



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa

Työryhmän väliraportti

Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa

Työryhmän väliraportti

Tekijät

Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa -työryhmä

Julkaisun laji

Julkaisu

Toimeksiantaja

Valtioneuvoston kanslia

Toimielimen asettamispäivä

11.12.2007

Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)

Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa. Työryhmän väliraportti
(Genomförande av statens krisledningsmodell inom region- och lokalförvaltningen. Arbetsgruppens lägesrapport)

Tiivistelmä

Valtioneuvoston kanslia on asettanut työryhmän 11.12.2007 selvittämään valtion kriisijohtamismallin toteutumista uudistuvassa alue- ja paikallishallinnossa. Hankkeen toimikausi on 11.12.2007–31.1.2009.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan on kirjattu lausuma, jonka mukaan hallintoa koskevien uudistusten yhteydessä varmistetaan valtion kriisijohtamismallin toteutuminen hallinnon kaikilla tasoilla.

Osana valtioneuvoston vuonna 2006 hyväksymää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa hyväksyttiin valtion uusi kriisijohtamismalli. Mallissa operatiivisesta johtamisesta vastaa lähtökohtaisesti toimivaltainen viranomais- ja ministeriö. Vastuuviranomainen käynnistää toimenpiteet sekä informoi tapahtuneesta hallinnonalansa vastuorganisaatiota. Kriisin laajetessa toimivaltainen ministeriö johtaa ensimmäisessä vaiheessa toimintaa ja tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. Jos kriisi laajenee, kriisin yleisjohto tietyssä vaiheessa siirtyy pääministerin johtamalle valtioneuvostolle. Tukenaan valtioneuvostolla ovat ministeriöiden valmiuspäälliköt, kansliapäälliköt tai valtioneuvoston ministerivaliokunnat.

Väliraporttia laatiessaan kriisijohtamistyöryhmä päätyi laatimaan keskus- ja aluehallinnon kriisijohtamismallin mukaiset kuvaukset. Toiseksi tarkasteltiin Alku hankkeen ehdotuksia ja niistä tehtäviä alustavia johtopäätöksiä. Näiden lisäksi esitettiin alustavia näkemyksiä niistä asioista, jotka tulee huomioida jatkotyössä.

Työryhmän tulee myös selvittää jatkossa mahdolliset tarpeet kehittää alue- ja paikallistason järjestelmiä ja niitä koskevia säädöksiä.

Kyseessä on laaja ja tärkeä asiakokonaisuus. Uusi viranomais- ja ministeriöiden antaisi selkeästi mahdollisuudet terävöittää kriisijohtamisen, valmiussuunnittelun ja varautumisen koordinoitua. Tämän tehtäväkokonaisuuden osat tukevat toisiaan ja ne tulisi sijoittaa samaan yksikköön tai asiakokonaisuuteen.

Voimavaroja mitoitettaessa tulisi ottaa huomioon, että tehtävät vaativat enemmän panostusta kuin mitä tällä hetkellä aluehallinnossa on asiaan osoitettu.

Aluehallinnon järjestelyjen kannalta olisi hyvä, jos samalla kyettäisiin selkeästi määrittelemään ja sopimaan varautumisen johtamis- ja koordinoimisvastuut keskushallinnossa.

Avainsanat

Kriisijohtaminen, alue- ja paikallishallinto, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, turvallisuus, varautuminen.

ISBN (nid)

978-952-5631-61-6

ISBN (PDF)

978-952-5631-62-3

Luottamuksellisuus

Julkinen

Kieli

Suomi

ISSN

0782-6028

Kustantaja

Valtioneuvoston kanslia
Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi

Kokonaissivumäärä

82

Painopaikka

Valtioneuvoston kanslia, 2008

Taitto

Valtioneuvoston viestintäyksikkö

Utgivare
STATSRÅDETS KANSLI

PRESENTATIONSBLAD
30.4.2008

Författare

Arbetsgruppen för genomförande av statens krisledningsmodell inom region- och lokalförvaltningen

Typ av publikation

Publikation

Uppdragsgivare

Statsrådets kansli

Datum då utredningen tillsattes

11.12.2007

Publikationens namn

Genomförande av statens krisledningsmodell inom region- och lokalförvaltningen. Arbetsgruppens lägesrapport

Referat

Statsrådets kansli tillsatte den 11 december 2007 en arbetsgrupp med uppdraget att utreda hur statens krisledningsmodell ska genomföras inom den region- och lokalförvaltning som genomgår reformer. Projektets mandattid är 11.12.2007–31.1.2009.

I regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering ingår ett uttalande enligt vilket genomförandet av statens krisledningsmodell säkerställs inom alla nivåer av förvaltningen i samband med reformerna.

Som en del av strategin om tryggnad av samhällets vitala funktioner, som antogs av statsrådet 2006, godkändes statens nya krisledningsmodell. Enligt modellen ansvarar den behöriga myndigheten och ministeriet i princip för den operativa ledningen. Den ansvariga myndigheten inleder åtgärderna och informerar den ansvariga organisationen inom sitt förvaltningsområde om vad som skett. Om krisen fördjupas leder det behöriga ministeriet verksamheten i den första fasen och vid behov samarbetet med ministerierna. Om krisen breder ut sig överförs den allmänna ledningen i ett visst skede till statsrådet, som leds av statsministern. Stöd har statsrådet av ministeriernas beredskapschefer, kanslichefer eller statsrådets ministerutskott.

När krisledningsarbetsgruppen utarbetade lägesrapporten stannade arbetsgruppen för att göra upp beskrivningar i enlighet med krisledningsmodellen för central- och regionförvaltning. Sedan undersökte man förslagen i Alku-projektet och de preliminära slutsatser som man kan dra av dem. Utöver dessa framlade man preliminära synpunkter på de frågor som ska beaktas i det fortsatta arbetet.

Arbetsgruppen ska i fortsättningen även utreda eventuella behov att utveckla systemen på region- och lokalnivå och de bestämmelser som gäller dem.

Detta är en omfattande och viktig helhet. En ny myndighet skulle klart möjliggöra en bättre koordinering av krisledningen, beredskapsplaneringen och förberedelserna. Delarna i denna helhet stöder varandra och de borde placeras i samma enhet eller sammanhang.

Vid dimensioneringen av resurserna är det viktigt att beakta att uppgifterna kräver mer insatser än vad som för närvarande har anvisats för detta inom regionförvaltningen.

För arrangemangen inom regionförvaltningen vore det bra om man samtidigt klart kunde definiera och komma överens om ansvaret för ledning och koordinering inom centralförvaltningen.

Nyckelord

Krisledning, region- och lokalförvaltning, strategin för tryggnad av samhällets vitala funktioner, säkerhet, beredskap

ISBN (nid)

978-952-5631-47-0

ISBN (PDF)

978-952-5631-61-6

Sekretessgrad

Offentlig

Språk

Finska

ISSN

0782-6028

Förlag

Statsrådets kansli

Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi

Sidantal

82

Tryckort

Statsrådets kansli, 2008

Layout

Statsrådets kommunikationsenhet

SISÄLLYS

VALTIONEUVOSTON KANSLIALLE	7
TIIVISTELMÄ	11
SAMMANDRAG	16
1 JOHDANTO	21
1.1 Hankkeen tehtävä ja tavoitteet.	21
1.2 Hankkeen organisointi	21
1.3 Valtion kriisijohtamismalli.	22
2 KRIISIJOH TAMISEN KUVAUKSET KESKUS- JA ALUEHALLINNOSSA	24
2.1 Sisäasiainministeriö	25
2.2 Puolustushallinto	31
2.3 Valtiovarainministeriö.	36
2.4 Liikenne- ja viestintäministeriö.	38
2.5 Työ- ja elinkeinoministeriö	40
2.6 Sosiaali- ja terveysministeriö	43
2.7 Häätakeskuslaitos.	46
2.8 Lääninhallitus	48
2.9 Työvoima- ja elinkeinokeskus	59
2.10 Tiehallinto.	63
2.11 Alueellinen ympäristökeskus.	65
2.12 Kunnat	69
2.13 Valtioneuvoston tilannekuvatoiminta	73
2.14 Kriisiviestintä	74
2.15 Johtopäätöksiä ja havaintoja	75
3 ALKU HANKKEEN EHDOTUKSET JA NIISTÄ TEHTÄVÄT ALUSTAVAT JOHTOPÄÄTÖKSET	78
4 KRIISIJOH TAMISTYÖRYHMÄN ALUSTAVAT NÄKEMYKSET ALKU HANKKEELLE NIISTÄ ASIOISTA, JOTKA TULEE HUOMIOIDA JATKOTYÖSSÄ	83
5 KRIISIJOH TAMISTYÖRYHMÄN JATKOTYÖSKENTELY	85

VALTIONEUVOSTON KANSLIALLE

Valtioneuvoston kanslia on asettanut työryhmän 11.12.2007 selvittämään valtion kriisijohtamismallin toteutumista uudistuvassa alue- ja paikallishallinnossa. Hankkeen toimikausi on 11.12.2007–31.1.2009.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan on kirjattu lausuma, jonka mukaan hallintoa koskevien uudistusten yhteydessä varmistetaan valtion kriisijohtamismallin toteutuminen hallinnon kaikilla tasoilla.

Osana valtioneuvoston vuonna 2006 hyväksymää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa hyväksyttiin valtion uusi kriisijohtamismalli. Mallissa operatiivisesta johtamisesta vastaa lähtökohtaisesti toimivaltainen viranomainen ja ministeriö. Vastuuviranomainen käynnistää toimenpiteet sekä informoi tapahtuneesta hallinnonalansa vastuorganisaatiota. Kriisin laajetessa toimivaltainen ministeriö johtaa ensimmäisessä vaiheessa toimintaa ja tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. Jos kriisi laajenee, kriisin yleisjohto siirtyy pääministerin johtamalle valtioneuvostolle. Tukena valtioneuvostolla ovat ministeriöiden valmiuspäälliköt, kansliapäälliköt tai valtioneuvoston ministerivaliokunnat.

Hallitusohjelman mukaisesti keskushallinnossa toteutetaan ministeriöjaon uudistuksia. Kunnallishallinnossa jatkuu kunta- ja palvelurakenteen uudistus hyväksytyyn puitelain linjausten mukaisesti.

Sisäasiainministeriö on asettanut hallitusohjelmaa toteuttavan aluehallinnon uudistamishankkeen. Hallitusohjelmassa aluehallinnon uudistaminen on linjattu seuraavasti:

”Hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan. Lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen työnjakoa täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoja. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen. Uudistetaan valtion aluehallintoa kokoomalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen. Siirretään kehittämisspoliittista toimivaltaa kansanvaltaiseen ohjaukseen. Selvitetään aluepoliittisten voimavarojen kokoamista valtion talousarviossa maakunnittain ja ministeriöittäin yhdelle momentille ja niiden päättämisestä siirtämistä alueille. Valmistelu käynnistetään välittömästi ja uudistukset toteutetaan vuoteen 2010 mennessä.”

Hallitusohjelman mukaan keskushallintoa uudistetaan muun muassa siirtämällä ministeriöistä siirrettävissä olevia toimeenpanotehtäviä ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle. Hallitusohjelman mukaisesti tämä edellyttää, että esimerkiksi ministeriötehtävät ja keskusvirastotehtävät arvioidaan uudelleen.

Aluehallintohanke on antanut väliraportin 31.3.2008 ja valmistelee ehdotukset säädösmuutoksiksi 31.12.2008 mennessä. Hankkeen toimikausi päättyy 31.3.2009.

Sisäasiainministeriön asettama aluehallinnon varautumisen työryhmä selvitti maaherra Eino Siuruaisen johdolla vuonna 2003 muutoksien alla olleen aluehallinnon yhteistoiminnan periaatteita poikkeusolojen hallitsemiseksi. Työryhmässä oli ministeriöiden edustajien lisäksi varautumisen kannalta keskeisten aluetason organisaatioiden edustajia, jotka toimivat poikkeusolojen asiantuntijoina omissa tehtävissään. Työryhmän selvitys ja ehdotukset ovat yhtenä lähtökohdana rakenteiden ja toimintojen kehittämiseksi.

edelleen niin, että aluehallinto omalta osaltaan turvaa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden.

Työryhmän tehtävänä on:

1. Valmistella suunnitelma valtion kriisijohtamismallin toteuttamisesta alue- ja paikallishallinnossa siten, että valtion kriisijohtamismalli muodostaa toimivan kokonaisuuden ottaen huomioon erityisesti aluehallintohankkeen esittämät muutokset hallinto-organisaatioon ja johtosuhteisiin.
2. Työryhmän tulee myös selvittää mahdolliset tarpeet kehittää alue- ja paikallistason järjestelmiä ja niitä koskevia säädöksiä.
3. Selvittää alue- ja paikallishallintoa ohjaavat viranomaistahot keskushallinnossa.

Työryhmä toimii yhteistyössä valmiuspäällikkökokouksen kanssa.

Näin kytketään ministeriöiden ja niiden valmiushenkilöstö kriisijohtamistyöryhmän valmisteluun.

Työryhmän on annettava väliraportti 30.4.2008 mennessä ja loppuraportti 31.1.2009 mennessä.

Hankkeen valmistelua varten asetettiin virkamiehistä koostuva työryhmä, jonka puheenjohtajana toimii alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen valtioneuvoston kansliasta. Työryhmän varapuheenjohtajana on eversti-luutnantti Olli Lampinen, sisäasiainministeriö. Työryhmän jäseninä ovat vanhempi osastoesiupseeri Kari Aapro, puolustusministeriö (15.2.2008 saakka), vanhempi osastoesiupseeri Petteri Tervonen, puolustusministeriö (15.2.2008 alkaen), johtaja Markku Gardin, Satakunnan TE-keskus, ylijohtaja Jorma Karjalainen valtiovarainministeriö, neuvotteleva virkamies Matti Korkealehto, sisäasiainministeriö (1.1.2008 alkaen valtiovarainministeriö), johtaja Martti Kunnasvuori Hätäkeskuslaitos, kansliapäällikkö Timo K. Tikka Etelä-Suomen lääninhallitus. Työryhmän asiantuntijoina ovat kriisiviestinnän koordinaattori Petri Kekäle, valtioneuvoston kanslia, kehittämispäällikkö Markku Haiko Kuntaliitto, osastopäällikkö Hannu Hakala Helsingin kaupunki, hallintojohtaja Asko Harjula Huoltovarmuuskeskus, ohjelmapäällikkö Saila Mattila Yleisradio, maakuntajohtaja Jussi V. Niemi Pirkanmaan liitto, apulaisjohtaja Rolf Nyström Uudenmaan ympäristökeskus, eversti Harri Ohra-aho Pääesikunta, kunnanjohtaja Pentti Toivanen, Iitin kunta. Asiantuntijoina työryhmään ovat osallistuneet 28.3.2008 alkaen turvallisuusjohtaja Rauli Parmes, liikenne- ja viestintäministeriö ja lääkintöneuvos Jouko Söder, sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmän pääsihteerinä on toiminut tilannekuvakoordinaattori Matti Saarelainen, valtioneuvoston kanslia (29.2.2008 saakka) ja pääsihteeri Jari Aalto (1.3.2008 alkaen). Työryhmän sihteerinä ovat pelastusylitarkastaja Tarmo Kopare sisäasiainministeriö ja vanhempi osastoesiupseeri Petteri Kajanmaa puolustusministeriö.

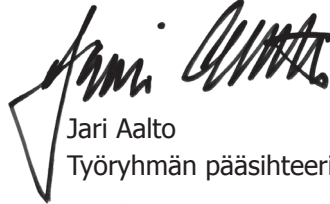
Työryhmä on hankkeen tavoitteiden mukaisesti laatinut väliraportin valtion kriisijohtamismallin toteutumisesta alue- ja paikallishallinnossa. Saatuaan työnsä valmiiksi, työryhmä jättää kunnioittavasti väliraportin valtioneuvoston kanslialle.

Helsingissä 30.4.2008

Työryhmän puolesta



Heikki Aaltonen
Työryhmän puheenjohtaja



Jari Aalto
Työryhmän pääsihteeri

Heikki Aaltonen

Olli Lampinen

Petteri Tervonen

Markku Gardin

Jorma Karjalainen

Matti Korkealehto

Martti Kunnasvuori

Timo K. Tikka

Petri Kekäle

Markku Haiko

Hannu Hakala

Asko Harjula

Jussi V. Niemi

Rolf Nyström

Harri Ohra-aho

Pentti Toivanen

Rauli Parmes

Jouko Söder

Jari Aalto

Tarmo Kopare

Petteri Kajanmaa

Saila Mattila

TIIVISTELMÄ

Valtioneuvoston kanslia on asettanut työryhmän 11.12.2007 selvittämään valtion kriisijohtamismallin toteutumista uudistuvassa alue- ja paikallishallinnossa. Hankkeen toimikausi on 11.12.2007–31.1.2009.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan on kirjattu lausuma, jonka mukaan hallintoa koskevien uudistusten yhteydessä varmistetaan valtion kriisijohtamismallin toteutuminen hallinnon kaikilla tasoilla.

Osana valtioneuvoston vuonna 2006 hyväksymää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa hyväksyttiin valtion uusi kriisijohtamismalli. Mallissa operatiivisesta johtamisesta vastaa lähtökohtaisesti toimivaltainen viranomainen ja ministeriö. Vastuuviranomainen käynnistää toimenpiteet sekä informoi tapahtuneesta hallinnonalansa vastuuorganisaatiota. Kriisin laajetessa toimivaltainen ministeriö johtaa ensimmäisessä vaiheessa toimintaa ja tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. Jos kriisi laajenee, kriisin yleisjohto tietyssä vaiheessa siirtyy pääministerin johtamalle valtioneuvostolle. Tukenaan valtioneuvostolla ovat ministeriöiden valmiuspäälliköt, kansliapäälliköt tai valtioneuvoston ministerivaliokunnat.

Hallitusohjelman mukaisesti keskushallinnossa toteutetaan ministeriöjaon uudistuksia. Kunnallishallinnossa jatkuu kunta- ja palvelurakenteen uudistus hyväksytyin puitelain linjausten mukaisesti.

Sisäasiainministeriö on asettanut hallitusohjelmaa toteuttavan aluehallinnon uudistamishankkeen. Hallitusohjelmassa aluehallinnon uudistaminen on linjattu seuraavasti:

”Hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan. Lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen työnjakoa täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoja. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen. Uudistetaan valtion aluehallintoa kokonalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen. Siirretään kehittämissä poliittista toimivaltaa kansanvaltaiseen ohjaukseen. Selvitetään aluepoliittisten voimavarojen kokoamista valtion talousarviossa maakunnittain ja ministeriöittäin yhdelle momentille ja niiden päättämisestä siirtämistä alueille. Valmistelu käynnistetään välittömästi ja uudistukset toteutetaan vuoteen 2010 mennessä.”

Hallitusohjelman mukaan keskushallintoa uudistetaan muun muassa siirtämällä ministeriöistä siirrettävissä olevia toimeenpanotehtäviä ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle. Hallitusohjelman mukaisesti tämä edellyttää, että esimerkiksi ministeriötehtävät ja keskusvirastotehtävät arvioidaan uudelleen.

Aluehallintohanke on antanut väliraportin 31.3.2008 ja valmistelee ehdotukset säädösmuutoksiksi 31.12.2008 mennessä. Hankkeen toimikausi päättyy 31.3.2009.

Kriisijohtamistyöryhmän tehtävänä on:

1. Valmistella suunnitelma valtion kriisijohtamismallin toteuttamisesta alue- ja paikallishallinnossa siten, että valtion kriisijohtamismalli muodostaa toimivan kokonaisuuden ottaen huomioon erityisesti aluehallintohankkeen esittämät muutokset hallinto-organisaatioon ja johtosuhteisiin.

2. Työryhmän tulee myös selvittää mahdolliset tarpeet kehittää alue- ja paikallistason järjestelmiä ja niitä koskevia säädöksiä.
3. Selvittää alue- ja paikallishallintoa ohjaavat viranomaistahot keskushallinnossa.

Työryhmä toimii yhteistyössä valmiuspäällikkökokouksen kanssa. Näin kytketään ministeriöiden ja niiden valmiushenkilöstö kriisijohtamistyöryhmän valmisteluun.

Työryhmän on antanut väliraportti 30.4.2008 ja laatii loppuraportin 31.1.2009 mennessä.

Työryhmä määritteli valtion kriisijohtamismallin ja siihen liittyvät asiat jatkotyötä varten.

”Kriisijohtamisella tarkoitetaan hallinnon eri tasoilla tapahtuvaa johtamistoimintaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETTS) kaltaisissa erityistilanteissa kaikissa yhteiskunnan turvallisuustilanteissa (normaaliolo, häiriötila ja poikkeusolo). Kriisijohtamisen yhteensovittamisessa avustavat poikkihallinnolliset yhteistyöelimet.”

Kriisijohtamiseen kuuluu:

- tiedon saanti ja välittäminen,
- tilannekuvan muodostaminen,
- selkeät ja ennakkoon sovitut johto- ja vastuusuhteet, jotka perustuvat normaaliolojen organisaatioiden ja toimielinten vastuunjakoon,
- ennakoiva ja riittävä voimavarojen käyttö,
- toiminnan käynnistäminen,
- kriisin tilanteen mukainen johtaminen,
- yhteistoiminnan ja yhteensovittamisen organisointi,
- kriisiviestintä.

Valtion kriisijohtamismallin toteutumisessa alue- ja paikallishallinnossa tulee varmistaa, että johto- ja ohjaussuhteet sekä vastuut ovat selkeät ja että kaikilla tasoilla on ”solmukohtia”, jotka vastaavat kriisijohtamisen edellyttämästä yhteistoiminnasta ja yhteensovittamisesta.

Varautumisesta säädetään valmiuslaissa. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä uudeksi valmiuslaiksi on varautumisvelvoitetta koskeva säännös kirjoitettu seuraavasti: Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen.

Aluehallinnon toimintaympäristön turvallisuustilanteeseen vaikuttavat riskit ja uhkat ovat muuttumassa tai jo muuttuneet yhä kompleksisemmiksi ja laajoja vaikutuksia aiheuttaviksi. Tähän vaikuttavat mm. yhteiskunnan riippuvuus teknologiasta esimerkiksi sähkön, energian, veden, terveydenhuollon ja monien mui-

den elämisen, asumisen ja viihtyvyyden kannalta merkittävien palveluiden saatavuudessa. Aluehallinnon näkökulmasta sosiaalisella syrjäytymisellä on myös ihmisten turvallisuuteen vaikuttavia seuraamuksia.

Aluehallinnon varautumisessa turvallisuustilanteisiin ja kriisijohtamisessa on suuria alue- ja kuntakohtaisia eroja. Toiminnan ohjaaminen ja ohjeistaminen niin, että suunnitelmat ja järjestelyt olisivat kaikkialla tyydyttävät ja yhteismitalliset, eivät ole tällä hetkellä riittäviä.

Kriisijohtamiskuvauksissa työryhmä päätyi tarkastelemaan hallinnon eri tasoilla tapahtuvaa johtamistoimintaa YETT-strategian kaltaisissa erityistilanteissa kaikissa yhteiskunnan turvallisuustilanteissa (normaaliolo, häiriötila, poikkeusolo).

Väliraporttia laatiessaan kriisijohtamistyöryhmä päätyi laatimaan keskus- ja aluehallinnon kriisijohtamismallin mukaiset kuvaukset. Toiseksi tarkasteltiin ALKU-hankkeen ehdotuksia ja niistä tehtäviä alustavia johtopäätöksiä. Näiden lisäksi esitettiin alustavia näkemyksiä niistä asioista, jotka tulee huomioida jatko-työssä.

Nykytilan kuvauksissa ei haluttu painottaa liikaa poikkeusolojen varautumisen kuvaamista, vaan pääpainon haluttiin olla kriisijohtamismallin mukaisissa kuvauksissa. Valmiuslakiin sisältyvät hallinnon järjestämisestä koskevat toimivaltuuksien muuttamiset ovat mahdollisia ainoastaan laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana. Poikkeusolojen toimintaa ja varautumista niihin käsitellään valmiuslain edellyttämällä tavalla eri hallinnonalojen keskus-, alue- ja paikallistasojen varautumisen ja valmiuden suunnitelmissa. Lisäksi kuvauksiin haluttiin näkemykset oman organisaation nykytilanteen mukaisista kriisijohtamisen kehittämisalueista ja vahvuuksista.

Kriisijohtamismallin kuvausten pohjalta voidaan arvioida, että kaikilla tasoilla perinteinen poikkeusolomäärittelyn mukainen varautuminen ja siihen liittyvä valmiussuunnittelu on toteutettu keskimäärin hyvin. Varsinaisia normaaliolojen erityistilanteiden kriisijohtamista tai YETT-strategian määrittelemän kriisijohtamismallin mukaista toimintaa on kuvattu huomattavasti vähemmän. Keskushallintotason muita hallinnon eri tasoja paremmalta vaikuttavaan kriisijohtamisen varautumiseen lienee syynä juuri YETT-strategian veloitteet.

Maakuntien ja osin kuntienkin rooli erilaisten kriisien tunnistamisen, toiminnan käynnistämisen tai varsinaisen johtamisen osalta on epäselvä myös toimijoille itselleen. Kaiken kaikkiaan heikoiten alue- ja paikallishallinnossa voidaan katsoa olevan tiedon saantiin, tilanteen seurantaan ja tilannekuvan muodostamiseen liittyvät seikat.

ALKU-hankkeen valmisteluryhmä ehdottaa, että valtion aluehallinto kootaan kahteen viranomaiseen. Tämä merkitsee sitä, että nykyiset lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät organisoidaan uudelleen.

Kokonaisuutena ALKU-väliraportissa on aika vähän turvallisuutta ja kriisijohtamista suoranaisesti koskevia asioita. Alku raportista on kuitenkin löydettävissä asioita, jotka vaikuttavat välillisesti kriisijohtamiseen.

ALKU-raportissa on esitetty monia aluehallinnon viranomaisia, mutta siinä ei ole tarkasteltu kaikkia alueella toimivia turvallisuusviranomaisia.

Näitä ovat mm. poliisi ja rajavartiolaitos. Eri alueviranomaisia on käsitelty, mutta ei näiden turvallisuustoimintoja.

Alueella toimivan kahden viranomaisen mallissa on huolehdittava kriisijohtamisen rajapinnoista, tiedon kulusta ja riittävän selkeistä toimintatavoista.

ALKU-väliraportin esittämissä virastomalleissa tehtäväjaot eivät ole vielä riittävän selkeitä. Tehtävien uudelleen organisoinnin yhteydessä on huolehdittava, että uudet turvallisuustoimijat organisoidaan ja resursoidaan niin, että kriisijohtamisen edellytykset täyttyvät. Näitä edellytyksiä ovat mm. toimivaltaiset viranomaiset, riittävät toimivaltuudet, johtamisjärjestelmät, toimiva tilannekuva, selkeät vastuusuhteet ja riittävät voimavarat.

ALKU-hankkeen väliraportissa todetaan aluehallintoviranomaisen 2 yhteen sovittamisen ja johtamisen sekä varautumisen tehtävistä seuraavasti:

”Aluehallintoviranomainen 2 toimivaltansa puitteissa aluetasolla yhteen sovittaisi ja johtaisi aluehallintoviranomaisen 1 ja 2 toimialueeseen kuuluvia YETT-strategian kaltaisia erityistilanteita kaikissa yhteiskunnan turvallisuustilanteissa. Aluehallintoviranomainen 2 olisi vastuussa varautumisen yhteensovittamisesta ja ohjauksesta alue- ja paikallistasolla.”

On tärkeää, että kriisijohtaminen ja varautumiseen liittyvät tehtävä kokonaisuudet on yhden viranomaisen vastuulla. Tämä selkiinnyttää johtamista, asioiden yhteen sovittamista ja ohjausta. Näin myös kriisijohtamisen edellytykset ovat paremmat.

Aluehallinnon johtamisesta on esitys ALKU-väliraportissa, jossa on määritelty alueviranomaisille omat päälliköt ja vastaavasti vastuualueiden päälliköt. Kriisijohtamisessa on myös alueella määriteltävä oma johto-organisaatio selkeine vastuusuhteineen ja toimivaltuuksineen.

Alue- ja paikallishallinnon eri tasoilla tapahtuvan johtamistoiminnan suunnittelu ja uudelleen organisointi kriisijohtamismallin mukaiseksi toimivaksi kokonaisuudeksi on yksi tärkein kriisijohtamistyöryhmän jatko-tehtävä.

Jatkotyössä on huolehdittava siitä, että todellisia kriisijohtamisen resursseja alueella tulee olla riittävästi ja niitä ei ainakaan tule vähentää nykyisestä.

ALKU-väliraportissa mainitaan valtionhallinnon IT-toiminnan kehittäminen, yhteiset tietojärjestelmät, sekä tietoturvaan ja varautumiseen liittyvät asiat. Nämä asiat on erityisesti huomioitava jatkovalmistelussa. Kun kriisijohtamismallia viedään kaikille tasoille, tulee näille tasoille kyetä luomaan myös yhteydet ja järjestelmät johtamisen ja tilannekuvan muodostamisen mahdollistamiseksi.

ALKU-raportissa todetaan, että kansalaisten turvallisuus ja varautuminen poikkeusoloihin on aluetasolla saatava toimivaksi. Kriisijohtamisen näkökulmasta tähän tulee jatkossa kiinnittää enemmän huomiota.

Aluehallinnon poikkeusoloihin varautuminen on perinteisesti hoidettu paremmin kuin mitä kriisijohtaminen on tällä hetkellä. Tässä on nähtävissä selvä kehittämisaalue, koska nykyjärjestelyin hoidetut kriisijohtamisen elementit eivät täytä kaikilta osin riittäviä laatukriteereitä.

Työryhmän tulee myös selvittää jatkossa mahdolliset tarpeet kehittää alue- ja paikallistason järjestelmiä ja niitä koskevia säädöksiä.

Kyseessä on laaja ja tärkeä asiakokonaisuus. Uusi viranomaisen antaisi selkeästi mahdollisuudet terävöittää kriisijohtamisen, valmiussuunnittelun ja varautumisen koordinoitua. Tämän tehtäväkokonaisuuden osat tukevat toisiaan ja ne tulisi sijoittaa samaan yksikköön tai asiakokonaisuuteen.

Voimavaroja mitoitettaessa tulisi ottaa huomioon, että tehtävät vaativat enemmän panostusta kuin mitä tällä hetkellä aluehallinnossa on asiaan osoitettu.

Aluehallinnon järjestelyjen kannalta olisi hyvä, jos samalla kyettäisiin selkeästi määrittelemään ja sopimaan varautumisen johtamis- ja koordinoimisvastuut keskushallinnossa.

SAMMANDRAG

Statsrådets kansli tillsatte den 11 december 2007 en arbetsgrupp med uppdraget att utreda hur statens krisledningsmodell ska genomföras inom den region- och lokalförvaltning som genomgår reformer. Projektets mandattid är 11.12.2007–31.1.2009.

I regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering ingår ett uttalande enligt vilket genomförandet av statens krisledningsmodell säkerställs inom alla nivåer av förvaltningen i samband med reformerna.

Som en del av strategin om trygghet av samhällets vitala funktioner, som antogs av statsrådet 2006, godkändes statens nya krisledningsmodell. Enligt modellen ansvarar den behöriga myndigheten och ministeriet i princip för den operativa ledningen. Den ansvariga myndigheten inleder åtgärderna och informerar den ansvariga organisationen inom sitt förvaltningsområde om vad som skett. Om krisen fördjupas leder det behöriga ministeriet verksamheten i den första fasen och vid behov samarbetet med ministerierna. Om krisen breder ut sig överförs den allmänna ledningen i ett visst skede till statsrådet, som leds av statsministern. Stöd har statsrådet av ministeriernas beredskapschefer, kanslichefer eller statsrådets ministerutskott.

I enlighet med regeringsprogrammet genomförs omställningar i ministerieindelningen inom centralförvaltningen. Inom kommunförvaltningen fortsätter reformen av kommun- och servicestrukturen i enlighet med riktlinjerna i den antagna ramlagen.

I enlighet med regeringsprogrammet har inrikesministeriet tillsatt ett projekt för att reformera regionförvaltningen. I regeringsprogrammet har följande riktlinjer dragits upp för reformen av regionförvaltningen:

”Förvaltningen revideras och görs mera demokratisk. Länsstyrelsernas, arbetskrafts- och näringscentralernas, övriga distriktsförvaltningsmyndigheters och landskapsförbundens arbetsfördelning preciseras, överlappande verksamhet rationaliseras och antalet förvaltningsmyndigheter minskas. Samtidigt utvärderas deras regionindelning. Den nuvarande länsförvaltningens uppgifter omorganiseras. Statens regionalförvaltning revideras genom att tillstånds-, tillsyns- och rättssäkerhetsuppgifter sammanförs. Utvecklingspolitiska befogenheter överförs till den demokratiska styrningen. En sammanföring av de regionalpolitiska resurserna enligt landskap och enligt ministerium under ett moment i statsbudgeten och en överföring av beslutsfattandet om dem till regionerna utreds. Beredningen inleds omedelbart och reformerna genomförs senast år 2010.”

Enligt regeringsprogrammet ska centralförvaltningen revideras bl.a. genom att sådana verkställande uppgifter som kan överföras från ministerierna och andra än nationella utvecklingsuppgifter överförs till regional- och lokalförvaltningen. I enlighet med regeringsprogrammet kräver detta att t.ex. ministeriernas uppgifter och de centrala ämbetsverkens uppgifter bedöms på nytt.

Regionförvaltningsprojektet överlämnade en lägesrapport den 31 mars 2008 och bereder förslag till ändring av lagstiftningen före den 31 december 2008. Projektets mandattid löper ut den 31 mars 2009.

Krisledningsarbetsgruppen har följande uppgifter:

1. En plan ska förberedas för genomförande av statens krisledningsmodell inom region- och lokalförvaltningen så att statens krisledningsmodell utgör en fungerande helhet särskilt med beaktande av de ändringar i förvaltningsorganisationen och ledningsförhållandena som föreslagits av regionförvaltningsprojektet.
2. Eventuella behov att utveckla systemen på region- och lokalnivå och de lagar och förordningar som gäller dem ska även utredas.
3. En utredning ska göras om de myndighetsinstanser inom centralförvaltningen som styr region- och lokalförvaltningen.

Arbetsgruppen samarbetar med beredskapschefsmötet. På detta sätt knyts ministerierna och deras beredskapspersonal till krisledningsarbetsgruppens beredning.

Arbetsgruppen lämnade en lägesrapport den 30 april 2008 och utarbetar slutrapporten före den 31 januari 2009.

För det fortsatta arbetet definierade arbetsgruppen statens krisledningsmodell och frågorna i anslutning till den.

”Med krisledning avses ledning på olika nivåer av förvaltningen i samhällets alla säkerhetssituationer (normala förhållanden, störningssituationer och undantagsförhållanden) som liknar de exceptionella situationerna i strategin för trygghet av samhällets vitala funktioner (TVSF). De tväradministrativa samarbetsorganen bistår vid samordningen av krisledningen.”

Till krisledningen hör

- tillgång till och förmedling av information
- sammanställning av en lägesbild
- klara och på förhand avtalade lednings- och ansvarsförhållanden som grundar sig på den ansvarsfördelning som gäller mellan organisationer och organ under normala förhållanden
- föregripande och tillräcklig användning av resurserna
- inledning av verksamheten
- ledning enligt krissituation
- organisering av samarbetet och samordningen
- kriskommunikation

När statens krisledningsmodell genomförs ska region- och lokalförvaltningen säkerställa att lednings- och styrningsförhållandena och ansvarsfördelningen är tydliga och att det på alla nivåer finns ”knutpunkter” som ansvarar för det samarbete och den samordning som krisledningen kräver.

Bestämmelser om förberedelser finns i beredskapslagen. I den regeringsproposition med förslag till ny beredskapslag som är under behandling i riksdagen har skyldigheten att vidta åtgärder formulerats på följande sätt: Statsrådet, statliga förvaltningsmyndigheter, statens självständiga offentligtrettsliga inrättningar, övriga statsmyndigheter och statens affärsverk samt kommunerna, samkommunerna och kommu-

nernas övriga sammanslutningar ska genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så väl som möjligt också under undantagsförhållanden.

Förberedelserna leds och övervakas av statsrådet samt av ministerierna inom sitt ansvarsområde. Varje ministerium samordnar förberedelserna inom sitt eget ansvarsområde. Om statsrådets samordning av förberedelser föreskrivs särskilt.

De risker och hot som inverkar på säkerhetssituationen i regionförvaltningens verksamhetsmiljö håller på att ändras eller har redan ändrats och blivit allt mer komplexa och har vidsträckta följder. Till detta bidrar bl.a. samhällets beroende av teknik i fråga om tillgången till t.ex. el, energi, vatten, hälsovård och många andra tjänster som är betydelsefulla för liv, boende och trivsel. Ur regionförvaltningens synvinkel har även den sociala utslagningen följder som inverkar på människors säkerhet.

Regionförvaltningens förberedelser för säkerhetssituationer och krisledning uppvisar stora skillnader områdesvis och kommunvis. För närvarande är inte styrningen av och anvisningarna för verksamheten tillräckliga så att planerna och arrangemangen överallt skulle vara tillfredsställande och jämförbara.

Arbetsgruppen stannade för att i krisledningsbeskrivningarna undersöka den ledningsverksamhet som sker på förvaltningens olika nivåer i samhällets alla säkerhetssituationer (normala förhållanden, störningssituationer och undantagsförhållanden) som liknar de exceptionella situationerna i TVSF-strategin.

När krisledningsarbetsgruppen utarbetade lägesrapporten stannade arbetsgruppen för att göra upp beskrivningar i enlighet med krisledningsmodellen för central- och regionförvaltning. Sedan undersökte man förslagen i ALKU-projektet och de preliminära slutsatser som man kan dra av dem. Utöver dessa framlade man preliminära synpunkter på de frågor som ska beaktas i det fortsatta arbetet.

I beskrivningarna av nuläget ville man inte lägga för mycket vikt vid beskrivningen av beredskap för undantagsförhållanden, utan man ville att tyngdpunkten låg på beskrivningar som följde krisledningsmodellen. Sådana ändringar av behörigheten som ingår i beredskapslagen och som gäller organisering av förvaltningen är möjliga endast under sådana undantagsförhållanden som det finns bestämmelser om i lag. Verksamheten under undantagsförhållanden och förberedelser för dem behandlas på det sätt som anges i beredskapslagen i de olika förvaltningsområdenas planer för förberedelser och beredskap på central-, region- och lokalnivåer. Dessutom ville man i beskrivningarna få in uppfattningar om den egna organisationens utvecklingsområden och starka sidor i fråga om krisledning i dagens läge.

Utifrån beskrivningarna i krisledningsmodellen kan man uppskatta att de traditionella förberedelserna i enlighet med definitionen för undantagstillstånd och den därtillhörande beredskapsplaneringen på alla nivåer i snitt har genomförts väl. Egentlig krisledning i exceptionella situationer under normala förhållanden eller verksamhet i enlighet med den krisledningsmodell som definierats i TVSF-strategin har beskrivits i betydligt mindre mån. Det är sannolikt att just TVSF-strategins förpliktelser är orsak till att beredskapen för krisledning förefaller att vara bättre på centralförvaltningsnivån än på förvaltningens andra nivåer.

Landskapens och delvis även kommunernas roll är otydlig även för aktörerna själva vare sig det gäller att identifiera olika kriser, inleda verksamheten eller att leda verksamheten. Frågor som tillgången till information, uppföljningen av situationen och sammanställningen av en lägesbild kan totalt sett anses vara de svagaste sidorna inom region- och lokalförvaltningen.

ALKU-projektets beredningsgrupp föreslår att den statliga regionförvaltningen ska sammanföras till två myndigheter. Det innebär omorganisering av uppgifterna inom de nuvarande länsstyrelserna, arbets- och näringscentralerna, de regionala miljöcentralerna, vägdistrikten och arbetarskyddsdistrikten.

I ALKU-projektets lägesrapport finns det i sig rätt lite frågor som direkt gäller säkerhet och krisledning. I rapporten behandlas det dock frågor som indirekt inverkar på krisledningen.

I rapporten presenteras många av regionförvaltningens myndigheter, men man har inte gått igenom alla de säkerhetsmyndigheter som agerar inom regionerna.

Sådana är bl.a. polisen och gränsbevakningsväsendet. Olika regionala myndigheter har behandlats men inte deras säkerhetsfunktioner.

I modellen med två myndigheter inom regionen är det viktigt att sörja för att krisledningens gränssnitt och informationsflödet fungerar och att tillvägagångssätten är tillräckligt tydliga.

I de ämbetsverksmodeller som ALKU-projektets lägesrapport framlagt är uppgiftsfördelningen inte ännu tillräckligt tydlig. I samband med att uppgifterna omorganiseras är det viktigt att se till att de nya säkerhetsaktörerna organiseras och tilldelas resurser på så sätt att villkoren för krisledning uppfylls. Sådana villkor är bl.a. behöriga myndigheter, tillräcklig behörighet, ledningssystem, fungerande lägesbild, tydliga ansvarsförhållanden och tillräckliga resurser.

I ALKU-projektets lägesrapport konstateras följande om de uppgifter gällande samordning, ledning och förberedelser som regionförvaltningsmyndighet 2 har:

"Inom ramen för sin behörighet ska regionförvaltningsmyndighet 2 samordna och leda sådana exceptionella situationer som avses i TSVF-strategin i samhällets alla säkerhetssituationer och som hör till ansvarsområdet för regionförvaltningsmyndighet 1 och 2. Regionförvaltningsmyndighet 2 ska ansvara för samordningen och styrningen av beredskapen på region- och lokalnivå."

Det är viktigt att en och samma myndighet ansvarar för den helhet som uppgifterna kring krisledning och förberedelser utgör. Detta skapar klarhet i fråga om ledning, samordning och styrning av ärendena. Därmed är även förutsättningarna för krisledning bättre.

I ALKU-projektets lägesrapport finns ett förslag för ledning av regionförvaltningen där det har definierats egna chefer för de regionala myndigheterna och på motsvarande sätt chefer för ansvarsområdena. För krisledningen ska det också inom regionen bestämmas en egen ledningsorganisation med klara ansvarsförhållanden och klar behörighet.

En av de viktigaste fortsatta uppgifterna för krisledningsarbetsgruppen är att planera och omorganisera ledningsverksamheten på region- och lokalförvaltningens olika nivåer så att den blir en fungerande helhet enligt krisledningsmodellen.

Under det fortsatta arbetet är det viktigt att se till att det finns tillräckligt med faktiska resurser för krisledning och att de nuvarande resurserna åtminstone inte ska minskas.

I ALKU-projektets lägesrapport nämns utvecklingen av statsförvaltningens IT-verksamhet, gemensamma informationssystem samt frågor i anslutning till informationssäkerhet och beredskap. Det är viktigt att

dessa frågor beaktas särskilt under den fortsatta beredningen. När krisledningsmodellen förs ut på alla nivåer, är det viktigt att man på dessa nivåer också skapar förbindelser och system så att det är möjligt att organisera en ledning och sammanställa en lägesbild.

I ALKU-projektets rapport konstateras att medborgarnas säkerhet och beredskap för undantagsförhållanden måste fås att fungera på regional nivå. Ur krisledningssynvinkel är det viktigt att i fortsättningen fästa mera uppmärksamhet vid detta.

Beredskapen för undantagsförhållanden har inom regionförvaltningen traditionellt skötts bättre än vad krisledningen sköts för närvarande. Här kan man se ett uppenbart utvecklingsområde, eftersom de element för krisledning som skötts med nuvarande arrangemang inte uppfyller kvalitetskriterierna till alla delar i tillräcklig grad.

Arbetsgruppen ska i fortsättningen även utreda eventuella behov att utveckla systemen på region- och lokalnivå och de bestämmelser som gäller dem.

Detta är en omfattande och viktig helhet. En ny myndighet skulle klart möjliggöra en bättre koordinering av krisledningen, beredskapsplaneringen och förberedelserna. Delarna i denna helhet stöder varandra och de borde placeras i samma enhet eller sammanhang.

Vid dimensioneringen av resurserna är det viktigt att beakta att uppgifterna kräver mer insatser än vad som för närvarande har anvisats för detta inom regionförvaltningen.

För arrangemangen inom regionförvaltningen vore det bra om man samtidigt klart kunde definiera och komma överens om ansvaret för ledning och koordinering inom centralförvaltningen.

1 JOHDANTO

1.1 Hankkeen tehtävä ja tavoitteet

Hankkeen taustalla on pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan kirjattu lausuma, jonka mukaan hallintoa koskevien uudistusten yhteydessä varmistetaan valtion kriisijohtamismallin toteutuminen hallinnon kaikilla tasoilla.

Osana valtioneuvoston vuonna 2006 hyväksymää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa hyväksyttiin valtion uusi kriisijohtamismalli. Mallissa operatiivisesta johtamisesta vastaa lähtökohtaisesti toimivaltainen viranomainen ja ministeriö. Vastuuviranomainen käynnistää toimenpiteet sekä informoi tapahtuneesta hallinnonalansa vastuorganisaatiota. Kriisin laajetessa toimivaltainen ministeriö johtaa ensimmäisessä vaiheessa toimintaa ja tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. Jos kriisi laajenee, kriisin yleisjohto siirtyy pääministerin johtamalle valtioneuvostolle. Tukenaan valtioneuvostolla ovat ministeriöiden valmiuspäälliköt, kansliapäälliköt tai valtioneuvoston ministerivaliokunnat.

Työryhmän tehtävänä on:

1. Valmistella suunnitelma valtion kriisijohtamismallin toteuttamisesta alue- ja paikallishallinnossa siten, että valtion kriisijohtamismalli muodostaa toimivan kokonaisuuden ottaen huomioon erityisesti aluehallintohankkeen esittämät muutokset hallinto-organisaatioon ja johtosuhteisiin.
2. Työryhmän tulee myös selvittää mahdolliset tarpeet kehittää alue- ja paikallistason järjestelmiä ja niitä koskevia säädöksiä.
3. Selvittää alue- ja paikallishallintoa ohjaavat viranomaistahot keskushallinnossa.

Työryhmän on annettava väliraportti 30.4.2008 mennessä ja loppuraportti 31.1.2009 mennessä.

Työryhmä asetti väliraportin tavoitteeksi laatia kriisijohtamismallin mukaiset nykytilan kuvaukset keskus- ja aluehallinnon viranomaisista johtopäätöksineen. Toisena tavoitteena on tarkastella Alku hankkeen ehdotuksia ja tehdä niistä johtopäätöksiä kriisijohtamisen näkökulmasta. Kolmantena tavoitteena on esittää kriisijohtamistyöryhmän tämän vaiheen näkemykset niistä asioista, jotka tulee huomioida jatkotyössä.

1.2 Hankkeen organisointi

Hankkeen valmistelua varten asetettiin virkamiehistä koostuva työryhmä, jonka puheenjohtajana toimii alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen valtioneuvoston kansliasta. Työryhmän varapuheenjohtajana on eversti-luutnantti Olli Lampinen, sisäasiainministeriö.

Työryhmän jäseninä ovat vanhempi osastoesiupseeri Kari Aapro puolustusministeriö (15.2.2008 saakka), vanhempi osastoesiupseeri Petteri Tervonen, puolustusministeriö (15.2.2008 alkaen), johtaja Markku Gardin, Satakunnan TE-keskus, ylijohdaja Jorma Karjalainen valtiovarainministeriö, neuvotteleva virkamies Matti Korkealehto, sisäasiainministeriö (1.1.2008 alkaen valtiovarainministeriö), johtaja Martti Kunnasvuori Hätäkeskuslaitos, kansliapäällikkö Timo K. Tikka Etelä-Suomen lääninhallitus. Työryhmän asiantuntijoina ovat kriisiviestinnän koordinaattori Petri Kekäle, valtioneuvoston kanslia, kehittämisspäl-

likkö Markku Haiko Kuntaliitto, osastopäällikkö Hannu Hakala Helsingin kaupunki, hallintojohtaja Asko Harjula Huoltovarmuuskeskus, ohjelmapäällikkö Saila Mattila Yleisradio, maakuntajohtaja Jussi V. Niemi Pirkanmaan liitto, apulaisjohtaja Rolf Nyström Uudenmaan ympäristökeskus, eversti Harri Ohra-aho Pääesikunta, kunnanjohtaja Pentti Toivanen, Iitin kunta. Asiantuntijoina 28.3.2008 alkaen turvallisuusjohtaja Rauli Parmes, liikenne- ja viestintäministeriö ja lääkintöneuvos Jouko Söder, sosiaali- ja terveysministeriö.

Työryhmän pääsihteerinä toimi tilannekuvakoordinaattori Matti Saarelainen, valtioneuvoston kanslia (29.2.2008 saakka) ja pääsihteerinä Jari Aalto (1.3.2008 alkaen). Työryhmän sihteerinä ovat pelastusylitarkastaja Tarmo Kopare sisäasiainministeriö ja vanhempi osastoesiupseeri Petteri Kajanmaa puolustusministeriö.

Työryhmä perusti alue- ja paikallishallinnon alatyöryhmän, jonka tehtävä oli laatia kriisijohtamismallin mukaiset kuvaukset alue- ja paikallishallinnosta. Alatyöryhmän puheenjohtaja toimii pääsihteerinä Jari Aalto ja jäsenenä kansliapäällikkö Timo K. Tikka, kehittämispäällikkö Markku Haiko, TE-keskuksen johtaja Markku Gardin ja hätäkeskuslaitoksen johtaja Martti Kunnasvuori.

Työryhmä on kokoontunut kuusi kertaa käsittelemään väliraportin sisältöä valtion kriisijohtamismallin toteutumisessa alue- ja paikallishallinnossa.

Työryhmä on kuunnellut asiantuntijoina turvallisuusjohtaja Timo Härköstä aiheesta "Valmiuspäällikkökokouksen tehtävät valtion kriisijohtamismallissa", eversti Harri Ohra-Ahoa aiheesta "Puolustusvoimien organisaatiouudistus ja virka-apujärjestelyt" sekä Kuntaliiton erityisasiantuntija Arto Koskea aiheesta "Kuntien paras hanke, kuntien palvelurakenne ja kuntarakenteessa tapahtuvat muutokset". Lisäksi työryhmä on tutustunut meripelastuskeskuksen ja meriliikennekeskuksen toimintaan.

1.3 Valtion kriisijohtamismalli

Osana valtioneuvoston vuonna 2006 hyväksymää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa hyväksyttiin valtion uusi kriisijohtamismalli. Mallissa operatiivisesta johtamisesta vastaa lähtökohtaisesti toimivaltainen viranomaisen ja ministeriö. Vastuuviranomainen käynnistää toimenpiteet sekä informoi tapahtuneesta hallinnonalansa vastuorganisaatiota. Kriisin laajetessa toimivaltainen ministeriö johtaa ensimmäisessä vaiheessa toimintaa ja tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. Jos kriisi laajenee, kriisin yleisjohto siirtyy tietyssä vaiheessa pääministerin johtamalle valtioneuvostolle. Tukena valtionneuvostolla ovat ministeriöiden valmiuspäälliköt, kansliapäälliköt tai valtioneuvoston ministerivaliokunnat.

Työryhmä määritteli valtion kriisijohtamismallin ja siihen liittyvät asiat jatkotyötä varten.

"Kriisijohtamisella tarkoitetaan hallinnon eri tasoilla tapahtuvaa johtamistoimintaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETTS) kaltaisissa erityistilanteissa kaikissa yhteiskunnan turvallisuustilanteissa (normaaliolo, häiriötila ja poikkeusolo). Kriisijohtamisen yhteensovittamisessa avustavat poikkihallinnolliset yhteistyöelimet."

Kriisijohtamiseen kuuluu:

- tiedon saanti ja välittäminen,
- tilannekuvan muodostaminen,
- selkeät ja ennakkoon sovitut johto- ja vastuusuhteet, jotka perustuvat normaaliolojen organisaatioiden ja toimielinten vastuunjakoon,
- ennakoiva ja riittävä voimavarojen käyttö,
- toiminnan käynnistäminen,
- kriisin tilanteen mukainen johtaminen,
- yhteistoiminnan ja yhteensovittamisen organisointi,
- kriisiviestintä.

Valtion kriisijohtamismallin toteutumisessa alue- ja paikallishallinnossa tulee varmistaa, että johto- ja ohjaussuhteet sekä vastuut ovat selkeät ja että kaikilla tasoilla on "solmukohtia", jotka vastaavat kriisijohtamisen edellyttämästä yhteistoiminnasta ja yhteensovittamisesta.

Varautumisesta säädetään valmiuslaissa. Lisäksi on useita erityissäännöksiä, jotka koskevat varautumista. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä uudeksi valmiuslaiksi on varautumisveloitetta koskeva säännös kirjoitettu seuraavasti: Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen.

2 KRIISIJOH TAMISEN KUV AUKSET KESKUS- JA ALUEHALLINNOSSA

Suomessa tapahtuu kymmeniätuhansia sellaisia tapahtumia, jotka edellyttävät viranomaisilta nopeita toimenpiteitä. Suurin osa näistä tilanteista hoidetaan paikallisesti eikä niistä ole yleensä tarvetta raportoida erikseen ministeriöille. Lisäksi vuosittain sattuu ehkä muutamia satoja sellaisia tapahtumia, jotka laajuutensa tai vakavuutensa vuoksi edellyttävät keskus- tai aluehallinnon viranomaisilta toimenpiteitä tai jotka saattavat herättää huomattavaa julkista mielenkiintoa tai muista syistä vaativat sitä, että ministeriöiden johtoa on tarpeen informoida.

Myös Suomen rajojen ulkopuolella tapahtuu vuosittain tilanteita, joissa suomalaiset joutuvat osallisiksi johonkin kiireellisiin toimenpiteitä vaativaan tapahtumaan tai joissa muuten tarvitaan kansainvälistä apua tapahtumasta selviämiseksi. Näiden lisäksi on varauduttava poikkeusoloihin, jolloin ministeriöiltä vaaditaan vahvoja toimintalinjauksia tai toiminnan suoranaista johtamista.

Yhteiskunnan ja sen keskeisten palvelujen kriisivalmius ja verkottuminen ovat johtaneet siihen, että onnettomuus- tai muut häiriötilanteet voivat johtaa tilanteeseen, jossa yhteisöjen keskeisten toimintojen hoitaminen tulee uhatuksi. Tällöin tarvitaan laajojen toimintakokonaisuuksien yhteensovittamista eikä aina ole selvää mille viranomaiselle kokonaisuuden johtaminen kuuluisi.

Lähtökohta toimenpiteille tulee aina kyseessä olevasta tilanteesta. Keskeistä on se, mille viranomaiselle kuuluu pääasiallinen toimintavastuu lainsäädännön perusteella. Tavallisesti toimintavastuu eri tilanteissa on selkeästi määritelty lainsäädännössä jollekin viranomaiselle ja muut viranomaiset voivat tukea päävastuullisen viranomaisen toimintaa.

Häiriötilanteessa valtionjohdon ja viranomaisten on ryhdyttävä erityisiin toimiin uhkan torjumiseksi ja siitä selviämiseksi. Häiriötilanteet saattavat edellyttää normaaliolojen säädöksiin sisältyvien erityistilanteiden toimivaltuuksien käyttöön ottamista, määrärahojen uudelleen kohdentamista, henkilöstön palvelukseen määräämistä ja muiden lisäresurssien osoittamista sekä säädösten tarkistamista.

Tilanne- eli kriisijohtamisella tarkoitetaan epävarmuus-, uhka- tai onnettomuustilanteen vuoksi tarpeellista, tehostettua tietojen kokoamista, tilanteen seuranta ja arviointia, päätöksentekoa sekä toimintaohjeiden, käskyjen ja määräysten antamista sekä viestintää. Uhka- ja onnettomuustilanteet edellyttävät etupainotteista johtamistoiminnan käynnistämistä aina kun tilanteen arvioidaan kehittyvän sellaiseksi, että tarvitaan ministeriön toimenpiteitä. Poikkeusoloissa johtamistoiminta laajenee ja johtaminen tapahtuu valtion kriisijohtamismallin mukaisesti.

Häiriötilanteen hallinnan perimmäinen tavoite on turvata kansalaisille turvalliset ja ennakoitavissa olevat palvelut ja elinolot tasapuolisesti ja laadukkaasti. Kansalaisen on myös voitava luottaa, että hänen asiansa tutkitaan ja selvitetään asianmukaisella tavalla myös kriisioloissa ja että viranomaiset kykenevät priorisoimaan ja vaikuttamaan asioiden kulkuun oikeaan ja vääristelemättömään tietoon nojaten.

Työskentelyssään kriisijohtamistyöryhmä (=KRIJO työryhmä) käsitteli ALKU-väliraporttiin sisältyviä turvallisuuteen ja kriisijohtamiseen liittyviä tekstejä.

Kriisijohtamiskuvauksissa työryhmä päätyi tarkastelemaan hallinnon eri tasoilla tapahtuvaa johtamistoimintaa YETT-strategian kaltaisissa erityistilanteissa kaikissa yhteiskunnan turvallisuustilanteissa (normaaliolo, häiriötila, poikkeusolo)

Nykytilan kuvauksissa ei haluttu painottaa liikaa poikkeusolojen varautumisen kuvaamista, vaan pääpainon haluttiin olla kriisinjohtamismallin mukaisissa kuvauksissa. Valmiuslakiin sisältyvät hallinnon järjestämisestä koskevat toimivaltuuksien muuttamiset ovat mahdollisia ainoastaan laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana. Poikkeusolojen toimintaa ja varautumista niihin käsitellään valmiuslain edellyttämällä tavalla eri hallinnonalojen keskus-, alue- ja paikallistasojen varautumisen ja valmiuden suunnitelmissa. Lisäksi kuvauksiin haluttiin näkemykset oman organisaation nykytilanteen mukaisista kriisijohtamisen vahvuuksista ja kehitettävistä asioista. Kriisijohtamiskuvauksista jätettiin tässä vaiheessa pois kansainväliset yhteistoimintakumppanit, kuten pohjoismaat, EU-yhteistyö ja NATO yhteistyö.

Keskushallinnon kriisinjohtamismallin kuvaukset laadittiin kunkin työryhmän jäsenen edustamasta organisaatiosta (valtioneuvoston kanslia, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö). Lisäksi työryhmä päätyi laatimaan työ- ja elinkeinoministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kuvaukset. Alue- ja paikallishallinnon kuvauksiin otettiin lääninhallitus, TE-keskus, alueellinen ympäristökeskus, maakuntien liitot, tiepiirit, hätäkeskus ja kunnat.

Kriisijohtamismallin nykytilan selvityksissä pyydettiin kirjoittajia kuvaamaan seuraavia asiasisältöjä:

- yleiskuvaus omasta hallinnonalasta ja organisaatiosta,
- säädösperusta (oman organisaation kriisinjohtamiseen liittyvät säädökset)
- meneillään olevat hankkeet
- johto- ja vastuusuhteet
- tiedon saanti ja välittäminen
- tilannekuvan muodostaminen
- voimavarojen käyttö
- toiminnan käynnistäminen
- kriisin johtaminen
- yhteistoimintatahot ja kohderyhmät
- yhteistoiminnan organisointi
- kriisiviestintä.

Valtioneuvoston kanslian osalta tilannekuvatoimintaa on kuvattu myöhemmin luvussa 2.13 valtioneuvoston kanslian tilannekuvatoiminta.

Valtioneuvoston viestinnästä on annettu määräys ”Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa, VNK:n julkaisusarja 15/2007”. Nykytilan kuvauksissa on esitetty ainoastaan tästä ohjeesta poikkeavat tai yksilöidymmät toimintamallit. Kriisiviestinnästä on oma alalukunsa luvussa 2.14.

2.1 Sisäasiainministeriö

2.1.1 Toimielimet

Sisäasiainministeriöön kuuluu neljä osastoa (poliisi-, pelastus, rajavartiolaitos- ja maahanmuutto-osastot) sekä ministeriön esikuntaan kuuluvat erillisyyksiköt. Vastuut ja päätöksentekovaltuudet eri osastojen toimialueilla tavanomaisissa ja erityistilanteissa on määritelty niitä koskevassa lainsäädännössä.

Ministeriön osastot ja erillisyyksiköt huolehtivat toimialallaan eri turvallisuustilanteisiin varautumisesta sekä toimialan johtamisesta normaaliolon ohella häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Ministeriön valmiuspääl-

likkö huolehtii varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamisesta apunaan valmiuskoordinaattori. Valmiusasioita linjaavana ja päätöksiä tekevänä toimielimen on ministeriön osastopäällikkökokous, joka toimii samalla ministeriön valmiustoimikuntana. Tämän apuna on osastojen ja erillisyyksiköiden edustajista muodostettu valmiustyöryhmä.

Sisäasiainministerin johdolla toimiva turvallisuusasiain johtoryhmä (TURJO) käsittelee määräajoin sisäiseen turvallisuuteen liittyviä asioita. Vastaavasti maahanmuuttoasioita käsitellään maahanmuutto- ja Eurooppa-ministerin johdolla toimivassa maahanmuuttoasioiden johtoryhmässä (MAJO). Johtamisen tukena voidaan käyttää edellä mainittuja ministeriön toimielimiä. Johtoryhmät voidaan kutsua koolle nopeastikin, esimerkiksi koordinoimaan erityistilanteen edellyttämiä sisäisen turvallisuuden ylläpidon tai maahanmuuton edellyttämiä toimenpiteitä.

Sisäasiainministeriössä on annettu sisäinen määräys tiedonkulun tehostamisesta sisäasianministeriön toimialaan kuuluvissa poikkeavissa turvallisuustilanteissa. Sen mukaisesti poliisin, pelastustoimen tai rajavartiolaitoksen esikunnan päivystäjä saatuaan tiedon ministeriötasolle kuuluvasta tilanteesta, ilmoittaa siitä osaston johdolle ja ministeriön ylimmälle johdolle. Osaston johto tai tilanteen vaatiessa päivystäjä käynnistää osaston johtamistoiminnan. Tilanteesta informoidaan nopeasti tarpeellisia osapuolia kuten muita ministeriöitä (päivystäjiä) ja valtioneuvoston tilannekeskusta.

Tarvittaessa kutsutaan koolle turvallisuusasiain johtoryhmä (TURJO) tai maahanmuuttoasioiden johtoryhmä (MAJO).

2.1.2 Säädökset

Pelastus- ja poliisitoiminnan johtamisen toimivaltuuksia käsittelevät säädökset ovat:

- Pelastuslaki (468/2003)
- Valmiuslaki (1080/1991)
- Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (787/2003)
- poliisin hallintolaki
- poliisilaki
- poliisiasetus (1112/95, muutettu 880/1996 ja 181/2001)
- Sisäasiainministeriön työjärjestys (37/2008)

Lisäksi pelastustoiminnan johtaminen on ohjeistettu sisäasiainministeriön pelastusosastossa ja alaiselle hallinnolle on annettu ohjeistusta.

2.1.3 Pelastustoimi

Yleistä

Sisäasiainministeriön johtaa ja valvoo pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta valtakunnallisella tasolla sekä yhteen sovittaa eri ministeriöiden toimintaa pelastustoimessa. Lääninhallitukset huolehtivat vastaavista tehtävistä lääninsä alueella. Sisäasiainministeriössä pelastustoimen tehtävistä huolehtii pelastusosasto.

Kuntien ylläpitämät pelastuslaitokset vastaavat pelastustoimesta alueillaan, joita on kaikkiaan 22. Pelastuslaitosten henkilöstö koostuu päätoimisesta henkilöstöstä sekä sivutoimisesta ja sopimuspalokuntien henkilöstöstä.

Pelastustoiminnan johtaminen

Pelastustoiminnalla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden johtamisesta käytetään kaikilla johtamistasoilla termiä pelastustoiminnan johtaminen.

Kentällä toimivalla pelastustoiminnan johtajalla, lääninhallituksella ja sisäasiainministeriöllä on pelastuslaissa säädetty oikeus käyttää varsin laajoja toimivaltuuksia, jos tilanteen hallitseminen ei muutoin ole mahdollista. Jos pelastuslain mukaiseen pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja. Sisäasiainministeriössä ja lääninhallituksissa on pelastustoiminnan johtamisvaltuudet määritetty työjärjestyksissä pelastusosastojen johdolle ja henkilöstölle.

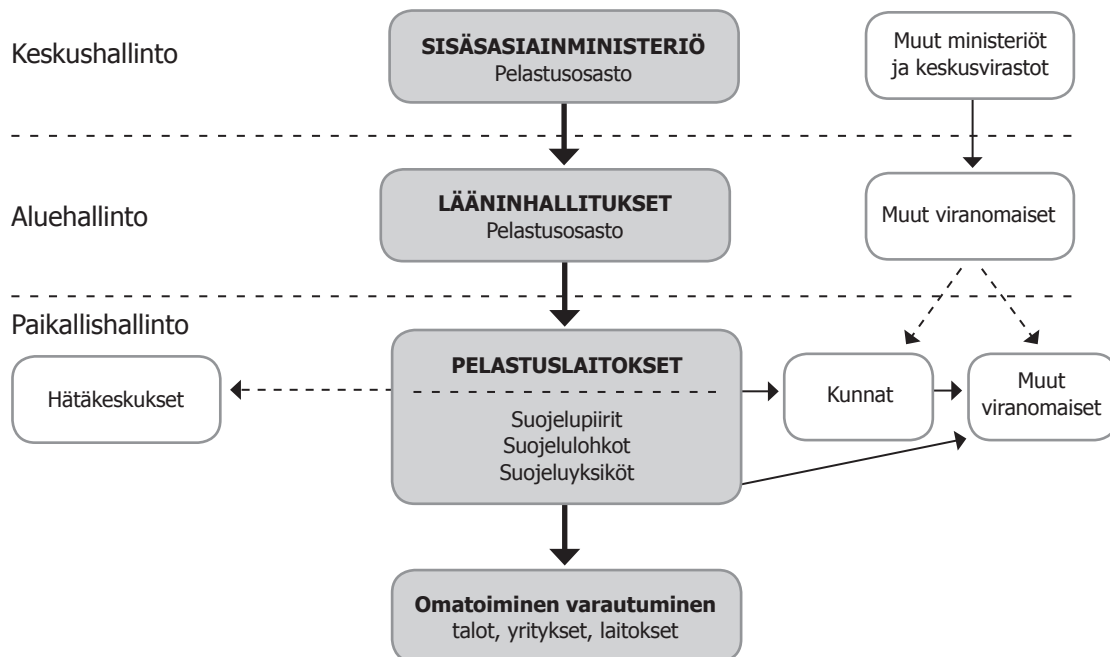
Pelastuslaitokset suunnittelevat ja toteuttavat pelastustoiminnan johtamisen riskien ja uhkien edellyttämällä tavalla. Kullakin muodostelmalla (pelastusyksikkö, -joukkue ja -komppania) on oma johtaja. Pelastustoiminnan johtaja voi muodostaa avukseen muiden toimintaan osallistuvista viranomaisista ja muista tahoista johtoryhmän. Suuronnettomuuksissa johtamista tukemaan tarvitaan esikunta, jonka henkilöstö kutsutaan koolle tilannekohtaisesti. Esikuntaan kuuluvat henkilöt avustavat pelastustoiminnanjohtajaa tilannekuvan ylläpidossa, suunnittelussa, viestitoiminnassa, logistiikkajärjestelyjen toteuttamisessa, tiedottamisessa, työturvallisuusvalvonnassa sekä yhteydenpidossa eri organisaatioihin ja johtoportaisiin. Pelastuslaki edellyttää, että pelastuslaitoksella tulee olla johtokeskustila, jossa toiminta poikkeusoloissa on mahdollista.

Poikkeusoloissa omatoimisen varautumisen valmiudella (asuinrakennukset, yritykset, laitokset ja muut yhteisöt) ja niiden suorittamilla omatoimisilla pelastustoimenpiteillä on tärkeä merkitys pelastustoiminnassa ja sen johtamisketjussa. Poikkeusoloissa pelastustoiminnan johtamista tehostetaan erityisesti laajojen tilanteiden hallitsemiseksi esimerkiksi laajoissa evakuoitilanteissa. Tätä varten perustetaan suoje-luysiköitä, suojelulohkoja ja suojelupiirejä, joilla on johtokeskukset sekä tarvittava henkilöstö. Ohjeiden mukaan suojelulohkojen ja suojelupiirien johtajat varataan ja koulutetaan jo normaalioloissa.

Lääninhallituksen pelastusosaston ja vastaavasti sisäasiainministeriön pelastusosaston päivystäjä käynnistää tilanteen seurannan ja johtamistoiminnan, jos tilanne sitä edellyttää. Useimmiten näillä tasoilla pelastustoiminnan johtamisessa tulee kysymykseen tilanteen seuranta, raportointi ylemmälle tasolle ja alajohtoportaan johtamistoiminnan tukeminen. Jos tilanne koskettaa useampia osastoja, läänissä maaherra ja sisäasiainministeriössä kansliapäällikkö sovittaa toimintoja yhteen. Normaalioloissa on melko harvinaista, että pelastustoiminnan johtaminen lääni- tai valtakunnantasolla joudutaan käynnistämään laajamittaisesti. Poikkeusoloissa pelastustoiminnan johtaminen on osa läänin johtokeskuksen toimintaa ja sisäasiainministeriössä osa sisäasiainministeriön johtokeskuksen toimintaa.

Kuvassa 1 kuvataan pelastustoiminnan johtamisen tasot keskushallinnossa, aluehallinnossa ja paikallis-hallinnossa.

Kuva 1 Pelastustoiminnan johtaminen



Yhteistyötahot

Pelastuslaissa on annettu muille viranomaisille veloitteita osallistua pelastustoimintaan. Keskeisiä yhteistyötahoja ovat: hätäkeskuslaitos, poliisi, sosiaali- ja terveysministeriö, puolustusvoimat, rajavartiolaitos, ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Ilmatieteen laitos, Ilmailuhallinto, Merenkulkulaitos, kunnat ja kuntayhtymät. Lisäksi vapaaehtoiset pelastustoimen yksiköt ja alalla toimivat järjestöt huolehtivat niistä tehtävistä, joista niiden kanssa on sovittu.

Sisäasiainministeriö voi toisen valtion tai kansainvälisen järjestön pyynnöstä päättää pelastusavun antamisesta ulkomaille. Vastaavasti ministeriö voi myös pyytää apua ulkomailta. Pelastusylijohtaja ratkaisee pelastushallinnon kansainvälistä avustustoimintaa ja muuta yhteistoimintaa koskevat asiat. Kansainvälisen pelastustoiminnan organisoinnissa ja johtamisessa sisäasiainministeriön pelastusosasto käyttää apuna Helsingin pelastuslaitosta.

Tietojen saanti ja tilannekuvan muodostaminen

Pelastustoimen yksiköiden hälyttäminen tapahtuu pääsääntöisesti hätäkeskuksen (112) kautta. Hätäkeskukset hälyttävät onnettomuuspaikalle lähimmät, vastemäärittelyn mukaiset pelastustoimen ja myös poliisin ja sosiaali- ja terveystoimen resurssit. Hätäkeskuksia on 15.

Pelastuslaitoksilla on käytössä eri tarkoituksiin toteutettuja tietojärjestelmiä. Niissä tehtävän tuki kattaa mm. hätäilmoitus- ja kohdetietojen siirtämisen ajoneuvoihin mobiiliyhteyksiä käyttäen sekä pelastusmuodostelmien ja henkilöresurssien seurannan ja ohjauksen. Valvomosovellus tuottaa tilannekuvaa, jossa on nähtävissä mm. tehtävät ja muodostelmien sijainnit.

Pelastustoiminnan johtaja ilmoittaa suuronnettomuuksista ja erityistä mielenkiintoa herättävistä onnettomuuksista lääninhallitukselle sekä sisäasiainministeriön pelastusosaston päivystäjälle. Ilmoittaminen tapahtuu hätäkeskusten kautta. Sisäasiainministeriön pelastusosasto on antanut pelastuslaitoksille, hätäkeskuksille ja ministeriöille pelastustoimen onnettomuusilmoitusten välittämistä koskevat ohjeet. Merkittävistä häiriö- ja suuronnettomuustilanteista pelastuslaitokset raportoivat tilannekuvan ja mahdolliset avunpyynnöt ylemmälle johtoportaalille.

Sisäasiainministeriön pelastusosastolla on tällä hetkellä osittaisessa koekäytössä johtamisen tueksi valmistunut tieto- ja johtamisjärjestelmä sekä normaali- että poikkeusolojen toimintaa varten. Järjestelmä on tarkoitettu alkuvaiheessa ensisijaisesti sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten käyttöön. Järjestelmä sisältää työmenettelyt ja tuen tilanteen seurannalle ja arvioinnille, päätöksenteolle ja tiedottamiselle. Sillä voidaan välittää pelastustoimen tilannekuva käyttöoikeuden omaaville yhteistyöviranomaisille.

Viestintä

Pelastustoiminnan johtaja vastaa tilanteen edellyttämästä viestinnästä. Hän voi vakavassa tilanteessa päättää väestön varoittamisesta ja tällöin myös hätätiedotteen lähettämisestä. Samoin hänellä on oikeus lähettää muita viranomaistiedotteita.

Mediapalvelujärjestelmä (112Info) on viranomaisten tiedotusjärjestelmä medialle ja väestölle. Järjestelmässä on käytössä ensitiedote ja jatkotiedote, jotka toimitetaan medioille. Hätäkeskuksen tietojärjestelmä tuottaa ja lähettää tapahtuman ensitiedotteen 112Infoon automaattisesti. Järjestelmä lähettää sähköpostiviestin palvelun tilanneille mediataloille sekä julkaisee väestölle suunnatun dokumentin internetissä. Julkisen palvelun kautta on jatkuvasti näkyvissä sata viimeistä tehtävää ja niiden sijoittuminen kartalle siten, että tapahtuma on sijoitettu keskelle kuntaa.

2.1.4 Poliisitoimi

Yleistä

Poliisin hallintolaissa säädetään, että poliisitointa johtaa sisäasiainministeriö. Poliisin hallintolain mukaan poliisin ylijohdona on ministeriön poliisiosasto. Poliisin ylijohdon tehtävänä on 1) suunnitella, kehittää ja johtaa poliisitointa koko maassa sekä päättää paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnan perusteista, 2) kehittää poliisin toimialaa koskevaa lainsäädäntöä, hallintoa, koulutusta ja tutkimusta sekä 3) huolehtia muista sille säädettyistä tehtävistä.

Poliisiasetuksen mukaan poliisin toiminnallisista johtosuhteista voidaan määrätä lisäksi sisäasiainministeriön poliisiosaston, lääninhallituksen poliisiyksikön, poliisin yhteistoiminta-alueen, paikallispoliisin poliisiyksikön sekä valtakunnallisen poliisiyksikön ohjesäännössä tai työjärjestyksessä.

Eriyisen syyn vaatiessa voi poliisin ylijohdosta koko maan osalta, poliisin lääninjohto alueelleen sijoitetun poliisin henkilöstön osalta, lukuun ottamatta Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen henkilöstöä, sekä poliisipäällikkö tai nimismies alaisensa paikallispoliisin yksikön henkilöstön osalta määrätä tilapäisistä poliisin henkilöstön johtosuhteista tilanteen edellyttämällä tavalla.

Asetuksen mukaan poliisin ylijohdossa, poliisin lääninjohtossa tai paikallispoliisissa johtovalmiuteen määrätty päällystään kuuluva poliisimies on toimialueellaan kaikkien poliisin henkilöstöön kuuluvien esimies kunnos johtosuhteista toisin määrätään.

Edellä mainittujen säädösten, sisäasiainministeriön työjärjestyksen ja apulaisoikeusasiamiehen raportissaan vuonna 2004 ottaman kannan perusteella poliisiasetuksen mukaista toiminnallista käskyvaltaa on koko poliisiorganisaatioon nähden vain ylijohdon poliisimiehillä mutta ei ministerillä eikä kansliapäälliköllä. Näin ollen poliisin vastuulla olevissa vaativissa tai erityistilanteissa toimenpiteet sisäasiainministeriössä tähtäävät siihen, että ministeriön johto on tietoinen tapahtumista ja tilanteesta. Varsinainen operatiivinen toimivalta on kokonaisuudessaan poliisimiehellä ja viime kädessä poliisiylijohtajalla.

Poliisitoimen johtaminen

Poliisiasetuksen mukaan poliisin ylijohtoon kuuluvat poliisiylijohtaja ja poliisijohtaja ovat kaikkien poliisin henkilöstöön kuuluvien esimiehiä. Poliisiasetuksen mukaan poliisin lääninjohtoon kuuluvat lääninpoliisijohtaja ja lääninpoliisiylitarkastaja ovat poliisin lääninjohton alaisen paikallispoliisin ja poliisin lääninjohton alaiseksi määrättyjen poliisin yksiköiden henkilöstön esimiehiä. Asetuksen mukaan paikallispoliisiin kuuluvan poliisiyksikön henkilöstön esimies on poliisipäällikkö tai nimismies, jollei johtosuhteista muuta säädetä tai määrätä.

Paikallispoliisin poliisiyksikön kenttäjohtajaksi määrätty poliisimies on alueella työvuorossa olevan muun kuin päällystöön kuuluvan paikallispoliisin henkilöstön ja samaa tehtävää suorittavan valtakunnalliseen yksikköön kuuluvan poliisimiehen esimies, jollei toisin määrätä. Paikallispoliisissa tai poliisin valtakunnalliseen yksikköön kuuluvassa poliisiyksikössä partionjohtajaksi tai ryhmänjohtajaksi määrätty poliisimies on samaa tehtävää suorittavan kahden tai useamman poliisimiehen esimies, jollei johtosuhteista ole muuta määrätty.

Poliisin kenttäjohtaja työnjohtajana ja partionjohtaja tehtävän suorittajana vastaavat hätäkeskuksen välittämän poliisille kuuluvan tehtävän suorittamisesta. Edellä tarkoitettun keskuksen päivystäjä vastaa tehtävän vastaanottamisesta, sen kiireellisyyden ja vaarallisuuden arvioinnista sekä välittämisestä kenttäjohtajalle tai partionjohtajalle ja muista tehtävän edellyttämistä tarpeellisista toimenpiteistä. Päivystäjä huolehtii erityisesti siitä, että tehtävän suorittajilla on työturvallisuuden edellyttämät tarpeelliset käytettävissä olevat tiedot sekä seuraa osaltaan tehtävien suorittamista.

Poliisin valtakunnallisessa yksikössä johtovalmiuteen määrätty päällystöön kuuluva poliisimies on asianomaisen yksikön henkilöstön esimies kunnes johtosuhteista toisin määrätään. Poliisitoiminnallisen tilanteen siirtyessä henkilön takaa-ajon vuoksi tai muusta syystä kihlakunnasta toiseen poliisin toimenpiteitä johtaa se poliisiyksikkö, joka ensin on ryhtynyt toimintaan, kunnes johtosuhteista toisin määrätään.

Tietojen saanti ja tilannekuvan muodostaminen

Poliisissa on virka-ajan ulkopuolista johtamista ja tiedonvälitystä varten poliisiasetuksen mukainen johtovalmiusjärjestelmä, mikä muodostuu paikallispoliisin, poliisin lääninjohton, poliisin ylijohdon sekä poliisin valtakunnallisten yksiköiden johtovalmiudesta ja Poliisin tietohallintokeskuksen teknisen tuen järjestelmästä. Valtakunnallisen tiedonvälityksen varmistamiseksi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen johtokeskuksen yhteydessä on operatiivinen johto- ja viestikeskus.

Poliisin ylijohdon johtovalmiuden tarkoituksena on varmistaa poliisin hallinnosta annetun lain mukaisten tehtävien asianmukainen hoitaminen sekä niiden tehtävien ympärivuorokautinen hoitaminen, jotka ovat puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain sekä sisäasiainministeriön määräyksessä

tiedonkulun tehostamisesta sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvissa poikkeavissa turvallisuustilanteissa määrätty poliisin ylijohdon tehtäväksi.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen johtokeskuksen päätehtävänä on poliisilaitoksen oman toiminnan tukeminen. Keskus hoitaa sen ohessa poliisin valtakunnallisena erityistehtävänä tiedonvälittämiseen ja operatiiviseen toiminnan tukemiseen liittyviä tehtäviä.

Johto- ja viestikeskuksella on aktiivinen tilanteiden ja tapahtumien seurantavelvollisuus. Sen on seurattava valtakunnan alueella ja ulkomailla tapahtuvaa laajaan ja huomiota herättävään poliisitoimintaan liittyviä tapahtumia sekä huolehdittava osaltaan siihen liittyvän tiedon välittämisestä.

Johto- ja viestikeskus voi toimia myös poliisin kansainvälisenä yhteyspisteenä yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevista nopeaa reagoitua edellyttävissä tilanteissa.

2.1.5 Vahvuuksia ja kehitettävää

Eri turvallisuustilanteita koskevat valmiussuunnitteluvastuut ja valmiussuunnittelun käsittelyprosessit ovat hallinnonalalla kunnossa. Lisäksi YETT-strategian mukainen suunnittelutyö on käynnissä. Tämä parantaa erityistilannesuunnitelmavalmiutta sekä tilannekuvajärjestelmän toimivuutta.

Sisäasiainministeriössä on käynnissä hanke hallinnonalan rakenteelliseksi kehittämiseksi. Tähän kuuluu hallinnonalan organisoiminen koskien mm. poliisin ja pelastustoimen hallintorakenteen kehittämistä. Tehtävät ratkaisut vaikuttavat myös aluehallintoon sijoittuviin resursseihin ja tätä kautta kriisijohtamisen rakenteisiin ja yhteistoimintajärjestelyihin.

Kenttäjohtajärjestelyjen kehittäminen ja yhteensovittaminen on myös koettu tarpeelliseksi.

2.2 Puolustushallinto

2.2.1 Yleistä

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti puolustusministeriön toimialaan kuuluvat:

- puolustuspolitiikka,
- sotilaallinen maanpuolustus,
- kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen sekä
- sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta

Hallinnonala käsittää puolustusministeriön, puolustusvoimien, puolustushallinnon palvelukeskuksen ja puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatiot. Tässä kuvauksessa painopiste on puolustusministeriön ja puolustusvoimien toimintojen kuvaamisessa. Valtioneuvoston ohjaava ote siirtyy puolustusministeriön kautta puolustusvoimiin ja toisaalta puolustusvoimien tarpeet välittyvät puolustusministeriön kautta valtioneuvoston tietoon.

2.2.2 Säädökset

Puolustusvoimien toimintaa keskeisesti säätelevät:

- laki puolustusvoimista (557/2007)
- asevelvollisuuslaki (1438/2007)
- laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007)
- aluevalvontalaki (755/2000)
- valmiuslaki (1080/1991)
- puolustustilalaisissa (1083/91) sekä niitä tarkentavat asetukset.

Lisäksi kriisijohtamiseen ja viranomaisyhteistyöhön vaikuttavaa lainsäädäntöä on poliisi- ja pelastustoimesta annettu lainsäädäntö.

2.2.3 Hankkeet

Kriisijohtamiseen oleellisesti vaikuttava hanke on puolustusvoimien kehittämissuunnitelman mukainen integroitu tiedustelu, valvonnan ja johtamisen tilannekuvahanke. Hankkeella luodaan paremmat edellytykset puolustusvoimien yhteisen operatiivisen tilanteen muodostamiseksi ja eri suorituskykyjen johtamiseksi sekä tilannetietoisuuden jakamiseksi puolustusministeriölle ja muulle valtioneuvostolle. Hanke tukee myös eri viranomaisten tilannekuvien vaihtoa.

2.2.4 Johto- ja vastuusuhteet

Päätösten tekeminen ministeriössä perustuu virka-asemaan. Päätökset voidaan tehdä johtoryhmätyöskentelynä tai tarvittaessa yksittäisen virkamiehen esittelystä. Päätöksentekovalmiuden varmistamiseksi ministeriössä on sijaisuusjärjestelyt. Sijaisuusjärjestelyissä on otettu huomioon toimivalta päätöksenteossa ml. hallinnonalan erityispiirteet sotilaallisen voiman käytössä ja aluehallinnon lupamenettelyssä.

Puolustusvoimien välitön johto ja valvonta kuuluvat puolustusvoimain komentajalle, jolla on apunaan pääesikunta. Hallinnollisissa asioissa puolustusvoimat on puolustusministeriön alainen.

Puolustusvoimien johtamisen perusrakenteena on komentajakeskeinen linjaesikuntaorganisaatio. Komentaja vastaa käskettyjen tehtävien toteuttamisesta sekä organisaationsa kokonaistoiminnasta. Hän johtaa alaisiaan komentajia ja päälliköitä. Esikunnan tehtävänä on tukea komentajaa hänen johtamistoiminnassaan. Esikuntaa johtaa esikuntapäällikkö. Esikunta johtaa alajohtoportaita komentajan määrittämien valtuuksien puitteissa. Eri virkamiesten ratkaisuoikeudet on määritetty tarkasti eri ohjeistuksessa.

Puolustusvoimien johtamisrakenne jakaantuu valtakunnalliseen, alueelliseen ja paikalliseen tasoon. Pääesikunta vastaa yhteydenpidosta keskushallintoviranomaistasolla. Operatiivisten sotilasläänien esikunnat ovat maavoimien esikunnan alaisia aluehallintoviranomaisia. Alueellisten sotilasläänien esikunnat, aluetoimistot, varuskunnat, joukko-osastot ja sotilaslaitokset sekä valmiutta kohotettaessa perustettavat puolustushaarojen taktisen tason johtoportaat paikallisella tasolla ovat paikallisen tason sotilasviranomaisia.

2.2.5 Tiedon saanti ja tilannekuvan muodostaminen

Päätöksentekijöiden tavoitettavuus ja toiminnan käynnistäminen on sekä puolustusministeriössä että puolustusvoimissa eri tasoille taattu päivystysjärjestelyin. Päivystys voi olla luonteeltaan 24/7 tai perustua varalla olevaan päivystäjään (24/7).

Puolustusministeriössä varalla olevan päivystäjän lähimpänä esimiehenä ja tukena toimivat valmiussihteri ja valmiuspäällikkö. Varalla olevalla päivystäjällä on oikeus määrätä töihin vastuuvirkamies. Ensimmäisenä hälytettävät henkilöt ovat osastojen valmiushenkilöstö, valmiustoimikunta ja eri johtoryhmien henkilöstö.

Pääosa tarvittavasta kriisijohtamiseen liittyvästä tiedosta puolustusministeriöön tulee joko puolustusvoimien operaatiokeskuksesta tai valtioneuvoston tilannekeskuksesta. Tiedon välittäminen tarvittaville päättöksentekijöille perustuu vakiintuneeseen käytäntöön tekstiviesteillä ja kriittisissä tapauksissa puhelimitse ja kirjallisesti.

Puolustusvoimat muodostaa ja ylläpitää valtion ja puolustusvoimien johdon päätöksenteon edellyttämän sotilaallisen tilannekuvan. Tilannekuvan muodostamiseksi ja ylläpitämiseksi tiedustelu- ja valvontajärjestelmällä seurataan Suomen turvallisuusympäristön kehitystä ja tuotetaan tietoa vallitsevasta tilanteesta. Tilannekuvaan pohjautuvan tilannetietoisuuden perusteella saadaan ennakkovaroitus sotilaallisten uhkien kehittymisestä.

Puolustusvoimien tilannekuva muodostetaan Pääesikunnassa puolustusvoimien operaatiokeskuksessa. Tilannekuva sisältää turvallisuusympäristön, puolustusvoimien sisäisen turvallisuuden, Suomen sotilaallisen puolustamisen ja kansainvälisen sotilaallisen kriisinhallinnan joukkojen sekä eri toimialojen tilanteen. Tilannekuva sisältää yhteiskunnan ja muiden viranomaisten tukemistehtävien suunnittelussa ja toimeenpanossa tarvittavan informaation. Operaatiokeskuksessa kootaan tosiaikainen ilma- ja meritilannekuva sekä maatilannekuva. Operaatiokeskus jakaa tilannekuvan sitä tarvitseville käyttöoikeuksien mukaan.

Pääesikunnan eri toimialat vastaavat oman toimialansa sekä siihen liittyvien sotilaslaitosten ja tärkeimpien yhteistoimintaosapuolten tilannekuvan kokoamisesta, ylläpidosta ja välittämisestä. Puolustushaarojen ja niiden alaisten joukkojen tilannekuva muodostetaan Pääesikunnan käskemällä tavalla. Puolustushaarat taas käskevät tilannekuvan muodostamisen ja jakamisen toteuttamisjärjestelyt omille alaisilleen. Ilmavoimien Esikunta johtaa valtakunnallisen ilmatilannekuvan muodostamisen ja jakamisen. Ilmatilannekuva muodostetaan lennostojen pääjohtokeskuksissa, joista se jaetaan tarvitsijoille. Merivoimien Esikunta johtaa valtakunnallisen meritilannekuvan muodostamisen ja jakamisen. Meritilannekuva muodostetaan meripuolustusalueiden merivalvontakeskuksissa, josta se jaetaan tarvitsijoille. Merivartiostot osallistuvat meritilannekuvan ylläpitämiseen.

Puolustushaarojen operatiivisten tilanteiden ohella PVOPKE seuraa valtioneuvoston (VN) ja puolustusministeriön (PLM), Pääesikunnan alaisten laitosten sekä RVL:n ja muiden yhteistoimintaviranomaisten tilannekuvaa ja vastaanottaa näihin liittyviä tilanneilmoituksia. Kriisinhallintatilannetta seurataan puolustushaarojen operatiivisesta tilanteesta ja operatiivisista tilanneilmoituksista, kriisinhallintaoperaatioiden viikoittaisista tilanneilmoituksista sekä PETIEDKESK:n välittämistä kansallisten tiedusteluelinten raporteista ja muista tuotteista.

PVOPKE yhdistää puolustushaarojen operatiiviset tilanteet sekä puolustushaarojen viranomaistilanteet ja kriisinhallintatilanteet puolustusvoimien yhdistetyksi operatiiviseksi tilanteeksi operatiivisessa johtamisjärjestelmässä. Tilannekuvan muodostamisessa hyödynnetään puolustushaarojen operatiivisten johtamisjärjestelmien, tiedustelun tietojärjestelmien ja muiden tietojärjestelmien (mm. PVSAP) tietokantatietoja. Toimialajärjestelmien tiedot liitetään osaksi yhteisiä tietokantapalveluja.

Puolustusvoimien yhdistetty operatiivinen tilanne ja meneillään olevat toimenpiteet johtopäätökseen esitellään puolustusvoimien ylimmälle johdolle järjestettävissä tilannekatsauksissa normaalioloissa viikoittaisen ja poikkeusoloissa päivittäisen työskentelyrytmin mukaisesti tai erikseen käskettäessä.

Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa puolustusvoimissa tehostetaan tiedustelu- ja valvontajärjestelmän toimintaa sekä vahvennetaan operaatiokeskusten henkilöstöä.

2.2.6 Voimavarojen käyttö

Puolustushallinnossa käytetään johtamiseen kulloinkin tarvittavia voimavaroja. Voimavarojen käyttö perustuu riskianalyyysiin, jonka perusteella valmiutta säädellään. Valmiuden säätelyllä tarkoitetaan puolustusvoimien valmiuden joustavaa tehostamista, kohottamista ja alentamista tarvetta ja uhkaa vastaavasti. Puolustusvoimien valmiuden säätelyn päämäärä on varmistaa, että puolustusvoimien suorituskyky riittää kaikissa turvallisuustilanteissa puolustusvoimien tehtävien toteuttamiseen.

Valmiuden säätely kohdentuu muun muassa seuraaviin toimintoihin:

- johtaminen
- tiedustelu
- aluevalvonta
- kohteiden ja toimintojen suojaaminen
- virka-apun antamisvalmius
- puolustusmateriaalin hankinta ja sotavarustetuotanto sekä
- joukkojen perustaminen ja ryhmittäminen.

Puolustusvoimien virka-apuun muille viranomaisille käytetään maanpuolustukseen ja kriisinhallintaan luotuja suorituskykyjä. Näiden suorituskykyjen käyttövalmiuteen liittyy oleellisesti esimerkiksi voimassa oleva lainsäädäntö (toimivaltuudet), varusmiesten koulutusvaihe ja suorituskykyjen sitoutuminen maanpuolustustehtävään.

Sotilaallisen painostuksen vaiheesta alkaen puolustusministeriön vastuulla olevien erityistilanteiden hoitamiseen tarvitaan koko yhteiskunnan voimavarojen keskittämistä.

2.2.7 Toiminnan käynnistäminen

Johtamisjärjestelmällä luodaan tilannetietoisuus sekä suunnitellaan ja toimeenpannaan puolustusjärjestelmän suorituskykyjen käyttö. Johtamisjärjestelmä muodostuu toimintavoista, johtamiseen tarvittavasta henkilöstöstä ja sen osaamisesta, tiedosta, johtamisrakenteesta sekä teknisistä rakenteista.

Puolustusjärjestelmän suorituskyvyn käytön johtaminen muodostuu suunnittelusta ja toimeenpanosta. Puolustusvoimissa suorituskyvyn johtamista toteutetaan operatiivisella ja taktisilla tasoilla. Operatiivinen ja taktinen johtaminen tapahtuvat puolustusvoimien johtamisrakenteessa ja ne sisältävät myös suorituskyvyn käytössä tarvittavan tuen johtamisen.

Johtamisen keskeisiä prosesseja puolustusvoimissa ovat tilannekuvan muodostaminen, suunnittelu ja toimeenpano sekä johtamisen vaikuttavuuden arviointi.

2.2.8 Kriisin johtaminen

Puolustushallinnossa on normaaliolojen järjestelyillä pyritty siihen, että johtosuhteita ei tarvitse muuttaa siirryttäessä erityistilanteen johtamiseen. Puolustusvoimien antaessa virka-apua muille viranomaisille johtamisvastuu on lähes poikkeuksetta muilla viranomaisilla. Puolustushallinnon vastuulla olevien erityis-

tilanteiden operatiivisesta johtamisesta vastaa puolustusvoimat. Puolustusministeriö vastaa tarvittavista resursseista ja puolustuspoliittisista ratkaisuista.

Seuraava prosessi toistuu puolustusvoimissa eri organisaatiotasolla;

- Suunnitteluvaiheessa määritetään aluksi suunnitteluperusteet ja laaditaan alustava toiminta-ajatus. Toiminta-ajatuksen laadinta edellyttää perusteellista tilanteen arviointia, toimintavaihtoehtojen laadintamista ja vertailua sekä yhden vaihtoehdon hyväksymistä toiminta-ajatuksen perusteeksi. Toiminta-ajatus kehitetään edelleen suunnitelmaksi, joka on toimeenpanovaiheen käynnistävän käskyn perusta.
- Toimeenpanovaiheessa toimintaympäristön muutoksia ja johtamisen vaikuttavuutta havainnoidaan ja arvioidaan jatkuvasti. Arviointiin perustuen suunnitellaan mahdolliset tarkennukset, päätetään jatkotoimenpiteistä ja jatketaan toimeenpanoa. Tarvittaessa laaditaan uusi suunnitelma.

Johtamisjärjestelmän tehtävänä on käynnistää tilanteenmukaiset riittävän laajat toimenpiteet oikea-aikaisesti. Normaalioloissa laaditut suunnitelmat tarkistetaan ja tarvittavat tiedot ja tiedonsiirtoyhteydet varmennetaan sekä tarvittavat johtoportaat saatetaan jatkuvaan toimintavalmiuteen.

2.2.9 Yhteistoimintatahot

Puolustushallinnon keskeisimmät yhteistoimintatahot ovat poliisi- ja pelastustoimi. Kokonaisuudessaan puolustuksen toimintamallin mukaisesti puolustusjärjestelmän sotilaallista suorituskykyä tuetaan kansallisella viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen välisellä yhteistyöllä sekä kahden ja monenvälisellä kansainvälisellä yhteistyöllä saatavilla voimavaroilla ja resursseilla.

Yhteistoiminta eri viranomaisten kanssa perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön, laadittuihin yhteistoimintasopimuksiin, yhdessä toteutettuihin operaatioihin, toiminnan harjoitteluun ja tarvittaessa tapauskohtaisesti valtioneuvosto, keskushallinto- tai aluetasolla tehtäviin päätöksiin. Eri viranomaisten yhteistoimintatasot on pääosin määritetty.

Virka-aputehtäviin varaudutaan kaikilla toiminnan tasoilla sillä valmiudella, jota puolustusvoimien normaaliolojen toiminta muutoin edellyttää tai on virka-apuun tai siihen rinnastettavien velvoitteiden valmistautumiseksi erikseen käsketty tai sovittu. Tarvittaessa valmiutta virka-aputehtävien toteuttamiseen voidaan tehostaa. Puolustusvoimien virka-apu on pääosin aseetonta virka-apua. Annettaessa virka-apua poliisille tai rajavartiolaitokselle voidaan puolustusvoimien osastot tarvittaessa aseistaa. Operaatioissa johtovastuu on aina toimivaltaisella virka-avun pyytäneellä viranomaisella.

- Operatiivisten sotilasläänien esikunnat vastaavat kaikesta maa-alueella tapahtuvan virka-avun ja siihen rinnastettavien velvoitteiden toteuttamisesta. Toimintaan käytetään kaikkia alueella sijaitsevia puolustusvoimien organisaatioita.
- Ilmavoimien Esikunta vastaa kaikesta puolustusvoimien lentokaluston käyttöä edellyttävän virka-avun toteuttamisesta. Toimintaan käytetään omien lentoyksiköiden lisäksi maavoimien ilmailu yksiköitä.
- Merivoimien Esikunta vastaa merialueella ja saaristossa annettavasta virka-avusta.

2.2.10 Kriisiviestintä

Puolustusministeriössä on omat yksityiskohtaiset häiriötilannetiedotusohjeet ilmatilaloukkauksia sekä kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa tapahtuvia erityistilanteita varten. Näitä ohjeita voidaan soveltaa kaikkiin erityistilanteisiin liittyvään tiedottamiseen. Tällä hetkellä valmisteilla on hanketiedotusohjeistus osana laajempaa hankkeisiin liittyvää tiedotusta.

Ilmatilaloukkauksissa sekä kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa tapahtuvissa erityistilanteissa on sovittu sisäisen tiedonkulun sekä tiedottamisen vastuut yhteistyössä puolustusvoimien, ulkoasiainministeriön, valtioneuvoston kanslian sekä tasavallan presidentin kanslian kesken.

Viestinnän seuranta hoidetaan vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa puolustusministeriön valmiusryhmään perustettavassa mediaseuranta- ja analyysiyhteistyöyksikössä. Lievissä normaaliolojen häiriötilanteissa käytetään pääesikunnan kanssa yhteistyössä päivittäin tuotettavaa mediaseurantajärjestelmää.

2.3 Valtiovarainministeriö

2.3.1 Yleiskuvaus

Pääperiaatteena on, että hallinnonalan johtamisessa erityistilanteissa noudatetaan viranomaisten säännönmukaisia, normaaliolojen varalta säädettyjä toimivaltuuksia ja toimintamalleja. Tämän mukaisesti johdosuhteisiin ei ole tarkoitus tehdä muutoksia.

Erityistilanteiden hallitseminen edellyttää pääsääntöisesti yhteistoiminnan lisäämistä. Se voi ilmetä paitsi hallinnonalan sisäisessä toiminnassa myös hallinnonalan yhteistoiminnassa muun hallinnon kanssa. Lisäksi on korostettava, että yhteistoimintatarpeiden lisääntyminen voi kohdistua myös elinkeinoelämän eri sektoreihin.

Erityistilanteiden ja poikkeusolojen varautumista varten on ministeriöön nimetty valmiusorganisaatio. Ministeriön valtiosihteerin tehtävänä on huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta ja varautumisesta.

Valtiosihteerin avuksi on nimetty valmiuspäällikkö, joka johtaa valmiustoimikuntaa, johon kuuluvat edustajat ministeriön valmiuden kannalta keskeisiltä osastoilta (budjettiosasto, kansantalousosasto, verosasto, rahoitusmarkkinaosasto ja valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö ja tiedotus). Valmiussihteerii toimii valmiuspäällikön apuna ja koordinaattorina.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan laajennettuun, valmiuspäällikön johtamaan valmiusorganisaatioon kuuluvat tullilaitoksen, Valtiokonttorin, Verohallituksen, Tilastokeskuksen, Väestörekisterikeskuksen sekä Senaatti-kiinteistöjen valmiuspäälliköt. Lisäksi mukana on Suomen Pankin edustaja.

2.3.2 Säädökset

Lääninhallituslaki (562/1997) 2 § ja 3 § ja Valtioneuvoston ohjesääntö (325/2007) 17 § ja 45 § -kohta.

2.3.3 Johto- ja vastuusuhteet

Valtiovarainministeriön alaisuudessa olevaa yleishallinnollista alue- ja paikallishallintoa ovat lääninhallitukset ja maistraatit. Sen lisäksi valtiovarainministeriöön on sijoitettu kunnallishallintoa koskevat valtion tehtävät. Vastuuosastot valtiovarainministeriössä ovat hallinnon kehittämisosasto ja kuntaosasto.

Hallinnonalaan kuuluvilla erityistehtäviä hoitavilla viranomaisilla (verohallinto ja tullilaitos) on myös alue- ja paikallishallinnon yksiköitä.

Kriisijohtamisen kannalta aluehallintoon suuntautuva olennainen tehtävä on ohjata lääninhallituksia niiden varautumisessa. Lääninhallituksilla on lääninhallituslaissa määriteltynä tehtävänä sovittaa yhteen valmiuslaissa tarkoitettua poikkeusoloihin varautumista huolehtimalla sen edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä läänissä. Lääninhallitus toimii eri hallinnonalojen tehtäviä hoitaessaan asianomaisen ministeriön ohjauksessa ja valvonnassa. Lääninhallituksen yleishallinnollinen johto ja valvonta kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännössä säädettävälle ministeriölle. Tämä ministeriö on 1.1.2008 lukien valtiovarainministeriö. Varautumistoiminnan koordinointi lääninhallituksessa kuuluu yleishallinnon vastuualueen järjestettäviin tehtäviin. Tätä kautta valtiovarainministeriölle kuuluu lääninhallitusten varautumisen ohjaus. Kriisitilanteissa valtiovarainministeriö ei kuitenkaan todennäköisesti ole toimivaltainen viranomaisen alueellista koordinaatiota vaativissa tilanteissa.

2.3.4 Tietojen saanti ja tilannekuvan muodostaminen

Normaaliolojen kriisitilanteissa johto- ja vastuusuhteet keskushallinnosta aluehallintoon ja tiedonkulku molempiin suuntiin eivät todennäköisesti käy valtiovarainministeriön kautta. Tämä johtuu siitä, että valtiovarainministeriöllä ei ole ns. substanssitoimintaa lääninhallituksissa. Valtiovarainministeriöllä ei näin ollen ole roolia tilannekuvan muodostamisessa eikä kriisin johtamisessa.

Kuntakenttää koskevilla kriisitilanteissa johtosuhteet ja tilannekuvan muodostaminen eivät niin ikään käy valtiovarainministeriön kuntaosaston kautta, vaan kriisitilanteen luonteen kannalta toimivaltaisen viranomaisen kautta. Valtiovarainministeriö seuraa tilannetta ja ryhtyy tarvittaessa niihin toimenpiteisiin, joita kriisitilanteen kulloinkin johto pyytää.

Poikkeusoloissa valtiovarainministeriö ohjaa lääninhallituksia ja maistraatteja yleishallinnolliseen johtamiseen kuuluvissa asioissa. Ratkaistavaksi saattaa tulla mm. määräraha- ja muita voimavarakysymyksiä.

Koko hallinnonalan osalta voidaan todeta, että toimivaltainen viranomaisen vastaa erityistilanteen hallinnan edellyttämästä raportoinnista ministeriöön. Valmiuspäällikkö informoi ministeriön johdon sekä käynnistää tarvittavat toimenpiteet. Valtiovarainministeriön valmiuspäällikkö ja -sihteeri ovat aina tavoitettavissa ilman erikseen järjestettyä päivystysjärjestelmää.

2.3.5 Yhteistoimintatahot

Yhteistoimintatahoja ovat keskustasolla muut ministeriöt, tapauskohtaisesti se ministeriö, jonka toimialaan kriisin johtaminen kuuluu.

2.4 Liikenne- ja viestintäministeriö

2.4.1 Yleiskuvaus

Normaaliajan häiriö- ja erityistilanteissa toimitaan normaaliolojen toimintaa koskevan lainsäädännön ja toimivaltuuksien puitteissa ja mukaisesti. Kyseiseen lainsäädäntöön ei ministeriön osalta sisälly erityisiä kriisijohtamiseen liittyviä erityisvaltuuksia. Näin ollen ministeriöllä ei ole erityistä toimivaltaa hallinnonalan kriisijohtamisessa. Sen sijaan ministeriöllä on jäljempänä ilmenevä rooli hallinnonalojen yhteistoiminnan järjestelyissä sekä hallinnonalansa organisaatioiden toiminnan ohjauksessa.

Normaalioloissa syntyvä häiriötilanne saattaa estää tai häiritä yhteiskunnan tietoliikennettä ja tietojärjestelmien toimintaa sekä kuljetusten toimivuutta ja turvallisuutta. Suppeampana häiriötilanne saattaa vaurioittaa jonkun hallinnonalan organisaation kykyä hoitaa tärkeää palvelutehtäväänsä. Häiriötilanne saattaa syntyä myös toisen hallinnonalan toimialalla, jolloin se saattaa vaikuttaa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimintaan tai edellyttää liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tukitoimia.

Ministeriö johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen varautumista hallinnonalallaan. Varautuminen käsittää varmistetun toimintavalmiuden normaaliajan häiriötilanteissa, erityistilanteissa ja poikkeusoloissa. Liikenne- ja viestintäalan lainsäädännön sekä huoltovarmuuslainsäädännön nojalla ministeriö ohjaa hallinnonalansa varautumista muun muassa valmiusohjeilla. Operatiivisia valmiusasioita kuuluu myös hallinnonalan virastoille ja laitoksille, joita ministeriö tulosoittaa.

Ministeriön kansliapäällikkö vastaa valtioneuvoston ohjesäännön nojalla hallinnonalan varautumisesta. Ministeriön työjärjestyksen nojalla osastot vastaavat varautumisesta toimialallaan. Ministeriön valmiuspäällikkö avustaa kansliapäällikköä ja osastoja varautumiseen liittyvissä asioissa. Valmiuspäällikön tehtävänä on kansliapäällikön apuna muun muassa seurata ja valvoa, että hallinnonalan ja ministeriön valmiusasiat tulevat hoidetuiksi ja että valmiussuunnittelu ja etukäteisvalmistelut suoritetaan tehokkaasti. Valmiuspäällikön apuna on valmiussihteeri sekä ministeriön yleisen osaston turvallisuus- ja virastopalveluihin kuuluva valmiusryhmä. Valmiusryhmässä työskentelevät yhteysupseerit hoitavat muun muassa käytännön yhteistoimintaa puolustusvoimiin, elinkeinoelämään, alueelliseen hallintoon sekä Naton siviilivalmiusorganisaatioon.

Ministeriössä yhteisiä valmiusasioita käsitellään kansliapäällikön johtamassa valmiustoimikunnassa. Valmiustoimikuntaan kuuluvat ministeriön ylijohtajat, viestintäjohtaja ja valmiuspäällikkö. Ministeriön yhteisiä valmiusasioita valmistellaan valmiuspäällikön johtamassa ministeriön varautumisen yhteistyöryhmässä. Yhteistyöryhmään kuuluvat osastojen ja viestinnän edustajat. Valmiuspäällikkö osallistuu osastojen johtoryhmien kokouksiin silloin kun käsiteltävänä on valmiusasioita.

Hallinnonalan organisaatioiden yhteisiä valmius- ja turvallisuusasioita käsitellään lisäksi valmiuspäällikön johtamassa hallinnonalan valmius- ja turvallisuusjohdon yhteistoimintaryhmässä.

Hallinnon ja elinkeinoelämän varautumiseen liittyvä yhteistyö hoidetaan suurelta osin puolustustaloudellisen suunnittelukunnan organisaatiossa, jossa liikenne- ja viestintäministeriön asianomaisten osastopäälliköiden puheenjohtajalla toimivat tietoyhteiskunta- ja kuljetuslogistiikkasektorit. Sektoreiden puitteissa työskentelee kaikkiaan yhdeksän elinkeinoelämäjohtoista poolia sekä 24 alueellista toimikuntaa. Näiden alueellisten elinten toimintaa ohjaavat lääninhallitusten liikenneosastot.

2.4.2 Sädökset

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan varautumisen johto- ja vastuusuhteet on määritetty normaaliajan liikenne- ja viestintätoimialan erityislainsäädännössä ja huoltovarmuuslainsäädännössä sekä poikkeusolojen osalta valmiuslaissa. Erityisesti eduskunnan käsittelyssä olevassa uudessa valmiuslaki-luonnoksessa on kyseiset vastuu- ja toimivaltasuhteet kuvattu yksityiskohtaisesti.

2.4.3 Johto- ja vastuusuhteet

Ministeriö ohjaa suoraan varautumista toimialansa puitteissa alueellisella tasolla. Valmiuslainsäädännön ja hallinnon erityislainsäädännön nojalla ministeriö ohjaa ja sovittaa yhteen varautumista tiehallinnossa ja sen aluehallinnossa (tiepiireissä) sekä tiehallinnon sopimusmenettelyn kautta myös tieurakoitsijoiden organisaatioissa, ilmailuhallinnossa, Ajoneuvohallintokeskuksessa, Rautatievirastossa, Ratahallintokeskuksessa, Viestintävirastossa ja merenkulkulaitoksessa sekä satamissa. Ilmailulainsäädännön nojalla ministeriö ohjaa ja yhteen sovittaa varautumista Finaviassa ja lentoasemilla sekä lento-operaattoreiden organisaatioissa, postilainsäädännön perusteella postiyrityksissä, rautatielainsäädännön perusteella rautatieyrityksissä sekä viestintälainsäädännön nojalla kaikissa teleyrityksissä mukaan lukien joukkoviestintää harjoittavat yritykset.

Lääninhallitukset ovat tärkeässä asemassa ministeriön kolmen kriisiorganisaation valmistelussa sekä näihin liittyvissä valmistelu- ja koulutuskysymyksissä. Liikenneosasto hoitaa sähköisen viestinnän kriisijan hallinto-organisaation sekä tiekuljetusten hallinto-organisaation valmistelut. Poliisiosaston vastuulla on tieliikenteessä käytettävän polttoaineen säännöstelyorganisaation valmistelu. Kaikki toiminta tapahtuu kiinteässä yhteistyössä LVM:n valmiusryhmän kanssa.

Liikenneministeriö ja sisäasiainministeriö ovat laatineet sopimuksen liikennehallinnon valmiustehtävien hoitamiseksi lääninhallituksissa. Sopimuksen mukaan kyseisissä tehtävissä toimineet kahdeksan virkamiestä pysyvät näissä tehtävissään lääninhallituksissa jatkossakin ja heidän tehtävänsä säilyvät liikenne- ja viestintäministeriön tulossopimuksessa. Kyseiset varautumistehtävät on sovittu liikenne- ja viestintäministeriön ja lääninhallitusten tulossopimuksissa. Sopimuksen mukaan lääninhallitukset raportoivat tulostavoitteiden saavuttamisesta vuosittain LVM:n valmiusryhmälle, joka valvoo ko. tehtävien hoitamista lääninhallituksissa.

2.4.4 Tiedon saanti ja tilannekuvan muodostaminen

Kriisitilanteissa ministeriöiden ja hallinnonalojen välisen yhteystoiminnan järjestelyissä tukeudutaan YETTS:n kriisijohtamismallin mukaisesti valmiuspäälliköiden ja kansliapäälliköiden yhteistoimintaan. Valmiuspäälliköt saavat informaatiota tilanteista erilaisista tilannekuvajärjestelmistä ja pitävät ministeriönsä johdon tietoisena tilanteen kehittymisestä. Tarvittaessa liikenne- ja viestintäministeriön turvallisuus- ja virastopalveluiden valmiusryhmä perustaa tilannekuvaa reaaliajassa ympärivuorokautisesti seuraavan tilannekeskuksen. Tilannekuva muodostetaan muun muassa valtioneuvoston tilannekeskuksen sekä LVM:n hallinnonalan omien tilannekeskusten informaation avulla. Toimintaa ministeriössä johtaa tällöin kansliapäällikkö tukenaan ministeriön valmiustoimikunta. Eri ministeriöiden välistä yhteistoimintaa valmistellaan valmiuspäällikköjärjestelmässä, jonka tehtävänä on laatia toimintasuosituksia sekä kansliapäällikkökokoukselle että tarvittaessa hallitukselle tai sen asianomaiselle valiokunnalle.

Valmiuslaissa säädetyissä poikkeusoloissa myös liikenne- ja viestintäministeriölle saattaa siirtyä operatiiviseen johtamiseen liittyvää toimivaltaa. Ääritapauksissa ministeriöllä on toimivalta muun muassa ryhtyä

ohjaamaan kaikkea kuljetustoimintaa valtakunnassa. Liikenne- ja viestintäministeriön toiminta poikkeusoloissa on tarkemmin määritetty ministeriön valmiussuunnitelmassa.

2.4.5 Kriisin johtaminen

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole operatiivista toimivaltaa johtaa toimialaa tai hallinnonalansa organisaatioita häiriötilanteissa. Ministeriöllä on kuitenkin muusta lainsäädännöstä johtuva velvollisuus huolehtia toimialansa palvelutoiminnan jatkuvuuden varmistamisesta. Ministeriöllä on myös vastuu siitä, ettei yhteiskunnan ja sen väestön turvallisuus ja toimeentulo toimialan häiriöiden vuoksi vaarannu.

Hallinnonalan sisällä syntyvässä häiriötilanteessa operatiivinen toimintavastuu on voimassa olevan lainsäädännön perusteella pääsääntöisesti pelastus- ja poliisiviranomaisilla tai hallinnonalan keskusvirastoilla, liikelaitoksilla tai yrityksillä. Tällöin ministeriön vastuu rajoittuu toiminnan tukemiseen sekä yhteistoiminnan tehostamiseen hallinnonalan sisällä ja suhteessa hallinnonalan ulkopuolisiin toimijoihin. Tärkeä osa toiminnassa on kriisiviestinnällä, joka tukee operatiivisessa vastuussa olevan viranomaisen sekä poliittisen johdon toimenpiteitä tilanteen aikana (valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa, VNK:n julkaisusarja 15/2007).

Eräissä, lähinnä tietoliikenteen häiriöihin liittyvissä kriisitilanteissa liikenne- ja viestintäministeriö saattaa joutua ottamaan kantaa myös operatiivisiin järjestelyihin. Ministeriössä onkin meneillään lainsäädännön kartoitustyö, jossa selvitetään nykyisen viestintälainsäädännön soveltuvuutta nykyaikaisten tietoliikenne- ja tietojärjestelmien häiriöiden estämiseen. Samanlainen tarkastelu on syytä jatkossa tehdä myös fyysisen liikenteen järjestelyjen osalta.

2.5 Työ- ja elinkeinoministeriö

2.5.1 Yleiskuvaus

Työ- ja elinkeinoministeriö aloitti toimintansa 1.1.2008. Ministeriö perustettiin yhdistämällä samasta ajankohdasta lakkautetut työministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö. Lisäksi uuteen ministeriöön siirrettiin nykyisestä sisäasiainministeriöstä alueiden kehittämistä koskevat tehtävät. Uusi ministeriö vastaa Suomen yrittäjyyden ja innovaatiotoiminnan toimintaympäristöstä, työmarkkinoiden toimivuudesta ja yöntekijöiden työllistymiskyvystä sekä alueiden kehittämisestä globaalissa taloudessa.

Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien ylin johto kuuluu myös työ- ja elinkeinoministeriölle. Kukin ministeriö kehittää huoltovarmuutta omalla toimialallaan. Työvoiman saannin turvaaminen tukee huoltovarmuutta.

Poolit ovat viranomaisten näkökulmasta aputoimielimiä, jotka edistävät varautumista. Ne eivät käytä julkista valtaa eivätkä siinä mielessä osallistu kriisijohtamiseen. Pitkäkestoisissa kriiseissä ne tarjoavat yhteistyöfoorumia, jossa viranomaiset ja yksityiset toimijat voivat suunnitella tehokkaita ja toteuttamiskelpoisia toimenpiteitä.

Hallinnonalan virastot, laitokset ja muut yhteisöt muodostavat yli 30 organisaation TEM-konsernikokonaisuuden. Huoltovarmuuden ylläpitämisestä ja kehittämisestä vastaa työ- ja elinkeinoministeriön alainen Huoltovarmuuskeskus. Keskus ylläpitää valtion varmuusvarastoja ja erilaisia teknistä infrastruktuuria turvaavia järjestelyjä sekä hoitaa muita huoltovarmuuden ylläpitoon kuuluvia operatiivisia

tehtäviä yhteistyössä eri viranomaisten ja yksityisen sektorin kanssa. Huoltovarmuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä kuuluu myös Energiamarkkinavirastolle, joka valvoo ja edistää sähkö- ja maakaasumarkkinoiden toimintaa.

TE-keskus (15 kpl) on elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden asiantuntijoita aluehallinnossa. Keskukset vastaavat työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä sisäasiainministeriön (maahantulon vastaanotto) hallinnonalojen aluehallinnon tehtävistä. Työvoimatoimistojen (90 kpl) ohjaus ja tulosojaus tapahtuu TE-keskuksista. TE-keskukset ja työvoimatoimistot ovat työ- ja elinkeinoministeriön yleishallinnollisessa ohjauksessa.

Lääninhallitus (5 kpl) on läänin yleinen hallintoviranomainen. Lääninhallitus hoitaa myös muun muassa kuluttaja- ja kilpailuhallintoon liittyviä tehtäviä työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa.

2.5.2 Johto- ja vastuusuhteet

Ministeriön kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta sekä varautumisesta. Ministeriön valmiuspäällikön tehtävänä on kansliapäällikön apuna ohjata ja yhteensovittaa ministeriön ja sen hallinnonalan valmiussuunnittelua ja varautumista.

Ministeriössä on valmiussuunnittelua ja muuta poikkeusoloihin varautumista varten valmiusryhmä, jonka puheenjohtajana toimii ministeriön valmiuspäällikkö ja sihteerinä ministeriön valmiussihteerä. Valmiusryhmässä on osastojen ja huoltovarmuuden kannalta keskeisten yksiköiden edustus.

Valmiuspäällikkö ja valmiusryhmä (tai vastaava ryhmä) on myös TEM-konsernin keskeisissä organisaatioissa (kuten esim. TE-keskukset).

Ministeriön johtamistoiminta jakautuu yhtäältä tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa tukevaan toimintaan ja toisaalta hallinnonalan operatiivisuonteiseen johtamiseen. Ministeriön johtamisesta ja johtoryhmistä, sisäisestä organisoinnista ja tehtävistä, virkamiesten ratkaisuvallasta sekä hallinnonalan ohjauksesta on sen lisäksi, mitä muutoin on säädetty, voimassa ministeriön työjärjestyksen säädökset. Elinkeinoministeri ja työministeri johtavat ministeriön ja hallinnonalan toimintaa apunaan kansliapäällikkö, ministeriön johtoryhmä sekä kummallakin ministerillä oma valtiosihteerä. Ministeriössä on lisäksi virkamiesjohtoryhmä ja hallintojohtoryhmä sekä tarvittaessa määräaikaista johto- ja yhteistyöryhmiä.

TEM-konsernin muissa organisaatioissa työnjaot ja vastuut on kuvattu organisaatiota koskevissa säädöksissä ja sisäisissä määräyksissä.

2.5.3 Tiedon saanti ja tilannekuvan muodostaminen

TEM-konsernin organisaatiot välittävät tietoja ml. raportointi toimivaltasuhteidensa ja yhteistoimintamennettelyjensä mukaisesti. Tiedon perusteella ratkaistaan, toimiiko markkinamekanismi vai tarvitaanko sen ohjaamiseksi tai tilanteen hallitsemiseksi viranomaistoimia. Tilannekuvan muodostaminen on edellytys hallinnonalan toiminnan johtamiselle ja valvonnalle sekä valtionjohdon päätösten valmistelulle ja toimeenpanolle.

Polttoainehuollon tilannetta arvioivat ministeriön alaisuudessa Huoltovarmuuskeskus ja puolustus-taloudellinen suunnittelukunta. Näiden lisäksi sähkön tuotannon ja saatavuuden tilannetta seuraa

Energiamarckkinavirasto. Huoltovarmuuskeskus ja puolustustaloudellinen suunnittelukunta arvioivat myös päivittäistavarahuollon tilannetta yhdessä TE-keskusten ja lääninhallitusten kanssa. TE-keskuksella ja lääninhallituksella on muutenkin keskeinen rooli toimialueensa tilannekuvan välittämisessä ministeriölle. TE-keskukset seuraavat asiakasyritystensä avulla toimialueensa huoltovarmuustilannetta ja välittävät tilannekuvaa lääninhallitusten tavoin myös muille aluehallinnon viranomaisille ja paikallishallinnolle. Lääninhallitus arvioi ministeriön sektorin osalta ja sen ohjauksessa alueellisesti toimialueensa peruspalveluja. Huoltovarmuuskeskus ja teollisuuden toimialajärjestöt ovat tehneet suunnittelusopimuksia, joilla on perustettu pooleja turvaamaan toimialansa tuotantoprosessien toimivuutta. Yhteiskunnan yleisen kriisiherkkyyden ja uhkatekijöiden vaikutusten analysointi ja seuranta lisäävät asiantuntemusta ja kykyä hallita erilaisia turvallisuustilanteita.

2.5.4 Voimavarojen käyttö ja toiminnan käynnistäminen

TEM-konsernin organisaatiot varautuvat toimintaan turvallisuustilanteissa niitä velvoittavan lainsäädännön ja siinä säänneltyjen toimivaltuuksien perusteella. Erytistilanteisiin varautuminen on osa varautumisen kokonaisuutta. Organisaatioiden säädetty vastuujako ja toimintamallit säilytetään mahdollisimman pitkään normaaliolojen kaltaisina. Työ- ja elinkeinoministeriön perustamisen ja aluehallinnon uudistamishankkeen seurauksena on tarve uudistaa valmiussuunnitelmia ja niiden toimeenpanoa koskevia menettelyjä.

Tavoitteena on turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien toimivuus siltä varalta, että markkinoiden normaali toiminta ei tuota riittävää huoltovarmuutta. Normaalioloissa ministeriön ja sen hallinnonalan toimenpiteet huoltovarmuuden ylläpitämiseksi koostuvat riskitekijöiden analysoinnista sekä vastatoimenpiteistä yksittäisissä riskikeskittymissä.

Voimakkaissa häiriötilanteissa markkinoiden toimintaa ohjataan viranomaistoimenpitein, joilla varmistetaan resurssien tehokas käyttö ja riittävä huolto väestölle, välttämättömälle talouselämälle ja sotilaalliselle maanpuolustukselle. Käytetyt ohjauskeinot ovat joko välillisiä tai välittömiä. Kaikkein voimakkain välitön ohjauskeino on olemassa oleviin suunnitelmiin perustuva säännöstely ja siihen liittyvä valvonta, joita kuitenkin laajan valmistelunsa vuoksi edeltävät ensisijaisesti käytettävät, välilliset ja kevyemmät ohjauskeinot (suositukset, valistus, ilmoitusvelvollisuus, käyttörajoitukset). Huoltovarmuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, mikä on häiriön alkuperäinen syy tai luonne, vaan sillä, miten se vaikuttaa hyödykevirtoihin ja viimekädessä väestön toimeentuloon.

2.5.5 Kriisin johtaminen

Valtion johdon kriisijohtamismallin mukaan johtamistoimet turvallisuustilanteissa käynnistää ja hoitaa lainsäädännössä määritetty toimivaltainen viranomainen. Tilanteen vakavuus ja laajuus määrittää sen, johdetaanko tilannetta paikallisesti vai johdetaanko ja koordinoitaneeko sitä alueellisesti, ministeriö- tai valtioneuvostotasoisesti. Ministeriön johtamistoimintaa tukevat ministeriöiden välistä yhteistoimintaa koordinoitaneiden ministeriöiden valmiuspäällikkö- ja kansliapäällikkökokoukset. Keskeisenä periaatteena alueellisen yhteistyön johtamisessa on, että ministeriöt johtavat kaikissa oloissa aluehallintoviranomaistensa toimintaa. Alueetasolla taas aluehallintoviranomaiset johtavat omaa alaista hallintoaan ja raportoivat tuloksista keskushallinnolle. Näin myös TEM-konsernin osalta.

2.5.6 Kriisiviestintä

Työ- ja elinkeinoministeriössä viestintä tukee ministeriön ja TEM-konsernin strategisia päämääriä, vahvistaa ministeriön tunnettuutta työ- ja elinkeinopolitiikan asiantuntijana, rakentaa yhtenäistä ministeriötä ja TEM-konsernia sekä edistää ministeriön arvojen mukaista toimintaa. Viestintä varautuu myös turvallisuus tilanteiden kriisiviestintään. Ministeriön viestinnän periaatteet ja linjaukset perustuvat koko valtionhallinnon yhteisiin toimintatapoihin sekä valtionhallinnon viestintäohjeisiin ja –suosituksiin.

2.6 Sosiaali- ja terveysministeriö

2.6.1 Yleiskuvaus

Tilanteen asianmukainen hoitaminen ja tehokkuus edellyttävät, että tarpeellinen osa ministeriön henkilökunnasta on koulutettu ja perehdytetty tilannejohtamistehtäviin. Henkilökunnan käyttö suunnitellaan monipuolisesti ja laaja-alaisesti siten, että toiminnan kannalta tärkeimpiin tehtäviin saadaan kaikkina aikoina mahdollisimman nopeasti niihin perehtyneet henkilöt. Sosiaali- ja terveysministeriön johtamisessa noudetaan poikkeusoloissa suurelta osin samoja periaatteita kuin normaalioloissa.

Johtamistoiminnan lähtökohtana on, että vastuuta ei ilman erityistä syytä muuteta ja tehtävät kuuluvat niille yksiköille ja henkilöille, jotka vastaavat tehtävistä työjärjestyksen perusteella. Viestintä on osa johtamistoimintaa.

2.6.2 Tiedon saanti ja tilannekuvan muodostaminen

Hallinnonalan operatiivista johtamista varten johtokeskus muodostaa ja ylläpitää hallinnonalan valtakunnallista tilannekuvaa (palvelujärjestelmän toiminta, tautitilanne, henkilöstö, lääkkeet, rokotteet, kansainvälinen tilanne jne.) ja huolehtii tilannejohtamisjärjestelyistä, viranomaisyhteistyöstä sekä EU- ja muusta kansainvälisestä ja viranomaisyhteistyöstä.

Tilannekuvan muodostamiseksi johtokeskuksella on reaaliaikaiset yhteydet lääninhallitusten johtokeskuksiin ja sosiaali- ja terveysosastoihin sekä hallinnonalan asiantuntijalaitoksiin ja Euroopan Unionin tarttuvien tautien seuranta- ja varhaisvaroitusjärjestelmään (EWRS) Lääninhallitukset toimittavat ministeriön johtokeskukselle erikseen annettavan ohjeen mukaisesti alueensa sosiaali- ja terveydenhuollon tilannekuvan.

Lyhytkestoisessa terveydenhuollon erityistilanteissa sosiaali- ja terveysministeriö hankkii tarvittaessa tilannekuvatiedot suoraan sairaanhoitopiiriltä tai terveydenhuollon toimintayksiköltä.

Johtokeskus toimittaa sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen tilannekuvan valtioneuvoston kansli- an tilannekuvajärjestelmään.

Lääninhallitukset perustavat tilanteen edellyttäessä läänien johtokeskuksen. Läänien johtokeskuksissa on myös alueen sairaanhoitopiirin edustus tai johtokeskusten tulee muutoin varmistaa toimiva yhteistyö erikoissairaanhoidon kanssa. Lääninhallitus huolehtii tilanteen edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä alueellaan.

Läänien johtokeskuksissa ylläpidetään alueellista sosiaali- ja terveydenhuollon tilannekuvaa, joka toimitaan ministeriön johtokeskukselle. Ministeriö huolehtii siitä, että lääninhallitusten sosiaali- ja terveys-

osastoilla on käytössään ja saatavilla toimenpiteiden edellyttämät riittävät asiantuntemus, voimavarat ja toimivaltuudet.

2.6.3 Toiminnan käynnistäminen

Tilannejohtamistoiminnan käynnistymisestä vuorokauden ajasta riippumatta huolehditaan ministeriön ympärivuorokautisilla varallaolo- ja päivystysjärjestelyillä. Päivystäjä käynnistää tiedon tapahtumasta saatuaan välittömästi tilanteen edellyttämät toimenpiteet. Päivystäjällä on tieto kansliapäällikön tai hänen sijaisensa tavoitavuudesta.

Ministeriön valmiutta kyetään nostamaan nopeasti tilanteen niin edellyttäessä siirtymällä jatkuvaan päivystykseen virkapaikalla ja käynnistämällä tilannejohtamistoiminta.

2.6.4 Kriisin johtaminen

Vakaviksi ja pitkäkestoiseksi arvioiduissa tilanteissa kokoontuu ministeriön valmiussuunnitelmassa määritelty ministeriön ns. yleisvastuuryhmä. Ryhmään kuuluvat kansliapäällikkö, valmiuspäällikkö ja valmiusihteeri, päivystäjä, viestintäjohtaja sekä sen osaston tai yksikön päällikkö, jonka toimialaan tilannekokoaisuus pääosin kuuluu.

Ryhmä arvioi tilanteen edellyttämien toimenpiteiden laajuuden ja sisällön sekä voimavaratarpeen. Tähän perustuen kansliapäällikkö nimeää tarvittaessa tilanteen hoitamista varten ns. tilanneryhmän ja sen johtajan, antaa ryhmälle toimeksiannon ja selvittää ryhmän toimivaltuudet. Tilanneryhmän runkona toimii useimmissa tapauksissa sen yksikön henkilöstö, jonka toimialaan tapahtuma kuuluu, ja valmiusyksikön henkilöstö täydennettynä tilanteen edellyttämällä asiantuntijoilla.

Tilannejohtamista varten ja johtamistoimintansa tukemiseksi sosiaali- ja terveysministeriö ottaa käyttöön tilanteen edellyttäessä ministeriön johtokeskuksen ylimmän johdon ja ministeriön päätöksenteon tueksi.

Johtokeskustoiminnan käynnistäminen ei muuta ministeriön tai hallinnonalan vastuita ja toimivaltasuhteita. Osastot ja yksiköt vastaavat tehtävistään normaaliperiaattein ja tukevat johtokeskuksen toimintaa. Esittely ja päätöksenteko tapahtuvat ministeriön työjärjestyksen ja muiden säädösten toimivaltuuksien mukaisesti. Johtokeskus tukee ja tarvittaessa osallistuu ministeriön päätösten valmisteluun, esittelyyn ja toimeenpanoon. Johtokeskus raportoi päivittäin tilanteesta erikseen sovittavalla tavalla ministereille ja valmiustoimikunnalle.

Operatiivisen johtamisen edellyttämät asiantuntijapalvelut johtokeskus saa hallinnonalan laitoksilta ja toimintayksiköiltä. Asiantuntijapalvelut turvataan nimeämällä johtokeskushenkilöstöön kulloisenkin tilanteen vaatimia asiantuntijoita sekä toimivin etäyhteyksin. Ministeriö on nimennyt erityyppisten erityistilanteiden vastuuhenkilöt.

Ministeriön johtoryhmä nimeää valmiusyksikön esityksestä johtokeskushenkilöstön ja vahvistaa johtokeskuksen työskentelyperiaatteet. Johtokeskustyöskentely on suunniteltu siten, että se pystyy huolehtimaan tehtävistään keskeytyksettä. Johtokeskuksen kokoonpanoa kevennetään tai vahvennetaan tilanteen vaatimusten mukaisesti.

2.6.5 Yhteistoimintatahot

Kansalliset sopimukset

- Sosiaali- ja terveysministeriön ja Helsingin hätäkeskuksen välinen sopimus 25.3.2003 Helsingin hätäkeskuksen toimimisesta sosiaali- ja terveydenhuollon kansainvälisenä yhteyspisteenä ja hätäkeskukseksi
- Yhteistyöpöytäkirja ensiaputoiminnasta ja varautumisesta sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Punaisen Ristin välillä 29.11.2002

Pohjoismainen terveydenhuollon yhteistyö

- Yhteispohjoismainen terveydenhuollon varautumisen puitesopimus 19.6.2002

Pohjoismainen terveydenhuollon varautumisen yhteistyösopimuksen nojalla sosiaali- ja terveysministeriö voi pyytää suoraan apua toisen sopimusvaltion asianomaiselta viranomaiselta. Maa, jolta apua pyydetään, ratkaisee voidaanko sitä antaa. Sopimus edellyttää, että maat ilmoittavat merkittävistä tapahtumista ja onnettomuuksista sekä niiden aiheuttamista toimenpiteistä. Kansallinen yhteyspiste on ministeriön valmiusyksikkö.

2.6.6 Vahvuudet ja kehitettävää

STM:n hallinnonala on tunnistanut seuraavia vahvuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon kriisijohtamisessa;

Ammatillinen, hoitoa ja huoltoa koskeva osaaminen on korkeatasoista. Kriisijohtamisen perusrakenteet ovat kohtuullisessa kunnossa. Suomalainen julkinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä, jolla on lakisääteinen velvoite huolehtia lääkinnällisestä pelastustoimesta, tukee kansallista kriisivalmiutta. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon kattava valtakunnallinen palvelujärjestelmä, jonka kapasiteettia ja valmiutta kyetään joustavasti ja nopeasti nostamaan tilanteen edellyttämällä tavalla, vastaa kriisijohtamisen haasteisiin.

Ympäri vuorokautisen sosiaali- ja terveydenhuollon päivystysjärjestelmien johdosta käytössä on toimivat hälytysjärjestelmät samoin kuin kriisijohtamista tukevat asiantuntijapalvelut, jotka ovat ympärivuorokautisesti saatavilla. Toimivat kansainväliset (EU, WHO) yhteistyö- ja hälytysjärjestelmät osaltaan tukevat kansallisia järjestelmiä.

Seuraavia kehittämiskohteita on tunnistettu;

Lääninhallituksilla ja ministeriöllä ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon alan säädösperusteista toimivaltaa antaa kunnille ja kuntayhtymille sitovia ohjeita. Tämä vaikeuttaa operatiivista johtamista erityisesti laaja-alaisissa ja pitkäkestoisissa tilanteissa, joissa tarvitaan kuntien yhteistoimintaa ja resurssien yhteiskäyttöä kriisin hallitsemiseksi.

Akselilla ministeriö-lääninhallitus-kunnat puuttuvat yhteensopivat, suojatut, tietoturvalliset viestijärjestelmät tilannetietojen välittämiseksi ja tilannekuvan ylläpitämiseksi.

Sosiaalihuolto on järjestetty kuntakohtaisesti kun taas terveydenhuolto on usein järjestetty kuntien yhteistoimintana. Erikoissairaanhoidon on alueellisen organisaation (sairaanhoidopiiri) vastuulla. Epäyhtenäinen aluejako vaikeuttaa yhteisen sosiaali- ja terveydenhuollon tilannekuvan muodostamista ja aiheuttaa epäselvyyttä johtosuhteissa.

Aluetason johtamista vaativissa terveydenhuollon tilanteissa lääninhallituksen sosiaali- ja terveystoimen ja sairaanhoidopiirin väliset toimivaltuudet ja johtosuhteet eivät ole riittävän selkeät. Lisäksi onnettomuustilanteen hallinnan edellyttämä eri viranomaisten välisen yhteistyön tarve tunnustetaan riittämättömästi.

2.7 Hätäkeskuslaitos

2.7.1 Yleiskuvaus

Hätäkeskuslaitos on sisäasiainministeriön alainen valtakunnallinen virasto, jota se tulohajaa yhteistyössä sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Virastoa johdetaan Porissa sijaitsevasta hätäkeskusyksiköstä. Sen alaisuudessa toimii viisitoista alueellista hätäkeskusta.

Hätäkeskustoiminta uudistettiin vuosina 2001 - 2005. Pelastustoimen hätäkeskukset ja poliisin hälytyskeskukset sekä sosiaali- ja terveystoimen kiireellisten ilmoitusten vastaanotto yhdistettiin valtion ylläpitämään hätäkeskukseen. Hätäkeskustoiminta Ahvenanmaalla hoidetaan maakunnan itsehallinnon alaan kuuluvan lainsäädännön mukaisesti.

Hätäkeskustoiminnalla tarkoitetaan pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen alaan kuuluvien hätäilmoitusten ja muiden kiireellistä apua vaativien ilmoitusten vastaanottamista sekä tarvittavan avun hälyttämistä. Ilmoitukset voivat koskea yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia tilanteita, rikoksia, tulipaloja tai muita onnettomuuksia sekä terveyteen liittyviä taikka sosiaalitoimen alaan kuuluvia hätätilanteita. Hätäpuheluihin vastataan vuorokauden ajasta riippumatta ja selvitetään, mitä on tapahtunut. Suoritettujen riskinarvioinnin perusteella käynnistetään tarvittavat toimenpiteet tai välitetään ilmoitukset eteenpäin. Edelleen välitettäviä ovat esimerkiksi meripelastuskeskuksille välitettävät meripelastustointia koskevat ilmoitukset.

Hätäkeskustoimintaa koskevan lainsäädännön mukaan hätäkeskus toimii pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen viestikeskusena, tukee ja avustaa näiden viranomaisten tehtäviä hoitavia yksiköitä sekä hoitaa sille muussa laissa säädettyjä tehtäviä.

Hätäkeskuksen tehtävänä on mm. myös mahdollisuuksien mukaan neuvoa ja ohjata hätätilanteisiin liittyvissä yhteydenotoissa, huolehtia, että sillä on tiedot käytettävissä olevista poliisi-, pelastus-, sosiaali- ja terveystoimen voimavaroista sekä niiden hälytys- ja käyttöperiaatteista, asiantuntijoista ja johtamisjärjestelyistä sekä niiden valmiudesta, käynnistää väestön varoittamistoimenpiteet äkillisessä vaaratilanteessa sekä huolehtia tilanteen edellyttämistä ilmoituksista viranomaisille ja muille yhteistoimintatahoille suunnitelmien ja ohjeiden sekä toimintaa johtavan viranomaisen ohjeiden mukaisesti.

Tämän lisäksi hätäkeskus voi hoitaa myös muita sen toimialaan kuuluvia ja soveltuvia tehtäviä, jos ne eivät haittaa edellä mainittujen tehtävien hoitamista.

2.7.2 Säädökset

Hätäkeskustoiminnasta on säädetty hätäkeskuslaissa (157/2000) sekä valtioneuvoston asetuksessa hätäkeskuslaitoksesta (990/2000) ja sen asemasta valtioneuvoston asetuksessa sisäasiainministeriöstä (609/2003).

Hätäkeskustoiminnan turvaamisesta kriisijohtamistilanteessa tai poikkeusoloissa ei ole erikseen mainittu paitsi hätäkeskuslain 6 §:ssä, missä todetaan, että hätäkeskusten toiminta on järjestettävä ja keskuksat on sijoitettava siten, että niiden toiminta on mahdollista myös poikkeusoloissa. Säännös koskee lähinnä keskusten rakenteellista suojaamista. Tämän lisäksi lain perusteluiden mukaan keskusten tietojärjestelmien suunnittelussa ja rakentamisessa tulee myös ottaa huomioon se mahdollisuus, että keskusten toiminta voi lamaantua ja ne voivat joutua suorittamaan toisilleen kuuluvia tehtäviä.

Hätäkeskusten operatiivisista viestikeskus- ja tukitoimista on annettu tarkentavat ohjeet hätäkeskuslaitoksen ohjeessa HÄKE/OPO/6/2008.

Valmiuslain (1080/1991) 40 §:ssä mainittua etukäteistä suunnittelua ja muita toimenpiteitä häiriöttömän toiminnan varmistamiseksi poikkeusoloissa ei hätäkeskuksissa ole muutoin erikseen tehty.

2.7.3 Johto- ja vastuusuhteet

Hätäkeskustoiminnan luonteesta johtuen hätäkeskuksat eivät johda normaali- tai poikkeusoloissa operatiivisia tilanteita, vaan toimivat tilannetta johtavan viranomaisen tukena heidän ohjeistamallaan tavalla. Hätäkeskuksilla on lähinnä vastuu siitä, että kriisitilanteessa se varmistaa omat henkilö- ja muut resurssit riittävästi, jotta se suoriutuu asianmukaisesti sille kuuluvista tukitehtävistä. Muutoin hätäkeskuksat toimivat kaikissa tilanteissa viranomaisen normaaliolojen varalta säädettyjen toimintavaltuuksien ja toimintamallien mukaan.

2.7.4 Tiedon saanti ja tilannekuvan muodostaminen

Kriisitilanteessa, erityisesti sen alkuvaiheessa, hätäkeskus on keskeinen viranomainen tiedon saannin, sen välittämisen ja tilannekuvan rakentamisessa. Se on myös kansalaisten ja tiedotusvälineiden kannalta ensimmäinen ja tärkein viranomainen tiedon saannin kannalta. Operatiivisessa vastuussa olevien viranomaisten nopea ja asianmukainen johtamisen organisoituminen ja tiedon välittäminen kansalaisille sekä myös hätäkeskukselle on hätäkeskustoiminnan turvaamisen kannalta välttämätöntä mm. päällekkäisen työn välttämiseksi.

Tilannekuva muodostuu hätäkeskuksissa pääosin hätäkeskustietojärjestelmään, jonne kerätään tieto kansalaisten hätäilmoituksista sekä viranomaisten ilmoituksista. Tietojärjestelmästä löytyy tieto myös viranomaisten kentällä olevien yksiköiden käytettävyydestä ja sijainnista sekä yksiköiden kohteesta tekemistä havainnoista. Tilannekuva muodostuu tällä hetkellä vain hätäkeskusalueittain, sillä hätäkeskusten tietojärjestelmät viidellätoista alueella eivät keskustele vielä keskenään.

Hätäkeskukseen tulee paljon operatiiviseen tilanteeseen liittyviä tietoja, jotka eivät näy tietojärjestelmässä, mutta jotka välitetään kuitenkin viranomaisille. Tällaisia ovat mm. operaattorien tekemät häiriöilmoitukset, VIRVE:n vikatilanteet sekä tiehallinnon ja turvallisuussään tiedotteet.

Hätäkeskustietojärjestelmä on suunniteltu ensisijaisesti hälytys- ja resurssiseurantajärjestelmäksi, jonka avulla voidaan hahmottaa käytettävien voimavarojen kokonaistilanne. Tilannetietoja tarvitaan hälytettävien yksiköiden käytettävyyden selvittämiseen ja siten lähimmän ja tarkoituksenmukaisimman yksikön hälyttämiseen. Käytännössä ulkopuoliset voivat hyötyä hätäkeskuksen tilannetiedoista vain hätäkeskustietojärjestelmän kautta. Tiedonsiirtoa voidaan tehdä ennalta määritetyistä tehtäväkoodeista.

2.7.5 Yhteistoimintatahot

Hätäkeskustoiminta on moniviranomaistoimintaa, joista tärkeimmät yhteistyökumppanit ovat pelastus- ja poliisitoiminta, sairaankuljetus sekä sosiaali- ja terveystoimi. Tämän lisäksi muita yhteistoimintatahoja mm. ministeriöitä ja valtion muita viranomaisia sekä erilaisia järjestöjä on yli 30.

Hätäkeskustoiminnasta annetun asetuksen 11 §:n mukaan viranomaisten ja palveluiden tuottajien yhteistoiminnan tehostamiseksi sisäasiainministeriö asettaa viraston yhteistyöryhmän ja kukin hätäkeskus alueellisen yhteistyöryhmän. Tämän lisäksi lääninhallitus voi myös asettaa läänin alueen yhteistyöryhmän. Ryhmien kokoonpano määräytyisi tapauskohtaiseksi. Esimerkiksi valtakunnalliseen yhteistyöryhmään kuuluu viraston edustajien lisäksi edustajat sisäasiain- ja sosiaali- ja terveysministeriöstä, rajavartiolaitoksesta sekä alueellisista pelastuslaitoksista.

2.7.6 Kriisiviestintä

Hätäkeskuslaitoksen kriisitiedottaminen käsittää vain hätäkeskuslaitosta organisaationa koskevat omat kriisit ja niiden hallinnan, ei muiden viranomaisten toimintaan liittyvää operatiivista toimintaa. Hätäkeskus ei tiedota omatoimisesti viranomaisten tehtäviin liittyvistä yksityiskohdista.

Hätäkeskuksilla on omaa toimintaa koskevia kysymyksiä varten oma erillinen puhelinnumero, jonka kautta hätäkeskukseen saa yhteyden myös virka-ajan ulkopuolella. Erityisesti suuronnettomuustilanteissa hätäkeskuksen viestintävalmiuksia voidaan tehostaa.

2.8 Lääninhallitus

2.8.1 Yleiskuvaus

Lääninhallitus hoitaa lääninhallituslain mukaan oikeushallintoon, pelastus- ja poliisihallintoon, opetus- ja kulttuurihallintoon sekä liikunta- ja nuorisotoimeen, maa- ja metsätaloushallintoon, liikennehallintoon, kuluttaja-, kilpailu- ja elintarvikehallintoon sekä sosiaali- ja terveyshallintoon liittyviä tehtäviä. Lääninhallituksen yleishallinnollinen johto ja valvonta kuuluvat valtiovarainministeriölle. Eri hallinnonalojen tehtäviä hoitaessaan lääninhallitus on asianomaisten ministeriöiden tai keskushallinnon viraston ohjauksessa.

Lääninhallitus arvioi asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja. Lääninhallitus sovittaa yhteen valmiuslaissa tarkoitettua poikkeusoloihin varautumista huolehtimalla sen edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä läänissä. Kriisijohtaminen häiriötilanteissa ja erityisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen mukaisissa erityistilanteissa kuuluu lääninhallituksessa toimivaltaisille viranomaisille, joita edustavat lähinnä poliisiosasto, pelastusosasto sekä sosiaali- ja terveysosasto.

Aluehallintoviranomaisten kriisijohtaminen ja varautuminen on kutakin hallinnonalaan ja sen toimintaa ohjaavan ministeriön vastuulla. Käytännössä ministeriöt ohjeistavat, organisoivat ja valvovat alaisen hallinnon kriisijohtamista, varautumista ja valmiussuunnittelua. Aluehallintoviranomaiset laativat omat valmiussuunnitelmansa itsenäisesti, omaan alueelliseen ja toimialakohtaiseen asiantuntemukseensa tukeutuen. Vastuussa oleva ylempi hallintoviranomainen antaa ohjeistuksessaan lähinnä yhtäläisen sisällöllisen pohjan valmiussuunnitteluun.

Eri aluehallintoviranomaisten valmiussuunnittelussa lääninhallituksilla on keskeinen osa. Lääninhallitus sovittaa yhteen alueen suunnitelmia, koordinoi eri viranomaisten yhteistoimintaa, ennakoii alueen riskejä ja selvittää riskikohteita. Lääninhallituksella on kokonaisnäkökulma läänin kriisivalmiudesta erilaisissa häiriötilanteissa ja niiden kehittämistarpeista.

Aluehallintoviranomaisten tehtävät ja vastuualueet säilyvät pääosin yhteiskunnan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa samoina kuin normaalioloissakin. Tietyissä tilanteissa ohjaava ministeriö saattaa antaa myös uusia hallinnonalaan kuuluvia alueellisia tehtäviä alaisilleen viranomaisille.

Lääninhallituksen kriisijohtamiskuvauksissa käsitellään lähinnä poliisiosaston, pelastusosaston sekä sosiaali- ja terveysosaston toimintoja, koska häiriötilanteissa operatiivinen kriisijohtaminen tapahtuu lähinnä näillä toimivaltaisilla viranomaisilla. Valmiuslain mukainen varautumisvelvoite kuuluu kaikille lääninhallituksen osastoille.

Lääninhallituksen yhteydessä toimiva poliisiosasto johtaa läänin poliisitoimintaa. Läänin alueella poliisiorganisaatio on muodostettu poliisin hallinnosta annetun lain perusteella siten, että valtakunnan alueella toimii ympärivuorokautisesti toimivaltainen poliisi. Poliisitoimintaa paikallistasolla johtaa kihlakunnan poliisipäällikkö. Poliisin toiminnallisista johtosuhteista annettujen säännösten perusteella tiedetään aina, kuka vastaa poliisin toiminnasta ja toimenpiteistä.

Lääninhallituksen pelastusosaston tehtäviin kuuluvat pelastustoimen ohjaus ja valvonta sekä pelastustoimintaan liittyvän varautumisen ohella lääninhallituksen työjärjestyksen mukaiset muut varautumistehtävät. Näihin kuuluvat alue- ja paikallishallinnon varautumisen yleinen ohjaus, alueellisten maanpuolustuskurssien ja valmiusharjoitusten järjestelytehtävät sekä lääninhallitusten johtamistilojen ja muiden johtamisvalmiuksien ylläpito, joihin kuuluu myös varallaolojärjestelmä.

Lääninhallitusten kriisijohtamisvalmiuteen kuuluu toimivaltaisilla viranomaisilla erilaisten suuronnettomuusvalmiuksien kehittäminen, joita varten on laadittu erilaisia suunnitelmia ja johtamisjärjestelmät. Lääninhallituksen tehtäviin kuuluu myös kriisijohtaminen erityisesti laajemmassa häiriötilanteessa.

Sosiaali- ja terveysosasto vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ympäristöterveydenhuollon sekä alkoholihallinnon lakisäätöistä ohjaus-, neuvonta- ja toimeenpanotehtävistä alueellaan.

Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot laativat valmiussuunnitelmat suoriutuakseen tehtävistään eri olosuhteissa. Alueellinen ohjaus ja valvonta sekä toimintojen yhteensovittaminen toteutetaan sairaanhoidopiirien ja kuntien sosiaali- ja terveystoimien laatimien valmiussuunnitelmien pohjalta.

Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sosiaali- ja terveysosastoille voi siirtyä myös resurssiohjaustehtäviä, jolloin lääninhallituksen ohjaus muuttuu konkreettisemmaksi tilanteen hallinnaksi. Lääninhallitus voi poikkeusoloissa antaa sitoviakin määräyksiä priorisoinnista, resurssien jaosta ja toimintavaltuuksista.

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto välittää ja koordinoi myös poikkihallinnollisesti tietoja alueen muiden yhteistyöviranomaisten kesken. Lääninhallitus on alueellaan myös oikeuslääkinnällisen toiminnan vastuuviranomainen ja ohjaa ja valvoo kuoleman syyn selvittämistä yhteistyössä poliisin kanssa. Tehtävät korostuvat muun muassa suuronnettomuus- ja terroritilanteissa.

Kunnat ja kuntayhtymät laativat sosiaali- ja terveydenhuollon sektorisuunnitelmat varautumiseksi palvelujen järjestämiseen kaikissa tilanteissa ottamalla huomioon tilanteiden vaatimat edellytykset. Kyseiset suunnitelmat toimitetaan lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolle.

2.8.2 Säädökset

Varautumisen perusteet ovat valmiuslaissa, puolustustilalaissa sekä eri toimialojen viranomaisia koskevissa säädöksissä. Lääninhallituksille annetusta koordinoitavasta aluehallintotasolla on säädetty lääninhallituslaissa. Lääninhallituksella on edellä esitetyllä tavalla yhteensovittamisvastuu varsin suuresta osasta poikkeusolojen tehtäviä sen vastatessa väestönsuojelutoimenpiteistä alueellaan. Väestönsuojelun ulkopuolelle jäävien valmiuslaissa tarkoitettujen toimenpiteiden yhteensovittamisesta ei vastaavaa selkeää säännöstä ole.

Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006 ”Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia” sisältää kriisijohtamisen toimintaperiaatteet sekä kriisijohtamisessa ja varautumisen perustana käytettävät tilannemallit ja poikkeusolojen toiminnassa noudatettavat periaatteet.

Lääninhallituksessa säädökset perustuvat enemmänkin varautumisen käsitteeseen, ei niinkään kriisijohtamismallin mukaiseen toimintaan. Nykyiset lääninhallitukset ovat varautuneet enemmän valmiuslain mukaisiin poikkeusolotilanteisiin kuin YETT-strategian mukaisiin, häiriötilanteessa esiintyviin erityistilanteisiin.

Poikkeusoloihin varautumisesta ja toimintojen yhteensovittamisesta kunnassa vastaa kunnanjohtaja apunaan kunnanhallitus. Lääninhallitusten tehtävänä on valvoa ja ohjata yleishallintoviranomaisena kuntien varautumista ja valmiussuunnittelua.

2.8.3 Meneillään olevat hankkeet

Hallinto- ja kuntaministeri asetti Aluehallinnon uudistamishankkeen 21.6.2007 (ALKU-hanke). Hankkeen toimikausi on 29.6.2007–31.3.2009. Uudistukset on tarkoitus toteuttaa kokonaisuudessaan vuoteen 2010 mennessä.

Hankkeen valmisteluryhmä ehdottaa, että valtion aluehallinto kootaan kahteen viranomaiseen. Tämä merkitsee sitä, että nykyisten lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät organisoidaan uudelleen.

Paras-hanke on kuntien toiminnan kannalta keskeinen meneillään oleva hanke. Sen mukaan tulevana vuosina kuntarakenne uudistuu voimakkaasti. Syntyy nykyistä suurempia kuntayksiköitä ja kuntien palvelutuotanto järjestetään entistä useammalla toimialalla kuntien yhteistoimintana. Myös palvelutuotannon siirtyminen yksityisoikeudellisille kuntien omistamille yhtiöille tai markkinoilla toimiville yksityisille yrityksille yleistyy.

2.8.4 Johto- ja vastuusuhteet

Alueellisen varautumisen yleinen yhteensovittamistehtävä on lääninhallituksella lääninhallituslain mukaisesti: Lääninhallitus sovittaa yhteen valmiuslaissa tarkoitettua poikkeusoloihin varautumista huolehtimalla sen edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä läänissä.

Poliisitoimen erityistilanteissa toiminnallisia johtosuhteita voidaan muuttaa poliisin lääninjohdon tai poliisin ylijohdon käskystä. Poliisin lääninjohdo on varmistanut läänin alueella erityisten poliisitoiminnallisten tilanteiden johtamisen erityistilannesuunnitelmissa.

Vaativan poliisijohtoisen tilanteen yleis- ja kenttäjohtovastuu säilyy paikallisella poliisilaitoksella, mutta sen tulee linkittyä läänintason johtamisrakenteeseen. Vaativien tilanteiden varalta poliisilaitokset ovat laatineet toimintasuunnitelmat joko yhden tai useamman poliisilaitoksen kanssa. Läänintason johtamistoimintojen tulee varmistaa paikallistason riittävän laadukas johtamis- ja esikuntatyöskentely sekä riittävän laaja-alainen henkilöstö- ja materiaalivoimavarojen käyttö. Suunnitelmissa on otettu huomioon myös viranomaisyhteistyö, muun muassa pelastus-, tulli-, rajavartiolaitosviranomaiset ja terveydenhuollon ja sosiaalitoimen viranomaiset sekä vapaaehtoisjärjestöjen toiminta.

Pelastustoimen alueellisista johto- ja vastuusuhteista säädetään pelastuslaissa. Siinä määritellään lääninhallituksen yleinen johtamis- ja valvontatehtävä, sekä säädetään johtovastuusta seuraavasti: ”Eryteisestä syystä lääninhallituksella ja sisäasiainministeriöllä on oikeus antaa pelastustointa koskevia käskyjä ja määrätä pelastustoiminnan johtajasta ja hänen toimialueestaan toisin kuin edellä 1 momentissa on säädetty.”

Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen johto- ja vastuusuhteet perustuvat lääninhallituksen työjärjestykseen sekä osaston työnjakopäätökseen. Niissä on huomioitu laeista ja säädöksistä johdettavat vastuusuhteet sekä päätöksentekojärjestys. Normaalioloissa päätöksentekojärjestelmä noudattaa päällikkövirastomallia ja päätökset tehdään yleensä esittelystä.

Poikkeusoloissa johto- ja vastuusuhteet voivat muuttua valmiuslain voimassa ollen korostaen operatiivisessa vastuussa olevien vastuita ja oikeuksia nopeisiin ja itsenäisiin päätöksiin. Erityisesti nämä asiat tulevat esiin tartuntatauti- ja muun vastaavan häiriötilanteen torjunnassa. Operatiivista käskyä voidaan käyttää sosiaali- ja terveysministeriön ja asiantuntijalaitosten ohjauksessa yksittäistenkin tehtävien suorittamiseksi. Lääninhallitus välittää sosiaali- ja terveysministeriöstä annettuja tehtäväksiantoja tai ilmoituksia alueensa sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston tehtävien ja toimivallan luonne on pääasiallisesti ns. välillistä, väliportaan aluehallintoa. Varsinaisia operatiivisia kriisijohtamistehtäviä on niukalti.

2.8.5 Tiedon saanti ja tilannekuvan muodostaminen

Hätäkeskukset ottavat vastaan erityisesti pelastustointa, poliisia ja sairaankuljetusta koskevat hätäilmoitukset, tekevät hälytysilmoitukset ja toimivat toiminnan aikana tietyin osin viranomaisten viestikeskuksina. Hätäkeskuksilla on tilannetieto meneillään olevista toiminnoista, mutta niiden tehtäväkuva ei edellytä, eivätkä resurssit mahdollista, varsinaista tilannekuvan ylläpitoa.

Hätäkeskukset välittävät pelastustoimintaa koskevan tiedon lääninhallituksen pelastusosaston varallaolijalle. Hätäkeskuksille on annettu lääninhallituksen ohje tietojen välittämisestä. Pelastustoiminnan johtaja on ohjeistettu siitä, milloin ilmoitus välitetään.

Normaalioloissa hätäkeskukset tai paikalliset viranomaiset välittävät tiedot merkittävistä onnettomuuksista lääninhallituksen varallaolossa olevalle asianomaiselle virkamiehelle. Varallaolot on järjestetty osittain kaikkien lääninhallitusten pelastus- ja poliisiosastoilla sekä sosiaali- ja terveysosastojen eläinlääkinnässä. Kaikilla varallaolossa olevilla on välitön toimintavalmius. Lääneissä varallaolosta ja varallaolijan vastuista sekä oikeuksista on määrätty joko sisäasiainministeriön määräyksellä tai maaherran päätöksellä ja osastojen sisäisillä ohjeilla.

Lääninhallituksen pelastusosaston varallaolojärjestelmä varmistaa sen, että kaikkina ajankohtina lääninhallituksessa on kontaktipiste, jonne pelastustoimen ja tarvittaessa muiden toimialojen kiireistä yhteydenottoa vaativat tiedot voidaan välittää.

Lääninhallituksen varalla olevat henkilöt välittävät tiedot asianomaiselle ministeriölle ja muille tarvittaville tahoille. Toimialan sisäisten määräysten mukaan tehtäviin saattaa myös kuulua johtamista ja toimintaa koskevia käskyjä. Lääninhallituksessa tilanteen niin edellyttäessä varallaolijat tai heidän esimiehensä esittävät maaherralle supistetun johtoryhmän koolle kutsumista. Johtoryhmää täydennetään tarvittaessa lääninhallituksen henkilöstöllä ja asiantuntijoilla.

Tilannekuva on tässä yhteydessä käsitys tietyn alueen ja useiden hallinnonalojen ajankohtaisista tapahtumista. Tilannekuva muodostuu tilannetiedoista, joita voi tulla järjestelmällisesti esimerkiksi muiden viranomaisten toimittamista tilanneilmoituksista tai epävirallisista lähteistä kuten tiedotusvälineistä tai muilta tahoilta.

Erityinen merkitys on päättäjien häiriötilanteessa saamalla tilannekuvalla, sillä sen perusteella tehdään tärkeitä päätöksiä, usein myös nopeasti. Johtajien ja johtoportaiden käyttöön pyritään muodostamaan järjestelmällisesti luotettava tilannekuva.

Lääninhallitus perustaa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa johtokeskukseen tilannetietojen kokoamista varten tilannekeskuksen, jossa työskentelee tarpeellinen määrä asiantuntijoita avustajineen. Työskentelyä johtaa tilannepäällikkö. Tarvittaessa toiminta voi olla jatkuvaa. Tilannetietoja käsitellään joko sähköisessä muodossa tai manuaalisesti.

Vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa läänin johtokeskus tuottaa alue-hallintoviranomaisille niiden päätöksenteossa tarvittavan tilannekuvan. Läänin johtokeskuksessa kootaan poikkihallinnollinen ajantasainen alueellinen yleistilannekuva. Läänin tilannekuva jaetaan keskushallinnolle tarpeen mukaan.

Vastaavasti aluehallintoviranomaiset pitävät läänin johtokeskusta ajan tasalla oman toimialansa tilanteesta ja nimeävät asiantuntijan läänin johtokeskukseen.

Lääninhallituksen osastojen ja läänin johtokeskuksen tilannekeskuksen on voitava muodostaa käsitys läänin alueen ja tärkeimpien tukitoimien palvelujen tarpeesta ja niiden tuottamisen edellytyksistä. Lääninhallituksella on oltava arvio tilanteen kehityksestä ja siitä, mihin tulevaisuudessa on varauduttava. Läänin tilannekuvassa on lääninhallituksen, aluehallintoviranomaisten, muiden yhteistyökumppaneiden, paikallishallinnon ja elinkeinoelämän antamia tietoja.

Varsinaista teknistä, samanlaista tilannekuvajärjestelmää ei lääninhallituksissa ole olemassa. Tilannekuvan muodostaminen tapahtuu perinteisillä menetelmillä, joissa käytetään olemassa olevia teknisiä ratkaisuja, kuten sähköpostia, Intranettiä, puhelinta, faksia, karttoja ja erilaisia lomakkeita apuvälineinä. Sisäasiainministeriössä on kehitteillä JOTKE tilannekuvajärjestelmä, jonka avulla on tarkoitus ylläpitää sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten pelastusosastojen tilannekuvaa jatkossa.

2.8.6 Voimavarojen käyttö

Aluehallinnon eri toimialoilla varaudutaan toimialan edellyttämiin tehtäviin häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Erityisesti yleishallintoviranomaisena ja usean toimialan aluehallintoviranomaisena toimivassa lääninhallituksessa on varauduttu ottamaan käyttöön eri tilanteiden edellyttämät johtamisjärjestelmät.

Kriisijohtamiseen liittyviä voimavaroja lääninhallituksilla on parhaiten poliisi-, pelastus-, sekä sosiaali- ja terveysosastoilla. Näiltä osastoilta löytyy johtamispotentiaalia sekä asiantuntijoita. Lisäksi lääninhallituksen muut osastot voivat tukea kriisijohtamista laajemmassa häiriötilanteessa, jossa tarvitaan johtokeskusta ja muuta substanssiosaamista.

Normaali-, tai häiriötilanteessa lääninhallituksella ei ole suoria valtuuksia ohjata substanssitoiminnoista vastaavien kuntien, kuntayhtymien tai yksityisten palvelujen käyttäjien voimavaroja. Lääninhallituksen suora voimavarojen käyttö rajoittuu normaaliaikana informaatio-ohjaukseen ja sen ohella ministeriöiden toimivaltuuksiensa puitteissa alueviranomaisen päätöksenteon piiriin osoittamien rahakiintiöiden käyttö-päätöksiin ja muun delegoidun päätösvallan käyttöön voimavaroja ohjattaessa.

Päivittäiset, normaaliolojen kriisijohtamistilanteet pelastustoimessa hoitaa alueella toimiva pelastuslaitos, jonka hallussa ovat pelastustoimen voimavarat. Pelastuslaitoksien organisaatioon kuuluu myös sopimuspalokunnat, joiden yksiköt varsinkin haja-asutusalueilla ovat pelastustoimen ensilähdön keskeinen voimavara.

Pelastuslain mukaan useilla muillakin tahoilla kuin pelastushallinnolla on velvollisuus osallistua pelastustoimintaan. Näitä ovat esimerkiksi Hätäkeskuslaitos, poliisi, rajavartiolaitos, puolustusvoimat, useat ministeriöt ja keskusvirastot sekä kuntien virastot ja laitokset. Kuntien varautuminen väestönsuojelun laajamittaisiin tehtäviin on poikkeusolojen pelastustoiminnan keskeinen voimavara.

Mikäli valmiuslain lisätoimivaltuudet ovat voimassa, niin silloin toimivaltuudet lisääntyvät myös eräiden voimavarakokonaisuuksien toiminnallisen käytön ohjaukseen mm. henkilöstön ja tilojen käytön suhteen. Rajoitusten kautta voidaan tosiasiaa ohjata myös voimavaroja ja niiden käyttöä esim. tartuntatauti-tilanteiden hallinnassa.

2.8.7 Toiminnan käynnistäminen

Saatuaan tiedon häiriö-, onnettomuusvaara- tai onnettomuustilanteesta lääninhallituksen pelastusosaston varallaolija arvioi tarpeelliset lääninhallituksen toimenpiteet. Johtamiseen liittyvä perusvalmius on saavutettava tunnin kuluessa ilmoituksen saapumisesta. Käytännössä varallaolija voi ryhtyä rajattuun johtamistoimintaan välittömästi ilmoituksen saatuaan.

Mikäli tilanne edellyttää lääninhallituksen osalta laajempaa toimintaa, varallaolija on yhteydessä lääninvalmiusjohtajaan sekä maaherraan, joiden kanssa tehdään ratkaisu tilanteen vaatimista toimista. Normaali-

ja häiriötilanteissa toimivaltaisella viranomaisella on johtamis- ja päätöksentekovaltuudet. Laajimmat toimivaltuudet näissä tilanteissa on läänin poliisi- ja pelastusjohdolla.

Lääninhallituksen pelastusosastolla, kuten muilla yksiköillä omilla toimialoillaan, on mahdollisuus käynnistää johtamistoimet ja tilannekuvan ylläpitäminen osaston omilla henkilöstövoimavaroilla. Tilanteen vaatiessa voidaan suunnitelmallisesti ottaa käyttöön lääninhallituksen muiden osastojen resursseja ja laajentaa toimintaa aina poikkeusolojen kokoonpanoon asti.

Toiminnan käynnistämiseen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolla on normaalisäädösten puitteissa täydet ohjaavan viranomaisen valtuudet ja osin myös velvollisuudet. Velvollisuudet ovat laajimmat EVIRAn ohjaamina ympäristöterveydenhuollon ja eläinlääkinnän osa-alueilla.

Toiminta kriisijohtamisen käynnistämiseksi saa pääasiassa alkunsa joko ministeriön tai keskusviraston (EVIRA) toimeksiannosta tai tilanteen sellaisesta äkillisestä kehityksestä, joka edellyttää nopeita toimia niin akuutin kuin jälkitilanteidenkin hoitamiseksi.

Johtaminen voi tilanteen mukaan toteutua usealla tasolla, ministeriöstä lääninhallitukseen ja edelleen kunnan alueelle. Lääninhallituksen tarvitsemaan tilanteen seurantaan tai johtamiseen liittyvät ratkaisut tehdään tapauskohtaisesti.

2.8.8 Kriisin johtaminen

Lääninhallitus on päällikkövirasto, jonka toiminnan johtamisesta vastaa maaherra. Lääninhallitus vastaa ja huolehtii häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ensisijaisesti omista tehtävistään pelastustoimen, poliisitoimen, sosiaali- ja terveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon, eläinlääkinnän, päivittäistavara- ja liikennepolttoneiden ja kuljetusten säännöstelyn, sähköisen viestinnän, sivistystoimen, oikeushallinnon sekä tiedotustoiminnan aloilla, minkä lisäksi lääninhallituksella on yleishallintoviranomaisen rooli.

Kriisijohtamisen näkökulmasta tilanne on erilainen häiriötilanteissa, jossa lääninhallituksen viranomaisten toimivalta vaihtelee toimialoittain. Nykylainsäädäntö antaa laajat toimivaltuudet kriisijohtamiseen poliisi- ja pelastusviranomaisille.

Normaali-, ja häiriötilanteissa, sekä erityistilanteessa päätökset tekee toimivaltainen viranomainen, esim. maaherra, lääninpoliisijohtaja, lääninvalmiusjohtaja tai sosiaali- ja terveysosaston osastopäällikkö.

Poikkeusoloissakin maaherra johtaa lääninhallitusta viraston päällikkönä ja koordinoi läänin alueella tarvittavaa viranomaisten, laitoksien ja yhteisöjen välistä yhteistoimintaa. Maaherran apuna läänin johtokeskuksessa on turvallisuusasioiden kannalta keskeisten osastojen päälliköistä koostuva johtoryhmä. Johtoryhmän kokouksiin osallistuvat tarvittaessa vakinaiset yhteyshenkilöt sekä erillisestä kutsusta asian tuntijoita ja muita henkilöitä. Poikkeusoloissa maaherra tekee päätökset koko lääniä koskeissa asioissa asianomaisen osastopäällikön esittelystä.

Kriisitilanteiden hallintaan varaudutaan erityisesti läänin valmiusharjoituksissa ja suuronnettomuusharjoituksissa.

Lääninhallitus kokonaisuutena on toimijana osaamisaluettaan koskevassa kriisinhallinnassa. Lääninhallitustasolla osastot vastaavat edustamiensa toimialojen kriisijohtamisesta. Siinä osaston on otettava huomioon ohjaavan ministeriön ohjeet sekä lääninhallituksen koordinaatiovastuun toteutuminen.

Valmiuslain mukaisessa tilanteessa lääninhallitus vastaa myös torjuntatoimista ja niiden toteutuksesta yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Lääninhallituksen kriisijohtovastuut keskittyvät ennen kaikkea niille alueille, joilla kannetaan vastuuta varautumisesta ja siihen liittyvästä ennakoivasta työstä.

2.8.9 Yhteistoimintatahot

Yhteistoimintatahojen määrä on lääninhallitusten laajasta toimintakentästä johtuen hyvin suuri. Keskeisimpinä yhteistyötahoina ovat: ministeriöt, lääninhallituksen muut osastot, muut alue- ja paikallishallintoviranomaiset, kunnat, kuntayhtymät, yrittäjät ja yksityiset palveluntuottajat sekä kansalaiset ja järjestöt.

Viranomaiset sopivat keskenään yhteistoimintamuodoista yhteistoimintasopimuksissa tai -muistioissa, joissa luodaan perusmenettelyt.

Suuronnettomuusharjoitukset, valmiusharjoitukset, alueelliset maanpuolustuskurssit ja muu koulutus ovat tärkeitä yhteistoiminnan ja valmiuden ylläpidon kehittämisessä. Valmiussuunnittelussa ja käytännön valmiuden kohottamistyössä on eri osapuolten välinen yhteistyö tärkeää. Yhteistoiminnassa voidaan eri puolilla soveltaa jo hyviksi havaittuja ratkaisuja ja menetelmiä ja siten siirtää osaamista laajemmalle joukolle.

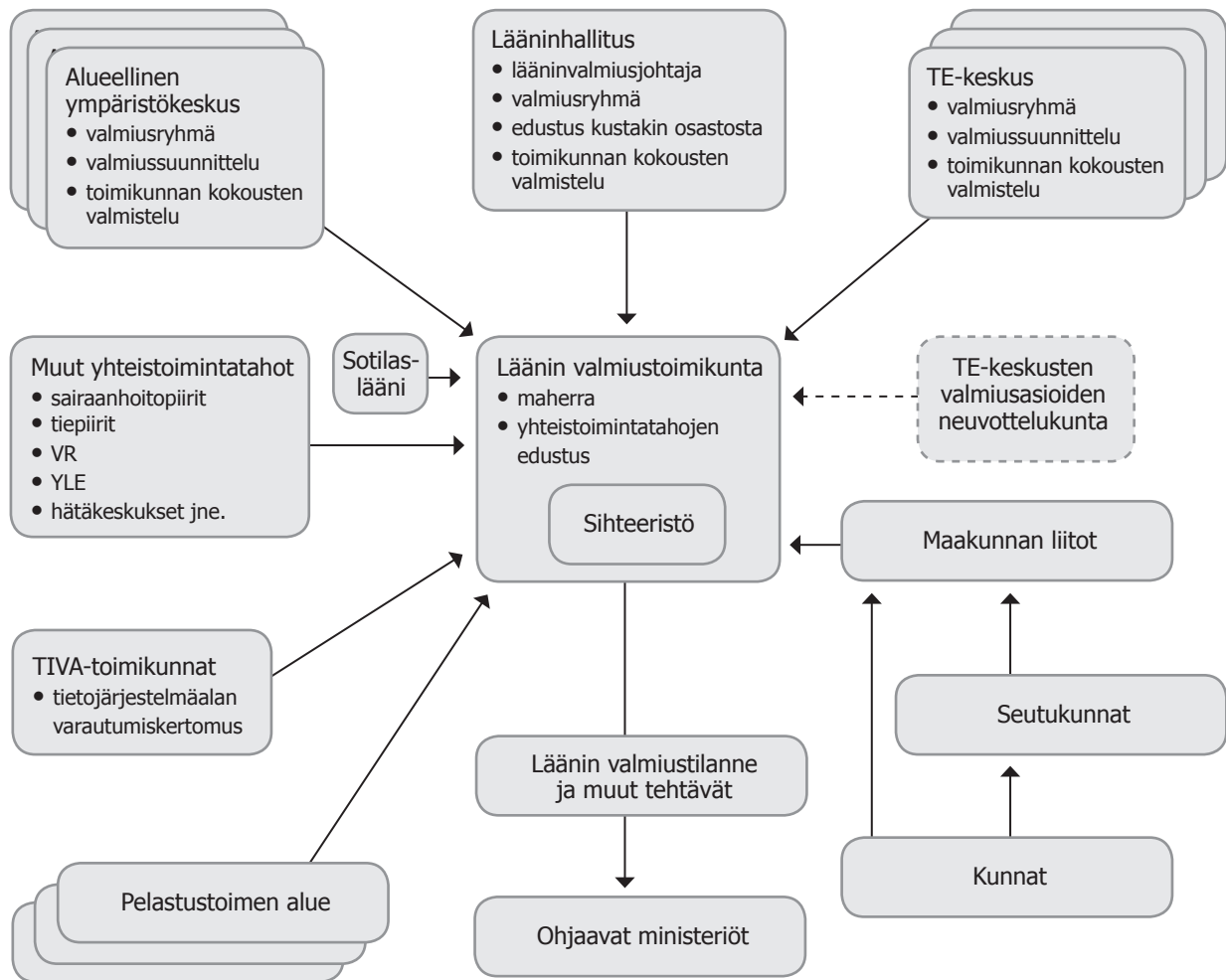
Keskeinen kohderyhmä tilanteen hallinnassa on väestö ja siihen kohdistuvan uhan poisto ja häiriötilan hallinta mahdollisimman tehokkaasti.

Yhteistoiminnan toteuttamiseksi on lääninhallitukseen perustettu läänien valmiustoimikunnat keskeisistä aluehallintoviranomaisista. Yhteistoimintaa edistävät erilaiset suuronnettomuusharjoitukset sekä läänien valmiusharjoitukset, alueelliset maanpuolustuskurssit ja muu koulutus.

Läänin valmiustoimikunnan tehtävänä on koota koko läänin kattava valmiustilanne, joka on alueellisen tilannekuvan muodostamisen perusta, kirjata ja hyväksyä määräajoin alueen painopisteet ja yhteiset tavoitteet valmiusasioissa. Valmiustoimikunnan tehtävänä on seurata aktiivisesti läänin alueella tehtäviä valmiusharjoituksia ja tarvittaessa osallistua niiden valmisteluun, toimia viranomaisten välisenä yhteistyöelimenä lääninhallituksen yhteensovittamistehtävässä ja huolehtia osaltaan valmiustehtäviin liittyvästä tiedottamisesta.

Kuvassa 2 on esitetty läänin valmiustoimikunnan toiminnan organisointi.

Kuva 2 **Läänin valmiustoimikunta**



Hallinnonalakohtaisten säädösten ja määräysten rajoissa virastot ovat päätöksenteossaan itsenäisiä. Yhteistoiminnan tavoitteena on, että osapuolet lääninhallituksen aloitteesta keskustelisivat ja informoisivat toisiaan sekä mahdollisuuksien mukaan sopisivat kussakin viranomaisessa toteutettavan kriisijohtamisen ja varautumisen käytännöllisistä yksityiskohdista.

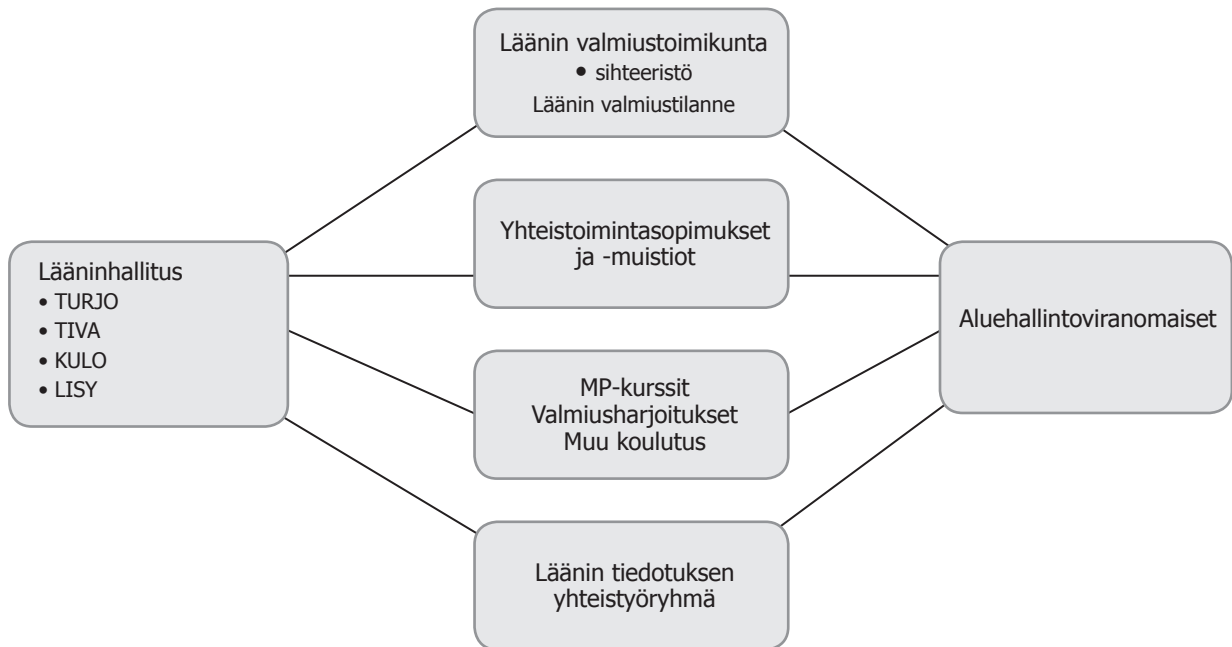
Lääninhallitukset järjestävät erilaisia yhteistoimintatilaisuuksia kriisijohtamisen ja varautumisen yhteensovittamiseksi. Tilaisuudet voivat olla muutaman aluehallintoviranomaisen kanssa käytäviä neuvotteluja tai laajoja, useita aluehallintoviranomaisia ja muita turvallisuudesta vastaavia tahoja, koskettavia. Tilaisuudet voidaan pitää maakunnittain tai koko läänin kattavina.

Yhteistoiminnan organisointi toteutuu normaaliajan yhteistoimintatapojen ja foorumien kautta. Kriisinhallintaa ajatellen lääninhallituksella on poikkeusolo- ja valmiussuunnittelun osana luotu johtamisjärjestelmiä ja -tapoja, jotka saadaan harjoitettuihin käyttöön kriisitilanteissa.

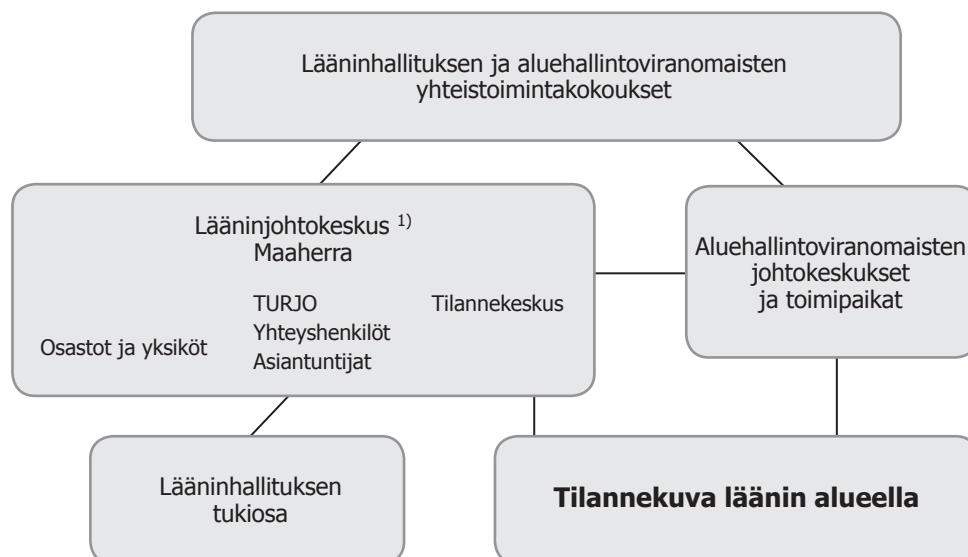
Kuvassa 3 on esitetty lääninhallituksen ja muiden aluehallintoviranomaisten yhteistyö normaali- ja poikkeusoloissa.

Kuva 3. Lääninhallituksen ja muiden aluehallintoviranomaisten yhteistyö normaali- ja poikkeusoloissa

Normaaliolot



Poikkeusolot



¹⁾ Suurissa lääneissä voidaan perustaa alustavia alajohtokeskuksia alueellisten palveluyksiköiden tai hätäkeskusten yhteyteen.

2.8.10 Kriisiviestintä

Lääninhallituksen viestintä tukee alueellisesti lääninhallituksen perustehtävien hoitamista sekä huolehtii osaltaan kansalaisten ja yhteisöjen tiedon saannin turvaamisesta. Lääninhallituksessa tehostettua viestintää edellyttävät tilanteet ovat pääsääntöisesti sellaisia, joissa poliisi-, pelastus- ja/tai sosiaali- ja terveysviranomaiset vastaavat alueellisesta johtamisesta ja siihen liittyvästä viestinnästä.

Lääninhallituksen pelastus- ja poliisiosastoilla sekä läänineläinlääkäreillä on virkamiespäivystysjärjestelmä. Viestintähenkilöstön päivystysjärjestelyistä ei ole vastaavalla tavalla sovittu. Lääninhallituksen viestintähenkilöstö osallistuu valmiusharjoituksiin, joissa harjoitellaan läänin johtamisjärjestelmään kytkeytyen viestinnän hoitamista harjoitustilanteissa.

Maaherra vastaa lääninhallituksen viestinnän organisoinnista ja kokonaissisällöstä. Viestintää johtaa viestintäpäällikkö suoraan maaherran ohjauksessa ja valvonnassa. Läänin johtokeskusorganisaation perustamisen myötä tiedotustoimisto tai -osasto toimii lääninhallituksen johtoryhmään kuuluvan tiedotus- tai viestintäpäällikön alaisuudessa. Viestintää tukevat ja sisältöä ohjaavat myös ne ministeriöt, joiden yhteisenä alueviranomaisena lääninhallitus toimii.

Lääninhallituksen viestintää hoidetaan kiinteässä yhteistyössä keskushallinnon, muun aluehallinnon, valtion paikallishallinnon ja kuntien viestinnän kesken. Lääninhallitusten viestintähenkilöstö toimii tarpeen mukaan yhteistyössä ja vaihtaa tietoja viestintätoimista keskenään. Lääninhallitusten ja työ- ja elinkeinokeskusten, ympäristökeskusten ja sotilasläänien välillä on tehty yhteistoimintasopimukset. Lisäksi lääninhallituksissa toimii valmiustoimikunnan viestintäjaos tai vastaavia, joissa on edustettuina aluehallinnon keskeisiä viranomaistahoja ja Yleisradion edustaja. Tavoitteena on mm. kehittää viestintää ja yhteistoimintaa poikkeusoloissa.

Lääninhallituksen viestinnän kohderyhmänä on läänin väestö. Pääosa lääninhallituksen oma-aloitteisesta viestinnästä tapahtuu tiedottamalla tiedotusvälineiden kautta. Jokainen lääninhallitus huolehtii mediaseurannasta. Lääninhallituskohteisesti ylläpidetään Internet-sivustoja osoitteessa www.laaninhallitus.fi. Sisällön ylläpitäjät osastoilta on koulutettu julkaisujärjestelmän käyttöön.

2.8.11 Vahvuudet ja kehitettävää

Lääninhallitusten varautumisen ja kriisijohtamisen vahvuutena ovat oman vastuualueensa toimijoiden ja koko sidosryhmäkentän vahva tuntemus sekä arvostettu asiantuntija-asema aluehallinnon varautumisessa ja varautumisen koordinoinnissa. Erityisenä vahvuutena voidaan pitää alueellisten maanpuolustuskurssien ja valmiusharjoitusten järjestämistä. Myös organisatorinen sekä johtamistoimitilavalmiuden ylläpitäminen varautumisessa pahimpiinkin tilanteisiin ja uhkiin sekä selkeä säädöspohja yhdistettynä monialaiseen, keskeiset toimialat sisältävään asiantuntijaviranomaiseen luovat hyvän pohjan kriisijohtamiselle.

Tunnistettuina kehittämisalueina voidaan pitää sitä, että toimialueet eivät ole joka suhteessa yhteneväisiä muiden viranomaisten kanssa. Johtamistilojen teknisissä järjestelmissä on puutteita. Varautumisen yleisohjausta on parannettava.

2.9 Työvoima- ja elinkeinokeskus

2.9.1 Yleiskuvaus

TE keskus on työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), maa- ja metsätalousministeriön (MMM) sekä sisäasiainministeriön alainen aluehallintoyksikkö. TEM vastaa TE-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta. Lisäksi TE-keskukset hoitavat alueillaan Tekesin, Patentti- ja rekisterihallituksen, keksintösäätiön ja elintarvikeviraston tehtäviä. TE-keskuksia on yhteensä 15. Paikalliset työvoimatoimistot toimivat TE-keskusten alaisuudessa. TE-keskukset ovat em. ministeriöiden ohjauksessa ja hoitavat niiden tehtäviä alueillaan. TE-keskuksen keskeisimmät asiakasryhmät ovat:

- henkilöt, jotka suunnittelevat oman yrityksen perustamista
- toimintaansa kehittävät yritykset
- keksijät
- maatilatalouden harjoittajat
- työtä tai koulutusta etsivät henkilöt (työttömät tai työssä olevat)
- maahanmuuttajat
- aluekehitykseen ja toimintaansa liittyvät sidosryhmät.

TE-keskuksen toiminta kriiseissä perustuu em. ministeriöiden tehtäviin. TE-keskus saa toimivaltansa ohjaavilta ministeriöiltä. Kriisitoiminnoissaan TE-keskukset ovat ministeriöiden ohjauksessa. Kriisitilanteissa ministeriöt antavat TE-keskuksille tilanteen mukaisesti tarkentavat ohjeet.

Poikkeusoloissa tai kriisitilanteissa TE-keskuksen kannalta erityisen tärkeitä alueita ovat: elintarvikehuolto ja maataloustuotannon varmistaminen, (kansainvälisen) kaupan tai tuotantotoiminnan häiriintyminen, työvoiman säännöstely, laajamittainen maahanmuutto. TE-keskusten valmiustoimialue on materiaalsen huollon turvaaminen (päivittäistavarat ja puolustuksen tarpeet) ohjaamalla alkutuotantoa ja raaka-ainekäyttöä, jalostusta sekä työvoiman käyttöä.

Monelta osin TE-keskuksen toiminta liittyy yllättävien ja joskus laajavaikutteisten elinkeinoelämän ja työllisyyden kriisien hoitamiseen ja niihin valmistautumisiin.

2.9.2 Säädökset

Yleiset hallintoa koskevat säädökset ohjaavat TE-keskusta. TE-keskusten toiminta perustuu TE-keskuksista annettuun lakiin ja asetukseen sekä ohjaavien ministeriöiden lainsäädäntöön. Pakolaisten kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta on oma lakinsa. Valmiuslaki määrittää, että poikkeusoloissa on mahdollisuus säätää erityisiä toimivaltuuksia. Mm. valmiuslain perusteella ministeriöt voivat antaa TE-keskuksille eritystehtäviä. TE-keskuksilla on oma työjärjestys.

2.9.3 Meneillään olevat hankkeet

Työ- ja elinkeinoministeriön perustamisen seurauksena TE-keskuksen toimintaa ja hallintoa ollaan uudistamassa vuoden 2008 aikana. Tämän jälkeen on tarve uudistaa valmiussuunnitelmat ja niiden toimeenpanoa koskevat menettelyt, ml. työjärjestykset. ALKU-hanke ja uudistuva valmiuslaki tulevat vaikuttamaan TE-keskuksen tehtäviin. Myös nämä lisäävät TE-keskusten kriisivalmiuden uudistamistarvetta.

2.9.4 Johto- ja vastuusuhteet

Ministeriöillä on oma valmiusorganisaationsa. TE-keskusten ohjaus MMM:n hallinnonalalla tapahtuu maaseutuviraston (MAVI) kautta, jossa on valmiussihteeri. Eri toimialojen yhteensovittaminen tapahtuu TE-keskusten valmiusasioiden neuvottelukunnassa, jossa on edustettuna kaikki ohjaavat ministeriöt ja keskeisimmät toiminnot sekä TE-keskukset. TE-keskusten valmius- ja kriisisuunnittelua koordinoi Uudenmaan TE-keskukseen sijoitettu TE-keskusten yhteinen valmiusjohtaja koko maan osalta.

TE-keskus on päällikkövirasto, jossa toiminnasta vastaa TE-keskuksen johtaja. Kriisin toteaminen ja kriisijohtamisen käynnistäminen on normaalin työhöndön asia: johtaja päättää, onko tilanne kriisi vai ei, ellei kriisiä määritellä ulkoapäin. Johtaja informoi tilanteesta ja neuvottelee ministeriön kanssa.

TE-keskus on organisoitunut pääasiassa ohjaavien ministeriöiden mukaisiin osastoihin (maaseutuosasto, työvoimaosasto, yritysosasto, teknologian kehittämisosasto). TE-keskuksissa on neuvoo-antava valmiusryhmä ja päättävä johtoryhmä. Kriisijohtaminen tapahtuu normaalin organisaation ja työnjakojen perusteella. Käytännön toimenpiteet toteutetaan kullakin osastolla ko. ministeriön ohjauksessa. TE-keskus vastaa toiminnastaan ministeriöille. Työvoimatoimistot ovat TE-keskusten ohjauksessa ja hoitavat kriisitilanteissa pääasiassa työvoiman käyttöön ja mm. maahanmuuttoon liittyviä asioita.

2.9.5 Tiedon saanti ja tilannekuvan muodostaminen

TE-keskus seuraa aktiivisesti alueensa tapahtumia. Ministeriöt välittävät TE-keskuksille niiden toimintaan vaikuttavaa tilannetietoa. Omat verkostot ja asiakkaiden luona liikkuva henkilöstö tuottavat tietoa paikallisista olosuhteista ja tilanteesta jatkuvasti. Yleiskuva ja alueen mahdollisuudet sekä heikkoudet ovat hyvin tiedossa. Pikatilanteista tiedon saanti on satunnaista, mutta käytettävissä olevia kanavia (työvoimatoimistot, maaseutuelinkeinoviranomaiset ja elinkeinoyhdistykset) voidaan käyttää jatkuvan seurannan toteuttamiseen.

TE-keskuksessa käytetään edellä mainittuja tietolähteitä. Osastot vastaavat tilannekuvan kokoamisesta. Kokonaiskuva kootaan johtoryhmässä ja lähetetään ko. ministeriölle ja tarvittaessa muille alueellisille toimijoille (mm. lääninhallitus). Tärkeää on varmistaa tilannekuvan oikeellisuus. Tiedotuksen mukana ololla on keskeinen rooli ja johtaja yleensä huolehtii sisäisestä ja ulkoisesta tiedotuksesta.

2.9.6 Voimavarojen käyttö

TE-keskuksissa työnjaot on määritelty ja vastuut on kuvattu mm. valmiussuunnitelmassa. Työjärjestystä uudistettaessa otetaan huomioon myös kriisijohtaminen. TE-keskusten yhteisen valmiusjohtajan johdolla ylläpidetään valmiutta mm. koulutuksen avulla. Valmiutta ylläpidetään myös valmiusharjoituksin (lääninhallitusten rooli on ollut keskeinen). Kriisin laajuudesta johtuen työnjakoa voidaan muuttaa. Tarvittaessa on mahdollisuus siirtyä vuorotyöhön tai päivystykseen. TE-keskuksen määrärahat on mitoitettu normaalin toiminnan mukaan. Laajemmissa kriiseissä tarvitaan lisärahoitusta TEM:stä. Olevien määrärahojen käyttö kriisin tarpeisiin edellyttää käyttölupaa ao. ministeriöltä, myös lisäbudjettitarpeet ilmoitetaan kirjallisena perusteineen ylöspäin. Toistaiseksi käytössä ovat vain yleiset tietoliikennetyhteydet.

2.9.7 Toiminnan käynnistäminen ja kriisin johtaminen

Kriisitilannetta johtaa TE-keskuksen johtaja. Kukin osasto on vastuussa tilannetiedon kokoamisesta ja tarvittavien toimenpiteiden esittämisestä. Toimenpiteisiin ryhtyminen tapahtuu yhteistyössä ko. ministe-

riön kanssa. TE-keskusten yhteinen valmiusjohtaja tukee ja koordinoi TE-keskusten toimintaa Käytännön toimenpiteistä vastaa asianomaisen osaston päällikkö, useimmiten yhteistyössä ao. ministeriön kanssa. Tarvittaessa kutsutaan koolle valmiusryhmä tai TE-keskuksen johtoryhmä. Johtaja vastaa kriisiin liittyvää tiedottamisesta. Useissa TE-keskuksissa on varauduttu muuntamaan sopiva tila kriisin johtokeskukseksi (esim. ATK-opetustila), johon voidaan varustaa nopeasti riittävä määrä työpisteitä. Väistöpaikassa toimimiseen on myös varauduttu supistetulla vahvuudella.

Eritysvaltuuksien käyttö ei ole mahdollista ennen poikkeusoloja eli vakavaa kriisitilannetta. Kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen toimintaa voidaan lievissä kriiseissä ohjata tiedotuksella, informoinnilla ja suosituksilla.

2.9.8 Yhteistoimintatahot

Tärkeimmät yhteistyötahot ovat:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- sisäasiainministeriö
- lääninhallitus
- kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset (maataloussihteerit)
- Proagria (maaseutukeskukset)
- elinkeinoelämän järjestöt
- kunnat
- pelastuslaitos

Keskeisimmät (toimenpiteiden) kohderyhmät ovat:

- maatilat
- yritykset, erityisesti teollisuus
- mahdollisesti säännösteltävä työvoima
- maahanmuuttajat

Yhteistoiminta on yleensä järjestetty muiden aluehallintoviranomaisten kanssa aiesopimuksin (uusitaan määräajoin). Mahdollisia sopimustahoja ovat läänit, puolustusvoimat, alueellinen ympäristökeskus, pooliien aluetoimistot, SPR ja alueelliset pelastuslaitokset. Yhteistoimintaa kehitetään mm. yhteisissä harjoituksissa tms. tilaisuuksissa.

2.9.9 Kriisiviestintä

Keskeisimmät viestivälineet ovat posti, sähköposti, GSM, joissakin TE-keskuksissa vielä lankapuhelin, tietoverkot ja internet. Jos normaali puhelinverkko on ruuhkaantunut tai poissa käytöstä, viranomaisverkko Virve todennäköisesti kuitenkin toimii. Tekstiviesti voi mennä perille, vaikka puhelu ei menisikään. Jos sähköposti toimii, se on suuren tietomäärän toimittamisessa melko ylivoimainen väline. Kriisiviestintäsuunnitelma sisältyy TE-keskusten valmiussuunnitelmiin. TE-keskusten yhteinen valmiusjohtaja on järjestänyt säännöllisesti kriisiviestintää liittyvää koulutusta. Kriisiviestintä tapahtuu yhteistyössä ao. ministeriöiden kanssa ja niiden ohjauksessa.

2.9.10 Vahvuudet ja kehitettävää

TE-keskusten kannalta nykyisen aluehallinnon mallin vahvuutena on, että alueelliset varautumissuunnitelmat ovat olemassa, työvoimatoimistojen osalta jopa paikallisella tasolla. Siksi alueellinen ja paikallinen elinkeinotoiminnan sekä ympäristön tuntemus saadaan osaksi hallintajärjestelmää (työvoimatoimistot, seudulliset elinkeinokeskukset ja maaseutuelinkeinoviranomaiset). Lisäksi on nimetty valmiusorganisaatio (VARY) etukäteisvarautumiseen ja asiantuntijaelimeksi päätöstilanteissa. Etuna on myös, että henkilöstö on pääosiltaan koulutettu ja valmennettu valmiustehtäviin ja turvallisuuskulttuuriin (TUSU) sekä VAP-varattuja tehtäviinsä.

Ydinalueeltaan TE-keskusten varautumis- ja kriisitehtävät ovat selkeäpiirteisiä, puhtaasti "omia" tehtäviä, joita toteutetaan ministeriöiden antamien ohjeiden mukaisesti (tukipalveluja myös sieltä). Toiminta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on lähes samanlaista, kuin viraston normaali palvelutoiminta, joten valmennustarve häiriötilanteiden tehtäviin on vähäistä. Lähinnä tulee kyseeseen normaalia perehdyttämistoimintaa syventävä tai täydentävä koulutus. Yhteistoiminta ja sopimusmenettely ovat hyvässä kehitysvaiheessa (lääni, muut AH-viranomaiset, vapaaehtoisjärjestöt). Aluehallinnolla on omaa harjoitustoimintaa ja koulutusta (MP-kurssit) ja läänien valmiustoimikuntien työskentely on hyvällä mallilla. TE-keskusten valmiuden hyvää koordinoitua täydentää yhteinen valmiusjohtaja.

Tunnistettuja kehittämiskohteita ovat valmiussuunnittelun ja varautumisen resursointi. Koska tälle ei ole omaa menokohtaa (budjetissa, henkilötyövuosissa ja tulosohejauksessa), toiminta määräytyy liian usein henkilökohtaisen kiinnostuksen perusteella. Myös säädösperustassa ja vastuissa on tarkentamista (vrt uudistuva valmiuslaki). Yhteydenpito ministeriöihin toteutetaan lähinnä kaupallisten suojaamattomien tietoliikenneyhteyksien kautta. Häiriötilanteiden omat johtamistilat ovat suojaamattomia tavanomaisia toimistojen työtiloja.

Rakenteellisesti nykyisin saman lääninhallituksen alueella on useita TE-keskuksia, mikä vaatii koordinaatiota ja/tai TE-keskusten yhteistä yhdyshenkilöä läänin johtamistoiminnoissa. Aluehallinto (ja nykyisin myös keskushallinto) on ollut jatkuvan organisaatiomuutosten jaloissa, mikä vaikuttaa jatkuvana epävarmuutena ja vaikeuttaa yhteistoiminnan kehittämistä käytännössä.

Keskushallinnon harjoitustoiminnassa on aluehallinto usein määrätty mukaan, mutta sivurooliin epäselvällä tehtävällä. Häiriötilanteiden tiedotusvastuun siirtymistä ohjaavalle ministeriölle ei ole määritelty etukäteen.

Tulevaisuudessa kehitettäviä kohteita ovat tilannekuvajärjestelmä ja tilannekuvan oikeellisuuden varmistaminen alueellisella tasolla. Lisäksi keskus- ja aluehallinnon yhteistyötä olisi kehitettävä viimeistään uuden valmiuslain tultua voimaan. TE-keskuksille voisi delegoida lisää oikeutta resurssien käyttöön alueellisen kriisin sanelemien tarpeiden perusteella. Tässä voisi esimerkkinä olla rakennemuutostilanteisiin vastaaminen. Sopimusmenettelyn ja yhteistoiminnan kehittämisestä esimerkkinä voisi olla lääninhallituspaikkakunnan TE-keskuksen asettaminen toimimaan yhteispisteenä muihin TE-keskuksiin. Tällöin tavoiteltaisiin erikoistumista TE-keskusten välillä. Valmiussuunnittelua on edelleen kehitettävä riskienhallinnan suuntaan, mieluiten alueellisena yhteistyönä. Varautuminen olisi luotava omaksi budjetoitavaksi ja tulosohejattavaksi asiakseen. Valmius- ja kriisiasiat tulee määritellä ja sen jälkeen päivitettävä TE-keskusten työjärjestyksiin. Tieto- ja tietoliikenneteknistä valmiutta on kehitettävä (suojatut viranomaisverkot ja VIRVE) sekä sähkön saanti turvattava (varavoima).

2.10 Tiehallinto

2.10.1 Yleiskuvaus

Tiehallinto on liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalalla toimiva virasto. Tiehallinto vastaa maanteiden tienpidosta. Sen tehtävä on hallinnoida, ylläpitää ja kehittää koko maassa maanteitä ja niiden liikenneoloja sekä tieliikenteen palveluja osana liikennejärjestelmää (laki Tiehallinnosta nro 568/2000).

Tiehallinnon toiminta-ajatuksena on tarjota tie- ja liikennepalveluja kansalaisten ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Tiehallinnossa työskentelee noin 1000 henkilöä. Olennaista toiminnalle on asiantuntijaorganisaationa onnistua vastaamaan tieverkosta, tieliikenteestä ja liikennejärjestelmän kehittämisestä niin, että yhteiskunnan, elinkeinoelämän ja kansalaisten hyvinvointi paranee.

Alueellisessa tienpidossa korostuu valtakunnallisten tavoitteiden lisäksi alueellinen yhteistyö maakuntien, toimialueen kuntien ja toisaalta alueen tienkäyttäjien kanssa. Tiepiiri vastaa alueellaan ajoneuvoliikenteen ja kevyen liikenteen sujuvuudesta, mukavuudesta ja turvallisuudesta.

2.10.2 Säädökset

Tiehallinnon kriisijohtamisen ja valmiussuunnittelun säädös- ja ohjeperusta on erityisesti valmiuslain 40 §:ssä ja liikenne- ja viestintäministeriön antamissa valmiusohjeissa, joissa on määritetty tienpidon kriiseihin varautumisen yleiset perusteet, järjestelyt sekä tehtävät poikkeusoloissa. Näiden perusteella valmiussuunnittelua on täsmennetty entisen Tielaitoksen ja Tiehallinnon varautumisen yleissuunnitelmissa sekä tiepiirikohtaisissa suunnitelmissa.

Tiehallinnon keskeiset tehtävät kriisioloissa ovat:

- Tienpidon hallinnollinen vastuu
- Puolustusvoimien rakentamisen ja rakennuttamisen avustaminen
- Tukipyyntö-, tilaus- ja rahoitusvastuu
- Omatoiminen varautuminen (suojelu)
- Tiehallinnon omat kiinteistöt
- Oma henkilöstö
- Pelastustoimen avustaminen
- Koordinointi- ja tiedottamisvastuu.

2.10.3 Johto- ja vastuusuhteet

Koko Tiehallintoa koskevissa kriiseissä päävastuu kriiseistä on pääjohtajalla tai hänen sijaisellaan. Alueellisissa/paikallisissa operatiivisissa kriiseissä vastuu on tiepiirin tiejohtajalla.

Tiehallinnon kriisijohtamisesta ja varautumisesta vastaa Tiehallinnon valmiustoimikunta Tiehallinnon pääjohtajan johdolla ja turvallisuuspäällikön koordinoimana. Tiepiiritasolla kriisijohtamisesta vastaa valmiuspäällikkönä toimiva tiejohtaja yhdessä piirin valmiustoimikunnan kanssa. Valmiustoimikunta koostuu tiejohtajasta, turvallisuusvastaavasta, piirin yksiköiden päälliköistä sekä liikennekeskuspäälliköstä. Tiepiirin valmiuspäällikkö raportoi Tiehallinnon valmiustoimikunnalle.

2.10.4 Tiedon saanti ja tilannekuvan muodostaminen

Tiehallinnon tärkein tehtävä kriisin sattuessa on tiedottaa kriisitilanteen liikenteellisistä vaikutuksista ja siten estää esimerkiksi uusia onnettomuuksia. Tässä nimenomaan liikennekeskusten rooli korostuu. Tiehallinnon perustavoitteita ovat näin ollen estää nopealla tiedottamisella pahan liikenneuhkan syntyminen, luoda edellytykset liikenteen ohjaamiseksi tarvittaessa poikkeusreiteille, sekä nopeuttaa toimenpiteitä, joilla tie saadaan liikennöitävään kuntoon sekä osoittaa Tiehallinnon toiminnan vastuullisuutta.

Kriisien ennakkoinnissa on tiepiirin kriisiviestintäohjeen mukaisesti jokaisen tiehallintolaisen velvollisuus havainnoida ympäristöään ja ilmoittaa orastavista kriiseistä ja mahdollisista kriisiviestintää edellyttävistä tilanteista oitis esimiehelle. Asiakaspalvelukeskus ja liikennekeskus ovat näissä tilanteissa avainasemassa. Näiden on ilmoitettava havaitsemistaan merkeistä (esimerkiksi toistuvia tiettyyn aiheeseen liittyvistä asiakaspalautteista). Havainnoistaan voi keskustella eri areenoilla, kuten esimerkiksi Sinetin keskustelupalstalla, tiimien kokouksissa tai omalle esimiehelleen. Mikäli muut ovat tehneet vastaavanlaisia havaintoja, on syytä käsitellä asia esimerkiksi tiepiirin tai Tiehallinnon johtoryhmässä tai johtajistossa.

Tilannekuvan muodostamisessa informointivastuussa ovat Tiehallinnon päivystävät liikennekeskukset. Niiden tehtävänä on tuottaa kriisitilanteista informaatiota tiepiireille sekä Helsingin liikennekeskuksen erityisenä tehtävänä on tuottaa tienpidon alan kriisin tilannekuvaa valtioneuvostolle. Liikennekeskuksen liikennepäivystäjän tehtävänä on:

- ilmoittaa havaitsemistaan mahdollisista suuronnettomuuksista ja kriisitilanteista tiejohtajalle ja/tai pääjohtajalle sekä viestintäpäällikölle
- vastaa liikennetiedottamisesta, eli tiedottaa liikenteellisistä vaikutuksista
- avustaa tarvittaessa kriisitiedottamisessa.

2.10.5 Voimavarojen käyttö

Tiepiirissä voimavarojen käytöstä kriisitilanteessa vastaa tiejohtaja apunaan valmiustoimikunta. Voimavarojen käyttö perustuu tiepiirikohtaisiin valmiussuunnitelmiin, joissa on määritelty oman organisaation käyttö ja tehtävät kriisitilanteissa sekä tienpitourakoitsijoiden ja siltaurakoitsijoiden tehtävät. Suunnitelmat on valmisteltu yhteistyössä Tiehallinnon yhteysupseerin ja sotilasläänin yhteysupseerin kanssa.

2.10.6 Toiminnan käynnistäminen

Kriisitilanteessa pääjohtaja tai tiejohtaja tekee päätöksen toiminnan organisoimisesta ja käynnistämisestä. Tiepiirissä toiminnan käynnistämisestä vastaa tiejohtaja.

Tiejohtaja tai hänen sijaisensa informoi aina pääjohtajaa, turvallisuuspäällikköä ja viestintäpäällikköä kriisitilanteen käynnistämisestä. Mahdollisesta suuronnettomuudesta tiedotetaan välittömästi myös liikenne- ja viestintäministeriölle sekä tärkeille sidosryhmille. Tiedotusvastuista ja lausuntojen antajista päätetään aina tapauskohtaisesti. Kriisin viestintä tulee usein käynnistää jo ennen kuin kriisiviestintäryhmä ehtii kokoontua. Esimerkiksi suuronnettomuuden sattuessa ratkaiseva vaihe on puolen – kahden tunnin kuluessa. Pääviesteistä sovitaan heti, vaikka puhelimitse, tilanteen selkiinnyttyä.

Paikallisesta ja valtakunnallisesta vastuunjaosta sovitaan aina kriisin alkuhetkinä ja vastuunjako tarkistetaan aika ajoin kriisin edetessä. Valtakunnallisen kriisin määrittely on aina jossain määrin tulkinnanvaraista. Joskus hyvinkin paikallinen kriisi tai tapahtuma saattaa nousta uutisotsikoihin. Mikä asia jollain hetkellä kiinnostaa mediaa, riippuu melko pitkälti uutistilanteesta, vuodenajasta ja sillä hetkellä vallitsevista keskustelunaiheista.

2.10.7 Kriisin johtaminen

Kriisin johtamisesta häiriö- ja poikkeusoloissa vastaa tiepiirin valmiuspäällikkö eli tiejohtaja apunaan piirin turvallisuusvastaava sekä valmiustoimikunta (poikkeusolojen johtoryhmä). Valmiustoimikunnan jäsenillä eli yksiköiden päälliköillä on sektorivastuu oman toimialansa kriisin aikaisesta johtamisesta (toiminnan ohjaus ja talous, hallinto, liikennejärjestelmä ja suunnittelu, tiestön kehittäminen ja rakennuttaminen, tiestön kunnossapito sekä asiakaspalvelut). Tiepiirin valmiussuunnitelmissa on sovittu johtosuhteet tiepiirin alueen tienpidon urakoitsijoihin nähden, joilla on valmiudessa tienpitoyksiköitä ja työmaaryhmiä kriisitilanteen edellyttämiin toimenpiteisiin valmiustoimikunnan ohjeiden mukaisesti.

2.10.8 Yhteistoimintatahot

Keskeisimmät yhteistoimintatahot ovat sotilaslääniä esikunnat, lääninhallitukset, Tiehallinnon pääjohtaja ja turvallisuuspäällikkö sekä Tiehallinnon alueen turvallisuuspäällikkö.

Keskeisimmät kohderyhmät ovat tienkäyttäjät ja elinkeinoelämän kuljetusyritykset ja kriisiä hoitavat tahot: tienpitoyksiköiden valvojat ja ohjaajat (tiepiirin tiemestarit ja tietarkastajat) ja työmaaryhmien valvojat ja ohjaajat (tiepiirin projektivastaavat ja silta-asiantuntijat) sekä varsinaiset, tienpitoyritysten ylläpitämät tienpitoyksiköt ja työmaaryhmät.

Keskeisimpien yhteistoimintatahojen kanssa yhteistyötä harjoitetaan muun muassa piirin valmiustoimikuntien kokouksissa ja alueellisen turvallisuuspäällikön ja piirin turvallisuusvastaavan ja asianomaisten yhteistyötahojen yhteyshenkilöiden kesken säännöllisesti. Yhteistoimintaharjoituksiin osallistuu yleensä vähintään puolustusvoimien taholta yhteysupseereita.

2.10.9 Kriisiviestintä

Tiehallinnon kriisiviestintä tarkoittaa tehostettua viestintää yhteisön etua uhkaavassa äkillisessä tilanteessa tai mahdollisesti myös hitaasti kehittyvässä tilanteessa, josta saattaa syntyä yleistä mielenkiintoa herättävä tapaus. Kriisitilanne vaatii yleensä nopeita toimenpiteitä ja päätöksiä sekä sisäisen tiedonkulun ja koordinaation tehostamista.

Tiepiirin kriisiviestintä perustuu Tiehallinnon ja tiepiirin kriisiviestintäohjeisiin.

2.11 Alueellinen ympäristökeskus

2.11.1 Yleiskuvaus

Alueelliset ympäristökeskukset huolehtivat aluehallinnolle kuuluvista ympäristönsuojelun, alueiden käytön ohjauksen, rakentamisen ohjauksen, luonnonsuojelun, kulttuuriympäristön hoidon sekä vesivarojen käytön ja hoidon tehtävistä ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa. Alueellisia ympäristökeskuksia on 13 ja pysyvän henkilöstön määrä 2007 oli 1 376.

YETT-strategian mukaisissa erityistilanteissa alueellinen ympäristökeskus toimii alueensa ympäristö- ja vesivara-asiantuntijana. Tulva- ja pato-onnettomuuksissa (valtion padot) virasto on operatiivinen toimija. Öljy- ja kemikaalionnettomuuksissa virasto osallistuu tarvittaessa yhtenä torjuntaviranomaisista. Tärkeimmät normaaliolojen tehtävät tilanteen ja resurssien mukaan:

- ympäristön tilan seuranta
- vesihuollon toimivuuden varmistaminen
- tulvantorjunta- ja patoturvallisuustehtävät
- maaperän ja vesien kunnostamishankkeiden ohjaus
- pohja- ja pintavesilähteiden suojelu
- ympäristön tilaa koskeva tiedottaminen ja viestintä sekä
- alueen ympäristöasioiden asiantuntijatehtävät.

Poikkeusoloissa alueellisella ympäristökeskuksella on hoidettavana tilanteesta riippuen mahdollisesti kokonaan uusia tehtäviä tai jotkut tehtävät saattavat olla aikaisempaa korostuneempia.

2.11.2 Säädökset

Hallintoa koskevien yleisten säännösten lisäksi mm.:

- Laki ympäristöhallinnosta (55/1995), 4 § ja 5 §
- Ympäristönsuojelulaki (86/2000), 20 § ja 22 §
- Vesihuoltolaki (119/2001), 4 §
- Patoturvallisuuslaki 413/1984), 9 §
- laki aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä (300/1979), 17 §, 18 §, 19 §, 30 §, 30a §
- Laki maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta (378/1974), 5 §

2.11.3 Meneillään olevat hankkeet

Öljyntorjuntaa koskevaa lainsäädäntöä ollaan uudistamassa. Asiaa valmistellut työryhmä on luovuttanut mietintönsä ympäristöministeriölle ja ehdottaa öljyvahinkojen torjuntalain säätämistä. Erityisesti kysymys jälkitorjunnan vastuusta on valmistelun aikana aiheuttanut vilkasta mielipiteiden vaihtoa.

2.11.4 Johto- ja vastuusuhteet

Ylin johto ja valvonta avomeren öljy- ja kemikaalionnettomuuden torjuntatoimissa kuuluu ympäristöministeriölle. Suomen ympäristökeskus huolehtii ympäristöministeriön alaisuudessa öljyvahinkojen ja merellisten kemikaalivahinkojen torjunnan yleisestä järjestämisestä ja kehittämisestä ja johtaa torjuntatoimia aavalla merellä. Alueelliset ympäristökeskukset ohjaavat ja valvovat öljyvahinkojen torjunnan järjestämistä ja osallistuvat tarvittaessa torjuntaan. Alueellisen pelastustoimen on huolehdittava alueellaan öljyvahinkojen torjunnasta ja antaa virka-apua. Kuntien tulee tarvittaessa osallistua öljyvahinkojen torjuntaan ja huolehtia vahinkojen jälkitorjunnasta.

Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa alueellisia ympäristökeskuksia tulvasuojelu- ja tulvantorjuntatehtävissä. Tulvatilanteessa johtovastuu operatiivisessa toiminnassa on pelastusviranomaisella. Alueellisen

ympäristökeskuksen tehtävät ovat asiantuntija-apu, säännöstelyn käytön ohjaus sekä tulvariskejä vähentävät toimenpiteet.

Alueellisten ympäristökeskusten tehtäviin kuuluu vesihuollon edistäminen maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön ohjauksessa. Vesihuollon terveellisyyteen liittyvästä ohjauksesta vastaavat lääninhallitukset sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa. Kunnilla on vastuu vesihuollon asianmukaisesta järjestämisestä alueillaan ja vesihuoltolaitokset vastaavat toimialueillaan vesihuollon toimivuudesta. Alueelliset ympäristökeskukset valvovat jätevedenpuhdistuslaitoksille annettujen ympäristölupien noudattamista.

Radioaktiivisia aineita koskevassa onnettomuustilanteessa pelastusviranomaiset ovat johtovastuussa. Alueelliset ympäristökeskukset tukevat tarvittaessa tällaisessa tilanteessa torjuntatoimien johtoa ympäristöasiantuntijana, erityisesti pinta- ja pohjaveden ja maaperän suojelua koskevissa asioissa sekä jätehuollon ohjauksessa.

Vakavassa onnettomuustilanteessa alueellinen ympäristökeskus toimii ympäristöministeriön alueellisena viranomaisena asumisen säännöstelyä ja asuttamista koskevissa ohjaustehtävissä.

2.11.5 Tiedon saanti ja tilannekuvan muodostaminen

Alueellisen ympäristökeskuksen asiantuntijat osallistuvat seuraavien johtielinten toimintaan, jolloin saadaan ja välitetään tietoa:

- lääninhallituksen erityistilanteiden johtokeskus ja
- meripelastuslohkokeskuksen johtoryhmä.

Ympäristökeskukset käyttävät seuraavia erityistilannesivustoja, joilta saadaan ja joiden kautta välitetään tietoa:

- lääninhallituksen valmiusasioiden extranetsivusto
- Säteilyturvakeskuksen erityistilannesivusto (FINRI extranetsivusto; Uudenmaan ympäristökeskus käyttäjänä)
- Ympäristöhallinnon tulvatilanne- ja vesistöennustesivusto (internet- ja intranetsivusto)
- Merialueiden öljyvahinkojen torjunnan ja muiden ympäristövahinkojen torjunnan sivusto (BORIS intranet- ja extranetsivusto).

Alueellisessa ympäristökeskuksessa käytetään tilanteen mukaan kaikkia edellisessä kohdassa mainittuja tietolähteitä relevantin oman tilannekuvan muodostamiseksi. Tilannekuva muodostuu yleensä sekä sanallisesta arviosta että paikkatietoaineistosta. Tilannekuva tai muuta tilannetta kuvaavaa tietoa toimitetaan tarvittaessa sekä lääninhallitukselle (ja muillekin alueen tarvitsijoille) että ympäristöministeriölle ja maa- ja metsätalousministeriölle.

2.11.6 Voimavarojen käyttö

Alueellisissa ympäristökeskuksissa on VAP-määräyksen varmistettu tarvittavat asiantuntijaresurssit. Toimintaan kriisitilanteessa on lyhyeksi aikaa osoitettavissa voimavarat, mutta toiminta pitkäaikaisessa kriisissä edellyttää uusia järjestelyjä.

2.11.7 Toiminnan käynnistäminen ja kriisin johtaminen

Erityistilanteessa valmiussuunnitelmat edellyttävät, että viraston johtajalle ilmoitetaan tapahtuneesta. Ympäristökeskuksen johtaja on aina tavoitettavissa. Johtaja päättää, kutsutaanko johtoryhmä tai jokin asiantuntijaryhmä kokoon vai vastaako jokin asiantuntija asian hoitamisesta.

Kriisin johtamista varten on tilannehuone, joka on varustettu tarpeellisella neuvottelu- ja tiedonvälitystekniikalla. Työjärjestyksissä ratkaisuväliltä on jo normaalitilanteessa viety varsin pitkälle asiantuntijatasolle. Valmiussuunnitelmissa käsitellään nopeasti syntyvien tilanteiden tehtäviä ja toimintaa.

Alueellinen ympäristökeskus on alueellinen ympäristöasiantuntija, jolloin ympäristökeskuksen toiminnassa erityisen tärkeiksi nousevat eri toimijoiden tehtävien ja vastuiden tunteminen, sujuva ja tehokas yhteistyö sekä selkeä tiedotus, joka tukee torjunnan päävastuun omaavan viranomaisen toimintaa.

2.11.8 Yhteistoimintatahot

Tärkeimmät yhteistoimintatahot ovat:

- ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö
- Suomen ympäristökeskus, Säteilyturvakeskus, Turvatekniikan keskus, Merenkululaitos, Merentutkimuslaitos, Ilmatieteen laitos, Geologinen tutkimuslaitos
- lääninhallitus, alueellinen pelastustoimi, TE-keskus, tiepiiri
- alueen kunnat.

Tärkeimmät muut kohderyhmät ovat:

- alueen asukkaat ja muut toimijat, NGO:t
- tiedotusvälineet.

Hämeen, Kaakkois-Suomen ja Uudenmaan ympäristökeskukset ovat laatineet yhteistoimintamuistiot Etelä-Suomen lääninhallituksen kanssa. Niissä hahmotetaan normaaliolojen, häiriötilanteiden sekä poikkeusolojen yhteistoimintaperiaatteet virastojen kesken. Muistiot pidetään säännöllisesti ajan tasalla.

2.11.9 Kriisiviestintä

Ympäristöministeriön asettama työryhmä on luovuttanut ehdotuksensa erityistilanneviestinnän järjestämisestä ympäristöhallinnossa. Ympäristöministeriössä valmistellaan tämän pohjalta ohjetta. Uudenmaan ympäristökeskuksessa on laadittu työryhmän raportin pohjalta ehdotus virastokohtaiseksi erityistilanneviestinnän suunnitelmaksi.

Ympäristökeskuksen viestintäasiantuntijat osallistuvat sekä johtoryhmän että valmiusryhmän toimintaan. Osallistuminen valmiuskoulutukseen ja valmiusharjoituksiin antavat johtoryhmälle ja tiedottajille valmiudet kriisiviestintään.

Lääninhallituksen kanssa laadituissa yhteistoimintamuistioissa korostuvat viestintään liittyvät toimet ja yhteistyö niissä.

2.11.10 Vahvuudet ja kehitettävää

Alueellisissa ympäristökeskuksissa on laaja asiantuntijuus ympäristöasioissa. Toimialueet ja niiden erityispiirteet tunnetaan erittäin hyvin. Yhteistyö muiden alueellisten toimijoiden kanssa on tiivistä. Alueellisilla ympäristökeskuksilla on siten hyvät edellytykset toimia tehokkaasti erityistilanteissa.

Valtion ympäristöhallinnolla on monipuolinen ja tehokas paikkatietojärjestelmä, joka erityistilanteissa toimii tilannekuvan muodostamisen perustana ja johtamistoimien tukena.

Tietoliikenneyhteyksien toimivuuden varmistaminen on valtionhallinnolla ylipäätään heikko. Datayhteydet on ulkoistettu ja tämä on johtanut aikaisempaa huonompiin mahdollisuuksiin varmistaa tietoliikenneyhteydet häiriötilanteissa.

Ympäristöhallinnon paikkatietojärjestelmä BORIS (Baltic Oil Response Informaton System) on alunperin kehitetty merellisten öljyonnettomuustilanteiden torjuntaan. Järjestelmä on erittäin käyttökelpoinen myös muissa ympäristöonnettomuustilanteissa torjunnan johdon työvälineenä. Järjestelmää voidaan käyttää extranetversiona ja käyttöoikeus annetaan hakemuksesta kaikille niille viranomaisille, jotka sitä tarvitsevat. Monet alueelliset toimijat ovat ottaneet järjestelmän käyttöön, mutta järjestelmällisesti hyödyntämistä ei ole tehty. Tulisi selvittää järjestelmän käyttömahdollisuuksia ja mahdollisen kattavamman käyttöönoton antamia uusia käyttömahdollisuuksia ja näiden tuomia hyötyjä.

Alueellisilla ympäristökeskuksilla ei ole varsinaista päivystystä ympäristöonnettomuuksien varalta. Suomen ympäristökeskuksella on päivystys, samoin YM:lla ja MMM:lla. Näillä päivystäjillä ja hätäkeskuksilla on tiedossa alueellisten ympäristökeskusten erityyppisten ympäristöonnettomuuksien nimetyt asiantuntijat, mutta ensisijaisesti heitä tavoittaa virka-aikana, ellei ole annettu varallaolomääräystä tms.

2.12 Kunnat

2.12.1 Yleiskuvaus

Kunta on yleensä pienin paikallistasolla toimiva julkishallinnon yksikkö, jolla on demokraattisesti valittu hallinto. Kuntalain mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto ja kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa (yleinen toimiala) ja sille laissa säädetyt (erityinen toimiala) tehtävät eikä kunnille saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Sopimuksen nojalla kunta voi ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kuntalain mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. Kunnan toimielimiä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta.

Valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on kuntalaissa tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä. Lisäksi valtuusto voi johtosäännössä antaa kunnan muulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen.

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa.

Kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajan tai pormestarin valitsee valtuusto. Pormestari toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Kunnanjohtajalla tai pormestarilla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Kunnan hallintomenettelyä ohjaa valtuuston hyväksymä hallintosääntö. Nykyisessä valmiuslaissa on säädöksiä, joiden perusteella voidaan poiketa eräistä kuntalaissa säädetyistä lähinnä valtuuston toimintaa ja päätösvallansiirtoa koskevista asioista.

Kunnan tehtäväkenttä on laaja. Kunta hoitaa esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen, opetus- ja kulttuuritoimen, maankäytönsuunnittelun, yhdyskuntatekniikan, ympäristön suojelun, ympäristöterveydenhuollon sekä monet muut tehtävät paikallistasolla. Myös pelastustoimi on kunnallinen tehtävä, joka lain perusteella hoidetaan kuntien yhteistoimintana.

Kunnanjohtajan johtama viranhaltijoista ja työntekijöistä koostuva organisaatio jaetaan yleensä kunnan toimialojen mukaisesti yksiköihin. Kutakin toimialaa johtaa toimialajohtaja. Suuremmissa kunnissa toimialajohtajana voi olla apulaiskunnanjohtaja. Toimialat jakaantuvat yleensä pienempiin yksiköihin tarpeen mukaan.

Yleensä kunnanjohtaja ja toimialajohtajat muodostavat kunnan viranhaltijaorganisaation johtoryhmän. Sen tehtävänä on koordinoida asioiden valmistelua ja täytäntöönpanoa. Johtoryhmä ei ole kuntalain mukainen toimielin. Kukin johtoryhmän jäsen käyttää niitä toimivaltuuksia, joita hänelle lain mukaan kuuluu tai on johtosäännöllä siirretty.

Helsingissä ja muissa suurissa kaupungeissa on jouduttu kehittämään omat valmius- ja johtamisohjeet, jotka ulottuvat syvemmälle ja määrittelevät yleiskuvausta yksityiskohtaisemmin toiminnan käytännön järjestämisen.

2.12.2 Säädökset

Varsinaisia kunnan kriisijohtamista koskevia erityisiä säännöksiä ei ole olemassa. Kuntaa johdetaan kuntalaissa (365/95) määriteltyjen periaatteiden mukaisesti myös kriisitilanteissa. Valmiuslaki (1080/9) ja eräät erityislait edellyttävät, että kunnat ja niiden toimialat varautuvat erityistilanteisiin ja poikkeusoloihin suunnitelmilla ja muilla toimenpiteillä.

Pelastuslain (468/2003) 64 §:n mukaan alueen pelastustoimella ja kunnalla tulee olla johtokeskus, jossa toimitaan poikkeusoloissa, ja 68§:n mukaan sisäasiainministeriö voi antaa yleisiä ohjeita viranomaisille ja yksityisille väestönsuojelun henkilöstö- ja materiaalivahvuuksista sekä organisaatiosta, väestönsuojelun valmistelusta ja suorittamisesta sekä niissä tarvittavasta yhteistoiminnasta. Vastaava oikeus on lääninhallituksella läänin alueella.

Kansanterveyslain (66/1972) mukaan vastuu lääkinnällisestä pelastustoimen järjestämisestä kuuluu kuntien ylläpitämille terveyskeskuksille.

Toimialakohtaisessa erityislainsäädännössä on lisäksi varautumiseen liittyviä säännöksiä. Valmiussuunnitelmista ja erityistilanteisiin varautumisesta kukin ministeriö antaa kunnille omat ohjeensa. Kuntien kannalta tämä saattaa olla ongelma sen vuoksi, että ohjeet ovat kunkin hallinnon alan omia eikä niiden sisältöä ja rakennetta ole yhteen sovitettu valtionhallinnossa.

Toimialakohtaisessa erityislainsäädännössä on lisäksi olla varautumiseen liittyviä säännöksiä. Valmiussuunnitelmista ja erityistilanteisiin varautumisesta kukin ministeriö antaa kunnille omat ohjeensa. Kuntien kannalta tämä saattaa olla ongelma sen vuoksi, että ohjeet ovat kunkin hallinnon alan omia eikä niiden sisältöä ja rakennetta ole yhteen sovitettu valtionhallinnossa.

2.12.3 Meneillään olevat hankkeet

Paras-hanke on kuntien toiminnan kannalta keskeinen meneillään oleva hanke. Sen mukaan tulevina vuosina kuntarakenne uudistuu voimakkaasti. Syntyy nykyistä suurempia kuntayksiköitä ja kuntien palvelutuotanto järjestetään entistä useammalla toimialalla kuntien yhteistoimintana. Myös palvelutuotannon siirtyminen yksityisoikeudellisille kuntien omistamille yhtiöille tai markkinoilla toimiville yksityisille yrityksille yleistyy.

2.12.4 Johto- ja vastuusuhteet

Johto- ja vastuusuhteet määräytyvät kuntalakiin perustuvaan vallan ja vastuun siirtoon. Valmiuslain mukaisissa poikkeustilanteissa on toiminnan pohjana normaaliorganisaatio ja sen johto- ja vastuusuhteet. Nykyinen valmiuslaki mahdollistaa, että valtioneuvoston asetuksella voidaan muuttaa kriisi- tai poikkeustilanteessa normaaleja vastuurajoja, esim. monijäseniselle toimielimelle annettu päätösvalta voidaan siirtää poikkeustilanteessa sen alaiselle viranhaltijalle nopean reagoinnin mahdollistamiseksi. Hallituksen esitys uudeksi valmiuslaiksi poikkeaa voimassa olevasta laista ja ottaa tiukemman suhteen kuntien vastuurajojen siirtämisestä muualle.

2.12.5 Tiedon saanti ja tilannekuvan muodostaminen

Tiedonsaanti ja sen välittäminen perustuu kunnan oman organisaation ja muiden viranomaisten yhteistyöhön. Yleensä tiedonsaanti tapahtuu yhteistyökumppaneilta ja muilta viranomaisilta sähköpostin, faksin tai puhelimen välityksellä. Kunnan oman organisaation kautta saatu informaatio sekä tehdyt päätökset välitetään lääninhallitukselle tilanneraporttien muodossa määräajoin.

Tilannekuva muodostetaan paikallisella tasolla kunnan omalta organisaatiolta sekä yhteistoimintaviranomaisilta saadun tiedon perusteella. Yleistilanteesta tilannekuva välittyy kuntaan lääninhallituksen kautta. Käytännön tilanteissa tämä virkateitse välittyvä tilannekuva on liian hidas ja tilannekuvan saanti vaatii kunnassa omia erityisjärjestelyjä.

2.12.6 Voimavarojen käyttö

Pelastuslaitoksen tilannejohtajalla on onnettomuustilanteissa pelastuslain mukaiset valtuudet tarpeenmukaisen voimavarojen käyttöönottamiseen. Korvaukset määritetään jälkikäteen. Kunnan muiden toimijoiden poikkeavan tilanteen mukaisten resurssien käyttö määräytyy valmiuslain ja kunnan hallintosäännön mukaisesti tehtyjen päätösten perusteella edellyttäen, että poikkeustilanteen edellytykset täyttyvät.

2.12.7 Toiminnan käynnistäminen ja kriisin johtaminen

Suuronnettomuus- tai muussa äkillisessä poikkeustilanteessa hätäkeskuksen antama hälytys käynnistää pelastuslaitoksen toimenpiteet ja sen jälkeen kunnan muu organisaatio hälytetään johtamaan omaa toimintaansa ja tukemaan pelastustoimintaa. Lääninhallituksen kautta toiminnan käynnistäminen tapahtuu hitaammassa tai alueen ulkopuolelta tulevissa tilanteissa.

Kriisijohtamisen käynnistäminen on pulmallista silloin, kun kriisi syntyy sellaisen tapahtuman yhteydessä, joka ei aiheuta välitöntä yhteydenottoa hätäkeskukseen.

Kriisijohtamisen perusta on kunnan normaali johtaminen. Käytännössä toiminta rakennetaan kunnan viranhaltijajohdon johtoryhmän varaan. Johtoryhmää täydennetään valmiussuunnitelmassa määritellyillä yhteistyöviranomaisten edustajilla tai asiantuntijoilla. Näin täydennettyä ryhmää voidaan kutsua myös poikkeusolojen valmiusryhmäksi.

2.12.8 Yhteistoimintatahot

Kuntien kannalta keskeiset oman organisaation ulkopuoliset yhteistoimintatahot ovat pelastusviranomaiset, terveydenhuolto- ja sosiaaliviranomaiset silloin, kun ne ovat kuntayhtymiä sekä poliisi, puolustusvoimat, rajavartiolaitos ja lääninhallitus. Yhteistoimintatahoina ovat myös useissa tapauksissa kirkko ja järjestöt. Kuntien toiminnan kohderyhmänä ovat kuntalaiset, yritykset laitokset ja järjestöt.

Systemaattinen yhteistoiminnan organisointi perustuu kuntien valmiussuunnitelmiin.

Yhteistoiminnan organisoinnissa on huomattava, että viranomaisten toimivalta (sekä alueellinen että asiallinen) määräytyy nykylaisäädännön perusteella siten, että jokaisella viranomaistaholla määritellään sen toiminnan kannalta tärkein toimintavalta kunkin viranomaisen omassa lainsäädännössä (poliisilla Poliisilaki, pelastusviranomaisilla Pelastuslaki, rajavartiolaitoksella Rajavartiostosta annettu laki, puolustusvoimilla asevelvollisuuslaki ja muu puolustushallintoon liittyvä lainsäädäntö jne.).

2.12.9 Kriisiviestintä

Kuntien kriisiviestinnässä noudatetaan yleisiä kriisiviestinnän periaatteita. Eräät kunnat ovat laatineet omia kriisiviestintäsuunnitelmiaan tai kriisiviestintä on sisällytetty kunnan muihin viestintäsuunnitelmiin. Kuntaliiton viestintäyksikkö on käynnistämässä kuntien kriisiviestintäoppaan laadinnan.

2.12.10 Vahvuudet ja kehitettävää

Kuntien nykyisen organisaatiomallin vahvuutena on muun muassa paikallistasolla toimiva demokraattinen yksikkö, jonka normaali johtamisjärjestelmä toimii myös kriisitilanteissa.

Kehityskohteenä on tunnistettu tilannekuvan muodostamisen hitaus nykyjärjestelyillä, kunnan johdon hälyttämiseen tarvittavan mekanismin puuttuminen sekä useiden päällekkäisten ohjaus- ja koordinoitintahojen toiminta aluetasolla.

2.13 Valtioneuvoston tilannekuvatoiminta

Valtion johdon päätöksenperusteen tueksi tarvitsema tilannekuvatoiminta aloitettiin 1.2.2005 perustuen vuoden 2003 valtioneuvoston periaatepäätökseen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Tässä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa (YETTS) todettiin, että "valtion johtamisen toimintaedellytysten kehittämisessä asetetaan etusijalle tilannekuva, jota tarvitaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisessa." Tilannekuva asetettiin lähivuosien painopistealueeksi. Sen kokoaminen, analysointi ja sitä koskevan tiedon jakaminen kaikissa turvallisuustilanteissa määritettiin organisoitavaksi ja ohjeistettavaksi valtioneuvoston kanslian johdolla.

Valtioneuvoston kansliassa päätettiin (Valtioneuvoston kanslian hallintoasetus 381/2004 sekä valtioneuvoston kanslian työjärjestys 396/2005), että sen vastuulle annettu tehtävä toteutetaan nimittämällä tilannekuvakoordinaattori ja tälle varamies rotaatioperiaatteella vuorotellen eri hallinnonaloilta, pääsääntöisesti kuitenkin ulkoasiain-, sisäasiain- ja puolustushallintojen aloilta. Toiminta aloitettiin 1.2.2005. Tilannekuvatoiminta tuottaa tällä hetkellä valtionjohdolle sekä ennakoivaa, teemaraportointiin perustuvaa tilannekuvaa, että reaaliaikaista tilannekuvaa.

Ennakoivan tilannekuvan kokoamiseen osallistuvat kaikki hallinnonalat, mutta säännöllisimmin se kootaan yhteistoiminnassa ulkoasiainhallinnon, sisäasiainhallinnon ja puolustushallinnon kanssa, joissa toimivat tilannekuvavastuuhenkilöt.

Ennakoiva tilannekuvatoiminta tuottaa teemaperusteisia raportteja määräaikaisesti sekä myös tarvittaessa useammin. Teemat määräytyvät kulloisenkin tarpeen mukaan ja voivat olla aluekohtaisia (esim. Itämeren alue, Venäjä, Balkan jne.), tapahtumakohtaisia (esim. Kosovon vaalit, Venäjän presidentin vaihdos jne.) tai toimintakohtaisia (esim. järjestäytynyt rikollisuus, suuronnettomuusuhkat jne.).

Hallinnonalat tuottavat aineistoa raportin laatimista varten. Hallinnonalan tilannekuvavastuuhenkilö kokoaa aineiston ja laatii siitä hallinnonalan yhdistetyn tilannekuvateemaraaportin, jonka toimittaa valtioneuvoston kansliaan tilannekuvakoordinaattorille. Tilannekuvakoordinaattori ja hänen varamiehensä kokoavat hallinnonaloilta tulleet tilannekuvateemaraaportit ja laativat niistä yhdistetyn tilannekuvateemaraaportin luonnoksen.

Tilannekuvavastuuhenkilöt kokouksessaan käyvät läpi luonnoksen ja siihen tehdään tarvittavat muutokset, poistot ja lisäykset. Mikäli joillakin hallinnonaloilla on eriävä näkemys jostain näistä, jätetään nämä eriävät näkemykset luonnokseen.

Teemaraaportin luonnos käsitellään ennakoivan tilannekuvatoiminnan seurantaryhmän kokouksessa. Ryhmän puheenjohtajana on pääministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri ja jäsenenä tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö, ulkoasiainministeriön kansliapäällikkönä toimiva valtiosihteeri, sisäasiainministeriön kansliapäällikkö sekä puolustusministeriön kansliapäällikkö. Seurantaryhmän kokouksessa läsnä ovat myös suojelupoliisin päällikkö ja puolustusvoimien tiedustelupäällikkö sekä tilannekuvakoordinaattori.

Seurantaryhmässä hyväksytty tilannekuvateemaraaportti jaetaan pääministerille, hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ministerijäsenille sekä tiedoksi tasavallan presidentille. Lisäjakelua voidaan suorittaa vastuullisten hallinnonalojen sisällä.

Valtionjohdon käytössä olevan reaaliaikaisen tilannekuvan kokoamista tehostettiin Suomen aloittaessa EU:n puheenjohtajamaana 1.7.2006. Tätä edellytti myös samana päivänä käynnistyneet Euroopan unionin kriisikoordinaatiojärjestelmät (Crisis Coordination Arrangements, CCA), joissa puheenjohtajamaalla on johtava rooli. CCA-järjestelyjä ohjaavan käsikirjan mukaisesti jokaisessa jäsenmaassa tuli olla yksi määritetty yhteispiste kriisikoordinaatiota varten.

Suomessa yhteispisteeksi nimettiin valtioneuvoston tilannekeskus, jossa aloitettiin 1.7.2006 keskeytymättömän päivystys. Päivystys järjestettiin siten, että valtioneuvoston kanslian tilannekuvahenkilöstö päivysti virka-aikana ja virka-ajan ulkopuolella päivystäjinä toimivat sisäasiainministeriön ja puolustusministeriön tehtävään osoittamat, oman toimensa ohessa toimivat virkamiehet. Päivystysjärjestely mahdollisti turvallisuustilanteen keskeytymättömän seurannan valtioneuvostossa. Järjestely osoittautui erityisen hyödylliseksi kriisitilanteiden seurannassa, joista esimerkkinä oli Libanonin kriisi heinä–elokuussa.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen tarkoituksena on kaikissa olosuhteissa ja kaikkina vuorokauden aikoina valtiojohdon tiedonsaannin ja tilannekuvan turvaaminen, valtion kriisijohtamismallin edellyttämän hälytysjärjestelmän käyttö sekä tilanteen vaatiessa kriisijohtokeskuksen tekninen käynnistäminen. Järjestelmän tulee siten toimia keskeytymättömästi 24/7-periaatteella.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen päivystäjä kokoaa reaaliaikaisen tilannetiedon pääministerin ja valtioneuvoston tarvetta varten. Valtioneuvoston tilannekeskuksen päivystäjä hälyttää tarvittaessa eri hallinnonalojen varalla olevat päivystäjät tai niiden valmiusjohdon sekä valtioneuvoston jäsenet valtioneuvoston kanslian tilannekuvahenkilöstön tai johdon ohjeiden mukaisesti.

2.14 Kriisiviestintä

Yleiset viestintäohjeet

Valtionhallinnon viestintää hoidetaan normaalioloissa ja häiriötilanteissa julkisuuslain ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999, muutettu 380/2002) mukaisesti. Tehostettua viestintää normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on lisäksi ohjeistettu valtionhallinnon viestintäsuosituksessa sekä ohjeissa ”normaaliaikojen ja häiriötilanteiden tehostettu viestintä valtioneuvostotasolla” ja ”valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa”.

Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa -ohje täydentää valtionhallinnon viestintäsuositusta. Ohjeessa painotetaan kunkin viranomaisen vastuuta toimialaansa koskevasta viestinnästä ja kriisiviestintään varautumisesta. Ohjeessa korostetaan myös viestintää tukevan tutkimus- ja yhteistoiminnan merkitystä sekä kriisiviestinnän harjoittelun ja koulutuksen tärkeyttä. Samalla on kehitettävä siviili- ja sotilasviranomaisten sekä toisaalta viranomaisten ja joukkoviestimien yhteistoimintaa.

Valtioneuvoston viestintäyksikkö valtioneuvoston kansliassa vastaa hallituksen ja pääministerin viestinnästä sekä valtioneuvoston viestinnän yhteensovittamisesta. Jokainen ministeriö vastaa omasta viestinnästään ja hallinnonalansa viestinnän yhteensovittamisesta. Ministeriöt voivat sovittaa yhteen hallinnonalansa viestintää, jos tilanne vaikuttaa merkittävästi niiden toimintaan. Tällöin ministeriön viestintäyksikkö ilmoittaa asiasta sekä valtioneuvoston viestintäyksikölle että muille asianomaisille viranomaisille. Ministeriön on ohjeen mukaan muutoinkin pidettävä valtioneuvoston viestintäyksikkö ajan tasalla hallinnonalansa tiedotuksen ohjaukseen ja järjestelyihin liittyvistä keskeisistä kysymyksistä. Valtioneuvoston viestinnän yhteistoimintakysymyksiä käsitellään myös ministeriöiden viestintäjohtajakokouksissa.

Päävastuu paikallisesta viestinnästä on kunnilla, paikallisilla viranomaisilla ja kunnallisilla yhteenliittymillä kuten sairaanhoitopiireillä ja alueellisilla pelastuslaitoksilla. Erityisesti lääninhallitusten ja valtion muun aluehallinnon on luotava toimivat viestinnälliset yhteydet paikalliselle tasolle jotta niitä voidaan käyttää häiriötilanteessa.

Kriisin syvetessä tiedotusvastuuta voidaan siirtää joko osittain tai kokonaan erityisviranomaisilta valtioneuvoston viestintäyksikölle. Valtioneuvosto päättää valmiuslainsäädännön nojalla tiedotusvastuun siirtämisen ajankohdasta ja laajuudesta. Päätöksen jälkeen valtioneuvoston viestintäjohtaja johtaa käytännön tiedottamista ja muut viranomaiset jatkavat omaa toimialaansa koskevan tiedotuksen valmistelua ja toteuttamista valtioneuvoston viestintäyksikön ja valtioneuvoston asettaman viestinnän yhteistyöryhmän yhteen sovittamana.

Viimeistään puolustustilan voimassa ollessa valtakunnallista tiedotusta keskitetään edelleen perustamalla valtion viestintäkeskus (VVK). Ministeriöiden viestintäyksiköt jatkavat toimintaansa viestintäkeskuksen ohjauksessa ja valvonnassa. Valtioneuvosto päättää valmiuslainsäädännön nojalla siitä, milloin tiedotusvastuu siirretään joltakin ministeriöltä VVK:lle.

Lisäksi useilla viranomaisilla on oma viestintäsuunnitelma tai – strategia, jossa linjataan tehostettua viestintää sekä valmiussuunnitelma, joka sisältää poikkeusolojen viestintäsuunnitelman. Erilaisia erityistilanteita varten on myös omia toimintaohjeita tai määräyksiä, jotka sisältävät viestinnän organisointia ja hoitamista koskevat ohjeet.

2.15 Johtopäätöksiä ja havaintoja

Kriisijohtamismallin kuvausten pohjalta voidaan arvioida, että kaikilla tasoilla perinteinen poikkeusolo-määrittelyn mukainen varautuminen ja siihen liittyvä valmiussuunnittelu on toteutettu keskimäärin hyvin. Varsinaisia normaaliolojen erityistilanteiden kriisijohtamista tai YETT-strategian määrittelemän kriisijohtamismallin mukaista toimintaa on kuvattu huomattavasti vähemmän. Keskushallintotason muita hallinnon eri tasoja paremmalta vaikuttavaan kriisijohtamisen varautumiseen lienee syynä juuri YETT-strategian veloitteet.

Aluehallinnon toimintaympäristön turvallisuustilanteeseen vaikuttavat riskit ja uhkat ovat muuttumassa tai jo muuttuneet yhä kompleksisemmiksi ja laajoja vaikutuksia aiheuttaviksi. Tähän vaikuttavat mm. yhteiskunnan riippuvuus teknologiasta esimerkiksi sähkön, energian, veden, terveydenhuollon ja monien muiden elämisen, asumisen ja viihtyvyyden kannalta merkittävien palveluiden saatavuudessa. Aluehallinnon näkökulmasta sosiaalisella syrjäytymisellä on myös ihmisten turvallisuuteen vaikuttavia seuraamuksia.

Maassamme vähäinen väestöpohja, pitkät etäisyydet ja väestön ikääntyminen aiheuttavat julkiselle hallinnolle haasteita turvallisuuden takaamiseksi. Esimerkiksi vapaaehtoisilla palokunnilla on keskeinen merkitys pelastustoimessa monilla alueilla. Kun väestö ikääntyy ja väestöpohja pienenee, vähenee myös vapaaehtoiseen palokuntatyöhön käytettävissä oleva henkilöstö. Usealla alueella poliisin vasteaika on varsin pitkä johtuen etäisyyksistä ja henkilöstöresurssien niukkuudesta.

Aluehallinnon varautumisessa turvallisuustilanteisiin ja kriisijohtamisessa on suuria alue- ja paikallisia eroja. Toiminnan ohjaaminen ja ohjeistaminen niin, että suunnitelmat ja järjestelyt olisivat kaikkialla tyydyttävät ja yhteismitalliset, eivät ole tällä hetkellä riittäviä.

Kriisijohtamisen kannalta mitään sellaista lainsäädäntöä, joka velvoittaisi tai oikeuttaisi eri viranomaiset muodostamaan yhteisen kriisijohtamista palvelevan johtoelimen ei ole, vaan jokaisen viranomaisen toimivalta, toiminnan muodot, tavoitteet, määräytyvät sen lainsäädännön perusteella, joka kunkin viranomais-toimijan tehtävistä erikseen säätää.

Edellä kuvatusta aiheutuvat ongelmat korostuvat esimerkiksi laajoissa tulvatilanteissa, sähkön tai energian saatavuuden olennaisissa muutoksissa tai suurissa metsäpaloissa, luonnon onnettomuuksissa taikka säteilyonnettomuuksissa.

Maakuntien ja osin kuntienkin rooli erilaisten kriisien tunnistamisen, toiminnan käynnistämisen tai varsinaisen johtamisen osalta on epäselvä myös toimijoille itselleen. Kaiken kaikkiaan eniten kehitettävää alue- ja paikallishallinnossa voidaan katsoa olevan tiedon saantiin, tilanteen seurantaan ja tilannekuvan muodostamiseen liittyvien asioiden osalta.

Hallinnon eri toimijoiden lähettämien kriisijohtamisen nykytilan kuvausten pohjalta on koottu taulukko, joka esittää kriisijohtamisen eri osa-alueiden toteutumista hallinnossa. Tämä on esitetty kuvassa 4.

Kuva 4 **Kriisijohtamisen toteutuminen**

Organisaatio	Säädökset	Johto ja vastuu-alueet	Tiedon saanti	Tilannekuva	Voimavarat	Toiminnan käynnistäminen	Kriisin johtaminen	Yhteistoiminta	Kriisiviestintä
Keskushallinto (VNK, SM, PLM, STM, LVM, VM, TEM)	○	●	○	●	○	●	●	○	●
HÄKE	●	●	●	●	○	●	○	●	●
LH	○	●	●	○	○	●	○	●	●
TE-keskukset	○	○	●	○	○	○	●	●	○
Tiehallinto	○	○	●	●	●	●	●	●	●
Alueelliset ympäristökeskukset	●	●	○	○	○	○	○	●	●
Kunnat	○	●	○	○	●	○	○	●	○

Kuvassa on pyritty kuvaamaan eri värein kriisijohtamisen toteutuminen keskus- ja aluehallinnossa nykytilan kriisijohtamiskuvausten mukaan. Tarkasteltavana ovat kriisijohtamiseen kuuluvat tekijät, kuten säädöspohja, johto- ja vastuusuhteet, tiedon saanti, tilannekuva, voimavarat, toiminnan käynnistäminen, kriisin johtaminen, yhteistoiminta ja kriisiviestintä.

Tässä tarkastelussa on arvioitu karkeasti kriisijohtamisen tekijöitä kaksiporaisella asteikolla. Tämä esitys on alustava näkemys siitä, miten kriisijohtamisen tekijät on havaittu keskus- ja aluehallinnossa. Lähtökohtana on lähinnä kehittämisenäkökulma. Harmaa väri tarkoittaa sitä, että kyseinen kriisijohtamisen tekijä on olemassa. Valkoinen väri tarkoittaa sitä, että kyseissä kriisijohtamisen tekijässä on jotain kehitettävää.

3 ALKU HANKKEEN EHDOTUKSET JA NIISTÄ TEHTÄVÄT ALUSTAVAT JOHTOPÄÄTÖKSET

ALKU-hankkeen väliraportissa ehdotetaan, että valtion aluehallinto kootaan kahden viranomaiseen. Tämä merkitsee sitä, että nykyiset lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät organisoidaan uudelleen.

Kokonaisuutena väliraportissa on vain vähän turvallisuutta ja kriisijohtamista suoranaisesti koskevia asioita. Raportista on kuitenkin löydettävissä asioita, jotka vaikuttavat välillisesti kriisijohtamiseen.

ALKU-raportissa on esitetty monia aluehallinnon viranomaisia, mutta siinä ei ole tarkasteltu kaikkia alueella toimivia turvallisuusviranomaisia. Näitä ovat mm. poliisi, rajavartiolaitos ja eri alueviranomaiset, joissa on turvallisuustoimintoja.

Kahden viranomaisen mallissa kriisijohtaminen on haastavampaa kuin mitä se olisi ollut yhden viranomaisen mallissa. Alueella toimivan kahden viranomaisen mallissa on huolehdittava kriisijohtamisen rajapinnoista, tiedon kulusta ja riittävän selkeistä toimintatavoista.

ALKU-väliraportin esittämissä virastomalleissa tehtäväjaoit eivät ole vielä riittävän selkeitä. Tehtävien uudelleen organisoimisen yhteydessä on huolehdittava, että uudet turvallisuustoimijat organisoidaan ja resursoidaan niin, että kriisijohtamisen edellytykset täyttyvät. Näitä edellytyksiä ovat mm. toimivaltaiset viranomaiset, riittävät toimivaltuudet, johtamisjärjestelmät, toimiva tilannekuva, selkeät vastuusuhteet ja riittävät voimavarat.

Viranomaisen 1 vastaa valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä alueilla. Viranomaisen 2 vastaa lainsäädännön toimeenpanosta, toimeenpanon ohjauksesta sekä lainsäädännön toteutumisen valvonnasta.

Viranomaisen 2 toimii valtion yleishallintoviranomaisena alueilla sekä vastaa eräiltä osin oikeusturvasta alueilla. Viranomaiseen 1 kootaan luonnonvaroihin ja ympäristöön, liikenteeseen ja infrastruktuuriin, työvoimaan, elinkeinoihin sekä osaamiseen ja sivistykseen liittyviä tehtäviä ja viranomaiseen 2 peruspalvelujen toteutumiseen, oikeusturvaan, lupiin ja valvontaan, turvallisuuteen ja maahanmuuttoon, ympäristölupiin liittyvät tehtävät sekä työsuojelun valvonta.

Kriisijohtamisen näkökulmasta molemmilla viranomaisilla on turvallisuuteen ja kriisijohtamiseen liittyviä asioita, jotka koskettavat näitä erilaisissa turvallisuustilanteissa. Tämän takia on huolehdittava kunkin tahon toimintaedellytyksistä ja kyvystä hoitaa kriisi toimivalla tavalla. Eri viranomaisten ja tehtävien välisestä riittävästä yhteistoiminnasta ja rajapintojen yhteensovittamisesta kriisijohtamisessa on myös huolehdittava.

ALKU-väliraportissa esitetään aluehallinnon strategia-asiakirjan laatimista, joka toimii ohjausvälineenä. Laadittaessa strategisen tason tulossopimuksia niiden tulee sisältää turvallisuuteen ja kriisijohtamiseen liittyviä asioita, joiden avulla voidaan seurata ja arvioida myös asioiden toteutumista.

ALKU-väliraportissa mainitaan, että aluehallinnon varautumisessa turvallisuustilanteisiin ja kriisijohtamisessa on suuria alue- ja kuntakohtaisia eroja. Toiminnan ohjaaminen ja ohjeistaminen niin, että suunnitelmat ja järjestelyt olisivat kaikkialla tyydyttävät ja yhteismitalliset, eivät ole tällä hetkellä riittävät. Tämä on tiedostettava suunniteltaessa ja toteutettaessa uusia alueviranomaisia. On myös huolehdittava siitä, että nykyiset puutteet korjataan rakennettaessa uusia alueviranomaisia.

Viranomaisen 1 tehtävät muodostavat kokonaisuuden, jolla on liittymäkohdat ilmastomuutokseen, väestönmuutokseen, kansainvälistymiseen ja alueiden kehittämiseen. Virastoon kootaan valtionhallinnon ympäristöön, liikenteeseen ja väyliin, yritysten tukemiseen ja työvoimapolitiikkaan sekä osaamisen kehittämiseen liittyviä täytäntöönpano- ja kehittämistehtäviä. Viranomaisen pääyhteistyökumppanina tehtäviensä toteuttamisessa ovat maakunnan liitot.

Viranomaisen 1 vastaa kolmesta tehtäväkokonaisuudesta, jotka ovat:

- 1) liikenne ja infrastruktuuri,
- 2) työvoima, elinkeinot ja osaaminen,
- 3) luonnonvarat ja ympäristö.

Viranomaisen 2 tehtävät muodostavat kokonaisuuden, jolla on liittymäkohdat perusoikeuksien ja oikeusturvan varmistamiseen, sisäisen turvallisuuden edistämiseen sekä kansalaisten hyvinvoinnin ja palvelujen turvaamiseen. Viranomaisen 2 tehtävät koostuvat ohjaus-, lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtävistä, jotka tukevat toisiaan sisällöllisesti sekä yhteisten rakenteiden kautta. Viranomaisen ohjaus ja valvontatoiminta kohdistuu pääasiassa valtion paikallishallintoon ja kuntiin sekä palvelukuntayhtymiin, osin myös yrityksiin ja työnantajiin.

Viranomaisen 2 vastaa viidestä tehtäväkokonaisuudesta, jotka ovat:

- 1) peruspalveluiden toteutuminen,
- 2) oikeusturva sekä lupa ja valvonta,
- 3) turvallisuus ja maahanmuutto,
- 4) ympäristöluvut,
- 5) työsuojelu.

Turvallisuus ja maahanmuutto -tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat turvallisuuteen liittyvien tehtävien osalta mm. myöhemmin määriteltävät alueelliset poliisitoimen tehtävät, pelastustoimen ohjaus ja valvonta, läänin turvallisuusbarometrin laatiminen, varautumisen yhteensovittaminen, maanpuolustuskurssien järjestäminen, turvallisuusviranomaisten yhteistyö, lähialueyhteistyö ja metsäpalojen tähystystoiminta.

Turvallisuus- ja maahanmuuttokokonaisuuteen kuuluu paljon muitakin asioita kuin mitä tässä Alku hankkeen väliraportissa on esitetty. Tätä tehtäväkokonaisuutta tulee jatkossa täsmentää. Kokonaisuuteen voisi lisäksi kuulua mm.

- turvallisuustoimijoiden palvelutason seuranta ja valvominen,
- palvelutasopäätösten valmistelun ohjaaminen, seuranta ja arviointi
- peruspalvelujen arviointi omalla toimialalla,
- strategisten tavoitteiden jalkauttaminen,

- suuronnettomuusharjoitusten järjestäminen,
- turvallisuusviranomaisten valtionavustukset ja lausunnot,
- lain mukaisten korvausten maksaminen alueen turvallisuusviranomaisille,
- turvallisuusviranomaista koskevien kantelujen ratkaiseminen,
- viranomaisten yhteistoiminnan järjestäminen aluetasolla,
- voimavarojen hankkiminen alueen ulkopuolelta,
- tarvittaessa viranomaisten johtosuhteiden määrittely ja kriisijohtaminen,
- tiedottaminen,
- yhteydenpito ja alueen tilannekuvan välittäminen,
- päätöksenteko valtion rajat ylittävässä avunannossa
- poikkeusolojen toiminnan suunnittelu alueellaan ja siihen liittyvän johtamisvalmiuden ylläpito,
- osallistuminen erilaisiin kehittämishankkeisiin,
- sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteiden toteuttamisen koordinointi ja edistäminen,
- turvallisuussuunnittelun kehittäminen,
- riskien hallinnan edellyttämä yhteistyö,
- aluehallinnon viranomaisten erityistilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen yhteensovittaminen,
- kuntien erityistilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen ohjaus ja tukeminen ja tarvittaessa koordinointi,
- aluehallinnon erityis- ja poikkeusolojen varalta laadittavien suunnitelmien valmistelun koordinointi,
- aluehallinnon poikkeusolojen toiminnan suunnittelu ja etukäteisvalmistelut.

Edelleen Turvallisuus- ja maahanmuuttokokonaisuuteen voisi kuulua:

- erityistilanteiden ja poikkeusolojen turvallisuustilanteiden johtaminen ja yhteensovittaminen;
- suunnitelmien laadinta ja valmistelujen koordinointi,
- erityinen yhteistyö viranomainen 1 toimialaan kuuluvien tehtävien valmistelujen koordinoinnissa,
- ydinonnettomuuden varalta laadittavien suunnitelmien valvonta,
- johtamisvalmiuden ylläpito,
- alueellisen valmiustoimikunnan työskentely,
- johtamisen toimintaedellytysten luominen ja ylläpito,
- tilannekuvan ylläpito ja välittäminen,
- tiedotustoiminta,
- väestön evakuoiminen.

Maahanmuuttoon liittyvien tehtävien osalta tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat mm. turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskustoiminta, maahanmuuttokoulutus, oleskelupiiriin liittyvät työlupalinjaukset ja kotouttamiseen liittyvät tehtävät, ihmiskauppan uhrien auttamisjärjestelmä ja pakolaisten kuntakorvausten käsittely.

Maahanmuuttoon liittyvien tehtävien osalta tulee myös määrittää tarkemmin ne tehtäväkokonaisuudet, jotka kuuluvat turvallisuus ja maahanmuutto toimialaan.

Aluehallintoviranomainen 2 toimivaltansa puitteissa aluetasolla yhteen sovitaisi ja johtaisi aluehallintoviranomaisen 1 ja 2 toimialueeseen kuuluvia YETT-strategian kaltaisia erityistilanteita kaikissa yhteiskunnan turvallisuustilanteissa. Aluehallintoviranomainen 2 olisi vastuussa varautumisen yhteensovittamisesta ja ohjauksesta alue- ja paikallistasolla.

On tärkeää, että kriisijohtaminen ja varautumiseen liittyvät tehtäväkokonaisuudet on yhden viranomaisen vastuulla. Tämä selkiinnyttää johtamista, asioiden yhteen sovittamista ja ohjausta. Näin myös kriisijohtamisen edellytykset ovat paremmat.

ALKU-väliraportissa mainitaan valtionhallinnon IT-toiminnan kehittäminen, yhteiset tietojärjestelmät, sekä tietoturvaan ja varautumiseen liittyvät asiat. Nämä asiat on erityisesti huomioitava jatkovalmistelussa. Kun kriisijohtamismallia viedään kaikille tasoille, tulee näille tasoille kyetä luomaan myös yhteydet ja järjestelmät johtamisen ja tilannekuvan muodostamisen mahdollistamiseksi.

ALKU-raportissa todetaan, että kansalaisten turvallisuus ja varautuminen poikkeusoloihin on aluetasolla saatava toimivaksi. Kriisijohtamisen näkökulmasta tähän tulee jatkossa kiinnittää enemmän huomiota. Aluehallinnon poikkeusoloihin varautuminen on perinteisesti hoidettu paremmin kuin mitä kriisijohtaminen on tällä hetkellä. Tässä on nähtävissä selvä kehittämisalue, koska nykyjärjestelyin hoidetut kriisijohtamisen elementit eivät täytä kaikilta osin riittäviä laatukriteereitä.

Aluehallinnon johtamisesta on esitys ALKU-väliraportissa, jossa on määritelty alueviranomaisille omat päälliköt ja vastaavasti vastuualueiden päälliköt. Kriisijohtamisessa on myös alueella määriteltävä oma johto-organisaatio selkeine vastuusuhteineen ja toimivaltuuksineen.

ALKU-väliraportissa maakuntien liitoille ei esitetty roolia turvallisuustoimijana. Esityksen painopiste on maakunnan liittojen toimivallan lisäämisessä aluekehitystyön kokoavana ja yhteen sovittavana viranomaisena, jonka toiminta perustuu kuntien ohjaukseen ja kunnallisvaalien tuloksena syntyvään kansanvaltaiseen päätöksentekoon. Maakunnan liittojen tehtävien laajentamisesitykset koskevat sellaisia tehtäväkokonaisuuksia, joilla on merkitystä aluekehittämistyön vaikuttavuuden lisäämisessä ja toteuttamisen edistämässä.

Käynnissä oleva Kunta- ja palvelurakennemuutos on suurin kunnallishallinnon ja -palveluiden uudistus Suomen historiassa. Kunnat toteuttavat uudistuksen yhteistyössä valtion kanssa vuoden 2012 loppuun mennessä. Uudistus vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, edistää uusia palvelujen tuotantotapoja ja organisoimista, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta tulevana vuosikymmeninä.

Tässä muutoksessa on huolehdittava kuntien kriisin hoitamiskyvystä. Kriisijohtamista ei ole kaikissa kunnissa riittävän tehokkaasti hoidettu. Kuntalaissa ei ole määritetty kunnan kriisijohtamista. Tässä olisi kehittämisalue, jonka avulla kunnalle tulisi määrittää entistä parempi valmius hoitaa kunnassa tapahtuvia kriisejä.

ALKU-väliraportissa esitetään useita uudistuksia, jotka edellyttävät lainsäädännön uudistamista. Tässä lainmuutostyössä on huomioitava myös lakiuudistuksien vaikutukset kriisijohtamiseen.

Aluejaot vaikuttavat myös kriisijohtamiseen. ALKU-väliraportissa esitetään kummallekin alueviranomaiselle omia aluejakoja. Tämän mukaan aluejaot eivät olisi samanlaisia näillä kahdella viranomaisella. Tämä asettaa omat haasteet kriisijohtamiselle alueilla ja lisää tarvetta yhteen sovittaa eri aluekokonaisuuksia ja toimintoja yhteen.

Kriisijohtamisessa tulee huomioida johtamisedellytykset kuten viestitekniikka, johtokeskukset suojatiloissa ja johtamisvälineet.

Kriisijohtamisen työryhmä on kiinnittänyt huomioita meneillään oleviin hankkeisiin, kuten poliisin PORA-hanke, kuntien Paras hanke, pelastuslain muutokset, lääninhallitusten turvallisuustoimijoiden muutokset ja sisäasiainministeriön rakennetyöryhmän tulevat esitykset.

ALKU-väliraportissa turvallisuus ja maahanmuutto kohdassa on kannanotto poliisin ja pelastustoimen roolista. Poliisi- ja pelastusviranomaisia tarvitaan myös jatkossa alueella turvallisuusviranomaisena. Näiden hankkeiden esitykset eivät saa heikentää turvallisuustoimijoiden asemaa alue- ja paikallishallinnossa.

4 KRIISIJOH TAMISTYÖRYHMÄN ALUSTAVAT NÄKEMYKSET ALKU HANKKEELLE NIISTÄ ASIOISTA, JOTKA TULEE HUOMIOIDA JATKOTYÖSSÄ

Jatkotyössä tulee huomioida kriisijohtamisen sisällön mukaisten asioiden kehittäminen ja jatkotyöstäminen uudessa alue- ja paikallishallinnossa.

Alue- ja paikallishallinnon eri tasoilla tapahtuvan johtamistoiminnan suunnittelu ja uudelleen organisointi kriisijohtamismallin mukaiseksi toimivaksi kokonaisuudeksi on yksi tärkein kriisijohtamistyöryhmän jatkotehtävä.

Työryhmän tulee myös selvittää mahdolliset tarpeet kehittää alue- ja paikallistason järjestelmiä ja niitä koskevia säädöksiä.

Kyseessä on laaja ja tärkeä asiakokonaisuus. Uusi viranomaisen antaisi selkeästi mahdollisuudet terävöittää kriisijohtamisen, valmiussuunnittelun ja varautumisen koordinoitua. Tämän tehtäväkokonaisuuden osat tukevat toisiaan ja ne tulisi sijoittaa samaan yksikköön tai asiakokonaisuuteen.

Voimavaroja mitoitettaessa tulisi ottaa huomioon, että tehtävät vaativat enemmän panostusta kuin mitä tällä hetkellä aluehallinnossa on asiaan osoitettu.

Aluehallinnon järjestelyjen kannalta olisi hyvä, jos samalla kyettäisiin selkeästi määrittelemään ja sopimaan varautumisen johtamis- ja koordinoimisvastuut keskushallinnossa.

Selkeä haaste on se, että eräät varautumisen kannalta keskeiset osat sijoittuvat toiseen virastoon, kuten öljyntorjunta ja liikenteen varautuminen.

Lisäksi aluehallintoviranomaisten toimipaikkojen mahdollinen suurehko lukumäärä ja maantieteellinen sijoittuminen laajalle alueelle voi hankaloittaa yhteistoimintaa ja kriisijohtamisedellytyksiä.

Eri turvallisuustilanteisiin kuuluvia tehtäviä on vastuutettu molemmille aluehallintoviranomaisille ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen ja koordinointi on aluehallintoviranomaisella 2, joka on myös vastuussa varautumisen yhteensovittamisesta ja ohjauksesta alue- ja paikallistasolla.

Aluehallintoviranomainen 2 toimivaltansa puitteissa aluetasolla sovittaa yhteen ja johtaa aluehallintoviranomaisen 1 ja 2 toimialueeseen kuuluvia YETT-strategian kaltaisia erityistilanteita kaikissa yhteiskunnan turvallisuustilanteissa.

ALKU-väliraportissa on päädytty esittämään kahta alueviranomaista. Tässä on huolehdittava siitä, että ohjaus-, koordinoitutehtävät ja johtamisvastuut ovat linjassa kriisijohtamisen keskeisten periaatteiden kanssa. Koordinoinnin tulisi olla nykyistä laajempaa, koko aluetason kattavaa.

Häiriö- ja poikkeusolojen tilanteissa olisi harkittava, että molemmista aluehallintoviranomaisista perustettaisiin yhteinen johtokeskus, jonka ylläpidosta vastaisi aluehallintoviranomainen 2.

Aluehallintoviranomaisen 2 kriisijohtaminen, varautumisen koordinointi ja johtamistehtävät edellyttävät riittävien resurssien kohdentamista kaikille toimialueille. Myös johto- ja vastuusuhteet aluehallintoviranomaisen sisällä tulee määrittää selkeästi, että keskushallinnon ja aluehallintoviranomaisen välillä kriisijohtamiseen liittyvä toiminta tapahtuu saumattomasti.

Sisäasiainministeriössä on käynnissä hanke hallinnonalan rakenteelliseksi kehittämiseksi. Tähän kuuluu hallinnonalan organisoiminen koskien muun muassa poliisin ja pelastustoimen hallintorakenteen kehittämistä. Tehtävät ratkaisut vaikuttavat myös aluehallintoon sijoittuviin resursseihin ja tätä kautta kriisijohtamisen rakenteisiin ja yhteistoimintajärjestelyihin. KRIJO työryhmän ja ALKU-hankkeen jatkovalmistelussa tulee olla tiivis yhteistyö tähän hankkeeseen.

Aluehallinnon ohjauksessa korostuu strategia-asiakirjojen ja strategisen tason tulossopimuksen roolit sekä verkottuminen, mutta johtamisvastuiden tarkastelua väliraporttiin sisältyy varsin vähän. Myös strategisella ohjauksella ja johtamisvastuilla tulisi olla yhtymäkohta. Varautumista ja kriisijohtamista koskeva strategia tulisi sisällyttää strategia- ja tulossopimusasiakirjoihin.

Kuntien edellytyksiin huolehtia vastuillaan olevista kriisijohtamistehtävistä tulee kiinnittää erityistä huomiota. Huomioon on otettava myös tarve kuntien yhteistoimintaan kriisitilanteissa. Myös keskushallinnossa tulee todeta vastuullinen ministeriö, jolla on tehtävänä huolehtia muun muassa tarvittavan lainsäädännön kehittämisestä ja muusta tarpeellisesta kuntien varautumisen ohjauksesta.

Kriisijohtamiseen liittyy myös eri johtamistasoilla keskeisiä toimijoita koskien vaatimus, että johtamistoimintaa varten tulee olla käytettävissä tilat ja tietojärjestelmät, jotka mahdollistavat johtamisen myös häiriö- ja poikkeusoloissa.

5 KRIISIJOH TAMISTYÖRYHMÄN JATKOTYÖSKENTE LY

Kriisijohtamistyöryhmä (KRIJO) jatkaa työskentelyä toimeksiannon mukaisesti. Työryhmä on sopinut kokoukset touko- ja kesäkuulle, jolloin tutustutaan Länsi-Suomen läänin valmiusharjoitukseen ja Etelä-Suomen läänin valmiusharjoitukseen. Syksyn kokousajat tarkennetaan toukokuun kokouksen yhteydessä. Syksyllä tutustutaan Lapin läänin valmiusharjoitukseen.

Kokousten yhteydessä KRIJO työryhmä kuulee asiantuntijoita ja alustuksia kriisijohtamisen, turvallisuuden ja varautumisen alalta. Työryhmä seuraa ja ottaa kantaa ALKU-työryhmän esityksiin sekä alatyöryhmien kannanottoihin.

On tärkeää seurata ALKU-työryhmän työskentelyä, erityisesti perustettavia alatyöryhmiä. KRIJO työryhmä pyrkii vaikuttamaan näiden työskentelyyn siten, että kriisijohtaminen huomioidaan riittävästi eri esityksissä. KRIJO työryhmä voisi osallistua joihinkin ALKU-hankkeen alatyöryhmien työskentelyyn.

Työryhmä tekee yhteistyötä myös sisäasiainministeriön rakennetyöryhmän kanssa. Työryhmän toimeksiannon mukaisesti työryhmä tekee yhteistyötä valmiuspäällikkökokouksen kanssa sekä valmiussihteereiden kanssa.

Työryhmä valmistelee loppuraportin 31.1.2009 mennessä.



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

ISBN (nid) 978-952-5631-61-6
ISBN (PDF) 978-952-5631-62-3
ISSN 0782-6028