Kokonaisturvallisuus politiikkaideana
– Kehysanalyysi eduskunnan täysistuntopuheenvuoroista

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

HARRI JALONEN
AINO RANTAMÄKI

TIIVISTELMÄ Artikkeli tarkastelee kokonaisturvallisuutta politiikkaideana kansanedustajien täysistuntopuheenvuoroissa vuosina 2015–2024. Siinä hyödynnetään aineistolähtöistä kehysanalyysiä, jonka avulla tunnistetaan viisi erilaista kokonaisturvallisuuden kehystä. Nämä ovat kokonaisturvallisuus (i) intressin edistäjänä, (ii) suomalaisena konseptina, (iii) kollektiivisena kuplana, (iv) neutraalina sateenvarjona ja (v) yhteiskunnallisena palveluna. Artikkeli osoittaa, että kokonaisturvallisuus ei ole ideologisesti neutraali toimintamalli, vaan poliittisesti latautunut ja monimerkityksinen idea, jota myös hyödynnetään strategisesti poliittisessa keskustelussa. Kokonaisturvallisuuden monitulkintaisuus tekee siitä joustavan poliittisen resurssin, joka mahdollistaa sekä konsensuksen rakentamisen että vastakkainasettelun. Artikkeli kiinnittyy politiikkaideoiden tutkimukseen ja tuo esiin, miten ideat rakentuvat diskursiivisesti ja ohjaavat poliittista toimintaa erityisesti epävarmoina aikoina.

Avainsanat: kokonaisturvallisuus, politiikkaidea, kehysanalyysi

JOHDANTO

Viime aikoina koetut kriisit, erityisesti Covid-19-pandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa sekä ilmastonmuutoksen kiihtyvät vaikutukset, ovat nostaneet turvallisuuden poliittisen päätöksenteon ytimeen. Samalla politiikan kieli on muuttunut. Yhä useammin kuulemme puhuttavan *kokonaisturvallisuudesta (comprehensive security)*. Käsitteellä viitataan laaja-alaiseen turvallisuuskäsitykseen pohjautuvaan toimintapolitiikkaan (Branders 2016; Räisänen ym. 2021; Hakala ym. 2021). Kokonaisturvallisuus konkretisoituu pyrkimyksinä valjastaa julkishallinto, elinkeinoelämä, järjestökenttä ja kansalaisyhteiskunta yhteistä turvallisuutta edistävään työhön. Valtioneuvoston periaatepäätöksen muodossa hyväksytyssä yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kokonaisturvallisuuden nähdään muodostavan perustan suomalaisen yhteiskunnan kriisinkestävyydelle (Turvallisuuskomitea 2025). Kyseisessä strategiassa kokonaisturvallisuus mielletään eri sektoreiden yhteistyötä edistäväksi tavoitteeksi ja poliittisista ideologioista vapaaksi toiminnaksi. Huomio kiinnittyy yhteiskunnan toimintakyvyn varmistamiseen häiriötilanteissa.

Edellä esitetty toiminnallinen tulkinta kokonaisturvallisuudesta on jossain määrin ongelmallinen, sillä kokonaisturvallisuutta edistäviä valintoja ei tehdä yhteiskunnallisessa tyhjiössä. Vaikka turvattomuuden kustannukset huomioiden kokonaisturvallisuuteen panostaminen voidaan nähdä kansakunnan yhteisenä asiana, käytännössä kysymys on valinnoista keskenään kilpailevien poliittisten intressien välillä (esim. Branders 2016). Politiikkaa on vaikea – ellei mahdotonta – irrottaa kokonaisturvallisuudesta. Tämä käy ilmi esimerkiksi turvallistamista (*securitization*) käsittelevästä tutkimuksesta, jossa on osoitettu, että kun ilmiö, asia tai ongelma määritellään turvallisuusuhaksi, sen torjumista voidaan oikeuttaa monin eri tavoin (Balzacq 2019). Asiat muuttuvat turvallisuuskysymyksiksi, kun vaikutusvaltaiset toimijat kehystävät ne sellaisiksi (Buzan ym. 1998). Poliittisella retoriikalla on keskeinen rooli siinä, miten yhteiskunnallista todellisuutta ja tarvittavia ratkaisuja kehystetään puheen avulla (Condor ym. 2013; Vuorelma 2024). Kokonaisturvallisuudesta puhumisessa ja asioiden turvallistamisessa on sekä eroja että samankaltaisuuksia. Turvallistaminen edustaa kriittistä lähestymistapaa ja kohteensa politisoitumista, kun taas kokonaisturvallisuus voidaan tulkita melko neutraaliksi ja yhteistä hyvää edistäväksi pyrkimykseksi. Tulkinta kuitenkin muuttuu, kun erilaisia ilmiöitä, kuten huoltovarmuuden katkoksia tai maahanmuuttoa, kehystetään uhkiksi kansalliselle turvallisuudelle ja samalla vaaditaan erityisiä politiikkatoimia uhkien torjumiseksi. Neutraalin toiminnan sijaan kokonaisturvallisuus kääntyy tällöin *politiikkaideaksi* (Branders 2016). Seurauksena on erilaisia ja potentiaalisesti ristiriitaisia käsityksiä siitä, mistä kokonaisturvallisuus koostuu, mitä sillä tavoitellaan ja millaisilla argumenteilla kokonaisturvallisuutta oikeutetaan.

Politiikkaideat muokkaavat sitä, miten toimijat ymmärtävät ympäristönsä, millaisia ongelmia he tunnistavat ja minkälaiset ratkaisut näyttäytyvät mahdollisina tai hyväksyttävinä (Beländ 2010; Swinkels 2020). Politiikkaideat ilmenevät arvoina, normeina, uskomuksina ja käsitteellisinä konstruktioina, jotka muovaavat poliittista keskustelua ja päätöksentekoa (Campbell 2002; Carstensen ja Röper 2025). Erityisesti epävarmoissa ja jatkuvasti muuttuvissa tilanteissa ideoita tarvitaan tapahtumien jäsentämiseen ja ratkaisujen etsimiseen. Artikkelimme kiinnittyy ideoiden roolia politiikassa (*policy idea*) tarkastelevaan tutkimusperinteeseen, jonka yhtenä keskeisenä oletuksena on, että politiikkaideat eivät ole vain yksittäisiä intressejä heijastavia tavoitteita vaan samalla myös yhteiskunnallisiin rakenteisiin uppoutuneita diskursiivisia käytäntöjä, jotka

sekä mahdollistavat että rajoittavat tarjolla olevia vaihtoehtoja (esim. Schmidt 2010; Carstensen ja Röper 2025). Turvallisuus on tekojen lisäksi puhetta, jolle on tyypillistä taipumus kohdentaa huomiota turvallisuuden tiettyihin ulottuvuuksiin (Laitinen 1999).

Artikkelimme empiirinen aineisto koostuu kansanedustajien eduskunnassa pitämistä täysistuntopuheenvuoroista vuosina 2015–2024. Täysistuntopuheenvuorot muodostavat kiinnostavan aineiston, sillä ne ovat poliittisesti latautuneita esiintymisiä ja poliittisen todellisuuden määrittämiseen tähtääviä puheakteja, joiden kohteena ovat sekä kollegat että äänestäjät. Vaikka varsinainen lainsäädäntötyö tehdäänkin eduskunnan valiokunnissa, täysistuntopuheenvuorot tarjoavat mahdollisuuden tuoda esiin puolueen tai kansanedustajan omia näkökulmia ja painotuksia (Pekonen 2011). Puheenvuorojen analysointi tarjoaa näkymän kokonaisturvallisuuden idean jäsentymiseen, ideaan liitettyihin merkityksiin sekä idean hyödyntämiseen poliittisessa keskustelussa. Poliittisista toimijoista puhuessamme viittaamme ennen kaikkea kansanedustajiin, jotka täysistuntopuheenvuoroissaan kehystävät kokonaisturvallisuuden ideaa osana poliittista argumentaatiotaan. Laajemmassa mielessä poliittisina toimijoina voidaan pitää myös eduskuntaryhmiä ja puolueita, joiden näkemyksiä edustajat tuovat puheenvuoroissaan esiin. Näin ollen kehykset eivät heijasta vain yksittäisten puhujien mielipiteitä, vaan ilmentävät myös kollektiivista poliittista positioitumista kokonaisturvallisuuden ideaan.

Sovellamme puheenvuorojen tarkastelussa aineistolähtöistä *kehysanalyysiä (frame analysis)*. Kehysanalyysiä pidetään hyvänä tapana jäsentää keskustelun kohteena olevaan asiaan liittyviä tulkintoja, mielipiteitä ja jännitteitä (Rein ja Schön 1996; Chong ja Druckman 2007). Kehysten muodostamisen avulla voidaan analysoida, mitä tilanteessa on tarkasteluhetkellä meneillään (Goffman 1974, 25) sekä millainen ydinajatus (*central organizing idea*) määrittää asian merkityksellisyyttä (Gamson & Modigliani 1989, 3). Pureudumme kehysanalyysin avulla siihen, millaisia tulkintakehyksiä kansanedustajat liittävät kokonaisturvallisuuden ideaan, ja miten nämä kehykset ohjaavat poliittista argumentaatiota ja ratkaisuehdotuksia. Vastaamme artikkelissa seuraavaan tutkimuskysymykseen: *millaisissa kehyksissä kokonaisturvallisuuden politiikkaidea määrittyy kansanedustajien täysistuntopuheenvuoroissa?*

Aineistosta nousee esiin viisi keskeistä kokonaisturvallisuuden kehystä: kokonaisturvallisuus (1) *intressin edistäjänä*, (2) *suomalaisena konseptina*, (3) *kollektiivisena kuplana*, (4) *neutraalina sateenvarjona* ja (5) *yhteiskunnallisena palveluna*. Kehysanalyysimme osoittaa, että kokonaisturvallisuuden kehykset sekä mukautuvat reaalimaailman tapahtumiin että heijastavat kotimaan politiikassa tärkeäksi koettuja teemoja. Tunnistetut kehykset purkavat oletusta kokonaisturvallisuudesta neutraalina ja ideologioista irrallisena varautumisen mallina. Kehykset osoittavat, että kokonaisturvallisuus on poliittisesti latautunut idea, jonka merkityssisällöt rakentuvat osana poliittista keskustelua. Kokonaisturvallisuuden politisoitumiseen pureutuva artikkelimme auttaa ymmärtämään, miksi ja miten kokonaisturvallisuuden käsitteellä voidaan perustella erilaisia ja jopa ristiriitaisia poliittisia tavoitteita. Kokonaisturvallisuuden politiikkaidean monitulkintaisuus ja kirjava hyödyntäminen viittaavat siihen, että idea on ideologinen resurssi, jonka avulla poliittiset toimijat asemoivat itsensä ja tavoitteensa muuttuvassa toimintaympäristössä. Osoitamme artikkelissa, että kokonaisturvallisuus mahdollistaa sekä konsensuksen rakentamista että vastakkainasettelua tilanteen mukaan.

POLITIIKKAIDEOIDEN ULOTTUVUUDET JA VAIKUTUSMEKANISMIT

Ymmärtääksemme ideoiden roolia politiikassa on ensiksi tarkennettava, mitä idean käsitteellä tarkoitetaan. Arkipuheessa idealla tarkoitetaan tavanomaisesti jonkin asian oivaltamista. Ihmisen sanotaan saavan idean, kun hän oivaltaa kohteena olevasta ilmiöstä itselleen jotakin merkityksellistä. Idean näkeminen oivalluksena edustaa kuitenkin melko kapeaa tulkintaa, sillä etymologisesti idean käsite juontaa kreikan sanasta *eidos*, joka viittaa hahmoon, malliin tai muotoon (Sullivan 2001). Kysymys ei näin ole vain oivalluksesta vaan oivalluksen muotoilusta, jolla on jokin funktio, kuten yleisön vakuuttaminen oivalluksen merkityksellisyydestä tai hyödyllisyydestä. Näin idea muuttuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa välitettäväksi viestiksi. Talcott Parsonsin (1938) mukaan sosiaalisessa vuorovaikutuksessa hyödynnettävät ideat voidaan jakaa eksistentiaalisiin, normatiivisiin ja mielikuvituksellisiin ideoihin. Eksistentiaaliset ideat pyrkivät kuvaavat maailmaa sellaisena kuin se on, kun taas normatiivisilla ideoilla tavoitellaan maailman muotoilemista sellaisiksi kuin sen tulisi olla. Mielikuvitukselliset ideat ylittävät todellisuus–normatiivisuus-jaottelun, sillä ne luovat uusia mahdollisia maailmoja ja avaavat vaihtoehtoisia tapoja jäsentää todellisuutta. Campbell (1998) on työstänyt tätä jaottelua eteenpäin yhdistäen eksistentiaalisen ja mielikuvituksellisen idean kognitiiviseksi rakennelmaksi, joka käsittää sekä sen, miten asiat ovat, että sen, miten ne voisivat olla (ks. Sorsa ja Eskelinen 2018). Näin ideoiden voidaan nähdä tuottavan ymmärrystä todellisuuden ilmiöistä ja niiden kohtaamisen tavoista (Blyth 2002). Samalla kehykset tarjoavat tavan muotoilla tunnistettuihin ilmiöihin sopivia ratkaisuja (Entman 1993).

Ideoiden typologisointia on tehty melko runsaasti politiikan eri lohkoilla, kuten esimerkiksi sosiaalipolitiikassa (Béland 2005), talouspolitiikassa (Kogut ja Macpherson 2011), innovaatiopolitiikassa (Alaja ja Sorsa 2020), työllisyyspolitiikassa (Anderssen ja Breidahl 2021) ja kestävyyspolitiikassa (Sorsa 2014). Artikkelimme näkökulmasta yksi kiinnostavimmista on John Campbellin (2002) tapa jakaa politiikkaideat viiteen eri kategoriaan. Hänen mukaansa *kognitiivisiin paradigmoihin* ja *maailmankuviin* kiinnittyvät politiikkaideat ovat yleisesti hyväksyttyjä jäsennyksiä, jotka perustuvat tunnettuihin syy–seuraussuhteisiin ja vaikuttavat tarjolla olevien politiikkavaihtoehtojen kirjoon. *Normatiiviset* politiikkaideat koostuvat itsestään selvinä pidetyistä oletuksista arvoista, asenteista ja identiteeteistä, jotka rajoittavat toimintaa sulkemalla pois tiettyjä politiikkavaihtoehtoja. *Kulttuuriset* politiikkaideat tukeutuvat jaettuihin uskomusjärjestelmiin, jotka voivat ohjata poliittisia toimijoita päätymään samankaltaisiin ratkaisuihin eri konteksteissa. *Kehyksinä* ilmenevät politiikkaideat ovat tulkinnallisia rakennelmia, joita päätöksentekijät käyttävät strategisesti tehdäkseen harjoittamastaan politiikasta hyväksyttävää. *Ohjelmalliset* politiikkaideat perustuvat spesifiin analyysiin asioiden syistä ja niiden avulla pyritään määrittelemään tiettyjen politiikkaongelmien ratkaisuvaihtoehdot. Vaikka politiikkaideoiden välille voidaan tehdä mielekkäitä eroja, tosielämässä kysymys on erilaisten ideoiden ja ideayhdistelmien tapauskohtaisesta hyödyntämisestä, sillä politiikkaideoilla on taipumusta kasautua (Jacobsen 1995).

Erilaiset politiikkaideat voidaan jakaa ongelmia ja tavoitteita määritteleviin ideoihin, ratkaisuja tarjoaviin ideoihin sekä ajanhenkeä ja vallitsevia uskomuksia kuvaaviin ideoihin (Sorsa 2014). Nämä ideat välittyvät politiikkaan eri tavoin. Politiikkaideat voivat ohjata puheena olevan asian *käsitteellistämistä* ja *määrittelyä*. Näin ideat vaikuttavat ratkaisevasti siihen, millaisiksi

poliittiset ongelmat ymmärretään ja millaisia ratkaisumalleja pidetään mahdollisina (Radaelli 1995; Béland 2016). Asian käsitteellistäminen ja määrittely tekee myös siihen liittyvät intressit näkyviksi. Esimerkiksi valinta sen välillä, että puhutaanko *kokonaismaanpuolustuksesta* vai *sotilaallisesta varustautumisesta* ei ole pelkkä semanttinen yksityiskohta, vaan määrittää sen, mitä turvallisuuspolitiikassa pidetään tärkeänä. Paljastumisen ohella politiikkaideoita hyödynnetäänkin myös *intressien rakentamisessa*. Ideat eivät pelkästään heijasta intressejä eivätkä ole annettuja vaan ideoiden avulla aktiivisesti työstettyjä ja tulkinnallisesti rakentuneita merkityksenantoja (Haas 1992; Béland 2010). Näin ideat osallistuvat aktiivisesti poliittisten preferenssien muodostumiseen ja vaikuttavat konkreettisin tavoin politiikan tekemiseen (Sorsa 2014). Esimerkiksi puolustusinvestointien yhteydessä voidaan korostaa teknologioiden kaksoiskäyttömahdollisuuksia tavalla, joka on omiaan vähentämään kritiikkiä puolustusmenojen kasvua kohtaan. Ennalta määriteltyjen vaiheiden kautta etenevän ja neutraalin prosessin sijaan politiikkaideoiden rooli päätöksenteossa onkin erilaisten intressien ja ideologioiden värittämä moniulotteinen ilmiö (vrt. Jalonen 2023). Ideat ovat tärkeitä myös *politiikan legitimoinnissa*. Ideat tarjoavat kehyksiä, joiden avulla poliittiset toimijat voivat oikeuttaa tavoitteensa, mobilisoida kannatusta ja rakentaa koalitioita (Jacobsen 1995; Campbell 2002; Schmidt 2011). Ideoiden avulla toimija voi myös vedota ajatustensa tunnepohjaiseen hyväksyttävyyteen (Cox ja Béland 2013). Turvallisuuspoliittisia linjauksia voidaankin perusteella erilaisilla arvoilla, kuten vapaudella ja itsemääräämisoikeudella tai solidaarisuudella ja yhteenkuuluvuudella. Ideat tuottavat myös *toimijuutta* (Swinkels 2020). Ne muovaavat, ketkä nähdään poliittisina toimijoina ja millä ehdoilla. Kyse onkin myös erilaisten valtasuhteiden ja -asetelmien vaikutuksesta siihen, millaiset ideat saavat poliittista kannatusta (Systä 2024). Kokonaisturvallisuuspuheessa tämä näkyy esimerkiksi siinä, miten kansalaiset, viranomaiset ja kolmas sektori asemoidaan toiminnalliseen kokonaisuuteen. Ideat voivat nousta poliittiselle agendalle monenlaisia reittejä (Béland 2016). Ne voivat *muuttaa käsityksiä toivottavasta toiminnasta hyvinkin nopeasti* (Carstensen ja Röper 2025. Ideat käyvät läpi kognitiivisia (idean järkevyys), normatiivisia (idean hyväksyttävyys) ja strategisia (idean toimivuus) ”testejä”, joiden kautta niiden käyttökelpoisuutta arvioidaan. Esimerkiksi turvallisuusympäristössä tapahtuvat muutokset vaikuttavat siihen, millaisia ideoita pidetään uskottavina, hyväksyttävinä tai toimivina. Äkilliset kriisit voivat muuttaa sekä poliittisten toimijoiden että kansalaisten käsityksiä siitä, mikä on tarpeellista ja mikä on oikeutettua. Ideat palvelevat myös *muutoksen institutionalisoinnissa.* Ideoiden institutionalisoituminen normeihin ja käytäntöihin voi ohjata politiikan suuntaa pitkällä aikavälillä (Radaelli 1995; Alaja ja Sorsa 2020). Esimerkiksi sotilaallisia kykyjä korostava puolustussuunnittelu sitoo päätöksentekijöiden käsiä yli hallituskausien ulottuviin menoihin.

Monien tutkijoiden (esim. Radaelli 1995; Haas 1992; Alaja ja Sorsa 2020) mukaan ideat voivat toimia keskeisinä politiikan suunnan määrittäjinä erityisesti epävarmoissa ja muuttuvissa tilanteissa. Vaikka ideoiden ja politiikkojen välillä onkin luotettavaa tutkimusnäyttöä, ideoiden merkitystä ei pidä kuitenkaan korostaa varauksetta. Esimerkiksi Jacobsen (1995) on varoittanut liiallisesta ideakeskeisyydestä ja huomauttanut, että usein ideat limittyvät intresseihin. Tällöin ideat eivät toimi itsenäisinä voimina, vaan ne kietoutuvat osaksi laajempia diskursiivisia käytäntöjä (Carstensen ja Röper 2025) joissa merkityksiä, tavoitteita ja intressejä neuvotellaan samanaikaisesti. Tutkimuksissa on pidetty kiinnostavana, miksi jotkut politiikkaideat saavat paradigman kaltaisen merkityksen ja pystyvät luomaan todellisia poliittisia vaikutuksia (Mehta 2010).

KOKONAISTURVALLISUUS POLITIIKKANA JA KÄYTÄNTÖNÄ

Kokonaisturvallisuuden käsite tuli osaksi suomalaista poliittista keskustelua Pekka Hallbergin komitean suosituksen (VNK 2010) pohjalta. Siinä kehotettiin tarkastelemaan kokonaisturvallisuuden käsitteen hyödyntämistä aiemmin käytössä olleen kokonaismaanpuolustuskäsitteen sijaan (Branders 2016). Komitean mukaan käsitteellinen muutos voidaan johtaa näkemykseen siitä, että ”maanpuolustus” ohjasi ajattelua liikaa sotilaallisiin uhkiin tai sotilaalliseen varautumiseen (Branders 2016, 128). Sittemmin kokonaisturvallisuuden käsitettä on jäsennetty ja toimintamallia edistetty muun muassa vuosina 2017 ja 2025 julkaistuissa yhteiskunnan turvallisuusstrategioissa. Turvallisuusstrategiassa kokonaisturvallisuus määritellään yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehtimiseksi. Elintärkeät toiminnot jaetaan seitsemään osatekijään: johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talouden infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys.

Kokonaisvaltaisuutensa vuoksi kokonaisturvallisuus voidaan mieltää ilmiölähtöiseksi yhteiskunnan turvallisuusrakenteiden kehittämiseksi, jossa sekä turvallisuutta edistävät että sitä uhkaavat tekijät ovat keskinäisriippuvaisia (Branders 2016; Jalonen ym. 2022). Esimerkiksi sähköverkkoon (talouden infrastruktuuriin) kohdistuva kyberhyökkäys voi lamaannuttaa terveydenhuollon palvelut (väestön toimintakyky ja palvelut), heikentää kansalaisten luottamusta viranomaisiin (henkinen kriisinkestävyys) ja vaikeuttaa valtion johdon kriisinhallintaa (johtaminen). Keskinäisriippuvuuksien tunnistamisen ja strategiatyön tuloksena on vahvistunut tulkinta siitä, että kokonaisturvallisuutta ei edistetä siiloissa vaan eri sektoreiden välisessä yhteistyössä (Jalonen ym. 2022). Yhteistyötä korostava tulkinta on ymmärrettävä, joskin haasteellinen, sillä yhteistyöhön osallistuvat toimijat eivät välttämättä jaa yhtenäistä käsitystä omista ja muiden rooleista. Esimerkiksi elinkeinoelämän osallistuminen huoltovarmuuden näkökulmasta kriittisten toimintojen ylläpitämiseen ei ole varauksetonta (Uusikylä ym. 2021). Lisäksi on muistutettu, että osa kotimaisen huoltovarmuuden kannalta kriittisiksi katsotuista yrityksistä on ulkomaisessa omistuksessa (Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 568/2024).

Kokonaisturvallisuuden ideaa kohtaan on esitettyä myös kritiikkiä, joka voidaan jakaa kahteen pääulottuvuuteen: käsitteelliseen ja toiminnalliseen epäselvyyteen. Käsitteellisen epäselvyyden osalta huoli on kiinnittynyt ensisijaisesti kokonaisturvallisuuden käsitteen kattamaan alaan. Tältä osin voidaan kysyä, missä vaiheessa turvallisuus muuttuu kokonaisturvallisuudeksi. Esimerkiksi Markus Silvastin (2017) mukaan Suomessa on syyllistytty yksinkertaiseen kielelliseen ”manööveriin”, jossa kokonaismaanpuolustus korvattiin kokonaisturvallisuuden käsitteellä. Silvasti kärjistää kritiikkiään kysymällä: ”Mikä ihmeen kokonaisturvallisuus? Onko se vähän niin kuin kokonaiskissa? Siinä on kaikki mitä kissaan kuuluu viiksikarvoista aina heiluvaan häntään. Mutta sehän on kissa. Miten kokonaiskissa eroaa kissasta?” (Emt., 265.) Käsitteellinen epäselvyys muuttuu kiusallisesta vaaralliseksi, jos se johtaa erilaisiin tulkintoihin kokonaisturvallisuuteen liittyvistä vastuista ja velvollisuuksista. Riski ei ole vähäinen, sillä esimerkiksi Minna Branders (2016, 16) on esittänyt, että kokonaisturvallisuudelta ”näyttäisi puuttuvan jaettu merkitys”. Huoli ei ole poistunut myöhemminkään, sillä muun muassa Hiski Haukkala (2021), Antti Aine ym. (2022), Aino Rantamäki (2023) sekä Ville-Pekka Niskanen ja Petri Uusikylä (2025) ovat muistuttaneet kokonaisturvallisuuteen liittyvistä ongelmista. Haukkalan (2021, 286) mukaan ”kokonaisturvallisuudesta on tullut osin omahyväinen mantra, joka luo illuusion

asioiden olemisesta hallussa ja joka peittää alleen hallinnollisen jäykkyyden sekä ennakoinnin ja varautumisen riittämättömyyden". Aine ym. (2022, 844) puolestaan varoittavat, että ”viranomaisten toimivaltuuksien joustava käyttäminen ei saa johtaa siihen, että kokonaisturvallisuuteen liittyviä argumentteja sovelletaan hallitsemattomasti ja yksilöiden oikeusasemia vaarantaen". Rantamäen (2023, 501) haastattelemat asiantuntijat luonnehtivat ”kokonaisturvallisuuden mallia toteutumattomaksi tavoitteeksi", kun taas Niskanen ja Uusikylä (2025, 44) arvelevat, että ”mikäli turvallisuus on kaikkien vastuulla ja verkostomaisen yhteistyön lopputulos, riskinä on, että turvallisuus ei ole kenenkään vastuulla."

Kokonaisturvallisuuden idean monitulkintaisuus ja sitä kohtaan esitetyt kriittiset huomiot eivät kuitenkaan ole vähentäneet sen nousemista puolustus- ja turvallisuuspoliittisen puheen keskeiseksi sisällöksi. Suomalaista kokonaisturvallisuusmallia on pidetty kansainvälisesti ainutlaatuisena (Branders 2016) – jopa siinä määrin, että siinä nähdään 'vientituotteen' ominaisuuksia (Niskanen ja Uusikylä 2025). Näkemykselle on myös katetta, josta yhtenä osoituksena on, että Euroopan komission maaliskuussa 2025 julkaisema unionin varautumisstrategia perustuu paljolti presidentti Sauli Niinistön laatimaan ja kokonaisturvallisuuden ideaa soveltavaan raporttiin (Euroopan komissio 2025). Strategiassa painottuvat erityisesti moniammatillinen ja poikkihallinnollinen yhteistyö, yhteiskunnan eri toimijoiden välinen luottamus sekä kyky varautua monimuotoisiin ja ennalta-arvaamattomiin uhkiin – eli samat elementit, jotka ovat olleet suomalaisen kokonaisturvallisuuden peruspilareita. Voidaankin sanoa, että kehityksen myötä Suomi ei ainoastaan seuraa eurooppalaista turvallisuuspolitiikkaa vaan myös vaikuttaa aktiivisesti sen sisältöön ja suuntaan.

Kokonaisturvallisuutta on politiikan tutkimuksessa käsitelty esimerkiksi yhteistyöllä tuotettavan arvon (Tuominen 2020), kriisijohtamisen (Tiihonen 2021; Ketola ym. 2023) ja suomalaisen yhteiskunnan erityisluonteen (Mörttinen 2021; Vuorelma 2024) näkökulmista. Suosiostaan huolimatta kokonaisturvallisuuden idea ei ole 'valmis', sillä kysymys on *”merkitysten muotoutumisesta, avaumista ja sulkeumista politiikkaprosessissa”* (Branders 2016, 114). Tätä merkityskamppailua käydään erilaisilla areenoilla, kuten eduskunnan täysistuntokeskusteluissa. Keskusteluissa kokonaisturvallisuudesta asetettuja kehyksiä tarkastelemalla voidaan nostaa kokonaisturvallisuuden politiikkaidea yleisemmälle analyysitasolle ja irrottaa se yksittäisistä toimijoista, mikä auttaa välttämään todellisuuden liiallista yksinkertaistamista (vrt. Wildavsky 1988; Jalonen 2023).

AINEISTO JA MENETELMÄT

Kansanedustajilla on perustuslain 31 §:n turvaama oikeus puhua vapaasti *”kaikista keskusteltavana olevista asioista sekä niiden käsittelystä”*. Eduskunnan täysistuntoa voidaankin pitää kulloinkin ajankohtaisen poliittisen keskustelun keskeisenä areenana. Toisaalta täysistuntopuheenvuoroja on kuvattu myös ”tyhjäksi puheeksi", jossa edustajat eivät niinkään keskustele vaan puhuvat ensisijaisesti medialle ja potentiaalisille äänestäjilleen (Pekonen 2011). Artikkelimme näkökulmasta puheiden keskustelunomaisuudella – tai sen puutteella – ei ole erityistä merkitystä, sillä vuorovaikutuksen sijaan huomiomme kiinnittyy kokonaisturvallisuuden idean rakentamiseen ja rakentumiseen.

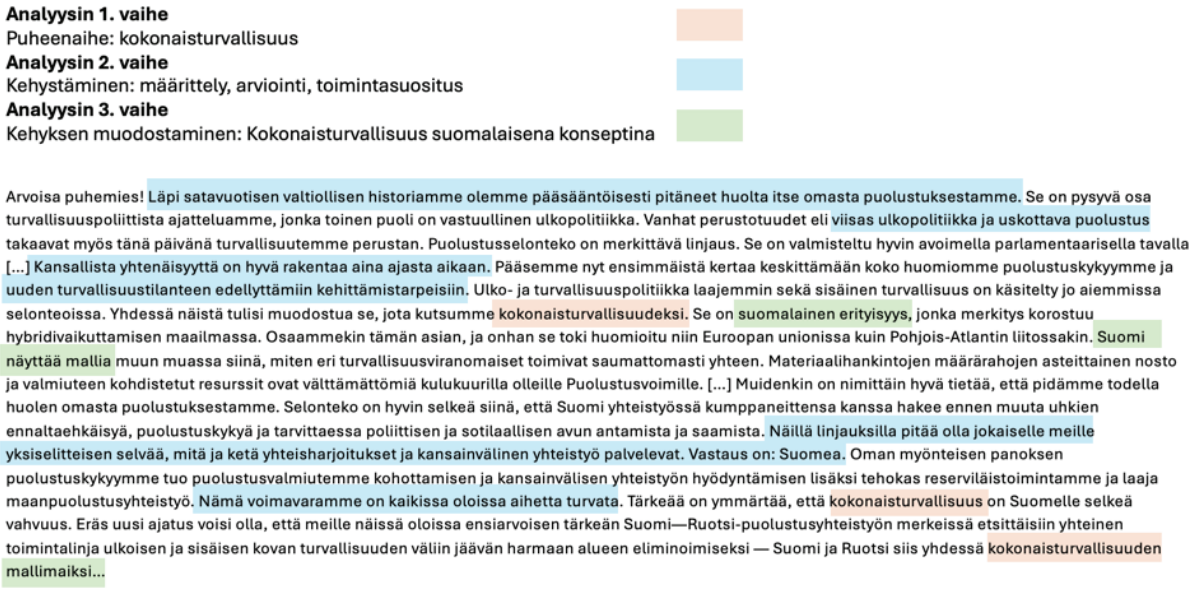
Artikkelimme aineisto koostuu vuosina 2015–2024 eduskunnan täysistunnoissa pidetyistä varsinaisista puheenvuoroista, keskusteluun johdattelevista esittelypuheenvuoroista, eduskuntaryhmän linjan julkistavista ryhmäpuheenvuorosta ja esillä ollutta asiaa lyhyesti kommentoivista vastauspuheenvuoroista. Aikasarja määrittyy saatavilla olevan digitaalisen aineiston perusteella, sillä hyödynsimme aineiston keräämisessä Parlamenttisampo.fi-sivustoa, joka tarjoaa systemaattisen ja koneluettavan pääsyn eduskunnan täysistuntopuheenvuoroihin vuosilta 2015–2024. Valittu aikarajaus on perusteltu sekä aineistollisesti että metodologisesti, sillä jakso kattaa useita yhteiskunnallisia kriisejä, jotka ovat nostaneet kokonaisturvallisuuden idean suomalaisen politiikan keskiöön. Haimme sivustolta kaikki puheenvuorot, joissa esiintyi ilmaisu ”kokonaisturvallisuus” (erilaisten sijamuotojen vuoksi käytimme hakusanaa ’kokonaisturv*’). Hakumme tuotti yhteensä 479 puheenvuoroa. Vuosittain tarkasteltuna puheenvuorot jakautuivat seuraavasti: 2015 (4 puheenvuoroa), 2016 (24), 2017 (48), 2018 (53) 2019 (13), 2020 (19), 2021 (33), 2022 (178), 2023 (47), 2024 (60). Puheenvuorojen laajuus vaihteli noin 100 sanasta hieman yli 1000 sanaan.

Kokonaisturvallisuutta käsittelevissä puheenvuoroissa on määrällistä ja sisällöllistä vaihtelua, mikä selittyy kulloisillakin poliittisilla tilanteilla. Vuosien 2015 ja 2016 puheenvuoroissa korostuu Eurooppaa ravistellut maahanmuuttokriisi, kun taas vuonna 2017 kansanedustajia puhututti yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivitys ja Yhdysvaltojen presidentiksi valitun Donald Trumpin näkemykset NATOn tulevaisuudesta. Vuosina 2018 ja 2019 kokonaisturvallisuutta tarkasteltiin kansainvälisen politiikan kärjistymisen näkökulmasta. Koronapandemian puhkeaminen liitti vuosina 2020 ja 2021 terveysturvallisuuden kiinteäksi osaksi kokonaisturvallisuuspuhetta. Vuodesta 2022 eteenpäin kokonaisturvallisuuspuhe on leimallisesti liittynyt Venäjän hyökkäykseen Ukrainaan, Suomen NATO-jäsenyyteen ja huonontuneeseen kansainväliseen turvallisuustilanteeseen. Huomio tukee kehysanalyyttisen lähestymistavan valintaa, sillä siinä missä esimerkiksi diskurssien on nähty pohjautuvan erilaisiin sosiaalisiin käytäntöihin, on kehysten perustana kulloisenkin tilannekontekstin ymmärtäminen ja hyödyntäminen (Karvonen 2000, 84; Ikäheimo 2021, 67).

Tarkastelemme kokonaisturvallisuutta käsitteleviä puheenvuoroja kokonaisturvallisuuden idean tietoisena ja tiedostamattomana kehystämisenä. Tulkitsemme Erving Goffmania (1974) mukaillen, että kansanedustajat kehystävät todellisuuttaan, jotta he voivat neuvotella siitä, hallita ja ymmärtää sitä sekä valita tilanteeseen sopivat ajattelun ja toiminnan tavat. Kysymys on todellisuuden rajaamisesta siten, että toiset näkökulmat kehystetään toisia merkityksellisemmiksi (Entman 1993). Kehystämistä onkin kuvattu todellisuuden eri puolia korostavaksi retoriseksi prosessiksi (Ikäheimo 2016, 270), joka paljastaa yhteiskunnallisten ilmiöiden moninaisia tilannemäärittelyjä ja niitä koskevia perusteluja (Karvonen 2000). Pidämme täysistuntopuheenvuorojen tarkastelua kehysten läpi mielekkäänä, sillä lähestymistapa auttaa jäsentämään kansanedustajien tulkintoja kokonaisturvallisuudesta ja siihen liittyvistä toimintavaihtoehdoista. Tämä voidaan nähdä Erkki Karvosen (2000) tapaan kamppailuna siitä, kenen käsityksestä muodostuu hallitseva kehys. Kehysanalyysiä on sovellettu erityisesti mediatutkimuksessa, mutta siitä on tullut yhä suositumpi menetelmä myös politiikan tutkimuksessa (ks. esim. van Hulst ja Yanow 2014; Björnehed ja Erikson 2018). Kehystäminen nähdään usein toisen tason tavoitteenasetteluna (*second-level agenda-setting*), mikä tarkoittaa, että pelkän aiheen keskeisyyden sijaan kyse on kommunikaation voimasta ohjata huomiota haluttuihin tulkintoihin käsiteltävästä ilmiöstä

(Linström ja Marais 2012). Huomion kohteena ei siis ole niinkään se, *mistä* puhutaan, vaan se, *miten* asioista puhutaan (Semetko ja Valkenburg 2000). Kehystämisessä on erityisen kiinnostavaa se, että kehysten avulla voidaan vaikuttaa paitsi yksilötason asenteisiin myös yhteiskunnallisiin muutoksiin, kuten päätöksentekoon tai muihin sosiaalisiin prosesseihin (De Vreese 2005).

Hyödynsimme aineiston analysoinnissa laadullista aineistolähtöistä kehysanalyysiä (ks. esim. Semetko ja Valkenburg 2000), sillä sen on katsottu soveltuvan erityisen hyvin aineiston kokonaisvaltaiseen tarkasteluun (Linström ja Marais 2012). Lähestymistavassa luotetaan siihen, että kehykset paljastuvat aineistosta analyysin edetessä (Chong ja Druckman 2007), jolloin kehykset ovat tutkimuksen keskeinen tulos (De Vreese 2005). Laadullista, aineistolähtöistä otetta on kritisoitu siitä, että muodostetut kehykset jäävät subjektiivisiksi ja vaikeasti toistettaviksi (De Vreese 2005; Ikäheimo 2016). Vaikka kehysten tutkiminen korostaa tutkijan luovuutta nähdä ja tunnistaa kehyksiä, voi se johtaa myös analyyttiseen mielivaltaisuuteen ja läpinäkyvyyden puutteeseen (Koenig 2006, 64). Tästä syystä hyödynsimme tutkimuksessamme tutkijatriangulaatiota varmistamaan analyysin luotettavuutta ja menetelmällistä vankkuutta (Tuomi ja Sarajärvi 2017). Lisäksi hyödynsimme määrällistä kuvailua luomaan yleiskuvaa aineistosta. Toteutimme analyysin kolmessa vaiheessa. Ensimmäinen vaihe koostui aineistoon perehtymisestä, jonka yhteydessä artikkelin ensimmäinen kirjoittaja luki kaikki puheenvuorot ja tunnisti niistä kokonaisturvallisuuteen keskittyvät osiot. Vaihe osoitti, että kokonaisturvallisuuden ideasta puhutaan hyvin monessa eri merkityksessä. Tämä on linjassa Koenigin (2006) ajatuksen kanssa siitä, että pelkkä avainsanojen tunnistaminen ja esiintyvyyden laskeminen ei ole riittävää, vaan sopivien kehysten löytäminen edellyttää tulkintojen tekemistä. Analyysin toisessa vaiheessa lähestyimme kokonaisturvallisuuden idean monitulkintaisuutta hyödyntämällä Robert Entmanin (1993) jäsennystä, jonka mukaan kehykset määrittelevät (*diagnose*) ja arvioivat (*evaluate*) puheena olevaa asiaa sekä ehdottavat toimenpiteitä (*prescribe*) sen parantamiseksi (ks. myös Gamson 1992). Tämä tarkoitti, että kävimme läpi aineistoon kuuluvat täysistuntopuheenvuorot etsien niistä kokonaisturvallisuuden käsitteellistä haltuunottoa, kokonaisturvallisuuden tilaan kohdistuvia arviointeja ja kokonaisturvallisuuden kehittämiseksi ehdotettuja toimintasuosituksia. Kolmannessa vaiheessa muodostimme aineistosta tunnistettujen kokonaisturvallisuuden määrittelyjen, arviointien ja toimenpidesuositusten pohjalta viisi kokonaisturvallisuuden kehystä, jotka ovat kokonaisturvallisuus (1) intressin edistäjänä, (2) suomalaisena konseptina, (3) kollektiivisena kuplana, (4) neutraalina sateenvarjona ja (5) yhteiskunnallisena palveluna. Oheisessa kuviossa on havainnollistettu analyysin eteneminen aineistoon sisältyneen täysistuntopuheenvuoron avulla.



Kuvio 1. **Aineiston analyysi, esimerkkinä Kokonaisturvallisuus suomalaisena konseptina -kehys.**

Analyysimme perusteella kokonaisturvallisuuden idea osoittautui siinä määrin monitulkintaiseksi konstruktioksi, että yhdessä ja samassa täysistuntopuheenvuorossa saattoi esiintyä piirteitä useammasta eri kehyksestä. Tulosten esittämisen selkeyden vuoksi päädyimme kuitenkin siihen, että sijoitamme jokaisen puheenvuoron vain yhteen pääasialliseen kehykseen (ks. taulukko 1).

Taulukko 1. **Puheenvuorojen jakautuminen kokonaisturvallisuuden idean kehyksiin**

Kehys	**Puheenvuorojen lukumäärä**	**Prosenttiosuus**
Kokonaisturvallisuus intressin edistäjänä	207	43,2 %
Kokonaisturvallisuus suomalaisena konseptina	114	23,7 %
Kokonaisturvallisuus kollektiivisena kuplana	60	12,5 %
Kokonaisturvallisuus neutraalina sateenvarjona	51	10,6 %
Kokonaisturvallisuus yhteiskunnallisena palveluna	47	9,8 %

Kehykset ovat poliittista todellisuutta tuottavaa argumentaatiota. Niiden avulla voidaan määritellä politiikkaideaan liittyvät ongelmat, paikallistaa niiden taustalla olevat syyt ja esittää ratkaisuja niiden korjaamiseksi. Kokonaisturvallisuuden tarkasteleminen kansanedustajien puheessa ilmenevänä politiikkaideana antaa mahdollisuuden eritellä, millaisia merkityksiä

puheenvuoroissa tuotetaan ja miten nämä merkitykset heijastavat pyrkimyksiä vaikuttaa kokonaisturvallisuuden idean muodostumiseen. Esitämme seuraavassa luvussa aineistosta tunnistamamme kokonaisturvallisuuden viisi kehystä. Havainnollistamme kehyksiä suorilla otteilla täysistuntopuheenvuoroista.

VIISI KOKONAISTURVALLISUUDEN KEHYSTÄ

Kokonaisturvallisuus intressien edistäjänä

Intressiä korostavan kehyksen nouseminen hallitsevaksi on samanaikaisesti sekä odotettua että yllättävää. Odotettu se on siksi, että täysistuntopuheenvuoroissa on tapana puhua asioista, jotka heijastelevat puhujan ja hänen edustamansa poliittisen liikkeen näkemystä käsiteltävään asiaan. Kuten todettua, politiikkaideoiden on usein havaittu kytkeytyvän erilaisiin intresseihin ja niistä käytävään neuvotteluun (Jacobsen 1995). Intressit ja niiden väliset jännitteet ovat poliittisen debatin ydintä ja siksi on luontevaa, että myös kokonaisturvallisuuden ideaa hyödynnetään poliittisten tavoitteiden ajamisessa. Yllättävää intressien korostuminen on puolestaan sen vuoksi, että suomalaista turvallisuuspolitiikkaa on luonnehdittu melko konsensushakuiseksi (esim. Särkkä 2019, 43), siinä missä turvallisuuteen tähtäävää varautumista on kuvattu erilaisia muodollisia ja epämuodollisia rakenteita läpileikkaavaksi tahtotilaksi (Rantamäki 2023) ja kokonaisturvallisuutta vuorostaan laajasti hyväksytyksi politiikkaideaksi (Branders 2016, 19).

Intressikehys paljastaa kokonaisturvallisuuden idean monitulkintaisuuden ja siihen liittyvän poliittisen ulottuvuuden (vrt. Béland 2015). Vaikka kansanedustajat jakavatkin monet suomalaiseen turvallisuuskäsitykseen liittyvät uskomukset ja arvot, kehyksen sisällä kannetaan huolta hyvin erilaisista intresseistä.

Sisällöllisesti monenkirjavat intressit voidaan jäsentää kolmeen pääteemaan. Ensinnäkin kokonaisturvallisuuteen vetoamalla perustellaan *resurssien varmistamisen tai niiden uudelleensuuntaamisen välttämättömyyttä*. Keskeisimpinä teemoina nousevat esiin kotimaisen elintarviketeollisuuden tukeminen, viranomaisten ja maanpuolustusjärjestöjen toimintaedellytysten varmistaminen sekä kriittisen infrastruktuurin turvaaminen. Oheinen sitaatti kuvastaa puheenvuoroa, jossa korostetaan sekä kotimaisen ruoan että infrastruktuurin yhteyttä kokonaisturvallisuuteen: ”Tärkeä osa maamme ja Pohjoismaiden yhteistä kokonaisturvallisuutta on huoltovarmuus. Siihen liittyy ruuan ja polttoaineen omavaraisuus. Meidän tulee turvata kotimaisen lähiruuan tuottaminen. Emme saa olla liian riippuvaisia esimerkiksi tuontisähköstä.” (Puheenvuoro 4/2020). Puheenvuoro kertoo, miten kokonaisturvallisuuden nimissä voidaan artikuloida erilaisia vaatimuksia siitä, mihin yhteiskunnan tulisi ensisijaisesti panostaa muuttuvassa turvallisuusympäristössä.

Toiseksi kokonaisturvallisuutta hyödynnetään *poliittisten tavoitteiden tai ohjelmien edistämisessä*. Tyypillisimpiä kohteita ovat maahanmuuton ehtojen kiristäminen ja kansainvälisen turvallisuusyhteistyön lisääminen. Maahanmuuton osalta kokonaisturvallisuus kytketään useimmiten sisäiseen turvallisuuteen, kun taas kansainvälisen yhteistyön kohdalla kansanedustajat korostavat Suomen kuulumista läntiseen arvoyhteisöön. Erityisesti helmikuun 2022 jälkeen

puheenvuoroissa näkyy selkeä NATO-piikki. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus voidaan mieltää myös saman kolikon eri puoliksi, kuten oheisessa puheenvuorossa:

> ”On vielä huomautettava, että Suomen rajaturvallisuuden takaamiseen tarvitaan resursseja ja oikeanlaista lainsäädäntöä myös Naton jäsenenä […] Kokonaisturvallisuuden ylläpitäminen edellyttää sekä ulkoisesta että sisäisestä turvallisuudesta huolehtimista, eikä näiden erottaminen toisistaan aina ole mahdollista eikä edes tarpeen.” (Puheenvuoro 103/2022).

Puheenvuoron perusteella voidaan sanoa, että kokonaisturvallisuus toimii retorisena välineenä, jonka kautta poliittisia tavoitteita asemoidaan osaksi laajempaa kertomusta uhkiin varautumisesta ja kansallisesta yhtenäisyydestä.

Kolmanneksi kokonaisturvallisuuteen vedotaan, kun tavoitteena on *arveluttavaksi koetun toiminnan vastustaminen*. Näitä ovat muun muassa ulkomaalaisten kiinteistöomistukset, poliisitoimen määrärahaleikkaukset sekä kyber- ja hybridivaikuttaminen. Kysymys on paljolti kokonaisturvallisuuden uhkatekijöiden nimeämisestä ja määrittelemisestä. Oheinen ote ilmentää, miten kiinteistöjen omistussuhteet voidaan kehystää kokonaisturvallisuuttamme uhkaavaksi tekijäksi:

> ”Kiinteistöjen omistus ja käyttö on yksi kokonaisturvallisuuteen vaikuttava osatekijä. Kiinteää omaisuutta on myös mahdollista hyödyntää osana hybridivaikuttamista kansallista turvallisuutta vaarantavalla tavalla. Hankkimalla kiinteistöjä strategisilta sijainneilta voi vieras valtio pyrkiä esimerkiksi hakemaan jalansijaa Suomessa tai heikentämään turvallisuusviranomaisten toimintaedellytyksiä.” (Puheenvuoro 24/2018).

Puheenvuoro osoittaa, miten kokonaisturvallisuus rakentuu välineeksi, jonka avulla voidaan oikeuttaa varovaisuutta, kontrollia ja ennakoivaa sääntelyä epätoivottuina pidettyjä kehityskulkuja kohtaan.

Intressikehys osoittaa, että kokonaisturvallisuuden idea ei ole vain intressien heijastumaa, vaan kysymys on aktiivisen työskentelyn ja tulkinnallisen rakentamisen kautta muodostuvasta merkityksenannosta (vrt. Haas 1992; Béland 2010). Samalla kehyksen puheenvuorot ilmentävät, miten kokonaisturvallisuuden idea toimii keskeisenä välineenä politiikan oikeuttamisessa. Toisin sanoen kokonaisturvallisuus tarjoaa tulkintakehyksen, jonka kautta poliittiset toimijat voivat perustella tavoitteitaan ja kerätä tukea (vrt. Jacobsen 1995; Campbell 2002).

Kokonaisturvallisuus suomalaisena konseptina

Kokonaisturvallisuuden ideaan on sisältynyt Hallbergin (VNK 2010) komiteamietinnöstä lähtien käsitys siitä, että kyse on *suomalaisesta konseptista*. Komitean mietinnössä kokonaisturvallisuus määriteltiin suomalaiseksi varautumisen malliksi (VNK 2010). Tämä kansallinen painotus näkyy myös kansanedustajien puheenvuoroissa, joissa kokonaisturvallisuus esitetään usein osana suomalaista erityislaatuisuutta. Lähihistorian tapahtumat ja maantieteellinen sijainti muodostavat yhdistelmän, joilla perustellaan kokonaisturvallisuuden erityisasemaa

suomalaisessa turvallisuuspolitiikassa ja sen jatkuvuuden tarvetta myös muuttuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Konseptikehyksessä kokonaisturvallisuuden idean ytimessä on kuva *Suomesta turvallisuuden tuottajana*. Yleinen asevelvollisuus ja kansakuntaa yhdistävä maanpuolustustahto nähdään tekijöinä, jotka tekevät Suomesta luotettavan kumppanin turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Samalla ne rakentavat kertomusta Suomesta poikkeuksellisena toimijana, jonka malli kelpaa esikuvaksi muille. Tällainen kansallinen itseymmärrys vahvistaa kokonaisturvallisuuden idean käyttökelpoisuutta poliittisena resurssina:

> ”Ei ole koskaan ollut niin hyvä eikä vahva se konsensus eikä niin syvälle ulottuvaa kuin se on tänä päivänä, ja tässä mielessä on hyvä jatkaa tästä eteenpäin kokonaisturvallisuuskonseptin rakentamiseksi niin, että myöskin jatkossa Suomen asema voidaan kansainvälisillä markkinoilla turvata itsenäisenä valtiollisena toimijana.” (Puheenvuoro 4/2016).

Esimerkin kaltaisten puheenvuorojen tehtävänä on vahvistaa kansallista yhtenäisyyttä ja samalla asemoida Suomi aktiiviseksi ja arvostetuksi toimijaksi kansainvälisessä turvallisuuspolitiikassa.

Turvallisuuden tuottamisen ohella konseptikehyksessä korostetaan *suomalaista varautumisen mallia*. Kehystä rakentavissa puheenvuoroissa korostetaan sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden että sotilaallisen ja siviilimaanpuolustuksen (ks. käsitteestä Niskanen ym. 2024) välistä yhteyttä. Tämä yhteys nähdään paitsi tehokkaana, myös suomalaiselle yhteiskunnalle ominaisena tapana kohdata kriisejä. Julkisella vallalla ja viranomaisilla on päävastuu, mutta kokonaisturvallisuus ei olisi ’kokonaista’ ilman yksityisen sektorin, järjestökentän ja kansalaisyhteiskunnan aktiivista roolia. Huoltovarmuuteen panostaminen rinnastetaan vakuuttamiseen kriisien varalta. Myös huoltovarmuuden yhteydessä tähdennetään koko yhteiskunnan yhteistä vastuuta ja eri sektoreiden välistä tiivistä yhteistyötä:

> ”Huoltovarmuus ja systemaattinen, tavoitteellinen varautuminen ovat kulkeneet vuosikymmeniä osana myös suomalaista yhteiskuntaa. - - Kansalaisten, yritysten sekä valtion varautumisella voidaan pehmentää erilaisten kriisien vaikutusta ja antaa myös aikaa sopeutumiselle. - - Yhteiskunnan turvallisuutta eivät ylläpidä enää vain asevoimat ja virkavalta, vaan myös elintärkeät toiminnot, kriittinen infrastruktuuri, tuotanto ja palvelut, joiden jatkuvuuden takaaminen vaatii yhteistyötä aina siviili- ja sotilastoimijoiden kanssa ja välillä.” (Puheenvuoro 81/2022).

Voidaankin sanoa, että kokonaisturvallisuus näyttäytyy jaetun vastuun periaatteena, jossa jokaisella toimijalla on oma roolinsa yhteiskunnan kriisinsietokyvyn ylläpitämisessä ja vahvistamisessa.

Konseptikehyksessä kokonaisturvallisuuden ideaa hyödynnetään tuottamaan toimijuutta, jossa Suomi näyttäytyy vastuullisena turvallisuuden tuottajana ja kansainvälisenä esimerkkinä. Kehys linkittyykin hyvin presidentti Niinistön avaukseen kokonaisturvallisuuden ”suomalaistamisesta” eli esimerkkinä toimimisesta muille valtioille (Vuorelma 2024, 195). Kansallista erityislaatuisuutta ja yhteistä varautumisen mallia korostavat puheenvuorot rakentavat toimijuutta (vrt. Swinkels 2020), joka nojaa itsemääräämisoikeuteen, kollektiiviseen vastuuseen ja yhteis-

kunnan kriisinsietokykyyn. Näin kokonaisturvallisuus ei ainoastaan kuvaa turvallisuuspoliittista tilaa, vaan toimii poliittisena resurssina, jonka avulla asemoidaan Suomi arvoyhteisöjen jäseneksi ja luodaan legitiimiä perustaa poliittisille valinnoille. Samalla se kutsuu eri yhteiskunnalliset toimijat mukaan varautumiseen, jolloin toimijuus laajenee yli sektorirajojen (ks. myös Jalonen ja Uusikylä 2024).

Kokonaisturvallisuus kollektiivisena kuplana

Suomalaiseen kokonaisturvallisuuden ideaan liittyy käsitys yhteisestä asiasta. Olisi kuitenkin todellisuudelle vierasta ajatella, että suosittukaan politiikkaidea nauttisi varauksetonta tukea. Tutkimuskirjallisuudessa (esim. Silvasti 2017; Haukkala 2021) esitetty kritiikki kokonaisturvallisuuden ideaa kohtaan näkyy myös täysistuntopuheenvuoroissa. Kokonaisturvallisuutta kritisoiva kehys voidaan jäsentää *kollektiiviseksi kuplaksi*. Kysymys on näennäisestä yksimielisyyden korostamisesta, joka kuitenkin kätkee sisäänsä ideologisia valintoja esittämällä ne neutraaleina tai laajasti hyväksyttyinä totuuksina.

Kuplakehyksessä voidaan erottaa kolme teemaa. Ensinnäkin kehyksessä *kyseenalaistetaan kokonaisturvallisuuden kokonaisvaltaisuus*. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyttä kuvataan puutteelliseksi ja erityistä huolta kannetaan sisäiseen turvallisuuteen kohdennettujen resurssien riittävyydestä. Tältä osin monissa puheenvuoroissa nostetaan esiin ristiriita juhlapuheiden ja arjen todellisuuden välillä:

> ”Puolustusvoimat saa 2 300 miljoonaa, poliisi saa yhdeksän miljoonaa. Se tarkoittaa sitä, että sopeuttamistoimet alkavat nyt, ja ne ovat jo oikeastaan menossa - - Minkälaista kokonaisturvallisuutta tämä oikein on, ja miten voi olla, että täällä joudutaan näinkin yksinkertaisia ja päivänselviä asioita selvittämään? - - pitää ymmärtää se, mistä koostuu kokonaisturvallisuus.” (Puheenvuoro 7/2022).

Esimerkin kaltaiset puheenvuorot kertovat kokonaisturvallisuuteen liittyvistä poliittista painotuksista ja luovat vaikutelmaa epätasapainoisista resurssivalinnoista.

Kuplakehyksen toisena teemana erottuu *epäilys siitä, hahmotetaanko turvallisuusympäristön muutokset riittävän kokonaisvaltaisesti*. Kehyksen puheenvuoroissa arvellaan, että vaikka Suomea pidetäänkin varautumisen suurvaltana, kriiseillä on tapana paljastaa järjestelmässämme merkittäviä puutteita. Syyt paikantuvat yhtäältä viranomaisten yhteistyöhön liittyviin ongelmiin ja toisaalta lainsäädäntöön. Lainsäädäntöä pidetään hitaasti reagoivana, minkä koetaan estävän ketterää varautumista nopeasti muuttuviin uhkakuviin:

> ”…sisäministeriöltä saadun selvityksen mukaan vaikutuksia kokonaisturvallisuuteen ei voida kokonaan poissulkea ja esityksen riskiä Suomen kokonaisturvallisuudelle voi sisäministeriön mukaan pitää vähäisenä. Nämä ovat kirjattuna tähän mietintöön, mutta kun lausunnoista löytyy kuitenkin erinomaiset selvitykset siitä, miten esimerkiksi Venäjä tai Valko-Venäjä voisi käyttää nyt tätä meidän lainsäädäntöä hyödykseen, niin hämmästelen, että niitä ei ole tässä mietinnössä huomioitu.” (Puheenvuoro 171/2022).

Kehyksessä esitetty kritiikki kohdistuu siihen, että vaikka uhkia tunnistetaan, niiden pohjalta ei kyetä uudistamaan lainsäädäntöä ja toimeenpanemaan päätöksiä sellaisella tavalla, joka edistäisi viranomaisten yhteistyötä.

Kolmanneksi kehys sisältää *ivanomaista piikittelyä kokonaisturvallisuuden hyödyntämisestä* poliittisten tavoitteiden edistämisessä. Kokonaisturvallisuuden idea koetaan oikeutetuksi tavoitteeksi, jonka arvellaan antavan suojaa kriittiseltä tarkastelulta ja helpottavan erilaisten politiikka-aloitteiden toteuttamista. Tällöin kokonaisturvallisuutta korostavan puheen nähdään toimivan eräänlaisena retorisena kilpenä, jonka avulla politiikkaa voidaan oikeuttaa turvallisuuden nimissä – samalla kun ideologiset painotukset jäävät piiloon tai näyttäytyvät toissijaisina. Oheisessa puheenvuorossa kuvataan, kuinka kokonaisturvallisuus toimii näennäisesti yhdistävänä asiana, mutta samalla sen alle sijoitettuja painotuksia pidetään poliittisesti värittyneinä:

> ”…eduskuntaryhmä pitää hyvänä, että kokonaisturvallisuudesta lähtevä lähestymistapa ja erilaiset uhat on huomioitu hyvin tässä valiokunnan mietinnössä. Toisaalta selonteossa ja myös mietinnössä käsitellään tiettyjä osa-alueita aivan liian kevyesti. […] Ilmastouhkiin sen sijaan keskitytään todella seikkaperäisesti. Hallituksen ideologiset painotukset näkyvät selonteossa, mikä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista turvallisuusnäkökulmasta.” (Puheenvuoro 4/2021).

Kehys nostaa esiin huolen siitä, miten turvallisuuspuheen kautta voidaan rajata keskustelun agendaa ja ohjata huomio pois poliittisten valintojen sisällöllisestä arvioinnista.

Kehyskuplassa kokonaisturvallisuuden idea altistuu sekä kognitiiviselle että normatiiviselle ”testaukselle” (vrt. Carstensen ja Röper 2025). Idean kokonaisvaltaisuus ja tasapainoisuus asetetaan kyseenalaiseksi, kun esimerkiksi sisäisen turvallisuuden resurssit koetaan riittämättömiksi ja poliittiset painotukset ristiriitaisiksi. Muuttuvat uhkakuvat ja viranomaisyhteistyön puutteet paljastavat idean rajallisuuden käytännön varautumisessa. Kokonaisturvallisuuden ja turvallisuusympäristön kokonaisvaltaisuuteen kohdistuva kritiikki voidaan nähdä kokonaisturvallisuutta kohtaan esitettynä käsitteellisenä epäselvyytenä, kun taas kokonaisturvallisuuden hyödyntämisen kritisointi voidaan tulkita erityisesti toiminnallisen epäselvyyden ilmentymäksi.

Kokonaisturvallisuus neutraalina sateenvarjona

Politiikassa hyödynnettävillä käsitteillä on monenlaisia funktioita. Usein niiden avulla halutaan ottaa kantaa ja kiinnittää huomiota, toisinaan taas käsitteet palvelevat tarkoitusta säilyttää vaikutelma neutraalista suhtautumisesta puheena olevaan asiaan. Myös kokonaisturvallisuuden idea voidaan nähdä *neutraalina sateenvarjona*. Sateenvarjokehys korostaa kokonaisturvallisuuden sisällön väljyyttä ja sen kykyä toimia ’kohteena’, johon voidaan projisoida lähes mitä tahansa.

Kokonaisturvallisuuden idea näyttäytyy sateenvarjokehykseen jäsentyvissä täysistuntopuheenvuoroissa kannanottoina, joissa kokonaisturvallisuuteen ei suhtauduta sen enempää tavoiteltavana kuin vastustettavanakaan asiana. Tällöin kokonaisturvallisuus koetaan arvoneutraaliksi käsitteeksi, joka on kätevää sijoittaa osaksi puhetta ilman, että sen avulla pyrittäisiin

ajamaan poliittisia tavoitteita. Kokonaisturvallisuuteen viitataan hyvin monenlaisissa asiayhteyksissä, kuten esimerkiksi liikenneverkon ylläpidossa:

> ”Kaiken kaikkiaan myöskin kiinnitetään huomiota verkon kokonaisturvallisuustasoon ja otetaan myöskin huomioon Onnettomuustutkintakeskuksen suositukset suunnitellessamme, rakentaessamme ja ylläpitäessämme rataverkkoa tulevaisuudessa.” (Puheenvuoro 38/2017).

Sateenvarjokehyksessä argumentointi on useimmiten toteavaa: ”…ja tämä poikkihallinnollisuus, niin sanottu kokonaisturvallisuus, on erittäin hyvä asia.” (Puheenvuoro 9/2016). Toisinaan kokonaisturvallisuus liitetään käsittelyssä oleviin asioihin melko omaperäiselläkin tavalla: ”On tärkeää, että jatkossa kiinnitämme huomiota rekrytoinnin eettisyyteen ja siihen, että marjanpoimijoiden kokonaisturvallisuus varmistetaan kaikissa tilanteissa.” (Puheenvuoro 6/2024). Tällaisessa käytössä kokonaisturvallisuus toimii ilmaisuna, jonka väljyyteen voidaan tukeutua, kun halutaan rakentaa yleisesti hyväksyttävä vaikutelma ilman tarvetta hyödyntää käsitettä. Kokonaisturvallisuus muistuttaa tällöin Ernesto Laclaun (1996) tarkoittamaa ’tyhjää merkitsijää’ (*empty signifier*): voimme puhua kokonaisturvallisuudesta, mutta puheemme kohde ja konteksti tarkoittavat meille eri asioita. Sateenvarjokehystä hyödyntävää kokonaisturvallisuuden ideaa voidaan pitää korostuneen normatiivisena (vrt. Campbell 2002), sillä kysymys on melko itsestään selvänä pidetyistä oletuksista.

Kokonaisturvallisuus yhteiskunnallisena palveluna

Kokonaisturvallisuuden näkeminen *yhteiskunnallisena palveluna* kytkeytyy läheisesti yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa viljeltyyn käsitykseen kokonaisturvallisuuden ulottamisesta laajasti yhteiskunnan eri osa-alueille (Turvallisuuskomitea 2025). Tämän tulkinnan mukaan kansalaisten kulttuuripalvelut ja nuorten hyvinvointi ovat kokonaisturvallisuutta lisääviä tekijöitä siinä missä aseellinen maanpuolustuskin.

Palvelukehykseen jäsentyvissä täysistuntopuheenvuoroissa kokonaisturvallisuuteen sisällytetään monenlaisia kansalaisten hyvinvointia ja yhteiskuntarauhaa ylläpitäviä toimintoja. Kehyksessä on ensinnäkin tunnistettavissa *kansalaisten resilienssin tukeminen*. Kysymys on sekä yksilöiden että yhteisöjen tasolla toteutuvasta kyvystä sopeutua kriisitilanteisiin. Puheenvuoroissa peräänkuulutetaan esimerkiksi kokonaisturvallisuutta edistäviä kansalaistaitoja:

> ”Kansalaistaitoja onkin syytä kehittää yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden parantamiseksi. Olennaisiin kansalaistaitoihin lukeutuvat ainakin ensiaputaidot, alkusammutus, kotitalouskohtaisen ruokahuollon ja toimintojen varmistaminen sähkönjakelun keskeytyessä, väestönsuojien käyttö, informaatiovaikuttamiseen, ympäristökatastrofeihin ja suuronnettomuuksiin varautuminen. Taidot lisäävät myös henkistä resilienssiä.” (Puheenvuoro 84/2022).

Palvelukehyksessä kokonaisturvallisuuden idea ei rajoitu valtiolliseen varautumiseen, vaan se nähdään jaetuksi vastuuksi, jossa kansalaiset ovat aktiivisia toimijoita turvallisuuden ylläpitämisessä ja rakentamisessa.

Toinen kehyksessä erottuva tulkinta kokonaisturvallisuudesta kohdistuu *yhteiskunnan tarjoamiin palveluihin*. Nämä liittyvät muun muassa nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseen, eriarvoistumiskehityksen estämiseen ja tasa-arvon edistämiseen, liikunta- ja kulttuuripalvelujen kehittämiseen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen laadun ja saatavuuden varmistamiseen. Oheinen sitaatti heijastelee useissa puheenvuoroissa sanottua:

> ”Puhumme paljon sisäisen turvallisuuden resursseista ja vajeesta, syystäkin. On tärkeää, että kokonaisturvallisuuden murroksessa pystymme turvaamaan riittävät viranomaisresurssit, mutta se ei kuitenkaan riitä. Yhtä tärkeää on myös katsoa sitä, että pystymme vähentämään palvelutarvetta, ja sitä, miten kykenemme panostamaan näihin ennalta ehkäiseviin palveluihin.” (Puheenvuoro 9/2017).

Esimerkkipuheenvuoro kuvastaa, miten kokonaisturvallisuus voi näyttäytyä paitsi uhkiin reagoivana toimintamallina myös hyvinvointia ennakoivana politiikkaideana, jossa turvallisuutta rakennetaan ennaltaehkäisevän palvelujärjestelmän kautta – osana laajempaa yhteiskunnallisen eheyden ja vakauden ylläpitämistä.

Palvelukehys osoittaa, että kokonaisturvallisuudella on sekä ”kova” että ”pehmeä” ulottuvuutensa. Kokonaisturvallisuuden idea laajenee koskemaan kansalaisten hyvinvointia edistäviä palveluja ja taitoja, jotka kytkeytyvät arjen turvallisuuteen. Näin tulkinta heijastaa sekä kokonaisturvallisuuden politiikkaidean institutionalisoitumista (vrt. Radaelli 1995; Alaja ja Sorsa 2020) että politiikkaideoiden klusteroitumista (vrt. Jacobsen 1995).

POHDINTA

Kokonaisturvallisuuden idean kehittely voidaan paikantaa ajanjaksoon, jolloin Suomen turvallisuusympäristössä ei ollut ilmastonmuutosta lukuun ottamatta kansalaisia suuresti askarruttavia turvallisuusuhkia. Sittemmin maahanmuuttokriisi, koronapandemia, Ukrainan-sota ja geopoliittiset jännitteet ovat luoneet otolliset olosuhteet kokonaisturvallisuuden idean laajentamiselle.

Kehysanalyysimme osoittaa, että kokonaisturvallisuuden idea on yhtäältä osa virallista hallinnon ja turvallisuusviranomaisten yhteistä varautumisen mallia, jossa korostetaan poikkihallinnollisuutta, yhteiskunnan kriisinsietokykyä ja jatkuvuudenhallintaa. Toisaalta kokonaisturvallisuuden idea jäsentyy poliittiseksi resurssiksi, jonka avulla eri toimijat voivat liittää omat tavoitteensa osaksi yleisesti hyväksyttyä turvallisuusdiskurssia (vrt. Brander 2016). Kokonaisturvallisuuden idea ei ole staattinen vaan se muuttuu ja saa uusia merkityksiä jatkuvassa vuorovaikutuksessa kontekstin ja ideaa muokkaavien toimijoiden välillä. John Kingdonia (1984) mukaillen kokonaisturvallisuuden idean sisällöt *”voivat tulla mistä tahansa”*, mutta niiden juurtuminen osaksi kokonaisturvallisuutta edellyttää otollisia institutionaalisia ja poliittisia olosuhteita (Béland 2005, 229).

Kokonaisturvallisuuden politiikkaidea rakentuu monimerkityksisistä ja osin ristiriitaisista kehystämistavoista. Empiirisen analyysin perusteella voimme kuitenkin hahmottaa kaksi analyyttisesti hyödyllistä ulottuvuutta, *normatiivinen–instrumentaalinen* ja *erityinen–yleinen*,

kokonaisturvallisuuden politiikkaidean jäsentämiseksi. Jäsennys auttaa ymmärtämään, miksi kokonaisturvallisuus toimii niin tehokkaana mutta samalla hauraana politiikkaideana: sen joustavuus mahdollistaa idean laajan hyväksynnän, mutta tekee siitä alttiin myös ideologiselle kierrätykselle, väärinkäytölle ja kritiikille.

Normatiivisesti virittyneessä kokonaisturvallisuuden kehyksessä toimijoiden tavoitteet perustuvat joko eettisiin tai yhteiskuntaa koskeviin ihanteisiin. Kyse on Campbellin (2002) ajatuksen mukaisesti siitä, että erilaiset perustavanlaatuiset arvot tai asenteet muokkaavat sitä, mitkä ratkaisuvaihtoehdot nähdään mahdollisina ja hyväksyttävinä. Kokonaisturvallisuuden idea vastaa tällöin kysymykseen ”*mitä tulisi tehdä*”. Kokonaisturvallisuuden normatiivinen ulottuvuus tunnistaa ympäröivän todellisuuden toivotun tilan ja pyrkii kehittämään tämän tavoitteen saavuttamista edistäviä ratkaisuja (Parsons 1938), edustaen siten ongelmia ja tavoitteita määrittelevää politiikkaideaa (Sorsa 2014). Kehys nojaa yhteiseen vastuuseen ja turvallisuuden tuottamiseen kollektiivisena päämääränä. Kokonaisturvallisuus nähdään eräänlaisena yhteiskuntasopimuksena, jossa kansalaisten hyvinvointi, yhdenvertaisuus ja resilienssi ovat keskeisiä päämääriä. Toimijoiden perustelut nojaavat usein arvoihin, kuten solidaarisuuteen, oikeudenmukaisuuteen tai inhimilliseen turvallisuuteen, jolloin kokonaisturvallisuus näyttäytyy enemmän yhteisenä tilana kuin yksittäisten uhkien torjuntana.

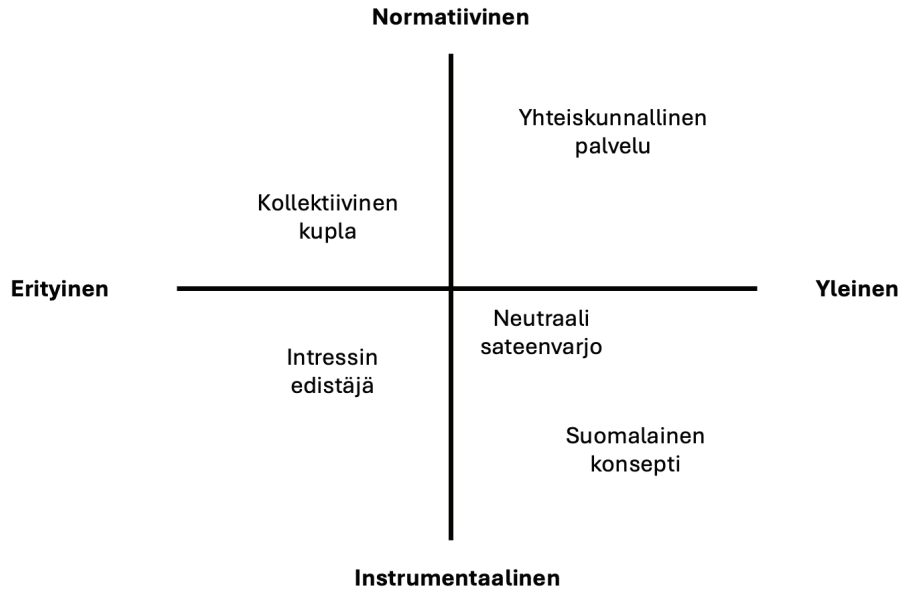
Kokonaisturvallisuuden *instrumentaalinen* ulottuvuus konkretisoituu tavoitteellisena toimintana, kiteytyen kysymykseen ”*mitä kannattaa tehdä*”. Näin instrumentaalinen näkökulma kokonaisturvallisuuteen korostaa aktiivista ja konkreettista politiikan tekemistä (Sorsa 2014) ja toteuttamiskelpoisten ratkaisujen löytämistä (Béland 2015). Samalla instrumentaalinen ulottuvuus linkittyy ratkaisuja tarjoavien politiikkaideoiden kokonaisuuteen (Sorsa 2014). Kehyksessä korostuu pragmaattisuus ja tuloksellisuus: turvallisuutta lähestytään keinovalikoimana, jolla pyritään hallitsemaan riskejä ja vahvistamaan yhteiskunnan toimintakykyä. Kokonaisturvallisuutta ei rakenneta arvojen vaan ennemminkin kustannus–hyöty-analyysien ja uhka-arvioiden varaan. Kokonaisturvallisuus ymmärretään tällöin toimintana, joka tarvitsee suunnitelmallisuutta, koordinaatiota ja tehokkuutta.

Kun kokonaisturvallisuuden idean nähdään palvelevan *erityistä* etua, olennainen kysymys kuuluu ”*kuka toimii*”. Kehyksessä huomio kohdistuu siihen, miten poliittiset toimijat hyödyntävät kokonaisturvallisuuden käsitettä oman toimijuutensa rakentamisessa tai edistääkseen omia tavoitteitaan. Erityisen edun ulottuvuus kuvaa tapaa jäsennellä käsiteltävää teemaa siten, että käytetyn kehyksen avulla voidaan vaikuttaa kohdeyleisöön toivotulla tavalla (Entman 2007). Ideat voivat tuottaa toimijuutta (*agency*), sillä ne osoittavat kenellä on vaikutusvaltaa (vrt. Systä 2024). Kokonaisturvallisuutta käytetään retorisena resurssina, jonka avulla voidaan perustella esimerkiksi puolustusinvestointeja, rajaturvallisuutta tai talouden suojaamista. Kokonaisturvallisuus erityistä etua palvelevana ajatuksena voidaan tulkita ajan henkeä edustavaksi politiikkaideaksi (Sorsa 2014), jossa uskottavaksi koettua perustelua hyödynnetään ajankohtaisen ja toimintaympäristön kannalta merkityksellisenä koetun näkökulman oikeuttamiseksi. Samalla kokonaisturvallisuus toimii legitiiminä kehyksenä, jonka kautta yksittäiset toimet pyritään esittämään yleisen edun mukaisina, vaikka ne tosiasiassa palvelevat rajattua intressiä. Kokonaisturvallisuus politisoituu ja sen sisältö alkaa heijastaa toimijoiden strategisia valintoja.

Kokonaisturvallisuus voidaan mieltää myös *yleiseksi* eduksi, jolloin olennainen kysymys on *kenelle toimitaan*. Tässä kehyksessä kokonaisturvallisuus ei kiinnity yksittäisiin intressiryhmiin

tai sektoreihin, vaan näyttäytyy kaikkialle ulottuvana periaatteena. Yleisen edun ulottuvuuden voidaan nähdä painottavan kollektiivista toimijuutta, joka tuottaa hyötyä koko yhteiskunnalle. Se voi sisältää lupauksen turvasta koko väestölle, mutta samalla se voi häivyttää vastuusuhteet: jos kokonaisturvallisuus on kaikkien asia, on vaarana, ettei se ole lopulta kenenkään vastuulla (vrt. Niskanen ja Uusikylä 2025). Kokonaisturvallisuus saa lähes universaalin luonteen, joka tekee siitä helposti hyväksyttävän mutta vaikeasti operationalisoitavan politiikkaidean. Se toimii käsitteellisenä sateenvarjona, jonka alle voidaan sijoittaa hyvin erilaisia ja jopa ristiriitaisia politiikkatavoitteita.

Aineistosta tunnistetut kehykset eroavat toisistaan sen suhteen, millaisena kokonaisturvallisuus nähdään, mihin se kytkeytyy, minkälaisiin toimiin se ohjaa ja keiden näkökulmasta sitä tarkastellaan. Jäsentääksemme kehyksiä analyyttisesti, sijoitimme ne edellä esiteltyjen ulottuvuuksien muodostamalle nelikentälle (ks. kuvio 2).



***Kuvio 2*. Kokonaisturvallisuuden kehysten sijoittuminen 'normatiivinen–instrumentaalinen'- ja 'erityinen–yleinen'-ulottuvuuksiin.**

Suomalainen konsepti edustaa instrumentaalisesti virittynyttä ja yleiseen etuun kohdistuvaa kehystä. Siinä kokonaisturvallisuus nähdään suomalaisena erikoisuutena – kansallisena järjestelmänä, joka ilmentää kollektiivista identiteettiä ja yhteisiä arvoja. Kehys tuottaa kokonaisturvallisuudesta ylpeyttä ja yhteenkuulumisen tunnetta ylläpitävän kansallisen kertomuksen, jonka nähdään toimivan myös suomalaista erityisosaamista korostavana arvokkaana vientituotteena. *Neutraalin sateenvarjon* kehyksessä kokonaisturvallisuus näyttäytyy hallinnollisena koordinaatiorakenteena, jonka tehtävä on yhteensovittaa eri toimijoiden roolit ja varautumistoimet. Kehys ei pyri normatiiviseen arvottamiseen vaan asemoituu neutraaliksi välineeksi, jolla pyritään takaamaan yhteiskunnan toimivuus. *Yhteiskunnallinen palvelu* kehystää kokonaisturvallisuuden keinoksi vahvistaa yhteiskunnan eheyttä ja kansalaisten perusturvaa – esimerkiksi hyvinvointivaltion, sosiaalisen turvallisuuden tai psyykkisen kriisinkestävyyden näkökulmasta.

Se on luonteeltaan normatiivinen ja yleinen, vaikka se kiinnittyykin arvopohjaisesti tiettyihin väestöryhmiin tai sosiaalisiin tarpeisiin. *Intressin edistäjä* on erityinen ja instrumentaalinen kehys, jossa kokonaisturvallisuus toimii välineellisenä oikeutuksena valittujen sektoreiden – kuten puolustuksen, sisäisen turvallisuuden tai huoltovarmuuden – resurssien turvaamiseen tai aseman vahvistamiseen. Kehys palvelee tiettyjen instituutioiden intressejä ja kanavoi poliittista huomiota niiden tarpeisiin. *Kollektiivinen kupla* sijoittuu erityisen ja normatiivisen alueelle, mutta kriittisestä kulmasta. Se kyseenalaistaa kokonaisturvallisuuden itsestäänselvyyksiä ja nostaa esiin, miten ideaa voidaan käyttää sulkemaan vaihtoehtoisia näkökulmia tai rajaamaan legitiimiä keskustelua. Normatiivisuus ei tässä kehyksessä perustu vahvistamiseen, vaan ennemmin kyseenalaistamiseen.

Kehysten jäsennys osoittaa, että kokonaisturvallisuus ole vain toiminnallinen ja hallinnollinen kokonaisuus, vaan monitasoinen politiikkaidea, jonka merkitykset vaihtelevat sen mukaan, millaisista positioista käsin sitä lähestytään. Kehykset ilmentävät erilaisia tapoja käyttää kokonaisturvallisuutta poliittisen argumentaation välineenä – toisaalta puolustamaan vakiintuneita järjestelyjä, toisaalta haastamaan niitä. Normatiivinen ja instrumentaalinen ulottuvuus osoittavat, miten kehykset auttavat yhtäältä hahmottamaan todellisuuden ilmiöitä ja toisaalta tunnistamaan niihin sopivia ratkaisuja (Entman 1993). Nämä voidaan nähdä näyttöperustaiseen päätöksentekoon (*evidence-based decision-making*) kytkettynä tapana yhdistää päätöksenteossa ongelman ja sen kannalta parhaimmaksi arvioidun ratkaisun tunnistaminen (Cairney 2019; Autioniemi ym. 2023). Erityisen ja yleisen edun ulottuvuudet taas kytkeytyvät kehysten tapaan korostaa tiettyjä moraalisia näkemyksiä käsiteltävästä ilmiöstä (Entman 1993). Samalla ne edustavat politiikkaperustaiseen näyttöön liitettyä tapaa oikeuttaa päätöksiä erilaisiin moraaleihin tai arvoihin perustuen (Cairney 2019; Rantamäki 2024).

Turvallisuusympäristön muutokset ovat vaikuttaneet siihen, millaiset kehykset nousevat hallitseviksi poliittisessa keskustelussa. Vaikka tutkimuksemme ei systemaattisesti erittele ajallista kehitystä, havaittavissa on, että päällekkäiset ja pitkittyvät kriisit – ilmiö, jota voidaan kuvata myös permakriisin käsitteellä (Räisänen 2024; Jalonen 2024) – ovat lisänneet normatiivisten kehysten käyttöä poliittisessa puheessa kokonaisturvallisuuden oikeutuksena. Kehitys tekee tilaa erityisesti suomalainen konsepti -kehykselle, jossa kokonaisturvallisuus esitetään kansallisesti ainutlaatuisena mallina, jonka nähdään tarjoavan vastauksia juuri pysyväksi muuttuneeseen kriisitilaan. Kehys ammentaa jaettua kokemusta kriisien hallinnasta ja toimii samalla välineenä, jolla Suomea asemoidaan vastuulliseksi toimijaksi kansainvälisessä turvallisuusyhteistyössä.

Rajasimme tietoisesti kehysanalyysin ulkopuolelle puheenvuorot pitäneiden puoluekannat. Päädyimme ratkaisuun siksi, että tavoitteemme oli keskittyä kehysten temaattiseen määräytymiseen puoluepoliittisten jakolinjojen sijaan. Anekdoottimaisesti voimme kuitenkin todeta, että kokonaisturvallisuutta käsitteleviä tai sitä sivuavia puheenvuoroja ei voida kokonaan irrottaa niitä esittäneiden kansanedustajien puolueista. Esimerkiksi kotimaisen elintarviketeollisuuden puolestapuhujissa olivat korostuneesti esillä keskustalaiset kansanedustajat, kun taas kevättalvella 2022 virinneessä NATO-keskustelussa puheenvuoroja pitivät ahkerimmin kokoomuksen edustajat. Vastaavasti kokonaisturvallisuuden ja hyvinvointipalvelujen yhteys koettiin tärkeäksi sosiaalidemokraattien ja Vasemmistoliiton edustajien keskuudessa. Maahanmuuton kokonaisturvallisuutta uhkaavaksi asiaksi kehystivät perussuomalaiset, kun taas vihreiden edustajat kantoivat huolta ilmastonmuutoksen turvallisuuspoliittisesta ulottuvuudesta.

Tutkimuksellamme on myös rajoitteita, jotka liittyvät sekä menetelmään että tutkimuksen kohteeseen. Menetelmällistä valintaa voidaan tarkastella kriittisesti erityisesti siitä syystä, että laadullisen kehysanalyysin luotettavuutta on kyseenalaistettu johtuen erityisesti kehysten operationalisoinnin vaikeudesta (Linström ja Marais 2012). Induktiivisen kehysanalyysin on myös katsottu olevan turhan raskas (Semetko ja Valkenburg 2000), koska aineisto analysoidaan kokonaisuudessaan ennen kehysten rakentamista sen sijaan, että aineistoa peilattaisiin valmiisiin kehyksiin ja niiden sisältämiin asiasanoihin (Linström ja Marais 2012). Kehysten tarkastelussa onkin väistämättä tulkintojen virheellisyyden mahdollisuus (Goffman 1974). Olemme pyrkineet vastaamaan menetelmälliseen kritiikkiin aineiston ennakoivalla lukemisella ja alustavien kehysaihioiden tunnistamisella sekä tutkijatriangulaation hyödyntämisellä osana analyysiprosessia. Kokonaisturvallisuutta kohtaan esitetty kritiikki taas on liitetty erityisesti sen käsitteelliseen monitulkintaisuuteen ja yhteisen ymmärryksen puutteeseen (Branders 2016). Tulkitsemme kokonaisturvallisuuden ”taianomaiseksi käsitteeksi” (eng. *magic concept*), joka on helppo sovittaa yhtäaikaisesti erilaisiin intresseihin, ja jonka avulla voidaan vahvistaa, haastaa ja uudistaa olemassa olevia toimintatapoja (ks. Bentzen ym. 2025). Käsitteellinen epäselvyys ei analyysimme myötä poistu, vaan ennemminkin havainnollistamme niitä moninaisia merkityksellistämisen tapoja, joita kokonaisturvallisuuden yhteydessä käytetään. Samalla tuotamme ymmärrystä siitä, että kokonaisturvallisuuden käsite itsessään edellyttää tarkempaa, syväluotaavaa tarkastelua, jotta tavoitteet ja siihen suuntaavat toiminnot ovat paitsi yhteisesti ymmärrettyjä, myös keskenään linjassa.

Kuten useimmat tutkimukset, myös tämä artikkeli synnyttää uusia kysymyksiä. Kokonaisturvallisuuden politiikkaidean kehysten etsiminen eduskunnan täysistuntopuheenvuoroissa sanotusta tuottaa yhdenlaisen tulkinnan. Kyseiset puheenvuorot ovat kuitenkin vain pieni osa yhteiskunnallista keskustelua, jossa muodostetaan kollektiivista tulkintaa kokonaisturvallisuudesta. Täysistuntopuheenvuorot ovat yhtäältä puhetta yhteiskunnalle ja toisaalta reagointia yhteiskunnassa tapahtuvalle. John Fiskeä (1982) mukaillen voidaan sanoa, että kysymys on merkitysten kierrosta areenalta toiselle. Merkityksiä luodaan ja muokataan syklimäisesti. Tätä syklimäisyyttä hyödyntäen kokonaisturvallisuuden politiikkaidean tutkimusta voisi laajentaa tarkastelemalla, kuinka eduskunnassa esitetyt kehykset resonoivat ja muuntuvat muilla yhteiskunnallisilla areenoilla – kuten mediassa, asiantuntijapuheessa ja kansalaiskeskusteluissa – ja kuinka nämä puolestaan palaavat takaisin päätöksenteon foorumeille mahdollisesti muokattuina tulkintoina. Tällainen analyysi toisi näkyviin kokonaisturvallisuuden politiikkaidean elinkaaren eri vaiheita, sen dynaamisuutta ja kulttuurista rakentumista ajassa.

Artikkeli on laadittu osana Strategisen tutkimuksen neuvoston STRONG-hanketta (päätösnumero 365620).

LÄHTEET

Aine, Antti, Nurmi, Veli-Pekka ja Valtonen Vesa. 2022. Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus. *Lakimies* 120:6, 841–873.

Alaja, Antti ja Sorsa, Ville-Pekka. 2020. The evolution of the national innovation system as programmatic policy idea in Finland. *Science and Public Policy* 47:6, 834–843. https://doi.org/10.1093/scipol/scaa045

Andersen, Nils, A. ja Breidahl, Karen, N. 2021. The power of ideas in policymaking processes: The role of institutionalised knowledge production in state bureaucracies. *Social & Policy Administration* 55:5, 848–862. https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111/spol.12665

Autioniemi, Jari, Nordin, Patrik, Jalonen, Harri, Jalonen, Kari ja Uusikylä, Petri. 2023. Tilannetietoisuuden paradoksit terveyskriisissä – Tiedonmuodostuksen jännitteet sidosryhmien välillä. *Politiikka*, 65:3, 196–221. https://doi.org/10.37452/politiikka.125024

Balzacq, Thierry. 2019. Securitization Theory: Past, Present, and Future. *Polity* 51:2, 331–348. https://doi.org/10.1086/701884

Béland, Daniel. 2005. Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective. *Social & Policy Administration* 39:1, 1–19. https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111/j.1467-9515.2005.00421.x

Béland, Daniel. 2010. The Idea of Power and the Role of Ideas. *Political Studies Review* 8:2, 145–154. https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2009.00199.x

Béland, Daniel. 2016. Kingdon Reconsidered: Ideas, Interests and Institutions in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 18:3, 228–242. https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1029770

Bentzen, Tina Øllgaard, Siverbo, Sven ja Winsvold, Marte. 2025. " Keeping the Magic Alive: The Multiple Functions of Magic Concepts." *Public Administration Review* 85:2, 280–295. https://doi.org/10.1111/puar.13814

Björnehed, Emma ja Erikson, Josefina. 2018. Making the most of the frame: developing the analytical potential of frame analysis. *Policy Studies* 39:2, 109–126. https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1434874

Blyth, Mark. 2002. *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Branders, Minna. 2016. *Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus*. Acta Universitatis Tamperensis 2124. Tampere: Tampere University Press.

Buzan, Barry, Weaver, Ole ja de Wilde, Jaap. 1998. *Security: A New Framework for Analysis.* Boulder, CO: Lynne Rienner.

Cairney, Paul. 2019. The UK government's imaginative use of evidence to make policy. *British Politics* 14:1, 1–22. https://doi.org/10.1057/s41293-017-0068-2

Campbell, John L. 1998. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society* 27:3, 377–409. https://doi.org/10.1023/A:1006871114987

Campbell, John, L. 2002. Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology* 28, 21–38. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111

Carstensen, Martin, B. ja Röper, Nils. 2025. Working with ideas: Collective bricolage, political tests and the emergence of policy paradigms. *Governance*, e12882. https://doi.org/10.1111/gove.12882

Chong, Dennis ja Druckman, James, N. 2007. Framing Theory. *Annual Review of Political Science* 10, 103–126. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054

Condor, Susan, Tileaga, Cristian ja Billig, Michael. 2013. Political rhetoric. Teoksessa Huddy, Leonie, Sears, David O. & Levy, Jack S. (toim.) *Oxford Handbook of Political Psychology*, 262– 297. New York: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199760107.013.0009

Cox, Robert ja Béland, Daniel. 2013. Valence, policy ideas, and the rise of sustainability. *Governance* 26:2, 307–328. https://doi.org/10.1111/gove.12003

De Vreese, Claes. 2005. News framing: Theory and typology. *Information Design Journal + Document Design* 13:1, 51–62. https://doi.org/10.1075/idjdd.13.1.06vre

Entman, Robert M. 1993. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication* 43:4, 51–58. https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x

Entman, Robert M. 2007. Framing bias: Media in the distribution of power. *Journal of Communication* 57, 163–173. https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2006.00336.x

Euroopan komissio. 2025. *Safer Together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness.* Saatavilla: https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf

Fiske, John. 1982. *Introduction to Communication Studies*. Lontoo: Methuen Publishing.

Gamson, William. 1992. *Talking Politics*. New York, NY: Cambridge University Press.

Gamson, William A. ja Modigliani, Andre. 1989. Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach. *American Journal of Sociology* 95:1, 1–37. https://doi.org/10.1086/229213

Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York, NY: Harper & Row.

Haas, Peter M. 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46:1, 1–35. https://doi.org/10.1017/S0020818300001442

Hakala, Emma, Erkamo, Sanna, Pyykönen, Juha, Tuomenvirta, Heikki, Tynkkynen, Oras, Berninger, Kati ja Vihma, Antto. 2021. *Ilmastonmuutos ja Suomen turvallisuus: Uhat ja varautuminen kokonaisturvallisuuden toimintamallissa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2021:52. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Haukkala, Hiski. 2021. Ennakoinnin ja turvallisuuden mallimaa kohtaa koronaviruksen. *Tiede & Edistys* 45:3, 282–290. https://doi.org/10.51809/te.109672

van Hulst, Merlijn ja Dvora Yanow. 2014. From Policy "Frames" to "Framing": Theorizing a More Dynamic, Political Approach. *The American Review of Public Administration* 46:1, 92–112. https://doi.org/10.1177/0275074014533142

Ikäheimo, Hannu-Pekka. 2016. EU nautintovarkaana: Tulkintakehykset ”EU kieltää” -artikkeleissa. *Politiikka* 58:4, 263–279.

Ikäheimo, Hannu-Pekka. 2021. *Politiikkaa ilman vaihtoehtoja? Suomalainen sanomalehtijournalismi EU-keskustelun ja demokratian näyttämönä 1995–2018.* Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Johtamisen ja talouden tiedekunta.

Jacobsen, John Kurt. 1995. Much Ado About Ideas: The Cognitive Factor in Economic Policy. *World Politics* 47:2, 283–310. https://doi.org/10.1017/S0043887100016117

Jalonen, Harri. 2023. Kompleksisuusajattelun hyödyntäminen politiikkaa ja hallintoa käsittelevässä tutkimuksessa. *Politiikka* 65:4, 322–336. https://doi.org/10.37452/politiikka.136450

Jalonen, Harri. 2024. Permakriisit koettelevat hallintoa. *Hallinnon Tutkimus* 43:4, 163–165. https://doi.org/10.37450/ht.148596

Jalonen, Harri, Lähteenmäki-Smith, Kaisa, Manu, Samuli, Uusikylä, Petri ja Branders, Minna 2022. Ilmiölähtöinen hallinta sotkuisessa maailmassa. Teoksessa Jäntti, Anni, Kork, Anna-Aurora, Kurkela, Kaisa, Leponiemi, Ulriika, Paananen, Henna, Sinervo, Lotta-Maria & Tuurnas, Sanna (toim.).

Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus, 105–128. Tampere: Vastapaino.

Jalonen, Harri ja Uusikylä, Petri. 2024. National Preparedness—Towards an Emergent System of Governance. Teoksessa Uusikylä, Petri, Jalonen, Harri ja Jokipii, Annukka (toim.) *Information Resilience and Comprehensive Security – Challenges and Complexities in Wicked Environments*, 111–136. Cham: Palgrave Macmillan.

Karvonen, Erkki. 2000. Tulkintakehys (frame) ja kehystäminen. *Media & Viestintä* 23:2, 78–84.

Ketola, Johanna, Immonen, Waltteri & Vogt, Henri. 2023. Syklinen eurooppalaistuminen, koronakriisi ja Suomi. *Politiikka* 65:1, 53–75.

Kingdon, John, W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* New York, NY: HarperCollins.

Koenig, Thomas. 2006. Compounding mixed-methods problems in frame analysis through comparative research. *Qualitative Research* 6:1, 61–76. https://doi.org/10.1177/1468794106058874

Kogut, Bruce ja Macpherson, J. Muir. 2011. The mobility of economists and the diffusion of policy ideas: The influence of economics on national policies. *Research Policy* 40:10, 1307–1320. https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.06.008

Laclau, Ernesto. 1996. *Emancipation(s).* Lontoo: Verso.

Laitinen, Kari. 1999. *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka: tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.

Linström, Margaret ja Marais, Willemien. 2012. Qualitative news frame analysis: a methodology. *Communitas* 2012:17, 21–38. https://doi.org/10.38140/com.v17i0.991

Mehta, Jal. 2010. The varied roles of ideas in politics: from "whether" to "how". Teoksessa Robert Cox ja Daniel Béland (toim.), *Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press, 23–46.

Mörttinen, Matti. 2021. *Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle*. Helsinki: Sitra. Saatavilla: https://www.sitra.fi/app/uploads/2021/01/valtioneuvoston-ydin-kriisitilanteessa.pdf

Niskanen, Ville-Pekka ja Uusikylä, Petri. 2025. Kokonaisturvallisuus: epäselvä käsite vai aito yhteistoiminnan malli? *Kanava* 53:2, 43–45.

Niskanen, Ville-Pekka, Uusikylä, Petri, Lonka, Harriet, Ahonen, Pertti, Laitinen, Kari, Tervo, Vesa-Pekka, Ruoslahti, Harri ja Huttunen, Petri. 2024. *Onko siviilivalmiudelle tarvetta Suomessa? Siviilivalmiuden käsite, käyttö ja lisäarvo osana kansallista varautumista.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2024:1. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Parsons, Talcott. 1938. The Role of Ideas in Social Action. *American Sociological Review* 3:5, 652–664. https://doi.org/10.2307/2084684

Pekonen, Kyösti. 2011. *Puhe eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino.

Radaelli, Claudio, M. 1995. The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy* 2:2, 159–183. https://doi.org/10.1080/13501769508406981

Rantamäki, Aino. 2023. Informaatioresilienssin rakentumiseen vaikuttavien tekijöiden ilmeneminen varautumista koskevassa asiantuntijapuheessa. *Hallinnon Tutkimus* 42:5, 492–510. https://doi.org/10.37450/ht.127936

Rantamäki, Aino. 2024. *Hallintaa epävarmuudessa. Informaatioresilienssi kriiseissä ja niihin varautumisessa*. Acta Wasaensia 530. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-133-4

Rein, Martin ja Schön, Donald. 1996. Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and Policy* 9, 85–104. https://doi.org/10.1007/BF02832235

Räisänen, Hanna Helmi (2024). *Reimagining Crisis Management – Preparedness Imagination in an Era of Chronic Socio-ecological Crises.* Dissertationes Universitatis Helsingiensis 80/2024, Helsingin yliopisto.

Räisänen, Hanna Helmi, Hakala, Emma, Eronen, Jussi, T., Hukkinen, Janne, I. ja Virtanen, Mikko, J. 2021. Comprehensive Security: The Opportunities and Challenges of Incorporating Environmental Threats in Security Policy. *Politics and Governance* 9:4, 91–101. https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4389

Schmidt, Vivien, A. 2010. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism.' *European Political Science* Review 2:1, 1–25. https://doi.org/10.1017/S175577390999021X

Schmidt, Vivien A. 2011. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science* 11:1, 303–326. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342

Semetko, Holli ja Valkenburg, Patti. 2000. Framing European Politics: A Framing Analysis of Press and Television News. *Journal of Communication* 50:2, 93–109. https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2000.tb02843.x

Silvasti, Markus. 2017. Turvuus – kohti uutta turvallisuusymmärrystä. *Tiede ja ase* 74, 265–299.

Sorsa, Ville-Pekka. 2014. Kestävyysvajeen politiikkaidean kritiikki. *Politiikka* 56:2, 132–142.

Sorsa, Ville-Pekka ja Eskelinen, Teppo. 2018. Taloustieteellinen asiantuntemus teknotaloudellisessa kapitalismissa. *Politiikka* 60:1, 79–88.

Sullivan, Robert, G. 2001. Eidos/idea in Isocrates. *Philosophy & Rhetoric* 34:1, 79–92. https://doi.org/10.1353/par.2001.0005

Swinkels, Marij. 2020. How ideas matter in public policy: a review of concepts, mechanisms, and methods. *International Review of Public Policy* 2:3, 281–316. https://doi.org/10.4000/irpp.1343

Systä, Jussi. 2024. Liikaa demokratiaa? Demokratia ja politiikka talouspolitiikan arviointineuvoston ja finanssipoliittisten neuvostojen perusteluissa. *Politiikka* 66:1, 31–52. https://doi.org/10.37452/politiikka.127139

Särkkä, Iro. 2019. *NATO-retoriikka Suomen turvallisuuspoliittisessa keskustelussa*. Akateeminen väitöskirja. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 121, Helsingin yliopisto.

Tiihonen, Seppo. 2021. Pääministerin nousu kriisijohtajaksi. *Politiikka* 63:1, 82–93. https://doi.org/10.37452/politiikka.101734

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli. 2017. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuominen, Hanna. 2020. Suomen arvopohjainen Euroopan unionin puheenjohtajuus 2019. *Politiikka* 62:4, 379–405.

Turvallisuuskomitea. 2025. *Yhteiskunnan kokonaisturvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:1. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166024/VN_2025_1.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Uusikylä, Petri, Lonka, Harriet, Pelttari, Hannu, Jalonen, Harri, Laitinen, Kari, Sederholm, Teija, Huhtinen, Aki-Mauri, Anttonen, Markku, Niskanen, Ville-Pekka, Vartiainen, Pirkko & Tikanmäki, Ilkka (2021). *Viljasta verkostoihin – Huoltovarmuuskeskuksen arviointi*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:32, Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia. 2010. Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010.

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista. 568/2024. https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/2024/568

Vuorelma, Johanna. 2024. ”Elämme koko ihmiskunnalle ratkaisevia aikoja” Presidentin kehystämisvalta vuosina 2013–2024. *Politiikka* 66:3, 184–205. https://doi.org/10.37452/politiikka.144372

Wildavsky, Aaron. 1988. Ubiquitous anomie: Public service in an era of ideological dissensus. *Public Administration Review* 48:4, 753–755. https://doi.org/10.2307/975598

KIRJOITTAJATIEDOT

HARRI JALONEN
Professori, FT
Vaasan yliopisto
harri.jalonen@uwasa.fi

AINO RANTAMÄKI
Arviointiylihoitaja, HTT
Pirkanmaan hyvinvointialue, Vaasan yliopisto
aino.rantamaki@pirha.fi