



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Varautuminen ja kokonaisturvallisuus

Komiteamietintö

Varautuminen ja kokonaisturvallisuus

Komiteamietintö

Julkaisija VALTIONEUVOSTON KANSLIA		KUVAILEHTI 10.12.2010	
Julkaisun laji Julkaisu		Toimeksiantaja Valtioneuvoston kanslia	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Komiteamietintö Beredskap och totalsäkerhet. Kommittébetänkande			
Tiivistelmä <p>Komitean tehtävänä on ollut tehdä kokonaisvaltainen selvitys yhteiskunnan varautumisesta. Vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa on edellytetty arvioitavaksi nykyinen kokonaismaanpuolustuksen malli, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä näiden sisältö, järjestelyt, johtosuhteet, vastuut ja toimeenpano.</p> <p>Suomen varautumisjärjestelyt eivät kaipa suuria uudistuksia. Toimintaympäristön ja uhkakuvien muuttuessa lähtökohtana on laaja turvallisuusajattelu, kokonaisturvallisuus ja koko yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen. Varautumisessa on otettava huomioon elinkeinoelämän vahvistunut rooli ja kansalaisjärjestöjen merkitys. Samoin tarvitaan yhteistoiminnan lisäämistä valtion aluehallinnon ja kuntatason uudistuksia jatkettaessa.</p> <p>Komitean tavoitteena on toimintojen päällekkäisyyksien poistaminen ja yhteistyön parantaminen. Normaalien toimivaltasuhteiden säilyttäminen varautumisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa lisää luottamusta. Komitea kiinnittää huomiota tilannekuvatoiminnan kehittämiseen sekä mahdollisuuksiin saada varautumista palvelevaa oikeaa ja välitöntä tietoa.</p> <p>Komitea korostaa kansanvallan periaatteita ja pitää selontekomenettelyä keskeisenä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjausten välineenä. Selontekojen laatimiselle on tarpeen asettaa selkeä tavoitteellinen aikataulu. Selontekoa voidaan täydentää tilanteen mukaan suppeammalla tai laajemmalla selonteolla. Kokonaisturvallisuus edellyttää myös uudentyyppisten kysymysten tarkastelua.</p> <p>Komitea ehdottaa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) toimintaedellytysten vahvistamista ja kiinnittää huomiota myös tämän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin säännönmukaiseksi käytännöksi muodostuneiden yhteisten kokousten merkitykseen. UTVA:n jäseneksi tulee nimetä myös sisäasiainministeri. Edelleen komitea ehdottaa, että UTVA:n toimesta järjestetään kokonaisturvallisuutta käsittelevää avointa seminaaritoimintaa.</p> <p>Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK) tulee nimetä turvallisuuskomiteaksi ja vahvistaa laajajohjaisemmaksi. Asioiden valmistelua varten kehitetään turvallisuussihteeristön asemaa turvallisuuskomitean yhteydessä. Erillisen turvallisuusneuvoston perustamiseen ei ole tarvetta.</p> <p>Komitean ehdotusten mukainen yhteistoiminta viranomaisten, elinkeinoelämän, kansalaisjärjestöjen ja yksittäisten kansalaisten kesken lujittaa yhteisvastuullisuutta.</p>			
Avainsanat Varautuminen, kokonaisturvallisuus, ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, turvallisuuskomitea, turvallisuussihteeristö			
Sarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010		Kieli Fi	Kokonaissivumäärä 90
ISBN (paino) 978-952-5896-43-5	ISBN (PDF) 978-952-5896-44-2	ISSN 0782-6028	
Kustantaja Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Julkaisun jakelu ja välitys Yliopistopaino, Helsinki www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti Tilaukset: books@yliopistopaino.fi	
Taitto Valtioneuvoston kanslia, Anja Järvinen	Luottamuksellisuus Julkinen	Painopaikka Yliopistopaino, Helsinki, 2010	

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 10.12.2010	
Typ av publikation Publikation		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
Publikationens namn Beredskap och totalsäkerhet. Kommittébetänkande			
Referat <p>Kommittén har haft i uppdrag att göra en övergripande utredning av samhällets beredskap. I den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen från 2009 förutsätts att den nuvarande modellen för totalförsvaret, strategin för trygghet av samhällets vitala funktioner, programmet för den inre säkerheten samt dessas innehåll, arrangemang, ledningsförhållanden, ansvar och verkställande ska utvärderas.</p> <p>De finska beredskapsarrangemangen kräver inga stora reformer. När omvärlden och hotbilderna förändras är utgångspunkten ett vidsträckt säkerhetstänkande, totalsäkerhet och utnyttjande av hela samhällets resurser. I beredskapen måste man beakta näringslivets starkare roll och betydelsen av medborgarorganisationerna. Likaså behövs en utökad samverkan när reformeringen av statens regionförvaltning och på kommunnivå fortgår.</p> <p>Kommitténs mål är att avlägsna överlappande funktioner och förbättra samarbetet. Bevarandet av normala befogenhetsförhållanden inom beredskapen och hanteringen av störningssituationer ökar förtroendet. Kommittén uppmärksammar utvecklandet av lägesbildsverksamheten samt möjligheterna att få korrekt och omedelbar information som betjänar beredskapen.</p> <p>Kommittén betonar demokratins principer och anser att förfarandet med redogörelser är ett centralt instrument för utstakande av riktlinjerna för den finska säkerhets- och försvarspolitiken. För utarbetandet av redogörelserna är det nödvändigt att ställa en klar målinriktad tidtabell. Redogörelsen kan vid behov kompletteras med en redogörelse som beroende på läget kan vara snävare eller mera omfattande. Totalsäkerheten förutsätter också granskning av nya typer säkerhetsfrågor.</p> <p>Kommittén föreslår att statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts verksamhetsbetingelser förstärks, och uppmärksammar betydelsen av gemensamma möten mellan detta ministerutskott och republikens president, vilka har blivit regelbunden praxis. Också inrikesministern bör utnännas till medlem i ministerutskottet. Kommittén föreslår vidare att på åtgärd av ministerutskottet ska det kunna ordnas öppna seminarier som behandlar totalsäkerheten.</p> <p>Säkerhets- och försvarskommittén bör ändra namn till säkerhetskommittén och kommittén bör få bredare bas. För beredningen av ärenden utvecklas säkerhetssekretariatets ställning i samband med säkerhetskommittén. Det finns inget behov att grunda ett separat säkerhetsråd.</p> <p>Samverkan mellan myndigheterna, näringslivet, medborgarorganisationerna och enskilda medborgare i enlighet med kommitténs förslag stärker solidariteten.</p>			
Nyckelord beredskap, totalsäkerhet, utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet, säkerhetskommittén, säkerhetssekretariatet			
Seriens namn och nummer Statrådets kanslis publikationsserie xx/2010		Språk Fi	Sidantal 90
ISBN (tryck) 978-952-5896-43-5	ISBN (PDF) 978-952-5896-44-2	ISSN 0782-6028	
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Distribution och försäljning Universitetstryckeriet, Helsingfors www.yliopistopaino.fi/kirjamynti Beställningar: books@yliopistopaino.fi	
Layout Statsrådets kansli, Anja Järvinen	Sekretessgrad Offentlig	Tryckort Universitetstryckeriet, Helsingfors, 2010	

SISÄLLYS

VALTIONEUVOSTOLLE	7
TIIVISTELMÄ	9
SAMMANDRAG	11
OSA I SUOMALAISEN YHTEISKUNNAN VAHVUUDET JA VARAUTUMINEN	13
1 Johdanto	13
2 Komitean tehtävä ja työskentely	16
3 Koko yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen varautumisessa	20
OSA II SELVITYS YHTEISKUNNAN VARAUTUMISESTA	22
1 Varautumisen taustaa ja periaatteita	22
1.1 Varautumisen kehitysvaiheet	22
1.2 Laaja turvallisuus lähtökohtana	26
1.3 Kokonaismaanpuolustuksen toimintamalli	30
2 Varautumisen poliittinen ohjaus	32
2.1 Selontekomenettely	32
2.2 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia	35
2.3 Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista	39
2.4 Sisäisen turvallisuuden ohjelma	39
3 Varautumista koskeva lainsäädäntö	41
4 Varautumisjärjestelyjä	44
4.1 Ylimpien valtioelinten päätöksenteko ja yhteistyö	44
4.2 Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta	47
4.3 EU-ministerivaliokunta	48
4.4 Keskushallinnon varautuminen	49
4.5 Varautuminen aluetasolla	51
4.6 Varautuminen kuntatasolla	55
4.7 Tilannekuva	58
4.8 Viestintä	60
4.9 Huoltovarmuus	62
4.10 Henkinen kriinkestävyys	65
5 Varautumisen kansainvälinen ulottuvuus	67
5.1 Euroopan unioni	67
5.2 Pohjoismaat	71
5.3 Nato	72

OSA III KOMITEAN KESKEISET KANNANOTOT JA EHDOTUKSET	74
1 Ennakoivan varautumisen vahvistaminen	74
1.1 Yhteistyön kehittäminen kokonaisturvallisuuden pohjalta.....	74
1.2 Toimivaltasuhteiden selkeys.....	75
1.3 Tiedon saatavuus ja tilannekuva.....	76
2 Varautumisen ylimmät johto- ja vastuusuhteet.....	78
2.1 Selontekomenettelyn kehittäminen	78
2.2 Tasavallan presidentti sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta	80
2.3 Pääministerin koordinoititehtävän vahvistaminen.....	82
3 Varautumisen hallintorakenteen kehittäminen.....	83
3.1 Turvallisuus- ja puolustusasiain komiteasta laajapohjaisempi turvallisuuskomitea.....	83
3.2 Kansliapäällikkökokouksen keskittyminen hallinnon yhteistyösuhteisiin	84
3.3 Valmiuspäällikkö- ja valmiussihteerikokousten kehittäminen	84
3.4 Turvallisuussihteeristön muodostaminen	85
3.6 Alue- ja kuntataso	85
3.7 Kansalaisten valmiuksien parantaminen	86
4 Useita hallinnonaloja koskevan varautumisen ohjauksen kehittäminen.....	87
4.1 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia.....	87
4.2 Sisäisen turvallisuuden ohjelma.....	88
Varautumiseen liittyvää aineistoa:	89
Lyhenteet	90

VALTIONEUVOSTOLLE

Valtioneuvosto asetti 17. joulukuuta 2009 komitean tekemään kokonaisvaltaisen selvityksen yhteiskunnan varautumisesta. Vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan selvityksessä arvioidaan nykyinen kokonaisuuden malli, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä näiden sisältö, järjestelyt, johtosuhteet, vastuut ja toimeenpano. Komitean tuli saattaa työnsä loppuun 31.12.2010 mennessä.

Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg ja jäseniksi alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen, kansliapäällikkö Tiina Astola, johtaja Anne Brunila, pääsihteeri Aapo Cederberg, TkT ja VTT Tarja Cronberg, ohjelmapäällikkö Martina Harms-Aalto, hallituksen puheenjohtaja Antti Herlin, pääjohtaja Jaana Husu-Kallio, ministeri Lauri Ihalainen, kansliapäällikkö Päivi Kairamo-Hella, amiraali Juhani Kaskeala, pääjohtaja Lea Kauppi, eduskunnan 1. varapuhemies Seppo Kääriäinen, pääjohtaja Erkki Liikanen, kaupunginvaltuutettu Outi Ojala, valtiosihteeri Antti Pelttari, pääjohtaja Pekka Puska, vuorineuvos Jaakko Rauramo, ylijohtaja Rauno Saari, ylijohtaja Anneli Taina sekä valtiosihteeri Pertti Torstila.

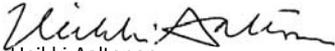
Komitean sihteereiksi nimitettiin valtioneuvoston turvallisuusjohtaja Timo Härkönen, eversti Kim Jäämeri ja valmiuskoordinaattori Olli Lampinen. Sihteeristön avustajiksi kutsuttiin lisäksi asiantuntija Leena Huovinen ja tilanekeskuspäivystäjä Lauri Holmström.

Komitea on toiminut työnimellä Hallbergin komitea. Komitea on pitänyt 19 kokousta ja järjestänyt useita kuulemistilaisuuksia. Komitea on nykyistä varautumisjärjestelmää selvittäessään todennut, että siihen ei tarvita suuria muutoksia. Komitean mietintö sisältää toimeksiannon mukaisesti selvityksen yhteiskunnan varautumisesta ja ne ehdotukset, joita on pidetty tarpeellisina nykyjärjestelmän toimivuuden kehittämiseksi.

Saatuaan työnsä päätökseen komitea luovuttaa yksimielisen mietintönsä kunnioittavasti valtioneuvostolle.

Helsingissä 22. päivänä joulukuuta 2010


Pekka Hallberg


Heikki Aaltonen


Anne Brunila


Tarja Cronberg

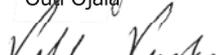

Antti Herlin


Lauri Ihalainen


Juhani Kaskeala


Seppo Kääriäinen


Outi Ojala


Pekka Puska

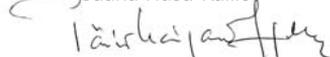

Rauno Saari


Pertti Torstila


Tiina Astola


Aapo Cederberg


Martina Harms-Aalto


Jaana Husu-Kallio

Päivi Kairamo-Hella


Lea Kauppi


Erkki Liikanen

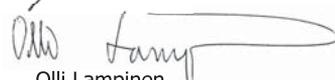

Antti Pelttari

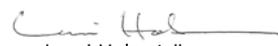

Jaakko Rauramo


Anneli Taina


Timo Härkönen


Kim Jäämeri


Olli Lampinen


Lauri Holmström


Leena Huovinen

TIIVISTELMÄ

Suomen varautumisjärjestelyt ovat toimivat, eivätkä kaipa suuria uudistuksia. Komitea ehdottaa kehittämistoimenpiteitä, joiden tavoitteena on toimintojen päällekkäisyyksien poistaminen sekä paremman yhteistyön edellytysten luominen.

Toimintaympäristön ja uhkakuvien muuttuessa korostuu tarve tarkastella turvallisuutta laajasti. Ulkoinen ja sisäinen turvallisuus kytkeytyvät yhä tiiviimmin yhteen. Komitean lähtökohtana on mahdollisimman laaja turvallisuusajattelu, kokonaisturvallisuus.

Suomalaisen yhteiskunnan kasvava haavoittuvuus tekee kansalaisyhteiskunnan ja elinkeinoelämän panoksen varautumiseen ja turvallisuusyhteistyöhön yhä tärkeämmäksi. Olennainen lähtökohta on koko yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen valtion johdosta aina paikallistasolle asti. Näiden voimavarojen käyttö on suunniteltava ja valmisteltava yhtenä kokonaisuutena. Tiivis yhteistoiminta viranomaisten, elinkeinoelämän, kansalaisjärjestöjen ja yksittäisten kansalaisten kesken on tuloksellista ja lujittaa yhteisvastuullisuutta.

Komitea katsoo, että varautumisessa on otettava paremmin huomioon elinkeinoelämän vahvistunut rooli ja monien kansalaisjärjestöjen merkitys. Komitea suosittaa mahdollisimman avointa turvallisuuskeskustelua, joka lisää yleistä luottamusta. Komitea ehdottaa varautumiseen tarvittavan yhteistoiminnan lisäämistä jatkettaessa valtion aluehallinnon ja kuntatason uudistuksia.

Komitea korostaa normaalien toimivaltasuhteiden säilyttämistä varautumisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa. Komitea katsoo kannanottonaan, että perustuslaki antaa pääministerille toimivallan mahdollisissa ministeriöiden toimivaltaristiriidoissa nostaa kysymys valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi. Komitea kiinnittää huomiota tilannekuvatoiminnan kehittämiseen sekä ylimmän valtionjohdon mahdollisuuksiin saada varautumista palvelevaa oikeaa ja välitöntä tietoa ylimmillä virkamiehiltä.

Komitea pitää selontekomenettelyä keskeisenä Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjausten välineenä. Komitea ehdottaa, että kokonaisturvallisuutta koskevien selontekojen laatimiselle asetetaan selkeä tavoitteellinen aikataulu ja että turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa tarvittaessa täydennetään uudella, tilanteen mukaan suppeammalla tai laajemmalla selonteolla. Laaja turvallisuusajattelu edellyttää selontekojen sisällön ulottamista uudentyyppisten turvallisuuskysymysten tarkasteluun.

Komitea katsoo, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) toimintaedellytyksiä varautumisessa on vahvistettava ja kiinnittää huomiota tämän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin säännönmukaiseksi käytännöksi muodostuneiden yhteisten kokousten merkitykseen. Komitea ehdottaa valtioneuvoston ohjesäännön muuttamista siten, että UTVA:n jäsenenä on myös sisäasiainministeri. Komitea ehdottaa myös, että UTVA:n toimesta järjestetään kokonaisturvallisuutta käsittelevää avointa seminaaritoimintaa.

Komitea ehdottaa, että turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK) nimitetään turvallisuuskomiteaksi ja vahvistetaan nykyistä laajapohjaisemmaksi nimittämällä komitean jäseniksi nykyisten jäsenten lisäksi elinkeinoelämän ja keskeisten kansalaisjärjestöjen edustajia sekä poliisiylijohtaja ja pelastusylijohtaja. Komitea ehdottaa, että UTVA:n valmisteluaineistoa kootaan soveltuvien osin myös turvallisuuskomiteassa. Komitea ehdottaa lisäksi, että turvallisuusasioiden valmistelua kehitetään vahvistamalla turvallisuussihteeristön asemaa ja toimintaedellytyksiä turvallisuuskomitean yhteydessä. Komitea ei näe tarvetta erillisen turvallisuusneuvoston perustamiselle.

SAMMANDRAG

De finska beredskapsarrangemangen fungerar och de kräver inga stora reformer. Kommittén föreslår utvecklingsåtgärder, där målet är att avlägsna överlappande funktioner samt att skapa förutsättningar för bättre samarbete.

När omvärlden och hotbilderna förändras framhävs behovet att granska säkerheten i vidsträckt bemärkelse. Den yttre och den inre säkerheten kopplas allt tätare samman. Kommittén utgår ifrån ett så vidsträckt säkerhetstänkande som möjligt, en totalsäkerhet.

Den ökande sårbarheten i det finska samhället gör det allt viktigare att medborgarsamhället och näringslivet satsar på beredskap och säkerhetssamarbete. En väsentlig utgångspunkt är att hela samhällets resurser bör kunna utnyttjas, från ledningen av staten ner till lokalnivå. Användningen av dessa resurser måste planeras och beredas som en helhet. En intensiv samverkan mellan myndigheter, näringsliv, medborgarorganisationer och enskilda medborgare ger resultat och stärker solidariteten.

Kommittén anser att näringslivets starkare roll och betydelsen av de många medborgarorganisationerna måste beaktas bättre i beredskapen. Kommittén rekommenderar en så öppen säkerhetsdialog som möjligt, något som ökar det allmänna förtroendet. Kommittén föreslår att den samverkan som behövs för beredskapen ska utökas när reformerna av statens regionförvaltning och på kommunnivå fortgår.

Kommittén betonar att de normala befogenhetsförhållandena bör bevaras vid beredskapen och hanteringen av störningssituationer. Kommittén anser som sitt ställningstagande att grundlagen ger statsministern befogenhet att, vid eventuella tvister mellan ministerierna om vem som har befogenhet i en fråga, ta upp frågan vid statsrådets allmänna sammanträde för att avgöras där. Kommittén uppmärksammar utvecklandet av lägesbildsverksamheten samt den högsta statsledningens möjligheter att med tanke på beredskapen få korrekt och omedelbar information av de högsta tjänstemännen.

Kommittén anser att förfarandet med redogörelser är ett centralt instrument för utstakande av riktlinjerna för den finska säkerhets- och försvarspolitik. Kommittén föreslår att för utarbetandet av redogörelser som gäller totalsäkerheten ska ställas en klar målinriktad tidtabell och att den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen vid behov kan kompletteras med en ny redogörelse som beroende på läget kan vara snävare eller mera omfattande. Ett vidsträckt

säkerhetstänkande förutsätter att innehållet i redogörelserna utsträcks till att gälla granskning också av nya typers säkerhetsfrågor.

Kommittén anser att statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts verksamhetsbetingelser i fråga om beredskapen bör förstärkas, och uppmärksammar betydelsen av gemensamma möten mellan detta ministerutskott och republikens president, vilka har blivit regelbunden praxis. Kommittén föreslår att reglementet för statsrådet ska ändras så att också inrikesministern kan vara medlem i ministerutskottet. Kommittén föreslår också att på åtgärd av ministerutskottet ska det kunna ordnas öppna seminarier som behandlar totalsäkerheten.

Kommittén föreslår att säkerhets- och försvarskommitténs namn ändras till säkerhetskommittén och att den förstärks så att den får en bredare bas än för närvarande genom att till medlemmar i kommittén utöver nuvarande medlemmar också utnämns representanter för näringslivet och centrala medborgarorganisationer samt polisöverdirektören och räddningsöverdirektören. Kommittén föreslår att ministerutskottets beredningsmaterial i tillämpliga delar ska sammanställas också i säkerhetskommittén. Vidare föreslår kommittén att beredningen av säkerhetsfrågor utvecklas genom att säkerhetssekretariatets ställning och verksamhetsbetingelser förstärks i samband med säkerhetskommittén. Kommittén ser inget behov att grunda ett separat säkerhetsråd.

OSA I SUOMALAISEN YHTEISKUNNAN VAHVUUDET JA VARAUTUMINEN

1 Johdanto

Perustuslain mukaan valtiolta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Suomalaisen yhteiskunnan vahvuuksia ovat laaja vapaaehtois- ja talkootoiminta, vahva paikallinen itsehallinto, osallistumisen kansanvaltainen järjestelmä sekä julkisen vallan ja ihmisten verkottuminen lähipiiristä suurempiin kokonaisuuksiin.

Perustuslaki vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa ja luottamuksen rakentamista yhteiskunnassa, mikä on olennainen perusta myös varautumiselle ennalta arvaamattomiin tilanteisiin. Samoin perustuslaissamme on vahvistettu oikeusvaltioperiaate, jonka mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Suomalaiseen yhteiskuntaan onkin juurtunut luottamus lakien noudattamiseen ja viranomaisien toimintaan.

Tässä on vahva pohja myös varautumiselle, joka on Suomessa perinteisesti ollut viranomaislähtöistä ja kokonaismaanpuolustuksen toimintamalliin perustuvaa yhteistyötä. Varautuminen koetaan Suomessa laajalti tärkeäksi ja perustelluksi toiminnaksi. Tästä ovat osoituksina viranomaisien valmiussuunnittelu, elinkeinoelämän vapaaehtoinen sitoutuminen huoltovarmuustoimintaan sekä kansalaisjärjestöjen aktiivisuus yhteiskunnan kriisien hallintaan osallistumisessa.

Toimintaympäristön muutokset vaikuttavat kuitenkin julkisen vallan, elinkeinoelämän ja koko yhteiskunnan rakenteisiin. Muutokset Suomen toimintaympäristössä niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla ovat korostaneet tarvetta tarkastella yhteiskunnan varautumista kokonaisvaltaisesti. Tätä tarkastelua varten asetetun komitean työn lähtökohtana on ollut selvittää, miten suomalainen yhteiskunta varautuu, säilyttää toiminta- ja kilpailukykyänsä sekä turvaa ihmisten selviytymistä kaikissa olosuhteissa.

Taloudellinen integraatio ja erityisesti globalisaatiokehitys antavat uusia mahdollisuuksia, mutta tuovat mukanaan myös monia vaikeasti ennakoitavia ris-

kejä ja uhkia. Yksi merkittävimmistä muutostrendeistä on ollut yhteiskunnan verkottuminen ja riippuvuuden kasvu teknisistä järjestelmistä, erityisesti tietotekniikasta. Väestörakenteeseen vaikuttavia tekijöitä ovat puolestaan olleet ikääntymiskehitys ja toisaalta kansainvälistyminen sekä maahan- ja maastamuutto. Nekin on otettava huomioon maamme kilpailukyyn ja huoltosuhteiden kehitykseen vaikuttavina tekijöinä.

Varautumisen tarkastelun tarpeeseen ovat vaikuttaneet myös lainsäädännön ja hallinnon jatkuva muutos, erityisesti valtion aluehallinnon ja kuntarakenteen uudistukset. On olennaisen tärkeää toimintaympäristön muuttuessaikin varmistaa, että koko yhteiskunta osallistuu varautumisen ja ennakoivan kokonaisturvallisuuden rakentamiseen. Kokonaisturvallisuuden ymmärtäminen suomalaisen kilpailukyyn ja hyvinvoinnin tukirakenteeksi on edelleen perusta eri toimijoiden, julkisen vallan, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen yhteistyölle. Siten kysymys ei ole vain hallinnonalojen yhteistyöstä, vaan koko yhteiskunnan verkottumisesta, suomalaisen varautumisen mallin jatkuvuudesta, mikä olisi pyrittävä turvaamaan muutoksienkin keskellä.

Suomen varautumisjärjestelyt ovat kansainvälisestikin vertailtuina hyvin toimivia, joten nykyjärjestelyt eivät kaipaavia suuria uudistuksia. Eri toimijoiden yhteistyösuhteita tulisi kuitenkin jatkuvasti kehittää virtaviivaistaen varautumisen rakennetta ja organisaatiota. Samalla tulisi päästä eroon eri hallinnonalojen reviiirikysymysten ahtaasta tarkastelusta.

Maailman talousfoorumin WEF:n (World Economic Forum) vertailuissa Suomi on sijoittunut kokonaiskilpailukyvyssä viime vuosina 6. sijalle ja instituutioiden toimivuudessa usein ensimmäiseksi. Tämä osoittaa luottamusta järjestelmien toimivuuteen ja siten myös hyviä lähtökohtia huolehtia varautumisen kehittämisestä.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n (Organisation for Economic Cooperation and Development) vuonna 2010 tekemän Suomen julkisen hallinnon maa-arvioinnin mukaan Suomen taloudellinen menestys ja kilpailukyky riippuu tulevaisuudessa sen kyvystä sitoutua ja toimeenpanna hallinnon kokonaisratkaisuja haasteisiin vastaamiseksi. Tähän tarvitaan kykyä aikaansaada ja julkilausua yhteinen käsitys näistä haasteista sekä niihin tarjolla olevista ratkaisuista koko yhteiskunnan tasolla. Lisäksi maa-arvioinnin mukaan valtion kumppanuussuhteita kansalaisten, elinkeinoelämän, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa tarvitaan hallinnon kokonaisuuden tavoitteiden saavuttamiseen, kun vastataan kansallisiin ja globaaleihin haasteisiin.

Yksi hallinnon keskeisistä haasteista onkin löytää uusia toimintatapoja horisontaalisesti hallinnon eri tasojen välille ja yhteistyöhön sidosryhmien kanssa. Huomion kiinnittäminen kansalaisten osallisuuteen on keskeistä, kun halutaan muuttaa hallinnon, kansalaisten ja elinkeinoelämän suhdetta läheisemmäksi.

Varautumisessa tulee siten erityisesti huolehtia julkishallinnon avautumisesta elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen suuntaan sekä päinvastoin. Komitean työssä on tullut esille, miten olennaista on aikaisempaa selkeämmin kiinnittää huomiota kansalaisten tiedonsaantiin, kansalaisjärjestöjen toimintaan ja osallistumiseen sekä toimintaympäristön muuttuessa elinkeinoelämän lisääntyneeseen osuuteen yleisestä hyvinvoinnista ja maamme selviytymisestä. Samalla on olennaista säilyttää kansanvaltaisen järjestelmämme ja edustuksellisen demokratian perusteet, valtioelinten toimivat yhteistyösuhteet.

Huoltovarmuusasioita tarkasteltaessa on vahvistunut käsitys, että aikaisemman varmuusvarastoinnin sijaan on vähitellen siirrytty painottamaan infrastruktuurin varmistamista ja samalla talouselämän jatkuvuuden turvaamista. Osa aikaisemmista viranomaistehtävistä on jo siirtynyt ja osa on siirtymässä elinkeinoelämän toimijoiden vastuulle. Nämäkin yhteiset intressit vaikuttavat varautumisen rakenteiden kehittämiseen.

Komitean selvitystyössä on painotettu toiminnallista ja yhteiskunnallista näkökulmaa vastapainona hallintokeskeiselle ajattelulle. Tavoitteena on siirtää myös varautumisessa painopistettä ennakoivasti aktiiviseen toimintaan, uhkakuvien ja häiriötilanteiden mahdollisimman varhaiseen tunnistamiseen sekä tilannekuvan nopeaan välittämiseen. Tiedonvälitystä kehittämällä voidaan kokonaisuuturvallisuuteen ja varautumiseen liittyvät asiat avata myös yhteiskunnallisesti kiinnostaviksi ja lisätä tälläkin tavoin yhteiskunnan kriisinkestokykyä.

Komitean mietintö jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan suomalaisen yhteiskunnan vahvuuksia ja varautumista. Olennainen lähtökohta on koko yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen varautumisessa. Varautuminen on siten koko yhteiskunnan asia aina valtionjohdosta paikallistasolle asti. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan lisäksi varautumisen selvittämistarvetta, komitean asettamista ja tehtävän suorittamisen lähtökohtia. Olennaista aineistoa ovat vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko sekä sen eduskuntakäsittely. Mietinnön toisessa osassa selvitetään nykyistä varautumisjärjestelmää, kokonaismaanpuolustuksen toimintamallia, varautumisjärjestelyjen kehittämistarpeita ja varautumisen kansainvälistä ulottuvuutta. Kolmannessa osassa esitetään komitean keskeiset ehdotukset ja niiden tavoitteet.

2 Komitean tehtävä ja työskentely

Valtioneuvosto asetti 17.12.2009 komitean tekemään kokonaisvaltaisen selvityksen yhteiskunnan varautumisesta. Komitean asettamista koskeneessa muistiossa todettiin, että toimintaympäristön muutokset, hallinnon kehittyminen sekä mahdolliset lainsäädännölliset muutokset edellyttävät kokonaisvaltaista selvitystä yhteiskunnan varautumisesta tällä hallituskaudella. Muistiossa viitattiin vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selontekoon, jonka mukaan selvityksessä arvioidaan nykyinen kokonaisuunpuolustuksen toimintamalli, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETT-strategia) ja sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä näiden sisältö, järjestelyt, johtosuhteet, vastuut ja toimeenpano. Selonteon mukaan tässä yhteydessä tulee harkittavaksi kansallisen turvallisuusneuvoston perustaminen. Selvitystyöhön liittyvää toimeksiantoa on siten täsmennetty selonteossa ja sen eduskuntakäsittelyssä, mikä tulee ottaa huomioon selvitystyössä.

Komitean tehtävänä oli arvioida ensinnäkin nykyjärjestelmän toimivuutta, mahdollisia toimintojen päällekkäisyyksiä, vastuusuhteiden puutteita ja avoimia kysymyksiä toimintaympäristön muuttuessa. Nykyjärjestelmän kartoituksella on lähtötilanteena suuri merkitys. Komitean työssä on kysymys laajan turvallisuuskäsitteen pohjalta entistä paremman koordinaation, selkeiden vastuusuhteiden ja toimivuuden selvittämisestä. Varautumisen rakenteisiin ei tarvita perustavaa laatua olevia muutoksia.

Komitea on ottanut huomioon myös muiden tähän aihepiiriin liittyvien uudistusten valmistelun, kuten perustuslain tarkistamiskomitean, elinkeinoelämän ja julkisen sektorin turvallisuusyhteistyötä edistävän työryhmän ja asevelvollisuusyöryhmän selvitykset.

Komitea otti työnimekseen Hallbergin komitea. Komitean lähtökohtana oli laaja-alaisen turvallisuusnäkemysten pohjalta, että on olennaista saada koko yhteiskunta mukaan varautumisen kehittämiseen. Kansalaisyhteiskunnan näkemykset on tuotava paremmin esiin ja yksittäisillä kansalaisilla tulee olla riittävät tiedot omakohtaisesta varautumisesta. Niinpä komitea pyrki työssään käyttämään mahdollisimman selkeitä ja ymmärrettäviä käsitteitä. Jokaisen panos on tärkeä maamme turvallisuudelle.

Tehtävänsä suorittaessaan komitea tarkasteli varautumisen rakenteita ja ohjauksia. Tällöin kiinnitettiin huomiota myös ylimpien valtioelinten yhteistyöhön ja hallinnon vastuusuhteiden sekä organisaatioiden kehittämiseen. Varautumisen ohjauksen osalta komitea selvitti selontekomenettelyä ja varautumisasiakirjojen päällekkäisyyksiä sekä asiakirjahierarkiaa. Lisäksi komitea arvioi toimeksi-

antonsa mukaisesti kokonaisuunpuolustuksen toimintamallia, jossa erityisen tarkastelun kohteeksi nousivat huoltovarmuusasiat, elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan osallisuus varautumisessa sekä hallinnon yhteistyösuhteiden kehittäminen entisestään.

Varautumisvelvoitetta ja sen perusteita on määritelty myös valmiuslainsäädännössä. Valmiuslain (1080/1991) mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion liikelaitosten ja muiden valtion viranomaisten sekä kuntien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muin toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen näkökulmasta on kuitenkin otettava huomioon niin varautuminen, kriisijohtaminen kuin kriiseistä toipuminen. Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu sekä siihen liittyvä etukäteisvalmistelu, kuten koulutus ja valmiusharjoitukset. Varautumistoimilla tähdätään häiriötilanteiden ja poikkeusolojen ennakointiin ja hallintaan sekä niiden jälkihoitoon. Varautuminen on aina osa organisaation normaalia toimintaa. Siinä noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja suunniteltujen toimenpiteiden tulee perustua lainsäädännössä säänneltyihin toimenpiteisiin.

Komitean tehtävää on edellä esitetyn mukaisesti täsmennetty vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa ja sen eduskuntakäsittelyssä. Seuraavassa viitataan eräiltä osin näihin asiakirjoihin. Selonteon johdannossa todetaan ensinnäkin selonteon luovan perustaa valtioneuvoston turvallisuutta ja kansainvälisiä suhteita käsitteleville selonteoille, strategioille ja ohjelmille. Näitä ovat selonteon mukaan muun muassa YETT-strategia ja sisäisen turvallisuuden ohjelma.

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä (UaVM 5/2009 vp) todetaan lähemmin muun muassa seuraavaa:

”...valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että osa näistä asiakirjoista, joille selonteon tulisi luoda perustaa, on valmistunut ennen selonteon valmistumista (muun muassa Sisäisen turvallisuuden ohjelma). Siksi ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että selonteon ja valtioneuvoston muiden turvallisuutta ja kansainvälisiä suhteita käsittelevien selontekojen, strategioiden ja ohjelmien välistä suhdetta arvioidaan turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekomenettelyä kehitettäessä. Selontekojen ongelmallisena piirteenä on ollut turvallisuusympäristön yksityiskohtaisen kuvauksen ylikorostuminen ja rakenteellinen epäjohtomukaisuus. Selonteko on joka kerta laadittu erilaisella organisaatiolla ja johtovastuu on vaihdellut ulkoministeriön, puolustusministeriön ja valtioneuvoston kanslian kesken. Valiokunta kaipaa selvennystä erityisesti selonteon ohjaavasta roolista yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan ja sisäisen turvallisuuden ohjelmaan. Ulkoasiainvaliokunta toteaa kantanaan, että turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen laatisemalle ja eduskuntakäsittelylle tulisi asettaa nykyistä selkeämpi ja tiiviimpi aikataulu.”

”Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että selvitykseen sisällytetään johdonmukainen suositus yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden strategiahierarkiasta sekä arvio turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selontekomenettelyn kehittämistä. Eduskunta edellyttää, että selonteosta kehitetään kokonaisvaltainen turvallisuusstrategia, joka ohjaa tasapainoisesti kaikkien turvallisuuden alalla toimivien hallinnonalojen kehittämistä.”

Puolustusvaliokunta (PuVL 4/2009 vp) totesi lausunnossaan seuraavaa:

”Puolustusvoimien toiminnan suunnitelmallinen kehittäminen vaatii myös jatkossa pitkän aikavälin linjauksia. Puolustusvaliokunta pitää tätä keskeisenä näkökohtana arvioitaessa selontekoprosessin jatkamisen mielekkyyttä. Selontekoprosessia on kuitenkin välttämätöntä kehittää. Turvallisuusympäristön seurannassa neljän vuoden aikajänne on liian hidas ja joutamaton. Ennakoimatta tämän selvitystyön lopputulosta valiokunta haluaa korostaa nykyisen koordinaatiomekanismin toimivuutta. Suomi on pieni maa, jossa resurssit ovat rajalliset. Eri hallinnonalojen keskeiset toimijat ovat jo nyt edustettuina useissa päällekkäisissä organisaatioissa, joten kokonaan uusien elinten perustamisen sijasta tulisi ensisijaisesti tarkastella miten nykyistä toimintamallia tulisi kehittää. Valiokunta pitää tarpeellisenä, että jatkotyössä arvioidaan myös, pitäisikö termi kokonaismaanpuolustus muuttaa asian sisältöä paremmin kuvaavaksi.”

Hallintovaliokunta (HaVL 6/2009 vp) totesi lausunnossaan muun muassa, että se:

”... edellyttää sisäisen turvallisuuden asiakokonaisuuden käsittelemistä vastaisuudessa selontekomenettelyssä tasaveroisena suhteessa ulko- ja puolustuspolitiikkaan. Lisäksi valiokunta edellyttää turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon jakamista tulevaisuudessa eri osiin, joista yhden muodostaisi sisäinen turvallisuus.”

Komitea on kokoontunut yhteensä 19 kertaa. Komitea on kuullut työnsä aikana toimeksiantonsa mukaisesti selvityksen kohteena olevan yhteiskunnan kokonaisvaltaisen varautumisen asiantuntijoita. Ministeriöiden valmiuspäälliköt ovat olleet komitean sihteeristön kuultavana.

Komitean kuultavina ovat olleet seuraavat henkilöt kuulemisjärjestyksen mukaisesti lueteltuna:

- valtiosihteerin Risto Volanen, valtioneuvoston kanslia
- valtiosihteerin Pertti Torstila, ulkoasiainministeriö
- sisäasiainministerin Anne Holmlund
- kansliapäällikkö Kari Rimpi, puolustusministeriö
- puolustusvoimain komentaja Ari Puheloinen
- kansliapäällikkö Päivi Kairamo-Hella, tasavallan presidentin kanslia
- vuorineuvos Jaakko Rauramo, Huoltovarmuusneuvosto
- valtiotieteen tohtori Kari Jalas
- toimitusjohtaja Ilkka Kananen, Huoltovarmuuskeskus
- alivaltiosihteerin Jaakko Laajava, ulkoasiainministeriö
- ylijohtaja Anneli Taina, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- ylijohtaja Rauno Saari, Lounais-Suomen aluehallintovirasto
- valmiusjohtaja Tapio Tossavainen, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- kehittämisspäällikkö Markku Haiko, Suomen Kuntaliitto
- piispa Eero Huovinen
- hiippakuntasihteerin Kirsti Poutiainen
- vastaava päätoimittaja Mikael Pentikäinen, Helsingin Sanomat
- toimitusjohtaja Lauri Kivinen, Yleisradio
- ylijohtaja Håkan Mattlin, opetusministeriö
- valtiosihteerin Mika Rossi, valtioneuvoston kanslia
- poliisiylijohtaja Mikko Paatero, Poliisihallitus
- prikaatikenraali Mikko Kirjavainen, rajavartiolaitoksen esikunta
- kenraaliluutnantti Arto Rätty, pääesikunta
- lippueamiraali Kari Takanen, pääesikunta
- eversti Sakari Wallinmaa, pääesikunta
- everstiluutnantti Pasi Välimäki, pääesikunta
- osastopäällikkö Teemu Tanner, ulkoasiainministeriö

Komitea on tavannut 27.7.2010 tasavallan presidentti Tarja Halosen, joka on tällöin tarkastellut laajasti komitean käsiteltävänä olevia kysymyksiä ja esittänyt näkemyksiä komitean työn lähtökohtaisista linjauksista. Komitean puheenjohtaja on kuullut pääministereitä Mari Kiviniemeä ja Matti Vanhasta sekä puolustusministeri Jyri Häkämistä. Puheenjohtaja on antanut näistä tapaamisista selostuksen komitealle.

3 Koko yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen varautumisessa

Komitean lähtökohtana on mahdollisimman laaja turvallisuusajattelu, kokonaisturvallisuus. Laaja-alaisiin turvallisuusuhkiin varautuminen ja vastaaminen edellyttävät niiden luonteen vuoksi vahvaa kansainvälistä ja kansallista yhteistyötä sekä ennalta sovittuja yhteistyöjärjestelyjä. Varautuminen on perinteisesti ollut Suomessa viranomaislähtöistä ja hyvään yhteistyöhön perustuvaa.

Hallinnonalojen välinen yhteistyö onkin tärkeää, koska hallinnon eri aloilla on käytettävissään yleensä vain yhden voimavarat, joita hyödynnetään tarpeiden mukaisesti kaikissa mahdollisissa turvallisuustilanteissa. Tämän vuoksi näiden voimavarojen käyttö ja käyttöön saanti on suunniteltava ja valmisteltava yhtenä kokonaisuutena. Hyvän hallinnon periaate on ollut omiaan luomaan luottamusta suomalaiseen oikeusvaltioon. Varautumisen aikajänne on pitkä ja siksi virkamieskunnan rooli on merkittävä jatkuvuuden takaamisessa varautumisessa.

Uusien uhkien myötä suomalaisen yhteiskunnan kasvava haavoittuvuus on kuitenkin tehnyt kansalaisyhteiskunnan ja elinkeinoelämän panoksen varautumiseen ja turvallisuusyhteistyöhön yhä tärkeämmäksi. Kustannustehokkuuteen kohdistuvat kasvavat odotukset muokkaavat jatkuvasti hallinnon ja elinkeinoelämän rakenteita sekä toimintamalleja. Teknistaloudellinen kehitys on johtanut tuotannon, palvelujen ja koko yhteiskunnan keskinäisten riippuvuussuhteiden kasvuun. Samaan aikaan pyrkimys keskittyä ydinosaamiseen liittyviin toimintoihin on johtanut yhä lisääntyvään ulkoistamiseen ja palveluiden hankkimiseen oman organisaation ulkopuolelta. Tämän kehityksen seurauksena elinkeinoelämän yritysten merkitys yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa lisääntyy jatkuvasti.

Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavat tilanteet ovat usein monivaikutteisia ja niiden ehkäisyyn, hallintaan sekä jälkihoitoon vaaditaan niin viranomaisia eri hallinnonaloilta kuin yksityisen sektorin ammattilaisia ja vapaaehtoisia. Merkittävä osa yhteiskunnan voimavaroista on normaaliaikana ja normaaliaikojen vakavissa häiriötilanteissa yritysten hallussa ja kontrollissa. Nykyajan globaaleilla markkinoilla yritysten tuotantoketjut kuitenkin hajautetaan eri maihin ja mantereille sen mukaan, missä tarvittavat toiminnot pystytään tuottamaan edullisimmin ja missä markkinat sijaitsevat. Tämän elinkeinoelämän rakenneuutoksen vuoksi valtion suorat ohjausmahdollisuudet ovat vähentyneet merkittävästi ja on todennäköistä, että tämä kehitys tulee jatkumaan.

Järjestöillä on yhteiskunnassamme tärkeä merkitys yhteisöllisyyden, kansalaiskasvatuksen ja yksilöiden vaikutusmahdollisuuksien luomisessa sekä kehittämisessä. Kansalaisjärjestöjen toiminnassa erityistä huomiota on kiinnitetty niiden yleishyödylliseen luonteeseen sekä niiden tuottamiin yhteiskunnallisiin suoriin ja epäsuoriin hyötyihin. Kansalaisjärjestöt mahdollistavat viranomais-toiminnan tarkoituksenmukaisen täydentämisen ja samalla viranomaisille tarjoutuu mahdollisuus suunnata enemmän voimavarojaan alueille, jotka eivät syystä tai toisesta sovellu vapaaehtoistoiminnan kohteiksi. Toiminta aktivoi vapaaehtoistyöhön, joka usein on pyyteetöntä.

Kansalaisjärjestöt kartuttavat osaltaan yhteiskunnan aineellista, henkistä ja sosiaalista pääomaa, vahvistavat julkista toimintaa ja täyttävät myös julkiselle toiminnalle säädettyjä velvoitteita. Kansalaisjärjestöt ovat keskeisiä henkisen kriisinkestävyyden rakentajia ja ylläpitäjiä. Kansalaisjärjestöille ominainen, niiden riippumattomuudesta johtuva piirre, on niiden ketteryys ja nopeus. Ne ovat usein ensimmäisinä kriisitilanteissa auttamassa. Järjestöillä ja niiden kansainvälisillä organisaatioilla kuten kansainvälisellä Punaisella Ristillä on olemassa kansainvälisiä valmius- ja varautumisjärjestelmiä, jotka ovat käytettävissä myös Suomen olosuhteissa. Lisäksi kansalaisjärjestöt luovat vakautta, turvallisuudentunnetta ja luottamusta paikallisesti tunnettavuutensa, yhteisöllisyytensä ja yksilöläheisyytensä takia. Kansalaisjärjestöt toimivat myös tiedon kokoajina ja välittäjinä kansalaisten sekä viranomaisten välillä.

OSA II SELVITYS YHTEISKUNNAN VARAUTUMISESTA

1 Varautumisen taustaa ja periaatteita

1.1 Varautumisen kehitysvaiheet

Valtionhallinnon nykymuotoisen varautumisen voidaan katsoa alkaneen keväällä 1977, jolloin puolustusneuvosto linjasi muistiossaan uuden poikkeusolojen määrittelyn. Tuolloin sotilaallisen kriisin (sodan) rinnalle varautumisen kohteeksi ja ”poikkeusoloiksi” nostettiin myös taloudellinen kriisi ja suuronnettomuus. Tätä ennen yhteiskunnan sotaan varautuminen hoidettiin lähinnä puolustusvoimien sekä maanpuolustuksen erityiselimien (suunnittelukuntien) toimesta, eikä normaali hallinto osallistunut suunnitteluun ja valmisteluihin systemaattisesti. Tärkeimpiin keskusvirastoihin oli asetettu puolustusvoimien johdolla toimivia sotilastoimistoja ja yhteysupseereita. Taloudellisen maanpuolustuksen sodan ajan järjestelyjä varten oli vuonna 1955 perustettu puolustustaloudellinen suunnittelukunta (PTS). Mallina käytettiin vuosina 1929–1936 toiminutta taloudellista puolustusneuvostoa.

Vuonna 1975 perustettiin puolestaan Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta (MTS), joka on pysyvä parlamentaarinen komitea. Sen toimintaa edelsi vuosina 1964–1975 toiminut Henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunta (HMS). MTS:n toiminnan perustana on vuonna 1975 annettu asetus (1073/1975). MTS:n tehtävänä on suunnitella maanpuolustustiedotusta normaaliaikoina ja poikkeusoloja varten sekä seurata suomalaisten mielialojen kehitystä maanpuolustukseen läheisesti liittyvissä asioissa. MTS:n toiminnasta annettua asetusta ollaan parhaillaan muuttamassa ja tavoitteena on, että uusi asetus annettaisiin ennen kevään 2011 eduskuntavaaleja.

Tarkoitus oli, että sodan aikana normaalit hallinnolliset järjestelyt ja organisaatiot korvattaisiin erityisellä valtakunnallisten päälliköiden/organisaatioiden järjestelmällä. Ensimmäisenä hyväksyttiin suunnitelma valtakunnallisesta kuljetuspäälliköiden organisaatiosta 1959. Lopulta 23.2.1973 Puolustusneuvosto vahvisti PTS:n valmisteleman järjestelyn, jossa Suomi jaettaisiin sodan aikana 13:sta keskitetyksi johdettuun valtakunnalliseen organisaatioon (säännöstelytalouden työnjako-ohjeet). Jo seuraavana vuonna järjestelyn juridinen pohja asetettiin kyseenalaiseksi ja marraskuussa 1974 PTS:n toimintaa ohjannut kauppa- ja teollisuusministeriö asetti työryhmän tarkastelemaan järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta.

Mietinnössään 17.10.1975 työryhmä esitti, että poikkeuksellisten olojen tarpeet ja vaatimukset tulisi ottaa huomioon jo normaaliajan järjestelyissä. Nämä periaatteet puolustusneuvosto vahvisti muistiossaan 2.11.1982, jossa määriteltiin myös puolustusvoimien ja muun hallinnon välinen yhteistyö varautumiskysymyksissä. Työryhmä esitti myös erityisten valmiuspäälliköiden nimittämistä ministeriöihin niiden hallinnonalan maanpuolustusvalmistelujen johtajiksi. Valmiuspäälliköiden osalta päätökset tehtiin jo elokuussa 1978, jolloin puolustusneuvosto päätti ministeriöihin ja eräisiin keskusvirastoihin asetettavien valmiuspäälliköiden nimittämisestä johtamaan hallinnonalojensa varautumistoimintaa. Määräys vahvistettiin pääministerin kirjeellä ministeriöille 29.12.1978 ja valmiuspäälliköt aloittivat toimintansa vuoden 1979 alussa. Pääasiassa valmiuspäälliköiksi nimettiin ministeriöiden kansliapäälliköitä ja ryhmän puheenjohtajaksi määrättiin valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkö.

Ensimmäinen ministeriöiden valmiuspäällikköharjoitus järjestettiin puolustusneuvoston sihteeristön ohjauksessa vuonna 1981. Harjoitusvalmisteluista ministeriöissä käytännössä vastanneista virkamiehistä muodostettiin valmiuspäälliköiden apuna toimiva valmiussihteerijärjestelmä. Aiemmin mainittu valtakunnallisten erillisten päälliköiden järjestelmä kumottiin vähitellen 1980-luvulla. Puolustusneuvoston ja sen sihteeristön ohjauksessa toiminut varautumisjärjestelmä toimi varsin hyvin ja 1990-luvun loppuun mennessä voitiin arvioida kansallisen varautumisen saavuttaneen kansainvälisestäkin vertaillen laadultaan korkealuokkaisen tason.

Helmikuussa 1992 puolustusneuvosto kumosi aiemmat ohjeensa (1977, 1982) nostoen varautumisen piiriin poikkeusolojen rinnalle normaaliajan häiriötilanteet ja kriisitilanteet. Tämä toi varautumiseen uuden olottuvuuden ja siirsi lopullisesti yhteiskunnallisen varautumisen hallinnon normaalin toimintavastuun sekä toimivallan piiriin. Valmiuspäälliköiden toimintaa koskeva lisäys valtioneuvoston ohjesääntöön tehtiin 28.11.1994. Puolustusneuvoston muistiossa "Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, 1999" modernisoitiin aiemmat ohjeet sekä muistiot.

Valtioneuvoston kanslia asetti syyskuussa 1999 niin kutsutun puolustusneuvostotyöryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella puolustusneuvoston asemaa ja tehtäviä koskevan lainsäädännön kehittämistä. Suomen perustuslain (731/1999) voimaan tullessa puolustusneuvosto lakkautettiin maaliskuun alusta vuonna 2000, ja sen tehtävät jaettiin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) sekä puolustusministeriön kesken. Samalla lisättiin UTVA:n tehtäväksi käsitellä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Tämä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevia asioita käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Yhteiskokousten käytäntö onkin vakiintunut.

Kokonaismaanpuolustuksen valmistelua ja koordinoitua varten perustettiin puolustusministeriön yhteyteen turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK). TPAK:n tehtäviin kuuluu seurata Suomen turvallisuus- ja puolustuspo-

liittisen aseman muutoksia sekä arvioida niiden vaikutuksia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyihin, seurata hallinnon eri alojen toimia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi, sekä yhteen sovittaa kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvien asioiden valmistelua hallinnon eri aloilla. Komitea voi antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita kokonaismaanpuolustusta koskevista asioista sekä niiden yhteensovittamista koskevista kysymyksissä.

TPAK avustaa puolustusministeriötä ja UTVA:aa kokonaismaanpuolustusta koskevista asioista. Komitealla on puolustusministeriön yhteydessä toimiva sihteeristö. Sihteeristön apuna asioiden valmistelun yhteensovittamiseksi toimii ministeriöiden ja eräiden keskusvirastojen valmiussihteeleistä muodostuva valmiussihteerifoorumi. Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen kuuluu puolustusministeriön toimialaan. UTVA:lle määritettiin yhdeksi tehtäväksi ylin poliittinen ohjausvastuu kokonaismaanpuolustuksen seurannasta ja kehittämisestä sekä näiden asioiden yhteensovittamisesta.

Laajan turvallisuuskäsitteen ja kokonaismaanpuolustuksen määritelmän mukaisesti kaikkien ministeriöiden kansliapäälliköt ja tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö on otettu mukaan TPAK:iin. Näillä järjestelyillä luotiin TPAK:lle paremmat edellytykset ohjata YETT-strategian kehittämistä ja seuranta. Kansliapäällikön tehtävänä on johtaa ja valvoa ministeriön toimintaa sekä vastata hallinnonalansa tavoitteiden valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta sekä huolehtia hallinnonalansa valmiudesta ja turvallisuudesta. Heidän apunaan ovat valmiuteen ja turvallisuuteen liittyvien tehtävien käytännön toteuttamisessa valmiuspäälliköt ja valmiussihteerit sekä ministeriöiden valmiustoimikunnat.

Ministeriöiden valmiuspäällikkökokouksen uudistetun järjestyssäännön (2007) mukaan valmiuspäällikkökokouksen toiminnan tarkoituksena on toimia ministeriöiden välisenä pysyvänä yhtenä yhteistyöelimenä, joka sovittaa yhteen ministeriöiden varautumisjärjestelyjä sekä valtion kriisijohtamismallin mukaisesti tukee tarvittaessa toimivaltaisia viranomaisia ja ministeriötä sekä valtioneuvostoa. Valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtajuus siirrettiin pääministerin valtiosihteeriltä valtioneuvoston turvallisuusjohtajalle. Samalla eräät ministeriöt uudistivat valmiuspäällikköjärjestelyjään. Valmiuspäälliköiden ja valmiussihteerien asema, toimivalta ja rooli ministeriöissään vaihtelee. YETT-strategiassa 2006 määriteltiin kriisijohtamismalli, jonka seurauksena valmiuspäällikkökokoukset voivat olla joko säännönmukaisesti tai valtion kriisijohtamismallin mukaisesti kokoontuvia.

Väestönsuojelun valmistelu ja varautuminen sekä poikkeusolojen toimivaltuudet perustuivat aikaisemmin erityiseen väestönsuojelulakiin. Väestönsuojelutoiminnan katsotaan käynnistyneen vuonna 1927 Suomen Kaasupuolustusyhdistyksen perustamisella. Ensimmäinen väestönsuojelulaki on vuodelta 1939 (374/1939). Se määritteli väestönsuojelun tarkoitukseksi väestön ja omaisuuden suojaamisen sodan tai muiden siihen verrattavien olosuhteiden aiheuttamilta tuhoilta, niihin liittyvien vahinkojen rajoittamisen sekä seurausten lieventämisen. Väestönsuojelulakia vuodelta 1958 muutettiin väestönsuojelukomitean esitysten perusteella vuonna 1990, jolloin väestönsuojien rakentaminen ulotettiin koko maahan.

Nykyisin väestönsuojelun lainsäädännöllinen perusta sisältyy pelastuslakiin. Pelastustoimi, johon liitettiin myös väestönsuojelu, muuttui merkittävästi pelastuslain tullessa voimaan vuoden 2004 alussa. Kuntien ylläpitämä pelastustoimen järjestelmä muuttui tuolloin yksittäisen kunnan järjestämästä palvelusta alueelliseksi järjestelmäksi, jossa maa on jaettu 22 alueeseen. Vastuun pelastustoimen eri tehtävien hoitamisesta jakavat valtio ja alueelliset pelastuslaitokset. Pelastuslaissa on myös määritetty pelastustoimen vastuulle kuuluvat väestönsuojelutehtävät. Kunnille sekä muille viranomaisille ja tahoille on säädetty myös erityisiä väestönsuojelutehtäviä. Väestön suojaamisen osaamista ja materiaalisia valmiuksia tarvitaan myös normaaliolojen suuronnettomuuksissa ja muissa vakavissa häiriötilanteissa. Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys (HE 257/2010 vp) pelastuslain uudistamisesta, mikä sisältää ehdotukset väestönsuojelua koskevien säännösten uudistamisesta.

Huoltovarmuusjärjestelmä luotiin ylläpitämään ja kehittämään viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyötä mutta myös taloudellisen maanpuolustuksen suunnitteluelimeksi. Toiminnan voidaan katsoa alkaneen puolustustaloudellisen suunnittelukunnan perustamisella 23.12.1955. Vuosikymmenten aikana huoltovarmuus on kehittynyt sotilaallisiin kriiseihin varautumisesta yritysten jatkuvuuden turvaamiseksi ja kriittisen infrastruktuurin suojelemiseksi, johon on tullut mukaan myös vahvasti kansainvälinen ulottuvuus. Viranomaiset osallistuvat huoltovarmuuden suunnitteluun osana lakisääteisiä varautumisveloitteita sekä ylläpitääkseen kontakteja oman toimialansa yrityksiin.

Elinkeinoelämällä ei ole yleistä lakisääteistä osallistumisveloitetta huoltovarmuuden suunnitteluun, vaan tämä tapahtuu vapaaehtoisuuden pohjalta. Yritysten varautumisen lähtökohtana ovat olleet liiketoiminnalliset perusteet, asiakkaiden kanssa tehdyt sopimukset ja niihin liittyvä riskienhallinta.

Vuoden 2008 aikana uudistettiin huoltovarmuuden tavoitteet ja organisaatio. Puolustustaloudellinen suunnittelukunta lakkautettiin ja sen tilalle perustettiin

Huoltovarmuusneuvosto. Huoltovarmuuden hallinnollinen ohjausvastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä. Huoltovarmuusjärjestelmä on osa kokonaisuun puolustusta, joka ilmenee muun muassa siinä, että talouden ja infrastruktuurin toimivuus muodostaa yhden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian seitsemästä elintärkeästä toiminnosta.

1.2 Laaja turvallisuus lähtökohtana

Yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuu hyvin erilaisia, niin sotilaallisia kuin muun tyyppisiäkin uhkia. Nämä turvallisuusuhkat ovat kytköksissä toisiinsa, vaikeasti ennustettavissa ja varoitusajaltaan lyhyitä. Toimintaympäristön ja uhkakuvien muuttuessa on syntynyt tarve tarkastella turvallisuutta mahdollisimman laajasti.

Laaja turvallisuuskäsitys kattaa sellaiset turvallisuuskysymykset, jotka kehittyessään saattavat muodostua uhkiksi ja aiheuttaa merkittävää vaaraa tai haittaa Suomelle, maan väestölle tai suomalaisen yhteiskunnan elintärkeille toimintoille. Tällaiset laaja-alaiset turvallisuusuhkat ovat joko ihmisten aktiivista toimintaa (esimerkiksi sotilaallisen voiman käyttö, terrorismi ja tietoverkkojen häirintä), tahattomia tapahtumia (esimerkiksi sähköverkon laajat toimintahäiriöt sekä erilaiset biouhkat kuten tarttuvat taudit) tai luonnon ääri-ilmiöitä. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen uhkamallisto on laadittu laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta, ja kuvatut uhkamallit muodostavat varautumisen suunnittelun perustan.

Monet Itämeren rantavaltioita koskevat riskit kuuluvat laajan turvallisuuden piiriin kuten merikuljetuksiin ja ydinturvallisuuteen liittyvät suuronnettomuudet sekä ympäristöuhkat. Myös kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus, huume- ja ihmiskauppa sekä tarttuvat taudit edellyttävät Suomelta varautumista. Tällaisissa tapauksissa kansallisen ja kansainvälisen tason viranomaisyhteistyön merkitys yli hallinnonalojen korostuu.

Meriturvallisuus

Voimakas alusliikenteen kasvu Itämerellä rasittaa meren ekologiaa ja lisää vakavien kemikaali- ja öljyonnettomuuksien riskiä erityisesti Suomenlahden alueella. Viranomaisten operatiivisen toiminnan yhteensovittaminen, yhteiset ja ennalta sovitut toimintaperiaatteet sekä merialueen suojeluun tähtäävät toimet saavat aiempaa tärkeemmän roolin viranomaisyhteistyössä kansallisesti ja kansainvälisesti erityisesti Itämeren alueella.

Euroopan unionin yhdenmuettyä meripolitiikkaa kehitetään paremmin yhteen toimivan valvonta- ja tiedonvaihtojärjestelmän luomiseksi kokoamalla yhteen valvonta- ja jäljitysjärjestelmät, joita nykyisin käytetään meriturvallisuuden ylläpitämisessä, meriympäristön suojelussa sekä kalastuksen valvonnassa, ulkorajojen vartioinnissa ja muissa lainvalvontatoimissa. EU:n Itämeri-strategian puitteissa otetaan huomioon Itämeren alueen erityispiirteet meripolitiikan toimeenpanossa mukaan lukien Venäjän sitouttaminen yhteistyöhön.

Yhdenmuetyn merialueenvalvonnan ja tietojenvaihtoympäristön tarkoituksena on muodostaa järkevän päätöksenteon tueksi tilannetietoisuus merellä harjoitetusta sellaisesta toiminnasta, joka vaikuttaa meriturvallisuuteen ja turvatoimiin, rajavalvontaan, meriympäristöön, kalastuksenvalvontaan, kaupankäyntiin ja EU:n taloudellisiin etuihin sekä yleiseen lainvalvontaan ja puolustukseen. Itämeren alueella yhteistä tietojenvaihtoympäristöä kehitetään EU:n tukemassa MARSUNO-hankkeessa edellä mainittujen periaatteiden mukaisesti. Suomesta hankkeeseen osallistuvat lähes kaikki edellä mainittuihin toimiin liittyvät merelliset viranomaiset.



Kuva: Jarmo Saarinen, Länsi-Suomen merivartiosto

Tuhkapilvi

Islannissa sijaitseva Eyjafjöllin (Eyjafjallajökull) tulivuori alkoi purkautua 20.3.2010. Purkaus muuttui 14.4. voimakkaasti tuhkaa tuottavaksi, jolloin tuhkaa kulkeutui vallitsevista tuuliosuhteista johtuen Euroopan ilmatilaan. Pohjois- ja Keski-Euroopan ilmatiloja päätettiin sulkea lentoturvallisuussyistä. Tuhkapilvi keskeytti Pohjois- ja Keski-Euroopan lentoliikenteen täysin 15.4–19.4. välisenä aikana. Suomessa ilmatila suljettiin 15.4 ja avattiin osittain 19.4. Useimmat Euroopan maat avasivat ilmatilansa 21.4. Islannin tulivuorenpurkauksessa kyse oli häiriötilanteesta, jossa kokonaisvaltaista kansallista johtovastuuta oli vaikea määritellä.

Kaikki ministeriöt analysoivat tilannetta oman hallinnonalansa kannalta ja huolehtivat tehtävistään säädetyn toimialajaon puitteissa. Toimivaltainen viranomainen lentoliikenteen osalta oli liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi), jonka lisäksi operatiiviseen toimintaan osallistui myös Finavia. Ilmatieteen laitos tuotti viranomaisille jatkuvaa tilannetietoa tuhkapilven liikkeistä.



Kuva: MSNBC

Uudenlaisiin ja aiempaa monimuotoisempiin turvallisuusuhkiin on varauduttava yhteistoiminnassa monella eri tavalla. Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa toimintalinjassa huomioidaan laajan turvallisuuskäsitteen mukaisesti globaalin toimintaympäristön muutokset. Globalisaatio edellyttää tavoitteellista, johdonmukaista ja ennakoivaa toimintaa sekä kykyä reagoida nopeasti toimintaympäristön muutoksiin.

A(H1N1)-virus

Vuonna 2009 koettiin A(H1N1)-viruksen aiheuttama pandemia, jonka WHO (World Health Organization, Maailman terveysjärjestö) ilmoitti päättyneen elokuussa 2010. Influenssa ("sikainfluenssa") alkoi levitä Suomessa vuoden 2009 jälkipuoliskolla ja helmikuuhun 2010 mennessä virukseen oli kuollut maassa noin 50 ihmistä ja tartuntoja arvioitiin olevan 100 000. Valtioneuvoston tilannekeskus havaitsi uutisen viruksen leviämisestä Meksikossa 24.4.2009 ja nopeasti tämän jälkeen Suomen Meksikon-lähetystö otti suoraan yhteyttä tilannekeskukseen ja raportoi tilanteesta paikan päältä. VNTIKE informoi edelleen sosiaali- ja terveysministeriötä, joka käynnisti omat toimenpiteensä. Ministeriöön muun muassa perustettiin pandemiakoordinaatioryhmä, joka koordinoi toimintaa valmiuspäälliköiden kanssa hallinnon yhteisessä neuvonpidossa. Muutkin ministeriöt toimivat pandemiasuunnitelmiansa mukaisesti.

Ulkoinen ja sisäinen turvallisuus kytkeytyvät nykyään yhä tiiviimmin yhteen. Valtion eri toimijoiden avoin yhteistyö ja kumppanuudet kansalaisjärjestöjen, yritysten ja muiden ei-valtiollisten toimijoiden kanssa korostuvat edelleen. Viranomaiset, elinkeinoelämä ja kansalaisjärjestöt suunnittelevat yhdessä toimintansa erilaisten kriisien varalle. Näin jokaisen toimijan voimavarat saadaan nopeasti käyttöön turvallisuustilanteissa. Valtioneuvosto kuitenkin vastaa toimintamallin toimivuudesta kaikissa tilanteissa. Suomen käsitys laajasta turvallisuudesta on konkretisoitunut YETT-strategian 2003 ja 2006 sekä Yhteiskunnan turvallisuusstrategian 2010 uhkamallistoissa ja toimintaperiaatteissa.

Kansallisella ja kansainvälisellä yhteistoiminnalla varmistetaan yhteensopivuus, kustannustehokas kehittäminen ja osaamisen hallinta. Laaja-alainen yhteistyö tukee suomalaisen osaamisen ja tietotaidon kansainvälistymistä. Kansallisella verkottumisella kehitetään erityisesti osaamista sekä kestäväää ja kokonaisvaltaista infrastruktuuria. Verkottuminen lisää yhteiskunnan kriisinkestävyyttä ja huoltovarmuutta. Tiivis yhteistoiminta viranomaisten, elinkeinoelämän, kansalaisjärjestöjen ja yksittäisten kansalaisten kesken lujittaa lisäksi maanpuolustustahtoa ja yhteisvastuullisuutta.

Komitea katsoo, että laajan turvallisuuden tarkkarajainen määrittely ei ole tarkoituksenmukaista ja että käsite on määritelty riittävän kattavasti Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaassa. Käsitteen tarkka ja aukoton määrittely olisi lisäksi vastoin sen laajaa luonnetta. Ennalta määritettyjen uhkamallien sisällä tapahtuu luonnollista muutosta, minkä seurauksena ilmenee myös uudenlaisia uhkatilehteitä. Vaikka komitean työssä on otettu huomioon laajan turvallisuuskäsitteen mukaisesti erilaiset turvallisuustilanteet ja -uhkat, komitean työn kannalta on kuitenkin ollut olennaista keskittyä vakavampiin turvallisuuskysymyksiin ja yhteisöllisen varautumisen vahvistamiseen.

1.3 Kokonaismaanpuolustuksen toimintamalli

Kokonaismaanpuolustuksen toimintamalli on vuosikymmenten kehitystyön tulos ja keskeinen osa Suomen kansallista turvallisuutta. Kokonaismaanpuolustus perustuu yhteistoimintaan ja turvallisuuden kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, mikä edellyttää aina yhteensovittamista ja hallinnon eri alojen ammattitaidon mukaan saamista. Tätä yhteensovittamista tarvitaan muun muassa turvallisuusympäristön muutosten seurannassa ja näiden muutosten seurannaisvaikutusten analysoinnissa, voimavarojen rakentamisessa ja ylläpidossa, varautumiseen liittyvissä valmisteluissa ja harjoituksissa sekä kriisitilanteiden hallinnan edellyttämässä voimavarojen käytössä. Ministeriöiden välisessä työnjaossa kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen kuuluu puolustusministeriön toimialaan.

Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen on säädetty VNOS (262/2003) 16§:ssä kuuluvaksi puolustusministeriön toimialaan. Ohjesäännön perustelumuiotissa on katsottu, että kokonaismaanpuolustukseen kuuluvat:

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

Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisesta todetaan, että siihen kuuluvat:

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

Kokonaismaanpuolustuksen toimintamallin kehitystyö alkoi puolustusneuvostossa 1958 ja johti vähitellen kokonaismaanpuolustuksen nykyiseen käsitetsälttöön. Puolustusneuvoston rooli oli muutoinkin keskeinen kokonaismaanpuolustuksen ja siihen liittyvän lainsäädännön valmistelussa ja suunnittelussa.

Kokonaismaanpuolustuksen mallin mukaisesti viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen tulee yhdessä varautua kaikkiin tilanteisiin yhteisellä toiminta-ajatuksella. Puolustusneuvosto edisti myös osaltaan kokonaismaanpuoluksesta vastuussa olevien osaamista ja pyrki varmistamaan vastuutoimijoiden tehokkaamman yhteistyön antamalla suosituksen valtakunnallisten ja alueellisten maanpuolustuskurssien perustamisesta. Lisäksi puolustusneuvosto ohjasi huoltovarmuuden ja maanpuolustustiedotuksen kehittämistä osana kokonaismaanpuolustuksen toimintamallia.

Puolustusneuvoston lisäksi myös parlamentaariset puolustuskomiteat osallistuivat kokonaismaanpuolustuksen kehittämiseen. Ne nostivat esiin kokonaismaanpuolustuksen ja ulkopoliittikan välisen vahvan yhteyden, laajensivat ja tarkensivat kokonaismaanpuolustuksen käsitteen sisältöä sekä vahvistivat sen asemaa varautumista ohjaavana toiminta-ajatuksena. Toinen parlamentaarinen puolustuskomitea ehdotti, että kokonaismaanpuolustusta oli voitava täydentää ja uudistaa turvallisuusympäristön niin vaatiessa.

Kokonaismaanpuolustukseen liittyvät vastuut on säädetty laeissa ja asetuksissa. UTVA käsittelee valmistelevasti tärkeät kokonaismaanpuolustusta ja sen yhteensovittamista koskevat asiat. Jokaisella ministeriöllä ja niiden johtamalla hallinnonaloilla on toimialoillaan kokonaismaanpuolustukseen sisältyviä tehtäviä.

Kokonaismaanpuolustuksen kehitys on vaikuttanut lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen luoden näin edellytyksiä valtion itsenäisyyden ja kansalaisten elinmahdollisuuksien sekä turvallisuuden takaamiselle monipuolisia ja laaja-alaisia turvallisuusuhkia vastaan. Kokonaismaanpuolustuksen mukaista on myös ollut periaate taata lainsäädännöllä viranomaisille toimivaltuudet huolehtia tehtävistään niin normaali- kuin poikkeusoloissakin. Tältä pohjalta on laadittu YETT-strategiat ja uusi Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, joiden perusteella kokonaismaanpuolustusta käytännössä toimeenpannaan ja varautumista kehitetään koko yhteiskuntamme osalta.

Kokonaismaanpuolustus on muodostanut sen vastuutoimijoille eräänlaisen verkoston, jonka toimijat vastaavat oman lainsäädännössä määritellyn vastuualansa varautumisen suunnitelmista. Kokonaismaanpuolustusta voidaan siis kuvata järjestelynä näiden toimien yhteensovittamiseksi. Toisaalta kokonaismaanpuolustus myös ohjaa näitä valmisteluita sille asetettujen päämäärien ja periaatteiden, kuten kansanvaltaisuuden, kustannustehokkuuden ja laillisuuden kautta. Kokonaismaanpuolustuksen toimintamalli on tarjonnut tarkoituksenmukaisen sekä uudistuskelpoisen perustan kansalliselle turvallisuudelle. Turvallisuuden kokonaisvaltaisen käsittelyn on havaittu soveltuvan hyvin laaja-alaisen turvallisuusuhkien hallitsemiseen.

Puolustusneuvosto seurasi ja ohjasi kokonaismaanpuolustuksen toimeenpanoa ja kehittämistä kokonaisvaltaisesti, kattaen selonteon valmistelun, maanpuolustuksen opetuksen, huoltovarmuuden ja hallinnonalojen varautumisen. Puolustusneuvoston lakkauttamisen yhteydessä tehtävät jaettiin UTVA:n ja puolustusministeriön kesken. Kokonaismaanpuolustukseen liittyviä asioita kuten valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko eduskunnalle vuonna 2001, valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden

toimintojen turvaamisesta vuosilta 2003, 2006 ja 2010 on käsitelty UTVA:ssa TPAK:n valmistelemana. Vaikka kysymyksessä on valtioneuvoston selonteko, on syytä todeta, että myös tasavallan presidentti on ollut mukana selontekoprosessissa. Kokonaisturvallisuuden jatkokehittämisessä on siten varmistettava järjestelyt, jotka mahdollistavat turvallisuusasioiden kokonaisvaltaisen käsitteilyn ylimmällä poliittisella ja hallinnon eri tasoilla.

2 Varautumisen poliittinen ohjaus

2.1 Selontekomenettely

Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan parlamentaarista ulottuvuutta pyrittiin vahvistamaan parlamentaaristen puolustuskomiteoiden kautta 1970-luvulla ja 1980-luvun alussa. Keskeisenä tavoitteena oli sitouttaa poliittisia toimijoita puolustusvoimien kehittämiseen erityisesti materiaalisen suorituskyvyn osalta. Kolmannen komiteatyöskentelyn (1980–1981) jälkeen prosessi koettiin liian raskaaksi. Parlamentaarisen puolustuspoliittisen toimikunnan (1986) ja sitä seuranneen puolustuspoliittisen neuvottelukunnan (1990) valitsema työmenetelmä oli kevyempi. Kylmän sodan päättyminen ja Suomen jäsenyys EU:ssa muuttivat Suomessa käytävää turvallisuuspoliittista keskustelua.

Kehitys johti 1990-luvun puolivälissä turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selontekomenettelyn luomiseen. Ensimmäinen valtioneuvoston selonteko annettiin vuonna 1995. Selonteko keskittyi vain turvallisuuspolitiikkaan, eikä siinä ollut erikseen puolustuspoliittisia linjauksia. Nykymuotoisia turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja on annettu vuosina 1997, 2001, 2004 ja 2009. Selontekomenettelystä on tullut keskeinen suomalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjauksen väline.

Perustuslain 44§:n mukaisesti valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle tiedonannon tai selonteon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta. Selonteon käsitellessä ei voida tehdä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta toisin kuin tiedonannon kohdalla.

Eduskunnan työjärjestyksen 23§:n mukaisesti valtioneuvoston tiedonanto ja valtioneuvoston selonteko esitellään eduskunnalle ja pannaan pöydälle johonkin seuraavaan istuntoon, jossa se otetaan käsiteltäväksi ulkopuolella päiväjärjestyksen. Selonteko lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi valiokuntaan. Käsiteltyään selonteon, valiokunta ehdottaa mietinnössään selonteon johdosta annettavaa lausuntoa, jonka sisällöstä eduskunta päättää.

Selonteon parlamentaarisen käsittelyn ja hyväksynnän lisäksi eduskunnan osallistumismahdollisuuksia on lisätty asettamalla eri puolueiden (myös oppositio) kansanedustajista koostuva turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä, joka on osallistunut vuoden 2004 selonteosta lähtien myös selonteon laatimisprosessiin. Eduskunnan valiokunnat ovat käsiteltäessä vuoden 2009 selontekoa todenneet muun muassa seuraavaa:

Ulkoasiainvaliokunta (UaVM 5/2009 vp) toteaa mietinnössään, että:

”Selontekojen tulisi painottaa nykyistä enemmän valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisia tavoitteita ja toimintaa tavoitteiden saavuttamiseksi. Ulkoasiainvaliokunta kaipaa erityisesti selvennystä selonteon ohjaavasta roolista yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan ja sisäisen turvallisuuden ohjelmaan.”

Lisäksi ulkoasiainvaliokunta on muun ohella lausunut seuraavaa:

”Turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen sisällöllisesti merkittävänä ja vähitellen vahvistuneena muutoksena on ollut laajan turvallisuuskäsitteen omaksuminen tarkastelun lähtökohdaksi. Laajan turvallisuuskäsityksen omaksumisen myötä turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen ohjausvaikutus on alkanut kohdistua myös ulkoasiain- ja sisäasiainministeriön hallinnonaloille. Laajan turvallisuuden ja uusien uhkien käsitteitä ei kuitenkaan ole kyetty määrittelemään selkeästi, mikä on ristiriidassa niiden poliittisesti vahvan ja käyttökelpoisen luonteen kanssa. Erityisesti niin sanottujen uusien uhkien osalta selonteko ei nykyisellään ole tasapainoinen turvallisuusympäristön kuvauksen ja siitä johdettujen toimintalinjojen osalta.”

Hallintovaliokunta (HaVL 6/2009 vp) toteaa lausunnossaan, että:

”Sisäisen turvallisuuden kehittämiseen tähtäävät toimenpiteet ovat selonteossa jääneet toissijaiseksi ja vähemmälle huomiolle. Tämä voi johtua osin traditiosta, jossa laajan turvallisuuskäsitteen omaksuminen on kuitenkin verrattain uusi asia. Ongelman muodostavat sisäisen turvallisuuden osalta etenkin selonteosta puuttuvat toimenpide- ja toteuttamissuunnitelmat. Hallintovaliokunta edellyttää sisäisen turvallisuuden asiakokonaisuuden käsittelemistä vastaisuudessa selontekomenettelyssä tasaveroisena suhteessa ulko- ja puolustuspolitiikkaan. Lisäksi se edellyttää turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon jakamista tulevaisuudessa eri osiin, joista yhden muodostaisi sisäinen turvallisuus.”

Puolustusvaliokunta (PuVL 4/2009 vp) on todennut seuraavaa:

”...seurantaryhmä-nimitys on harhaanjohtava, sillä ryhmän toiminnassa korostuu rinnakkainen, jopa ennakoiva toiminta varsinaiseen selontekoprosessiin nähden. Seurantaryhmä tekee omia arvioitaan Suomen turvallisuusympäristöstä ja sen esittämien suositusten odotetaan vaikuttavan valtioneuvoston selonteon sisältöön. Seurantaryhmästä on kantautunut julkisuuteen etukäteiskannanottoja asioista, jotka olisi tarkoitus tuoda esille vasta varsinaisessa selontekoesittelyssä. Ongelmaksi saattavat näin ollen muodostua mahdolliset eriävät näkemykset tai painotukset seurantaryhmän raportin ja selonteon kesken.”

Selonteon alussa tarkastellaan kansainvälistä toimintaympäristöä, minkä jälkeen arvioidaan sen muutoksen vaikutuksia Suomeen. Tätä seuraavat turvallisuus- ja puolustuspoliittiset toimintalinjaukset. Viimeisessä luvussa linjauksia sovelletaan käytäntöön Suomen turvallisuuden kehittämiseksi. Selonteossa turvallisuuskysymyksiä kuvataan hyvin laajasti ja useiden hallinnonalojen kautta, mutta vain puolustusvoimille on annettu suorituskykyvaatimuksia.

Selonteon dualistinen luonne on johtanut eduskunnassa eri käsityksiin siitä, mikä valiokunta antaa mietinnön selonteosta. Vuosien 1995, 1997 ja 2009 selonteista mietinnön antoi ulkoasiainvaliokunta, kun taas 2001 ja 2004 selonteista mietinnön antavaksi valiokunnaksi päätettiin puolustusvaliokunta.

Neljän vuoden välein annettava valtioneuvoston linjaus Suomen turvallisuusympäristön kehityksestä muodostaa pitkän aikajänteen, joka on liian hidas ja joustamaton. Neljän vuoden aikana voi tapahtua ennakoimattomia muutoksia (esimerkiksi syyskuun 11. päivän terrori-iskut vuonna 2001 ja kansainvälinen talouskriisi), jotka heikentävät selonteon ajankohtaisuutta ja siinä esitettyjen arvioiden tarkkuutta.

Selonteko on laadittu aina erilaisella organisaatiolla ja johtovastuu on vaihdellut ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön ja valtioneuvoston kanslian kesken. Myös tasavallan presidentti on ollut oleellisesti mukana selontekoprosessissa. Vuoden 2001 selonteon valmistelun sovitti yhteen TPAK. Vuosien 2004 ja 2009 selontekojen laatimista varten perustettiin niiden valmistelutyöryhmät. Eri valmistelutahot ovat tuoneet valmisteluprosessiin oman hallinnon alansa näkemykset, jolloin on ollut vaikea välttyä toistoilta ja päällekkäisyyksiltä. Jäntevämmän ja koordinoidumman selontekovalmistelun turvaamiseksi tarvitaan laajempaa eri ministeriöiden vastuualueiden rajat ylittävää valmistelua.

Selontekomenettelystä ulkoasiainvaliokunta (UaVM 5/2009 vp) toteaa mietinnössään, että:

"...turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen laatimiselle ja eduskuntakäsittelylle tulisi asettaa nykyistä selkeämpi ja tiiviimpi aikataulu. Selonteko tulisi antaa eduskunnalle siten, että eduskuntakäsittely saataisiin viimeistään vaalikauden toisilla valtiopäivillä. Nykyistä tiiviimpi menettely tehostaisi myös selonteon ohjausvaikutuksen toteutumista. Selonteko on nyky muodossaan liian raskas rakenteeltaan ja siitä on muodostunut liian mittava kokonaisuus kansalaistiedotukseen. Ulkoasiainvaliokunta pitää viimeisen (2009) selonteon rakenteellisenä puutteena sitä, ettei Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittista toimintalinjaa ole esitelty johdonmukaisella tavalla ja selkeästi. Eduskunta edellyttää, että selonteosta kehitetään kokonaisvaltainen turvallisuusstrategia, joka ohjaa tasapainoisesti kaikkien turvallisuuden alalla toimivien hallinnonalojen kehittämistä, mukaan lukien voimavarat."

2.2 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia

Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmät tehtävät ovat Suomen itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen. YETT-strategia on valtioneuvoston periaatepäätös, joka antaa perusteita näiden tavoitteiden turvaamiseksi. Strategia on kansainvälisestikin tarkasteltuna ainutlaatuinen tapa käsitellä ja ohjata varautumista kokonaisvaltaisesti. Monet maat ovat olleet kiinnostuneita tästä suomalaisesta konseptista ja ovat kehittämässä omia turvallisuusstrategioitaan tähän suuntaan.

YETT-strategia on valtioneuvoston ohjausasiakirja ministeriöille. Se konkretisoi omalta osaltaan turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa ja täydentää muita valtioneuvoston antamia turvallisuuden eri osa-alueita käsitteleviä ohjausasiakirjoja muodostaen varautumisen sekä kriisijohtamisen yhteisen perustan yhteiskunnan kaikille toimijoille. Vuosina 2003 ja 2006 laadituissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta määriteltiin elintärkeät toiminnot ja eri hallinnonalojen vastuut niiden turvaamiseksi.

Kokonaisvaltainen ja poikkihallinnollinen näkökulma korostuu myös vuonna 2010 tarkistetussa periaatepäätöksessä, joka on TPAK:n koordinoimana päivitetty vastaamaan lähivuosien arvioitua turvallisuusympäristömme kehitystä. Päivitystyötä varten perustettiin poikkihallinnollinen kirjoittajaryhmä, jolla varmistettiin eri hallinnonalojen ja muiden toimijoiden näkemysten huomioon ottaminen. Vuoden 2010 tarkistetussa periaatepäätöksessä on kiinnitetty erityistä huomiota kansainväliseen ulottuvuuteen sekä elinkeinoelämän ja kansa-

laisjärjestöjen rooliin yhteiskunnan varautumisen toimijoina. Myös kuntien rooli ja aluehallintouudistuksen vaikutukset varautumiseen on tuotu esille aiempaa korostetummin. Uudistettu strategia on tarkoitettu hyväksyä valtioneuvostossa joulukuussa 2010 ja nimetä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on ministeriöille osoitettu valtioneuvoston linjaus siitä, miten varautumisasiat tulee hallinnonaloilla hoitaa ja mitkä ovat yhteiskunnan kannalta erityisen tärkeitä turvattavia asioita, mitkä ovat hallinnonalojen varautumisen tavoitteet, strategiset tehtävät ja miten ne on tarkoitus saavuttaa. Ministeriöiden on omilla toimialoillaan huolehdittava asioiden hoidosta lainsäädännöllisin ja muin toimin siten, että periaatepäätöksessä ilmenevä hallituksen tahto tulee täytettyä.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on laadittu kaikissa tilanteissa turvattavien yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen näkökulmasta. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat poikkihallinnollisia, yhteiskunnalle välttämättömiä toimintokokonaisuuksia, joiden on oltava turvattuina joka hetki. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kuvataan nämä toiminnot ja määritetään niille tavoitetilat. Suomen elintärkeät toiminnot ovat vuoden 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan:

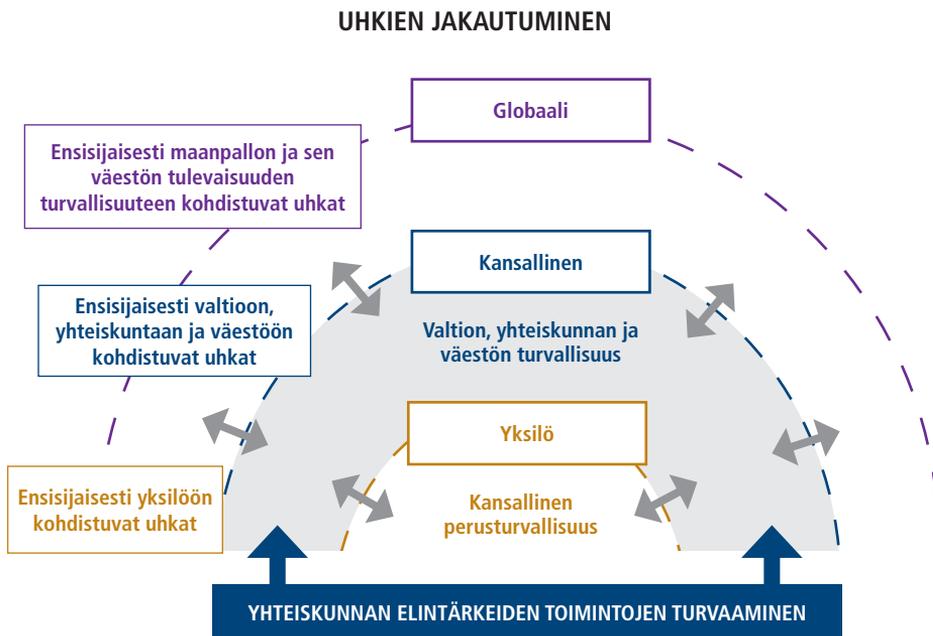
- valtion johtaminen
- kansainvälinen toiminta
- Suomen puolustuskyky
- sisäinen turvallisuus
- talouden ja infrastruktuurin toimivuus
- väestön toimeentuloturva ja toimintakyky
- henkinen kriisinkestävyys

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on kuvattu myös elintärkeitä toimintoja ja niiden jatkuvuutta vaarantavat uhkamallit. Vuoden 2010 strategiassa on siirrytty yhdeksästä uhkamallista 13 uhkamalliin. Uhkamalleissa on pyritty ottamaan aiempaa paremmin huomioon yhteiskuntamme haavoittuvuus ja niiden tavoitteena on palvella paremmin niin hallinnossa kuin elinkeinoelämässä tehtäviä riskianalyysijä. Uhkamalleja ovat:

- voimahuollon vakavat häiriöt
- tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt (kyber-uhkat)
- kuljetuslogistiikan vakavat häiriöt
- yhdyskuntatekniikan vakavat häiriöt
- elintarvikehuollon vakavat häiriöt
- rahoitus- ja maksujärjestelmän vakavat häiriöt

- julkisen talouden rahoituksen saatavuuden häiriintyminen
- väestön terveyden ja hyvinvoinnin vakavat häiriöt
- suuronnettomuudet, luonnon ääri-ilmiöt ja ympäristöuhkat
- terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikollisuus
- rajaturvallisuuden vakavat häiriöt
- poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus
- sotilaallisen voiman käyttö

Uhkamalleista huomataan, että valtiolliseen turvallisuuteen kohdistuu hyvin monenlaisia uhkia, joihin sisältyy muitakin kuin sotilaallisia ulottuvuuksia. Valtion keskeisenä tavoitteena tulee olla kyky vastata turvallisuuteen vaikuttaviin tapahtumiin ja niiden mahdollisiin ennusmerkkeihin riittävän ajoissa. Elintärkeiden toimintojen turvaaminen perustuu pitkäjänteiseen ja riittävään suorituskykyjen kehittämiseen, niiden oikea-aikaiseen ja joustavaan käyttöön-ottoon sekä kykyyn hyödyntää jo käyttöönotettuja suorituskykyjä.



Kuva: Puolustusministeriö

Strategiassa on uhkamallien konkretisoimiseksi ja eri toimijoiden omaan toimintaan liittyvien uhkien jatkoanalysoinnin tueksi tunnistettu häiriötilanteita, joilla tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa ainakin hetkelisesti tai alueellisesti rajattuna yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai

väestön elinmahdollisuuksia. Häiriötilanteita voi esiintyä sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa.

Normaalioloissa esiintyvät häiriötilanteet hallitaan viranomaisten tavanomaisin toimivaltuuksin tai voimavaroin. Normaalioloissa rakennettavat järjestelmät ja varautumistoimenpiteet luovat perustan toiminnalle poikkeusoloissa. Vastaavasti poikkeusolojen varalle luotuja järjestelyitä voidaan hyödyntää normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnassa. Poikkeusoloissa tilanteen hallitseminen voi edellyttää lisätoimivaltuuksia tai -voimavaroja. Näiden tilanteiden hallinta edellyttää tavallisesti viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaisesta laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Sama häiriötilanne voi liittyä useampaan eri uhkamalliin, riippuen tarkastelunäkökulmasta, uhkan lähteestä tai sen seurannaisvaikutuksista. Näistä jokaiselle on osoitettu ensisijaisesti varautumisvastuussa oleva ministeriö.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategialla yhtenäistetään sekä yhteen sovitetaan eri hallinnonalojen varautumista. Strategian tavoitteena on välttää päällekkäinen voimavarojen kehittäminen ja toisaalta estää tilanne, jossa elintärkeiden toimintojen turvaamisessa tarvittava toimintakyky jää kehittämättä. Lisäksi strategian avulla tiedotetaan väestölle toimista, joita valtioneuvoston johdolla tehdään yhteiskunnan ja väestön turvallisuuden vahvistamiseksi. Strategialla välitetään myös tietoja suomalaisen yhteiskunnan turvallisuutta koskevan ajattelun ja politiikan perusteista kansainvälisille yhteistoimintakumppaneille.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian yhteisestä seurannasta vastaa TPAK yhteistoiminnassa valmiuspäällikkökokouksen kanssa. Seurannalla tuotetaan valtionjohdolle tietoa siitä, onko voimavarat kohdennettu oikein yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi. Lisäksi seuranta mahdollistaa strategian päivitystyön ja kokonaisuunpuolustukseen liittyvien kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisen. Strategian päivittämisestä päättää valtioneuvosto.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategialla on muun muassa onnistuneesti yhtenäistetty ministeriöiden varautumista ja annettu välineitä niin yritysten kuin kuntien riskien- ja jatkuvuuden hallintaan. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia onkin monissa kunnissa varautumisen suunnittelun tukena ja useat yritykset käyttävät strategian uhkamalleja riskianalyyseinsä ja jatkuvuuden suunnittelunsa pohjana. Kansalaisjärjestöistä esimerkiksi Suomen Punainen Risti ja Maanpuolustuskoulutusyhdistys hyödyntävät strategiaa toimintansa suunnittelussa ja toteuttamisessa. Maanpuolustuskurssien keskeinen oppisisältö perustuu Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan ja kokonaisuunpuolustuksen periaatteeseen.

2.3 Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista

Huoltovarmuuden varmistaminen on Suomessa organisoitu kattavaksi yhteistyöverkostoksi, jossa ovat mukana talouselämän eri toimialat, hallinnon eri alat sekä toimialajärjestöt. Suomessa julkisen ja yksityisen sektorin välisellä kumppanuudella on pitkät perinteet ja suuri osa varautumisesta tehdäänkin julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän yhteistyön pohjalta vapaaehtoisesti solmittujen sopimusten perusteella.

Hallitus on 1980-luvulta lähtien asettanut määräväleihin huoltovarmuudelle yleiset kehittämistavoitteet. Viimeisin valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista annettiin vuonna 2008. Päätöksen mukaan yleistavoitteena on kansainvälisiin markkinoihin perustuva huoltovarmuus. Varautumistoimenpiteillä turvataan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätön infrastruktuuri ja kriittisen tuotannon jatkuminen kaikissa tilanteissa.

Päätöksessä vakavimpana uhkana huoltovarmuudelle pidetään kriisitilannetta, jossa kyky tuottaa tai hankkia ulkomailta kriittisiä tavaroita ja palveluja on väliaikaisesti vaikeutunut. Muita keskeisiä yhteiskunnan taloudellista toimintakykyä vaarantavia uhkia ovat sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien häiriintyminen, energiansaannin keskeytyminen, väestön terveyden ja toimintakyvyn vakava häiriintyminen sekä luonnononnettomuudet ja ympäristökatastrofit. Huoltovarmuuden taso mitoitetaan niin, että väestön elinmahdollisuudet ja toimintakyky sekä yhteiskunnan toimivuus voidaan pitää yllä normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa mukaan luettuna puolustustila.

Huoltovarmuuden tavoitepäätös määrittelee kehittämisen lähiajan painopistealueet. Ne jakaantuvat toisaalta kriittisen infrastruktuurin (energiaverkot, tieto- ja viestintäjärjestelmät, kuljetuslogiikka, finanssialan järjestelmät, vesihuolto ja muut kunnallistekniset järjestelmät, infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito) ja toisaalta kriittisen tuotannon (elintarvikehuolto, energiahuolto, terveydenhuolto, maanpuolustusta tukeva tuotanto, vientiteollisuus) turvaamiseen, joille kullekin on annettu omat, yksilöidyt alakohittaiset tavoitteet.

2.4 Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan tai kansainvälistyvän maailman ilmiöistä tai muu-

toksista johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta. Osa sisäistä turvallisuutta on myös varautuminen suuronnettomuuksiin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma on valtioneuvoston periaatepäätös, jossa valtioneuvosto määrittelee poikkihallinnollisesti sisäisen turvallisuuden keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet. Valtioneuvosto on tehnyt ohjelmaa koskevan päätöksen vuosina 2004 ja 2008. Jälkimmäisen ohjelman tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisim maa vuonna 2015. Siinä käsitellään seuraavia osa-alueita:

- kodin, vapaa-ajan ja liikkumisen turvallisuuden parantamista
- maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen turvallisuuden parantamista
- väkivallan vähentämistä
- kilpailukyvyyn lisäämistä yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla
- suuronnettomuuksien ja tuhojen ehkäisyä
- rajaturvallisuutta
- laittoman maahantulon estämistä ja tullivarmuutta
- ihmiskaupan ja siihen rinnastuvan rikollisuuden estämistä
- järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa
- tietoverkkorikollisuuden ja internetin käyttöön liittyvien riskien torjuntaa
- terrorismin torjuntaa, ääriliikkeiden laittoman toiminnan ehkäisyä ja
- väkivaltaisen radikalisoitumisen ennaltaehkäisyä

Ohjelma valmisteltiin ja sitä toteutetaan laajassa yhteistyössä, johon osallistuvat keskus-, alue- ja paikallisen tason viranomaiset, järjestöt ja elinkeinoelämä. Ohjelman toimeenpanoa ohjaa sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä, joka arvioi sisäisen turvallisuuden kehitystä myös laajemmin. Sisäisen turvallisuuden ohjelman ohjausryhmä avustaa ministeriryhmää ohjelman toimeenpanon ohjauksessa.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma toimeenpannaan viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän yhteistyönä. Viranomaiset varmistavat ohjelmassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamisen ja toimenpiteiden toimeenpanon osana toiminnan ja talouden suunnittelua ja tulosoajasta. Ohjelma on vahvistanut eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja luonut yhteistyörakenteen, jonka avulla hallinnonalojen ja sektoreiden rajat ylittäviä asioita pystytään valmistelemaan ja toteuttamaan. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanoa ja tuloksia seurataan säännöllisesti, ja ohjelmassa vahvistettujen toimenpiteiden toimeenpano on lähes kattavasti edennyt ohjelmassa päätetyn mukaisesti.

3 Varautumista koskeva lainsäädäntö

Varautumista koskevat säännökset jakautuvat normaali- ja poikkeusolojen sääntelyyn. Viranomaisten velvollisuus varautua poikkeusoloihin perustuu valmiuslain (1080/1991) 40§:ään. Säännöksen mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion liikelaitosten ja muiden valtion viranomaisten sekä kuntien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muin toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Poikkeusoloihin varautumista johtaa, valvoo ja yhteen sovittaa valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallansa.

Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslain mukaan poikkeusoloja ovat:

- Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila
- Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja maahan kohdistuva sodanuhka
- vieraiden valtioiden välinen sota tai sodanuhka ja sellainen sodanuhkaa
- merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystila, joka edellyttää välttämättömiä toimenpiteitä Suomen puolustusvalmiuden kohottamiseksi
- muu vaikutuksiltaan näihin verrattava Suomen ulkopuolella sattunut
- erityinen tapahtuma, jos siitä voi aiheutua vakava vaara 1§:n 1 momentissa tarkoitetuille kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille
- välttämättömien polttoaineiden ja muun energian sekä raaka-aineiden ja muiden tavaroiden tuonnin vaikeutumisesta tai estymisestä taikka muusta vaikutuksiltaan näihin verrattavasta kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriintymisestä aiheutuva vakava uhka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille
- suuronnettomuus

Poikkeusoloista on kuitenkin kyse vain, jollei tilanteen hallitseminen ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Hallituksen esitys uudeksi valmiuslaiksi (HE 3/2008 vp) on käsitelty eduskunnassa ja se on päätetty jättää lepäämään seuraavien eduskuntavaalien ylitse. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi valmiuslaki, jolla kumottaisiin nykyinen samanniminen laki. Uudistuksen tavoitteena on valmiuslain saattaminen perustuslain vaatimukset täyttäväksi. Lisäksi tavoitteena on ajanmukaistaa

viranomaisten toimivaltuussäännökset poikkeusoloissa. Valmiuslain soveltamisen aloittamista koskevaa päätöksentekomenettelyä on uudessa laissa muutettu niin, että valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta säädetään valtioneuvoston asetuksella eikä tasavallan presidentin asetuksella. Ennen tämän käyttöönottoasetuksen antamista on valtioneuvoston yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todettava maassa vallitsevan poikkeusolot. Eduskunta päättää viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimassaolosta ja voimassaoloajasta.

Valmiuslain varautumista koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi vain vähän. Varautumisvelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi lain 12 §:ssä asiallisesti valmiuslain 40 §:n 1 momenttia vastaavalla tavalla. Varautumisen johtamista, valvontaa ja yhteensovittamista koskevan 13 §:n mukaan varautumista johtaisi ja valvoisi valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteen sovittaisi varautumista omalla toimialallaan. Uudessa valmiuslaissa ei ehdoteta säädettäväksi varautumisen yhteensovittamista valtioneuvostossa, vaan siinä ainoastaan viitattaisiin muuhun lainsäädäntöön, kuten valtioneuvoston ohjesäännön 10§:n 3 momenttiin (kansliapäällikkökokous ja valmiuspäällikkökokous) ja 16 §:n 3 kohtaan (kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen).

Suomen perustuslain 23§:n mukaan lailla säädettävät, välttämättömät, tilapäiset poikkeukset perusoikeuksiin ovat mahdollisia Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana. Perustuslain 23§:n valtuutuksen mukaisten tilapäisten poikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksesta antamassaan mietinnössä eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut että uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulee välttää ja että poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä.

Valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustamista tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla presidentin asetuksella ja eduskunnan suostumuksella voimaan puolustustila (puolustustilalaki 1083/1991). Tasavallan presidentin asetus puolustustilan voimaan saattamisesta annetaan määrätyksi enintään kolmen kuukauden pituiseksi ajaksi. Soveltamisasetuksessa on mainittava ne säännökset, jotka saatetaan sovellettaviksi ja, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella, niiden alueellinen soveltamisala. Soveltamisasetus on heti saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Asetus on kumottava, jos eduskunta

niin päättää. Jollei soveltamisasetusta ole yhden viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa.

Puolustustilan aikana voimassa on valmiuslain lisäksi puolustustilalaki (1083/1991). Puolustustilan aikana sovelletaan valmiuslakia vain siltä osin kuin puolustustilalaissa ei sodan varalta ole toisin säädetty. Puolustustilalaki on kriisiajan poikkeuslaki, joka säätelee viranomaisten valtuuksien käyttöä Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys.

Pelastuslaissa (468/2003) on säädetty väestönsuojelun keskeiset suunnitelu- ja muut varautumisveloitteet. Lain 50 §:ssä säädetään väestönsuojeluun varautumisesta. Normaalioloissa suoritettaviin väestönsuojeluvalmisteluihin kuuluu poikkeusoloja koskeva suunnittelu ja koulutus, suojarakenteiden rakentaminen, johtamis- ja valvonta- ja hälytysjärjestelmien ja tietoliikenneyhteyksien ylläpito sekä varautuminen evakuoimintoihin, pelastustoimintaan, ensiapuun, väestön huoltoon sekä raivaus- ja puhdistustoimintaan. Pelastustoimen erityisistä toimivaltuuksista poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa. Hallituksen esitys uudeksi pelastuslaiksi on annettu 19.11.2010 (HE 257/2010 vp).

Huoltovarmuuslain (1390/1992) tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät (huoltovarmuus). Valtioneuvosto on asettanut päätöksellään (539/2008) huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet.

Poikkeusoloissa voidaan joutua turvautumaan poikkeuksellisiin toimenpiteisiin, joista säädetään puolustustila- ja valmiuslaeissa. Näiden lakien mukaisesti poikkeusoloissa voidaan joutua turvautumaan esimerkiksi viennin ja tuonnin säännöstelyyn, valtakunnan puolustuksen kannalta välttämättömän tuotannon ohjaukseen, kuljetuksien ja liikenteen valvomiseen ja säännöstelyyn, tilapäisen työskentelyvelvollisuuden asettamiseen sekä väestön siirtoihin sellaiselta alueelta, johon kohdistuvan hyökkäyksen tai muun vastaavan toiminnan takia on välttämättömää kiireellisesti ryhtyä erityisiin sotilaallisiin puolustustoimenpiteisiin.

4 Varautumisjärjestelyjä

4.1 Ylimpien valtioelinten päätöksenteko ja yhteistyö

Perustuslain mukaan valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtioneuvostosta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi luovat valtiosääntöisen perustan myös varautumisjärjestelyille.

Eduskunta valvoo eri tavoin hallituksen toimia ja politiikkaa. Välineitä tähän parlamentaariseen kontrolliin tarjoavat muun muassa välikysymykset, kirjalliset eduskuntakysymykset, suulliset kyselytunnit, ajankohtaiskeskustelu, selonteot ja tiedonannot sekä pääministerin ilmoitukset. Ministereillä on oikeus olla läsnä eduskunnan täysistunnossa ja käyttää siellä puheenvuoroja.

Perustuslain mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto panee täytäntöön presidentin päätökset. Tasavallan presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai ministerille. Ministerille presidentti voi myöntää eron myös pääministerin aloitteesta. Presidentin on ilman esitettyä pyyntöäkin myönnettävä ero valtioneuvostolle tai ministerille, jos tämä ei enää nauti eduskunnan luottamusta.

Tasavallan presidentin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministeri tai tämänkin ollessa estyneenä pääministerin sijaisena toimiva ministeri. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Presidentti antaa tarvittaessa valmiuslain ja puolustustilalain mukaisten toimivaltuuksien käyttöön ottamista koskevan asetuksen, jonka valmistelee ja esittelee presidentille se ministeriö, jonka hallinnonalan tehtävien kannalta valtuuksien ottaminen käyttöön osoittautuu välttämättömimmäksi.

Tasavallan presidentti on Suomen Puolustusvoimien ylipäällikkö (PL 128 §). Presidentti päättää sotilaskäskyasioista ja soti-laallisista nimitysasioista sen mukaan kuin lailla säädetään (PL 58 §). Presidentti ratkaisee puolustusvoimista annetun lain 31 §:n 1 momentissa tarkoitettut sotilaskäskyasiat puolustusministerin esittelystä ja muut sotilaskäskyasiat puolustusvoimain komentajan esittelystä. Presidentti voi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta puolustusministerin esittelystä ilman valtioneuvos-

ton ratkaisuehdotusta. Sotilaskäskyasiaa presidentille valtioneuvostossa esitellessä puolustusvoimain komentajalla on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa tasavallan presidentti tekee päätökset sisäasiainministerin esittelystä rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain nojalla.

Puolustusministeriö on asettanut 10.5.2010 työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus uudeksi sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä koskevaksi sääntelyksi puolustusvoimista annettuun lakiin. Työryhmän tulee laatia ehdotuksensa puolustusvoimista annetun lain muuttamiseksi hallituksen esityksen muotoon ja antaa mietintönsä viimeistään 31.3.2011.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Lainkohdan 2 momentin mukaisesti valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä. Ulkopoliittikan johtaminen edellyttää presidentin ja valtioneuvoston välistä kiinteää yhteistoimintaa. Myös eduskunta osallistuu EU:ssa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun, jolloin korostunut asema on lähinnä suurella valiokunnalla ja ulkoasiainvaliokunnalla (PL 93 §:n 2 momentti sekä 96 § ja 97 §).

Kansainvälisten asioiden toimivaltasuhteisiin säädetty yhteistoimintavelvoite edellyttää, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta informoinnista ulkopoliittikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous on perustuslakivaliokunnan (PeVL 36/2006 vp) mielestä tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen ja sopiva foorumi. Yhteistoiminnan käytännön muodot vaihtelevat asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Laajakantoisissa asioissa tarvitaan presidentin ja koko valtioneuvoston keskusteluja. Kiireellisiä ratkaisuja vaativissa tilanteissa voi kuitenkin riittää presidentin yhteydenpito valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tai yksittäisen ministerin, lähinnä pääministerin, ulkoasiainministerin tai asian valmistelusta vastaavan muun ministerin kanssa.

Valtioneuvostolla on hallitus- ja hallintoasioita koskeva yleistoimivalta (PL 65 §). Parlamentarismin periaatteen mukaisesti valtioneuvoston on nautittava edus-

kunnan luottamusta. Valtioneuvosto myötävaikuttaa tasavallan presidentin päätöksentekoon ja tekee ratkaisuehdotukset presidentille. Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä (PL 67 §). Valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi.

Valtioneuvoston yleisistunto on myös kutsuttavissa koolle tarpeen mukaan jokaisena vuoden päivänä mihin vuorokauden aikaan tahansa. Valtioneuvoston jäsenet vastaavat osaltaan siitä, että muut valtioelimet, eduskunta ja tasavallan presidentti, ovat riittävästi informoituja niiden toimivaltaan kuuluvien asioiden käsittelystä ja sisällöstä. Valtioelinten yhteistyön runkona ovat yhteensovitetut aikataulut päätösten valmistelua ja päätöksentekoa varten. Poikkeuksellisissa tilanteissa tätä kalenteria muokataan varmistaen samalla, että kaikilla vastuunkantajilla on tosiasialliset mahdollisuudet perehtyä päätettävänä olevaan asiaan.

Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta (PL 66 §). Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriön päällikkönä on ministeri. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alastaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille.

Käytännössä valtioneuvostossa on vakiintunut toimintatapa, jolla varmistetaan, että jokaisella valtioneuvoston jäsenellä on kaikissa tilanteissa sama tarkistettu tieto tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi ja ministerivastuun kantamiseksi. Tiedonvaihtoa varten hallituksella on muitakin yhteistyömuotoja kuten hallituksen neuvottelut, iltakoulu ja ministerivaliokunnat. Nykyisellä pääministerillä on, kuten hänen edeltäjällään, päätöksenteon tukena myös hallituspuolueiden puheenjohtajien ryhmä, kvartetti.

Valtioneuvostossa on valtioneuvostosta annetun lain 23 §:n mukaan ministerivaliokunnat ulko- ja turvallisuuspolitiikan, Euroopan unionia koskevien asioiden, raha-asiain sekä talouspolitiikan valmistelua varten. Näiden ministerivaliokuntien jäsenten tulee olla valtioneuvoston jäseniä. Valiokuntien tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Jokaisella ministerivaliokunnalla on roolinsa mukaisesti tehtävänsä myös häiriötilanteis-

sa. Kokonaisturvallisuuteen liittyen yhdenkään ministerivaliokunnan tai hallituksen neuvottelun roolia ei voida sulkea asian valmistelun ohjauksessa pois.

Pääministeri on puheenjohtaja hallituksen neuvottelussa ja iltakoulussa. Ne myös kokoontuvat pääministerin kutsusta. Sihteerinä toimii pääministerin poliittinen erityisavustaja. Pääministeri on jokaisen ministerivaliokunnan puheenjohtaja. Ministerivaliokunnilla on sihteeristöt, jotka toimivat puheenjohtajan ohjauksessa. Sihteeristöä käytännössä ohjaavat myös toimialojen vastuuministeriöt. Ministerivaliokuntien koolle kutumisessa merkittävässä asemassa ovat sihteeristöt, jotka seuraavat valmisteltavien asioiden etenemistä ja ajankohtaisia asioita. Sihteeristöt tekevät ehdotuksia kokoontumistarpeesta. Ministerivaliokunnilla on vakiintuneet kokoontumisajat valtioneuvoston viikkotason kalenterissa.

Käytännössä tärkeäksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien asioiden valmistelevaa käsittelyä varten on muodostunut valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä säädetty tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous (TP-UTVA).

4.2 Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tehtävät on määritelty valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS 262/2003) 25 §:ssä. Säännöksen mukaan valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuunpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset.

Valiokunnan puheenjohtajana toimii pääministeri. Muut jäsenet ovat ulkoasiainministeri, valtioneuvoston määräämä ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, puolustusministeri ja enintään neljä muuta valtioneuvoston määräämää ministeriä. Sisäasiainministeri osallistuu asian käsittelyyn valiokunnassa silloin, kun käsitellään hänen toimialaansa liittyviä kysymyksiä. Asian käsittelyyn valiokunnassa osallistuu myös muu ministeri silloin, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyy hänen toimialaansa kuuluvia kysymyksiä.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiset kokoukset ovat muodostuneet säännönmukaiseksi käytännöksi. Kun tasavallan presidentti osallistuu kokouksiin, hän johtaa puhetta.

Valiokunnan sihteeristönä toimii ulkoasiainministeriö. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksiin osallistuu myös valtioneuvoston viestintäjohtaja, joka tiedottaa päätöksistä pääministerin ohjeiden mukaan.

Kokouksia on yksi tai kaksi kuukaudessa. Kokoukset pidetään yleensä perjantaisin EU-ministerivaliokunnan kokouksen ja tasavallan presidentin esittelyn jälkeen. Kokousagenda ja aikataulut eivät yleensä ole tiedossa pitkällä aikavälillä etukäteen, sillä agendalla käsiteltävät asiat perustuvat ulko- ja turvallisuuspolitiikan ajankohtaisiin aiheisiin. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon valmisteluvastuu on ulkoministeriöllä. Ulkoministeriön rooli valiokunnan sihteeristönä ja asialistan valmistelussa on keskeinen. UTVA:n kokousten käsittelyn pohjana ovat asianosaisten ministeriöiden laatimat muistiot. UTVA on järjestänyt myös asiakokonaisuuksien valmisteluun liittyviä seminaareja.

4.3 EU-ministerivaliokunta

Valtioneuvoston EU-ministerivaliokunnan tehtävät on määritelty valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS 262/2003) 26 §:ssä. Valiokunnan puheenjohtajana on pääministeri. Jäseninä ovat ulkoasiainministeri, oikeusministeri, ulkomaankauppaministeri, elinkeinoministeri, valtiovarainministeri ja maa- ja metsätalousministeri sekä kolme muuta ministeriä, joista kaksi määrää valtioneuvosto ja kolmantena on se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Tarpeen vaatiessa valtioneuvosto voi määrätä vielä yhden ministerin valiokunnan jäseneksi. Kaikki muutkin ministerit voivat halutessaan osallistua asian käsittelyyn valiokunnassa.

Asian ministerivaliokunnalle esittelee se ministeri, jonka toimialalle asia kuuluu. EU-ministerivaliokunta käsittelee valmistelevasti Euroopan unionissa päätettävät asiat, jotka pääministeri tai se ministeri, jonka toimialalle asia kuuluu, saattaa käsiteltäväksi valiokunnassa taikka joiden käsittelemistä valiokunnassa muutoin pidetään aiheellisena.

Valiokunnan sihteeripalveluista huolehtii valtioneuvoston EU-sihteeristö. Kokouksista pidetään pöytäkirjaa, joka on välittömästi julkinen siltä osin kuin asia ei mene valtioneuvoston käsittelyyn eikä kyse ole salaisesta asiasta. EU-ministerivaliokunnan kokouksiin osallistuu myös valtioneuvoston viestintäyksikön viestintäpäällikkö, joka vastaa tiedottamisesta pääministerin ohjeiden mukaan.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen sekä EU-ministerivaliokunnan lisäksi valtioneuvostossa on kaksi muuta lakisäätteistä ministerivaliokuntaa. Nämä ovat raha-asi-

ainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta. Raha-asiainvaliokunnan tehtävänä on ennakollinen finanssivalvonta. Valiokunnassa käsitellään valmistavasti asiat, joilla on huomattava taloudellinen merkitys tai joista muuten vaaditaan raha-asianvaliokunnan lausunto. Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee kokonaistaloudellista kehitystä ja yleistä talouspolitiikkaa, julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja ja pääministerin määrittämiä muita talouspoliittisia toimenpiteitä vaativia asioita.

4.4 Keskushallinnon varautuminen

Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisella on Suomessa pitkät perinteet. Viranomaisten ja yritysten yhteistyöllä on vuosikymmenten aikana luotu kansainvälisestikin arvioiden monipuoliset ja hyvin toimivat varautumisjärjestelmät sekä toimintavalmiudet. Yhteiskuntamme toimintaympäristön rakenteissa ja järjestelmissä on kuitenkin viime vuosikymmenien aikana tapahtunut merkittäviä muutoksia. Julkinen hallinto on supistunut ja monet sen aiemmin hoitamista tehtävistä ovat siirtyneet yrityksille sekä liiketaloudellisiin periaattein toimiville liikelaitoksille. Lisäksi kaikki yhteiskunnan toiminnot ovat yhä enemmän toimivien energiajärjestelmien sekä tietoliikenteen ja tietojärjestelmien varassa. Muun muassa tämänkaltaiset muutokset asettavat yhteiskunnan varautumiselle uusia haasteita.

Kansainvälinen toimintaympäristö on jatkuvasti muuttunut. Suomen kansainvälisen aseman vahvistuminen sekä verkottuminen muiden valtioiden kanssa ovat lisänneet varautumismahdollisuuksiamme. Varautumisen piiriin on tullut uusia toimintamuotoja. Toisaalta elinkeinotoiminnan kansainvälistyminen on merkinnyt eräiden osa-alueiden omavaraisuuden heikkenemistä, kun monet huoltovarmuuden kannalta merkittävät toiminnot ja materiaalivarannot ovat siirtyneet maan rajojen ulkopuolelle.

Poikkeusolojen varautumisjärjestelyt toteutetaan mahdollisimman kiinteästi normaaliolojen toimintoihin ja toimivaltasuhteisiin perustuen. Kuten jo aiemmin luvussa kolme todettiin, valmiuslain mukaan poikkeusoloihin varautumista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallaan. Ministeriöissä hallinnonalan varautumisesta vastaa kansliapäällikkö, jota ministeriön valmiuspäällikkö avustaa. Muussa keskushallinnossa päävastuu viraston tai laitoksen toimintakyvystä on pääjohtajalla, ylijohdajalla tai vastaavalla laitoksen päälliköllä.

Ministeriöiden poikkeusoloihin varautumista koskevan toiminnan yhteensovittamista varten toimii säännöllisesti kokoontuva ministeriöiden valmius-

päälliköiksi määrättyjen virkamiesten muodostama valmiuspäällikkökokous. Valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtajana toimii valtioneuvoston kansliasta valtioneuvoston turvallisuusjohtaja. Valtion kriisijohtamiseen liittyvissä kokouksissa puheenjohtajana toimii sen ministeriön valmiuspäällikkö, jonka vastuulle tilanteen hallintaan kuuluvat asiat pääosaltaan kuuluvat (toimivaltainen ministeriö).

Valmiuspäällikkökokouksen sihteeristön rungon muodostavat TPAK-sihteeristön lisäksi oman viranhoidon ohella valtioneuvoston kanslian, sisäasiainministeriön ja ulkoasiainministeriön edustajat. Sihteeristön laajaan kokoonpanoon kuuluvat edellisten lisäksi myös oman virkansa ohella kaikkien ministeriöiden valmiussihteerit. Sihteeristöön kuuluvat eri ministeriöiden virkamiehet toimivat hallinnonalojensa asiantuntijoina ja yhteyshenkilöinä valmiuspäällikkökokouksessa käsiteltävässä asiassa.

Valmiuspäällikkökokouksen yhteistoiminta TPAK:n kanssa muun muassa Yhteiskunnan turvallisuusstrategian seurannassa, varautumisessa ja harjoitusten suunnittelussa perustuu tällä hetkellä siihen, että TPAK:n sihteeristö toimii myös valmiuspäällikkökokouksen sihteeristön runkona. Valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtaja on esitellyt valmiuspäällikkökokouksessa käsiteltäviä asioita kansliapäällikkökokouksessa, mutta ei TPAK:n kokouksissa. Menettely on ollut TPAK:n kokouskäytännön mukaista, koska esittelijöinä komitean kokouksissa ovat sen jäsenet käyttäen luonnollisesti asian käsittelyssä tarvitsemiaan asiantuntijoita.

Uhkien hallinta edellyttää, että käytössä on kaikkien varautumiseen ja häiriötilanteiden hallintaan osallistuvien toimijoiden tuntemat ja harjoittelemat toimintatavat. Vuoden 2006 YETT-strategiassa kuvattiin ensimmäisen kerran valtion kriisijohtamismalli. Vuoden 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategian yhteydessä on keskusteltu kriisijohtamisen kehittämisestä ja analysoitu toiminnasta sekä harjoituksista saatuja kokemuksia. Valtakunnalliset järjestöt, joiden toiminnan painopiste on varautumisessa, on otettava entistä tiiviimmin mukaan kansallisen varautumisen suunnitteluun ja toimintojen harjoitteluun.

Jatkossa keskeinen kehittämiskohde on tilannekuvatoimintaa. Valtionjohto tarvitsee tilannetiedot nopeasti. On myös parannettava kykyä tukea toimivaltaisia viranomaisia tilannekuvatoiminnalla hallinnon eri tasoilla. Samalla on luotava edellytyksiä tukea järjestöjä ja elinkeinoelämää. Tilanteita johdetaan ennakkoivasti ja käyttöön otetaan heti riittävät voimavarat. Valtioneuvoston tasolla asianomainen ministeriö johtaa toimintaa sekä tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. Toimivaltainen viranomainen johtaa operatiivista toimintaa. Poikkihallinnolliset yhteistyöelimet tukevat vastuuviranomaista.

4.5 Varautuminen aluetasolla

Aluehallintoa on viime vuosikymmenien aikana uudistettu toistuvasti, mikä on vaikeuttanut eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja myös varautumisen kehittämistä. Vuonna 2010 voimaan astuneen aluehallintouudistuksen myötä perustettiin aluehallintovirastot (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY), joilla on keskeinen rooli aluehallinnon varautumisessa. Aluehallintovirastoja on Manner-Suomessa kuusi ja ne hoitavat aiempien lääninhallitusten, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä. Osa palveluista siirtyi samaan aikaan perustettuihin ELY-keskuksiin.

Aluehallintovirastot edistävät perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävää käyttöä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. Aluehallintovirastojen tehtävänä on varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen. Aluehallinnon eri toimialojen ohjaus kuuluu asianomaisille ministeriöille.

Aluehallintovirastot

Päätoimipaikat ja toimipaikat

Aluehallintovirastot

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

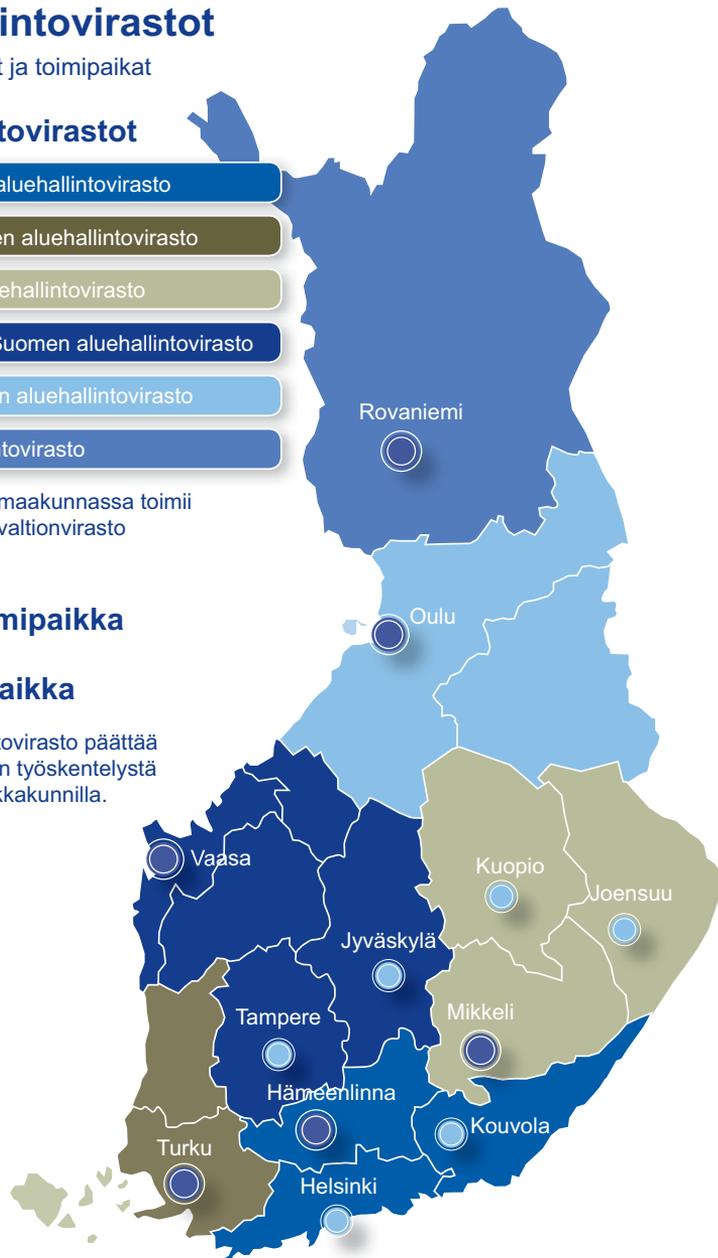
Lapin aluehallintovirasto

Ahvenanmaan maakunnassa toimii
Ahvenanmaan valtionvirasto

 **Päätoimipaikka**

 **Toimipaikka**

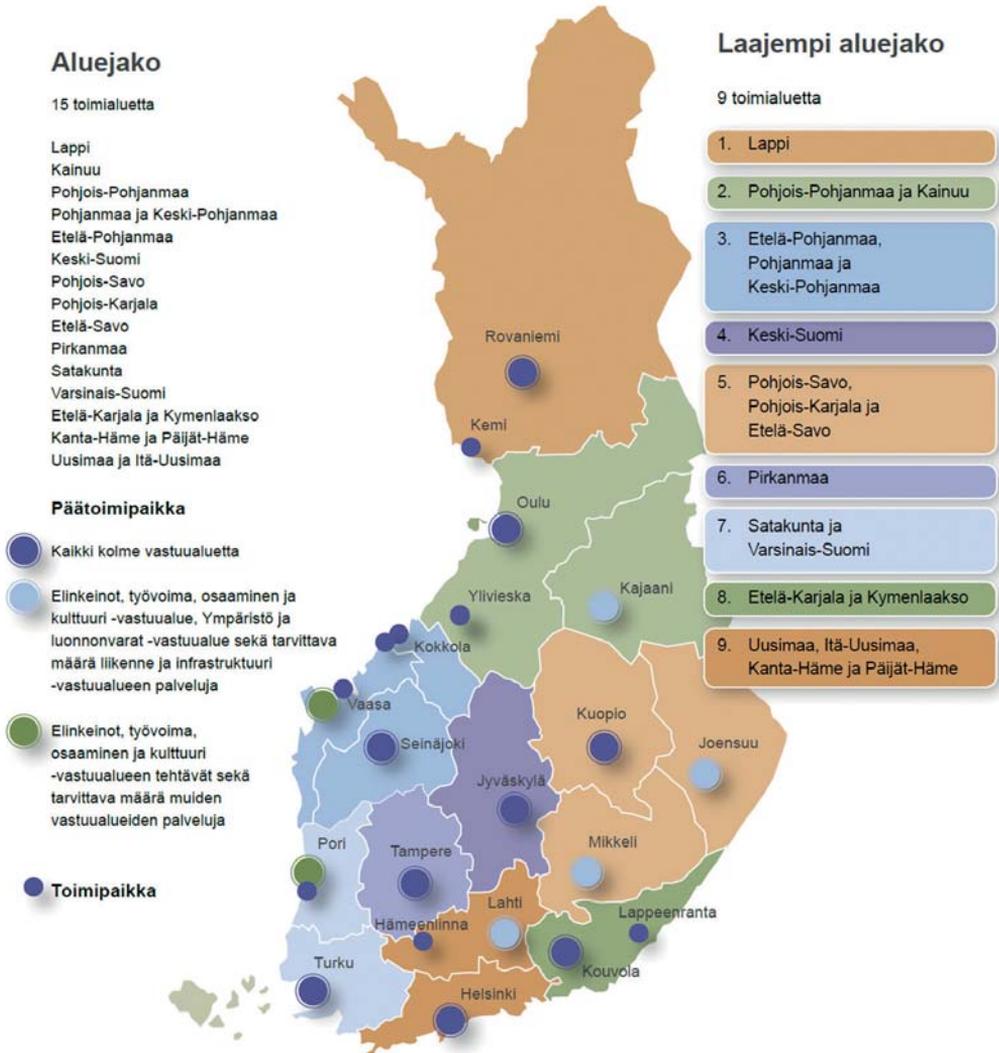
Aluehallintovirasto päättää
henkilöstön työskentelystä
muilla paikkakunnilla.



Kuva: Valtiovarainministeriö

Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset

Päätoimipaikat ja toimipaikat



Kuva: ELY-keskusten viestintäpalvelut

Aluehallintovirastot antavat alueensa kunnille asiantuntija-apua kunnan varautumiseen ja kunnan valmiussuunnitteluun liittyvissä asioissa. Lisäksi aluehallintovirastot tukevat toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittavat yhteen toimintaa niiden kesken viranomaisen johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella. Alueellisen varautumisen edistämiseksi on lisäksi perustettu aluehallintoviraston ylijohtajan johdolla toimivia alueellisia valmiustoimikuntia, joissa ovat laajasti edustettuna kaikki keskeiset alueen ja aluehallinnon toimijat. Näitä toimijoita ovat muun muassa kunnat, poliisi- ja pelastustoimi, rajavartiolaitos, puolustusvoimat, sairaanhoitopiirit, hätäkeskukset ja erilaiset järjestöt kuten Suomen Punainen Risti.

Aluehallintouudistuksen vaikutukset Suomen Punaisen Ristin valmiustoimintaan

Järjestön yhteistyömahdollisuudet AVI:en ja ELY:jen kanssa ovat vasta hahmottumassa. Olisi toivottavaa, että aluehallintouudistuksen ylimenokaudesta päästäisiin nopeasti ja hyvät käytännöt jatkuisivat mahdollisimman pian.

Punainen Risti on jatkanut läänien aikaan aloitettua yhteistyötä valmiustoimikunnissa ja -työryhmissä. Valmiustoimikunta tarjoaa järjestöille toimivan mahdollisuuden varautumiseen liittyvään tiedonvaihtoon eri toimijoiden kanssa. Viranomaisten aito kiinnostus työryhmäyhteistyöhön Punaisen Ristin kanssa nähdään erittäin positiivisena asiana, jonka toivotaan vahvistuvan rakennemuutoksista huolimatta.

Yhteistyössä järjestöjen ja viranomaisten välillä valmius- ja turvallisuussuunnittelussa korostuu maakunnallinen suunnittelu. Tällä hetkellä Punaisen Ristin piirirajat noudattavat eri kuntarajoja kuin esimerkiksi maakuntarajat. Valmiustoiminnassa tärkeimpien viranomaisten, kuten poliisin ja pelastuksen, maakunnallistumisen seurauksena on se, että piirien toimintalueet eivät edesauta tehokasta viranomaisyhteistyötä suunnittelutyössä.

Tulevaisuudessa vapaaehtoisten toiminta viranomaisten tukena olisi hyvä saada virallistettua kirjallisin sopimuksin, jotta esimerkiksi henkilöstömuutokset eivät vaarantaisi vapaaehtoisten asemaa valmiustoiminnassa.

Normaalioloissa valmiustoimikunnan tehtävänä on sovittaa yhteen alueellista valmiussuunnittelua eri viranomaisten kesken. Varautumisen yhteensovittamisen tulee perustua alueellisesti laadittaviin riskianalyysiin ja onnettomuuksien uhka-arvioihin. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa valmiustoimikunnat voidaan kutsua kokoon käsittelemään kriisin tai häiriötilanteen ratkaisemista. Aluehallintoviranomaisella ei kuitenkaan ole roolia itse kriisin johtamisessa lukuun ottamatta edellä mainittua yhteensovittamistehtävää sekä joitakin vastualueille erityislainsäädännöstä tulevia tehtäviä. Aluehallintovirasto välittää informaatiota alueensa kuntien, aluehallinnon, ministeriöiden muun keskushallinnon sekä toimivaltaisten viranomaisten operatiivisen, poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon tueksi.

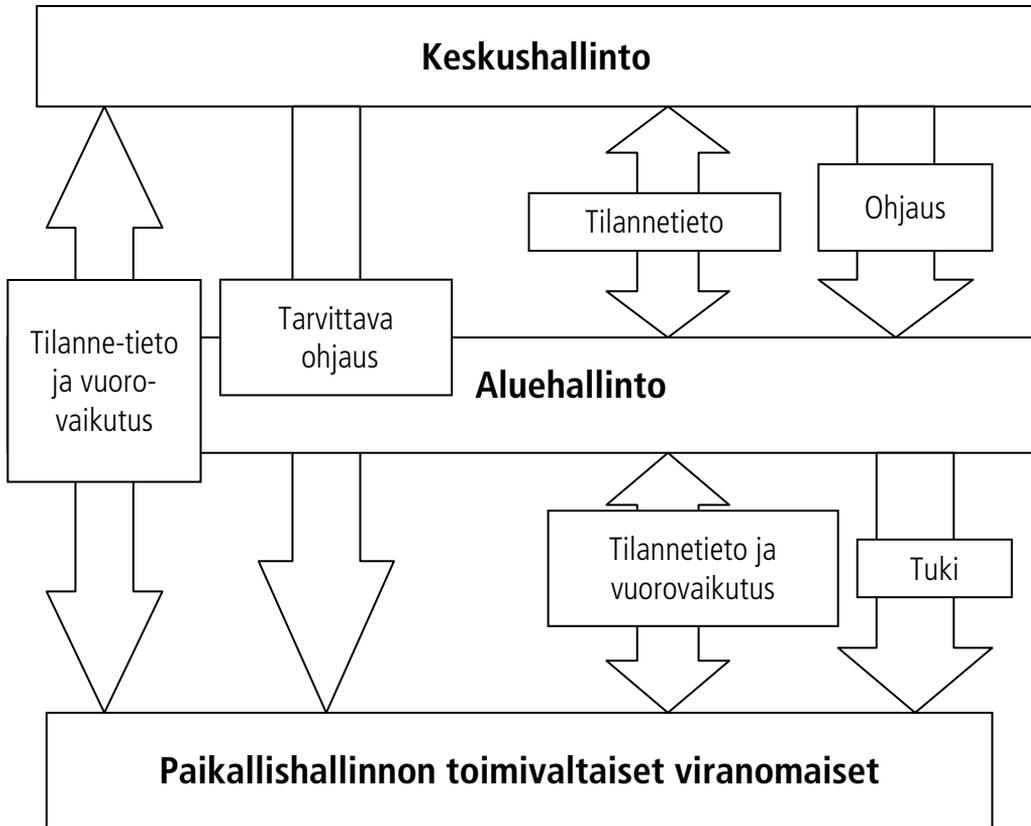
ELY-keskuksia on 15 ja niihin on koottu entisten työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistusosaston sekä Merenkululaitoksen tehtäviä. ELY-keskukset vastaavat alueillaan ympäristöön ja luonnonvaroihin, liikenteeseen ja infrastruktuuriin, elinkeinoihin (mukaan lukien maatalous) sekä työvoiman käyttöön, maahanmuuttoon, koulutukseen ja kulttuuriin liittyvistä substanssiministeriöidensä toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä näihin liittyvästä varautumisesta ja kriisijohtamisesta. Keskusten johtajan apuna on valmiussuunnittelua yhteen sovittava henkilö (valmiussihteeri). Uudenmaan ELY-keskukseen on sijoitettu keskusten yhteinen valmiuspäällikkö, joka palvelee asiantuntijana muita keskuksia sekä huolehtii siitä, että keskusten varautumistoimenpiteet hoidetaan tehokkaasti ja normien mukaisesti.

4.6 Varautuminen kuntatasolla

Perustuslain mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Suomessa oli vuoden 2010 alussa 342 kuntaa, joista Manner-Suomessa 326 ja Ahvenanmaalla 16. Kunnat järjestävät kansalaisten peruspalvelut, joista tärkeimpiä ovat sosiaali- ja terveydenhuolto, opetus- ja sivistystoimi sekä ympäristönsuojelu ja tekninen infrastruktuuri. Paikallishallinnossa kuntien rooli yhteiskunnan varautumisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa on keskeinen, koska peruspalveluiden ja muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen järjestäminen on normaalioloissakin merkittävältä osiltaan kuntien vastuulla.

Valmiuslain mukaan kuntien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muin toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Lähtökohtana on, että varautuminen on osa normaalia toimintaa ja että siitä niin kuin häiriötilanteiden hallinnastakin vastaavat ne toimijat, joiden velvollisuutena on muutoinkin kunnan velvoitteiden ja toiminnan hoitaminen sekä toiminnan jatkuvuuden varmistaminen. Valmiuslaissa on myös säännöksiä, joiden perusteella poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää poikkeamisesta eräistä kuntalaisia säädetyistä velvoitteista kuten kunnallisvaalien siirtämisestä tai valtuuston päätösvallan siirtämisestä kunnanhallitukselle.

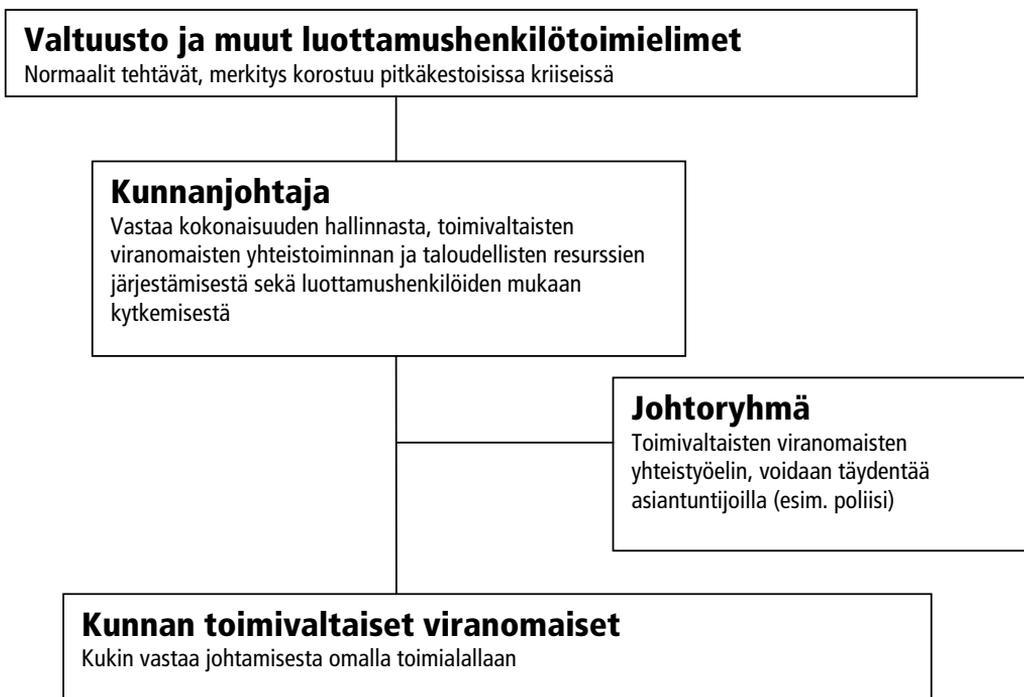
ESIMERKKEJÄ KESKUS-, ALUE- JA PAIKALLISHALLINNON VÄLISISTÄ
TIEDONKULKU- JA OHJAUSSUHTEISTA ERI TURVALLISUUSTILANTEISSA



Kuva: Suomen Kuntaliitto

Kuntien varautumisen taso vaihtelee suuresti. Osalla on ajantasaiset ja hyvin tehdyt valmiussuunnitelmat. Kuntien varautumista johtaa kunnanjohtaja yhdessä kunnanhallituksen kanssa laissa säädetyllä tavalla. Häiriötilanteessa kunnanjohtajan vastuulla on toimivaltaisen viranomaisen tuekseen tarvitseman yhteistoiminnan järjestäminen sekä kokonaisuuden hallinta ja taloudellisten resurssien varmistaminen kunnan alueella. Kunnan johtavien viranhaltijoiden yhteistoiminta on järjestetty yleensä johtoryhmäksi, joka muodostaa myös varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan perusorganisaation ytimen. Johtoryhmä ei ole kuntalain tarkoittama toimielin, mutta sen tehtävänä on koordinoida asioiden valmistelua ja täytäntöönpanoa. Häiriötilanteissa johtoryhmä tukee toimivaltaisten viranomaisten toimintaa kunnan hallinnassa olevilla voimavaroilla.

KUNTIEN KRIISIJOH TAMISORGANISAATIO



Kuva: Suomen Kuntaliitto

Pelastuslaitokset ovat kunnallisia turvallisuusorganisaatioita. Kuntien ylläpitämä pelastustoimen järjestelmä muuttui vuonna 2004 nykyisen pelastuslain tullessa voimaan yksittäisen kunnan järjestämästä palvelusta alueelliseksi järjestelmäksi, jossa maa on jaettu 22 alueeseen. Pelastusviranomaisten lisäksi erilaisissa häiriötilanteissa tärkeitä toimivaltaisia kunnan viranomaisia ovat myös sosiaali- ja terveysviranomaiset sekä ympäristöterveydenhuollon viranomaiset.

Monet uudet kuntahallinnon ja -palveluiden kehityssuunnat, muun muassa kunta- ja palvelurakenteiden muutokset sekä kuntien palvelutuotannon muuttuminen on otettava huomioon kuntien varautumiseen ja laajemmin niiden turvallisuuden hallinnan kokonaisuuteen vaikuttavina tekijöinä. Kuntakoko kasvaa ja kuntien lukumäärä vähenee. Paras-hankkeen seurauksena kuntien palvelurakenne muuttuu ja yksittäiseltä kunnalta siirtyy palvelutehtäviä kuntien yhteisesti hoidettavaksi tai ne organisoidaan yhtiöiksi tai saatetaan siirtää kokonaan yksityisten toiminnanharjoittajien hoidettaviksi. Tästä seuraa, että yksittäisen kunnan suorassa määräysvallassa oleva palvelutuotanto vähenee ja yksittäis-

sen kunnan suorat mahdollisuudet hallita häiriötilanteita ja niihin varautumista heikkenevät jokaisen palveluntuottajan vastatessa omasta varautumisestaan.

Kunnat huolehtivat osaltaan myös kansalaisten yleisestä turvallisuudesta. Kunnan turvallisuus muodostuu useasta osatekijästä ja näkökulmasta. Kuntien valmiussuunnitelmien ja toimintansa häiriöttömän jatkumisen varmistamisen lisäksi kunnan asukkaille pyritään luomaan sellaiset elinolosuhteet, että he tuntevat olonsa turvallisiksi. Myös paikallistason yhteistoimintaverkoilla, joissa ovat mukana kunnan toimijoiden lisäksi valtion paikalliset viranomaiset, seurakunnat, oppilaitokset sekä paikallishallinnon palvelutuotantoon osallistuvat elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajat, on oma roolinsa turvallisuuden tuottamisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa.

4.7 Tilannekuva

Luotettava tilannekuva, vastuuviranomaisen käsitys tapahtuneesta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä arvio tilanteen kehitysvaihtoehdoista, on välttämätön edellytys tilanteen hallinnalle ja päätöksenteolle. Operatiivinen vastuu tilanteen hallinnasta on toimivaltaisella viranomaisella, ja tiedon on kuljettava riittävän varhaisessa vaiheessa myös valtionjohdolle. Verkottuneessa ja globalisoituneessa yhteiskunnassa on tärkeää saada tietoa ympäristöstä, sen tapahtumista ja niiden vaikutuksista omaan toimintaan. Päättäjillä kaikilla tasoilla on oltava analysoitu, varmistettu ja tarkoituksenmukainen tilannetietoisuus, tilannekuva, koska heiltä edellytetään nopeasti kannanottoja ja poliittista vastuunkantoa.

Tilannekuva on yksi tärkeimmistä päätöksenteon perusteista kaikilla johtamisen tasoilla. Mahdollisesti tarvittavien laajempien kansainvälisten toimenpiteiden sekä valtionjohdon yleisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten tehtävien hoitamisen kannalta on tarpeellista, että valtionjohto saa operatiiviselta viranomaiselta nopean ja riittävän informaation tilanteesta sekä tehdyistä toimenpiteistä. Valtionjohdon saama tilannetieto ei tarkoita sitä, että se samalla puuttuisi operatiiviseen toimintaan. Valtionjohdolla voi puolestaan olla esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikasta tietoa, jota operatiivisella johdolla ei ole ollut käytössään. Tärkeää on siis tiedon kulku myös valtionjohdolta viranomaisille.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010:

Tarkoituksenmukainen ja nopea, oikeisiin tietoihin ja arvioihin perustuva tilannetietoisuus korostuu häiriötilanteissa, jolloin joudutaan nopeasti tekemään hyvinkin laaja-alaisesti vaikuttavia päätöksiä.

Valtioneuvoston tilannekuvan ylläpitäminen on Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisesti valtioneuvoston kanslian strateginen tehtävä. Tehtävän mukaisesti ennakoiva ja reaaliaikainen valtioneuvoston tilannekuva muodostetaan tukemaan valtioneuvoston päätöksentekoa ja viestintää sekä lisäämään tilannetietoisuutta valtion ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä. Valtioneuvoston kanslia yhdistää eri hallinnonaloilta saadut tiedot ja raportoi niiden pohjalta valtionjohdolle. Tämä menettely ei ole poistanut asianomaiselle ministeriölle ja ministerille kuuluvaa vastuuta informoida suoraan valtion ylintä johtoa toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä.

Valtioneuvostotason tilannekuvatoiminta käynnistyi vuoden 2003 valtioneuvoston periaatepäätöksen perusteella yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta. Ensimmäinen tilannekuvakoordinaattori alkoi vuoden 2005 alkupuolella organisoida tiedonsaantia eri ministeriöistä ja viranomaisilta sekä koordinoita yhteistyötä eri ministeriöiden, pääasiassa ulkoasiain-, sisäasiain- ja puolustusministeriön kanssa katsausten laatimiseksi Suomen yhteiskunnan ja valtion turvallisuudelle tärkeitä aiheista. Kuukausittain laadittava teemaraportti ajankohtaisista turvallisuusasioista on koottu eri turvallisuusviranomaisten tiedoista ja arvioista yhdeksi kokonaisuudeksi, sisältäen myös keskeisiä johtopäätöksiä. Raportit on tuotettu ensisijaisesti pääministerille, tavallan presidentille, UTVA:n jäsenille sekä sisäasiainministerille.

Valtionjohdon ja viranomaisten jatkuvaa tiedonsaantia varten perustettiin ympärivuorokautisesti toimiva valtioneuvoston tilannekeskus (VNTIKE) syyskuussa 2007. Nykymuodossaan se työllistää kahdeksan päivystäjää. Valtioneuvoston tilannekeskus vastaa myös hallituksen, kansliapäälliköiden sekä valmiuspäälliköiden hälyttämisestä ja kutsumisesta häiriötilanteen tai kriisin vaatimiin poikkeuksellisiin aikoihin pidettäviin istuntoihin, kokouksiin ja neuvotteluihin. Tilannekeskus palvelee valtioneuvoston jäseniä myös henkilösuojaukseen liittyen.

Tilannekeskukseen on viimeisen kahden vuoden aikana keskitetty kansainvälisiä yhteyspistetoimintoja, jotka perustuvat Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin (EU, YK, NATO) sekä EU-neuvoston sopimusperusteisiin päätöksiin, joiden mukaan Suomen tulee järjestää kansainväliset vaatimukset täyttävä hä-

lytys- sekä päivystyspiste, josta käsin voidaan käynnistää tarvittavat toimet avun antamiseksi sekä vastaanottamiseksi. VNTIKE toimii nykyään Suomen kansallisena yhteyspisteenä EU:n kriisikoordinaatiojärjestelyjen ja pelastuspalvelun sekä tiettyjen NATO:n ja YK:n hälytysjärjestelyjen tiedonvaihdossa. Suomessa siviilikriisinhallinnan hälytys- ja päivystystoimintojen siirtymisestä VNTIKE:een on jo päätetty sisäasiainhallinnon kanssa ja tämä viedään loppuun vuoden 2011 aikana.

Valtionjohdon keskitettyä tiedonsaantia ja tilannekuvatoimintaa on kehitetty viime vuosina. Ministeriöillä ja viranomaisilla on ollut tarve tehostaa oman hallinnonalansa ja toimialansa tilannekuvan kokoamista ja jakamista. Tämä on saattanut johtaa siihen, että eri tilannekeskuksissa tehdään tällä hetkellä ainakin osittain päällekkäistä työtä. Jokainen ministeriö kehittää tilannekuva-toimintaa oman hallinnonalansa johtamisen näkökulmasta, ottaen huomioon valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan tarpeet. Kokonaisuuden hallinta ei näin ollen toimi tarkoituksenmukaisella tavalla.

Valtionjohdolle suunnattua ennakoivaa teemaraportointia on kritisoitu muun muassa siitä, että siinä ei ole riittävästi perusteltuja johtopäätöksiä eikä arvioita vaikutuksista Suomen turvallisuuteen. Raportit kootaan hallinnonalojen teemaraporttia varten tuottamasta aineistosta. Aineistossa oleva tieto on usein samaa, jonka ministeriö tai virasto on jo välittänyt eteenpäin omissa raporteissaan omassa organisaatiossaan ja sidosryhmilleen. Kootun raportin päätiedot ovat siis jo osan vastaanottajien tiedossa, eikä teemaraportoinnista siinä tapauksessa ole ollut heille riittävää lisäarvoa. Ennakoivien raporttien sisältö, aiheiden valinta ja koordinaatio vaativat edelleen kehittämistä.

4.8 Viestintä

Viranomaisten viestintävalmius edellyttää omien järjestelyjen suunnittelua, henkilöstön varaamista ja kouluttamista sekä yhteistoimintajärjestelyjä. Valmiussuunnitelmissa on oltava alakohtainen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestintäsuunnitelma, jossa määritellään muun muassa viranomaisten viestintävastuut, poikkeukselliset viestintäkanavat ja keinot sekä yhteydet joukko- viestimiin ja muihin keskeisiin sidosryhmiin.

Mediatoimiala ja tiedonvälitys elävät murrosta, jonka taustalla on teknologinen muutos ja globaali Internet. Samalla kun Internet on tehnyt mediasta globaalin, on myös disinformaation levitys tullut helpoksi. Informaatioyhteiskunta tarjoaa kansalaisille monia mahdollisuuksia vaikuttaa kriisitilanteissa mutta tiedon levittämisen nopeus ja helpous on myös riski, kun esimerkiksi sosiaalisen

median kautta voidaan levittää virheellistä tai haitallista tietoa. Virallisten tiedotuskanavien vahvistaminen ja tukeminen on siksi tärkeää niin viranomaisten kuin erilaisten yritysten ja yhteisöjen kannalta oikean tiedon välittämiseksi.

Utusten luotettavuus on olennaisen tärkeää erityisesti kriisitilanteiden alkuvaiheessa. Ensitiedottamisessa radiolla, televisiolla (erityisesti myös Teksti-TV:llä) ja verkolla on tärkein rooli. Kriisin edetessä myös tiedon laajuuden merkitys kasvaa, koska tietoa voi saada eri lähteistä. Kansalaisten mediankäytön rutiinien tunteminen on tärkeää. Sähköisten uutislähteiden koettu tärkeys vaihtelee sen mukaan, mistä ajankohdasta tai päivästä on kysymys, koska lähetykset on suunniteltu arkirutiineihin sopiviksi. Internet ja mobiiliyhteydet ovat ajallisesti ja paikallisesti näitä joustavampia, mutta niiden käytössä on vielä eniten väestöryhmittäisiä eroja, joiden vähentämiseksi tehdään jatkuvasti työtä. Kriisien pitkittyessä jatkuvuuden merkitys tiedonvälityksessä kasvaa.

Yleisradiolle on säädetty lailla velvollisuudeksi välittää asetuksella tarkemmin säädettyjä viranomaistiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa. Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) mukaan ohjelmatoiminnan harjoittaja on velvollinen lähettämään viranomaisten tiedotukset, jotka on saatettava nopeasti koko väestön tai tietyn alueen asukkaiden tietoon. Tällainen tiedotus on viivytystä sellaisenaan julkaistava asianomaisessa verkkojulkaisussa tai ohjelmassa.

Televisio- tai radiotoiminnan harjoittajan on valmiussuunnittelulla ja poikkeusoloihin varautumisella huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös valmiuslaissa (1080/1991) tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Televisio- tai radiotoiminnan harjoittaja on myös velvollinen välittämään viranomaisten yleisölle esittämiä tiedotuksia korvauksetta, jos se on tarpeen ihmishengen tai omaisuuden pelastamiseksi taikka yhteiskunnan toiminnan turvaamiseksi. Tarkempia säännöksiä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Säännökset voivat koskea ihmishengen pelastamiseksi tai yhteiskunnan johtamisen tai turvallisuuden taikka elinkeinoelämän toimintakyvyn varmistamiseksi tarpeellista televisio- tai radiotoiminnan harjoittamista.

Kaikkia väestöryhmiä ei tavoiteta kattavasti radion tai television avulla, jolloin niiden ohelle kriisiviestintään tarvitaan myös muita sähköisiä medioita. Esimerkiksi yöllä hälyttäminen on erityisongelma, johon eivät mediat voi vastata. Sen sijaan ensitietojen jakajana eri mediat yhdessä voivat tehokkaasti palvella kattavasti. Tavoittaminen ja tiedon perille saanti kasvavalle ulkomaa-laistaustaiselle väestölle on vaikeaa.

Kriisiviestintään on jo olemassa monia erilaisia medioita. Esimerkiksi kaikille avoimen kriisiviestinnän kansalaisportaalin toteutus on jo käynnissä. Katastrofitietojen analysointia ja mobiilitiedottamista kehitetään luonnononnettomuuksien osalta LUOVA -hankkeessa, jonka tuloksilla voitaneen parantaa muun muassa yöaikaista tiedottamista. Näiden lisäksi kansalaisten epävirallinen tiedottaminen esimerkiksi sosiaalisen median kautta antaa uusia mahdollisuuksia jakaa tietoja ja kokemuksia myös muiden kuin perinteisten medioiden palveluissa. Työelämässä työsuojeluorganisaatio voisi tukea työyhteisön tiedonsaantia.

Turvallisuuspoliittiseen keskusteluun ja varautumista ohjaavien asiakirjojen valmisteluun tarvitaan nykyistä avoimempaa menettelyä. Komitea ehdottaa jäljempänä luvussa 2.2, että ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan toimesta järjestetään turvallisuuspoliittisiin aiheisiin keskittyviä, ennalta valmisteluja laajapohjaisia seminaarityyppisiä tapahtumia. Tällaiset keskustelut voivat nykyisestään avata turvallisuuspolitiikkaa ihmisten paremmin ymmärrettäväksi yhteiseksi asiaksi.

4.9 Huoltovarmuus

Huoltovarmuudella tarkoitetaan kykyä sellaisten yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen ylläpitämiseen, jotka ovat välttämättömiä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalien edellytysten turvaamiseksi vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa. Suomessa huoltovarmuuden käsitteeseen sisältyy olennaisesti myös yhteiskunnan kriittisten järjestelmien toimintavarmuus. Suomen geopoliittinen asema, ilmasto-olosuhteet, pitkät etäisyydet ja harva asutus asettavat huoltovarmuusvalmiudellemme erilaisia haasteita. Suomessa huoltovarmuustoiminta onkin muihin EU-maihin verrattuna varsin pitkälle kehitettyä.

Maassamme on kehittynyt kansantalous, joka on huoltovarmuutemme perusta. Jos talous on tasapainossa ja kilpailukykyinen, on huoltovarmuuden pohja vahva. Huoltovarmuus toteutuu yhteiskunnan kokonaisedun kannalta parhaiten, kun talous- ja elinkeinopoliittikan toimenpiteet tukevat väestön toimeentulon, yhteiskunnan toimintakyvyn ja maanpuolustuksen perustarpeiden turvaamista. Yhteiskuntaa kehitetään kokonaisvaltaisesti ja tasapainoisesti siten, että taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset toimenpiteet tukevat samalla häiriönsietokyvyn ja huoltovarmuuden paranemista.

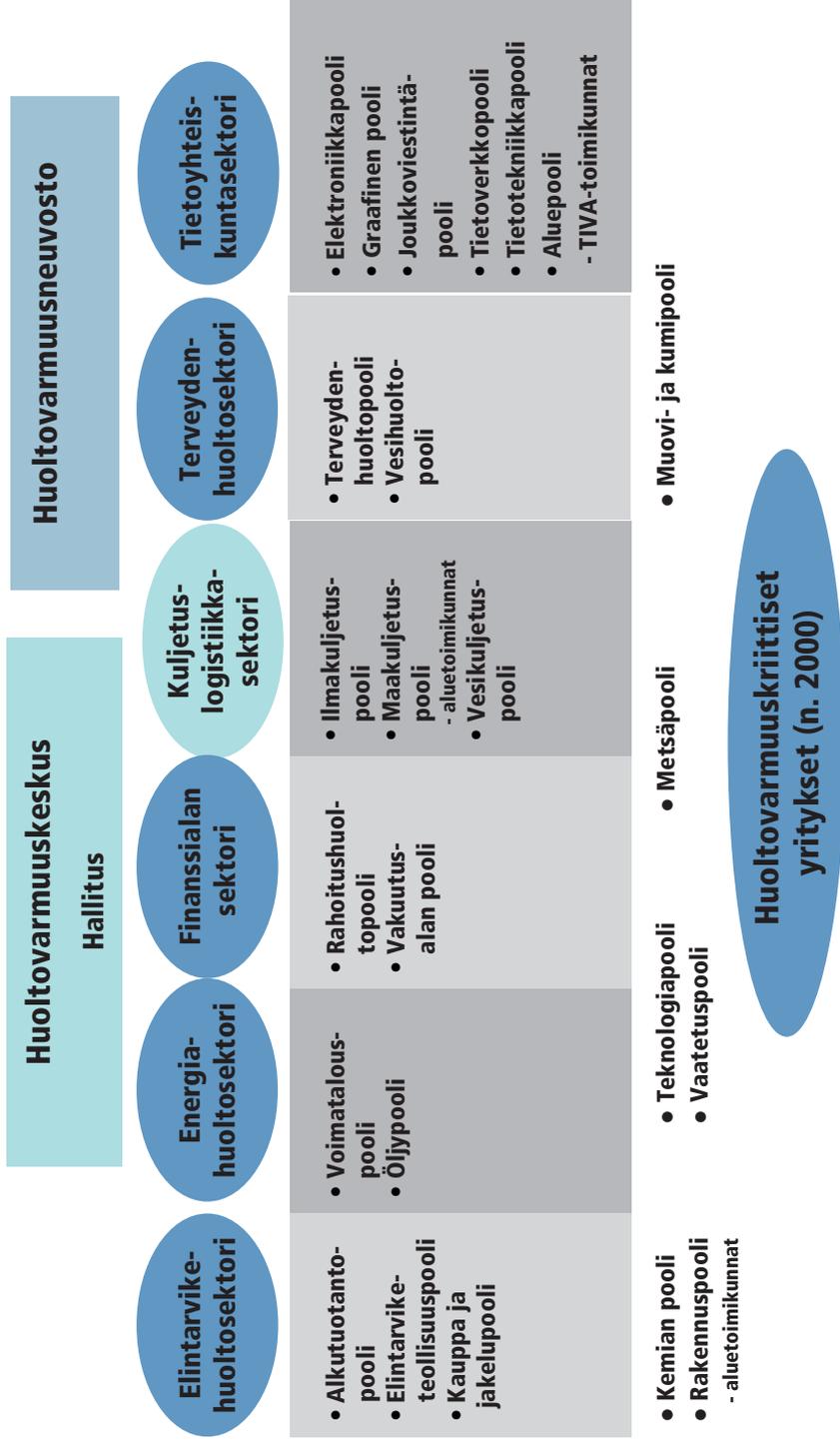
Huoltovarmuuden kehittäminen ja huoltovarmuuteen kuuluvien varautumistointien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Kukin minis-

teriö kehittää kuitenkin huoltovarmuutta omalla toimialallaan. Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa toimii huoltovarmuuden keskitettyä kehittämistä ja ylläpitoa varten perustettu Huoltovarmuuskeskus, joka aloitti toimintansa vuonna 1993. Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimii Huoltovarmuusneuvosto ja pysyvinä yhteistoimintaeliminä komitean tapaan toimivia sektoreita sekä pooleja, joiden yleistehtävänä on ohjata, koordinoita ja seurata oman huoltovarmuusalan varautumista. Huoltovarmuusneuvoston tehtävänä on puolestaan ylläpitää ja kehittää yhteyksiä keskeisimpiin yhteistyötahoihin, seurata huoltovarmuuden tilaa ja kehitystä sekä tehdä esityksiä toimenpiteistä. Huoltovarmuuskeskuksen ja -neuvoston toiminta rahoitetaan valtion talousarvion ulkopuolella olevasta huoltovarmuusrahastosta, johon on tuloutettu energiahyödykkeistä kannettava huoltovarmuusmaksu.

Eri alojen riippuvuus teknisistä järjestelmistä on tullut yhä keskeisemmäksi tekijäksi huoltovarmuusjärjestelyissä. Samoin kansainvälisten markkinoiden ja verkottumisen merkitys kansalliselle huoltovarmuudelle kasvaa. Kaikilla aloilla markkinamekanismi ei kuitenkaan riitä turvaamaan huoltovarmuutta, jonka vuoksi tarvitaan erityistoimenpiteitä. Joillakin yhteiskunnan toimivuuden kannalta elintärkeillä aloilla tarvitaan lainsäädäntöä, jolla yrityksiä veloitetaan huolehtimaan oman toiminnan jatkuvuuden varmistamisesta. Hallinnolle, turvallisuusviranomaisille ja toisilleen palveluita tuottavien, poikkeusoloissa tärkeiden yritysten, toimintaedellytykset on pyrittävä takaamaan kaikissa turvallisuustilanteissa. Keskeisiä varmistettavia tuotannon tekijöitä ovat energian siirto- ja jakeluverkot, sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät, kuljetuslogistiset järjestelmät sekä vesi- ja elintarvikehuolto. Terveysten osalta Suomen Punaisen Ristin Veripalvelu on keskeinen osa suomalaista kriisivalmiutta.

Vakavimpiin kriiseihin varaudutaan edelleenkin kansallisin toimenpitein. Huoltovarmuudessa on ollut nähtävissä perusinfrastruktuurin vahvistamisen ja varmistamisen painottuminen varmuusvarastoinnin sijaan. Tämä on johtunut siitä, että suuri osa viranomaistehtävistä on yksityistämisen seurauksena siirtynyt elinkeinoelämän vastuulle. Suomessa yrityselämän omistus kriittisestä infrastruktuurista kasvaa jatkuvasti ja on jo noin 70–80 %. Kansallisen ohjauksen mahdollisuuksien kasvattamiseksi yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa (public-private partnership) on kehitettävä jatkuvasti, vaikka Suomessa julkisen ja yksityisen sektorin välisellä kumppanuudella on jo pitkät perinteet.

ELINKEINOELÄMÄN OSALLISTUMINEN HUOLTOVARMUUSTYÖHÖN



Kuva: Huoltovarmuuskeskus

4.10 Henkinen kriinkestävyys

Henkistä kriinkestävyyttä ylläpidetään sosiaalisen eheyden, viestinnän, opetuksen, kulttuuri-identiteetin ja kulttuuriomaisuuden suojelun, hengellisen toiminnan, maanpuolustustahdon sekä kriinkestävyyttä vahvistavan kansalais-toiminnan ja yhteisvastuullisuuden avulla. Henkinen kriinkestokyky ilmenee tahtona toimia valtiollisen itsenäisyyden sekä väestön elinmahdollisuuksien ja turvallisuuden ylläpitämiseksi kaikissa turvallisuustilanteissa. Henkisen kriinkestokyvyn rakentaminen alkaa jo ihmisen syntymästä. Kotikasvatuksella, koululaitoksella ja muun muassa varusmiespalveluksella on tärkeä tehtävä kriinkestokyvyn luomisessa. Yhteiskunnan kriinkestokyky rakentuu tasapainoisten ja kriisinsietokykyisten yksilöiden varaan.

Uusien medioiden kasvu sekä perinteisten tieto- ja uutiskanavien vähentynyt käyttö ovat asettaneet uudenlaisia haasteita niin yhteisöllisyyden kuin henkisen kriinkestokyvyn ylläpitämiselle ja kasvattamiselle. Erityisesti kriisitilanteessa joudutaan tasapainoilemaan tiedon oikeellisuuden ja luotettavuuden sekä tiedonvälityksen nopeuden välillä. Verkostoituneessa maailmassa jokainen voi olla tiedonvälittäjä sosiaalisen median kautta. Nykyään kenelläkään ei ole enää uutishegemoniaa.

Syrjäytymis- ja eriytymiskehitys sekä kasvava individualismi, jotka vievät kohti yhä mosaiikkimaisempaa yhteiskuntaa, ovat kuitenkin vaarantaneet yhteisöllisyyttä, mikä puolestaan heikentää yhteiskunnan luottamuspääomaa. Mitä yksinäisemmiksi ihmiset käyvät, sitä heikompi on heidän kriinkestokykynsä.

Luottamuspääoman vahvistaminen on olennainen keino rakentaa ihmisten kykyä kestää ja selviytyä turvallisuustilanteiden aiheuttamissa henkisissä paineissa. Usein puhutaan sosiaalisesta pääomasta, jonka ydin on juuri keskinäinen luottamus. Tällä tarkoitetaan sitä, että ihmiset luottavat toisiinsa, myös itselleen tuntemattomiin ihmisiin. Luottamus muihin ihmisiin lisää turvallisuuden tunnetta.

Luottamus kytkeytyy siten perusturvallisuuteemme. Oletuksena on että vahvistamalla sosiaalista pääomaa ja sosiaalista toimintaa parannetaan samalla myös kansalaisten turvallisuuden tunnetta. Siksi yhteiskunnan toimet, joilla edistetään vapaaehtoistoimintaa yleisesti ja varautumiseen liittyvää kansalais-toimintaa erityisesti, ovat kriisiaikaisen selviytymiskyvyn kannalta merkittäviä. Myös jatkuvuuden turvaaminen on tärkeää, koska jatkumisen kokemus luo turvallisuuden tunteen. Jatkuvuus varautumisessa perustuu selkeisiin toimivaltasuhteisiin, harjoiteltuihin toimintamalleihin ja luottamukseen yhteisten periaatteiden noudattamisesta.

Sosiaalisella pääomalla tarkoitetaan usein myös sosiaalisia verkostoja, yhteistoimintaa, resurssien yhdessä hyödyntämistä ja toimintojen yhteensovittamista. Sen avulla selitetään usein yhteiskuntien, yhteisöjen tai yksilöiden menestystä ja hyvinvointia. Sosiaalisen pääoman on muun muassa katsottu helpottavan sosiaalista kanssakäymistä ja parantavan informaation kulkua. Näin se tehostaa koko yhteiskunnan toimintakykyä, demokratiaa, taloutta ja hallintoa. Sosiaalista pääomaa voidaankin pitää yhtenä kansakunnan menestystekijänä ja ilmaista se ”yhteisön tapana toimia”.

Korruption laatu ja laajuus on yksi tapa mitata yhteiskunnan sosiaalista pääomaa. Pohjoismaissa korruptiota esiintyy vähän, mikä kertoo esimerkiksi siitä, että taloudellisessa toiminnassa voidaan luottaa normaaleihin markkinamekanismeihin ja -tapoihin. Hyvinvointiyhteiskunnan tarjoamilla turvaverkoilla onkin ollut kyky luoda talouteen yleistä luottamusta, mikä lisää riskinottoa, joustavuutta ja innovatiivisuutta ylläpitäen talouden dynamiikkaa ja parantaen näin maan kilpailukykyä. Suomalaisen yhteiskunnan koheesion ja sosiaalisen pääoman kannalta on tärkeää, että hyvinvointierot eivät muodostu liian suuriksi. Tämä merkitsee muun muassa syrjäytymisen ja köyhyyden torjuntaa sekä yleensä toimintaa kestävänsä sosiaalisen kehityksen puolesta.

Pohjoismaat ovat perinteisesti olleet myös aktiivisen kansalaisosallistumisen maita, joissa luottamus kanssaihmiisiin on ollut selvästi laajempaa kuin muualla. Näin ne ovat kyenneet ylläpitämään yleistä luottamusta yhteiskunnassa. Kansalaisaktiivisuuden, osallistumisen ja yhteistoiminnallisuuden on kuitenkin havaittu olevan vähenemässä, mikä heikentää yhteiskunnan sosiaalista pääomaa ja myös yhteisten varautumisjärjestelyjen edellytyksiä. Viimeaikaiset tutkimukset kuitenkin osoittavat, että on syntymässä vapaaehtoisuuden uusi aalto, jossa yhteisvastuu ja auttamisvalmius ovat vahvana arvopohjana. Kriisitilanteet saattavat herättää piilevän yhteisöllisyyden väestössä. Tämä voi ilmetä esimerkiksi poikkeuksellisena yhteenkuuluvuuden tunteena, kuten haluna auttaa tuntemattomia käytännön toimin. Siten piileväkin yhteisöllisyys voi tukea väestön henkistä kriisinkestävyyttä. On kuitenkin tärkeää, että mahdollisimman monilla on auttamisen perustaidot hallussaan kuten esimerkiksi suoritettu ensiapukoulutus, koska tällainen osaaminen lisää valmiutta kohdata ja toimia yllättävissäkin tilanteissa.

Suomalaisen yhteiskunnan vahvuudet ja hallinnon ominaispiirteet muodostavat pohjan, jonka päälle varautuminen rakentuu. Suomessa on kokonaisuutena puolustuksen toimintamallin mukaisesti matala kynnys yhteistyölle eri sektoreiden toimijoiden välillä ja pitkät perinteet esimerkiksi maanpuolustuksen, huoltovarmuuden sekä kriisinhallinnan alueilla, joissa julkinen ja yksityinen sektori toimivat tiiviissä yhteistyössä.

5 Varautumisen kansainvälinen ulottuvuus

5.1 Euroopan unioni

EU-jäsenyys on keskeinen osa Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Vuonna 2008 laaditussa EU:n turvallisuusstrategian toimeenpanoraportissa on kiinnitetty eri tavalla huomiota uusiin haasteisiin kuten tietoverkko- ja energiaturvallisuuteen. EU on antanut kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen tähtäävän direktiivin (2008/114/EY), jonka tarkoituksena on turvata ne infrastruktuurit, jotka palvelevat kahta tai useampaa jäsenmaata. Direktiivin tavoitteena on lisäksi sopia menettelytavoista, miten elintärkeät infrastruktuurit tunnistetaan ja nimitetään.

EU:ssa valmistellaan paraikaa Euroopan elintärkeiden toimintojen suojeleohjelmaa estämään ja minimoimaan niihin kohdistuvista häiriöistä tai toimimattomuudesta aiheutuvia haittoja. Suomi osallistuu aktiivisesti ohjelman toteuttamiseen, koska EU:n turvallisuuden vahvistaminen on Suomen etujen mukaista. EU:ssa on lisäksi valmisteilla Euroopan elintärkeiden toimintojen suojeleohjelma, jonka tarkoituksena on estää ja minimoida toimintoihin kohdistuvat häiriöt sekä toimimattomuudesta aiheutuvat haitat.

Lissabonin sopimuksen (2009) yhteisvastuulausekkeen (SopS 66 ja 67/2009) mukaan:

Unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terroristiskun taikka luonnonmullistuksen tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Unioni ottaa käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden sen käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat.

Avunpyyntö tapahtuu kohteeksi joutuneen jäsenvaltion poliittisten elinten toimesta. Yhteisvastuulausekkeen soveltaminen on jäsenmaiden keskinäisen avun osalta luonteeltaan rajat ylittävää virka-aputoimintaa, jonka toteuttajina ovat jäsenvaltioiden eri viranomaistahot, jotka toimivat kutsujavaltion tahdosta. Kyse on pääosin siviilitoiminnoista, kuten poliisi- ja pelastusyhteistyöstä, jota saatettaisiin tukea lähettämällä sotilaita tai puolustusvoimien kalustoa avustustehtäviin virka-apuna. Siviilitoimien osalta toiminta saattaisi tilanteesta riippuen koskea myös muiden kuin sisäasiainministeriön toimialaa.

Siviilitoimintojen osalta nykyisen lainsäädännöllisen pohjan on arvioitu olevan nykymuodossaan asianmukainen yhteisvastuulausekkeen toimeenpanolle.

Avun toimittamisessa voidaan käyttää niitä lukuisia jo olemassa olevia mekanismeja, jotka perustuvat jäsenmaiden kahden- tai monenvälisiin sopimuksellisiin yhteistyörakenteisiin ja EU:n puitteissa luotuihin koordinaatiomekanismeihin. Nämä mekanismit mahdollistavat jäsenmaiden jo ennestään käytössä olevien voimavarojen tehokkaan ja joustavan käytön yhteisvastuulausekkeen soveltamistilanteissa.

Keskushallinnossa on kartoitettu edellytyksiä yhteisvastuulausekkeen toimeenpanoon. On myös arvioitu, että puolustusvoimilla on hyvä valmius tukea muita viranomaisia ulkomaisen avun vastaanottamisessa ja muiden maiden tukemisessa, etenkin Suomen lähialueilla. Samoin on arvioitu, että osana varautumista tulisi huolellisesti selvittää johtosuhdejärjestelyt ja vastuukysymykset muun muassa vahingonkorvausvastuiden osalta. Siviilitoimintojen osalta Suomen lainsäädäntö mahdollistaa avun antamisen mutta mahdollinen voimakeinojen käyttäminen yhteisvastuulauseketta sovellettaessa edellyttäisi säädösmuutoksia sekä poliisi- ja rajavartiolaitaviranomaisten että puolustusvoimien osalta.

Nykyisin avun antamisesta toiselle valtiolle päättää puolustusvoimista annetun lain 12§:n mukaan puolustusministeriö toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä ja ulkoasiainministeriötä kuultuaan. Jos kysymyksessä on laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä hanke tai asian merkitys sitä muusta syystä vaatii, päätöksen puolustusvoimien osallistumisesta tekee valtioneuvoston yleisistunto. Tasavallan presidentti päättää avun antamisesta, jos se on ulkopoliittisesti merkittävää. Puolustusvoimat voi osallistua avun antamiseen kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla. Avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteossa 2009 todetaan, että Suomi toimii yhteisvastuulausekkeen mukaisesti, ja luo tarvittavat valmiudet avun antamiseen ja vastaanottamiseen.

Ulkoasiainvaliokunta (UaVM 2/2006 vp) toteaa mietinnössään, että:

”Lausekkeen käyttöönotolle ei tulisi unionissa asettaa keinotekoisia rajoituksia tai kriteerejä, vaan jokainen tilanne tulisi arvioida tapauskohtaisesti. Vaikka lausekkeen käytännön toteuttaminen olisi lähinnä pelastusviranomaisten ja poliisin yhteistyötä, ulkoasiainvaliokunta piti tärkeänä, että kaikki jäsenvaltioiden resurssit – mukaan lukien sotilaalliset voimavarat – ovat käytettävissä lausekkeen toteuttamisessa. Valiokunta totesi myös, että unionin kriisi- ja hätätilajärjestelyt sopisi luontevasti yhteisvastuulausekkeen toimeenpanoon. Valiokunta korosti, ettei päällekkäisiä rakenteita tulisi luoda.”

Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanoa koskevat säännöt tullaan tekemään neuvoston päätöksellä (SEUT 222 (3) artikla) komission sekä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteisestä ehdotuksesta.

Lissabonin sopimukseen niin ikään sisältyvän keskinäisen avunannon velvoitteella pyritään vahvistamaan jäsenmaiden keskinäistä solidaarisuutta sekä niiden sitoutumista yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen.

Lissabonin sopimuksen (2009) avunantovelvoite:

Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti.

Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen. Tämän alan sitoumusten ja yhteistyön on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninä oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.

Lausekkeen sisältöä ja suhdetta Suomen lainsäädäntöön selostetaan yksityiskohtaisesti Lissabonin sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 23/2008 vp, s. 104, 105, 112, 113, 158 ja 159), jossa todetaan muun muassa, että unionin avunantovelvoitteella on Suomen näkökulmasta vahva poliittinen ja periaatteellinen merkitys ja se korostaa entisestään EU:n keskeistä roolia Suomen turvallisuuspolitiikassa.

Keskinäinen avunantovelvoite on Suomen näkemyksen mukaan jäsenvaltiota suoraan sitova velvoite. Sen käyttöönotto ei edellytä unionitason päätöstä. Unionille velvoitteella ei anneta toimivaltaa. Kukaan jäsenvaltio tekee omat päätöksensä avun antamisesta ja sen muodoista. EU:n tasolla ei ole käynnistetty keskustelua siitä, miten avunantovelvoitetta tullaan toimeenpanemaan. Muissa jäsenmaissa ei ole myös juurikaan pohdittu avunantolausekkeen merkitystä. Yhtäältä asiaan vaikuttaa myös Lissabonin sopimuksessakin todettu seikka, että kaikki Natoon kuuluvat unionimaat (21) toteuttavat yhteisen puolustuksen Naton puitteissa. Unionilla ei ole yhteistä puolustussuunnittelua eikä -raken-teita.

Kansallisen valmiuden saavuttaminen veloitteen täytäntöönpanossa on kunkin jäsenvaltion vastuulla. Suomen lainsäädännössä EU:n avunantovelvoitteen täytäntöönpano olisi rinnastettava muuhun Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklan pohjalta tapahtuvaan kollektiiviseen puolustukseen.

Poikkeuksen muodostaisivat ne tilanteet, joissa avunantovelvoitetta sovellettaisiin muuhun kuin 51 artiklan tarkoittamiin hyökkäystoimiin tai jos Suomi päättäisi osallistua avunantovelvoitteen täytäntöönpanoon tarjoamalla muuta kuin sotilaallista apua.

EU:n hätätila ja kriisikoordinaatiojärjestelyt (Crisis Coordination Arrangements, CCA) on suunniteltu tilanteisiin, joissa kriisi on niin laajakantoinen tai poliittisesti merkityksellinen, että sen hoitaminen edellyttää EU:n toimien yhteensovittamista. CCA-järjestelyt varmistavat EU:n yhteisen tilannekuvan ja määrittävät miten EU:n toimielimet ja jäsenmaat toimivat yhteistyössä tilanteessa, jossa kaksi tai useampi jäsenmaata on onnettomuus- tai hätätilanteen (mukaan lukien terrorismi) vaikutuksen kohteena. Aktivoinnin käynnistää EU-puheenjohtajamaa neuvoteltuaan asiasta ensin kriisin kohteeksi joutuneen tai joutuneiden jäsenmaiden kanssa. EU:n ulkosuhdehallintoon sijoitettu tilannekeskus EU SITCEN on keskeinen elin CCA-järjestelyissä. Tietojen vaihto jäsenmaiden kanssa ja kesken näissä tilanteissa tapahtuu SITCEN:n ylläpitämällä CCA-websivuilla, jotka voidaan aktivoida jo kriisin alkuvaiheessa, vaikka CCA-järjestelmää ei olisi vielä käynnistetty.

EU:n eri toimialoilla on hälytysjärjestelmiä, kuten esimerkiksi elintarviketurvallisuuden Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) ja terveyteen liittyvien uhkien Rapid Alert System for Biological and Chemical Agent Attacks (RAS-BICHAT)

Lisäksi EU:n pelastuspalvelulla on hälytysjärjestelmä Common Emergency Communication and Information System (CECIS), joka on EU:n Komission Monitoring and Information Centren (MIC) järjestelmä. Sen välityksellä pyydetään muun muassa jäsenmailta tukea ja apua pelastuspalvelun tehtäviin liittyen. Komissiolla on myös sen kehittämä yleinen nopea hälytysjärjestelmä ARGUS, joka on tarkoitettu samantapaisiin tilanteisiin kuin CCA-järjestelyissä on kuvattu. Yhteistoiminta komission ja EUSITCEN:n välillä tässä asiassa on kehittymässä.

EU:n kriittisen infrastruktuurin suojaamisen ohjelmaan liittyen kehitteillä on sitä varten tarkoitettu tiedonvaihto- ja hälytysjärjestelmä Critical Infrastructure Warning and Information Network (CIWIN). Valtioneuvoston tilannekeskus on Suomen kansallinen yhteispiste CCA-järjestelyissä, CECIS-järjestelmässä sekä CIWIN-verkossa.

EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea kokoontuu kaksi kertaa viikossa ja se saadaan tarvittaessa koolle lyhyelläkin varoitusajalla. EU:ssa pidetään

yllä niin sanottua Watch Listiä, jossa on karkeasti ne maat, joiden (turvallisuus) kehitystä tulisi seurata tarkemmin.

5.2 Pohjoismaat

Pohjoismaat tekevät maailman vanhimpiin ja laajimpiin kuuluvaa virallista alueyhteistyötä. Poliittinen yhteistyö perustuu yhteisiin arvoihin ja haaluun saavuttaa tuloksia, jotka edistävät dynaamista kehitystä sekä lisäävät Pohjoismaiden osaamista ja kilpailukykyä. Pohjoismaista yhteistyötä sääntelee joukko eri alojen sopimuksia. Yksi tärkeimmistä yhteistyön toimintamuotoja ja organisaatiota sääntelevistä sopimuksista on Helsingin sopimus (SopS 28/1962), joka allekirjoitettiin maaliskuussa 1962 ja jota on tämän jälkeen täydennetty useaan otteeseen. Se on Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välinen yhteistyösopimus, jolla edistetään läheistä yhteisyyttä Pohjoismaiden välillä, yhdenmukaista sääntelyä mahdollisimman monilla aloilla ja tarkoituksenmukaista työnjakoa maiden kesken.

Useat ministeriöt ja muutkin varautumisen toimijat tekevät yhteistyötä muiden Pohjoismaiden kanssa varautumiseen liittyvissä asioissa. Maiden välillä on sovittu muun muassa lääkealaa ja sähkönsiirtoverkoston varmistamista koskevista järjestelyistä sekä yhteistyöstä öljyn tai muiden haitallisten aineiden aiheuttaman meren pilaantumisen torjunnassa. Pohjoismaiden kriisivalmiudesta ja pelastuspalvelusta vastaavat ministerit allekirjoittivat Hagan julistuksen ja antoivat yhteisen julkilausuman Tukholmassa huhtikuussa 2009. Valmiusyhteistyön lisääminen on esimerkki uudistuneesta kiinnostuksesta yhteispohjoismaisiin ratkaisuihin.

Yhteistyöhön kuuluu seuraavia tekijöitä:

- pelastuspalvelu nykyisen Nordred-yhteistyön pohjalta
- koulutus ja yhteiset harjoitukset ottaen huomioon kansainväliset harjoitukset
- valmius kemiallisten, biologisten, radiologisten ja ydinonnettomuuksien varalta
- kriisiviestintä, jossa panostetaan erityisesti Pohjoismaiden kansalaisille tiedottamiseen
- vapaaehtoisten käyttö kokemustenvaihdon ja valmiuden lisäämiseksi
- tutkimus ja kehitys, jossa keskitytään uusien yhteistyötahojen löytämiseen

Pohjoismainen puolustusalan yhteistyö on viime vuosina syventynyt merkittävästi. Pohjoismaiden kesken on päätetty yhteistyön kehittämistä ja uu-

delleenorganisoimisesta siten, että aiemmat erilliset yhteistyöjärjestelyt on saatettu osaksi samaa rakennetta (Nordic Defence Cooperation, NORDEFECO). Näistä uudelleenjärjestelyistä päätettiin vuoden 2009 lopussa Suomen toimiessa pohjoismaisen puolustusalan yhteistyön puheenjohtajana. Yhteistyö kattaa puolustuspolitiikan, operaatiot ja suorituskykyjen kehittämisen. Sotilaallista yhteistyötä kehitetään seuraavilla yhteistoiminta-alueilla: strateginen kehittäminen, suorituskyvyt, henkilöstö ja koulutus, harjoitukset ja operaatiot. Uusien rakenteiden ja yhteistyömuotojen toimeenpano on parhaillaan meneillään. Yhteistyön tiivistymisen aikajänne on pitkä. Monia pienempiä konkreettisia edistysaskeleita on kuitenkin jo saatu.

5.3 Nato

Naton strategisen konseptin mukaan liittokunnan perustehtäviä ovat yhteinen puolustus, kriisinhallinta ja kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen. Nato on muuttunut yhä selvemmin laaja-alaiseksi turvallisuuspoliittiseksi ja kriisinhallintaa harjoittavaksi monikeskiseksi järjestöksi. Samalla sen jäsen- ja kumppanuusjärjestely on laajentunut yli 60 maata kattavaksi verkostoksi. Natolla on turvallisuutta ja vakautta ylläpitävä ja edistävä vaikutus. Samalla kun Naton kriisinhallintatehtävät ovat korostuneet, kollektiivinen puolustus on säilynyt järjestön ydintehtävänä. Lisääntyvissä kriisinhallintatehtävissä Nato tarvitsee jäsenmaiden lisäksi nykyisten kumppanimaiden, mukaan lukien Suomen, sekä muiden mahdollisten yhteistyömaiden voimavaroja. Naton suurimmat operaatiot ovat tällä hetkellä Afganistanin ja Kosovon kriisinhallintaoperaatiot.

Naton siviilivalmiussuunnittelun (Civil Emergency Planning, CEP) tehtävänä on tukea liittokunnan artiklan 5 operaatioita, kriisinhallintaoperaatioita, jäsenmaiden kansallisia viranomaisia kriiseissä tai katastrofitilanteissa ja toimia yhteistyössä kumppanien kanssa. Siviilivalmius kuuluu valtioiden kansalliseen toimivaltaan. Naton siviilivalmiussuunnittelun kautta tuetaan kansallista suunnittelua ja pyritään varmistamaan se, että mailla olisi kansallisesti riittävät edellytykset ja valmiudet suojella kansalaisiaan (esimerkiksi kemiallisten tai biologisten aseiden iskun tapahtuessa). Naton siviilitoimintojen tarkoituksena on ennen kaikkea tukea liittokunnan ydintoimintoja eli sotilaallista ulottuvuutta. Laaja-alaiset uhkat vaikuttavat siviilivalmiussuunnittelun merkitykseen Naton uuden strategisen konseptin mukaisesti.

Siviilivalmiussuunnitteluyhteistyö on ollut perinteisesti hyvin avointa kumppanimaille. Suomi on osallistunut aktiivisesti yhteistyöhön usealla sektorilla. Suomi saa yhteistyön kautta tietoa muiden maiden käytännöistä sekä mahdollisuuden verkostoitua kansainvälisesti. Samalla tuodaan esille Suomen sisäistä

valmiussuunnitteluosaamista sen hyödyntämiseksi Nato- ja kumppanuusmaissa. Yhteistyöhön osallistuminen tukee kansallisen varautumisen kehittämistä.

Natolla on kriisitilanteita varten oma Euroatlanttisen pelastuspalvelun koordinaationikeskus (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, EADRCC). Kriisin tai katastrofin sattuessa jäsen- ja kumppanimaat voivat pyytää yksityiskohtaista apua EADRCC:n tai Pohjois-Atlantin Neuvoston (North Atlantic Council, NAC) kautta, mutta etusija annetaan jäsenmaiden tarpeille. Myös Suomi osallistuu EADRCC:n monikansallisiin päätöksenteko- ja kenttäharjoituksiin. Natolla ei ole keskitettyä huoltovarmuusjärjestelmää eikä yhteisiä huoltovarmuusvarastoja.

OSA III KOMITEAN KESKEISET KANNANOTOT JA EHDOTUKSET

1 Ennakoivan varautumisen vahvistaminen

1.1 Yhteistyön kehittäminen kokonaisturvallisuuden pohjalta

Mietinnön selvitysosassa on edellä kuvattu, miten toimintaympäristön muutokset vaikuttavat julkisen vallan, elinkeinoelämän ja koko yhteiskunnan rakenteisiin. Tämä edellyttää myös varautumisen tarkastelemista laajan turvallisuus-käsitteen pohjalta. Jos kokonaismaanpuolustuksen mallin sijasta puhuttaisiin laajemmin kokonaisturvallisuudesta, se antaisi nykyaikaisen ja paremmin ymmärrettävän lähestymistavan kuvata varautumista erilaisiin uhka- ja häiriötilanteisiin.

Tämän vuoksi komitea käyttää ehdotuksissaan kokonaisturvallisuuden, turvallisuuskomitean ja turvallisuussihteeristön nimikkeitä. Nykyinen kokonaismaanpuolustuksen malli, jota komitean on toimeksiantonsa mukaisesti tullut arvioida, on silti toimintamallina edelleen käyttökelpoinen. Se tarkoittaa julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan osallistumista sekä niiden varautumiseen liittyvien toimintojen yhteensovittamista yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa. Toimintatapana kokonaismaanpuolustus on kansainvälisestikin edistyksellinen. Kokonaismaanpuolustuksen toimintamallia käytetään osoittamaan muun ohella valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tehtäviä samoin kuin ministeriöiden välistä työnjakoa. Käyttäessään kokonaisturvallisuuden termiä komitea ei ehdota muutosta näiden varautumisjärjestelyjen perusteisiin, eikä myöskään puolustusministeriölle nykyisin kuuluvaan tehtävään kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisessa.

Toimintaympäristön muuttuessa on nykyjärjestelmää kuitenkin tehostettava ja varauduttava uudentyyppisiin ja vaikeasti ennakoitaviin häiriötilanteisiin. Kysymys on koko yhteiskunnan kriisinkestokyvyn kehittämisestä. Yhteiskunnassa ovat käytettävissä vain yhdet yhteiset voimavarat, joiden mahdollisimman tehokasta käyttöä voidaan kriisien asteesta riippuen kuvata ilmaisulla ”portaaton säätö”.

Komitea on arvioinut, että nykyisessä varautumisjärjestelmässä ei ole suuria puutteita. Siten kehittämistoimenpiteissä on enemmänkin kysymys viranomaistoimintojen päällekkäisyyksien poistamisesta sekä paremman yhteistyön

edellytysten luomisesta. Komitea on rajannut ehdotuksensa niihin nykyjärjestelmää koskeviin muutoksiin, jotka on yhteisesti havaittu tarpeellisiksi.

Komitea katsoo ensinnäkin, että viranomaiskeskeistä ajattelua on avattava ja otettava paremmin huomioon elinkeinoelämän lisääntynyt rooli sekä monien kansalaisjärjestöjen merkitys. Monet varautumiseen liittyvät toimet, erityisesti huoltovarmuuden ylläpitäminen ja toimintamahdollisuudet talouden häiriötilanteissa ovat käytännössä siirtyneet kansainvälistyvän yritystoiminnan hoidettaviksi. Henkinen kriisinkestävyys ja asioiden hallinta yhteiskunnassa edellyttävät puolestaan kansalaisnäkökulman painottamista ja vapaaehtoistoimintaa.

Varautumisen kehittämisessä ja nykyisten rakenteiden virtaviivaistamisessa on siten tavoiteltava ”suomalaista kokonaisturvallisuuden ja varautumisen mallia”. Tarvitaan mahdollisimman avointa turvallisuuskeskustelua, mikä lisää yleistä luottamusta. Varautumisesta huolehtivissa toimielimissä on lisättävä julkishallinnon vuorovaikutusta yksityisen sektorin, talouselämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Nämä komitean linjaukset ovat jo heijastuneet YETT-strategian päivitystyössä, jossa uuden periaatepäätöksen nimeksi on muutettu Yhteiskunnan turvallisuusstrategia.

1.2 Toimivaltasuhteiden selkeys

Varauduttaessa ja toimenpiteisiin ryhdyttäessä on olennaista noudattaa yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjä periaatteita. Niitä ovat kansanvallan ja oikeusvaltion perusteet, yhteiskunnallisen vastuun jakaminen ja vakiintuneiden toimivaltasuhteiden säilyttäminen erityistilanteissakin, kustannustehokkuus, toimenpiteiden yhteensovittaminen ja kansainvälisten velvoitteiden täyttäminen.

Asioiden hoitaminen normaalien toimivaltuuksien pohjalta on tärkeä, luottamusta julkisen vallan käyttöön lisäävä asia. Kriisi johtaminen perustuu voimassa olevan lainsäädännön soveltamiseen. Kukin viranomainen hoitaa tehtävänsä. Operatiivisesta johtamisesta vastaa siten toimivaltainen viranomainen, joka tarvittaessa pyytää virka-apua. Hallinnon rakenneuudistuksissa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota toimivaltasuhteiden selkeyteen. Komitean selvityksissä ovat erityisesti tulleet esille valtion aluehallinnon ja kuntatason uudistukset. Komitea ehdottaa uudistuksia jatkettaessa varautumiseen tarvittavan yhteistoiminnan ja koordinoinnin lisäämistä.

Edelleen komitean peruslinjauksia on, ettei ole syytä kehittää säännöksiä erityisistä menettelytavoista tai johtamisjärjestelmistä häiriötilanteita varten. Jos

säädetään erikseen lukuisista eriasteisista uhka- ja häiriötilanteista, joudutaan samalla antamaan säännöksiä menettelytavoista ja johtamisjärjestelmistä. Tällaiset säännökset aiheuttavat enemmänkin tulkintaongelmia ja hämärtävät tavanomaisia vastuusuhteita ja varautumista. Välitilan lainsäädäntö on omiaan vaikeuttamaan hallinnonalojen yhteistoimintaa.

Tämän peruslinjauksen mukaisesti varautumisesta vastaa hallinnonala, jonka toimialaan asia pääsääntöisesti kuuluu. Mikäli on epäselvyyttä esimerkiksi siitä, minkä ministeriön hallinnonalaan asia kuuluu, komitea korostaa jäljempänä kohdassa 2.3 pääministerin asemaa ja koordinoituvastuuta.

Poikkeusolojen varalta on valmiuslainsäädäntö. Uudessa valmiuslaissa (HE 3/2008 vp, EV 71/2010 vp), joka on eduskunnassa hyväksytty lepäämään yli seuraavien eduskuntavaalien, kumottaisiin nykyinen valmiuslaki ja ajanmukaistettaisiin viranomaisten toimivaltasäännökset poikkeusoloissa. Perustuslain 23 §:n edellytyksin lailla voidaan lisäksi poikkeusoloissa säätää välttämättömiä, tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista. Perustuslain 23 §:n muuttamista ehdotetaan eduskunnalle keväällä 2010 annetussa hallituksen esityksessä (HE 60/2010 vp). Perustuslaissa ei ole muita poikkeusoloissa tehtäviä poikkeuksia koskevia säännöksiä.

Niin nykyisen kuin ehdotetun uuden valmiuslain mukaan erityistoimivaltuuksia voidaan soveltaa vain, jollei tilanteen hallitseminen normaalein toimivaltuuksin ole mahdollista. Näistäkin lähtökohdista komitea korostaa mahdollisimman pitkälle normaalien toimivaltasuhteiden säilyttämistä.

1.3 Tiedon saatavuus ja tilannekuva

Oikean tiedon saatavuus ja luotettava tilannekuva luovat edellytykset tilanteen hallinnalle ja päätöksenteolle. Vaikka toimivaltaisella viranomaisella on kulloinkin operatiivinen vastuu, valtionjohdon on myös riittävän aikaisessa vaiheessa saatava tarpeellinen tieto kokonaisuuden hallitsemiseksi. Vaatimukset tiedonvälityksen nopeudesta ovat nousseet uudelle tasolle. Samoin sosiaalinen media, verkkoyhteydet ja keskustelupalstat asettavat lisävaatimuksia tiedonvälityksen nopeudelle ja samalla oikean ja luotettavan tiedon saatavuudelle.

Tähän toimintaan liittyy myös katsausten laatiminen yhteiskunnan ja valtion turvallisuudelle tärkeistä aiheista. Kun tilannekuvaa pidetään yllä myös monissa muissa viranomaisissa ja aluehallinnon tasolla, komitea on havainnut tarvetta tilannekuvatoiminnan tehostamiseen.

Komitea pitää tärkeänä, että yhteiskunnan turvallisuusuhkiin sekä varautumiseen liittyvää tilannekuva-, analysointi- ja raportointityötä tehostetaan kiinnittäen erityistä huomiota tiedon yhteensovittamiseen. Häiriötilanteiden hallinta ja poikkeusolojen johtamisjärjestelyt ovat yhteiskunnan kriisivalmiuden kannalta kokonaisuus. Kriisivalmiuteen liittyy kiinteästi tilannekuvatoiminta ja sen järjestäminen hallinnon eri tasoilla. Päämääränä tulee olla kustannustehokas, hallinnon normaaliin toimintaan luontevasti istuva yhteiskunnan kriisijohtamisjärjestelmä, jota tilannekuvatoiminta tukee.

Tilannekuvatoiminnassa ja siihen liittyvässä tiedon välittämisessä on tarkoituksenmukaista ja taloudellista rakentaa toiminta niiden organisaatioiden ja olemassa olevien tilannekeskusten varaan, jotka tätä työtä jo nyt virkatyönä tekevät ja jotka omaavat siihen vaadittavan tiedon. Valtioneuvoston tilannekuva- ja tilannetietoisuusjärjestelyjen tekniseen jatkokehittämiseen tulee kytkeä mukaan myös ulkoasiain-, sisäasiain- sekä puolustushallinnon asiantuntemus ja tarpeet. Näin voidaan paremmin vastata mahdollisten poikkeusolojen haasteisiin ja varmistaa hallinnonalojen välinen yhteistoiminta. Kehitettävät tekniset järjestelmät mahdollistavat tilannekuvatiedon jakamisen hallinnon eri tasoille ja muille toimijoille, myös elinkeinoelämälle ja järjestöille.

Pääministerin ja valtioneuvoston tarpeet huomioiva varallaolo ja hälytyspistetoiminta on koettu valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kannalta tarpeelliseksi. Valtioneuvoston jäsenille suunnattua analyysi- ja raportointitoimintaa ajankohtaisista turvallisuustapahtumista tulee edelleen kehittää. Kokonaiskuvan luominen turvallisuustilanteista edellyttää keskeisten lähteiden informaation yhdistämistä. Toiminnan tulisi sisältää kokonaiskuvan perusteella tehdyt johtopäätökset ja arviot vaikutuksista Suomen turvallisuuteen.

Komitea katsoo, että tilannekuvatoiminnan mahdolliset päällekkäisyydet tulee selvittää ja tarpeellisilta osin purkaa huomioiden yhteiskunnan voimavarojen mahdollisimman rationaalinen ja tarkoituksenmukainen käyttö. Tilannekuvatoimintaan osallistuvien tahojen yhteistyö tiedonvaihdon ja teknisten järjestelmien kehittämisen osalta on jo käynnistynyt ja tätä tulee edelleen kehittää. Näin pystytään ehkäisemään päällekkäisten järjestelyjen rakentaminen tulevaisuudessa ja hyödyntämään käytettävissä olevat resurssit.

Mahdollisten uusien valtionjohtoon liittyvien tilannekuvajärjestelyjen kehittämisen keskeisenä tavoitteena tulee olla, että tilannetiedot tulevat riittävässä laajuudessa ja riittävässä määrin yhteen sovitettuina valtionjohtoon käyttöön.

Tilannekuvatoiminta palvelee normaaliin operatiiviseen toimintaan sekä kriisijohtamiseen liittyvää päätöksentekoa ja keskittyy nykyhetkeen. Valtionjohtoa

palvelevaa pidemmän aikajakson ennakointia tulee kehittää muun muassa liisäämällä tilannekuvatoiminnan yhteistyötä yli kymmenen vuoden päähän arvi-
onsa ulottavan valtioneuvoston ennakointiverkoston kanssa. Tässä yhteydessä
on otettava huomioon myös niin sanotun horizon scanning -toiminnan kehit-
täminen.

Häiriötilanteiden hallinnan ja kriisi johtamisen sekä niihin kiinteästi liittyvän ti-
lannekuvatoiminnan järjestäminen tarkoituksenmukaisella tavalla tulee komi-
tean mielestä antaa myöhemmin tässä mietinnössä esitettävän turvallisuusko-
mitean pohdittavaksi.

Valtion aluehallintovirastojen tehtävänä on alueellisen varautumisen yh-
teensovittaminen sekä siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen. Valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä sisäasiainministeriön ja puolustusministeriön tulee yhteisvastuullisesti selvittää, mitä aluehallintovi-
rastojen koordinaatiovastuu merkitsee tarpeessa ylläpitää alueellista tilanneku-
vaa, huomioiden tässäkin voimavarat, kustannusvastuun sekä alueella toimivat
aluekuvaa ylläpitävät muut viranomaiset.

Komitea on kiinnittänyt huomiota myös ylimmän valtion johdon mahdollisuuksiin
saada kokonaisturvallisuutta palvelevaa oikeaa ja välitöntä tietoa turvallisuus-
alan ylimmiltä virkamiehiltä. Komitea pitää asianmukaisena sellaista käytäntöä,
että ylimmän valtion johdon, tasavallan presidentin ja pääministerin aloitteesta
voidaan järjestää tapaamisia, joihin niin sanotun kovan turvallisuuden ylimmät
johtajat, kuten puolustusvoimain komentaja, rajavartiolaitoksen päällikkö, po-
liisiylijohtaja, Suojelupoliisin päällikkö, Puolustusvoimien tiedustelupäällikkö ja
pelastusylijohtaja osallistuvat ja voivat näin välittää näkemyksiänsä tilanneku-
vasta ja varautumisesta. Tällainen tiedonvälitystä ja yhteistyösuhteita edistävä
toimintamuoto voi parantaa varautumista ja toimintaedellytyksiä vakavien krii-
sien varalta. Kyse ei ole uudesta toimielimestä.

2 Varautumisen ylimmät johto- ja vastuusuhteet

2.1 Selontekomenettelyn kehittäminen

Valtioneuvosto voi perustuslain 44 §:n mukaan antaa eduskunnalle selonteon
valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta. Selonteon
käsittelyssä ei voida tehdä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nautti-
masta luottamuksesta. Selonteko palveleekin valtioneuvoston tarpeita saattaa
jokin merkittävä valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskeva kysy-
mys eduskunnassa keskusteltavaksi ilman, että siinä yhteydessä kysymys val-

tionevoston nauttimasta luottamuksesta nousisi esille (HE 1/1998 vp. s. 95; ks. myös PeVL 37/2006).

Valtioneuvoston eduskunnalle annettava selonteko tarkoittaa julkistaloudessa poikkeuksellisen pitkäjännitteistä toimintojen kehittämisen ja resurssien tasapainon tavoittelua. Näin voidaan säästää voimavaroja sekä irrottaa turvallisuus- ja puolustuspolitiikka päivänpolitiikasta. Selonteot, joita on annettu kaikkiaan viisi (1995, 1997, 2001, 2004 ja 2009), ovat avanneet yli hallituskausien ulottuvaa tarkastelukulmaa.

Komitean on tullut selvitystyössään ottaa huomioon vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa ja sen eduskuntakäsittelyssä esitetyt kannanotot. Näiden asiakirjojen pohjalta komitea on ensinnäkin todennut selonteon toimivuudesta ohjausasiakirjana vallitsevan erilaisia käsityksiä. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on puoltaessaan laajaa turvallisuuskäsitystä katsonut selonteon ohjausvaikutuksen jäävän uusien ja epäsuorien uhkien osalta epäselväksi tai yleiseksi. Puolustusvaliokunta on todennut laajan turvallisuuskäsitteen mukaisen varautumisen olevan puolustusvoimien kehittämisen kannalta ongelmallisen. Hallintovaliokunta on kaivannut sisäisen turvallisuuden käsittelemistä tasaveroisena ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä näkemyksiä siviilikriisinhallinnasta.

Eduskunnassa on vallinnut myös eriäviä käsityksiä siitä, mikä valiokunta kulloinkin antaa mietinnön selonteosta. Ulkoasiainvaliokunta on antanut mietinnön vuosien 1995, 1997 ja 2009 selonteosta, puolustusvaliokunta vuosien 2001 ja 2004 selonteosta. Vuoden 2004 selonteosta lähtien selonteon laatimisprosessiin on osallistunut eri puolueiden kansanedustajista koottu turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä.

Kun eduskunta työjärjestyksensä mukaisesti päättää puhemiesneuvoston ehdotuksesta, mihin valiokuntaan asia kulloinkin lähetetään ja mitkä valiokunnat antavat asiasta lausuntonsa, komitealla ei voi menettelyn tähän puoleen olla kantaa. Komitea pitää selontekomenettelyä yleisesti käyttökelpoisena ja keskeisenä suomalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjausten välineenä. Selontekomenettely vahvistaa kansanvaltaista järjestelmää, jossa ylin valtiolin, eduskunta päättää Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan peruslinjauksista.

Selonteon merkitys ohjausasiakirjana riippuu kulloinkin selonteon sisällöstä. Komitean peruslinjaus laajan turvallisuusajattelun omaksumisesta ja varautumisesta myös uudentyyppisiin ja ennakoimattomiin uhka- ja häiriötilanteisiin edellyttää selontekojen laajentamista uudentyyppisten turvallisuuskysymysten

tarkasteluun. Näin selonteot voisivat nykyistä paremmin antaa eduskunnan tukemia lähtökohtia muiden ohjausasiakirjojen laatimiselle, lähinnä Yhteiskunnan turvallisuusstrategian ja sisäisen turvallisuuden ohjelman kokoamiselle sekä näin selkeyttää myös näiden alempien ohjauskeinojen keskinäistä hierarkiaa. Selonteon laajentamisen myötä olisi tarpeen kehittää myös sen valmistelutapaa.

Nykyinen neljän vuoden välein valmistettava turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on liian joustamaton järjestelmä, kun otetaan huomioon toimintaympäristön muutokset ja odottamattomien uhkakuvien ilmaantuminen. Siksi komitea ehdottaa, että selontekomenettelyä kehitetään asettamalla selontekojen laatimiselle kulloinkin nykyistä selkeämpi tavoitteellinen aikataulu. Samoin komitea ehdottaa selontekomenettelyn keventämistä niin, että selontekoa voitaisiin tarvittaessa täydentää uudella selonteolla, joka olisi suppeampi tai laajempi tilanteen mukaan.

Eduskunta päättää asianomaisen valiokunnan mietinnön pohjalta myös tällaisen täydentävän selonteon johdosta annettavasta lausunnosta. Menettely voi tämän selonteon sisällöstä ja laajuudesta riippuen olla nykyistä nopeampi. Muilta osin aikaisempi selonteko säilyy ja muodostaa siten yhdessä täydentävien selontekojen kanssa nykyiseen tapaan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan peruslinjauksen.

Käytettävissä on myös pääministerin tai hänen määräämänsä ministerin ajankohtaisesta asiasta eduskunnalle antama perustuslain 45 §:n 2 momentissa tarkoitettu ilmoitus. Tällainen ilmoitus annetaan ulkopuolella päiväjärjestyksen puhemiehen kanssa sovittuna aikana (ETYöjärj 24 §). Kun eduskunta ei ilmoituksen johdosta tee päätöstä, tämä menettely soveltuu käytettäväksi lähinnä kiireellisissä tapauksissa.

2.2 Tasavallan presidentti sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta

Valtioneuvostossa voi perustuslain 67 §:n mukaan olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten. Ministerivaliokunnilla on ollut valtiokäytännössä (PeVM 1/1997 vp), erityisesti varautumisessa ja toimintojen yhteensovittamisessa tärkeä merkitys. Komitea ei ehdota muutoksia ministerivaliokuntia koskeviin perustuslain ja valtioneuvostosta annetun lain perussäännöksiin eikä siten myöskään valtiojohdon, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston keskinäisiin toimivaltasuhteisiin.

Komitea on edellä mietinnössään korostanut valtioneuvoston ministerivaliokunnista erityisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan asemaa. Valiokunnan tehtävistä on säädetty valtioneuvoston ohjesäännön 25 §:n 3 momentissa. Komitea katsoo, että tämän ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan toimintaedellytyksiä varautumisessa on vahvistettava. Ottaen huomioon laajan turvallisuuskäsityksen ja sisäisen turvallisuuden häiriötilanteiden esiintymisen, komitean ehdottaa valtioneuvoston ohjesäännön 25 §:n muuttamista siten, että ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan jäsenenä on myös sisäasiainministeri. Nykyisin sisäasiainministeri osallistuu asioiden käsittelyyn valiokunnassa vain, milloin käsitellään hänen toimialaansa liittyviä kysymyksiä.

Lisäksi on syytä varautumisen ylimpien vastuusuhteiden koordinoinnin kannalta kiinnittää huomiota tämän ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan (UTVA) ja tasavallan presidentin yhteisten kokousten merkitykseen. Yhteisten kokousten mahdollisuudesta, mikä on muodostunut säännönmukaiseksi käytännöksi, on säädetty valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä.

Tasavallan presidentin ja ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa noudatettavia menettelymuotoja ei ole katsottu aikaisemminkaan tarpeelliseksi säännellä yksityiskohtaisesti. Yhteisen kokouksen voi kutsua koolle joko pääministeri tai presidentti (HE 270/2002 vp). Presidentin mahdollisuutta tehdä aloite yhteiskokouksen koolle kutsumiseksi on pidetty tärkeänä (UaVL 5/2010 vp). Komitea toteaaakin tässä yhteydessä viitaten eduskunnan perustuslakivaliokunnan kantaan (PeVM 13/2002 vp), että tämä ministerivaliokunta on tärkeä toimielin perustuslain 93 §:ssä tarkoitetun tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan kannalta. Käsiteltäessä eduskunnassa hallituksen esitystä perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010 vp) on samoin todettu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteiskokouksen olevan keskeinen ulkopoliittikan yhteistyön foorumi (UaVL 5/2010 vp).

Komitea on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että presidentin ja ministerivaliokunnan kokouksissa ei ole kiireellisten asioiden lomassa ollut käytännön edellytyksiä keskittyä laajemmin ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksiin. Asioiden valmistelu on keskitetty ulkoasianministeriölle, mitä on pidettävä edelleen perusteltuna. Komitea ehdottaa kuitenkin asioiden valmistelun tuke- mista siten, että laajempien teemojen osalta valmisteluaineistoa kootaan myös jäljempänä esitettävässä turvallisuuskomiteassa.

Komitea ehdottaa korostaen yhteiskunnallisen keskustelun ja yleisen tiedon- saannin merkitystä, että UTVA:n toimesta järjestetään eri teemojen pohjalta jäsenettyä avointa seminaaritoimintaa. Aloite tällaisen seminaarin järjestämi- seen voisi tulla myös tasavallan presidentin ja UTVA:n yhteiseltä kokouksel- ta. Tilaisuuksiin voitaisiin kutsua hallituspuolueiden ohella opposition, talous- elämän ja kansalaisjärjestöjen edustajia sekä eri alojen tutkijoita. Tällainen toimintamuoto, jonka osalta valmisteluvastuu käytännössä keskittyy turvalli- suuskomitealle, palvelee nykyistä laajemman turvallisuusajattelun omaksumis- ta sekä tuottaa aineistoa varautumisen suunnitteluun ja tarvittavien ohjaus- asiakirjojen laatimiseen. Vastaavanlaista seminaaritoimintaa on syytä järjestää myös alueellisella tasolla, valtion aluehallintoviranomaisten toimesta.

2.3 Pääministerin koordinoititehtävän vahvistaminen

Pääministeri johtaa perustuslain 66 §:n mukaisesti valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yh- teensovittamisesta. Tämä perustuslakiin otettu säännös, joka on tarkoitettu muodostamaan pohjan pääministerin aseman edelleen kehittämiseksi, kuvaa viime aikojen kehitystä (HE 1/1998 vp).

Komitea on kiinnittänyt huomiota perustuslakivaliokunnan asettamaan tavoit- teeseen kehittää alemmanasteisia säädöksiä niin, että pääministeri voisi mää- rätä, milloin ministeriöiden välistä toimivaltaristiriitaa tai valtioneuvoston työtä muutoin koskeva asia on esiteltävä yleisistunnossa ja minkä ministerin esitte- lystä (PeVM 10/1998 vp). Tähän suuntaan pääministerin asemaa onkin valtio- neuvostosta annetussa laissa vahvistettu (PeVM 13/2002/HE 270/2002 vp).

Valtioneuvostosta annetun lain 10 §:n mukaan valtioneuvosto ratkaisee pää- ministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jo- kin asia kuuluu. Ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on saman lain 14 §:n mukaan yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä. Lisäksi pääministerin tehtävistä valtioneu- voston yleisistunnon järjestelyissä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 22 §:ssä.

Komitea on edellä kohdassa 1.3 korostanut sitä, että vältetään erityislakien säätämistä erilaisia häiriötilanteita varten. Tässä yhteydessä komitea muutoin- kin korostaa perustuslain 66 §:stä ja valtioneuvostosta annetun lain säännök- sistä ilmenevää pääministerin toimivaltaa.

3 Varautumisen hallintorakenteen kehittäminen

3.1 Turvallisuus- ja puolustusasiain komiteasta laajapohjaisempi turvallisuuskomitea

Vuonna 2000 puolustusministeriön yhteyteen perustetun TPAK:n tehtäviin on kuulunut muun muassa yhteen sovittaa kokonaisuomaanpuolustuksen alaan kuuluvien asioiden valmistelua hallinnon eri aloilla. Komitealla on puolustusministeriön yhteydessä toimiva sihteeristö.

TPAK:n nykyiseen kokoonpanoon ovat kuuluneet tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö, kaikkien ministeriöiden kansliapäälliköt, valtioneuvoston EU-sihteeristön päällikkö, pääesikunnan päällikkö, puolustusvoimien operaatiopäällikkö, rajavartiolaitoksen päällikkö ja Huoltovarmuusneuvoston puheenjohtaja. Vaikka TPAK on perustamisestaan lähtien kehittänyt toimintaansa yhä laajapohjaisemmaksi turvallisuuden toimielimeksi, sen kokoonpano ja toimintamuodot eivät riitä vastaamaan laajan turvallisuuskäsityksen sekä elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen lisääntyvän merkityksen asettamia vaatimuksia varautumisen hallintorakenteiden uudistamiselle.

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK) tulee vahvistaa nykyistä laajapohjaisemmaksi ja nimetä turvallisuuskomiteaksi. Kun kysymys on pysyväisluonteisesta toimielimestä, komiteamuodon sijasta voidaan harkita myös muita organisaatoratkaisuja. Toisaalta komiteamuoto on vakiintunut ja toimielimen sijainti puolustusministeriön yhteydessä on osoittautunut hyvin toimivaksi eikä muutoksia tässä suhteessa ole tarpeen esittää. Komitea ei näe tarvetta erillisen turvallisuusneuvoston perustamiselle.

Turvallisuuskomitean kokoonpanon laajentamiseksi ehdotetaan, että komiteaan vähintäänkin nimitetään nykyisten jäsenten lisäksi kaksi talous- ja yrity maailman edustajaa sekä kaksi edustajaa keskeisistä kansalaisjärjestöistä. Samoin poliisiylijohtaja ja pelastusylijohtaja tulisi nimittää toimielimen jäseniksi. Kokoonpanon laajentamisen jälkeen komitean toimikentässä painottuisivat nykyistä selkeämmin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö sekä kokonaisu turvallisuuden kysymykset. Komitean kokoonpano ja puheenjohtajuus sekä jäsenten toimikausi samoin kuin laajentuvat tehtävät on ratkaistava uudistettaessa nykyistä komiteaa koskeva valtioneuvoston asetus.

3.2 Kansliapäällikkökokouksen keskittyminen hallinnon yhteistyösuhteisiin

Turvallisuuskomitean tehtävien ja kokoonpanon seurauksena kansliapäällikkökokous voi entistä luontevammin keskittyä ministeriöiden väliseen yhteistyöhön sekä eri hallinnonalojen toimintojen yhteensovittamiseen valtioneuvoston pysyvänä yhteistyöelimenä. Tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö voisi asioiden yhteensovittamiseksi kutsuttaessa osallistua tämän toimielimen työhön.

Samoin ehdotetaan, että kansliapäällikkökokous pitää yhteyttä turvallisuuskomiteaan. Kansliapäälliköt ovat turvallisuuskomitean jäseniä ja siihen on näin luontevat mahdollisuudet. Kun varautumista ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten kysymysten valmistelua palvelevan aineiston käsittely keskittyy turvallisuuskomiteaan, nykyinen toimintojen päällekkäisyys poistuu ja kansliapäällikkökokous voi keskittyä tehtäviinsä valtioneuvoston pysyvänä yhteistoimintaelimenä.

3.3 Valmiuspäällikkö- ja valmiussihteerikokousten kehittäminen

Komitea katsoo, että ministeriön kansliapäällikön, valmiuspäällikön ja valmiussihteerin keskinäistä tiedonvaihtoa ja yhteistoimintaa tulee parantaa. Myös varautumisesta vastaavien on entistä paremmin oltava yhteistoiminnassa ministeriön substanssiasioista, lainsäädännöstä ja viestinnästä vastaavien virkamiesten kanssa. Keskeinen rooli näissä asioissa on ministeriön valmiustoitimikunnalla, jonka toiminnan tulee olla säännöllistä ja suunniteltua kaikissa ministeriöissä.

Ministeriöiden valmiuspäällikkökokous on puolestaan ministeriöiden toimintaa turvallisuusasioissa tukeva keskeinen yhteistyöelin. Sen toimintaa tukee ja siellä käsiteltäviä asioita valmistellaan ministeriöiden valmiussihteerikokouksessa. Toiminta on sovitettava yhteen valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtajan ja valmiussihteerikokouksen puheenjohtajan kesken.

Varautumiseen liittyen valmiuspäällikkökokouksen tulee toimia kiinteässä yhteistoiminnassa turvallisuuskomitean kanssa. Valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtaja kutsutaan tarvittaessa turvallisuuskomitean kokoukseen asiantuntijaksi.

Useimmissa häiriötilanteissa niiden hallintaan ja kriisijohtamiseen riittää, että ministeriöiden toimintaa tukee valmiuspäällikkökokous. Kansliapäällikkötason yhteistyötä tarvitaan laajemmissa ja varsinkin resursseja vaativissa häiriötilan-

teissa ja kriiseissä. Valmiuspäällikkökokouksen ollessa yhteistyöelimenä kriisi-johtamisessa on tärkeää, että valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtaja toimii läheisessä yhteistoiminnassa turvallisuuskomitean puheenjohtajan ja turvallisuussihteeristön kanssa.

3.4 Turvallisuussihteeristön muodostaminen

Komitea ehdottaa, että turvallisuusasioiden valmistelua kehitetään vahvistamalla turvallisuussihteeristön asemaa ja toimintaedellytyksiä turvallisuuskomitean yhteydessä. Tämä voidaan tehdä yhdistämällä jo olemassa olevia rakenteita. Tällainen hallintorajat ylittävä valmistelualue voidaan muodostaa nykyiselle pohjalle TPAK-sihteeristöstä sekä valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön, sisäasiainministeriön ja muiden ministeriöiden turvallisuusasioiden asiantuntijoista.

Sihteeristön kokoonpanoa ja työskentelyä voidaan kehittää käytännön tarpeiden pohjalta. Sihteeristön tehtävänä on tukea monipuolisesti yhteiskunnan eri alojen varautumista. Turvallisuussihteeristö toimii turvallisuuskomitean yhteydessä. Virkamiesoikeudellisesti turvallisuussihteeristön jäsenet toimivat asianomaisen ministeriön virkamiehinä. Sihteeristöä ja sen pääsihteerin nimittämistä koskevat säännökset sisällytetään turvallisuuskomiteaa koskevaan asetukseen.

3.6 Alue- ja kuntataso

Kunnan tulee vastata varautumisesta ja siitä tehtäväkokonaisuudesta, johon se tosiasiallisesti voi vaikuttaa. Nykyisin osalla kunnista on puutteelliset valmiussuunnitelmat. Siksi on tarpeen edistää muun muassa kuntien, aluehallintovirastojen ja pelastuslaitosten yhteistyötä. Alue- ja kuntatason varautumista tulisi edelleen kehittää siten että, pelastuslaitoksilla ja muilla ylikunnallisilla organisaatioilla olisi kullakin oma roolinsa. Kunnallisessa palvelutuotannossa toimii sopimusperusteisesti myös yksityisiä palveluntuottajia.

Häiriötilanteisiin liittyvän tuen välittämistä varten on tarpeen luoda yhteiset menettelyt, joiden mukaan tukipyynnöt välitetään kunnille ja aluehallinnolle. Sama yhtenäisten menettelyjen vaatimus koskee virka-apupyynnöitä tai virkaavun välittämistä kuntien käyttöön. Kuntien toiminnan kannalta olisi selkeää, jos aluehallinnosta kunnille tulevat tukipyynnöt koordinoitaisiin yhden viranomaisen toimesta. Kuntien omalla alueellaan tarvitsema tuki aluehallinnosta voitaisiin puolestaan pyytää suoraan asianomaiselta aluehallintoviranomaiselta ja asiasta annettaisiin tieto koordinoivalle aluehallintoviranomaiselle.

Alueellisen varautumisen edistämiseksi on lisäksi perustettu aluehallintoviraston ylijohdajan johdolla toimivia alueellisia valmiustoimikuntia, joissa ovat edustettuna kaikki keskeiset aluehallinnon toimijat.

Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen tieto- ja viestiyhteydet on varmistettava alue- ja paikallishallinnon välillä. Matkapuhelinverkon ja muiden sähköisten viestijärjestelmien häiriöiden varalle tulee jokaisessa kunnassa olla valmius välittömään viranomaisradioverkko VIRVE:n käyttöönottoon.

Tilannetietoisuuden ylläpitämiseen liittyviä menettelytapoja on tarpeen kehittää yhdessä aluehallintoviranomaisten kanssa. Valtioneuvostotason koottu yhteinen tilannekuva olisi pystyttävä häiriötilanteessa jakamaan joustavasti kuntien käyttöön ja vastaavasti kuntien tilannekuva paikan päällä pitäisi voida välittää yhteiseen käyttöön nopeasti. Alue- ja kuntatason varautumisen kehittämiseksi on lisäksi pidettävä huolta kansalaisten mahdollisuuksista identifioida mihin hän kuuluu alue- tai paikallistasolla sekä kansalaisjärjestöjen osallistumisesta varautumiseen ja yhteisen tilannetietoisuuden kehittämiseen. Valtion keskus- ja aluehallinnon tiedonjakokäytäntöjä tulee kehittää siten, että järjestelmä tukee myös kuntien sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta tärkeiden yritysten tilannetietoisuutta. Järjestelmien välinen tilannetietojen vaihto ja hyödyntäminen tulee varmistaa varautumisen yhteydessä tarkoituksenmukaisella tavalla. Tilannekuvajärjestely luodaan yhteistyössä toimivaltaisten ministeriöiden, asianomaisten viranomaisten, kuntien ja yritysten toimenpitein.

3.7 Kansalaisten valmiuksien parantaminen

Kun yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen varautumisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa on olennaisen tärkeää, on erityisesti kiinnitettävä huomiota viranomaisten, elinkeinoelämän, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten tiiviiseen yhteistoimintaan. Näin voidaan lujittaa yhteisvastuullisuutta, mikä osaltaan edistää vapaaehtoistoimintaa sekä varautumiseen liittyvää kansalaistoimintaa. Komitea onkin kiinnittänyt huomiota järjestöjen merkitykseen osana kokonaisturvallisuutta kaikilla hallinnon tasoilla, esimerkiksi turvallisuuskomitean kokoonpanoa täydennettäessä.

Häiriötilanteissa myös kansalaiset voivat joutua toimimaan oma-aloitteisesti ilman viranomaisapua. Kriisivalmiuden kannalta kansalaisten tiedot ja taidot sekä kyky toimia kriisitilanteessa ovat siten olennaisia sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta. Näiden valmiuksien luomisessa järjestöillä on keskeinen merkitys. Monet järjestöt (esimerkiksi Suomen Punainen Risti,

Maanpuolustuskoulutusyhdistys, Suomen pelastusalan keskusliitto ja Naisten Valmiusliitto) antavatkin turvallisuuskoulutusta. Komitea pitää tärkeänä, että järjestöjen toimintamahdollisuuksista huolehditaan ja kansalaisille annettavan turvallisuuskoulutuksen laatu ja määrä turvataan.

Esimerkiksi Nokian vesikriisistä ja A(H1N1)-viruksen aiheuttamasta epidemias-ta saatujen kokemusten pohjalta kansalaisille suunnattua kriisiviestintää tulisi kehittää. Niin yksilön kuin yhteisönkin näkökulmasta viestintä on keskeisessä asemassa häiriötilanteiden hallinnassa. Viranomaisten on pystyttävä jatkuvaan oikea-aikaisen ja luotettavan tiedon välittämiseen kaikissa tilanteissa. Tämä on tärkeää kansalaisten luottamuksen ylläpitämiseksi ja epävirallisen, mahdollisesti harhaanjohtavan tiedon leviämisen välttämiseksi. Viranomaisten ja järjestöjen välistä yhteistyötä viestinnän osalta olisi kehitettävä. Erityisesti tulisi tarkastella järjestöjen resurssien ja asiantuntemuksen hyödyntämistä pitkittyneissä häiriötilanteissa, joissa on kasvanut tarve kansalaisten informoimiseen.

Kokonaisturvallisuuden kannalta keskeiset yritykset ja yhteisöt voitaisiin sitouttaa varautumiseen aiempaa paremmin. Komitea kiinnittää huomiota Kuntaliiton asemaan ja merkitykseen kuntien yhteistoimintaelimenä. Samoin komitea on edellä todennut, että työelämässä, varsinkin suuremmilla työpaikoilla asianomaiset työsuojeluelimet voisivat edistää varautumista ja mahdollisuuksia oikean tiedon saamiseen.

4 Useita hallinnonaloja koskevan varautumisen ohjauksen kehittäminen

4.1 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

Valtioneuvosto on antanut periaatepäätöksen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta vuosina 2003, 2006 ja 2010. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisesti strategia on päivitetty TPAK:n yhteen sovittamana. Keskeisiä tarkistuksia ovat olleet uhkamallien muuttaminen vastaamaan alati muuttuvaa turvallisuusympäristöä, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen roolin kasvun huomioon ottaminen toimintojen turvaamisessa sekä ministeriöiden strategisten tehtävien tarkistaminen. Kansainvälistä ulottuvuutta on strategiassa käsitelty integroidusti kullakin keskeisellä strategian osa-alueella eikä pelkästään erillisenä toimintona. Lisäksi strategian nimi on muutettu vuoden 2010 päivityksessä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi, joka kuvaa paremmin sen sisältöä ja on ymmärrettävämpi kansalaisille sekä kansainvälisille yhteistyökumppaneille.

Komitea katsoo, että valtioneuvoston periaatepäätös Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi täydentää valtioneuvoston selontekojen linjauksia sekä antaa ministeriöille yhtenäiset varautumisen perusteet. Kyse on yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen liittyvästä ohjauksesta. Strategiatyön laatiminen ehdotetaan jatkossakin osoitettavan turvallisuuskomitealle. Tällöin voidaan varmistaa se, että strategia on sovitettu yhteen valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitteista antaman päätöksen ja sisäisen turvallisuuden ohjelman kanssa. Komitea korostaa, että strategiatyön käytännön soveltaminen edellyttää, että ministeriöt antavat strategiaa koskevat hallinnonalakohtaiset ohjeistuksensa.

4.2 Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Sisäisen turvallisuuden ohjelma on valtioneuvoston periaatepäätös, jossa on kahdesti määritelty sisäisen turvallisuuden keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet. Komitea pitää tärkeänä, että myös jatkossa sisäisen turvallisuuden keskeisiä tavoitteita ja toimenpiteitä linjataan valtioneuvoston tasolla ja että näissä linjauksissa huomioidaan Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia ja muut EU:n toimet.

Komitea myös ehdottaa, että sisäisen turvallisuuden ohjelmaa tai strategiaa ei tietoisesti laajenneta yhteiskuntapoliittiseksi asiakirjaksi, vaikka monien hallinnonalojen toiminnoilla on myös sisäistä turvallisuutta koskeva ulottuvuus. On myös tärkeää, että sisäistä turvallisuutta koskevat linjaukset perustuvat laaja-alaiseen turvallisuusselontekoon ja ovat yhteen sovitettuja Yhteiskunnan turvallisuusstrategian sekä muiden relevanttien ohjausasiakirjojen kanssa.

Varautumiseen liittyvää aineistoa:

- Asevelvollisuustyöryhmän mietintö: *Suomalainen asevelvollisuus*. Puolustusministeriö, 2010.
- Elinkeinoelämän ja julkisen sektorin turvallisuusyhteistyötä edistävä työryhmä: *Huoltovarmuudesta yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen*, 2010.
- Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, KOM (2010) 673 *EU:n sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelma: viisi askelta kohti turvallisempaa Eurooppaa*.
- OECD Public Governance Review – Finland 2010.
- Parmes, Rauli (toim.): *Varautumisen käsikirja*. Tietosanoma Oy, Helsinki 2007.
- Perustuslain tarkistamiskomitea: *Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö*. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010.
- Puolustusministeriö: *Pitkä sähkökatko ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen*. Painoyhtymä Oy, Porvoo 2008.
- Riipinen, Pekka: *Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta*. Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili 2008.
- Tervasmäki, Vilho: *Puolustusneuvosto vuosina 1958–1983*. Gummerus, Jyväskylä 1983.
- Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa*. Työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2009.
- Valtioneuvoston periaatepäätös 8.5.2008: *Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Turvallinen elämä jokaiselle*. Sisäasiainministeriö.
- Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006: *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia*. Kirjapaino Keili Oy.
- Valtioneuvoston periaatepäätös Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta 2010.
- Valtioneuvoston selonteko: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Yliopistopaino, Helsinki.
- Yhdessä ja erikseen – Maailma ja Suomi 2010-luvulla*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2009.

Lyhenteet

ARGUS	EU:n yleinen nopea hälytysjärjestelmä
AVI	Aluehallintovirasto
CCA	Crisis Coordination Arrangements EU:n hätätila- ja kriisikoordinaatiojärjestelyt
CECIS	Common Emergency Communication and Information System
CEP	Civil Emergency Planning Siviilivalmiussuunnittelu
CIWIN	Critical Infrastructure Warning and Information Network
EADRCC	Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre Euroatlanttisen pelastuspalvelun koordinoitikeskus
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU SITCEN	Euroopan unionin tilannekeskus
HMS	Henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunta
MIC	Monitoring and Information Centre
MTS	Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta
NAC	North Atlantic Council Pohjois-Atlantin Neuvosto
NORDEFECO	Nordic Defence Cooperation Pohjoismainen puolustusalan yhteistyö
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
PTS	Puolustustaloudellinen suunnittelukunta
RAS-BICHAT	Rapid Alert System for Biological and Chemical Agent Attacks
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
TPAK	Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea
Trafi	Liikenteen turvallisuusvirasto
UTVA	Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta
VIRVE	Viranomaisradioverkko
VNTIKE	Valtioneuvoston tilannekeskus
WEF	World Economic Forum Maailman talousfoorumi
WHO	World Health Organization Maailman terveysjärjestö
YETT	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. (09) 16001, (09) 57811
f. (09) 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut



441

697

Painotuote

ISBN 978-952-5896-43-5



9 789525 896435

Tätä julkaisua myy ja välittää:
Yliopistopainon kirjamyynti
<http://kirjakauppa.yliopistopaino.fi/>
books@yliopistopaino.fi
PL 4 (Vuorikatu 3 A)
00014 HELSINGIN YLIOPISTO
Puhelin (09) 7010 2363 tai 7010 2366
Fax (09) 7010 2374

ISBN 978-952-5896-43-5 (nid)
ISBN 978-952-5896-44-2 (pdf)
ISSN 0782-6028