



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa

Työryhmän loppuraportti

Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa

Työryhmän loppuraportti

Julkaisija VALTIONEUVOSTON KANSLIA		KUVAILEHTI 16.3.2009	
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 loppuraportti. (Genomförande av statens krisledningsmodell inom region- och lokalförvaltningen. Arbetsgruppens slutrapport)			
Tiivistelmä Valtioneuvoston kanslia asetti 11.12.2007 työryhmän selvittämään valtion kriisijohtamismallin toteutumista uudistuvassa alue- ja paikallishallinnossa. Hankkeen toimikaudeksi määrättiin 11.12.2007–31.1.2009. Työryhmä otti nimekseen kriisijohtamistyöryhmä. Työryhmän määräaikaa jatkettiin 15.3.2009 saakka. Osana valtioneuvoston vuonna 2006 hyväksymää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa hyväksyttiin valtion kriisijohtamismalli. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan on kirjattu lausuma, jonka mukaan hallintoa koskevien uudistusten yhteydessä varmistetaan valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen hallinnon kaikilla tasoilla. Tässä raportissa on keskitytty valtion aluehallintoon ja kunnallishallintoon. Valtion paikallishallinto on huomioitu kunkin hallinnonalan kuvauksissa. Aluehallinnon uudistamishankkeen ehdotusten toteutuessa aluehallintoon tulee aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Kriisijohtamisen toimintamalli perustuu myös aluehallinnossa toimivaltaisen viranomaisen johtamaan toimintaan sekä siihen osallistuvien muiden viranomaisten ja tahojen yhteistoimintaan. Johtovastuussa olevan viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu tilanteen edellyttämän yhteistoiminnan järjestäminen. Toimintaa tuetaan ja yhteensovitetaan poikkihallinnollisilla yhteistyöelimillä. Kriisijohtamistyöryhmä katsoo, että aluehallintovirasto ja sille esitetty organisaatorakenne antavat perustan eri toimialojen välisille yhteensovitus tehtäville aluehallinnossa. Aluehallintoviraston tehtävänä on viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. Aluehallinnon uudistamishankkeessa on lähdetty siitä, että nykyisin lääninhallitukselle kuuluvaa yleisen hallintoviranomaisen tehtävää ei tule uudelle aluehallintovirastolle eikä muullekaan viranomaiselle aluehallinnossa. Aluehallintovirastojen pysyviin organisaatioihin ei myöskään tule nykyisin lääninhallituksissa olevien kaikkien viranomaisten edustusta. Hallitusohjelman linjaus siitä, että hallintoa koskevien uudistusten yhteydessä varmistetaan valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen hallinnon kaikilla tasoilla, on näin ollen erityisen tärkeä ja aluetason yhteensovittamisen osalta haasteellinen.			
Avainsanat Kriisijohtaminen, varautuminen, alue- ja paikallishallinto, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, turvallisuus, lainsäädäntö, aluehallintovirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.			
Sarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2009		Kieli Fi	Kokonaissivumäärä 86
ISBN (paino) 978-952-5807-34-9	ISBN (PDF) 978-952-5807-35-6	ISSN 0782-6028	
Kustantaja Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisu Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Julkaisun jakelu ja välitys Yliopistopaino, Helsinki www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti Tilaukset: books@yliopistopaino.fi	
Taitto Valtioneuvoston kanslia Anja Järvinen	Luottamuksellisuus Julkinen	Painopaikka Yliopistopaino, Helsinki, 2009	

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 16.3.2008	
Författare Arbetsgruppen för genomförande av statens krisledningsmodell inom region- och lokalförvaltningen			
Typ av publikation Publikation	Uppdragsgivare Statsrådets kansli	Datum då organet tillsattes 11.12.2007	
Publikationens namn (även den finska titeln) Genomförande av statens krisledningsmodell inom region- och lokalförvaltningen. Arbetsgruppens slutrapport. (Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa. Työryhmän loppuraportti.)			
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 var 11.12.2007–31.1.2009. Arbetsgruppen kallade sig krisledningsarbetsgruppen. Arbetsgruppens mandat förlängdes till den 15 mars 2009. Som en del av strategin om tryggnad av samhällets vitala funktioner, som antogs av statsrådet 2006, godkändes statens nya krisledningsmodell. I regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering ingår ett uttalande enligt vilket genomförandet av statens krisledningsmodell ska säkerställas inom alla nivåer av förvaltningen i samband med reformerna. Denna rapport fokuserar på statens regionförvaltning och kommunalförvaltningen. Statens lokalförvaltning har beaktats i beskrivningarna av respektive förvaltningsområde. När förslagen som gjorts av projektet för reformering av regionförvaltningen genomförs kommer regionförvaltningen att få närings-, trafik- och miljöcentraler. Verksamhetsmodellen för krisledning grundar sig också i regionförvaltningen på att verksamheten som av en behörig myndighet samt på samarbete mellan de myndigheter och instanser som deltar i verksamheten. Den myndighet som har ledningsansvar är skyldig att ordna sådant samarbete som situationen kräver. Verksamheten stöds och samordnas med hjälp av tväradministrativa samarbetsorgan. Krisledningsarbetsgruppen anser att regionförvaltningsverket och den föreslagna organisationsstrukturen ger en god grund för samordningen av de olika verksamhetsområdenas uppgifter inom regionförvaltningen. Regionförvaltningsverkets uppgift är att stödja behöriga myndigheter och vid behov samordna verksamheten mellan dem när dessa leder situationer som gäller säkerheten i regionen. Projektet för reformering av regionförvaltningen har utgått från att den uppgift som allmän förvaltningsmyndighet som länsstyrelsen nu har inte ska innehas av det nya regionförvaltningsverket eller någon annan myndighet inom regionförvaltningen. Inte heller kommer alla myndigheter som ingår i de nuvarande länsstyrelserna att ingå i regionförvaltningsverkens permanenta organisation. Regeringsprogrammets riktlinjer om att genomförandet av statens krisledningsmodell inom alla nivåer av förvaltningen ska tryggas i samband med reformerna är således särskilt viktiga och en utmaning med tanke på samordningen på regionnivå.			
Nyckelord Krisledning, beredskap, region- och lokalförvaltning, strategin för tryggnad av samhällets vitala funktioner, säkerhet, lagstiftning, regionförvaltningsverket, närings-, trafik- och miljöcentralen			
Seriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserie 15/2009		Språk Fi	Sidantal 86
ISBN (tryck) 978-952-5807-34-9	ISBN (PDF) 978-952-5807-35-6	ISSN 0782-6028	
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Distribution och försäljning Universitetstryckeriet, Helsingfors www.yliopistopaino.fi/kirjamyynnti Beställningar: books@yliopistopaino.fi	
Layout Statsrådets kansli Anja Järvinen	Sekretessgrad Offentlig	Tryckort Universitetstryckeriet, Helsingfors, 2009	

VALTIONEUVOSTON KANSLIALLE

Valtioneuvoston kanslia asetti 11.12.2007 työryhmän selvittämään valtion kriisijohtamismallin toteutumista uudistuvassa alue- ja paikallishallinnossa. Hankkeen toimikaudeksi määrättiin 11.12.2007–31.1.2009. Työryhmä otti nimekseen kriisijohtamistyöryhmä. Työryhmän määräaika jatkettiin 15.3.2009 saakka.

Osana valtioneuvoston vuonna 2006 hyväksymää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa hyväksyttiin valtion kriisijohtamismalli.

Sisäasiainministeriö asetti hallitusohjelmaa toteuttavan aluehallinnon uudistamishankkeen. Vuoden 2008 alusta hankkeen johto siirtyi valtiovarainministeriölle.

Aluehallinnon uudistamishanke on antanut väliraportin 31.3.2008 ja sen oli määrä valmistella ehdotukset säädösmuutoksiksi 31.12.2008 mennessä. Hankkeen alkuperäistä määräaika 31.3.2009 on jatkettu 31.12.2009 saakka.

Valtioneuvosto käsitteli turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa 5.2.2009 ja se annettiin eduskunnalle hyväksyttäväksi 11.2.2009. Eduskunnalle annettavassa turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston selonteossa käsitellään valtion kriisijohtamismallin edelleen kehittämistä seuraavasti:

”Valtion kriisijohtamismallia kehitetään edelleen osana yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa ja sen toteutuminen varmistetaan kaikilla hallinnon tasoilla. Toimintamallin kehittämisen lähtökohtana on perustuslaki ja muu lainsäädäntö sekä vuoden 2006 periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta. Keskeisiä osa-alueita kriisijohtamiskyvyn kehittämisessä ovat tilannekuvatoiminta, johtamista tukevat järjestelmät, fyysiset rakenteet, suunnittelu sekä viestintä. Johtamisjärjestelmien kehittäminen ja toimintavarmuuden takaaminen kaikissa olosuhteissa huomioidaan hallinnon turvallisen verkkoratkaisun suunnittelutyössä.”

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

Aluehallinnon uudistamishankkeessa on lähdetty siitä, että nykyisin lääninhallitukselle kuuluvaa yleisen hallintoviranomaisen tehtävää ei tule uudelle aluehallintovirastolle eikä muullekaan viranomaiselle aluehallinnossa. Aluehallintovirastojen pysyviin organisaatioihin ei myöskään tule nykyisin lääninhallituksissa olevien kaikkien viranomaisten edustusta.

Hallitusohjelman linjaus siitä, että hallintoa koskevien uudistusten yhteydessä varmistetaan valtion kriisijohtamismallin toteutuminen hallinnon kaikilla tasoilla, on näin ollen erityisen tärkeä ja aluetason yhteensovittamisen osalta haasteellinen.

Kriisijohtamistyöryhmän tehtävänä oli:

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. Selvittää mahdolliset tarpeet kehittää alue- ja paikallistason järjestelmiä ja niitä koskevia säädöksiä.
3. Selvittää alue- ja paikallishallintoa ohjaavat viranomaistahot keskushallinnossa.

Kriisijohtamistyöryhmä on lähtenyt ALKU- hankkeen valmistelussa esitetystä hallinnollisesta rakenteesta ja siinä esitettyjen viranomaisten ehdotetuista tehtävistä.

Tässä raportissa on keskitytty valtion aluehallintoon ja kunnallishallintoon. Valtion paikallishallinto on huomioitu kunkin hallinnonalan kuvauksissa.

Työryhmä on antanut väliraportin 30.4.2008 ja antaa nyt loppuraportin.

Työryhmän kokoonpano oli seuraava:

- puheenjohtaja alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen, valtioneuvoston kanslia
- varapuheenjohtaja everstiluutnantti Olli Lampinen, sisäasiainministeriö.

Työryhmän jäsenet:

- 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 (1.10.2008 saakka),
- ylijohtaja Silja Hiironniemi valtiovarainministeriö (1.10.2008 alkaen),
- neuvotteleva virkamies Matti Korkealehto, sisäasiainministeriö (1.1.2008 alkaen) valtiovarainministeriö,
- johtaja Martti Kunnasvuori Häätäkeskuslaitos,
- kansliapäällikkö Timo K. Tikka Etelä-Suomen lääninhallitus.

Työryhmän asiantuntijat:

- kriisiviestinnän koordinaattori Petri Kekäle, valtioneuvoston kanslia,
- kehittämispäällikkö Markku Haiko Suomen Kuntaliitto,
- osastopäällikkö Hannu Hakala Helsingin kaupunki,
- hallintojohtaja Asko Harjula Huoltovarmuuskeskus,
- ohjelmapäällikkö Saira Mattila Yleisradio,
- maakuntajohtaja Jussi V. Niemi Pirkanmaan liitto,
- apulaisjohtaja Rolf Nyström Uudenmaan ympäristökeskus,
- eversti Harri Ohra-aho Pääesikunta (1.10.2008 saakka),
- eversti Ossi Sivén Pääesikunta (1.10.2008 alkaen),
- kunnanjohtaja Pentti Toivanen, Iitin kunta,
- 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 olivat pelastusylitarkastaja Tarmo Kopare sisäasiainministeriö ja vanhempi osastoesiupseeri Petteri Kajanmaa puolustusministeriö (4.9.2008 asti) ja puolustusvoimat (5.9.2008 alkaen).

Työryhmä on kokoontunut yhdeksäntoista kertaa.

Työryhmä on kuullut asiantuntijoina seuraavia henkilöitä:

- turvallisuusjohtaja Timo Härkönen, valtioneuvoston kanslia, 15.2.2008; valmiuspäällikkökokouksen tehtävät valtion kriisijohtamismallissa ja 7.11.2008; kriisijohtamisen kehittäminen,
- eversti Harri Ohra-Aho, pääesikunta, 15.2.2008; puolustusvoimien organisaatiouudistus ja virka-apujärjestelyt,

- erityisasiantuntija Arto Koski, Suomen Kuntaliitto, 7.3.2008; kuntien paras hanke, kuntien palvelurakenne ja kuntarakenteessa tapahtuvat muutokset,
- kriisiviestinnän koordinaattori Petri Kekäle, valtioneuvoston kanslia, 22.8.2008, ja tiedottaja Tero Manninen, Suomen Kuntaliitto, 22.8.2008; valtion ja kunnan kriisiviestintä,
- hallintojohtaja Janne Kerkelä, sisäasiainministeriö, 17.10.2008; sisäasiainministeriön rakennetyöryhmän työ,
- lääninvalmiusjohtaja Vesa-Pekka Tervo, Lapin lääninhallitus, 4.9.2008; läänin pelastustoimen kriisijohtaminen,
- lääninpoliisijohtaja Pentti Saira, Lapin lääninhallitus, 4.9.2008; läänin poliisitoimen kriisijohtaminen,
- läänin sosiaali- ja terveysneuvos Raimo Pantti, Lapin lääninhallitus, 4.9.2008; läänin sosiaali- ja terveystoimen kriisijohtaminen,
- valmiuspäällikkö Kari Tiermas, Rovaniemen kaupunki, 4.9.2008; kunnan toiminta kriisitilanteessa,
- keksintöasiamies Jussi Mesimäki, Lapin TE-keskus, 4.9.2008; TE-keskuksen toiminta kriisijohtamisessa,
- hankepäällikkö Esko Vainio, valtioneuvoston kanslia, 7.11.2008; TUVE-hanke,
- poliisijohtaja Jorma Toivanen, sisäasiainministeriö, 9.1.2009; poliisin toiminta uudessa aluehallinnossa.

Työryhmä tutustui 11.4.2008 meripelastuskeskuksen ja meriliikennekeskuksen toimintaan. Työryhmä tutustui 7.5.2008 Turussa Länsi-Suomen lääninvalmiusharjoitukseen, 3.6.2008 Hämeenlinnassa Etelä-Suomen lääninvalmiusharjoitukseen sekä 3.–4.9.2008 Lapin lääninvalmiusharjoitukseen Rovaniemellä. Lisäksi työryhmä tutustui 4.9.2008 Lapin hätäkeskuksen toimintaan.

Työryhmän pääsihteeri on informoinut valmiuspäällikkökokouksessa työn etenemisestä. Valmiuspäälliköillä on ollut mahdollisuus esittää kommentteja työhön.

Työryhmä järjesti 25.9.2008 kriisijohtamisen kehittämisseminaarin, johon osallistui 140 edustajaa muun muassa turvallisuusalan johtavista viranomaisista.

Saatuaan työnsä valmiiksi kriisijohtamistyöryhmä jättää kunnioittavasti loppuraporttinsa valtioneuvoston kanslialle.

Helsingissä 5. päivänä maaliskuuta 2009



Heikki Aaltonen



Olli Lampinen



Petteri Tervonen



Markku Gardin



Silja Hiironniemi



Matti Korkealehto



Martti Kunnasvuori



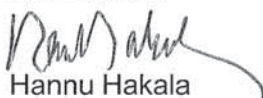
Timo K. Tikka



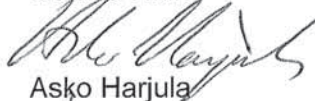
Petri Kekäle



Markku Haiko



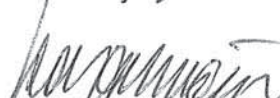
Hannu Hakala



Asko Harjula



Jussi V. Niemi



Rolf Nyström



Ossi Sivén



Pentti Toivanen



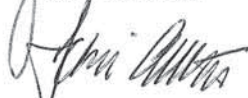
Rauli Parmes



Jouko Söder



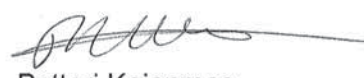
Saila Mattila



Jari Aalto



Tarmo Kopare



Petteri Kajanmaa

Sisällys

VALTIONEUVOSTON KANSLIALLE	5
TIIVISTELMÄ	13
SAMMANDRAG	18
1 JOHDANTO	23
1.1 Kriisijohtamistyöryhmän tehtävät ja tavoitteet	23
1.2 Aluehallinnon uudistamishankkeen ehdotukset	24
2 VARAUTUMINEN JA KRIISIOHTAMINEN ALUEHALLINNOSSA SEKÄ NÄITÄ KOSKEVAT EHDOTUKSET	30
2.1 Aluehallintoviraston tehtävät varautumisessa ja kriisijohtamisessa	31
2.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät varautumisessa ja kriisijohtamisessa.	34
2.3 Aluehallinnon varautumisen yhteensovittaminen	36
2.4 Johtamisessa tarvittavat järjestelyt aluehallinnossa	39
2.4.1 Aluehallinnon tiedon saanti ja tilannekuva	39
2.4.2 Aluehallinnon kriisiviestintä.	40
2.4.3 Ehdotus aluejohtokeskuksista ja muista johtamistiloista.	41
2.4.4 Viranomaisten sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät	42
3 VARAUTUMINEN JA KRIISIOHTAMINEN KUNNASSA.	44
3.1 Aluehallinnon muutokset kunnan kriisijohtamisen näkökulmasta	44
3.2 Kunnan varautuminen kriisijohtamisen pohjana	45
3.2.1 Varautumisen ja kriisijohtamisen perusta	45
3.2.2 Kriisijohtamisen edellytykset.	47
3.2.3 Kunnan kriisijohtamisorganisaatio.	47
3.2.4 Paras- hankkeen vaikutukset kunnan kriisijohtamisen näkökulmasta	48
3.3 Aluehallinnon ja kunnan toimintojen yhteensovittaminen	49
4 ALUE- JA PAIKALLISHALLINTOA OHJAAVAT VIRANOMAISTAHOT	52
5 LAINSÄÄDÄNTÖ	54
LIITTEET	
Liite 1 Käsitteet ja määritelmät	58
Liite 2 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia	61
Liite 3 Esimerkki: Alueellinen valmiustoimikunta	63
Liite 4 Kuvaukset alue- ja paikallishallintoa ohjaavista viranomaistahoista.	64

TIIVISTELMÄ

Valtioneuvoston kanslia asetti 11.12.2007 työryhmän selvittämään valtion kriisijohtamismallin toteutumista uudistuvassa alue- ja paikallishallinnossa. Hankkeen toimikaudeksi määrättiin 11.12.2007–31.1.2009. Työryhmä otti nimekseen kriisijohtamistyöryhmä. Työryhmän määräaika jatkettiin 15.3.2009 saakka.

Osana valtioneuvoston vuonna 2006 hyväksymää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa hyväksyttiin valtion kriisijohtamismalli.

Sisäasiainministeriö asetti hallitusohjelmaa toteuttavan aluehallinnon uudistamishankkeen. Vuoden 2008 alusta hankkeen johto siirtyi valtiovarainministeriölle.

Aluehallinnon uudistamishanke on antanut väliraportin 31.3.2008 ja sen oli määrä valmistella ehdotukset säädösmuutoksiksi 31.12.2008 mennessä. Hankkeen alkuperäistä määräaika 31.3.2009 on jatkettu 31.12.2009 saakka.

Valtioneuvosto käsitteli turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa 5.2.2009 ja se annettiin eduskunnalle hyväksyttäväksi 11.2.2009. Eduskunnalle annettavassa turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston selonteossa käsitellään valtion kriisijohtamismallin edelleen kehittämistä seuraavasti:

”Valtion kriisijohtamismallia kehitetään edelleen osana yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa ja sen toteutuminen varmistetaan kaikilla hallinnon tasoilla. Toimintamallin kehittämisen lähtökohtana on perustuslaki ja muu lainsäädäntö sekä vuoden 2006 periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta. Keskeisiä osa-alueita kriisijohtamiskyvyn kehittämisessä ovat tilannekuvatoiminta, johtamista tukevat järjestelmät, fyysiset rakenteet, suunnittelu sekä viestintä. Johtamisjärjestelmien kehittäminen ja toimintavarmuuden takaaminen kaikissa olosuhteissa huomioidaan hallinnon turvallisen verkkoratkaisun suunnittelutyössä.”

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

Kriisijohtamistyöryhmän tehtävänä oli:

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. Selvittää mahdolliset tarpeet kehittää alue- ja paikallistason järjestelmiä ja niitä koskevia säädöksiä.
3. Selvittää alue- ja paikallishallintoa ohjaavat viranomaistahot keskushallinnossa.

Työryhmän pääsihteeri on informoinut valmiuspäällikkökokouksessa työn etenemisestä. Valmiuspäälliköillä on ollut mahdollisuus esittää kommentteja työhön.

Tässä raportissa on keskitytty valtion aluehallintoon ja kunnallishallintoon. Valtion paikallishallinto on huomioitu kunkin hallinnonalan kuvauksissa.

Työryhmän ehdotukset koskevat Ahvenanmaan aluehallintovirastoa soveltuvin osin. Ahvenanmaan lääninhallituksen valmius- ja varautumistehtävät siirtyvät aluehallintovirastolle. Varautumistehtävissä ja turvallisuustilanteissa johtosuhteet poikkeavat Manner-Suomen järjestelyistä itsehallintolaissa säädetyn valtion ja maakunnan tehtäväjaon mukaisesti.

Kriisijohtamisen yhteydessä työryhmä käsitteli myös varautumiseen liittyviä asioita.

Aluehallinnon uudistamishankkeen ehdotusten toteutuessa aluehallintoon tulee aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Aluehallintoviraston toimialaan tulisivat kuulumaan muun muassa pelastustoimi, poliisi ja sosiaali- ja terveydenhuolto. Myös keskeiset alueelliseen varautumiseen liittyvät yhteensovittavat tehtävät, jotka nykyisessä organisaatiossa kuuluvat lääninhallitukselle, tulisivat aluehallintovirastolle.

Aluehallintovirasto jakaantuisi sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastuualueisiin. Yhdeksi viidestä vastuualueesta on tarkoitus perustaa pelastustoimen ja varautumisen vastuualue. Pelastustoimen ja varautumisen vastuualue käsittäisi keskeisen asiantuntemuksen ja perusvoimavarat kriisijohtamiseen varautumiselle ja tilanteenmukaiselle toiminnalle.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (keskus) vastaa tehtäviinsä liittyen kuuden ministeriön (YM, LVM, TEM, MMM, OPM ja SM) ohjauksessa varautumisesta ja kriisien edellyttämästä johtamisesta. Varautuminen koskee pääasiassa

- ympäristövahinkoja, alusöljy- ja aluskemikaalien torjuntaa, vesihuoltoa ja tulvatorjuntaa sekä rakentamista, asumista, asuntokantaa ja asuttamista,
- tiekuljetuksia, sähköistä viestintää, tieliikenneajoneuvojen varausta, tietön käyttöä sekä tieliikenteen polttonesteen säätelyä,
- maataloustuotantoa ja elintarvikehuoltoa, työvoiman käyttöä, maahanmuuttoa sekä teollisuuden polttonesteiden ja kriittisten materiaalien säätelyä.

Kriisijohtamistyöryhmä katsoo, että aluehallintovirasto ja sille esitetty organisaattiorakenne antavat perustan eri toimialojen välisille yhteensovitus-tehtäville aluehallinnossa.

Kriisijohtaminen on toimintamalli kriisitilanteen johtamisesta. Kriisijohtamisella tarkoitetaan tässä raportissa normaaliolojen, häiriötilanteiden tai poikkeusolojen erityistilanteissa eri hallintotasoilla:

- a) toimivaltaisen viranomaisen johtamaa toimintaa sekä siihen osallistuvien muiden viranomaisten ja tahojen toiminnan yhteensovittamista,
- b) johtamista avustavien ja yhteen sovittavien organisaatioiden ja poikkiallinnollisten yhteistyöelinten toimintaa, sekä
- c) valmiuslain ja puolustustilain mukaista poikkeusoloissa tapahtuvaa johtamistoimintaa ja johtamista tukevia tehtäviä.

Kriisijohtamisessa tarvitaan usein eri viranomaisten ja tahojen tukitoimenpiteitä ja poikkiallinnollisten yhteistyöelinten yhteensovittavia toimenpiteitä toimintaa johtavan viranomaisen tueksi.

Kriisijohtamiseen kuuluu myös kriisiviestintä. Jokainen ministeriö vastaa omasta kriisiviestinnästään ja hallinnonalansa viestinnän yhteensovittamisesta.

Kriisijohtamisen toimintamalli perustuu myös aluehallinnossa toimivaltaisen viranomaisen johtamaan toimintaan sekä siihen osallistuvien muiden viranomaisten ja tahojen yhteistoimintaan. Johtovastuussa olevan viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu tilanteen edellyttämän yhteistoiminnan järjestäminen. Toimintaa tuetaan ja yhteensovitetaan poikkiallinnollisilla yhteistyöelimillä.

Aluehallinnon uudistamishankkeessa on lähdetty siitä, että nykyisin lääninhallitukselle kuuluvaa yleisen hallintoviranomaisen tehtävää ei tule uudelle aluehallintovirastolle eikä muullekaan viranomaiselle aluehallinnossa. Sen vuoksi on

tarpeen, että aluehallintoviraston tehtävästä alueen viranomaisten toiminnan yhteensovittamisessa säädetään erityisellä säännöksellä.

Kriisijohtamistyöryhmä esittää, että aluehallintohankkeen ehdottamaa aluehallintoviraston tehtäväsäännöstä täydennetään säännöksellä aluehallintoviraston yhteensovittamistehtävästä turvallisuustilanteissa seuraavasti:

Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi:

viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken.

Tämän ohella aluehallintovirasto toimivaltansa puitteissa yhteensovittaa aluehallintoviraston sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten keskinäistä yhteistoimintaa kaikissa turvallisuustilanteissa.

Aluehallinnossa olevilla toimijoilla on oltava tehtäviensä ja tilanteen edellyttämät johtamisvalmiudet. Johtamisvalmiuteen liittyvät perusteet annetaan normaalin tulosohjauksen puitteissa.

Kriisijohtamistyöryhmä esittää aluehallintoviraston tehtäväsäännöksen kirjoittamista täsmällisemmin niin, että siinä mainittaisiin keskeiset varautumiseen liittyvät tehtävät seuraavasti:

Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi:

varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen.

Nykyisten läänien johtokeskusten tiloihin esitetään perustettavan aluejohtokeskukset, joiden ylläpidosta aluehallintovirastot huolehtivat. Normaaliolojen johtamistiloina on perusteltua käyttää nykyisen käytännön mukaisesti virastorakennuksen kokous- ja toimistotiloja.

Kriisijohtamistyöryhmä esittää, että eduskunnan käsittelyssä oleva valmiuslakiehdotus tarkistetaan vastaamaan uusiutuvaa aluehallintoa ja siihen sisällytetään myös säännökset aluehallintoviraston toimivaltuuksista, joita se tarvitsee alueellisessa yhteensovittamistehtävässään poikkeusoloissa.

Nykyisessä valmiuslaissa on säännöksiä, joiden perusteella poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää poikkeamisesta eräistä kuntalaissa säädetyistä velvoitteista. Työryhmän mielestä tulisi harkita uudelleen kuntia koskevien poikkeussäännösten mukaan ottamista myös uuteen valmiuslakiin.

Työryhmä esittää, että alueellisen varautumisen yhteisiä tehtäviä keskushallinnossa ohjaisi sisäasiainministeriö. Tehtävä säädettäisiin valtioneuvoston ohjesäännön 15 §:ssä sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvaksi ja että siitä säädettäisiin myös sisäasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä.

Aluehallinnon muutokset eivät suoranaisesti vaikuta kuntien varautumisen eikä kriisijohtamisen peruslähtökohtiin. Sen sijaan valtion aluehallinnon kokoaminen kahden viraston yhteyteen selkiinnyttää aluehallinnon ja kuntien välisen yhteistoiminnan järjestämistä ja mahdollistaa kuntien ja aluehallinnon eri viranomaisten kriisijohtamisessa tarvittavien menettelytapojen yhtenäistämisen.

Kriisijohtamistyöryhmän esityksen mukaisesti aluehallintovirastolle kuuluu kuntien valmiussuunnittelun tukeminen. Tämä tarkoittaa huolen pitämistä siitä, että kunnat hoitavat valmiussuunnittelovelvoitteensa ja että kuntien varautumisen kannalta välttämätön tieto välittyy kuntien suunnitelmiin.

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 nu reformeras. Projektets mandattid var 11.12.2007–31.1.2009. Arbetsgruppen kallade sig krisledningsarbetsgruppen. Arbetsgruppens mandat har förlängts till den 15 mars 2009.

Statens krisledningsmodell godkändes som en del av strategin om tryggnad av samhällets vitala funktioner, som antogs av statsrådet 2006.

Inrikesministeriet har i enlighet med regeringsprogrammet tillsatt ett projekt för att reformera regionförvaltningen. Från ingången av år 2008 överfördes projektets ledning till finansministeriet.

Projektet för reformering av regionförvaltningen lämnade en lägesrapport den 31 mars 2008. Projektet hade i uppgift att bereda ett förslag till ändring av lagstiftningen före den 31 december 2008. Det ursprungliga mandatet, som löpte ut den 31 mars 2009, har förlängts till den 31 december 2009.

Statsrådet behandlade den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen den 5 februari 2009, och den överlämnades till riksdagen den 11 februari 2009. Statsrådets redogörelse om säkerhets- och försvarspolitiken, som överlämnades till riksdagen, behandlar vidareutvecklandet av statens krisledningsmodell på följande sätt:

”Statens krisledningsmodell vidareutvecklas som en del av TSVF-strategin och genomförandet av den säkerställs på alla förvaltningsnivåer. Utgångspunkten för utvecklingen av verksamhetsmodellen är grundlagen och övrig lagstiftning liksom även principbeslutet från 2006 om en strategi för tryggnad av samhällets vitala funktioner. Viktiga delområden i utvecklingen av krisledningsförmågan är lägesbildsverksamhet, system som stöder ledningen, fysiska strukturer, planering och kommunikation. I arbetet med att planera säkra nätlösningar för förvaltningen beaktas utvecklingen av ledningssystemen och säkerställandet av driftsäkerheten i alla situationer.”

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

Krisledningsarbetsgruppens uppgifter är:

1. Att förbereda en plan 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. Att utreda eventuella behov att utveckla systemen på region- och lokalnivå och de lagar och förordningar som gäller dem.
3. Att göra en utredning om de myndighetsinstanser inom centralförvaltningen som styr region- och lokalförvaltningen.

Arbetsgruppens generalsekreterare har informerat hur arbetet fortskrider vid beredskapschefsmötena. Beredskapscheferna har haft möjlighet att kommentera arbetet.

Denna rapport fokuserar på statens regionförvaltning och kommunalförvaltningen. Statens lokalförvaltning har beaktats i beskrivningarna av respektive förvaltningsområde.

Arbetsgruppens förslag gäller regionförvaltningsverket på Åland i tillämpliga delar. Beredskapsuppgifterna för Ålands länsstyrelse kommer att överföras på regionförvaltningsverket. Ledningsförhållandena i fråga om beredskapsuppgifter och säkerhetssituationer avviker från arrangemangen på fastlandet i enlighet med uppgiftsfördelningen enligt självstyrelselagen.

I samband med krisledningen behandlade arbetsgruppen också beredskapsfrågor.

När förslagen som gjorts av projektet för reformering av regionförvaltningen genomförs kommer regionförvaltningen att få närings-, trafik- och miljöcentraler.

Regionförvaltningsverkets verksamhetsområde ska omfatta bl.a. räddnings-, polis- samt social- och hälsovårdsväsendet. Även centrala samordnande uppgifter som gäller den regionala beredskapen, som i den nuvarande organisationen hör till länsstyrelsen, ska skötas av regionförvaltningsverket.

Avsikten är att regionförvaltningsverket ska bestå av ansvarsområden. Ett av de fem ansvarsområdena ska gälla räddningsväsende och beredskap.

Ansvarsområdet för räddningsväsendet och beredskapen ska omfatta central sakkunskap och basresurser för förberedelser för krisledning och verksamhet i olika krislägen.

Närings-, trafik- och miljöcentralen (central) ska i enlighet med sina uppgifter, under ledning av sex ministerier (MM, KM, ANM, JSM, UMV och IM), ansvara för den beredskap och ledning som krisen kräver. Beredskapen gäller i huvudsak

- miljöskador, bekämpningen av fartygsoljeskador och fartygskemikalieolyckor, vattentjänsterna, översvämningsbekämpningen samt byggande, boende, bostadsbestånd och bosättning,
- vägtransporter, elektronisk kommunikation, fordonsberedskapen med tanke på vägtrafiken, användningen av vägnätet och regleringen av flytande bränsle inom vägtrafiken,
- jordbruksproduktionen och livsmedelsförsörjningen, användningen av arbetskraft, invandringen samt regleringen av flytande bränsle inom industrin och regleringen av kritiska material.

Krisledningsarbetsgruppen anser att regionförvaltningsverket och den föreslagna organisationsstrukturen ger en god grund för samordningen av de olika verksamhetsområdenas uppgifter inom regionförvaltningen.

Krisledning är en verksamhetsmodell för ledningen under krissituationer. Med krisledning under normala förhållanden, störningssituationer eller undantagsförhållanden och specialsituationer på olika förvaltningsnivåer avses i denna rapport:

- a) verksamhet som leds av en behörig myndighet och samordning av verksamheten för andra myndigheter och instanser som deltar i den,
- b) verksamhet som utförs av organisationer som bistår i och samordnar ledningen och av tväradministrativa samarbetsorgan, samt
- c) ledningsverksamhet och uppgifter som stöder ledningen, som utförs under undantagsförhållanden i enlighet med beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd.

Som stöd för den krisledande myndigheten behövs ofta stödåtgärder från olika myndigheter och instanser och samordnande åtgärder från de tväradministrativa samarbetsorganen.

I krisledning ingår också kriskommunikation. Varje ministerium svarar för den egna kriskommunikationen och för samordningen av kommunikationen inom det egna förvaltningsområdet.

Verksamhetsmodellen för krisledning grundar sig också i regionförvaltningen på att verksamheten leds av en behörig myndighet samt på samarbete mellan de myndigheter och instanser som deltar i verksamheten. Den myndighet som har ledningsansvar är skyldig att ordna sådant samarbete som situationen kräver. Verksamheten stöds och samordnas med hjälp av tväradministrativa samarbetsorgan.

Projektet för reformering av regionförvaltningen har utgått från att den uppgift som länsstyrelsen nu har som allmän förvaltningsmyndighet inte ska innehåsa av det nya regionförvaltningsverket eller någon annan myndighet inom regionförvaltningen. Därför är det nödvändigt att särskilt föreskriva om regionförvaltningsverkets uppgifter när det gäller samordningen av regionens myndigheters verksamhet.

Krisledningsarbetsgruppen föreslår att de uppgiftsbestämmelser för regionförvaltningsverket som regionförvaltningsprojektet har föreslagit ska kompletteras med en bestämmelse om regionförvaltningsverkets samordningsuppgift i säkerhetssituationer som följer:

Regionförvaltningsverket ska dessutom:

stödja behöriga myndigheter och vid behov samordna verksamheten mellan dem när dessa leder situationer som gäller säkerheten i regionen.

Vid sidan av detta ska regionförvaltningsverket inom ramen för sina befogenheter samordna regionförvaltningsverkets samt närings-, trafik- och miljöcentralernas samarbete i alla säkerhetssituationer.

Aktörerna inom regionförvaltningen ska ha sådan ledningsberedskap som krävs med tanke på uppgifterna och situationen. Grunderna för ledningsberedskapen ges inom ramen för den normala resultatstyrningen.

Krisledningsarbetsgruppen föreslår att man i bestämmelserna anger regionförvaltningsverkets uppgifter mera exakt, så att de centrala uppgifterna i anslutning till beredskapen anges som följer:

Till regionförvaltningsverkets uppgifter hör dessutom:

samordning av beredskapen inom området och ordnande av samarbete i anslutning därtill, samordning av beredskapsplaneringen, ordnande av regionala försvarskurser, stödjande av kommunernas beredskapsplanering, ordnande av beredskapsövningar samt främjande av säkerhetsplanering inom regional- och lokalförvaltningen;

Man föreslår att det inrättas kretsledningscentraler i de lokaler som länens ledningscentraler nu förfogar över. Lokalernas underhåll ska skötas av regionförvaltningsverken. Som ledningsutrymmen under normala förhållanden är det motiverat att använda myndigheternas mötes- och kontorsutrymmen, enligt nuvarande praxis.

Krisledningsarbetsgruppen föreslår att man ser över förslaget till beredskapslag, som behandlas av riksdagen som bäst, så att den motsvarar den reviderade regionförvaltningen och att man till lagen också fogar bestämmelser om regionförvaltningsverkets befogenheter, som verket behöver då det utför regionala samordningsuppgifter under undantagsförhållanden.

I den gällande beredskapslagen finns bestämmelser om att man under undantagsförhållanden kan föreskriva om undantag från vissa skyldigheter enligt kommunallagen genom förordning av statsrådet. Arbetsgruppens anser att det finns skäl att på nytt överväga att i den nya beredskapslagen också ta med undantagsbestämmelser som gäller kommunerna.

Arbetsgruppen föreslår att inrikesministeriet ska leda gemensamma uppgifter som gäller regional beredskap i centralförvaltningen. Avsikten är att det i 15 § i reglementet för statsrådet ska föreskrivas att denna uppgift ingår i inrikesministeriets ansvarsområde, och att även 1 § i statsrådets förordning om inrikesministeriet ska föreskriva om denna uppgift.

Ändringarna i regionförvaltningen påverkar inte direkt de grundläggande utgångspunkterna för kommunernas beredskap eller krisledningen. Däremot kommer det faktum att statens regionförvaltning koncentreras kring två myndigheter att skapa klarhet i hur samarbetet mellan regionförvaltningen och kommunerna ska ordnas och möjliggöra att de förfaringssätten för krisledningen mellan kommunerna och de olika myndigheterna inom regionalförvaltningen förenhetligas.

Enligt krisledningsarbetsgruppens förslag ska stödandet av kommunernas beredskapsplanering höra till regionförvaltningsverkets uppgifter. Det här innebär omsorg för att kommunerna sköter sina skyldigheter i fråga om beredskapsplaneringen och att nödvändig information med tanke på kommunernas beredskap förs in i kommunernas planer.

1 JOHDANTO

1.1 Kriisijohtamistyöryhmän tehtävät ja tavoitteet

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

Valtioneuvoston kriisijohtamismalli on hyväksytty vuonna 2006 yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa (kuvaus on liitteessä 2).

Kriisijohtamistyöryhmän tehtävänä oli:

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. Selvittää mahdolliset tarpeet kehittää alue- ja paikallistason järjestelmiä ja niitä koskevia säädöksiä.
3. Selvittää alue- ja paikallishallintoa ohjaavat viranomaistahot keskushallinnossa.

Varautuminen ja kriisijohtaminen liittyvät toisiinsa siten, että varautumisen järjestelyillä luodaan edellytykset kriisijohtamiselle. Kriisijohtamistyöryhmä on käsitellyt tarpeellisessa laajuudessa myös varautumista erilaisiin turvallisuustilanteisiin.

Kriisijohtamistyöryhmä on pohjautunut esityksissään ALKU-hankkeen 31.3.2008 väliraporttiin, minkä jälkeen on työskennellyt 12 jatkovalmistelua tehnyttä työryhmää. Hallinnon- ja aluekehityksen ministerityöryhmä on hyväksynyt näiden työryhmien raportit jatkovalmistelun pohjaksi. Ministerityöryhmä on lisäksi 29.1.2009 hyväksynyt hankkeessa valmistellun hallituksen esitysluonnoksen aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Tässä raportissa käytetyt keskeiset käsitteet ja määritelmät on esitetty liitteessä 1.

Valtioneuvosto antoi 11.2.2009 eduskunnalle turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa käsittelevän selonteon. Siinä todetaan:

”Valtion kriisijohtamismallia kehitetään edelleen osana yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa ja sen toteutuminen varmistetaan kaikilla hallinnon tasoilla. Toimintamallin kehittämisen lähtökohtana on perustuslaki ja muu lainsäädäntö sekä vuoden 2006 periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta. Keskeisiä osa-alueita kriisijohtamiskyvyn kehittämisessä ovat tilannekuvatoiminta, johtamista tukevat järjestelmät, fyysiset rakenteet, suunnittelu sekä viestintä. Johtamisjärjestelmien kehittäminen ja toimintavarmuuden takaaminen kaikissa olosuhteissa huomioidaan hallinnon turvallisen verkkoratkaisun suunnittelutyössä.”

Tässä raportissa on keskitytty valtion aluehallintoon ja kunnallishallintoon. Valtion paikallishallinto on huomioitu kunkin hallinnonalan kuvauksissa.

1.2 Aluehallinnon uudistamishankkeen ehdotukset

Aluehallinnon uudistamishankkeen yleisenä tavoitteena on uudistaa laajasti aluehallintoa ja saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto.

Aluehallintohanke esittää, että valtion aluehallintoviranomaisista lääninhallitukset, työvoima- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot kootaan kahteen monialaiseen viranomaiseen, joita olisivat aluehallintovirastot (kuva 1) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (kuva 2).

Kuva 1 Aluehallintovirastot: Päätoimipaikat ja toimipaikat

Perusaluejako (6)

1. *Lappi*
2. *Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Keski-Pohjanmaa*
3. *Pirkanmaa, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa ja Pohjanmaa*
4. *Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala ja Etelä-Savo*
5. *Satakunta ja Varsinais-Suomi*
6. *Uusimaa, Itä-Uusimaa, Kanta-Häme, Päijät-Häme, Etelä-Karjala ja Kymenlaakso*

● **Päätoimipaikka**

○ Toimipaikka

Aluehallintovirasto päättää henkilöstön työskennelystä muilla paikkakunnilla



Kuva 2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus: Päätoimipaikat ja toimipaikat

Aluejako

15 toimialuetta

- Lappi
- Kainuu
- Pohjois-Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa
- Pohjanmaa
- Etelä-Pohjanmaa
- Keski-Suomi
- Pohjois-Savo
- Pohjois-Karjala
- Etelä-Savo
- Pirkanmaa
- Satakunta
- Varsinais-Suomi
- Etelä-Karjala ja Kymenlaakso
- Kanta-Häme ja Päijät-Häme
- Uusimaa ja Itä-Uusimaa

Laajempi aluejako

9 toimialuetta

1. Lappi
2. Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Keski-Pohjanmaa
3. Pohjanmaa ja Etelä-Pohjanmaa
4. Keski-Suomi
5. Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala ja Etelä-Savo
6. Pirkanmaa
7. Satakunta ja Varsinais-Suomi
8. Etelä-Karjala ja Kymenlaakso
9. Uusimaa, Itä-Uusimaa, Kanta-Häme ja Päijät-Häme

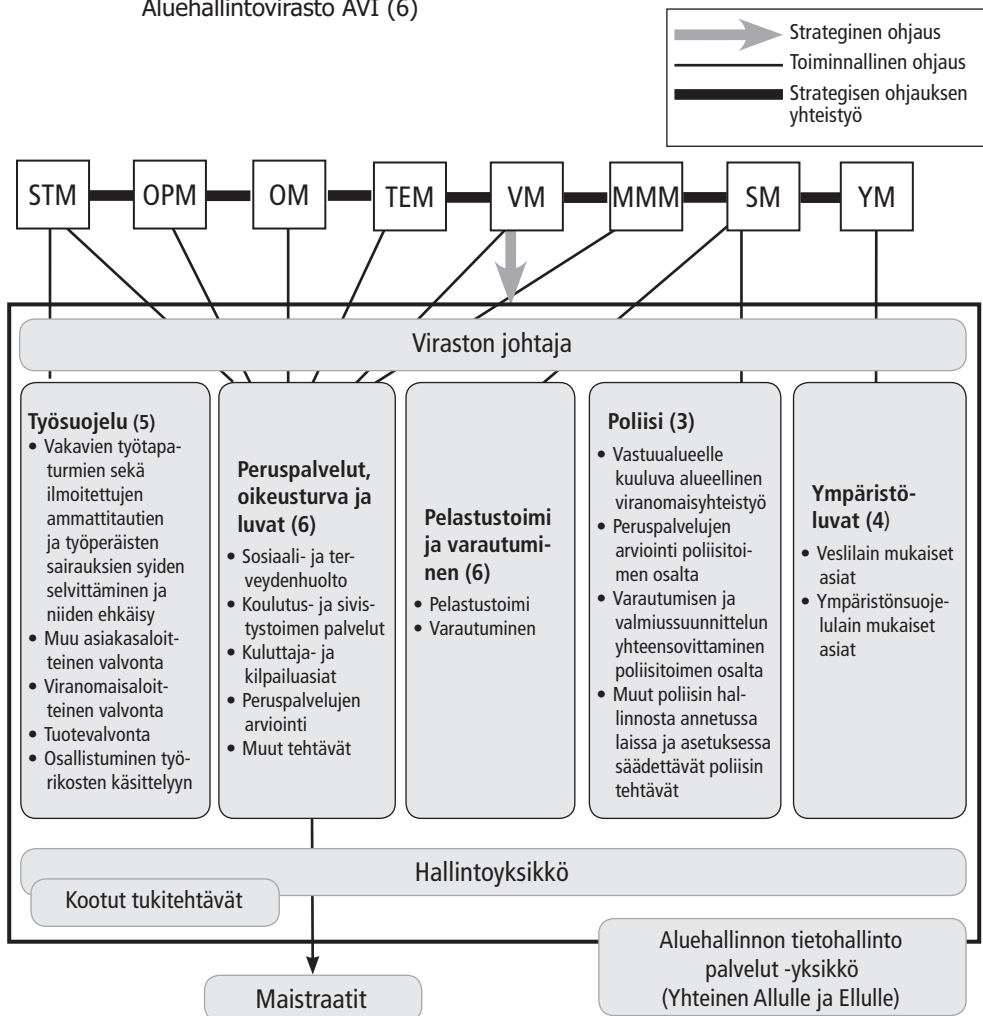
Päätoimipaikka

- Kaikki kolme vastuualuetta
- Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue sekä ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue sekä tarvittava määrä liikenne ja infrastruktuuri -päävastuualueen palveluja järjestävää henkilöstöä
- Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen tehtävät sekä tarvittavaa muiden vastuualueiden palveluja järjestävää henkilöstöä
- Toimipaikka



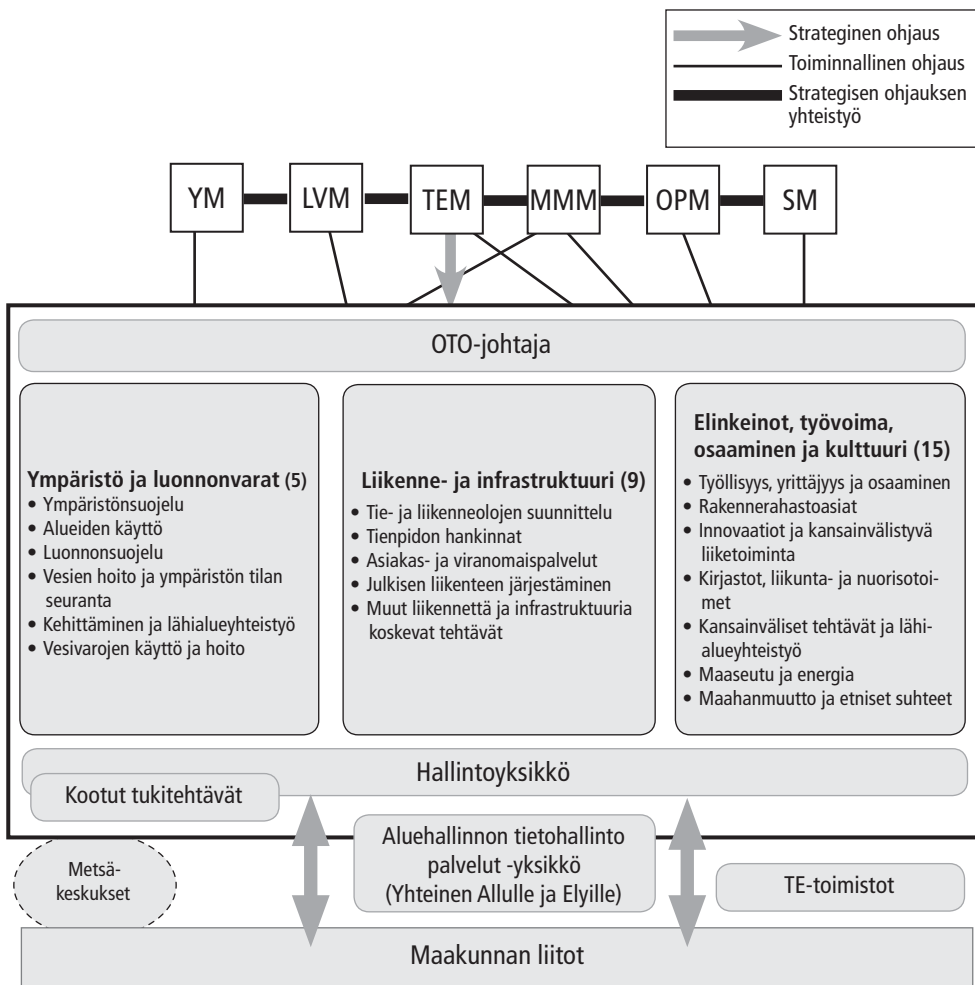
Aluehallintoviraston pääasiallisena tehtävänä olisi edistää perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävästä käytöstä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. Tämän lisäksi aluehallintoviraston tehtävänä olisi aluehallinnon varautuminen ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen sekä poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen poliisitointa koskien. Aluehallintovirastojen ohjaus tapahtuu suoraan ao. ministeriöstä tai alaisen viraston toimesta (kuva 3).

Kuva 3 Organisaatio-, ohjaus- ja tuottavuustyöryhmän ehdotus: Aluehallintovirasto AVI (6)



Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen pääasiallisena tehtävänä olisi tukea alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Keskus edistäisi yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, osaamista ja kulttuuria, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta ja hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä työvoiman maahanmuuttoa alueilla (kuva 4).

Kuva 4 Organisaatio-, ohjaus- ja tuottavuustyöryhmän ehdotus: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ELY (15)



Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluisi valtiovarainministeriölle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus työ- ja elinkeinoministeriölle. Viranomaisten varsinaista toimintaa koskeva ohjaus jakautuisi kahteen osaan: strategiseen ja toiminnalliseen ohjaukseen.

Aluehallintovirastoa johtaa määrääjäksi nimitettävä viraston johtaja. Viraston johtaja vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja viraston yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Valtioneuvosto nimittää johtajan valtiovarainministeriön esityksestä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta johtaa määrääjäksi nimitettävä oman toimen ohella toimiva viraston johtaja. Nimitettävä henkilö johtaa samalla yhtä viraston vastuualuetta. Viraston johtaja vastaa viraston yhteisten strategisten ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Valtioneuvosto nimittää johtajan työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä.

Uusien aluehallintoviranomaisten vastualueen päälliköt vastaavat vastuualueensa toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta ohjaukselle substanssiministeriölle ja keskusvirastolle sekä viraston johtajalle

Kaikilla uusilla aluehallintoviranomaisilla on johtoryhmät, jotka sovittavat yhteen eri vastualueiden johtamista viraston kokonaisjohtamiseen.

Uudistukset on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2010 alusta.

2 VARAUTUMINEN JA KRIISIJOHHTAMINEN ALUEHALLINNOSSA SEKÄ NÄITÄ KOSKEVAT EHDOTUKSET

Hallitusohjelman mukaan hallintoa koskevien uudistusten yhteydessä varmistetaan valtion kriisijohtamismallin toteutuminen hallinnon kaikilla tasoilla. Aluehallinnossa työryhmä pitää tarpeellisena kriisijohtamismallin varmistamista erityisesti poikkeusoloissa ja normaaliolojen pitkäkestoisissa häiriö- ja erityistilanteissa.

Aluehallinnon uudistamishankkeen ehdotusten toteutuessa aluehallintoon tulevat aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Aluehallintoviraston toimialaan tulisivat kuulumaan muun muassa pelastustoimi, poliisi ja sosiaali- ja terveydenhuolto. Myös keskeiset alueelliseen varautumiseen liittyvät yhteensovittavat tehtävät, jotka nykyisessä organisaatiossa kuuluvat lääninhallitukselle, tulisivat aluehallintovirastolle. Yleisen alueellisen hallintoviranomaisen tehtävää, joka nyt on lääninhallituksella, ei uudessa aluehallinnon organisaatiossa kuitenkaan tulisi millekään viranomaiselle.

Aluehallintovirasto jakaantuisi sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastuualueisiin. Yhdeksi viidestä vastuualueesta on tarkoitus perustaa pelastustoimen ja varautumisen vastuualue. Pelastustoimen ja varautumisen vastuualue käsittäisi keskeisen asiantuntemuksen ja perusvoimavarat aluehallintoviraston kriisijohtamiseen varautumiselle ja tilanteenmukaiselle toiminnalle.

Elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaan tulee kuulumaan runsaasti erilaisissa turvallisuustilanteissa painottuvia tehtäviä erityisesti liikenteen ja ympäristöasioiden aloilla. Aluehallintoviraston tehtävät kuitenkin liittyvät välittömämmin sellaisiin viranomaistehtäviin, jotka painottuvat erilaisissa turvallisuustilanteissa.

Kriisijohtamistyöryhmä katsoo, että aluehallintovirasto ja sille esitetty organisaatorakenne antavat perustan eri toimialojen välisille yhteensovitustehtäville aluehallinnossa.

Työryhmä esittää jäljempänä tässä luvussa suunnitelmansa valtion kriisijohtamismallin toteuttamisesta uudistuvassa aluehallinnossa.

2.1 Aluehallintoviraston tehtävät varautumisessa ja kriisijohtamisessa

Varautuminen

Kukin aluehallintovirasto huolehtii omista varautumistehtävistään eri turvallisuustilanteisiin. Aluehallinnon eri vastuualueiden varautumisen ohjaus kuuluu asianomaiselle ministeriölle.

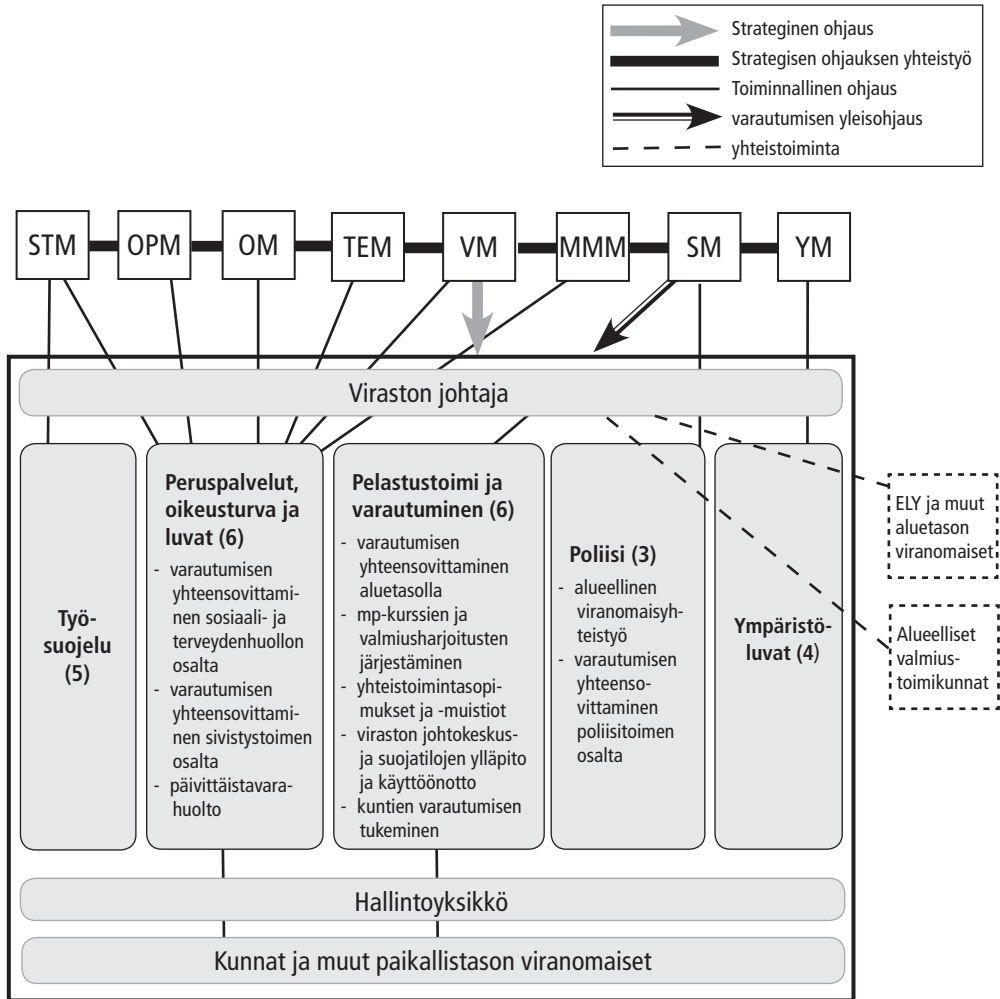
Aluehallintoviraston tehtävänä on aluehallinnon organisaatioiden ja toimijoiden varautumisen yhteisten asioiden yhteensovittaminen aluehallintoviraston alueella seuraavasti:

- tilannekuvan muodostaminen, ylläpito ja jakelu,
- aluejohtokeskuksen ylläpito,
- alueellisen kriisiviestinnän yhteensovittaminen,
- tilavarausrekisterin ylläpito ja siihen liittyvät tehtävät (julkishallinnon ja elinkeinoelämän poikkeusolojen tilavaraukset),
- kuntien valmiussuunnittelun tukeminen,
- valmiusharjoitusten ja alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen,
- alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen.

Alueellisen varautumisen yhteisten asioiden yhteensovittamisesta ja siihen liittyvistä tehtävistä vastaa aluehallintoviraston johtaja. Johtajalla on tässä tehtävässään tukena aluehallintoviraston johtoryhmä, johon kuuluvat aluehallintoviraston vastuualueiden päälliköt. Kun johtoryhmä käsittelee alueellisen varautumisen yhteensovittamisen tehtäviä, kokoukseen kutsutaan asiantuntijoina elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten edustajia, erityisesti liikenne- ja ympäristöhallinnon alalta, sotilasviranomaisten edustus sekä muita tarpeellisia asiantuntijoita. Aluehallintoviraston johtajan esikuntana varautumisen yhteensovittamisen tehtävissä toimivat aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen vastuualueen asiantuntijavirkamiehet.

Alueellisen varautumisen edistämiseksi on lisäksi tarpeen perustaa aluehallintoviraston johtajan johdolla toimiva alueellinen valmiustoimikunta, jossa ovat laajasti edustettuna kaikki keskeiset aluehallinnon toimijat. Valmiustoimikunnan tehtävänä on muun muassa muodostaa aluehallinnon kattava valmiustilannekuva, aluelähtöiset perusteet ja painopisteet valmiussuunnittelulle sekä toimia aluehallintoviraston apuna varautumisen yhteensovittamisessa. Liitteessä 3 on esimerkki alueellisen valmiustoimikunnan rakenteesta ja tehtävistä. Kuvassa 5 on esitetty aluehallintoviraston organisaatio, johtosuhteet sekä varautumiseen liittyvät keskeisimmät tehtävät vastuualueittain.

Kuva 5 Aluehallintoviraston organisaatio, johtosuhteet sekä varautumiseen liittyvät keskeisimmät tehtävät vastuualueittain:
Aluehallintovirasto varautumisen yhteensovittajana



Kriisijohtaminen

Kriisijohtamisen toimintamalli perustuu myös aluehallinnossa toimivaltaisen viranomaisen johtamaan toimintaan sekä siihen osallistuvien muiden viranomaisten, sekä muiden tahojen yhteistoimintaan. Johtovastuussa olevan viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu tilanteen edellyttämän yhteistoiminnan järjestäminen. Toimintaa tuetaan ja yhteensovitetään poikkihallinnollisilla yhteistyöelimillä.

Viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita aluehallintoviraston tehtävänä alueella on tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken seuraavien periaatteiden mukaisesti:

Aluehallintovirastolle on annettu vastuu toimia aloitteellisesti, luoda puitteet ja vastata siitä, että

- järjestetään tilaisuuksia, jossa viranomaiset sovittavat yhteen valmiussuunnitelmiaan (varautuminen), harjoitellaan yhdessä mahdollisia tilanteita varten tms.
- järjestetään yhteisiä tilaisuuksia, jolloin mm. arvioidaan kriisitilannetta ja sen vaatimia toimenpiteitä
- sovitaan yhdessä kunkin viranomaisen toteuttamista toimenpiteistä tms. niin, että kukin tietää, mitä yhteistyökumppani tekee yhdessä muiden kanssa tai erikseen
- tuetaan toista viranomaista, kun se apua tarvitsee
- seurataan yhteisesti tilanteen kehittymistä
- sovitaan tilanteen edellyttämästä viestinnästä.

Yhteensovittamistehtävällä ei tarkoiteta sitä, että aluehallintovirasto:

- voisi antaa toiselle toimivaltaiselle viranomaiselle sitä sitovia määräyksiä
- voisi ottaa päätettäväkseen toiselle viranomaiselle kuuluvia asioita
- voisi ryhtyä itse toteuttamaan toimenpiteitä, jotka kuuluvat toiselle viranomaiselle
- voisi kieltää toimivaltaista viranomaista ryhtymästä joihinkin sen toimivaltaan kuuluvaan tehtävään.

Tämän ohella aluehallintovirasto toimivaltansa puitteissa yhteensovittaa aluehallintoviraston sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten keskinäistä yhteistoimintaa kaikissa turvallisuustilanteissa.

Aluehallintoviraston johtaja päättää tarvittaessa aluehallintoviraston johtokeskuksen toiminnan käynnistämisestä kaikissa turvallisuustilanteissa ja huolehtii osaltaan siitä, että toimivaltainen viranomainen saa tuekseen aluehallintovirastosta tilanteen hoitamisen kannalta tarpeellisia asiantuntija- ja tukihenkilöstövoimavaroja. Johtaja edistää kriisijohtamisen toimintamallin toteutumista alueellaan ja alueensa paikallishallinnossa.

2.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät varautumisessa ja kriisijohtamisessa

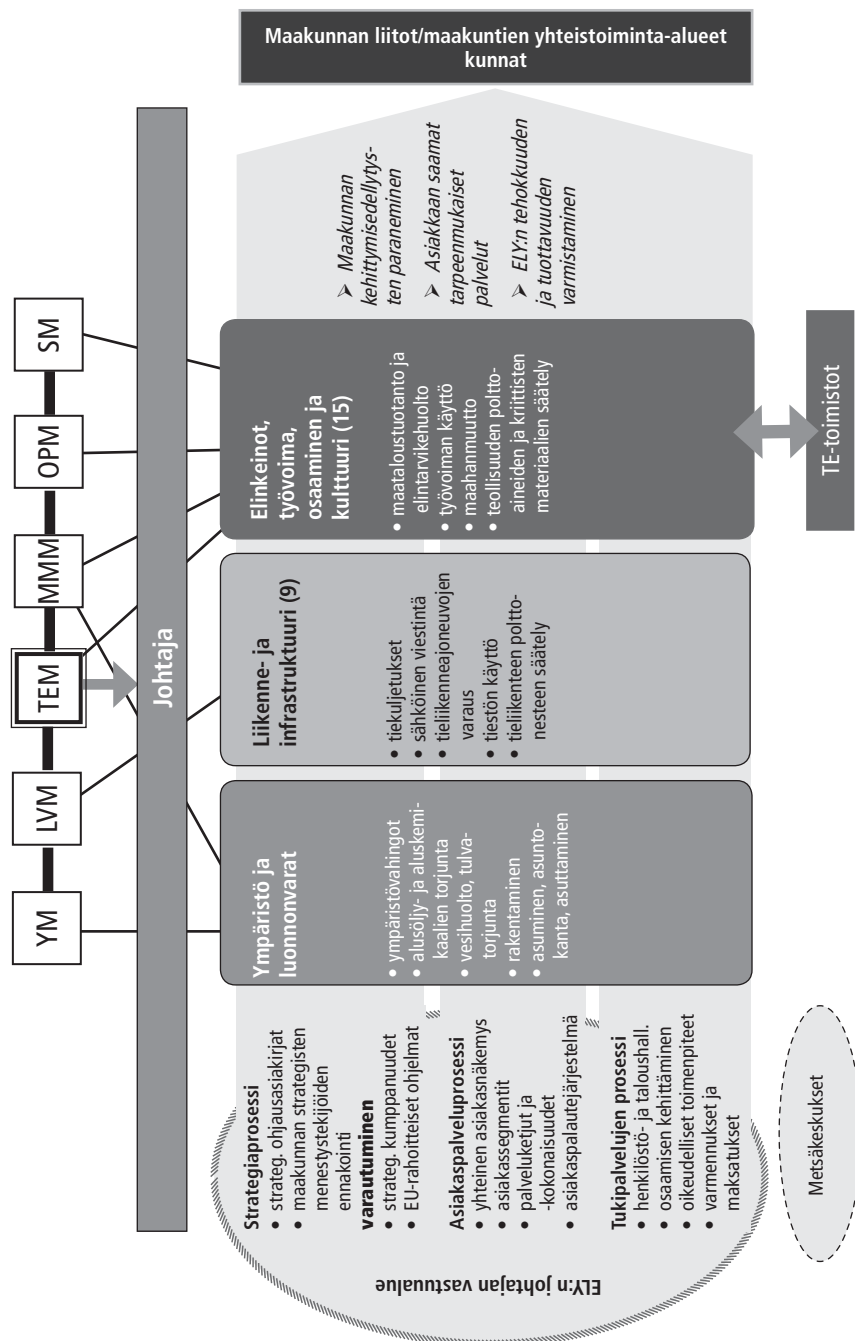
Yleistä

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (jäljempänä keskuksset) vastaavat alueillaan ympäristöön ja luonnonvaroihin, liikenteeseen ja infrastruktuuriin, elinkeinoihin (mukaan lukien maatalous) sekä työvoiman käyttöön, maahanmuuttoon, koulutukseen ja kulttuuriin liittyvistä substanssiministeriöidensä toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä näihin liittyvästä varautumisesta ja kriisijohtamisesta.

Viraston valmiussuunnittelu ja sen kriisitoimintoihin liittyvä yhteistyö on yleishallinnollista toimintaa, josta vastaa keskuksen johtaja. Varautumiseen ja kriisijohtamiseen liittyviä asioita käsitellään keskuksen johtoryhmässä. Varautuminen ja siihen liittyvä valmiussuunnittelu katsotaan yhdeksi keskuksen strategiseksi pääprosessiksi, josta sovitaan keskuksen strategisissa tulossopimuksissa.

Toimivaltaiset viranomaiset johtavat toimintaansa ja vastaavat toiminnoistaan omilla toimialueillaan kaikissa tilanteissa. Keskuksen vastuualueen päälliköllä on ratkaisuvalta vastuualueensa tehtävissä. Hän vastaa vastuualueensa toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta substanssiministeriölleen sekä keskuksen johtajalle. Keskuksen johtaja vastaa viraston yleisjohtamisesta, viraston yhteisistä prosesseista sekä viraston yhteisten strategisten- ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Kuvassa 6 on esitetty keskuksen organisaatio, johtosuhteet, pääprosessit sekä varautumiseen liittyvät keskeisimmät tehtävät vastuualueittain.

Kuva 6 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen organisaatio, johtosuhteet, pääprosessit sekä varautumiseen liittyvät keskeisimmät tehtävät vastuualueittain



Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen varautuminen

Substanssiministeriöt ohjaavat vastuualueitaan substanssiasioissa, joihin kuuluu myös varautuminen toimintaan kaikissa turvallisuustilanteissa. Työ- ja elinkeinoministeriö yhteensovittaa yleishallinnollisena viranomaisena substanssiministeriöiden välistä varautumisyhteistyötä strategisten tulossopimusten valmistelun yhteydessä. Keskusten johtaja vastaa siitä, että viraston vastuualueet hoitavat varautumisen ja siihen liittyvät toimintonsa tehokkaasti ja yhtenäisten periaatteiden mukaisesti. Varautumisen osana keskuksissa ylläpidetään yhdenmukaista tilannekuvaa ja omaa viestintävalmiutta sekä osallistutaan (aluehallintoviraston kanssa) alueellisen viestintävalmiuden yhteensovittamiseen.

Keskusten johtajan apuna on valmiussuunnittelua yhteensovittava henkilö (valmiussihteeri). Lisäksi vastuualueilla on tarpeellinen määrä valmiusasioita hoitavia henkilöitä, joista voidaan nimetä myös edellä mainittu keskuksen valmiussihteeri. Yhteen ELY-keskukseen tai työ- ja elinkeinoministeriöön sijoitetaan keskusten yhteinen valmiuspäällikkö, joka palvelee asiantuntijana muita keskuksia sekä huolehtii siitä, että keskusten varautumistoimenpiteet hoidetaan tehokkaasti ja normien mukaisesti.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kriisijohtaminen

Keskusten ja vastuualueiden toiminta käynnistetään eri turvallisuustilanteissa käytettävissä olevien valtuuksien ja resurssien puitteissa. Substanssiministeriöt määrittelevät tapauskohtaisesti oman vastuualueensa osallistumisen alueellisen kriisin hoitamiseen. Substanssiministeriöt myös vastaavat mahdollisten lisävaltuuksien ja lisäresurssien osoittamisesta keskuksen ja sen vastuualueiden käyttöön. Tämä saattaa edellyttää lainsäädännöllisiä toimia sekä budjettirahoituksen uudelleen järjestelyä.

Keskusten valmiussuunnitelmissa määritetään keskusten kriisijohtamisen ja -viestinnän sekä tähän liittyvän yhteistyön yksityiskohdat. Vastuualueet vastaavat toiminnastaan substanssiministeriöilleen, joille keskuksat turvallisuustilanteen aiheuttaman uhan lauettua tarvittaessa raportoivat tilanteen aikaisesta toiminnastaan.

2.3 Aluehallinnon varautumisen yhteensovittaminen

Varautumisen yhteisten asioiden yhteensovittamistehtävä on alueellaan aluehallintovirastolla. Tämän tehtävän valmistelua aluehallintovirastossa hoitaa pelastustoimen ja varautumisen vastuualue. Alueelliset valmiustoimikunnat

osallistuvat varautumisen ja siihen liittyvän valmiussuunnittelun yhteensovittamiseen. Kuvassa 7 on esitetty varautumisen yhteensovittamisen periaate aluetasolla.

Poikkeusoloissakin aluehallintoviraston johtaja johtaa aluehallintovirastoa ja yhteensovittaa alueella tarvittavaa viranomaisten, laitoksien ja yhteisöjen välistä yhteistoimintaa.

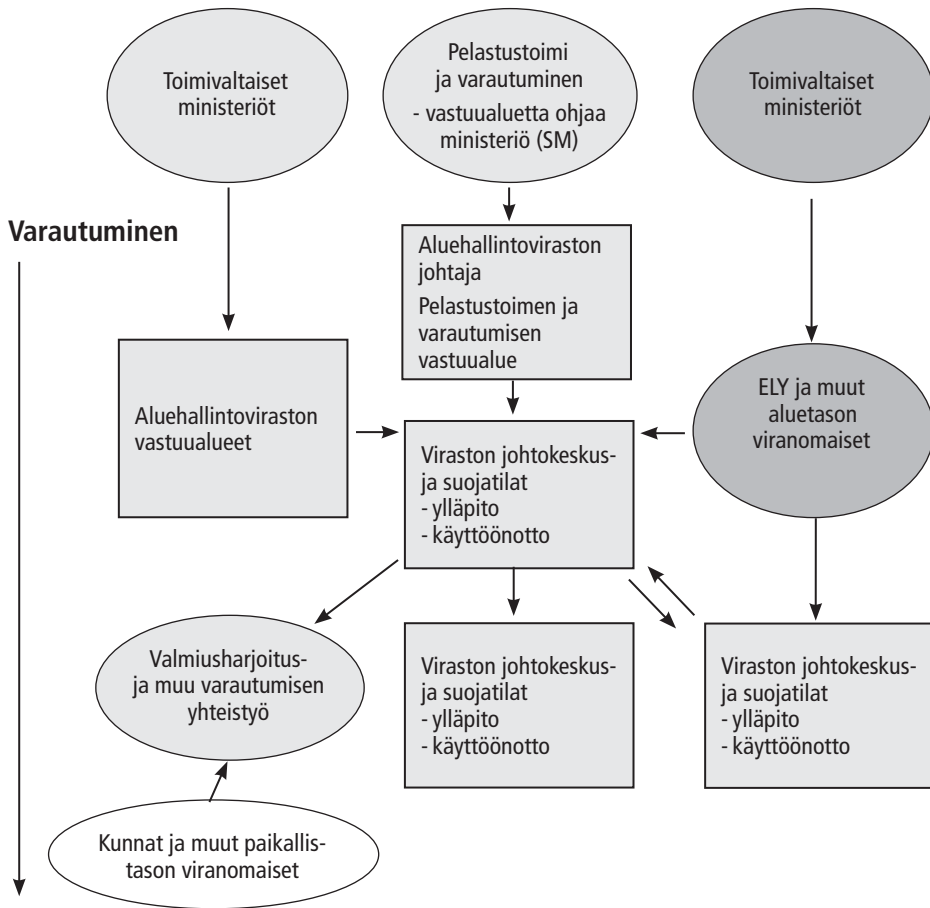
Yhteistoiminnan toteuttamiseksi aluehallintovirastot perustavat alueelliset valmiustoimikunnat, joissa on myös keskeisten viranomaisten viestinnän edustus. Yhteistoimintaa edistävät erilaiset suuronnettomuusharjoitukset sekä alueiden valmiusharjoitukset, alueelliset maanpuolustuskurssit ja muu koulutus.

Yhteistoiminnan tavoitteena on, että osapuolet keskustelevat keskenään ja informoivat toisiaan sekä mahdollisuuksien mukaan sopivat kussakin viranomaisessa toteutettavista toimenpiteistä, kun ne vaikuttavat toisiinsa.

Yhteistoiminnan organisointi toteutuu pääosin tavanomaisten yhteistoimintamuotojen kautta. Valmiussuunnittelun osana on luotu johtamisjärjestelmiä ja -tapoja, jotka saadaan harjoitettuihin käyttöön kriisitilanteissa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuualueiden kriisijohtamisen yhteistoiminta turvallisuustilanteissa, kuten myös keskusten ja aluehallintovirastojen sekä keskusten ja muiden toimijoiden vastaava toiminta ja niiden perusteet määritellään varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteydessä. Tavoitteena on alueellisen turvallisuuden tehokas ylläpitäminen kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukaisella tavalla. Suunnittelussa tulee erityisesti ottaa huomioon oikean ja selkeän tilannekuvan muodostaminen sekä nopea ja tehokas tiedon kulku substanssiministeriöihin sekä aluehallintovirastoihin ja muihin alueellisiin yhteistoimintaorganisaatioihin.

Kuva 7 Varautuminen ja varautumisen yhteensovittaminen aluetasolla



2.4 Johtamisessa tarvittavat järjestelyt aluehallinnossa

2.4.1 Aluehallinnon tiedon saanti ja tilannekuva

Aluehallinnossa olevilla toimijoilla on oltava tehtäviensä ja tilanteen edellyttämät johtamisvalmiudet. Johtamisvalmiuteen liittyvät perusteet annetaan normaalin tulosohjauksen puitteissa.

Johtamisvalmiudet edellyttävät tiedon saantia ja tilannekuvan muodostamista kaikissa turvallisuustilanteissa.

Tiedon saanti ja tilannekuvan muodostaminen tapahtuu normaalioloissa niin, että hätäkeskukset tai muut viranomaiset välittävät tiedot merkittävistä onnettomuuksista alueviranomaisille.

Tilannekuvaa tarvitaan päätöksenteon tueksi sekä johtamisvalmiuden ylläpitämiseksi. Tilannekuva on tässä yhteydessä käsitys tietyn alueen ja useiden hallinnonalojen ajankohtaisista tapahtumista. Tilannekuva muodostuu tilannetiedoista, joita voi tulla järjestelmällisesti esimerkiksi eri viranomaisten toimittamista tilanneilmoituksista tai epävirallisista lähteistä kuten tiedotusvälineistä tai muilta tahoilta.

Eriytynyt merkitys on päättäjien häiriötilanteessa saamalla tilannekuvalla, sillä sen perusteella tehdään päätöksiä. Johtajien ja johtoportaiden käyttöön pyritään muodostamaan järjestelmällisesti luotettava tilannekuva.

Alueellisen tilannekuvan muodostaminen on käynnissä kehittämishankkeena. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa osoitetaan aluehallinnon tilannekuvan kehittämiseksi ja tilannekuvatoiminnan organisoimiseksi seuraavaa:

”Aluehallintoon luodaan poikkihallinnollinen tilannekuvajärjestelmä, joka toimii yhteistyössä keskushallinnon tilannekuvajärjestelmän kanssa ja tukee paikallishallinnon toimintaa.”

Tilannekuvan muodostaminen perustuu olemassa oleviin järjestelmiin. Kehittäessä tilannekuvajärjestelmää niiden tekniset järjestelmät tulisi olla käytettyvyydeltään samanlaiset. Tilannekuvajärjestelmän saattaminen nykyaikaiselle tietotekniselle tasolle edellyttää yhteisiä kehittämishankkeita ja rahoitusta.

Tilannekuvatoiminnan tavoitteena on antaa vastuullisille toimijoille yhteinen ja luotettava käsitys vallitsevasta tilanteesta. Myös uhkien ja riskien ennakoinnin

on syytä kuulua tehtäviin. Johtamisen perustana aluehallinnolla tulisi olla käytettävissään yhtenäinen riski- ja uhka-analyysi.

Tilannetietojen kokoamista varten aluejohtokeskukseen perustetaan tarvittaessa tilannekeskus. Tarvittaessa toiminta voi olla jatkuvaa. Tilannetietoja käsitellään joko sähköisessä muodossa tai manuaalisesti.

Pitkäkestoisissa ja laajoissa erityistilanteissa sekä poikkeusoloissa aluejohtokeskus tuottaa osaltaan aluehallintoviranomaisille niiden päätöksenteossa tarvittavaa tilannekuvaa. Aluejohtokeskuksessa kootaan poikkihallinnollinen alueellinen yleistilannekuva. Alueen tilannekuva jaetaan keskushallinnolle ja muuhun hallintoon tarpeen mukaan.

Vastaavasti aluehallintoviranomaiset pitävät aluejohtokeskusta ajan tasalla oman toimialansa tilanteesta ja nimeävät asiantuntijan aluejohtokeskukseen.

Aluehallintoviraston ja aluejohtokeskuksen tilannekeskuksen on voitava muodostaa käsitys alueen ja tärkeimpien tukitoimien palvelujen tarpeesta ja niiden tuottamisen edellytyksistä. Aluehallintovirastolla on oltava arvio tilanteen kehityksestä ja siitä, mihin tulevaisuudessa on varauduttava. Alueen tilannekuvassa on aluehallintoviraston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, muiden yhteistyökumppaneiden, paikallishallinnon ja elinkeinoelämän antamia tietoja. Tällaisena voisi toimia esimerkiksi ympäristöhallinnossa uudistettavana oleva ympäristövahinkojen torjunnan tilannekuvajärjestelmä.

2.4.2 Aluehallinnon kriisiviestintä

Aluehallinnon toimijoiden tehtävänä on turvata alueensa väestölle ja elinkeinoille valtakunnallista viestintää yksityiskohtaisempaa ja myös paikalliset tarpeet huomioon ottavaa informaatiota.

Kaikissa eri turvallisuustilanteissa on tärkeää, että alueellinen viestintä perustuu oikeisiin tilannetietoihin ja niistä tehtyihin johtopäätöksiin. Kriisiviestinnän käynnistämisen ja toteuttamisen kannalta on välttämätöntä, että viestinnästä vastaavat saavat viipymättä tilannetiedot tehostettua viestintää edellyttävistä tapahtumista. Viestintähenkilöstön on kyettävä seuraamaan alueellisen tilannekuvan kehittymistä reaaliajassa ja kyettävä osallistumaan myös tilannekuvan muodostamiseen tarvittavan aineiston tuottamiseen.

Kriisitilanteissa johdon, tilannekuvatoiminnan ja viestinnän välinen yhteydenpito on jatkuvaa.

Yleisperiaatteena on, että toimintaa johtava viranomainen vastaa myös viestinnän sisällöstä ja että alueen muut viranomaiset tukevat tarvittaessa johto- ja viestintävastuussa olevaa. Viranomaisten on tiedotettava myös keskinäisestä vastuunjaosta sekä siinä tapahtuvista muutoksista.

Aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten johtajat vastaavat organisaatioidensa viestinnän järjestämisestä ja kokonaissisällöstä. Kaikkiin aluehallintovirastoihin ja keskuksiin perustetaan päivittäisestä viestinnästä vastaavat viestintäyksiköt, joita johtavat päätoimiset viestintäjohtajat/päälliköt suoraan ylimmän johtonsa alaisina.

Alueellisen viestintävalmiuden kehittämiseksi perustetaan aluehallintoviraston johtajan tueksi viestintävalmiuden alueelliset neuvottelukunnat (6). Neuvottelukuntien tehtävänä on tehdä esityksiä tiedonkulun kehittämistä, kehittää yhteistoimintaa eri osapuolten kesken ja tukea alueensa viranomaisten viestintäsunnittelua. Normaalioloissa perustettavissa neuvottelukunnissa ovat edustettuina alueellisen viestintävalmiuden kannalta keskeiset siviili- ja sotilasviranomaiset, sähköiset joukkoviestimet ja printtimedia sekä muut keskeiset sidosryhmät (mm. työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjen alueorganisaatiot).

2.4.3 Ehdotus aluejohtokeskuksista ja muista johtamistiloista

Aluehallinnossa on johtovastuullisella viranomaisella tarpeen olla nopeasti käyttöön otettavat johtamistilat tehtäviensä hoitamista varten normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteissa. Lisäksi aluehallintovirastolla tulee olla käytössään tilat ja toiminnalliset edellytykset aluehallintoviraston johtajan johdolla tapahtuvaan aluehallinnon toimenpiteiden yhteensovittamiseen ja johtovastuussa olevan viranomaisen toiminnan tukemiseen.

Johtamistilojen tulee mahdollistaa toiminta myös poikkeusoloissa tilanteissa, jolloin on tarve suojautua asevaikutuksilta. Paras ratkaisu olisi, jos sekä normaali- että poikkeusoloissa voitaisiin käyttää samoja johtamistiloja ja niihin rakennettua tietotekniikkaa. Kokemusten mukaan tämä edellyttäisi, että suojattu johtamistila sijaitisi virastorakennuksen välittömässä yhteydessä ja kulkuyhteydet sinne olisivat vaivattomat.

Nykyisissä lääninhallituksissa on varauduttu normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteissa käyttämään virastorakennusten kokous- ja toimistotiloja sekä poikkeusoloissa suojattuja läänin johtokeskustiloja. Tulevassa aluehallinnossa on taloudellista ja tarkoituksenmukaista perustaa aluehallintoa palvelevat alue-

johtokeskukset nykyisten läänien johtokeskustiloihin. Näiden ylläpidosta vastaisivat aluehallintovirastot. Jokaisella aluehallintovirastolla riittäisi päätoimipaikkakunnalla sijaitseva aluejohtokeskustila. Nämä tilat ovat Vaasaa lukuun ottamatta jo olemassa, mutta sielläkin aikaisemmin käytössä olleet johtokeskustilat ovat vapautumassa vuoden 2009 kuluessa. Normaaliolojen johtamistiloina on perusteltua käyttää nykyisen käytännön mukaisesti virastorakennusten kokous- ja toimistotiloja.

Kaikki johtamistilat tulee varustaa nykyaikaisilla varmennetuilla tietoteknisillä ratkaisuilla sekä tilanteenseurantajärjestelmillä. Johtamisjärjestelmän saattaminen nykyaikaiselle tietotekniselle tasolle edellyttää yhteisiä kehittämishankkeita ja rahoitusta.

Johtamisjärjestelyjä ja -valmiutta koskevien tarkempien vaatimusten ja ohjeiden antaminen sisältyy normaaliin toimialakohtaiseen ohjaukseen. Poikkeusolojen johtokeskustoimintojen osalta ohjaus ja yhteensovittaminen kuuluisivat sisäasiainministeriölle.

2.4.4 Viranomaisten sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät

Valtioneuvoston 23.11.2006 antaman periaatepäätöksen mukaisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen ja sisäisen turvallisuuden varmistaminen edellyttävät, että valtion turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät toimivat kaikissa turvallisuustilanteissa. Samoja järjestelmiä, joita käytetään normaalioloissa, tulee voida käyttää myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä niihin liittyvissä erityistilanteissa.

Valtioneuvosto asetti hallinnon verkkoturvallisuutta kehittävän hankkeen (TUVE) yleisistunnossaan 13.12.2007. Hanke on tuottanut vuonna 2008 suunnitelman turvallisen tietoliikenneverkon ja verkkopalvelujen toteuttamisesta hallinnolle ja erityisesti turvallisuudesta vastaaville viranomaisille. Hanke ottaa huomioon olemassa olevat verkkoratkaisut.

Tavoitteena on kehittää valtion turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten korkeaa varautumisastetta tukeva, rajoitetulle käyttäjärühmälle suunnattava, turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ylläpitämä ja valvoma verkkopalvelu. Perusajatuksena on varmistaa, että turvallisuusviranomaisten tietoliikenne suojataan ja käytettävyys varmistetaan.

Valtion turvallisuuden kannalta tärkeät viranomaiset määritellään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa ja korkeaa varautumis-

astetta tukevat palvelut ja niiden käyttäjät määritellään valtion IT-toiminnan kehittämiseen liittyvässä ICT-varautumisen kärkihankkeessa. Rakennettavasta kokonaisuudesta käytetään nimitystä turvallisuusverkko, johon kuuluvat tietoliikenneverkko (TUVE-verkko) ja palvelut (TUVE-palvelut). TUVE-palveluita voidaan käyttää hallittujen liityntäyhteyksien kautta myös muissa verkoissa.

Olemassa olevat turvallisuusviranomaisten operatiivisen tiedonvaihdon mahdollistavat tietojärjestelmät, viranomaistenvälistä rekisteritietojen vaihtoa tukevat järjestelmät sekä erilaiset tilannekuvajärjestelmät sovitetaan turvallisuusverkkoon. Turvallisuusverkko turvaa valtion kriisijohtamismallin mukaisessa päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon saatavuuden ja luottamuksellisuuden. Lisäksi luodaan edellytyksiä parantaa tiedon eheyttä ja kiistämättömyyttä sekä parannetaan valtion johtamiskykyä, viranomaisten välistä tietojenvaihtoa, tilannekuvan muodostamista ja valtionjohdon päätöksentekokykyä kaikissa turvallisuustilanteissa.

Valtion aluehallintoviranomaisten johtamispaikat valmistaudutaan liittämään TUVE-verkkoon. Kuntien TUVE-verkkoratkaisut tarkastellaan erikseen. Syntyvä verkkokokonaisuus liitetään valtion turvallisen tietoliikennehankkeen määrittelemään ja hankkimaan kytkentäytimeen sekä valtioneuvoston verkkoon siten, että muut valtiohallinnon toimijat voivat käyttää erikseen määritettäviä TUVE-palveluita.

Tavoitetilassa valtionhallinnon tietoliikennekokonaisuus koostuu turvallisuudesta vastaavien viranomaisten korkean varautumisasteen tietoliikennetkaisuun lisäksi muun valtiohallinnon yhteisestä, turvallisesta tietoliikennetkaisuista.

3 VARAUTUMINEN JA KRIISIJOHTAMINEN KUNNASSA

Kunta on paikallistasolla toimiva julkishallinnon yksikkö, jolla on demokraattisesti valittu hallinto ja jonka asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto ja kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa (yleinen toimiala) ja sille laissa säädetyt (erityinen toimiala) tehtävät.

Kunnille ei 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. Varsinaisia kunnan kriisijohtamista koskevia erityisiä säännöksiä ei ole olemassa. Kuntaa johdetaan kuntalaissa (365/95) määriteltyjen periaatteiden mukaisesti myös erityistilanteissa. Valmiuslaki (1080/91) ja eräät erityislait edellyttävät, että kunnat ja niiden toimialat varautuvat erityistilanteisiin ja poikkeusoloihin suunnitelmilla ja muilla toimenpiteillä. Kunnan johtaminen kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa perustuu normaaliin johtamiseen.

3.1 Aluehallinnon muutokset kunnan kriisijohtamisen näkökulmasta

Aluehallinnon muutokset eivät suoranaisesti vaikuta kuntien varautumisen eikä kriisijohtamisen peruslähtökohtiin. Sen sijaan valtion aluehallinnon kokoaminen kahden viraston yhteyteen selkiinntää aluehallinnon ja kuntien välisen yhteistoiminnan järjestämistä ja mahdollistaa kuntien ja aluehallinnon eri viranomaisten kriisijohtamisessa tarvittavien menettelytapojen yhtenäistämisen.

Valtion aluehallintorajojen sopeuttamisen pääasiassa seutukunta- ja maakuntapohjaisten, toiminnallisten yhtenäisten alueiden rakenteeseen voidaan arvioida selkeyttävän myös kuntien kriisijohtamisessa tarvittavien yhteistointaverkostojen käyttöä ja toiminnan yhteensovittamista. Mitä selkeämmin toiminnalliset rakenteet noudattavat aluehallintorajoja, sitä paremmin niiden toiminta on yhteensovitavissa kriisitilanteessa.

Tällaista kuntaympäristössä tapahtuvaa selkiytymistä voidaan arvioida tapahtuvan myös yhtenäisille alueille luotavien tilannekuvien ja normaalitilanteessa eri toimijoiden kuten viranomaisten, järjestöjen ja yritysten kanssa rakennettujen ja kriisitilanteessakin hyödynnettävien yhteistoimintamuotojen kautta.

3.2 Kunnan varautuminen kriisijohtamisen pohjana

3.2.1 Varautumisen ja kriisijohtamisen perusta

Valmiuslain mukaan kuntien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muin toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Kuntien toiminnan lähtökohtana on, että varautuminen on osa normaalia toimintaa ja johtamista ja kriisijohtaminen on normaalin johtamisen soveltamista erityistilanteissa ja tarvittaessa poikkeuksellisin resurssein. Varautumisesta ja kriisijohtamisesta vastaavat ne toimijat, joiden velvollisuutena on muutoinkin kunnan velvoitteiden ja toiminnan hoitaminen.

Vaikka kuntien varautumisen ja kriisijohtamisen perusrakenteet ovat kunnossa, on kuntien tosiasiallinen varautuminen sekä normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteisiin että poikkeusoloihin eritasoista eri kunnissa ja tältä osin toimintaa on tarpeen tehostaa.

Tarvittaessa kuntien toiminnasta vastaavat valtuusto ja muut luottamushenkilötoimielimet saadaan suhteellisen nopeasti kokoon. Viranhaltijoiden vastuut ovat läpi koko organisaation määriteltynä ja heillä on kriisitilanteissa suhteellisen laajat toimivaltuudet ja niitä voidaan tarvittaessa laajentaa luottamushenkilötoimielinten päätöksillä lainsäädännön asettamissa rajoissa.

Kunnan johtavien viranhaltijoiden yhteistoiminta on järjestetty yleensä johtoryhmäksi, joka toimii arkisissakin asioissa ja joka muodostaa varautumisen ja kriisijohtamisen perusorganisaation ytimen. Johtoryhmä ei ole kuntalain tarkoittama toimielin, mutta sen tehtävänä on yhteensovittaa asioiden valmistelua ja täytäntöönpanoa. Kukin johtoryhmän jäsen käyttää niitä toimivaltuuksia, jotka hänelle lain mukaan kuuluvat tai on johtosäänöillä siirretty.

Erytistilanteissa johtoryhmän roolina on tukea toimivaltaisten viranomaisten toimintaa kunnan hallinnassa olevilla voimavaroilla.

Nykyisessä valmiuslaissa on säännöksiä, joiden perusteella poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää poikkeamisesta eräistä kuntalaissa säädetyistä velvoitteista kuten esimerkiksi kunnallisvaalien siirtämisestä, valtuuston päätösvaltaisuudesta ja koollekutsumisesta sekä valtuuston päätösvalan siirtämisestä kunnanhallitukselle ja hallituksen sekä lautakuntien päätösvalan siirtämisestä viranhaltijoille.

Osa varautumista erityistilanteisiin ovat pelastuslain edellyttämät pelastussuunnitelmat, jotka on laadittava myös kunnan virastoihin, kouluihin, hoitolaitoksiin ja muihin kohteisiin. Pelastussuunnitelmien tarkoituksena on ennalta estää kohteessa mahdollisesti syntyviä vakavia häiriötilanteita ja luoda edellytykset turvalliselle toiminnalle kriisitilanteessa. Pelastussuunnitelmat ovat kohteen omia varautumissuunnitelmia ja suunnitelmien merkitys kriisijohtamisen kannalta on keskeinen, silloin kun yksittäinen kohde on kriisin ytimessä.

Sen ohella, että kunnat varautuvat oman toimintansa mahdollisimman häiriöttömään hoitamiseen erityistilanteissa, kunnat huolehtivat osaltaan myös kansalaisten yleisestä turvallisuudesta. Paikallisessa turvallisuussuunnittelutyössä on tärkeää luoda turvallisuuden edistämiseksi tarvittava paikallistason yhteistoimintaverkko, jossa ovat mukana kunnan toimijoiden lisäksi valtion paikalliset viranomaiset, kansalaisjärjestöt ja yritykset. Vaikka tällä yhteistoiminnalla ei olekaan varsinaisia velvoitteita erityistilanteissa, sen olemassaolo ja toimijoiden keskinäinen kanssakäyminen tukee myös kuntien varautumista erityistilanteiden hoitamiseen.

Pelastuslaitokset ovat kunnallisia turvallisuusorganisaatioita. Onnettomuustilanteissa ne ovat ensisijaisesti toimivaltaisia viranomaisia, joilla on pelastuslain perusteella laajat toimivaltuudet tilanteen edellyttämien toimenpiteiden hoitamiseksi.

Pelastuslaitokset ovat viranomaistaho, joka avustaa kuntia omalla vastualueellaan niin valmiussuunnitelmien kuin paikallisten turvallisuussuunnitelmienkin laadinnassa. Pelastuslaitoksilla on lisäksi mahdollisuus tukea kuntien johtamista erityistilanteissa antamalla resursseja esimerkiksi esikuntatoimintojen järjestämiseksi.

Pelastusviranomaisten lisäksi erilaisissa erityistilanteissa tärkeitä toimivaltaisia kunnan viranomaisia ovat myös terveys- ja sosiaaliviranomaiset sekä ympäristöterveydenhuollon viranomaiset. Myös teknisen huollon henkilöstöllä on tärkeä rooli omalla toimialallaan. Lisäksi eräillä muilla kuntien palveluilla esimerkiksi ruokahuollolla on tärkeä merkitys kriisitilanteiden hoitamisessa. Pelastustoimessa, terveystoimessa sekä kuntien teknisellä toimialalla on olemassa niiden normaalin toimintansa varmistamiseksi päivystys- ja varallaolojärjestelyjä, jotka toimivat myös erityistilanteissa.

3.2.2 Kriisijohtamisen edellytykset

Johtaminen erityistilanteissa perustuu toimivaltaisten viranomaisten toimintaan. Kunnanjohtajan vastuulla on tällöin toimivaltaisen viranomaisen tuekseen tarvitseman yhteistoiminnan järjestäminen ja muiden viranomaisten toiminnan tarvittava käynnistäminen sekä kokonaisuuden hallinta ja taloudellisten resursien varmistaminen kunnan alueella.

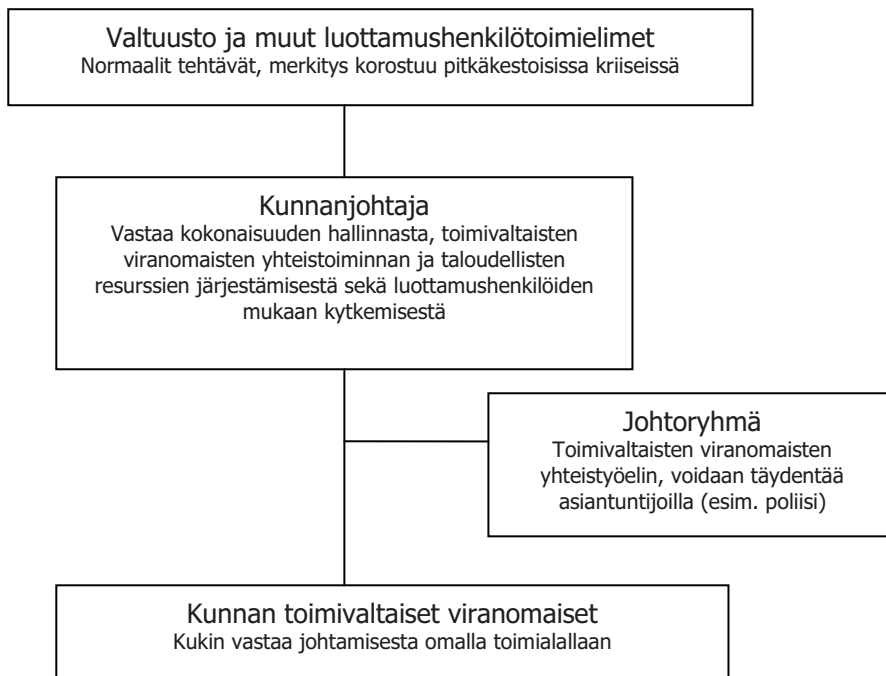
Ennalta tehtävinä varautumistoimenpiteinä kriisijohtaminen edellyttää, että:

- kunnan sisäinen toimivalta tarvittavaan päätöksentekoon on järjestetty
- valmius- ja pelastussuunnitelmat ovat laadittuina
- valmiussuunnitelmassa on kuvattu kriisijohtamisen toimintaperiaate
- kriisiviestintäsuunnitelmat on laadittu osana valmiussuunnitelmaa
- tilannekuvavalmiudet ovat sekä normaalikäytössä olevissa tiloissa että harvoin käytettävissä suojatiloissa
- toimintaa on harjoiteltu.

Kriisijohtamisen kannalta ei ole välttämätöntä luoda normaalista poikkeavia varallaolo- tai päivystysjärjestelyjä, ellei yksittäinen kunta halua sitä tehdä. Pelastus-, poliisi- ja sosiaali- ja terveystoimen akuuteissa kriisitilanteissa kunnan johtoryhmän hälyttäminen voidaan tehdä hätäkeskuksen kautta siten kuin se on määritelty edellä mainittujen viranomaisten vasteissa. Kunnan sisäisillä ohjeilla varmistetaan, että hälytyksen saatuaan kuka tahansa johtoryhmän jäsenistä kykenee käynnistämään toiminnat koko johtoryhmän puolesta. Kunnat sopivat siitä, miten johtoryhmän yhteyshenkilöt ylläpidetään ja toimitetaan hätäkeskukseen. Käytännössä tehtävän voi hoitaa esimerkiksi pelastuslaitos. Muu kuin edellä mainittu kunnan viranomaisten hälyttäminen samoin kunnan omien resurssien hälyttäminen hoidetaan sisäisillä ohjeilla ja järjestelyillä.

3.2.3 Kunnan kriisijohtamisorganisaatio

Kunnan kriisijohtamisorganisaation perusrungon muodostaa normaali toiminta ja normaali organisaatio. Erityistilanteissa viranhaltijaorganisaation rooli korostuu ja tällöin on merkittävää, että tällaista erityistilannetta varten toimintavalta kunnan organisaatiossa on riittävän selkeästi määritelty pelastusviranomaisten laista johtuvien valtuuksien lisäksi.



Helsingissä ja muissa suurissa kaupungeissa sekä niissä kunnissa, joissa on erityisiä riskikeskittymiä, on tarpeen olla omat valmius- ja kriisijohtamisohjeet, jotka ulottuvat syvemmälle ja määrittelevät yleiskuvausta yksityiskohtaisemmin toiminnan käytännön järjestämisen.

3.2.4 Paras-hankkeen vaikutukset kunnan kriisijohtamisen näkökulmasta

Kuntarakenne muuttuu. Kuntakoko kasvaa ja kuntien lukumäärä vähenee. Tätä kehitystä voidaan kuntien kriisijohtamisen kannalta pitää myönteisenä. Suuremmalla ja vahvemmalla kunnalla on paremmat mahdollisuudet varautua erityistilanteisiin ja paremmat resurssit ja muut edellytykset hoitaa erityistilanne sekä akuutin vaiheen jälkeiset toimet.

Paras-hankkeen seurauksena myös kuntien palvelurakenne muuttuu. Palvelurakenteen muutokset johtavat siihen, että yksittäiseltä kunnalta siirtyy palvelutehtäviä kuntien yhteisesti hoidettavaksi tai yleisen yhteiskunnassa tapahtuvan kehityksen seurauksena ne organisoidaan yhtiöksi tai saatetaan siirtää kokonaan yksityisten toiminnanharjoittajien hoidettaviksi. Tästä seuraa, että yksittäisen kunnan suorassa määräysvallassa oleva palvelutuotanto vähenee.

Esimerkiksi terveydenhuoltopalvelut siirtyvät yleensä yhtä kuntaa laajempien noin 20 000 asukkaan yhteistoiminta-alueiden hoidettavaksi.

Palvelurakenteen muuttuminen asettaa kuntien kriisijohtamiselle omat haasteensa. Kunta on mukana laajoissa ja ehkä myös alueeltaan erilaisissa palvelutuotantoverkoissa. Kehityksen seurauksena yksittäisen kunnan suorat mahdollisuudet hallita erityistilanteita ja niihin varautumista heikkenevät näissä ylikunnallisissa tai yksityisissä palveluissa, koska jokainen palveluntuottaja vastaa omasta varautumisestaan ja oman organisaationsa johtamisesta myös erityistilanteissa.

Koska kukin palveluntuottaja on oma toimijansa erityistilanteessa, kunnan johtamisjärjestelmää mietittäessä korostuu yhteistoiminnan järjestämien kunnan ja palveluntuottajien välillä. Ratkaisevan tärkeässä asemassa on oikean tilannetiedon hallinta ja sen välittäminen kaikille toiminnassa mukana oleville. Yhteistoiminta voidaan järjestää esimerkiksi niin, että erityistilanteissa palvelun tuottaja asettaa oman asiantuntijansa tai edustajansa kunnan johtoryhmään tai kunta asettaa oman edustajansa palvelun tuottajan johtoryhmään.

Kuntien palvelurakenteen muutos on haasteellinen myös aluehallinnon kannalta sen vuoksi, että tilannekuvan ylläpitämiseksi on luotava menettelytavat, joiden perusteella tiedetään kuka toimittaa tietoja ja mistä asioista niitä toimitetaan sekä sen, kenelle tilanne tieto on välitettävä. Samoin on luotava menettelytavat myös mahdollisesti toisen organisaation tarvitseman avun pyytämisestä ja välittämisestä.

3.3 Aluehallinnon ja kunnan toimintojen yhteensovittaminen

Kriisijohtamistyöryhmän esityksen mukaisesti aluehallintoviranomaiselle kuuluu kuntien valmiussuunnittelun tukeminen. Tämä tarkoittaa huolen pitämistä siitä, että kunnat hoitavat valmiussuunnitteluelvoitteensa ja kuntien varautumisen kannalta välttämätön tieto välittyy kuntien suunnitelmiin.

Aluehallinnon ja kuntien yhteistoiminnan kannalta on tarpeen, että alueellisessa valmiustoitimikunnassa on edustus myös kunnista. Kuntien toiminnan kannalta on tärkeää myös, että aluehallinnossa toimivien viranomaisten yhteystiedot ovat kuntien käytössä.

Kriisijohtamisen kannalta kunnat ovat itsenäisiä toimijoita. Niiden toimintaan aluehallinnolla ei ole yleistä käskyjen ja määräysten anto-oikeutta. Sen sijaan erityislainsäädännössä on eräillä toimialoilla säädetty aluehallinnolle oikeus

puuttua kuntien toimintaan antamalla käskyjä ja sitovia määräyksiä. Näistä erityislainsäädännön oikeuksista ei kuitenkaan ole johdettavissa yleistä aluehallinnon puuttumisoikeutta.

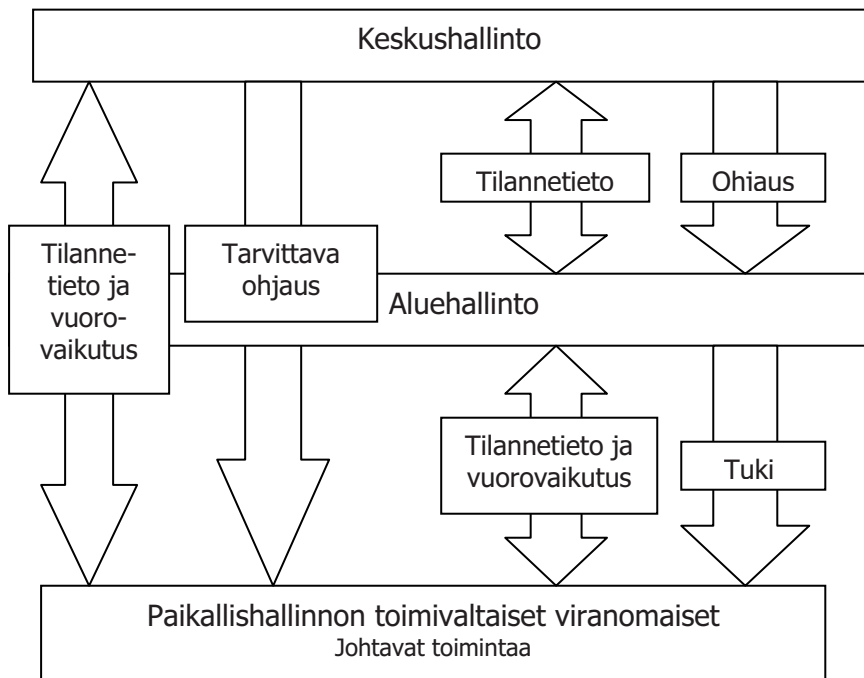
Kriisijohtamistilanteissa aluehallinnon keskeinen rooli on tukea kuntia ja niiden toimivaltaisia viranomaisia. Keskeinen kuntien oman päätöksenteon tuki on aluehallinnon tilannekuvatiedon välittäminen kunnille. Tilannekuvatiedon merkitys korostuu laajoissa ja pitkäkestoisissa tilanteissa. Jotta aluehallinnossa voidaan ylläpitää tilannekuvaa, tarvitaan tietoja myös kunnista. Tämän vuoksi on tärkeää luoda yhteiset menettelyt tilannekuvatiedon välittämiseksi kuntien ja aluehallinnon välille.

Toinen tärkeä tukitehtävä on kunnan mahdollisesti tarvitsemien ja aluehallinnon hallussa olevien lisäresurssien tai asiantuntemuksen järjestäminen tai avun järjestäminen toisesta kunnasta. Myös näitä tukipyynnöitä ja tuen välittämistä varten on tarpeen luoda yhteiset menettelyt, joiden mukaan tukipyynnöt välitetään kunnille ja aluehallinnolle. Sama yhtenäisten menettelyjen vaatimus koskee virka-apupyynnöitä tai virka-avun välittämistä kuntien käyttöön. Tässä suhteessa oleellista on, mitä kautta tuki- tai virka-apupyynnöt tehdään. Kuntien toiminnan kannalta olisi selkeää, että aluehallinnosta kunnille tulevat virka-apu- ja tukipyynnöt yhteensovitettaisiin yhden viranomaisen toimesta. Kuntien omalla alueellaan tarvitsema tuki aluehallinnosta voitaisiin puolestaan pyytää suoraan asianomaiselta aluehallintoviranomaiselta ja asiasta annettaisiin tieto yhteensovittavalle aluehallintoviranomaiselle.

Aluehallinnon ja kuntien yhteistoiminnan järjestämiseen vaikuttaa myös se, miten yhteistoiminta järjestetään valtion aluehallinnon ja kuntien yhteistoiminnassa järjestämän alueellisen toiminnan (esimerkiksi erikoissairaanhoidon ja pelastustoimen) kesken. Kuntien toiminnan kannalta on erittäin tärkeää, että nämä kuntien alueelliset toimijat ovat edustettuina alueellisessa valmiustoitokunnassa ja että niillä on edustajansa myös aluehallinnon kriisijohtamisen johtoryhmässä.

Kuntien kannalta aluehallinnon rooli erityistilanteissa on erilainen sen mukaan, onko erityistilanne alueeltaan suppea ja lyhytkestoinen vai alueeltaan laaja ja pitkäkestoinen. Alueeltaan suppeissa ja lyhytkestoisissa erityistilanteissa viimeaikaiset tapahtumat ovat osoittaneet, että yhteistoiminta ja vuorovaikutus syntyy hyvin nopeasti paikallistason ja keskushallintotason välille. Tällöin aluehallinnon rooli jää vähäiseksi, jollei erityistilanne pitkity tai vaadi muutoin laajamittaisia toimia. Sen sijaan alueellisesti laajoissa ja pitkäkestoisissa tilanteissa aluehallinnon rooli kasvaa. Oheisessa kuvassa on esitetty edellä kuvattu toimintaperiaate. Kuvan vasen reuna kuvaa tilannetta, jossa tilanteen johtami-

en on järjestetty paikallisten toimivaltaisten viranomaisten toimesta. Kuvan vasemman reunan osoittamalla tavalla voidaan joutua toimimaan myös äkillisen ja suurta julkista mielenkiintoa aiheuttavan tilanteen alkuvaiheessa.



Poikkeusolojen vallitessa kyse on pitkäaikaisesta yhteiskunnan häiriötilanteesta ja silloin toiminta järjestetään vastaavalla tavalla kuin pitkäkestoissa erityistilanteissa.

Työryhmä pitää tärkeänä, että kriisijohtamisen kannalta oleelliset viranomais-tiedot saadaan kuntien käyttöön. Työryhmä ehdottaa, että luodaan yhtenäiset menettelytavat tilannekuvan ja tilannetietojen välittämiseksi sekä tuki- ja virka-apupyynnöiden välittämiseksi kuntien ja aluehallinnon välillä molempiin suuntiin.

4 ALUE- JA PAIKALLISHALLINTOA OHJAAVAT VIRANOMAISTAHOT

Kriisijohtamistyöryhmän tehtävänä oli selvittää myös alue- ja paikallishallintoa ohjaavat viranomaistahot keskushallinnossa. Työryhmän väliraportissa on kuvattu myös keskushallinnon toimintaa kriisijohtamisen kannalta.

Valtioneuvoston kanslia pyysi kriisijohtamistyöryhmää varten ministeriöiden valmiuspäälliköitä kuvaamaan oman hallinnonalansa tehtävät varautumisessa ja kriisijohtamisessa. Samalla pyydettiin kuvausta siitä, miten keskushallinto ohjaa aluehallintoa varautumisessa ja kriisijohtamisessa. Kuvaukset alue- ja paikallishallintoa ohjaavista viranomaistahoista ovat liitteessä 4.

Alueellisen varautumisen valtakunnallinen yhteensovittaminen

Työryhmä ehdottaa, että alueellisen varautumisen valtakunnallinen yhteensovittamistehtävä sekä aluehallintovirastojen varautumisen yhteisten asioiden yhteensovittaminen osoitetaan sisäasiainministeriön tehtäväksi.

Kriisijohtamistyöryhmä pitää tärkeänä valmiuslain mukaista peruseriaatetta, jonka mukaan vastuu varautumisen ohjauksesta kuuluu asianomaiselle ministeriölle. Aluehallintovirastojen yleinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle.

Tämän periaatteen mukaan aluehallintoviranomaisen varautumisen strategisen tason linjaukset ja vastuu varautumisen ohjauksesta ja yhteensovittamisesta kuuluisivat uusien aluehallinnon viranomaisten yleisestä ohjaamisesta vastaaville valtiovarainministeriölle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle.

Alueellisen varautumisen valtakunnallinen yhteensovittamistehtävä sekä aluehallintovirastojen varautumisen yhteisten asioiden yhteensovittamistehtävä sopii sisäasiainministeriölle.

Alueellisen varautumisen yleisen yhteensovittamisen täsmentämisellä ei muuteta valtioneuvoston ohjesäännön 16 §:ssä tarkoitettua kokonaisuunpuolustuksen yhteensovittamisen tehtävää, joka on säädetty puolustusministeriölle. Alueellisen varautumisen yleisellä yhteensovittamistehtävällä ei muuteta muidenkaan hallinnonalojen varautumisvastuita eikä valtioneuvoston kanslian valtioneuvoston yhteisen varautumisen tehtävää.

Sisäasiainministeriön tehtävänä olisi hallinnonalojen yhteisissä asioissa edistää aluehallinnon varautumista kaikkien turvallisuustilanteiden osalta ja huolehtia yhdenmukaisuudesta aluehallintovirastojen kesken niiden yhteen sovittaessa varautumista alueillaan.

Tässä tarkoituksessa sisäasiainministeriö huolehtisi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian puitteissa seuraavista yhteensovittamistehtävistä tarvittavassa yhteistoiminnassa asianomaisten viranomaisten kesken:

- Aluehallinnon valmiussuunnittelun tukeminen, yhdenmukaistaminen ja kehittäminen.
- Riskien ja uhkien arvioinnin kehittäminen.
- Kuntien valmiussuunnittelun yleinen kehittäminen ja tukeminen.
- Aluejohtokeskusten ja johtamisjärjestelyjen ohjaaminen ja kehittäminen (johtokeskukset, tilannekuvajärjestelmät sekä viesti- ja tietotekniset järjestelmät).
- Aluehallinnon varautumiskoulutuksen ja valmiusharjoitusten järjestämisen valtakunnallinen ohjaus (yhteistyö eri ministeriöihin ja Pelastusopiston tulosohjaus). Alueellisten maanpuolustuskurssien osalta valtakunnallisesta ohjauksesta huolehtii maanpuolustusopetuksen neuvottelukunta (MONK).
- Osallistuminen asiantuntijoina eri ministeriöiden alue- ja paikallishallintoa koskevan valmiussuunnitteluohjeistuksen laatimiseen ja muihin hankkeisiin.
- Alueellisen varautumisvalmiuden seuranta.

Alueellisen varautumisen yhteensovittamistehtävistä suuri osa on sellaisia, joiden suunnittelu ja toteuttaminen on perusteltua hoitaa yhteistyössä aluehallinnon toimijoiden kanssa, esimerkiksi johtamis- ja tilannekuvajärjestelmät ja riskien ja uhkien arvioinnin kehittäminen.

Yhteensovittamistehtävässä onnistuminen edellyttää läheistä yhteistyötä niiden keskushallinnon viranomaisten kanssa, joilla on ohjattavanaan alue- ja paikallishallinnossa toimivia viranomaisia. Kuntien varautumista koskevissa asioissa yhteistyötä tarvitaan valtiovarainministeriön kuntaosaston sekä Suomen Kuntaliiton kanssa. Esimerkiksi ministeriöiden valmiuspäällikkö- ja valmiussihteerikokoukset sopivat varautumista koskevien asioiden yhteistyöfoorumeiksi keskushallinnossa.

5 LAINSÄÄDÄNTÖ

Valtion kriisijohtamismallista ei ole nimenomaisia säännöksiä. Malli on hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksessä 23.11.2006 yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta. Yhteiskunnan ja väestön turvallisuutta vaarantavat erityistilanteet johdetaan lainsäädännön ja periaatepäätöksessä määriteltyjen keskeisten periaatteiden mukaisesti.

Pääministeri johtaa perustuslain mukaisesti valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Ministeriöiden väliseen yhteensovittamiseen on monia menettelytapoja. Perustana on säädetty toimialajako. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 10 §:n mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään toimivaltaisen ministeriön johdolla. Viime kädessä on yhteensovittamisessa mahdollista soveltaa valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 14 §:n säännöstä, jonka mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa.

Myöskään varsinaisia kunnan kriisijohtamista koskevia erityisiä säännöksiä ei ole olemassa. Kuntaa johdetaan kuntalaissa (365/95) määriteltyjen periaatteiden mukaisesti myös kriisitilanteissa. Kunnan johtaminen kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa perustuu normaaliin johtamiseen.

Lääninhallituslain (22/1997) 2 §:n 1 momentin mukaan läänissä on yleisenä hallintoviranomaisena ja erikseen säädettyjen muiden tehtävien hoitamista varten lääninhallitus. Pykälän 2 momentin (348/2000) mukaan lääninhallitus sovittaa yhteen valmiuslaissa (1080/1991) tarkoitettua poikkeusoloihin varautumista huolehtimalla sen edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä läänissä. Valmiussuunnitelmissa on varauduttu siihen, että lääninhallituksella on yhteen sovittava rooli erilaisissa turvallisuustilanteissa.

Aluehallinnon uudistamishankkeessa on ehdotettu, että nykyisin lääninhallitukselle kuuluvat varautumiseen liittyvät yleiset tehtävät hoitaisi uudistuvassa aluehallinnossa aluehallintovirasto. Lausuntokierroksella olevassa ehdotuksessa aluehallintovirastosta annettavaksi laiksi tehtävä on sisällytetty viraston tehtäväsäännökseen (4 §:n 2 momentti) seuraavasti:

Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi:

3) aluehallinnon varautuminen ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen;

Kriisijohtamistyöryhmä esittää aluehallintoviraston tehtäväsäännöksen kirjoittamista täsmällisemmin niin, että siinä mainittaisiin keskeiset varautumiseen liittyvät tehtävät seuraavasti:

Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi:

3) varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen;

Ehdotus 3 kohdan perusteluksi hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin:

Kohdassa säädettäisiin aluehallintoviraston tehtävistä poikkeusoloihin varautumisessa. Varautumiseen liittyvät lääninhallituksen tehtävät siirtyisivät aluehallintovirastolle. Nykyisin lääninhallitukset sovittavat lääninhallituslain (22/1997) 2 §:n 2 momentin mukaan yhteen valmiuslaissa (1080/1991) tarkoitettua poikkeusoloihin varautumista huolehtimalla sen edellyttämän yhteistoiminnan järjestämisestä läänissä. Varautumista koskeva säännös vastaisi lääninhallituksista annetun lain 2 §:n 2 momentin säännöstä (348/2000) täydennettynä luettelolla varautumiseen liittyvistä keskeisistä tehtävistä.

Aluehallinnon uudistamishankkeessa on lähdetty siitä, että nykyisin lääninhallitukselle kuuluvaa yleisen hallintoviranomaisen tehtävää ei tule uudelle aluehallintovirastolle eikä muullekaan viranomaiselle aluehallinnossa. Sen vuoksi on tarpeen, että aluehallintoviraston tehtävästä alueen viranomaisten toiminnan yhteensovittamisessa säädetään erityisellä säännöksellä.

Kriisijohtamistyöryhmä esittää, että aluehallintohankkeen ehdottamaa aluehallintoviraston tehtäväsäännöstä (4 §:n 2 momentti) täydennetään säännöksellä aluehallintoviraston yhteensovittamistehtävästä turvallisuustilanteissa seuraavasti:

Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi: viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken.

Ehdotus tämän kohdan perusteluksi hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin:

Tilanteenmukaisessa toiminnassa aluehallintoviraston tehtävänä olisi ensinnäkin tukea toimivaltaisia viranomaisia ja sitä kautta myös mahdollisia muita toimijoita alueella. Tukemistehtävään liittyen aluehallintovirasto sovittaisi tarvittaessa yhteen toimintaa alueella eri alojen toimivaltaisten viranomaisten kesken. Tehtävä koskisi turvallisuuteen liittyviä tilanteita poikkeusoloissa ja normaalioloissa. Yhteensovittamisessa aluehallintovirastolla ei olisi toimivaltaisiin viranomaisiin nähden määräysvaltaa ilman erillistä nimenomaista lakitasoista säännöstä.

Viranomaisten toiminta turvallisuustilanteissa perustuu niille säädettyihin toimivaltuuksiin. Ministeriöiden velvollisuutena on huolehtia, että hallinnonalan viranomaisilla on tehtävien edellyttämät toimivaltuudet poikkeusoloissa ja muissa turvallisuustilanteissa.

Valmiuslaissa (1080/1991) on säädetty yleiset menettelytavat ja kriteerit toimivaltuuksien lisäämiselle poikkeusoloissa. Eri alojen viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteissa on lisäksi säännöksiä alakohtaisessa lainsäädännössä. Valmiuslain nojalla on poikkeusoloissa tarkoitus antaa lääninhallinnolle runsaasti tehtäviä ja toimivaltaa. Vastaavasti tulee valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa aluehallintoviranomaisilla olla asianmukaiset toimivaltuudet tehtäviensä hoitamiseen.

Eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräksi siihen liitetyiksi laeiksi (HE 3/2008). Esitys korvaisi nykyisen valmiuslain. Mikäli käsittely esityksen pohjalta etenee, on lakiehdotuksen sisältö tarpeen muuttaa uudistuvan aluehallinnon mukaiseksi. Lakiehdotuksen mukaan viranomaisten toimivaltuudet määritellään suoraan laissa sen sijaan, että ne nykyisen valmiuslain nojalla annettaisiin asetuksella.

Kriisijohtamistyöryhmä esittää, että kun eduskunnan käsittelyssä oleva valmiuslakiehdotus tarkistetaan vastaamaan uudistuvaa aluehallintoa, siihen sisällytetään myös säännökset aluehallintoviraston toimivaltuuksista, joita se tarvitsee alueellisessa yhteensovittamistehtävässään poikkeusoloissa.

Nykyisessä valmiuslaissa on säännöksiä, joiden perusteella poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää poikkeamisesta eräistä kuntalaisia säädettyistä velvoitteista, kuten esimerkiksi kunnallisvaalien siirtämisestä, valtuuston päätösvaltaisuudesta ja koollekutsumisesta sekä valtuuston päätösvalan siirtämisestä kunnanhallitukselle ja hallituksen sekä lautakuntien päätösvalan siirtämisestä viranhaltijoille. Eduskunnan käsittelyssä oleva ehdotus uudeksi valmiuslaiksi ei sisällä tällaisia säännöksiä, koska tarkoituksena on ollut säätää valmiuslaki tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Mikäli käsittely kuitenkin jatkuu tältä osin eri pohjalta, tulisi työryhmän mielestä harkita uudelleen kuntia koskevien poikkeussäännösten mukaan ottamista, jota valtiovarainministeriön kuntaosasto ja Suomen Kuntaliitto ovat myös esittäneet eduskunnan hallintovaliokunnalle.

Työryhmä on edellä luvussa 4 ehdottanut, että alueellisen varautumisen yhteisiä tehtäviä keskushallinnossa ohjaisi sisäasiainministeriö. Työryhmä esittää, että tehtävä säädettäisiin valtioneuvoston ohjesäännön 15 §:ssä sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvaksi ja että tehtävästä säädettäisiin myös sisäasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä.

Käsitteet ja määritelmät

Valtion kriisijohtamismalli

Osana valtioneuvoston vuonna 2006 hyväksymää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa hyväksyttiin valtion kriisijohtamismalli, joka on liitteessä 2.

Kriisijohtaminen

Termiä kriisijohtaminen työryhmä on käyttänyt seuraavassa merkityksessä:

”Kriisijohtaminen” on toimintaa jo syntyneessä tilanteessa. Sillä tarkoitetaan laajasti ottaen syntyneen kriisin tai uhan selvittämiseksi tarvittavaa toimintaa, johon liittyy yhteistoimintaa viranomaisten kesken ja viranomaisten ja muiden tahojen välillä. Kyseessä on siis operatiivinen toiminta, jota johtaa toimivaltainen viranomaislainen ja jota muut viranomaiset ja tahot tukevat ja avustavat toimivaltaisen viranomaisen esittämällä tavalla ja esittämässä laajuudessa.

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.

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.

Työryhmä määritteli kriisijohtamisen ja siihen liittyvät asiat seuraavasti.

Kriisijohtaminen on toimintamalli kriisitilanteen johtamisesta. Kriisijohtamisella tarkoitetaan tässä raportissa normaaliolojen, häiriötilanteiden tai poikkeusolojen erityistilanteissa eri hallintotasoilla:

- a) toimivaltaisen viranomaisen johtamaa toimintaa sekä siihen osallistuvien muiden viranomaisten ja tahojen toiminnan yhteensovittamista,

- b) johtamista avustavien ja yhteensovittavien organisaatioiden ja poikkihallinnollisten yhteistyöelimien toimintaa, sekä
- c) valmiuslain ja puolustustilalain mukaista poikkeusoloissa tapahtuvaa johtamistoimintaa ja johtamista tukevia tehtäviä.

Kriisijohtamisessa tarvitaan usein eri viranomaisten ja tahojen tukitoimenpiteitä ja poikkihallinnollisten yhteistyöelinten yhteen sovittavia toimenpiteitä toimintaa johtavan viranomaisen tueksi.

Varautuminen

”Varautumisella” tarkoitetaan kaikkia niitä hallinnon, elinkeinoelämän, tai jopa yksittäisen kansalaisen toimenpiteitä, joilla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustilanteissa. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu ja muu uhkien torjuntaan ja toiminnan palauttamiseen liittyvä suunnittelu, suunnitelmien joustavaksi ja tehokkaaksi toteuttamiseksi tarvittavat etukäteisvalmistelut sekä koulutus ja valmiusharjoitukset. Varautuminen on aina osa organisaation normaalia toimintaa. Varautumisessa noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, ja suunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden tulee perustua lainsäädännössä säänneltyihin tai säädettäviin toimivaltuuksiin.

Varautumiseen sisältyvää suunnittelua kutsutaan yleisesti ”valmiussuunniteluksi”. Tällä tarkoitetaan sitä suunnittelua, jota harjoitetaan valmistaututtaessa toimimaan valmiuslaissa määriteltyjen poikkeusolojen aikana. Varautumiseen liittyvä suunnittelu käsittää kuitenkin laajemmin kaiken sen suunnittelun, joka on tarpeen organisaation toiminnan turvaamiseksi, toimintavalmiuden kohottamiseksi sekä erilaisten turvallisuusuhkien minimoimiseksi. Varsinaisen valmiussuunnittelun lisäksi varautumiseen kuuluvat siis myös muut riskienhallintaan liittyvät asiat kuten suojele, turvallisuus, yritysturvallisuus tai tietoturvallisuus.

Varautuminen tarkoittaa valmistautumista toimimaan tarkoituksenmukaisella tavalla erilaisissa ”turvallisuustilanteissa”. Turvallisuustilanteita ovat normaaliolot, niiden häiriötilanteet sekä poikkeusolot, joissa organisaatioon voi kohdistua tai siihen vaikuttavaan ympäristöön sisältyä erilaisia vaaroja ja uhkia. Toteutuessaan näitä tilanteita kutsutaan erityistilanteiksi. Varautuminen on siis aina ennakoivaa toimintaa.

Varautumisesta poikkeusoloihin säädetään valmiuslaissa. Lisäksi on useita erityissäännöksiä, jotka koskevat varautumista. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä uudeksi valmiuslaiksi on varautumisvelvoitetta koskeva säännös kirjoitettu seuraavasti: Valtioneuvoston, valtion hallinto-

viranomaisten, 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 yhteen sovittaa varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia

Valtion kriisijohtamismalli

3.2 Kriisijohtaminen

3.2.1 Valtion kriisijohtamismalli

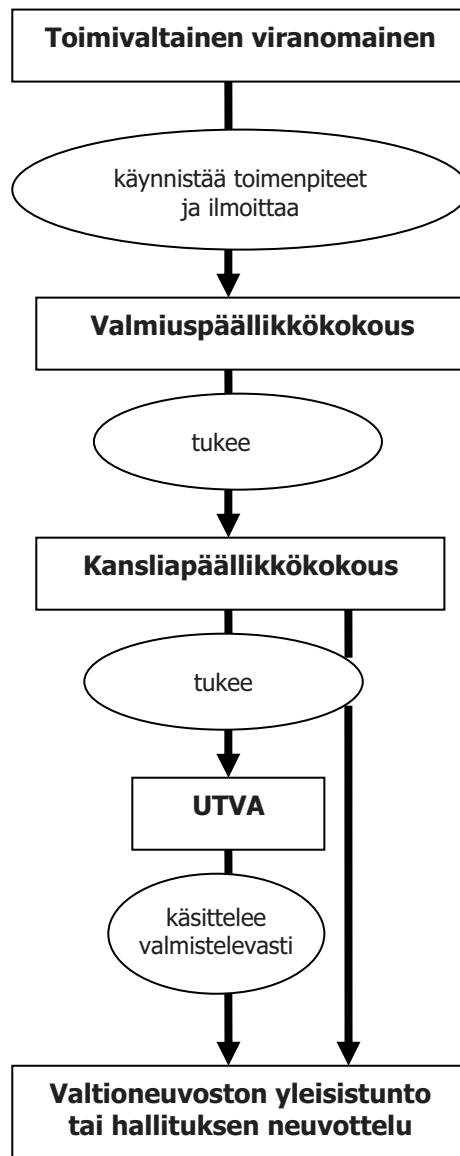
Väestöön, yhteiskuntaan ja valtioon kohdistuvien uhkien hallinta edellyttää, että käytössä on kaikkien toimijoiden tuntema ja harjoittelema kriisijohtamisen toimintamalli. Yhteiskunnan haavoittuvuuden lisääntyessä on välttämätöntä, että yllättäen ja nopeasti syntyvien erityistilanteiden hallinta ja eri hallinnonalojen toimintojen yhteensovittaminen kyetään aloittamaan viipymättä.

Yhteiskunnan ja väestön turvallisuutta vaarantavat erityistilanteet johdetaan lainsäädännön ja seuraavien keskeisten periaatteiden mukaisesti. Tilanteiden johtamisessa noudatetaan laillisuusperiaatetta, säädettyä toimialajakoa sekä sen määrittämiseen liittyviä säädöksiä. Normaaliolojen toimielinten vastuujako ja toimintamallit säilytetään mahdollisimman pitkään.

Johtamisen ja yhteensovittamisen taso määräytyy tilanteen vakavuuden ja laajuuden mukaisesti. Pysyviä yhteistoimintaelimiä ovat ministeriöiden kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokoukset. Tilanteen edellyttämät toimenpiteet voidaan käynnistää myös valtion ylimmän johdon toimenpitein.

Valtioneuvostotason johtaminen, toiminnan johtaminen sekä asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen kuuluvat perustuslain mukaisiin pääministerin tehtäviin. tasavallan presidentti osallistuu toimivaltansa mukaisesti päätöksentekoon tilanteissa, joilla on vaikutusta Suomen suhteisiin muihin maihin. Kansainvälisissä asioissa noudatetaan valtioneuvostotason johtamismallia, mikäli asian käsittely sitä edellyttää.

Kuva 8 Yhteensovittamisen tasot kriisijohtamisessa



Toimivassa kriisijohtamisen mallissa johtovastuu on selkeä. Tilanteita johdetaan ennakoivasti ja käyttöön otetaan heti riittävät voimavarat. Poikkihallinnolliset yhteistyöelimet, kuten kansliapäällikkökokous ja valmiuspäällikkökokous avustavat toimintojen yhteensovittamisessa. Toimintaa johtava vastaa myös viestinnän sisällöstä.

Valtioneuvoston kanslia tukee tilannekuva-, tila- ja viestintäasioissa. Valtioneuvoston viestintäyksikkö palvelee hallituksen tarpeita. Tilanteen hallinnassa tarvittavat muut viranomaiset, yritykset ja järjestöt otetaan mukaan toimintaan.

Edellä esitettyjen periaatteiden mukaista valtion kriisijohtamismallia on havainnollistettu kuvassa 8. Sen mukaisesti vastuuviranomainen käynnistää toimenpiteet ohjeittensa mukaisesti sekä informoi tapahtuneesta hallinnonalansa valmiusorganisaatiota. Valtioneuvostotason johtamista tukee ministeriöiden yhteistoimintaan perustuva valtioneuvoston kanslian johdossa oleva valtioneuvoston johtokeskus.

Lainsäädännön mukaisesti toimivaltainen ministeriö johtaa toimintaa ja siinä tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. Valtioneuvoston kanslia varmistaa, että toimivaltainen ministeriö on määritetty. Ministeriön kansliapäälliköllä on keskeinen vastuu hallinnonalan varautumisessa sekä turvallisuustilanteen edellyttämässä johtamisessa.

Hallinnon eri alojen sekä tarvittaessa elinkeinoelämän yritysten ja kansalaisjärjestöjen toimenpiteet sovitetaan yhteen kanslia- päällikkökokouksessa valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin tai toimivaltaisen ministeriön kansliapäällikön johdolla. Tilanteen mukaisessa toiminnassa valmiuspäällikkökokous tukee kansliapäälliköitä valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin tai toimivaltaisen ministeriön valmiuspäällikön johdolla.

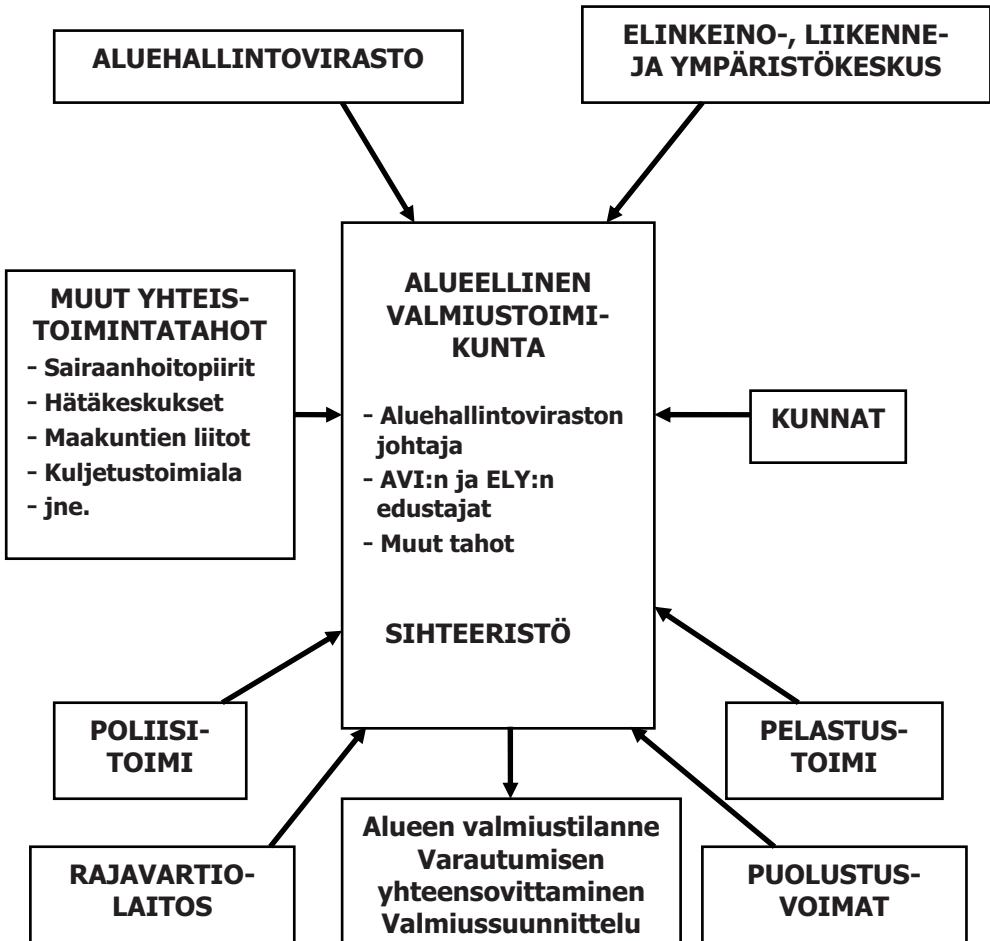
Pääministerin päätöksellä tai toimivaltaisen ministerin esityksestä asia viedään pääministerin kanssa sovitulla tavalla hallituksen neuvotteluun käsiteltäväksi. Valtioneuvoston päätösten valmisteluna käsittelijänä voi toimia pääministerin kutsumana tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) yhteinen kokous tai ministerivaliokunta. Valiokuntaa täydennetään tilanteen hallinnasta vastaavalla toimivaltaisella ministerillä ja tarvittavilla asiantuntijoilla. Muut ministerivaliokunnat käsittelevät asioita tehtävänsä mukaisesti. Tilanteen hallinnan edellyttämät päätökset tekee valtioneuvoston yleisistunto, asianomainen ministeriö tai muu toimivaltainen viranomainen.

Kriisijohtamismallissa otetaan huomioon EU:n hätätila- ja kriisikoordinaationjärjestelyjen jäsen- tai puheenjohtajamaille asettamat velvoitteet.

Esitetyllä valtion kriisijohtamismallilla ei ole vaikutusta turvallisuus- ja puolustusasiain komitean asemaan ja tehtäviin.

Valtion ylimmän johdon sekä tarvittavan tukioorganisaation ja -järjestelmien toimintavalmiuksia ylläpidetään säännöllisellä harjoitustoiminnalla.

Alueellinen valmiustoimikunta



Kuvaukset alue- ja paikallishallintoa ohjaavista viranomaistahoista

1 SISÄASIAINMINISTERIÖ

Valtioneuvoston ohjesäännön 15 § (15.11.2007/1021) mukaisesti sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvat:

- 1) yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja yksityinen turvallisuus-ala;
- 2) maahanmuutto, kansainvälinen suojelu, paluumuutto ja maahanmuuttajien kotouttaminen;
- 3) Suomen kansalaisuus;
- 4) etnisen yhdenvertaisuuden ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen sekä rasmin ja etnisen syrjinnän ehkäisy;
- 5) pelastustoimi;
- 6) hätäkeskustoiminta;
- 7) rajaturvallisuus ja meripelastustoimi;
- 8) siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet.

Sisäasiainministeriö varautuu hallinnonalaansa liittyviin häiriö- ja erityistilanteisiin sekä poikkeusoloihin. Varautumista ohjaa valmiuslain ja muun lainsäädännön ohella erityisesti turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko, YETT-strategia sekä sisäisen turvallisuuden ohjelma. Ministeriön osastot ja erillisyksiköt huolehtivat varautumisesta sekä toimialan johtamisesta normaaliolojen ohella häiriö- ja erityistilanteissa sekä poikkeusoloissa. Lainsäädäntö antaa vahvat toimivaltuudet pelastus-, poliisi- ja rajavartiotoimen viranomaisille

Aluehallinnon uudistamiseen liittyen käsitellään jäljempänä lyhyesti pelastustoimen, poliisitoimen sekä maahanmuuttohallinnon toimialakohtaisia ohjausjärjestelmiä.

1.1 Pelastustoimen ja varautumisen vastuualue

Pelastustoimen ja varautumisen vastuualueita on kuudessa aluehallintovirastossa. Pelastustoimen ja varautumisen varsinaiset toimintamenot ohjautuvat aluetasolle valtiovarainministeriön kautta.

Pelastustoimeen liittyvistä tehtävistä ja ohjauksesta on säädetty pelastuslaissa. Sitä koskeva uudistamishanke on käynnissä sisäasiainministeriössä. Uuden pelastuslain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2011 alusta. Aluehallintoviraston pelastuslakiin perustuvat tehtävät ovat uuden pelastuslain voimaan tulon saakka samat kuin nykyisten lääninhallitusten tehtävät.

Pelastustoimen ja varautumisen vastuualueen päällikön nimittää sisäasiainministeriö ministeriön pelastusosaston esityksestä. Päällikkö nimittää muut pelastustoimen ja varautumisen vastuualueen virkamiehet. Viraston johtaja ei voi pidättää ratkaisuvalltaa asiassa, joka kuuluu pelastuslaissa tarkoitettuihin tehtäviin.

1.2 Poliisitoimi

Poliisitoimen ohjaus- ja hallintorakenne uudistuu 1.1.2010 (PORA II). Uudistuksen tavoitteena on peruspalvelujen turvaaminen, hallintorakenteiden keventäminen ja johtamisjärjestelmän selkeyttäminen. Samassa yhteydessä siirrytään kaksiportaiseen johtamisjärjestelmään ja perustetaan keskushallintoviranomainen ("poliisihallitus").

Perustettava poliisihallitus johtaa valtakunnallisesti poliisin operatiivista toimintaa. Poliisihallitus tulohajaa suoraan poliisin valtakunnallisia yksiköitä, Poliisiammattikorkeakoulua ja Poliisin tekniikkakeskusta sekä poliisilaitoksia (24 kpl). Poliisihallituksen alueelliset toiminnot sijoitetaan kolmen aluehallintoviraston (Turku, Mikkeli, Oulu) poliisin vastuualueille. Poliisihallitus määrää, minkä muiden alueiden tehtäviä kukin poliisin vastuualue hoitaa, jotta poliisi on edustettuna kaikkien kuuden aluehallintoviraston toimielimissä (valmiustoi-mikunnat jne.).

Kolmessa aluehallintovirastossa olevat poliisimiehet ovat organisatorisesti osa aluehallintovirastoa, mutta toiminnallisesti osa poliisihallitusta. Aluehallintovirastossa toimiva poliisin vastuualue ei muodosta tulohajauksellista por-rasta, vaan tulos- ja toiminnan ohjaus tapahtuu suoraan poliisihallituksesta. Aluehallintoviraston päälliköllä ei ole pidätysoikeutta poliisin asioissa. Poliisin vastuualue hoitaa aluehallintovirastossa erikseen määriteltävällä tavalla poliisi-hallitukselle kuuluvia alueellisia tai valtakunnallisia tehtäviä.

Varautumisen ohjaus tapahtuu poliisitoimen ohjausmallin osana ja sen mu-kaisesti. Poliisin hallintorakennemuutostukseen liittyen poliisin ylijoh-to on käynnistänyt useita hankkeita, joiden myötä päivitetään poliisin vaativia (VATI) ja erityistilanteita (ERTI) koskevat ohjeet. Päivitystyön tarkoituksena on varmis-

taa normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen valtakunnallisesti yhtenäisten suunnitelmien ja varautumisen operatiivinen taso.

1.3 Maahanmuutto

Sisäasiainministeriö ohjaa valtakunnallisesti laajamittaiseen maahantuloon ja joukkopakoon ja sitä varten tarvittavaan vastaanottokapasiteettiin varautumista kotouttamislain nojalla. Parhaillaan on valmisteltavana hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden tehtävien siirtämistä Maahanmuuttovirastoon koskevaksi lainsäädännöksi. Tarkoituksena on antaa Maahanmuuttovirastolle toimivalta turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta ja suunnittelusta, ulkomaalaisten säilöönottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanosta. Maahanmuuttoviraston muuttuvat tehtävät turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton toimeenpanossa vaikuttavat varautumisen viranomaisvastuisiin siten, että valmiuteen liittyvät operatiiviset tehtävät siirtyisivät sisäasiainministeriöstä Maahanmuuttovirastolle osana vastaanoton kokonaisuutta. Tarkoitus on, että laki tulisi voimaan aikaisintaan 1.9.2009.

Maahanmuuttoon liittyvästä alueellisesta varautumisesta vastaavat tällä hetkellä TE-keskukset. Kun maahanmuuttoasiat siirtyvät aluetasolla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, myös laajamittaiseen maahantuloon ja joukkopakoon liittyvä alueellinen yhteensovittamis- ja toimeenpanotehtävä on tarkoituksenmukaista siirtää samalle taholle.

2 SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

2.1 Keskushallinnon tehtävät varautumisessa ja kriisijohtamisessa

Sosiaali- ja terveydenhuollon keskushallinnon tehtävät hallinnonalan varautumisessa ja kriisijohtamisessa ovat:

- Valtakunnallisesti merkittävässä normaaliolojen häiriötilanteissa, erityistilanteissa ja poikkeusoloissa toimivaltaisena ministeriönä johtaa toimintaa ja siinä tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa.
- Johtaa, ohjata, kehittää ja yhteen sovittaa ministeriön ja sen hallinnonalan valmiussuunnittelua sekä erityistilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumista.
- Hallinnonalan erityistilanteiden ja poikkeusolojen tilannejohtamisvalmiuksien ylläpito ja kehittäminen.

- Hallinnonalan päivystys- ja hälytysjärjestelmän ylläpito.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista koskevan koulutuksen ja harjoitusten järjestäminen ja kehittäminen.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ja aluehallintovirastoilla ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön perustuvia toimivaltuuksia antaa kunnille ja kuntayhtymille varautumista eikä kriisijohtamista koskevia sitovia ohjeita tai määräyksiä.

2.2 Keskushallinnon ohjaus aluehallinnon varautumisessa ja kriisijohtamisessa

Uudistetussa aluehallinnon organisaatiossa sosiaali- ja terveydenhuollon kaikki tehtävät sijoittuvat aluehallintovirastoon. Tehtävät ovat sosiaali- ja terveyspalvelut, ympäristöterveydenhuolto ja työsuojelu.

Varautuminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista erityistilanteisiin, normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin johtaa, valvoo ja yhteen sovittaa sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä aluehallintoviraston sosiaali- ja terveydenhuollon vastualueen kanssa. Lisäksi ministeriö ohjeistaa ja kouluttaa aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon vastualueita sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä valmiussuunnittelussa ja varautumisessa.

Valtakunnan terveydenhuoltopäällikkönä toimivan sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia siitä, että terveydenhuollon hoitamiseksi poikkeusoloissa on tarvittavat suunnitelmat ja että ne on sovitettu yhteen muun poikkeusoloihin varautumista koskevan suunnittelun kanssa.

Valtioneuvoston asettama poikkeusolojen terveydenhuollon neuvottelukunta suunnittelee ja valmistelee terveydenhuollon hoitamista poikkeusoloissa.

Aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon vastualueet osallistuvat alueellaan keskushallinnon varautumista koskevien ohjeiden toimeenpanoon ja ylläpitoon sekä avustavat kuntia valmiussuunnitelmien ajan tasalla pitämisessä. Lisäksi ne sovittavat yhteen alueelliset ja paikalliset suunnitelmat yhteistyössä sairaanhoitopiirien kanssa.

Valmiussuunnitelmat sisältävät periaatteet valmiuden nostamisesta sekä lisäresurssien ja tilannejohtamisjärjestelmien käyttöönottamisesta normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä erityistilanteissa.

Terveyskeskukset, sairaalat ja sosiaalihuollon toimintayksiköillä on laitoskohtaiset valmiussuunnitelmat toimintojen järjestämisestä ja palvelujen tuottamisesta kaikissa olosuhteissa. Sairaanhoidopiireillä ja aluehallintovirastoilla on alueelliset valmiussuunnitelmansa siitä, miten alueella toimitaan ja tilannetta johdetaan erityistilanteissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä hallinnonalan asiantuntijalaitosten valmiussuunnitelmat sisältävät toimintaperiaatteet hallinnonalan johtamisesta ja keskushallinnon tehtävistä, vastuista ja toimintaperiaatteista erilaisissa turvallisuustilanteissa.

Kriisijohtaminen

Ministeriö ylläpitää hallinnonalan päivystysjärjestelmää, valtakunnallista tilannejohtamisvalmiutta ja asiantuntijaohjausjärjestelmiä.

Valtakunnallinen tilannejohtamisjärjestelmä otetaan käyttöön valtakunnallisesti merkittävässä erityistilanteissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa ministeriön ja hallinnonalan päätöksenteon avuksi.

Tilannekuvan ylläpitämiseksi ja muodostamiseksi aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon vastualueet toimittavat ministeriön ohjeen mukaan laadittavan alueensa tilannekuvan ministeriön johtokeskukseen sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen tilannekuvan muodostamista varten. Johtokeskus laatii hallinnonalan tilannekuvan ja tilanteen kehittymistä koskevan arvion ministeriön päätöksenteon ja tilannejohtamisen perustaksi.

Hallinnonalan tilannekuva toimitetaan valtioneuvoston kansliaan, missä eri hallinnonalojen tilannekuvista muodostetaan valtakunnallinen tilannekuva valtioneuvoston johtamisen ja päätöksenteon tueksi.

Aluetason johtamista edellyttävissä tilanteissa aluehallintoviraston johtokeskus, jossa on edustajat sosiaali- ja terveydenhuollon vastuualueelta, tukee alueen toimivaltaisten sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten toimintaa ja ylläpitää tilannekuvaa. Aluetason johtamista edellyttämiä sosiaali- ja terveydenhuollon erityistilanteita ovat esim. pandemia, laajat, usean kunnan alueen vesivälitteiset epidemiat ja säteilytilanteet. Aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon vastualueet osallistuvat alueensa väestön sosiaalisen ja terveydellisen turvallisuuden kannalta tarpeellisten toimenpiteiden toteutukseen.

Kuntatasolla tapahtuvaa johtamista edellyttävissä tilanteissa tilannekuvaa ylläpidetään kunnan tai kuntayhtymän johtokeskuksessa, jossa on sosiaalitoimen ja terveydenhuollon edustajat. Kuntatasolla terveydenhuollon johtovastuu on

kunnan tai kuntayhtymän johtavalla terveyskeskuslääkärillä ja sosiaalihuollon johtovastuu sosiaalijohtajalla.

Ympäristöterveydenhuollon erityistilanteissa, kuten vesi- ja ruokamyrkytysepidemiassa, vastuu johtamisesta on kunnan, kuntayhtymän tai ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueen johtavalla terveydensuojeluviranomaisella.

3 PUOLUSTUSHALLINTO

3.1 Keskushallinnon tehtävät varautumisessa ja kriisijohtamisessa

Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat puolustuspolitiikka, sotilaallinen maanpuolustus, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen sekä sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta. Hallinnonala käsittää puolustusministeriön, puolustusvoimien, puolustushallinnon palvelukeskuksen ja puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatiot.

Puolustusministeriön tehtävänä on hallinnonalan ohjaajana vastata kansallisesta puolustuspolitiikasta ja turvallisuudesta sekä kansainvälisestä puolustuspoliittisesta yhteistyöstä. Puolustusministeriö vastaa muun muassa sotilaallisen maanpuolustuksen voimavaroista ja puolustusvoimien toimintaedellytyksistä. Puolustusministeriö vastaa kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisesta ja kestävästä maanpuolustustahdosta.

Kokonaismaanpuolustuksella tarkoitetaan kaikkia niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan. Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvat julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa.

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea avustaa sekä puolustusministeriötä että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista ministerivaliokuntaa kokonaismaanpuolustusta koskevissa asioissa.

Puolustusministeriö ohjaa hallinnonalansa varautumista esimerkiksi toimintasuunnitelmalla, kehyspäättöksellä, tulossopimuksella ja ohjauskirjeillä. Toimintaa yhteensovitetaan säännöllisesti pidettävissä yhteistoimintapalaverissa ja esimerkiksi valmiuspäällikköfoorumilla.

Keskushallinnon varautumisen suunnittelusta kaikkiin turvallisuustilanteisiin sekä poikkeusolojen toiminnan johtamisesta puolustushallinnossa vastaa Pääesikunta. Pääesikunnasta johdetaan varautumista puolustusvoimille laissa säädettyihin tehtäviin sekä Suomen sotilaallisen puolustamisen, muiden viranomaisten tukemisen ja kansainväliseen kriisinhallintaan osallistumisen toimeenpanoa.

Varautuminen ja johtaminen Pääesikunnassa toteutetaan operatiivisen johtamisen prosessissa. Puolustusvoimien operatiivinen johtaminen on puolustusvoimien suorituskyvyn käytön suunnittelua ja suorituskyvyn käyttöä operatiivisella johtamistasolla. Operatiivinen johtaminen perustuu mahdollisimman hyvään tilannekuvaan, komentajien jatkuvaan ja nopeaan päätöksentekokykyyn, toimiviin johtamisyhteyksiin, palveluihin ja tietovarantoihin, operaatioiden suunnitteluun ja toimeenpanoon koulutettuun henkilöstöön sekä suunnittelu-, operaatio- ja tiedustelukeskuksiin eri johtamistasoilla.

Keskushallintotason suunnittelussa määritetään tehtävät ja resurssit puolustushaaroille. Puolustushaarojen esikunnat ja sotilaslaitokset osallistuvat keskuhallinnon varautumisen suunnitteluun niille määrättyjen vastuiden mukaisesti. Puolustushaaraesikunnat johtavat aluehallintotason toimijoita varautumisen suunnittelussa ja toimeenpanossa sekä häiriö- ja erityistilanteiden hallinnassa suunnitteluprosessissa saatujen tehtävien ja resurssien sekä tilanteenmukaisen tarkennusten perusteella.

3.2 Keskushallinnon ohjaus aluehallinnon varautumisessa ja kriisijohtamisessa

Puolustushallinnon aluehallinnon muodostavat maavoimiin kuuluvat operatiivisten ja alueellisten sotilaslääniä esikunnat sekä aluetoimistot.

Pääesikunta johtaa varautumisen suunnittelua. Suunnittelu on joko perussuunnittelua tai tilanteen edellyttämää tarkentavaa suunnittelua. Puolustushallinnossa käytetään johtamiseen kulloinkin tarvittavia voimavaroja. Voimavarojen käyttö perustuu riskianalyyysiin, jonka perusteella Pääesikunta säätelee valmiutta.

Johtamisen perustaksi muodostetaan ja ylläpidetään tilannekuvaa eri johtoportaisissa. Johtamisjärjestelmällä luodaan tilannetietoisuus sekä suunnitellaan ja toimeenpannaan puolustusjärjestelmän suorituskykyjen käyttö tilanteen mukaisesti riittävän laajasti ja oikea-aikaisesti.

Päätöksentekijöiden tavoitettavuus ja toiminnan käynnistäminen on sekä puolustusministeriössä että puolustusvoimissa eri tasoilla taattu päivystysjärjeste-

lyin. Päivystys on luonteeltaan operaatiokeskuspäivystystä (24/7) tai perustuu varalla oleviin päivystäjiin (24/7). Kaikilla tasoilla päätöksenteon varmistamiseksi on työnjako ja sijaisuusjärjestelyt, joissa on otettu huomioon toimivalta päätöksenteossa ml. hallinnonalan erityispiirteet sotilaallisen voimankäytöstä ja aluevalvonnan lupamenettelyssä.

Pääesikunta muodostaa ja ylläpitää valtion ja puolustusvoimien johdon päätöksenteon edellyttämän sotilaallisen tilannekuvan. Tilannekuvaan pohjautuvan tilannetietoisuuden perusteella saadaan ennakkovaroitus uhkien kehittymisestä. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa puolustusvoimissa tehostetaan jo normaalioloissa jatkuvasti toimivan tiedustelu- ja valvontajärjestelmän toimintaa sekä vahvennetaan operaatiokeskusten henkilöstöä.

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 sekä toimeenpanossa tarvittavan informaation. Operaatiokeskuksissa kootaan tosiaikainen ilma- ja meritilannekuva sekä maatilannekuva, joiden muodostamisesta vastaavat puolustushaarojen esikunnat.

Puolustushallinnossa pyritään normaaliolojen järjestelyillä siihen, että johtosuhteita ja toimintaprosesseja ei tarvitse muuttaa siirryttäessä erityistilanteen johtamiseen. Johtamisotteeseen ja toimintaan osallistuvien määrään vaikuttaa oleellisesti erityistilanne. Puolustusvoimien antaessa virka-apua muille viranomaisille johtamisvastuu on lähes poikkeuksetta muilla viranomaisilla. Puolustushallinnon vastuulla olevien erityistilanteiden operatiivisesta johtamisesta vastaa Pääesikunta. Puolustusministeriö vastaa tarvittavista resursseista ja puolustuspoliittisista ratkaisuista.

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

Virka-aputehtäviin varaudutaan kaikilla toiminnan tasoilla sillä valmiudella, jota puolustusvoimien normaaliolojen toiminta muutoin edellyttää tai on virka-apuun tai siihen rinnastettavien veloitteiden valmistautumiseksi erikseen käsketty tai sovittu. Tarvittaessa valmiutta virka-aputehtävien toteuttamiseen voidaan tehostaa.

Maavoimien Esikunta vastaa kaikesta maa-alueella tapahtuvan tavanomaisen virka-avun ja siihen rinnastettavien velvoitteiden toteuttamisesta. Toimintaan käytetään kaikkia alueella sijaitsevia puolustusvoimien organisaatioita. Ilma-voimien Esikunta vastaa puolustusvoimien lentokaluston käyttöä edellyttävän virka-avun toteuttamisesta. Toimintaan käytetään omien lentoyksiköiden lisäksi maavoimien ilmailun yksiköitä. Merivoimien Esikunta vastaa merialueella ja saaristossa annettavasta virka-avusta.

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 ja ne tulee tarkentaa aluehallinnon organisoitumisen jälkeen. Sotilasviranomaisten edustus tulee olla alueellisessa valmiustoimikunnassa.

4 LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

4.1 Yleistä

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan varautumisen johto- ja vastuusuhteet on määritetty normaaliajan liikenne- ja viestintätoimialan erityislainsäädännössä ja huoltovarmuuslainsäädännössä sekä poikkeusolojen osalta valmiuslaissa.

Normaaliajan häiriö- ja erityistilanteissa toimitaan normaalilainsäädännön ja toimivaltuuksien puitteissa. Niihin ei toistaiseksi sisälly merkittäviä kriisijohtamiseen liittyviä erityisvaltuuksia, joten ministeriöllä ei pääsääntöisesti ole erityistä toimivaltaa hallinnonalan kriisijohtamisessa.

4.2 Varautumisen ohjaus

Ministeriö johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen varautumista hallinnonalallaan. Varautuminen käsittää varmistetun toimintavalmiuden normaaliajan häiriötilanteissa, erityistilanteissa ja poikkeusoloissa. Erityisenä tehtävänä on YETT-strategian mukaisesti huolehtia sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toiminnan varmistamisesta, varoitus- ja hälytysjärjestelmien rakentamisen ja ylläpidon tukemisesta sekä kuljetusten jatkuvuuden varmistamisesta. Liikenne- ja viestintäalan lainsäädännön sekä huoltovarmuuslainsäädännön nojalla ministeriö ohjaa hallinnonalansa varautumista muun muassa valmiusohjeilla.

Operatiivisia valmiusasioita kuuluu myös hallinnonalan virastoille ja laitoksille, joita ministeriö tulosohjaa.

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, joista kyseiset tehtävät tullaan siirtämään ELY-keskuksiin.

Ministeriö ohjaa varautumista toimialansa puitteissa alueellisella tasolla. Ministeriö ohjaa ja sovittaa yhteen varautumistoimenpiteitä kaikissa hallinnonalan keskusvirastoissa ja laitoksissa sekä erityislainsäädännön nojalla määrättyissä yrityksissä. Lääninhallitukset ovat tärkeässä asemassa ministeriön kolmen kriisiorganisaation valmistelussa sekä näihin liittyvissä valmistelu- ja koulutuskeskusteluissa. Liikenneosasto hoitaa sähköisen viestinnän kriisiajan hallinto-organisaation sekä tiekuljetusten hallinto-organisaation valmistelut. Poliisin vastuulla on tieliikenteessä käytettävän polttoaineen säännöstelyorganisaation valmistelu.

Liikenneministeriö ja sisäasiainministeriö laativat elokuun 9 päivänä vuonna 2000 kirjallisen sopimuksen, jonka perusteella LVM siirsi varoja kahdeksan virkamiehen palkkaamiseksi sisäasiainministeriön momentille. Kyseiset tehtävät koskivat liikennehallinnon valmiustehtäviä lääninhallituksissa. Kyseiset varautumistehtävät on vuosittain sovittu ministeriön ja lääninhallitusten tulossopimuksissa. Sopimuksen mukaan lääninhallitukset raportoivat tulostavoitteiden saavuttamisesta vuosittain LVM:n valmiusryhmälle, joka valvoo ko. tehtävien hoitamista lääninhallituksissa.

4.3 Kriisijohtaminen normaaliolojen häiriötilanteissa

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.

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 poliittinen vastuu siitä, ettei yhteiskunnan ja sen väestön turvallisuus ja toimeentulo toimialan häiriöiden vuoksi vaarannu.

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

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 valmiusryhmä perustaa ympärivuorokautisesti päivystävän ja tilannekuvaa reaaliajassa seuraavan tilannekeskuksen. Tilannekuva muodostetaan muun muassa valtioneuvoston tilannekeskuksen sekä LVM:n hallinnonalan omien tilannekeskusten informaation avulla.

4.4 Kriisijohtaminen poikkeusoloissa

Valmiuslaissa säädetyissä poikkeusoloissa liikenne- ja viestintäministeriölle siirtyy operatiiviseen johtamiseen liittyvää toimivaltaa. Ääritapauksissa ministeriöllä on toimivalta muun muassa ryhtyä ohjaamaan kaikkea kuljetustoimintaa valtakunnassa. Eduskunnan käsittelyssä olevan valmiuslain mukaan voidaan valtakuntaan perustaa kolme poikkeusolojen hallinto-organisaatiota. Tielikenteessä käytettävän polttoaineen säännöstelyorganisaatio käsittää laajimmillaan noin 200 toimipistettä ja lähes 1 000 ihmistä. Tiekuljetusten hallinto-organisaatio käsittää useita alueellisia kuljetuskeskuksia ja viestinnän hallinto-organisaatio vastaavasti useita tietojärjestelmäalan valmiusyksiköitä. Tiekuljetuksen ja viestinnän organisaatiot perustuvat nykyisten PTS:n ao. sektoreiden alue-elinten valmisteluun ja poikkeusoloissa ne tultaisiin liittämään osaksi lääninhallitusten liikenneosastoja. Polttoaineen säännöstelyorganisaatio nojautuu hallinnollisesti poliisin organisaatioon.

Liikenne- ja viestintäministeriön kriisijohtamistoiminta poikkeusoloissa on tarkemmin määritetty ministeriön valmiussuunnitelmassa.

4.5 Varautumisen ohjaus uudessa aluehallinnossa

Liikenne- ja viestintäministeriö ohjaa lainsäädännön ja valmiusohjeidensa sekä laadittavien tulossopimusten avulla varautumista uudessa aluehallinnossa, jossa seuraavat varautumiseen liittyvät tehtävät siirtyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin lääninhallituksista ja tiepiireistä.

- 1) Tiekuljetusten poikkeusolojen hallinto-organisaation valmistelu (perustuu valmiuslakiin, LVM ohjeistaa mm. valmiusohjeissaan)
 - Tehtävään liittyy 12 valtakunnan alueella toimivan kuljetusohjaustoimikunnan (KULO) työn ohjaaminen LVM ohjeistuksen mukaisesti. KULO:t muodostavat normaalioloissa huoltovarmuusorganisaation kuljetuslogistiikkasektorin maakuljetuspoolin alueorganisaation ja ne saavat toimintaohjeensa ko. maakuljetuspoolilta. Poikkeusoloissa KULO:ista muodostetaan ELY:jen liikenne- ja infrastruktuurivastuualueiden viranomaisyksiköitä ja kuljetuskeskuksia.
- 2) Sähköisen viestinnän poikkeusolojen hallinto-organisaation valmistelu (perustuu valmiuslakiin, LVM ohjeistaa valmiusohjeissaan)
 - Tehtävään liittyy 12 valtakunnan alueella toimivan tietojärjestelmälän valmiustoimikunnan (TIVA) työn ohjaaminen LVM:n ohjeistuksen mukaisesti. TIVA:t muodostavat normaalioloissa huoltovarmuusorganisaation tietoyhteiskuntasektorin aluepoolin, joka saa toimintaohjeensa ko. sektorilta sekä Huoltovarmuuskeskuksesta. Poikkeusoloissa TIVA:ista muodostetaan ELY:jen liikenne- ja infrastruktuurivastuualueiden organisaatiossa toimivia viranomaisyksiköitä, jotka saavat tehtävänsä pääosin Viestintävirastolta.
- 3) Pooleri-järjestelmä
 - Pooleri on valtakunnallinen poikkeusolojen tieliikenneajoneuvojen varausjärjestelmä. Sen avulla määritellään, yhteistyössä puolustusvoimien kanssa, ajoneuvojen käyttöoikeudet ja sijoitus poikkeusoloissa.
 - Pooleri on tietoliikenne- ja tietojärjestelmä, jonka toimintaa ohjaa LVM asettamansa ohjausryhmän avulla ja jonka kustannuksista vastaa Huoltovarmuuskeskus. Ajoneuvojen varaustoiminnasta Poolerin avulla vastaavat ja sitä hoitavat LVM:n ohjauksessa ELY:jen liikenne- ja infrastruktuurivastuualueet.
- 4) Tiestön käyttöön liittyvä poikkeusolojen suunnittelu
 - Tiestön käyttö poikkeusoloissa liittyy olennaisesti kuljetuslogistisen varautumisen kokonaissuunnitteluun, jonka ohjauksesta vastaa liikenne- ja

viestintäministeriö (valmiusohjeet) ja toiminnan ohjauksen osalta erityisesti Väylävirasto.

- 5) Tieliikenteessä käytettävän polttonesteen säännöstely
- Tehtävä perustuu valmiuslakiin. Tarkoituksena on ylläpitää valmius säännöstelyorganisaation perustamiseen sekä koko järjestelmän toimeenpanovalmius. Tavoitteena on tarvittaessa käynnistää toiminta hallitusti ja nopeasti koko valtakunnan alueella.
 - LVM:n ja SM:n keskinäisen sopimuksen perusteella järjestelmän valmisteluvastuu poliisiorganisaatiolla. Uudessa tilanteessa LVM on aloittanut keskustelut poliisin kanssa valmisteluvastuun siirtämisestä pääosin poliisilta ELY:n liikenne- ja infrastruktuurivastuualueille. Toiminnan ohjauksesta vastaa LVM (valmiusohjeet) ja käytännön valmistelua tukevat huoltovarmuusorganisaation kuljetuslogistiikkasektorin maakuljetuspooli ja sen KULO- toimikunnat.

5 YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

5.1 Keskushallinnon tehtävät varautumisessa ja kriisijohtamisessa

Ympäristöministeriön toimialaan kuuluvat ympäristönsuojelu ja ympäristövahtien torjunta, alueiden käyttö, luonnonsuojelu, rakentaminen ja asuminen. Ministeriön varautumista johtaa kansliapäällikkö. Ministeriön valmiuspäällikkö toimii kansliapäällikön apuna varautumiseen ja turvallisuuteen liittyvissä asioissa.

Valmiuspäällikön tehtäviin kuuluu johtaa ja valvoa hallinnonalan varautumiseen liittyvää valmiussuunnittelua, sovittaa yhteen hallinnonalan varautumisjärjestelyjä, toimia osana hallinnonalan valmiusorganisaatiota, avustaa kansliapäällikköä kriisijohtamisessa sekä johtaa hallinnonalan valmiuteen liittyvien muiden tehtävien valmistelua.

Ministeriössä valmiusasioita käsitellään tarpeen mukaan valmiuspäällikön johtamassa valmiustyöryhmässä. Valmiustyöryhmään kuuluvat ministeriön osastopäälliköt, hallintojohtaja, viestintäjohtaja, tietohallintojohtaja ja valmiussihiteeri.

Tiedon saanti ja välittäminen

Normaaliolojen häiriötilanteiden, erityistilanteiden ja poikkeusolojen tilanteiden varalta ympäristöministeriössä on järjestetty ympärivuorokautinen päivys-

tys. Päivystysvuorossa olevan virkamiehen tehtävänä on välittää ympäristöministeriön toimialaa koskeva onnettomuus, vahinko, turvallisuus, tai muuta tilannetta koskeva ilmoitus ja tieto edelleen asioista vastaavalle ministerille, kansliapäällikölle ja muulle ministeriön virkamiesjohdolle ja vastuuvirkamiehille. Päivystäjä ottaa tarpeen mukaan yhteyttä muihin viranomaisiin ja hankkii tarpeellisia lisätietoja. Päivystäjä hälyttää tarvittaessa ministeriön valmiusryhmän. Tilannekuva välitetään tarvittaessa valtioneuvoston tilannekeskukseen joko YM:n päivystyksestä tai SYKE:n ympäristövahinkopäivystyksestä.

Tilannekuvan muodostaminen

SYKEN ympäristövahinkopäivystys on valmiudessa 24 tuntia vuorokaudessa. SYKE laatii ja ylläpitää ympäristöhallinnon tilannekuva.

Ympäristöhallinnon käytössä olevan ympäristövahinkojen torjunnan tilannekuvajärjestelmää (BORIS-järjestelmä) ollaan uudistamassa parantamalla sen käytettävyyttä ja monipuolistamalla siihen sisältyvää aineistoa. Aluehallinnon ja paikallishallinnon kriisijohtamisen tilannekuvaan liittyvät tavoitteet tulisi ottaa huomioon Boris-järjestelmän kehittämistyössä.

Kriisin johtaminen

Ympäristöhallinnossa on normaaliolojen järjestelyillä pyritty siihen, että johdotuhteita ei tarvitse muuttaa siirryttäessä normaaliolojen häiriötilanteiden, erityistilanteiden ja poikkeusolojen johtamiseen. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus ja aluehallintovirastojen ympäristösektori reagoivat tilanteisiin toimivaltansa puitteissa.

Kriisiviestintä

Viestintävastuut on määritelty viestintäohjeessa normaaliolojen häiriötilanteiden, erityistilanteiden ja poikkeusolojen tilanteiden varalta. Viestinnän vastuu-jako ja toimintamallit pidetään mahdollisimman pitkään normaaliolojen kaltaisina. Perusperiaatteena on, että vastuu viestinnästä on toimintaa johtavalla viranomaisella.

5.2 Keskushallinnon ohjaus aluehallinnon varautumisessa ja kriisijohtamisessa

Ympäristöministeriö johtaa, valvoo ja yhteensovittaa varautumista hallinnonalallaan. Hallinnonalaan sisältyvät Suomen ympäristökeskus ja aluehallintovirastojen ympäristösektori. Ympäristöministeriö ohjaa alaisen hallinnon

varautumista toimialansa puitteissa. Tämä tapahtuu suoran ohjauksen ja lain-säädännön nojalla.

Varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyviä säädöksiä ovat:

- valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)
- valmiuslaki (1080/1991)
- valtioneuvoston asetus öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnasta (636/1993)
- laki maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta (378/1974)
- laki öljysuojarahastosta (1406/2004)
- merilaki (674/1994) 10 luku Vastuu öljyvahingosta
- ympäristönsuojelulaki (86/2000)
- luonnonsuojelulaki (1096/1996)
- jätelaki (1072/1993)
- vesilaki (264/1961) 9 luku Veden johtaminen nesteenä käytettäväksi ja pohjaveden ottaminen

Kunkin häiriötilanteen, erityistilanteen tai poikkeusolojen tilanteen kohdalla työjärjestyksessä tai valmiussuunnitelmassa määrätty vastuullinen taho huolehtii tilanteen vaatimasta toiminnasta ja sen yhteensovittamisesta.

6 ULKOASIAINMINISTERIÖ

6.1 Keskushallinnon tehtävät varautumisessa ja kriisijohtamisessa.

Ulkoasiainministeriön osalta aluehallinnon ohjausta ei pääasiallisesti ole.

6.2 Keskushallinnon ohjaus aluehallinnon varautumisessa ja kriisijohtamisessa.

Käytännössä kuitenkin on mahdollista, että ulkoasiainministeriön vastuualueeseen kuuluva tapahtuma aiheuttaa konkreettisia toimenpiteitä myös Suomessa ja edellyttää aluetason viranomaisten koordinointia ja yhteistyötä. Tällainen tapaus on erityisesti ulkomailla tapahtuva suuronnettomuus, jossa loukkaantuneita ja menehtyneitä kuljetetaan takaisin Suomeen sekä huolehditaan Suomessa olevista omaisista.

Aluehallinnon vastuuviranomainen, käytännössä useimmissa tapauksissa nykyisin Etelä-Suomen lääninhallitus, yhteensovittaa yhdessä ulkoasiainministeriön kanssa vastaanottavien viranomaisten toimintaa Suomessa pääasiallisesti

lentokentällä sekä kotikunnissa ja tarpeen vaatiessa koordinoi kriisiapua myös tapahtumapaikalle ulkomaille.

7 MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

7.1 Keskushallinnon tehtävät varautumisessa ja kriisijohtamisessa

Maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat:

- 1) maatalous
- 2) maaseudun kehittäminen
- 3) metsätalous
- 4) kala- ja riista- ja porotalous
- 5) elintarvikkeet
- 6) maatalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja laatu
- 7) eläinten terveys ja hyvinvointi sekä kasvinterveys
- 8) maanmittaus ja paikkatietojen yhteiskäyttö ja
- 9) vesitalous.

Maa- ja metsätalousministeriössä on maatalousosasto, metsäosasto, kala- ja riistaosasto, elintarvike- ja terveysosasto sekä yleinen osasto. Maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa toimii 13 virastoa ja laitosta. Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa ja valvoo työvoima- ja elinkeinokeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa. Ministeriö ohjaa myös kunnaneläinlääkäreitä sekä alueellisia ympäristökeskuksia ja Suomen ympäristökeskusta toimialaansa kuuluvissa asioissa. Hallinnonalaan kuuluvilla viranomaisilla on myös alue- ja paikallishallinnon yksiköitä.

7.2 Keskushallinnon ohjaus aluehallinnon varautumisessa ja kriisijohtamisessa

Viranomaiset varautuvat poikkeusoloihin omalla toimialallaan valmiuslain mukaisesti. Erityistilanteisiin varautuminen on osa varautumisen kokonaisuutta. Ministeriö yhteen sovittaa virastojen ja laitosten varautumista.

Pääperiaatteena on, että hallinnonalan johtamisessa ja muussa toiminnassa noudatetaan viranomaisen säännönmukaisia, normaaliolojen varalta säädettyjä toimivaltuuksia ja toimintamalleja. Tämän periaatteen mukaisesti ministeriön osastot ja erillisyyksiköt huolehtivat toimialallaan varautumisesta sekä toimialan johtamisesta normaalioloissa sekä erilaisissa häiriö- ja erityistilanteissa.

Erityistilanteiden hallinta edellyttää usein yhteistoimintaa hallinnonalan sisällä ja muun hallinnon kanssa. Erityistilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumista varten ministeriössä on valmiusorganisaatio. Kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta sekä varautumisesta. Valmiusasioissa kansliapäällikköä avustaa valmiuspäällikkö ja tämän apuna toimii valmiussihteeri. Ministeriössä on valmiuspäällikön puheenjohtajalla toimiva valmiustoimikunta, jossa on kaikkien osastojen ja valmiussuunnittelun kannalta keskeisten erillisten yksiköiden edustus.

Ministeriön johtamisesta ja johtoryhmistä, sisäisestä organisaatiosta ja tehtävistä säädetään sen lisäksi mitä muualla on säädetty, valtioneuvoston ohjesäännössä ja ministeriön työjärjestyksessä.

YETTS:n kriisinjohtamismallin mukaan operatiivisesta johtamisesta vastaa lähtökohtaisesti toimivaltainen viranomainen. Vastuuviranomainen käynnistää toimenpiteet sekä informoi muita viranomaisia. Tilanteen vakavuus ja laajuus määrittää sen, johdetaanko tilannetta paikallisesti vai johdetaanko ja koordinoitaneeko sitä alueellisesti tai ministeriö- tai valtioneuvostotasolla.

Toimintaa ministeriössä johtaa kansliapäällikkö tukena hallinnollisten asioiden johtoryhmä ja valmiusorganisaatio. Yhteistyöeliminä valtioneuvostotasolla ovat valmiuspäällikkökokous ja kansliapäällikkökokous.

MMM:n alaiset virastot ja laitokset varautuvat poikkeusoloihin omalla toimialallaan valmiuslain mukaisesti. Erityistilanteisiin varautuminen on osa varautumisen kokonaisuutta. Ministeriö yhteen sovittaa virastojen ja laitosten varautumista.

YETT:issä kuvatuista strategisista tehtävistä maa- ja metsätalousministeriö ohjaa alueellisia ympäristökeskuksia tulvariskien hallinnassa ja patoturvallisuudessa sekä vesihuollon turvaamisessa valmiuslainsäädännön ja hallinnon erityislainsäädännön nojalla. Alueellisten ympäristökeskusten valmiussuunnitelmissa määritetään ympäristökeskusten toiminta erityistilanteissa, miten erityistilanteisiin varaudutaan, ja mitä toimenpiteitä tehdään uhkien vähentämiseksi. Tulvariskien hallintaan ja patoturvallisuuteen liittyen ympäristökeskusten vesistökohtaisissa tulvantorjunnan toimintasuunnitelmissa kuvataan ennakoivaa sekä operatiivista toimintaa tulvatilanteissa.

Tilannekuvan muodostaminen on keskeinen edellytys hallinnonalan toiminnan johtamiselle ja tilanteen edellyttämän päätöksenteon valmistelulle. Tilannekuvan luomiseksi MMM:n toimialaan kuuluvat organisaatiot tuottavat

informaatiota toimialallaan ja vastaavat erityistilanteen hallinnan edellyttämistä raportoinnista ministeriöön.

Tilannekuva muodostetaan MMM:n päivystysjärjestelmän ja muun sisäisen informaation sekä valtioneuvoston tilannekeskuksen informaation avulla. Maa- ja metsätalousministeriössä on sekä yleinen päivystysjärjestelmä että elintarvike- ja terveysosaston (ELO) päivystysjärjestelmä. ELO:n päivystysjärjestelmä vastaa eläintauteja, elintarviketurvallisuutta ja kasvinterveyttä koskevista tapahtumailmoituksista ja niitä koskevista toimenpiteistä. Yleisen päivystysjärjestelmän vastuulle kuuluu muu varallaolopäivystys.

Päivystysjärjestelmä on kaksisuuntainen. Sen tehtävänä on toisaalta maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tapahtumailmoitusten välittäminen eteenpäin ministeriön sisällä ja eri ministeriöille sekä toisaalta valtioneuvoston kansialta ja eri hallinnonaloilta tulleiden tapahtumailmoitusten välittäminen eteenpäin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan sisällä.

Päivystysjärjestelmän ohella kriisitilanteissa tiedon välittämisestä vastaavat valmiuspäällikkö ja -sihteeri, jotka ovat tavoitettavissa myös virka-ajan ulkopuolella.

Kriisi- ja erityistilanteiden viestinnästä on maa- ja metsätalousministeriössä laadittu ohje, jossa on kuvattu kriisiviestinnän tavoitteet, vastuut, koordinointi ja kanavat. Kriisi- ja erityistilanteiden luonteesta riippuen maa- ja metsätalousministeriö toimii kriisitilanteiden viestinnässä yhteistyössä valtioneuvoston viestintäyksikön, ministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten, eri ministeriöiden ja hallinnonalan neuvonta- ja etujärjestöjen kanssa.

8 TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

8.1 Keskushallinnon tehtävät varautumisessa ja kriisijohtamisessa

Taloudellinen varautuminen, huoltovarmuuden turvaaminen, on yleisen turvallisuuspolitiikan osa, jonka avulla huolehditaan Suomen turvallisuuspolitiikan päämäärien saavuttamisen taloudellisista edellytyksistä. Huoltovarmuus on yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen turvaamista vakavien häiriöiden ja poikkeusolojen varalta.

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

Valtioneuvoston vuonna 2006 hyväksymän yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriön huoltovarmuustoimenpiteet kohdistuvat talouden ja infrastruktuurin toimivuuden eli polttoainehuollon, voimahuollon, elintarvikkeiden jalostuksen ja jakelun, elintärkeän teollisuus- ja palvelutuotannon sekä työvoiman saannin turvaamiseen. Toimenpiteillä edistetään osaltaan markkinoiden toimivuutta työ- ja elinkeinostrategian (TEM konsernistrategia) osalta.

Huoltovarmuus perustuu markkinoiden toimivuuteen ja elinkeinoelämän omaan sopeutumiskykyyn yllättävissä tilanteissa. Julkisen sektorin varautumistoimet ovat luonteeltaan täydentäviä. Tavoitteena on turvata väestön toimeentulon, maan talouselämä ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien toimivuus siltä varalta, että markkinoiden normaali toiminta ei tuota riittävää huoltovarmuutta. Työ- ja elinkeinopolitiikan tavoitteena on pitää yllä toimintaympäristöä, joka mahdollistaa yrityksille kansainvälisesti vertailukelpoiset mahdollisuudet parantaa kilpailukykyään.

Varautumistoimenpiteiden erityishuomio kohdistuu huoltovarmuuden kannalta välttämättömien perushyödykkeiden ja -palvelujen tuotantokykyyn sekä siihen liittyvien logististen ja teknisten järjestelmien toimivuuteen.

Normaalioloissa työ- ja elinkeinoministeriön toimenpiteet huoltovarmuuden ylläpitämiseksi koostuvat riskitekijöiden analysoinnista sekä vastatoimenpiteistä yksittäisissä riskikeskittymissä. Tiedon perusteella ratkaistaan, toimiiko markkinamekanismi vai tarvitaanko sen ohjaamiseksi tai tilanteen hallitsemiseksi viranomaistoimia. 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.

Työ- ja elinkeinoministeriön johtamistoiminta jakautuu yhtäältä tasavallan presidentin 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 erityis- tai huoltovarmuuslainsäädännössä, voimassa ministeriön työjärjestyksen säädökset. Poikkeusolojen osalta ministeriön ja varautumisen johto- ja vastuusuhteista toimivaltuuksineen on säädetty valmiuslaissa.

Kriisijohtamisessa työ- ja elinkeinoministeriön sisäiset vastuujaoit ja toimintamallit säilytetään mahdollisimman pitkään normaaliolojen kaltaisina. Valtion kriisijohtamismallin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö lainsäädännössä määrättyä toimivaltaisena ministeriönä johtaa toimintaa ja siinä tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa vastuullaan olevissa turvallisuustilanteissa. Ministeriön johtamistoimintaa tukevat ministeriöiden välistä yhteistoimintaa koordinoitujen ministeriöiden valmiuspäällikkö- ja kansliapäällikkökokoukset.

8.2 Keskushallinnon ohjaus aluehallinnon varautumisessa ja kriisijohtamisessa

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastot, laitokset ja muut yhteisöt muodostavat yli 30 organisaation TEM konsernikokonaisuuden. TEM konsernin organisaatiot varautuvat toimintaan erilaisissa turvallisuustilanteissa niitä velvoittavan lainsäädännön ja siinä säänneltyjen toimivaltuuksien perusteella. Organisaatioiden säädetty vastuujako ja toimintamallit säilytetään mahdollisimman pitkään normaaliolojen kaltaisina.

Valtion aluehallinnon eri toimialojen varautumisen toiminnallinen ohjaus kuuluu asianomaiselle ministeriölle. Keskeisenä periaatteena alueellisen yhteistyön ohjaamisessa on, että ministeriöt johtavat kaikissa turvallisuustilanteissa aluehallintoviranomaistensa toimintaa. Aluehallintoviranomaiset johtavat puolestaan omaa alaista hallintoaan ja raportoivat tuloksista keskushallinnolle. Näin myös TEM konsernin osalta.

Työ- ja elinkeinokeskuksilla (TE-keskuksilla) ja lääninhallituksilla on ollut keskeinen asema työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan varautumisen aluehallintoviranomaisina. Teollisuustuotannon (ml. elintarviketeollisuus) ohjauksen hallintovastuu on kuullunut aluetasolla TE-keskuksille. Lääninhallitukset ovat arvioineet ministeriön sektorin osalta ja sen ohjauksessa toimialueensa päivittäistavarahuollon toimintaa. TE-keskukset ja lääninhallitukset ovat vastanneet työ- ja elinkeinoministeriön sektorin osalta lainsäädännön toteutumisen valvonnasta sekä ministeriön toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä täytäntöönpanon ohjauksesta. Niillä on ollut turvallisuustilanteiden kokonaishallinnan tukemisessa myös keskeinen asema toimialueensa huoltotilannekuvan välittämisessä työ- ja elinkeinoministeriölle, muille aluehallintoviranomaisille ja paikallishallinnolle. Aluehallintohankkeen yhteydessä työ- ja elinkeinoministe-

riön aluehallintoviranomaisten varautumistehtävät siirretään uusille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY) ja aluehallintovirastoille (ALLU).

9 OPETUSMINISTERIÖ

9.1 Keskushallinnon tehtävät varautumisessa ja kriisijohtamisessa

Ministeriön johtaminen ja varautuminen perustuvat valtioneuvoston 23.11.2006 vahvistamaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan (YETT-strategia) sekä voimassaolevaan lainsäädäntöön

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian mukaiset opetusministeriön vastuulla olevat toimialan elintärkeät toiminnot ovat: koulutus- ja tutkimusjärjestelmän ylläpitäminen keskeisiltä osin ja henkisen kriisinkestävyyden ylläpito ja vahvistaminen.

Strategisina tehtävinä ovat toimenpiteet, joilla koulutus- ja tutkimusjärjestelmän ylläpito varmistetaan mm kohdentamalla voimavaroja uudelleen työvoiman tarjonnan ja tarpeiden mukaan eri toimialoille, turvaamalla oppilashuolto ja kouluruokailu sekä mahdollisuudet siirtyä koulutusasteelta toiselle sekä vahvistamalla ja tarpeen mukaan uudelleen kohdentamalla kotimaisen tutkimustoiminnan rahoitusta. Henkisen kriisinkestävyyden vahvistamiseksi hyödynnetään koulutointia kansalaistiedottamisen ja -vaikuttamisen kanavana. Huolehditaan syrjäytymisen ehkäisystä ja muusta kansakunnan henkistä ja sosiaalista yhtenäisyyttä ylläpitävästä, väestön luottamusta yhteiskuntaan lisäävästä sekä maanpuolustustahtoa vahvistavasta toiminnasta. Huolehditaan kulttuuriomaisuuden suojelusta ja muusta kansakunnan kulttuuri-identiteettiä vahvistavista toimista. Turvataan hengelliset palvelut.

Ministeriön johtamisessa ja päätöksenteossa noudatetaan normaaliajan säännöksiä. Kansliapäällikön johtoryhmä koordinoi varautumista ja sen suunnittelua. Johtoryhmän ja osastojen apuna on ministeriön valmiusryhmä. Normaalioloista poiketen häiriö- ja erityistilanteissa sekä poikkeusoloissa tilanteen johtaminen, viestintä ja päätöksenteon koordinointi keskitetään kansliapäällikön johtoryhmälle. Koordinoinnissa kansliapäällikön johtoryhmän apuna on opetusministeriön tilannekeskus. Tilannekeskusta johtaa ministeriön valmiuspäällikkö. Ministeriön varautumisesta normaali- ja poikkeusolojen häiriö- ja erityistilanteisiin on annettu tarkemmat määräykset

Ministeriön tilannekeskuksen tehtävänä on koota tilannekuvatietoja ja analysoida ne toimialan tilannekuvaksi. Tilannekeskus valmistelee ministereitä ja

kansliapäällikön johtoryhmää varten tarpeelliset ehdotukset kriisin hallitsemiseksi. Lisäksi tilannekeskus huolehtii yhteydenpidosta toimialan virastoihin ja laitoksiin, valtioneuvoston kansliaan ja muihin ministeriöihin sekä toimialansa EU:n ja mihin viranomaisiin sekä kansalaisjärjestöihin.

Tiedon saanti ja välittäminen

Ministeriössä on järjestetty 24/7 varallaolopäivystys. Päivystäjän tehtävänä on ylläpitää tilannekuvaa seuraamalla virallisia tietolähteitä, valtioneuvoston piirissä ja ministeriön toimialalla, mediaa sekä Internetiä. Päivystäjän tehtävänä on lisäksi tehdä hälytys, tarkemmin määritellyssä vakavissa vaaratilanteissa sekä huolehtia tilannekeskuksen käyttöönotosta, milloin se on tarpeen. Varallaolopäivystystä edellytetään vastaavasti ministeriön toimialan virastoilta ja laitoksilta.

Viestintä kriiseissä

Ministeriössä on annettu ohjeet viestinnästä kriisitilanteista sekä varauduttu ennakoita vastamaan todennäköisimmissä YETT-strategian mukaisissa erityistilanteissa tarpeellisiin tiedotus- ja muihin viestintätoimiin.

9.2 Keskushallinnon ohjaus aluehallinnon varautumisessa ja kriisijohtamisessa

Opetusministeriö johtaa varautumista toimialallaan. Tämä koskee ministeriön alaisia virastoja ja laitoksia, joita ovat mm. yliopistot, opetushallitus sekä lääninhallitukset. Virastoilla ja laitoksilla on velvollisuus varautua sekä normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteisiin sekä poikkeusoloihin. Lääninhallitukset valvovat koulutuksen ja opetuksen järjestäjien ja muun sivistystoimen varautumista kunnissa ja kuntien yhteisöissä.

Opetusministeriö käynnisti YETT-strategian mukaisten tavoitetilan ylläpitämiseksi säädösvalmistelun, jonka tavoitteena oli laatia ehdotukset ministeriön toimialan lainsäädäntöön otettavista säännöksistä toimialan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Tehtävää varten asetettu työryhmä – Opetusministeriön toimialan elintärkeiden toimintojen turvaamisen lainsäädäntö 2009:6 – sai työnsä valmiiksi 19.12.2008. Muistio on luettavissa osoitteessa <http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2009/lainsaadanto.html?lang=fi>

Mietinnön keskeinen tavoite on varmistaa, että on olemassa säädöspohjaiset edellytykset ylläpitää koulutus- ja sivistystointa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Mietinnössä esitetään varautumisvelvoite ulotettavaksi myös sellaisiin

lievempiin kriiseihin, joita valmius- ja muu poikkeustilalainsäädäntö ei koske. Varautumisvelvollisuus tulisi kohdistumaan myös yksityisten yhteisöjen ylläpitämiin yliopistoihin, ammattikorkeakouluihin sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjin. Valmiuslain mukainen poikkeusoloihin varautuminen laajennettaisiin vastaavasti yksityisiin yhteisöihin. Varautuminen sisältäisi velvollisuuden laatia tarpeellisia suunnitelmia ja muita etukäteisvalmisteluja kriisien hallitsemiseksi, osallistua ja järjestää varautumiseen liittyviä harjoituksia ja koulutusta. Ehdotetut säädökset velvoittaisivat aluehallintoviranomaiset ja opetusministeriön ohjaamaan ja valvomaan varautumisen toteuttamista. Tarvittaessa voitaisiin antaa määräyksiä puutteiden korjaamiseksi.

Laissa säädettäisiin OPM toimialan varautumistoimenpiteiden yhteensovittamisesta ja tilannekuvan muodostamista varten tarvittavien tietojen toimitamisvelvollisuudesta alue- ja keskushallinnolle (LH:t ja OPM). Ajantasainen tilannekuva on päätöksenteon perusta kaikilla hallinnon tasoilla. Tilannekuva varten kerättävät tiedot sisältäisivät esimerkiksi kuvauksen häiriö- tai erityistilanteesta, henkilö- ja omaisuusvahingoista, toiminnan mahdollisesta keskeytymisestä ja sen vaikutuksista sekä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty haittojen vähentämiseksi. Lisäksi tiedot voivat sisältää ehdotukset tarvittavista alue- tai keskushallinnon toimenpiteistä tilanteen hallitsemiseksi ja haitallisten vaikutusten lieventämiseksi.

Yliopistoja ja ammattikorkeakouluja koskeviin lakiehdotuksiin on jo sisällytetty työryhmän esitysten mukaiset säännökset. Muut on tarkoitus antaa kuluvana vuonna.



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

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



441 697
Painotuote

ISBN 978-952-5807-34-9



9 789525 807349

ISBN 978-952-5807-34-9 (nid)
ISBN 978-952-5807-35-6 (pdf)
ISSN 0782-6028