

Suomen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen vertailu Ranskan ja Alankomaiden turvallisuus- ja puolustuspoliittisten ratkaisujen kanssa

Silja Leinonen
TPAK-sihteeristö
15.12.2008 Helsinki



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

PL 31, 00131 HELSINKI

www.defmin.fi

Taitto: Tiina Takala/puolustusministeriö

Paino: Kirjapaino Keili, 2009

ISBN: 978-951-25-1990-3

Sisällysluettelo

1	Johdanto	1
1.1	Tutkimuksen perustelut ja kysymyksenasettelu	3
1.2	Menetelmät ja työn keskeiset käsitteet	4
1.3	Teoreettinen viitekehys	4
2	Suomalaisen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehitys.....	5
2.1	Kokonaismaanpuolustuksen historialliset juuret	5
2.2	Suomen kokonaismaanpuolustuksen taustavaikuttajamalli.....	7
3	Suomen kokonaismaanpuolustuksen toimintamalli	9
3.1	Kokonaismaanpuolustuksen käsite ja tavoitteet.....	9
3.2	Toimijat ja vastuut	11
3.3	Suomalaisen mallin arviointia	12
4	Ranskan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitys	15
4.1	Maanpuolustusratkaisujen historiallis-kulttuurinen perusta.....	15
4.2	Turvallisuuspoliittinen perusyhtälö	17
4.3	Ranskan taustavaikuttajamalli	18
5	Ranskan vuoden 2008 kansallisen turvallisuuden strategia	21
5.1	Kansallisen turvallisuuden käsite ja tavoitteet	21
5.2	Toimijat ja vastuut	25
5.3	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen	30
5.4	Näkemyksiä uudesta mallista	35
6	Alankomaiden turvallisuuspolitiikan kehitys	37
6.1	Mallin historiallis-kulttuurinen perusta.....	37
6.2	Taustavaikuttajamalli.....	39
7	Alankomaiden kansallisen turvallisuuden strategia ja puolustusdoktriini	41
7.1	Kansallisen turvallisuuden käsite ja tavoitteet	42
7.2	Toimijat ja vastuut	47
7.3	Kriittisen infrastruktuurin suojele ja kriisinhallinta	49
7.4	Näkemyksiä uudesta mallista	52
8	Kansallisten mallien vertailu ja johtopäätökset.....	54
8.1	Yleisiä päätelmiä.....	54
8.2	Maakohtainen vertailu.....	55
8.3	Loppusanat	58
LIITE 1.	Kokonaisvaltaisuuden ulkoinen ja sisäinen ulottuvuus ja näiden yhteensopivuus	60
LIITE 2.	Seitsenkohtainen taustavaikuttajamalli	61
LIITE 3.	Ranskan uhkaluokittelu ja USA:n sekä EU:n luokittelu.....	62
LIITE 4.	Uhkamallit – Suomi, Ranska, Hollanti, EU.....	63
Lähteet	65

1 Johdanto

Suomen kokonaismaanpuolustuksen toimintamalli on ollut viime vuosiin asti maailmanlaajuisesti verrattain erityislaatuinen tapa taata kansallinen turvallisuus ja yhteiskunnan ydintoimintojen sujuvuus kaikissa tilanteissa. Suomessa kokonaismaanpuolustus on perustunut jo pitkään poikkihallinnolliselle ja kokonaisvaltaiselle ajattelulle, jossa kullakin ministeriöllä on omat vastualueensa kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä. Malli toimii myös vertikaalisessa suunnassa ulottuen aluehallinnon eri tasoille. Tämän lisäksi yksityinen sektori ja kansalaisjärjestöt on integroitu toimintamalliin mukaan. Näin muodostuu monitasoinen ja poikkihallinnollinen yhteistoiminnan verkosto kokonaismaanpuolustuksen toteuttamiseksi, jonka edut on huomattu hiljattain myös muualla Euroopassa.

Kylmän sodan jälkeen Suomen kokonaismaanpuolustuksen toimintamallissa painopiste on siirtynyt sotilaallisen kriisin uhasta kohti laaja-alaista turvallisuuskäsitystä, jossa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja nähdään uhkaavan yhä moninaisemmat tekijät – muun muassa ympäristöuhat, pandemiat, terrorismi, poliittinen, sotilaallinen ja taloudellinen painostus sekä muuttoliikkeet. Kansainvälisen turvallisuusympäristön muutokset vaikuttavat globalisaation kautta myös kotimaan turvallisuusympäristöön, mihin on pyritty entistä enemmän keskittymään.

Laaja-alaisen turvallisuuden idea on saanut monissa maissa samankaltaista painoarvoa viime vuosina, ja turvallisuus- ja puolustusstrategioita on modernisoitu vastaamaan nykypäivän haasteelliseen ja nopeasti muuttuvaan turvallisuusympäristöön. Kylmän sodan aikana turvallisuusympäristö oli toki jännittynyt, mutta kuitenkin vakaa. Suurimmat uhat pysyivät samoina vuosikymmenten ajan, kun taas nykyinen turvallisuusympäristö muuttuu nopeaa tahtia ja tilannekehityksen ennakoiminen on vaikeutunut. Tämä luo suuria haasteita kansallisen turvallisuuden ylläpidon kannalta, sillä siitä vastaavan organisaation tai organisaatioiden tulisi joustavasti sopeutua turvallisuustilanteen muutoksiin ja jatkuvasti kehittyä ympäristön muutosten myötä – tai mieluiten jopa tilannekehitystä ennakkoiden.

Monien länsimaiden turvallisuusstrategioissa on ryhdytty Suomen tapaan puhumaan laajasta turvallisuudesta ja kokonaisvaltaisesta, poikkihallinnollisesta lähestymistavasta (ns. Whole-of-Government mallista) kansallisen turvallisuuden ja puolustuksen järjestämisessä sekä myös kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Etenkin vuoden 2001 syyskuun 11. päivän terrori-iskut ovat sysänneet vauhtiin turvallisuuspolitiikan renovaatioaallon monissa maissa. Kriittisen infrastruktuurin suojelu terrorismia ja muita uhkia vastaan on rantautunut käsitteenä Euroopan maihin. Myös Euroopan unionin tasolla pyritään parhaillaan harmonisoimaan kriittisen infrastruktuurin suojelua jäsenmaissa sekä syventämään maiden välistä yhteistyötä sisäisen turvallisuuden alalla. Sektoripohjaisen, hajautetun mallin katsotaan tarjoavan informaatiota kaikilta turvallisuuden aloilta paremmin kuin

voimakkaan keskitetyn mallin. Viime aikoina kriittisen infrastruktuurin suoje-
lussa pääpaino on siirtynyt fyysisen infrastruktuurin suojelusta myös kriittisen
toimialojen ja palvelujen suojeluun. Sujuvan viranomaistoiminnan lisäksi
on painotettu yksityisen sektorin, kansalaisyhteiskunnan sekä yksittäisten
kansalaisten vastuuta ydintoimintojen turvaamisesta. Turvallisuuden takaa-
minen on muuttunut koko yhteiskunnan läpileikkaavaksi projektiiksi. Suomen
Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen (YETT) strategia on pit-
kälti tähän uudenlaiseen ajatteluun pohjautuva.

Alankomaat on parhaillaan uudistamassa kansallista turvallisuus- ja puo-
lustusmalliaan poikkihallinnolliseksi sekä prosessipohjaiseen toimintaan pe-
rustuvaksi järjestelyksi. Toimintaa ohjaamaan on luotu strategia, joka nojaa
maan uuden puolustusdoktriinin tapaan laaja-alaiseen turvallisuuskäsitykseen
ja painottaa nopeaa ympäristöön reagoimista. Tärkeän roolin strategiassa saa
jatkuva tilanteen seuraaminen, oppiminen ja muutos, minkä avuksi on perus-
tettu lukuisia tutkimuslaitoksia ja pilottihankkeita. Kansallisen turvallisuuden
tilannekuvan muodostaminen on reaaliaikaista ja ennakoivaa, ja muutokset
pyritään toteuttamaan prosessien tasolla mahdollisimman nopeasti.

Alankomaiden ja Suomen mallien rinnalle otetaan tässä tutkimuksessa
Ranskan puolustuksen ja kansallisen turvallisuuden malli, joka sekin on juu-
ri käynyt läpi merkittävän reformin. Ranska uudisti vuonna 2008 kansallisen
turvallisuuden strategiansa neljäntoista vuoden tauon jälkeen. Kylmän sodan
uhkamalleista ja toimintatavoista on siirrytty pois, ja nykyinen painopiste-
alue sijaitsee Ranskalla EU- ja Nato-vetoisessa kriisinhallinnassa sekä sisä-
isen turvallisuuden kysymyksissä. Merkittävänä uutena piirteenä on puolustus-
politiikan ja sisäisen turvallisuuspolitiikan käsitteleminen samassa paperissa.
Aiemmin puolustuspolitiikka on yksin ohjailnut Ranskan turvallisuuspoliitti-
sia linjauksia, kun taas uudessa strategiassa sisäinen ja ulkoinen turvallisuus
nähdään integroituneena. Ranskan uusi malli on hallinnon sisällä keskitty-
neempi kuin suomalaiset ja hollantilaiset vertailukohdat, mutta aiempaan ver-
rattuna malli on avoimempi kattaessaan useat hallinnonalat ja katsoessaan
voimakkaasti EU – NATO yhteistyön kehittämiseen ja niiden toimintamallien
harmonisointiin. Kriittisen infrastruktuurin suojelussa Ranska tulee melko lä-
helle Suomen YETT-mallia ja Ranska korostaa voimakkaasti EU lainsäädännön
kehittämistä asiassa. EU:n laajuisen sisäisen turvallisuuden ohjelman kehittä-
minen katsotaan Ranskassa tarpeelliseksi ja presidentti Sarkozyn hallitus nä-
kee itsensä mielellään pioneerina tällaisen ohjelman ideoinnissa.

1.1 Tutkimuksen perustelut ja kysymyksenasettelu

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on verrata Alankomaiden ja Ranskan turvallisuus- ja maanpuolustusjärjestelyjä sekä kansallisen turvallisuuden käsitettä Suomen kokonaismaanpuolustuksen toimintamalliin, kiinnittäen erityistä huomiota mallien taustalla olevien historiallis-kulttuuristen sekä materiaalistien tekijöiden pohtimiseen. Yksi tutkimuksen tavoitteista on selvittää, löytyykö ranskalaisista ja hollantilaisista ratkaisuista joitakin positiivisia innovaatioita ja järjestelyjä Suomen kokonaismaanpuolustuksen mallin edelleen kehittämistä ajatellen. Tutkimuksessa nojataan kansainvälisen politiikan tutkimuksessa voimakkaasti suosiotaan kasvattaneen sosiaalisen konstruktivismin suuntaukseen. Sen piirissä on ilmestynyt mielenkiintoisia tutkimuksia erilaisten turvallisuuskulttuurien synnystä ja näiden vaikutuksesta eri maiden turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin ratkaisuihin.¹

Tutkimuksessa tarkastellaan kunkin maan turvallisuus- ja puolustusstrategiaa ja maanpuolustuksen toimintamallia – siinä esitellään strategioiden pääpiirteet, järjestelmän päätoimijat ja näiden keskinäinen vuorovaikutus sekä koordinaatiosta vastuussa oleva toimija tai toimijat. Maita käsitellään erikseen ja lopuksi niitä verrataan keskenään. Kunkin maan kohdalla esitellään ensimmäiseksi kansallisen turvallisuuden mallin historiallis-kulttuuriset perustat, joiden katsotaan olevan tärkeitä mallien – ja ylipäätään maiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan – ymmärtämisessä. Seuraavaksi siirrytään mallin tarkempaan kuvaukseen ja lopuksi verrataan malleja keskenään. Läpi tutkimuksen tarkastellaan, kuinka paljon sijaa kansainvälinen aspekti ja niin sanottu kokonaisvaltaisen lähestymistavan vaatimus saa kansallisessa maanpuolustuksessa ja turvallisuuspolitiikassa.

Tutkimuksessa hyödynnetään Comprehensive Approach diskurssia², jossa painotetaan uudenlaista kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa kriiseihin. Kriisit ja uhat ovat entistä monimutkaisempia ja vaativat valtioiden, kansainvälisten organisaatioiden sekä eri hallinnonalojen välistä yhteistoimintaa niin turvallisuustoimien suunnittelun kuin toimeenpanon kohdalla. Nykyisessä Comprehensive Approach keskustelussa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajojen katsotaan hämärtyneen, samoin kuin sotilaallisten ja siviililuonteisten uhkien. Tämä turvallisuusympäristön muutos vaatii entistä holistisempaa lähestymistapaa kriiseihin ja niiden ratkaisuun, niin maan rajojen sisällä kuin niiden ulkopuolella. Koko hallinnonlaajuista (Whole-of-Government) ja julkishallinnon sekä elinkeinoelämän yhteistyötä (Public-Private Partnership) painottavat kansalliset lähestymistavat edesauttavat kokonaisvaltaisen turvallisuuspolitiikan toteuttamisessa. Tutkimuksessa tarkastellaan, kuinka paljon Comprehensive Approach ajattelu muovaa kansallista maanpuolustuksen toimintamallia ja siihen liittyvää keskustelua tutkittavissa maissa. Ovatko ulkoinen/sisäinen sekä sotilas/siviili -erottelut tarkasteltavissa maissa voimissaan, vai pyritäänkö niistä eroon?

1 ks. esimerkiksi Katzenstein et al., 1996

2 ks. esimerkiksi Friis & Jarmyr (eds) 2008; CMI: Rintakoski & Autti (eds.) 2008

1.2 Menetelmät ja työn keskeiset käsitteet

Tutkimus kuuluu vertailevan politiikantutkimuksen piiriin ja sen keskeisinä käsitteinä toimivat: kokonaismaanpuolustus; kokonaisvaltainen lähestymistapa; yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen; kriittisen infrastruktuurin suojele (CIP) sekä laaja turvallisuus.

Vaikka kokonaismaanpuolustuksen (*total defence*) termiä ei välttämättä käytetä kaikissa tutkittavissa maissa, on tutkimuksen tarkoituksena kartoittaa, elääkö suomalainen kokonaismaanpuolustuksellinen idea myös muiden maiden turvallisuuspoliittisissa diskursseissa ja toimintamalleissa. Mallia saatetaan kutsua kansallisen turvallisuuden (*national security*) tai kotimaan turvallisuuden (*homeland security*) malliksi idean ollessa kuitenkin varsin lähellä suomalaista toimintamallia. On myös mielenkiintoista tarkastella, miten ja millä perusteella valtiot ovat määritelleet elintärkeitä toimintoja ja kansallisesti kriittisiä infrastruktuureja, ja kuinka paljon eroja eri maiden kriittisten toimintojen välillä nykypäivänä on. Sama pätee laajaan turvallisuuskäsitykseen, sekä valtioiden määrittelemiin uhkiin; ovatko nämä keskenään harmoniassa eri maiden välillä?

1.3 Teoreettinen viitekehys

Tutkimuksen perustan muodostaa sosiaalinen konstruktivismi, jonka avulla pyritään havainnollistamaan, ettei tarkasteltavien maiden turvallisuus- ja maanpuolustusmalleja ja ratkaisuja voida ymmärtää ilman maiden historiallis-kulttuurisen perustan tuntemusta. Mallit ovat poliittisen debatin, historiallisten tapahtumien ja lukuisten muiden tekijöiden tulosta ja ne muuttuvat esimerkiksi uudenlaisten turvallisuuspoliittisten diskurssien, ymmärryksen ja geopolittisten muutosten myötä. Kokonaismaanpuolustukselliset ratkaisut ovat aina kontekstisidonnaisia, eivätkä ne ole suoraan toisiinsa verrannollisia.

Tämän tutkimuksen mukaan turvallisuus- ja puolustusjärjestelyihin voidaan katsoa keskeisesti vaikuttavan seuraavat seitsemän tekijää: kansallinen identiteetti (erityisesti ulkopoliittinen identiteetti), maan poliittinen järjestelmä ja poliittinen kulttuuri, valtion materiaaliset resurssit, väestön koostumus, geopolittinen asema, luonnonolot sekä maiden priorisoimat uhkamallit. Tutkimus sijoittuu vertailevan politiikantutkimuksen piiriin ja se käyttää tarkastelun lähtökohtana näitä seitsemää muuttujaa.

2 Suomalaisen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehitys

2.1 Kokonaismaanpuolustuksen historialliset juuret

Suomalainen kokonaismaanpuolustuksen toimintamalli on vuosikymmenten kehitystyön tulos ja se on toiminut pienen, resurseinlaan rajallisen valtion kustannustehokkaana ratkaisuna valtion itsenäisyyden ja kansalaisten elinmahdollisuuksien takaamiseksi kaikissa tilanteissa. Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehittyminen alkoi toisen maailmansodan jälkeen, vaikka sotaa edeltävän ajan poikkeusoloihin varautumisen suunnitelmissa on havaittavissa nykypäivän kokonaismaanpuolustuksen mukaisia toimia.³

Jo ennen sotia Suomen maanpuolustusta rakennettiin monialaista yhteistyötä vaativaksi yhteen sovitetuksi toimintamalliksi, vaikka sillä valmistauduttiinkin sotilaallista uhkaa varten. Vuonna 1958 toimintansa aloittaneen Puolustusneuvoston johdolla alkoi maanpuolustuksen varsinainen kehitystyö, joka on johtanut nykypäivän kokonaismaanpuolustuksen käsitteen mukaiseen toimintamalliin.⁴

Suomen harjoittaman ulko- ja puolustuspolitiikan johtoajatuksina maailmansotien jälkeen aina kylmän sodan päättymiseen asti olivat suurvaltojen Suomeen kohdistuvien intressien minimoiminen sekä itsenäisen ja uskottavan puolustuskäyvyn vaatimus. Poliittinen neutraalius ja sotilaallinen liittoutumattomuus määriteltiin keskeiseksi ulko- ja puolustuspoliittiseksi linjaukseksi. Turvallisuuden uhkakuvat olivat jakson aikana ennen kaikkea sotilaallisia, mutta yhteiskunnallisten toimintojen sujuvuuden järjestäminen rauhanajalla vaati toiminnan uudelleenorganisointia heti tilanteen normalisoiduttua maailmansotien jälkeen. Vähitellen – niin organisatoristen muutoksen kuin turvallisuusympäristön kehityksen myötä – myös käsitys turvallisuudesta alkoi yleisesti laajeta.

Vuonna 1945 toimintaan asetettu puolustusrevisio pyrki vastaamaan uuden maailmanjärjestyksen aikaansaamaan turvallisuusympäristön muutokseen. Toisen maailmansodan jälkeen monet yhteiskunnan toiminnot – lääkintähuolto, kuljetukset, teollisuus, työvoimakysymykset ja tiedotustoiminta – olivat sotilaallisen johdon alaisina, mikä aiheutti suuria ongelmia talouselämälle, siviilimaailmalle ja sotilaspuolelle rauhanajalla.⁵ Revision tavoitteena oli kehittää siviiliyhteiskunnan varautumissuunnitelmia sellaisiksi, että poikkeusolojen aikana mahdollisimman vähillä muutoksilla saataisiin koko yhteiskunnan ja sekä siviilien että sotilaiden osaaminen ja resurssit mahdollisimman tehokkaasti hyödynnettyä.⁶ Puolustusrevisio tarkasteli maanpuolustusta kokonaisvaltaisesti ja pyrki siten osoittamaan maanpuolustuksen eri osa-alueiden vastuuministeriöt, jotka sekä normaali- että

3 Riipinen 2008

4 Ibid., 6-10

5 Puolustusrevisiön pöytäkirja 308

6 Riipinen 2008, 7-8

poikkeusoloissa vastaisivat vastuullaan olevien yhteiskunnan perustoimintojen sujuvuudesta. Maanpuolustus nähtiin koko yhteiskunnan kokonaisvaltaisena varautumisena erilaisiin uhkiin, millä valjastettiin kaikki maanpuolustuksen osa-alueiden toimijat yhteistyöhön.⁷

Puolustusneuvosto asetettiin 21.3.1957 maanpuolustuksen ylimmäksi neuvoo-antavaksi, suunnittelevaksi ja esityksiä tekeväksi elimeksi. Sen jäseninä olivat pääministeri, puolustusministeri, ulkoasiainministeri, sisäasiainministeri, valtiovarainministeri, kauppa- ja teollisuusministeri, muut presidentin kutumat ministerit sekä puolustusvoimain komentaja ja yleisesikunnan päällikkö. Lisäksi presidentti pystyi tarpeen mukaan kutumaan muita jäseniä puolustusneuvostoon.⁸ Puolustusneuvostolla oli keskeinen rooli ohjeistuksen ja lainsäädännön valmistelussa, käsittelyssä ja suunnittelussa, minkä takia sen merkitys nykypäivän kokonaismaanpuolustuksen toimintamallin muovaajana on merkittävä.

Suomessa elinkeinoelämän liittäminen kokonaismaanpuolustuksen piiriin alkoi varsin varhain. Vuoden 1960 lailla perustettiin kunkin maanpuolustuksen osa-alueelle suunnittelu- ja neuvottelukunnat, jotka valjastivat omalta osaltaan julkisen ja yksityisen sektorin pysyvään yhteistyöhön maanpuolustuksen taloudellisissa, tieteellisissä, henkisissä ja infrastruktuurin sekä terveydenhuollon suojaamiseen liittyvissä valmisteluissa.⁹ Parlamentaariset puolustuskomiteat 1960-luvulta alkaen taas loivat vahvan yhteyden maanpuolustuksen ja ulkopoliittikan välille, laajensivat maanpuolustuksen käsitteen sisältöä sekä vahvistivat varautumista mallin ohjaavana toimintaperiaatteena.¹⁰

Kylmän sodan päättymisen jälkeen Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut radikaalisti ja valmiussuunnitelmia täydennetty uusiin turvallisuusuhkiin vastaavaksi. Vuoden 1995 selonteossa ”Turvallisuus muuttuvassa maailmassa” kokonaismaanpuolustus koettiin yhä ajankohtaiseksi toimintamalliksi, jonka avulla voitiin yhdessä ulkopoliittikan kanssa taata valtion ja kansalaisten turvallisuus myös tulevaisuudessa.¹¹

Vuonna 2000 puolustusneuvosto lakkautettiin ja sen tehtävät hajautettiin ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunnalle sekä Puolustusministeriön yhteyteen perustetulle turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle. Komiteaan kuuluu kaikkien ministeriöiden kansliapäälliköt, EU-asioiden valtiosihteerit, huoltovarmuusneuvoston puheenjohtaja, puolustusvoimien operaatiopäällikkö, sekä pääesikunnan ja rajavartiolaitoksen päälliköt. Puheenjohtajuus kuuluu puolustusministeriön kansliapäällikölle ja varapuheenjohtajuus valtioneuvoston kanslian valtiosihteerille. Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisvastuu on puolustusneuvoston jälkeisenäkin aikana kuulunut puolustusministeriölle. Puolustusneuvoston tehtävien uudelleen

7 Ibid.

8 Asetus puolustusneuvostosta 137/1957

9 Riipinen 2008, 13-14

10 Riipinen 2008, 45

11 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995

järjestämisen yhteydessä kokonaismaanpuolustus määriteltiin selkeästi, niin että niin sanottu siviilipuolustus integroitiin entistä vahvemmin kokonaismaanpuolustuksen malliin:

Maanpuolustus on turvallisuuspolitiikan päämäärien mukaisesti valtion itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaamista sotilaallisilla ja siviilialojen toimenpiteillä. Maanpuolustuksen kokonaisuuteen kuuluvat sotilaallinen maanpuolustus, taloudellinen maanpuolustus/taloudellinen turvallisuus, väestönsuojelu, sosiaali- ja terveyden huolto, yhteiskunnan teknisten järjestelmien toimivuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä maanpuolustustiedotus. Maanpuolustusta tukee laaja vapaaehtoinen kansalais-,¹² kulttuuri- ja sivistystyö.

2.2 Suomen kokonaismaanpuolustuksen taustavaikuttajamalli

Tässä tutkimuksessa kokonaismaanpuolustuksen järjestelyihin katsotaan vaikuttavan keskeisesti seitsemän tekijää (ks. s.4). Suomen kohdalla erityisesti geopolitiittinen asema ja valtion resurssit ovat ohjailleet kokonaismaanpuolustuksen toimintamallin kehittymistä.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisina perusyhtälöinä ja kansallisen identiteetin lähtökohtana on sen itsenäistymisestä lähtien kylmän sodan loppumiseen ollut selkeästi itsenäisen puolustuskyvyn vaatimus, sotilaallinen liittoutumattomuus ja puolueettomuuspolitiikka. Maantieteellinen asemamme Neuvostoliiton länsinaapurina vaikutti turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin ratkaisuihimme voimakkaasti puolustusneuvoston aikaan, eikä geopolitiikan merkitys näytä laantuneen Venäjänkään aikana. Geopolitiikan lisäksi kustannustehokkuus on ollut tärkeä teesi pienen ja resurssiltaan rajallisen valtion toimintakyvyn turvaamisessa. Rajalliset resurssit ovat pakottaneet alusta alkaen toimijat yhteistyöhön niin sanotun Whole-of-Government ihanteen mukaisesti, joka on vasta viime vuosina noussut muotitermiksi turvallisuuskeskusteluissa ympäri maailmaa.

Euroopan unionin jäsenyys, kylmän sodan jälkeinen turvallisuusympäristön muutos sekä talouden ja turvallisuusuhkien globalisoituminen ovat muuttaneet perinteisiä turvallisuus- ja puolustuspoliittisia perusyhtälöitämme sekä poliittista kulttuuriamme merkittävästi viimeisen reilun vuosikymmenen aikana. Yhteiskuntaa uhkaa nykyään monet globaalit, ei-sotilaalliset uhat - niin sanotut normaaliolojen häiriötilat - joihin varautumista on pyritty parantamaan siviiliviranomaisten toimintaa tehostamalla sekä puolustusvoimien rauhanajan tehtäviä lisäämällä. Varautumisen avuksi julkaistiin vuonna 2003 ensimmäinen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen (YETT) strategia, joka määrittelee kunkin ministeriön vastuut kokonaismaanpuolustuksessa. Turvallisuusympäristön muutok-

12 Puolustusneuvoston tehtävien uudelleen järjestäminen 1999, 9-10

sesta ja Suomen ulkopoliittisen kulttuurin eurooppalaistumisesta huolimatta geopolitiikka, perinteiset uhkamallit ja itsenäisen puolustuskyvyn normi ovat edelleen läsnä Suomessa.

Suomen poliittinen järjestelmä on ollut kokonaisuutensa puolesta alalla jo pitkään poikkihallinnolliseen yhteistyöhön perustuva, ja poliittisessa järjestelmässämme paikallishallinnolla on yleisesti ollut paljon valtaa. Paikallishallinnolla on vahva rooli käytännön toiminnassa kriisitilanteissa. Presidentti on perinteisesti toiminut ensisijaisena ulko- ja turvallisuuspolitiikkamme muotoilijana, mutta perustuslain uudistaminen on kasvattanut pääministerin roolia. Monipuoluejärjestelmä on taannut erilaisten ulkopoliittisten näkökantojen läsnäolon, joskin ulkopoliitikasta on vallinnut Suomessa kohtalainen konsensus puolueiden välillä. Myös medialla on merkittävä rooli turvallisuuspoliittisten kysymysten ja ongelmakohtien esiintuomisessa.

Viime vuosina elinkeinoelämän yritykset ovat raivanneet itselleen valtaa yhteiskunnassa valtion sääntelyn vähenemisen ja globalisaation myötä. Myös poliittisesti sitoutumattomat kansalaisjärjestöt ovat haastaneet valtion yksinoikeuden politiikan tekoon ja muun muassa turvallisuuspoliittisten diskurssien muotoiluun. Yritysten ja ei-valtiollisten järjestöjen globaalit kytkökset ovat nostaneet uudenlaisia teemoja myös turvallisuuspoliittiseen keskusteluun. Elinkeinoelämällä ja järjestömaailmalla on nykyään kasvava rooli myös kokonaisuutensa puolesta toimintamallissa ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa.

Väestörakenteen muuttuminen – ikääntyminen, maahanmuutto ja syrjäytyminen – on huomioitu viime vuosina kasvavana turvallisuustekijänä, samoin kuin ilmaston lämpeneminen. Ilmasto-oloiltaan varsin haasteellisessa maassamme on kehitetty keinoja selvittää ankaristakin olosuhteista, ja nyt on varauduttava lauhkeiden ilmojen mukanaan tuomiin uudenlaisiin ongelmiin. Kustannustehokkuus ja koko hallinnon yhteinen lähestymistapa eivät ole menettäneet merkitystään muutosten myötä, pikemminkin on käynyt päinvastoin. Nykytilanteessa turvallisuusympäristön monimutkaisuus ja arvaamattomuus luovat entisestään paineita hyvin koordinoitua, tehokkaan ja koko hallinnon laajuiseen mallin edelleen kehittämiseen.

Muuttuneessakin maailmassa kokonaisuutensa puolesta toimintamallin on katsottu luovan edelleen vakaan pohjan kansalaisten ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. Mallissa ovat korostuneet viimeisen vuosikymmenen aikana ei-sotilaalliset uhat, uhkien laaja-alaisuus, tiedon tehokkaampi kerääminen, tiiviimpi viranomaisyhteistyö kaikilla hallinnon tasoilla ja hallinnonalojen välillä, turvallisuustilanteiden ennakointi sekä tehokkaampi varautuminen. Sodan uhkan ollessa vähäisempi, puolustusvoimien yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi yhteiskunnassa on muodostunut muiden viranomaisten tukeminen monilla aloilla. Tulevaisuudessa korostuu yhä selkeämmin siviili- ja sotilasalojen yhteensopivuuskysymykset niin kotimaisessa kuin kansainvälisessä kriisinhallinnassa, mistä syystä tiivis yhteistyö alojen välillä on tarpeen.

3 Suomen kokonaismaanpuolustuksen toimintamalli

3.1 Kokonaismaanpuolustuksen käsite ja tavoitteet

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon kokonaismaanpuolustus on kirjattu käsitteenä ensimmäisen kerran vuonna 2001. Vuoden 2004 selonteossa kokonaismaanpuolustus määritellään seuraavasti:

Kaikki ne sotilaalliset ja siviilialojen toimet, joilla turvataan valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuus ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan¹³.

Suomen kokonaismaanpuolustuksen keskeisiä strategisia suuntaviivoja linjaavat Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko sekä YETT-strategia. Selonteko laaditaan noin neljän vuoden välein ja strategia samalla frekvenssillä, yleensä kaksi vuotta selonteon jälkeen. YETT-strategiassa arvioidaan Suomen kansallisen turvallisuusympäristön yleiset kehityslinjat, nykyiset ja tulevat turvallisuusuhat, sekä näiden vaikutukset yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja kokonaismaanpuolustuksen järjestelyihin. Strategian julkistamista edeltävänä vuonna järjestetään koko valtionhallinnon laajuinen valmiusharjoitus, jossa hyödynnetään selonteon linjauksia ja jonka tuloksia hyödynnetään strategian päivityksessä.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan päämäärien mukaisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisella pidetään yllä valtiollista itsenäisyyttä, yhteiskunnan turvallisuutta ja väestön elinmahdollisuuksia. Periaatepäättös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta on valtioneuvoston ohjausasiakirja ministeriöille ja hallinnonaloille, ja sen tavoitteena on myös konkretisoida turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa¹⁴.

Strategia ohjaa hallinnonaloja kehittämään ja ylläpitämään elintärkeiden toimintojen edellyttämää suorituskykyä sekä antaa yhtenäiset perusteet hallinnonalojen yhteistoiminnan suunnittelulle ja toteutukselle toimintojen turvaamiseksi¹⁵. Elintärkeiksi toiminnoiksi määritellään valtion johtaminen, ulkoinen toimintakyky, valtakunnan sotilaallinen puolustaminen, sisäinen turvallisuus, talouden ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky ja henkinen kriisinsietokyky¹⁶. Toimintojen kirjosta voidaan nähdä, ettei kyse ole vain sotilaallisesta puolustamisesta tai kriittisen infrastruktuurin suojelusta, vaan suuren merkityksen saavat muun muassa keskeiset hyvinvointivaltiolle kuuluvat palvelut, jotka takaavat kansalaisille riittävät elinmahdollisuudet kaikissa tilanteissa.

13 Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, liite 2 määritelmät; VNOS, 262/2003, perustelumuu-
16 §

14 YETT-strategia, 2006, 5

15 Ibid.

16 Ibid., 13

Strategiassa määritellään viisikymmentä strategista tehtävää, joiden avulla yhteiskunnan elintärkeät toiminnot on tarkoitus turvata. YETT-strategiassa määritellään kustakin strategisesta tehtävästä vastuussa oleva ministeriö ja kaikilla ministeriöillä on vastuullaan ainakin yksi tehtävä. Strategiaan on kirjattu myös yhdeksän uhkamallia ja 61 niiden alaista erityistilannetta, joihin varaudutaan joko yhden tai usean ministeriön voimin. Erityistilanteiden varalta laadittuihin suunnitelmiin on sisällytetty myös niiden harjoittelua ja etukäteisvalmistelua käsittelevät kohdat. Toimivaltaiset ministeriöt vastaavat hallinnonalallaan erityistilanteiden harjoittelusta ja tähän liittyvistä yhteistoimintajärjestelyistä muiden ministeriöiden kanssa.¹⁷

Koska strategian tavoitteena on turvata valtion, yhteiskunnan ja väestön turvallisuus kaikissa tilanteissa, on sen pääpaino kansallisella tasolla. Yksilötaso ja globaali ympäristö vaikuttavat toki kansallisen tason turvallisuuteen, mutta strategia ei keskity varsinaisesti yksilötason uhkien tai globaalien uhkien torjuntaan. Strategiassa kuitenkin korostetaan nykyisten uhkien ja kriisien kansainvälistä luonnetta: Suomea kohdannut kriisi voi laajentua aina globaalille tasolle saakka ja toisaalta muualla maailmassa tapahtunut kriisi saattaa vaikuttaa hyvinkin nopeasti Suomessa tehtäviin ratkaisuihin ja päätöksentekoon.¹⁸ Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa esitellyt turvallisuusympäristön kehitysnäkymät, jotka usein noudattelevat globaaleja kehitystrendejä (esimerkiksi ilmastonmuutos, kansainvälinen järjestäytyneet rikollisuus) otetaan strategian kehittämisessä huomioon. Oletettavasti uhat kansainvälistyvät edelleen ja eri maiden uhkamallit harmonisoituvat entisestään.

Vuoden 2006 strategiassa on määritelty seuraavat uhkamallit¹⁹ : väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen; talouden toimintakyvyn vakava häiriintyminen; suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet; ympäristöuhat; sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen; terrorismi ja muu järjestäytyneet rikollisuus; väestönliikkeisiin liittyvät uhat; sotilaallisen voiman käyttö; poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus. Uhkamallit ovat varsin monipuolisia, laaja-alaisia sekä osittain kansainvälisestä ympäristöstämme ja sen kehityksestä kumpuavia, minkä vuoksi ministeriöiden strategiset tehtävätkin liittyvät monesti joillain tavoilla kansainväliseen ympäristöön ja sen turvallisuushäiriöihin. Uhkiin vastaaminen vaatii aiempaa tehokkaampaa yhteistoimintaa eri ministeriöiden ja muiden kokonaisuun puolustuksen toimijoiden välillä, sillä uhkien taustalla olevat syyt ja niiden vaikutuspiirit ovat usein monialaisia ja laajoja.

17 YETT-strategia 2006

18 Ibid.

19 Ibid., 110

3.2 Toimijat ja vastuut

Suomen ulkopolitiikan johtajana toimii tasavallan presidentti yhdessä valtioneuvoston kanssa. Tärkeimmät ulko- ja turvallisuuspoliittiset linjaukset, ulkosuhteita sekä sisäistä turvallisuutta ja kokonaisuomaanpuolustusta koskevat linjaukset sovitaan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) kokouksessa. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvosto sekä toimivaltainen ministeriö hallinnonalallaan. Poikkeusolojen vallitessa voidaan valtioneuvosto oikeuttaa käyttämään valmiuslain nojalla säädettyjä lisätoimivaltuuksia eduskunnan suostumuksella.²⁰

Kokonaisuomaanpuolustuksen yhteensovittamisesta vastaa puolustusministeriö. Puolustusministeriötä sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista ministerivaliokuntaa avustaa kokonaisuomaanpuolustuksessa ja sen yhteensovittamiseen liittyvissä asioissa turvallisuus- ja puolustusasiain komitea, joka seuraa turvallisuus- ja puolustuspoliittisen aseman muutosta ja sen vaikutuksia kokonaisuomaanpuolustuksen järjestetyille. Se myös seuraa hallinnon eri alojen toimia kokonaisuomaanpuolustuksen järjestelyjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi sekä yhteen sovittaa kokonaisuomaanpuolustuksen alaan kuuluvien asioiden valmistelua hallinnon eri aloilla. Aluehallinnon ja paikallishallinnon toimialojen ja varautumisen ohjaus kuuluu asianomaiselle ministeriölle.²¹

Varautumisesta tiettyyn erityistilanteeseen vastaa se ministeriö, jonka hallinnonalaan asia pääsääntöisesti kuuluu. Jokainen ministeriö ottaa huomioon omalla hallinnonalallaan varautumista koskevan lainsäädännön kehittämistarpeet. Ministeriön kansliapäällikön tehtävänä on johtaa ministeriön toimintaa ja vastata hallinnonalaansa tavoitteiden valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta sekä huolehtia hallinnonalaansa valmiudesta ja turvallisuudesta. Ministeriöiden kansliapäällikkökokous ja valmiuspäällikkökokous ovat pysyviä yhteistyöelimiä, jotka sovittavat yhteen hallinnonalojen kriisijohtamiseen liittyvää toimintaa erityistilanteissa. Tasavallan presidentin kansliapäällikkö osallistuu asioiden käsittelyyn tarvittaessa. Valmiuspäälliköitä avustaa ministeriöiden valmiussihteerikokous.²²

Julkishallinnon lisäksi kokonaisuomaanpuolustuksen toimintamalli ulottuu myös yritys- ja järjestömaailmaan. Yritysten varautumisessa kiinnitetään huomiota niiden liiketoiminnalliseen perustaan, asiakkaiden kanssa tehtyihin sopimuksiin ja riskienhallintaan. Lainsäädännöllisiä velvoitteita kiristetään jos varautuminen nähdään puutteellisenä.²³ Kustannustehokkuuden vaatimus on pakottanut valtion ”ulkoistamaan” toimintaansa ja palvelujaan monilla keskeisillä aloilla (muun muassa tieto- ja viestintäpalvelut), mikä on lisännyt elin-

20 YETT strategia 2006, 6-7

21 Ibid.

22 Ibid.

23 Ibid., 7-8

keinoelämän ja julkishallinnon keskinäisriippuvuutta – ja samalla ydintoimintojen haavoittuvuutta. Ulkomaisen omistuksen lisääntyminen niissä yrityksissä, jotka liittyvät jollain lailla elintärkeiden toimintojen turvaamiseen on aiheuttanut uusia haasteita yritysten sitouttamisessa kokonaismaanpuolustuksen toimintamalliin.

Vapaaehtoiseen toimintaan perustuvilla kansalaisjärjestöillä on suuri merkitys käytännön turvallisuuden toteutumisessa sekä henkisen kriisinkestokyvyn lisäämisessä. Järjestöillä on usein viranomaisia voimakkaammat kytkökset sekä yksilötasolle että kansainväliselle tasolle ja kyky käynnistää toimintansa nopeasti. Kansalaisjärjestöt voivat myös avustaa viranomaisia uusien turvallisuusuhkien havainnoinnissa. Tämän lisäksi valtakunnallisille ja alueellisille maanpuolustuskursseille kutsutaan vuosittain merkittäviä yhteiskunnallisia ja alueellisia vaikuttajia muun muassa politiikan, talouselämän ja median piiristä. Kurseja on järjestetty 1960-luvulta alkaen ja ne pyrkivät omalta osaltaan luomaan yhteisvastuullista ilmapiiriä yhteiskuntaan kokonaismaanpuolustuksen saralla.

3.3 Suomalaisen mallin arviointia

Suomen kokonaismaanpuolustuksen toimintamallia voidaan organisaatiotutkimuksellisin termein kutsua verkostomalliseksi. Kokonaismaanpuolustuksesta vastaavat toimijat kantavat huolta oman laissa ja asetuksissa määrätyn vastuualansa varautumisen suunnitelmista, jotka sovitetaan yhteismonialaisesti toteutettavaksi toimintamalliksi. Hajautetun hallintomallin ajatellaan palvelevan YETT-strategian mahdollisimman tehokasta toteuttamista, koska sen avulla pystytään helpoimmin saamaan informaatiota ja hahmottamaan yhteiskunnan turvallisuusympäristön kokonaisvaltaista kehitystä. Malli perustuu laajaan turvallisuuskäsitykseen, ja sen piiriin tulee uusia uhkamalleja sekä kansainvälisen että sisäisen turvallisuusympäristön kehityksen myötä. Uusiin uhkiin varautumisessa, niiden ennaltaehkäisyssä ja hallitsemisessa sektoripohjaisen mallin ajatellaan tarjoavan laajemman näkökulman kuin keskitetyn mallin.

Muut pohjoismaat ovat järjestäneet kokonaismaanpuolustuksensa ja ydintoimintojensa turvaamisen hyvin samantyyppisellä tavalla kuin Suomi. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on kaikissa käytössä hajautettu kokonaismaanpuolustuksen malli, joka kattaa siviili- ja sotilaskriisinhallinnan ja tukeutuu enenevässä määrin laajaan turvallisuuskäsitteeseen. Kokonaismaanpuolustuksen ei enää kylmän sodan jälkeen nähdä ensisijaisesti viittaavan sodan tasoiseen kriisiin tai sotilaalliseen puolustukseen liittyväksi, vaan uudet ja so-
taa lievemmat uhat ovat vallanneet tilaa.²⁴ Tämä on johtanut Ruotsissa soti-

24 Sallinen 2007, 32

laallisen maanpuolustuksen alasajoon, mutta muut Pohjoismaat ovat kokeneet nykyisen kokonaismaanpuolustuksen idean luovan hyvän perustan, jonka pohjalta järjestelmää voidaan edelleen kehittää.²⁵

Verrattuna muihin Pohjoismaihin geopoliittinen asema on Suomessa merkittävämpi kysymys, mistä syystä perinteiset sotilaalliset uhkamallit ovat säilyttäneet selkeän asemansa. YETT strategiassa merkittävää on se, että siinä käsitellään ns. kovia ja pehmeitä turvallisuusuhkia saman strategian puitteissa ja hyvin tasapainoisesti. Tutkimuksen myöhemmissä osissa huomataan, kuinka Alankomaissa ja Ranskassa pyritään kohti vastaavanlaista integroitua lähestymistapaa, joka mahdollistaa yhtenäiset toimintamallit viranomaisten välillä kaikenlaisissa – sotaa ja sitä pienemmissä – kriiseissä. Kokonaisuvaltaisuus syntyy juuri tästä kovan ja pehmeän yhdistämisestä ja varautumisesta kaikenlaisiin kriiseihin yhtenäisten standardien mukaan. Sisäisten, ”pehmeiden”, turvallisuusuhkien kasvaessa ei tulisi eristää perinteistä ”kovaa” turvallisuutta omaksi alueekseen, koska tällöin riskeerataan kokonaismaanpuolustuksemme kaikista vahvin voimavara: kokonaisuvaltainen lähestymistapa ja yhteistoiminnan periaate.

Kansainvälisyys on viime vuosina korostunut pohjoismaisissa turvallisuusstrategioissa. Vaikka ero kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden takaamisen ja hallinnan välillä erotetaan yhä selkeästi, on kansainvälisen turvallisuusympäristön vaikutukset kotimaiseen turvallisuuteen otettu entistä enemmän huomioon. Kansainvälinen kriisinhallinta kuuluu Suomen ja Ruotsin kokonaismaanpuolustukseen, mikä edesauttaa ulkoisen ja sisäisen kriisinhallinnan toimintatapojen harmonisointimis- ja rationalisointimisprosessia.

Pohjoismailla on vielä askelia otettavana Comprehensive Approach ajattelun syventämisessä, mutta niiden organisatoriset ratkaisut kokonaismaanpuolustuksen toteuttamaksi voidaan katsoa edesauttavan kokonaisuvaltaisen lähestymistavan syventämistä niin sisäisessä kuin ulkoisessa kriisinhallinnassa, sekä näiden kahden välillä. Kansallisen kokonaisuvaltaisuuden (ns. Whole-of-Government Approach) ja kansainvälinen kokonaisuvaltaisuuden nähdään viimeaikaisessa tutkimuksessa ja keskusteluissa tukevan toisiaan (ks. liite 1). Sisäisten ja ulkoisten kriisinhallinnan toimintatapojen tulisi olla enenevässä määrin samankaltaisia, mikä edesauttaisi toiminnan kustannustehokkuutta ja joustavuutta. Ulkoinen ja sisäinen turvallisuus tullevat olemaan pohjoismaisissa malleissa entistä vaikeammin erotettavat alueet, samoin kuin sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta. Tämä vaatii kuitenkin jonkin verran ministeriöiden yhteistoiminnan lisäystä ja syventämistä, sekä kansainvälisen – eri maiden ja eri kansainvälisten organisaatioiden (YK, EU, NATO, Etyj) välisen – yhteistyön tehostamista, sekä niiden päämäärien ja toimintatapojen harmonisointia.

Suomen kokonaismaanpuolustuksen verkostomallinen ratkaisu toimii hyvänä alustana kokonaisvaltaisen lähestymistavan edelleen kehittämiseksi. Hajautettu vastuu, selkeät toimivalta- ja toimintamallit yhdessä selkeän toiminnan yhteensovittamisen ja yhteisten uhkakuvien ja tulevaisuuden painopistealueiden kanssa palvelevat holistisen näkemyksen ja lähestymistavan kehittymistä. Se, että mallia on jo yli kuudenkymmenen vuoden ajan rakennettu kokonaisvaltaisen ja yhteistoiminnallisen periaatteen mukaan, antaa Suomelle etulyöntiaseman moniin muihin maihin verrattuina. Ranska ja Hollanti sekä monet muut Euroopan maat kehittävät malliaan parhaillaan sektori-pohjaiseksi, mutta ministeriöiden ja viranomaisten yhteistyön syveneminen ja yhteistoimintakulttuurin luominen vie oman aikansa, ja tässä mielessä Suomi voi katsoa olevansa monta askelta muita edempänä.

4 Ranskan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitys

4.1 Maanpuolustusratkaisujen historiallis-kulttuurinen perusta

Ranskan nykyistä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista keskustelua ja ratkaisuja ei voida ymmärtää ilman lyhyttä katsausta historiaan. Tässä tutkimuksessa hyödynnetään Tommi Koivulan analyysia Ranskasta EU:n turvallisuuspolitiikan muotoilijana. Koivulan mukaan ranskalaisen suurvalta-ajattelun siemen kylvettiin jo Ludvig XIV:n aikakaudella ja tämä idea on ollut voimakkaasti läsnä tai ainakin piilevänä tausta-ajatuksena Ranskan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa aina tähän päivään asti. Vuoden 1789 vallankumouksen yhteydessä syntyi ajatus Ranskasta henkisenä suurvaltana ja vallankumouksen arvojen edistämiseksi tuli Ranskalle maailmanlaajuinen tehtävä. Esimerkiksi ihmisoikeuksien yleisen julistuksen oli tarkoitus toimia universaalina, ei vain Ranskaa varten kirjoitettuna paperina.²⁶

Ranska-Preussin sota ja Saksan vähittäisen nousun aiheuttama uusi uhka aiheutti iskun kohti Ranskan suurvaltakuvielmia ja synnytti pelkoa sekä epäluuloa ranskalaisen yhteiskunnan vähittäisestä heikentymisestä (déclin). Tuli pian selväksi, ettei Ranska kykene omin voimin kukistamaan nykyistä tai tulevia manereurooppalaisia vastustajiaan. Ranskan turvallisuuspoliittista ajattelua muotoilevaksi johto-ajatuksiksi muodostui jo 1800-luvun lopulla liittoutuminen. Ranska pyrki esimerkiksi rakentamaan Saksan vastaisia liittokuntia maailmansotien aikana, mutta kärsi maailmansodissa valtavia henkisiä ja miestappioita.²⁷

Ranskan nykyisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen perustan voidaan katsoa muodostuneen toisen maailmansodan jälkeisten tapahtumien myötä.²⁸ Ranska sai pysyvän paikan YK:n turvallisuusneuvostosta ja liittyi Neuvostoliiton ja Saksan vaikutusvallan kasvun pelossa Naton perustavaan Pohjois-Atlantin sopimukseen 4. heinäkuuta 1949. Euroopan hiili- ja teräsyhteisö luotiin vuonna 1952 ja siitä muodostui Euroopan integraatioprosessin ensimmäinen askel.²⁹ Uusista positiivisista kehityksistä huolimatta, Ranskan kansallinen alamäki saavutti aallonpohjansa toisen maailmansodan häviön ja 1956 Suezin kriisin jälkeen, kun sille kävi selväksi, etteivät Neuvostoliitto ja Yhdysvallat pitäneet Ranskaa enää vertaisenaan suurvaltana. Kansallinen itseluottamus oli nollalukemissa ja siirtomaajärjestelmä oli saavuttamassa tiensä pään (muun muassa Algerian sota).³⁰ Ranskan ydinaseohjelmaa ryhdyttiin kiihdyttämään tuona aikana.

26 Koivula 2007, 13 - 27

27 Ibid., 13 - 27

28 Ibid., 34

29 Ibid., 34-36

30 Ibid., 37

De Gaullen valtaannousu 1958 vei Ranskan kuitenkin uusille raiteille. Presidentin valta-asemaa kasvatettiin ja ulko- ja turvallisuuspolitiikka muotoutui kansalliseksi prioriteetiksi. De Gaullen tavoitteena oli säilyttää Ranska maailmanvaltana uuden ulkopolitiikan avulla. Yksin Ranskalla ei kuitenkaan De Gaullen mukaan ollut riittävästi voimavaroja toimiakseen maailmanpolitiikan suurvaltana, vaan liittoutuminen tai yhteistyö muiden maiden kanssa oli välttämättömyys. Kansallinen suvereniteetti oli kuitenkin säilytettävä tässä kehityksessä. Ranskalla katsottiin olevan moraalinen velvollisuus toimia aktiivisesti kansainvälisellä arenalla. Vallankumouksen perinteen katsottiin myös antavan Ranskalle oikeuden puhua ja tehdä aloitteita koko kansainvälisen yhteisön nimissä. Tavoitteita tukemaan syntyi vaatimus Ranskan ulko- ja turvallisuuspolitiikan itsenäisestä perustasta ja autonomisesta päätöksenteosta. Syntyi tarve vahvalle ja keskitetylle päätöksentekomekanismille, täyden suvereniteetin ylläpitämiseksi ja uusien välineiden kehittämiseksi vaikutusvallan ylläpitämiseksi siirtomaajärjestelmän jälkeisenä aikana.³¹

De Gaullen kauden alussa muotoiltiin Ranskan perustuslaki ja puolustuslaki, jotka ovat määritelleet keskeiset puolustus- ja turvallisuuspoliittiset järjestelyt maassa tähän päivään saakka. Vuoden 1959 puolustuslain mukaan kansallinen puolustus perustuu sotilaalliseen puolustukseen, ja siihen on myöhemmin lisätty siviili- ja taloudellinen puolustus.³² Vuoden 1958 perustuslaki määrittelee vastaavasti kansallisen puolustuspolitiikan toimijoiksi ensinnäkin puolustusvoimat: armeijan, ilmavoimat, merivoimat, *gendarmen* ja huoltojoukot. 1990-luvulla perustuslakiin lisättiin toiseksi puolustuspolitiikan ryhmäksi siviilipuolustus, jonka tavoitteena on suojella kansalaisia, omaisuutta ja ympäristöä erilaisilta uhilta muun muassa luonnononnettomuuksien ennakoitijärjestelmillä ja kansalaisten evakuointi- ja huoltovarmuusjärjestelyillä.³³ Kolmas, vuonna 2002 lisätty osa, on taloudellinen puolustus, jolla julkiset viranomaiset huolehtivat markkinoista ja kansallisesta taloudesta, sekä takaavat kansallisen puolustuksen resurssien riittävyyden.³⁴ Viime vuosien turvallisuuspoliittiset muutokset ovat aikaansaaneet tarpeen uudistaa perustus- ja puolustuslakeja radikaalisti ja laajentaa maanpuolustuksen perustaa. Nykyisen puolustuslain pääpaino on selkeästi sotilaallisessa maanpuolustuksessa.

31 Ibid., 39-42

32 Art. L. 1111-1 du code de la défense; art. 1 de l'ordonnance 59-147 du 7 janvier 1959

33 Order No. 90-670 of 31 July 1990

34 administrative circular of 14 February 2002 on economic defence

4.2 Turvallisuuspoliittinen perusyhtälö

Turvallisuuspoliittisena perusyhtälönä voidaan Ranskan tapauksessa pitää seuraavaa: Ranskalla on niin paljon resursseja, valtaa, itseluottamusta ja voimaa, ettei se voi jättäytyä suurvaltapolitiikan ulkopuolelle. Ranskalla ei ole kuitenkaan tarpeeksi valtaa havitella yksin suurvalta-asemaa. Liittoutumista kuitenkin hankaloittaa syvä epäluottamus liittoumia kohtaan, mikä juontuu Ranskan historiasta. De Gaullen loogisena päätelmänä olikin, että Ranskan päämääränä tulee olla liittoutuma, jossa se voisi itse käyttää³⁵ määräävää asemaa, ja Eurooppa oli luonteva konteksti tällaiselle liittoumalle.

Eurooppalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rakentaminen ei ole kuitenkaan saanut Ranskan haluamaa vastakaikua muissa Euroopan maissa, minä vuoksi Ranska keskittyi rakentamaan voimakkaasti autonomista puolustuskapasiteettia, jonka elementteinä oli oma ydinase, Natosta irrotettu kansallinen päätöksenteko ja suuri asevelvollisuuteen perustuva armeija.³⁶ Kylmän sodan päättyminen laukaisi liikkeelle keskustelun kansallisen puolustuksen muutostarpeesta. Asevoimien ei katsottu voivan vastata kylmän sodan jälkeisiin turvallisuusuuhkiin, mistä oli osoitus muun muassa Persianlahden sodan epäonnistumiset. Ranskan kyky mobilisoida ja siirtää huomattavia joukkoja Euroopan ulkopuolisiin operaatioihin oli huono, kuten myös yhteensopivuus liittolaismaiden joukkojen kanssa.

Kansalliseen puolustukseen liittyi myös rahoitusongelmia ja amerikkalaisten tekninen ylivoima herätti huolta. Ilmiö sai nimen perusperiaatteiden kriisi, *Crise des fondements*, ja vuonna 1994 tähän kriisiin yritettiin vastata turvallisuuspoliittisen selonteon avulla. *Livre Blanc sur la Defense* -selonteossa siirryttiin Neuvostoliiton uhasta Euroopan ulkopuolisiin ja sotatilaa matalamman tason ja entistä monipuolisempiin uuhkiin. Uudessa sotilasopissa uhkamallit jaettiin kuuteen tasoon (S1-S6)³⁷. Siirtymä pois kansallisesta monenkeskiseen puolustukseen oli selonteossa merkittävä askel. Vuoden 1972 selonteossa *Livre Blanc sur la Defense National* jopa sana ”kansallinen” oli poistettu. Merkittäviä muutoksia olivat myös siirtyminen pois ydinaseen luoman pelotteen painottamisesta kohti konventionaalista sotilasvoiman kehittämistä ja siirtymä asevelvollisuusarmeijasta suurempaan ammattimaisuuteen.³⁸ Vielä merkittävämmän muutoksen Ranskan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kenttään tekee tuorein

35 Koivula 2007, 39-48

36 Ibid. 49-51

37 Livre Blanc sur la Defense, 1994 :

S1. Alueellinen konflikti jolla ei ole merkitystä elintärkeiden etujen kannalta

S2. Alueellinen konflikti, joka uhkaa elintärkeitä kansallisia etuja. Konfliktin arvioitiin tapahtuvan Euroopassa, Lähi-idässä tai Välimeren alueella. Ranskan tulisi toimia Naton, WEU:n tai tulevaisuudessa EU:n kautta, ei yksin

S3. Hyökkäys Ranskalle kuuluvalle alueelle varsinaisen emämaan ulkopuolella

S4. Liittolaisen alueen turvaaminen kahdenvälisen sopimuksen toimeenpanon kautta

S5. Rauhanturvaoperaatiot ja operaatiot kansainvälisen lain ylläpitämiseksi

S6. Läntistä Eurooppaa ja Ranskaa kohtaan suunnattu voimakas uhka

38 Koivula 2007, 76-79

vuoden 2008 *Livre Blanc sur le Defence et Sécurité National*, joka korostaa sisäistä turvallisuutta, ei-sotilaallisia uhkia ja täysipainoista yhteistyötä Naton ja EU:n kanssa sekä näiden välillä.

4.3 Ranskan taustavaikuttajamalli

Ranskan turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin järjestelyihin katsotaan tässä tutkimuksessa vaikuttavan keskeisesti samat seitsemän tekijää kuin Suomen kokonaismaanpuolustuksen järjestelyihin (vrt. s. 4).

Ranskan turvallisuuspolitiikan muotoutumisessa ensisijaisina tekijöinä voidaan katsoa toimineen geopoliittiset intressit ja Ranskan suurvaltidentiteetti. Myös suuret resurssit ovat vaikuttaneet politiikan muotoutumiseen (BKT 38 miljardia euroa vuonna 2006); Ranskan puolustuskoneisto on varsin mittava, mistä merkinä on muun muassa paljon resursseja kuluttava ydinase ja valtava puolustusteollisuus. Siviilipuolustus on sekin volyymiltaan suuri – Ranskan poliisi on henkilöstömäärältään yksi Euroopan suurimmista poliisiorganisaatioista suhteutettuna maan asukaslukuun (240 000 poliisia 60 miljoonan asukaahan valtiossa). Ranskan poliittinen järjestelmä ja poliittinen kulttuuri ovat näytelleet keskeistä osaa turvallisuudesta vastaavan organisaation muotoutumisessa. Valta on keskittynyt voimakkaasti Pariisin hallintokoneiston käsiin ja presidentin valtaoikeudet ovat mittavat turvallisuuspolitiikan yleisissä linjauksissa ja järjestelyissä.

Ranskan havittelema suurvalta-asema ja siirtomaaherruus ovat eittämättä muotoilleet turvallisuuspolitiikkaa ensisijaisesti maan ulkopoliittisia tavoitteita tukeväksi, ja huomio on keskittynyt perinteiseen geopolitiikkaan, ekspansioon ja valtion rajojen suojeluun – ei niinkään kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaamiseen. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ytimessä on ollut nimenomaan Ranskan maantieteellisten alueiden ja strategisten etujen suojelu sotilaallisia hyökkäyksiä vastaan. Tämä piirre näkyy sekä sotilaallista maanpuolustusta korostavassa puolustuslaissa ja vuodelta 1958 peräisin olevasta poikkeuslaista, josta on huomattavissa strategisten intressien etusija kansalaisten perusoikeuksiin nähden: hätätilalailla voidaan rajoittaa yksilönvapauksia hyvin merkittävästi.

Kokonaismaanpuolustuksen käsite, niin kuin se Suomessa ymmärretään – kansalaisten suojeluna kaikenlaisia uhkia vastaan – on syntynyt Ranskassa vasta viimeisen vajaan vuosikymmenen keskusteluissa. Voidaan olettaa, että Ranskan voimakkaat ulko- ja suurvaltapolitiittiset ambitiot ovat tähän asti syöneet huomiota kokonaisvaltaiselta ja poikkihallinnolliselta lähestymistavalta maanpuolustuksessa. Tämä näkyy muun muassa perustus- ja puolustuslaissa, joihin siviilipuolustus ja taloudellinen maanpuolustus on lisätty irrallisiksi kappaleikseen varsin myöhään.

Erittäin suuren muutoksen Ranskan turvallisuuspoliittiseen ajatteluun toivat syyskuun 2001 terroristi-iskut Yhdysvaltoihin ja vuonna 2004 Madridiin sekä näiden myötä noussut terrorismin uhka. Ranskassa havahduttiin siihen, että yhteiskunnan sisältä kumpuavat sekä muissa maissa kytevät sosiaaliset voimat voivat luoda merkittävän uhan Ranskan alueen ja kansalaisten turvallisuutta kohtaan. Perinteinen sodan uhka ei ollut yhteiskunnan toimintaa haastavista tekijöistä enää suurin, vaan rinnalle oli tullut monia uusia uhkia, jotka eivät välttämättä uhkaa Ranskan maantieteellisiä rajoja ja sen territoriaalista itsenäisyyttä, vaan sen kansaa ja yhteiskunnan keskeisiä arvoja.

Sisäinen turvallisuus ja kansalaisten suojelu terrorismin uhkaa vastaan on noussut turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ytimeen. Vuonna 2006 julkistettiin kansallinen terrorismin vastainen suunnitelma, jossa tiedustelun, poliisin ja oikeusjärjestelmän kehittäminen on toiminnan keskiössä. Terrorismin vastainen suunnitelma on saanut aikaan merkittävän harppauksen Ranskan viranomaisyhteistyössä, ja sen myötä on kehitetty ja laajennettu kansallista ehkäisy- ja torjuntajärjestelmää kansalaisten suojelemiseksi. Tämä järjestelmä (nimeltään Vigipirate suunnitelma) kattaa tulevaisuudessa muitakin uhkia kuin terrorismin – muun muassa pandemiat ja luonnonkatastrofit. Puolustushenkilöstöä lisätään 10 000 miehellä Ranskan alueen suojelussa sekä kybersodankäynnin ja biopuolustuksen kykyjä kehitetään. Sisäisestä turvallisuudesta vastaava koneisto kehittyy varsin mittavaksi, laaja-alaiseksi ja tehokkaaksi uudistuksen myötä; resurssitekijä on jälleen selvästi esillä.

Viime vuosina terrorismin rinnalle ja siihen myös kytkeytyen ovat nousseet demografiaan ja väestön koostumukseen liittyvät tekijät. Ranskassa maahanmuutto ja laitton siirtolaisuus aiheuttavat tällä hetkellä merkittävän ongelman ja Ranska on muun muassa nostanut maahanmuuton hallinnan yhdeksi 1. heinäkuuta 2008 alkaneen EU-puheenjohtajuuskautensa prioriteeteista. Se esitti muun muassa EU-kumppaneilleen suunnitelmansa ”eurooppalaisesta maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksesta”, joka käytännössä tähtää EU:n ulkorajojen entistä tarkempaan valvontaan, laittoman maahanmuuton hallintaan ja maahanmuuttajien määrän vähentämiseen.³⁹ Ranskassa maahanmuuttajien asema on usein kantaväestöä heikompi ja maahanmuuttajien rikollisuus hyvin yleistä. Maahanmuuttajanuoret aiheuttivat viimeksi vuoden 2007 syksyllä laajoja katumellakoita Pariisin lähiöissä ja vuonna 2005 maassa oli laajamittainen mellakka-aalto, jonka kuriin saamisessa viranomaisilla oli merkittäviä ongelmia.

Ilmaston lämpenemisestä saatiin Ranskassa esimakua kesän 2003 kuumusaallosta joka surmasi Pariisissa lähes 15 000 ihmistä.⁴⁰ Tapauksen jälkeen varautumis- ja hälytyssuunnittelua on kehitetty uutta kuumusaaltoa silmällä pitäen ja ympäristöuhat on määritelty yhdeksi keskeisistä uhkamalleista kansallisen turvallisuuden strategiassa.

39 Helsingin Sanomat 8.9..2008, Euroopan maat sulkevat oviaan maahanmuutolta
40 USA today 25.9.2003, France heat wave death toll set at 14,802

Tärkeänä lakiuudistuksena on vuoden 1959 puolustuslain reformi. Tähän asti laki on korostanut sotilaallista puolustamista ulkoisia uhkia vastaan, mutta vuonna 2008 ilmestyneen kansallisen turvallisuuden strategian ja sen taustalla olevan uuden turvallisuuspoliittisen ajattelun myötä dokumentti korvataan uusilla teksteillä, jotka ottavat paremmin uudet turvallisuusuhat ja niitä vastaavat maanpuolustusjärjestelyt huomioon. Puolustuksen järjestelyjä viimeiset neljäkymmentä vuotta ohjannut dokumentti siirtyy mukailemaan kokonaisvaltaisen kansallisen turvallisuuden käsitettä. Tähän käsitteeseen kuuluu sotilaallinen puolustus, kotimaan turvallisuus ja muut julkiset politiikat kuten diplomaatia ja talouspolitiikka.⁴¹ Maanpuolustuksen idean voidaan katsoa olevan siirtymässä kohti entistä kokonaisvaltaisempaa ja ns. kokonaisuomaanpuolustuksellista (*total defence*) ideaa. Lakiin on jo lisätty vuosina 2005 ja 2006 kriittisen infrastruktuurin suojeluun liittyviä artikloja, jotka ovat pitkälti harmoniassa Suomen YETT-strategian kanssa.

Uudessa kansallisen turvallisuuden strategiassa määritellään seuraavat yhdeksän uhkamallia, joihin turvallisuudesta ja puolustuksesta vastaavan koneiston tulisi vastata⁴² :

1. terrorismi ja joukkotuhoaseet
2. ballististen ja risteilyohjusten uhka Euroopalle
3. hyökkäykset informaatiojärjestelmien ja verkkojen vastaan
4. sotilasoperaatiot ja konfliktit ulkomailla
5. uudenlainen vakoilutoiminta
6. kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus
7. globaalit terveysuhat
8. luonnonkatastrofit mukaan lukien teollisuuskatastrofit ja teknologiset riskit
9. ulkomailla asuviin Ranskan kansalaisiin (1,5 miljoonaa vuonna 2008) kohdistuvat riskit.

Verrattuna vuoden *Livre Blanc sur la Defence* voidaan nähdä selkeä siirtymä pois sotilaallisista uhista kohti sisäisiä, epäsymmetrisiä ja ei-valtiollisia sekä globaaleja uhkia. Siirtymä vaatii voimakkaan turvallisuudesta vastaavan koneiston uudelleen järjestelyn, ja tätä muutosta käsitellään seuraavissa luvuissa tarkemmin.

41 Bruno Tertrais 2008, *The French White Paper on Defence and National Security: Towards a Stronger and More Streamlined*

42 *Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* 2008, 71

5 Ranskan vuoden 2008 kansallisen turvallisuuden strategia

5.1 Kansallisen turvallisuuden käsite ja tavoitteet

Nykyisen presidentin Nicolas Sarkozyn johdolla julkistettiin 17. kesäkuuta 2008 uusi kansallisen turvallisuuden strategia, *Livre Blanc sur le Defence et Sécurité Nationale* neljätoista vuotta edellisen selonteon jälkeen. Strategiassa todetaan maailman muuttuneen voimakkaasti vuodesta 1994, etenkin globalisaation takia. Muun muassa informaatioteknologian huima kehitys yhdessä ihmisten, tavaroiden ja palvelujen suuremman liikkuvuuden kanssa ovat muokanneet taloudellista, sosiaalista ja poliittista ympäristöämme sekä positiivisin että negatiivisin seurauksin. Kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden paradigmat ovat tämän myötä muuttuneet ja turvallisuusympäristöstä on tullut entistä vaikeammin ennakoitava ja hallittava. Tämä on johtanut yhteiskunnan suurempaan haavoittuvuuteen, ja tarve uudelle turvallisuuspoliittiselle lähestymistavalle on syntynyt.

Vuoden 2008 kansallisen puolustuksen ja turvallisuuden strategian tarkoituksena on vastata nykyisiin ja tuleviin turvallisuuteen liittyviin haasteisiin viidentoista vuoden tähtäimellä. Strategia merkitsee suurta muutosta Ranskan turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa ajattelussa. Selonteossa lanseerataan termi *kansallinen turvallisuus* (*sécurité nationale*), joka on Ranskan käsitemaailmassa uusi. Sotilaallisen puolustuksen ja kotimaan turvallisuuden käsitteleminen yhdessä paperissa - saman lähestymistavan piirissä - on merkittävä uudistus ranskalaisen politiikan kentällä. Aiemmin puolustus ja sisäinen turvallisuuspolitiikka pidettiin toisistaan kokonaan irrallaan. Vuoden 1994 selontekoon verrattuna uuden selonteon otsikkoon onkin lisätty uutena sana "Sécurité".

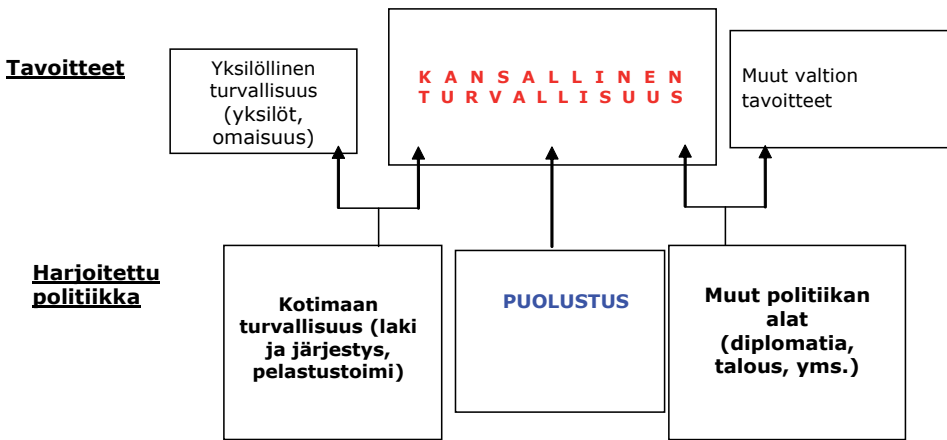
Ranskan ensimmäisen kansallisen turvallisuuden strategian päätarkoituksena on tarjota vastauksia "kaikille niille riskeille ja uhille, jotka voisivat vaarantaa kansakunnan olemassaolon/elämän"⁴³. Kansallinen turvallisuus kattaa puolustuspolitiikan, sisäisen turvallisuuspolitiikan kaikessa missä se ei kosketa suoranaisesti yksilöiden turvallisuutta, omaisuutta ja järjestystä. Tarvitessaan talous- ja ulkopoliittikka ovat myös mallissa mukana.⁴⁴ Strategia nojaa Suomen kokonaismaanpuolustuksen mallin lailla laajaan turvallisuuskäsitykseen ja painottaa niin ikään kokonaisvaltaista lähestymistapaa turvallisuusuhkien ennakoinnissa ja torjunnassa. Kansalaisten suojelu strategian ja toiminnan päätavoitteena toimii myös yhtymäkohtana suomalaiseen malliin.

43 Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008, 16 ; 62

44 Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008, 62

Kansallisen turvallisuuden strategian ensimmäinen tavoite on puolustaa Ranskan kansaa ja aluetta, toinen päämäärä on Euroopan ja kansainvälisen turvallisuuden edesauttaminen. Kolmas tavoite on ranskalaisen yhteiskunnan keskeisten arvojen – demokratian, vapauden, ihmisarvojen, solidaarisuuden ja oikeuden – puolustaminen.⁴⁵ Strategiassa mainitaan riskien olevan luonteeltaan varsin erilaisia (tietoisesti suunnitellut teot *versus* luonnonkatastrofit), mutta niihin varautuminen ja vastaaminen vaativat samanlaista suunnittelua, valmistelua ja hyvin ajoitettua toimintaa.⁴⁶ Kansallinen ja kansainvälinen turvallisuus sekä siviili- ja sotilasalat nähdään selonteossa entistä integroituneempina. Perinteisesti voimakkaat erottelut ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden sekä sotilaallisen ja siviilimaailman välillä nähdään menettäneen merkitystään.⁴⁷

Kaavio 1. Uusi lähestymistapa kansalliseen turvallisuuteen



Kansallisen turvallisuuden doktriini määrittelee viisi strategista kokonaisuutta, joiden puolustuksesta ja turvallisuudesta vastaavien toimijoiden tulee hallita: tieto ja ennakointi; ehkäisy; pelote; suojelu ja interventio⁴⁸. Näiden viiden toiminnon täytyy olla keskenään joustavassa suhteessa ja mukautua sujuvasti strategisen ympäristön kehitykseen.

Strategian ensimmäinen pilari koskee tietoa ja ennakointia. Epävarmassa ja ennakoimattomassa maailmassa tiedon merkitys on korostunut ja sen tulisi kulkea sujuvasti poliittisten päättäjien, armeijan johdon ja sisäisestä turvallisuudesta vastaavien välillä, jotta tilannetta ja sen kehitystä voidaan jollain tavalla hallita. Tiedustelun alalle perustetaan strategian myötä kansallisen tiedustelun neuvosto ja koordinaattori, jotka toimivat presidentin alaisuudessa. Sisäisten ja ulkoisten tiedustelupalvelujen teknisiä valmiuksia parannetaan merkittävästi ja henkilöstömäärää lisätään.

45 Jaques Chirac olisi mielellään lisännyt näihin vielä liittolaisten puolustamisen ja strategisten tuotteiden ja alojen suojelun. Puhe: 19.1.2006

46 Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008, 62

47 Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008, 57

48 Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2008, 63-74

Strategian toisena pilarina toimii ehkäisy, joka merkitsee lähinnä globaalien uhkien hallintaa vahvistamalla multilateraalisia instituutioita. Erityisesti EU:n tasolla diplomaattisten ja taloudellisten keinojen koherenssin kasvattaminen on tärkeää. Ehkäisyyn alaisuuteen kuuluu myös ydinaseriisunta.

Suojelu muodostaa strategian kolmannen pilarin ja sen tavoitteena on kansalaisten suojeleminen kaikissa merkittävässä kriiseissä. Tämä pilari tulee ajatusmaailmaltaan lähelle Suomen kokonaisuuspuolustuksen toimintamallin periaatteita ja saa strategiassa merkittävimmän sijan. Suojelun tarkoituksena on kasvattaa Ranskan julkisen hallinnon ja yhteiskunnan kykyä reagoida merkittävässä kriiseissä ja palauttaa mahdollisimman pian normaali toimintakykynsä. Tiedustelu- ja kommunikointisysteemiä kehitetään merkittävästi, sillä niitä pidetään avaimena parempaan kriisinhallintaan ja ennakoitiverkoston toimivuuteen. Kriisinhallinta hoidetaan tulevaisuudessa sisä-, puolustus- ja ulkoministeriön yhteistyönä, sekä perustetaan uusi poikkiallinen kriisinhallintakeskus ulkoministeriön alaisuuteen.

Merkittävänä riskeinä ja uhkina, joita vastaan suojelua kehitetään, ovat joukkotuhoase CBRN - uhat, kyberhyökkäykset kriittisiin kohteisiin, ohjukset sekä merkittävät siviilejä koskevat uhat kuten katastrofit tai pandemiat. Valtion ja aluetason viranomaisten sekä turvallisuustoimenpiteistä vastuussa olevien yritysten joustavaa yhteistyötä uusien uhkien edessä parannetaan uusien varautumissuunnitelmien, harjoitusten ja uuden lainsäädännön avulla.

Siviili- ja sotilasosastojen ja virastojen välinen yhteistyö ja sen koordinointi muodostavat strategian merkittävän virstanpylvään. Yhteistoimintaa hyödynnetään kriisinhallinnan suunnittelussa ja käytännön harjoituksissa, joihin osallistuu siviili-, sotilas- ja lääkintäviranomaisia. Kriittisistä toiminnoista vastaavien yritysten kanssa rakennetaan yhteistä, harmonista varautumissuunnitelmaa. Valtion tiedotusta kriisitilanteissa pyritään niin ikään parantamaan. Suojelun piiriin kuuluu myös sotilaallisen kapasiteetin kasvattaminen maa-, ilma- ja merihyökkäyksiä vastaan. Kodinturvajoukkoja (*gendarmierie*) ja siviilijoukkoja vahvistetaan Ranskalle kuuluvissa ulkomailla sijaitsevilla alueilla ja departementeissa (DOM-COM). Avaruuden tilannekuvan ylläpito kuuluu myös tämän pilarin piiriin.

Ydinpelote säilyttää keskeisen asemansa kansallisen turvallisuuden takaajana. Nykypäivän turvallisuuskuvan monimuotoisuuden hallitsemisessa ydinpelote takaa selonteon mukaan presidentille "itsenäisen ja riittävän laajan sekä monipuolisen valikoiman keinoja ja optioita". Strategia painottaa kuitenkin ydinaseriisunnan tärkeyttä.

Konfliktin estossa ja interventiossa kiinnitetään huomiota erityiseen maantieteelliseen akseliin, joka ulottuu Atlantilta Välimerelle, Persianlahdelta Intian valtamerelle. Akseli määrittelee alueet, joiden Ranskan ja Euroopan strategiaan intresseihin kohdistamat riskit ovat suurimmat. Aasian merkityksen kasvu kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on huomioitu ja Afrikan ja EU:n välistä turvallisuuspoliittista yhteistyötä edistetään. Strategia myös määrittelee Ranskan sotilasjoukkojen interventioiden suuntaviivat kansainvälisillä näyttämöillä.

Katse Natoon ja EU:iin

Ranskan viimeaikaisessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa keskustelussa on selvästi näkyvissä uusi positiivinen asenne liittoutumia kohtaan. Suurena kontrastina edellisiin selontekoihin, vuoden 2008 kansallisen turvallisuuden strategiassa otetaan merkittävä askel pois ranskalaisesta ”omaleimaisuudesta” kohti Euroopan yhteisen puolustuksen kontekstia. EU:n nähdään olevan merkittävä toimija kriisinhallinnassa ja kansainvälinen turvallisuus todetaan yhdeksi Ranskan turvallisuuspolitiikan pääalueista. Selonteossa painotetaan pienemmän ja liikkuvamman armeijan merkitystä sekä investointia moderniin kalustoon ja tiedusteluun henkilöstön sijaan.⁴⁹

Strategiassa kehoitetaan EU:a kasvattamaan operationaalista ja suunnittelukapasiteettiaan niin siviili- kuin sotilaspuolella. Euroopan puolustusteollisuuden kehittäminen ja kansallisten resurssien yhteen kokoaminen on Ranskan mielestä tärkeää, sillä yksittäiset eurooppalaiset valtiot ”eivät enää voi hallita kaikkea teknologiaa ja kapasiteettia kansallisella tasolla”. Ranskan suunnitelmat eurooppalaisen puolustuksen vahvistamisesta voidaan nähdä haluna nostaa Euroopan unioni USA:n rinnalle uskottavaksi ja itsenäiseksi kansainväliseksi toimijaksi.⁵⁰

Strategian mukaan Ranskan tulisi säilyttää kansallisina ne alueet, jotka takaavat maan strategisen ja poliittisen autonomian. Kansallisessa hallinnassa tulisi säilyä tärkeimpinä ydinpelote; ballistiset ohjukset ja ydinsukellusveneen sekä kyberturvallisuus. Muissa teknologian ja kapasiteetin kehittämistavoitteissa Ranska painottaa eurooppalaista viitekehystä. Muun muassa taistelulentokoneet, kauko-ohjattavat lennokit, risteilyohjukset, satelliitit ja elektroniset komponentit tulisi hankkia EU:n yhteisestä kassasta ja olla jäsenmaiden yhteisiä sotilaallisen puolustuksen voimavaroja.⁵¹

Vuoden 2008 selonteossa on myös merkittävä siirtymä kohti voimakkaampaa Nato-yhteistyötä sekä Ranskan että EU:n kontekstissa. Selonteko alleviivaa EU:n ja Naton puolustusrakenteiden olevan toisiaan täydentäviä erotuksena Jacques Chiracin näkemykseen niiden toisensa poissulkevasta luonteesta. Ranska aikoo yli neljänkymmenen vuoden tauon jälkeen osallistua täysipainoisesti Naton toimintaan, mutta säilyttää tosin de Gaullen muotoilemat kolme pääperiaatetta: ydinasevoimien täydellinen itsenäisyys, ranskalaisten viranomaisten strategisen suunnittelun ja tiedustelun autonomia (freedom of assessment) ja ranskalaisten joukkojen irrallisuus pysyvästä Naton alaisuudesta rauhanajalla (permanent freedom of decision).

Tärkeänä innovaationa Ranskan viimeaikaisessa Euroopan turvallisuusorganisaatioita koskevassa keskustelussa on ollut merkittävien kansainvälisen kriisinhallinnan toimijoiden - Naton, EU:n ja YK:n - toimintatapojen ja

49 Euractiv, 18.6.2008 France unveils new security strategy with EU focus

50 Ibid.

51 Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2008.

päämäärien yhteensovittamisen vaatimus. Rauhannobelisti Martti Ahtisaarenkin painottama teesi yhteisistä päämääristä ja suuremmasta toiminnan yhteensopivuudesta kansainvälisen kriisinhallinnan organisaatioiden välillä liittyy Comprehensive Approach keskusteluun ja on tärkeä painopistealue kriisinhallinnan kehittämisessä. Ranskan rooli uudenlaisen kriisinhallinnan kehittämisessä voi osoittautua merkittäväksi, jos se onnistuu käyttämään hyödyksi korkeaa asemaansa keskeisissä kansainvälisissä organisaatioissa. Ranskalla on oiva asema edistää yhteisen termistön, näkemyksen ja päämäärien syntyä EU:n, YK:n, Etyjin ja Naton pyöreiden pöytien välillä.

Uusi strategia näyttää tuoneen Ranskan politiikan keskiöön vanhan perusyhtälön: Ranskalla on niin paljon resursseja, valtaa, itseluottamusta ja voimaa, ettei se voi jättäytyä suurvaltapolitiikan ulkopuolelle. Ranskalla ei ole kuitenkaan tarpeeksi valtaa havitella yksin suurvalta-asemaa, mistä syystä liittouma on luonteva konteksti Ranskalle. Nyt Sarkozy pyrkii selvästi nostamaan EU:n – ja Ranskan sen johtovaltiona – uuteen nousuun, jolloin Ranskan maailmanpoliittinen valta voi kasvaa. Ranska on ottanut sekä EU:n ulko- että sisäpolitiikan kehittämisessä voimakkaan asenteen – etenkin juuri turvallisuuspolitiikan alalla.

5.2 Toimijat ja vastuut

Uuden strategian toteutus vaatii merkittävää julkisten viranomaisten yhteistyön uudelleenorganisointia. Johtoajatuksena on sitoa koko yhteiskunta yhteiseen projektiin kansallisen turvallisuuden edistämiseksi. Selontekoa laatimassa on ensi kertaa ollut presidenttiä, vaikutusvaltaisia ministeriöitä ja sotilasjohtoa selkeästi laajempi joukko. Suunnittelukomissio muodostui kansanedustajista ja senaattoreista, sotilashenkilöistä, tiedusteluhenkilöistä, diplomaateista, sisäministeriön edustajista (poliisi, kodinturvajoukot ja siviiliturvallisuudesta vastaavat), *think tank* asiantuntijoista, akateemikoista, ammattiliiton edustajista ja lakimiehistä. Merkittävää on, että parlamentin jäseniä on konsultoitu strategisista valinnoista ja se että selonteko tullaan esittelemään parlamentille.⁵²

Suunnitteluvaiheessa järjestettiin myös useita julkisia keskustelutilaisuuksia ja avattiin laajat, interaktiiviset internet-sivut aiheeseen liittyen. Suunnittelamisen voidaan todella sanoa olleen kansallinen projekti, joka on mahdollisesti muokannut jo ideointivaiheessa ranskalaisen yhteiskunnan käsitystä uuden turvallisuuskulttuurin piirteistä. Jäänee nähtäväksi, onko tavoitteena ollut koko yhteiskunnan valjastaminen turvallisuuden ylläpitämiseksi onnistunut julkisuustempauksen avulla.

Perinteiset turvallisuuspoliittiset toimijat

Ranskan poliittista järjestelmää on pidetty perinteisesti erittäin keskusjohtoisena – valtaa on keskitetty hierarkian huipulle parlamentin ja hallituksen ohi presidentille, keskeisille ministereille ja korkeimmille virkamiehille. Maakunnilla ja alueilla on niukasti itsenäistä päätäntävaltaa suhteessa pääkaupungin hallintokoneistoon.⁵³ Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla keskusjohtoisuus on ollut erityisen selvää ja keskeisten suuntaviivojen muotoilijana on toiminut usein yksin presidentti. Suorilla vaaleilla valitun presidentin valta-asema ulkopoliittikan alalla on niin vahva, että häntä on luonnehdittu leikkisästi ”vaaleilla valituksi monarkiksi”.⁵⁴

Nicolas Sarkozyn valtaan nousu lujittanee presidentin valtaa entisestään. Kesällä 2008 parlamentti hyväksyi Sarkozyn suunnitelmat perustuslain uudistamiseksi, minkä tuloksena presidentti saa aiempaa vahvemman aseman maan johdossa. Merkittäväksi uudeksi piirteeksi tulee vuonna 1875 hylätty periaate presidentin oikeudesta neuvoa parlamenttia lakiasioissa, mikä avaa mahdollisuuden USA:n State of the Union –malliselle puheelle. Aiemmin poliittinen johto ja lainsäädäntövalta on perustuslaissa pyritty pitämään erossa toisistaan.⁵⁵

Pääministerin asema Ranskan politiikan huipulla riippuu hänen puolueensa saamasta kannatuksesta ja hallituskoalition lujudesta, ja hän voi saavuttaa suurtakin vaikutusvaltaa etenkin sisäpolitiikassa.⁵⁶ Perustuslain mukaan pääministeri vastaa kansallisen puolustuksen yleisistä järjestelyistä, puolustusneuvottelujen valvonnasta ja eri ministeriöiden puolustukseen liittyvien toimien koordinoinnista. Parlamentti käyttää lainsäädäntövaltaa puolustusasioissa. Tämän lisäksi kukin ministeri on vastuussa hallinnonalansa puolustukseen liittyvien toimenpiteiden suunnittelusta ja toteuttamisesta.⁵⁷

Ranskan poliittinen kenttä on varsin pirstaleinen: erottelu vasemmiston ja oikeiston välillä on erittäin voimakas, mutta leimallisena piirteenä on poliittisen keskustan puuttuminen. Epävakaudesta huolimatta harjoitettavasta ulko- ja turvallisuuspolitiikasta vallitsee kuitenkin harvinaisen suuri poliittinen konsensus. Puolueet eivät ole kovin hanakoita käynnistämään yleistä keskustelua ulko- ja turvallisuuspoliittisista linjauksista tai Ranskan kansainvälisestä asemasta, mikä suosii vallan edelleen keskittymistä huipulle.

Muita turvallisuuspolitiikan eturyhmiä ovat lukuisat tutkimuslaitokset (muun muassa IFRI, FRS, IRIS), eliittikoulut (ENA, Sciences Po) ja laatu-lehdet (Le Monde ja Figaro). Nämä eturyhmät huolehtivat julkisen keskus-

53 Koivula s.22

54 Ranskan perustuslaki, La Constitution du 4 octobre 1958, Artikkelit 5-19 ja 52. Ks. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>

55 Helsingin Sanomat, 21.7.2008. Ranskan parlamentti tuki presidentin ajamaa perustuslain muutosta

56 Koivula 2007, 22

57 La Constitution du 4. octobre 1958. L. 1141-1

telun jonkintasoisesta vireydestä ulkopoliitiikan saralla, mutta noudattelevat melko lailla presidentin muotoilemaa linjaa. Asevoimat ovat perinteisesti py-syneet tiukassa poliittisessa kontrollissa, eikä sen asemaa yhtenäisenä toimijana ole edistetty.⁵⁸

Uudistuksia: Presidentin alaiset instituutiot – vastuu turvallisuuspolitiikan yleisten suuntaviivojen määrittelystä

Uuden strategian myötä perinteistä keskusjohtoista mallia on pyritty ”pehmentämään” niin, että ministeriöiden vastuut ja niiden välinen yhteistyö kasvavat. Presidentin ja pääministerin asema tosin säilyy varsin voimakkaana uudistuksista huolimatta. Presidentin suorassa alaisuudessa toimii uudistuneessa organisaatiomallissa kolme merkittävää turvallisuuspoliittista elintä. Puolustuksen ja kansallisen turvallisuuden neuvosto on keskeinen uusi elin, jonka puheenjohtajana presidentti toimii. Neuvosto on vastuussa kaikista puolustuksen ja kansallisen turvallisuuden asioista, ja sen alaisuuteen kuuluvia elimiä on muun muassa Puolustusneuvosto, Kansallisen tiedustelun neuvosto ja ad hoc ryhmittymiä esimerkiksi kriisinhallinnan, tiedustelun ja ydinasepolitiikan alalta.

Kansallisen tiedustelun neuvosto tarjoaa yleistä ohjausta, sekä arvioi ja määrittelee tulevaisuuden tavoitteita ja painopistealueita tiedustelun alalla eri ministeriöiden kohdalla ja suunnittelee myös resurssikysymyksiä. Kansallinen tiedustelukoordinaattori toimii tiiviissä yhteistyössä presidentin kanssa ja hänen tehtävänä on valmistella neuvoston päätökset ja seurata niiden toimeenpanoa. Koordinaattorin ympärillä toimii kymmenen ulko-, puolustus- ja sisäministeriön asiantuntijaa ja hän johtaa tiedustelun tavoitteiden ja budjetin suunnittelua sekä seuraa näiden toteutumista. Puolustuksen ja kansallisen turvallisuuden neuvonantava elin koostuu ulkopuolisista asiantuntijoista, jotka tarjoavat presidentille turvallisuusuhkien analyysiä ja arviointia.

Pääministerin instituutiot – vastuu turvallisuuspolitiikan toimeenpanosta

Pääministeri on vastuussa Puolustuksen ja kansallisen turvallisuuden neuvoston päätösten hallinnasta ja toimeenpanosta. Pääministerin kanslian alaisuudessa toimii monia elimiä. Puolustuksen ja kansallisen turvallisuuden pääsihteeristö SGDSN säilyttää uudistuksessa samat toiminnot kuin sen edeltäjä SGDN (*Secrétariat Générale de Défense Nationale*), mutta sen vastuisiin lisätään laajemman kansallisen turvallisuuden käsitteen mukaisia sisäisen turvallisuuspolitiikan toimintoja. SGDSN saa tässä tutkimuksessa päähuomion, sillä se vastaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen sujuvuuden turvaamisesta Ranskassa. Ennen siirtymistä pääsihteeristön yksityiskohtaisempaan tarkasteluun, käydään läpi muut keskeiset toimijat.

Sisäministeriö – siviilikriisinhallinnan yhteensovittaminen

Sisäisen turvallisuuspolitiikan täytyy uuden strategian mukaan taata pysyvä perusta väestön suojelemiseksi, julkisten instituutioiden toimintakyvyn turvaamiseksi ja yhteiskunnan elämän kohtuullisen normaaliuden säilyttämiseksi kriisin aikana sekä suojella valtion turvallisuusintressejä ei-sotilaallisia uhkia vastaan. Sisäministeriöllä on merkittävä rooli kansallisen turvallisuuden takaamisessa ja siviilipuolustuksen yhteensovittamisessa. Ranskalla on ollut merkittäviä vaikeuksia sekä ministeriöiden välisen yhteistyön että aluetason toiminnan koordinoinnissa (vrt. vuoden 2005 mellakka-aallon hoito), ja tähän pyritään sisäministeriön uusilla toimilla vastaamaan. Sisäministeriö saa uudistuksen myötä vastuun keskipitkän aikavälin sisäistä turvallisuutta koskevien uhkien ennustamisessa. Sisäministeriön pääsihteerin alaisuudessa toimiva suunnitteludirektoraatti vastaa alueellisen suojelun, siviilien suojelun, informaatiojärjestelmien turvallisuuden ja taloudellisen tiedustelun suunnittelusta sekä puolustuksen ja turvallisuusalueiden hallinnasta. Se vastaa myös varautumissuunnitelmista, jotka koskevat julkista järjestystä ja siviilihätilöitä. Terrorismin vastaisen toiminnan suunnittelu kuuluu myös sisäministeriön toimialaan.

Ministeriöiden välinen kriisinhallintakeskus perustetaan sisäministeriön alaisuuteen ja sen tarkoituksena on edesauttaa poliisin, kodinturvajoukkojen ja siviiliturvallisuusjoukkojen yhteistyötä merkittävän kriisin sattuessa. Hallinnonalojen yhteistyön lisääminen ministeriötasolla on tärkeää, sillä se vaikuttaa myös kenttätason yhteistyöhön. Sisäministeri toimii puheenjohtajana uudessa puolustus- ja turvallisuusalueiden prefektien komiteassa, joka kokoontuu säännöllisesti. Komiteaan kuuluu seitsemän turvallisuusalueprefektia ja sen sihteeristönä toimii sisäministeriön suunnitteludirektoatin sihteeristö.

Puolustusministeriö – vastuu tietoturvallisuudesta ja määrärahojen kasvu

Puolustusministeriön toimialaan kuuluu puolustuspolitiikan kehittäminen ja puolustusmäärärahojen tarpeen arvioiminen ja käytön suunnittelu. Puolustuspolitiikan tarkoituksena on taata kansallinen turvallisuus sotilaallista uhkaa vastaan, mahdollistaa Ranskan kansainvälisten puolustuksellisten sitoumusten toteuttaminen, sekä taata Ranskan päämäärät kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden alalla. Myös ranskalaisten suojelu kotimaassa ja ulkomailla kuuluu puolustuspolitiikan toimivallan piiriin.

Tulevaisuudessa Puolustusministeriön ja Talousasiainministeriön välistä konsultaatiota syvennetään ja puolustusmäärärahoja suurennetaan. Puolustusministeriöllä on myös keskeinen rooli tietoturvallisuuden alalla. Puolustus-

ministeriön alainen tietoturvallisuuden johtokunta, Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI), joka perustettiin vuonna 2000, hallinnoi tietojärjestelmien turvallisuutta käsittelevää verkkosivua (SSI) ylläpitää CERT-ryhmää, CERTA, sekä toimii neuvoa antavana viranomaisena Ranskan hallitukselle tietoturva-asioissa. Myös uhka-analyysien tekeminen, varoitusten antaminen ja eri viranomaisten toiminnan koordinoiminen tietojärjestelmien turvallisuutta koskevissa asioissa kuuluvat DCSSI:n tehtäviin.

Ulkoministeriö - kriisinhallintavastuu

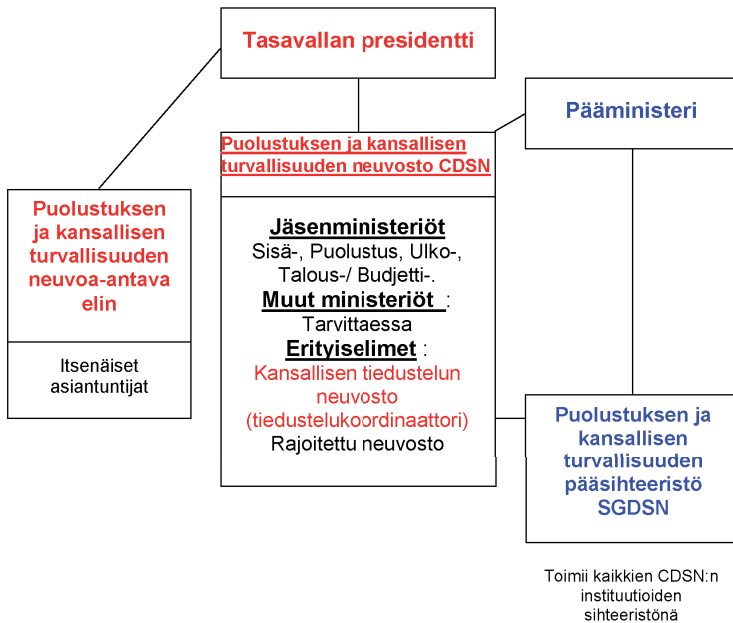
Ulkopolitiikka, kuten myös talouspolitiikka, nähdään osana strategiaa, siinä missä se liittyy suoranaisesti kansallisen turvallisuuden edistämiseen ja turvaamiseen. Ulkoministeriö saa uudistuksen myötä vastuun erityisesti ulkoisessa kriisinhallinnassa. Ulkoministeriöön perustetaan ulkoisen kriisinhallinnan keskus ja tarkoituksena on myös perustaa valtakunnallinen kriisipuhelin informaation ja neuvojen antamiseksi kansalaisille kriisitilanteessa. Ulkoministeriö keskittyy myös Euroopan yhteisen sisäisen siviilikriisinhallinnan kehittämiseen perustamalla EU:n siviilien suojelun operaatiokeskuksen. Sen tarkoituksena on siirtyä askel eteenpäin EU- maiden välisestä tiedonjaosta, todelliseen yhteistyöhön eurooppalaisessa siviilien suojelussa, riskien hallinnassa ja ennakoinnissa.

Parlamentin rooli - vastuu rajallinen

Parlamentin valtaa on uudistuksen myötä vahvistettu hieman presidentin valtaan nähden, mutta sen rooli on kuitenkin verrattain pieni. Parlamentin valtaoikeuksia on kasvatettu erityisesti koskien ranskalaisten sotilasjoukkojen operaatioita ulkomailla, selonteon ulkomaisten painopistealueiden seurannassa ja kahdenkeskisten puolustus sopimusten teossa. Parlamentilla on myös tärkeä rooli kansalaisten turvallisuusstrategialle antaman tuen esiintuomisessa.

Aluehallinnon rooli jää parlamentin tavoin melko pieneksi strategiassa – strategia koskettaa ennemminkin Pariisin keskusjohdon uudelleen järjestelyä. Paikallishallinnon merkitys on kuitenkin kriittisen infrastruktuurin suojelun kohdalla suurempi, ja tähän palataan seuraavassa osiossa.

Kaavio 2. Uusi organisaatiomalli, Puolustuksen ja kansallisen turvallisuuden neuvosto (CDSN) ja muut uudistukset



5.3 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen

SGDSN (*Secretariat Générale de Défense et Sécurité Nationale*) on keskeinen viranomainen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa Ranskassa. Se toimii pääministerin alaisuudessa, mutta palvelee kaikkien ministeriöiden ja CDSN:n elinten sihteeristönä kansallisen turvallisuuden asioissa. Organisaatio on varsin suuri: siihen kuuluu 560 työntekijää, jotka edustavat 27:ää eri ammattia. Vuonna 2007 SGDSN:n budjetti oli 78,3 miljoonaa euroa.⁵⁹

SGDSN:n ydintoimintoihin kuuluu kansallisesta turvallisuudesta vastaavan organisaation, prosessien ja toimintojen yleinen suunnittelu. Kriisinhallinta ja pääministerin avustaminen merkittävän kriisin sattuessa kuuluvat myös SGDSN:n päätehtäviin. SGDSN vastaa sekä sotilaallisen että siviilipuolen luotamuksellisen ja salaisen tiedon turvaamisesta sekä seuraa tieteellisen ja teknillisen kehityksen vaikutusta turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. SGDSN myös ylläpitää ns. Piranet-verkkoa, joka on poikkeusoloja varten rakennettu johtamisverkko. Siihen kuuluvat kaikki Ranskan turvallisuusviranomaiset, ja se käsittelee verkkorikollisuutta ja hyökkäyksiä kriittistä infrastruktuuria vastaan.⁶⁰

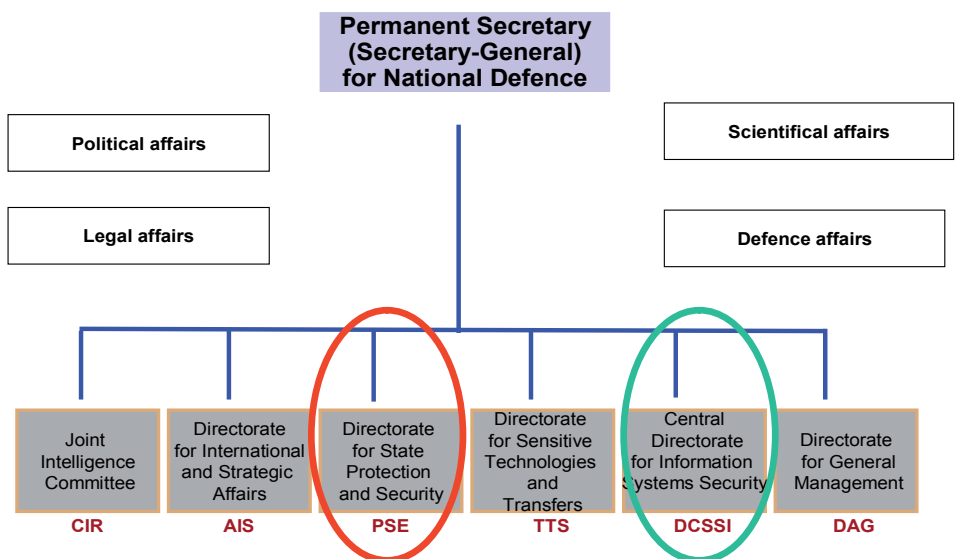
59 SGDSN:n kotisivu: <http://www.sgdn.gouv.fr/>
60 SGDSN:n kotisivu: <http://www.sgdn.gouv.fr/>

Organisaatiouudistuksen sekä uuden turvallisuus- ja puolustuspoliittisen strategian myötä SGDSN:n toimenkuva on laajentunut valtavasti, kun sisäinen turvallisuus on saatettu sen toiminnan piiriin. SGDSN:n sisällä keskeisiä instituutioita ovat esimerkiksi valtion suojelun ja turvallisuuden direktoraatti PSE (ks. kaavio 3). Tärkeä elin organisaation sisällä on myös informaatiojärjestelmien turvallisuudesta vastaava direktoraatti DCSSI, joka tähtää ministeriöiden käsityksen ja politiikan harmonisointiin informaatiojärjestelmien turvallisuuskysymyksissä.⁶¹

Kaavio 3. SGDSN organisaatio



The French national defence and security secretariat : **organization**



SGDSN huolehtii uhkien analysoinnista sekä niiden ehkäisyn ja torjunnan suunnittelusta. Tällä hetkellä toiminnan pääpaino on terrorismin uhkien ennalta ehkäisyssä vuoden 2006 massiivisen terrorismin vastaisen toiminnan strategian, *Livre Blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, siivittämänä. SGDSN on myös Ranskan ylin SAIV - eli kriittisen infrastruktuurin suojelun -

61 SGDSN:n kotisivu: <http://www.sgd.gov.fr/>

viranomaisen.⁶² SAIV (kansainvälinen CIP) ohjelma määrittelee yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen sektorit ja niiden suojelusuunnitelmat. Ranskalaisen määritelmän mukaan ”Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluvat kaikki infrastruktuurit, jotka ovat välttämättömiä keskeisten sosiaalisten ja taloudellisten prosessien ylläpitämiseksi.”

Ranskan CIP-toiminta aloitettiin vuonna 1997, kun pääministeri asetti tieto- ja viestintäyhteiskunnan kehittämisen hallituksen yhdeksi painopisteeksi. Vuodesta 1997 kriittisen infrastruktuurin suojelun konsepti on kokenut siirtymän tietoturvallisuushista varsin monimuotoisiin uhkamalleihin. Etenkin syyskuun 2001 osoittivat, että hyökkäysten kohteena voivat olla monenlaiset kohteet tai palvelut, ja jopa yhteiskunnan keskeiset arvot voivat olla uhan alla. Ranskan CIP-toiminnan pääpaino on kuitenkin edelleen keskeisen omaisuuden (*assets*) ja fyysisen infrastruktuurin suojelussa. Elintärkeiden toimintojen sektoreita määriteltiin vuoden 2006 kaikkien ministerien välisessä sopimuksessa kaksitoista ja määrättiin kullekin sektorille vastuuministeriöt. Sopimus koskettaa niin julkisia viranomaisia kuin yrityksiä ja ulottuu kaikille yhteiskunnan tasoille – valtio, turvallisuussektori ja vastuuministeriö, yritys, keskeinen omaisuus/infrastruktuuri. Kunkin ministeriön on määrä kehittää riskinhallintaprosessia omalla hallinnonalallaan.⁶³

Kriittisten infrastruktuurien sektorit ovat⁶⁴ :

- Siviiliyhteiskunnan toiminta (Sisäministeriö)
- Lakijärjestelmän toimivuus (Oikeusministeriö)
- Sotilaalliset toiminnot (Puolustusministeriö)
- Elektroninen informaatioviestintä (Viestintäministeriö)
- Energia- ja sähköhuolto (Teollisuusministeriö)
- Tutkimus ja avaruudelliset toiminnot (Tutkimus- ja opetusministeriö)
- Pankkitoimi ja rahoitustoiminta (Talousministeriö)
- Vesihuolto (Talousministeriö)
- Teollisuus (Teollisuusministeriö)
- Terveystieteiden huolto (Terveysministeriö)
- Kuljetusjärjestelmät (Kuljetusministeriö)

SAIV malli pohjautuu valtion ja elinkeinoelämän tiiviiseen yhteistyöhön; valtion valitsemat julkiset tai yksityiset yritykset kantavat osaltaan vastuun elintärkeiden toimintojen sujuvuudesta. Yritysten vastuuttamisella pyritään kriittisten laitosten, infrastruktuurien ja keskeisten ammattiryhmien toimien suojaamiseen. Turvallisuudesta vastaavia yrityksiä eli toiminnanharjoittajia (ransk.

62 Hagelstam 2005, 49-51

63 Arrêté du 2 juin 2006 fixant la liste des secteurs d'activités d'importance vitale et désignant les ministres coordonnateurs desdits secteurs

64 Arrêté du 2 juin 2006 fixant la liste des secteurs d'activités d'importance vitale et désignant les ministres coordonnateurs desdits secteurs

opérateur) on Ranskassa yhä enemmän. Operaattorin aseman saavuttaminen on monesti yritykselle kunniaakysymys, sillä se antaa yritykselle positiivisen imagon ja kunnioitettavan aseman yhteiskunnassa.⁶⁵

Toiminnanharjoittajien valtuuttamisella luodaan mielikuvaa turvallisuudesta koko kansakunnan yhteisenä projektina. Systemi perustuu periaatteessa vapaaehtoisuuteen, mutta viime kädessä laki määrittelee yritysten vastuut erilaisten operaattorisuunnitelmien myötä. Vuoden 1958 puolustuslaki päivitettiin vuonna 2005, ja siihen lisättiin erityisesti elinkeinoelämää koskettavia toimintasuunnitelmia kriisin tullen.⁶⁶ Päällimmäisenä tavoitteena on lain mukaan suojella kriittisiä alueita terrorismin uhkaa vastaan, mutta laki kattaa kaikki mahdolliset uhat. Riskien analysoinnissa ja turvallisuustoimenpiteiden pohdinnassa valtio ja elinkeinoelämä ovat jatkuvassa yhteistyössä, ja valmiusverkosto sekä sen toiminta muuttuu aina menneistä tapahtumista saadun palautteen perusteella. Nykyinen, edelleen kehitteillä oleva malli on harmoniassa viimeaikaisen turvallisuuspoliittisen trendin kanssa, jossa vastuu turvallisuudessa pyritään ulottamaan kaikille yhteiskunnan tasoille. Kansalaisyhteiskunnan roolia uusi strategia ei kuitenkaan käsittele.

VIGIPIRATE –turvallisuusohjelma⁶⁷

Vuonna 1978 perustettu Vigipirate malli, muodostaa valtion ja yksityisen sektorin yhteisen varoitus-, ehkäisy- ja suojelusuunnitelman. Se perustuu viisiportaiselle uhkien luokittelulle ja uhan todennäköisyydestä riippuville turvallisuustoimenpiteille. Malli on harmoniassa USA:n ja EU:n käyttämien väreillä ilmaistun uhkaluokittelun kanssa, tosin Ranskan käyttää luokittelussa osittain eri värejä (ks. liite 2). Luokituksella määritellään uhan todennäköisyys ja sitä vastaava valmiustaso. Terrorismin kohdalla uhkaluokitus on ollut korkeimmalla tasolla jo viisi vuotta, mikä kuluttaa paljon yhteiskunnan resursseja.⁶⁸ Vigipirate suunnittelu laajenee tulevaisuudessa kattamaan myös lukuisten muiden uhkien torjunnan.

Vigipirate turvallisuus- ja varautumisohjelma on varsin kokonaisvaltainen ja tehokas. Siihen kuuluu kolme osa-aluetta: Vigipirate keskittyy uhan ehkäisyyn, tiedusteluun ja ennakointiin; SAIV -toiminnoilla suojellaan kriittisiä infrastruktuureja ja toimintoja; ja ”piraattiohjelmilla” suoritetaan tarvittavat interventiot sekä muut toimenpiteet uhan toteuduttua.

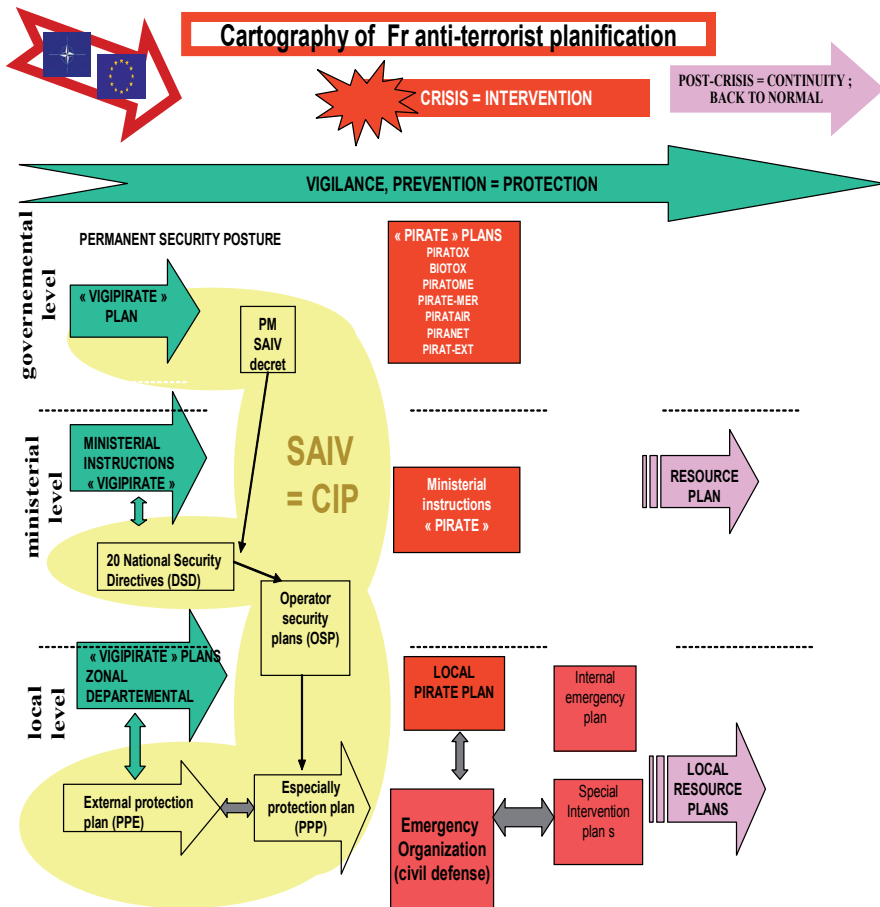
65 Thierry Prunier, 4.9.

66 Code de la Defence : Loi 2005-1550

67 Perustuu Eversti Thierry Prunieren esitykseen *Resilience: The French Approach* Helsingissä 4.11.

68 Thierry Prunier, 4.9.2008

Kaavio 4. Vigipirate ohjelma



Mallin tarkoituksena on kansalaisten suojeleminen, joka tapahtuu tilanteen seurannan, valppauden ja uhkien ehkäisyn avulla (vigilance, prevention) ja se pohjautuu Naton ja EU:n kriisinehkäisy- ja hallintaperiaatteille. Vigipirate -uhanhallinta ulottuu valtiojohdon tasolta ministeriötasolle sekä edelleen alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Riskin toteuduttua kaikki tasot vastaavat omalta osaltaan kriittisten infrastruktuurien ja elintärkeiden toimintojen turvaamisesta. Valtiojohdon tasolla SAIV suunnitelma määrittää elintärkeät sektorit ja niiden vastuuministeriöt. Ministeriöiden määrittelemät kansalliset turvallisuusedirektiivit (tällä hetkellä 21) on muotoiltu tukemaan SAIV suunnitelmaa ja ne toimivat tietyn turvallisuussektorin alalla. Direktiivit myötäilevät olemassa olevia uhkaskenaarioita, määrittelevät keskeisimmät haavoittuvuusalueet ja toteutuneen riskin aiheuttamat seuraukset toimintaan.

Direktiivit ohjaavat operaattoreiden turvallisuussuunnitelmia (PSO). Toiminnanharjoittajat määrittelevät kukin oman turvallisuushjelmansa, jossa listataan yrityksen toiminta-alan uhat, käytännön turvallisuustoimenpiteet, sekä operaattoreiden omistuksessa olevat kriittiset varat. Varat on hierarkisoitu niin, että tiettyjä infrastruktuureja voidaan priorisoida suurimittaisen

kriisin sattuessa. Ensimmäinen operaattorien turvallisuussuunnitelma solmittiin maaliskuussa 2008 ja kolme on testausvaiheessa. Nämä luovat edelleen pohjan yksityiskohtaisille, paikallistason tietyn kriittisen infrastruktuurin suojelusuunnitelmiille (PPP). Turvallisuuden yhteyshenkilö toimii operaattorin edustajana turvallisuuskysymyksissä ja ottaa osaa PSO:n ja PPP:n muotoilemiseen. Viranomaiset informoivat yhteyshenkilöitä muutoksista uhatasoissa ja turvallisuustoimenpiteissä (Vigipirate). SGDSN:n alaisuuteen on perustettu merkittävien ranskalais-⁶⁹ten yritysten turvallisuusjohtajien epävirallinen työryhmä, joka tähtää yritysten turvallisuusjärjestelyjen harmonisointiin.

Piraattiohjelmat määrittelevät käytännön toiminnan uhan toteuduttua. Valtionjohdon tasolla on seitsemän eri suunnitelmaa erilaisia terrorismiuhkia vastaan. Ministeriöiden tasolla määritellään paikallistason ohjeet, joiden myötä toteutetaan paikallisen piraattiohjelman, joka puolestaan määrittelee pelastustoimen ja siviilipuolustuksen toiminnan. Erityiset interventiosuunnitelmat toimivat myös paikallistasolla. Kriisin jälkipyykin yhteydessä määritellään resurssitarpeiden muutokset paikallisella ja ministeriötasolla.

Vigipirate suunnittelua laajennetaan tulevaisuudessa niin, että se koskee muitakin merkittäviä uhkia kuin terrorismia. Tavoitteena on rakentaa toimiva kansallinen ennakointi ja varautumisjärjestelmä Vigipirate mallin mukaisesti. Operaattoreiden sitouttaminen ja yhteisten käytäntöjen, toimintamallien ja määritelmien rakentaminen eri toimijoiden – erityisesti ministeriöiden ja sitä kautta myös paikallistason – välillä ovat järjestelmän kehittämisen painopistealueita. Vuodesta 2003 on kehitetty radiologisten ja ydinuhkien torjunnan suunnittelua poikkihallinnollisesti, niin että kaikilla ministeriöillä olisi yhtenäinen suunnitelma toiminnan ohjaamiseksi ja ministeriöt kykenisivät suurempaan yhteistoimintaan uhkien torjumisessa. Myös pandemian⁷⁰ uhkaa vastaan on lisätty ministeriöiden välistä yhteistyötä.

Valtiollisella ja paikallistasolla järjestetään säännöllisesti harjoituksia uusien suunnitelmien testaamiseksi. Valtion tasolla arvioidaan jatkuvasti maan kykyä vastata sitä kohtaaviin merkittäviin uhkiin: biologisiin, kemiallisiin ja radiologisiin, samoin kuin ilmasta ja mereltä tuleviin sekä kyberuhkiin. Uhkien kansainvälisen luonteen takia Ranska osallistuu myös aktiivisesti EU:n ja Naton kriisinhallintaharjoituksiin.

5.4 Näkemyksiä uudesta mallista

Ranskassa uudistettua siviilipuolustuksen toimintamallia ja kansallisen turvallisuuden strategiaa on kiitelty: muun muassa operaattorien ja valtion välinen yhteistyö on mahdollistunut uudistusten myötä. Uutta järjestelyä on myös pidetty kustannustehokkaana ja rationaalisena. Sen katsotaan myös nostattavan yhteis-

69 Suunnitelmassa on 15 merkittävää yritystä : ADP, Air France, AXA, BNP Paribas, CNES, Danone, EDF, France Télécom, France Télévisions, GDF, Sanofi-Aventis, SNCF, Suez environnement, Total, Veolia environnement

70 internet, SGDSN:n kotisivu

kunnan turvallisuutta kriittisten kohteiden priorisoinnin ja laaja-alaisemman turvallisuuskäsitteen avulla.⁷¹

Positiivisesta kehityksestä huolimatta mallin käytännön toteutus on ollut vaikeaa, kuten nähtiin vuoden 2005 mellakka-aallon sekä vuoden 2008 Pariisin lähiömellakan yhteydessä.

Poliisijohdon puutteita on tuotu voimakkaasti esille vuoden 2005 mellakan ja sen hoitoa koskehtavan jälkipyykin kohdalla. Ranskan poliisijärjestelmä on erittäin keskitetty ja paikallistasolla pirstaleinen. Poliisin eri osastoja ei ole organisoitu keskinäistä viestintää silmällä pitäen, mikä aiheuttaa suuria ongelmia toiminnan ohjaamisessa. Kaikkia osastoja hallinnoidaan Pariisissa poliisin pääjohtajan alaisuudessa, mutta paikallistasolla osastoilla ei ole yhteistä koordinoivaa tahoaa. Koska poliisi on lisäksi valtiollinen, sillä ei ole yhteyttä paikallishallintoon, kuten kuntiin ja departementteihin. Tämä saa poliisin reagoimaan hitaammin, koska siltä puuttuu tietoja tai se ei luota kunnan tai departementin välittämiin tietoihin.⁷²

Ranskan kansallisen turvallisuuden toimintamallia vaivaa tällä hetkellä yleisesti ottaen paikallistason toiminnan koordinoimien ongelmien juuret ovat ministeriötasolla, jossa yhteistyö on vielä melko kankeaa ja vaikeaa – tieto ei kulje ministeriöiden välillä ja omia resursseja ei haluta jakaa yleiseen käyttöön oman hallinnonalan ulkopuolelle. Byrokratia ja vanhat toimintaproseduurit ovat syvään juurtuneet, eikä nopea hallinnonalojen välinen toiminta ole mahdollista. Paikallistasolla olisi toiveita sujuvampaan yhteistyöhön esimerkiksi poliisin ja muun pelastustoimen välillä, mutta hallinnon jäähmeys ja keskusjohtoinen hierarkiamalli usein rajoittavat yhteistoimintaa paikallistasolla kriisin keskiössä.⁷³

Ranskan uusittu kriittisen infrastruktuurin suojelun lainsäädäntö on monelta osin harmoniassa myös EU:n kriittisen infrastruktuurin suojelun direktiiviehdotuksen sekä EPCIP – European Programme for Critical Infrastructure Protection – ohjelman kanssa.⁷⁴ Sektori-idea, lakisäätteiset operaattorisuunnitelmat sekä operaattoreiden turvallisuusyhteyshenkilöt löytyvät EU – direktiivistä. Samoin riskianalyysi sekä uhkien ja turvallisuustoimenpiteiden luokittelutasot muodostavat kontaktipinnan EU:n ja Ranskan välillä. Ranska on ajanut vahvasti EU maiden turvallisuustoimenpiteiden harmonisointia – jokaisen maan tulisi täyttää ainakin kansallisen turvallisuuden minimivaatimukset. Ranska painottaa kuitenkin jäsenmaiden vastuuta ja läheisyysperiaatetta; EU:n tulisi puuttua turvallisuuteen kun jokin kysymys on liian vaikea yhden maan hallittavaksi. EU:n ja Ranskan uhkamallit ovat myös keskenään hyvin samankaltaisia (vrt. liite 4).

71 Thierry Prunier, 4.9.2008

72 Roché 2006

73 Roché 2006, 17

74 EPCIP, MEMO/06/477. Brussels, 12.12.2006

6 Alankomaiden turvallisuuspolitiikan kehitys

6.1 Mallin historiallis-kulttuurinen perusta

Merkittäviä turvallisuuspolitiikkaan liittyviä tapahtumia Alankomaiden historiasta voidaan nostaa tämän tutkimuksen yhteydessä esille ainakin kolme: Alankomaiden asema tieteen ja talouden keskuksena ja siirtomaavaltana keskiajalla, sodanjälkeinen voimakas tukeutuminen liittoumiin sekä uuden vuosituhannen väestölliset muutokset. Myös merkittävä laajamittaisen tulvan uhka on muovannut Alankomaiden turvallisuuspolitiikkaa.

Kahdeksankymmenvuotinen sota (Alankomaiden vapaussota) käytiin vuodesta 1568 vuoteen 1648, jolloin varhainen Alankomaiden tasavalta saavutti itsenäisyytensä. Sodan aikana Alankomaista kasvoi lyhyessä ajassa maailmanmahti pääasiassa merivoimiensa avulla ja se koki ennennäkemättömän taloudellisen, tieteellisen ja kulttuurillisen loiston. Kulta-ajan merkitys länsimaisen kulttuuriperinnön kannalta on keskeinen. Humanismi aatesuuntana on edelleen voimakkaasti nähtävissä Alankomaiden kulttuurissa; sen vivahteita voi löytää myös poliittisesta kulttuurista.⁷⁵

Alankomaista tuli kuningaskunta Wienin kongressissa vuonna 1815. Maa pysyi puolueettomana ensimmäisessä maailmansodassa ja julistautui puolueettomaksi myös toisen maailmansodan puhjetessa. Saksalaiset kuitenkin miehittivät Alankomaat 1940, jolloin kuningasperhe ja hallitus pakenivat Lontooseen. Toisen maailmansodan jälkeen Alankomaat on tukeutunut voimakkaasti länteen ja vannonut multilateraalisen yhteistyön nimeen. Alankomaat liittyi Natoon vuonna 1949 ja oli myös Euroopan unionin edeltäjän, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustajajäseniä.

Sotien jälkeen Alankomaat on korostanut voimakkaasti kansainvälisen kriisinhallinnan merkitystä – kansainvälisestä vastuunkannosta on tullut yksi entisen siirtomaavallan keskeisimmistä normeista. Alankomaiden kansainvälinen aktiivisuus onkin ollut huomattavaa ja se on korostanut erityisesti riittävän kansainvälisoikeudellisen mandaatin merkitystä kriisinhallintaoperaatioissa. Kriisinhallinnan painopiste on tällä hetkellä Afganistanissa, jossa Alankomaista on 1600 sotilaan joukko Naton ISAF-operaatioissa ainakin elokuuhun 2010 asti.⁷⁶

Kansallisessa sotilaallisessa puolustuksessa Alankomaat tukeutuu Natoon ja voimakkaaseen ammattiarmeijaan, joka toimii myös siirtomaa-ajoilta Alankomaiden alaisuuteen jääneillä Antilleilla ja Arubassa.⁷⁷ Puolustusvoimilla on kolme tehtävää: alueellisen koskemattomuuden turvaaminen kansallisesti sekä liittolaisten osalta; vakauden ja oikeusturvan edistäminen sekä siviiliviranomaisten tukeminen. Tukitehtäviin kuuluu muun muassa avustaminen lain ja järjestyksen

75 Alankomaiden ulkoministeriön sivu: <http://www.minbuza.nl/history/en/home>

76 Ibid.

77 Ibid.

ylläpidossa, osallistuminen luonnonkatastrofien jälkihoitoon ja humanitäärisen avun antamiseen niin kotimaassa kuin kansainvälisesti. Kotimaan tehtävien hoitamiseksi puolustusvoimilla tulee olla koko ajan käytettävissä noin 3 600 sotilaan vahvuinen osasto. Alankomaat on uudistanut puolustusvoimiin radikaalisti koko 2000-luvun.⁷⁸

Vähäistä sodanuhkaa selkeästi merkittävämpi turvallisuustekijä Alankomaissa on tulvat. Ne ovat olleet kautta historian Alankomaiden merkittävien turvallisuusuhka ja niihin varautuminen on kehittänyt maan turvallisuusorganisaatioita ja viranomais- sekä paikallistason yhteistyötä merkittävästi. Jo ajanlaskun alusta alkaen on kirjattu ylös erilaisia suojautumisen menetelmiä tuhoisia tulvia vastaan.⁷⁹ Edellinen merkittävä tulva koetteli Alankomaita vuonna 1953 ja se vaati yli 1800 ihmishenkeä. Pohjanmeren katastrofin jälkeen kehitettiin mittava patoamissuunnitelma Deltawerken Zeelandin suoitoalueen tulvariskin vähentämiseksi. Työt käynnistettiin 1958, ja ne saatiin suurelta osin päätökseen vuonna 2002. Uusien riskinhallintamenetelmien kehittämisen jälkeen on penkereitä vahvistettu uudelleen. Deltawerken on yksi suurimmista ihmiskunnan tekemistä rakennelmista, ja American Society of Civil Engineers pitää sitä yhtenä nyky maailman seitsemästä ihmeestä. Koska rakennelman ylläpito on kallista, sen luopumisesta on puhuttu, vaikkakin Alankomaat on yksi maista, joiden on katsottu kärsivän eniten ilmastomuutoksesta, etenkin merenpinnan kohoamisen vuoksi.⁸⁰

2000-luvulla Alankomaita ovat koetelleet väestölliseen muutokseen ja maahanmuuttoon liittyvät ongelmat. Vuonna 2002 maahanmuuttajavastaisen oikeistopopulistin Pim Fortuyn murha aiheutti shokin poliittiseen väkivaltaan tottumattomalle maalle. Vuonna 2004 jumalanpilkasta syytetty elokuvaohjaaja Theo van Goghin murhasi marokkolaistaustainen ja radikaalia islamismia kannattava nuori. Nämä kaksi tapausta herättivät vilkkaan keskustelun radikaalin islamista ja islamin roolista yleensä hollantilaisessa yhteiskunnassa, kuten myös maahanmuutosta ja integraatiosta.

Kotimaisen turvallisuusympäristön kehityksen myötä yhteistyötä poliisin, palokunnan ja puolustusvoimien sekä muiden osastojen ja virastojen kesken on lisätty huomattavasti kriisien hallinnassa ja jälkihoidossa. Kansallisesta kehityksestä johtuen on tullut selvemmäksi, että kansallisen turvallisuuden takaaminen vaatii yhteistoimintaa. Uhkien kansainvälisyys taas on osoittanut, että ulkoinen ja sisäinen turvallisuus ovat entistä vaikeammin erotettavissa toisistaan.⁸¹

78 Suomen ulkoministeriö: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=17775&contentlan=1&ulture=fi-FI>

79 Wikipedia <http://fi.wikipedia.org/wiki/Alankomaat>

80 <http://fi.wikipedia.org/wiki/Alankomaat>

81 Civil-military cooperation catalogue, 2007

6.2 Taustavaikuttajamalli

Alankomaiden kansallisen turvallisuuden mallia tarkastellaan tässä tutkimuksessa samoilla kriteereillä kuin Suomea ja Ranskaa. Keskeisiä elementtejä Alankomaiden turvallisuuspoliittisen mallin rakentumisen taustalla voidaan katsoa olevan muun muassa Nato –jäsenyys, poliittinen kulttuuri, maan resurssit, väestön koostumus ja luonnonolot.⁸²

Sotilaalliset uhkamallit näkyvät Alankomaiden ajattelussa melko vähän, sillä kansallinen puolustus tukeutuu täysin Natoon. Suomen ja Ranskan malleissa näkyy suurempi turvallisuus- ja puolustuspoliittinen itsenäisyys, mistä syystä geopoliittinen ulottuvuus saa enemmän huomiota. Alankomaat pyrki välittömästi maailmansotien jälkeen ”ulkoistamaan” turvallisuus- ja puolustuspoliittiset kysymyksensä kansainvälisten järjestöjen – Naton, YK:n, EU:n – ratkaistaviksi. Tästä syystä ei-sotilaallisten uhkien nousu viime vuosina onkin aiheuttanut merkittävän muutospaineen Alankomaiden turvallisuuspolitiikassa, sillä kansallinen turvallisuus on tähän mennessä ollut viime kädessä Naton takaama. Nykyisessä tilanteessa omaa toimivaa turvallisuusorganisaatiota kaivataan kipeästi uusien turvallisuusriskien hallitsemiseksi.

Terrorismin uhka ja salafismin nousu on otettu Alankomaissa hyvin vakavasti etenkin omakohtaisten kriisien seurauksena. Kotimaan turvallisuus on korostunut tämän myötä merkittävästi – enää ei voida keskittyä pelkästään kansainvälisen rauhan edistämiseen multilateraalisesti, vaan katse on kiinnitettävä tarkemmin oman yhteiskunnan ongelmakohtiin ja turvallisuusriskeihin. Kansainvälinen ulottuvuus ja vastuunkanto muun maailman hyvinvoinnista näkyvät kuitenkin edelleen voimakkaasti Alankomaiden mallissa.

Poliittinen kulttuuri on Alankomaissa liberaali ja yksilötason merkitys on tärkeä. Tämä ajattelu juontuu 1960- ja 1970-lukujen kulttuurisen murroksen aikakaudelta, jolloin luokkayhteiskunnan rakenteet ja uskontojen rajat murtuivat. Tasa-arvo-, ympäristö- sekä seksuaalikäsitteet puhuttivat nuoria ja opiskelijoita länsimaissa, ja niiden liikehdinnän jäljet jäivät erityisesti Alankomaissa eloon. Liberaalin asenteen ilmentymiä ovat muun muassa vapaamielinen huumepolitiikka sekä homoliittojen ja eutanasian varhainen hyväksyntä.⁸³ Maan poliittisessa kulttuurissa paikallisdemokratian ja osallistuvan demokratian merkitys on suuri – yksilötasoon kiinnitetään paljon huomiota.

Aluehallinto saa yksilötason lisäksi Alankomaiden hallintokulttuurissa paljon sijaa. Alankomaat koostuu 12 maakunnasta, joita johtavat maakuntavaltuustot. Valtuuston vaalit pidetään joka neljäs vuosi. Maakuntavaltuustosta valitaan jäsenet maakuntahallitukseen, jonka johdossa on hallituksen nimeämä kuningattaren komissaari. Maakuntavaltuustojen jäsenillä on valtakunnallisessa hallinnossa tärkeä tehtävä valittaessa parlamentin ylähuoneen jä-

82 Ks. myös liite 1.

83 Alankomaiden ulkoministeriön sivu: <http://www.minbuza.nl/history/en/home>

senet.⁸⁴ Maakuntien valta on yleisesti ottaen Alankomaissa voimakas, ja erityisesti turvallisuuspolitiikan alalla on pitkään luotettu alueellisiin toimijoihin ja määritelty 25 turvallisuusaluetta, joilla on kaikilla omat hälytyskeskukset ja kriisiviranomaiset.⁸⁵

Alankomailla on pitkät yhteistoiminnan perinteet tulvia vastaan varautumisessa, missä koko yhteiskunnalta on vaadittu jo vuosisatojen ajan merkittäviä ponnisteluja. Kansallisen turvallisuuden alalla yhteistoiminnan periaate ei siis tunnu maassa vieraalta, vaan varsin luonnolliselta ratkaisulta. Varautumisessa uudensuolaisiin turvallisuusuhkiin onkin lähdetty nimenomaan yhteistoiminnan tuoman lisäarvon teesistä ja näkemyksestä valmiuden nostamisen tärkeydestä kaikilla yhteiskunnan aloilla ja tasoilla. Kustannustehokas järjestelmä on luonnollisesti resursseiltaan pienen maan edun mukaista, mistä syystä uudessa strategiassa rationaalisuus ja kustannustehokkuus korostuvat, mikä osaltaan korostaa kokonaisvaltaisen ja selkeän turvallisuusorganisaatiomallin kehittämisen tärkeyttä.

84 <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=17968&contentlan=1&culture=fi-FI>
85 Emergency response by fire brigade and medical services in the Netherlands – Sisäministeriön raportti, 2007

7 Alankomaiden kansallisen turvallisuuden strategia ja puolustusdoktriini

Viime vuosina Alankomaissa on tuotettu monta keskeistä turvallisuuspoliittista asiakirjaa. Vuonna 2005 julkaistiin puolustusministeriön johdolla ensimmäinen puolustusdoktriini ja vuonna 2007 niin ikään ensimmäinen kansallisen turvallisuuden strategia sisäministeriön johdolla. Myös kriittisen infrastruktuurin suojeluun liittyen käynnistettiin sisäministeriössä projekti vuonna 2002, millä pyritään vastaamaan etenkin terrorismin aiheuttamaan uhkaan. Turvallisuusympäristön monimutkaistuminen ja kansainvälistyminen on luonut tarpeen sekä selkeän sotilaallisen doktriinin että erityisesti sisäiseen turvallisuuteen keskittyvän kansallisen turvallisuuden strategian luomiseen. Strategioiden tarkoituksena on luoda entistä tehokkaampi, selkeämpi ja koko yhteiskunnan läpileikkaava lähestymistapa turvallisuuskysymyksiin. Niiden tulisi vastata lukuisiin uusiin tarpeisiin turvallisuuspolitiikan alalla: riskien priorisointiin ja uhkaympäristön ennakoimiseen; synergian luomiseen toimijoiden välillä; olemassa olevien ja tarvittavien kykyjen kartoittamiseen sekä koherenssin varmistamiseen erilaisten aloitteiden välillä.

Vuonna 2005 julkaistu puolustusdoktriini edustaa aiemmin puuttunutta linkkiä eri puolustuspoliittisten papereiden ja puolustushaaraakohtaisten doktriinien välillä. Se myös luo linkin sisäisen turvallisuuden alalle. Puolustusdoktriini myös määrittelee kuinka sotilasoperaatiot toteutetaan ja toimii täten myös puolustuspolitiikan ja käytännön operaatioiden välisenä linkkinä.⁸⁶ Vuoden 2005 aikana hallitus päätti tarvitsevansa myös kansallisen turvallisuusdokumentin. Kansallisen turvallisuuden strategian tavoite on Alankomaiden kansalaisten suojelu ulkoisia ja sisäisiä uhkia vastaan. Strategian tärkeimmät saavutukset ovat elintärkeiden intressien, uhkien, kaikkien ministeriöiden yhteisen työmetodin ja kriisinhallinnan periaatteiden määrittely.⁸⁷

Ensin ilmestyneessä puolustusdoktriinissa sisäiset ja ulkoiset uhat nähdään olevan keskinäisriippuvaisessa suhteessa ja siviili-sotilas yhteistyötä painotetaan. Sisäisen turvallisuuden alalla puolustusvoimilla on yhteistyösopimus oikeus- ja sisäministeriön kanssa, jotta sotilaallista apua voidaan tarjota siviiliviranomaisille esimerkiksi terrorismin, luonnononnettomuuden tai CBRN-uhkien⁸⁸ toteuduttua. Ulkoisen turvallisuuden alalla puolustusministeriö toimii yhdessä ulkoministeriön ja kehitys yhteistyöministeriön kanssa jälleenrakentamisprojekteissa. Doktriini tähtää myös kansainvälisen turvallisuustilanteen parantamiseen, kansallisten intressien suojeluun sekä ulkopoliitiikan ja turvallisuuspolitiikan edistämiseen. Puolustusdoktriinia voidaan siis pitää Hollannin kansallisen turvallisuuspolitiikan edelläkävijänä ja turvallisuusstrategian suunnannäyttäjänä.

86 The Netherlands Defence Doctrine (NDD); http://www.mindef.nl/binaries/defence_doctrine_eng_tcm15-47566.pdf

87 National Security: strategy and work programme 2007-2008

88 Chemical, Biological, Radiological, Nuclear

nä. Uusi kansallisen turvallisuuden strategia ylittää kuitenkin hierarkiassa puolustusdoktriinin ja edustaa Alankomaiden korkeinta turvallisuuspoliittista strategiaa.⁸⁹

Puolustusdoktriini ja kansallisen turvallisuuden strategia ovat osittain päällekkäisiä ja ne tukevat toinen toisiaan; molemmat esimerkiksi huomioivat globalisaation vaikutuksen turvallisuusympäristön muutokseen ja sisäisten sekä ulkoisten uhkien yhteensulautumiseen. Koska puolustusdoktriini on kirjoitettu ensisijaisesti tukemaan Hollannin ulkopoliittisia intressejä, on sen pääpaino ulkoisissa uhissa (heikot valtiot, kansainvälinen terrorismi, joukkotuhoaseet) sekä kansainvälisen lain periaatteissa (alueellinen koskemattomuus, kansainvälinen laki, ihmisoikeudet ja vapaakauppa).⁹⁰ Kansallisen turvallisuuden strategia huomioi myös nämä periaatteet ja uhat, mutta se ottaa huomioon ennen kaikkea sisäisen turvallisuuden kysymykset, kuten kansalaisten elinympäristön ja -mahdollisuuksien turvaamisen, julkisen terveydenhuollon ja sosiaalis- poliittisen vakauden.⁹¹

Puolustusdoktriinin ja kansallisen turvallisuuden strategia ovat paitsi lähestymistavoiltaan myös metodeiltaan hyvin samankaltaisia. Strategiat perustuvat kolmivaiheeseen, sotilasmaailmasta tuttuun prosessiin jossa ensin arvioidaan ja analysoidaan uhat, seuraavaksi pohditaan mitä strategisia keinoja valtiolta löytyy ja mitä pitäisi kehittää uhkiin vastaamiseksi (*capabilities based planning*) sekä asetettujen tavoitetilojen saavuttamiseksi. Kansallisen turvallisuuden ohjelmassa mainitaan, että sen lähestymistapa on peräisin Puolustusministeriöltä, ja strategian mukaan muun muassa Kanadassa, USA:ssa, Britanniassa ja Australiassa on käytössä samanlainen lähestymistapa turvallisuuspolitiikkaan.⁹²

7.1 Kansallisen turvallisuuden käsite ja tavoitteet

Vuoden 2007–2008 kansallisen turvallisuuden strategiassa ja työohjelmassa, *National Security, Strategy and Workprogramme 2007–2008*, Alankomaat esittää pyrkimyksensä kehittää kansallisen turvallisuuden järjestelmäänsä poikkihallinnollisemmaksi, jotta maa pystyisi paremmin vastaamaan nykyaikaisiin yhteiskunnan ydintoimintoihin ja kansalaisiin kohdistuviin uhkiin ja riskeihin. Sisäministeriön johdolla laaditussa strategiassa todetaan, ettei yksi ministeriö tai organisaatio voi enää määritellä nykyisiä ja uusia uhkia eikä myöskään vastata näihin. Tavoitteeksi on asetettu integroitu ja yhtenäinen lähestymistapa, joka katsoo nykyisten uhkien yli tulevaisuuteen ja pyrkii en-

89 De Haas, 2007, 9 -10

90 The Netherlands Defence Doctrine, 2007

91 National Security: strategy and work programme 2007-2008

92 De Haas, 2007

nakoimaan ja ehkäisemään tulevia riskejä. Uuden toimintamallin on tarkoitus olla täysipainoisesti käytössä vuoden 2009 alusta alkaen.⁹³

Tärkeimmät syyt uudenlaisen kansallisen turvallisuuden strategian kehittämiselle ovat uhkien monipuolistuminen ja kansainvälistyminen, sekä turvallisuusympäristön nopeutuva muutostahti. Uhat ovat nykyään niin monimutkaisia ja toisiinsa kytkeytyviä, että taustalle vaaditaan entistä kokonaisvaltaisempaa ja synergististä lähestymistapaa uhkien hallintaan. Yhteiskunnan monimutkautuminen ja teknistyminen sekä väestöntiheyden kasvu lisäävät yhteiskunnan haavoittuvuutta ja nostavat riskien määrää sekä kriisien todennäköisyyttä ja suuruusluokkaa. Ulkoisten ja sisäisten uhkien raja nähdään hämäränä – lähitulevaisuudessa olemattomana. Tästä ulkoisen ja sisäisen sulautumisesta kertoo myös kansallisen turvallisuusstrategian ja puolustusdoktriinin voimakas vuorovaikutussuhde ja samankaltaiset menetelmät papereiden välillä.⁹⁴

Uuteen tilanteeseen vastaamiseksi Hollannissa on katsottu kokonaisuun puolustuksen periaatteeseen nojautuvan mallin olevan paras. Malli kattaa kaikki mahdolliset merkittävät turvallisuusuhat ja nojaa poikkihallinnolliseen yhteistyöhön; voidaan puhua niin sanotusta Whole-of-Government, all hazards -lähestymistavasta. Koordinaatiovastuuta ja yhteistyön muotoja yritetään selkeyttää, sillä eri turvallisuuden aloilla operoivien toimijoiden välisen kommunikaation sujuvuutta pidetään ensiarvoisen tärkeänä maan kokonaisvaltaisen turvallisuuden tilannekuvan ja tulevaisuuden kehityksen hahmottamisessa. Tärkeänä painopistealueena on yritysmaailman, kansalaisjärjestöjen ja yksittäisten kansalaisten aktivoiminen turvallisuuskysymyksissä.⁹⁵

Strategian mukaan kansallinen turvallisuus on uhattuna kun Alankomaiden keskeiset intressit vaarantuvat siinä määrin, että tuloksena voi olla yhteiskunnan häiriötila. Elintärkeiksi intresseiksi, jotka tulisi turvata kaikissa olosuhteissa, määritellään: territoriaalinen turvallisuus (alueellinen koskemattomuus), taloudellinen turvallisuus (kaupankäynnin vaarantumattomuus), ekologinen turvallisuus (elinympäristö), fyysinen turvallisuus (julkinen terveys) sekä sosiaalinen ja poliittinen vakaus (keskeisten arvojen kunnioitus, esimerkiksi sananvapaus).

Vuosina 2005–2006 toteutettiin Alankomaissa uhka-arvio, jonka pohjalta Balckenenden IV hallitus hyväksyi kansallisen turvallisuusstrategian. Uhka-arviossa päätettiin keskittyä yhdeksään uhkaan, joista tulisi vuoteen 2009 mennessä laatia tarkemmat skenaariot. Keskeisiksi uhkiksi määriteltiin seuraavat yhdeksän tekijää: kansainvälisen turvallisuuden ja rauhan vaarantuminen (sortuvat valtiot, alueelliset konfliktit); joukkotuhoaseet; terrorismi; kansainvälinen järjestäytyneet rikollisuus; sosiaalinen haavoittuvuus (polarisaatio ja radikalisoituminen); tietojärjestelmäturvallisuuden vaarantuminen; taloudellisen turvallisuuden vaarantuminen; ilmastonmuutos ja luonnonkatastrofit; pandemiat.

93 National Security: strategy and work programme 2007-2008

94 Ibid.

95 Ibid.

Tähän mennessä valittuja uhkia käsitellyt poikkihallinnollinen työryhmä on saanut valmiiksi ilmastonmuutosta, polarisaatiota ja radikalisoitumista sekä energiaturvallisuutta koskevan skenaarioanalyysin, jonka tuloksena on syntynyt 13 skenaariota. Lisäksi on laadittu ohje laajamittaista evakuointitilannetta varten. Skenaariotyötä jatketaan kolmen teeman ympärillä, joiden joukossa ovat ainakin tietojärjestelmäturvallisuus ja kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus, joka on aiheuttanut Hollannissa suuria ongelmia viime vuosina. Myös öljykriisiin ja pandemiaan varautuminen sekä kriittisen infrastruktuurin suojelun edelleen kehittäminen on vuoden 2009 agendalla. Tämän lisäksi kansalaisten vastuuta ja omatoimisuutta kriisitilanteissa ja turvallisuuden ylläpidossa korostetaan ja siviili-sotilas -yhteistyön ulottuvuuksia tutkitaan. Tämänäyttypistä ajattelua pidetään tutkimuksessa tulevaisuuden yleisenä kehitystrendinä – vähitellen siirrytään pois pelkästä kriittisen infrastruktuurin suojelusta kohti kansalaisten suurempaa riskinsieto- ja varautumiskykyä.

Käynnissä olevan työvaiheen tulisi olla valmis huhti-toukokuuhun 2009 mennessä, jolloin hallitus seuraavan kerran käsittelee turvallisuusstrategiaa. Skenaariotyö pyritään saattamaan loppuun 2010 - 2011, minkä jälkeen siirrytään strategisen suunnittelun ja resurssien jaon vaiheeseen. Erityisen pohdinnan alla on tällä hetkellä, kuinka yksityistä sektoria voitaisiin aktivoida ja motivoida osallistumaan kansallisen turvallisuuden ylläpitoon ilman taloudellisia palkkioita. Toisena ongelmana on kansalaisten tietoisuuden ja valppauden nosto kansallisen turvallisuuden kysymyksistä aikana jolloin näköpiirissä ei ole merkittävää suoraa uhkaa.⁹⁶ Hallinnon avoimuus riskien esiintuomisessa on keskeinen normi strategiassa – viranomaiset ovat valmiita kertomaan, ettei julkinen hallinto voi suojata kansalaisia kaikilta uhilta, vaan kansalaisten tulisi omalla toiminnallaan parantaa turvallisuuttaan.⁹⁷

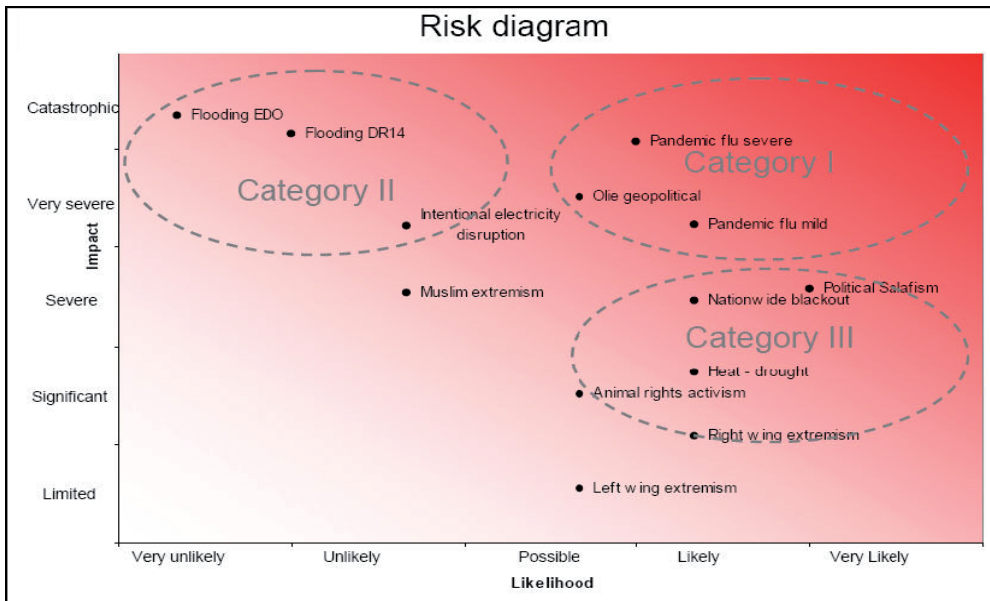
Strategian toteuttamiseksi on kehitetty käytännön toimintaa selkeyttävä työmetodi, jonka tavoitteena on toimia kabinetin apuna uhkien määrittelyssä ja niiden ennakoinnissa riippumatta uhkien luonteesta tai alkuperästä. Uuden työmetodin on tarkoitus auttaa kabinetin tekemään selkeämpiä päätöksiä turvallisuuspoliittisen toiminnan prioriteeteista ja toimintatavoista sekä hahmotamaan paremmin päätösten välisiä suhteita. Tarkoituksena on hyödyntää olemassa olevia sektorikohtaisia prosesseja ministeriöissä ja aluehallinnossa, jotka yhdistetään työmetodin alaiseksi. Näin saadaan enemmän informaatiota ja näkemystä kuhunkin sektoriin kohdistuvasta uhkasta ja kokonaisvaltaisista kehityslinjoista. Päällekkäisyyksiä nykyisten prosessien kanssa pyritään välttämään selkeällä koordinaatiolla kabinetin taholta.

96 National Security: strategy and work programme 2007-2008
97 Pamela van Erve, Alankomaiden Sisäministeriö, 13.11.2008, CIVPRO

Työmetodi perustuu kolmivaiheiseen armeijalta peräisin olevaan lähestymistapaan, josta käynnissä on parhaillaan ensimmäinen vaihe. Siinä analysoidaan ja arvioidaan uhat ja riskit sekä niiden todennäköisyys. Toisessa strategisen suunnittelun vaiheessa kabinetti määrittelee priorisoitavat riskit, mitä edeltää olemassa olevien kykyjen arviointi. Kolmannen vaiheen muodostavat konkreettiset toimet, kabinetin päätökset ja lainsäädäntö.

Malli perustuu pitkälti uhkakuvien ja -mallien monipuoliselle, systemaattiselle seurannalle ja analyysille. Joka toinen vuosi kabinetti laatii pitkän aikavälin strategisen arvion, *Strategic Foresight on National Security*, turvallisuusympäristön kehityksen suuntaviivoista ja strategisesta varautumisesta tuleviin uhkiiin. Vuosittain kabinetti valitsee mahdollisia uhateemoja jotka analysoidaan tarkasti monesta eri näkökulmasta (ilmiön syyt ja eri ulottuvuudet sekä sen vaikutukset ydintoimintoihin) ja monitieteisesti. Puolivuositain tehdään hallinnon laajuinen lyhyen aikavälin uhkien näkymäarvio (*horizon scan of short term threats*), joka johtaa raporttiin *Threat Assessment Netherlands*. Tämän näkymäarvion on tarkoitus toimia eräänlaisena koko yhteiskunnan laajuisena hälytysjärjestelmänä, joka varoittaa jonkin uhkan tai ilmiön noususta.

Alankomaihin kohdistuvien uhkien analysoinnin jälkeen ryhdytään niitä arvioimaan ydintoimintoihin kohdistuvien riskien näkökulmasta. Riskit arvioidaan niiden todennäköisyyden ja vaikuttavuuden (kuinka paljon ilmiö voi vahingoittaa ydintoimintoja) perusteella. (ks. kaavio 5) Vaikuttavuus voidaan jakaa kahteen komponenttiin: objektiiviseen (esimerkiksi kuinka paljon materiaalista tuhoa tai uhreja) ja subjektiiviseen (tapahtuman psykologiset vaikutukset populaatioon, mikä on kansan näkemys uhasta). Vuosittain ilmestyy riskiarvioihin perustuva dokumentti, jossa riskit on "pisteytetty". Kabinetti valitsee paperin perusteella priorisoitavat riskit, joita käsitellään strategisen suunnittelun vaiheessa.



Vaaka-akseli: uhan todennäköisyys

Pystyysakseli: uhan vaikuttavuus (sisältää objektiivisen ja subjektiivisen komponentin)

Strategisen suunnittelun vaiheessa katsotaan kuinka hyvin Alankomaat voivat vastata priorisoituihin riskeihin ja kuinka varautumista tulisi kehittää. Strateginen suunnittelu perustuu kapasiteettipohjaiseen suunnitteluun (capabilities based planning, CBP), jonka ensisijainen tarkoitus on keskittyä riskien minimoimiseen ja välttämiseen, mutta myös varautumis- ja vastausmekanismien kehittämiseen. Malli on peräisin armeijan strategisesta suunnittelusta ja sillä pyritään ennakoimaan monimuotoisia uhkia poikkihallinnollisesti ja joustavasti. Kapasiteetilähtöinen suunnittelu perustuu siihen, että hallitus määrittelee priorisoitujen riskien perusteella

1. mitä toimia täytyy kehittää jotta riskejä pystytään hallitsemaan
2. mitä kykyjä/resursseja tarvitaan jotta toimet voidaan suorittaa (tavoitetila)
3. mitä kykyjä/resursseja hallinnolla jo on nykytilanteessa
4. mitä tarvitaan tavoitetilan saavuttamiseksi (tavoitetilan ja nykytilan erotus)

98 Riskikategoriat

1. Suuri vaikuttavuus ja todennäköinen:
 - pandemia
 - öljykriisi
2. Suuri vaikuttavuus, mutta epätodennäköinen:
 - Vakava energiakatkos
 - Tulvat
3. Matala vaikuttavuus, mutta todennäköinen:
 - polarisaatio ja radikalisoituminen
 - Maanlaajuinen sähkökatkos

Kykyjenarviointivaiheessa otetaan huomioon sekä kansallisen tason että paikallistason kapasiteetit ja resurssit. Lähtökohtana resurssiarviossa käytetään kunta- ja aluetasoa, joka toimii nykytilanteessa ja tulevaisuudessakin kriisinhallinnan ja sen kehittämisen ytimenä. Myös yksityinen sektori voi toimia osana ”kansallista potentiaalia” tiettyyn uhkaan vastaamisessa.

Strategiassa on voimakas kansainvälinen orientaatio. Monien uhkien katsotaan olevan peräisin Alankomaiden rajojen ulkopuolelta, mutta vaikuttavan silti voimakkaasti sen turvallisuuteen. Bilateraalista ja multilateraalista yhteistyötä korostetaan, sillä sen katsotaan edesauttavan kansallista turvallisuutta. Kabinetti aikoo systemaattisesti ottaa kansainvälistä lähestymistapaa vaativia turvallisuusaiheita käsittelyyn ja aikoo toimia sekä Naton että EU:n kanssa näiden riskien hallitsemiseksi ja ehkäisemiseksi aina kuin mahdollista. Alankomaat aikoo myös vahvistaa yhteistyötä niiden maiden kanssa, joilla on samantyyppinen kansallisen turvallisuuden käsite ja toimintamalli kuin⁹⁹ sillä. Esimerkkimaiksi mainitaan Suomen YETT-strategia sekä Saksa ja Kanada.

7.2 Toimijat ja vastuut

Vastuu kansallisen turvallisuuden ylläpidossa on Alankomaissa ensisijaisesti sisäministeriöllä, joka on laatinut kansallisen turvallisuuden strategian ja ohjaa sen toimeenpanoa sekä vastaa turvallisuustoimien yhteensovittamisesta. Toiminta on kuitenkin monenkeskistä; siihen osallistuu kaikki ministeriöt. Keskushallinnon lisäksi työmetodin piiriin on otettu aluehallinto, yksityinen sektori ja sosiaalisen sfäärin organisaatiot, jotka vastaavat turvallisuustoimenpiteiden käytännön toteutuksesta. Myös yksityisten kansalaisten vastuuta kriisitilanteissa korotetaan strategiassa; termi *self-help* toistuu asiakirjassa useasti. Projekti on koko yhteiskunnan kattava ja sen läpileikkaava sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti, samaan tapaan kuin suomalainen malli.

Työmetodin käytännön toteutuksesta ja valvonnasta vastaa ohjelmajohtaja, jota tukee ministeriöiden välinen sihteeristö. Sihteeristö keskittyy kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden integroimiseen ohjelman piiriin. Se myös koordinoi poliittista päätöksentekoprosessia ja edistää hallinnonlaajuisen kansallisen turvallisuuden työmetodin vahvistamista koko hallinnon sisällä. Sisäministeriön lisäksi muita keskeisiä ministeriöitä strategian ympärillä ovat oikeusministeriö ja puolustusministeriö sekä tarvittaessa esimerkiksi maatalousministeriö. Kaikilla ministeriöillä on omat vastuualueensa turvallisuusstrategian toimeenpanon ohjaamisessa omalla hallinnonalallaan. Nämä vastuualueet ja ministeriöt tullaan nimeämään hankkeen edetessä.

Terrorismin vastaisen toiminnan koneisto on Alankomaissa suuri. Sisä- ja oikeusministeriön alaisuudessa toimii kansallinen terrorisminvastainen koordinaattori NCTd, joka yhteen sovittaa Alankomaiden noin kahdenkymmenen terrorismin vastaisen instituution toimintaa. Se suunnittelee politiikan ja toiminnan suuntaviivoja ja analysoi informaatiota.¹⁰⁰ Toinen merkittävä elin on AIVD, kansallinen tiedustelu- ja turvallisuuspalvelu. Se keskittyy terroriisukujen estämiseen tiedonkeruun avulla. Tällä hetkellä tiedustelupalvelun resursseista valtaosa on sidottu islamilaisen terrorismin tutkintaan. AIVD tekee yhteistyötä muiden maiden tiedustelupalvelujen sekä maan sisällä poliisin, syyttäjänviraston sekä muun muassa maahanmuuttoviraston kanssa. Oikeusministeriö päättää akuutin terroriuhan alla tarvittavista toimenpiteistä (tiesulut, tietoliikenne, yms.). Se voi myös perustaa muiden ministeriön alaisuuteen terrorismin vastaisia yksiköitä saadakseen tietoa esimerkiksi tietyistä ryhmistä tai henkilöistä.¹⁰¹

Toinen mittava järjestely on vuosien 2007–2011 polarisoitumisen ja radikalisoitumisen vastainen projekti *Operational Action Plan Polarisation and Radicalisation*. Siinä listataan yksityiskohtaisesti kansallisen ja paikallistason konkreettiset tavoitetoimenpiteet ilmiön torjumiseksi. Pääpaino on paikallistason toiminnassa – maahanmuuttajien integroimisessa kansalaisyhteiskuntaan radikalismien versojen kitkemisessä. Tähän pyritään kullekin kunnalle räätälöidyn suunnitelman avulla. Suunnitelma kehitetään kunnan työntekijöiden – opettajien, poliisin, sosiaaliviranomaisten – antaman tiedon ja tilannekuva-analyysin perusteella. Valtio avustaa kuntia rahallisesti ja auttaa tarvittaessa räätälöidyn analyysin teossa.¹⁰²

Keskushallinnon tasolla kaikille kahdeksalle ministeriölle on määrätty vastuualue jonkin konkreettisen tehtävän suunnittelussa, toimeenpanossa ja valvonnassa. Tehtävät tähtäävät polarisaation ja radikalisoitumisen ehkäisyyn muun muassa panostamalla maahanmuuttajien koulutukseen ja oppipoikasopimuksiin, tiedotukseen, perhe- ja nuorisokeskuksiin, kulttuurien väliseen dialogiin, imaamien koulutukseen ja roolimallien luomiseen. Yhteensä tehtäviä on 32 ja malli paneutuu varsin syvällisesti yhteiskunnan ongelmiin radikalisoitumisen kohdalla. Sisäministeriöllä on eniten vastuu-alueita,¹⁰³ mutta monet tehtävistä ovat kahden tai useamman ministeriön valvonnassa.

100 <http://www.minbzk.nl/bzk2006uk/subjects/public-safety/fight-against>

101 AIVD: <https://www.aivd.nl/>

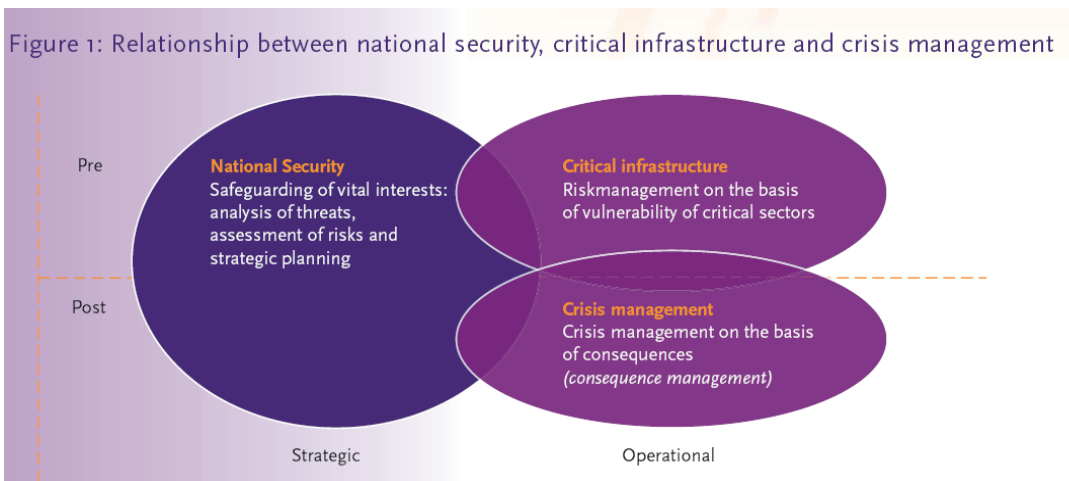
102 Polarisation and Radicalisation Action Plan 2007 – 20011.

103 Polarisation and Radicalisation Action Plan 2007 – 20011

7.3 Kriittisen infrastruktuurin suojeleminen ja kriisinhallinta

Turvallisuusstrategiassa määritellään kansallisen turvallisuuden, kriittisen infrastruktuurin suojeleminen ja kriisinhallinnan välinen suhde kaavion 6. avulla. Kaaviosta ilmenee kansallisen turvallisuuden käsitteen laaja-alaisuus ja sen ajalliset ulottuvuudet. Kansallisen turvallisuuden vahvistamisessa keskitytään koko turvallisuusketjuun – ennaltaehkäisystä, operatiiviseen toimintaan ja jälkihoitoon. Kansallisen turvallisuuden strategia tarjoaa suuntaviivoja kriittisen infrastruktuurin suojelemaan ja kriisinhallintaan. Kriittisen infrastruktuurin suojeleminen on pääasiassa ennaltaehkäisevää toimintaa, jonka avulla pyritään takaamaan kriittisten sektorien turvallisuus kaikissa tilanteissa. Kriisinhallinta taas keskittyy kriiseihin valmistumiseen, käytännön toimintaan ja jälkihoitoon.

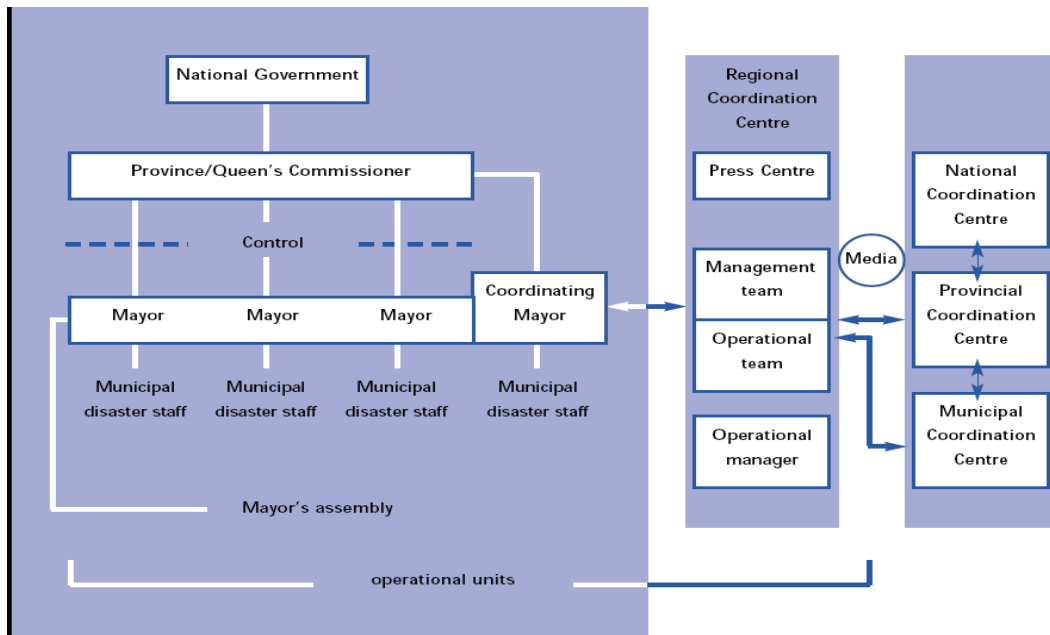
Kaavio 6. Kansallinen turvallisuus, kriittinen infrastruktuuri ja kriisinhallinta



Kriisinhallinta

Vastuu yhteiskunnan kriisivalmiudesta on perinteisesti ollut Hollannissa kuntatason johtajilla ja organisaatioilla – pormestarilla, paikallispoliisilla ja pelastustoimella. Pormestari konsultoi hätätilanteessa pelastustoimesta vastaavien organisaatioiden (palokunta, poliisi, lääkintäviranomaiset, tarvittaessa muita) edustajista koostuvaa kunnallista elintä. Tämä asetelma tulee uuden strategian myötä säilymään, mutta paikallistason toimintaa pyritään kansallisen strategian kautta yhtenäistämään, niin että tulevaisuudessa kaikki alueet toimivat yhteisen riskianalyysijärjestelmän sekä yhteisten riskiprioriteettien ohjailuina. Tämän on tarkoitus toimia entistä kustannustehokkaampana järjestelynä.¹⁰⁴

Kaavio 7. Kriisinhallintaorganisaatio



Kun onnettomuuden tai kriisin laajuus ylittää kunnan rajat tai sen omat resurssit osoittautuvat rajallisiksi kriisin ratkaisemisessa, pelastusvalmius voidaan korottaa läänin tai valtion tasolta johdettavaksi. Jos kriisi koskettaa useampaa kuin yhtä kuntaa, säilyy kriisinhallintavastuu kunkin kunnan pormestarilla. Pormestarit voivat kuitenkin valita keskuudestaan yhden henkilön, joka vastaa toimien koordinoinnista. Mikäli kyseessä on laajamittainen katastrofi, kuninkaallinen komissaari voi antaa ohjeita pormestareille kriisinhallinnan hallinnollisessa ja operatiivisessa hoidossa. Laajamittaisessa kriisissä, joka koskettaa yhden ministeriön hallinnonalaa, tulee kriisi johdettavaksi ministeriön koordinaatiokeskuksesta (Departmental Coordination Centre, DCC). Jos kriisi koskettaa useaa hallinnonalaa ja sen hallinta vaatii näin ollen tehokkaampaa koordinointia, ottaa sisäministeriön alaisuudessa toimiva kansallinen koordinaatiokeskus NCC johdon käsiinsä. Kansallinen julkinen informaatiokeskus NVC voidaan myös aktivoida. Äärimmäisen monimutkaisessa, laajassa ja vaikeassa kriisissä johto siirtyy hallitukselle, jolloin pääministeri ja tarvittavat ministerit kantavat yhteisvastuun kriisin hoidosta ja toiminnan koordinoinnista.¹⁰⁵

Kriittisen infrastruktuurin suojelu

Vuonna 2002 aloitettiin Alankomaissa kriittisen infrastruktuurin suojelun projekti, jonka tarkoituksena on vähentää keskeisten toimintojen ja kohteiden haavoittuvuutta. Jo 1990 –luvun loppupuolella tiedostettiin kriittisen infrastruktuurin kasvaneen merkitys muun yhteiskunnan toiminnalle. Vuosituhannen vaihe ja niin kutsuttu Y2K ilmiö toivat mukanaan erityisen huolen uuden informaatioteknologian laajamittaisen haavoittumisen mahdollisuudesta ja seurauksista. Maaliskuussa 2000 valmistui valtion rahoittaman tutkimuskeskuksen Infodromen tutkimus Bitbreuk, jossa esitettiin alustavia ehdotuksia haavoittuvuusanalyysille ja niiden mukaisille jatkotoimenpiteille. Myös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnan tärkeys otettiin tutkimuksessa esille.¹⁰⁶

Syyskuun 11. päivän 2001 terrori-iskujen seurauksena Alankomaiden hallitus antoi maan sisäministeriölle tehtäväksi laatia suunnitelman maan kriittisen tietoteknisen ja muun infrastruktuurin turvaamiseksi osana laajempaa terrorisminvastaista suunnitelmaa. Sisäministeriön alainen kansallinen koordinaatiokeskus (NCC) käynnisti kriittisen infrastruktuurin turvaamisprojektin, joka jatkui vuoteen 2004. Vaikka ohjelman lähtökohta on ollut teknologisissa ja terrorismin uhissa, on se kattanut kaikki mahdolliset uhat pandemoista luonnonkatastrofeihin.

Vastuu CIP toiminnasta Alankomaissa on jaettu monen eri toimijan kesken. Sisäministeriö on keskeisessä asemassa vastatessaan toiminnan suunnittelusta, ja ministeriön alainen NCC koordinoi sekä suunnittelua että toimenpiteitä kansallisten kriisien yhteydessä. Alankomaiden tiedustelu- ja turvallisuuspalvelu, AIVD, joka myös kuuluu sisäministeriöön, vastaa tietoturvallisuudesta.¹⁰⁷ Merkittävä rooli kriittisen infrastruktuurin toimivuuden takaamisessa on elinkeinoelämällä ja paikallishallinnolla. Tämä vaatii keskus- ja paikallishallinnon sekä yrityselämän välistä konsensusta ja yhteistä toimintasuunnitelmaa. Yritysmaailmaa edustaa järjestelmässä kriittisen infrastruktuurin koordinaatiokomitea, jossa on jäseniä maan suurimmasta teollisuuden ja työntekijöiden liitosta, VNO-NCW:stä. Paikallishallinto on edustettuna kolmen liiton kautta: Association of Netherlands Municipalities (VNG), Association of Provincial Authorities (IPO) and the Association of Water Boards (UvW). Nämä organisaatiot ovat tärkeässä asemassa järjestyksen ja turvallisuuden takaamisessa.¹⁰⁸

Alankomaiden kriittisen infrastruktuurin määritelmä on seuraava: ”Infrastruktuuri katsotaan kriittiseksi, jos se on yhteiskunnalle elintärkeää ja korvaamatonta ja jos sen häiriintyminen aiheuttaisi nopeasti hätätilan tai tuottaisi pitkäaikaisia kielteisiä seurauksia yhteiskunnalle.” Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluvat seuraavat 11 sektoria¹⁰⁹ :

106 Hagelstam 2005, 28

107 Ibid., 29

108 Critical Infrastructure Protection in the Netherlands, The Dutch approach on CIP, 2004

109 Critical Infrastructure Protection in the Netherlands, The Dutch approach on CIP.

- Energiahuolto
- Elintarvikehuolto
- Vesihuolto
- Kuljetukset
- Oikeuslaitos
- Vesitalous
- Rahoitustoiminta
- Viestintä
- Terveysthuolto
- Yleinen järjestys ja turvallisuus

Alankomaat on ollut erityisen aktiivinen kriittisen infrastruktuurin turvaamisessa. Erityisesti analyysimallien kehittämiseen infrastruktuurisektoreiden keskinäisten riippuvuussuhteiden selvittämiseksi on Alankomaissa panostettu paljon ja Infodrome tutkimuskeskuksen tekemää Bitbreuk -tutkimusta pidetään yhtenä parhaimmista tutkimuksista CIP alalla.¹¹⁰

7.4 Näkemyksiä uudesta mallista

Suhtautuminen uuteen kansallisen turvallisuuden strategiaan ei ole ollut täysin kitkatonta hallinnon sisällä. Sisäministeriön johtoroolia kansallisen turvallisuuden strategian kirjoittamisessa ja hallinnassa on Alankomaissa kritisoitu. Marcel de Haasin mukaan strategian muotoiluvaiheen keskeinen virhe oli sen sijoittaminen sisäministeriön alaisuuteen pääministerin ja hänen johtaman yleisasioiden ministeriön sijaan. Nyt strategia on voimakkaasti sisäministeriön omia intressejä palveleva ja muun muassa kansainvälinen ulottuvuus jää muiden asioiden varjoon. Kuvaavaa on että ulkoisen turvallisuuden kysymykset kattavat vain kaksi sivua 36 -sivuisesta dokumentista.¹¹¹ De Haasin mukaan paperin merkitys koko hallinnon laajuksena doktriinina saattaa vaikeutua nykytilanteessa, ja tästä syystä sen hallinta tulisi siirtää pääministerin alaisuuteen, jotta se saisi tarvitsemansa painoarvon kaikkien ministeriöiden silmissä. Tämä myös mahdollistaisi mahdollisimman puolueettoman näkökannan strategisten painopistealueiden valintaan.¹¹²

Eräiden sisä- ja ulkoministeriön virkamiesten mukaan ministeriöiden saattaminen työmetodin ensimmäiseen uhka- ja skenaarioanalyysin vaiheeseen ei ole ollut ongelmattonta. Skenaarioiden pohtiminen on vienyt paljon aikaa ja resursseja, ja osa ministeriöistä olisi luultavasti luovuttanut projektissa, ellei hallituksen poliittinen sitoutuminen projektin taakse olisi ollut hyvin voimakasta. Vasta projektin edetessä ovat synergiaedut koko

110 Halgelstam 2005, 31

111 De Haas 2007

112 Ibid.

hallinnon laajuudessa lähestymistavassa tulleet pikku hiljaa esille. Työ on myös herättänyt joitakin ministeriöitä pohtimaan, onko niillä riittävä kontrolli omasta hallinnonalastaan ja sen tapahtumista ("Are we fully in control?").

Huomattavaa strategiassa on se, että siinä tietoisesti vältetään turvallisuusorganisaation muotoon liittyviä kysymyksiä. De Wijkn mukaan nykyinen organisaatio on aivan liian monimutkainen ja sitä pitäisi yksinkertaistaa. Hänen mukaansa käynnissä olevan kapasiteettikartoituksen lopputuloksena voidaan määritellä, minkälainen turvallisuusorganisaation tulisi olla. Olemassa olevien ja puuttuvien kapasiteettien määrittelyn myötä syntyy käsitys uudenlaisen turvallisuusmallin muodosta. "Turvallisuusorganisaatio seuraa perästä automaattisesti, kun kapasiteettianalyysi saadaan valmiiksi", totesi Pamela van Erve sisäministeriöstä European Emergency Management seminaarissa Helsingissä, ja samaa mieltä oli Talousasioiden ministeriön ohjelmajohtaja Hans Oude Alink.¹¹³

Huomionarvoista on myös, että skenaarioiden määrittely ja riskien "pisteittäminen" ohjaa voimakkaasti sitä, minkälaisia kapasiteetteja tarkastellaan ja kehitetään. Sisäministeriön voimakas rooli skenaarioiden määrittelyssä voi mahdollisesti vääristää kapasiteetinkehityksen kokonaistarpeesta saatavaa kuvaa, jos valitut skenaariot eivät ole objektiivisesti määriteltyjä. Seminaarivieraiden taholta Alankomaiden mallia arvosteltiin juuri skenaario- ja riskipohjaisen metodin valitsemisesta, mikä koettiin monelta osin ongelmallisena lähtökohtana. Alink vastasi, ettei mallia tarkasteltaessa pitäisi kiinnittää liikaa huomiota riskeihin, vaan on ymmärrettävä riskienmäärittelyn olevan vain väline puuttuvien kapasiteettien löytämiseksi. Samaa hengenvetoon Alink totesi kuitenkin maan olevan vasta projektin alussa; "etsimme edelleen fiksua lähestymistapaa"¹¹⁴.

113 European Emergency Management, 13 – 14.11.2008

114 "We are still looking for a smart approach", Hans Alink 14.11. CIVPRO

8 Kansallisten mallien vertailu ja johtopäätökset

8.1 Yleisiä päätelmiä

Tutkimuksen loppuosassa verrataan tarkemmin Ranskan ja Alankomaiden toimintamalleja Suomeen. Aiemmistä luvuista voidaan huomata, että käsiteltävien maiden turvallisuus- ja puolustuspoliittiset ratkaisut riippuvat muun muassa maan historiasta, talouden suuruudesta, väestöstä sekä kulttuurista ja ovat tästä syystä osittain erilaisia. Eroavuuksista huolimatta suuret maailmanlaajuiset kehityslinjat ja tapahtumat sekä Euroopan integraatio ovat muovanneet maiden uhkamalleja hyvin samantyyppisiksi – kylmän sodan aikana sotilaalliset uhat olivat etusijalla, kun sen jälkeisenä aikana ei-sotilaallisten uhkien merkitys on korostunut. Näkemykset siitä, kuinka yhtäältä kansainvälistä kriisinhallintaa ja toisaalta myös kansallista turvallisuuspolitiikkaa tulisi kehittää, ovat hiljalleen harmonisoituneet. Uhkien monipuolistuminen on sysännyt liikkeelle monissa maissa kehityksen kohti kokonaisvaltaista ja yhteistoimintaan perustuvaa mallia, jolla on Suomessa jo pitkät perinteet.

Alankomaissa ja Ranskassa on havahduttu viimeistään syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen siihen, ettei yksi ministeriö tai toimija voi yksin vastata maan turvallisuudesta, vaan uudet uhat vaativat tehokasta ja hyvin suunniteltua yhteistoimintaa. Vuoden 2001 jälkeen kriittisen infrastruktuurin suojele tuli normiksi länsimaissa ja tässä hyödynnetään ns. Whole-of-

Government ajattelua, jossa kullakin ministeriöllä on oma vastuualueensa kriittisen infrastruktuurin suojelussa. Aivan viime aikoina on nähtävissä siirtymistä pelkän materian suojelusta keskeisten palvelujen ja arvojen suojeluun. Vastuu turvallisuudesta on myös hajautettu viranomaisilta koko yhteiskunnalle aina yksilötasolle asti. Suomi ja Hollanti ovat tämän ajattelun kärkimaita.

Suurimmat eroavuudet maiden välillä löytyvätkin tällä hetkellä organisatorisista ratkaisuista, jotka ovat voimakkaasti kytköksissä historiaan sekä poliittiseen ja hallintokulttuuriin. Se, kuinka helposti Comprehensive Approach ja Whole-of-Government ajattelumallit voivat rantautua maan turvallisuuspolitiikkaan, riippuu ennen kaikkea olemassa olevan hallintomallin ja -kulttuurin muuntautumiskyvystä. Hallinnonalojen välinen yhteistyö ja turvallisuuden käsittäminen koko yhteiskunnan projektina on esimerkiksi Ranskan hallinnon näkökulmasta radikaali muutos perinteiseen ajatteluun.

Kysymykseen liittyy vahvasti hallinnonalojen, puolueiden, poliitikkojen sekä muiden eturyhmien välinen taistelu vallasta ja resursseista. Hollannin kohdalla voidaan huomata, kuinka kokonaisvaltaisen ajattelun toteutumista on jarruttanut hieman sisäministeriön saavuttama valta-asema turvallisuusorganisaation johdossa. Nykyisessä tilanteessa sisäministeriöllä on oiva asema ohjata turvallisuuspoliittista diskurssia ja resursseja haluamaansa suuntaan

ja sisäiset uhkamallit ovat korostuneet. Turvallisuusorganisaation muotoon tulee kuitenkin merkittäviä muutoksia kun kapasiteettianalyysi on saatettu valmiiksi. Ranskassa taas presidentti määrittää edelleen yhdessä pääministerin kanssa turvallisuuspoliittiset suuntaviivat, ja uudessa strategiassa on edelleen näkyvissä valtion päämiehelle ominaiset voimakkaat ulkopoliittiset ambitiot, vaikkakin kotimaan turvallisuus on uudessa mallissa korostunut ja turvallisuuspoliittista organisaatiota hajautettu sektoripohjaisemmaksi.

Eroavuuksista ja käytännön jarruttavista tekijöistä huolimatta kokonaisvaltainen ajattelu näkyy kuitenkin kaikissa maissa idean tasolla. Samankaltaiset näkemykset turvallisuusympäristöstä ja uhista ovat poikineet samantyyppisiä ajatuksia turvallisuusorganisaatioiden tulevaisuuden haasteista. Turvallisuus käsitetään yhä laajempänä konseptina ja tämä vaatii tulevaisuudessa yhä kokonaisvaltaisempaa ja yhteistyöhön perustuvaa turvallisuusorganisaatiomallia sekä kykyä nopeaan ja joustavaan toimintaan kriisinhallinnassa. Olisi kehitettävä organisaatio, joka pystyy mobilisoimaan ja yhdistämään joustavasti eri sektoreiden kykyjä ja toimijoita erilaisissa kriiseissä. Sekä Suomessa, Alankomaissa että Ranskassa on pyritty tästä syystä laatimaan strategia joka sisältää sekä ”kovan” että ”pehmeän” turvallisuuden kysymyksiä ja saattaa erilaiset uhat – niin ulkoiset kuin sisäiset ja sotilaalliset kuin ei-sotilaalliset – yhteisen lähestymistavan piiriin. Suomi näyttäisi tänä päivänä onnistuneen hyvin yhdistämään tasapainoisesti kovat ja pehmeät uhkamallit ja näihin varautumisen; Ranskassa taas korostuvat kovat uhat ja Hollannissa pehmeät. Ulkoisten uhkiensa määrittelyssä Suomen YETT-strategia voisi puolestaan ottaa mallia Ranskasta ja Hollannista, jossa heikot valtiot ja alueelliset konfliktit on otettu kansallisiksi uhkamalleiksi.

8.2. Maakohtainen vertailu

Ranskan ja Suomen vertailu

Suomen ja Ranskan turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa tavoitteissa näkyy selviä eroja, jotka tulivat esille taustavaikuttajamalleista. Ranskan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ovat leimanneet voimakkaat ulkopoliittiset ambitiot, mistä syystä strategiset intressit ovat usein korostuneet kansalaisten suojelun sijaan. Maanpuolustuksen rinnalle luettiin siviilipuolustus vasta vuonna 1990 ja turvallisuuspolitiikassa näkyy edelleen selkeä erottelu ns. kovien ja pehmeiden turvallisuuskysymysten ja näitä vastaan varautumisen välillä. Ranskan uhkamallit ovat yhä ennen kaikkea globaalia toimintaympäristöä koskettavia, kun taas Suomessa fokus on kansallista turvallisuutta uhkaavissa ilmiöissä. On ymmärrettävää, että Ranska pystyy ja sitä kautta myös haluaa profiloitua ulkopoliittisena mahtina ja sen yksi päätavoitteista on ylläpitää kansainvälisen turvallisuusympäristön vakautta. Lisäksi valtionpäämiehen voimakas asema turvallisuus- ja

puolustusorganisaation johdossa edesauttaa sitä, että Ranskan globaalit ambitiot ja perinteiset turvallisuusuhat pysyvät maan turvallisuuspoliittisen diskurssin kärjessä.

Suomen perspektiivi on Ranskaan verrattuna sisäänpäin suuntautuneempi johtuen ennen kaikkea huomattavasti pienemmistä resursseistamme – emme pysty koskaan havittelemaan suurvalta-asemaa. Geopoliittinen asema ja sotilaallinen liittoutumattomuus yhdistettynä pieniin resursseihin pakottavat Suomen painopisteen pysymään ensisijaisesti kansallisen turvallisuuden kysymyksissä (sekä kovissa että pehmeissä), ja tällä alalla kustannustehokas yhteistoiminnan kulttuuri on kehittynyt pitkälle. Varautumisen mekanismit ovat olleet jo pitkän aikaa samanlaiset huolimatta siitä, onko uhan luonne sotilaallinen vai siviilikriisi. Ranskassa tällainen ajattelu on vasta kehittymässä uuden strategian myötä, ja vaatii aikansa ennen kuin se voidaan toteuttaa käytännössä.

Kansallisen turvallisuuden saamasta etusijasta huolimatta Suomen profiloituminen kansainvälisen turvallisuuden alalla on ollut merkittävää, joskin se on tapahtunut fyysisen ja materiaalisen panostuksen sijaan ennen kaikkea asiantuntemuksen saralla. Merkittävää Suomen lähestymistavassa on, että kansainvälinen kriisinhallinta on otettu selkeäksi osaksi kokonaisuuspuolustuksen toimintamallia, eikä sitä ole eristetty omaksi toimintamallikseen.¹¹⁵ Tämä voi edesauttaa syvemmän siviili-sotilasyhteistyön kehitystä kansainvälisessä kriisinhallinnassa sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteensulautumisen prosessia, kun samantyyppisiä yhteistoiminnan keinoja voidaan kehittää ja ottaa käyttöön niin kotimaassa kuin ulkomailla. (Ks. Kaavio 1) Ranskassa puhutaan edelleen USA:n tavoin ”homeland security” ja ”international safety” erottelusta, sillä resursseiltaan suuren valtion on mahdollista erottaa hallinnollisesti ulkoinen ja sisäinen (samoin kuin sotilas- ja siviilikriisinhallinta) toisistaan. Seurauksena ulkoinen ja sisäinen kriisinhallinta helposti käsitetään erilaisina proseduureina ja niissä käytetään erilaisia keinoja.

Ranskan uudessa strategiassa kuitenkin huomioidaan entistä enemmän sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden dynamiikka sekä uhkien globaalit seuraukset ja vaikutukset - kansainvälistä ja sisäistä turvallisuutta käsitellään ensi kertaa Ranskassa samassa paperissa. Kansainvälisen kriisinhallinnan alalla Ranska on edistänyt Comprehensive Approach -ajattelua erityisen tehokkaasti ja tuonut uuden strategian myötä esille, kuinka kansainvälisten toimijoiden tulisi tukea ja täydentää toisiaan, eikä puhua nykyiseen tapaan eri äänellä samoista asioista. Siviili-sotilas-yhteistyön syventäminen on Ranskan kansainvälisissä kriisinhallintatavoitteissa etusijalla.

115 Toisaalta YETT -strategian uhkamalleissa ulkoisia uhkia – esimerkiksi sortuvia valtioita ja alueellisia konflikteja ei näy. Strategian ja Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan edelleen kehittämiseksi tällaisten uhkamallien saattaminen mukaan olisi tärkeää.

Suomen hallintomalli turvallisuuspolitiikan alalla on Ranskaan verrattuna demokraattisempi. Turvallisuuspoliittiseen keskusteluun on päässyt osallistumaan suurempi ryhmä kuin Ranskassa, mistä syystä sen perspektiivi on kenties ollut perinteisesti laajempi. Toisaalta, ministeriöiden välinen kädenväntö kokonaisuunpuolustuksen resurssien allokaatiosta on ollut Suomessa kenties Ranskan turvallisuuspoliittista keskustelua ja valtataistelua verisempää. Joidenkin näkemysten mukaan myös turvallisuusinstrumenttien käyttöönotto on perinteisesti ollut voimakkaan parlamentaarisisissa malleissa, kuten Suomen mallissa, kankeaa.¹¹⁶ Nykytilanteessa on suurempaa tarvetta joustavalle ja nopealle toiminnalle, mikä aiheuttaakin Suomen kriisinhallintamallille muospaineita. Suomessa on esimerkiksi paineita erottaa poliittinen päätöksenteko ja käytännön kriisinhallintatoiminnan koordinaatio selkeämmin toisistaan, jotta kyettäisiin suurempaan joustavuuteen ja nopeuteen kykyjen käyttöön otossa. Ranskan VIGIPIRATE malli on esimerkki koneistosta, joka on varsin mittava, tehokas sekä nopeasti käynnistettävä. Ranskassa EU:n ja Naton mukaiset uhkaluokittelet toimivat hyvänä tapana määrittää valmius- ja varautumistaso eri uhkien kohdalla, mikä edelleen tehostaa koneiston valmiutta ja aktivoimista kriisin eskaloituessa.

Alankomaiden ja Suomen vertailu

Suomen ja Alankomaiden kansallisen turvallisuuden mallit ovat pitkälti samankaltaisia – uhkamallit ovat lähellä toisiaan ja yhteistoiminnan periaate on molemmissa maissa vahva. Alankomaiden uudessa strategiassa mainitaankin Suomen YETT-strategia esimerkillisenä mallina. Ajatusmaailma Alankomaissa on hyvin samankaltainen Suomen kokonaisuunpuolustuksen ja kokonaisuunvaltauuden idean kanssa. On huomattava, että Alankomaissa eletään tällä hetkellä voimakasta transformaatiövaihetta turvallisuuspoliittisessa ajattelussa ja organisaatiomallin muoto on edelleen avoin kysymys. Tästä huolimatta vuoden 2007 strategiassa on paljon yhtymäkohtia Suomen vuoden 2006 YETT-strategiaan ja vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon.

Eroavuuksista selvin maiden välillä on aluehallinnon ja yksilötason keskeisempi rooli Alankomaissa. Aluehallinnon merkitys Alankomaissa on ollut perinteisesti ensiarvoinen kaikilla yhteiskunnallisilla aloilla ja se on myös kehityksen pääpainoalueena uudessa strategiassa. Kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet korostuvat uudessa mallissa, jossa painotetaan jokaisen yksilön henkilökohtaista roolia kansallisen turvallisuuden ja yhteiskunnan keskeisten arvojen turvaamisessa. Keskusjohto pyrkii avoimesti viestittämään kansalle puutteelliset kykynsä kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä ja järjestämään kansalaisille tietoisuuksia ja koulutusta, joiden avulla henkilökohtaista turvallisuutta voidaan kasvattaa.¹¹⁷

116 Risto Volanen, 14.11.2008

117 Pamela van Erve, 13.11.2008

Alankomaiden malli on teorian tasolla vaikuttava ja kuvastaa maan pitkää sivistysvaltiohistoriaa; uhkien ja ratkaisujen teoretisoinnissa on menty varsin pitkälle. Esimerkiksi radikalisoitumiskehitystä vastaan suunnattu projekti on pitkälle yhteiskunnan syvärakenteisiin ja yksilötason ajattelumalleihin asti ulottuva. Kenties vastaava pohdinta ja ehkäisytyö olisivat Suomessa tarpeen maahanmuuttoon ja nuorten syrjäytymiseen liittyvien ongelmien välttämiseksi. Alankomaiden uhkien analysointityökalut voivat ulottua aina uusien turvallisuusuhkien synnyn juurille, ja myös heikkojen signaalien identifioimisessa ja riskien kategorisoinnissa Hollanti on Suomea edellä.

Uuden strategian käytännön toteutus on Alankomaissa vielä työn alla ja yhteiskunnan sisäisestä debatista voidaan huomata, ettei uudenlaisen turvallisuuspoliittisen ja yhteistoiminnan kulttuurin luominen onnistu pelkän teoretisoinnin avulla. Käytännössä poliittiset valta- ja resurssikamppailut tulevat helposti pintaan myös turvallisuuspolitiikan teossa. Kapasiteettipohjainen lähestymistapa voi kuitenkin osoittautua poliittisesti neutraaliksi ja kaikkien hyväksyttävissä olevaksi tavaksi määritellä turvallisuusorganisaation tuleva muoto.

Geopolitiikan merkitys Alankomaissa on selkeästi Suomea ja Ranskaa vähäisempää, koska maa on luottanut jo pitkään Naton tuomaan viimekätiseen takeeseen kansallisessa turvallisuudessa. Uudenlaisten turvallisuusuhkien nousu on aiheuttanut ensi kertaa Alankomaissa merkittäviä muutospaineita turvallisuuspolitiikan alalla. Onkin mielenkiintoista nähdä minkälaiseen organisatoriseen ratkaisuun kapasiteettipohjainen suunnittelu johtaa. Maassa on pistetty paljon resursseja ja ajatustyötä uuden, mahdollisimman toimivan mallin löytämiselle. Alankomaissa transformaatiolle on oivalliset puitteet, sillä historiallinen painolasti – vanhat toimintaproseduurit ja -kulttuuri turvallisuuspolitiikassa – ei sido maata samalla tavalla kuin Suomessa ja Ranskassa. Mittavan tutkimus- ja kartoitustyön seurauksena voikin syntyä yksi edistyneimmistä turvallisuusorganisaatiomalleista Euroopassa ja maailmanlaajuisesti.

8.3 Loppusanat

Kokonaisvaltainen näkemys kriisinhallinnassa on yleistynyt Euroopassa viime vuosina. Maiden turvallisuuspoliittisessa keskustelussa nousevat usein esille ainakin viisi termiä: *comprehensiveness*, *resilience*, *whole-of-government approach*, *all-hazards approach* ja *public-private partnership*. Kaikissa maissa näkyy erityisesti kasvava yhteistyö sekä julkishallinnon sisällä että yritysmaailman ja julkishallinnon välillä turvallisuuden lisäämiseksi. Kansainvälisessä kriisinhallinnassa korostuvat siviili-sotilas yhteistyö sekä eri organisaatioiden toimintatapojen yhteensovittaminen ja päämäärien harmonisoiminen. Kansainväliseen ulottuvuuteen on kiinnittänyt huomiota erityisesti

Ranska, jonka tavoitteena on johdonmukaistaa kansainvälistä kriisinhallintaa. Myös kotimaassa Ranskalla on paineita selkeyttää turvallisuusorganisaationsa johtosuhteita, yhtenäistää toimintatapoja ja hajauttaa vastuuta keskushallinnolta alemmille tasoille.

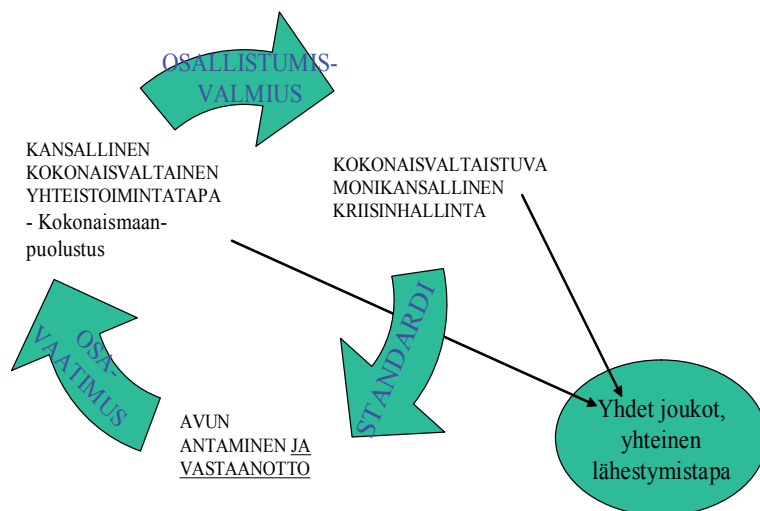
Suomen kannalta kokonaisvaltaisen turvallisuuspoliittisen ajattelun yleistäminen on myönteistä, sillä maanpuolustuksemme on perustunut jo sen alusta pitäen lähtien kokonaisvaltaisuuden ja siviili-sotilasyhteistyön ajatukseen. Avainideana Suomen tulevan sisäisen ja ulkoisen kriisinhallinnan syventämisessä ja kehittämisessä voidaan katsoa olevan kaavion 1 mukainen näkemys kotimaan kokonaisvaltaisuuden ja ulkomaiden kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden yhtäläisyydestä. Suomella on mahdollisuus toimia mallina nykyisen turvallisuuspoliittisen ajattelun vaatimasta uudenlaisesta organisatorisesta ratkaisusta. Toimintamallin joustavuus ja tehokkuus kumpuaa hyvästä yhteistoiminnan kulttuurista kotimaan kokonismaanpuolustuksen toteutuksessa. Tämä kulttuuri mahdollistaa kokonaisvaltaisen ajattelun läsnäolon myös Suomen kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Kokonaisvaltaisen ajattelun lisääntyminen voi tuoda kuitenkin mukanaan myös negatiivisia seurauksia. Tutkimuksesta voidaan huomata, että uhkien yhä monimutkaistuessa ja kokonismaanpuolustuksellisen ajattelun yleistyessä yhtäältä valtioiden turvallisuusorganisaatiot ja -strategiat harmonisoituvat, mutta toisaalta valtiot pyrkivät suojelemaan rajojaan ja sisäistä turvallisuuttaan entistä tehokkaammin. Kun yhä uusia aloja määritellään kansallisesti kriittisiksi, tulee näiden alojen suojelusta maan rajojen sisäinen asia, johon muita maita – edes EU maita – ei päästetä. Uhkana voi olla myös yhä uusien ja uusien alojen ”turvallistaminen”, mikä voi johtaa pelon ilmapiiriin kehittymiseen.

Suomessa ja Alankomaissa on ollut hiljattain havaittavissa julkishallinnon avoimuuden kasvu turvallisuuspolitiikan alalla – monimutkaisen ja vaikeasti ennakoitavan turvallisuusympäristön hallitsemiseksi sekä varautumiskyvyn nostamiseksi on pyritty entistä avoimempaan tiedonvaihtokulttuuriin valtionhallinnon sisällä sekä julkisen sektorin ja kansalaisten välillä. Turvallisuuspolitiikan teko ja toteutus on muuttunut entistä avoimemmaksi prosessiksi. Jotta uusien riskien hallintaan pystyttäisiin, on oltava kaikille toimijoille selvää mitä vastaan ja millä tavoin varaudutaan, ja tällä taas voidaan ehkäistä pelon ilmapiiriin ja turvattomuuden tunteen syntymistä monimutkaisten uhkien kohtauksissa yhteiskunnassa.

LIITE 1. Kokonaisvaltaisuuden ulkoinen ja sisäinen ulottuvuus ja näiden yhteensopivuus

Kokonaisvaltainen yhteensopivuus:



Kansallinen ↔ Monikansallinen

Sisäinen ↔ Ulkoinen

=> Tehokkuus, joustavuus ja taloudellisuus





LIITE 2. Seitsenkohtainen taustavaikuttajamalli

Muuttujat	SUOMI	RANSKA	ALANKOMAAT
Kansallinen/ ulkopoliittinen identiteetti	Neutraalius, liittoutumattomuus, kv kriisinhallinta. EU -viitekehys tärkeä, haluaa olla malli maa monessa suhteessa.	"Henkinen suurvalta", jolla ei ole tarpeeksi materiaalisia resursseja toimia yksin -> pyrkii kokoamaan liittoumia taakseen ja johtamaan niitä. Kansainvälinen moraalinen vastuunkanto.	EU:n mallimaa, luottaa kv yhteistyöhön. Vastuunkanto kv ympäristöstä. Pitkät perinteet siviisitysvaltiona – ongelmien ratkaiseminen tieteen ja teoretisoinnin avulla (näkyvä strategiasa)
Poliittinen järjestelmä ja poliittinen kulttuuri	Hajautettu, laaja joukko turvallisuuspoliittisia toimijoita. Vahva yhteistoiminnan kulttuuri.	Keskittynyt. Ministeriön välisessä yhteistyössä ei kulttuuria. Paikallistoimijoiden koordinoimien ongelmien.	Hajautettu paikallis- ja yksilötasolle. Ministeriöiden välinen yhteistyö ei vielä kovin syvällistä.
Resurssit	Rajalliset	Suuret	Rajalliset
Väestö ja demografia	Ikääntyminen. Maahantulon vastaanotto tulevaisuudessa.	Paljon maahanmuuttajia - radikaalisoituminen ja polarisoituminen. Ikääntyminen.	Paljon maahanmuuttajia - radikaalisoituminen ja polarisoituminen. Ikääntyminen.
Geopoliittinen asema	Suuri merkitys. Venäjän itänaapuri, EU:n jäsen. Naton ulkopuolella	Suuri merkitys. Naton ja EU:n jäsen. Oma ydinase. Viime kädessä itsenäisyys Natosta.	Pieni merkitys. Naton ja EU:n jäsen. Turvasa EU:n ytimessä.
Luonnonolot	Ankarat talvet; huono maaperä; pohjavesien saastuminen; Itämeren saastuminen; ilmaston lämpeneminen	Kuumuus kesällä 2005; ilmaston lämpeneminen	Tulvat riskinä; ilmaston lämpeneminen
Priorisoidut uhkamallit	9 uhkamallia. Etusijalla kansallisen uhat. "Pehmeät" ja "kovat" uhat tasapainossa.	9 uhkamallia, etusijalla kansainväliset uhat. Perinteiset uhkia pehmeitä uhkia enemmän.	9 uhkamallia. Etusijalla sisäiset ja pehmeät uhat.
Mallin arviointia	Verkostomallinen; kansalliset keskiössä; hyvin laaja-alaiset uhat.	Mittava; melko keskusjohtoinen, mutta yhteistyö lisääntynyt; strategian uhat suurelta osin ulkoisia/kansainvälisiä.	Paperilla mallikas - käytäntö vielä auki. Verkostomainen, tosin sisäministeriön domianssi. Turvallisuuspolitiikkaa pohditaan toden teolla ensimmäistä kertaa uusien ei-sotilaallisten uhkien myötä.

LIITE 3. Ranskan uhkaluokittelu ja USA:n sekä EU:n luokittelu



Assessing Threat...

- 1. No threat indication
- 2. Imprecise threat 
- 3. Plausible threat 
- 4. Highly probable threat 
- 5. Certain threat 

... Leads to warning levels ...



RANSKA

USA ja EU

LIITE 4. Uhkamallit – Suomi, Ranska, Hollanti, EU

Suomi	Ranska	Hollanti	EU
Väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen	Terrorismi ja joukkotuhoukset	Sortuvat valtiot, alueelliset konfliktit	Terrorismi
Talouden toimintakyvyn vakava häiriintyminen	Ballististen ja risteilyohjusten uhka Euroopalle	CBRN -joukkotuhoukset	Joukkotuhoukset
Suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet	Hyökkäykset informaatiojärjestelmien ja tietoturvajärjestelmien vastaan	Terrorismi	Alueelliset konfliktit
Ympäristöuhat	Sotilasoperaatiot ja konfliktit ulkomailla	Kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus	Toimintakyvyttömät valtiot
Sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen	Uudenlainen vakoilutoiminta	Sosiaalinen haavoittuvuus (polarisaatio ja radikalisoituminen)	Järjestäytynyt rikollisuus.
Terrorismi ja muu järjestäytynyt rikollisuus	Kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus	Tietojärjestelmäturvallisuuden vaarantuminen	
Väestöliikkeisiin liittyvät uhat	Globaalit terveysuhat	Taloudellisen turvallisuuden vaarantuminen	
Sotilaallisen voiman käyttö	Luonnonkatastrofit ja teknologiset rikit	Ilmastonmuutos ja luonnonkatastrofit	
Poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus.	Ulkomailla asuviin Ranskan kansalaisiin kohdistuvat riskit.	Pandemiat	

Lähteet

Kirjallisuus

Friis, Karsten, Jarmyr (2008): Comprehensive Approach. Challenges and opportunities in complex crisis management. NUPI Report, Oslo, NUPI

Crisis Management Initiative: Rintakoski, Kristiina & Mikko Autti (eds): Comprehensive Approach Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management, Seminaarijulkaisu. Puolustusministeriö, Helsinki

De Haas, Marcel (2007), From defence doctrine to national security strategy: the case of the Netherlands. Strategic Review for Southern Africa

Hagelstam, Axel (2005): CIP – kriittisen infrastruktuurin turvaaminen. Käsiteanalyysi ja kansainvälinen vertailu. Huoltovamuukskeskuksen julkaisuja, 1/2005

Katzenstein et al. (1996), The Culture of National Security – Norms and Identity in World Politics. . New York. Columbia University Press.

Koivula, Tommi (2007), Vahva Eurooppa. Ranska EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muotoilijana. Julkaisusarja 2: Tutkimuslauseita No 38. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos

Riipinen, Pekka (2008): Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta. Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitea, Puolustusministeriö, Helsinki

Roché, Sebastian (2006): "Ranskan vuoden 2005 mellakat", Yhdyskuntasuunnittelu, vol.44:3

Sallinen, Anu (2005): Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvulla, Puolustusministeriön julkaisuja n:o 2/2005, Helsinki

Tietoja Suomen kokonaismaanpuolustuksesta 2006: Maan ja kansalaisten turvallisuusyhteiskunnan toiminnan turvaaminen. Helsinki 2005: Edita Prima Oy.

Hallitusasiakirjat, päätökset, selonteot ja selvitykset

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi. Valmiuslakitoimikunnan mietintö

Oikeusministeriö – komiteamietintö 2005:2.

http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/fi_con_2006_6_draft_law.pdf

Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 3/2008 <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080003>

Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisen strategia, Puolustusministeriö. Kirjapaino Keili Oy.

Puolustusneuvoston tehtävien uudelleen järjestäminen. Työryhmän mietintö 10/1999.

Valtioneuvoston kanslian raportteja 4/1999. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/1999/r04-puolustusneuvoston-tehtavien-uudelleen-jarjestaminen/pdf/fi.pdf>

Puolustusrevision kokous 10.3.1949. Pöytäkirja 308.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001, Valtioneuvoston selonteko VNS 2/2001. Helsinki: Edita OYJ.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004. Helsinki: Edita.

Turvallisuus muuttuvassa maailmassa, Valtioneuvoston selonteko VNS 6/1995.
Helsinki: J-Paino Ky.

Valtioneuvoston ohjesääntö VNOS 262/2003, perustelumuistio 16 §.

Valtioneuvoston periaatepäätös 2006, Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. (YETT 2006). Kirjapaino Keili.

RANSKA

Livre Blanc sur la Defense, 1994

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2008.

http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/livre_blanc_tome1_partie1.pdf

ALANKOMAAT

Emergency response by fire brigade and medical services in the Netherlands.
Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2007

Civil-military cooperation catalogue. Sisäasiain- ja puolustusministeriön julkaisu, 2007

The Netherlands Defence Doctrine. Puolustusministeriön julkaisu. 2007

http://www.mindef.nl/binaries/defence_doctrine_eng_tcm15-47566.pdf

National Security: strategy and work programme 2007-2008. Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2008

Polarisation and Radicalisation Action Plan 2007 – 20011. Sisäasiainministeriön julkaisu, 2007.

http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/E9353925-A523-41C6-94F1-643EACF826CC/0/minbiz007_actieplanukv3.pdf

Disaster Control and Crisis Management in the Netherlands. Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 1999

<http://www.minbzk.nl/bzk2006uk/subjects/public-safety/publications?ActItmIdt=4710>

http://www.minbzk.nl/contents/pages/365/rampenbestrijding_in_nl_uk_11-99.pdf

Critical Infrastructure Protection in the Netherlands, The Dutch approach on CIP. Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2004

http://www.minbzk.nl/contents/pages/8486/critical_infrastructure_protection.pdf

Lait ja asetukset

Asetus puolustusneuvostosta 137/1957.

Ranskan puolustuslaki : Art. L. 1111-1 du code de la défense; art. 1 de l'ordonnance 59-147 du 7 janvier 1959. <http://www.ambafrance-uk.org/Defence-Defence-policy-in-France.html>

Ranskan perustuslaki, La Constitution du 4 octobre 1958, Artikkelit 5-19 ja 52.

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>

Order No. 90-670 of 31 July 1990; administrative circular of 14 February 2002 on economic defence. <http://www.ambafrance-uk.org/Defence-Defence-policy-in-France.html>

Arrêté du 2 juin 2006 fixant la liste des secteurs d'activités d'importance vitale et désignant les ministres coordonnateurs desdits secteurs

Internet -lähteet

Alankomaiden ulkoministeriön sivu: <http://www.minbuza.nl/history/en/home>

Bruno Tertrais 8.7.2008, Real Instituto Elcano.

The French White Paper on Defence and National Security: Towards a Stronger and More Streamlined Force http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/ARI89-2008) Euractiv, 18.6.2008

Chirac, Jacques. [Speech of President Jacques Chirac during his visit to the French strategic forces], Landivisiau/Ile Longue (Brest), 19.1.2006.
http://www.ambafrance-au.org/article.php3?id_article=1492.

EPCIP, MEMO/06/477. Brussels, 12.12.2006

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/477&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Euractiv, 18.6.2008, France unveils new security strategy with EU focus. <http://www.euractiv.com/en/security/france-unveils-new-security-strategy-eu-focus/article-173463>

Helsingin Sanomat 8.9..2008, Euroopan maat sulkevat oviaan maahanmuutolta
<http://www.hs.fi/ulkomaat/artikkeli/Euroopan+maat+sulkevat+oviaan+maahanmuutolta/1135239268730>

Helsingin Sanomat, 21.7.2008. Ranskan parlamentti tuki presidentin perustuslain muutosta <http://www.hs.fi/ulkomaat/artikkeli/Ranskan+parlamentti+tuki+presidentin+ajamaa+perustuslain+muutosta/1135238026692>

SGDSN:n kotisivu: <http://www.sgdn.gouv.fr/>

Suomen ulkoministeriö: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=17775&contentlan=1&culture=fi-FI>

Tietoa terrorismin vastaisesta toiminnasta Alankomaissa, sisäasiainministeriön ja AIVD:n sivut
<http://www.minbzk.nl/bzk2006uk/subjects/public-safety/fight-against>
<https://www.aivd.nl/>

USA today 25.9.2003, France heat wave death toll set at 14,802

http://www.usatoday.com/weather/news/2003-09-25-france-heat_x.htm

Wikipedia: <http://fi.wikipedia.org/wiki/Alankomaat>

Muut:

Ranskan Helsingin puolustusasiamies Eversti Thierry Prunieren esitys *Resilience: The French Approach* ja haastattelu Helsingissä 4.9.2008

Hans Alink 14.11.2008. European emergency management 2008 seminaarissa Helsingissä .

Pamela van Erve, Alankomaiden Sisäministeriö, 13.11.2008, European emergency management 2008 seminaarissa Helsingissä

Risto Volanen, valtiosihteeri, Valtioneuvoston kanslia, 13.11.2008, European emergency management 2008 seminaarissa Helsingissä .

