

YHTEISKUNNAN TURVALLISUUS- STRATEGIA

Sisällys

YHTEISKUNNAN TURVALLISUUSSTRATEGIA.....	0
1. Johdanto.....	2
2. Kokonaisturvallisuus - varautumisen yhteistoimintamalli.....	3
2.1. Kokonaisturvallisuuden ohjaus.....	3
2.2. Turvallisuustoimijat.....	3
2.3. Varautuminen.....	4
2.4. Varautumisen johtaminen ja yhteensovittaminen.....	6
3. Elintärkeät toiminnot.....	9
3.1. Johtaminen.....	10
3.2. Kansainvälinen toiminta.....	13
3.3. Puolustuskyky.....	13
3.4. Sisäinen turvallisuus.....	14
3.5. Talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus.....	16
3.6. Väestön toimintakyky ja palvelut.....	17
3.7. Henkinen kriisinkestävyys.....	17
4. Riskiarvio varautumisen perustana.....	19
5. Strategian toimeenpano, seuranta ja varautumisen kehittäminen.....	20

LIITTEET

1. Johdanto

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa esitetään suomalaisen yhteiskunnan varautumisen yleiset periaatteet. Varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintaperiaatteella, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä.

Yhteiskunnan varautumisen yleisperiaatteet päivitetään Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS 2017) jo neljättä kertaa. Ensimmäinen poikkihallinnollinen strategia valmistui vuonna 2003 (Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia). Siinä kuvattiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä yhteiskunnan varautumisen uhkamallit, ministeriöiden strategiset tehtävät ja kriisijohtamisen perusteet. Strategia päivitettiin seuraavan kerran vuonna 2006, jolloin kiinnitettiin huomiota häiriötilanteiden hallintaan ja varautumisen suunnittelun tueksi esitettiin laaja erityistilanteisiin varautumisen matriisi. Vuonna 2010 strategian nimi muutettiin Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi. Nimi-muutos vastasi yleiseen yhteiskuntakehitykseen, jossa turvallisuustoiminta ulottui uusille alueille, palveluihin ja toimintoihin. Osana tätä kehitystä järjestöt huomioitiin osana varautumisjärjestelmää.

Edeltäjiensä tapaan nyt valmistuneessa strategiassa yhteiset ja yleiset varautumisen periaatteet ovat keskiössä. Osa perusperiaatteista edellyttää päivittämistä alati muuttuvassa toimintaympäristössä. Toisaalta osa on säilynyt lähes muuttumattomina nopeasta turvallisuusympäristön ja teknologian kehitymisestä huolimatta. Laajan valmistelun aikana uuden strategian keskeisimmäksi tehtäväksi on muodostunut suomalaisen varautumisen yhteistoimintamallin, kokonaisturvallisuuden, käytännöllinen kuvaus. Käytössämme on ainutlaatuinen toimintamalli, joka kiinnostaa myös kansainvälisesti. Kansallisestikin kokonaisturvallisuuden tunnettuudessa on kehitettävää, sillä varautumisen periaatteiden tunteminen edistää paitsi varautumista myös ihmisten turvallisuuden tunnetta.

Kokonaisturvallisuus on aiemmista määritelmistään kehittynyt ensisijaisesti yhteistoimintamalliksi, jossa toimijat jakavat turvallisuutta koskevaa tietoa, suunnittelevat, harjoittelevat ja toimivat yhdessä. Yhteistyömalli kattaa kaikki relevantit toimijat kansalaisesta viranomaiseen. Yhteistyön perustana ovat lakisääteiset tehtävät, yhteistyösopimukset ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategia.

Aiemmat strategiat ovat keskittyneet ensisijaisesti valtioneuvostotason toimintaan. Tässä strategiassa kiinnitetään huomioita varautumisen periaatteiden hyödynnettävyyteen yhteiskunnan kaikilla toimintatasoilla, jonka vuoksi yhteiskunnan seitsemän elintärkeää toimintoa on osin päivitetty uusien otsikoin ja sisällöin. Elintärkeät toiminnot kuvaavat varautumisen kohteiden laaja-alaisuutta ja poikkisektoraa-lisuutta. Elintärkeisiin toimintoihin kuuluvan henkisen kriisinkestävyuden merkitys on korostunut yhteiskunnan turvallisuuden kivijalkana. Varautumisen ja johtamisen yleisperiaatteet kuvataan sovellettavaksi valtioneuvostotasolta alueille ja kuntiin.

Valtioneuvoston hallinnonalojen strategisten tehtäviä pidettiin edelleen tärkeinä, joten ne esitetään vastuuministeriöittäin liitteessä. Strategiset tehtävät muodostavat perustan myös maakuntien, kuntien ja muiden organisaatioiden varautumiselle ja valmiussuunnittelulle.

Yhteiskuntaan kohdistuvat uhkat ovat dynaamisia, rajat ylittäviä ja muuntuvia. Niiden ilmenemisen tunnistaminen ja vaikuttavuuden arviointi on osoittautunut vaikeiksi. Varautumis- ja valmiussuunnittelun ajantasaisuuden varmistamiseksi kansallinen riskiarvio päivitetään vuonna 2018 ja laajennetaan palvelemaan yhteiskunnan turvallisuusstrategian riskianalyysiä sen edellyttämässä laajuudessa. Uhki- en dynaamisuus edellyttää uusia toimintatapoja sekä laaja-alaista turvallisuustoimijoiden yhteistyötä, jotka kuvataan tässä strategiassa.

2. Kokonaisturvallisuus - varautumisen yhteistoimintamalli

Kokonaisturvallisuus on suomalaisen varautumisen yhteistoimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä.

2.1. Kokonaisturvallisuuden ohjaus

Yhteiskunnan varautumisen vastuujako ja tehtävät perustuvat lainsäädäntöön. Kokonaisturvallisuuden yleiset periaatteet linjataan tämän valtioneuvoston periaatepäätöksen sivuilla. Strategian ajanmukaisuutta seurataan Turvallisuuskomiteassa ja se päivitetään hallituksen päätöksellä havaitun tarpeen mukaan. Tavoitteena on, että yleiset periaatteet kestäisivät ajallisesti yli hallituskausien.

Kokonaisturvallisuuden käytännön toteutus jalkautetaan hallinnonalakohtaisissa tai poikkihallinnollisissa strategioissa, toimeenpano-ohjelmissa, sekä muissa asiakirjoissa. Esimerkkeinä voidaan mainita Sisäisen turvallisuuden strategia toimeenpano-ohjelmiseen sekä Suomen Kyberturvallisuusstrategia ja sen toimeenpano-ohjelma.

Turvallisuutta käsittelevät valtioneuvoston selonteot palvelevat ensisijaisesti hallinnonalakohtaisia poliittisia ja resursseihin liittyviä linjaustarpeita. Niissä esitetyt toimintaympäristökuvaukset ovat keskeisiä perusteltaessa muutosten vaikutuksia turvallisuuden resursointiin.

2.2. Turvallisuustoimijat

Suomalaisen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin vahvuus on, että se kattaa ja osallistaa kaikki yhteiskunnan tasot ja tahot. Valtionhallinnon, viranomaisten, elinkeinoelämän, maakuntien ja kuntien lisäksi järjestöt, yhteisöt ja yksilöt muodostavat kokonaisturvallisuuden verkoston, jossa tiedon jakaminen, yhteisten tavoitteiden asettaminen ja yhteistyöhön sitoutuminen voidaan toteuttaa joustavasti. Tämän ajattelumallin mukaan turvallisuustoimijoita ovat kaikki johdettuun tai sitä kiinteästi tukevaan turvallisuustoimintaan osallistuvat tahot. Myös yksittäisillä kansalaisilla on tärkeä rooli omatoimisessa varautumisessa ja yhteiskunnan kriisinkestokyvyn vahvistamisessa.

Julkisen hallinnon ja viranomaisten rooli varautumisen säädösvalmistelussa, ohjauksessa, kehittämisessä sekä varautumistoimenpiteiden toteuttamisessa on merkittävä. Elinkeinoelämän rooli varautumisessa on yhä tärkeämpi. Yrityksillä on jatkossakin keskeinen asema erityisesti talouden ja infrastruktuurin toimivuuden varmistamisessa. Samaan aikaan yritysten rooli esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa kasvaa. Elinkeinoelämän roolin kasvaminen lisää yritysten oman toiminnan jatkuvuuden turvaamisen merkitystä.

Järjestöt tuottavat palveluita, tukevat ja koordinoivat vapaaehtoisten osallistumista viranomaisia tukevaan toimintaan ja ylläpitävät esimerkiksi valmiustoimintaan liittyvää erityisosaamista. Järjestöillä on myös merkittävä rooli vapaaehtoisten rekrytoinnissa kokonaisturvallisuutta tukeviin tehtäviin. Järjestöjen lisäksi aktiivisilla kansalaisilla (ns. neljäs sektori) on osana kriisinkestävää yhteiskuntaa suuri merkitys. Yksilöt ovat yhä merkittävämpiä turvallisuustoimijoita omissa valinnoissa ja toiminnoissaan, perheen ja lähiyhteisöjensä jäseninä. Yksilön tiedot, taidot ja turvallisuutta vahvistava asenne muodostavat yhteiskunnan resilienssin, kriisinsietokyvyn perustan.

Vapaaehtoistoiminnan yhteensovittamisella tarkoitetaan viranomaisten, hallinnonalojen ja järjestöjen yhteistyön edistämistä. Käytännössä se tarkoittaa esimerkiksi yhteisten sopimusten, koulutusten ja harjoitusten, valmius- ja varautumissuunnittelun kautta sekä järjestöjen roolin huomioimista varautumisessa. Hallinnonalat sopivat keskeisten järjestöjen kanssa strategisten tehtävien hoitamisen kannalta tarvittavista yhteistoimintajärjestelyistä mm. riskien ennaltaehkäisyssä, koulutuksessa, varautumisessa, onnettomuuksien ja häiriöiden aikaisessa toiminnassa ja palautumisessa. Varautumisessa hyödynnetään järjestötoiminnan joustavuutta ja mahdollisuuksia ulottaa toiminta kattamaan myös viranomaisten vastuualueiden väliin jäävät aukot tai niiden ulkopuolelle jäävät tarpeet.

Kuntien varautumisessa otetaan huomioon ulkoistetut palvelut sekä yhteistyö elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa. Järjestöt, sopimusyhteisöt ja vapaaehtoissektori tuottavat merkittävästi turvallisuuden palveluja ja samalle ne tukevat laajasti varautumista. Hallinnonalat ja viranomaiset varmistavat, että järjestöjen voimavarat ja valmius on huomioitu valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Järjestöiltä puolestaan odotetaan, että ne tuntevat roolinsa ja tehtävänsä osana kokonaisturvallisuutta, ja että järjestöt ovat varmistaneet toimintansa jatkuvuuden.

2.3. Varautuminen

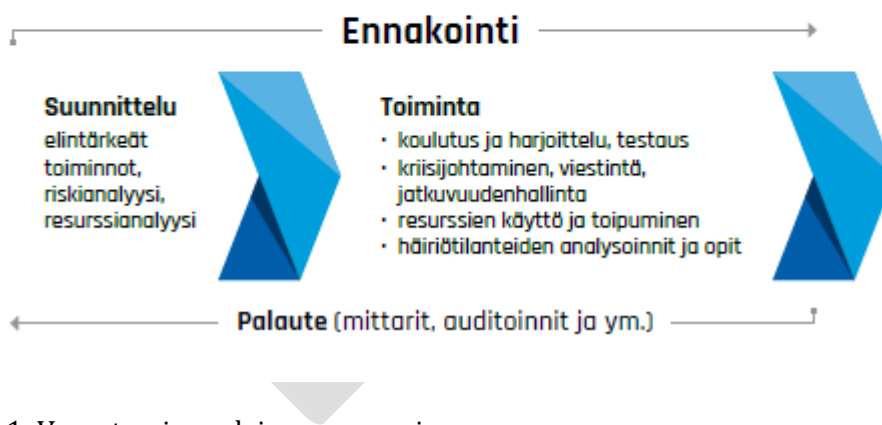
Yhteiskunnan varautumisen tavoitteena on turvata elintärkeät toiminnot oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti. Varautumalla normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin yhteiskunnan toimijat var-

mistavat toimintakykynsä sekä normaalien että mahdollisesti uusien, tavanomaisesta poikkeavien tehtäviensä hoitamisen kaikissa tilanteissa.

Varautuminen tarkoittaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus ja valmiusharjoitukset. Varautuminen perustuu valmiuslain (1552/2011), pelastuslain (379/2011) ja muun erityislainsäädännön varautumisvelvollisuuteen. Varautumisen päämääränä on huolehtia onnettomuuksien ehkäisystä ja valmistautumisesta toimintaan onnettomuuden uhatessa tai sattuessa. Tämä tarkoittaa myös velvollisuutta varmistaa tehtävien mahdollisimman hyvä hoitaminen myös yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja vaarantavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Vastuullinen ja toimivaltainen viranomainen vastaa varautumissuunnittelusta ja siihen liittyvästä yhteistoiminnasta.

Julkisen hallinnon varautumisvelvollisuuden ohella yhteisöjen ja kotitalouksien omatoiminen varautuminen on tärkeä osa yhteiskunnan kriisikestävyyttä. Omatoimisella varautumisella ymmärretään yksittäisten henkilöiden, asuinyhteisöjen ja kotitalouksien omaehtoista varautumista tilanteisiin, joissa normaali arki häiriintyy. Järjestöt tukevat omatoimisen varautumista myös vakaviin häiriöihin ja kriiseihin. Järjestöt varautuvat tukemaan myös viranomaisia rekrytoimalla henkilöstöä ja kouluttamalla toimintaan sitoutuvia vapaaehtoisia vastuuviranomaisten ohjaamana.

VARAUTUMISEN PROSESSI



Kuva 1: Varautumisen yleinen prosessi.

Varautuminen julkisessa hallinnossa ja yhteisöissä suunnitellaan kokonaisturvallisuuden viitekehyksessä. Digitaalisessa ja verkostoituneessa yhteiskunnassa eri toimintojen sidoksellisuuden ja kaikkien relevanttien turvallisuustoimijoiden tunnistaminen on tärkeää. Tässä strategiassa määritetään koko yhteiskunnan kannalta elintärkeät toiminnot ja toimijat. Varautumisen yleisen prosessin sovittamiseksi ja toteuttamiseksi tarvitaan koko yhteiskunnan, sekä jokaisen maakunnan, kunnan ja yhteisön osalta turvallisuustoimijat käsittävä yhteistyöfoorumi. Yhteistyöfoorumi määrittelee vastualueensa mukaisesti omaa toimintaansa koskevat ja yhteiset elintärkeät toiminnot.

Varautumisen yleisen prosessin mukaisesti em. yhteistyöfoorumissa arvioidaan yhteisiä toimintoja koskevat riskit, niiden todennäköisyys ja vaikutukset. Tämän lisäksi yhteistyöfoorumit arvioivat käytössä olevat resurssit sekä suunnittelevat ja toteuttavat varautumista koskevaa viestintää. Nämä muodostavat varautumissuunnitelman perustan, johon liitetään johtaminen, jatkuvuudenhallinta, resurssien käyttö, kriisiviestinnän suunnitelma sekä kriisistä toipuminen eri riskiskenaarioissa. Valmiussuunnitelmien toimivuus ja turvallisuustoimijoiden osaaminen varmistetaan koulutuksella ja harjoittelemalla yhdessä.

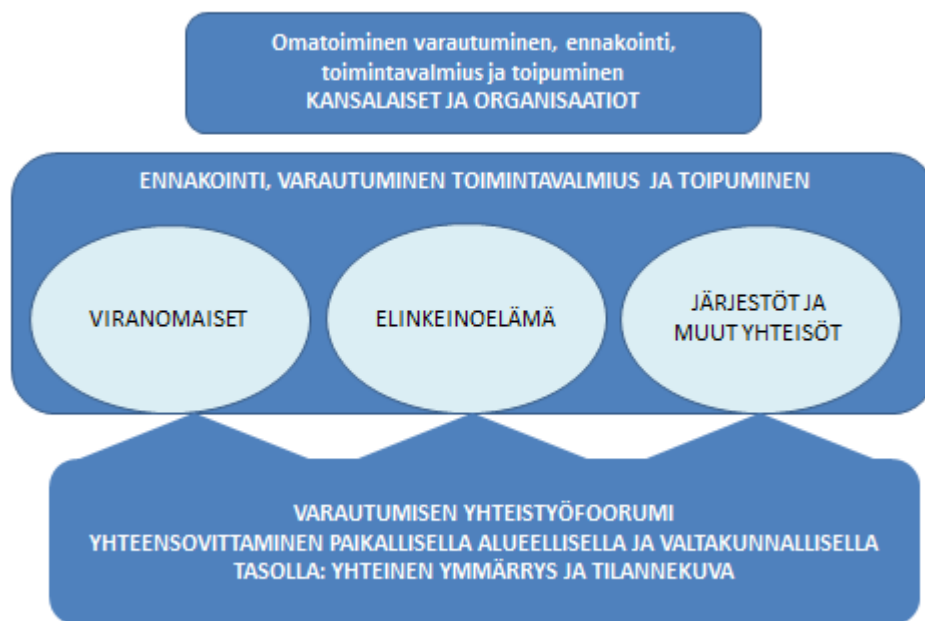
Varautumisessa pyritään reagoinnin sijasta ennakoivaan toimintaan. Tämä edellyttää ennakoinnin menetelmien hyödyntämistä osana suunnittelua. Toimintaympäristön muutostrendien seuranta ja skenaarioiden läpikäynti harjoituksissa lisää valmiuksia odottamattomissa tilanteissa. Toinen keskeinen osa varautumisen kehittämistä on palautteen, auditointien, onnettomuustutkinnan ja muiden asiantuntija-arviointien hyödyntäminen. Varautumisen laatua ja tuottavuutta pitäisi kyetä arvioimaan luotettavasti. Siten myös arviointiprosessi tulisi olla osa varautumissuunnittelua.

Varautumistyön ja turvallisuuteen liittyvän tiedon tulee olla mahdollisimman avointa, jotta kaikki tarvittavat osapuolet (viranomaiset, elinkeinoelämä, järjestöt, yhteisöt ja kansalaiset) voidaan ottaa mukaan ja sitouttaa yhteiseen varautumiseen kokonaisturvallisuuden periaatteen mukaisesti. Tiedon jakamisessa tulee kuitenkin huomioida, että kaikkea tietoa ei turvallisuussyistä voida jakaa laajasti.

Kansallisten, EU:n ja kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden asianomaisten säädösten ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten noudattamisesta on huolehdittava. Tämä on edellytys niin kansalliselle varautumiselle kuin Suomen toimintaedellytyksille ja yhteistyölle EU:ssa, sekä kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistoimintajärjestöissä. Samalla on otettava huomioon, että koko yhteiskunnan osalta viimekätinen vastuu varautumisesta ja sen johtamisesta on viranomaisilla.

2.4. Varautumisen johtaminen ja yhteensovittaminen

Varautumisesta huolehtiminen on osa kaikkien toimijoiden päivittäistä toimintaa. Johtosuhteet, organisaatiot ja vastuujako säilytetään normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa mahdollisimman muuttumattomina kaikissa tilanteissa. Häiriötilanteessa toimintaa johtavat vastuulliset ja toimivaltaiset viranomaiset tai muut siihen lainsäädännössä velvoitetut turvallisuustoimijat omien tehtäviensä ja toimivaltansa mukaisesti.



Kuva 2: Varautumisen yhteensovittaminen keskushallinnossa, alueilla ja kunnissa.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvosto sekä toimivaltainen ministeriö hallinnonalallaan. Kansliapäällikön tehtäviin kuuluu huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta sekä varautumisesta. Varautumiseen ja toiminnan käynnistämiseen kukin toimivaltainen viranomaiskäyttää laissa säädettyjä normaaliolojen toimivaltuuksia. Turvallisuuskomitea avustaa valtioneuvostoa kokonaisturvallisuuden yhteensovittamisessa. Komitea seuraa yhteiskunnan turvallisuusstrategian toimeenpanoa, turvallisuusympäristön kehitystä ja hallinnonalojen varautumista.

Aluehallinto, kunnat sekä elinkeinoelämän yhteisöt ja järjestöt johtavat varautumisensa suunnittelua yhteistyössä muiden viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa. Vastuullinen taho sovittaa toimintansa yhteen elinkeinoelämän palveluntuottajien ja toimintaa tukevien järjestöjen kanssa. Tämä sisältää yhteistoimintasopimusten, osaamisen kehittämisen, koulutusten ja harjoitusten, valmius- ja varautumissuunnittelun sekä elinkeinoelämän ja järjestöjen roolin huomioimisen.

Nykyisin aluehallintovirastojen tehtävänä on sovittaa yhteen alueensa toimijoiden varautumista, järjestää koulutusta, valmiusharjoituksia ja tukea kuntien valmiussuunnittelua. Virastojen johdolla toimivat alueelliset valmiustoimikunnat sovittavat yhteen varautumistyötä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat omiin tehtäviinsä liittyvästä varautumisesta ja kriisijohtamisesta.

Kunnan toiminta kriisitilanteissa perustuu lakisääteiseen valmiussuunnitteluun. Kunnan palveluista vastaavat toimialat laativat kukin omat suunnitelmansa kriisien varalle. Varautumistyötä johtaa kunnanjohtaja yhdessä kunnanhallituksen kanssa.

Valtaosa päivittäisistä turvallisuuspoikkeamista hoidetaan viranomaisten ja palveluntuottajien toimesta. Mikäli turvallisuuspoikkeamista kehkeytyy laaja ja pitkäkestoinen häiriötilanne, tarvitaan yhteistyöelinten tilanteenarviointia riittävän tuen valmistelemiseksi vastuulliselle taholle. Tarvittaessa hyödynnetään valtakunnallisia ja kansainvälisiä suorituskykyjä.

Ennalta suunnitellut, koulutetut ja harjoitellut johtamisen toimintamallit ovat edellytys tehokkaalle toiminnalle häiriötilanteissa. Varautumisen ja häiriötilanteissa toimimisen johtosuhteet, organisaatiot ja vastuujaako säilytetään mahdollisimman muuttumattomina kaikissa tilanteissa. Viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja muiden yhteisöjen sekä kansalaisten välinen yhteistyö ja toiminta yhteen sovitetaan varautumiselle luoduissa yhteistyörakenteissa ennakkoon. Tällöin yhteistyö toimii myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Alueellinen varautuminen vuodesta 2019 alkaen

Sisäministeriö vastaa vuoden 2019 alusta alkaen alueellisen yhteisen varautumisen valtakunnallisesta yhteensovittamisesta. Tehtävässään sisäministeriö vastaa asioiden valmistelussa tarvittavan yhteistyön järjestämisestä ministeriöiden, Turvallisuuskomitean ja muiden toimijoiden kanssa. Näin alueellisesta varautumisesta muodostuu valtakunnallinen kokonaisuus. Viranomaiset, elinkeinoelämä ja järjestöt ylläpitävät ja kehittävät alueellista ja paikallista yhteistyötä ja tilannetietoisuutta yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi.

Maakunnat huolehtivat alueellaan toimivien viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen alueelliseen yhteiseen varautumiseen liittyvistä tehtävistä. Maakuntien tehtävänä on ylläpitää yhteistyössä alueella toimivien kanssa yhteensovittamisessa tarvittavia yhteistyörakenteita, järjestää alueellisesti merkittävien riskien poikkihallinnollinen arviointityö ja turvallisuuteen vaikuttavien toimintaympäristön muutosten poikkihallinnollinen seuranta- ja arviointityö. Lisäksi maakuntien tehtävänä on huomioida varautumisen suunnittelussa tarpeellinen yhteistoiminta sekä alueen toimijoiden yhteiset valmius- ja häiriötilanneharjoitukset. Alueelliseen yhteiseen varautumiseen liittyvät tehtävät toteutetaan yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa. Verkostomainen yhteistyö palvelee laajasti maakunnan alueen toimijoita niiden varautumisessa ja yhteistoiminnan kehittämisessä.

Maakunta vastaa lakisääteisten tehtäviensä edellyttämästä varautumisesta. Maakunnan toimialat ja konserniin kuuluvat liikelaitokset ja yhtiöt laativat tarvittavat riskianalyytit ja uhka-arviot sekä niitä vastaavat valmiussuunnitelmat ja huolehtivat muista jatkuvuudenhallinnan toimenpiteistä siten, kuin toimialan lainsäädäntö edellyttää. Maakunta huolehtii yhdenmukaisesti ulkoistettujen palveluiden ja sopimusperusteisen palvelutuotannon varautumisveloitteiden huomioimisesta ja palveluntuottajien tosiasiallisen varautumisen liittämistä mukaan maakunnan harjoitustoimintaan. Tavoitteena on mahdollisimman hyvin yhteen sovitettu valmiussuunnittelu ja muu varautuminen monialaisessa maakuntakonsernissa siten, että myös se tulisi ohjatuksi yhtenä kokonaisuutena. Maakunta huolehtii varautumis- ja turvallisuustehtävien käytännön organisoinnista sekä palveluiden toiminnan edellyttämistä riittävästä voimavaroista sekä yhteistyöstä laajemmin muiden maakuntien kanssa.

Kuntien yhteistyö maakuntien kanssa on keskeistä varautumisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa. Kunta on ihmisten, järjestöjen ja muiden yhteisöjen sekä yritysten kannalta monissa tapauksissa olennainen taho häiriö- ja poikkeusoloihin varautumisessa. Kunta on palvelun järjestäjä ja tuottaja monissa palveluissa, kuten opetus- ja sivistystoimen palveluissa. Kunnat vaikuttavat erityisesti yhteiskunnan kriisinkestävytyteen osaamisen ja sivistyksen toimialalla, hyvinvointia ja terveyttä edistävin, sekä nuorisotyön toimin. Kunnat edistävät kriisinkestävää yhteiskuntarakennetta paikallisella elinkeinopolitiikalla sekä maankäytön ja rakentamisen suunnittelulla. Lisäksi kriittistä kaukolämmönjakelua, vesihuoltoa sekä sähkönjakelua hoitavat usein kunnat ja kunnalliset yhtiöt. Kunnassa varautumista johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja yhdessä johtoryhmän kanssa. Käytännön varautumis- ja toimintavastuu jakautuu kuitenkin hyvin laajasti, joten varautumiseen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen on keskeistä myös kuntien tasolla.

3. Elintärkeät toiminnot

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ulottuvat poikkisektoraalisesti useiden toimijoiden lakisääteisiin tehtäviin ja osin alueille, joille ei voida määritellä yhtä vastuutahoa. Elintärkeät toiminnot ovat yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä, kaikissa tilanteissa ylläpidettäviä toimintokokonaisuuksia. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat:

- johtaminen,
- kansainvälinen toiminta,
- puolustuskyky,
- sisäinen turvallisuus,
- talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus,
- väestön toimintakyky ja palvelut,
- henkinen kriisinkestävyys.

Elintärkeät toiminnot muodostavat varautumisen suunnittelun lähtökohdat kaikilla toimintatasoilla. Niiden turvaamiseksi suunnitellaan riskiarvioon pohjautuvat käytännön tehtävät ja vastuut. Valtioneuvostotasolla elintärkeiden toimintojen turvaamiseen on määritelty hallinnonalojen strategiset tehtävät, jotka kuvataan vastuuministeriöittäin liitteessä 1.



Kuva 3: Elintärkeät toiminnot

3.1. Johtaminen

Yhteiskunnan ja valtion johtaminen on elintärkeä toiminto, joka luo pohjan myös muiden toimintojen turvaamiselle. Valtionjohdon toimintakyky on kyettävä turvaamaan kaikissa tilanteissa. Tehokas häiriötilanteiden hallinta edellyttävää tiivistä yhteistyötä johtamisen, tilannekuvan ja viestinnän kesken.

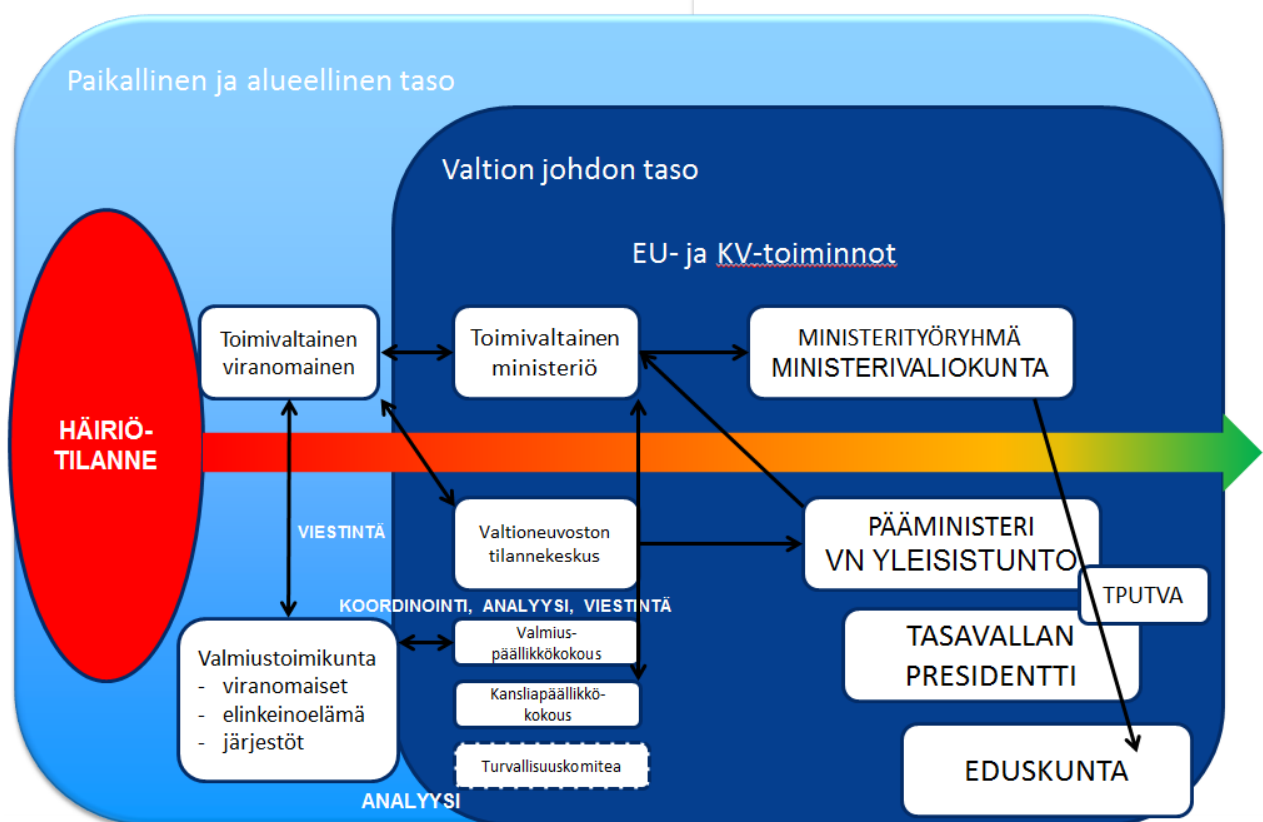
Johtaminen liittyy kaikkeen varautumiseen ja sen toimeenpano on sisällytettävä suunnitelmiin. Elin-tärkeisiin toimintoihin kohdistuvien uhkien hallinta edellyttää kaikkien tarvittavien turvallisuustoimi-joiden yhteistoimintaa johtamisen tukena. Varoitus- ja ennakointijärjestelmien tiedon jakaminen hy-vissä ajoin edesauttaa häiriötilanteiden ennaltaehkäisyä ja haittavaikutusten vähentämistä.

Hyvä johtaminen edellyttää:

- selkeää johtovastuuta ja toimijoiden roolitusta,
- tilannekuvan muodostamista (tilanneymmärrys, arvio tilanteen kehittymisestä),
- kriisiviestintää,
- tiedon jakamista ja sitä tukevia teknisiä ratkaisuja,
- toiminnan jatkuvuudenhallintaa ja
- yhteistoimintaa.

Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavien häiriötilanteiden hallinta nojautuu kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti mahdollisimman kattavaan yhteistyöhön viranomaisten, paikallishallinnon, eri hallinnonalojen ja ministeriöiden välillä sekä muiden turvallisuus toimijoiden tukemiseen. Ensimmäisessä häiriötilanteiden hallinnasta vastaa toimivaltainen viranomainen. Muut viranomaiset tukevat toimivaltaista viranomaista omalla alallaan ja antamalla tarvittavaa virka-apua. Toiminnan tukena ovat paikalliset, alueelliset ja valtakunnalliset yhteistyöelimet, jotka kokoontuvat tarvittaessa häiriötilanteen hallinnan tueksi muodostamaan tilannekuvaa ja arviota tilanteen kehittymisestä.

HÄIRIÖTILANTEEN HALLINTA (Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava tilanne)



Kuva 4: Häiriötilanteiden hallinnan ja johtamisen yleinen toimintamalli.

Valmiussuunnittelu, koulutus- ja harjoitustoiminta valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, poikkihallinnollinen yhteistyö sekä oikea-aikainen tilanteisiin reagointi luovat perustan häiriötilanteiden hallinnalle. Varoitus- ja ennakoitijärjestelmien tiedon jakaminen hyvissä ajoin edesauttaa häiriötilanteiden ennaltaehkäisyssä ja haittavaikutusten vähentämisessä. Häiriötilanteiden hallinnassa

noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lähtökohtaisesti toimitaan normaaliolojen organisaatioiden ja toimintamallien mukaisesti.

Toimivaltainen viranomainen johtaa operatiivista toimintaa. Vastuuviranomainen käynnistää häiriötilanteen hallintaan liittyvät toimenpiteet, vastaa viestinnästä ja informoi tilanteesta sovittujen käytäntöjen mukaisesti. Muut viranomaiset osallistuvat toimintaan ja antavat säädösten mukaisesti virka-apua tilanteen hallinnan edellyttämässä laajuudessa. Viranomaisten johtovastuiden tulee olla selkeät. Johtovastuu voi vaihtua häiriötilanteiden eri vaiheissa, jolloin viestintä toimijoiden välillä sekä valtiojohdon tai muun alueellisen ja paikallisen johdon informointi korostuu.

Monimuotoisten ja nopeasti kehittyvien häiriötilanteiden hallinta edellyttää oikea-aikaista ja joustavaa reagointikykyä. Toiminnan koordinointi ja tiedonkulku on varmistettava eri viranomaisten ja muiden turvallisuustoimijoiden yhteistoiminnalla. Yhteistoiminta voidaan järjestää esimerkiksi paikallisissa ja alueellisissa valmiustoimikuntien kokouksissa. Vaihtoehtoisesti voidaan toimia kuten valtioneuvostossa hallinnonalojen välisissä valmiuspäällikkö- ja kansliapäällikkökokouksissa tai erikseen tilannetta varten koottavissa yhteistyöryhmissä.

Valtioneuvoston toimintatasolla toimivaltainen ministeriö tai valtioneuvoston kanslia kutsuu tarvittaessa kokoon ylimääräisen valmiuspäällikkökokouksen. Tarvittaessa valtioneuvoston tilannekeskuksen toimintaa vahvennetaan koordinoitun tilannekuvan muodostamiseksi. Yhteistoimintaa koordinoimaan ja asiaa valmistelemaan voidaan kokoontua myös erikseen nimettävällä kokoonpanolla, joka voi valmistella tilanteen koordinointiin liittyviä asioita valmiuspäällikköjen johdolla kansliapäällikkökokouksille.

Valtion johdon toimintatasolla toimivaltainen ministeriö johtaa toimintaa ja tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta sekä johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa, hallituksen neuvottelussa ja ministerivaliokunnissa. Koordinointivastuu voi kuulua pääministerin ja tätä avustavan valtioneuvoston kanslian vastuulle laajamittaisessa, useita eri hallinnonaloja ja tasoja käsittävässä häiriötilanteessa.

Häiriötilanteen hallinnassa korostuu erityisesti johtamisen, koordinoinnin ja tilannekuvan sekä viestinnän yhteistyö. Valtion johdon toimintatasolla Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen. Valtioneuvoston tilannekeskus vastaa valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan tuottamisesta. Valtioneuvoston tilannekeskuksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tilannekuvan kokoamiseksi toimivaltaisen viranomaisen välttämättömiksi arvioimat tiedot turvallisuustapahtumista. Valtioneuvoston tilannekeskus tuottaa ja välittää tietoa valtioneuvostolle, toimivaltaisille viranomaisille ja tasavallan presidentille yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta koskevan päätöksenteon tueksi. Tilannekuvaa muodostetaan ja päivitetään mahdollisimman reaaliaikaisena häiriötilanteen aikana. Jatkuvan seurannan kautta muodostunut analysoitu strategisen tason tilannekuva luo perustan päätöksenteolle ja kriisijohtamiselle.

Viestintä on organisaation strategista toimintaa ja osa sen johtamista. Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestinnälle luodaan perusta hyvällä päivittäisellä viestinnällä ja käytännöllä. Ulkoisessa ja sisäisessä viestinnässä toimitaan samoin periaattein ja samoja keinoja käyttäen kuin normaaliolojen viestinnässä. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa korostuu myös mielipide- ja asenneilmaston seuranta ja analysointi, jolla tuetaan viranomaisten johtamista ja viestintää.

Yleisiä periaatteita häiriötilanteiden hallinnasta noudatetaan valtion johdon toimintatasoa mukaillen myös alue- ja paikallistasolla, jolloin niiden hallinta keskittyy ensisijaisesti paikallisiin toimiin. Johtamisvastuut ja tilannekuvan kokoamisen sekä jakamisen periaatteet korostuvat kuntien ja alueiden, tulevien maakuntien, johtamisessa.

3.2. Kansainvälinen toiminta

Kansainvälinen toiminta ulottuu kaikille suomalaisen yhteiskunnan tasoille ja aloille. Kansainvälisen yhteistyön mahdollistaminen ja osallistuminen kriisien ennaltaehkäisyyn on kiinteä osa yhteiskunnan muiden elintärkeiden toimintojen turvaamista. EU-turvallisuusyhteistyö on kiinteä osa hallinnonalojen turvallisuussuunnittelua.

Julkishallinto, liike-elämä, järjestöt ja kansalaiset osallistuvat kansainväliseen toimintaan omissa viitekehyksissään. Julkinen hallinto osallistuu EU:n päätöksentekoon, kehittää yhteyksiä ulkovaltoihin ja muihin kansainvälisiin toimijoihin sekä varmistaa Suomen toimintaedellytykset erilaisissa yhteistointajärjestelyissä. Suomen kansallisen EU-koordinaatiojärjestelmän toiminta varmistetaan mahdollistamalla oikea-aikainen ja tehokas osallistuminen EU:n päätöksentekoon. Vastaavasti kansainvälinen toiminta varmistetaan kehittämällä ulkoasiainhallinnon ja muiden hallinnonalojen kansainvälistä yhteistyötä. Kukin ministeriö vastaa omaan toimialaansa kuuluvista EU- ja kansainvälisistä asioista. Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto sovittaa yhteen EU:ssa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn. Lisäksi Suomen kykyä kehitetään sekä vastaanottaa ulkoista apua ja tukea, että antaa sitä muille valtioille.

Suomen kansalaisia ja Suomessa pysyvästi asuvia ulkomaalaisia avustetaan ulkomailla tapahtuvissa häiriötilanteissa. Ulkomaankaupan edellytykset turvataan kaikissa olosuhteissa. Suomi osallistuu aktiivisesti siviilikriisinhallintaan ja sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä kansainväliseen pelastus- ja avustustoimintaan, missä hallinnon yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa on keskeisellä sijalla. Globaaleja uhkia, kuten hallitsemattomien muuttoliikkeiden, pandemioiden, terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden voi ehkäistä monin keinoin. Keskeisiä keinoja ovat kestävä kehityksen edistäminen, ilmastonmuutoksen hidastaminen ja siihen varautuminen, rauhanvälityksellä ja kansainvälisellä kriisinhallinnalla, asevalvonnalla, sekä terveysturvaa vahvistamalla.

Maakuntien ja kuntien varautumisessa huomioidaan kansainvälinen toiminta muun muassa rajat ylittävän lähialueyhteistyön ja kansainvälisen viranomaisyhteistyön tukemisessa. Yhteistyötä tehdään laajasti kansainvälisesti toimivien järjestöjen kanssa, joka palvelee myös kansallista varautumista ja sen kehittämistä.

3.3. Puolustuskyky

Suomen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus turvataan ylläpitämällä ja kehittämällä maan turvallisuusympäristöön suhteutettua puolustuskykyä. Suomen puolustuskyvyn kehittämisen ja ylläpidon ensisijaisena päämääränä on muodostaa ennaltaehkäisevä kynnys sotilaallisen voiman käytölle Suomea vastaan ja sotilaallisella voimankäytöllä uhkaamiselle. Tarvittaessa Suomeen kohdistuvat sotilaalliset uhat torjutaan puolustuskyvyn käytöllä.

Puolustuskyky muodostuu puolustusjärjestelmän sotilaallisista suorituskyvyistä, yhteiskunnan varautumisesta sekä kansallisesta viranomaisyhteistyöstä ja kansainvälisestä puolustusyhteistyöstä. Kyky vastaanottaa ja antaa sotilaallista apua on osa Suomen puolustuskykyä.

Turvallisuusympäristön muutos korostaa yhteiskunnan kriisinsietokykyä, jossa maanpuolustustahdolla on keskeinen merkitys. Maanpuolustus on koko kansan asia, ja suomalaisten korkea maanpuolustustahto on puolustuskyvyn perusta.

Perinteisten sotilaallisten uhkien lisäksi Suomi varautuu vastaamaan entistä monitahoisempiin uhkiin, joissa yhdistyvät sotilaalliset ja ei-sotilaalliset keinot. Valmiutta sotilaallisiin ja ei-sotilaallisiin uhkiin vastaamiseksi kehitetään osana kokonaisturvallisuuden toimintamallia viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Puolustushallinto vastaa sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisystä, torjunnasta sekä tukee muuta yhteiskuntaa ja viranomaisia kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti. Sotilaallista maanpuolustusta tuetaan yhteiskunnasta saatavilla voimavaroilla.

Puolustuskykyä ylläpidetään ja kehitetään pitkäjänteisesti. Puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät kiinteää yhteistoimintaa yhteiskunnan eri toimijoiden kesken. Viranomaisten ja kumppanien resurssien ja suorituskykyjen nopea käyttöön saanti varmistetaan kumppanuus-, turvallisuus- ja aiesopimuksilla sekä yhteisharjoittelulla. Järjestöjen käyttöä, osana reservin koulutusjärjestelmää ja puolustusvoimien strategisena kumppanina, vahvistetaan paikallispuolustukseen ja virka-apuun liittyvien tehtävien koulutuksessa sekä vapaaehtoisten rekrytoinnissa.

Normaalioloissa puolustuskyvyn käytöllä varmistetaan Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen. Puolustusvoimat antaa virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja yhteiskunnan muiden toimintojen turvaamiseksi sekä osallistuu pelastustoimintaan. Lisäksi Puolustusvoimat auttaa estämään ja keskeyttämään terrorismirikoksia.

Poikkeusoloissa puolustuskyvyn käytöllä torjutaan alueloukkaukset ja sotilaalliset hyökkäykset. Suomi varautuu vastaamaan kaikkiin sotilaallisiin uhkiin painostuksesta aina laajamittaiseen hyökkäykseen. Toiminnassa korostuu kyky vastata nopeasti käynnistyvään hyökkäykseen.

3.4. Sisäinen turvallisuus

Sisäisen turvallisuuden ylläpitämisellä ennaltaehkäistään ja torjutaan Suomeen ja sen väestöön kohdistuvia rikoksia, onnettomuuksia ja ympäristövahinkoja tai muita vastaavia häiriöitä ja uhkia, sekä hallitaan niiden seuraukset. Tiivis yhteistyö muiden kansallisten ja kansainvälisten viranomaisten, Euroopan unionin ja muiden toimijoiden kesken kaikilla hallinnon tasoilla tukee tätä työtä.

Väestön oikeusturvasta ja perustuslain suomista oikeuksista huolehditaan kaikissa tilanteissa turvaamalla riippumaton oikeuslaitos ja oikeusvaltioperiaate. Se vahvistaa ja kasvattaa turvallisuuden tunnetta ja luottamusta viranomaisiin. Myös tekniset edellytykset yleisten vaalien toimittamiseen kaikissa turvallisuustilanteissa turvataan.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisellä suojataan yhteiskunnan keskeistä infrastruktuuria. Samalla ennalta estetään ja torjutaan terrorismia, järjestäytyneitä ja muuta vakavaa rikollisuutta sekä vakavia häiriöitä. Rikosten esitutkinnan ja rikostorjunnan toimivuus ehkäisee rikollisuutta ja ylläpitää yhteiskuntarauhaa. Vakavien onnettomuuksien ja muiden poikkeuksellisten tapahtumien itsenäisellä ja riippumattomalla turvallisuustutkinnalla tuetaan vastaavien tapahtumien mahdollisimman tehokasta ennaltaehkäisyä.

Rajaturvallisuuden ylläpidolla estetään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat. Tällöin torjutaan myös rajat ylittävää rikollisuutta, sekä varmistetaan rajaliikenteen turvallisuus ja sujuvuus. Rajaturvallisuuden ylläpitoon liittyen valvotaan ja turvataan myös Suomen alueellista koskemattomuutta ja ylläpidetään puolustusvalmiutta.

Toimitusketjujen ja tavaroiden turvallisuus varmistetaan ennakoivalla kaupallisen liikenteen riskienhallinnalla ja luotettavien toimijoiden tunnistamisella. Toimitusketjujen ja tavaraturvallisuuden valvonnalla paljastetaan laittomat toimijat sekä estetään laittomat tavarakuljetukset eri liikennemuodoissa EU:n sisä- ja ulkorajoilla.

Meripelastustoimen vastuualueella vaarassa olevien ihmisten etsimiseen ja pelastamiseen osoitetaan tarkoituksenmukaisiin apu viivytyksettä. Viranomaisyhteistyö, varautumissuunnittelu ja kolmannen sektorin hyödyntäminen takaavat meripelastustoimen suorituskyvyn yksittäisissä meripelastustehtävissä ja suur- ja monialaonnettomuuksissa.

Pelastustoimi vastaa ihmisiin, omaisuuteen ja ympäristöön kohdistuvien onnettomuuksien edellyttämistä toimenpiteistä sekä niiden ennaltaehkäisystä. Vastuu ulottuu päivittäisistä onnettomuuksista suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumiseen. Järjestöjen, sopimusyhteisöjen ja vapaaehtoissektorin rooli pelastustoimessa niin viranomaistoimintaa tukevien tehtävien kuin omatoimisen varautumisen tukemisen osalta on merkittävä. Pelastustoimi varautuu antamaan ja vastaanottamaan apua suurissa onnettomuus- ja kriisitilanteissa yhteistyössä muiden kansallisten viranomaisten, EU:n pelastuspalvelumekanismien ja muiden kansainvälisten pelastuspalvelujärjestelmien kanssa.

Väestön suojaamisen tavoitteena on kyetä suojaamaan väestö normaaliolojen onnettomuus- ja muissa vaaratilanteissa ihmishenkiä menettämättä. Aseellisen konfliktin aikana väestö varaudutaan riskiarvioiden ja uhkatilanteiden mukaisesti suojaamaan väestönsuojiiin, mahdollisimman hyvän suojan antaviin sisätiloihin tai evakuoitien avulla. Väestönsuojia rakennetaan jatkossakin ensisijaisesti sotilaallisiin uhkiin varautumiseksi. Ministeriöt ja muut viranomaiset varautuvat toimialaansa kuuluviin väestönsuojelutehtäviin.

Hätäkeskuspalvelut tukevat pelastustoimea, poliisia, sosiaali- ja terveystoimea, Rajavartiolaitosta, sekä niitä avustavien muiden toimijoiden, ml. järjestöjen, operatiivista toimintaa kiireellisissä hälytystehtävissä.

Maahanmuuttoa hallitsemalla turvataan säännelty maahanmuutto ja tähän liittyvä päätöksenteko sekä kyky laittoman maahantulon torjuntaan. Laajamittaisen maahantulon hallintaan liittyy myös kyky vastaanottaa maahantulijat ja järjestää heille tilanteen edellyttämä perusturva.

Viranomaiset, elinkeinoelämä, järjestöt ja kansalaiset varautuvat yhteistyössä biologisiin, kemiallisiin tai säteilystä johtuviin uhkiin kansainvälisiä terveysäädöksiä noudattaen. Ympäristövahinkojen tor-

juntaan sisältyy öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnan valtakunnallinen järjestäminen ja kehittäminen.

3.5. Talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus

Talouden, infrastruktuurin ja huoltovarmuuden turvaamisella järjestetään elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi tarvittava rahoitus ja muut resurssit. Elintärkeille toiminnoille välttämättömät kotimainen ja kansainvälinen infrastruktuuri, organisaatiot, rakenteet ja prosessit turvataan.

Rahoitusjärjestelmän mahdollisimman vakaa toiminta ja yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien rahoitusmarkkinapalveluiden jatkuvuus turvataan kaikissa olosuhteissa tehokkaalla valvonnalla, sääntelyllä ja ylläpitämällä kriisinhallintavalmiutta. Yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden kannalta välttämättömien rahoitusmarkkinapalveluiden jatkuvuuden turvaamiseksi myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on olemassa kansallinen toimintamalli ja tarvittavat, kansalliset varajärjestelmät.

Julkisen talouden kestävyys sekä julkisen hallinnon edellyttämät taloudelliset ja henkilöresurssit varmistetaan. Valtion varainhankintakyky ja kyky maksujen suorittamiseen turvataan kaikissa olosuhteissa. Toiminta- ja taloussuunnittelu- sekä talousarvioprosesseja ylläpidetään. Tarvittaessa toteutetaan taloudellisten voimavarojen uudelleen kohdentaminen sekä varmistetaan julkisen hallinnon henkilöstöresurssien ja tarvittavalla infrastruktuurilla varustettujen toimitilojen saatavuus ja riittävyys kaikissa oloissa.

Elintärkeissä toiminnoissa välttämättömät tieto- ja viestintäjärjestelmät, digitaaliset palvelut ja tiedot turvataan julkisen hallinnon ja yhteisöjen käytettävissä olevissa toimitiloissa. Toimiva tieto- ja kyberhäiriötilanteiden hallintamalli huomioi Euroopan unionin verkko- ja tietoturvasäännösten velvoitteet. Tarkempi kuvaus on Suomen Kyberturvallisuusstrategiassa ja sen toimeenpano-ohjelmassa.

Yhteiskunnan toimintojen ja väestön tarvitsemien kuljetusten edellytykset turvataan kaikissa tilanteissa. Kuljetusten infrastruktuuri ja keskeiset logistiset ketjut varmistetaan.

Ruokahuolto turvaa väestölle riittävän ja turvallisen ravinnonsaannin. Ruokahuollon alkutuotannon, jalostuksen, logistiikan, koti- ja suurtalouksien sekä vesihuollon edellyttämien tuotantopanosten mukaan lukien osaavan työvoiman saatavuus ja elintarvikevalvonta turvataan. Väestön omatoimista varautumista kehitetään päivittäistavara- ja huollon vakaviin häiriöihin.

Vesihuollon toimintaketju turvataan kokonaisvaltaisesti vesilähteistä käsitellyn jäteveden purkupisteisiin saakka. Suurten asutuskeskusten, yhteiskunnan kannalta tärkeiden toimintojen ja elintarvike- ja vesihuollon vedensaanti varmistetaan. Ympäristön seuranta- ja valvontajärjestelmää ylläpidetään ja toimiva jätehuolto turvataan. Poikkeusoloja varten varaudutaan asumisen turvaamiseen ja riittävän rakentamisen kapasiteetin varmistamiseen. Lisäksi tulvariskejä hallitaan ja patoturvallisuutta valvotaan.

Infrastruktuurin toimivuus turvataan riittävällä työvoiman saannilla ja huoltovarmuuden ylläpidolla. Huoltovarmuuden ylläpitämiseen tarvittavat toimenpiteet mitoitetaan siten, että väestön elinmahdollisuudet, yhteiskunnan välttämättömät toiminnot, ruokahuollon turvaamisen toiminnot, sosiaali- ja terveyspalvelut ja maanpuolustuksen materiaaliset edellytykset eivät vaarannu. Suomen huoltovarmuustoimenpiteiden lähtökohtana on EU:n sisämarkkinoiden toimivuus.

Kotimaiset ratkaisut ja kansainvälinen yhteistyö varmistavat energian saatavuuden.. Varmistetaan voimahuollon perustan muodostava monipuolinen, edullinen ja riittävä sähköenergian kotimainen tuotantokapasiteetti. Energian saatavuus turvataan julkisen hallinnon ja yhteisöjen käytettävissä olevissa toimitiloissa.

3.6. Väestön toimintakyky ja palvelut

Väestön toimintakyky ja hyvinvointi turvataan ylläpitämällä keskeiset peruspalvelut. Niillä edistetään väestön itsenäistä selviytymistä kaikissa tilanteissa.

Yhteiskunnan toimivuus edellyttää sekä riittävää sosiaaliturvaa että sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka turvataan yhteiskunnan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Häiriötilanteissa kiireellisten palveluiden tarve korostuu, koska kriisit synnyttävät lähes aina potilaita, sosiaalitoimen asiakkuuksia ja avun tarvetta. Kunnat ja maakunnat huolehtivat, että ihmiset saavat kaikissa tilanteissa toimintakyvyn ja hyvinvoinnin kannalta kiireelliset ja välttämättömät palvelut asuinpaikasta ja vuorokauden ajasta riippumatta. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden varautumisvelvollisuus koskee kaikkia palveluntuottajia. Yhteiskunnan häiriötilanteissa väestölle turvataan välttämättömät kiireelliset sosiaali- ja terveyspalvelut. Sosiaali- ja terveydenhuollon päivystyspalvelut toimivat kaikissa olosuhteissa alueellisenä ja kansallisena kokonaisuutena.

Keskeisten varhaiskasvatus ja koulutuspalvelujen häiriötön jatkuminen turvataan. Yhteiskunnassa on valmius huolehtia lasten ja nuorten palveluista myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä kyky käsitellä varhaiskasvatukseen ja koulutuspalveluihin liittyvät uhkat ja kriisit. Keskeisten koulutuspalveluiden ja tutkimustoiminnan varmistaminen turvaa koulutus- ja tutkimusjärjestelmän. Kansalaisten luottamus toimiviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä peruskoulutuksen ja varhaiskasvatuspalveluiden jatkuvuuteen on olennainen asia niin kriisitilanteessa kuin niihin varautumisessakin.

3.7. Henkinen kriisinkestävyys

Henkisellä kriisinkestävyydellä tarkoitetaan yksilöiden, yhteisöjen ja yhteiskunnan sekä kansakunnan kykyä kestää kriisitilanteiden aiheuttamat henkiset paineet ja selviytyä niiden vaikutuksilta. Hyvä henkinen kriisinkestävyys edistää kriiseistä toipumista. Henkinen kriisinkestävyys ilmenee tahtona toimia valtiollisen itsenäisyyden, väestön elinmahdollisuuksien ja turvallisuuden ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa. Henkisen kriisinkestävyuden luominen ja ylläpitäminen on eri hallinnonalat läpileikkaavaa ja pitkäjänteistä työtä.

Perusta henkisellemme kriisinkestävyydelle luodaan normaalioloissa. Kansakunnan henkisen kriisinkestävyyden säilyminen on vahvasti riippuvainen siitä, miten yhteiskunta onnistuu turvaamaan elintärkeitä toiminnot ja niihin liittyvät strategiset tehtävät.

Henkistä kriisinkestävyyttä ylläpidetään huolehtimalla sivistyksen peruspalveluista ja viranomaisten pitkäjänteisestä viestinnästä. Koulutuksella ja kulttuuripalveluilla kehitetään kansalaisten tietoja ja taitoja toimia muuttuvassa yhteiskunnassa. Samalla luodaan henkisen kriisinkestävyyden edellytykset. Koulutus, järjestö- ja kansalaistoiminta, muun muassa liikunta-, kulttuuri- ja nuorisotoiminta, tukevat myös osallisuutta ja yhteisöllisyyttä. Sivistys- ja kansalaistoiminta sekä hengellisten yhteisöjen toiminta tuottavat ihmisille yhteiskunnallisen ja sosiaalisen osallisuuden kokemuksia, vaikuttamismahdollisuuksia ja -taitoja sekä verkostoja. Näillä on merkittävä rooli henkisessä kriisinkestävyydessä niin normaalioloissa kuin vakavien kriisien aikana.

Mahdollisimman tasaisesti jakautunut hyvinvointi, terveys ja toimintakyky estävät yhteiskunnan jakautumista. Syrjäytymisen ehkäisy tukee oikeudenmukaista yhteiskuntaa, henkistä kriisinsietokykyä ja vakauttaa yhteiskunnallisia oloja. Kolmannen sektorin toiminta tarjoaa ihmisille sosiaalisen viitekehän, joka rakentaa luottamusta, aktivoi ihmisiä yhteiskunnalliseen toimintaan ja ehkäisee syrjäytymistä. Se tukee yksilöiden valmiuksia selviytyä häiriötilanteista.

Kriisien ja häiriöiden aikana väestön henkisen kriisinkestävyyden kannalta on merkityksellistä hallita stressitekijät ja pystyä pitämään häiriötilanteissa yllä arjen rakenteita. Ne ylläpitävät kansalaiseen turvallisuudentunnetta ja luottamusta tulevaisuuteen. Yksilöllä on mahdollisuus vastuunkantoon oman ja lähiyhteisön turvallisuuden edistämiseksi. Kolmannella sektorilla on merkittävä rooli turvallisuuskulttuurin edistämiseksi sekä kansalaisten aktivoimisessa oman ja lähiyhteisön turvallisuuden kehittämisessä. Henkistä kriisinkestävyyttä edistetään suunnitelmallisella koulutuksella ja luotettavalla viestinnällä, jota kolmannen sektorin toimijat voivat tukea ja tuottaa roolinsa mukaisesti omissa verkostoissaan. Kolmannen sektorin toimijat myös tuottavat tietoa kansalaisten turvallisuustarpeista ja välittävät sitä tietoa yhteiskunnan päätöksentekijöille.



Kuva 5. Perusta henkisellemme kriisinkestävyydelle luodaan normaalioloissa.

4. Riskiarvio varautumisen perustana

Varautuminen perustuu aina riskien arviointiin. Riskiarvio on tehtävä kattavasti kaikki uhkamallit huomioiden. Uhkamalleja tarkennetaan uhka-arvioiden muutosten perusteella, jotka edellyttävät riskien jatkuvaa ja säännöllistä arviointia ja päivittämistä.

YTS 2010	KANSALLINEN RISKIARVIO 2015	KANSALLINEN RISKIARVIO 2018
<p>Uhkamallit:</p> <ul style="list-style-type: none"> Voimahuollon vakavat häiriöt Tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt 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 yhteis-kuntajärjestystä vaarantava rikollisuus Rajaturvallisuuden vakavat häiriöt Poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus sekä Sotilaallisen voiman käyttö. 	<p>Laajasti yhteiskuntaan vaikuttavia skenaarioita:</p> <ul style="list-style-type: none"> Energiansaannin vakavat häiriöt Kybertoimintaympäristön riskit Maailmanlaajuisesti tai Suomen lähialueilla esiintyvät vakavat tarttuvat taudit ihmisiin Suomeen suoraan tai välillisesti kohdistuva turvallisuuspoliittinen kriisi Vakava ydinonnettomuus Suomessa tai Suomen lähialueella Aurinkomyrsky <p>Vakavia alueellisia tapahtumia:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nopeasti syntyvä laaja tulva asutuskeskuksessa tai sen läheisyydessä Vakava kemikaali- tai räjähdysonnettomuus vaarallisia aineita käsittelevässä teollisuuslaitoksessa Suuri merellinen onnettomuus Vakava lentoliikenteen onnettomuus Vakava raideliikenteen onnettomuus Vakava maantieliikenteen onnettomuus Useampi yhtäaikaainen laaja metsäpalo Suuri, laajasti yhteiskuntaan vaikuttava rakennuspallo kriittisen infrastruktuurin kohteessa Laaja tai pitkäkestoinen vedenjakeluhäiriö Laajalle alueelle ulottuva talvimyrsky, johon liittyy pitkä pakkasjakso Ukkosmyrsky (rajuilma) Suomeen kohdistuva terroristinen teko tai terrorismi Vakava henkilökoukkoon kohdennettu väkivallanteko Isojen väkijoukkojen väkivaltainen liikehdintä Laajamittainen maahantulo 	<ul style="list-style-type: none"> Valtioneuvoston periaatepäätös Päivitetään kolmen vuoden välein Laajennetaan tämän strategian edellyttämällä tavalla Perustana varautumisen suunnittelulle kaikilla toimintatasoilla

Kuva 6: Uhkamallit ja riskiskenaariot sekä kolmen vuoden välein päivittyvä kansallinen riskiarvio.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017 hyödyntää varautumisen riskianalyysin yhteisenä perustana kansallista riskiarviota vuodelta 2015 ja YTS 2010 uhkamalleja. Vuoden 2015 kansallinen riskiarvio perustui Euroopan unionin lainsäädäntöön pelastuspalvelumekanismista. Se laadittiin sisäministeriön johtamana ja Turvallisuuskomitean ohjaamana poikkihallinnollisena yhteistyönä.

Kokonaisturvallisuutta koskeva yhteiskunnallinen riskiarvio päivitetään noin kolmen vuoden välein. Riskiarvio toteutetaan hyödyntämällä kansallisen riskiarvion prosessia. Riskiarvio päivitetään seuraavan kerran vuonna 2018. Samalla se laajennetaan kattamaan yhteiskunnan turvallisuusstrategian edellyttämät uhkamallit. Kansallinen riskiarvio annetaan samalla valtioneuvoston periaatepäätöksensä. Tavoitteena on, että Kansallinen riskiarvio muodostaa perustan varautumisen suunnittelulle kaikilla toimintatasoilla.

Riskiarviossa on huomioitava, että uhkat voivat esiintyä itsenäisinä, samanaikaisina tai toistensa jatkumoina. Uhkien eskaloitumisen nopeus ja ajallinen kesto vaihtelevat. Osa uhkista voi toteutua jonkun toimijan tarkoituksellisenä toimintana, osa taas ilman tarkoituksellista pyrkimystä. Uhkien syitä, läh-

teitä, täsmällisiä kohteita, tavoitteita, ilmenemisen laajuutta tai seurannaisvaikutuksia on vaikea enustaa. Myöskään uhkien toteutumisen todennäköisyyden luotettava arviointi ei ole aina mahdollista ainakaan aikavälillä. Mahdollisia vaikuttamisen keinoja ei kaikkia voida etukäteen tunnistaa.

Muuttuvan uhkadynamiikan myötä laaja-alainen yhteistyö riskianalyyseissä ja tilanteenmukaiset ratkaisut korostuvat. Keskiössä on valmius joustaa yllättävissä muutoksissa.

Toimintaympäristön muutosten analysointi tulee olla kaikkien yhteiskunnan varautumisesta ja häiriötilanteiden hallinnasta vastuussa olevien tahojen jatkuvaa ja aktiivista toimintaa. Kaikkien varautumiseen osallistuvien tahojen tilannetietoisuus voidaan kehittää yhteisen tilanneseurannan ja -arvioinnin avulla. Verkostoitunut ja poikkihallinnollinen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukainen yhteistyö on tärkeää niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla.

Turvallisuusympäristön tilannetta ja muutoksia käsitellään valtioneuvoston turvallisuutta käsittelevissä selonteoissa ja eri toimijoiden, sekä hallinnonalojen omissa arvioissa. Esimerkiksi Sisäisen turvallisuuden strategiassa kuvataan sisäiseen turvallisuuteen liittyviä muutostrendejä. Varautumisen yhteistoiminta-elimissä on hyödynnettävä keskeisimmät vastuualueen mukaiset toimintaympäristö- ja riskianalyytit, jotka osallistajat täydentävät omilla arvioilla.

5. Strategian toimeenpano, seuranta ja varautumisen kehittäminen

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa esitetyt varautumisen yleiset periaatteet tukevat kaikkien yhteiskunnan toimijoiden valmiussuunnittelua, toimeenpano-ohjelmia ja käytännön turvallisuustyötä. Valmiussuunnittelu ja toimeenpano-ohjelmat sekä niiden perusteella toteutettavat tehtävät seurantoihin muodostavat kullakin toimintatasolla kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukaista jatkuvaa varautumisen seurantaa.

Valtioneuvostotasolla kukin ministeriö vastaa varautumisensa seurannasta ja kehittämisestä. Valtioneuvostossa on varautumista tukeva pysyvä yhteistyöelin, Turvallisuuskomitea, joka muodostaa yhteisen tilannetietoisuuden varautumisesta ja valmiudesta. Turvallisuuskomitea raportoi yhteiskunnan turvallisuuden tilasta valtion ylimmälle johdolle. Sama toimintaperiaate on toteutettavissa alue- ja paikallishallinnon toimintatasoilla.

Varautumisen kehittämisen painopisteenä on strategiassa esitetty kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukaisen varautumisen prosessin yhä laajeneva ja syventyvä soveltaminen. Tärkeimpinä osa-alueina prosessissa on kaikkien turvallisuustoimijoiden osallistaminen varautumisen suunnitteluun, tilannekuvan ja -tietoisuuden muodostamiseen ja harjoitteluun. Elinkeinoelämän ja järjestöjen osallistamisen ohella väestön osaamisesta huolehtiminen ja osaamisen hyödyntäminen on kytkettävä kiinteäksi osaksi turvallisuustoimijoiden varautumista.

Varautumisprosessin onnistumisen kannalta on keskeistä, että se liittyy muuhun toiminnan ja resursien suunnitteluun ja että siinä on mukana ennakoitinaikokulma. Siten varautuminen voi parhaimmillaan

laan ennaltaehkäistä epätoivottujen tapahtumakulkujen kehittymisen ja tuottaa mahdollisimman kustannustehokasta hyötyä.

Kokonaisturvallisuuden yleiset periaatteet (tietolaatikko)

Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate

Kokonaisturvallisuuden perustana ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, edustuksellisen kansanvallan periaatteet, valtiollisten tehtävien jako, julkisen vallankäytön lainmukaisuus ja muut oikeusvaltioperiaatteet. Yksilön oikeudet turvataan kaikissa tilanteissa ja viranomaisille taataan riittävät toimivaltuudet.

Johtaminen perustuu toimivaltaisen viranomaisen malliin.

Johtaminen perustuu lakisääteisiin tehtäviin ja toimivaltaisen viranomaisen vastuuseen. Muut turvallisuustoimijat tukevat toimivaltaista vastuuviranomaista.

Kaikki toimijat mukana - koko yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen

Elintärkeät toiminnot turvataan yhteiskunnan voimavarojen tehokkaalla ja kokonaisvaltaisella hyödyntämisellä. Tämä edellyttää julkisen sektorin, elinkeinoelämän, järjestöjen ja muiden yhteisöjen sekä kansalaisten välistä yhteistyötä ja toiminnan yhteensovittamista kaikissa tilanteissa. Varautumiselle turvataan riittävät voimavarat. Kustannustehokkuutta edistetään kehittämällä ja yhteen sovittamalla normaaliolojen menettelyt ja järjestelmät myös häiriötilanteisiin soveltuviksi.

Kokonaisturvallisuuden yhteistyöryhmät varautumisen tukena

Toimivaltainen viranomainen hyödyntää laajapohjaisten varautumisen ja valmiuden yhteistyöryhmiä tukena. Tällaisia ovat käytännössä esimerkiksi valmiuspäällikkö- ja kansliapäällikkökokous valtioneuvostotasolla, Turvallisuuskomitea valtioneuvoston tukena ja Huoltovarmuuskeskus maan huoltovarmuuden ylläpitämisen ja kehittämisen laitoksena. Lisäksi ovat ministeriöiden ja hallinnonalojen valmiustoimikunnat ja alueelliset valmiustoimikunnat, sekä kuntien valmiussuunnittelun johtoryhmät.

Ennakointi, toiminnan joustavuus ja toipuminen

Varautuminen tuottaa kykyä ennakointiin ja resurssien joustavaan käyttöön. Häiriötilanteista toipumisen suunnittelun tavoitteena on aiempaa parempi kriisinsietokyky ja valmius.

Varautumisen EU- ja kansainvälinen ulottuvuus

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja niihin kohdistuvat uhkat ovat osa globaalia toimintaympäristöä. Jokaisella elintärkeällä toiminnolla on EU- ja kansainvälinen ulottuvuutensa varautumisen kehittämisessä.

Varautumisen seuranta ja kehittäminen

Varautumista seurataan systemaattisesti ja kehitetään mm. auditointien ja harjoitustoiminnan avulla. Tutkimustiedon, turvallisuustutkinnan ja niiden suositusten hyödyntäminen tukevat varautumisen kehittämistä.

Turvallisuustiedon jakaminen

Varautumistyön ja turvallisuuteen liittyvän tiedon tulee olla mahdollisimman avointa huomioiden kuitenkin, että kaikkea tietoa ei turvallisuussyistä voida jakaa laajasti.

LUONNOS