



Puolustusministeriö

Puolustusministeriön vapaaehtoisen maanpuolustustyön selvitystyöryhmän raportti

**Helsinki
2004**

PLM KD nro 1087/0100/2002

**PUOLUSTUSMINISTERIÖN VAPAAEHTOISEN MAANPUOLUSTUSTYÖN
SELVITYSTYÖRYHMÄN RAPORTTI**

SISÄLLYS

PUOLUSTUSMINISTERIÖLLE	1
TIIVISTELMÄ	2
1. JOHDANTO.....	4
2. KOKONAISTURVALLISUUTEEN KOHDISTUVAT UHKAT	5
3. VAPAAEHTOISEN MAANPUOLUSTUKSEN NYKYTILA SUOMESSA	6
3.1 Käsitteistä.....	6
3.2 Hallinnonalojen välinen koordinointi	7
3.3 Puolustusministeriön hallinnonala	9
3.4 Sisäasiainministeriön hallinnonala.....	10
3.5 Opetusministeriön hallinnonala	12
3.6 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	14
3.7 Yhteenveto julkisesta rahoitustuesta	16
4. VAPAAEHTOISEN MAANPUOLUSTUKSEN JÄRJESTELYISTÄ ERÄISSÄ MAISSA.....	17
5. VAPAAEHTOISEN MAANPUOLUSTUKSEN KEHITTÄMINEN.....	18
5.1 Yleisiä kehittämiskohteita	18
5.2 Hallinnonalojen kehittämistoimenpiteet	20
5.2.1 Puolustusministeriön hallinnonala.....	20
5.2.2 Sisäasiainministeriön hallinnonala	21
5.2.3 Opetusministeriön hallinnonala.....	22
5.2.4 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	23
5.2.5 Muut hallinnonalat.....	24
6. PUOLUSTUSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄN SUOSITUKSIA.....	25
6.1 Yleisiä linjauksia	25
6.2 Vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukunta ja yhteistoimintajärjestelyt	25
6.3 Valtakunnan kattavan toimintakeskusverkoston luominen	26
6.4 Vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämistoimenpiteet puolustushallinnossa.....	26
6.5 Maanpuolustuskoulutus ry:n kehittäminen	27
6.6 Naisten asema vapaaehtoisessa maanpuolustuksessa	27
6.7 Kehittämisen mahdollistavat säädösmuutokset.....	27
6.8 Ohjaus, resurssointi ja suunnitteluajataulu	28

PUOLUSTUSMINISTERIÖLLE

Puolustusministeri Jan-Erik Enestam asetti 1.10.2002 puolustusministeriön työryhmän selvittämään vapaaehtoisen maanpuolustustyön tavoitteiden yhteensovittamista sekä eri ministeriöiden työnjakoa, tarpeita ja tukimahdollisuuksia vapaaehtoiselle maanpuolustustyölle.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin osastopäällikkö Pauli Järvenpää (PLM) sekä jäseniksi yksikön johtaja Hannu Herranen (PLM), alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen (VNK), koulutusjohtaja Juhani Seppä (SM), opetusneuvos Arja Mäkeläinen (OPM) ja lääkintöneuvos Jouko Söder (STM). Pysyväksi asiantuntijaksi kutsuttiin eversti Pertti Suominen (PE) ja sihteeriksi vanhempi osastoesiupseeri Veli-Pekka Parkatti (PLM). Viimeksi mainitun siirryttyä pääesikuntaan sihteeriksi määrättiin vanhempi osastoesiupseeri Pekka Alhovaara (PLM). Työn loppuvaiheessa sihteeristöön kutsuttiin everstiluutnantti Jarmo Nieminen (PE) ja osastoesiupseeri Jyri Saanio (PLM). Vapaaehtoisen maanpuolustustyön neuvottelukunta on ohjannut työryhmän työskentelyä.

Puolustusministeriön työryhmä on ohjannut pääesikunnan päällikön 3.12.2002 asettamaa vapaaehtoisen maanpuolustuksen tavoitteiden ja kehittämistarpeiden selvitystyöryhmää. Pääesikunnan selvitystyöryhmässä raportoitiin seikkaperäisesti vapaaehtoisen maanpuolustuksen nykytilasta ja kehittämismahdollisuuksista. Pääesikunnan työryhmä tuotti väliraportin ”Nykytilan kuvaus”, selvityksen ”Ruotsin, Norjan, Tanskan, Viron ja Sveitsin ase- ja pelastusvelvollisuus sekä vapaaehtoisjärjestelmät”, järjestöselvityksen, asennetutkimuksen sekä säädösselvityksen. Pääesikunnan työryhmä jätti loppuraporttinsa puolustusministeriön selvitystyöryhmälle 3.11.2003.

Edellä mainittujen selvitysten lisäksi vapaaehtoisen maanpuolustuksen kysymyksiä on tarkasteltu aiemmin muun muassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteissa vuosilta 1997 ja 2001 sekä syksyllä 2003 valmistuneessa valtioneuvoston periaatepäätöksessä ”Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia” (YETT).

Tämän raportin tarkoituksena on antaa perusteita ja suosituksia vapaaehtoista maanpuolustusta koskeville järjestelyille sekä eri hallinnonalojen väliselle yhteistyölle ja tukimahdollisuuksille. Raportissa tarkastellaan kehittämisen perusteina kokonaisturvallisuuteen kohdistuvia uhkia, vapaaehtoisen maanpuolustuksen nykytilaa ja esimerkkejä vapaaehtoistoiminnasta eräissä Euroopan maissa. Tämän pohjalta on käsitelty vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämistä eri hallinnonaloilla. Lopuksi on laadittu työryhmän suositukset vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämiseksi.

Työryhmä jättää kunnioittaen raporttinsa puolustusministeriölle.

Helsingissä .6.2004

Pauli Järvenpää
Puheenjohtaja

Heikki Aaltonen
Jäsen

Hannu Herranen
Jäsen

Arja Mäkeläinen
Jäsen

Juhani Seppä
Jäsen

Pertti Suominen
Pysyvä asiantuntija

Jouko Söder
Jäsen

Jarmo Nieminen
Sihteeri

Pekka Alhovaara
Sihteeri

Jyri Saanio
Sihteeri

PUOLUSTUSMINISTERIÖN VAPAAEHTOISEN MAANPUOLUSTUSTYÖN SELVITYSTYÖRYHMÄN RAPORTTI

TIIVISTELMÄ

Suomen turvallisuusympäristö on viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana suuresti muuttunut. Kylmän sodan vastakkainasettelu on päättynyt ja aseellisen hyökkäyksen todennäköisyys Euroopassa on vähentynyt. Samalla uudenlaiset turvallisuutta uhkaavat tekijät ovat voimistuneet. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erottaminen toisistaan on entistä vaikeampaa. Vaikutuksiltaan useat uusista uhkista koskettavat aiempaa voimakkaammin myös yksittäistä kansalaista.

Vapaaehtoinen maanpuolustus on toimintaa, jota viranomaiset lakisääteisesti tukevat ja järjestöt sekä yksityiset kansalaiset vapaaehtoisesti tekevät maanpuolustuksen hyväksi. Kansalaisten korkea maanpuolustustahto ja halukkuus vapaaehtoistoimintaan ovat vahvuuksia, jotka tulisi ohjata nykyistä paremmin palvelemaan sotilaallisen puolustusvalmiuden ja uusiin uhkiin varautumisen lisäksi myös kansalaisten arjen turvallisuutta. Yhteiskunnan eri alojen elintärkeiden toimintojen keskinäisriippuvuus korostaa yhteistoimintaan perustuvan varautumisen välttämättömyyttä. Vapaaehtoinen maanpuolustus tulisikin organisoida siten, että se mahdollistaisi tehokkaan viranomais- ja järjestöyhteistyön kaikilla toimintatasoilla.

Vapaaehtoistoiminnan johtosuhteet, tehtävät ja resurssien jakoperiaatteet sekä toimintaan osallistuvien vapaaehtoisten oikeudet, vastuut ja velvollisuudet olisi määriteltävä nykyistä selkeämmin. Vapaaehtoisten varaamis-, sitoumus- ja kannustejärjestelmiä tulisi kehittää. Samalla toimintojen päällekkäisyyttä pitäisi pyrkiä poistamaan.

Työryhmä tukee pääesikunnan 3.11.2003 valmistuneessa selvityksessä esitettyä ehdotusta eri hallinnonalojen väliset rajat ylittävistä toimintakeskuksista. Toimintakeskusten avulla voitaisiin tiivistää eri viranomaisten ja järjestöjen välistä yhteistoimintaa. Toimintakeskuksia voisivat olla esimerkiksi puolustusvoimien joukko-osastojen, pelastusviranomaisten, kuntien tai järjestöjen tähän tarkoitukseen osoittamat rakennukset, toimitilat ja välineet sekä harjoitusalueet. Toimintakeskusverkosto kattaisi koko maan. Työryhmä esittääkin, että toimintakeskusten vaatimista tiloista tehtäisiin perusteellinen valtakunnallinen kartoitus.

Työryhmä pitää puolustusvoimien suunnitelmaa maakuntajoukkojen perustamisesta hyvänä lähtökohtana vapaaehtoisen maanpuolustuksen edelleen kehittämiseksi. Osa puolustusvoimien alueellisista joukoista muodostettaisiin maakuntajoukoiksi, joissa reserviläisten vapaaehtoista sitoutumishalukkuutta hyödynnettäisiin rekrytoinnissa, koulutuksessa ja harjoituksissa. Maakuntajoukkojen päätehtävänä olisi lisätä puolustuksen suorituskykyä ja reserviläisten sotilaallisia taitoja sekä parantaa puolustusvoimien valmiutta virka-aputehtäviin. Maakuntajoukot olisivat osa puolustusvoimien organisaatiota ja niitä johdettaisiin puolustusvoimien johtosuhteiden mukaisesti. Henkilöstön rekrytoinnissa sekä joukkojen koulutuksessa ja toiminnassa tukeuduttaisiin myös Maanpuolustuskoulutus ry:n koulutus- ja tukiyksiköihin.

Työryhmä esittää harkittavaksi, että Maanpuolustuskoulutus ry:n asemaa vahvistettaisiin säädösperustein julkisoikeudelliseksi yhteisöksi ja että järjestölle annettaisiin nykyisten lisäksi uusia tehtäviä. Uusiksi tehtäviksi esitetään koulutus- ja tukiyksiköiden rekrytointi sekä niiden toiminnan ja koulutuksen johtaminen, paikallisten toimintakeskusten isännöinti ja siihen osallistuminen, sitoutumishalukkaiden kouluttajien rekrytointi, joukkojen ja muodostelmien koulutus viranomaisten tilauksesta sopimusten mukaisesti sekä koulutustoiminnan jatkaminen osana viranomaisten poikkeusolojen koulutusjärjestelmää.

Työryhmä kiinnittää erityistä huomiota ei-asevelvollisten naisten asemaan vapaaehtoisessa maanpuolustuksessa ja esittää, että naisten osallistuminen tehtäisiin mahdolliseksi järjestötoiminnan lisäksi edellä esitettyjen koulutus- ja tukiyksiköiden kautta. Viranomaisten tulisi selvittää tarve ja mahdollisuudet naisten sijoittamiselle myös poikkeusolojen organisaatioihinsa. Naisten asema oikeuksineen ja velvollisuuksineen olisi turvattava säädöspohjaa ja kannustejärjestelmää kehittämällä.

Työryhmä suosittelee, että vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukunnan kokoonpanoa ja työskentelymenetelmiä tarkistettaisiin, mikäli vapaaehtoista maanpuolustusta laajennetaan tämän raportin suositusten pohjalta. Käytännön toimenpiteinä voitaisiin harkita, että neuvottelukunta perustaisi yhteistyöelimen viranomaisten tarpeiden ja vapaaehtoisjärjestöjen toiminnan yhteensovittamista ja sopimista varten. Neuvottelukunta ohjaisi ja koordinoisi vuosittaisen yhteistoimintaprosessin tällaiseen järjestelyyn halukkaiden järjestöjen kanssa. Tällöin voitaisiin sopia viranomaisten ja järjestöjen kesken yleisistä tulostavoitteista ja tarvittaessa yhteisten resurssien käytöstä.

Mikäli vapaaehtoinen maanpuolustus halutaan vakiinnuttaa normaaliajan ja poikkeusolojen viranomaistoimintaa tukeväksi toiminnaksi, tulisi sille säätää selkeä lakeihin ja asetuksiin perustuva asema, vastuut ja velvollisuudet. Edellä esitettyjen toimenpide-esitysten kannalta ensisijaisena ratkaisuna olisi erillisen vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain säätäminen. Tärkeimpiä käsiteltäviä kokonaisuuksia olisivat muuan muassa sotilaskoulutuksen mahdollistaminen vapaaehtoisvoimin, maakuntajoukkojen käyttö vaativissakin virka-aputehtävissä sekä henkilökohtaisen sitoumus- ja varaamisjärjestelmän luominen. Erillislain lisäksi olisi tarpeen tehdä muutoksia ja viittaussäännöksiä useisiin yksittäisiin säännöksiin. Kansalaisjärjestöjen osalta yhdistyslaki antaa riittävät perusteet vapaaehtoiseen maanpuolustukseen osallistumiselle.

Työryhmä esittää lopuksi, että vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittäminen edellä kuvatuilla tavoilla tulisi toteuttaa puolustushallinnossa puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistukseen liittyen niin, että tavoitetila saavutettaisiin 1.1.2008 alkaen.

1. JOHDANTO

Vapaaehtoisen maanpuolustuksen kysymyksiä on aikaisemmin tarkasteltu muun muassa valtioneuvoston vuosien 1997 ja 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa. Ne ovat vahvasti esillä myös joulukuussa 2003 hyväksytyssä valtioneuvoston periaatepäätöksessä ”Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategia” (YETT).

Vuoden 1997 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa todetaan, että korkean maanpuolustustahdon säilymiseen voidaan tulevaisuudessa vaikuttaa kiinnittämällä erityinen huomio nuoriin ikäluokkiin ja nuorten kokemukseen varusmiespalveluksesta. Tämän rinnalla on tarve lisätä mahdollisuuksia vanhenevan reservin ja naisten maanpuolustustahdon kanavoimiseksi ja vahvistamiseksi. Vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus tukee puolustusvoimien suorituskyvyn ylläpitoa.

Vapaaehtoisen maanpuolustusjärjestelmän kehittämiseen liittyen alueellisiin joukkoihin perustetaan paikallisyksiköitä. Ne toteuttavat osaltaan joukkojen liikekannallepanon ja suojaavat kohteita. Lisäksi paikallisyksiköt tukevat muita viranomaisia poikkeusoloissa. Henkilöstön rekrytoinnissa ja koulutuksessa hyödynnetään alueellisen ja paikallisen tason vapaaehtoista maanpuolustustoimintaa. Puolustusvoimat osallistuu erityisesti alueellisiin joukkoihin kuuluvien paikallisyksiköiden koulutukseen sekä tukee muihin joukkoihin sijoitetun reservin vapaaehtoista lisäkoulutusta. Kaikille maanpuolustuksesta kiinnostuneille kansalaisille pyritään antamaan mahdollisuus toimia yhteiskunnan puolustusvalmiuden hyväksi.

Valtioneuvoston vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko määrittä jatkotehtävän vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen tehtävien vakiinnuttamiseksi puolustusministeriön ohjauksessa. Kokonaismaanpuolustusta tukee laaja vapaaehtoinen kansalaisjärjestö-, kulttuuri- ja sivistystyö. Eri alojen tarpeet ja poikkeusoloissa toteutettavat toimenpiteet sovitetaan yhteen kokonaismaanpuolustuksen suunnitteluperusteiden pohjalta. Varautuminen on valtion ja kuntien viranomaisten säännönmukaista toimintaa ja siitä aiheutuvat kustannukset tulee selonteon mukaan sisällyttää asianomaisiin toiminta- ja taloussuunnitelmiin.

Samaa periaatetta sovelletaan myös valtion ja kuntien liikelaitoksiin ja yhtiöihin. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta elintärkeiden yksityisten yhteisöjen sekä muiden yksiköiden on huolehdittava kustannuksista, joilla ne varmistavat oman toimintansa kaikissa oloissa. Viranomaisille on säädetty valmiuslaissa poikkeusoloihin varautumisvelvollisuus. Tämän vuoksi viranomaisilla tulee olla käytössään tarvittavat taloudelliset resurssit. Vapaaehtoisjärjestöt toimivat useilla poikkeusolojen toiminnan kannalta tärkeillä yhteiskunnan toimialoilla. Järjestöjen toiminta ja niiden tuottamat palvelut tulee kytkeä aiempaa tiiviimmin osaksi viranomaisten varautumistyötä.

Selonteossa todetaan edelleen, että yleisen koulutusjärjestelmämme tulee jo normaalioloissa antaa sekä nuorille että aikuisväestölle riittävät tiedot ja valmiudet kohdata poikkeusolot ja niissä vallitsevat olosuhteet. Varautumiskoulutus kuuluu jokaiselle organisaatiolle. Hallinnon ja talouselämän aloilla tulee valmiussuunnitteluun liittyen kiinnittää erityistä huomiota henkilöstöön, sen saatavuuteen ja käytettävyyteen, koulutustarpeiden selvittämiseen sekä riittävään koulutukseen. Henkilöstön tulee saada jo ennakoon riittävät tiedot ja opastus tehtävistään ja toiminnastaan erilaisissa kriisitilanteissa.

Valmiuskoulutus ja yleinen maanpuolustusopetus tulisi selonteon mukaan sovittaa toisiinsa nykyistä paremmin tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden ja nousujohteisen opetuksen aikaansaamiseksi. Poikkeusoloihin varautumiskoulutusta tukee myös vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus. Varautumisjärjestelyt tulisi tehdä kokonaisuutena. Näin varmistetaan yhdenmukaiset

toimintaperusteet yhteiskunnan eri alojen joustavalle ja nopealle valmiuden kohottamiselle kulloisenkin tilanteen vaatimusten mukaisesti.

YETT-strategian mukaan 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. Kokonaismaanpuolustuksen piiriin kuuluu julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa. Strategian tavoitetilassa kansakunnan henkinen kriisinkestokyky ilmenee kansallisena tahtona toimia valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi sekä kansalaisten elinmahdollisuuksien ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ankarimmissakin poikkeusoloissa. Kansakunnan henkistä kriisinkestokykyä ylläpidetään sosiaalisen eheyden, tiedotuksen, opetuksen, kulttuuritoiminnan, hengellisen toiminnan ja turvallisuutta tukevan vapaaehtoistoiminnan avulla.

Näissä kolmessa keskeisessä asiakirjassa turvallisuutta tukeva vapaaehtoistoiminta nähdään siis tärkeäksi osaksi kansalaistoimintaa ja kansalaisyhteiskunnan toimintoja. Vapaaehtoistoiminnan kautta voidaan opettaa ja kehittää erilaisissa turvallisuustilanteissa tarvittavia tietoja ja taitoja. Se mahdollistaa osaltaan tarvittavien tietojen ja taitojen nopean välittämisen laajoille kansalaisryhmille. Vapaaehtoistoiminnalla voidaan lisäksi tukea viranomaisten toimintaa. Viranomaisten kannalta erityisenä haasteena on kansalaisjärjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen tarkoituksenmukaisessa laajuudessa, jotta uhkat voidaan hallita ja häiriötilanteiden vaikutuksista toipua.

2. KOKONAISTURVALLISUUTEEN KOHDISTUVAT UHKAT

Suomen turvallisuusympäristö on suuresti muuttunut viimeisen vuosikymmenen aikana. Kylmän sodan vastakkainasettelu on päättynyt ja laajamittaisen aseellisen hyökkäyksen todennäköisyys Euroopassa on vähentynyt. Samalla uudenlaiset turvallisuutta uhkaavat tekijät ovat lisääntyneet. Taloudellinen keskinäisriippuvuus ja globalisaatio altistavat valtioita uudelleenlaisille valtakuntien rajat ylittävillä uhkilla. Myös sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erottaminen toisistaan on entistä vaikeampaa. Uusiin turvallisuusuhkiin vastaamisessa korostuu viranomaisten välinen yhteistyö. Vaikutuksiltaan useat uusista uhkista koskettavat aiempaa voimakkaammin myös yksittäistä kansalaista.

YETT-strategian mukaan *turvallisuustilanteita* ovat normaaliolot, häiriötilanteet ja poikkeusolot.

Normaalioloissa erityisesti talouden ja yhteiskunnan toimivuuteen sekä sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu uhkia, jotka voivat toteutuessaan johtaa poikkeusoloihin. Lisäksi normaalioloissa kansalaisiin kohdistuu ns. arjen turvallisuuteen liittyviä onnettomuuksia ja tapaturmia, joista selviytyminen tai aiheutuneiden vahinkojen minimoiminen edellyttää kansalaisilta tiettyjä valmiuksia ja taitoja. Näiden taitojen tuottamisessa ja ylläpidossa vapaaehtoistoiminnalla on keskeinen rooli.

Häiriötilanteet voivat edellyttää erityistilanteiden toimivaltuuksien käyttöön ottamista, määrärahojen uudelleen kohdentamista, henkilöstön palvelukseen määräämistä ja muiden lisäresurssien osoittamista sekä säädösten tarkistamista. Häiriötilanne voi vaatia tehostamaan valtionjohdon ja viranomaisten yhteistoimintaa ja johtamista.

Poikkeusoloja ovat valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädetyt tilanteet, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja resurssein. Poikkeusoloiksi on määritetty yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavat vakavat sisäiset levottomuudet ja

sota tai sodan uhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystila. Suuronnettomuus tai taloudellinen kriisi voivat ilmetä joko erillisinä tai osana muita poikkeusoloja.

Eri turvallisuustilanteissa suomalaisen yhteiskuntaan kohdistuvia uhkia ovat muun muassa tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat, laitton maahantulo ja turvallisuutta vaarantavat väestöliikkeet, väestön ravitsemukseen ja terveyteen kohdistuvat uhkat, ympäristöuhkat, taloudelliset uhkat, järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi, suuronnettomuudet, kansainvälinen jännitystila, Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja sodan uhka, aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila.

Pahimmat poikkeusolot, joihin Suomi voi joutua, liittyvät aseelliseen hyökkäykseen ja sotaan. Voimakeinoja voivat käyttää tai niillä uhata myös ei-valtiolliset toimijat. Kaukanakin sijaitsevat terrorismin kasvupesäkkeet saattavat heijastaa uhkan Suomen lähialueille ja myös Suomeen. Vaikuttamisen kohteina voivat olla paitsi valtiot ja niitä symboloivat henkilöt, organisaatiot ja rakenteet, myös muun muassa valtioiden väliset järjestöt ja yhteenliittymät, yritykset, erilaiset yhteisöt, kansalaisjärjestöt sekä yksittäiset ihmiset. Sotilaallisten uhkien kohteena on aiempaa korostuneemmin siviili-infrastruktuuri.

Suuria ympäristö- ja luonnononnettomuuksia sekä alueellisia ja paikallisia konflikteja, joissa kansainväliset kriisinhallinta- ja pelastustoimet ovat tarpeen, tapahtuu todennäköisesti ja niiden määrä voi jopa kasvaa tähänastisesta.

Meri- ja ympäristöonnettomuuksien vaara kasvaa, kun öljytuotteiden kuljetusten määrä Itämeren alueella lisääntyy. Suomen lähialueilla sijaitsee runsaasti erilaisia sotilaallisia ja siviilikäytössä toimivia ydinreaktoreita. Alueella säilytetään myös ydinaseita.

Köyhyys ja huono-osaisuus paikantuvat entistä selvemmin pitkäaikaistyöttömiin sekä huumeiden ja päihteiden käyttäjiin. Samoin maahanmuuttajien syrjäytymisriski kasvaa ilman toimivia ja aktiivisia kotouttamisohjelmia. Laajojen väestöryhmien syrjäytyminen, sosiaalinen turvattomuus ja riittämätön toimeentulo saattavat aiheuttaa uhkia yhteiskunnan toiminnalle ja yhteiskunta- rauhalle.

Normaalioloissa sattuvissa onnettomuuksissa, erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa kansalaisten osaamisen, kriisin sietokyvyn ja maanpuolustustahdon merkitys korostuu. Mitä varmemmin yhteiskuntamme toimii normaalioloissa, sitä paremmin se kykenee ehkäisemään ennalta kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia kaikissa turvallisuustilanteissa. Vapaaehtoisen maanpuolustuksen ja vapaaehtoisten toiminnalla voidaan pyrkiä ennalta ehkäisemään uusien uhkien syntymistä, suojella yhteiskuntaa ja yksittäisiä ihmisiä sekä parantaa mahdollisuuksia selvittää kriisien vaikutuksista.

3. VAPAAEHTOISEN MAANPUOLUSTUKSEN NYKYTILA SUOMESSA

3.1 Käsitteistä

Vapaaehtoisen maanpuolustuksen käsitteistöä ei ole erikseen virallisesti määritelty, vaan se on muotoutunut vähitellen käytössä. Seuraavaan on koottu tässä asiakirjassa käytetyt tärkeimmät vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvät käsitteet.

Turvallisuutta tukeva vapaaehtoistoiminta on tärkeä osa kansalaistoimintaa ja kansalaisyhteiskunnan kokonaisturvallisuuden säilyttämistä. Vapaaehtoistoiminta mahdollistaa osaltaan tarvittavien tietojen ja taitojen nopean välittämisen laajoille kansalaisryhmille sekä vahvistaa viranomaisten toimintaa. Harjoitettava vapaaehtoistoiminta tukee useimpia hallinnonaloja.

Vapaaehtoinen maanpuolustus on toimintaa, jota viranomaiset lakisääteisesti tukevat ja järjestöt sekä yksityiset kansalaiset vapaaehtoisesti tekevät maanpuolustuksen hyväksi. Siihen kuuluvat vapaaehtoinen maanpuolustustyö, vapaaehtoinen maanpuolustustoiminta ja vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus.

Vapaaehtoinen maanpuolustustyö on aatteellista vapaaehtoista kansalaistoimintaa, jolla lujitetaan kansalaisten maanpuolustustahtoa sekä tuetaan viranomaisten toimia kokonaismaanpuolustuksen tavoitteiden toteuttamisessa ja kansalaisten kykyä selviytyä eri turvallisuustilanteissa.

Vapaaehtoisella maanpuolustustoiminnalla tuetaan viranomaisten varautumista esimerkiksi hallinnoimalla ja ylläpitämällä koulutustiloja sekä toteuttamalla muita viranomaisten vapaaehtoisjärjestöille antamia tehtäviä.

Vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus on viranomaisten ohjaamaa ja tukemaa toimintaa, jolla kehitetään hallinnonalojen sekä kansalaisten valmiutta selvitä häiriötilanteista ja poikkeusoloista.

Puolustusvoimien vapaaehtoinen harjoitus (PvVEH) on puolustusvoimien johtama asevelvollisuuslakiin perustuva puolustusvalmiutta palveleva koulutustilaisuus, johon osallistuminen on vapaaehtoista. Reserviläisen oikeudet ja velvollisuudet ovat samat kuin kertausharjoituksessa. Vapaaehtoisessa harjoituksessa ei makseta reserviläispalkkaa.

Sodan ajan joukon vapaaehtoistoiminnalla tarkoitetaan joukon elinkaaren aikana tapahtuvaa vapaaehtoista koulutusta ja toimintaa, jolla ylläpidetään ja kehitetään joukon henkilöstön koulutustasoa, motivaatiota ja kiinteyttä sekä mahdollistetaan sodan ajan johtajan yhteydenpito omaan joukkoonsa. Vapaaehtoisen toiminnan kautta asevelvollisilla on mahdollisuus täydentää osaamistaan sodan ajan tehtävissään ja sitoutua mukaan aktiiviseen toimintaan.

Henkilöstön varaamisella tarkoitetaan kansalaisen varaamista eri turvallisuustilanteissa tarvittaaviin organisaatioihin viranomaisten tarpeiden mukaisesti. Kukin viranomainen vastaa omasta varaamismenettelystään.

Henkilökohtaisella sitoumusjärjestelmällä tarkoitetaan järjestelmää, jossa henkilöt vapaaehtoisesti sitoutuvat harjoittelemaan sekä olemaan käytettävissä eri turvallisuustilanteissa.

3.2 Hallinnonalojen välinen koordinointi

Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat valtion johtaminen, ulkoinen toimintakyky, valtakunnan sotilaallinen puolustus, sisäinen turvallisuus, talouden ja yhteiskunnan toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestokyky. Näiden toimintojen yhteensovittamisesta vastaa valtioneuvoston kanslia. Kanslian vastuulla on muun muassa valtioneuvoston yhteinen poikkeusoloihin varautuminen. Pysyvänä yhteistyöelimenä ovat ministeriöiden kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokoukset.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat käsitellään valmistavasti valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (UTVA). Valtioneuvostossa päätettävät asiat valmistellaan asianomaisessa ministeriössä työnjaon mukaisesti. Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään toimivaltaisen ministeriön johdolla. Valtioneuvoston toiminnassa painottuu poikkihallinnollisuus.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen kuuluu puolustusministeriölle. Kokonaismaanpuolustusta koordinoivana ja neuvoa-antavana elimenä toimii turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK), joka avustaa puolustusministeriötä ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista ministerivaliokuntaa (UTVA) kokonaismaanpuolustusta koskevissa asioissa. Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvat julkisen sektorin, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa.

Hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tavoitteena on parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja äänestysaktiivisuutta, lisätä demokratiakasvatusta sekä muutoinkin vahvistaa edustuksellista demokratiaa. Hankkeessa kehitetään demokratiakasvatusta ja arkipäivän osallisuutta muun muassa kouluissa ja harrastustoiminnassa sekä pyritään vahvistamaan kansalaisjärjestöjen asemaa kansalaisvaikuttamisen ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen kanavana ja demokratian ylläpitäjänä. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa johtaa oikeusministeriö ja sen valmistelu- ja koordinoituvastuu jakautuu valtioneuvoston kanslialle, opetusministeriölle ja sisäasiainministeriölle. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma antaa perusteita myös vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämiseksi.

Puolustusministeriö johtaa vapaaehtoista maanpuolustusta apunaan valtakunnallinen vapaaehtoisen maanpuolustustyön neuvottelukunta sekä seuraa vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen kehittämistä ja valvoo sen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Ministeriö määrittää vapaaehtoisen maanpuolustuksen tavoitteet sekä luo toiminnalle lainsäädännölliset ja taloudelliset edellytykset. Neuvottelukunta on vapaaehtoisen maanpuolustustyön kehittämistä seuraava, suosituksia tekevä ja ohjaava elin. Sen kokoonpanossa on otettu huomioon eri yhteiskunnallisten näkemysten edustus. Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata vapaaehtoisen maanpuolustustyön ja puolustusvoimien yhteistoiminnan järjestelyjä ja tehdä esityksiä sen kehittämiseksi, osaltaan ylläpitää ja kehittää kansalaisten maanpuolustushenkeä ja maanpuolustustietoisuutta sekä muutoinkin edistää kansalaisten vapaaehtoista maanpuolustustoimintaa ja maanpuolustusvalmiutta.

Suomessa ei ole vapaaehtoista maanpuolustustoimintaa kattavaa yhteistä säädösperustaa eikä kokonaisvaltaista koordinoitijärjestelmää. Osalla hallinnonaloista on säädöstason mainintoja niitä koskevasta vapaaehtoistoiminnasta, mutta kokonaisuutena nykyinen säädöspohja on sirpaleinen ja monilta osin puutteellinen.

Vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen avulla on saatu lisäarvoa maanpuolustukselle ja yhteiskunnan poikkeusoloihin varautumiselle. Haasteena on kuitenkin eri kansalaisjärjestöjen ja muiden toimijoiden suuri määrä sekä niiden välisen toiminnan vajavainen koordinointi. Valmiuksien edelleen kehittämiseksi on tärkeää löytää toimintamalleja, joilla vapaaehtoinen toiminta saadaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla tukemaan viranomaistoimintoja. Eri toimintamalleissa tavoitteena tulisi olla voimavarojen yhdistäminen, rakenteiden yksinkertaistaminen sekä kehittämisen pitkäjänteisyys ja päämäärätietoisuus.

Kokonaisturvallisuuteen kuuluvia tehtäviä on kaikilla hallinnonaloilla, mutta vapaaehtoinen maanpuolustus koskettaa erityisesti puolustus-, sisäasiain-, opetus- sekä sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonaloja. Näitä tukevaa vapaaehtoista kansalaistoimintaa toteuttavat maanpuolustusjärjestöt, pelastusalan järjestöt ja muut vapaaehtoisjärjestöt. Seuraavassa käsitellään vapaaehtoisen maanpuolustuksen nykytilaa, puutteita ja haasteita ensisijaisesti näiden hallinnonalojen kannalta.

3.3 Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat puolustuspolitiikka, sotilaallinen maanpuolustus, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen ja sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta. Sotilaalliseen maanpuolustukseen sisältyvät muun muassa virka- ja työvoima-apuasioiden sekä pelastustoimintaan osallistumisen perusteiden määrittäminen, kehittäminen ja ohjaaminen sekä vapaaehtoisen maanpuolustuksen tukeminen, ohjaaminen, kehittäminen ja yhteensovittaminen osana puolustusvoimien toimintaa.

Puolustusvoimat ohjaa ja tukee vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta ja vastaa puolustusvoimien asejärjestelmillä tapahtuvasta koulutuksesta vapaaehtoisissa harjoituksissa. Vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus on puolustusvoimien kannalta kaksitahoista. Yhtäältä puolustusvoimat järjestää itse vapaaehtoisia harjoituksia, toisaalta se tukee ja ohjaa Maanpuolustuskoulutus ry:n johtamaa vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta.

Vuonna 1993 maanpuolustusjärjestöt perustivat Maanpuolustuskoulutus ry:n johtamaan ja toteuttamaan vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta. Kehitys johti siihen, että vuonna 1994 vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen tukeminen säädettiin yhdeksi puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä. Vuonna 1995 asevelvollisuuslaissa säädettiin määräykset vapaaehtoisista harjoituksista. Vuonna 1996 säädettiin valtioneuvoston asetus vapaaehtoisen maanpuolustustyön neuvottelukunnasta, jonka tehtäväksi tuli seurata ja ohjata maanpuolustustyötä ja erityisesti koulutusta. Vuonna 1998 puolustusvoimissa selkiytettiin vapaaehtoisen koulutuksen tukemisen johtosuhteet.

Maanpuolustuskoulutus ry:n organisaatioita laajennettiin, toimintamallia tarkistettiin ja voimavaroja vahvennettiin vuonna 1999. Järjestön organisaatiossa on keskustoimisto, 19 maanpuolustuspiiriä, meripuolustuspiiri ja ilmapuolustuspiiri, jotka käsittävät yhteensä 224 paikallisosastoa. Maanpuolustuskoulutus ry on valtakunnan alueella toimiva vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta viranomaisten ohjauksessa johtava ja toteuttava rekisteröity yksityisoikeudellinen yhdistys, joka muodostuu samoja sääntöjä noudattavista valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen tason organisaatioista. Järjestön toiminnan tarkoituksena on ylläpitää ja edistää maanpuolustustietoa, -taitoa, -tahtoa ja -henkeä, kehittää kansalaisten valmiuksia normaali- ja poikkeusoloissa ja siten tukea puolustusvoimia ja muita viranomaisia sekä antaa 15 vuotta täyttäneille Suomen kansalaisille mahdollisuus osallistua vapaaehtoiseen maanpuolustuskoulutukseen.

Maanpuolustuskoulutus ry toteuttaa koulutusta yhteistoiminnassa puolustusvoimien, muiden viranomaisten, jäsenjärjestöjen sekä muiden turvallisuuskasvatusta, -valistusta ja -koulutusta harjoittavien vapaaehtoisten järjestöjen kanssa. Puolustusvoimat johtaa omilla aseillaan ja taiteluvälineillään tapahtuvan koulutuksen Maanpuolustuskoulutus ry:n kursseilla. Ase- ja ampu- makoulutusta sotilasaseilla ja muilla yli 22 kaliiperin ruutiaseilla ei anneta alle 18-vuotiaille.

Toimintaperiaatteensa mukaisesti Maanpuolustuskoulutus ry on keskittynyt yksittäisten henkilöiden kouluttamiseen. Järjestö ei ole osallistunut joukkokokonaisuuksien tuottamiseen.

Vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen volyymi on voimakkaassa kasvussa. Vuonna 2003 puolustusvoimien vapaaehtoiisiin harjoituksiin osallistui 12 000 henkilöä. Harjoituksiin käytettiin noin 1 miljoonaa euroa. Lisäksi aatteellisen maanpuolustustyöhön käytettiin noin 300 000 euroa.

Maanpuolustuskoulutus ry:n kursseille osallistui vuonna 2003 noin 16 000 asevelvollista. Lisäksi kursseille osallistui 10 000 ei-asevelvollista henkilöä, joista naisia oli noin 4 000. Puolustusvoimat käytti vuonna 2003 yhteensä 1,7 miljoonaa euroa Maanpuolustuskoulutus ry:n ohjaukseen ja tukemiseen.

Yhteensä puolustusvoimat käytti siis vuonna 2003 vapaaehtoiseen maanpuolustukseen noin 3 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi puolustusministeriö ohjasi siihen muita varoja 1,6 miljoonaa euroa.

Vuonna 2003 kertausharjoitusvuorokausi maksoi puolustusvoimille 120 euroa, PvVEH-vuorokausi 35 euroa ja Maanpuolustuskoulutus ry:n kurssivuorokauden tukeminen noin 20 euroa. Yhden kertausharjoitusvuorokauden hinnalla saatiin siis kolme vapaaehtoisen harjoituksen vuorokautta tai viidestä kuuteen Maanpuolustuskoulutus ry:n kurssivuorokautta. Kustannusero aiheutuu etupäässä kertausharjoituksissa maksettavasta reserviläispalkasta.

Vapaaehtoista maanpuolustusta voidaan hyödyntää koulutetun reservin henkilökohtaisten valmiuksien ylläpitämiseen, paikallisjoukkoihin sijoitetun reservin kouluttamiseen ja maanpuolustustahdon kohottamiseen. Hyödyntämisen tarve korostuu erityisesti yhteiskunnan toimivuuden kannalta elintärkeiden siviilikohteiden suojaamistarpeen lisääntyessä samalla kun puolustusvoimien joukkojen määrä vähenee. Vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen piirissä toimivassa henkilöstössä on tällä hetkellä olemassa potentiaalia, jota ei ole täysin kyetty hyödyntämään edellä mainittuihin tehtäviin.

Puolustushallinnon kannalta vapaaehtoistoiminnan tukemisessa ja ohjaamisessa on tärkeää varmistaa resurssien tehokas käyttö ja yhteistoiminta. Keskeisinä toimintaperiaatteina tulisi olla hallinnonaloitain tapahtuva ohjaus ja voimavarojen osoittaminen sekä toisaalta poikkihallinnollinen yhteistoiminta.

3.4 Sisäasiainministeriön hallinnonala

Valtakunnan sisäisestä turvallisuudesta vastaavana ministeriönä sisäasiainministeriö vastaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, pelastustoimen ohjaamisesta, Suomen kansalaisuutta sekä osaltaan maahanmuuttoa ja turvapaikkaa koskevista asioista, rajavallonnasta ja henkilöiden rajatarkastuksista sekä osaltaan alue- ja paikallishallinnon varautumisesta poikkeusoloihin.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla pelastustoimen, poliisin ja rajavartiolaitoksen yhteistoimintakumppaneina on noin 50 valtakunnallista keskusjärjestöä, joiden paikallisosastojen ja -yhdistysten määrä nousee tuhansiin. Vapaaehtoisten järjestöjen ja viranomaisten yhteistyöllä on yli sadan vuoden perinteet. Vapaaehtoisilla järjestöillä on ollut tärkeä rooli sisäisen turvallisuuden palvelujen tuottamisessa. Viranomaisten voimavaroja ei voida nykyäänkään mitoittaa niin, että ne riittäisivät kaikissa mahdollisissa tilanteissa. Tästä syystä vapaaehtoisilla järjestöillä on merkittävä tehtävä kansalaisten turvallisuuden ylläpitäjänä. Paikalliseen aktiivisuuteen perustavalla ns. kolmannen sektorin toiminnalla eli kansalaisten vapaaehtoisella järjestötoiminnalla on myös oma merkityksensä kansalaisyhteiskunnan ja lähidemokratian vahvistamisessa.

Yleensä viranomaisten ja järjestöjen yhteistyö sisäasiainministeriön hallinnonalalla perustuu asianomaisen viranomaisen (poliisi, pelastustoimi ja rajavartiolaitoksen johtama meripelastus) lainsäädäntöön, jossa annetaan valtuus käyttää toiminnassa apuna vapaaehtoisia yhdistyksiä ja muita yhteisöjä. Vapaaehtoisia ei kuitenkaan käytetä tehtävässä, johon sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Säädösperusta on uusittu pääosin viime vuosina ja se on ajan tasalla perinteisten uhkien torjunnan osalta. Käytännön yhteistyöjärjestelyistä, vastuukysymyksistä sekä korvaus- ja muista rahoitusperiaatteista on sovittu yleensä kirjallisesti viranomaisten ja järjestöjen kesken. Kuitenkin on todettava, että rajavartiolaitoksen osallistumista vapaaehtoiseen maanpuolustukseen rajoittaa rajavartiolaitoksesta annettu laki, jonka mukaan laitos voi antaa sotilaskoulutusta vain omalle henkilöstölleen.

Valtion turvallisuuden ollessa uhattuna tai poikkeuksellisten olojen vuoksi valtioneuvosto voi määrätä *poliisin* henkilöstöä täydennettäväksi täydennyshenkilöstöllä. Täydennyspoliisit työskentelevät pääsääntöisesti vakinaisten poliisimiesten työpareina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitotehtävissä sekä vartiointi-, kuljetus-, saatto- ja alueiden eristämistehtävissä. Koko Suomeen on tarkoitus rekrytoida noin 2 700 täydennyspoliisia. Tällä hetkellä heitä on vain noin 2 300. Vajausta on erityisesti pääkaupunkiseudulla. Ministeriö suosittelee, että täydennyshenkilöstöön valituille järjestetään koulutustilaisuuksia tai harjoituksia mahdollisuuksien mukaan 2-3 vuoden välein. Parhailtaan suunnitellaan täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvien asettamista, koulutukseensa liittyen, yleisötilaisuuksiin järjestyksenvalvojaksi ja määräämistä tällaisiin yleisötilaisuuksiin liikenteen ohjaajaksi.

Suomessa on noin 570 *vapaaehtoista palokuntaa*, joissa on noin 15 000 koulutettua sammuusmiestä. Palokuntanaeisissa toimii 5 000 henkilöä ja palokuntanuorten määrä on 10 000. Lisäksi on puolivakinaisia palokuntia ja tehdaspalokuntia. Hälytystehtäviä vapaaehtoisilla palokunnilla on vuosittain noin 35 000.

Vuoden 2004 alussa voimaan tulleen pelastuslain mukaan aikaisemmin yksittäisten kuntien hoitama pelastustoimi siirrettiin 22 alueellisen pelastuslaitoksen vastuulle. Uudistuksen yhteydessä aikaisemmat kuntien kanssa tehdyt palokuntasopimukset siirrettiin yleensä sellaisinaan alueelliselle pelastuslaitokselle. Vapaaehtoisten palokuntien perustehtäviä ovat jatkossakin sammutus- ja pelastustoiminta sekä ensivaste ja järjestötoiminta.

Eräiden yhteisten tehtävien hoitamiseksi vapaaehtoiset palokunnat ovat organisoituneet alueelliseksi pelastusliitoiksi, joita on 13 kappaletta. Pelastusliitot ovat pelastusalan alueellisia kattojärjestöjä palo-, pelastus- ja väestönsuojelualan rekisteröidyille yhdistyksille. Pelastusliitot kuuluvat valtakunnalliseen Pelastusalan keskusjärjestöön (SPEK), jonka keskeisinä tehtävinä ovat aatteellisen järjestötyön sekä vapaaehtoisten palokuntalaisten koulutusjärjestelmän ylläpitäminen ja kehittäminen.

Suomen Sopimuspalokuntien Liitto toimii valtakunnallisena vapaaehtoisten palokuntalaisten yhdistysten ja niiden jäsenten edunvalvontajärjestönä. Liittoon kuuluu noin 500 vapaaehtoista palokuntaa.

Vapaaehtoisen pelastuspalvelun (Vapepa) verkosto kattaa koko Suomen. Vapepan toimintaorganisaatio muodostuu noin 1 700 hälytysryhmästä, joihin kuuluu noin 30 000 henkilöä. Hälytysluonteisia tehtäviä vuonna 2002 oli noin 370, joista valtaosa oli kadonneiden etsintöjä. Vapaaehtoiset toimivat aina sen viranomaisen alaisuudessa, jonka toimialaan tapaus kuuluu; esimerkiksi kadonneiden etsintöjä johtaa poliisi.

Vapaaehtoiseen pelastuspalveluun kuuluu 46 jäsenjärjestöä, esimerkiksi tiepalvelu-, liikunta-, maanpuolustus-, pelastustoiminta, koira-, ensiapu- ja naisjärjestöjä. Lisäksi mukana on lukuisia toimintaa tukevia yhteisöjä ja yrityksiä. Vuonna 2003 Suomen World Wildlife Fund (WWF) liittyi vapaaehtoisen pelastuspalvelun jäseneksi. Tähän mennessä sen öljyntorjuntajoukkoihin on ilmoittautunut jo 2 700 henkilöä.

Järjestöt ovat sopineet keskenään, että Suomen Punainen Risti toimii järjestelmän pääkoordinaattorina. Valtakunnallisella tasolla toimii Vapaaehtoisen pelastuspalvelun keskustoimikunta, jonka tarkoituksena on sovittaa yhteen vapaaehtoiseen pelastuspalvelutoimintaan osallistuvien, valtakunnallisten järjestöjen ja viranomaisten yhteistyötä. Järjestelmän sisällä vapaaehtoista lentopelastustoimintaa koordinoi Suomen Ilmailuliitto ja meri- ja järvipelastustoimintaa Suomen meripelastusseura. Paikallis-, alue- ja maakuntatasolla toimintaan osallistuvat järjestöt ovat organisoituneet toimikunniksi, joiden tehtävänä on sovittaa yhteen alueella toimivien järjestöjen ja viranomaisten työtä niin, että vapaaehtoisten valmius toimia viranomaisten apuna olisi mahdollisimman hyvä. Paikallis- ja aluetoimikuntia oli vuonna 2002 yhteensä 171. Punaisen Ristin piiri-

organisaatioissa on päätoimiset valmiuspäälliköt hoitamassa vapaaehtoisen pelastuspalvelun asioita.

Meri- ja järvipelastustoiminta on osa vapaaehtoista pelastuspalvelua. Keskusjärjestönä toimii Suomen Meripelastusseura. Koko jäsenmäärä tukijäsenineen on lähes 12 000. Aktiivisia meri- ja järvipelastajia on noin 2 000. He pitävät avovesikaudella ympärivuorokautista pelastusvalmiutta yli 130 aluksella kautta Suomen. Vuonna 2002 pelastus- ja avustustapahtumia oli noin 840, joissa avun tarpeessa oli yli 1 800 henkilöä ja 700 alusta.

Tapaturmiin kuolee Suomessa vuosittain noin 2 700 henkilöä, joista suurin osa koti- ja vapaa-ajan tapaturmissa. Sisäasiainministeriön hallinnonalan keskeisiä tavoitteita on *onnettomuuksien ennaltaehkäisyn* tehostaminen ja maamme turvallisuuskulttuurin parantaminen. Vapaaehtoisilla kansalaisjärjestöillä on ollut keskeinen asema erilaisten turvallisuuskampanjoiden toteuttamisessa. Toimintaan ovat osallistuneet muutkin kuin perinteiset pelastus- tai turvallisuusalan järjestöt, esimerkiksi Mannerheimin Lastensuojeluliitto ja Folkhälsan. Tavoitteena on jatkaa ja laajentaa yhteistoimintaa eri viranomaisten ja vapaaehtoisjärjestöjen kanssa.

Poikkeusolojen organisaatioiden henkilöstön koulutus on mittava tehtävä. Omatoimisen *varautumisen* tehtäviin on tarve sijoittaa yli 200 000 henkilöä ja kuntien organisaatioihin 85 000 henkilöä. Tästä vahvuudesta kuntien palveluksessa olevia sijoitettuja henkilöitä on noin 10–20 %. Loput on rekrytoitava ja koulutettava muista kuin kuntien työntekijöistä. Tehtäviin sijoitettujen ja varattujen henkilöiden koulutuksessa on kehittämistarpeita. Kunnat ja alueelliset pelastuslaitokset voivat käyttää apunaan vapaaehtoisia järjestöjä koulutuksen järjestämisessä.

3.5 Opetusministeriön hallinnonala

Opetusministeriö vastaa osana valtioneuvostoa koulutus-, tiede-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan kehittämisestä ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Opetusministeriön toimialaan kuuluvat myös arkisto-, museo- ja yleistä kirjastotoimintaa, evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkokuntaa ja muita uskonnollisia yhteisöjä sekä opintotukea ja tekijänoikeutta koskevat asiat.

Opetusministeriön toiminnasta opetustoimi muodostaa keskeisen alueen. Opetusministeriön toimialaan kuuluu koulutus esikoulusta korkeakoulujen jatko-opintoihin saakka, samoin tieteellinen tutkimus. Suurin osa koulutuksesta on erilaisiin tutkintoihin johtavaa koulutusta, jossa yhteiskunta asettaa yleiset tavoitteet koulutuksen sisällölle sekä määrittää koulutuksen asteet ja alat. Tämän lisäksi yhteiskunta tukee myös koulutusta, jossa koulutuksen järjestäjät ja näiden taustayhteisöt asettavat tavoitteet ja sisällöt toteutettavalle koulutukselle (vapaa sivistystyö, erilainen täydennyskoulutus).

Suomen kansainvälinen menestyminen perustuu korkeatasoiseen koulutukseen ja tutkimukseen, luovuuteen ja omaleimaiseen kansalliseen kulttuuriin sekä modernin tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämiseen. Opetusministeriön näkökulmasta suuria haasteita ovat osaamisen tason jatkuva nostaminen, työelämän entistä nopeammin muuttuvat tarpeet, väestön ikääntyminen, alueellisten erojen lisääntyminen sekä maan muuttuminen monikulttuurisemmaksi sekä kytkeytyminen monin tavoin etenkin kansainvälisen talouden tuomiin muutoksiin. Oppimisen ja kehittymisen tarpeet ja mahdollisuudet ulottuvat nyt koko ihmisen elinkaarelle eli elinikäisen oppimisen periaate ohjaa koulutuspolitiikkaa. Toisaalta nuorten ikäluokkien pienentyessä niiden suhteellinen merkitys korostuu tulevaisuuden voimavarana.

Opetusministeriö huolehtii näin yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta luomalla perustan kansalaisten osaamiselle ja osaamisen jatkuvalla kehittämiselle ja nostamiselle. Kulttuurin, liikunnan ja nuorisoa koskevien asioiden edistäminen lisää kansalaisten hyvinvointia. Näin edistetään toi-

saalta yhteiskunnan vakautta ja eheyttä ja toisaalta korostetaan luovuutta ja aktiivista kansalaisuutta. Maanpuolustuksen kannalta näitä tavoitteita toteuttava yhteiskunta koetaan läheiseksi ja puolustamisen arvoiseksi. Tähän näkökulmaan liittyy olennaisesti myös tasa-arvoa korostava ote. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategiassa opetusministeriön vastuualueeseen kuuluu opetustoimen jatkuvuuden turvaaminen, kulttuuriperinnön suojaaminen sekä kansalaisten henkisen kriisinsietokyvyn vahvistaminen.

Peruskoulu on oppivelvollisuuskoulu, jossa luodaan osaamisen pohja. Perusopetuksen kasvatustavoitteet asetetaan lainsäädännössä ja opetuksessa noudatettavat yhteiset perusteet vahvistetaan opetussuunnitelman perusteissa. Opetushallitus on tammikuussa 2004 vahvistanut uudet opetussuunnitelman perusteet, joiden pohjalta kunnat ja oppilaitokset laativat omat opetussuunnitelmansa. Kansalaisten turvallisuuteen liittyvät kysymykset tulevat esille opetuksessa monin tavoin läpäisyperiaatteella. Erikseen vuosiluokkien 7-9 yhteiskuntaopin osiossa kansalaisen turvallisuus ovat sisältöinä turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittikka ja maanpuolustus.

Lukio ja ammatillinen koulutus valmistavat nuoria jatko-opintoihin ja työelämään, jolloin koulutuksen sisältö johdetaan nimenomaan näistä lähtökohdista. Lukion opetussuunnitelma perustuu pakollisiin, syventäviin ja soveltaviin kursseihin. Samaan tapaan kuin peruskoulussa turvallisuuskysymykset tulevat laajimmin esille yhteiskuntatiedossa osiossa turvallisuuspolitiikka ja vaihtuvat uhkakuvat. Soveltavia kursseja voidaan järjestää erilaisista aiheista lukion omasta toimesta sekä yhteistyössä toisten toimijoiden kanssa. Ne voivat liittyä myös turvallisuuskysymyksiin ja maanpuolustustyöhön. Nuoret osallistuvat koulun ohessa myös monin tavoin kansalaistoimintaan. Tässä iässä luodaan pitkälti mm. aktiivisen kansalaisen toimintamallit ja kiinnostuksen kohteet.

Useimmilla kansalaisjärjestöillä on koulutustoimintaa joko itse järjestettynä tai muualta hankittuna. Osa kansalaisjärjestöistä on organisoitunut ns. järjestöllisen sivistystyön piirissä opintokeskus-nimisiksi aikuisoppilaitoksiksi, jotka saavat koulutustoimintaansa lakisäateistä valtionosuutta. Opintokeskuksia ylläpitävissä keskusjärjestöissä on jäsenenä myös kansalaisjärjestöjä, joilla on toimintaa myös vapaaehtoisen maanpuolustustyön kentässä tai sitä sivuten. Opintotoiminnan keskusliiton jäseniä ovat muun muassa Suomen Punainen Risti, Marttaliitto, Naisjärjestöjen keskusliitto, Reserviläisliitto, Sotilaskotiliitto, Suomen Meripelastusseura ja Suomen Pelastusalan keskusjärjestö. Opintotoimintaan myönnetään valtionosuutta laskennallisen järjestelmän perusteella. Vuodelta 2003 saatujen tietojen mukaan opintotoimintaa on ollut lähinnä Reserviläisliiton, Sotilaskotiliiton sekä Suomen Pelastusalan keskusjärjestön kanssa.

Opetusministeriö tukee valtionavustuksin myös kotitalousneuvontajärjestöjä (Martta-järjestöt ja Maa- ja kotitalousnaisten liitto). Näiden järjestöjen toiminta on monipuolista ja järjestöt asettavat itse painopisteet ja sisällöt, jotka luonnollisesti vaihtelevat myös alueittain ja paikallisesti. Järjestöillä on suurta kokemusta erilaisten yleisötapahtumien järjestelyistä, etenkin muonituksesta. Vapaaehtoiseen maanpuolustustyöhön liittyvän toiminnan määrästä ei ole tarkempaa tietoa.

Paikallisesti merkittäviä oppilaitoksia ovat pääosin kunnalliset kansalaisopistot, joissa opiston toiminta rakennetaan paikallisten asukkaiden tarpeista ja kiinnostuksesta käsin. Opistojen työssä yhteiskunnallisten aineiden osuus on varsin vähäinen, mutta on täysin mahdollista saada myös maanpuolustustyöhön liittyviä teemoja esille. Kansalaisten aktivointiin liittyvät teemat ovat viime vuosina herättäneet kiinnostusta vapaan sivistystyön piirissä. Hiljattain on laadittu ohjelmallinen runko ns. kansalaisopinnoille, mitä kautta kansalaisjärjestötoimintaa halutaan aktivoida ja samalla antaa tiedollisia ja taidollisia valmiuksia kansalaisjärjestöissä toimimiselle.

Liikunnan ja nuorisotyön peruspalvelujen turvaaminen on valtion ja kuntien tehtävä. Merkittävä osa liikunnasta ja nuorisotyöstä toteutuu kansalaistoiminnan kautta. Suurimman osan liikuntapalveluista tuottavat noin 7000 liikuntaseuraa ja vapaaehtoisia toimijoita niissä arvioidaan ole-

van noin puoli miljoonaa. Noin 100 nuorisjärjestössä arvioidaan olevan noin 800 000 jäsentä. Liikunnan osalta noin 98 % ja nuorisotyön osalta noin 92 % rahoituksesta katetaan veikkausvoittovaroin. Maanpuolustustyötä lähellä olevia valtionavustuksia saaneita järjestöjä ovat Reserviläisurheiluliitto ja Suomen Sotilasurheiluliitto.

Opetusministeriön strategian mukaan elinvoimainen kansalaisyhteiskunta antaa yksilöille osallisuuden, osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Kansalaistoiminnan edellytysten turvaaminen on keskeinen toimintaa ohjaava tavoite. Tätä kautta opetusministeriöllä on toiminnan osarahoittajana ja kehityksen tukijana kosketuskohta tuhansiin järjestöihin ja satoihin tuhansiin kansalaisiin.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian mukaisessa tehtävien jäsentelyssä yhteiskunnan henkisen kriisinkestokyvyn kehittäminen kuuluu opetusministeriön vastuulle ja yhteensovitttavaksi.

3.6 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriö julkisti vuonna 2001 ”Sosiaali- ja terveystalouden strategiat 2010” –asiakirjan, jossa linjattiin hallinnonalan vastuulla olevan politiikan keskeiset painotukset lähimmän vuosikymmenen aikana. Strategiassa määriteltiin yhteiskunnan tavoitetilä vuonna 2010 ja sen saavuttamisen edellyttämät toimenpidelinjaukset. Tavoitetilassa vuonna 2010 Suomi olisi sosiaalisesti elinvoimainen, taloudellisesti kestävä, toimintoiltaan tehokas ja dynaaminen yhteiskunta. Sosiaaliturvajärjestelmän perustana olisi kattava yhteisvastuu.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiteytti lähivuosisikymmenen sosiaaliturvan suunnan neljään strategiseen linjaukseen, jotka ovat terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, työelämän vetovoiman lisääminen, syrjäytymisen ehkäisy ja hoito sekä toimivat palvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva.

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan vastuulla olevaksi yhteiskunnan elintärkeäksi toiminnoksi, joka on välttämätöntä ylläpitää kaikissa tilanteissa kokonaisturvallisuuden päämäärien varmistamiseksi, on määritetty väestön toimeentuloturva ja toimintakyky. Tavoitetilassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla sekä toimeentuloturvalle ylläpidetään ja edistetään väestön toimintakykyä ja terveyttä, turvataan kansalaisten toimeentulo sekä ehkäistään syrjäytymistä. Ministeriön tehtävänä on vastata elintärkeästä toiminnosta ja sitä ylläpitävistä järjestelmistä sekä niiden edellyttämistä poikkihallinnollisista toiminnoista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuuden turvaamiseksi ylläpidetään pääosin verorahoitteista sosiaali- ja terveystaloudellista palvelujärjestelmää. Vastuu palvelujen tuottamisesta on kunnilla. Osa palveluista voidaan tuottaa yhteistyössä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Kunnat ovat lisääntyvässä määrin siirtyneet terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä täydentämään omaa tuotantoaan ostopalveluilla kolmannelta sektorilta ja yksityisiltä palvelujen tuottajilta.

Hyvinvointiyhteiskunta perustuu usean toimijan vastuisiin. Hyvinvointipalvelujen järjestämisen päävastuu on julkisella sektorilla, Suomessa kunnilla. Julkisen sektorin osuus sosiaalihuollon palveluiden tuotannossa on edelleen 78 % ja terveydenhuollon palveluiden tuotannossa 81 %. Kansalaisjärjestöt tuottavat kuitenkin yhä sosiaalihuollon palveluista 17 % ja terveydenhuollon palveluista 3 %. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonallalla kolmannen sektorin merkitys on taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja inhimillisesti hyvin merkittävä. Julkisen sektorin ja kolmannen sektorin välillä voidaan puhua vahvasta kumppanuudesta.

Sosiaaliturvaetuuksien ja -palveluiden katveeseen jää aina väliinputoajia. Niinikään ilmaantuu yhä uudenlaisia sairaus-, vamma- ja sosiaalisten ongelmien ryhmiä. Niiden tunnistamisessa ja niihin reagoimisessa kansalaisjärjestöillä on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla merkittävä ja tärkeä tehtävä.

Kunnat, järjestöt ja kansalaiset kohtaavat useimmiten paikallistasolla. Sosiaali- ja terveysministeriön toimintakentässä järjestösektori voi monipuolisen luonteensa vuoksi läpäistä hallinto- ja instituutorajat ja tuottaa valtionhallinnolle tärkeää tietoa kansalaisten ja viranomaisten kohtaamisesta. Kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa sosiaali- ja terveystalouden järjestötoiminta on omimmillaan.

Kansalaisaktiivisuus synnyttää yhteiskuntaan sosiaalista pääomaa, jolla on terveyttä, toimintakykyisyyttä ja sosiaalisuutta edistäviä vaikutuksia. Kansalaisyhteiskunnan toimivuudella ja elävyydellä on itseisarvonsa, mutta samalla se tuottaa myös konkreettisia taloudellisia hyötyjä ehkäistessään ja vähentäessään sairauksia ja sosiaalisia ongelmia sekä niihin kohdistuvaa palvelutarvetta. Kansanterveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämässä on tärkeää korostaa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia ja niiden kehittämistä.

Kansalaisjärjestöjen erityinen tehtävä hallinnonalalla on tunnistaa ryhmät, jotka jäävät syrjään hyvinvointivaltion sosiaaliturvasta, sosiaalipalveluista ja tukea antavista yhteisöistä ja verkostoista. Kansalaisjärjestöillä on merkittävä asema kansanterveyden edistämisen ja syrjäytymisen ehkäisemisen erilaisissa kansallisissa ohjelmissa ja hankkeissa. Erityistilanteissa ja poikkeusoloissa sosiaali- ja terveydenhuolto hyödyntää vapaaehtoisjärjestöjen osaamista ja voimavaroja. Niiden vastuut ja tehtävät viranomaistoiminnan tukena koskevat muun muassa psykososiaalisen tuen palveluja sekä huollon ja hoivan tehtäviä.

Toiminnan sisältö vaihtelee laajasti spontaaneista itsehoito- ja oma-apuryhmistä perinteisen jäsenistön edunvalvonnan kautta hyvin ammatilliseen, erikoiskoulutusta vaativaan sosiaali- tai terveydenhuollon työhön. Esimerkkeinä mainittakoon kriisityö lastensuojelussa, huumetyössä tai väkivaltatyössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalaisjärjestöissä arvioidaan olevan 180 000-200 000 aktiivista toimijaa.

Koko kansalaisjärjestökenttää tuetaan raha-automaattivaroin vuosittain yli 300 miljoonalla eurola. Tästä summasta toimiala pelastuspalvelu- ja suuronnettomuuksiin varautuminen saa vajaat 8 miljoonaa euroa. Summa koostuu pääosin lääkäri- ja pelastushelikopterivastuksista, jotka ovat 5,9 miljoonaa euroa vuonna 2004.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ja Suomen Punaisella Ristillä on yhteistyösopimus ensiapukoulutuksesta ja varautumistoiminnasta.

Suomen Punainen Risti (SPR) on yksi yli 180:stä Punaisen Ristin/Punaisen Puolikuun kansallisesta yhdistyksestä. Liikkeen toiminta perustuu neljään Geneven yleissopimukseen (1949) ja kahteen lisäpöytäkirjaan (1977). Suomen Punaisen Ristin erityisasema on vahvistettu lailla ja asetuksella, jossa myös määritellään SPR:n tarkoitus ja tehtävät.

SPR toimii ja on varautunut toimimaan häiriötilanteissa, jolloin toimitaan viranomaisten apuna heidän ohjeidensa mukaisesti. SPR toimii lähes 500:ssä hälytystilanteessa vuosittain. Lisäksi järjestö avustaa ja palvelee esimerkiksi suurissa yleisötilaisuuksissa. SPR:n ensiapuryhmät päyvästävät vuosittain noin 4 000:ssä tilaisuudessa. SPR:llä on erityisesti suuronnettomuuksia varten valtakunnallinen psykologien valmiusryhmä. Psykologien valmiusryhmä organisoii ja antaa psyykkistä tukea suuronnettomuuksissa ja niiden jälkeen sekä uhreille että auttajille.

Suomen Punaisella Ristillä on 12 piiriä ja noin 600 paikallisosastoa. SPR:n koulutukseen osallistuu vuosittain noin 100 000 ihmistä. SPR:n ensiapuryhmiä on noin 500, joissa toimijoita on yli 5 000. SPR:n ystävinä, tukihenkilöinä, sairaalavierailijoina ja pienissä palvelutehtävissä toimii vuosittain noin 9 000 vapaaehtoista. Nuorisotoiminnassa on mukana noin 10 000 toimijaa.

Varautumisessaan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin Suomen Punainen Risti noudattaa samoja toimintaperiaatteita kuin viranomaiset ja julkiset yhteisöt. Tämä tarkoittaa sitä, että SPR ylläpitää toimintavalmiuttaan normaalioloissa ja sopeuttaa organisaationsa häiriö- ja poikkeusolotilanteissa osin vahvistamalla ja osin keventämällä hallinnollisia rakenteitaan.

3.7 Yhteenveto julkisesta rahoitustuesta

Turvallisuutta tukevaan vapaaehtoistoimintaan käytettävän julkisen rahoituksen ja muun tuen määrää on vaikea määritellä tuen antajien ja sen vastaanottajien monitahoisuuden takia. Pääesikunnan selvitystyössä mukana olevilta järjestöiltä saatujen tietojen mukaan niiden toimintaa tuettiin vuonna 2002 julkisin varoin kotimaassa noin 12 miljoonalla eurolla. Toiminnan taloudellisuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon, että vapaaehtoinen työpanos on merkittävin yhteiskunnalle tuleva hyöty. Jos vastaavat palvelut tuotettaisiin päätoimisella palkatulla henkilöstöllä, kustannukset moninkertaistuisivat.

Eduskunta myöntää vuosittain vapaaehtoiselle maanpuolustukselle avustuksen, jota hallinnoi puolustusministeriö. Vuonna 2002 puolustusministeriön kanavoima rahoitustuki Maanpuolustuskoulutus ry:lle oli runsaat 1,5 miljoonaa euroa. Lisäksi puolustusministeriö jakoi Maanpuolustuksen tuki ry:n kautta noin 80 000 euroa Kadettikunnalle, Maanpuolustuskiltojen liitolle, Reserviläisliitolle, Reserviupseeriliitolle ja Naisten valmiusliitolle.

Puolustusvoimat käytti vuonna 2002 omia toimintamenojaan yhteensä noin 3 miljoonaa euroa vapaaehtoiseen maanpuolustukseen (puolustusvoimien vapaaehtoiset harjoitukset ja Maanpuolustuskoulutus ry:n toimeenpanemien kurssien tukeminen).

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla toimivat järjestöt saavat julkista rahoitusta pelastustoimen tehtäviin Palosuojelurahastosta, Raha-automaattiyhdistykseltä, rajavartiolaitokselta ja kunnilta. Eräillä pelastusalan järjestöillä oman rahoituksen osuus on merkittävä.

Opetusministeriö tuki vuonna 2002 Reserviläisurheiluliittoa noin 30 000 eurolla. Suomen Meripelastusseura sai 1,7 miljoonaa euroa sosiaali- ja terveysministeriön, sisäasiainministeriön ja Merenkulkulaitoksen rahoituksena. Valtio tuki Suomen Punaista Ristiä 17 miljoonalla eurolla, josta kotimaisiin kohteisiin, muun muassa Vapaaehtoiseen pelastuspalveluun, käytettiin noin 3 miljoonaa euroa. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö sai sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön rahoituksena 1,9 miljoonaa euroa. Vapaaehtoinen pelastuspalvelu (Vapepa) sai vastaavasti 450 000 euroa.

4. VAPAAEHTOISEN MAANPUOLUSTUKSEN JÄRJESTELYISTÄ ERÄISSÄ MAISSA

Pääesikunta on tarkastellut selvityksessään ”Ruotsin, Norjan, Tanskan, Viron ja Sveitsin ase- ja pelastusvelvollisuus sekä kodinturva- ja vapaaehtoisjärjestelmät”¹ ase- ja pelastusvelvollisuuden sekä vapaaehtoisen maanpuolustuksen rakennetta ja toteutusta mainituissa maissa. Kaikissa näissä vapaaehtoinen maanpuolustus on jatkuvan kehityksen kohteena. Seuraavassa tarkastellaan selvityksen keskeisiä huomioita ja johtopäätöksiä Suomen vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämisen kannalta.

Kodinturvajärjestelmä on käytössä Sveitsiä lukuun ottamatta kaikissa tarkastelumaissa. Se on säädely lain säädännöllä, jota puolustushallintojen määräykset ja sisäinen ohjeisto täydentävät. Norjassa kodinturvapalvelus kuuluu asevelvollisuuteen, mutta muissa maissa se perustuu kansalaisten vapaaehtoisuuteen. Kodinturvaorganisaatio kuuluu Tanskassa puolustusministeriön ja muualla puolustusvoimien alaisuuteen. Kodinturvajärjestelmät ovat puolustushaaroille rinnakkaisia organisaatioita omine johtosuhderakenteineen.

Kodinturvajärjestelmien päätehtävänä on osallistuminen alueelliseen puolustukseen. Lisätehtäväksi on muodostunut erityisesti uusien uhkien torjunnan edellyttämä virka-apu esimerkiksi onnettomuustapauksissa, luonnonkatastrofeissa, suurissa yleisötilaisuuksissa ja terrorismin torjunnassa. Järjestelmien tehtävät ja koulutus ovat muuttumassa entistä monipuolisemmiksi ja vaativammiksi. Kodinturvajärjestelmät keskittyvät erityisesti yhteydenpitoon kansalaisiin sekä alue- ja paikallistason viranomaisiin. Kaikissa tarkastelluissa maissa kansalaisten osallistumishalukkuus on viime vuosina vähentynyt ja henkilöstön värväminen on osoittautunut haasteelliseksi. Kodinturvajärjestelmiin ei hyväksytä muihin kriisiajan kokoonpanoihin sijoitettuja henkilöitä. Kodinturvan tyypillinen koko on 50 000-80 000 henkeä. Virossa vahvuus on noin 10 000 henkeä.

Kodinturvajärjestelmien ulkopuolinen vapaaehtoinen maanpuolustus vaihtelee huomattavasti maittain. Toiminta keskittyy yleensä valtakunnallisiin organisaatioihin ja yhteistyö viranomaisten kanssa on järjestetty valtakunnallisesti. Lainsäädännöllä on ohjeistettu toimintaa erityisesti Ruotsissa, jossa yhteistoimintaperiaatteet ja toiminnan korvausperusteet on yhtenäisesti määritetty myös siviilipuolustuksen järjestöille. Ruotsissa on 24 asetuksilla määritettyä, valmiutta tukevaa yhteistyöjärjestöä. Sveitsissä toimii joukko valtion tukea saavia, kouluttavia vapaaehtoisjärjestöjä. Norjassa ja Tanskassa kodinturvajärjestelmien ulkopuolinen vapaaehtoinen järjestötoiminta on väljemmin säädelyä. Kaikissa maissa on lukuisia vapaaehtoisen maanpuolustuksen alalla toimivia, riippumattomia henkilö-, urheilu- ja tiedotusyhteisöjä sekä keskustelufoorumeja.

Kaikissa muissa maissa paitsi Virossa järjestöjen ja viranomaisten välillä on sopimukseen perustuvaa koulutuksellista ja valmiudellista yhteistyötä. Yleensä sopimusjärjestöt saavat korvausta suorittamastaan koulutuksesta ja usein myös toimintatukea. Kodinturvajärjestelmien ulkopuoliseen vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyy yleensä sitoumus- ja sosiaalinen turvajärjestelmä.

Sotilaallisen maanpuolustuksen sektoreilla toimii myös vapaaehtoisia naisjärjestöjä. Naisten vapaaehtoinen palvelusmahdollisuus on kaikissa maissa sekä aseellisessa että pelastuspalvelussa. Tukitoimintojen ohella järjestöjen kouluttamien vapaaehtoisten naisten sijoittaminen sodan ajan joukkoihin on mahdollista Ruotsissa, Norjassa ja Sveitsissä. Naisten halukkuutta vapaaehtoiseen palvelukseen rohkaistaan. Vapaaehtoisten naisten koulutus, oikeudet ja velvollisuudet ovat miesten kanssa yhtäläiset. Yleensä kaikki tehtävät ovat naisille avoimia.

¹ Eversti Ismo Turunen: Ruotsin, Norjan, Tanskan, Viron ja Sveitsin ase- ja pelastusvelvollisuus sekä kodinturva- ja vapaaehtoisjärjestelmät. PÄÄESIKUNTA, Asevelvollisuusosasto 238/9.3/D/1/26.6.2003

Väestönsuojeluun ja pelastuspalveluun liittyvä lainsäädäntö on yleensä kattavaa ja toiminnasta vastaavat viranomaiset. Pelastuspalvelun vapaaehtoistoiminta on Ruotsissa ja Tanskassa säädöspohjaista. Viranomaiskäsitteiden mukaan väestönsuojelun ja pelastuspalvelun ammattimaista perusorganisaatiota ei voida edes osin korvata vapaaehtoisilla. Viranomaisten tukitarpeet poikkeusoloissa tiedostetaan, mutta normaalioloissa vapaaehtoisorganisaatioille tarjotaan vain riskittömiä ja vaatimattomia tehtäviä. Eräillä ammattitasoisilla organisaatioilla on selkeät tehtävät, julkinen tuki ja säätiöpohja. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa tietyillä järjestöillä on sopimukseen perustuvat tehtävät ja julkinen tuki.

Vapaaehtoisten hyödyntäminen on onnistunut tarkastelumaissa parhaiten valtakunnallisen tason sopimuksilla. Kunnallisella tasolla on havaittu enemmän kitkaa. Suurimpina kritiikin kohteina on havaittu vahinkovastuiden selkiytymättömyys, epävarma toimeenpano ja johtaminen, koulutus- ja kulttuurierot sekä korvauskysymykset. Säädöksillä näihin ongelmiin on yleensä voitu vaikuttaa vain poikkeusoloissa. Yhteistoiminnassa viranomaisten kanssa ovat parhaiten onnistuneet järjestöt, joilla on pysyvää ammattimaisen tason henkilökuntaa, riittävä jäsenmäärä, riittävä toimintakyky, vakiintuneet viranomaissuhteet, yhteistoimintasopimukset ja –suunnitelmat sekä operatiivista toimintaa laajempi yhteistyö ja usein myös julkinen taloudellinen tuki.

Keskeisenä havaintona kansainvälisten vertailujen perusteella voidaan todeta, että jokaisessa tarkastellussa maassa on oma paikallisiin olosuhteisiin, hallintoon ja kulttuuriin räätälöity vapaaehtoisen toiminnan mallinsa. Sveitsin vapaaehtoinen sotilaskoulutusmalli, Ruotsin sopimusjärjestömalli, Norjan paikallisyhteistyömalli ja aselajinomaisen paikallispuolustusmalli sekä Tanskan kansalaisen sopimusmalli voivat osaltaan toimia meille esimerkkeinä. Ainoatakaan tarkastelluista järjestelmistä ei kuitenkaan sellaisenaan ole järkevää kopioida Suomeen. Yhteistä tarkastelumaissa on Suomea kattavampi vapaaehtoiseen toimintaan liittyvä säädöspohja ja toimintaan käytettävien resurssien suurempi määrä. Toisaalta näissä maissa on havaittavissa viranomaisten vapaaehtoistoimintaa kohtaan osoittamaa luottamuksen puutetta.

5. VAPAAEHTOISEN MAANPUOLUSTUKSEN KEHITTÄMINEN

5.1 Yleisiä kehittämiskohteita

Suomen vapaaehtoisen maanpuolustuksen järjestelyjen nykytilassa havaittujen haasteiden sekä edellä käsiteltävien maiden turvallisuutta tukevan vapaaehtoistoiminnan tarkastelun perusteella voidaan tehdä eräitä johtopäätöksiä Suomen vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämiseksi.

Kansalaisten maanpuolustustahto on vapaaehtoisen maanpuolustuksen perusta. Sen ylläpitämiseen tulee kiinnittää jatkuvaa huomiota. Vapaaehtoista maanpuolustusta tekevien järjestöjen suuri joukko laajoine jäsenkuntineen on kansalaistemme maanpuolustustahdon ylläpitämisen tärkeä osa.

Uhkien muuttuminen ja yhteiskunnan kehittyminen asettavat uusia vaatimuksia vapaaehtoiselle maanpuolustukselle. Viranomaisten tukemaa vapaaehtoista maanpuolustusta tulisikin kehittää kokonaismaanpuolustuksen vaatimukset huomioon ottaen siten, että se mahdollistaisi tehokkaan viranomaisyhteistyön kaikilla toimintatasoilla.

Järjestöjen suorittamissa mielipidetiedusteluissa on käynyt ilmi, että kansalaisten kaipaavat koulutusta saatuaan sitä vastaavaa toimintaa. Vapaaehtoisia tulisi siksi käyttää vapaaehtoiskoulutustaan vastaavissa tehtävissä. Järjestö- ja yksilötason vastuu- ja oikeusturvakysymykset tulisi määrittää, jotta käytännön toiminta onnistuisi. Vapaaehtoisten rekrytoinnin varmistamiseksi tulisi toiminnan vetovoimaisuuteen kiinnittää huomiota. Toiminnan tulisi olla konkreettista ja palkitse-

vaa. Huomiota tulee niin ikään kiinnittää tiedottamiseen ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen tunnetuksi tekemiseen.

Kehitettävien toimintamallien olisi turvattava kaikkien kansalaisten mahdollisuudet osallistua vapaaehtoiseen maanpuolustukseen. Tällä hetkellä ei kaikilla kansalaisryhmillä, kuten ei-asevelvollisilla, erityisesti naisilla, ole mahdollisuutta osallistua täysimääräisesti vapaaehtoiseen maanpuolustukseen. Vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimintakentän tulisi mahdollistaa niin asevelvollisten kuin ei-asevelvollistenkin kansalaisten aktiivisuuden kanavoituminen mielekkääksi kokonaisturvallisuutta palvelevaksi toiminnaksi. Samalla olisi taattava vapaaehtoisesti kouluttautuneiden ja tehtäviin sitoutuneiden henkilöiden tasavertainen mahdollisuus osallistua häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaiseen toimintaan.

Viranomaisten ja vapaaehtoisten toimijoiden väliset tehtävät, vastuut ja velvoitteet tulisi myös määritellä nykyistä selkeämmin. Tämä tarve koskee nimenomaan vapaaehtoisen maanpuolustuksen järjestöjä. Kansalaisjärjestöjen osalta yhdistyslaki antaa riittävät perusteet toiminnalle.

Toimijoiden suuri määrä sekä olemassa olevien toimintamallien luonne ovat lisänneet vapaaehtoisen maanpuolustuksen nykytilan monikerroksisuutta. Vapaaehtoiseen maanpuolustukseen osoitettujen julkisten resurssien käyttöä tulisi tehostaa karsimalla päällekkäistoimintoja, erillisiä investointeja ja toiminnallista reviiriajattelua. Yhteiskunnan eri alojen tarpeet ja poikkeusoloissa toteutettavat toimenpiteet tulisi pyrkiä sovittamaan yhteen kokonaismaanpuolustuksen suunnitteluperusteiden pohjalta. Myös järjestökentässä tarvittaisiin valmiutta uuden tyyppiseen ajatteluun, yhteistyön lisäämiseen ja toimintojen yhdistämiseen.

Vapaaehtoista maanpuolustusta tekevien järjestöjen toiminta ja niiden tuottamat palvelut olisi näiltä osin mahdollisuuksien mukaan pyrittävä kytkemään aiempaa tiiviimmäksi osaksi viranomaisten varautumistyötä. Vapaaehtoistoiminnan yhteisesti hyväksytyillä tavoitteilla voitaisiin saavuttaa selkeitä synergiaetuja ja kustannustehokkuutta.

Koulutuksen tulisi vastata yksilötason arjen turvallisuuden tarpeita sekä vapaaehtoisille suunniteltuja tehtäviä. Vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvien koulutusohjelmien tulisi perustua edellä mainituista periaatteista johdettuihin tarpeisiin. Kouluttajien valmiuksia tukevien koulutusohjelmien laadintaan tulisi kiinteästi liittyä soveltuva viranomaisohjaus.

Valtion tuki vapaaehtoiselle maanpuolustukselle on toiminnan jatkumisen ja kehittämisen kannalta välttämätöntä. Pääesikunnan selvitystyössä on ilmennyt vapaaehtoisjärjestöjen toive siitä, että viranomaisia konkreettisesti tukevan vapaaehtoisen maanpuolustuksen rahoitus perustuisi pääosin julkiseen tukeen. Valtion rahoitustuen tulisi kuitenkin selkeästi perustua tuotokseen. Viranomaistahoilla tulisi olla riittävän tarkka kuva vapaaehtoistoiminnan tuotoksen määrästä, laadusta ja panos–tuotossuhteesta sekä toiminnan tuomasta lisäarvosta. Vapaaehtoistoiminnan tulosten seurantaan olisi soveltuvin osin kehitettävä tarkoituksenmukaiset mittarit ja tunnusluvut. Taloudellisia resursseja tulisi varata myös maanpuolustustietouden ja –tahdon ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Viranomaisilla tulisi olla mahdollisuuksia korvata poikkeusolojen sijoitusta palvelemaan koulutukseen vapaaehtoisesti osallistuvien kansalaisten koulutuskustannuksia.

Vapaaehtoisen maanpuolustuksen tarjoamia mahdollisuuksia ei tunneta eri viranomaistahoilla riittävän hyvin ja laajasti. Toisaalta järjestöjen piirissä saattaa olla epärealistisia odotuksia vapaaehtoisten käyttömahdollisuuksista esimerkiksi pelastustoimintaan rauhan ajan onnettomuustilanteissa. Mahdollisuuksien tunnettavuutta viranomaisten ja järjestöjen keskuudessa tulisi lisätä. Viranomaisten tulisi asennoitua vapaaehtoisuuteen voimavarana ja ottaa se käyttöön nykyistä tehokkaammin varauduttaessa poikkeusoloihin.

Kaikki hallinnonalat kattava henkilöstön varaamisjärjestelmä sekä varaamista täydentävä ja tehostava vapaaehtoisten henkilökohtainen sitomusjärjestelmä puuttuvat. Asevelvollisten varaamisjärjestelmä ja valmiuslain tarjoama mahdollisuus varata työvelvollisina ei-asevelvollisia poikkeusoloissa ei nykyisellään mahdollista kokonaismaanpuolustuksen näkökulmasta kattavaa henkilöstön varaamista jo normaalioloissa. Henkilöstön varaamisen menettelyä poikkeusolojen tehtäviin tulisikin kehittää ja varaaminen ulottaa koskemaan kaikkia viranomaisia ja mahdollistaa valtakunnallinen sijoitustoiminta.

5.2 Hallinnonalojen kehittämistoimenpiteet

5.2.1 Puolustusministeriön hallinnonala

Puolustushallinnon kannalta vapaaehtoinen maanpuolustus on tärkeä voimavara. Vapaaehtoinen harjoittelu ei korvaa tai syrjäytä asevelvollisuuslain mukaista sotilaskoulutusta, mutta täydentää ja tukee sitä merkittävällä tavalla. Vapaaehtoistoiminta soveltuu erityisen hyvin alueellisen puolustusjärjestelmän tavoitteisiin.

Puolustusministeriön hallinnonalalla erityisiä vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyviä tai ministeriön ohjausvastuulla olevia kehittämiskohteita ovat:

- Vapaaehtoisen maanpuolustustyön neuvottelukunnan roolin vahvistaminen
- maakuntajoukkojen muodostaminen sekä
- Maanpuolustuskoulutus ry:n toiminnan kehittäminen.

Vapaaehtoisen maanpuolustustyön neuvottelukunnan roolia tulisi kehittää. Puolustusvoimia tukevaan vapaaehtoiseen maanpuolustuksen ja puolustusvoimien yhteistoiminnan järjestelyihin keskittyvää neuvottelukunnan roolia olisi kehitettävä selkeämmin koko vapaaehtoista maanpuolustusta, puolustushallinto ja keskeiset siviiliviranomaiset mukaan lukien, ohjaavaksi ja koordinoivaksi yhteistyöelimeksi. Näin tulisi menetellä etenkin, mikäli vapaaehtoista maanpuolustusta kehitetään tässä raportissa esitettyyn suuntaan.

Pääesikunnan työryhmän 3.11.2003 jättämän selvityksen mukaan puolustusvoimiin tulisi perustaa 2010-luvun puolustusjärjestelmän osaksi *maakuntajoukkoja*, jotka kuuluisivat puolustusvoimien sodan ajan paikallisjoukkoihin. Suunnitellut maakuntajoukot ja niiden tukemiseen esitetyt koulutus- ja tukiyksiköt tarjoaisivat hyvän mahdollisuuden säilyttää läheinen kosketus reserviin ja vapaaehtoiseen maanpuolustukseen.

Tarkoituksena on, että puolustusvoimien paikalliset johtoportaot toimitivat puolustusvoimien tärkeimpänä yhdyssiteenä alueidensa reserviläisiin ja muuhun yhteiskuntaan. Paikallisen johtoportaon päällikkö johtaisi maakuntajoukkojen toimintaa omalla alueellaan tiiviissä yhteistoiminnassa Maanpuolustuskoulutus ry:n piiripäällikön kanssa. Jotta yhteistoiminta sujuisi parhaalla mahdollisella tavalla, tulisi paikalliset johtoportaot ja Maanpuolustuskoulutus ry:n piirit muodostaa maantieteellisiltä alueiltaan yhteneviksi.

Maanpuolustuskoulutus ry:n toimintaa tulisi kehittää ja laajentaa kokonaismaanpuolustuksen tarpeisiin ottaen huomioon vapaaehtoistoiminnan luonne ja sen sisältämät rajoitukset. Maanpuolustuskoulutus ry on tästäkin näkökulmasta resurssi, joka tulisi kytkeä tiiviimmäksi osaksi kehitteillä olevaa 2010-luvun puolustusjärjestelmää. Järjestön avulla puolustusvoimat varmistaisi jatkossakin sodan ajan joukkojensa paikallistuntemuksen säilymisen sekä sotilaallisen maanpuolustuksen läsnäolon ja näkyvyyden kaikissa maakunnissa. Tämä on sitäkin tärkeämpää, koska puolustusvoimien alueellisten joukkojen määrää tullaan jo aiemmin tehtyjen päätösten perusteella merkittävästi supistamaan.

Maanpuolustuskoulutus ry:tä olisi kehitettävä myös osana poikkeusolojen koulutusjärjestelmää. Sen tehtäviä olisi laajennettava käsittämään maakuntajoukkojen ja muiden viranomaisten poikkeusolojen muodostelmien toimintaa tukevien koulutus- ja tukiyksiköiden perustamisen ja toiminnan, paikallisten toimintakeskusten isännöinnin, kouluttajien rekrytoinnin ja kouluttamisen sekä osallistumisen paikallisjoukkojen tuottamiseen.

Maakuntajoukkojen rekrytoinnissa sekä joukkojen koulutuksessa ja toiminnassa tukeuduttaisiin Maanpuolustuskoulutus ry:n muodostamiin koulutus- ja tukiyksiköihin. Ne muodostettaisiin nykyisten paikallisosastojen pohjalta aina, kun se on mahdollista. Yksiköt toimisivat puolustusvoimien maakuntajoukkojen sekä paikallisten siviiliviranomaisten perustamien muodostelmien yhteydessä ja niiden tukena.

Koulutus- ja tukiyksiköiden tehtävänä olisi:

- tarjota kohdennettua valmiuskoulutusta sekä puolustusvoimien, erityisesti maakuntajoukkojen, että siviiliviranomaisten poikkeusolojen muodostelmien henkilöstölle ja yleistä arjen turvallisuuteen liittyvää koulutusta kaikille kansalaisille
- tarjota mahdollisuus reserviläisille ja ei-asevelvollisille kansalaisille, erityisesti naisille, sitoutua maakuntajoukkojen sekä muiden viranomaisten poikkeusolojen muodostelmien koulutuksen ja toiminnan tukemiseen
- tarjota siviiliviranomaisille mahdollisuus hyödyntää vapaaehtoisten kansalaisten sitoutumista poikkeusolojen organisaatioidensa valmiuden kehittämisessä sekä
- vastata osaltaan perustettavien toimintakeskusten isännöinnistä ja toiminnasta.

Koulutus- ja tukiyksiköt muodostettaisiin alueelliset ja paikalliset erityispiirteet huomioon ottaen. Ne olisivat avoimia asevelvollisille ja ei-asevelvollisille. Yksiköitä kehittäessä tulisi ottaa huomioon myös niiden käyttö rauhan ajan pelastustoiminnassa. Osalla koulutus- ja tukiyksikön henkilöstöstä voisi olla sijoitus tai varaus tehtävänsä myös poikkeusoloissa. Yksiköt voisivat olla myös osa viranomaisten poikkeusolojen koulutusjärjestelmää.

5.2.2 Sisäasiainministeriön hallinnonala

Sisäasiainhallinnonalalla viranomaisten ja järjestöjen yhteistyö on sujunut pääsääntöisesti hyvin. Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan järjestöt ovat toimintaansa kehittäessään yleensä ottaneet riittävästi huomioon viranomaisten ehdotukset ja toivomukset. Ministeriö pitää tärkeänä Vapaaehtoisen pelastuspalvelun sisäisen yhteistoiminnan jatkuvaa kehittämistä. Koska kyse on vapaaehtoisesta kansalaistoiminnasta, sisäasiainministeriö katsoo kuitenkin, ettei viranomaisen ole syytä eikä mahdollistakaan puuttua kovin yksityiskohtaisesti järjestöjen sisäisiin asioihin. Järjestöjen koordinaatio ja järjestelmän jatkuva kehittäminen hoidetaan lähinnä järjestöjen itsensä toimesta.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on jatkuvasti tarvetta käyttää vapaaehtoisia järjestöjä apuna erilaisissa normaaliajan pelastustoimeen ja pelastuspalveluun liittyvissä tehtävissä sekä kansalaiseen kohdistuvassa valistus- ja neuvontatoiminnassa. Poikkeusoloihin varautumisessa järjestöjen roolina on lisäksi koulutus- ja valistustoiminta.

Sisäasiainhallinnon alalla toimii hyvin monia erialaisia järjestöjä, minkä vuoksi toiminnassa saattaa syntyä päällekkäisyyksiä ja yhteensovittamisongelmia. Toisaalta moninaisuus on järjestel-

män vahvuus. Se mahdollistaa erilaisista lähtökohdista tulevien ihmisten osallistumisen toimintaan hyvin monella tavalla (esim. vapaaehtoiset palokunnat, Punainen Risti, useat liikunta- ja naisjärjestöt, Suomen Meripelastusseura, koirajärjestöt, reserviläisjärjestöt ja WWF). Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan tämä moninaisuus on toiminnan jatkuvuuden kannalta erittäin tärkeää. Myös monien järjestöjen nuorisotyö ja siihen liittyvä koulutus on välttämätön edellytys rekrytoinnille.

Vapaaehtoistoiminnan kehittämisessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota muuttotappioalueiden pelastusvalmiuden turvaamiseen, jossa vapaaehtoisilla voi olla merkittävä rooli.

Koulutuksen alalla tulisi tulevaisuudessa etsiä nykyistä enemmän yhteisiä synergioita hallinnonalat ylittäen. Yhteistyötä koulutusohjelmien, -materiaalin, kouluttajakoulutuksen ja muiden koulutusresurssien kehittämisessä tulee edelleen lisätä. Järjestöjen ja viranomaisten yhteistyötä on myös syytä tiivistää.

Kun poikkeusolojen tehtäviin valmentava koulutus kohdistuu virkamiehiin tai työsuhteessa oleviin koulutuksen kohdentamisessa ei ole ongelmia, koska koulutus voidaan hoitaa noudattaen normaaleja henkilöstökoulutuksen käytäntöjä. Kun koulutukseen osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen, vaikeutena on koulutuksen kohdentaminen oikeisiin henkilöihin. Ratkaisua ongelmaan pitäisi hakea varaamis- ja oppilasvalintamenettelyjä kehittämällä. Ennen koulutukseen kutsumista varmistauduttaisiin viranomaisten kanssa siitä, että henkilö on varattu tai on varattavissa ja käytettävissä poikkeusoloissa siihen tehtävään, johon koulutus annetaan.

Paikallisen väestönsuojelu- ja varautumiskoulutuksen määrä on 1990-luvulla vähentynyt huomattavasti. Kehitettäessä vapaaehtoisen maanpuolustuksen opetusta tulisi riittävässä määrin ottaa huomioon myös kuntien, yritysten, virastojen ja kiinteistöjen varautumiskoulutuksen tarpeet.

Arjen turvallisuuden ja varautumisen kentässä ei-asevelvollisilla ja naisilla olisi tarve ja mahdollisuus osallistua koulutukseen ja toimintaan nykyistä laajemmin.

Hätäkeskusuudistukseen ja alueellisten pelastuslaitosten perustamiseen liittyen Vapaaehtoisen pelastuspalvelun hälytysjärjestelmä vaatii yhtenäistämistä.

Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia tukea vapaaehtoista maanpuolustusta puolustusvoimien tapaan tulisi tarkastella erityisesti niillä alueilla, missä puolustusvoimien läsnäolo on vähäistä.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan vapaaehtoistoiminnan ongelmana voidaan pitää rahoituslähteiden moninaisuutta ja avustusperusteiden vaihtelevuutta, mikä koetaan joissakin tapauksissa järjestöjen epätasa-arvoisena kohteluna. Rahoitusjärjestelmien yhdenmukaistamista voisi olla syytä selvittää.

5.2.3 Opetusministeriön hallinnonala

Opetusministeriön hallinnonalan vastuualueeseen kuuluvaa kansalaisten henkisen kriisinsietokyvyn vahvistamista tulisi pyrkiä kehittämään etsimällä mahdollisuuksia koulumaailman kautta jaettavan tiedon lisäämiseen sekä hallinnonalan ohjaaman vapaaehtoisen järjestötoiminnan kehittämiseen ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen liittymäpintojen tarjoamiseen.

Kehittämiskohteista keskeisimmät voisivat olla lukioiden soveltavat kurssit yhteistyössä turvallisuusalan ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimijoiden kanssa. Nuoria tulisi kannustaa yh-

teiskunnalliseen osallistumiseen ja aktivoida heitä toimimaan myös vapaaehtoisen maanpuolustuksen piirissä.

Opetusministeriön hallinnonalan oppilaitosten ja kansalaisjärjestöjen toiminta antaa monenlaisia mahdollisuuksia yhteistyölle myös vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimijoiden kanssa. Ratkaisut tehdään toimijoiden omassa piirissä ja pitkälti paikallisista lähtökohdista. Tämä asettaa puitteet myös mahdolliselle yhteistyölle toimintakeskusten kanssa.

5.2.4 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Sosiaali- ja terveysministeriö on yhdessä kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa vuonna 2003 tekemässään kansalaisjärjestöstrategiassa todennut, että ministeriö varmistaa omissa linjauksissaan ja päätöksenteossään, että sen oman hallinnonalan kansalaisjärjestöt otetaan huomioon eräänä ministeriön keskeisistä sidosryhmistä julkisen sektorin palveluja täydentävänä palvelujen tuottajana. Kansalaisjärjestöille tulisi luoda riittävät resurssit ja osallistumisen väylät, jotta ne voisivat edistää yhteiskunnan hyvinvointia ja sosiaalisen pääoman lisääntymistä sekä vahvistaa kansalaisyhteiskunnan kehittymistä ja yhteisöllisyyttä yli hallinnon rajojen. Painopisteen tulisi olla paikallisella ja alueellisella tasolla.

Seuraavan 30 vuoden aikana arvioidaan yli 65-vuotiaiden osuuden väestöstä kasvavan lähes kaksinkertaiseksi. Samalla maan sisäisen muuttoliikkeen nähdään olevan voimakasta ja valtaosassa maata väestön vähenevän. Muuttotappiokunnissa vanhusten suhteellinen osuus ja sosiaali- ja terveystalvelujen tarve kasvanee ja tuloveropohjainen rahoitus kavennee. Vastaavasti muuttovoittokunnissa aktiiviväestön osuus olisi suhteellisen suuri ja palvelujen tarve lisääntyisi. Vastaisuudessa kattavien ja tasapuolisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaaminen maan eri osissa näyttää vaativalta tehtävältä. Siitä näyttää tulevan huoltosuhteen heiketessä hyvinvointiyhteiskunnalle suuri haaste tulevina vuosina. Tulevaisuudessa kansalaisjärjestöjen ja julkisen sektorin kumppanuutta ja yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajana tulee kehittää ja sen merkitys lisääntyy.

Kansalaisjärjestöjen rahoituksen ohjaamisessa sosiaali- ja terveysministeriön tulisi kehittää edelleen toimintatapaansa, jossa kansalaisjärjestö- ja vapaaehtoistoiminnan rahoitukseen liittyvä hakeminen ja asiavalmistelu toteutetaan pääosin ministeriön ulkopuolella esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksessä ja Terveyden edistämisen keskuksessa. Rahoituksen valmistelu saataisiin näin lähemmäs rahoituksen kohteena olevaa asiantuntija- ja toimintakenttää. Toimintatapa tukisi viranomaisen ja järjestösektorin kumppanuutta. Ministeriötaso voisi keskittää voimavarojaan yksittäisten hankkeiden ohjaamisen sijaan toimialan ohjaamiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilöstön täydennyskoulutuksessa ja ammattitaidon ylläpitämisessä otetaan huomioon myös vapaaehtoisen maanpuolustuksen tarpeet ja mahdollisuudet. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisessa ja valmiussuunnitelmissa julkinen sektori hyödyntää järjestöjen ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen voimavaroja ja osaamista. Erityisesti väestön huollon ja hoivan palvelujen turvaamisessa sekä suuronnettomuuksien ja erityistilanteiden hallinnassa näiden järjestöjen rooli on merkittävä.

Terveydenhuollon ammattihenkilöiden kenttälääkinnän varausjärjestelmää pyritään kehittämään siten, että siinä otetaan huomioon myös vapaaehtoisen maanpuolustuksen tarpeet.

5.2.5 Muut hallinnonalat

Tässä alaluvussa mainitut hallinnonalat eivät ole olleet edustettuina työryhmässä. Ne ovat kuitenkin antaneet pääesikunnan valmistelutyön kuluessa vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämisestä lausuntonsa, joihin seuraavat näkemykset perustuvat.

Liikenne- ja viestintäministeriö ilmaisee lausunnossaan, että hallinnonalalla ei ole tarvetta vapaaehtoisuuteen perustuvaan koulutukseen, mutta näkee mahdollisuutena keskitetyn koulutusjärjestelmän. Hallinnonalalla on useita poikkeusolojen organisaatioita, joita viranomaisen kouluttaa Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan puitteissa. Ministeriö näkee tarkoituksenmukaisena toiminnan koordinoinnin parlamentaarisen neuvottelukunnan ohjauksessa yhdelle organisaatiolle. Ministeriöiden välinen koordinointi toteutettaisiin turvallisuus- ja puolustusasian komiteassa sekä ministeriöiden valmiuspäällikkö ja –sihteerikokouksissa. Ministeriö korostaa, että kyseessä on yhdenvertaisesta kansalaisten vapaaehtoisesta toiminnasta. Hallinnonalalla todetaan, että vapaaehtoistoimintaa voidaan käyttää hyväksi sekä kansalaisten kriisivalmiustietouden parantamisessa että suoranaisten viranomaistehtävien kouluttautumisessa.

Työministeriö katsoo, että vapaaehtoisen maanpuolustuksen roolin on oltava selkeästi yksilöitä kouluttavaa. Ministeriö toteaa Työvoima- ja elinkeinokeskusten roolin ja tehtävän tässä kentässä. Lausunnossa todetaan kansalaisten varaamisjärjestelmän olevan ongelmallisen ja esittää, että varaamisjärjestelyjä on kehitettävä maanpuolustuksen kenttään sisällytettynä ja ainoana toimivana ratkaisuna. Varaamisjärjestelmää tulee kehittää mahdollistamaan joustava toiminta eri turvallisuustilanteissa.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa puolustusvoimien sodan ajan tehtävistä vapautettuja (VAP) maanviljelijöitä olevan 7 000 ja VAP-kalastajia 5 000. Maataloushallinnossa aloitettiin vuonna 2002 VAP-viljelijöiden koulutus yhdessä Työvoima- ja elinkeinokeskusten, Maanpuolustuskoulutus ry:n, sotilasläänien, kuntien, Säteilyturvakeskuksen, Huoltovarmuuskeskuksen ja maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Tässä kentässä ministeriö näkee Maanpuolustuskoulutus ry:llä olevan tärkeän roolin yhteistoiminnan ja koulutuksen järjestämisessä. Ministeriö korostaa puolustustaloudellisen suunnittelukunnan roolin olevan merkittävän.

Oikeusministeriö korostaa oikeusvaltioperiaatetta, perustuslain toteutumista ja osallistujien oikeusturvaa. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle ainoastaan lailla tai lain nojalla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Esimerkiksi valmiuden kohottamista ei voida antaa vapaaehtoisen maanpuolustusjärjestön itsenäisesti hoidettavaksi. Vapaaehtoisessa maanpuolustuksessa tulisi olla selkeä jako sotilaallisen ja ei-sotilaallisen toiminnan välillä. Lisäksi sotilaallisen toiminnan suhde asevelvollisuuteen ja puolustusvoimien toimintaan tulisi olla selkeä. Näin ollen oikeusministeriö pitää tärkeänä, että vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta säädettäisiin oma laki, jossa edellä mainitut asiat on huomioitu.

Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Asevelvollisuuslain 1 §:n mukaan taas jokainen Suomen mies on asevelvollinen. Asevelvollisuudesta poiketen vapaaehtoinen maanpuolustus on nimensä mukaisesti vapaaehtoista. Kehitettäessä sitoumus- ja varaamisjärjestelmiä vapaaehtoisuus ei enää olekaan tosiasiallista, varsinkin jos sitoumuksen purkamiseen liittyy jonkinlaisia sanktioita. Asian ratkaiseminen edellyttää selkeää lainsäädäntöä, jossa toimijoiden asema ja oikeusturva on huomioitu siten, ettei kansalaisten yhdenvertaisuus vaarannu. Oikeusministeriö toteaa, että lainsäädännölliset ratkaisut voidaan tehdä vasta, kun vapaaehtoisen maanpuolustuksen sisällöllisistä kysymyksistä on päästy ratkaisuun.

6. PUOLUSTUSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄN SUOSITUKSIA

6.1 Yleisiä linjauksia

Kansalaisten korkea maanpuolustustahto ja halukkuus vapaaehtoistoimintaan ovat vahvuuksia, jotka tulisi ohjata nykyistä paremmin palvelemaan sotilaallisen puolustusvalmiuden ja siviilihallinnon varautumisen lisäksi myös kansalaisten arjen turvallisuutta.

Vapaaehtoista maanpuolustusta tulisi kehittää siten, että se mahdollistaisi tehokkaan viranomais- ja järjestöyhteistyön kaikilla toimintatasoilla. Yhteiskunnan eri alojen elintärkeiden toimintojen lisääntynyt keskinäisriippuvuus korostaa entisestään yhteistoimintaan perustuvan varautumisen välttämättömyyttä. Vapaaehtoista maanpuolustusta tulisikin tarkastella poikkihallinnollisesti, sillä vapaaehtoisjärjestöt toimivat useimmilla yhteiskunnan kannalta tärkeillä toimialoilla. Viranomaisyhteistyön kautta olisi mahdollista kehittää vapaaehtoisen maanpuolustuksen ohjausjärjestelmää nykyistä toimivammaksi.

Järjestöjen ja viranomaisten välistä yhteistoimintaa tulisi edelleen tiivistää. Kansalaiselle tulisi tarjota mahdollisuuksia sitoutua tukemaan viranomaisten valmiustyötä. Tarpeen niin vaatiessa viranomaisten tulisi pyrkiä ohjaamaan hallinnonalansa valmiustehtäviä tukevaa vapaaehtoistoimintaa. Yhteistyötä viranomaisten kesken, viranomaisten ja järjestöjen välillä sekä eri järjestöjen välillä tulisi lisätä kaikilla tasoilla. Järjestöjen osallistumismahdollisuuksia viranomaisten tukemiseen tulisi parantaa. Viranomaisten ja järjestöjen välisten tehtävien, vastuiden ja velvoitteiden määrittely tulisi mahdollisuuksien mukaan toteuttaa yhteistoimintasopimuksin.

Henkilöstön varaamisjärjestelmän tulisi mahdollistaa kansalaisen varaaminen siihen tehtävään ja organisaatioon, johon hänen koulutuksensa parhaiten soveltuu eri turvallisuustilanteissa. Näin vältettäisiin saman henkilön varaaminen useaan kriisiajan tehtävään tai organisaatioon sekä kouluttautuminen sellaisiin tehtäviin, joihin asianomainen ei ole käytettävissä. Varaamisjärjestelmä voitaisiin toteuttaa lainsäädännön keinoin ja/tai sopimusmenettelyllä viranomaisen kanssa. Tämä on keskeistä etenkin ei-asevelvollisten, erityisesti naisten kannalta. Sitoumus- ja sopimusmenettelyn kehittämällä voitaisiin varmistaa varatun henkilön nopea saatavuus tehtäviinsä jo normaalioloissa.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian edellyttämiä kehittämissuunnitelmia laatiessaan kaikkien hallinnonalojen tulisi ottaa huomioon vapaaehtoisen maanpuolustuksen tarpeet ja mahdollisuudet.

6.2 Vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukunta ja yhteistoimintajärjestelyt

Työryhmä suosittaa, että vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukunnan kokoonpanoa sekä työskentelymenetelmiä ja –muotoja tarkistetaan, mikäli vapaaehtoista maanpuolustusta laajennetaan tämän raportin suositusten pohjalta.

Käytännön toimenpiteinä voitaisiin harkita, että

- neuvottelukunnan yhteyteen perustetaan yhteistyöelin viranomaisten tarpeiden ja vapaaehtoisjärjestöjen toiminnan välistä yhteensovittamista ja sopimista varten. Siihen osallistuisivat ministeriöt ja niiden alaiset viranomaiset, joilla on merkittävä rooli valmiuteen liittyvissä kysymyksissä. Samoin siihen voisivat osallistua vapaaehtoiset organisaatiot, joilla on tehtäviä ja tarjottavaa valmiutta tukevassa vapaaehtoistoiminnassa.

- neuvottelukunta ohjaisi ja koordinoisi vuosittaisen yhteistoimintaprosessin tällaiseen järjestykseen halukkaiden järjestöjen kanssa. Tällöin voitaisiin sopia viranomaisten ja järjestöjen kesken yleisistä toiminnan tavoitteista, työnjakokysymyksistä ja yhteisten resurssien käytöstä.
- neuvottelukunnan toimintaedellytyksiä parannettaisiin perustamalla sille työvaliokunta, jonka muodostaisivat kunkin valmiusasioissa merkittävässä asemassa olevan ministeriön edustajat sekä erikseen nimettävä sihteeri.

6.3 Valtakunnan kattavan toimintakeskusverkoston luominen

Työryhmä tukee pääesikunnan 3.11.2003 antamassa selvityksessä esitettyä ehdotusta eri hallinnonalojen väliset rajat ylittävistä käytännön yhteistoiminnan mahdollistavasta valtakunnallisesta toimintakeskusverkostosta. Toimintakeskukset muodostuisivat viranomaistoiminnan ja sitä tukevan vapaaehtoistoiminnan yhteisessä käytössä olevasta infrastruktuurista. Tämä järjestely tarjoaisi viranomaisten muodostelmille, Maanpuolustuskoulutus ry:n koulutus- ja tukiyksiköille sekä muille maanpuolustus- ja pelastusalan järjestöille ja yksittäisille kansalaisille mahdollisuuden hyödyntää olemassa olevia rakenteita. Toimintakeskuksia voisivat olla esimerkiksi joukko-osastojen, pelastusviranomaisten, kuntien tai järjestöjen osoittamat rakennukset, toimitilat ja välineet sekä harjoitusalueet. Työryhmä esittää, että toimintakeskusten vaatimista tiloista tehtäisiin valtakunnallisesti perusteellinen kartoitus.

6.4 Vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämistoimenpiteet puolustushallinnossa

Työryhmä pitää puolustusvoimien suunnitelmaa maakuntajoukkojen perustamisesta hyvänä lähtökohtana vapaaehtoisen maanpuolustuksen edelleen kehittämiseksi. Maakuntajoukon koko ja rakenne tulisi ratkaista esitetyllä tavalla alueellisten ja paikallisten tehtävien ja olosuhteiden mukaisesti. Maakuntajoukkoihin tulisi pyrkiä sijoittamaan oman kotiseutunsa puolustamiseen sitoutuneita reserviläisiä. Rekrytointi tapahtuisi pääsääntöisesti jatkosijoittamisen yhteydessä eli siinä vaiheessa, kun varusmieskoulutuksen tuottaman sodan ajan yksikön henkilöstö tietyn iän saavutettuaan sijoitetaan uusiin joukkokokoonpanoihin. Henkilösijoituksissa tulisi ottaa huomioon vapaaehtoisuus, sitoutuminen, paikallistuntemus ja reserviläisten monialainen osaaminen.

Maakuntajoukkojen päätehtävänä olisi lisätä puolustuksen suorituskykyä ja reserviläisten sotilaallisia taitoja sekä parantaa puolustusvoimien valmiutta virka-aputehtäviin. Järjestelmän kautta motivoitaisiin reserviläisiä, jotka vapaaehtoisesti haluavat ylläpitää, kehittää ja täydentää osaamistaan omassa sodan ajan tehtävässään. Maakuntajoukkoihin sijoitettavan reserviläisen tulisi tehdä sitoumus paikallisen johtoportaalle kanssa.

Vapaaehtoiseen maanpuolustukseen osallistuvien motivaation lisäämiseen tulisi kehittää tarkoituksenmukainen kannustejärjestelmä. Kannusteina voisivat olla esimerkiksi mahdollisuus kouluttautua vaativampiin normaali- ja poikkeusolojen tehtäviin, etenemismahdollisuudet organisaatiossa, koulutustasoa ja aktiivisuutta osoittavat tunnisteet, toiminnasta aiheutuvien välittömien kulujen korvaaminen sekä kuuluminen arvostettuun yhteisöön.

Kehittyvän vapaaehtoistoiminnan ohjaus tulisi ottaa huomioon puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän kaikilla tasoilla. Vapaaehtoisen maanpuolustuksen piirissä toimivan puolustusvoimien henkilöstön laatuun ja sopivuuteen tulisi niin ikään kiinnittää erityistä huomiota.

Mikäli vapaaehtoinen maanpuolustus järjestetään tämän raportin esittämällä tavalla, puolustusvoimien vapaaehtoisten harjoitusten suhdetta Maanpuolustuskoulutus ry:n koulutustoimintaan tulisi selvittää.

6.5 Maanpuolustuskoulutus ry:n kehittäminen

Työryhmä esittää harkittavaksi, että Maanpuolustuskoulutus ry:n asemaa vahvistettaisiin säädösperustein julkisoikeudelliseksi yhteisöksi ja järjestölle annettaisiin nykyisten lisäksi uusia tehtäviä. Uusiksi tehtäviksi nykyisten lisäksi esitetään:

- koulutus- ja tukiyksiköiden rekrytointi, yksiköiden toiminnan ja koulutuksen johtaminen
- paikallisten toimintakeskusten isännöinti tai siihen osallistuminen
- sitoutumishaluisten kouluttajien rekrytointi ja heidän kouluttajataitojensa ylläpito ja kehittäminen
- joukkojen ja muodostelmien koulutus viranomaisten tilauksesta sopimuksen mukaisesti sekä
- koulutustoiminnan jatkaminen osana viranomaisten poikkeusolojen koulutusjärjestelmää.

Maanpuolustuskoulutus ry:n eräänä keskeisenä kehittämiskohteena tulisi olla koulutus- ja tutkimusjärjestelmän kehittäminen. Järjestön organisaatiota esitetään tarkistettavaksi alue- ja paikallistasolla ottaen huomioon valtion- ja puolustushallinnon muutokset sekä suunniteltu toimintakeskusverkosto.

6.6 Naisten asema vapaaehtoisessa maanpuolustuksessa

Työryhmä esittää, että ei-asevelvollisten naisten osallistuminen vapaaehtoiseen maanpuolustukseen mahdollistettaisiin järjestötoiminnan lisäksi edellä esitettyjen koulutus- ja tukiyksiköiden kautta. Naisille tulisi tarjota valmiuteen liittyviä mielekkäitä tehtäviä ja mahdollisuus tulla halutessaan sijoitetuiksi koulutustaan vastaaviin tehtäviin.

Viranomaisten tulisi selvittää tarve ja mahdollisuudet naisten sijoittamiselle myös poikkeusolojen organisaatioihinsa. Naisilla säilyisi edelleen mahdollisuus osallistua toimintaan poikkeusoloissa järjestöjen kautta, joilla on viranomaistehtäviä eri turvallisuustilanteissa (esimerkiksi Sotilaskotiliitto). Naisten asema oikeuksineen ja velvollisuuksineen olisi turvattava säädöspohjaa ja kannustejärjestelmää kehittämällä.

6.7 Kehittämisen mahdollistavat säädösmuutokset

Tämän raportin suositusten toteuttaminen edellyttää erillisen vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain säätämistä. Laissa määriteltäisiin viranomaisten, vapaaehtoiseen maanpuolustukseen osallistuvien järjestöjen ja kansalaisten oikeudet ja vastuut. Tärkeimpiä käsiteltäviä kokonaisuuksia olisivat muun muassa sotilaskoulutuksen mahdollistaminen vapaaehtoisvoimin, maakuntajoukkojen käyttö vaativissakin virka-aputehtävissä sekä henkilökohtaisen sitoumus- ja varaamisjärjestelmän luominen. Erillislain lisäksi tarvitaan muutoksia ja viittaussäännöksiä useisiin yksittäisiin säännöksiin.

Lainsäädännön keskeisimpiä muutostarpeita on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin pääesikunnan selvitystyön osaraportissa ”Vapaaehtoisen maanpuolustuksen säädöspohja ja sen muutostarpeet”².

6.8 Ohjaus, resurssointi ja suunnitteluajataulu

Työryhmä esittää, että Maanpuolustuskoulutus ry:n ja puolustusvoimien välisen olemassa olevan tulossopimuksen pohjalta kehitettäisiin tulossopimusjärjestelmä, jota voitaisiin tarpeen mukaan hyödyntää kaikkien vapaaehtoisessa varautumistoiminnassa mukana olevien viranomaisten ja siihen halukkaiden järjestöjen kesken.

Viranomaisten, puolustushallintoa tukevien vapaaehtoisjärjestöjen sekä siviiliviranomaisia tukevien vapaaehtoisorganisaatioiden välillä tehtäisiin tarvittaessa yhteistoimintasopimukset. Niillä varmistettaisiin olemassa olevien resurssien tehokas yhteiskäyttö. Resursseja olisivat esimerkiksi koulutukseen soveltuvat tilat ja harjoitusalueet, kyvykkäät kouluttajat, valmiit koulutuspaketit ja yhteinen verkko-oppimisolusta sekä mahdollisesti laajemmin hyödynnettävissä olevat viestintä- ja hallintopalvelut.

Työryhmä esittää lopuksi, että puolustushallinnon osalta vapaaehtoinen maanpuolustus sisällytettäisiin omana kohtanaan vuosien 2006-2010 toiminnan ja talouden suunnitelmaan siten, että vapaaehtoisen maanpuolustusjärjestelmän kehittäminen määritettäisiin puolustusvoimien vuositavoitteisiin ainakin seuraavasti:

- vuonna 2006 puolustusvoimien maakuntajoukkojen nimeämisen aloittaminen, Maanpuolustuskoulutus ry:n koulutus- ja tukiyksiköiden muodostamisen aloittaminen, yhteisten toimintakeskusten ja verkoston kehittämisen aloittaminen sekä osallistuminen Maanpuolustuskoulutus ry:n kehittämiseen mukaan lukien tarvittavan koulutusjärjestelmän luominen, kouluttajahenkilöstön rekrytointi ja täydennyskoulutuksen aloittaminen
- vuonna 2007 puolustusvoimien maakuntajoukkojen sekä Maanpuolustuskoulutus ry:n koulutus- ja tukiyksiköiden muodostamisen jatkaminen, yhteisen toimintakeskusverkoston rakentaminen, osallistuminen Maanpuolustuskoulutus ry:n kehittämiseen sekä uudistetun vapaaehtoisen maanpuolustusjärjestelmän toiminnan aloittamisen valmistelut
- vuonna 2008 uudistetun järjestelmän toiminnan aloittaminen
- 2010-luvulla uudistettu, Suomen maakunnat kattava järjestelmä toiminnassa.

² Vapaaehtoisen maanpuolustuksen säädöspohja ja sen muutostarpeet, PÄÄESIKUNTA Asevelvollisuusosasto 452/9.3/D/1/3.11.2003.