



Turvallisuus- ja
puolustusasiain komitea

TPAK

Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta

Pekka Riipinen



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen
kehityskaari osana Suomen kansallista
turvallisuutta

Pekka Riipinen
TPAK-sihteeristö
4.7.2008 Helsinki



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

PL 31, 00131 HELSINKI

www.defmin.fi

Taitto: Tiina Takala/puolustusministeriö

Paino: Kirjapaino Keili, 2008

ISBN: 978-951-25-1941-5

Tiivistelmä

Kokonaismaanpuolustus on keskeinen osa Suomen kansallista turvallisuutta. Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen määritelmä on säädetty lainsäädännössämme. Sillä tarkoitetaan valtioneuvoston ohjesäännön 16 §:n mukaan kaikkia niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan. Kokonaismaanpuolustuksen käsite on pitkän kehitystyön tulos.

Tutkimuksessa selvitetään tämän kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehittymistä nykyiseen muotoonsa ja sisältöön. Vaikka tämän kehityksen juuret voidaan jäljittää jo sotaa edeltävään aikaan, varsinaisen tietoisin kehitystyön voidaan todeta alkaneen puolustusneuvoston aloitettua toimintansa vuonna 1958. Puolustusneuvoston vastuulla aikaansaatii nykypäivän kokonaismaanpuolustuksen käsitteeseen johtavasta kehitystyöstä suunnitelmallista ja tietoisita. Sen rooli oli keskeinen kokonaismaanpuolustuksen ja lainsäädännön valmistelussa sekä suunnittelussa. Puolustusneuvoston viimeisimpinä laatimat suositukset yhteiskunnan varautumisesta erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin annettiin vuosina 1982 ja 1999. Ohjeet koskivat sekä viranomaisia että elinkeinoelämän organisaatioita ja kansalaisjärjestöjä. Maanpuolustuksen lakien säätämisellä pyrittiin varmistamaan yhteiskunnan kokonaisvaltaiset toimintaedellytykset jakamalla vastuut sen osa-alueiden mukaisesti asianomaisille ministeriöille ja niiden alaiselle hallinnolle. Maanpuolustuksen suunnittelu- ja neuvottelukunnat vahvistivat maanpuolustuksen suunnitelmien ja ohjeistusten laatimistyötä. Puolustusneuvosto pyrki sovittamaan yhteen ja ohjaamaan yhteisen toiminta-ajatuksen kehittämistä.

Muutama vuosi puolustusneuvoston toiminnan käynnistymisestä aloitettiin maanpuolustuskurssit, jotka omalta osaltaan välittivät maanpuolustuksesta vastuussa oleville maan itsenäisyyden ja väestön toimeentulon sekä turvallisuuden takaamiseen pyrkivän toiminta-ajatuksen edellyttämää tietotaitoa. Lisäksi maanpuolustusopetuksella voitiin vahvistaa maanpuolustukselle tarpeellista vastuuhenkilöiden välistä kontaktiverkostoa.

Vuosina 1971 - 1981 toimineet parlamentaariset puolustuskomiteat vahvistivat kokonaismaanpuolustuksen kehittymistä nykyisen kaltaiseksi. Komiteoiden jättämässä mietinnössä turvallisuuspoliittiset, kansalliseen turvallisuuteen liittyvät ulkopoliittiset kysymykset huomioitiin ehdotuksissa maanpuolustuksen kehittämiseksi. Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean vuonna 1976 jättämä mietintö on ensimmäinen virallinen dokumentti, jossa kokonaismaanpuolustus käsitteenä mainitaan. Komitean mietinnössä viranomaisten poikkeusolojen toimivaltuuksia määrittelevä lainsäädäntö

nimetään kokonaismaanpuolustuksen valmiuslainsäädännöksi, jota tuli kehittää kokonaismaanpuolustuksen toiminta-ajatuksen mukaisesti. Lainsäädännön toimivaltuudet koskevat poikkeusolojen toimintaa. Komitean ehdotuksesta nimitetyn parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietinnössä kokonaismaanpuolustus esiintyy jo kokonaisvaltaisena, kansallisen turvallisuuden järjestelyistä vastaavien viranomaisten toimivaltuuksia ohjaavan lainsäädännön toiminta-ajatuksena. Kokonaismaanpuolustuksen käsite päätyi myös vuonna 1991 voimaan tulleen valmiuslainsäädännön perustelumuiistioon ja tutkimus osoittaa, että valmiuslain ja kokonaismaanpuolustuksen välillä on historiallinen yhteys.

Neuvostoliiton hajotessa ja kylmän sodan päättyessä turvallisuusympäristö muuttui merkittävästi. Tämä asetti vaatimuksia ja kehittämistarpeita varautumistyöhön. Kokonaismaanpuolustuksen toiminta-ajatus säilytettiin ulkopoliittikan ohella turvallisuuspolitiikan jaossa. Turvallisuusympäristön muuttuminen mahdollisti aktiivisemmän vaikuttamisen kansainvälisessä turvallisuuspolitiikassa ja avasi Suomelle ovet turvallisuuspoliittiseen yhteistyöhön. Tämän toiminnan kautta pyrittiin aikaansaamaan ennakoitavuutta kansallisen turvallisuuden varautumisjärjestelyiden tueksi. Kokonaismaanpuolustuksen käsite on varautumisjärjestelmän kautta vaikuttanut Suomen yhteisövaraisen turvallisuuden tarpeisiin ja siten pyrkimysten kansainväliseen turvallisuusyhteistyöhön voidaan todeta laajentaneen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen sisältöä.

Valtioneuvosto vahvisti vuosina 2003 ja 2006 periaatepäätöksen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaksi. Tämän strategian ja kokonaismaanpuolustuksen yhteys ilmenee valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti siten, että kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvat julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen näiden elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa. Strategiassa määritetyt seitsemän elintärkeää toimintoa tulee kyetä ylläpitämään kaikissa tilanteissa. Tavoitteena on turvata valtiollinen itsenäisyys, yhteiskunnan turvallisuus ja väestön elinmahdollisuudet. Strategiassa on myös kuvattu näitä elintärkeitä toimintoja ja niiden jatkuvuutta vaarantavat yhdeksän uhkamallia sekä niistä johdetut 61 erityistilannetta. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia on työkalu, jolla vastataan laajoihin turvallisuusuhkiin. Strategia päivitetään hallitusohjelman mukaisesti vuonna 2010.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että kokonaismaanpuolustuksen nykyisen käsitteen mukaisen toiminta-ajatuksen kehitys on osoitettavissa historian avulla ja että sen eri vaiheiden kehityksen ovat määritelleet kokemukset, kansainväliset suhteet, maailmanpoliittinen tilanne sekä turvallisuusympäristö ja sen sanelemat turvallisuushaasteet. Historian valossa käsite näyttäytyy tarkoituksenmukaisena. Se on osaltaan määritellyt kansallisen turvallisuuden toiminta-ajatusta. Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen mukainen toiminta-ajatus on muodostanut viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen yhteistoimintaan perustuvan verkostokokonaisuuden, jolla on vastattu kaikkiin mahdollisiin uhkiin. Kokonaismaanpuolustuksen käsite on perustunut tutkimuksen käsittelemänä ajanjaksona eri toimijoille laissa säädetyn toimivallan ja toimenpiteiden tarvittavaan yhteensovittamiseen, jonka tavoitteena on ollut voimavarojen mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas suunnittelu sekä käyttö kunkin tilanteen asettamien haasteiden mukaisesti.

Tässä tutkimuksessa ei tehdä vertailuja muiden maiden kokonaismaanpuolustuksen käsitteeseen, vaan keskitytään kokonaismaanpuolustuksen käsitteeseen osana Suomen kansallista turvallisuutta.

Sisältö

1. Johdanto	1
1.1 Tutkimuskysymyksestä ja lähteistä.....	1
1.2 Nykyisen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen lainsäädännöllinen perusta	2
2. Sotaa edeltävä aika, totaalisen sodan opetukset ja maanpuolustuksen järjestelyt.....	4
2.1 Mannerheimin puolustusneuvosto ja puolustuspolitiikan perustan syntyminen	4
2.2 Maanpuolustuksen järjestelyt heti toisen maailmansodan jälkeen.	6
3. Puolustusneuvoston toiminnan ensimmäiset vuosikymmenet	9
3.1 Puolustusneuvosto aloittaa toimintansa – maanpuolustuksen kehittäminen vauhdittuu	9
3.2 Maanpuolustuksen järjestelyt, lainsäädäntö ja asetukset 50-, 60-, 70-luvuilla.....	11
3.2.1 Maanpuolustuksen lait	11
3.2.2 Maanpuolustuksen suunnittelu- ja neuvottelukunnat.....	13
3.2.3 Totaalisen maanpuolustuksen opetustoiminta.....	18
3.3 Parlamentaariset puolustuskomiteat ja kokonaismaanpuolustuksen käsite.....	20
4. Kylmän sodan viimeinen vuosikymmen	24
4.1 Valmiuslain vaiheet ja kokonaismaanpuolustus.....	24
4.2 Poikkeuksellisten olojen ohjeistukset	26
5. Kylmän sodan jälkeinen maailma ja maanpuolustustyö	29
5.1 Turvallisuusympäristön muuttuminen ja murroksen jälkeiset turvallisuusuhat.....	29
5.2 Kollektiivinen turvallisuus uudessa maailmanjärjestyksessä	32
5.3 Varautuminen muuttuneessa turvallisuusympäristössä	35
5.4 Puolustusneuvoston jälkeinen kokonaismaanpuolustus.....	39
6. Yhteenveto	44
Lähteet	47

1. Johdanto

1.1 Tutkimuskysymyksestä ja lähteistä

Tutkimuksessa tarkastellaan kokonaismaanpuolustuksen käsitettä Suomessa. Tutkimuksen lähtökohdaksi on tavoite selvittää, miten Suomen kokonaismaanpuolustuksen määritelmä on kehittynyt nykyisen mukaiseksi, mistä määritelmä juontuu, kuinka käsite on ymmärretty eri aikoina ja miten nyt käsite ymmärretään. Tutkimuksella voidaan vastata tärkeään kysymykseen, miten Suomen ratkaisuksi valtion itsenäisyyden ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen sekä kansalaisten elinmahdollisuuksien ja turvallisuuden takaamisen toiminta-ajatuksena on muodostunut kokonaismaanpuolustus. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan varsinaisesti arvioida kokonaismaanpuolustuksen toimivuutta, vaikka yhtymäkohtia tähänkin tärkeään kysymykseen varsinaisen tutkimuskysymyksen rinnalla muodostuu.

Tutkimus on poliittista historiaa ja käsitehistoriaa, lisäksi ajallisesti lähihistoriaa. Lähihistoria tarjoaa omat haasteensa, mutta historiallisen lähestymistavan kautta on mahdollista tuoda tutkimuksellista arvoa tämän päivän käsitteeseen selvittämällä sen historiallinen kehitys¹. Käsitehistorian avulla pyritään selvittämään se, kuinka käsitteille on eri aikoina annettu erilaisia merkityksiä. Käsitteet ovat historiallisia ja aina potentiaalisesti kiistanalaisia, mutta eivät silti voi vapautua niiden historiallisesta merkitysarvosta.² Tämä tutkimus ei perehdy kokonaismaanpuolustuksen käsitteen toteutumiseen käytännössä, vaan on analyttinen käsitehistoriallinen tutkimus.

Tutkimuksessa tarkastellaan kokonaismaanpuolustuksen käsitettä sellaisena kuin sillä on merkitystä kokonaismaanpuolustuksen kehitykselle nykypäivän mukaiseksi. Kokonaismaanpuolustuksen tästä käsitteestä on käytetty kokonaismaanpuolustuksen, maanpuolustuksen ja totaalisen maanpuolustuksen käsitteitä sen mukaan, minkä nimisenä se esiintyi käsiteltävänä aikana. Käsitteen sisältö määräytyi luonnollisesti kunkin aikakauden turvallisuustilanteen ja niiden hallitsemiseksi luotujen järjestelyjen mukaisesti.

Tutkimuksessa käytetyistä lähteistä voidaan nimetä muun muassa valmiuslaki, muut maanpuolustukseen liittyvät lait, valtioneuvoston ohjesääntö, eri turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot, valtioneuvoston periaatepäätökset yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta ja parlamentaaristen puolustuskomiteoiden mietinnöt. Tutkimuksen kannalta erittäin haastava lähtökohta on se, ettei aiheesta ole juurikaan tehty tieteellistä tutkimusta. Tutki-

1 Vihavainen 1995, 166 - 167.

2 Käsitteet liikkeessä 2003, 10.

muskirjallisuuden pariin kuuluvista teoksista voidaan kuitenkin mainita Vilho Tervasmäen puolustusministeriön historian toinen osa, muutamat Max Jakobsonin teokset sekä puolustusneuvoston historiikit. Erityiseen lähdekritiikkiin ei tässä tutkimuksessa ole tarvetta, sillä valtaosa lähteistä on Suomen valtion tuottamia asiakirjoja. Niiden kriittisempi tarkastelu olisi tarpeen, mikäli perehdyttäisiin asiakirjojen laatimiseen vaikuttaneisiin taustatekijöihin.

1.2 Nykyisen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen lainsäädännöllinen perusta

Tämän päivän kokonaismaanpuolustuksen käsite on vuosikymmenten kehitystyön tulos. Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen hahmottuminen käynnistyi toisen maailmansodan jälkeen, vaikka jo sotaa edeltävän ajan poikkeusoloihin varautumisen suunnitelmissa ja toimenpiteissä on havaittavissa nykypäivän kokonaismaanpuolustuksen toiminta-ajatuksen mukaisia toimia. Kokonaismaanpuolustus kattoi Suomessa sotilaallisen maanpuolustuksen, taloudellisen maanpuolustuksen, väestönsuojelun, sosiaali- ja terveydenhuollon, yhteiskunnan teknisten järjestelmien toimivuuden varmistamisen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä maanpuolustustiedotuksen³.

Suomen ratkaisu valtion itsenäisyyden, yhteiskunnan turvallisuuden ja kansalaisten elinmahdollisuuksien takaamiseksi on kokonaismaanpuolustus⁴. Valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) määritelmä vuodelta 2003 kokonaismaanpuolustukselle on seuraava:

”Kokonaismaanpuolustuksella tarkoitetaan kaikkia niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan”.⁵

Kokonaismaanpuolustuksen määrittelemät uhat: ulkoinen, valtion aiheuttama ja muu uhka tarjoavat kattavan uhkakuvamääritelmän vastaamaan laajan turvallisuuden käsitteen esittämiin uhkakuviin⁶. Niin kutsuttujen laaja-alaisten turvallisuusuhkien torjumiseen kaikissa tilanteissa, joka on kokonaismaanpuolustuksen päämäärä, tarjoaa tänä päivänä konkreettiset keinot yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia⁷. VNOS:ssä säädetään kokonaismaanpuolustuksen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen välisestä yhteydestä seuraavasti:

3 Tietoja Suomen kokonaismaanpuolustuksesta 2006 2005, 404.

4 VNOS, 262/2003, perustelumuistio 16 §.

5 VNOS, 262/2003, perustelumuistio 16 §.

6 Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisen strategia, 4.

7 YETT 2006, 10.

”Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvat julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimien ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa. Lisäksi yhteensovittamiseen sisältyy turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle kuuluvien tehtävien hoitaminen.”⁸

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta on annettu kaksi valtioneuvoston periaatepäätöstä, joista ensimmäinen annettiin vuonna 2003 ja toinen vuonna 2006, joissa kokonaismaanpuolustus on määritelty valtioneuvoston ohjesäännön kanssa yhtenevästi. Periaatepäätökset valmisteli Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea yhteistyössä kaikkien ministeriöiden kanssa.⁹ Myös valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot vuosilta 2001 ja 2004 linjaavat kokonaismaanpuolustuksen käsitteen edellä esitetyllä tavalla.¹⁰

8 VNOS, 262/2003, perustelumuistio 16 §.

9 YETT 2003; YETT 2006.

10 Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2001; Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004.

2. Sotaa edeltävä aika, totaalisen sodan opetukset ja maanpuolustuksen järjestelyt

2.1 Mannerheimin puolustusneuvosto ja puolustuspolitiikan perustan syntyminen

Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa sekä erityisesti kokonaisuusmaanpuolustuksen käsitettä on mahdotonta ymmärtää ilman talvi- ja jatkosodan sekä hieman sotia edeltäviin kokemuksiin perehtymistä.

Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa sävytti 1920-luvulta 1930-luvun alkupuolelle luotettavien liittolaissuhteiden etsiminen. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen vuonna 1919 Versailles'n rauhansopimuksen osana perustettu Kansainliitto edusti Suomelle organisaatiota, jonka ajaman kollektiivisen turvallisuuden järjestelmän tuli perustua koko maailman valtioiden keskinäiseen sopimukseen, jossa valtiot sitoutuivat yhteistoiminnalla vastustamaan status quota uhkaavia mahdollisia häiriötekijöitä¹¹. Jo sodan kynnyksellä puolueettomuuspolitiikka oli kuitenkin muodostunut ulko- ja turvallisuuspolitiikan suunnaksi ja sitä korostettiin myös ulkomaille. Liittolaisten etsinnän epäonnistuttua Suomessa pyrittiin, rajalliset resurssit tiedostaen, valjastamaan yhteiskunta tehokkaammin maanpuolustuksen tueksi, jotta voitaisiin harjoittaa valittua puolueettomuuspolitiikkaa uskottavasti.¹²

Maanpuolustuksen kehittäminen käynnistyi oikeastaan suuren laman väistyttyä 1930-luvun alussa¹³. Jo vuosina 1923 - 1926 toiminut Erik Hornborgin johtama puolustusrevisio teki ehdotuksia ylimmän sotilaallisen johdon järjestämisestä, jonka pohjalta asetettiin vuonna 1924 ensimmäistä kertaa puolustusneuvosto. Puolustusneuvoston toiminta pääsi vauhtiin, kun sitä uudistettiin asetuksella vuonna 1931, minkä seurauksena siitä tuli maanpuolustuksen ylin neuvosto. Maanpuolustusjärjestelyt olivat sotaa edeltävänä aikana pääasiallisia varautumista sotilaallisen uhan torjumiseen, mutta on syytä korostaa, että sota oli 1930-luvun maailmanpoliittisessa tilassa myös todennäköisin uhka valtion itsenäisyydelle ja kansalaisten turvallisuudelle.¹⁴

Alkuvuosinaan puolustusneuvosto käsitteli merkittäviä organisaatio-, koulutus- sekä hankintakysymyksiä ja vuoteen 1938 mennessä sen puheenjohtajan tehtäviksi olivat valikoituneet myös valtakunnan puolustamiseen tarvittavien operatiivisten suunnitelmien johtaminen ja valvominen sekä ulkomaisten puolustuslaitosten kehityksen seuraaminen. Puolustusneuvosto oli myös epävirallisesti tärkeässä, eri näkemyksiä yhteen sovittavassa roolissa, joka henkilöityi erityisesti yhteen neuvoston jäseneseen, kenraali Waldeniin ja hänen

11 Visuri 1997, 198.

12 Selen 1980, 314.

13 Visuri 2003, 23.

14 Tervasmäki 1983, 10-11.

pyrkimyksensä luoda yhteisymmärrystä poliittisen ja sotilaallisen johdon näkemuserojen välille.¹⁵

Maanpuolustuksen valmistelut pitivät sisällään järjestelmällistä pitkän tähtäimen operatiivista suunnittelua ja johtamista sekä asevelvollisuuteen liittyvien kysymysten selvittämistä puolustusneuvoston johtamana. Puolustusneuvoston johtavat jäsenet olivat mukana myös puhtaasti poliittisessa päätöksenteossa, kun he saivat esittää näkemyksensä Neuvostoliiton aluevaatimukseen vuonna 1939.¹⁶

Vuonna 1929 asetettu taloudellinen puolustusneuvosto laati laajan selvityksen maan talouselämän mahdollisuuksista ja järjestämistavoista sotatapauksissa, minkä pohjalta puolustusministeriöön vuonna 1936 perustettu sotatalousosasto arvioi, kuinka maan talouselämä tulisi järjestää palvelemaan maanpuolustusta¹⁷. Suojeluskunnat olivat puolestaan ratkaisevassa roolissa maanpuolustuskoulutuksessa sekä vahvistivat tarjoamallaan toiminnalla ja opetuksella maanpuolustustahtoa, joka toimi epäilemättä osaltaan henkisen maanpuolustustyön perustana. Suojeluskunnat eräänlaisena maanpuolustusopetuksen esikouluna säästivät valtion rajallisia resursseja arvokkaalla sotilaskoulutuksellaan¹⁸. Suojeluskuntain päällikkö kuului myös puolustusneuvostoon. Puolustusneuvoston voidaan siis perustellusti todeta toimineen epävirallisena maanpuolustuksen osa-alueiden, sotilaallisen ja taloudellisen sekä henkisen maanpuolustuksen yhteen sovittajana.¹⁹

Historian esimerkkien tuella on usein todettu, että kansallinen yhtenäisyys saavutetaan tehokkaimmin ulkoisen uhan kohdatessa valtiota. Näin voidaan todeta käyneen myös Suomen kohdalla. Suomalaisten yhteiselle maanpuolustustahdolle on kuitenkin olemassa muitakin tunnistettavia selityksiä. Vuodesta 1919 asti vallinnut demokraattinen hallitusmuoto, läpi 1920-luvun jatkunut pyrkimys saattaa myös sisällissodan hävinnyt osapuoli osaksi yhteiskuntaa ja päätöksentekoa sekä parantunut kansalaisten elintaso olivat omiaan vahvistamaan kokonaisuudessaan suomalaista kansalaisyhteiskuntaa²⁰. Vaikka ristiriitoja on varmasti esiintynyt erityisesti sisällissodan jakolinjojen mukaisesti, saavutettua maanpuolustustahtoa talvi- ja jatkosodassa on pidettävä merkittävänä maanpuolustuksen valmistelujen saavutuksena, sillä on syytä huomioida ajanjaksoon kuulunut jakolinjoja vahvistanut vasemmisto- ja oikeistoradikaalinen liikehdintä sekä suurlaman aika.

Merkittävänä historiallisena vaikuttimena suomalaisen maanpuolustuksen käsitteen kehittymiselle voidaan varsin perustellusti pitää liittoutumispyrkimysten epäonnistumista ja turvautumista puolueettomuuspolitiikkaan. Valtaosa Suomen poliittisesta eliitistä ei pitänyt maailmansodan uhkaa akuuttina²¹. Silti poliittinen johto koki itsenäisen ja uskottavan maanpuolustuskyvyn tarpeellisena, mistä to-

15 Tervasmäki 1983, 10-11.

16 Tervasmäki 1983, 10-12.

17 Tervasmäki 1983, 9.

18 Laitinen & Nokkala 2005, 58.

19 Tervasmäki 1983, 10.

20 Laitinen & Nokkala 2005, 61.

21 Tervasmäki 1978, 22.

distaa varautumistyö. Uskottava puolustuskyky vaati nuorelta, pieneltä ja rajatuin resurssein varustetulta valtiolta toimivia varautumissuunnitelmia, joissa koko yhteiskunta pyrittiin valjastamaan tarvittaessa maanpuolustustyöhön. Varautuminen poikkeusoloihin ja sotaan valjasti varsin monipuolisesti yhteiskunnan taloudelliset, henkiset ja sotilaalliset osa-alueet maanpuolustukseen jo sotaa edeltävänä aikana, jolloin sodan syttymiseen ei kuitenkaan juuri uskottu.

Sodan aikana puolustusneuvosto kokoontui hyvin harvoin. Neuvoston kirkkain kärki, sotamarsalkka Carl Gustav Mannerheim ja kenraali Rudolf Walden, olivat osallisina sodan ajan ”sisärenkaan” epävirallisissa neuvotteluissa, ja sitä kautta läsnä sodanajan poliittisen johdon kokoontuessa. Walden toimi poliittiselle johdolle yhteydenpitäjänä hallituksen istuntojen ja hallituksen ulkoasiainvaliokunnan kokousten välillä. Voidaankin sanoa, että hallituksen sisärengas ja Mannerheim sekä Walden muodostivat niin sanotun ”sodanajan puolustusneuvoston”.²²

Ennen sotia ja sotien aikana maanpuolustus siis tarkoitti yhteiskunnan voimavarojen järjestämisen suunnittelua sekä voimavarojen käyttämistä vaurauduttaessa sotilaallisiin uhkiin. Maanpuolustuksen osa-alueita olivat lähinnä sotilaallinen ja taloudellinen maanpuolustus, mutta suojeluskuntien toiminta toi maanpuolustustyöhön myös henkisen osa-alueen ja maanpuolustusopetuksen.

2.2 Maanpuolustuksen järjestelyt heti toisen maailmansodan jälkeen

Sodan päätyttyä liittoutuneiden valvontakomissio edellytti Suomelta nopeaa sodanaikaisten puolustusvoimien kotiuttamista sekä rauhan ajan sotilasorganisaation palauttamista. Siirtyminen toteutettiin vaatimusten mukaisesti kahdessa ja puolessa kuukaudessa, mutta kaikkia muuttuneen sotilaspoliittisen aseman ja sotakokemusten edellyttämiä muutoksia ei ehditty saati voitu toteuttaa. Näiden muutosten valmisteluja varten hallitus asetti vuonna 1945 puolustusrevision.²³

Puolustusrevision maanpuolustuksen ja puolustusvoimien järjestelyä koskeva esitys valmistui 10.3.1949. Vuodesta 1945 Suomen asema oli merkittävästi muuttunut, koska valvontakomissio oli lopettanut toimintansa, Pariisin rauhansopimus oli solmittu vuonna 1947 sekä Suomen ja Neuvostoliiton välit määrittelevä YYA-sopimus oli ollut voimassa jo vuoden 1948 kesästä. Puolustusrevision jättämän mietinnön ydinajatus korosti valtakunnan poliittisen johdon vaikutusvallan lisäämisen tärkeyttä maanpuolustusvalmisteluissa ja

22 Tervasmäki 1983, 12-14.

23 Tervasmäki 1983, 15.

puolustusvoimien ylimmässä johdossa. Erityisesti puolustusministerin vaikutusmahdollisuuksia pyrittiin lisäämään ja valtioneuvoston merkitystä kehoitettiin kasvattamaan sotilaallisen maanpuolustuksen ulkopuolisilla maanpuolustuksen aloilla.²⁴ Eräänä syynä tähän oli se, että puolustusministeriö voisi olla vastuussa maanpuolustuksesta eduskunnalle²⁵.

Puolustusrevisio tarkasteli maanpuolustusta kokonaisvaltaisesti ja pyrki siten osoittamaan maanpuolustuksen eri osa-alueiden vastuuministeriöt. Pelastus- ja poliisitoimi sekä rajojen vartiointi ja väestönsuojelu olivat sisäasiainministeriön vastuulla, puolustustaloudellinen suunnittelu tapahtui kauppa- ja teollisuusministeriön johdolla ja valtiovarainministeriö vastasi tulo- ja menoarviosta sekä johti valtion hallinnon organisaatiokysymyksissä. Maanpuolustuksen yleisjohto oli revision näkemyksessä sekä pääministerillä että puolustusministerillä ja maanpuolustuksen kaikkien alojen ylijohdo tuli alistaa eduskunnalle ja vastuussa olevalle hallitukselle.²⁶

Revision mietinnön taustalla ovat havaittavissa kokemukset toisesta maailmansodasta. Toinen maailmansota muutti sodankäynnin luonnetta ja sodan kuvaa. Sota kosketti yhteiskuntia aiempaa kokonaisvaltaisemmin ja siviilitappiot olivat sotilaallisia tappioita suuremmat. Sotaa käyneet valtiot joutuivat valjastamaan koko yhteiskunnan sotaponnisteluihin vastatakseen totaaliseksi kutsutun sodan vaatimukseen ja useiden sotaan osallistuneiden valtioiden yhteiskunnat joutuivat kokonaisuudessaan sotatoimien kohteiksi. Sodan pitkittyessä ja ratkaisun siirtyessä vihollinen pyrittiin murtamaan niin sotilaallisesti, taloudellisesti, poliittisesti kuin henkisesti voiton saavuttamiseksi.

Lähes kaikki yhteiskunnan toiminnot oli sodan aikana asetettu ylipäällikön ja päämajan alaisuuteen. Osa siviiliorganisaatioiden, ministeriöiden ja virastojen osista oli sellaisenaan siirretty osaksi sotilasorganisaatiota.²⁷ Siirtyminen rauhanajan järjestelyihin ja sodanjälkeiseen maanpuolustuksen suunnitteluun vaati osittain tästä syystä erityisen paljon resursseja ja aikaa. Revision näkemysten takana oli tavoite kehittää siviiliyhteiskunnan varautumissuunnitelmia sellaisiksi, että poikkeusolojen aikana mahdollisimman vähillä muutoksilla saadaan koko yhteiskunnan, sekä siviilien että sotilaiden, osaaminen ja resurssit mahdollisimman tehokkaasti hyödynnettyä. Talvi- ja jatkosota osoittivat, että ilman yhteiskunnan siviiliosan valmiita varautumisjärjestelmiä puolustusvoimat joutuivat keskittämään ison osan energiastaan puolustuskyvylle tärkeiden, mutta ei perinteisesti puolustusvoimien vastuulla olevien yhteiskunnan osa-alueiden ohjaamiselle. Uuden, tietoisesti järjestetyn kokonaisvaltaisen varautumisen tuli yhteiskunnan toimintojen osalta poikkeusoloissa säilyä niistä normaali aikoinakin vastuussa olevien käsissä. Tämän mahdollistamiseksi tarvittiin totaaliseen maanpuolustamiseen tähtäävän varautumisen suunnitelmia.

24 Puolustusrevision kokouksen pöytäkirja 308.

25 Tervämäki 1978, 262.

26 Tervämäki 1983, 16-18.

27 Tervämäki 1983, 16.

Mietinnössään puolustusrevisio esitti vanhan puolustusneuvoston ja ta-
loudellisen puolustusneuvoston yhdistämistä yhdeksi toimielimeksi, uudek-
si puolustusneuvostoksi. Puolustusrevision mietinnön mukaan useamman
neuvottelukunnan perustaminen hankaloittaisi maanpuolustuksen yhteenso-
vittamista, joten puolustusneuvoston tuli saada käyttöönsä myös taloudel-
lista asiantuntemusta riveihinsä. Puolustusvalmiuden ja maanpuolustuksen
kehittämistoimenpiteet olivat siinä määrin laajoja, että kaikkien alojen vas-
tuunalaisten johtohenkilöiden oli voitava esittää niistä mielipiteensä. Siviilia-
loja koskevissa kysymyksissä tuli huomioida maanpuolustuksen yleiset vaati-
mukset ja edut.²⁸

Maanpuolustus nähtiin siten koko yhteiskunnan kokonaisvaltaisena va-
rautumisena erilaisiin uhkiiin, millä valjastettiin kaikki maanpuolustuksen eri
osa-alueiden toimijat yhteistyöhön. Koska maanpuolustus vaati nyt aiempaa
selkeämpää sotilaallisten ja siviilitoimien yhteensovittamista, johtovastuu tuli
keskittää parlamentaarisen hallitustavan mukaisesti. Pääministerin ja yleises-
ti ottaen hallituksen lisäksi puolustusministeriö oli tässä tehtävässä avainase-
massa. Oli siis tärkeää, että puolustusministeriö voisi maanpuolustusta kos-
kevissa asioissa olla vastuussa eduskunnalle, siksi puolustusministeriön ja
-ministerin vaikutus- ja valvontavaltaa pyrittiin lisäämään puolustusvoimieny-
limpänä hallintoviranomaisena²⁹.

Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan oli minimoitava suurvaltojen int-
ressit Suomen suunnalla muun muassa järjestämällä valtiolle vahva puolus-
tuskyyky. Tämän kyvyn takeeksi oli totaalisen sodan kokemusten, kansain-
välisten sopimusten sekä maailmanpoliittisen tilan ja sen määrittelemien
uhkakuvien pohjalta muodostumassa nykyaikaisen kokonaismaanpuolustuk-
sen käsitteen mukainen toiminta-ajatus. Vastuunjako sekä siviilien ja sotilai-
den yhteistyön järjestäminen maanpuolustuksen kentällä on selkeä osoitus
siitä, että maanpuolustusta lähestyttiin kokonaisvaltaisena kysymyksenä, jo-
hon sisältyivät sekä sotilaalliset että ei-sotilaalliset uhkakuvat jo aikana, jol-
loin ne olivat selkeämmin toisistaan eroteltavissa. Mikäli maanpuolustuksella
olisi pyritty takaamaan valmius vain sotilaallisia uhkia vastaan, olisi johtovas-
tuu voitu selkeästi osoittaa yhdelle taholle, esimerkiksi puolustusministeriölle
ja silti säilyttää vaatimus monialaisesta yhteistyöstä³⁰.

Toisen maailmansodan jälkeen myös maanpuolustuksen käsitteen sisältö
alkoi kehittyä merkittävästi. Totaalisen sodan opetukset vaikuttivat taustalla,
kun syntyi ajatus yhteiskunnan aiempaa kokonaisvaltaisemmasta huomioon
ottamisesta varautumissuunnitelmissa. Puolustusrevisio ymmärsi nämä tar-
peet muidenkin kuin sotilaallisten uhkien torjunnassa, ja pyrki sen ymmärryk-
sen mukaisesti määrittelemään maanpuolustuksen aiempaa laajemmin moni-
puolisten uhkien torjumista ohjaavaksi toiminta-ajatuksiksi.

28 Tervasmäki 1978, 261-262.

29 Tervasmäki 1978, 262.

30 Ks. esim. Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 131/1951.

3. Puolustusneuvoston toiminnan ensimmäiset vuosikymmenet

Puolustusneuvostosta 21.3.1957 annetun asetuksen mukaan puolustusneuvosto toimi maanpuolustuksen ylimpänä neuvoo-antavana, suunnittelevana ja esityksiä tekevänä elimenä sekä tasavallan presidentin neuvottelukuntana valtakunnan puolustusta koskevista asioista. Puolustusneuvoston jäseniä olivat pääministeri, puolustusministeri, valtiovarainministeri, kauppa- ja teollisuusministeri, muut presidentin kutsumat ministerit sekä puolustusvoimain komentaja ja yleisesikunnan päällikkö. Lisäksi presidentillä oli oikeus kutsua tarpeen mukaan muitakin jäseniä puolustusneuvostoon.³¹ Ennen talvisotaa toiminut, lähinnä kenraalien neuvottelukuntana pidetty puolustusneuvosto koettiin riittämättömäksi totaalisen maanpuolustuksen toiminta-ajatuksen luomisessa³².

Puolustusneuvostolle ei asetuksessa annettu varsinaisesti toimeenpanovaltaa, mutta jäsenet olivat kuitenkin omien maanpuolustuksen vastuualueidensa johtavia päättäjiä³³. Puolustusneuvosto maanpuolustusta koskevien asioiden suunnittelijana sekä lausuntojen antajana ja esitysten tekijänä oli ensisijainen toimija sovitettaessa maanpuolustuksen eri osa-alueita yhteiseksi toiminta-ajatuksiksi.

Puolustusneuvoston tehtävän kuva sekä maanpuolustuksen jaettu vastuu kunkin ministeriön toimialan mukaisesti osoittaa, kuinka kokonaisvaltaisesti maanpuolustus ymmärrettiin. Puolustusneuvoston tehtävä oli sovittaa eri vastuuministeriöiden näkemykset esitysten muodossa maanpuolustuksen toiminta-ajatuksiksi. Puolustusneuvostolla oli myös keskeinen rooli ohjeistuksen ja lainsäädännön valmistelussa, käsittelyssä ja suunnittelussa. Lainsäädännöllisesti puolustusneuvoston toimintaa ei siis rajattu vain sotilaallisiin asioihin, vaan sen toimiala käsitti myös erilaiset siviililuonteiset kriisit. Näin ollen puolustusneuvostoa voidaan pitää ensisijaisena toimijana, jonka kautta maanpuolustuksen käsite kehittyi laaja-alaiseksi ja viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen keskinäiseen yhteistyöhön perustuvaksi kokonaisuudeksi.

3.1 Puolustusneuvosto aloittaa toimintansa – maanpuolustuksen kehittäminen vauhdittuu

Vuoden 1957 puolustusneuvoston tehtävät olivat huomattavan paljon monialaisemmat ennen sotaa toimineeseen edeltäjänsä nähden. Neuvoston tärkeimmiksi tehtäviksi muodostuivat maanpuolustukseen liittyvä suunnittelu sekä esitysten tekeminen ja lausuntojen antaminen valtakunnan sotilaspoliittisesta asemasta ja puolustussuunnitelmista, väestön elinmahdollisuuksien turvaamisesta, taloudel-

31 Asetus puolustusneuvostosta 137/1957.

32 Tervasmäki 1978, 314.

33 Asetus puolustusneuvostosta 137/1957.

lisesta puolustusvalmiudesta, eri ministeriöiden hallinnonalojen järjestelyistä sodan aikana ja sodan varalta, maanpuolustukseen vaikuttavasta lainsäädännöstä sekä maanpuolustuksen yleisestä järjestelystä, maanpuolustuskoulutuksen perusteista ja puolustusmenoarvioista. Merkittävä tehtävä oli myös ohjata eri alojen maanpuolustusvalmisteluja sekä saattaa ne toisiinsa sopeutuviksi antamalla viranomaisille niitä koskevia lausuntoja ja tekemällä niistä aloitteita. Neuvosto antoi lausuntoja ja teki esityksiä muistakin valtakunnan puolustusvalmiuden kehittämistä koskevista asioista.³⁴

Uuden puolustusneuvoston aloitettua toimintansa nykypäivän kokonaismaanpuolustuksen käsitteen mukaisen toiminta-ajatuksen kehittäminen nopeutui ja siitä tuli tietoista. Jo Mannerheimin puolustusneuvosto oli toiminnallaan toteuttanut monipuolisen maanpuolustuksen toiminta-ajatuksen rakentamista, mutta uuden puolustusneuvoston käsissä totaalisen maanpuolustuksen kehittämisestä tuli tiedostettua ja suunnitelmallista työtä. Valmiita suunnitelmia ajan todellisimmaksi koetun uhan, sodan, varalle oli vain väestönsuojeluun, puolustusvoimien toimintaan ja maanpuolustuksen taloudellisen osaan liittyen. Puolustusneuvosto koki olevansa ainoa totaalisen maanpuolustuksen johtotason organisaatio³⁵. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei maanpuolustusta olisi toteutettu kokonaisvaltaisesti tai siihen liittyviä varautumisen suunnitelmia tehty aiemminkin, mutta nyt suunnittelusta vastasi siihen osoitettu taho, joka myös tiedosti primus motor- asemansa.

Puolustusneuvostosta annettu asetus ja sen mukanaan tuoma uudistuneen puolustusneuvoston asema kuvaa erinomaisesti ajan näkemystä siitä, kuinka tärkeänä maanpuolustuksen valmisteluja ja järjestelyjä pidettiin ja sitä, kuinka monipuolinen maanpuolustuksen suunnittelu kertoi maanpuolustuskäsitteen laaja-alaisesta sisällöstä. Puolustusneuvoston asemaa on syytä korostaa, sillä se oli suunnittelutyön ja yhteensovittamisen myötä maanpuolustuksen toiminta-ajatuksen alullepanijan roolissa. Toimintansa alkuvuosina puolustusneuvosto joutui keskittämään energiansa valtakunnan puolustamisen perussuunnitteluun. Ensimmäisenä kahdeksana toimintavuotenaan puolustusneuvosto keskittyi pääasiassa maanpuolustusjärjestelyjen perusteiden rakentamiseen, maanpuolustuksen ylimmän johdon ja maanpuolustuksen eri alojen johtoportaiden suunnitteluun ja niitä koskevien toimintasuunnitelmien vahvistamiseen sekä puolustusvoimien hankintoihin.³⁶

34 Asetus puolustusneuvostosta 137/1957.

35 Tervasmäki 1983, 29.

36 Tervasmäki 1983, 29-30.

3.2 Maanpuolustuksen järjestelyt, lainsäädäntö ja asetukset 50-, 60-, 70-luvuilla

3.2.1 Maanpuolustuksen lait

Tarkasteltavina ovat väestönsuojelulaki, huoltovarmuuslaki ja laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeusoloissa. Lait eivät ole ainoita maanpuolustukseen liittyviä lakeja, mutta rajauksen vuoksi ja koska edellä mainitut lait ovat puolustusneuvoston perustamisen jälkeen säädettyjä, kylmän sodan aikaan ajoittuvia sekä kattavia maanpuolustuksen määritelmän kannalta, on perusteltua rajata lakien käsittely niihin. Laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeusoloissa on myöhemmin kumottu vuoden 1991 valmiuslailla.³⁷ Puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta säättävää lakia käsitellään tarkemmin suunnittelu- ja neuvottelukuntia koskevassa kappaleessa.

Maailmanpoliittinen tilanne oli kylmän sodan edetessä muuttunut. Geneven hengen mukaisen liennytyksen päättyminen ja uudelleen kiristynyt maailmanpoliittinen tilanne, varustelukilpailu ja puna-armeijan murskaama Unkarin kansannousu sekä Suezin kriisi olivat omiaan hämärtämään rajaa sodan ja rauhantilan välillä sekä luomaan epävarmuuden tunnetta.³⁸ Ydinaseen käyttö oli ajan realististen uhkakuvien joukossa ja siksi onkin luonnollista, että maanpuolustuslain-säädännön kehittäminen käynnistyi väestönsuojelulain ja varmuusvarastoja koskevan lain säätämislä.

Väestönsuojelulaki tuli voimaan vuonna 1958 ja siinä säädettiin väestönsuojelun yleisistä, vastuuviranomaisiin ja kustannuksiin liittyvistä sekä rakenteellisia kysymyksiä koskevista asioista. Lain mukaan väestönsuojelun tarkoituksena oli väestön ja omaisuuden turvaaminen sodan tai muiden siihen verrattavissa olevien olosuhteiden aiheuttamilta tuhoilta. Väestönsuojelun ensisijainen vastuuviranomainen oli valtio ja erityisesti sisäasiainministeriö.³⁹ Merkittävää tämän tutkimuksen kannalta on myös lain säännös, joka asettaa vaatimukset väestönsuojelutilojen rakenteellisille ominaisuuksille. Olosuhteet, joihin väestönsuojelutilan on tarjottava suoja, ovat sota tai siihen verrattavissa olevat olosuhteet. Väestönsuojelutilat on myös rakennettava suojelemaan rakennusten sortumisten ja muiden pommi-iskujen kuin täysosuman uhalta.⁴⁰

Vuonna 1958 säädettiin myös laki valtion varmuusvarastoista, mikä loi perustan nykypäivän yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian mukaiselle väestön toimeentulon suojaamiselle pyrkimällä osaltaan varmistamaan huoltovarmuus. Lain mukaan valtioneuvostolla oli valta maan

37 Valmiuslaki 1080/1991.

38 Visuri 1989, 194.

39 Väestönsuojelulaki 438/1958; Väestönsuojeluasetus 237/1959.

40 Väestönsuojelulaki 438/1958.

elinkeinoelämän sekä väestön toimeentulolle ja terveydelle välttämättömi- en raaka-aineiden ja tuotteiden saannin turvaamiseksi päättää valtion var- muusvarastojen pitämisestä. Lisäksi tavaroiden varastoon ostamista varten perustettiin tulo- ja menoarvion ulkopuolelle varmuusvarastorahasto, jota hoiti kauppa- ja teollisuusministeriö.⁴¹

Kolmantena merkittävänä lakina on mainittava laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeusoloissa (nk. säännöstelyval- tuuslaki). Laki antoi valtioneuvostolle oikeuden valvoa ja säännöstellä tuo- tantoa ja jakelua, palvelussuhteita, hintoja ja maksuja, kuljetuksia ja liiken- nettä sekä tarvittaessa rajoittaa viestiyhteyksien käyttöä ja takavarikoida tavaroita sekä yksityisen että julkisen sektorin toimijoilta. Valtuuksien käyt- töön ottoa edellyttivät seuraavanlaiset uhat:

”Milloin valtakuntaa uhkaavasta sodanvaarasta tahi käytävästä tai käydystä so- dasta, vieraiden valtioiden välisestä sodanvaarasta tahi sodasta tahi vaikutuk- seltaan näihin rinnastettaviasta valtakunnan ulkopuolella sattuneesta muusta erityisestä tapahtumasta on aiheutunut ilmeinen vaara väestön toimeentulolle, välttämättömän talouselämän jatkumiselle tahi maan taloudelliselle puolustusval- miudelle...”⁴²

Lain valtuuksien käyttöönottoa edellyttävä uhkamääritys oli lain mukai- sesti varsin kattava ja sitä jouduttiin soveltamaan ensimmäisen kerran vuoden 1973 öljykriisin aikana⁴³.

Vuonna 1958 säädetty väestönsuojelulaki, laki valtion varmuusvarastois- ta sekä vuonna 1970 säädetty laki väestön toimeentulon ja talouselämän tur- vaamisesta poikkeusoloissa ovat osoituksia maanpuolustuksen laaja-alaises- ta sisällöstä jo sodanjälkeisten maanpuolustusjärjestelyiden yhteydessä sekä maanpuolustuksen monipuolisesta, laillisen pohjan omaavasta käsitteestä. Vaikka sota nähtiin ajan todennäköisimpänä, väestön ja yhteiskunnan tur- vallisuuksia sekä valtion itsenäisyyttä koskettavana uhkana, oli sekä väestön- suojelulakiin että poikkeusolojen toimeentulon ja talouselämän turvaamisesta annettuun lakiin kirjattu myös muut uhat. Puolustusneuvostosta annettu ase- tus liitti taloudelliset kysymykset, väestönsuojelun ja kansalaisten elinmah- dollisuuksien turvaamisen osaksi maanpuolustusta. Lait väestönsuojelusta, huoltovarmuudesta sekä talouselämän ja kansalaisten toimeentulon turvaa- misesta poikkeusoloissa puolestaan antavat tarkempia toimivaltuuksia edellä mainittujen maanpuolustuksen osa-alueiden toteuttamiselle sekä osoittavat että maanpuolustus oli virallisella tasolla laeilla varmistettavaa kokonaisval- taista varautumista monipuolisten poikkeusolojen varalle.

41 Laki valtion varmuusvarastoista 531/1958.

42 Laki väestön toimeentulon ja maatalouselämän turvaamisesta poikkeusoloissa 407/1970. Laki ei suinkaan ollut ensimmäinen laatuaan. Kts. Esim. Laki talouselämän säännöstelystä poikkeusoloissa 303/1941.

43 Tästä tarkemmin suunnittelu- ja neuvottelukuntia käsittelevässä kappaleessa.

Lait ovat erinomaisia osoituksia hallinnollisista järjestelyistä huomioitaessa puolustusneuvoston tehtävä sovittaa maanpuolustuksen eri osa-alueiden näkemykset yhteensopiviksi. Väestönsuojelulaki esimerkiksi sääti ylimmän johdon ja valvonnan sisäasiainministeriön vastuulle ja valvontavastuun läänien väestönsuojelutoimista lääninhallitukselle. Sisäasiainministeriö vahvisti kuitenkin kaikki aluehallinnon suunnitelmat ja ohjesäännöt⁴⁴. Sisäministerillä puolestaan oli jäsenyys puolustusneuvostossa, jossa koko hallinnonalan järjestelyt voitiin sovittaa osaksi yhteistä toiminta-ajatusta.

Kaikki kolme lakia pyrkivät suojaamaan kansalaisia ja valtiota uhilta, jotka perustuvat sekä kansainvälisen että kansallisen ympäristön kehitykseen ja siinä tapahtuviin mahdollisiin dramaattisiin muutoksiin. Lait olivat myös avainasemassa varmistettaessa koko yhteiskuntaa koskevan maanpuolustuksen toteuttamisen vastuun ulottuminen kaikille yhteiskunnan tasoille ja monipuolisille toimijoille sekä luotaessa rakenteellisia kehyksiä tälle vaatimukselle. Lisäksi nykypäivän yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian mukaisesti laeilla säädettiin normaaliolojen toimijat vastaamaan tehtävistään myös poikkeusoloissa. Voidaan siten todeta, että kaikki kolme lakia olivat linjassa ajan maanpuolustuksen käsitteen mukaisen toiminta-ajatuksen kanssa.

3.2.2 Maanpuolustuksen suunnittelu- ja neuvottelukunnat

Maanpuolustuksen valmistelun, varautumisen ja suunnittelun yksi konkretisoitumisen osa-alue oli maanpuolustuksen eri alojen suunnittelu- ja neuvottelukuntien perustaminen. Nämä saivat alkunsa puolustusneuvoston käsitellessä kokouksissaan talouden, väestönsuojelun, viestitoimintojen, lääkintähuollon ja henkisen kriisinkestävyys sekä tiedotuksen poikkeusolojen järjestelyitä.⁴⁵ Suunnittelu- ja neuvottelukunnat tulee nähdä osana maanpuolustuksen kokonaisvaltaisen toiminta-ajatuksen kehittymistä.

Laki puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta säädettiin vuonna 1960. Suunnittelukunta sijoitettiin kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen ja sen tehtäväksi tuli maanpuolustuksen taloudellisten tehtävien selvittelyt, suunnittelut ja järjestelyt. Laki tarkensi maanpuolustuksen taloudellisten kysymysten koskevan maan taloudellista puolustusvalmiutta sekä väestön toimeentulon ja talouselämän turvaamista sodan ja sodan vaaran, Suomen ulkopuolella sattuneen sodan tai vaikutuksiltaan sotaan verrattavien muiden erityisten tapahtumien aiheuttamien poikkeusolojen aikana.⁴⁶

Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan tuli lain pohjalta säädetyt asetusten perusteella tehdä esityksiä toimialaansa kuuluvista asioista sille ministeriölle, jonka vastuualueisiin esitettävä asia kuului. Periaatteellisesti tärkeistä ja laajakän-

44 Väestönsuojelulaki 438/1958.

45 Tervasmäki 1983, 46-56.

46 Laki puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 238/1960.

toisista asioista oli ennen esittelyä pyydettyä puolustusneuvoston lausunto ja puolustusneuvostolla oli oikeus tehdä puolustustaloudellisen suunnittelukunnan toimialaan liittyviä aloitteita. Laki velvoitti valtion ja kuntien viranomaiset antamaan omaa toimialaansa koskevat suunnittelukunnan tarvitsemat tiedot sekä yleisesti avustamaan suunnittelukuntaa sen tehtävissä. Sama velvoite koski myös laitoksia, kaikkia elinkeinonharjoittajia ja teollisuutta, jonka seurauksena julkisen sektorin ohella myös yksityinen sektori kytkeytyi tiiviisti maanpuolustuksen taloudellisen osa-alueen suunnitelmiin ja varautumisiin.⁴⁷

Yleisenä periaatteena oli, että rauhan ajan viranomaiset hoitavat puolustus-taloudellisia tehtäviä myös kriisin ja sodan aikana. Suunnitelmat rauhan aikana suunnittelutyöstä vastaavan runko-organisaation laajentamiseksi kriisiajan kattavammaksi organisaatioksi olivat olemassa ja niiden mukaisesti käytännössä katsoen kaikki talouselämän alat ja asianomaiset viranomaiset olisi voitu valjastaa kriisinajan talouselämää palvelemaan.⁴⁸ Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan toiminta joutui itse asiassa ensimmäistä kertaa koetukselle kansainvälisen öljykriisin puhjettua vuonna 1973, mikä oli tapahtumana luonteeltaan yhtälailla poliittinen kuin taloudellinenkin.

Suomessa öljykriisi näkyi valtioneuvoston joulukuun 1973 päätöksenä, jota edelsi asetus poikkeusolojen väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisen lain soveltamisesta ja jonka tavoite oli rajoittaa eräiden nestemäisten ja kiinteiden polttoaineiden sekä sähkön ja kaukolämmön käyttöä. Rajoituksia perusteltiin asetuksessa väestön toimeentulolle ja välttämättömän talouselämän jatkumiselle aiheutuneen vaaran torjumisella. Päätöksessä yksityiskohtaisesti säädettiin muun muassa kiinteistöjen sallitut lämpötilat, koneellisen ilmastoinnin vähentämisestä ja polttoaineiden käytöstä.⁴⁹ Öljykriisin luoma maailmantaloudellinen tila koettiin Suomessa väestön toimeentulon ja talouselämän siinä määrin vaarantavaksi uhaksi, että siihen vastattiin soveltamalla poikkeusolojen lakia. Tilanne rinnasti kriisin sodan uhkaa vastaavaksi poikkeusoloksi ja siihen vastattiin nykyisen kokonaismaanpuolustuksen toiminta-ajatuksen mukaisesti. Päätöksellä puututtiin sekä koko julkisen että yksityisen sektorin energian käyttöön sanktioiden uhalla ja kiellettiin jopa yksityisen kansalaisen turvallisuuteen merkittävästi vaikuttava moottoriteiden valaiseminen⁵⁰.

Puolustusrevision antama ehdotus, tieteellis-teknillinen kehitys ja maanpuolustuksen rajatut resurssit saivat puolustusministeriön harkitsemaan keinoja, joilla tieteellinen tutkimustoiminta voisi tukea maanpuolustusta. Valtioneuvoston asettaman komitean ehdotuksesta valtioneuvosto teki 7.9.1961 päätöksen puolustusministeriön alaisuuteen perustettavasta maanpuolus-

47 Asetus puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 239/1960.

48 Tervasmäki 1978, 320-321.

49 Valtioneuvoston päätös 913/1973.

50 Valtioneuvoston päätös 913/1973.

tuksen tieteellisestä neuvottelukunnasta, jossa oli edustettuina käytännössä kaikki luonnontieteet, teknilliset tieteet ja lääketieteet.⁵¹

Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta on päätöksen mukaan ohjaava, edistävä ja neuvoa-antava elin maanpuolustukseen liittyvässä tieteellisessä tutkimustyössä. Keskeistä tieteellisen neuvottelukunnan tehtävissä on oman toimialan aloitteiden ja esitysten tekemisen lisäksi tutkimustulosten ja voimavarojen luettelointi ja kokoaminen. Yhteen sovittavaa roolia korostivat yhteydenpitotehtävät tieteellisen tutkimuksen alan tahoihin ja teollisuuslaitoksiin sekä tutkimusaloitteiden ohjaaminen näille.⁵²

Puolustusneuvoston ehdotuksesta valtioneuvosto asetti komitean selvittämään, miten teoreettista ja sovellettua psykologiaa voitaisiin hyödyntää maanpuolustustyössä. Komitean mietinnön mukaisesti annettiin 2.12.1962 asetus puolustusministeriön alaisuuteen perustettavasta henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnasta. Suunnittelukunnan tehtäväksi tuli toimia suunnittelevana, valmistelevana ja ohjaavana elimenä henkisen maanpuolustuksen kehittämiseen liittyvissä asioissa. Suunnittelukunnan kautta henkisen maanpuolustuksen toimijoiksi kytkettiin muut viranomaiset, laitokset ja kansalaisjärjestöt, joiden kanssa sen tuli laatia suunnitelmat henkisen maanpuolustuksen tavoitetilojen saavuttamiseksi. Henkisen maanpuolustuksen piiriin kuuluvien alojen kehityksen seuraaminen ja niiden pohjalta tehtävä tutkimustyö oli myös suunnittelukunnan vastuulla ja lisäksi sen tuli laatia suunnitelmat tiedotustoiminnan järjestelyistä poikkeuksellisia oloja ja sota-aikaa varten sekä huolehtia suunnitelmien edellyttämistä valmistelutehtävistä.⁵³

Suunnittelukunta valmisteli toimivuosinaan suunnitelmia turvallisuuspolitiikan opetuksen suhteen sekä avasi tiedotuskanavia kansalaisjärjestöihin. Lisäksi se kartoitti haastatteluilla kansalaisten mielipiteitä turvallisuuspolitiikasta. Henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnan elinkaari oli varsin lyhyt, sillä se ei saavuttanut kaikkien tahojen luottamusta ja puolustusministeriön esittelystä vuonna 1975 sen tilalle asetettiin maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta. Sen tehtävät supistettiin maanpuolustuksen ja turvallisuuspolitiikan tiedottamiseen liittyvien esitysten ja aloitteiden tekemiseen, toimimaan neuvonantajana niihin liittyvissä kysymyksissä ja julkaisemaan mielipide- ja muita tutkimuksia turvallisuuspolitiikasta sekä maanpuolustuksesta. Hallinnollisesti se on ollut toimintansa ajan puolustusministeriön alainen.⁵⁴

Viestitoiminnan ja poikkeusolojen lääkintähuollon suhteen maanpuolustuksen valtakunnallisen yhteistoiminnan takaamiseksi perustettiin myös neuvottelukunnat. Viestialan neuvottelukunta sijaitsi liikenneministeriössä ja se perustettiin asetuksella 7.12.1962. Sen vastuulla oli viestialan ja siihen kuuluvan sähköteknillisen toiminnan maanpuolustusvalmiuden kehittäminen, viestialan laitosten

51 Tervasmäki 1978, 321–322; Valtioneuvoston asetus maanpuolustuksen tieteellisestä neuvottelukunnasta 582/1965.

52 Valtioneuvoston asetus maanpuolustuksen tieteellisestä neuvottelukunnasta 582/1965.

53 Asetus henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnasta 582/1962.

54 Tervasmäki 1978, 325; Asetus henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnasta 590/1962; Asetus maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnasta 1073/1975.

yhteistoiminnan ohjaaminen ja neuvominen. Myös viestialan neuvottelukunnan jäsenet edustivat monialaisesti yhteiskunnan viestintään liittyviä tahoja kuten puolustusvoimia, posti- ja lennätinlaitosta, puhelintoiminnan laitoksia, yleisradiota, sisäasiainministeriön väestönsuojeluasiainosastoa ja viestialan yleistä asiantuntemusta. Lääkintähuollon neuvottelukunta toimi puolestaan valtakunnan lääkintäpäällikön tukena lääkintähuollon suunnittelussa suuronnettomuuksien, siihen verrattavissa olevien poikkeuksellisten tilanteiden sekä sodan ja sodan uhan varalta. Neuvottelukunnan vastuulla olivat esitykset siviiliväestön, puolustusvoimien ja väestönsuojelun lääkintähuollon valmiuden järjestämisestä. Neuvottelukunta oli sisäasiainministeriön alainen.⁵⁵

Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan perustamisesta säättävän lain uhkakuvien määrittely oli kattavuutensa puolesta erinomainen esimerkki siitä, millaisiin uhkiin kokonaisvaltaisella maanpuolustuksella varauduttiin jo ennen kokonaisuomaanpuolustuskäsitteen virallistamista:

”Ne selvittely- ja suunnittelu- ja järjestytehtävät, jotka ovat tarpeen maan taloudellisen puolustusvalmiuden kehittämiseksi, sekä väestön toimeentulon ja talouselämän turvaamiseksi sodan taikka sodan vaaran tahi maan ulkopuolella sattuneen sodan tai vaikutuksiltaan siihen verrattavan muun erityisen tapahtuman aiheuttamien poikkeuksellisten olojen aikana.”⁵⁶

Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan muodostamisesta ja tehtävistä säätäneet laki ja asetus, valtioneuvoston päätös ja asetus maanpuolustuksen tieteellisestä neuvottelukunnasta, asetus henkisen maanpuolustuksen neuvottelukunnasta sekä asetukset viestialan ja lääkintähuollon neuvottelukunnista liittivät monipuoliset ja tarvittavat sotiin sekä poikkeusoloihin liittyvät suunnitelmat ja varautumisen kiinteästi osaksi maanpuolustusta. Näin ollen ne koostivat entisestään maanpuolustuksen käsitteen kokonaisvaltaista sisältöä.

Jo 1960-luvun puoliväliin mennessä maanpuolustus oli siis sulkenut sisäänsä puolustusneuvoston yhteen sovittamana valtion itsenäisyyden ja koskemattomuuden takaamisen lisäksi useita muita yhteiskunnalle elintärkeitä toimintoja. Maanpuolustuksen piiriin kuului väestön toimeentulon, toimintakyvyn ja henkisen kriisinkestävyys suojaaminen, mistä osoituksena ovat väestönsuojelulain tavoitetilat, poikkeusolojen lääkintähuollon asetuksen säättämät vaatimukset terveydenhuollolle ja puolustustaloudellisen suunnittelukunnan sekä henkisen maanpuolustuksen neuvottelukunnan toiminnalle asetetut tavoitetilat. Myös valtion talouselämän turvaaminen kytkeytyi tiiviisti osaksi maanpuolustusta puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta annettussa asetuksessa ja alkuaskeleet maanpuolustuksen sekä infrastruktuurin suojaamisen yhteydelle luotiin varauduttaessa viestitoimintojen suojaamiseen poikkeusoloissa, minkä valmistelutyö oli monelta osin vieritetty viestialan neu-

55 Asetus viestialan neuvottelukunnasta 602/1962; Asetus lääkintähuollosta poikkeuksellisissa oloissa 246/1963; Päätös lääkintähuollon neuvottelukunnasta 402/1963.

56 Laki Puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 238/1960.

vottelukunnan harteille. Lisäksi myöhemmin muodostetulle maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnalle asetettujen tehtävien myötä poikkeusolojen tiedotustyö synnytti virallisen väylän median mukaan lukemiselle maanpuolustustyöhön ja kanavoi sen osaksi laajempaa maanpuolustuksen kokonaisuutta.

Suunnittelu- ja neuvottelukuntien toimenkuvat ja organisaatorakenteet osoittavat ajan varautumistyön olleen pitkälti nykypäivän kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kanssa linjassa. Niiden jäsenrakenne kulki käsi kädessä sen näkemyksen kanssa, jonka mukaan siviiliyhteiskunnan tuli olla kykeneväinen vastaamaan omien toimialojensa poikkeusolojen tehtävistä. Puolustusvoimien edustajan kautta varmistui, että maanpuolustuksen alalla tärkeä yhteys puolustusvoimien ja siviiliyhteiskunnan välillä säilyi. Laaja edustajapohja niin elinkeino- ja talouselämästä kuin kunnallishallinnosta ja keskushallinnosta takasi osaltaan maanpuolustuksen järjestelyissä sen, että sen suunnitelmissa ja varautumistoinnissa kaikkien yhteiskunnan puolustusvalmiuteen kytkeytyvien tahojen tarpeet ja niille asetetut vaatimukset voitiin lukea mukaan maanpuolustussuunnitelmiin.

Ajan maanpuolustuksen käsitteen sisällön kannalta ratkaisevia olivat suunnittelu- ja neuvottelukunnista säätävien asetusten määrittelemät uhat. Asetuksissa mainittiin toistuvasti sekä sodan uhka että siihen verrattavissa olevat poikkeusolot. Poikkeusolojen lääkintähuollosta säätävässä asetuksessa puolestaan mainittiin ensimmäisenä varautumisen ja suunnittelun kohteeksi suuronnettomuudet ja seuraavaksi niihin verrattavissa olevat poikkeusolot, joihin sisältyi sota⁵⁷. Myös henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnasta säädetyn asetuksen mukaan valmistelu- ja suunnittelutyössä tuli valmistautua poikkeuksellisten olojen vaatimusten mukaisesti⁵⁸.

Maanpuolustuksen osa-alueiden suunnittelu- ja toimikunnat tuli sijoittaa eri ministeriöiden alaisuuteen, joita olivat muun muassa sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, liikenneministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Vaatimus vastaa tämän päivän kokonaismaanpuolustuksen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian periaatetta, jonka mukaan normaali- ja poikkeusoloissa yhteiskunnan asioiden hoitovastuiden tuli olla samoilla viranomaisilla. Lisäksi vastuunjako korosti maanpuolustuksen olleen jo tuolloin yhteensovittamistyötä, jossa eri alojen poikkeusolojen toimet olivat osa laajempaa maanpuolustuksen toiminta-ajatusta, ja jonka yhteensovittamisen vastuu oli puolustusneuvostolla. Maanpuolustusta voi hyvin kuvata verkostona, jonka eri tason toimijat vastasivat oman lakien ja asetusten säätämisen vastuualansa valmistelu- ja suunnittelutyöstä, jonka sitten puolustusneuvosto pyrki yhteensovittamaan keskus- ja aluehallinnon sekä tarvittaessa myös yksityisen sektorin yhdessä toteuttamaksi maanpuolustuksen käsitteen ohjaamaksi toiminta-ajatukseksi.

57 Asetus lääkintähuollosta poikkeuksellisissa oloissa 246/1963.

58 Asetus henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnasta 590/1962.

3.2.3 Totaalisen maanpuolustuksen opetustoiminta

Maanpuolustusopetus käynnistyi loppukeväällä 1961 ja aluksi kurssit kulkiivat totaalisen maanpuolustuksen kurssin nimellä. Maanpuolustusopetuksen tärkeys nousi esiin, kun maanpuolustuksen vastuuta siirrettiin puolustusvoimilta siviiliviranomaisille. Puolustusneuvoston tehtävät olivat sotilaspoliittisen aseman kehityksen seuraaminen, valtakunnan puolustamisen perussuunnitelmien tarkastaminen ja koko totaalisen maanpuolustuksen suunnittelutyö sekä suunnitelmien tarkastaminen. Puolustusneuvoston jäsenten ollessa ministereitä, merkittävä osa maanpuolustuksen eri osa-alueiden työtehtävistä osoitettiin ministeriöiden virkamiehille. Uudet tehtävät vaativat osaamista ja koulutusta, jota ei ollut riittävässä määrin saatavissa yliopistoissa, korkeakouluissa saati sotakorkeakoulussa.⁵⁹ Maanpuolustuksella oli toisin sanoen niin kattava sisältö, ettei ollut olemassa tahoa, joka voisi täysin vastata sen opettamisesta. Tarvittiin useita eri alojen kokeneita siviili- ja sotilashenkilöitä, jotta kyettiin riittävän monipuolisesti opettamaan maanpuolustusta.

Puolustusneuvoston kokouksessa 29.4.1960 tehtiin päätös siviili- ja sotilashenkilöiden yhteisen opetustilaisuuden järjestelyistä ja puolustusvoimat saivat tehtäväkseen käynnistää opetuksen suunnittelun. Opetus aloitettiin suunnitelman mukaisesti sotakorkeakouluun liitetyillä, kolme viikkoa kestäville kursseilla, joiden koulutuksen ylimmän valvonnan vastuun puolustusneuvosto säilytti itsellään. Puolustusvoimain komentajaa maanpuolustusopetuksessa tuki maanpuolustusopetuksen neuvottelukunta, johon puolustusneuvosto kutsui jäsenet yhteiskunnan eri aloilta. Opetukseen otettiin runsaasti vaikutuksia Ruotsin maanpuolustuskorkeakoulun kokemuksista.⁶⁰ Ruotsissa käytössä oli jo käsite kokonaismaanpuolustus (totalförsvaret) ja sen opetus toteutettiin 1950-luvulla perustetussa maanpuolustuskorkeakoulussa valtion johdolle osoitettuina kymmenviikkoisina kursseina. Norjassa vastaava hoidettiin liittämällä maanpuolustuskorkeakoulun ohjelmaan kahdeksan kuukauden kurssit vastaaville johtohenkilöille. Suomessa sotien kokemusten perusteella liitettiin opetukseen kaikki yhteiskunnalliset vaikuttajapiirit ja malli on säilynyt valtakunnallisissa varautumisen suunnitelmissa.⁶¹

Opetuksesta haluttiin vastaamaan alusta alkaen monipuolinen joukko ja opettajista pääosa tuli siviilisektoreilta⁶². Opetusohjelmia tarkasteltaessa on havaittavissa kurssien maanpuolustuksen opetuksen monipuolinen ja yksityiskohtainen koko yhteiskuntaa koskeva sisältö. Opetusta järjestettiin muun muassa Suomen ulkopolitiikkaan, maatalouden tilaan ja sen poikkeusolojen järjestelyihin, aseteknologiaan, uhkakuviin sekä kriisiolojen poliisitoimen ja turvallisuuspalvelun toimintaan liittyvistä asioista. Kursseihin liittyivät harjoitukset, jotka pohjautuivat

59 Tervasmäki 1983, 56-57.

60 Tervasmäki 1983, 56-57.

61 Kohva & Hautamäki 1992, 19.

62 Kohva & Hautamäki 1992, 22-23.

vuosien varrella aina talous- ja ulkopoliittisista tilanteista sisäpoliittisiin hankauksiin ja kytkeytyivät tiiviisti todellisiin ja ajankohtaisiin maailmanpoliittisiin jännitteisiin. Kurssien sisällöissä näkyivät esimerkiksi noottikriisi, YK:n pääsihteeri Dag Hammarskjöldin kuolema Kongossa, Lähi-idän sodat ja vuoden 1973 öljykriisi.⁶³

Opetuksessa osa-alueet ovat jakautuneet totaalisen maanpuolustuksen mukaisesti turvallisuuspolitiikan, sotilaallisen puolustusvalmiuden, taloudellisen puolustusvalmiuden, maanpuolustustiedotuksen, väestön suojelun ja muiden maanpuolustuksen asioiden kokonaisuuksiin. Opetettavat ovat olleet virkamiehiä, upseereita, kansanedustajia, talouselämän ja järjestöjen edustajia, tiedotuksen ja journalismin parissa työskenteleviä sekä opetus- ja tieteenalan henkilöitä.⁶⁴

Maanpuolustuskurssien tavoitteet olivat olleet maanpuolustuksen monipuolisen käsitteen mukaiset. Pyrkimys oli ollut alusta alkaen antaa johtavassa asemassa oleville siviili- ja sotilashenkilöille kokonaisnäkemys Suomen turvallisuuspolitiikasta sekä totaalisen maanpuolustuksen eri alojen järjestelyistä ja valmiudesta. Osanottajat tuli myös perehdyttää kaikkien osa-alueiden vaatimiin tehtäviin. Tavoite oli edistää maanpuolustuksen eri alojen johtavissa tehtävissä olevien tai tehtäviin suunniteltujen henkilöiden työskentelyä, valmiuksia ja yhteistoimintaa. Maanpuolustuksen kokonaisnäkemysten muodostumista tukivat myös kurseille tehtävät monipuoliset yhteiskunnan eri tahoja koskevat jäsenvalinnat yli puolue-rajojen ja poliittisten ideologioiden sekä naisten⁶⁵ tuominen mukaan maanpuolustusvalmistelujen piiriin. Lisäksi maanpuolustusopetuksen tavoitteena oli tutkia ja kehittää maanpuolustuksen kokonaisuuden sekä sen eri alojen johtamista ja yhteistoimintaa.⁶⁶ Maanpuolustusopetus saatettiin myös alueelliselle tasolle ja vuodesta 1962 alkaen maaherrojen johdolla on pidetty noin viikon kestäviä alueellisen maanpuolustuksen kursseja.⁶⁷

Maanpuolustusopetus oli siis se väylä, jonka kautta toimijat eri sektoreilta koulutettiin suunnitelmien ja varautumisen määrittelemiin tehtäviin sekä tekemään itse suunnittelu- ja valmistelutyötä. Totaalisen maanpuolustuksen kouluttaminen loi mahdolliseksi sen, että poikkeusolojen järjestelyistä ja tehtävistä vastaisivat niitä normaalioloissakin hoitavat henkilöt. Siinä saatettiin yhteiskunnan maanpuolustuksen eri toimijat saman pöydän ääreen, mikä edisti yhteisen toiminta-ajatuksen kehittymistä sekä tunnusti eri tahojen vastuualueiden mukaiset johtoasemat. Opetuksella saatettiin kaikkien maanpuolustuksen osa-alueiden toimijat tietoisiksi muiden toimijoiden tehtävistä ja sen myötä myös vastuista ja tarpeista. Lisäksi henkilötason kontaktien ja niiden luoman merkityksen arvoa maanpuolustusvalmiudelle on mahdoton arvioida, mutta luonnollisesti se on ollut mittava.

63 Kohva & Hautamäki 1992, 27-28, 43-44, 154-155, 178-179, 198-199.

64 Tervasmäki 1978, 329.

65 Naiset olivat kylläkin osallistuneet jo maanpuolustustehtäviin sotien aikana mm. Lotta Svärd -järjestön riveissä.

66 Tervasmäki 1978, 328.

67 Kohva & Hautamäki 1992, 33-38.

Maanpuolustuskurssien avainmerkitys nykyisen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskululle löytyy harjoituksille perustan luoneista potentiaalisiksi uhiksi koetuista tosielämän tapahtumien ja kriisien asettamista haasteista. Maailmanpoliittiset tilanteet, jotka muodostivat haasteita Suomen ulkopoliitikalle, olivat keskeisessä asemassa kurssien harjoituksissa. Talouselämään ja väestön toimeentuloon vaikuttavat tapahtumat ja sisäpoliittiset jännitteet sävyttivät harjoitusten sisältöä. Kurseilla esiintyneet uhat olivat siis sotilaspoliittisia, taloudellisia, sisäpoliittisia ja ulkopoliittisia sekä Suomen ulkopuolisista tapahtumista kumpuavia. Max Jakobsonin ”Veteen piirretty viiva” -kirjassa esittämän näkemyksen mukaan Suomelta puuttui turvallisuuspoliittinen kokonaisnäkemys, joten maanpuolustuskursseille oli tarvetta. Jakobsonin mukaan esimerkiksi ulkoasiainministeriön ja puolustusvoimien johdon väliset yhteydet olivat heikot eikä puolustusvoimiin suhtauduttu sen ansaitsemalla arvostuksella.⁶⁸ Maanpuolustusopetuksella luotiin toisin sanoen yhteiskunnan poikkeusoloja silmällä pitäen maanpuolustuksen eri alojen johtotehtäviin sijoitetuille ihmisille yhteistä maanpuolustuksen käsitteen mukaisen toiminta-ajatuksen jakavaa verkostoa.

Maanpuolustusopetuksen siihen osallistuville välittämä maanpuolustustyö varautui nykypäivän kokonaismaanpuolustuksen käsitteen määrittelemien ulkoisten, valtioiden aiheuttamien tai muiden uhkien varalta valjastamalla siihen kaikki olemassa olevat voimavarat. Monialainen opetussisältö, joka vaihteli maatalouteen ja liikenteeseen liittyvistä kysymyksistä ulkopoliittisiin ja suoriin sotilaallisiin uhkiin kehitti omalta osaltaan maanpuolustusta kohti yhteisesti ymmärrettyä ja yhdessä toteutettua toiminta-ajatusta maan itsenäisyyden ja väestön toimeentulon sekä turvallisuuden suojaamiseksi.

3.3 Parlamentaariset puolustuskomiteat ja kokonaismaanpuolustuksen käsite

Valtioneuvosto asetti 1.10.1970 komitean selvittämään, minkälaiset tehtävät puolustuslaitokselle tulisi asettaa turvallisuuspoliittisen kokonaisuusratkaisumme osana ja minkälaisiin sotilaallisiin suorituksiin puolustuslaitoksen tulisi kyetä⁶⁹. Puolustusneuvoston suosituksesta asetetun ensimmäisen parlamentaarisen puolustuskomitean tehtävän taustalla vaikutti ajatus siitä, että maanpuolustuksen menojen suuruusluokasta oli päästävä riittävän pitkällä aikavälillä sopimukseen⁷⁰. Parlamentaarinen puolustuskomitea käsitteli mietinnössään puolustusvoimia koskevien kysymysten lisäksi merkittävässä määrin Suomen turvallisuuspolitiikkaa ja kansainvälistä turvallisuuspolitiikkaa. Kaikkiaan puolustuskomiteoita toimi kolme vuosien 1971 - 1981 aikana.

68 Jakobson 1980, 219.

69 PPK 1971, 3.

70 Tervasmäki 1983, 66.

Kaikkien parlamentaaristen puolustuskomiteoiden puheenjohtajana toimi professori ja kansanedustaja Jan-Magnus Jansson. Puolustuskomiteoiden jäseniksi kutsuttiin pääasiassa poliittisia päättäjiä, tiedemaailman edustajia, sotilashenkilöitä ja virkamiehiä. Ulkopuolisina asiantuntijoina puolustuskomiteat kuulivat sekä kotimaisia että kansainvälisiä tutkijoita ja tieteentekijöitä, sotilaita ja kansanedustajia.⁷¹ Asiantuntijat ja pysyvät jäsenet edustivat näin ollen poliittista ja tieteellistä eliittiä sekä virkamiehistöä ja ylintä sotilaallista johtoa.

Parlamentaariset puolustuskomiteat määrittelivät turvallisuuspolitiikan tehtäväksi kansakunnan elinmahdollisuuksien turvaamisen sekä valtion itsenäisyyden takaamisen kaikissa olosuhteissa. Puolustuskomiteat näkivät turvallisuuspolitiikan jakautuvan ulko- ja puolustuspolitiikaksi, joista ajan hengen mukaisesti ulkopoliitiikan rooli oli korostettu. Myös talous- ja kauppapolitiikka mainittiin mietinnöissä osana turvallisuuspolitiikkaa.⁷² Ensimmäisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö määrittelee puolustuspolitiikan maanpuolustuksen osa-alueiden, sotilaallisen, taloudellisen ja henkisen maanpuolustuksen sekä väestönsuojelun, mukaisesti.⁷³ Toisen ja kolmannen puolustuskomitean silmin maanpuolustus oli ulkopoliitiikan ja sen jatkuvuuden tukija niin rauhan kuin mahdollisen kriisinkin aikana⁷⁴. Maanpuolustuksen tarkempi määritelmä toisen puolustuskomitean mietinnössä on seuraava:

”...maanpuolustuksen toimialoille, joista tärkeimmät ovat sotilaallinen ja taloudellinen maanpuolustus sekä väestönsuojelu. Lisäksi siihen luetaan maanpuolustustiedotus ja suunnittelu- ja valmistelutoimenpiteet poikkeuksellisten olojen varalle terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon turvaamiseksi, viestiyhteyksien ja johtamisedellytysten varmentamiseksi sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.”⁷⁵

Komiteoiden mukaan turvallisuusympäristön merkittävimmät muutokset olivat poliittisia ja taloudellisia. Euroopan taloudellinen integraatio oli merkittävä turvallisuuspoliittinen haaste, mutta talousintressien yhdistyminen nähtiin myös mahdollisuutena turvallisuustilanteen parantamiselle. Aktiivista osallistumista aseidenriisuntapyrkimykseen pidettiin mahdollisuutena vaikuttaa omaan turvallisuusympäristöön. Parlamentaaristen puolustuskomiteoiden mietinnöissä turvallisuusuhat näyttäytyivät erittäin monipuolisina ja taloudellisten haasteiden, kuten energiahuollon turvaaminen, nousivat komiteoiden mietinnöissä esiin merkittävänä turvallisuuskysymyksinä. Aseteknistä kehitystä korostettiin tärkeänä huolenaiheena ja erityisenä haasteena myös Suomen läheiselle turvallisuusympäristölle. Turvallisuusuhkien joukkoon komiteat listasivat myös alueellisten konfliktien lisääntymisen, taloudellisen epätasa-arvon lisääntymisen ja mahdollisuuden aseellisen voiman käytöstä perushyödykkei-

71 PPK 1971, 4; PPK 1976, 4; PPK 1981, 2.

72 PPK 1971, 3; PPK 1976, 7; PPK 1981, 23.

73 PPK 1971, 8.

74 PPK 1976, 7; PPK 1981, 23.

75 PPK 1976, 7.

den saannin turvaamisessa. Kansainvälistymisen tärkeys otettiin siten huomioon puolustuskomiteoiden mietinnössä osana kansallisen turvallisuuden takaamista.⁷⁶

Kaikkien parlamentaaristen puolustuskomiteoiden mietinnöistä on luettavissa turvallisuuden käsitteen merkittävä laajentuminen, jonka mukaan turvallisuuspoliittisiksi uhiksi nousivat sotilaallisten konfliktien lisäksi taloudelliset ja yhteiskunnan kehitykseen kohdistuvat häiriöt.⁷⁷

Parlamentaaristen puolustuskomiteoiden mukaan turvallisuuspolitiikalla tuli siis varmistaa kansalaisten turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä valtion itsenäisyys. Turvallisuuspolitiikka oli puolestaan puolustuskomiteoiden määritelmien mukaan ulko- ja puolustuspolitiikan yhdistelmä, jossa myös kauppa- ja talouspolitiikalla oli roolinsa. Puolustuspolitiikka jakaantui maanpuolustuksen eri osa-alueisiin, sotilaalliseen, taloudelliseen ja henkiseen maanpuolustukseen sekä väestönsuojeluun ja tämän määritelmän myötä talouspolitiikan puolustukselliset elementit kytkeytyivät osaksi maanpuolustusta ja puolustuspolitiikkaa laajemmin. Maanpuolustuksella tuli kyetä vastaamaan erilaisten poikkeuksellisten olojen asettamiin haasteisiin ja kolmas parlamentaarinen puolustuskomitea täsmensi tätä ajatusta toteamalla, että maanpuolustuksen tuli vastata sille asetettuihin vaatimuksiin niin rauhan kuin kriisinkin aikana. Tämän kaltaiset määritelmät ovat omiaan korostamaan maanpuolustuksen roolia yleisenä toiminta-ajatuksena. Lisäksi ne tuovat turvallisuuspolitiikan määritelmän sekä maanpuolustuksen sen osana hyvin lähelle tämän päivän kokonaismaanpuolustuksen käsitettä, sen määritelmää ja sille asetettuja tehtäviä. Ulkopolitiikalla on vahva asema puolustuskomiteoiden mietinnöissä ja valtaosa niissä käsitellyistä turvallisuuspoliittisista haasteista ovat luonteeltaan ulkopoliittisia, koska toisen parlamentaarisen komitean mukaan pieni maa ei voi rakentaa turvallisuuttaan ensisijaisesti aseiden varaan. Siksi maanpuolustuksen tuli tämän puolustuskomitean mukaan tukea ulkopoliitiikkaa valmistautumalla erilaisten poikkeuksellisten olojen varalle⁷⁸. Näin ollen komiteat loivat vahvan yhteyden maanpuolustuksen ja ulkopoliitiikan välille.

Parlamentaaristen komiteoiden mietintöjen tasolla maanpuolustuksen rooli turvallisuuspoliittisen varautumisen toiminta-ajatuksena vahvistui. Toinen parlamentaarinen puolustuskomitea huomioi tämän mietinnössään erittäin selkeästi ja selväsanaisesti perustellessaan suositustaan koota komitea, joka käsittelee valmiuslainsäädännön uusimisen, täydentämisen ja muiden poikkeusolojen valmistelujen kysymyksiä:

76 PPK 1971; PPK 1976; PPK 1981.

77 PPK 1971; PPK 1976; PPK 1981.

78 PPK 1976, 7.

”Komitea on tarkastellut voimassa olevaa kokonaismaanpuolustuksen valmiuslainsäädäntöä ja todennut sen eräiltä osin vanhentuneeksi. Eri alojen valmiuden joustava ja asteittainen kohottaminen poikkeusolojen vaatimusten mukaisesti on turvattavissa ennalta säädetyn ja kiireettä valmistellun pysyvän valtuuslainsäädännön avulla. Koska poikkeusaikojen valmiuslainsäädäntö sisältää erittäin pitkälle meneviä valtuuksia viranomaisille puuttua kansalaisten perusoikeuksiin sekä järjestöjen ja yritysten toimintamahdollisuuksiin on sitä tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena ottaen huomioon sekä maanpuolustusvalmiuden että kansanvaltaisuuden vaatimukset.”⁷⁹

Toisin sanoen komitea viittasi ajan valmiuslainsäädännön, eli väestönsuojelua, poikkeusolojen taloudellista varautumista ja huoltovarmuutta koskevien lakien, olevan osa kokonaismaanpuolustusta. Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö on ensimmäinen virallinen dokumentti, joka käyttää kokonaismaanpuolustusta käsitteenä. Käsitteen sisällön kannalta merkittävää on se, että poikkeusolojen valmiuslainsäädäntöä, eli viranomaisten poikkeusolojen ja niihin varautumisen toimivaltuuksia määrittelevää lainsäädäntöä komitea kutsui yleisellä tasolla kokonaismaanpuolustukseksi. Niin ikään merkittävää oli se, että valmiuslainsäädännössä säädetyt poikkeusolot eivät, kuten edellä on todettu, liittyneet ainoastaan sotilaallisiin tilanteisiin. Valmiuslainsäädäntöä tuli siten toisen puolustuskomitean mukaan kehittää ja uudistaa säilyttäen maanpuolustuksen, toisin sanoen komitean käyttämää termiä käyttäen, kokonaismaanpuolustuksen käsitteen ohjaavana toiminta-ajatuksena jatkossakin.

4. Kylmän sodan viimeinen vuosikymmen

4.1 Valmiuslain vaiheet ja kokonaismaanpuolustus

Kansainvälinen ilmapiiri oli 1980-luvulle tultaessa kiristynyt ja 1960-luvun lopulta käynnistyneen liennytyksen tavoitteet olivat jääneet tietyiltä osin saavuttamatta. Erityisesti suurvaltojen väliset jännitykset olivat lisääntyneet ja tilanne Lähi-idässä, Persianlahdella ja Afrikassa jatkui tulenarkana. Kansainvälistä tilannetta olivat myös osaltaan muuttaneet Neuvostoliiton Afganistanin interventio, pelko alueellisten konfliktien eskaloitumisesta ja niiden vaikutuksista muun muassa öljyntoimituksiin sekä energiavarojen hallinnan tärkeyden korostuminen kansainvälisissä suhteissa. Pohjois-Euroopan alueen strateginen merkitys oli lisääntynyt ja vaikka Euroopan sotilaallisen jännityksen painopiste säilyi Keski-Euroopassa, Pohjois-Euroopan sotilaspoliittinen kehitys oli saanut osakseen kasvavaa huomiota. Turvallisuuspolitiikka oli entisestään monipuolistunut ja laajentunut sotilaallisen konfliktin ehkäisemisen lisäksi tarkoittamaan yhteiskunnan ja talouden rauhanomaisen kehityksen turvaamista.

Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietinnön ehdotus kokonaismaanpuolustuksen valmiuslainsäädännön uudistamiseksi ja täydentämiseksi perustettavasta parlamentarisesta komiteasta toteutui ja parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea jätti mietintönsä jo vuonna 1979.⁸⁰ Komitea käytti mietinnössään kokonaismaanpuolustuksen käsitettä, koska halusi korostaa maanpuolustustehtävien kokonaisvaltaisuutta. Kokonaismaanpuolustuksella se tarkoitti yhteiskunnan eri alojen poikkeusolojen toimenpiteitä ja niihin poikkeuksellisiin oloihin suunnattuja varautumistoimia puolustusvalmiuden tehostamiseksi, valtiohallinnon ja kunnallishallinnon erityiseksi järjestämiseksi, väestön terveyden- ja sairaanhoidon turvaamiseksi, työvoiman käytön järjestelemiseksi sekä muuta vastaavaa tarkoitusta varten.⁸¹

Parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea määritteli turvallisuuspolitiikan kansalaisten turvallisuudesta ja hyvinvoinnista huolehtimiseksi säilyttämällä maan itsenäisyys kaikissa olosuhteissa. Valmiuslainsäädäntöön mietinnön mukaan kuuluu lakeja, asetuksia ja valtioneuvoston päätöksiä, joilla säännellään poikkeuksellisten olojen toiminnan suunnittelua, järjestelyjä, valmisteluja ja tilanteiden edellyttämien toimien toteuttamista. Valmiuslaiksi komitea luki kuuluviksi pelkästään säädöksissä määritellyissä poikkeuksellisissa oloissa käytettävät lait ja sellaiset säädökset, jotka olivat perusteiltaan poikkeuksellisia oloja varten tarkoitettuja, mutta joita sovelletaan jo normaalioloissa poikkeuksellisiin oloihin valmistauduttaessa. Lisäksi komite-

80 PPK 1976, 50; Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö, 1979.

81 Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö 1979, 1-5.

an näkemyksessä valmiuslakeihin luettiin säädökset, jotka ensisijaisesti säätelevät toimintaa normaalioloissa, mutta pitävät sisällään myös säännöksiä poikkeuksellisten olojen varalle.⁸²

Poikkeuksellisten olojen luetteloon valmiuslainsäädäntökomitea luki Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja sodan sekä sen jälkeisen tilan, alueellisen koskemattomuuden loukkauksen ja sodan uhan, vieraiden maiden välisen sodan ja sodan uhan sekä Suomen ulkopuolella sattuvan seurauksiltaan kansalliselle olemassa ololle ja hyvinvoinnille vakavan vaaran aiheuttavan erityisen tapahtuman. Uhan kansalliselle toimeentulolle ja maan talouselämälle aiheuttavan energiapulian, välttämättömien raaka-aineiden ja tavarantuontiin liittyvien häiriöiden ja näihin verrattavissa olevat tilanteet valmiuslakikomitea lisäsi myös määritelmäänsä poikkeusoloista. Merkittävää poikkeusolojen määritelmän kehityksen kannalta oli komitean tavoite lisätä poikkeusolojen joukkoon siinä määrin vakavat suuronnettomuudet ja terroritoiminta, että niiden hallitseminen viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ei ole mahdollista. Yleisellä tasolla komitean mukaan poikkeukselliset olot ovat kysymyksessä, kun normaaliolojen säädökset väestön ja omaisuuden, kansalaisten toimeentulon ja maan talouselämän ja valtakunnan oikeusjärjestyksen turvaamiseksi sekä kansalaisten perusoikeuksien ylläpitämiseksi sekä valtakunnan koskemattomuuden turvaamiseksi eivät riitä.⁸³

Komitea määritteli maanpuolustuksen tehtäviksi kansakunnan olemassaolon, kansalaisten vapauden sekä heidän laillisten oikeuksiensa, toimeentulonsa ja elinmahdollisuuksiensa turvaamisen kaikissa oloissa sodan ja rauhan aikana. Maanpuolustus sen laajassa merkityksessä sisälsi sotilaallisia, hallinnollisia, taloudellisia, tiedotuksellisia ja terveydenhuollon sekä väestönsuojelun toimenpiteitä. Tämän vuoksi komitea huomautti, että valtaosa maanpuolustustyöstä on siviiliviranomaisten asia ja siksi kaikkien hallinnonhaarojen on oltava maanpuolustuksen suunnittelutyössä mukana.⁸⁴ Maanpuolustuksen sisältö siis täsmentyi valmiuslainsäädäntökomitean ja parlamentaaristen puolustuskomiteoiden käsissä. On korostettava, että puolustusneuvostosta vuonna 1957 annettu asetus, minkä mukaan puolustusneuvoston tehtäviin kuului maanpuolustuksen eri alojen valmistelujen ohjaaminen ja niiden saattaminen toisiinsa sopeutuviksi, säilyi kuitenkin muuttumattomana puolustusneuvoston vuonna 2000 tapahtuneeseen lakkauttamiseen asti.

Koko 1980-luvun kestänyt valmiuslain jatkovalmistelu päättyi 1991 eduskunnan hyväksymään valmiuslakiin, joka yhdisti niin kutsutut välitilan valmiuslainsäädäntöön kuuluvat poikkeusolojen talouselämää, työvoimajärjestelyitä, terveydenhuoltoa ja huoltovarmuutta koskevat lait valmiuslaiksi. Komitea käytti poikkeusolojen varautumisen osa-alueista termejä sotilaallinen maanpuolustus ja muut kokonaismaanpuolustuksen alat nitoen sotilaallisen maanpuolustuksen, taloudellisen maanpuolustuksen, väestönsuojelun, maanpuolustustiedo-

82 Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö 1979, 1-5.

83 Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö, 1979.

84 Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö 1979, 5, 50.

tuksen ja -tutkimuksen, terveyden- ja sairaanhoidon, viestialan sekä työvoiman yhteen kokonaisuomaanpuolustuksen käsitteen alle⁸⁵. Tämä on myös vahva osoitus siitä, että kokonaisuomaanpuolustuksen lainsäädännöllä tuli komitean mielestä varautua kaikista mahdollisista uhista seuraaviin poikkeuksellisiin oloihin.

Kokonaisuomaanpuolustuksen käyttö valmiuslainsäädäntökomitean mietinnössä vahvistaa osaltaan kokonaisuomaanpuolustuksen asemaa lainsäädännön taustalla vaikuttavana toiminnan ajatuksena. Kokonaisuomaanpuolustuksen asemaa ensisijaisesti yleisenä poikkeusolojen toiminta-ajatuksena vahvisti myös se, että puolustusneuvosto piti tärkeänä, että valmisteltavana olevat valmiuslaki ja sotatilalaki olisivat sopusoinnussa keskenään. Poikkeusolojen siviiliviranomaisten toimintaperiaatteiden lähtökohta oli puolustusneuvoston mukaan se, että normaaliolojen viranomaiset pystyvät vastaamaan myös poikkeusolojen toiminnasta mahdollisimman vähäisin muutoksin. On siis perusteltua väittää, että kokonaisuomaanpuolustuksen käsitteen mukainen toiminta-ajatus oli siinä määrin vahva, että se ohjaili taustalta jopa lainsäädäntötyötä.

On niin ikään perusteltua kutsua valmiuslakia laiksi kokonaisuomaanpuolustuksen mukaisesta poikkeusoloihin varautumisesta. Laissa säädetään varautumisvelvollisuus, jonka mukaan julkisen sektorin tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.⁸⁶

Vaikka kokonaisuomaanpuolustusta ei käsitteenä valmiuslain pykälissä mainittukaan, lain perustelumuiustiossa käsitettä käytettiin⁸⁷. Historiallinen ja laillinen yhteys kokonaisuomaanpuolustuksen ja vuoden 1991 valmiuslain välillä on siten selkeästi olemassa.

4.2 Poikkeuksellisten olojen ohjeistukset

Poikkeusolojen varautumisen ohjeistuksen valtakunnallinen kehittäminen ja tarkistaminen kuuluivat puolustusneuvoston tehtäviin sen perustamisesta lakikauttamiseen. Merkityksellisen siitä työstä 1980-luvulla tekee se tosiasia, että kylmän sodan viimeisenä vuosikymmenenä tarkastetut ja uudistetut ohjeistukset toimivat tuoreimpina vaikuttimina tulevaan valmiuslakiin. Puolustusneuvosto käsittelee kokouksessaan yleiskatsausta siviiliviranomaisten poikkeusolojen valmiudesta 10.2.1983. Toimintaperiaatteiden peruslähtökohtana oli, että uusia organisaatioita perustetaan mahdollisimman vähän ja että normaaliolojen järjestelyihin tehdään vain välttämättömiä muutoksia.⁸⁸

85 Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö, 1979.

86 Valmiuslaki 1080/1991, 40 §.

87 HE 248/1989, 9.

88 Puolustusneuvosto vuosina 1983-1997, 11-12.

Eri hallinnonalojen valmiussuunnitelmia ja yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeiden toimialojen varautumisen perusteita puolustusneuvosto käsitteli monipuolisesti pitkin 1980-lukua. Puolustusneuvoston sovitettavana olivat hallinnonalojen valmiussuunnitelmista esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön, liikenneministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön suunnitelmat. Neuvoston kokouksissa annettiin suosituksia myös varautumistyössä huomioon otettavista uhkakuvista ja eri uhkiin vaikuttaviin lieveilmiöihin, kuten aseteknologian kehitykseen liittyen. Konkreettinen esimerkki neuvottelukuntien roolista maanpuolustusvalmisteluisa oli muun muassa viestialan neuvottelukunnan vuonna 1986 liikenneministeriön toimeksiannosta valmisteleva ohje poikkeusolojen teletoiminnasta. Puolustusneuvosto hyväksyi ohjeen käytettäväksi poikkeusoloihin varautumisen perustana. Lisäksi puolustusneuvosto hyväksyi varautumisen perustana käytettäväksi myös ohjeet maantiekuljetusten poikkeusolojen järjestelyistä ja tieliikenneajoneuvojen nestemäisten polttoaineiden säännöstelyperiaatteista. Hallinnonalojen poikkeusolojen valmiussuunnittelun ensimmäinen suunnittelukierros oli saatettu valmiiksi vuoden 1987 aikana ja saman vuoden ministeriöiden valmiuspäälliköiden harjoituksen eräinä tarkoituksina oli arvioida näiden suunnitelmien käyttökelpoisuus ja toimivuus sekä tarkastella valmisteilla olevien valmiuslainsäädäntöehdotusten toimivaltuuksia harjoitustilanteissa.⁸⁹ Vuoden 1991 valmiuslakiin säädettiin muun muassa valtioneuvostolle oikeus valvoa ja säännöstellä kuljetuksia sekä liikennettä ja rajoittaa viestitoimintaa poikkeusoloissa.⁹⁰

Väestönsuojeluun liittyen puolustusneuvosto käsitteli sisäasiainministeriön ehdotuksia väestönsuojelulain muuttamisesta siten, että väestönsuojelukohteita lisättäisiin, niiden rakennusvelvoite laajennettaisiin myös maaseudulle ja että kuntien väestönsuojeluhallinto muutettaisiin selkeämmin kuntien itsehallinnon pohjalle ja vastaamaan kunnallislain säännöksiä. Puolustusneuvosto suositti 20.12.1990 pidetyssä kokouksessaan, että Suomen ulkopuolella sattuvat ydinonnettomuudet otettaisiin paremmin huomioon ja sisäasiainministeriön tulisi ottaa vastuu johtamisesta kaikissa vakavissa säteilyonnettomuuksissa. Ydinonnettomuuksien varautumisen käsittelyn seurauksena puolustusneuvosto katsoi tärkeäksi muun muassa tarkastaa sisäasiainministeriön johtokeskuksen valmiuden, säteilyturvakokeskuksen toimitilat sekä säteilyvalvontajärjestelmän kehittämisen.⁹¹

Puolustusneuvosto käsitteli 29.4.1985 kokouksessaan puolustusvoimien merkitystä kriisinhallinnan välineenä. Puolustusvoimien koettiin voivan reagoida kriiseihin, sekä ulko- että sisäpoliittisiin, nostamalla valmiuttaan ja siten tukemalla esimerkiksi ulkopoliittisia toimenpiteitä. Puolustusvoimia voitaisiin myös käyttää monipuolisesti kriisinhallinnan tehtävissä, kuten valvonnassa, suojaamisessa ja alueloukkausten sekä suoranaisten eritasoisten hyökkäysten torjunnassa ja puo-

89 Puolustusneuvosto vuosina 1983-1997, 13.

90 Valmiuslaki 1080/1991, 18§.

91 Puolustusneuvosto vuosina 1983-1997, 15.

lustusvoimien valmiuden nostaminen antaisi myös signaaleja ulospäin uskotavuuden parantamiseksi.⁹²

Taloudelliseen huoltovarmuuteen liittyviä kysymyksiä käsitellessään puolustusneuvosto esitti, että poikkeusolojen perushuollon takaamiseksi on varmistettava yhtenäiset yleistavoitteet ja yleisellä tasolla oli myös tarpeen vahvistaa poikkeusolojen varautumisen yhdenmukainen toiminta-ajatus. Maanpuolustusopetus eli myös maanpuolustuksen ja sitä osaltaan määrittävän turvallisuusympäristön kehityksen mukana ja puolustusneuvoston esityksestä käynnistettiin kokeiluluontoinen maanpuolustusopetuksen täydennyskurssi, jolla ajankohtaistettiin maanpuolustuskurssin jo käyneiden osaamista turvallisuuspolitiikasta.⁹³

Esitys ydinonnettomuuteen varautumisen tarkastamisesta liittyi todellisiin kokemuksiin, sillä sen taustalla vaikutti vuoden 1986 Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuus ja se on erinomainen osoitus puolustusneuvoston tavasta toteuttaa laissa säädettyä tehtäväänsä. Maanpuolustuksen sisältö, kuten esitys varautumisesta ydinonnettomuuksiin todistaa kehittyi tosielämän kokemusten ja niistä saatujen oppien pohjalta. Maanpuolustuksen käsitteen sisältö kehittyi, muuttui ja laajeni myös sen eri osa-alueiden parissa työskennelleiden toimijoiden vaikutuksesta. Useat poikkeusolojen ohjeista, kuten liikenneministeriön toimeksiannosta laadittu vuoden 1986 ohje teletoiminnasta poikkeusoloissa saivat alkunsa niistä normaaliaikoinakin vastuussa olevien organisaatioiden ja henkilöiden aloitteista. Näitä aloitteita puolustusneuvosto sovitti yhteen ja ohjasi eteenpäin päättäjille. Maanpuolustuksen kokonaisuus ohjeistuksen tasolla rakentui siis myös sosiaalisesti sen osa-alueiden toteuttamisesta vastanneiden tahojen toimesta, jotka näkivät niin kutsutun kokonaismaanpuolustuksen käsitteen mukaisessa toiminta-ajatuksessa aukkoja, joita tuli paikata uudistamalla tai täydentämällä ohjeistusta.

92 Puolustusneuvosto vuosina 1983-1997, 15-19.

93 Puolustusneuvosto vuosina 1983-1997, 21

5. Kylmän sodan jälkeinen maailma ja maanpuolustustyö

Kylmän sodan päättyminen ja Neuvostoliiton hajoaminen mursivat kaksina-paisen maailmanjärjestyksen ja vaikuttivat ratkaisevasti koko maailman ja erityisesti Euroopan turvallisuuspoliittiseen kehitykseen. Radikaali muutos kansainvälisessä poliittisessa järjestelmässä avasi oven yhteiskunnallisille uudistuksille sekä laajemmalle taloudelliselle ja poliittiselle integraatiolle. Murroksen myötä sodanvaaran koettiin vähentyneen ja esille nousivat uudet paikalliset ja alueelliset kriisit sekä konfliktit ja uusiksi kutsutut turvallisuusuhat. Jo vuonna 1992 julkaisemassaan kirjassaan ”Vallanvaihto”, Max Jakobson listaa uusiksi turvallisuusuhiksi pakolaisvirrat, paikalliset konfliktit, ydinvoimالا- onnettomuudet ja ympäristökatastrofit⁹⁴. Varsinaisesti uhat eivät olleet uusia ja näkyivät erityisesti kolmansien maiden tapahtumissa päivittäin, mutta Neuvostoliiton hajoaminen ja kylmän sodan tiukkojen rajalinjojen purkautuminen osaltaan mahdollistivat näiden kytevien jännitteiden purkautumisen varteen- otettaviksi turvallisuushaasteiksi myös Euroopassa. Lisäksi se, että suursodan uhan koettiin väistyneen, loi uusien turvallisuusuhkien käsittelylle aiempaa enemmän tilaa turvallisuuskeskustelussa.

5.1 Turvallisuusympäristön muuttuminen ja murroksen jälkeiset turvallisuusuhat

Vuonna 1992 julkaistussa ”*Tietoja maanpuolustuksesta*” -teoksessa korostetaan huolenaiheena uuden turvallisuusympäristön epävarmuutta⁹⁵. Epävarmuus uudes- sa maailmanjärjestyksessä ammensi Neuvostoliiton hajoamisesta seuranneesta itäisen Euroopan tulevaisuuden ennakoimattomuudesta, entisen Jugoslavian alu- eella syttyneestä sisällissodasta, nationalismin uudesta noususta ja niin kutsutuis- ta uusista turvallisuusuhista. Yleisesti ottaen kylmän sodan status quon väistymi- sen seurauksena turvallisuusongelmat näyttäytyivät käynnissä olevan murrostilan aikana aiempaa monimuotoisempina.

Turvallisuusympäristössä merkittävin muutos kohdistui suurvaltojen ja nii- den johtamien ryhmittymien toimintakykyyn ja keskinäisiin voimasuhteisiin, mikä mahdollisti Suomen kannalta valtioiden aikaisempaa tiiviimmän yhteis- työn turvallisuusympäristön hallitsemisessa. Poliittiset ja taloudelliset uudis- tukset havaittiin alusta asti kuitenkin epätasaisiksi, epävarmoiksi sekä pitkän ja haasteellisen kehitysjakson vaativiksi.⁹⁶ Ympäristön muutokset koettiin ai- empaa enemmän poikkivaltioilliseksi ja erityisesti taloudelliset haasteet lisäsivät

94 Jakobson 1992, 343.

95 Tietoja maanpuolustuksesta 1992, 30.

96 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 13-18; Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus 1997, 11.

valtioiden riippuvuutta toisistaan. Yhdistävät taloudelliset intressit toisaalta myös lisäsivät yhteisten ongelmanratkaisun muotojen etsimisen mielekkyyttä. Kaksinapaisuuden päättymisen myötä turvallisuuspoliittiselle yhteistyölle oli avautunut uusia mahdollisuuksia ja kansainvälisten instituutioiden merkitys ja tärkeys oli lisääntynyt. Turvallisuuspolitiikan perustana säilyi kuitenkin kansallinen turvallisuusarvio sekä päätöksenteko, ja kansallisen politiikan katsottiin kattavan maan ulkosuhteiden kaikki kysymykset.⁹⁷ Suomen varautumisen lähtökohtana oli näkemys siitä, että Euroopan turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö eli jatkuvassa muutostilassa⁹⁸. Suomessa huomiointiin syntyneen epävakauden hallinnan tärkeys turvallisuuspoliittisten tehtävien joukossa ja koko Euroopan yhteistyön merkitys vakautta edistävän muutoksen ja tasapainoisen kehityksen tukemisessa sekä mahdollisten riskitiriitojen hallinnassa⁹⁹.

Turvallisuusympäristön murroksen ja muutostilan hallitseminen nousi dominoivaksi intressiksi varautumista suunniteltaessa. Valtioneuvoston selonteoko *”Turvallisuus muuttuvassa maailmassa”* vuodelta 1995 korosti uusien turvallisuusongelmien ratkaisemisen vaativan kokonaisvaltaista turvallisuuden käsitettä ja kansalaisten sekä valtioiden tietoisuutta sen vaatimasta toiminnasta¹⁰⁰. Nykypäivän kokonaismaanpuolustuksen käsite pitää sisällään kokonaisvaltaisen turvallisuuden käsitteen ja siihen sisältyy myös maanpuolustuksen tiedotustoiminta.

Seuraavassa, vuoden 1997 selonteossa *”Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus”* tämä jako koettiin yhä toimivaksi ja ajankohtaiseksi¹⁰¹. Selonteossa listattiin muuttuneen turvallisuusympäristön asettamat monipuoliset haasteet turvallisuudelle, kuten pakolais- ja siirtolaisongelmat, rajojen yli liikkuva rikollisuus, ympäristöongelmat, onnettomuudet ja aseelliset selkkaukset. Suurimmiksi uhiksi Euroopan turvallisuudelle selonteossa määriteltiin aseelliset selkkaukset, normeista ja inhimillisyydestä piittaamaton väkivalta sekä etnisistä, uskonnollisista sekä vähemmistö- ja kansalaiskiistoista juontava väkivalta.¹⁰² Lisäksi molemmat mainitut selonteot sisällyttivät uhkien joukkoon terrorismin, huumeiden levityksen ja laitoman asekaupan¹⁰³.

Muuttuneen turvallisuusympäristön, turvallisuusuhkien monipuolistumisen ja turvallisuuden käsitteen laajenemisen ajanakin valtioneuvoston selonteoko korosti, että Suomi ylläpitää myös jatkossa maanpuolustuksen toiminta-ajatausta ja Suomen etujen mukaista ulkopoliittikkaa suojellessaan maan itsenäi-

97 Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus 1997, 11; Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 58.

98 Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus 1997, 11; Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 58.

99 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 19.

100 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 19.

101 Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus, 8-9.

102 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 30.

103 Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus 1997, 15.

syyttä ja turvatessaan hyvinvoinnin rakentamista.¹⁰⁴ Sotilaspoliittisen kehityksen myötä puolustusvoimien kykyä toimia sotaa alemman asteen kriiseissä ja vastata uusiin sotilaallisiin uhkiin katsottiin tarpeelliseksi kehittää. Sodan kuvan muutoksen myötä kokonaismaanpuolustuksen koettiin siis saaneen entistäkin laajempi merkitys.¹⁰⁵ Sotaa todennäköisimpinä uhkina selonteissa esiintyvät ei-sotilaalliset uhat, kuten siirtolais- ja pakolaisongelmat sekä terrorismi, jotka olivat luonteeltaan siinä määrin monialaisia, että ne vaativat vakavimmillaan monien eri hallinnonalojen sekä viranomaisten yhteistoimintaa. Maanpuolustuksen tehtäväksi vuoden 1997 selonteko osoittikin sotilaallisen puolustuksen lisäksi taloudellisesta turvallisuudesta ja väestönsuojelusta huolehtimisen, tiedotustoiminnan, sosiaali- ja terveydenhuollon, viestitoiminnan sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden järjestämisen poikkeusoloissa.¹⁰⁶

Turvallisuusympäristön murroksen jälkeen Suomelle uutta oli pyrkimys toimia aktiivisemmin kansainvälisen turvallisuuden kentällä. Vuoden 1995 selonteon mukaan demokratian, oikeusvaltioperiaatteiden ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vahvistaminen ja vakiinnuttaminen lisäisi kansainvälisten instituutioiden mahdollisuuksia maailmanjärjestyksen hallintaan¹⁰⁷. Tämän näkemys mukainen oli Suomen tavoite torjua kansalliselle turvallisuudelle uhan aiheuttanutta läheisessä turvallisuusympäristössä esiintynyttä epävakautta ja epävarmuutta sekä niiden aikaansaamia turvallisuusuhkia. Vakauspolitiikka ja konfliktinhallinta turvallisuuspolitiikan toiminnallisessa jaossa olivat osa pyrkimystä hallita jatkuvaa turvallisuusympäristön muutosta.

Niin kutsutuista uusista turvallisuusuhkista useat oli huomioitu kansallisen turvallisuuden suunnittelussa jo paljon ennen turvallisuusympäristön murrosta. Parlamentaariset puolustuskomiteat sekä niiden ehdotuksesta kokonaismaanpuolustuksen valmiuslainsäädäntöä selvittämään perustettu parlamentaarinen valmiuslainsäädäntökomitea olivat jo yli kymmenen vuotta ennen turvallisuusympäristön muutosta mietinnöissään korostaneet tärkeyttä sisällyttää maanpuolustuksen kokonaisuuteen sellaiset uhat kuin terrorismi, onnettomuudet, alueelliset selkkaukset ja talouskriisit. Maanpuolustuksen toiminta-ajatuksen lainsäädännöllä, kuten huoltovarmuuslailla, oli Suomessa varauduttu muihinkin turvallisuushaasteisiin kuin sotilaallisiin uhkiin jo kylmän sodan aikaan.

Maanpuolustuksen tai kokonaismaanpuolustuksen kehityskaaren myötä Suomessa oli jo pitkät perinteet yhteistyövaraisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja sen edellyttämään kustannustehokkaaseen varautumiseen muuttuneessakin turvallisuusympäristössä. Turvallisuuskäsite sai kokonaisvaltaisemman sisällön maailmanjärjestyksen murroksessa, jonka seurauksena merkittävin muutos Suomen turvallisuuspolitiikalle oli uuden turvallisuusympäristön asettamien vaatimusten sisällyttäminen turvallisuuspoliittiseen varautumis- ja valmistautumistyö-

104 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 9.

105 Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus 1997, 15-17, 60.

106 Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus 1997, 47.

107 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 15.

hön. Vuoden 1995 selontekoa mukaan Suomen turvallisuuspolitiikka jakaantui muutoksen alaisessakin maailmassa ulkopoliittikkaan ja maanpuolustukseen, jotka kytkeytyivät tiiviisti toisiinsa ja joilla tuli turvata valtion itsenäisyys ja hyvinvoinnin rakentaminen.

5.2 Kollektiivinen turvallisuus uudessa maailmanjärjestyksessä

Vuoden 1995 selonteon näkemyksen mukaan Suomen turvallisuus voitiin taata parhaiten yhtenäisessä Euroopassa, jossa ei ollut jakolinjoja. Turvallisuusongelmien ratkaiseminen tulisi tapahtua yhteistyöllä ja yhteisesti sovittujen sääntöjen ohjaamana. Suomen turvallisuuspolitiikan perustana oli kansainvälistyvän ja yhteistyövaraisen turvallisuuden maailmassa kuitenkin kansallinen turvallisuusarvio sekä päätöksenteko ja kansallisen politiikan katsottiin kattavan maan ulkosuhteiden kaikki kysymykset.¹⁰⁸

Uudet turvallisuushaasteet nähtiin valtion rajat ylittävinä ja siksi yhteinen turvallisuus nojasi selonteon näkemyksen mukaan turvallisuuspoliittisten instituutioiden toiminta- ja yhteistyökykyyn, joista Suomella oli jäsenyys ETYJ:ssä, Eurooppa-neuvostossa ja Euroopan unionissa. Vuonna 1995 *”Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen EU-politiikan suuntaviivoista”* totesi Euroopan yhdentymisen tärkeimpänä lähtökohtana olevan pysyvän rauhan aikaansaaminen.¹⁰⁹ Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan koettiin täydentävän Suomen omaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä tarjoavan välineitä kansallisen turvallisuuden lujittamiseksi ja koko maanosan vakauden vahvistamiseksi. Suomen itsenäinen puolustuskyky oli tärkeä panos Euroopan unionin yhteiseen turvallisuuteen ja lähtökohta oli se, että Suomen ja muiden jäsenmaiden edut voitiin sovittaa yhteen aiheuttamatta ongelmia valtakunnan puolustukselle. Itsenäisenä valtiona Suomen tuli vastata oman poliittisen täysivaltaisuutensa ja alueellisen koskemattomuutensa puolustamisesta, vaarantamatta kuitenkaan EU:n yhteisiä etuja.¹¹⁰

Euroopan unionin jäsenyys nähtiin toimivana väylänä myös poliittisen kahlitajaon ja sotilaallisen uhan väistymisen esiin nostamien kansalaisten turvallisuuden vaarantavien uhkien, kuten huumekaupan, kansainvälistyvän rikollisuuden, kansallisten ja etnisten ristiriitojen sekä ympäristöongelmien torjunnassa.¹¹¹ Myös Euroopan ulkopuolella raivoavat yhteenotot koettiin heijastuvan monin tavoin Eurooppaan. Alueellisten selkkausten vaaraan oli Suomen mielestä suhtau-

108 Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus 1997, 11. Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 58.

109 Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen EU-politiikan suuntaviivoista 1995; Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 56.

110 Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen EU-politiikan suuntaviivoista 1995; Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 57.

111 Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen EU-politiikan suuntaviivoista 1995.

duttava vakavasti, sillä ne estivät hyvien naapuruussuhteiden syntyminen horjuttamalla yhteisiä arvoja ja valtioiden yhtenäisyyttä, vahingoittivat yhteistyövaraisen turvallisuuden perustana olevaa arvoyhteisöä sekä kyseenalaistivat kansainvälisten instituutioiden uskottavuuden. Vuoden 1995 selonteon *”Turvallisuus muuttuvassa maailmassa”* mukaan Suomen tuli, uhat silmällä pitäen ja kansalliset tarpeet huomioiden, tukea unionin kriisinhallintakyvyn vahvistamista.¹¹²

Yhteistyövaraiseen turvallisuuspolitiikkaan liittyvät vakauspoltiikka ja konfliktinhallinta kytkeytyivät myös tiiviisti kansallisen turvallisuuden toimivuuteen¹¹³. Esimerkiksi vakaussopimuksen mukaisesti Euroopan unioniin ei saanut hyväksyä maita, joilla oli rajakiistoja tai ratkaisemattomia vähemmistökiistoja. Suomi pyrki osaltaan vastaamaan tähän vaatimukseen ylläpitämällä vakaat olot maan sisällä sekä rajoillaan ja ennalta ehkäisemään uhka- ja häiriötekijöitä.¹¹⁴ Kansainvälistyminen asetti myös vaatimuksia Suomen maanpuolustuksen järjestelyille. Suomen ja Venäjän välinen raja oli Euroopan unionin ulkoraja, joten kyvyllä taata rajoillaan ja EU:n ulkorajalla vakaat ja rauhalliset olot oli olemassa unionin jäsenyyden kautta kansainvälinen velvoite. Myös konfliktinhallinta kytkeytyi kansallisen turvallisuuden, kuten sotilaallisen maanpuolustuksen suunnitteluun. Suomessa sotilaallista kriisinhallintavalmiutta tuli kehittää osana Suomen omaa puolustuskykyä ja puolustusvalmiutta, sillä mahdollisuuksia ei ollut kriisinhallintaan tarkoitettujen erillisten joukkojen perustamiseen.¹¹⁵ Kansallisen turvallisuuden takaavan maanpuolustuksen toiminta-ajatuksen pitkä perinne antoi myös osaltaan edellytyksiä tehokkaalle osallistumiselle kansainväliseen kriisinhallintaan. Suomella oli käytössään konfliktin hallinnassa tarvittavaa monipuolista sotilas- ja siviiliosaamista, sillä sotilaiden ja siviilien välinen yhteistyö oli maanpuolustuksen käsitteen mukaisen toiminta-ajatuksen mukainen.

Turvallisuusympäristön muuttumisen ja länsi – itä asetelman ideologisen vastakkainasettelun purkautumisen myötä turvallisuusuhkat, kuten talouteen kohdistuvat kriisit, olivat lähestyttävissä ennemmin yhdistävinä kuin vastakkainasetteluja luovina haasteina. Jäsenyyden hylkääminen olisi tarkoittanut, että Suomi olisi jäänyt yksin entisen suurvallan naapuriin, joka kävi läpi radikaalia ja epävarmaa sisäistä muutosta. Jäsenyysneuvotteluissa Suomi ei kuitenkaan ollut halukas tinkimään omista turvallisuuden järjestelyistään. Esimerkiksi suomalaisella maataloudella oli tärkeä rooli varautumissuunnitelmissa ja huoltovarmuuskysymyksissä. Mikäli maaseutu olisi autioitunut, olisi myös Suomen alueellisen puolustusjärjestelmän perusta murtunut. Kansallinen turvallisuus näytteli tärkeää roolia myös turvallisuutta lisäävien yhteisten taloudellisten kytkösten rakenta-

112 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 30, 60.

113 Vakauspoltiikka tähtää demokraattisten poliittisten ja taloudellisten muutosten edistämiseen ja turvallisuusuhkien ennaltaehkäisemiseen rauhanomaisia rakenteita vahvistamalla. Konfliktinhallinta koostuu varhaisvaroituksesta, konfliktinestosta, poliittisesta ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja elvytys- ja jälleerakennustoiminnasta. Kts. Esim. Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus 1997.

114 Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus 1997, Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 25.

115 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 25, 36.

misessa, sillä esimerkiksi osallistuminen yhteiseen valuuttajärjestelmään oli avain Euroopan ytimeen ja pääsy sinne pienensi todennäköisyyttä yksin jäämisestä mahdollisten kriisien kohdatessa.¹¹⁶

Turvallisuushaasteet olivat maailmanjärjestyksen murroksen jälkeen kylmän sodan aikaan nähden merkittävästi enemmän poikkivaltiollisia. Osaltaan kansainvälistyminen loi liikkumatilaa huumekaupan, järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin kaltaisille turvallisuusongelmille helpottamalla ihmisten ja pääomien liikkumista valtiosta toiseen. Monia uhkia tarkasteltaessa voidaan todeta, että ne olivat ensisijaisesti uhkia kansalliselle turvallisuudelle ja sitä kautta laajemmalle kansainväliselle vakaudelle, sillä kansallisvaltioiden maanosassa uhat konkretisoituivat yleensä jonkin valtion rajojen sisäpuolella.

Yhteistyövaraisen turvallisuuden kasvattaessa merkitystään Suomi pyrki huolehtimaan turvallisuuspoliittisesta varautumisestaan perinteisesti sekä kansallisin että kansainvälisin ratkaisuin¹¹⁷. Aktiivisemmän kansainvälisen osallistumisen aikakautenakin tavoite oli taata Suomelle turvattu tulevaisuus ja huolehtia osallistumisella kansainväliseen yhteistyöhön, että Suomen edut olivat suojattuina ratkaisuissa, jotka vaikuttavat sen turvallisuuspoliittiseen asemaan¹¹⁸. Turvallisuuspolitiikan kansallinen ulottuvuus, jota maanpuolustuksen käsitteen mukainen varautumissuunnittelu parhaiten edusti, vaikutti kiinteästi myös Suomen liittymiseen Euroopan unioniin.

Kansainvälistyminen nähtiin Suomessa myös turvallisuuspoliittisena vaikuttamisen väylänä ja Suomen tuli huolehtia, että sen näkemykset otettiin huomioon kansainvälisen yhteistyövaraisen turvallisuuden ratkaisuissa. Uutta turvallisuusympäristöä määritteli ensisijaisesti epävarmuus ja siksi epävakauden sekä uusien ristiriitojen hallinnasta tuli keskeinen kollektiivisen turvallisuuden tehtävä.¹¹⁹ Sekä vuoden 1995 että vuoden 1997 selonteoissa korostuu epävarman ja epävakauden turvallisuusympäristön määrittelevien turvallisuusuhkien ennalta ehkäiseminen. Toimintakykyinen kansainvälinen yhteistyövarainen turvallisuus mahdollisti turvallisuusympäristön paremman ennakoitavuuden. Suomen tavoite kansainväliseen turvallisuuspoliittiseen yhteistyöhön osallistumisessa oli turvallisuusongelmien estäminen ja ratkaiseminen sekä pyrkimys käyttää kansainvälisen yhteistyön tarjoamia mahdollisuuksia kansallisen turvallisuuden edistämiseksi¹²⁰.

Ennakoitavuus lisäsi keinoja varautumiseen sekä turvallisuusuhkien tehokkaampaan estämiseen. Valtakunnan puolustus, joka määrittyi tämän päivän kokonaismaanpuolustuksen käsitteen mukaisesti, piti sisällään ne tarpeelliset toimet, joilla pyrittiin yhteiskunnan toimintojen ja väestön elinmahdollisuuksien turvaamiseen kaikissa oloissa. Valmius uhkien estämiseen pyrittiin luomaan varautumisjärjestelmällä, jonka tuli rakentua turvallisuusympäristön

116 Jakobson 1998, 108, 116

117 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 64.

118 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 65.

119 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 19,25, 64.

120 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa 1995, 56, 66.

ennakoitavuuden varaan ja tähdätä uhkien ennaltaehkäisemiseen. Turvallisuusympäristön murroksen jälkeen pyrkimys aktiivisempaan kansainväliseen yhteisövaraiseen turvallisuuteen vaikutti merkittävästi myös kokonaisuunpuolustuksen käsitteeseen. Toisin sanoen kokonaisuunpuolustuksen käsitteen mukainen toiminta-ajatus vaikutti varautumisjärjestelmän kautta Suomen yhteisövaraisen turvallisuuden tarpeisiin ja näin ollen pyrkimykset lisätä yhteisövaraisen turvallisuuden merkitystä voidaan todeta laajentaneen kokonaisuunpuolustuksen käsitteen sisältöä.

5.3 Varautuminen muuttuneessa turvallisuusympäristössä

Nykypäivän kokonaisuunpuolustuksen käsitteeseen sisältyvä henkinen kriisinkestokyky ja varautuminen yhteiskunnan toimintoja uhkaaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin ajanmukaistettiin turvallisuusympäristössä tapahtuneen murroksen myötä. Yhteiskunnan rakenteissa ja toimintaperiaatteissa tapahtui muutoksia, jotka johtuivat osittain 1990-luvulla tapahtuneesta turvallisuusympäristön muutoksesta ja joilla oli vaikutusta varautumisjärjestelyihin. Myös kansainvälistyminen ja Euroopan integraation kehittyminen antoivat aiheita varautumisen perusteiden tarkasteluun. Sekä kriisinkestokyky että varautuminen poikkeusoloihin olivat käsitteinä laaja-alaisia. Niihin luettiin kaikki valtakunnan itsenäisyyden säilyttämisen ja kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaamisen kannalta tärkeät toiminnot. Tavoitteeksi asetettiin yhteiskunnan mahdollisimman korkea kyky sietää erilaisia häiriöitä niin normaali kuin poikkeusoloissakin. Lisäksi pyrkimys oli määrittää toimintaperiaatteet, joita noudatettaisiin kaikessa varautumisessa ja poikkeusolojen toiminnassa.¹²¹

Ensimmäisen varautumisen muistion Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen laati puolustusneuvosto vuonna 1992. Jo tuolloin havaittiin, että yhteiskunta oli tullut aiempaa häiriöalttiimmaksi. Koettiin myös perustelluksi yhdistää normaaliaikaisten häiriötilanteiden liittäminen varautumiseen, koska häiriötilanteisiin nähtiin liittyvän samanlaisia piirteitä kuin poikkeusoloihin. Varautumisen tavoitteeksi määriteltiin pyrkimys ennalta ehkäistä häiriö- ja kriisitilanteiden syntyminen sekä luoda kyky hallita niihin liittyviä tilanteita sekä niiden seurauksia. Varautumisella piti taata kunkin toimialan toimenpidesuunnitelmien ja materiaalisten edellytysten luominen, mikä saavutettiin yhä enenevässä määrin eri alojen toimenpiteiden tehokkaalla yhteensovittamisella.¹²² Tässä kappaleessa käsitellään varautumista myöhemmän, vuoden 1999 varautumisen mietinnön valossa, koska siihen mennessä turvallisuusympäristön muutos oli ehditty huomioida selkeämmin.

121 Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus 1997, 67; Varautuminen yhteiskunnan häiriötiloihin ja poikkeusoloihin 1999, 6-7

122 Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus 1997, 67; Varautuminen yhteiskunnan häiriötiloihin ja poikkeusoloihin 1999, 6-7; Varautuminen erilaisiin häiriö- ja kriisitilanteisiin 1992, 1-2.

Johtosuhteissa ja yhteensovittamisen kysymyksissä organisaatoratkaisut säilyivät samoina. Puolustusneuvoston vastuulle kuului valtakunnan puolustukseen luetut kaikki yhteiskunnan toiminnan ja väestön elinmahdollisuuksien turvaamiseksi tarvittavat toiminnot. Ministeriöt olivat edelleen vastuussa omien hallinnon alojensa poikkeusolojen varautumisen johtamisesta ja valtioneuvosto niiden yhteensovittamisesta. Puolustusneuvosto vastasi maanpuolustuksen eri alojen yhteensovittamisesta valtakunnan tasolla sekä antoi lausuntoja ja teki esityksiä myös asioista, jotka käsittelivät valtakunnan puolustusvalmiuden kehittämistä. Ministeriöiden välisen paremman yhteistyön varmistamiseksi maanpuolustuksen käsitteen mukaisessa varautumisessa oli olemassa ministeriöiden valmiuspäällikköjärjestelmä, jonka yhteistoiminta puolustusneuvoston kanssa varmistettiin sijoittamalla poikkeusolojen toiminnan kannalta keskeisiä virkamiehiä molempiin organisaatioihin. Taloudellisen maanpuolustuksen yleisvastuu oli kauppa- ja teollisuusministeriöllä ja sen alaisuudessa toimiva puolustustaloudellinen suunnittelukunta varmistoi huoltovarmuustyön sekä piti huolta hallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoiminnan sujumisesta.¹²³ Vuoden 1992 huoltovarmuuslaissa huoltovarmuuden operatiiviset tehtävät osoitettiin Huoltovarmuuskeskukselle, joka sijoitettiin kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen. Huoltovarmuuskeskuksesta annettiin myös tarkentava asetus.¹²⁴

Suomen tuli toimintaympäristön kansainvälistyessäkin vastata itse poikkeusoloihin varautumisestaan ja varautumisessa piti noudattaa lainsäädäntöä ja jonka tuli muodostaa yhteinen kokonaisuus. Viranomaisten velvollisuus varautua normaaliolojen häiriötiloihin perustui viranomaisten tehtäviä koskeviin säädöksiin, joiden mukaan tehtävät tuli hoitaa kaikissa oloissa. Poikkeusoloihin varautumiseen oli ollut olemassa lain velvoite vuodesta 1991, jolloin säädettiin valmiuslaki, jonka säädännön täydentämiseksi kokonaismaanpuolustuksen eri osa-alueilla oli suoritettu selvittelyitä jo 1970-luvulta saakka.¹²⁵ Myös muuhun lainsäädäntöön, kuten lakeihin ilmailusta ja telemarkkinoista sekä huoltovarmuudesta, oli säädetty varautumisvelvollisuuksia ja vaatimuksia maanpuolustuksen osa-alueiden tarpeiden huomioinnista. Vuoden 1999 *Varautuminen yhteiskunnan häiriötiloihin ja poikkeusoloihin 1999* -muistiossa peräänkuulutettiin edelleen myös muiden keskeisten yhteisöjen kuin viranomaisten velvollisuutta itse varmistaa toimintakykyisyytensä kaikissa oloissa.¹²⁶ Maanpuolustuksen suunnittelu- ja neuvottelukunnat säilyivät keskeisinä poikkihallinnollisina toimijoina, joiden vastuulla oli selvittää varautumiseen liittyviä neuvottelukunnan asianomaista toimialaa koskevia keskeisiä kysymyksiä¹²⁷.

123 Varautuminen erilaisiin häiriö- ja kriisitilanteisiin 1992, 3-4. Varautuminen yhteiskunnan häiriötiloihin ja poikkeusoloihin 1999, 8-9.

124 Laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992; Asetus huoltovarmuuskeskuksesta 1391/1992.

125 Varautuminen yhteiskunnan häiriötiloihin ja poikkeusoloihin 1999, 10, 18, 22; Valmiuslaki 1080/1991, 40§; Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 1989, 9.

126 Varautuminen yhteiskunnan häiriötiloihin ja poikkeusoloihin 1999, 11-12.

127 Varautumisen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999, 12.

Kaikkien toimijoiden poikkeusoloihin varautumista käsiteltiin normaalina toimintana. Varautumisessa pyrittiin pääsääntöisesti noudattamaan siihen osallistuvien organisaatioiden normaaleja tehtävien toteuttamisen menettelytapoja ja toimintaperiaatteita. Työ oli viranomaisille oma-aloitteista eikä sen tullut edellyttää ylemmältä tasolta erikseen annettuja määräyksiä. Ministeriöiden ja eri maanpuolustuksen neuvottelu- ja suunnittelukuntien laatimien ohjeistusten piti taata yhteinäiset lähtökohdat. Varautumisen tehtävien hoitamisen yhteistoiminta varmistettiin toimintojen yhteensovittamisella, jotta poikkihallinnolliset kysymykset saataisiin ratkaistua. Poikkeusoloihin varautumista johti, valvoi ja yhteensovitti valmiuslain mukaisesti valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallaan.¹²⁸ Varautumisesta aiheutuvat kustannukset oli tarkoituksenmukaista sisällyttää toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä tulo- ja menoarvioihin, sillä ne kuuluivat vastuutoimijoiden normaaliin toimenkuvaan. Vuoden 1992 muistiossa korostettiin kuitenkin, että kukin hallinnonala myös itse määritteli mitä häiriötilanteita sen valmiussuunnittelussa käsiteltiin.¹²⁹

Organisatorisesti varautumisen periaatteena oli, että organisaatioita muutetaan häiriö- ja kriisitilanteissa mahdollisimman vähän. Toisin sanoen tehtäviin osoitettua säännönmukaista johtoa ei ollut varautumisen periaatteen mukaista korvata muulla ja että tehtävät hoidettaisiin ensisijaisesti olemassa olevilla organisaatioilla, vaikka laadittaisiin uusia tehtäviä tai niiden painotuseroihin tulisi muutoksia. Uusien organisaatioiden perustaminen määriteltiin varautumisen periaatteiden vastaiseksi, ellei sitä koettu täysin välttämättömäksi. Valmiuslain nojalla niin valtion viranomaiset, kunnat kuin julkisen vallan elinkeinoelämän edustajatkin olivat velvollisia varmistamaan tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa oloissa. Tätä keskeistä periaatetta esitettiin noudatettavaksi myös tulevaisuuden varautumisen suunnittelussa.¹³⁰

Kylmän sodan päättymisen aikaansaama maailmanjärjestyksen murros ja turvallisuusympäristön muutos otettiin huomioon varautumisen suunnitelmia kehitettäessä. Esimerkiksi yhteiskunnan toimintojen teknistymisen ja monimutkaistumisen vuoksi koko yhteiskunnan häiriöalttiuden koettiin lisääntyneen. Niin ikään herkäät tietoliikenne- ja atk-järjestelmät nähtiin erityisen haavoittuvina. Sodan kuva oli puolestaan monipuolistanut väestönsuojelulle asetettavia vaatimuksia. Kansainvälistymisen myötä maan elinkeinorakenteen havaittiin elävän jatkuvassa muutostilassa, jonka mukanaan tuoma kiristynyt kansainvälinen kilpailu siirsi huoltovarmuudelle tärkeää tuotanto- ja palvelutoimintaa ulkomaille. Myös yritysten verkostoituminen ja kansainvälistyminen tuli huomioida varautumisessa ja kytkeä ulkomaalaisessa omistuksessaakin olevat Suomessa sijaitsevat yritykset mukaan varautumistyöhön. Euroopan unionin jäsenenä Suomen varautumisen suunnitelmia ei esimerkiksi voitu toteuttaa tavalla, joka oli ristiriidassa EU:n

128 Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999, 8, 18.

129 Varautuminen erilaisiin häiriö- ja kriisitilanteisiin 1992, 4, 7; Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus 1997, 72.

130 Varautuminen erilaisiin häiriö- ja kriisitilanteisiin 1992, 2; Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999, 19.

kilpailulainsäädännön kanssa. Suomeen kohdistuvat uhat olivat monipuolistuneet ja kaikki Suomen turvallisuutta uhkaavat tekijät tuli huomioida varautumissuunnittelussa.¹³¹

Uusien turvallisuusuhkien torjunnassa ennalta ehkäisevien toimien merkitystä korostettiin. Oikein mitoitettut varautumistoimenpiteet ja viranomaisten yhteistyö nähtiin avainkysymyksinä. Molempia suunniteltaessa tärkeään rooliin nousi varautumista vaativien tilanteiden määrittely. Tilanteet jaettiin turvallisuusuhkien mukaan kahteen varautumisen tilannemalliin: normaaliolojen häiriötiloihin ja poikkeusoloihin. Normaaliolojen häiriötilojen lukeminen mukaan varautumistyyöhön asetti uusia vaatimuksia. Varautumiselle nähtiin tärkeäksi, että valmiussuunnitelmissa huomioitiin valmiuslain lisäksi poikkeusoloja edeltävien tilojen valmiuden kohottaminen sekä normaalioloja koskevat häiriötilojen vaatimat varautumisen toimet. Normaaliolojen häiriöiden sisällyttämisellä varautumiseen koettiin olevan se etu, että järjestelyistä saataisiin joustavammat. Koska samat viranomaiset joutuivat sekä normaaliolojen häiriötiloissa että poikkeusoloissa tekemään samankaltaisia toimenpiteitä, ei tarkkaa rajanvetoa suunnittelussa niiden välillä pidetty tarpeellisena. Huomioitiin myös, että määrittelykysymykset eivät saaneet muodostua kynnyksiksi rajaamaan varautumistoimenpiteitä. Sekä vuoden 1992 muistio että ”Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin” -muistion mukaan normaaliolojen häiriötilanteiksi tuli lukea sellaisia tilanteita, joiden vaikutukset olivat rinnastettavissa poikkeusoloihin. Näihin luettiin muun muassa terroriteot, liikennevälineiden kaappaukset, suuronnettomuudet ja epidemiat. Lisäksi tuli huomioida elinympäristön pilaantuminen ja tiettyjen järjestelmäkokonaisuuksien, kuten viemärijärjestelmien, toimintahäiriöt ja -rikot.¹³²

Poikkeusoloihin luettiin kiristynyt kansainvälinen tilanne, sodanuhka, sota, sodan jälkitila, suuronnettomuus ja taloudellinen kriisi. Poikkeusoloihin varautumisessa peräänkuulutettiin monipuolista valmiutta. Esimerkiksi kansainväliseen kiristyvään tilanteeseen varautumissuunnitelmat lukivat muun muassa tiedustelun tehostamisen, säännöstelytoimet, mahdollisen maahan tulemisen ja poistumisen rajoittamisen sekä asevoimien vahvistamisen. Suuronnettomuuksissa tuli viranomaisilla olla valmius keskittää onnettomuusalueille pelastushenkilöstöä ja kalustoa laajalta alueelta sekä koordinoida toimintaa, suorittaa laajoja evakuoitintoimia, tehostaa terveydenhuollon toimintaa ja järjestää pitkäaikaishuoltoa seurausten hoitamisessa.¹³³

Puolustusneuvostosta annettu asetus sääti puolustusneuvoston tehtäväksi valtakunnan puolustamisen, joka on ymmärrettävissä sotaan ja sodan uhkaan varautumiseksi. Lisäksi asetus sääti puolustusneuvoston yhdeksi tehtäväksi oh-

131 Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus 1997, 71; Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999, 13-17.

132 Varautuminen erilaisiin häiriö- ja kriisitilanteisiin 1992, 6; Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999, 25-37.

133 Varautuminen erilaisiin häiriö- ja kriisitilanteisiin 1992, 6; Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999, 25-37.

jata ja yhteensovittaa eri alojen maanpuolustusvalmisteluita.¹³⁴ Toisin sanoen valtakunnan puolustus, sotilaallinen maanpuolustus, oli vain yksi osa maanpuolustuksen kokonaisuudessa. Maanpuolustuksen käsite sisälsi siis kaikki yhteiskunnan toiminnan ja väestön elinmahdollisuuksien turvaamisen toimenpiteet, mukaan lukien varautumisen poikkeusoloihin ja yhteiskunnan häiriötiloihin. Varautumisjärjestelmällä pyrittiin puolestaan luomaan valmius varautumisen tehtävien toteuttamiseen siviili- ja sotilasalojen yhteisillä toimenpiteillä. Maanpuolustuksen eri osa-alueiden havaittiin tulleen toisistaan aiempaa riippuvaisemmiksi ja siksi varautumisessa todettiin laajan ja monialaisen yhteistoiminnan tarpeen lisääntyneen, mikä teki järjestetystä yhteensovittamistyöstä entisestäänkin tärkeämpää. Nykypäivän kokonaismaanpuolustuksen toiminta-ajatuksen mukaisesti tuo yhteistoiminta tulikin järjestää sovittamalla varautumisen suunnitelmat yhteensopiviksi sekä yhteisesti ymmärretyiksi ja siten yhteen toiminta-ajatuksen perustuviksi. Kansainvälistyvässä maailmassa varautuminen poikkeusoloihin ja normaaliolojen häiriötiloihin oli kokemuksiin rakentuvan kehityksen tulosta ja vastaus turvallisuusympäristön, kansainvälisten sitoumusten sekä kaikkiin ulkoisten ja sisäisten turvallisuusuhkien määrittelemiin turvallisuusympäristön vaatimuksiin. Valtion itsenäisyyden ja kansalaisten elinmahdollisuuksien sekä yhteiskunnan toimintojen turvaamiseen tähtäävän varautumisjärjestelmän toimintaperiaatteita ja sen takavaa lainsäädäntöä ohjasi yhtenäinen toiminta-ajatus, joka oli linjassa nykypäivän kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kanssa.

5.4 Puolustusneuvoston jälkeinen kokonaismaanpuolustus

Uusi vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki teki puolustusneuvoston asemasta ongelmallisen, ja siksi jo vuonna 1999 asetettiin työryhmä pohtimaan puolustusneuvoston tehtävien uudelleen järjestämistä. Työryhmä ehdotti puolustusneuvostoa lakkautettavaksi ja sen tehtävien hajauttamista puolustusministeriölle ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Pääosa käytännön tehtävistä osoitettiin puolustusministeriön yhteyteen perustettavalle Turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle. Komitean jäseninä olisivat kokonaismaanpuolustuksen kannalta tärkeimpien ministeriöiden kansliapäälliköt, joista puheenjohtajuus olisi puolustusministeriön kansliapäälliköllä ja varapuheenjohtajuus valtioneuvoston kanslian valtiosihteerillä. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean tuli ehdotuksen mukaan avustaa puolustusministeriötä ja valtioneuvostoa kokonaismaanpuolustusta koskevista asioista. Komitea kuuluisi puolustusministeriön toimialaan ja puolustusministeriön tehtäviin ehdotettiin luettavaksi jatkossa kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tehtäviä laajennettaisiin siten, että

sille osoitettaisiin myös valmisteltavasti käsiteltäviksi tärkeät kokonaisuimaanpuolustusta koskevat asiat. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean tehtäviksi tuli muiden sen tehtävien lisäksi yhteensovittaa kokonaisuimaanpuolustukseen kuuluvien asioiden valmistelua hallinnon eri aloilla ja mahdollisuus lausuntojen antamiseen ja aloitteiden tekemiseen kokonaisuimaanpuolustuksen asioista sekä niiden yhteensovittamista koskevista kysymyksistä.¹³⁵

Puolustusneuvoston tehtävien uudelleen järjestämisen yhteydessä kokonaisuimaanpuolustuksen käsite määriteltiin selkeästi. Maanpuolustuksesta työryhmä käytti seuraavaa määritelmää:

”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 terveydenhuolto, yhteiskunnan teknisten järjestelmien toimivuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä maanpuolustustiedotus. Maanpuolustusta tukee laaja vapaaehtoinen kansalais-, kulttuuri- ja sivistystyö.”¹³⁶

Puolustuspolitiikalle työryhmä hyväksyi puolestaan seuraavan määritelmän:

”Puolustuspolitiikka on maanpuolustuksen tehtäviä ja yleisjärjestelyitä koskevaa päätöksentekoa ja poliittista ohjausta sekä osallistumista kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta ylläpitäviin sotilaallisiin toimiin. Puolustuspolitiikka kattaa maanpuolustuksen alueet kokonaisuimaanpuolustuksen periaatteen mukaisesti.”¹³⁷

Työryhmän mukaan puolustusneuvoston tehtäviin kuuluneeseen valtakunnan puolustukseen luettiin kaikki yhteiskunnan toiminnan ja väestön elinmahdollisuuksien turvaamiseksi tarvittavat toiminnot. Kokonaisuimaanpuolustuksen käsitteeseen työryhmä luki kaikkien edellisten määritelmien lisäksi varautumisen poikkeusoloihin ja normaaliolojen häiriötiloihin.¹³⁸

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin selontekoihin kokonaisuimaanpuolustus on kirjattu käsitteenä ja toiminta-ajatuksena vuodesta 2001 alkaen. Viimeisimmässä vuoden 2004 selonteossa kokonaisuimaanpuolustus on määritelty seuraavasti:

”Kaikki ne sotilaalliset ja siviilialojen toimet, joilla turvataan valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuus ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan.”¹³⁹

135 Puolustusneuvoston tehtävien uudelleen järjestäminen 1999, 18-20.

136 Puolustusneuvoston tehtävien uudelleen järjestäminen 1999, 9-10.

137 Puolustuspolitiikan tehtävien uudelleen järjestäminen 1999, 10.

138 Puolustusneuvoston tehtävien uudelleen järjestäminen 1999, 9.

139 Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, liite 2 määritelmät.

Valtioneuvoston vuoden 2003 ohjesäännössä kokonaismaanpuolustuksella tarkoitetaan Suomen valtiollisen itsenäisyyden sekä kansalaisten elinmahdollisuuksien ja turvallisuuden suojaamista ulkoisilta, valtioiden aiheuttamilta tai muilta uhilta. Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen ovat kuuluneet julkisen sektorin ja yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa.¹⁴⁰ Lisäksi valtioneuvoston ohjesäännön 16 §:ään on kirjattu puolustusneuvoston tehtävien uudelleen järjestämistä pohtineen työryhmän ehdotuksen mukainen kokonaismaanpuolustuksen työnjako.¹⁴¹

Vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa huomioitiin kansainvälistymisen ja yhteiskunnan rakennemuutoksen vaikutukset yhteiskunnan kykyyn huolehtia elintärkeistä toiminnoistaan. Valtioneuvosto antoi selonteon esityksen mukaisesti turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle tehtäväksi käynnistää selvitystyö yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen määrittämiseksi sekä niiden kehittämissuunnitelmien laatimiseksi. Vuonna 2003 valtioneuvosto antoi periaatepäätöksen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta, jossa määriteltiin paitsi yhteiskunnan elintärkeät toiminnot myös ne toimintoja vaarantavat uhkamallit¹⁴². Periaatepäätöksessä kuvataan lisäksi uhkamalleihin sisältyvät erityistilanteet. Vuoden 2006 periaatepäätöksessä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta säilyivät samat uhkamallit, mutta niiden sisältöä ja otsikointia päivitettiin vastaamaan turvallisuusympäristön kehitykseen¹⁴³.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian laatiminen ei muuttanut kokonaismaanpuolustukselle asetettua päämäärää. Ennen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian laatimista kokonaismaanpuolustuksen päämääriin vastattiin sen eri osa-alueiden määrittelemien toimenpiteiden ja vastuunjaon mukaisesti. Kokonaismaanpuolustuksen muodostaneet osa-alueet olivat sotilaallinen maanpuolustus, taloudellinen maanpuolustus, väestönsuojelu, sosiaali- ja terveydenhuolto, yhteiskunnan teknisten järjestelmien toimivuuden varmistaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä maanpuolustustiedotus¹⁴⁴.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian määrittelemät elintärkeät toiminnot ovat valtion johtaminen, kansainvälinen toiminta, valtakunnan sotilaallinen puolustaminen, sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen, talouden ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestävyys. Uhkamallit ovat puolestaan sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen, väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen, taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen, suuronnettomuudet ja

140 VNOS 262/2003, perustelumuistion 16§.

141 VNOS 262/2003, perustelumuistion 16§.

142 YETT 2003, 5.

143 YETT 2006, 10.

144 Ks. Esim. Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomi 1997 tai Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2001.

luonnon aiheuttamat onnettomuudet, ympäristöuhkat, terrorismi sekä järjestäytynyt ja muu vakava rikollisuus, väestöliikkeisiin liittyvät uhat, poliittinen ja taloudellinen sekä sotilaallinen painostus ja sotilaallisen voiman käyttö. Uhkamallien erityistilanteita on tällä hetkellä yhteensä 61 ja jokaiselle erityistilanteelle on nimetty toimialajaon mukaisesti siihen varautumisesta ja tilanteen hallinnasta ensisijaisesti vastuussa oleva ministeriö, jota tarvittaessa muut ministeriöt tukevat.¹⁴⁵

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian keskeinen periaate on ollut yhteiskunnan voimavarojen pitkäjänteinen ja riittävä kehitys, niiden oikea-aikainen ja joustava käyttöönotto sekä kyky johtaa ja yhteensovittaa jo käyttöön otettuja voimavaroja. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi ministeriöille on osoitettu turvallisuusympäristön vaatimusten mukaiset strategiset tehtävät, joita niiden tulee myös seurata toimintakyvyn kehittämiseksi. Strategian mukaan ministeriöt sisällyttävät strategian edellyttämät toimenpiteet hallinnonalansa säännönmukaisesti toiminnan- ja talouden suunnittelu- ja toimeenpanoasiakirjoihin. Toisin sanoen elintärkeiden toimintojen turvaaminen perustuu normaaliolojen aikaisiin järjestelyihin. Nostettaessa esille vain muutama yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista ohjaava periaate, voidaan mainita muun muassa vastuun jakaminen koko yhteiskunnalle, kustannustehokkuus, voimavarojen turvaaminen ja toimien yhteensovittaminen. Kokonaisuutena yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian tavoite on turvata osaltaan valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus.¹⁴⁶

Kokonaismaanpuolustuksen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian yhteys on määritelty kokonaismaanpuolustuksen määritelmässä, joka on hieman uudistunut strategian laatimisen myötä:

”Kaikki ne sotilaalliset- ja siviilialojen toimet, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan.

Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvat julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa”.¹⁴⁷

Toisin sanoen tänä päivänä kokonaismaanpuolustuksen käsitteen asettamiin vaatimuksiin vastataan turvaamalla strategian määrittelemät yhteiskunnan elintärkeät toiminnot kaikissa oloissa. Yksi kokonaismaanpuolustuksen käsitteen mukaisen toiminta-ajatuksen keskeinen periaate läpi sen kehityskulun on ollut vastuunjakaminen koko yhteiskunnalle. Tärkeä

145 YETT 2006, 3.

146 YETT 2003,14-16; YETT 2006, 3, 6.

147 Ks. esim. VNOS 262/2003, perustelumuistion 16§ tai YETT 2006, liite 4.

kokonaismaanpuolustuksen periaate on ollut tämän vastuunjaon säilyttäminen siten, että samat johtosuhteet ja organisaatiot säilytetään kaikissa turvallisuustilanteissa niin muuttumattomina kuin mahdollista. Kokonaismaanpuolustuksen periaate on ollut myös kustannustehokkuus, johon on pyritty muun muassa juuri toimenpiteiden vastuun jakamisella. Sille keskeistä on myös vastuun jakamisen myötä ollut aina eri vastuutahojen suunnitelmien ja toimenpiteiden yhteensovittaminen. Siis sama yhteensovittamisen periaate, joka ohjaa myös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa. Kun tarkastellaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteita, voidaan havaita, että ne ovat kokonaismaanpuolustuksen käsitteen mukaisen toiminta-ajatuksen kanssa yhteneviä.

Emeritusprofessori Antero Jyränki onkin todennut ylipäällikkyyttä käsittelevässä selvityksessään, että turvaamalla yhteiskunnan elintärkeät toiminnot kaikissa oloissa saavutetaan kokonaismaanpuolustuksen päämäärä.¹⁴⁸ Tutkimuksen valossa emeritusprofessori Jyrängin selvityksen näkemykselle kokonaismaanpuolustuksesta on havaittavissa historiallinen perusta. Mutta lisäksi historiallisen tarkastelun avulla voidaan havaita, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategian laatimista sekä sen periaatteita on ohjannut kokonaismaanpuolustuksen käsite.

Puolustusneuvoston tehtävien hajauttamisen jälkeen kokonaismaanpuolustuksen käsitteelle on siis muodostunut vahva laillinen pohja. Kokonaismaanpuolustukselle on myös puolustusneuvoston hajottamisen jälkeen määriteltä vastuuorganisaatiot ja viranomaiset. Lisäksi kokonaismaanpuolustus on ollut yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian laatimista ohjaava käsite.

6. Yhteenveto

Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle haasteita asettavat useat tekijät, kuten monipuoliset, muuntuvat ja kehittyvät turvallisuusuhat sekä yhteiskunnan lisääntynyt haavoittuvuus ja merkittävässä määrin myös kansainväliset tapahtumat. Turvallisuusympäristö kehittyy jatkuvasti ja sen monipuolisuus tulee huomioida turvallisuuspolitiikassamme. Eduskunnan turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportin mukaan turvallisuusympäristöllemme ominaiset uhat on ensisijaisesti pyrittävä ennaltaehkäisemään, mutta tarvittaessa niiden aikaansaamat häiriötilat ja kriisit on pystyttävä hallitsemaan ja mahdolliset seuraukset minimoimaan. Seurantaryhmän vuonna 2008 julkaisemassa raportissa on myös huomioitu, että turvallisuusympäristön hallitseminen vaatii laaja-alaista eri viranomaisten välistä yhteistyötä sekä tiivistä vuorovaikutusta muun yhteiskunnan kanssa.¹⁴⁹

Tämän tutkimuksen pyrkimys on ollut luoda kuva kokonaismaanpuolustuksen käsitteen ja sen määrittelemän kokonaismaanpuolustuksen toiminta-ajatuksen kehityksestä. Tutkimus pyrkii selvittämään miten Suomen ratkaisuksi valtion itsenäisyyden sekä kansalaisten elinmahdollisuuksien ja turvallisuuden takaamiselle ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan on muodostunut kokonaismaanpuolustuksen toiminta-ajatus.

Tutkimus osoittaa, että kokonaismaanpuolustuksen käsite on tämän päivän sisällöltään pitkän kehitystyön tulos. Kokonaismaanpuolustuksen käsite on kehittynyt kunkin aikakauden turvallisuusympäristön ja sen mukaisten turvallisuusuhkien viitoittamana. Ennen toista maailmansotaa varautumistyöstä vastanneessa Mannerheimin puolustusneuvostossa maanpuolustusta rakennettiin jo monialaista yhteistyötä vaativaksi yhteensovitetuksi toiminta-ajatuksiksi, vaikkakin sillä valmistauduttiin ensisijaisesti sodan uhkaa varten.

Nykypäivän kokonaismaanpuolustuksen mukaisen toiminta-ajatuksen tietoinen kehittäminen pääsi vauhtiin puolustusneuvoston aloitettua toimintansa vuonna 1958. Puolustusneuvoston käsissä kehitystyö johti nykypäivän kokonaismaanpuolustuksen käsitteeseen, jonka mukaan tulee viranomaisien, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen yhteistyöllä tulee varautua kaikkiin tilanteisiin yhteisellä toiminta-ajatuksella. Tätä kehitystä puolustusneuvosto osaltaan ylläpiti ja kehitti muun muassa antamalla suosituksia yhteiskunnan varautumisesta häiriö- ja poikkeustilanteisiin. Puolustusneuvosto myös osaltaan edisti kokonaismaanpuolustuksesta vastuussa olevien osaaamista ja pyrki varmistamaan vastuutoimijoiden tehokkaamman yhteistyön antamalla suosituksen valtakunnallisten ja alueellisten maanpuolustuskursien perustamisesta, jotka ovat sittemmin 1960-luvulta asti kuuluneet kokonaismaanpuolustuksen kokonaisuuteen.

149 Turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti 2008, 20, 35.

Parlamentaarisilla suosituksilla oli erittäin merkittävä osuus kokonaismaanpuolustuksen kehittämässä. Parlamentaariset puolustuskomiteat nostivat esiin kokonaismaanpuolustuksen ja ulkopolitiikan välisen vahvan yhteyden, laajensivat ja tarkensivat kokonaismaanpuolustuksen käsitteen sisältöä sekä vahvistivat sen asemaa varautumista ohjaavana toiminta-ajatuksena. Toinen parlamentaarinen puolustuskomitea oli ensimmäinen taho, joka käytti kokonaismaanpuolustuksen käsitettä. Ehdottaessaan kokonaismaanpuolustuksen valmiuslainsäädännön täydentämistä toinen parlamentaarinen puolustuskomitea korosti kokonaismaanpuolustusta toiminta-ajatuksena, jonka perusperiaatteet tuli säilyttää. Sitä piti voida täydentää ja uudistaa turvallisuusympäristön niin vaatiessa siten, että kokonaismaanpuolustuksen lainsäädäntö muodostaa perustan lainsäädännössä säädettyjen tilanteiden edellyttämälle varautumiselle ja tilanteessa toimimiselle. Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintöä tarkasteltaessa voidaan havaita, että kokonaismaanpuolustus käsitteenä ohjasi osaltaan vuoden 1991 valmiuslainsäädäntöä.

Kokonaismaanpuolustuksen kehitys on vaikuttanut muutoinkin lainsäädäntöön ja sen sovittamiseen, sillä sen toiminta-ajatuksen viitoittamana säädetyt lait ja asetukset ovat pyrkineet luomaan edellytykset valtion itsenäisyyden ja kansalaisten elinmahdollisuuksien sekä turvallisuuden takaamiselle monipuolisia ja laaja-alaisia turvallisuusuhkia vastaan. Kokonaismaanpuolustuksen mukaista on myös ollut periaate taata lainsäädännöllä viranomaisille toimivaltuudet huolehtia tehtävistään niin normaalioloissa, häiriötiloissa kuin poikkeusoloissakin. Suomen kyky vastata vuoden 1973 öljykriisiin olemassa olevalla lainsäädännöllä on hyvä esimerkki tästä sekä varautumisesta kokonaismaanpuolustuksen käsitteen ohjaamana ennalta ehkäisevästi erilaisiin kriiseihin.

Kylmän sodan päätyttyä Suomen turvallisuusympäristö muuttui merkittävästi. Turvallisuuskäsite edelleen monipuolistui ja varautumista tuli täydentää sen mukaisesti. Turvallisuusympäristön muuttuminen antoi Suomelle mahdollisuuden aktiivisempaan kansainvälistymiseen. Yhteisövarainen turvallisuus ei osoittanut kokonaismaanpuolustuksen käsitettä ja sen mukaista toimintaa vanhentuneeksi, vaan pikemminkin täydensi kokonaismaanpuolustuksen käsitteesältöä vastaamaan uudistuneen turvallisuusympäristön haasteisiin. Kansallinen turvallisuus rakentuu osaltaan kokonaismaanpuolustuksen toiminta-ajatuksen määrittelemään varautumiseen. Tutkimuksen valossa kokonaismaanpuolustuksen käsitteen mukainen toiminta-ajatus on koettu tärkeäksi kansallisen turvallisuuden takaavalle toiminnalle myös yhteisövaraisen turvallisuuden aikana sekä kykeneväiseksi sopeutumaan kansainvälistymisen vaatimuksiin.

Puolustusneuvoston lakkauttamisen jälkeen kokonaismaanpuolustus on määritelty tarkasti ja kirjattu Suomen lainsäädäntöön (VNOS 2003). Kokonaismaanpuolustus ilmenee sanatarkasti useissa valtionjohdon asiakirjoissa, kuten vuoden 2001 ja 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa sekä vuosien 2003 ja 2006 valtioneuvoston periaatepäätöksissä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta. Molemmat periaatepäätökset yhteiskunnan elintär-

keiden toimintojen turvaamisen strategiasta ja vuoden 2001 selonteko valmisteltiin Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean yhteensovittamana¹⁵⁰.

Kokonaismaanpuolustus on muodostanut sen vastuutoimijoille eräänlaisen verkoston, jonka toimijat vastaavat oman lainsäädännössä määritellyn vastuualansa varautumisen suunnitelmista. Kokonaismaanpuolustuksen käsitettä voidaan siis kuvata foorumina näiden toimien yhteensovittamiseksi. Toisaalta kokonaismaanpuolustuksen toiminta-ajatus myös ohjaa näitä valmisteluita sille asetettujen päämäärien ja periaatteiden, kuten kansanvaltaisuuden, kustannustehokkuuden ja laillisuuden, kautta. Hallinnollisesti se kuitenkin selkeästi säilyttää kunkin vastuutahon lainsäädännössä säädetyn toimivallan ja mahdollistaa tarvittavien toimintojen yhteensovittamisen. Osaltaan kokonaismaanpuolustuksen verkostoa täydensivät eri suunnittelu- ja neuvottelukunnat, joiden tehtävänä on seurata toimialansa turvallisuustilannetta ja tuottaa tarpeellisiksi koettuja esityksiä valmius- ja varautumissuunnitelmiksi. Myös maanpuolustuskurssit ovat laajentaneet tätä verkostoa jakamalla kokonaismaanpuolustuksen osaamista ja tietotaitoa.

Tutkimuksen valossa voidaan todeta, että kokonaismaanpuolustuksen käsitteen ovat määritelleet kokemukset, kansainväliset sopimukset ja maailmanpoliittinen tila sekä kulloinenkin turvallisuusympäristö. Turvallisuusympäristön pitkän aikavälin tarkka arviointi ja ennakointi on äärimmäisen vaikeaa ja siksi Suomi tarvitsee toiminta-ajatuksen, joka on riittävän kokonaisvaltainen vastaamaan nähtävissä oleviin monipuolisiin haasteisiin ja sisältää tarvittavat keinot soveltaa, täydentää ja uudistaa sitä turvallisuusympäristön haasteiden niin vaatiessa. Tämän tutkimuksen esittelemän historian valossa vaikuttaa siltä, että kokonaismaanpuolustuksen käsite on tarjonnut tarkoituksenmukaisen sekä uudistuskelpoisen perustan kansallisen turvallisuuden toiminta-ajatukselle.

Kokonaismaanpuolustuksen käsite on elänyt läpi tutkimuksen käsittelemän ajanjakson jatkuvassa kehitystilassa. On siis mahdollista, että sen käytäntöön soveltaminen on myös ollut erilaista eri ajanjaksoina. Tutkimus osoittaa, että kokonaismaanpuolustuksen käsitteestä on jatkossakin syytä keskustella kriittisesti ja pyrkiä sitä kautta kehittämään, täydentämään ja uudistamaan sen sisältöä. Tämä keskustelu tulisi olla avoin kaikille kokonaismaanpuolustuksen vastuutoimijoille ja sitä tulisi tukea analyyttinen tutkimustyö. Tämä tutkimus on keskittynyt kokonaismaanpuolustuksen käsitteen historialliseen kehitykseen. Tutkimuksessa ei siten tehdä vertailuja kokonaismaanpuolustuksen toteutumiseen käytännössä. Onkin suotavaa, että jatkossa tehdään kokonaismaanpuolustuksesta käytävän keskustelun tueksi tutkimusta, jossa analysoidaan, onko Suomea kohdanneiden häiriötilojen, kriisien ja poikkeustilojen hallinnassa toteutettu kokonaismaanpuolustuksen käsitettä.

150 YETT 2003; YETT 2006; Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2001.

Lähteet

Hallitusasiakirjat, päätökset, selonteot ja selvitykset

Eduskunnan turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2008. Osoitteessa (4.9.2008): <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2008/j08-turvallisuuspoliittinen/pdf/fi.pdf>

Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus, Valtioneuvoston selonteko VNS 1/1997. Helsinki: Oy Edita Ab.

Puolustusvoimain ylipäällikkyyden valtiosääntöinen järjestäminen 31.5.2008. Oikeusministeriön toimeksiannosta professori (emeritus) Antero Jyrängin laatima selvitys.

Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 248/1989. (HE)

Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisen strategia, Puolustusministeriö. Kirjapaino Keili Oy.

Kolmannen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö 1981. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö 1971. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean mietintö 1979. Helsinki.

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.

Päätös henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnasta 582/1962.

Päätös lääkintähuollon neuvottelukunnasta 402/1963.

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.

Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö 1976. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

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

Valtioneuvoston ohjesääntö VNOS 262/2003, perustelumuuisto 16 §.

Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003, Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. (YETT 2003). Helsinki: Edita Prima Oy.

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

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen EU-politiikan suuntaviivoista 14.2.1995. Osoitteessa (3.9.2008): <http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/selonteot/selonteot/fi.jsp?oid=130162>.

Valtioneuvoston päätös eräistä nestemäisten ja kiinteiden polttoaineiden, puuta lukuun ottamatta, sekä sähkön ja kaukolämmön säästämiseksi välttämättömistä niiden käytön rajoittamiseen liittyvistä toimenpiteistä 913/1973.

Valtioneuvoston päätös maanpuolustuksen tieteellisestä neuvottelukunnasta 582/1965.

Varautuminen erilaisiin häiriö- ja kriisitilanteisiin. Puolustusneuvoston muistio 6.2.1992.

Varautuminen yhteiskunnan häiriötiloihin ja poikkeusoloihin. Puolustusneuvoston muistio 1999. Helsinki: Oy Edita Ab. Ensimmäinen painos.

Lait ja asetukset

Asetus henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnasta 590/1962.

Asetus huoltovarmuuskeskuksesta 1391/1992.

Asetus lääkintähuollosta poikkeuksellisissa oloissa 246/1963.

Asetus maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnasta 1073/1975.

Asetus puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 239/1960.

Asetus puolustusneuvostosta 137/1957.

Asetus viestialan neuvottelukunnasta 602/1962.

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992.

Laki puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 238/1960.

Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 131/1951.

Laki valtion varmuusvarastoista 531/1958.

Laki väestön toimeentulon ja maantalouselämän turvaamisesta poikkeusoloissa 407/1970.

Valmiuslaki 1080/1991.

Väestönsuojeluasetus 237/1959.

Väestönsuojelulaki 438/1958.

Kirjallisuus

Jakobson, Max (1998), Finland in the new Europe. Westport: Praeger Publishers.

Jakobson, Max (1992), Vallanvaihto: Havaintoja ja muistiinpanoja vuosilta 1974-1992. Keuruu: Kustannusyhtiö Otavan painolaitokset.

Jakobson, Max (1980), Veteen piirretty Viiva: havaintoja ja merkintöjä Vuosilta 1953-1965. Keuruu: Kustannusyhtiö Otavan painolaitokset.

Kohva, Matti & Jussi Hautamäki (1992), Berliinin Kriisistä Maastrichtin Sopimukseen: Muistiinmerkittyä Maanpuolustuskurssien ja Yhdistyksen 30-vuotistaipaleelta 1961-1991. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria (2003). Matti Hyvärinen Jussi Kurunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen ja Henrik Stenius (toim.), Tampere.

Laitinen, Kari & Arto Nokkala (2005), Suomalainen Asevelvollisuus – Historiaa, Haasteita ja tulevaisuutta, Puolustusministeriön julkaisuja 1/2005.

Puolustusneuvosto vuosina 1983-1997. Helsinki: Oy Edita Ab.

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

Tietoja maanpuolustuksesta 1992. Jyväskylä 1992: Gummeruksen kirjapaino Oy.

Selen, Kari (1980), C.G.E Mannerheim ja hänen puolustusneuvostonsa 1931-1939. Keuruu: Kustannusyhtiö Otavan painolaitokset.

Tervasmäki, Vilho (1978), Puolustusministeriön historia Osa 2: Puolustushallinto sodan ja rauhan aikana 1939-1978. Sotatieteidenlaitoksen julkaisuja, n:o 17. Hämeenlinna: Karisto.

Tervasmäki, Vilho (1983), Puolustusneuvosto vuosina 1958-1983. Jyväskylä: K.J. Gummerrus Oy.

Vihavainen, Timo (1995), "Lähihistorian kirjoittamisen ongelmia". Teoksessa: Soikkanen, Timo (toim.), Lähi-Historia, Turku.

Visuri, Pekka (2003), "Suomen turvallisuuspolitiikan ja maanpuolustuksen linjaukset". Teoksessa: Visuri, Pekka (toim.), Suomen turvallisuuspolitiikan ja maanpuolustuksen linjaukset, Keuruu: Otavan kirjapaino Oy. 2.painos.

Visuri, Pekka (1989), Totaalisesta sodasta kriisinhallintaan: Puolustusperiaatteiden kehitys läntisessä Keski-Euroopassa ja Suomessa vuosina 1945-1985. Helsinki: Otava.

Visuri, Pekka (1997), Turvallisuuspolitiikka ja strategia. Juva: WSOY – Kirjapainoyksikkö.

Puolustusministeriö

PL 31

00131 HELSINKI

Puhelinvaihte: (09) 16001

Telefaksi: (09) 1608 8244

www.defmin.fi