa yhteistyössä olisi parannettavaa.

Yhdessä kyselyn osioista vastaajia pyydettiin arvioimaan, mitkä esitetyistä väitteistä sopivat kuvaamaan valikoitua kokoelmaa turvallisuuteen liittyviä käsitteitä. Käsitteiden välisten merkityksellisten erojen lisäksi käsitteiden välisiä eroja voidaan hahmottaa sen mukaan, kuinka tarkkoja käsitteet ovat sen suhteen, kuinka useiden eri toimijoiden turvallisuustyön kuvaamiseen niiden nähdään sopivan. Giovanni Sartori (1970) on käsitellyt vastaavasti käsitteiden abstraktiutta ja konkreettisuutta kolmitasoisella jaottelulla käsitteisiin, joiden abstraktion taso on *korkea*, *keskitasoinen* tai *alhainen*. Sartorin mukaan (1970, s. 1041) ”Teemme käsitteistä abstraktimpia ja yleisempiä vähentämällä niihin liittyviä määritteitä tai attribuutteja. Päinvastaisesti, käsitettä tarkennetaan lisäämällä” käsitettä määrittäviä tekijöitä. Tämä tarkoittaa sitä, että tarkemmin määritetyillä käsitteillä on nimensä mukaisesti suurempi määrä niitä määrittäviä tekijöitä, kun abstraktimmat käsitteet on määritelty laueammin ja sopivat siten kuvaamaan suurempaa määrää erilaisia asioita.

Sartorin mallia ja kyselyn tuloksia yhdistellen turvallisuuteen liittyvälle käsitteistölle voidaan esittää **kolmitasoista typologiaa, jossa turvallisuuskäsitteet on jaoteltu kategorioihin käsitteiden abstraktion tason mukaan**. Abstraktiolla tarkoitamme tässä tapauksessa tarkalleen sitä, kuinka monien eri toimijoiden tekemää turvallisuustyötä eri käsitteet voivat sopia kuvaamaan.

Kokonaisvaltaisilla turvallisuuskäsitteillä on mallissa korkea abstraktion taso. Tällaiset käsitteet kuvaavat sektorirajat ylittävää tai toimijoiden välistä yhteistyötä turvallisuusasioissa, tai ottavat näkökulman, jossa turvallisuuden nähdään olevan laajan yhteiskunnallisen toimijavalikoiman vastuulla. Kokonaisvaltaiset turvallisuuskäsitteet kuvaavat laaja-alaisempaa tapaa, jolla turvallisuuteen liittyvä toiminta on organisoitu tai pitäisi organisoida, sen sijaan, että ne kuvaisivat toimintaa erityisen tarkasti tai säilyttäisivät vastuuta tietyille ennalta määritellyille toimijoille. Tällaisilla käsitteillä ei tavanomaisesti ole myöskään lainsäädännöllistä taustaa tai muutoin sitovaa asemaa. Kokonaisvaltaisia turvallisuuskäsitteitä voidaan myös pitää normatiivisina, koska ne usein esittävät toiveita turvallisuustoiminnan organisoinnista yhteiskunnassa. Useimmiten tämä tarkoittaa juuri laaja-alaisen yhteistyön ja jaetun vastuun korostamista (normatiivisista yhteistyötä korostavista näkökulmista, ks. esim. Noordegraaf ym., 2019).

Konkreettisilla turvallisuuskäsitteillä on alhainen abstraktion taso. Ne ovat selkeästi rajattuja ja saattavat viitata tiettyihin vastuualueisiin tai tiettyihin toimintoihin. Toisin kuin kokonaisvaltaiset turvallisuuskäsitteet, nämä käsitteet ovat useammin jollakin tapaa lainsäädännöllisiä tai lainsäädäntöihin pohjaavia, ja voivat olla myös sitovia niiden viitatessa tiettyihin vastuisiin, tehtäviin tai toimintoihin. Kyselyssä tarkastelluista käsitteistä tähän kategoriaan sopisi selkeästi ainoastaan *väestönsuojelu*-käsite. Muita mahdollisia esimerkkejä tämän kategorian alle voisivat olla esimerkiksi *maanpuolustuksen, pelastustoimen, terveydenhuollon* ja *raja-turvallisuuden* käsitteet.

Keskitason turvallisuuskäsitteet ovat selkeitä käsitteitä abstraktimpia siinä mielessä, että nämä käsitteet eivät viittaa tiettyihin tarkkarajaisiin toimintoihin tai toimintaan, niillä ei välttämättä ole lainsäädännöllistä taustaa, niillä saattaa olla hieman harvemmin lainsäädännöllinen tausta, ja ne viittaavat harvemmin johonkin tiettyyn toimintoon. Keskitason turvallisuuskäsitteet saattavat ryhmitellä alleen tarkemmin määriteltyjä käsitteitä ja toimintoja. Ne voivat myös kuvata sellaista eri toimijoiden toimintaa, joka on kuitenkin selkeämpää, tarkemmin määriteltyä tai rajatumpaa kuin kokonaisvaltaisten turvallisuuskäsitteiden osalta.

Tämä alustava jaottelu on kuvattu taulukossa 20, johon on lisätty mahdollisina esimerkkeinä myös muita kuin kyselyssä mukana olleita käsitteitä. Malli voisi olla yksi tapa vastata työpajassa sekä haastatteluissa tunnistettuun käsitteiden epäselvyyteen, ja voisi auttaa tunnistamaan kaikille varautumisen ja valmiuden työssä mukana oleville toimijoille relevantteja, yhteisiä yläkäsitteitä.

Taulukko 20. Mahdollinen turvallisuuskäsitteistön kolmetasoinen typologia selvityksessä toteutetun kyselyn tuloksia ja Sartorin (1970) *korkean, keskitason ja alhaisen tason abstraktion* käsitteiden jaotteluun pohjaten. Asteriksilla (*) merkityt lihavoidut käsitteet ovat mahdollisia esimerkkejä, eivätkä ne perustu tässä tutkimuksessa toteutetun kyselyn tuloksiin.

Kokonaisvaltaiset turvallisuuden käsitteet	<ul style="list-style-type: none"> • Korkea abstraktion taso • Kuvaavat poikkihallinnollista tai toimijoiden välistä yhteistyötä turvallisuusasioiden parissa. Korostavat näkökulmaa, jossa turvallisuus nähdään laajasti eri yhteiskunnan toimijoiden vastuuna. • Kuvaavat laajempaa periaatetta, jolla turvallisuustyö tulisi järjestää. • Voivat olla normatiivisia: kuvaavat haluttua tilaa tai haluttua toiminnan tapaa. • Eivät ole tavallisesti lainsäädännöllisiä tai sitovia käsitteitä. 	Resilienssi Kokonaisturvallisuus Kansallinen turvallisuus* <i>Turvallisuus*</i>
Keskitason turvallisuus-käsitteet	<ul style="list-style-type: none"> • Konkreettisempia kuin kokonaisvaltaiset turvallisuuden käsitteet • Voivat ryhmittää konkreettisia käsitteitä yhteen, tai voivat kuvata erityistapausta abstraktimman käsitteen alaan kuuluvasta asiasta • Voivat kuvata tarkemmin jotakin kokonaisvaltaisten turvallisuuden käsitteiden alle kuuluvaa tapausta. • Voivat olla lainsäädännöllisiä tai ei-lainsäädännöllisiä käsitteitä 	Siviilivalmius Huoltovarmuus
Konkreettiset käsitteet	<ul style="list-style-type: none"> • Tarkkarajaisia ja konkreettisia käsitteitä, jotka erittelevät ja määrittelevät vastuita • Viittaavat johonkin tarkkarajaiseen toimintaan tai toimintoon • Voivat olla lainsäädännöllisiä käsitteitä ja sitovia eli saattavat viitata joihinkin lainsäädännön määrittelemiin vastuisiin 	Väestönsuojelu <i>Maanpuolustus*</i> <i>Rajaturvallisuus*</i> <i>Pelastustoimi*</i>

5 Vaihtoehdot siviilivalmiuden kehittämiseksi Suomessa

Edellä on käyty läpi varsin perusteellisesti siviilivalmiuden käsitettä, sen soveltamisen muotoja, yhteyksiä kansallisen varautumisen ja valmiuden kenttään sekä haettu vertailukohtia Suomen kannalta kiinnostavien verrokkimaiden sekä EU:n ja Naton suhteen. Seuraavaksi tarkastellaan vaihtoehtoisia tapoja lähteä edistämään siviilivalmiutta suomalaisessa kokonaisvarautumisen kontekstissa.

Hankkeen aikana tehtyjen havaintojen pohjalta tutkijaryhmä hahmotti viisi erilaista siviilivalmiuteen liittyvää skenaariota, jotka kuvaavat mahdollisia kehityskulkuja niin siviilivalmiuden käsitteen kuin siviilivalmiuteen liittyvän toiminnan osalta. Skenaariot 0, 1 ja 2 ovat käsitteellisiä skenaarioita, jotka kuvaavat erilaisia tapoja ottaa käyttöön, määritellä, tai jättää käyttämättä siviilivalmiuskäsitettä. Skenaariot 3 ja 4 puolestaan kuvaavat kahta varautumiseen, valmiuteen ja siviilivalmiuteen liittyvän toiminnan organisointiin ja rakenteisiin liittyvää skenaariota. Skenaariot on esitelty taulukossa 21.

Taulukko 21. Siviilivalmiuskäsitteeseen liittyvät skenaariot

Skenaario	Kuvaus
Siviilivalmiuskäsitteeseen liittyvät skenaariot	
Vaihtoehto 0	Sotilaallisen ja ei-sotilaallisen valmiuden erottavaa siviilivalmiuskäsitettä ei tarvita. Jatketaan nykyisten toimintojen ja rakenteiden kautta.
Vaihtoehto 1	Otetaan käyttöön siviilivalmiuden konsepti kuvaamaan ei-sotilaallista valmiutta sekä ei-sotilaallisten yhteiskunnan toimintojen osuutta poikkeusoloihin varautumisessa sekä poikkeusolojen aikaisessa toiminnassa.
Vaihtoehto 2	Siviilivalmiudesta muodostetaan käsite, joka kuvaa kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan varautumista ja valmiutta poikkeusoloihin.

Skenaario	Kuvaus
Siviilivalmiustoiminnan organisointiin ja rakenteisiin liittyvät skenaariot	
Vaihtoehto 3	Suomeen perustetaan kansallisen turvallisuuden koordinaattorin toimisto, jonka tehtävä on tukea ministeriöitä, valtionjohtoa ja turvallisuuskomiteaa varautumisen ja valmiuden asioiden yhteensovittamisessa, poikkihallinnollisessa kehittämisessä sekä poikkihallinnollisen tiedonkulun varmistamisessa.
Vaihtoehto 4	Suomeen perustetaan siviilivalmiuden virasto, jonka vastuulla on ei-sotilaallinen valmius ja varautuminen. Virasto olisi luonteeltaan poikkihallinnollinen, ja sen vastuulle voisi kuulua esimerkiksi pelastustoimen, väestönsuojelun, huoltovarmuuden, siviilikriisinhallinnan, ydinturvallisuuden ja ei-sotilaallisen valmiuden kehittämisen ja tutkimuksen kokonaisuuksia.

Näitä skenaarioita käytettiin hankkeen lokakuussa 2023 valtion keskushallinnon turvallisuuden ja valmiuden asioiden parissa työskenteleville suunnatun työpajan pohjana. Työpajassa osallistujia pyydettiin pienryhmissä arvioimaan kutakin skenaarioista vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet, uhkat -analyysiä (SWOT-analyysi) hyödyntäen. Tämän jälkeen tutkijat koostivat pienryhmäkohtaisista keskusteluista yhteiset, skenaariokohtaiset synteetit.

Vaihtoehto 1. Siviilivalmiudesta valmius- ja varautumistoiminnan konsepti

Ensimmäinen skenaario on nimeltään: "Siviilivalmiudesta valmius- ja varautumistoiminnan konsepti". Tässä skenaariossa Suomessa otetaan käyttöön siviilivalmiuden konsepti kuvaamaan ei-sotilaallista valmiutta sekä ei-sotilaallisten yhteiskunnan toimintojen osuutta poikkeusoloihin varautumisessa sekä poikkeusolojen aikaisessa toiminnassa.

Seuraten kansainvälistä ymmärrystä siviilivalmiudesta sekä kotimaista ymmärrystä varautumisesta ja valmiudesta, siviilivalmius määritellään kokonaisuudeksi, joka pitää sisällään ei-sotilaallisen varautumisen (terveydenhuolto, pelastustoimi, poliisi ja sisäinen turvallisuus, huoltovarmuus, siviilikriisinhallinta, jatkuvuudenhallinta, kyberturvallisuus, muu varautumistoiminta eri hallinnonaloilla).

Käsitteen käyttöönotto sisältää piilomerkityksen siitä, että ei-sotilaalliseen valmiuteen on kiinnitettävä huomiota erityisenä toimintana. Siviilivalmius määritellään kokonaisturvallisuuden sanastossa ja samalla huomioidaan muut uudet turvallisuuteen liittyvät käsitteet. Käsitteistöä päivitetään jatkossa määräajoin huomiomaan muuttuneet tarpeet ja uudet käsitteet.

Työpajassa ensimmäinen skenaario sai varovaisen myönteistä kannatusta. Vahvuudeksi ja mahdollisuuksiksi todettiin se, että siviilivalmiudella olisi, nykyisen epämääräisen roolinsa sijaan, selkeä asema kansallisessa varautumisen ja valmiuden kokonaisuudessa. Samoin se ottaisi väestönsuojelua paremmin huomioon siviiliyhteiskunnan kokonaisuudessaan ja tunnustaisi viranomaiskentän ulkopuolella olevien toimijoiden roolit. Lisäksi siviilivalmiuden ”virallistaminen” ja institutionalisointi helpottaisi pohjoismaista ja kansainvälistä yhteistyötä.

Heikkouksina ja uhkina puolestaan pidettiin sitä, että siviilivalmiuden käyttöönotto osana kansallista valmius- ja varautumistoimintaa saattaisi aiheuttaa huomattavaa sekaannusta ja epäselviä rajapintoja esimerkiksi suhteessa huoltovarmuustoimintaan. Lisäksi se olisi osan asiantuntijoiden mukaan paluuta vanhaan kaksijakoiseen malliin (siviili- ja sotilaallinen / kova ja pehmeä). Uhkana on myös nykyisen, sinänsä hyvin toimivan huoltovarmuusmallin romuttuminen ja tätä kautta kansallisen varautumisen osittainen lamaantuminen.

Kokonaisuudessaan siviilivalmiuden vahva ujuttaminen nykyiseen kansallisen valmiuden ja varautumisen järjestelmään ilman vaadittavia rakenteellisia ja lainsäädännöllisiä uudistuksia ei vaikuta kovin toteuttamiskelpoiselta ajatukselta.

Vaihtoehto 2. Siviilivalmiudesta kansalaisvalmiuden käsite

Toinen skenaario on nimeltään: ”Siviilivalmiudesta kansalaisvalmiuden käsite”. Tässä skenaariossa siviilivalmiudesta muodostetaan käsite, joka kuvaa kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan varautumista ja valmiutta poikkeusoloihin. Kansalaisyhteiskunta sisältää tässä merkityksessä järjestöt, yritykset ja kansalaiset yksilöinä.

Käsitteen käyttöönotto mahdollistaisi kansalaisyhteiskunnan poikkeusolovelmiuksien tarkastelun ja kehittämisen kokonaisuutena, ja kiinnittää tähän erityistä huomiota. Näin kansalaisten rooli huomioidaan varautumistoiminnassa erillistä kehittämistä vaativana osuutena, sekä mahdollisten strategioiden ja hankkeiden kohteena. Siviilivalmius kehittyy kohti kansalaisten ei-sotilaallista toimintaa.

Valtionhallinnon tai julkishallinnon toimijoiden valmius- ja varautumistoiminta rajataan siviilivalmiuskäsitteen ulkopuolelle, koska näitä varten löytyy jo toimiva käsitteistö. Siviilivalmius määritellään kokonaisturvallisuuden sanastossa ja samalla huomioidaan muut uudet turvallisuuteen liittyvät käsitteet. Käsitteistöä päivitetään jatkossa määräajoin huomiomaan muuttuneet tarpeet ja uudet käsitteet.

Työpajassa asiantuntijat pitivät selkeästi kansalaistoimintaan kohdennettua siviili- valmiusajattelua varsin kiinnostavana. Yleisesti ottaen todettiin, että se on huomattavan selkeä ja tarkkarajainen ja sen vuoksi helppo lanseerata ja ”myydä” kansalaisille. Sen vahvuutena on kansalaisjärjestöjen ja laajemminkin kansalaisyhteiskunnan vahvempi kytkentä kansalliseen valmius- ja varautumistyöhön. Lisäksi se ei sotke nykyisiä rakenteita ja viranomaisvastuita.

Heikkouksina ja uhkina pidettiin sitä pelkästään kansalaistoimintaan keskittyvä malli synnyttäisi kuilun viranomais- ja kansalaistoiminnan välille ja hajottaisi nykyisiä toimivia yhteistyöverkostoja. Lisäksi mallin käyttöönotosta seuraisi, ainakin alkuvaiheessa, epäselviä rooli- ja vastuusetelmia. Mallin todettiin myös poikkeavan Naton resilienssiajattelusta.

Kokonaisuudessaan toinen vaihtoehto on ensimmäistä toteuttamiskelpoisempi. Sen lisäarvoa ja vastuukysymyksiä tulisi kuitenkin pohtia vakavasti ennen mahdollista käyttöönottoa.

Vaihtoehto 3. Suomeen perustetaan kansallisen turvallisuuden koordinaattorin tehtävä

Kolmannessa skenaariossa Suomeen perustettaisiin kansallisen turvallisuuden koordinaattorin toiminto, jonka tehtävä on tukea ministeriöitä, valtionjohtoa ja turvallisuuskomiteaa varautumisen ja valmiuden asioiden yhteensovittamisessa, poikkihallinnollisessa kehittämisessä sekä poikkihallinnollisen tiedonkulun varmistamisessa.

Koordinaattori voisi toimia VNK:n tai jonkin ministeriön alaisuudessa ja tukea tilannekuvan muodostamista, tunnistaa varautumisen ja valmiuden poikkihallinnollisia/hallinnonalojen välisiä sokeita pisteitä sekä koordinoita varautumistoimintaa hallinnonalojen välillä. Toimintaa (selvitystyö, kehittämistyö, tutkimustyö, päivittäinen koordinaatiotoiminta ym.) varten tulisi varata valtion tulo- ja menoarvioissa riittävät määrärahat.

Työpajakeskustelussa asiantuntijat pitivät kolmatta skenaariota sinänsä perusteltuna. Koordinaatiotoiminnon perustaminen auttaisi parhaimmillaan kokonaisturvallisuuteen liittyvässä poikkihallinnollisen koordinaatiossa ja yhteensovittamisessa alueilla, jotka tällä hetkellä ovat epäselviä (esim. yhtenäisen tilannekuvan muodostaminen). Mikäli toiminto sijoitettaisiin valtioneuvoston kanslian yhteyteen, olisi se myös omiaan vahvistamaan pääministerin roolia kokonaisturvallisuuden johtamisessa (vrt. koronakriisin opetukset).

Heikkouksina ja uhkina nähtiin se, että pahimmillaan uusi toiminto synnyttäisi entistä enemmän sekavuutta kokonaisturvallisuuden johtamiseen ja loisi epämääräisiä rajapintoja esim. suhteessa turvallisuuskomiteaan ja Huoltovarmuuskeskukseen. Epäilyjä esitettiin myös riittävän osaamisen ja taloudellisten resurssien löytymiseen. Toisaalta koordinaattoritoimintoon liittyy toimivaltakysymyksiä, ja koordinaattorin toiminnolla on uhkana jäädä ilman toimivaltuuksia, vastuita ja valtaa todellisissa häiriötilanteissa.

Vaihtoehto 4. Suomeen perustetaan siviilivalmius-/varautumisvirasto

Neljännessä skenaariossa Suomeen perustettaisiin siviilivalmiuden virasto, jonka vastuulla olisi ei-sotilaallinen valmius ja varautuminen. Virasto olisi luonteeltaan poikkihallinnollinen, ja sen vastuulle voisi kuulua esimerkiksi pelastustoimen, väestönsuojelun, huoltovarmuuden, siviilikriisinhallinnan, ydinturvallisuuden ja ei-sotilaallisen valmiuden kehittämisen ja tutkimuksen kokonaisuuksia. Virasto vastaisi myös siviilivalmiuteen liittyvän koulutuksen koordinoinnista, siviilivalmiuden tilannekuvan muodostamisesta sekä siviilivalmiuden tilan valvonnasta ja arvioinnista. Virasto voisi pitää sisällään myös nykyisellään Suomesta selkeästi puuttuvia kokonaisuuksia, kuten psykologinen puolustus. Mallia otetaan kansainvälisistä virastoista, kuten Ruotsin MSB ja Norjan DSB.

Työpajassa uuden siviilivalmiusviraston perustaminen sai varovaisen myönteisen vastaanoton. Keskusteluissa todettiin, että virasto selkeyttäisi toiminnan suunnittelua ja ohjeistusta. Sen toimenkuvaan voisi kuulua esimerkiksi valmius- ja varautumistoiminnan (esim. suunnitelmien) yhtenäistäminen sekä yhtenäisen tilannekuvan synnyttäminen. Samalla se olisi omiaan selkeyttämään selkeyttä pelastusviranomaisten roolia sisäisen turvallisuuden toimijana. Parhaimmillaan viraston alle voisi koota nykyisin hajalla olevia toimintoja, ja uusi virasto voisi viestinnällään ja ohjauksellaan selkeyttää toimivaltaisten viranomaisten toimintojen yhteensovittamista.

Haasteena uuden viraston synnyttämisessä nähtiin resurssikysymykset sekä organisatoriset jännitteet suhteessa muihin varautumis- ja valmiustoimijoihin. Lisäksi virastotasoinen uudistus edellyttäisi erittäin merkittäviä lainsäädännöllisiä uudistuksia ja muutoksia, joiden valmistelu ja toteuttaminen veisivät kohtuullisen pitkän ajan. Tuleekin huomioida, että valmiusvirasto-skenaariossa edellytettäisiin todennäköisesti merkittäviä lainsäädännöllisiä muutoksia, ja skenaarion toteuttamisella voisi olla valtioneuvostorakenteeseen, johtamiseen sekä resurssien keskittämiseen liittyviä merkittäviä vaikutuksia. Mallin voidaan nähdä myös aiheuttavan mahdollisia muutoksia nykyiseen valmiuslakiin (1552/2011, 12 §) sisältyvään viranomaisten ja julkishallinnon varautumisvelvollisuuteen, kun tähän liittyviä vastuita keskitettäisiin nykyisestä hallinnonalakohtaisesta mallista.

Vaihtoehto 0. Siviilivalmiuskäsite unohdetaan kansallisen kokonaisturvallisuuden käsitteistössä

Viimeisessä vaihtoehdossa siviilivalmiuskäsite unohdetaan ja jätetään pois kokonaisturvallisuuden terminologiasta. Jatkossa suomalaista valmiuden ja varautumisen järjestelmää kehitetään kansallisia perinteitä, käsitteitä ja historiaa kunnioittaen, mutta myös vahvistuva kansainvälinen yhteistyö ja uusimmat kansainväliset käsitteet (esim. resilienssi) huomioiden. Sotilaallisen ja ei-sotilaallisen valmiuden erottavaa siviilivalmiuskäsitettä ei tarvita, koska voidaan käyttää valmiutta ja varautumista yleisesti ottaen, tai käyttää spesifimpiä olemassa olevia käsitteitä.

Työpajassa vaihtoehto siviilivalmiuskäsitteestä luopumisesta herätti vilkasta keskustelua. Osa oli sitä mieltä, että käsitteen unohtaminen selkiyttäisi kokonaisturvallisuuden sisällöistä käytävää keskustelua. Luopumisen vaivattomuutta perusteltiin myös sillä, että käsite ei ole koskaan vakiintunut suomalaisessa keskustelussa. Niinpä myös siitä luopuminen olisi helppoa. Osa ehdotti käsitteen korvaamista Naton ja Euroopan unionin tapaan resilienssillä. Tämä kuitenkin herätti myös vastalauseita: vastustajien mielestä resilienssi on käsitteenä vielä siviilivalmiuttakin epämääräisempi eikä sen käyttöönotto ratkaisisi nykyisiä ongelmia.

Siviilivalmiuden käsitteestä luopumisen yhtenä haasteena pidettiin sitä, että sen jälkeen ei-sotilaallisen valmiuden alaan kuuluvat toiminnot jäisivät vielä nykyistä vähemmälle huomiolle kansalliseen turvallisuuteen tai kokonaisturvallisuuteen liittyvässä keskustelussa.

Yhteenvedona voidaan todeta, että mikään skenaario yksin ei saanut varauksetonta kannatusta työpajaan osallistuneiden asiantuntijoiden keskuudessa. Siviilivalmiuden rajaaminen kansalaisyhteiskunnan valmiuteen pidettiin varsin toteuttamiskelpoisena, mutta sen nähtiin luovan kuilua viranomais- ja kansalaistoiminnan välille, luovan epäselvyyttä yhteistyöverkostoihin ja rooleihin, sekä eroavan esimerkiksi Naton resilienssiymmärryksestä. Selkeästi eniten keskustelua ja resonanssia herättivät siviilivalmiuden kansallisen koordinaatiotoiminnon tai vaihtoehtoisesti viraston perustaminen. Tämä nähtiin tarpeelliseksi nykyisten hajallaan olevien toimintojen kokoamiseksi ja yhteensovittamiseksi. Toiminnolla tai virastolla olisi keskeinen rooli myös vertikaalisessa koordinaatiossa eli valtakunnallisten tavoitteiden ja tilannekuvien sekä alueellisten toimintojen yhteensovittamisessa. Toiminnon perustaminen edellyttäisi kuitenkin varsin laajaa valmistelu- ja lainsäädäntöprosessia, jossa siviilivalmiustoiminto sijoitettaisiin saumattomasti osaksi kansallisen varautumisen kokonaisuutta.

6 Havainnot ja johtopäätökset

Turvallisuusympäristömme on muuttunut viimeisen kymmenen vuoden aika epävarmemmaksi ja yhteiskunnan riskit ja haavoittuvuudet ovat koronapandemian ja Venäjän hyökkäyssodan myötä tulleet lähelle kansalaisten arkea. Nykyinen turvallisuusympäristö kattaa jatkumon yksilön elinpiiristä aina globaaliin turvallisuusympäristöön asti. Siinä pandemiat, ydinaseet sekä ympäristön ja talouden tilan muutokset vaikuttavat suoraan ja nopeasti niin yksittäisen ihmisen elämään kuin valtion toimintoja ohjaaviin käsityksiin uhkaavista tekijöistä.

Samanaikainen muutos uhkakuvien muotoutumisessa sekä niiden monimuotoistumisessa on aiheuttanut tilanteen, jossa perinteiset tavat ymmärtää turvallisuus tai turvattomuus puhumattakaan uhkakuviin vastaamisesta eivät enää riitä. Uhkakuviin vastaaminen edellyttää myös monialaista ja yhä syvempää kansainvälistä yhteistyötä. Turvallisuuden tuottaminen tapahtuu useille toimijoille jaetun vastuun puitteissa ja toimijakenttä hajaantuu entisestään. Turvallisuuden tuottamiseen osallistuvat varsinaisten turvallisuusviranomaisten ohella monella tavoin myös kolmas sektori kansalaisjärjestöineen sekä yksityinen sektori turvallisuusalan yrityksineen. Tämä korostuu erityisesti tässä raportissa tarkastellussa siviilivalmiuden kontekstissa.

Siviilivalmiuden käsitteellä on useita eri tulkintoja niin kansallisesti kuin kansainvälisesti, mikä hankaloittaa käsitteen käyttöä Suomessa. Tämän hankkeen tavoitteena on ollut selvittää, mitä siviilivalmius on ja miten se suhtautuu suomalaiseen valmiuden ja kriisijohtamisen järjestelmiin. Tämän ohella hankkeen edetessä käsitykseksi muodostui, että siviilivalmiuden käsitettä ei voida tarkastella irrallaan käsitteen viittaamasta toiminnasta ja rakenteista. Tähän peilaten hankkeessa selvitettiin myös, millä tavoin suomalaista järjestelmää tulisi kehittää siviilivalmiuden käsitteen sekä yhteiskunnan kohtaamien viimeaikaisten kriisien valossa. Nämä tavoitteet sanoitettiin siviilivalmiutta *käsitteenä, toimintana ja rakenteina* lähestyviksi tutkimuskysymyksiksi:

- **Siviilivalmius käsitteenä**
Mitä siviilivalmius tarkoittaa?

- **Siviilivalmius toimintana**

Minkälaista toimintaa siviilivalmius on?

Muuttaako siviilivalmiuskäsitteen käyttö ymmärrystämme varautumisen ja valmiuden toiminnasta?

- **Siviilivalmius rakenteina**

Minkälaisia hallinnollisia tai toiminnallisia rakenteita siviilivalmiuteen kuuluu?

Korostaako siviilivalmius jotakin tiettyä rakennetta?

Siviilivalmiuden käsite on tullut suomalaiseen keskusteluun kolmea reittiä: kansainvälisen yhteistyön kautta; Euroopan unionin ja sen vaikutuspiirissä muotoutuvan suomalaisen varautumisen ja valmiuden toiminnan kautta sekä pelastustoimen kehittämisen kautta. Kun kansainvälinen, EU- ja kotimainen toiminta muuttuvat ja kehittyvät vastaamaan uudenlaisiin turvallisuusuhkiin, asettaa tämä vaatimuksia myös käsitteistölle. Erityisesti eri tahojen yhteistyötä ja yhteiskunnallista työnjakoa kuvaamaan on koettu tarvittavan uudenlaista turvallisuustoiminnan käsitettä ja konseptia. Tähän tarpeeseen voidaan siviilivalmiuden käsitteen pohdinta liittää.

Siviilivalmiutta ei siis voida määritellä suoraviivaisesti. Englanninkielisen civil preparedness -käsitteen historia voidaan johtaa erityisesti Naton yhteisen ei-sotilaallisten kansallisten toimintojen koordinaation kehittämiseen. Euroopan unionin pelastustoiminnan alan civil protection -käsite on suomeksi käännetty pelastuspalveluksi, mikä on sekin suomen turvallisuusalalle melko vieras käsite, ja useat haastatteluihin osallistuneet henkilöt kokivat käsitteen kuvaavan huonosti EU:n civil protection -käsitteen alle koottua kokonaisuutta. Civil preparedness, civil protection ja civil defence -käsitteillä on käännetty eri tavoin eri maiden pelastus- ja turvallisuusalan toimintojen kuvauksia alkukielestä englanniksi.

Pelastustoimen strategiassa vuoteen 2025 todetaan näin: siviilivalmiudella "tarkoitetaan huoltovarmuutta, pelastuspalvelua, väestönsuojelua sekä kriittisen infrastruktuurin suojelua." (Sisäministeriö, 2016). Naton siviilivalmiustoiminnassa mukana ollut Huoltovarmuuskeskus on määritellyt siviilivalmiuden suoraviivaisemmin ei-sotilaalliseksi valmiudeksi, mikä heijastaa siviili-sanana sanakirjamääritelmää (vrt. esim. Kielitoimiston sanakirja, 2022). Pelastusopiston (2023) siviilivalmiuden koulutuksen yhteydessä siviilivalmiuden kuvataan olevan "laaja-alaista kansalaisten turvaamista erilaisia turvallisuusuhkia vastaan."

Yhtenä haasteena voidaankin pitää sitä, että siviilivalmiuden käsitteellä on useita osin päällekkäisiä mutta myös rinnakkaisia määritelmiä, jotka ovat peräisin niin kotimaisista kuin kansainvälisistä yhteyksistä. Näin käsitettä määriteltäessä on huomioitava myös siviilivalmiudelle kansainvälisissä yhteyksissä annetut merkitykset. Näitä nousee etenkin Nato-piiristä, joista merkittävimpänä nostettakoon natoajattelussa perinteisesti vahvana mukana ollut siviilitoimintojen tuki sotilaallisille toiminnoille. Tämän voidaan ajatella vertautuvan kansallisella tasolla kokonaisuunpuolustuksen konseptiin. Toisaalta kansainvälisissä keskusteluissa ja piireissä on nousemassa mukaan myös resilienssin käsite vahvasti. Ruotsissa ja Norjassa siviilivalmiutta on käsitteenä käytetty myös hallintohistoriallisesti pitkään. Ruotsissa käsite on määritelty äskettäin varsin selkeästi siviilien ja siviilitoimintojen valmiudeksi niin sotatilanteissa kuin muissa kriisitilanteissa.

Ruotsalaisia ja norjalaisia keskitettyjä varautumis- ja valmiusvirastoja on kutsuttu suomalaisissa käännöksissä siviilivalmiusvirastoiksi. Lisäksi useissa maissa on selkeästi siviilitoimintoihin liittyviä keskitettyjä ei-sotilaallisia turvallisuusvirastoja. Tämän vuoksi keskusteltaessa siviilivalmiudesta suomalaisessa kontekstissa, kiinnittyy huomio helposti tällaisen viraston puuttumiseen Suomesta. Tämä kävi ilmi useissa haastatteluissa, samoin kuin selvityksessä toteutetussa kansainvälisessä vertailussa. Suomalainen järjestelmä, jossa on yleinen viranomaisten varautumisvelvollisuus omilla hallinnonaloillaan, eroaa siten jokseenkin verrokkimaiden järjestelmistä.

Edellä kuvailtu keskustelu osoittaa myös hyvin, kuinka siviilivalmiuden käsitteellinen keskustelu on kietoutunut toimintaan ja rakenteisiin liittyvään keskusteluun. Siviilivalmius-käsitteen käyttäminen viittaa helposti ei-sotilaalliseen valmiuteen ja siten siviili-sotilaserotteluun valmiustoiminnassa. Toisaalta siviilivalmius-käsitteen aiempi käyttö Naton ei-sotilaallisen siviilivalmiustoiminnan kuvaamisessa viittaa Nato-ymmärrykseen sisältyneen kaltaiseen toimintaan. Siviilivalmius rakenteiden kautta tarkasteltuna taasen viittaa helposti useista verrokkimaista löytyviin keskiteympiin turvallisuushallinnon rakenteisiin.

Suomenkielistä turvallisuuskäsitteistöä on yleisesti ottaen paljon, mikä kävi ilmi myös haastatteluissa. Kansainvälisen turvallisuuteen, varautumiseen ja valmiuteen liittyvän yhteistyön kehittyessä käsitteistöä voi saapua vielä lisää. Turvallisuuskäsitteistön ymmärtämistä ja jäsentelyä voisikin helpottaa osiossa 4.7 esitelty malli käsitteiden jaottelusta abstraktimpiin ja normatiivisimpiin *kokonaisvaltaisiin turvallisuuskäsitteisiin*, operatiivista toimintaa ja vastuita kuvaaviin *konkreettisiin käsitteisiin* sekä molempia piirteitä omaaviin *keskitason käsitteisiin*. Tämä voisi selkeyttää sitä, missä tapauksissa puhutaan laaja-alaisemmasta hallinnonalojen välisestä tai koko yhteiskuntaa koskevasta yhteistoiminnasta ja toivotusta tilasta

(kokonaisvaltaiset turvallisuuskäsitteet) ja missä tapauksissa puhutaan laissa sääde-tyistä vastuista ja toiminnasta (konkreettiset käsitteet). Keskitason käsitteet voisivat puolestaan koota toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi konkreettisia käsitteitä tai täs-mentää kokonaisvaltaisia turvallisuuden käsitteitä. Tämä voisi auttaa jäsentämään valtavaa suomalaista turvallisuuskäsitteistöä, ja hahmottamaan, ovatko hahmo-tellut uudet käsitteet operatiivisia vaiko normatiivisempia, toivottua tilaa kuvaavia käsitteitä.

Ennakkokäsityksemme siitä, kuinka (turvallisuus)todellisuus rakentuu, on merkityk-sellistä. Käsityksemme todellisuuden luonteesta heijastuu siihen, kuinka ymmär-rämme uhkakuvat ja turvallisuuden. Siten rakentuvat myös keinomme vaikuttaa niihin. Toisin sanoen se, mitä ja kuinka turvallisuudesta puhutaan, tuottaa turvalli-suutta todellisuutena ja puheena. Sanojen merkitykset ja käsitteiden sisällöt muut-tavat muotoaan yhtä aikaa yhteiskunnan muutoksen kanssa. Historiallisesti toinen toistaan parempia ajattomia konsepteja ei ole, vaan kyse on konsepteista, jotka näyttäytyvät tietyllä tavalla tietyn ajan ja yhteiskunnan mukaan. Turvallisuutta koskeva kieli on siten eräänlainen jatkuvan kamppailun kohde. (Laitinen, 2009, s. 39–53).

Turvallisuuden käsitteen suhteen useat seikat ovat jatkuvan keskustelun alai-sia: käsitteen sisältö, kuka tai mikä tulisi turvata, miksi ja miltä. Lisäksi se miten turvallisuusdiskurssi ja turvallisuusuhkat saavat muotonsa ja sisältönsä vaatii eri-tyistä huomiota. On huomattava, että taistelu turvallisuudesta ei koske ainoastaan valtioiden välisiä suhteita, vaan käynnissä on myös merkittävä kamppailu oikeasta (totuuden) määritelmästä ja käsitteestä (Litfin, 1991 Lipschutzin 1995, s. 8 mukaan, ks. myös Williams, 1997, s. 297–302). Voittamalla jälkimmäisen taistelun pääsee osal-liseksi resursseista ja saavuttaa auktoriteetin artikuloida uudet määritykset sekä dis-kurssit. (Laitinen, 1999.)

Aina ei näytä olevan selvää, mihin tarpeeseen tai millaista uhkakuvaa varten jotakin ratkaisua ja keinoa esitetään. Turvallisuudella tehdään politiikkaa. On esimerkiksi vaikea vastustaa mitään, minkä poliittista valtaa pitävät ovat julistaneet kansalliselle turvallisuudelle tärkeäksi asiaksi. Turvallisuuden käsitteen historialliset aspektit ovat olleet mm. seuraavanlaisia: toimia ohjenuorana poliittisille johtajille, ohjata yleistä mielipidettä, haastaa vallitsevat turvallisuuden politiikat ja vaikuttaa taloudellisten resurssien allokointiin. Mitä tämä tarkoittaa Suomessa 2023 ja siviilivalmiuden käsit-teen ja konseptin kannalta? (Ks. Laitinen, 1999; 2009):

Turvallisuutta koskeva puhe elää ajassa ja paikassa. Se elää ja muokkaantuu erilaisen tapahtumien, niitä koskevien tulkintojen ja keskustelujen kautta. Siten turvallisuutta koskevat määrytykset ovat niin ikään jatkuvasti liikkeessä. Turvallisuus on tunne. Turvallisuus on tekstiä ja puhetta, joka muokkaa tunteitamme. Turvallisuutta koskeviin käsityksiimme vaikuttavat tunteiden lisäksi olosuhteet. Lisäksi turvallisuutta ja uhkia käsittelevät tekstit vaikuttavat turvallisuusympäristöömme. Nämä lähtökohdat koskevat myös siviilivalmius-käsitettä. (Laitinen, 2009, s. 39–53.)

Turvallisuuden kapea määritelmä rajoittuu ja kiinnittyy valtioon ja luo ongelmallisen asetelman käytäntöjen sekä keinojen suhteen. Laaja turvallisuuskäsitys puolestaan sisältää lähes kaiken ja antaa siten ”luvan” puuttua kaikkeen jopa perinteisillä turvallisuuskeinoilla, vaikka alun perin turvallisuuden käsitteellisen laajentamisen tavoitteena oli löytää muita keinoja kuin perinteisiä voimapolitiikan välineitä. (Ks. Laitinen, 2009).

Kysymys turvallisuudesta ja sitä koskevasta tiedosta sulkee sisälleen myös arvot. Millaisten arvojen varassa turvallisuutta tuotamme? Turvallisuus on tässä mielessä entisestään arkipäiväistynyt ja tunkeutunut elämäämme. Turvallisuususkko ja -kaipuu näkyvät lähes kaikilla yhteiskunnan sektoreilla. Turvallisuus on jotain, minkä nimeen vannotaan. Turvallisuus on määritelmällisesti hyvä asia – eihän turvattu muutta kukaan voi haluta edistää? (Laitinen, 2009)

Ongelmallisista perusteista johtuen turvallisuus tulisi ymmärtää prosessina. Tällöin yhteiskuntapolitiikan tasolla olisi kyse siitä, mihin suuntaan prosessia halutaan ohjata ja millaisia tavoitteita prosessille asetetaan, vaikka täydellistä turvallisuutta ei voidakaan saavuttaa. Tämä asettaa erityisiä haasteita niin kaikille kuin erityisesti tuoreille konsepteille ja mahdollisille käsitteellis-toiminnallisille tulijoille, jollaisena myös siviilivalmius voidaan nähdä. (Ks. Laitinen 1999; 2009.)

Siviilivalmiuden asemaa osana kokonaisturvallisuuden tai kansallisen varautumisen kokonaisuutta on mahdollista pohtia Orpon hallituksen käynnistämien yhteiskunnan kokonaisturvallisuusstrategian valmistelun ja valmiuslain uudistamisen yhteydessä. Tällöin tulisi kriittisesti arvioida, onko erilliselle siviilivalmiustoiminnolle tarvetta tai tilaa suomalaisessa kokonaisturvallisuuden kentässä ja miten se suhteutuisi esimerkiksi kansallisen huoltovarmuuden ja kokonaismaanpuolustuksen järjestelyihin ja toisaalta turvallisuuskomitean toimintaan. Kriittinen kysymys tuolloin on se, täyttääkö siviilivalmius jonkun kriittisen suomalaisen yhteiskunnan varautumis- ja valmiusalueen puutteen, joka ei muutoin tulisi hoidettua. Toinen kysymys on se, helpottaisiko mahdollinen siviilivalmiustoiminto Suomen yhteistyötä EU:ssa, Natossa ja verrokkimaiden kesken? Kolmas kriittinen kysymys olisi se, miten roolit ja vastuut viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan toimijoiden

ja yritysten kanssa määriteltäisiin uudelleen mahdollisen siviilivalmiustoiminnon käyttöönoton myötä? Olennainen merkitys tässä pohdinnassa olisi sillä, missä laajuudessa siviilivalmius otettaisiin käyttöön Suomessa. Kapeimmillaan se käsittäisi pelastustoimen ohjaus- ja koordinaatiofunktion. Laajimmillaan siitä tulisi kokonais- turvallisuuden ei-sotilaallisen varautumisen ja valmiuden kattokäsite. Tällöin rajapintaa nykyiseen huoltovarmuustoimintaan tulisi tarkastella erityisen huolellisesti. Etenkin tilanteessa, jossa suomalaisen huoltovarmuusorganisaation toimintaa voidaan pitää kansainvälisestikin varsin edistyksellisenä.

Tämän selvityksen haastattelujen, asiantuntijakuulemisten ja kyselyn tulosten perusteella siviilivalmius joko käsitteenä tai uutena toimintona olisi helpointa sovittaa kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan poikkeusoloihin varautumisen ja valmiuden vahvistamiseen. Kansalaisyhteiskunta sisältäisi tässä merkityksessä järjestöt, yritykset ja kansalaiset yksilöinä.

Käsitteen käyttöönotto mahdollistaisi kansalaisyhteiskunnan poikkeusolovalmiuksien tarkastelun ja kehittämisen kokonaisuutena. Näin kansalaisten rooli huomioidaisiin varautumistoiminnassa erillistä kehittämistä vaativana osuutena, sekä mahdollisten strategioiden ja hankkeiden kohteena. Siviilivalmius kehittyisi kohti kansalaisten ei-sotilaallista toimintaa. Kokonaan toinen asia on se, tarvitaanko kansalaisvalmiuden ohjaamiseen ja koordinaation oma toiminto tai virasto. Tämä kuuluu jatkossa selvitettävien asioiden piiriin.

7 Kehittämissuosituksset

Siviilivalmiuden käsitteen sisältö ei ole tarkkarajainen, eikä sitä ole sijoitettu osaksi kansallista määrittelyä. Käsite ja sen sovellusalue Suomessa on vakiintunut pelastustoimen piiriin, mutta sitä on käytetty myös kuvaamaan Naton siviilivalmiustoimintojen parissa tehtävää yhteistyötä sekä Ruotsin ja Norjan keskitettyjen siviilivalmiusvirastojen kuvaamiseen suomen kielessä.

Suositus 1. Kansallinen terminologia tulee yhteensovittaa tarkoituksenmukaisella tavalla EU:ssa ja Natossa käytettävien käsitteiden kanssa ottaen huomioon kansalliset tarpeet ja erityispiirteet ja kielierot.

Suositus 2. Yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden strategian laadinnan ja valmiuslain uudistamisen yhteydessä tulee aiempaa vahvemmin määrittää yleinen kehys varautumisen ja valmiuden keskeisistä kehittämislinjoista. Siviilivalmiuden roolia ja asemaa on myös tarkasteltava osana tätä prosessia.

Suositus 3. Mahdolliset varautumisen rakenteelliset ja resursseja koskevat kehittämistarpeet voidaan ottaa huomioon, kun saavutetaan riittävä jaettu kansallinen yhteisymmärrys tarvittavista toimenpiteistä strategiatyön ja lainvalmisteluprosessien kautta.

Suositus 4. Varautumisen kokonaisuutta kehitettäessä tulee välttää toimi- tai hallinnonalakohtaisia erillisintressejä ja pyrkiä kehittämään varautumista ja valmiutta strategisella tavalla yhtenäisen valtioneuvoston näkökulmasta.

Suositus 5. Turvallisuuskäsitteistön moninaisuuden ja eri käsitteiden sisältämien merkitysten huomiointi on keskeistä otettaessa käyttöön uusia turvallisuuden käsitteitä. Tämä on tärkeää, jotta pysytään tietoisina eri toimijoiden käsitteille asettamista merkityksistä ja siitä, mitä seuraamuksia jonkin käsitteen käytöllä voi olla.

Lähteet

- Ahonen, P., Niskanen, V.-P. & Uusikylä, P. (2023). Koronapandemian hallinta Suomessa 2020–2022: Hallintapyrkimykset, hallintatavat ja hallintotapojen käyttö. *Hallinnon Tutkimus*, 42(2), 113–130. <https://doi.org/10.37450/ht.122285>
- Ahonen, P. Niskanen, V-P., Uusikylä, P., Lonka, H., Laitinen, K., Tervo, V-P. (2023). *Miten siviilivalmius ymmärretään ja järjestetään eri maissa?* Policy Brief 2023:37. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Valtioneuvoston kanslia. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=46001>
- Annala, J. (2013). *Suomen osallistumien Kosovo Force -operaatioon vuonna 1999*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-201311062542>
- ANV (National Network of Safety and Security Analysts) (2019). *National risk assessment*. On commission of NCTV of the Ministry of Security and Justice. <https://english.nctv.nl/documents/publications/2019/09/18/dutch-national-risk-assessment>
- Aspøy, A. (24.10.2023). *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Store Norske Leksikon. Haettu sivulta https://snl.no/Direktoratet_for_samfunnssikkerhet_og_beredskap 15.12.2023.
- Aula, I., Amundsen, R., Buvarp, P., Harrami, O., Lindgren, J., Sahlén, V., & Wedebrand, C. (2020). *Critical Nordic flows. Cooperation between Finland, Norway and Sweden on security of supply and critical infrastructure protection*. Helsinki: National Emergency Supply Agency. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/8c21565b6c4e2f8b05f62b7d5967fa24cc0e932a/critical-nordic-flows.pdf>
- BABS (2023). *Bundesamt für Bevölkerungsschutz*. <https://www.babs.admin.ch/de/home.html>
- Bailes, A. J. K. & Sandö, C. (2014). *Nordic Cooperation on Civil Security: the 'Haga' Process 2009–2014*. FOI-R--3944--SE. Centre for Small State Studies, Institute of International Affairs. Totalförsvarets forskningsinstitut. <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--3944--SE>
- Balzacq, T., Léonard, S., & Ruzicka, J. (2016). 'Securitization' revisited: Theory and cases. *International relations*, 30(4), 494–531. <https://doi.org/10.1177/0047117815596590>
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Polity.
- BBK (2023). *Zivilschutz versus Bevölkerungsschutz*. https://www.bbk.bund.de/DE/Infothek/Presse/Pressedossiers/_documents/pressedossier-artikel_zivil-bevoelkerungsschutz.html
- Buzan, B. (1991). New patterns of global security in the twenty-first century. *International affairs*, 67(3), 431–451. <https://doi.org/10.2307/2621945>
- BZG (2023). *Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz*. 520.1./20.12.2019. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/887/de>

- Cambridge University Press & Assessment (2023a). Civil. Teoksessa *Cambridge Dictionary*. Haettu osoitteesta <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/civil> 23.11.2023.
- Cambridge University Press & Assessment (2023b). Civilian. Teoksessa *Cambridge Dictionary*. Haettu osoitteesta <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/civilian> 23.11.2023.
- Cambridge University Press & Assessment (2023c). Preparedness. Teoksessa *Cambridge Dictionary*. Haettu osoitteesta <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/preparedness> 23.11.2023.
- CDEMA (2002). Civil Defence Emergency Management Act 2002 siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Haettu osoitteesta <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0033/51.0/DLM149789.html> 21.12.2023.
- Chilton, P. A. (2008). Political terminology. Teoksessa R. Wodak & V. Koller (Toim.). *Handbook of Communication in the Public Sphere* (s. 225–242). De Gruyter.
- Christie, E. H. & Berzina, K. (2022). *NATO and Societal Resilience: All Hands on Deck in an Age of War*. Policy Brief, July 2022. German Marshall Fund of the United States. <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-07/NATO%20and%20Societal%20Resilience%20All%20Hands%20on%20Deck%20in%20an%20Age%20of%20War.pdf>
- Det Norske Akademi for Språk og Litteratur. (2023a). Sivil. Teoksessa *Det Norske Akademis Ordbok*. Naob.no. Haettu osoitteesta https://naob.no/ordbok/sivil_2 23.11.2023.
- Det Norske Akademi for Språk og Litteratur. (2023b). Beredskap. Teoksessa *Det Norske Akademis Ordbok*. Naob.no. Haettu osoitteesta <https://naob.no/ordbok/beredskap> 23.11.2023.
- Directive 2011/92/EU. Directive of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification) (Text with EEA relevance). Haettu osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02011L0092-20140515> 22.11.2023.
- DRMKC (2022). Recommendations for National Risk Assessment for Disaster Risk Management in EU. Disaster Risk Management Knowledge Centre. Haettu osoitteesta <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/Knowledge/Science-for-DRM/NRA> 21.12.2023.
- DSB (2022). *DSBs årsrapport 2021*. DSB Direktoratet for amfunssikkerhet og beredskap. <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/andre-rapporter/dsb-arsrapport-2021.pdf>
- de Haan, K. (2010). *Civilian Crisis Management in the European Union – Mind the Gap*. Master's Thesis. Lund University, Department of Political Science. <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1608109&fileId=1608111>

- Direktiivi 2011/92/EU. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (kodifikaatio) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti). Haettu osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A02011L0092-20140515#M1-4> 22.11.2023.
- Direktiivi 2014/52/EU. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/52/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta ETA:n kannalta merkityksellinen teksti. Haettu osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex%3A32014L0052> 22.11.2023.
- Direktiivi 2022/2558/EU. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2022/2558/EU, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti). Haettu osoitteesta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022L2557> 18.12.2023.
- Division of Powers (2023). The Netherlands – Civil protection. Division of Powers. European Committee of the Regions. Haettu osoitteesta <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Netherlands-civil.aspx> 21.12.2023.
- Enestam, Jan-Erik (2021). *Nordisk civil krisberedskap*. Strategisk belysning. Nordiska ministerrådet. <https://www.norden.org/sv/publication/nordisk-civil-krisberedskap>
- ENISA (2022). *European Union Agency for Cybersecurity*. <https://www.enisa.europa.eu/topics/nis-directive>
- European Commission (2022a). *EU civil protection mechanism. Factsheet*. Haettu osoitteesta https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en 20.2.2023.
- European Commission (22.6.2022b). *Security Union: Commission welcomes today's political agreement on new rules to enhance the resilience of critical entities*. European Commission. Haettu osoitteesta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4157 19.12.2023.
- European Commission (2023). *European civil protection and humanitarian aid operations: Ukraine*.
- Euroopan unionin virallinen lehti (2016/C 202). Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot. Artikla 196. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EL>
- Folk og Forsvar. (n.d.). Sivil beredskap I Norge. Teoksessa *Sikkerhetspolitisk leksikon*. Haettu osoitteesta: <https://folkogforsvar.no/leksikon/sivil-beredskap-i-norge/> 23.11.2023.

- Font-Mas, M. (2021). (In) coherence in multilingual versions of European regulations and legal impact [Thematic tracks in Languages for Specific Purposes]. In Multilingual academic and professional communication in a networked world. Proceedings of AELFE-TAPP 2021 (19th AELFE Conference, 2nd TAPP Conference). Vilanova i la Geltrú (Barcelona), 7-9 July 2021. Universitat Politècnica de Catalunya. <http://hdl.handle.net/2117/348444>
- Forvaltningsdatabasen (2003). *Direktoratet for sivilt beredskap*. Enhet #13300. Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør. Haettu osoitteesta <https://forvaltningsdatabasen.sikt.no/data/enhet/13300/endringshistorie> 15.12.2023.
- Förordning (SFS 1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Riksdagen.se. Haettu osoitteesta https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-19821005-om-skyldighet-for_sfs-1982-1005 19.12.2023.
- Förordning (SFS 1986:423) med instruktion för överstyrelsen för civil beredskap. Riksdagen.se. Haettu osoitteesta https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1986423-med-instruktion-for_sfs-1986-423/ 19.12.2023.
- Förordning (SFS 2022:54) om statliga myndigheters beredskap. Riksdagen.se. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2022524-om-statliga-myndigheters_sfs-2022-524
- Gallie, W. B. (1955). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167–198. <http://www.jstor.org/stable/4544562>
- Garriaud-Maylam, J. (2021). *Enhancing the resilience of allied societies through civil preparedness*. General Report. 011 CDS 21 E rev. 2 fin. Committee on Democracy and Security (CDS). NATO Parliamentary Assembly. <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2021-10/011%20CDS%2021%20E%20rev.%20%20fin%20-%20RESILIENCE%20THROUGH%20CIVIL%20PREPAREDNESS%20-%20GARRIAUD-MAYLAM.pdf>
- Garritty, C., Gartlehner, G., Nussbaumer-Streit, B., King, V. J., Hamel, C., Kamel, C., Affengruber, L., & Stevens, A. (2021). Cochrane Rapid Reviews Methods Group offers evidence-informed guidance to conduct rapid reviews. *Journal of clinical epidemiology*, 130, 13–22. <https://doi.org/10.1016/j.jclinepi.2020.10.007>
- Government of Ireland (2023). *A framework for major emergency management*. Department of Housing, Local Government and Heritage. <https://www.gov.ie/en/collection/ca182-a-framework-for-major-emergency-management/#>
- Grevi, G. & Keohane, D. (2009). ESDP Resources. Teoksessa G. Grevi, D. Helly & D. Keohane. (Toim.). *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999–2009)*. Institute for Security Studies. European Union. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESDP_10-web_0.pdf

- Haga-deklarationen. (2009). *Haga-deklarationen Nordiskt ministermöte rörande samhällsskydd och beredskap*. Stockholm 27 april 2009. Haettu osoitteesta <https://www.msb.se/siteassets/dokument/om-msb/internationella-samarbeten/haga-i-deklarationen.pdf> 31.10.2023.
- Haga II-deklarationen. (2013). *Haga II-deklarationen*. Haettu osoitteesta <https://www.msb.se/siteassets/dokument/om-msb/internationella-samarbeten/haga-ii-deklarationen.pdf> 31.10.2023.
- Hagelstam, A. (2005). *CIP – kriittisen infrastruktuurin turvaaminen. Käsiteanalyysi ja kansainvälinen vertailu*. Huoltovarmuuskeskuksen julkaisuja 1/2005. https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/019d67575f48fdb84212fd8bd9164b8ac8829ccd/cip-raportti_final.pdf
- Hall, J. & Sandeman, H. (2022). *NATO's Resilience: The first and last line of defence*. LSE IDEAS Strategic Update, May 2022. Haettu osoitteesta <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/updates/2022-SU-NATO-HallSandeman.pdf> 15.12.2024.
- Hausalo, L. (2022). *Siviilivalmiudesta ja väestönsuojelusta eri maissa*. Sisäministeriö. HE 184/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_184+2022.pdf
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: temahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Huoltovarmuuskeskus (2019). *Naton rauhankumppanuusohjelma ja siviilivalmiustoiminta*. Huoltovarmuuskeskus.fi. Haettu osoitteesta <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/kansainvalinen-yhteistyö/naton-rauhankumppanuusohjelma> 12.12.2023.
- Huoltovarmuuskeskus (2022). *Sanasto*. Huoltovarmuuskeskus.fi. Haettu osoitteesta <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/sanasto> 12.12.2023.
- Jacuch, A. (2017). Civil preparedness – Nato civil experts capability. *Przeegląd Nauk o Obronności*, 2017(3), 135–143. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.9806>
- Jacuch, A. (2020). Security and defense challenges – civil preparedness in NATO. *Scientific Journal of the Military University of Land Forces*, 52(2), 270–280. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.2532>
- Jakobsen, P. V. (2009). Small states, big influence: The overlooked Nordic influence on the civilian ESDP. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(1), 81–102. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2008.01833.x>
- JBD (2021). *Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet*. Justis- och beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>
- Johansson, B., Mattson, K. D., Mittermaier, E., Rossbach, N. H. (2017). *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*. FOI-R--4431--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4431--SE>

- Justia (2023). *2011 Connecticut code, title 28, Civil preparedness and emergency services*. Justia US Law. Haettu osoitteest <https://law.justia.com/codes/connecticut/2011/title28/chap517/Sec28-1.html> 21.12.2023.
- K 11/2003 vp. *Pohjoismaiden neuvosto Suomen valtuuskunta. Toimintakertomus*. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/k_11+2003.pdf
- Kielikone Oy (2023a). Siviili. Teoksessa *MOT Ruotsi*. Kielikone. <https://www.sanakirja.fi/finnish-swedish/siviili>
- Kielikone Oy (2023b). Civil. Teoksessa *MOT Max*. Kielikone. <https://www.sanakirja.fi/finnish-norwegian/siviili>
- Kielikone Oy (2023c). Siviili. Teoksessa *MOT Englanti*. Kielikone. <https://www.sanakirja.fi/finnish-english/siviili>
- Koops, J, A., & Patz, C. (2022). *UN, EU and NATO approaches to the protection of civilians: Policies, implementation, and comparative advantages*. March 2022. International Peace Institute. <https://reliefweb.int/report/world/un-eu-and-nato-approaches-protection-civilians-policies-implementation-and-comparative>
- Kotimaisten kielten keskus & Kielikone Oy (2022a). Siviili. Teoksessa *Kielitoimiston sanakirja*. Haettu osoitteesta <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/siviili> 11.12.2023.
- Kotimaisten kielten keskus & Kielikone Oy (2022b). Kielitoimiston sanakirja. [Kielitoimistonsanakirja.fi](https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/). Haettu osoitteesta <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/> 12.12.2023.
- Kotimaisten kielten keskus & Kielikone Oy (2022c). Valmius. Teoksessa *Kielitoimiston sanakirja*. Haettu osoitteesta <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/valmius> 11.12.2023.
- Kuipers, S., Boin, A., Bossong, R., & Hegemann, H. (2015). Building joint crisis management capacity? Comparing civil security systems in 22 European countries. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 6(1), 1–21. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12070>
- Kytömaa, E. (2022). *Lausunto asiaan Ehdotus neuvoston suosituksiksi koskien unionin koordinoitua lähestymistapaa kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokyvyn vahvistamisessa*. 29.11.2022. Sisäministeriö. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-67975.pdf>
- Laakso, Katri (2019). *Organising civil preparedness in Finland, Sweden and Norway. Comparing approaches*. Pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto. https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/bitstream/handle/11250/2632895/Masters%20thesis_Laakso%20Katri.pdf?sequence=1
- Lag (SFS 1977:741) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap. Riksdagen.se. Haettu osoitteesta https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1976295-om-skyldighet-for-naringsidkare_sfs-1976-295 19.12.2023.

- Lag (SFS 1992:1403) om totalförsvaret och höjden beredskap. Riksdagen.se. Haettu osoitteesta https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19921403-om-totalforsvar-och-hojd_sfs-1992-1403 19.12.2023.
- Laitinen, K. (1999). *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka. Tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen*. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksen sarja: Studia Politica Tamperensis No. 7. Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201512012463>
- Laitinen, K. (2009). Muuttuva turvallisuusympäristömme ja keskustelu turvallisuudesta. *Kosmopolis*, 39(2), 39–53.
- Laki ympäristövaikutusten arvioinnista (252/2017). Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170252> 21.12.2023.
- Liftin, K. (1991). *Transnational Scientific Networks and the Environment: The Limits of Epistemic Cooperation*. Paper delivered at the Western Regional Conference of the ISA, Los Angeles, California, November.
- Limnell, J. (2009). *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa*. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 29. Maanpuolustuskorkeakoulu. <https://www.doria.fi/handle/10024/74110>
- Lipschutz, R. D. (1995). On security. Teoksessa R. D. Lipschutz (toim.). *On Security*, s. 1–23. Columbia University Press.
- Lonka, H. (2016). *Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana*. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 129. Itä-Suomen yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-2239-7>
- Lov om næringsberedskap (2012). LOV 2011-12-16-65. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-12-16-65?q=Lov%20om%20næringsberedskap>
- Lov om nasjonal sikkerhet (2019). LOV-2018-06-01-24. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24?q=Lov%20om%20nasjonal%20sikkerhet>
- Meld. St. 10 (2016–2017). Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet. Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 9. desember 2016, godkjent i statsråd samme dag. Det kongelige justis- og beredskapsdepartement. <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>
- Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., Altman, D. G., & PRISMA Group*. (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. *Annals of internal medicine*, 151(4), 264–269. <https://doi.org/10.7326/0003-4819-151-4-200908180-00135>
- MSB (2015). *En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet*. MSB841 – Mars 2015. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Saatavilla osoitteessa: <https://rib.msb.se/filer/pdf/27550.pdf>

- MSB (2022a). *Årsredovisning 2021*. MSB1921 – februari 2022. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. <https://rib.msb.se/filer/pdf/29913.pdf>
- MSB (2022b). *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*. Slutredovisning av regeringsuppdrag. Ju2022/01209/SSK. MSB 2095 – oktober 2022. <https://rib.msb.se/filer/pdf/30143.pdf>
- MSB (2022c). *Det här är civilt försvar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Haettu osoitteesta <https://www.msb.se/sv/forsvarsvilja/civilt-forsvar/> 14.12.2023.
- MSB (2022d). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/>
- MSB (2022e). *Strukturreform av krisberedskap och civilt försvar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Haettu osoitteesta <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/strukturreform-av-krisberedskap-och-civilt-forsvar/> 21.12.2023.
- MSB (2022f). *Nationellt center för cybersäkerhet*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Haettu osoitteesta <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/nationellt-center-for-cybersakerhet/> 21.12.2023.
- MSB (2023a). *Befolkningskydd/skydd av civilbefolkningen*. Msb.se. Haettu osoitteesta <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/befolkningskydd/> 13.12.2023
- MSB (2023b). *Förändringar, anpassning och omställning – Nya perspektiv och utmaningar för civil beredskap i ett föränderligt klimat*. MSB2178 – mars 2023. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. <https://rib.msb.se/filer/pdf/30333.pdf>
- MSB (2023c). *Planeringsinriktning för civil beredskap. Ett underlag till stöd för fortsatt planering*. MSB 2194 – oktober 2023. <https://www.msb.se/contentassets/398850f07b1a4fb6b9758536e8b37119/planeringsinriktning-for-civil-beredskap---ett-underlag-till-stod-for-fortsatt-planering.pdf>
- Nato (2018). *The Secretary General's Annual Report 2017*. NATO Public Diplomacy Division. Haettu osoitteesta https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_03/20180315_SG_AnnualReport_en.pdf 29.11.2022.
- Nato (2021). *Protection of civilians*. Handbook. NATO. <https://shape.nato.int/resources/3/website/ACO-Protection-of-Civilians-Handbook.pdf>
- Nato (2022a). *Resilience Committee*. Nato.int. Haettu osoitteesta https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm 22.11.2023
- Nato (2022b). *NATO 2022 Strategic concept*. North Atlantic Treaty Organization. <https://www.nato.int/strategic-concept/>
- Nato (15.11.2022c). *Deep Dive Recap: Resilience and the Gender Perspective*. North Atlantic Treaty Organisation. Haettu osoitteesta https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_209331.htm?selectedLocale=en 21.12.2023.

- Nato (2023). *Resilience, civil preparedness and Article 3*. North Atlantic Treaty Organisation. Haettu osoitteesta https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm 20.10.2023.
- NCSC (2023). Nationaal Cyber Security Centrum. <https://www.ncsc.nl/>
- NCTV (2022a). Nationaal CrisisCentrum (Nederland). <https://www.nctv.nl>
- NCTV (2022b). *Comprehensive approach to national security*. National Coordinator for Counterterrorism and Security. Haettu osoitteesta <https://english.nctv.nl/organisation> 21.12.2023.
- NCTV (2022c). *National security strategy*. National Coordinator for Counterterrorism and Security. Haettu osoitteesta <https://english.nctv.nl/topics/national-security-strategy> 21.12.2023.
- NEMA (2023). *Strategies and frameworks*. National Emergency Management Agency. Haettu osoitteesta <https://nema.gov.au/about-us/policies/strategies-and-frameworks#Overview> 21.12.2023.
- NMD & NMJPS (2018). *Support and cooperation. A description of the total defence in Norway*. Norwegian Ministry of Defence and Norwegian Ministry of Justice and Public Security. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf>
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K., & Van Der Steen, M. (2019). Weaknesses of wickedness: A critical perspective on wickedness theory. *Policy and Society*, 38(2), 278-297. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617970>
- Norwegian ministries (N.d.). *National cyber security strategy for Norway*. <https://www.cyberwiser.eu/sites/default/files/national-cyber-security-strategy-for-norway.pdf>
- Nugent, M. (2021). *Australia needs a national security strategy*. Australian National University. Haettu osoitteesta <https://nsc.crawford.anu.edu.au/department-news/15837/australia-needs-national-security-strategy> 21.12.2023.
- Pelastusopisto (2023). *Siviilivalmiuden koulutus*. Pelastusopisto.fi. Haettu osoitteesta <https://www.pelastusopisto.fi/muu-koulutus/siviilivalmius/> 3.11.2023.
- Pohjoismaiden Neuvosto (2019). Pohjoismaiden neuvoston yhteiskuntaturvallisuusstrategia. Hyväksytty Pohjoismaiden neuvoston istunnossa Tukholmassa 30. lokakuuta 2019. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1362712/FULLTEXT02.pdf>
- Pöytäkirja PTK 88/1995 vp. 88. Tiistaina 31 päivänä lokakuuta 1995. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Poytakirja/Documents/ptk_88+1995.pdf
- Regeringens proposition 1984/85:160. Om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m. m. beslutad den 21 mars 1985. Haettu osoitteesta <https://data.riksdagen.se/fil/9A6514A3-C731-4D5F-B950-2C6B5BE3EBA3> 12.12.2023.

- Regeringens proposition 2020/21:30, Totalförsvaret 2021–2025. <https://www.regeringen.se/4a965d/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsproposition-2021-2025/totalforsvaret-2021-2025-prop.-20202130.pdf>
- Regeringens proposition 2023/24:1. Budgetpropositionen för 2024. <https://www.regeringen.se/contentassets/e1afccd2ec7e42f6af3b651091df139c/budgetpropositionen-for-2024-hela-dokumentet-prop.2023241.pdf>
- Riipinen, P. (2008). *Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta*. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö. 4.7.2008. Puolustusministeriö: Helsinki. https://defmin.fi/files/1296/Riipisen_raportti_nettiin.pdf
- Riksarkivet. (N.d.). *Krisberedskapsmyndigheten (2002 – 2008)*. Haettu osoitteesta <https://sok.riksarkivet.se/agent/H3hut96ESq2mlA86VFvVc3> 23.11.2023.
- Sanastokeskus ry. (2023a). *Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto (TSK 38)*. Sanastokeskus.fi. Haettu osoitteesta https://sanastokeskus.fi/tsk/fi/varautumisen_ja_v%C3%A4est%C3%B6nsuojelun_sanasto_tsk_38-298.html 12.12.2023.
- Sanastokeskus ry. (2023b). *Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto (TSK 39)*. Sanastokeskus.fi. Haettu osoitteesta https://sanastokeskus.fi/tsk/fi/varautumisen_ja_v%C3%A4est%C3%B6nsuojelun_sanasto_tsk_39-481.html 12.12.2023.
- Sanastokeskus ry. (2022). *TSK-sarja*. Sanastokeskus.fi. Haettu osoitteesta https://sanastokeskus.fi/tsk/fi/tsk_sarja-68.html 12.12.2023.
- Sanastokeskus ry. (N.d.) *Palo- ja pelastussanasto (TSK 33)*. Sanastokeskus.fi. Haettu osoitteesta https://sanastokeskus.fi/tsk/fi/palo_ja_pelastussanasto_tsk_33-188.html 12.12.2023.
- Sanastokeskus TSK ry (2017). *Kokonaisturvallisuuden sanasto (TSK 50)*. Sanastokeskus TSK ry. https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033–1053. <https://doi.org/10.2307/1958356>
- Schilling, T. (2010). Beyond Multilingualism: On Different Approaches to the Handling of Diverging Language Versions of a Community Law. *European Law Journal*, 16(1), 47–66. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2009.00496.x>
- SFOS (2021). *Mål- og resultatplan for Styrelsen for Forsyningssikkerhed*. Styrelsen for Forsyningssikkerhet. Justitsministeriet. <https://sfos.dk/wp-content/uploads/2021/05/Maal-og-resultatplan-2021-Styrelsen-for-Forsyningssikkerhed.pdf>
- Sisäministeriö (2016). *Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi – pelastustoimen strategia vuoteen 2025*. Sisäministeriön julkaisu 28/2016. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75092/Pelastustoimen%20strategia_NETTI_270516.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Sisäministeriö (2017). *Osastot ja yksiköt*. Intermin.fi. Haettu osoitteesta <https://intermin.fi/ministerio/johto-ja-organisaatio/osastot-ja-yksikot> 3.11.2023.
- Sisäministeriö. (2022a). *Pohjoismainen yhteistyö siviilivalmiudessa ja varautumisessa on nyt tärkeämpää kuin koskaan*. Pelastustoimi.fi. Haettu osoitteesta <https://pelastustoimi.fi/-/1410869/pohjoismainen-yhteistyö-siviilivalmiudessa-ja-varautumisessa-on-nyt-tärkeämpää-kuin-koskaan> 31.10.2023.
- Sisäministeriö (2022b). *Suomi ja Ruotsi tekevät laajaa ja monipuolista yhteistyötä varautumiskysymyksissä*. Sisäministeriö. Haettu osoitteesta <https://intermin.fi/-/suomi-ja-ruotsi-tekevät-laajaa-ja-monipuolista-yhteistyötä-varautumiskysymyksissä> 21.12.2023.
- Sisäministeriö (2023a). *Sisäisen turvallisuuden sanasto*. Sisäministeriö. https://intermin.fi/documents/1410869/4024872/Sisaisen_turvallisuuden_sanasto.pdf
- Sisäministeriö (2023b). *Kansallinen riskiarvio 2023*. Sisäministeriön julkaisuja 2023:4. Sisäministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-602-7>
- Sisäministeriö (2023c). *Siviilivalmius vahvistuu kansainvälisellä yhteistyöllä*. Intermin.fi. Haettu osoitteesta <https://intermin.fi/pelastustoimi/kansainvalinen-siviilivalmiusyhteistyö> 21.12.2023.
- Smela, B., Toumi, M., Świerk, K., Francois, C., Biernikiewicz, M., Clay, E., & Boyer, L. (2023). Rapid literature review: definition and methodology. *Journal of Market Access & Health Policy*, 11(1), 2241234. <https://doi.org/10.1080/20016689.2023.2241234>
- Socialstyrelsen. (2023). *Om krisberedskap, civilt försvar och totalförsvar*. Kunskapsguiden.se. Haettu sivulta <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/arbetsmetoder-och-perspektiv/krisberedskap-och-civilt-forsvar/om-krisberedskap-civilt-forsvar-och-totalforsvar/> 14.12.2023.
- Sookari, T. (2021). *United Nations, protection, and the securitization of violence against civilians: A critical security analysis of the politics of protection*. Valtio-opin pro gradu -tutkielma. Turku: Turun yliopisto. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe20201223102864>
- SopS 445/2006. Suomen ja Norjan välillä tavaroiden ja palvelujen vaihdon ylläpitämisestä sota- ja kriisitilanteissa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- SopS 49/2008. Tasavallan presidentin asetus terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2008/20080049> 19.12.2023.
- SopS 18/2023. Valtioneuvoston asetus Pohjois-Atlantin Sopimuksesta. <https://finlex.fi/data/ss/2023/ss20230018.pdf>

- SoU (2001:41). *Säkerhet i en ny tid. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen*. SoU 2001:41. Haettu osoitteesta <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2001/05/sou-200141/> 13.12.2023.
- SoU (2022:57). *Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap*. Betänkande av Utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap. Statens Offentliga Utredningar 2022:57. <https://www.regeringen.se/contentassets/a40cae48c8794f34ac2616b339f3810a/ett-starkt-skydd-for-civilbefolkningen-vid-hojd-beredskap-sou-2022-572.pdf>
- Staatsblad (17.8.2017). *Wet op het inlichting- en veiligheidsdiensten*. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Haettu osoitteesta <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-317.html> 21.12.2023
- Stenérus-Dover, A-S. & Ingermarsdotter, J. (2021). *Nationell försörjningsberedskap. FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag* Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK. FOI Totalförsvarets forskningsinstitut. <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--5174--SE>
- St.Meld. nr. 17 (2001-2002). Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn. Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 5. april 2002, godkjent i statsråd samme dag. Det kongelige justis- og politidepartement. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pdfa/stm200120020017000dddpdfa.pdf>
- Store Norske Leksikon (15.2.2009). Sivilt beredskap. Teoksessa *Store Norske Leksikon*. Haettu sivulta <https://snl.no/.versionview/161646> 15.12.2023.
- Store Norske Leksikon (4.10.2020). Direktoratet for sivilt beredskap. Teoksessa *Store Norske Leksikon*. Haettu sivulta https://snl.no/Direktoratet_for_sivilt_beredskap 15.12.2023.
- Store Norske Leksikon (28.3.2023). Sivil Beredskap. Teoksessa *Store Norske Leksikon*. Haettu sivulta https://snl.no/sivil_beredskap 16.10.2023.
- Svenska Akademien(2021a). Civil. Teoksessa *Svensk Ordbok*. Svenska.se. Haettu osoitteesta <https://svenska.se/so/?id=111898&pz=7> 23.11.2023.
- Svenska Akademien (2021b). Beredskap. Teoksessa *Svensk Ordbok*. Svenska.se. Haettu osoitteesta <https://svenska.se/so/?id=105727&pz=3> 23.11.2023.
- Svenska Dagbladet (18.12.2017). *MSB flyttas över till försvarsdepartementet*. Svd.se. Haettu osoitteesta <https://www.svd.se/a/A2lV7z/msb-flyttas-over-till-forsvarsdepartementet> 21.12.2023.
- Svenska Röda Korset. (N.d.) *Civilförsvarspersonal är som huvudregel skyddade*. Rodakorset.se. Haettu osoitteesta <https://www.rodakorset.se/var-varld/krigets-lagar/aven-krig-har-regler/vilka-och-vad-skyddas-av-krigets-lagar/civilforsvarspersonal/> 23.11.2023.
- Taylor, S. (2011). The European Union and national legal languages: an awkward partnership? *Revue française de linguistique appliquée*, 16(1), 105–118. <https://doi.org/10.3917/rfla.161.0105>

- Tähtinen, J., & Havila, V. (2019). Conceptually confused, but on a field level? A method for conceptual analysis and its application. *Marketing Theory*, 19(4), 533–557. <https://doi.org/10.1177/1470593118796677>
- Ulkoministeriö (N.d.). *Siviilivalmius – yhteiskunnan kriisinsietokyvyn perusta*. Suomen erityisedustusto Natossa, Bryssel. Haettu osoitteesta <https://web.archive.org/web/20230411210009/https://finlandabroad.fi/web/nato/siviilivalmius> 12.12.2023.
- UN (2022). Protection of civilians mandate. United Nations Peacekeeping. Haettu osoitteesta <https://peacekeeping.un.org/en/protection-of-civilians-mandate> 21.12.2023
- UNISDR (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. United Nations. https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf?_gl=1*tg9pql*_ga*Mjg1Nzk3MTcuMTcwMzA1MzYwMA..*_ga_D8G5WXP6YM*MTcwMzE1MDY5Ni4yLjAuMTcwMzE1MDY5Ni4wLjAuMA
- UNDRR (2015). *What is the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction?* United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Haettu osoitteesta <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework> 21.12.2023.
- UNDRR (2023). *Sendai framework at a glance*. PreventionWeb. Haettu osoitteesta <https://www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-at-a-glance> 20.12.2023.
- UTP 11/2008 vp. Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta Naton rauhankumppanuuteen vuonna 2007. Muistio 16.6.2008. Ulkoasiainministeriö. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp_11+2008.pdf
- Uusikylä, P., Lonka, H., Pelttari, H., Jalonen, H., Sederholm, T., Huhtinen, A.-M., Anttonen, M., Niskanen, V.-P., Vartiainen, P., & Tikanmäki, I. (2021). *Viljasta verkostoihin: Huoltovarmuuskeskuksen arviointi*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:32. Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-733-5>
- Uusikylä, P., Lonka, H., Keltanen, M., Laitinen, M., Jalonen, H., Tervo, V.-P., Ahonen, P. (2023). *Siviilivalmius – käsitteestä toimintaan*. Policy Brief 2023:4. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Valtioneuvoston kanslia. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=43302>
- Valmiuslaki 2011/1552. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552> 22.11.2023.
- Valtioneuvosto (2022). *Teemakuvaukset*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. <https://tietokayttoon.fi/documents/113169639/113170846/Teemakuvaukset.pdf/a3d0a758-1b28-a5b9-0876-a84dc47617de/Teemakuvaukset.pdf?t=1637931033092>
- Valtonen, V. (2010). *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. Julkaisusarja 1, n:o 3. Maanpuolustuskorkeakoulu, taktiikan laitos. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201201241166>

- Valtonen, V., & Branders, M. (2021). Tracing the Finnish comprehensive security model. Teoksessa S. Larsson & M. Rhinard (Toim.). *Nordic societal security: Convergence and divergence* (s. 91–108). Taylor & Francis. <https://doi.org/10.4324/9781003045533>
- VNPP (2.11.2017). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. Turvallisuuskomitea. https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf
- VNS 5/2016 vp. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_5+2016.pdf
- Virta, S. (2007). *Valtion vastuu ja tehtävät. Verotuksesta terrorismin torjuntaan*. Raportti ISSP 2006 Suomen aineistosta. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja 5, 2007. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto ja Tampereen yliopisto. https://www.fsd.tuni.fi/fi/tietoarkisto/julkaisut/julkaisusarja/fsdjs05_valtio.pdf
- Virta, S. (2011). Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. *Tiede ja ase*, 69, 112–126. <https://journal.fi/ta/article/view/7470>
- Widlund, J., & Paasonen, J. (2021). Kansallisen turvallisuuden käsite: oikeutta vai politiikkaa? *Edilex-sarja 2021/44*. <https://www.edilex.fi/artikkelit/23884>
- Wigell, M., Hägglund, M., Fjäder, C., Hakala, E., Ketola, J., & Mikkola, H. (2022). *Nordic Resilience: Strengthening cooperation on security of supply and crisis preparedness*. FIIA Report 70. September 2022. FIIA/UIP. <https://www.fia.fi/en/publication/nordic-resilience>
- Williams, M. C. (1997). The institutions of security: Elements of a theory of security organizations. *Cooperation and Conflict*, 32(3), 287–307. <https://doi.org/10.1177/0010836797032003003>

Liitteet

Liite 1. Eduskunta-aineistot

Vuosi	Asiakirjan tunniste	Tunnistettu siviilivalmius-käsitteen käytön kategoria	Kategoria 2
1981	K 3/1981 vp - Kertomus	Siviilivalmiutta ei mainittu dokumentissa	
1995	PTK 65/1995 vp - Täysistunnon pöytäkirja	siviilivalmiudet	
1995	PTK 88/1995 vp - Täysistunnon pöytäkirja	siviilivalmiudet	
1995	PTK 125/1995 vp - Täysistunnon pöytäkirja	siviilivalmiudet	
1996	PTK 16/1996 vp - Täysistunnon pöytäkirja	siviilivalmiudet	
1996	PTK 18/1996 vp - Täysistunnon pöytäkirja	siviilivalmiudet	
1996	PTK 50/1996 vp - Täysistunnon pöytäkirja	siviilivalmiudet	
1996	PTK 49/1996 vp - Täysistunnon pöytäkirja	siviilivalmiudet (siviilivalmiusjoukot)	
1996	UaVM 10/1996 vp - Ulkoasiainvaliokunnan mietintö	siviilivalmiudet	
1996	PTK 90/1996 vp - Täysistunnon pöytäkirja	siviilivalmiudet (siviilivalmiusjoukot)	
1996	VNS 2/1996 vp - Valtioneuvoston selonteko	siviilivalmiudet	
1996	EK 15/1996 vp - Eduskunnan kirjelmä	siviilivalmiudet	
1996	PTK 184/1996 vp - Täysistunnon pöytäkirja	siviilivalmiusjoukot (siviilivalmiudet)	
1997	PTK 28/1997 vp - Täysistunnon pöytäkirja	siviilivalmiudet (siviilivalmiusjoukot)	
1996	VNS 3/1996 vp - Valtioneuvoston selonteko	siviilivalmiudet	
1997	PTK 73/1997 vp - Täysistunnon pöytäkirja	siviilivalmiudet	
1997	VNS 1/1997 vp - Valtioneuvoston selonteko	siviilivalmiudet	
1997	K 4/1997 vp - Kertomus	siviilivalmiudet	

Vuosi	Asiakirjan tunniste	Tunnistettu siviilivalmius-käsitteen käytön kategoria	Kategoria 2
1998	PuVL 2/1998 vp - Puolustusvaliokunnan lausunto	siviilivalmiudet	
1998	UaVL 15/1998 vp - Ulkoasiainvaliokunnan lausunto	siviilivalmiudet	
1998	PTK 162/1998 vp - Täysistunnon pöytäkirja	siviilivalmiudet	
1998	K 5/1998 vp - Kertomus	siviilivalmiudet	
1999	UaVM 5/1999 vp - Ulkoasiainvaliokunnan mietintö	siviilivalmiudet	
1999	PTK 98/1999 vp - Täysistunnon pöytäkirja	siviilivalmiudet	
1999	K 8/1999 vp - Kertomus	siviilivalmiudet	
2000	K 2/2000 vp - Kertomus	siviilivalmiudet	
2001	K 5/2001 vp - Kertomus	siviilivalmiudet	
2002	K 3/2002 vp - Kertomus	siviilivalmiudet	
2022	K 13/2002 vp - Kertomus	siviilivalmiudet	
2003	K 4/2003 vp - Kertomus	siviilivalmiudet	
2001	PTK 82/2001 vp - Pöytäkirja	siviilivalmiudet	
2003	K 11/2003 vp - Kertomus	Nato-siviilivalmius	
2003	HE 55/2003 vp - Hallituksen esitys	siviilivalmiudet	
2001	PTK 159/2001 vp - Pöytäkirja	siviilivalmiudet	
2001	PTK 161/2001 vp - Pöytäkirja	siviilivalmiudet	
2003	UaVM 17/2003 vp - Valiokunnan mietintö	siviilivalmiudet	
2004	UTP 15/2004 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Nato-siviilivalmius	
2004	VNS 6/2004 vp - Valtioneuvoston selonteko	Nato-siviilivalmius	
2004	KK 211/2004 vp - Kirjallinen kysymys	Nato-siviilivalmius	
2004	HE 243/2004 vp - Hallituksen esitys	Nato-siviilivalmius	
2004	UTP 45/2004 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2004	UTP 44/2004 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Siviilivalmius EU- kontekstissa	

Vuosi	Asiakirjan tunniste	Tunnistettu siviilivalmius-käsitteen käytön kategoria	Kategoria 2
2005	E 7/2005 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2005	K 3/2005 vp - Kertomus	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	Nato- siviilivalmius
2004	KK 1045/2004 vp - Kirjallinen kysymys	siviilivalmiudet	
2005	UTP 30/2005 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2005	UTP 45/2005 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Nato-siviilivalmius	
2005	UTP 54/2005 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2006	K 4/2006 vp - Kertomus	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	Nato- siviilivalmius
2006	UTP 15/2006 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2006	UTPJ 10/2006 vp - UTP-jatkokirjelmä	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2006	UTP 17/2006 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Nato-siviilivalmius	
2006	UaVP 46/2006 vp - Pöytäkirja	Nato-siviilivalmius	
2006	UTP 21/2006 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2006	UTP 31/2006 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2006	MINS 8/2006 vp - Ministeriön selvitys	Nato-siviilivalmius	
2006	PuVP 30/2006 vp - Pöytäkirja	Nato-siviilivalmius	
2007	K 4/2007 vp - Kertomus	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2007	UaVM 1/2007 vp - Valiokunnan mietintö	siviilivalmiudet	
2007	PuVP 10/2007 vp - Pöytäkirja	Nato-siviilivalmius	
2006	TAA 1323/2006 vp - Talousarvioaloite	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	

Vuosi	Asiakirjan tunniste	Tunnistettu siviilivalmius-käsitteen käytön kategoria	Kategoria 2
2007	UaVP 11/2007 vp - Pöytäkirja	Nato-siviilivalmius	
2007	UTPJ 17/2007 vp - UTP-jatkokirjelmä	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2005	PTK 11/2005 vp - Pöytäkirja	siviilivalmiudet	
2005	PTK 3/2005 vp - Pöytäkirja	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2006	UaVM 2/2006 vp - Valiokunnan mietintö	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2007	UTP 20/2007 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Nato-siviilivalmius	
2007	HE 81/2007 vp - Hallituksen esitys	Terrorismin ennalta ehkäisyä koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus	
2006	VaVM 41/2006 vp - Valiokunnan mietintö	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2008	PuVP 1/2008 vp - Pöytäkirja	Nato-siviilivalmius	
2008	UTP 7/2008 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Nato-siviilivalmius	
2008	UTP 8/2008 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Nato-siviilivalmius	
2008	UTP 11/2008 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Nato-siviilivalmius	
2008	PuVP 8/2008 vp - Pöytäkirja	Nato-siviilivalmius	
2008	PuVP 17/2008 vp - Pöytäkirja	Nato-siviilivalmius	
2008	PuVP 16/2008 vp - Pöytäkirja	Nato-siviilivalmius	
2008	UaVP 28/2008 vp - Pöytäkirja	Nato-siviilivalmius	
2008	UTP 17/2008 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	Nato-siviilivalmius
2008	UTP 14/2008 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	

Vuosi	Asiakirjan tunniste	Tunnistettu siviilivalmius-käsitteen käytön kategoria	Kategoria 2
2008	HaVP 34/2008 vp - Pöytäkirja	Nato-siviilivalmius	
2009	VNS 1/2009 vp - Valtioneuvoston selonteko	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	Nato- siviilivalmius
2009	K 1/2009 vp - Kertomus	Nato-siviilivalmius	
2009	UTP 2/2009 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Nato-siviilivalmius	
2009	PuVL 4/2009 vp - Valiokunnan lausunto	Nato-siviilivalmius	
2009	UTP 5/2009 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2010	K 5/2010 vp - Kertomus	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2010	UTPJ 4/2010 vp - UTP-jatkokirjelmä	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2010	UTP 7/2010 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Nato-siviilivalmius	
2010	UaVL 3/2010 vp - Valiokunnan lausunto	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2010	E 70/2010 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Siviilivalmius EU- kontekstissa	
2010	UTPJ 7/2010 vp - UTP-jatkokirjelmä	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2010	UaVM 9/2010 vp - Valiokunnan mietintö	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2011	K 2/2011 vp - Kertomus	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	Nato- siviilivalmius
2011	UTP 4/2011 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Nato-siviilivalmius	
2007	PTK 43/2007 vp - Pöytäkirja	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2006	PTK 107/2006 vp - Pöytäkirja	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2012	K 7/2012 vp - Kertomus	Nato-siviilivalmius	

Vuosi	Asiakirjan tunniste	Tunnistettu siviilivalmius-käsitteen käytön kategoria	Kategoria 2
2012	UTP 8/2012 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Nato-siviilivalmius	
2010	PTK 118/2010 vp - Pöytäkirja	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2010	PTK 119/2010 vp - Pöytäkirja	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2010	PTK 131/2010 vp - Pöytäkirja	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2012	U 74/2012 vp - Valtioneuvoston kirjelmä (EU)	YVA-direktiivi ja -laki	
2010	PTK 128/2010 vp - Pöytäkirja	EU CRT -siviilivalmiusjoukot	
2009	PTK 6/2009 vp - Pöytäkirja	siviilivalmiudet	
2013	UTPJ 9/2013 vp - UTP-jatkokirjelmä	Nato-siviilivalmius	
2013	K 13/2013 vp - Kertomus	Nato-siviilivalmius	
2012	VNS 6/2012 vp - Valtioneuvoston selonteko	Nato-siviilivalmius	
2014	UTPJ 6/2014 vp - UTP-jatkokirjelmä	Nato-siviilivalmius	
2014	K 12/2014 vp - Kertomus	Nato-siviilivalmius	
2014	UTPJ 8/2014 vp - UTP-jatkokirjelmä	Nato-siviilivalmius	
2014	UTP 23/2014 vp - Valtioneuvoston selvitys (EU)	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2014	UTPJ 34/2014 vp - UTP-jatkokirjelmä	Nato-siviilivalmius	
2014	UTPJ 43/2014 vp - UTP-jatkokirjelmä	Nato-siviilivalmius	
2014	UaVL 11/2014 vp - Valiokunnan lausunto	Nato-siviilivalmius	
2016	EDK-2016-AK-53543 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	
2016	HE 72/2016 vp - Hallituksen esitys	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	

Vuosi	Asiakirjan tunniste	Tunnistettu siviilivalmius-käsitteen käytön kategoria	Kategoria 2
2016	VNS 5/2016 vp - Valtioneuvoston selonteko	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2016	EDK-2016-AK-63509 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	
2016	HE 259/2016 vp - Hallituksen esitys	YVA-direktiivi ja -laki	
2017	EV 23/2017 vp - Eduskunnan vastaus	YVA-direktiivi ja -laki	
2017	YmVM 4/2017 vp - Valiokunnan mietintö	YVA-direktiivi ja -laki	
2017	EDK-2017-AK-119215 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	
2017	EDK-2017-AK-126113 - EUN-raportti	siviilivalmiudet	
2017	EDK-2017-AK-131737 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	
2017	HE 106/2017 vp - Hallituksen esitys	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2017	EDK-2017-AK-143926 - Lisäselvitys	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2017	HE 202/2017 vp - Hallituksen esitys	Norjan/Ruotsin siviilivalmiusvirasto	
2017	HE 203/2017 vp - Hallituksen esitys	Norjan/Ruotsin siviilivalmiusvirasto	
2018	EDK-2018-AK-171131 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	
2018	EDK-2018-AK-171541 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	
2018	EDK-2018-AK-177018 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	
2018	K 7/2018 vp - Kertomus	Nato-siviilivalmius	
2018	EDK-2018-AK-185071 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	
2018	HE 123/2018 vp - Hallituksen esitys	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2018	HE 209/2018 vp - Hallituksen esitys	siviilivalmiudet	

Vuosi	Asiakirjan tunniste	Tunnistettu siviilivalmius-käsitteen käytön kategoria	Kategoria 2
2019	EDK-2019-AK-253353 - Liiteasiakirja	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2019	EDK-2019-AK-254377 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	
2019	UTP 3/2019 vp - Valtioneuvoston UTP-selvitys	Nato-siviilivalmius	
2019	VNT 1/2019 vp - Valtioneuvoston tiedonanto	pelastustoimi siviilivalmius	
2019	K 12/2019 vp - Kertomus	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2019	EDK-2019-AK-257212 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	
2019	UTP 9/2019 vp - Valtioneuvoston UTP-selvitys	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	Nato-siviilivalmius
2019	HE 29/2019 vp - Hallituksen esitys	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2019	KKV 185/2019 vp - Vastaus kirjalliseen kysymykseen	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2019	HE 72/2019 vp - Hallituksen esitys	YVA-direktiivi ja -laki	
2019	EDK-2019-AK-280140 - Liiteasiakirja	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2020	EDK-2020-AK-294037 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	
2020	K 3/2020 vp - Kertomus	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2020	EDK-2020-AK-299474 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	

Vuosi	Asiakirjan tunniste	Tunnistettu siviilivalmius-käsitteen käytön kategoria	Kategoria 2
2020	KKV 413/2020 vp - Vastaus kirjalliseen kysymykseen	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2020	EDK-2020-AK-309569 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	
2020	KKV 474/2020 vp - Vastaus kirjalliseen kysymykseen	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2020	EDK-2020-AK-319147 - Liiteasiakirja	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	Nato-siviilivalmius
2020	KKV 569/2020 vp - Vastaus kirjalliseen kysymykseen	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2020	HE 146/2020 vp - Hallituksen esitys	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2020	VNS 4/2020 vp - Valtioneuvoston selonteko	Nato-siviilivalmius	
2020	HE 241/2020 vp - Hallituksen esitys	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2020	KKV 883/2020 vp - Vastaus kirjalliseen kysymykseen	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2020	PTK 165/2020 vp - Pöytäkirja	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2021	UTP 4/2021 vp - Valtioneuvoston UTP-selvitys	Nato-siviilivalmius	
2021	K 7/2021 vp - Kertomus	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2021	EDK-2021-AK-363757 - Liiteasiakirja	Nato-siviilivalmius	

Vuosi	Asiakirjan tunniste	Tunnistettu siviilivalmius-käsitteen käytön kategoria	Kategoria 2
2021	EDK-2021-AK-369215 - Liiteasiakirja	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2021	VNS 4/2021 vp - Valtioneuvoston selonteko	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	Nato-siviilivalmius
2021	EDK-2021-AK-385083 - Liiteasiakirja	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2021	HE 146/2021 vp - Hallituksen esitys	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	Nato-siviilivalmius
2021	TuVL 8/2021 vp - Valiokunnan lausunto	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2021	EDK-2021-AK-416315 - Liiteasiakirja	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2021	HaVM 19/2021 vp - Valiokunnan mietintö	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2021	EK 48/2021 vp - Eduskunnan kirjelmä	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	Nato-siviilivalmius
2022	YmVL 3/2022 vp - Valiokunnan lausunto	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2022	EUN 18/2022 vp - Eurooppa-neuvoston ja EUn neuvostojen kokoukset	Siviilivalmius EU-kontekstissa	
2022	KKV 73/2022 vp - Vastaus kirjalliseen kysymykseen	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2022	KKV 76/2022 vp - Vastaus kirjalliseen kysymykseen	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	

Vuosi	Asiakirjan tunniste	Tunnistettu siviilivalmius-käsitteen käytön kategoria	Kategoria 2
2022	KKV 106/2022 vp - Vastaus kirjalliseen kysymykseen	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2022	VNS 1/2022 vp - Valtioneuvoston selonteko	Nato-siviilivalmius	
2022	K 11/2022 vp - Kertomus	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2022	KKV 147/2022 vp - Vastaus kirjalliseen kysymykseen	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2022	EDK-2022-AK-24062 - Liiteasiakirja	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2022	PuVL 3/2022 vp - Valiokunnan lausunto	Nato-siviilivalmius	
2022	MmVL 11/2022 vp - Valiokunnan lausunto	Nato-siviilivalmius	
2022	VNS 3/2022 vp - Valtioneuvoston selonteko	Nato-siviilivalmius	
2022	PTK 56/2022/3 vp - Pöytäkirjan asiakohta	Nato-siviilivalmius	
2022	TK 56/2022 vp - Pöytäkirja	Nato-siviilivalmius	
2022	PTK 63/2022/3 vp - Pöytäkirjan asiakohta	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2022	PTK 63/2022 vp - Pöytäkirja	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2022	EDK-2022-AK-37182 - Liiteasiakirja	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2022	KKV 338/2022 vp - Vastaus kirjalliseen kysymykseen	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	

Vuosi	Asiakirjan tunniste	Tunnistettu siviilivalmius-käsitteen käytön kategoria	Kategoria 2
2022	VNS 8/2022 vp - Valtioneuvoston selonteko	Nato-siviilivalmius	
2022	HE 154/2022 vp - Hallituksen esitys	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	Nato-siviilivalmius
2022	HE 184/2022 vp - Hallituksen esitys	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2022	PTK 112/2022 vp - Pöytäkirja	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	Nato-siviilivalmius
2022	HE 243/2022 vp - Hallituksen esitys	Norjan/Ruotsin siviilivalmiusvirasto	
2022	PuVL 10/2022 vp - Valiokunnan lausunto	Nato-siviilivalmius	
2022	HE 315/2022 vp - Hallituksen esitys	Nato-siviilivalmius	
2022	EK 60/2022 vp - Eduskunnan kirjelmä	Nato-siviilivalmius	
2023	EDK-2023-AK-2065 - Pöytäkirjan liite	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2023	EDK-2023-AK-3025 - Pöytäkirjan liite	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2023	EDK-2023-AK-9815 - Vastine	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	Nato-siviilivalmius
2022	HaVM 41/2022 vp - Valiokunnan mietintö	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2022	EV 317/2022 vp - Eduskunnan vastaus	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2022	TaVM 51/2022 vp - Valiokunnan mietintö	Nato-siviilivalmius	

Vuosi	Asiakirjan tunniste	Tunnistettu siviilivalmius-käsitteen käytön kategoria	Kategoria 2
2022	PTK 174/2022 vp - Pöytäkirja	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	
2023	EDK-2023-AK-17844 - Liiteasiakirja	Siviilivalmius pelastustoimen kontekstissa	Nato-siviilivalmius
2023	K 1/2023 vp - Kertomus	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2023	PTK 8/2023 vp - Pöytäkirja	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2023	EUN 18/2023 vp - Eurooppa-neuvoston ja EUn neuvostojen kokoukset	Siviilivalmius EU-kontekstissa	Nato-siviilivalmius
2023	SuVP 10/2023 vp - Pöytäkirja	Siviilivalmius EU-kontekstissa	
2023	EDK-2023-AK-20003 - Liiteasiakirja	Siviilivalmius pohjoismaihin ja Haga-yhteistyöhön liittyen	
2023	EDK-2023-AK-19788 - EUN-raportti	Siviilivalmius EU-kontekstissa	

Liite 2. Pikakatsaukseen sisällytetyt julkaisut

Belardo, S., Karwan, K. R., & Wallace, W. (1984). An investigation of system design considerations for emergency management decision support. *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics, SMC-14*(6), 795–804. <https://doi.org/10.1109/TSMC.1984.6313308>

Bengtsson, R., & Brommesson, D. (2022). Allmänhetens förtroende för pandemihantering och framtida civil beredskap. Teoksessa U. Andersson, H. Oscarsson, B. Rönnerstrand & N. Theorin (toim.). *Du sköra nya värld*, s. 31–44. SOM-undersökningen 2021. SOM-rapport nr 81. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn%3Anbn%3Ase%3Ainu%3Adiva-113067>

Bengtsson, R., Brommesson, D., & Edström, Z. (2020). *Civil beredskap i coronatider: Störst förtroende för staten och regionerna*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.

<https://portal.research.lu.se/sv/publications/civil-beredskap-i-coronatider-st%C3%B6rst-f%C3%B6rtroende-f%C3%B6r-staten-och-re>

Bengtsson, R., Brommesson, D., & Edström, Z. (2020). *Svenskarnas inställning till internationellt samarbete inom civil beredskap*. SOM-institutet, Göteborgs universitet. <https://portal.research.lu.se/sv/publications/svenskarnas-inst%C3%A4llning-till-internationellt-samarbete-inom-civil>

Bodas, M., Siman-Tov, M., Kreitler, S., & Peleg, K. (2017). Psychological Correlates of Civilian Preparedness for Conflicts. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness, 11*(4), 451–459. <https://doi.org/10.1017/dmp.2016.163>

Brommesson, D. (2021). Civil beredskap och offentlig styrning under pandemin 2020–2021: Civil preparedness and public management during the pandemic of 2020–2021. *Statsvetenskaplig tidskrift, 123*(5), 141–158. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn%3Anbn%3Ase%3Ainu%3Adiva-103937>

Cuéllar, M-F. (2009). "Securing" the Nation: Law, Politics, and Organization at the Federal Security Agency, 1939–1953. *The University of Chicago Law Review, 76*(2), 587–718. <http://www.jstor.org/stable/27793390>

- Demarin, E. L., Danielsson, E., Eliasson, L., Johansson, R., Olofsson, A., Sparf, J., & Öhman, S. (2010). *Samhällsvetenskapliga perspektiv på risk och kris: Uppfattning, kommunikation och organisation*. Kunskapsöversikt. Forskargruppen KRIHS, institutionen för samhällsvetenskap, Mittuniversitetet. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn%3Anbn%3Ase%3Amiun%3Adiva-12358>
- Erholtz, S., & Mannila, T. (2022). *Onnettomuuksien ehkäisyn suorituskyky suhteessa suorituskykyvaatimukseen: Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet-hankkeen työpaketin 7 loppuraportti*. Sisäministeriön julkaisuja 2022:11. Sisäministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-600-3>
- Erholtz, S., Kauppinen, J., & Kopra, P. (2022). *Pelastustoimen väestökysely ja-segmentointi: Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet-hankkeen loppuraportin osajulkaisu*. Sisäministeriön julkaisuja 2022:14. Sisäministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-612-6>
- Harris, N. E., Westcott, D. E., Rahman, A. R., Kluter, R. A., & Robertson, M. M. (1978). BULGUR-SHELF LIFE STUDIES 1. *Journal of Food Processing and Preservation*, 2(1), 55–62. <https://doi.org/10.1111/j.1745-4549.1978.tb00545.x>
- Hodicky, J., Özkan, G., Özdemir, H., Stodola, P., Drozd, J., & Buck, W. (2020). Dynamic modeling for resilience measurement: NATO resilience decision support model. *Applied Sciences*, 10(8), 2639. <https://doi.org/10.3390/app10082639>
- Hätinen, E., & Määttä, J. (2022). *Ennakoiva talous- ja henkilöstösuunnittelu – pelastustoimen suorituskyvyn perusta*. Sisäministeriön julkaisuja 2022:13. Sisäministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-608-9>
- Jones, D. (2005). Structures of Bio-terrorism Preparedness in the UK and the US: Responses to 9/11 and the Anthrax Attacks. *The British Journal of Politics and International Relations*, 7(3), 340–352. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2005.00189.x>
- Järvenpää, P. (2004). Naton tulevaisuudesta. *Tiede ja ase*, 62(62), 7–15. <https://journal.fi/ta/article/view/47879>
- Kauppinen, J. (2022). *Kuka auttaa harvaan asutuilla alueilla ja maaseudulla? Lisää ymmärrystä ja ratkaisuja pelastustoimelle*. Sisäministeriön julkaisuja 2022:9. Sisäministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-592-1>

Kevill-Davies, H. (2018). Children crusading against Communism: Mobilizing boys as citizen soldiers in the early Cold War state. *Rhetoric and Public Affairs*, 21(2), 235–278. <https://doi.org/10.14321/rhetpublaffa.21.2.0235>

Kokki, E. (2022). *Onnettomuusennusteiden hyödyntäminen pelastustoimessa*. Sisäministeriön julkaisuja 2022:6. Sisäministeriö: Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-580-8>

Kopra, P. (2022). *Asiakkuustyö ja asiakasymmärrys pelastustoimessa*. Sisäministeriön julkaisuja 2022:8. Sisäministeriö: Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-588-4>

Laor, E., & De Vivo, B. (2022). Disaster prediction and civil preparedness. Teoksessa G. F. Panza, V. G. Kossobokov, E. Laor, B. De Vivo (toim.). *Earthquakes and Sustainable Infrastructure* (s. 77–95). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-823503-4.00027-0>

Larsson, O. L. (2021). The connections between crisis and war preparedness in Sweden. *Security dialogue*, 52(4), 306–324. <https://doi.org/10.1177/0967010620936849>

Lindgren, A. (2006). Suomen osallistuminen Naton siviilivalmiussuunnitteluun. Teoksessa *Sotataloustietoutta IX. 70 vuotta sotataloutta Suomessa*. Sotataloudellinen Seura – Krigsekonomska Samfundet ry. Karisto Oy: Hämeenlinna. <https://www.sotatalousseura.fi/sotatalous/sotataloustietoutta/>

Mankkinen, T., Haake, N., Soininen, J., & Nykyri, M. (2022). Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet-hanke: Yhteenvetoraportti. Sisäministeriön julkaisuja 2022:5. Sisäministeriö: Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-576-1>

Mankkinen, T., Soininen, J., & Virtanen, T. (toim.). (2022). Tulevaisuuden pelastustoimi 2023: Pelastustoimen alueellisen valmistelun yhteistutkimus- ja kehittämishankkeiden yhteenvetoraportti. Sisäministeriön julkaisuja 2022:17. Sisäministeriö: Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-565-5>

Pietikäinen, O., Granström, S., Luhtaniemi, T., Haake, N., & Ryhänen, O. (2022). Pelastustoiminnan suorituskykyvaatimukset. Sisäministeriön julkaisuja 2022:10. Sisäministeriö: Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-596-9>

- Puustinen, A., & Kekki, T. (2020). Pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysi. Sisäministeriön julkaisu 2020:18. Sisäministeriö: Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-634-8>
- Samimian-Darash, L., & Rotem, N. (2019). From crisis to emergency: The shifting logic of preparedness. *Ethnos*, 84(5), 910–926. <https://doi.org/10.1080/00141844.2018.1551239>
- Schmidt, G. D. (1978). Interim guidance on off-site emergency monitoring systems. *IEEE Transactions on Nuclear Science*, (1), 846–849.
- Seppänen, J. (2020). Media pelastustoimen toimintaympäristön osana. Sisäministeriön julkaisu 2020:19. Sisäministeriö: Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-638-6>
- Sisäministeriö (2016). Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi: pelastustoimen strategia vuoteen 2025. Sisäministeriön julkaisu 18/2016. Sisäministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-097-1>
- Stenberg, R. (2022). Det frivilliga fältets geografi: En forskningsöversikt över det frivilliga fältets förutsättningar för samverkan inom räddning och respons. Framtidens skadeplats. CARER:s rapportserie nr 40 2022. Linköpings universitet: Linköping. <https://doi.org/10.3384/9789179295790>
- Stene, L. K. & Utne, R. (2019). How do different risk perspectives within naval organizations in the High North affect societal resilience? Teoksessa M. Beer & E. Zio (toim.). *Proceedings of the 29th European Safety and Reliability Conference*. Research Publishing: Singapore. https://doi.org/10.3850/978-981-11-2724-3_0452-cd
- Stewart, T. D. (1943). Symposium on civilian preparedness for chemical warfare: The chemist and civilian defense. *Journal of Chemical Education*, 20(6), 263–265. <https://doi.org/10.1021/ed020p263>
- Storsjö, I. T., & Kachali, H. (2017). Public procurement for innovation and civil preparedness: a policy-practice gap. *International Journal of Public Sector Management*, 30(4), 342–356. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2016-0177>
- Strikas, R. A., Neff, L. J., Rotz, L., Cono, J., Knutson, D., Henderson, J., & Orenstein, W. A. (2008). US civilian smallpox preparedness and response program, 2003. *Clinical infectious diseases*, 46(Supplement_3), S157-S167. <https://doi.org/10.1086/524751>

- Studer, N. M. (2021). The "Brookhaven Brassie" and the Response to the Three Mile Island Accident. *Health Physics*, 121(6), 597–601. <https://doi.org/10.1097/HP.0000000000001474>
- Sylves, R. T. (2019). Federal emergency management comes of age: 1979–2001. Teoksessa C. Rubin (toim.). *Emergency management* (s. 113–165). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429425059>
- Tirpak, J. A. (27.9.2016). NATO's New Reality. Air & Space Forces Magazine. Haettu osoitteesta <https://www.airandspaceforces.com/article/natos-new-reality/> 18.12.2023.
- Tuominen, M. (2022). Pelastustoimen rooli alueellisen varautumisen yhteistyössä ja väestönsuojelun suorituskyvyt. Sisäministeriön julkaisuja 2022:12. Sisäministeriö: Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-604-1>
- Tyystjärvi, A. (2023). *Siviilivalmius ja turvallisuustilanteen muutokset – Väestönsuojelun nykytila, merkitys ja kehittäminen kuntien näkökulmasta*. Pro gradu -tutkielma. Yhteiskuntapolitiikka, yhteiskuntatieteiden laitos, yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, Itä-Suomen yliopisto. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uef-20230710>
- Vesalainen, L. & Wistbacka, A. (2023). *Siviilivalmiuden tilannekuvan analysoinnin kehittäminen Varsinais-Suomen pelastuslaitoksessa*. Opinnäytetyö. Liiketalouden ammattikorkeakoulututkinto, tradenomikoulutus, turvallisuusala. Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2023060217465>
- Willman, N. (2021). *Nykytila-analyysi tiedolla johtamisen kehittämistarpeista pelastustoimessa*. Ylempi AMK-opinnäytetyö. Laurea-ammattikorkeakoulu. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2021112922359>
- Wood, A. (2021). 'I thought it was a song but it turned out to be a siren': civilian listening during wartime in Israel. *Ethnomusicology Forum*, 30(2) 185–204. <https://doi.org/10.1080/17411912.2021.1941174>
- Zekulić, V., Godwin, C., & Cole, J. (2017). Reinvigorating Civil-Military Relationships in Building National Resilience. *The RUSI Journal*, 162(4), 30–38. <https://doi.org/10.1080/03071847.2017.1380376>

Liite 3. Hankkeen aikana toteutetut haastattelut

Osana selvitystä toteutettiin yhteensä 29 haastattelua. Haastateltavista 23 oli suomessa julkishallinnossa, järjestöissä tai yrityksissä työskenteleviä asiantuntijoilta. Lisäksi haastateltiin yhteensä kuutta asiantuntijaa Ruotsista ja Norjasta: 2 julkishallinnon varautumisen ja valmiuden asiantuntijaa Ruotsista, 1 julkishallinnon asiantuntijaa Norjasta sekä 3 varautumiseen ja valmiuteen liittyvien asioiden tutkijaa Ruotsista. Osa haastatteluista toteutettiin ryhmähaastatteluina.

Nimensä julkaisuun luvan antaneiden haastateltavien nimet ja haastattelun ajankohdat on listattu taulukossa 22.

Taulukko 22. Hankkeen aikana toteutettujen haastattelujen haastateltavat, organisaatiot ja haastatteluajat

Haastateltava ja organisaatio	Ajankohta
Henri Backman, työ- ja elinkeinoministeriö	maaliskuu 2023
Taina Hanhikoski, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö	lokakuu 2022
Niina Hirvonen, Suomen Punainen Risti	toukokuu 2023
Ilkka Horelli, Lounais-Suomen aluehallintovirasto	huhtikuu 2023
Mika Gröndahl, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö	toukokuu 2023
Tuula Kekki, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö	toukokuu 2023
Kari Klemm, työ- ja elinkeinoministeriö	maaliskuu 2023
Kimmo Kohvakka, sisäministeriö	syyskuu 2022
Jussi Korhonen, sisäministeriö	lokakuu 2022
Petteri Korvala, turvallisuuskomitea	lokakuu 2023
Marko Korhonen, Suomen Punainen Risti	toukokuu 2023
Essi Kulju, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö	toukokuu 2023
Lasse Ilkka, sosiaali- ja terveysministeriö	lokakuu 2023
Ari-Pekka Meuronen, Lappeenrannan kaupunki	lokakuu 2022
Karim Peltonen, Säteilyturvakeskus	lokakuu 2022
Ville-Veikko Pitkänen, ulkoministeriö	lokakuu 2022
Jouni Pousi, Huoltovarmuuskeskus	huhtikuu 2023
Merja Rapeli, sosiaali- ja terveysministeriö	lokakuu 2022
Ville Similä, ulkoministeriö	marraskuu 2022
Petri Toivonen, turvallisuuskomitea	maaliskuu 2023
Pekka Tulokas, sosiaali- ja terveysministeriö	tammikuu 2023
Eeva Vahtera, työ- ja elinkeinoministeriö	maaliskuu 2023
Jyri Valmu, Elintarviketeollisuusliitto	huhtikuu 2023

Liite 4. Kyselyn tulokset

Kyselyn vastauspyyntöä jaettiin valtioneuvoston ja ministeriöiden intranetissä sekä suoraan sähköpostitse eri organisaatioiden verkkosivujen perusteella varautumiseen ja valmiuteen liittyvien tehtävien parissa työskenteleville ihmisille. Vastauspyyntö lähetettiin henkilökohtaisesti SPEK:n, SPR:n ja MPK:n varautumisen ja valmiuden parissa verkkosivujen perusteella työskenteleville henkilöille; SPPL:n varautumisen jaostolle; AVI:en varautumisen ja valmiuden parissa toimiville; poolitoimikuntien sihteereille, joita pyydettiin myös jakamaan kyselyä poolitoimikunnille; Reserviupseeriliiton varautumistoimikunnan jäsenille; sähköpostinsa hankkeen sähköpostilistalle hankkeen tammikuussa järjestetyn webinaarin yhteydessä antaneille henkilöille; sekä joillekin muille relevanteille vastaajaryhmille. Lisäksi kontaktoituja henkilöitä pyydettiin jakamaan kyselyä organisaatioiden sisällä.

Kyselyn vastaajien kontaktoimisen strategiana oli huomioida, että varautumiseen ja valmiuteen liittyvät asiat voivat olla vain osa vastaajien toimenkuvasta, eikä aiheiden parissa työskenteleviä henkilöitä voida siten tunnistaa pelkästään työnimikkeen perusteella. Tämän vuoksi kyselyn vastauspyyntö jaettiin avoimena linkkinä, jota vastauspyynnön vastaanottajien oli mahdollista jakaa eteenpäin organisaatioissa tai henkilöille, joiden toimenkuvaan kyselyn aihepiiri liittyy. Kyselyä ei haluttu myöskään jakaa avoimena saataville suuremmalle ryhmälle esimerkiksi jonkin julkisen verkkosivun kautta, koska tällöin osa vastauksista olisi saattanut olla kyselyn tulosten vääristämistarkoituksessa toteutettuja. Valtioneuvoston intranetissä julkaistu kyselylinkki oli avoin kaikille, joilla on pääsy valtioneuvoston intraan.

Vastaajien hankintastrategiaan liittyvien valintojen vuoksi tietoa siitä, kuinka moni tai mikä osuus vastauspyynnön saaneista on vastannut kyselyyn, ei ole saatavilla. Kyselyn luotettavuuden arvioinnin kannalta on myös tärkeä todeta, että yhdelle vastaajalle on käytännössä ollut mahdollista vastata kyselyyn useamman kerran, tai jotkin vastaajat ovat käytännössä voineet vastata kyselyyn tulosten vääristämistarkoituksissa. Tämän arvioimiseksi tarkastettiin muutamien vain vähän kyselyn täyttämiseen aikaa käyttäneiden vastaajien vastaukset manuaalisesti. Yksi vastaus, jonka täyttämiseen oli käytetty alle 3 minuuttia, jätettiin pois. Tämän vastauksen jättämistä pois analyysistä puolsi myös se, että tämä vastaaja kertoi, ettei hänellä ole lainkaan kokemusta varautumiseen ja valmiuteen liittyvissä tehtävissä mukana olemisesta. Kaikkien muiden vastaajien vastausaika oli vähintään 6 minuuttia, ja nämä kaikki vastaukset sisällytettiin kyselyn tulosten analyysiin.

Taulukko 23. Kyselyrunko

Kysymys	Vaihtoehdot
Mitä tahoa edustat?	Yksityishenkilö, järjestötoimija, yrityksen edustaja, aluehallinnon edustaja (hyvinvointialue, maakuntaliitto, tms.), Valtion aluehallinnon toimija (ELY-keskukset, aluehallintovirastot), Valtion keskushallinnon toimija (ministeriöt, virastot, laitokset), tutkimus/opetus, Ei mikään edellä olevista, muu, mikä?
Kuinka suuren osuuden toimenkuvastasi tai roolistasi arvioit liittyvän varautumisen ja valmiuden asioihin?	Ei lainkaan, 1/3 tai alle, 1/3–2/3, Yli 2/3
Esitettiin vain mikäli henkilö vastasi kysymykseen 1 "Valtion keskushallinnon toimija (ministeriöt, virastot, laitokset)": Minkä ministeriön hallinnonalan piiriin ensisijainen toimenkuvasi liittyy?	Valtioneuvoston kanslia; Ulkoministeriö; Oikeusministeriö; Sisäministeriö; Puolustusministeriö; Valtiovarainministeriö; Opetus- ja kulttuuriministeriö; Maa- ja metsätalousministeriö; Liikenne- ja viestintäministeriö; Työ- ja elinkeinoministeriö; Sosiaali- ja terveysministeriö; Ympäristöministeriö
Arvioi, kuinka pitkään olet toiminut tai ollut mukana varautumiseen ja valmiuteen liittyvissä tehtävissä?	En lainkaan; 0–2 vuotta; 3–5 vuotta; 6–10 vuotta; Yli 10 vuotta

Varautumisen ja valmiuden johtaminen

Kysymys	Vaihtoehdot
Nykyinen lainsäädäntö antaa selkeät vaatimukset varautumiselle ja valmiudelle	5- portainen asteikko ja en osaa sanoa: Täysin eri mieltä; Jokseenkin eri mieltä; Ei samaa eikä eri mieltä; Jokseenkin samaa mieltä; Täysin samaa mieltä; En osaa sanoa
Viranomaisten välinen vastuunjako varautumiselle ja valmiudelle on selkeä	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Viranomaisilla on riittävästi keinoja ohjata varautumista ja valmiutta	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Varautumiselle ja valmiudelle on asetettu riittävän selkeät tavoitteet	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Varautumisen ja valmiuden tavoitteiden toteutumista seurataan riittävän hyvin	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Varautumista ja valmiutta sovitetaan hyvin yhteen eri toimijoiden välillä	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Eri toimijat tietävät vastuunsa ja velvoitteensa suhteessa varautumiseen ja valmiuteen	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Voit halutessasi perustella näkemyksiäsi ja havainnollistaa niitä käytännön esimerkein	Avoin

Varautumisen ja valmiuden yhteistyö

Kysymys	Vaihtoehdot
Yritykset ovat riittävästi mukana varautumisen ja valmiuden toiminnassa	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Alueelliset ja paikalliset toimijat (kunnat, hyvinvointialueet, ELY-keskukset, aluehallintovirastot) ovat riittävästi mukana varautumisen ja valmiuden toiminnassa	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Eri toimijoita otetaan aktiivisesti mukaan varautumiseen ja valmiuteen liittyvään toimintaan	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Varautumiseen ja valmiuteen liittyvässä työssä ovat mukana kaikki keskeiset toimijat	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Kansalaisjärjestöt ovat riittävästi mukana varautumisen ja valmiuden toiminnassa	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Poikkihallinnollinen (esim. ministeriöiden välinen) yhteistyö varautumiseen ja valmiuteen liittyvissä asioissa toimii hyvin	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Kuntien ja alueiden välinen yhteistyö varautumiseen ja valmiuteen liittyen toimii hyvin	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Valtionhallinnon ja kansalaisjärjestöjen välinen yhteistyö varautumiseen ja valmiuteen liittyen toimii hyvin	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Valtionhallinnon ja yritysten välinen yhteistyö varautumiseen ja valmiuteen liittyen toimii hyvin	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Valtionhallinnon ja alue- ja paikallishallinnon välinen yhteistyö varautumiseen ja valmiuteen liittyen toimii hyvin	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Voit halutessasi perustella näkemyksiäsi ja havainnollistaa niitä käytännön esimerkein	Avoin
Jos toimijoita puuttuu, mitä nämä ovat?	Avoin

Varautumisen ja valmiuden tilannekuva

Kysymys	Vaihtoehdot
Viranomaisilla on selkeä kokonaiskuva varautumisen ja valmiuden tilasta Suomessa	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Alueellisilla ja paikallisilla toimijoilla (kunnat, hyvinvointialueet, ELY-keskukset, aluehallintovirastot) on riittävä kokonaiskuva varautumisen ja valmiuden tilasta alueillaan	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Varautumiseen ja valmiuteen liittyvän tiedon jakaminen eri toimijoiden välillä on helppoa	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Varautumisen ja valmiuden suunnittelua tukevaa tietoa on saatavilla, kun sille on tarvetta	5-portainen asteikko ja en osaa sanoa
Voit halutessasi perustella näkemyksiäsi ja havainnollistaa niitä käytännön esimerkein	Avoin

Arvioi, miten esitetyt väittämät suhteutuvat seuraaviin käsitteisiin. Valitse ruutu, mikäli se sopii kuvaamaan käsitettä. Yksi väittämä voi liittyä samanaikaisesti useaan käsitteeseen.

Kysymys	Vaihtoehdot
Käsite kuvaa yhteiskunnan eri toimijoiden (kansalaiset, yritykset, järjestöt, kunnat, hyvinvointialueet, valtio) yhteistyötä	Yksi valintaruutu käsite-väiteparia kohden, käsitteet: varautuminen, siviilivalmius, kokonaisturvallisuus, huoltovarmuus, väestönsuojelu, resilienssi, kansallinen turvallisuus
Käsite tekee eron sotilaallisen ja ei-sotilaallisen toiminnan välille	Sama kuin ed.
Käsitteeseen sisältyy kansalaistoiminta	Sama kuin ed.
Käsitteeseen sisältyy järjestöjen rooli	Sama kuin ed.
Käsitteeseen sisältyy elinkeinoelämän rooli	Sama kuin ed.
Käsitteeseen sisältyy valtion rooli	Sama kuin ed.
Käsitteeseen sisältyy kuntien rooli	Sama kuin ed.
Käsitteeseen sisältyy hyvinvointialueiden rooli	Sama kuin ed.
Käsite soveltuu hyvin suomalaiseen varautumisjärjestelmään	Sama kuin ed.
Käsitteellä on keskeinen rooli EU-kontekstissa	Sama kuin ed.
Käsitteellä on keskeinen rooli kansainvälisessä yhteistyössä	Sama kuin ed.
Käsite tekee eron viranomaistoiminnan ja kansalaistoiminnan välille	Sama kuin ed.
Käsite on selkeä ja tarkkarajainen	Sama kuin ed.
Käsite on määritelty selkeästi	Sama kuin ed.
Käsitteestä on yhteinen, jaettu ymmärrys	Sama kuin ed.

Kysymys

Kuinka lähellä seuraavat käsitteet ovat sisällöllisesti toisiaan? Arvioi numerolla, jossa 1 = kaukana ja 5 = lähellä toisiaan. Kirjoita numero kunkin käsiteparin kohdalle sille varattuun kenttään. Voit liikkua kenttien välillä helposti painamalla Tab-näppäintä

Arvioi seuraavien käsitteiden nykyistä tärkeyttä sekä tärkeyttä tulevaisuudessa asteikolla 0–100, jossa 0 = ei lainkaan tärkeä, 100 = erittäin tärkeä.

Arvioi seuraavien käsitteiden nykyistä tärkeyttä sekä tärkeyttä tulevaisuudessa asteikolla 0–100, jossa 0 = ei lainkaan tärkeä, 100 = erittäin tärkeä.

Vaihtoehdot

Ristiintaulukko, jossa seuraavat käsitteet: Varautuminen, siviilivalmius, huoltovarmuus, kansallinen turvallisuus, väestönsuojelu, resilienssi, kokonaisturvallisuus, kokonaismaanpuolustus

Kuva, jossa x- (nykyinen tärkeys) ja y-akselit (tärkeys tulevaisuudessa), joille vastaaja asetti käsitteen sen nykyisen ja tulevan tärkeyden mukaan. Arvioitavat käsitteet: Varautuminen, kansallinen turvallisuus, kokonaisturvallisuus, siviilivalmius, väestönsuojelu, kokonaismaanpuolustus, huoltovarmuus, resilienssi

Kuva, jossa x- (nykyinen tärkeys) ja y-akselit (tärkeys tulevaisuudessa), joille vastaaja asetti käsitteen sen nykyisen ja tulevan tärkeyden mukaan. Arvioitavat käsitteet: Varautuminen, kansallinen turvallisuus, kokonaisturvallisuus, siviilivalmius, väestönsuojelu, kokonaismaanpuolustus, huoltovarmuus, resilienssi

Taulukko 24. Kyselyn vastausten jakaumat varautumisen ja valmiuden johtamista, yhteistyötä ja tilannekuvaa käsittelevien kysymysten osalta

Kysymys	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Yhteensä
Nykyinen lainsäädäntö antaa selkeät vaatimukset varautumiselle ja valmiudelle	2	31	6	71	10	3	123
	1,60 %	25,20 %	4,90 %	57,70 %	8,10 %	2,50 %	
Viranomaisten välinen vastuunjako varautumiselle ja valmiudelle on selkeä	4	40	11	61	6	1	123
	3,30 %	32,50 %	8,90 %	49,60 %	4,90 %	0,80 %	
Viranomaisilla on riittävästi keinoja ohjata varautumista ja valmiutta	0	31	14	64	12	2	123
	0,00 %	25,20 %	11,40 %	52,00 %	9,80 %	1,60 %	
Varautumiselle ja valmiudelle on asetettu riittävän selkeät tavoitteet	8	34	9	54	13	5	123
	6,50 %	27,60 %	7,30 %	43,90 %	10,60 %	4,10 %	
Varautumisen ja valmiuden tavoitteiden toteutumista seurataan riittävän hyvin	9	55	22	27	1	9	123
	7,30 %	44,70 %	17,90 %	22,00 %	0,80 %	7,30 %	
Varautumista ja valmiutta sovitetaan hyvin yhteen eri toimijoiden välillä	5	42	16	48	11	1	123
	4,10 %	34,20 %	13,00 %	39,00 %	8,90 %	0,80 %	

Kysymys	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Yhteensä
Eri toimijat tietävät vastuunsa ja velvoitteensa suhteessa varautumiseen ja valmiuteen	8	40	19	49	5	2	123
	6,50 %	32,50 %	15,50 %	39,80 %	4,10 %	1,60 %	
Yritykset ovat riittävästi mukana varautumisen ja valmiuden toiminnassa	1	35	21	53	4	9	123
	0,80 %	28,50 %	17,10 %	43,10 %	3,20 %	7,30 %	
Alueelliset ja paikalliset toimijat (kunnat, hyvinvointialueet, ELY-keskukset, aluehallintovirastot) ovat riittävästi mukana varautumisen ja valmiuden toinnassa	3	20	20	63	12	5	123
	2,40 %	16,30 %	16,30 %	51,20 %	9,70 %	4,10 %	
Eri toimijoita otetaan aktiivisesti mukaan varautumiseen ja valmiuteen liittyvään toimintaan	1	19	25	63	13	2	123
	0,80 %	15,50 %	20,30 %	51,20 %	10,60 %	1,60 %	
Varautumiseen ja valmiuteen liittyvässä työssä ovat mukana kaikki keskeiset toimijat	1	24	16	62	16	4	123
	0,80 %	19,50 %	13,00 %	50,40 %	13,00 %	3,30 %	
Kansalaisjärjestöt ovat riittävästi mukana varautumisen ja valmiuden toiminnassa	5	31	24	50	5	8	123
	4,10 %	25,20 %	19,50 %	40,60 %	4,10 %	6,50 %	

Kysymys	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Yhteensä
Poikkihallinnollinen (esim. ministeriöiden välinen) yhteistyö varautumiseen ja valmiuteen liittyvissä asioissa toimii hyvin	10	43	28	28	7	7	123
	8,10 %	34,90 %	22,80 %	22,80 %	5,70 %	5,70 %	
Kuntien ja alueiden välinen yhteistyö varautumiseen ja valmiuteen liittyen toimii hyvin	1	30	29	35	7	21	123
	0,80 %	24,40 %	23,60 %	28,40 %	5,70 %	17,10 %	
Valtionhallinnon ja kansalaisjärjestöjen välinen yhteistyö varautumiseen ja valmiuteen liittyen toimii hyvin	5	27	39	31	2	19	123
	4,10 %	22,00 %	31,70 %	25,20 %	1,60 %	15,40 %	
Valtionhallinnon ja yritysten välinen yhteistyö varautumiseen ja valmiuteen liittyen toimii hyvin	3	28	24	40	6	22	123
	2,40 %	22,80 %	19,50 %	32,50 %	4,90 %	17,90 %	
Valtionhallinnon ja alue- ja paikallishallinnon välinen yhteistyö varautumiseen ja valmiuteen liittyen toimii hyvin	3	27	27	42	5	19	123
	2,40 %	22,00 %	22,00 %	34,10 %	4,10 %	15,40 %	
Viranomaisilla on selkeä kokonaiskuva varautumisen ja valmiuden tilasta Suomessa	6	26	10	63	13	5	123

Kysymys	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa	Yhteensä
	4,90 %	21,10 %	8,10 %	51,20 %	10,60 %	4,10 %	
Alueellisilla ja paikallisilla toimijoilla (kunnat, hyvinvointialueet, ELY-keskukset, aluehallintovirastot) on riittävä kokonaiskuva varautumisen ja valmiuden tilasta alueillaan	5	28	25	45	6	14	123
	4,10 %	22,70 %	20,30 %	36,60 %	4,90 %	11,40 %	
Varautumiseen ja valmiuteen liittyvän tiedon jakaminen eri toimijoiden välillä on helppoa	15	56	22	22	4	4	123
	12,20 %	45,50 %	17,90 %	17,90 %	3,20 %	3,30 %	
Varautumisen ja valmiuden suunnittelua tukevaa tietoa on saatavilla, kun sille on tarvetta	1	27	25	55	12	3	123
	0,80 %	22,00 %	20,30 %	44,70 %	9,80 %	2,40 %	

Taulukko 25. Kyselyn vastaukset kysymykseen ”Arvioi, miten esitetyt väittämät suhteutuvat seuraaviin käsitteisiin. Valitse ruutu, mikäli se sopii kuvaamaan käsitettä. Yksi väittämä voi liittyä samanaikaisesti useaan käsitteeseen.” Taulukossa on esitetty kunkin väittämän kohdalla prosenttiosuus vastaajista, jotka näkivät väitteen sopivan kuhunkin käsitteeseen. Vastaajien määrä 121 henkilöä.

Väite	Varautuminen	Siviilivalmius	Kokonais- turvallisuus	Huolto- varmuus	Väestön- suojelu	Resilienssi	Kansallinen turvallisuus
Käsite kuvaa yhteiskunnan eri toimijoiden (kansalaiset, yritykset, järjestöt, kunnat, hyvinvointialueet, valtio) yhteistyötä	60	37	79	38	31	43	15
Käsite tekee eron sotilaallisen ja ei-sotilaallisen toiminnan välille	12	82	17	15	35	5	7
Käsitteeseen sisältyy kansalaistoiminta	55	67	61	23	48	60	17
Käsitteeseen sisältyy järjestöjen rooli	64	64	73	34	46	60	12
Käsitteeseen sisältyy elinkeinoelämän rooli	68	29	74	88	17	55	14
Käsitteeseen sisältyy valtion rooli	83	63	88	83	72	66	29
Käsitteeseen sisältyy kuntien rooli	83	56	77	58	83	66	17
Käsitteeseen sisältyy hyvinvointialueiden rooli	82	54	74	60	68	64	16

Väite	Varautuminen	Siviilivalmius	Kokonais- turvallisuus	Huolto- varmuus	Väestön- suojelu	Resilienssi	Kansallinen turvallisuus
Käsite soveltuu hyvin suomalaiseen varautumisjärjestelmään	76	51	74	77	66	56	17
Käsitteellä on keskeinen rooli EU-kontekstissa	44	35	36	44	26	58	18
Käsitteellä on keskeinen rooli kansainvälisessä yhteistyössä	47	35	41	50	30	55	21
Käsite tekee eron viranomaistoiminnan ja kansalaistoiminnan välille	12	37	15	22	19	5	7
Käsite on selkeä ja tarkkarajainen	18	12	16	36	50	7	7
Käsite on määritelty selkeästi	21	10	27	37	50	9	7
Käsitteestä on yhteinen, jaettu ymmärrys	27	13	31	40	50	11	10

Liite 5. Kirjoittajatiedot

FM Ville-Pekka Niskanen toimii projektitutkijana Vaasan yliopistossa. Hänen väitöskirjatutkimuksensa käsittelee kriisien hallintaa laajalla yhteiskunnallisella tasolla. Niskanen on ollut aiemmin mukana Suomen Akatemian rahoittaman IRWIN-hankkeen, STN-rahoitteisen Welgo-hankkeen, Huoltovarmuuskeskuksen arvioinnin (2021) sekä Ohjaus2020 VN TEAS -hankkeen toteutuksessa.

VTT Petri Uusikylä toimii tutkimusjohtajana Vaasan yliopiston julkisen toiminnan ja hallinnan tutkimusryhmässä. Hänellä on yli 25 vuoden kokemus vaativien virastoarviointien (mm. Huoltovarmuuskeskus, Ulkomaalaisvirasto, Viestintävirasto, VTT, Sitra, Evira, Taike), policy-analyysien ja yhteiskuntapoliittisten tutkimusten tekemisestä.

FT Harriet Lonka työskenteli hankkeessa Laurean TKI-asiantuntijana ja tutkijana. Lonka on väitellyt valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyöstä lainsäädännön muokkaajana Itä-Suomen yliopistossa 2016. Hän on toiminut aiemmin muun muassa tutkijana Suomen Akatemian rahoittamassa IRWIN-hankkeessa, Huoltovarmuuskeskuksen arvioinnissa (2021) sekä useissa VN TEAS -hankkeissa kuten Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi (2020). Tällä hetkellä Lonka työskentelee Pohjois-Savon liitossa Kokonaisturvallisuuden klusterin hankepäällikkönä.

VTT, KTM Pertti Ahonen toimii emeritussopimuksella yleisen valtio-opin professorina Helsingin yliopistossa. Hän on myös Tampereen, Vaasan ja Jyväskylän yliopistojen dosentti. Hän on osallistunut useaan aikaisempaan VN TEAS -hankkeeseen.

YTT, dos. Kari Laitinen toimii erikoistutkijana Poliisiammattikorkeakoulussa. Laitinen väitteli 1999 turvallisuustutkimuksesta. Hän on työskennellyt eri tehtävissä Tampereen ja Helsingin yliopistoissa, Poliisiammattikorkeakoulussa, Poliisihallituksessa, valtioneuvoston kansliassa sekä puolustusministeriössä.

FM Vesa-Pekka Tervo työskentelee kehittämisspäällikkönä Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:ssä vastuualueenaan pelastustoimi, varautuminen ja turvallisuus. Hänen julkaisunsa ovat käsitelleet esimerkiksi palokuolemia, asuinalueiden paloriskejä sekä säädösvaltaa kriisijohtamisessa.

FT Harri Ruoslahti toimii projektitutkijana Laurea-ammattikorkeakoulun ResLab-tutkimusryhmässä. Ruoslahti on mukana EU:n FP7 ja Horizon-ohjelmien rahoittamissa hankkeissa. Ruoslahti opettaa YAMK-ohjelmissa toiminnan jatkuvuuden varmistamista ja resilienssiä.

Turvallisuusjohtamisen tradenomi (YAMK) Petri Huttunen toimii yliopettajana Pelastusopiston onnettomuuksien ehkäisyn ja siviilivalmiuden tiimissä. Tehäväkenttään kuuluu varautumisen ja väestönsuojelun asiakokonaisuuksien kouluttaminen julkisen hallinnon eri kohderyhmille sekä tutkinto-opetuksessa palopäällystöpiskelijoille.

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-015-8
ISSN PDF 2342-6799