

**VARAUTUMINEN YHTEISKUNNAN
HÄIRIÖTILANTEISIIN JA POIKKEUSOLOIHIN**

Ensimmäinen painos
ISBN 951-25-1094-4
Ulkoasu: TIMO SARAMAA
Paino: OY EDITA AB, HELSINKI 1999

Puolustusneuvosto
Helsinki 1999

SISÄLLYSLUETTELO

1 MUISTION LÄHTÖKOHDAT	6	8 VARAUTUMISEN JULKISUUS	38
2 VARAUTUMISEN JOHTOSUHTEET JA YHTEISTOIMINNAN KOORDINOIMINEN	8	9 VARAUTUMISESTA AIHEUTUVIEN KUSTANNUSTEN KORVAAMINEN	40
3 VARAUTUMISEN TARVE JA VARAUTUMISVELVOLLISUUS	10	10 VARAUTUMISKOULUTUKSEN PERIAATTEET	41
4 VARAUTUMISEN PERUSTEISSA TAPAHTUNEITA MUUTOKSIA JA NIIDEN HUOMIOON OTTAMINEN	13	11 VALMIUSSUUNNITELMA	42
5 VARAUTUMISEN PERIAATTEET	18	LIITTEET	44
Varautuminen osana tehtävien hoitamista	18	1 Varautumisessa käytettävien tilannemallien kuvaukset	44
Varautuminen perustuu lainsäädäntöön	18	2 Esimerkki valmiussuunnitelman rungoksi	67
Organisaatioiden toimintaperiaatteet ja valmiustilat	18	3 Poliittinen painostus ja strateginen isku valtioiden kriisikäyttäytymisessä	68
Varautumisen laajuus ja sen painottuminen eräille yhteiskunnan elintärkeille toimialoille	21	VARAUTUMISEEN LIITTYVIÄ KAAVIOITA	69
Säädösvalmistelun periaatteet	22	Valmiuden kohottaminen ja lainsäädäntö	69
Osallistuminen kansainväliseen yhteistoimintaan	23	Valmiuslainsäädännön soveltamismekanismi	70
6 VARAUTUMISEN TILANNEMALLIT	25		
Tilannemallit	25		
Normaaliolojen häiriöt	26		
Poikkeusolot	26		
Euroopan Yhteisön perustamissopimuksen määrittelyt	28		
7 VARAUTUMISEN TILANNEMALLIEN VAIKUTUKSIA YHTEISKUNNAN ERI ALOJEN TOIMINTAAN	29		
Normaaliolojen häiriöt	29		
Poikkeusolot	30		
Kiristynyt kansainvälinen tilanne	30		
Vieraiden valtioiden välinen sodanuhka ja sota sekä Suomeen vaikuttava erityinen tapahtuma	32		
Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus	32		
Suomeen kohdistuva sodanuhka	32		
Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota	33		
Strateginen isku	33		
Laajamittainen sota	34		
Informatiosota	35		
Sodan jälkitila	36		
Suuronnettomuus	36		
Taloudellinen kriisi	37		

1 MUISTION LÄHTÖKOHDAT

Varautuminen Yhteiskunnan kriisinkestokyvyn varalta tehtäviä ennakkovalmisteluja kutsutaan varautumiseksi. Varautuminen käsitteenä on laaja-alainen.

Kriisinsietokyky Kriisinkestokykyyn luetaan kaikki valtakunnan itenäisyyden säilyttämisen ja kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaamisen sekä häiriöiden sietokyvyn kannalta tärkeät yhteiskunnan toiminnot. Kriisinkestokyky perustuu normaalioloissa luotuihin materiaaliin, henkisiin, toiminnallisiin ja teknistaloudellisiin voimavaroihin. Mitä toimintavarmempi yhteiskunta on rakenteiltaan ja järjestelmiltään, sitä parempi on sen kyky selviytyä erilaisista kriisitilanteista. Varautuminen normaaliolojen häiriöiden varalle luo toimintaedellytyksiä myös kriisien varalle.

Varautumisen tavoitteena on pyrkiä ehkäisemään ennalta häiriö- ja kriisitilanteiden syntyminen sekä luoda edellytykset hallita näitä tilanteita ja niiden seurauksia. Varautumista toteutetaan sekä normaaliolojen häiriöiden että poikkeusolojen varalle. Varautuminen sisältää myös häiriö- ja kriisitilanteista toimimiseen liittyvät toiminnot.

Varautuminen käsittää valmiussuunnitelmien laatimisen ohella niihin perustuvat etukäteisjärjestelyt kuten esimerkiksi materiaalihankinnat, henkilöstön varaamisen ja kouluttamisen sekä muun toiminta- valmiuden ylläpitämisen. Varautumisessa on yhä keskeisempää eri alojen yhteistoiminta.

Puolustusneuvosto on ohjeistanut varautumisen perusteita viimeksi vuonna 1992 antamassaan muistiossa "Varautuminen erilaisiin häiriö- ja kriisitilanteisiin". Puolustusneuvoston yleisiä määrittelyjä on täydennetty ministeriöiden ja yksityisen elinkeinoelämän antamalla varautumisen yleisohjeilla ja muilla suunnitteluperusteilla.

Yhteiskunnan kriisinkestokyvyssä on kuitenkin tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka on otettava

huomioon varautumisjärjestelyissä. Ne ovat seurausta sekä yhteiskuntamme rakenteissa ja toimintaperiaatteissa tapahtuneista muutoksista että kansainvälistymisestä ja Euroopan integraation kehittymisestä. Muutoksiin sisältyy sekä uusia haasteita että samalla myös mahdollisuuksia.

Tällä muistiolla korvataan puolustusneuvoston varautumista käsittelevä vuoden 1992 muistio. Muistio on luonteeltaan ohje. Muistio on soveltuvin osin käytettävissä myös muiden kuin viranomaisten varautumistoiminnassa.

Muistion tarkoituksena on ajanmukaistaa ja yhtenäistää varautumisen perusteita. Muistiossa käsitellään varautumista ja toimintaa erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Muistiossa korostetaan normaaliolojen ja poikkeusolojen rakenteiden ja toimintojen riippuvuutta toisistaan, normaalioloissa tehtävien ratkaisujen merkitystä myös poikkeusolojen toiminnalle ja normaaliolojen häiriöiden varalta tapahtuvan varautumisen tärkeyttä poikkeusolojen varalta. Muistiossa määritellään varautumisen perustana käytettävät tilannemallit ja esitetään niiden keskeisiä vaikutuksia yhteiskunnan toimintaan. Muistiossa määritetään myös varautumisessa ja poikkeusolojen toiminnassa noudatettavat toimintaperiaatteet.

Muistion tarkoitus

2 VARAUTUMISEN JOHTOSUHTEET JA YHTEISTOIMINNAN KOORDINOIMINEN

Puolustusneuvosto	<p>Ylimpänä neuvoo-antavana ja suunnittelevana elimenä sekä tasavallan presidentin neuvottelukuntana valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa on puolustusneuvosto. Valtakunnan puolustukseen luetaan kaikki yhteiskunnan toiminnan ja väestön elinmahdollisuuksien turvaamiseksi tarpeelliset toiminnat. Puolustusneuvoston tehtävänä on muun muassa tarkastaa valtakunnan puolustamisen perussuunnitelmat, ohjata eri alojen maanpuolustusvalmisteluja ja saattaa ne toisiinsa sopeutuviksi sekä antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä muistakin asioista, jotka tarkoittavat valtakunnan puolustusvalmiuden kehittämistä.</p>
Valtioneuvosto Ministeriöt	<p>Valmiuslain mukaan poikkeusoloihin varautumista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvosto sekä kukin ministeriö hallinnonalallaan.</p>
Valtioneuvoston kanslia	<p>Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvoston kanslia käsittelee asiat, jotka koskevat valtioneuvoston ja sen ministeriöiden poikkeusoloihin varautumista yhteistoiminnassa ministeriöiden kanssa.</p>
Valmiuspäällikköjärjestelmä	<p>Ministeriöiden poikkeusoloihin varautumista koskevan toiminnan yhteensovittamista varten toimii valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin johdolla säännöllisesti kokoontuva ministeriöiden valmiuspäälliköiksi määrättyjen virkamiesten muodostama valmiuspäällikkökokous. Puolustusneuvoston sihteeristö toimii valmiuspäällikkökokouksen sihteeristönä. Ministeriön valmiuspäällikkönä toimii kansliapäällikkö, valtiosihteerin tai muu ministeriön ylimpään johtoon kuuluva virkamies. Ministeriössä valmiuspäällikköä avustavat valmiussihteerin ja valmiustoimikunta.</p>
Puolustustaloudellinen suunnittelukunta	<p>Valtioneuvoston tasolla yleisvastuu taloudellisen maanpuolustuksen varautumisesta kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriölle. Ministeriön alaisena toimii Puolustustaloudellinen suunnittelukunta (PTS) hallinnossa tehtävän huoltovarmuustyön sekä hallinnon</p>

ja elinkeinoelämän yhteistoiminnan turvaamiseksi. Huoltovarmuuden operatiivisia toimia varten on Huoltovarmuuskeskus (HVK). Toimenpide-esityksensä PTS tekee sille ministeriölle, jonka alaan asia kuuluu.

Muussa keskushallinnossa päävastuu viraston tai laitoksen toimintakyvystä on pääjohtajalla, ylijohdajalla tai vastaavalla laitoksen päälliköllä, joka usein myös toimii valmiuspäällikkönä.

Aluehallinnon eri toimialojen varautumisen ohjaus kuuluu asianomaisille ministeriöille. Maaherran johdolla lääninhallitus valtion yleishallintoviranomaisena toimii yhteistyössä alue- ja piirihallintoviranomaisten kanssa varautumisen yhteensovittamisessa ja kehittämisessä sekä ohjaa kuntien valmiussuunnittelua. Lisäksi lääninhallitus tukee muuta alueellista valmiussuunnittelua. Lääninhallitukset ovat tehneet sotilasviranomaisten kanssa erilaisia yhteistoimintasopimuksia keskeisten toimintojen tehtäväjaoista. Läänien johtokeskuksissa ylläpidetään siviilihallinnon sekä läänin pelastustoimen tilannekuvaa alue- ja piirihallintoviranomaisten poikkeusolojen toiminnan tukemiseksi. Johtokeskuksissa on käytössä yhteistoiminnassa ilmavoimien kanssa muodostettu ilmatilannekuva.

Kunnissa eri toimialojen toimintaa ja varautumista yhteensovittaa kunnanjohtaja. Varautumiseen liittyvät toimet valmistellaan ja suunnitelmat hyväksytään kuntien normaaliolojen toimielimissä.

Varautumisen johtosuhteiden ja toiminnan koordinoimisen kannalta on merkittävää, että hallinnossa on viranomaisille kuuluvia toimintoja siirretty ja ollaan edelleen siirtämässä yritys muodossa toimiville yksiköille. Nämä muutokset on otettava huomioon varautumisjärjestelyissä.

Muu keskushallinto

Läänit

Kunnat

3 VARAUTUMISEN TARVE JA VARAUTUMISVELVOLLISUUS

**Suomen on
itse vastattava
poikkeusoloihin
varautumisestaan**

Suomen turvallisuuspolitiikan perustekijät ovat sotilaallinen liittoutumattomuus ja uskottava puolustus. Varautumisella on maassamme pitkät perinteet ja Suomen on edelleen itse vastattava poikkeusoloihin varautumisestaan. Euroopan unionin jäsenyydellä on yleisesti katsottava olevan myönteinen merkitys mahdollisuuksiimme pysytellä kansainvälisten kriisien ulkopuolella ja selviytyä syntyneissä kriisitilanteissa. Tulevaisuudessa Euroopan unionilla on entistä suurempi merkitys myös poikkeusoloihin varautumisessa.

Erityistarpeita ja -vaatimuksia varautumiselle asettavat maamme syrjäinen sijainti, pitkät ja haavoittuvat ulkomaankaupan kuljetusetäisyydet, kuljetus- ja energiaintensiivinen kansantalouden rakenne, suuri teknologiariippuvuus sekä pohjoiset ilmastolosuhteet.

Yhteiskunnan normaaliolojen toiminnalla ja normaalioloissa tapahtuvilla erilaisilla häiriötilanteilla on vahva liittymäkohta varautumiseen. Valmiuden joustavan ja oikea-aikaisen kohottamisen turvaamiseksi on välttämätöntä, että sekä normaaliolojen että erilaisten kriisitilanteiden järjestelmiä ja niihin perustuvia toimintoja suunnittelevat toimivat riittävässä yhteistoiminnassa keskenään ja että poikkeusolojen suunnitelmat rakentuvat olemassa oleviin järjestelyihin.

Varautuminen normaaliaikaisiin häiriöihin perustuu viranomaisten tehtäviä koskeviin säädöksiin, joiden mukaan tehtävät on hoidettava kaikissa oloissa.

Viranomaisten velvollisuus varautua poikkeusoloihin perustuu valmiuslain (1083/1991) 40 §:ään. Valtion hallintoviranomaisten ja muiden valtion viranomaisten, valtion liikelaitosten ja valtion itsenäisten julkisoikeudellisten yksiköiden sekä kuntien, kuntainliittojen, yliopistollisia keskussairaaloita yllä-

pitävien keskussairaaliittojen ja kunnallisten itenäisten laitosten tulee varautumisella varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Myös muussa lainsäädännössä kuin valmiuslaissa on asetettu nimenomainen varautumisvelvollisuus. Väestönsuojelun keskeiset suunnittelu- ja muut varautumisvelvoitteet sisältyvät pelastustoimilakiin (561/1999). Viranomaiset, yhteisöt ja yksityiset veloitetaan laatimaan suunnitelmat, joissa määritellään väestön ja omaisuuden sekä virastojen ja laitosten suojaamiseksi ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi tarpeelliset toimenpiteet. Keskeistä väestönsuojeluvalmisteluissa on suojarakenteiden rakentaminen sekä johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmien ja tietoliikenneyhteyksien ylläpitäminen.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) mukaan huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa on luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi. Valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet.

Lisäksi monissa yhteiskunnan poikkeusolojen toiminnan kannalta tärkeitä aloja koskevassa erillislainsäädännössä kuten telemarkkinalaki (396/1997) ja ilmailulaki (281/1995) on asetettu poikkeusoloihin varautumisvelvoite.

Yhteiskunnan toimivuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että viranomaisten lisäksi poikkeusolojen toiminnan kannalta muutkin keskeiset yhteisöt varmistavat varautumisellaan toimintakykynsä kaikissa oloissa. Erityisesti tämä koskee niitä yksityisen

**Varautuminen
koskee muitakin,
kuin viranomaisia**

**Maanpuolustuksen
suunnittelu- ja
neuvottelukunnat**

elinkeinoelämän yhteisöjä tai muita yksiköitä, joille yhteiskunta on antanut hoidettavaksi elintärkeitä tehtäviä tai jotka niistä muutoin vastaavat. Varautuminen toteutetaan säännönmukaisesti yhteistoiminnassa Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan ja Huoltovarmuuskeskuksen kanssa.

Erilaisissa häiriö- ja kriisitilanteissa sekä poikkeusoloissa toimittaessa on tarpeen, että yhteiskunnassa myös muilla kuin edellä mainituilla elintärkeillä tavoilla varaudutaan näiden tilanteiden varalta.

Eräiden ministeriöiden alaisina toimii poikkihallinnollisia, pysyviä neuvottelu- ja suunnittelukuntia, joissa hallinnon ja yksityisen elinkeinoelämän edustajat yhdessä selvittävät varautumiseen liittyviä asianomaisten toimialan keskeisiä kysymyksiä. Tärkeimpiä näistä ovat puolustusministeriön alaiset Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta (MTS) ja Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta (MATINE), kauppaja- ja teollisuusministeriön alainen Puolustustaloudellinen suunnittelukunta pooli- ja jaosto-organisaatioineen sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön alainen Lääkintähuollon neuvottelukunta (LKHN).

4 VARAUTUMISEN PERUSTEISSA TAPAHTUNEITA MUUTOKSIA JA NIIDEN HUOMIOON OTTAMINEN

Yhteiskuntamme rakenteissa ja toimintaympäristössä on 90-luvulla tapahtunut muutoksia, jotka asettavat poikkeusoloihin varautumiselle uusia haasteita ja edellyttävät, että nykyisten varautumisjärjestelyjen toimivuus tarkistetaan ja niihin tehdään tarvittavat muutokset.

Varautumisessa on erityistä huomiota kiinnitettävä normaalioloissa ennen poikkeusolojen syntymistä toteutettavien valmiuden kohottamistoimien oikeudelliseen perustaan, käytävissä oleviin voimavaroihin ja toiminnallisten järjestelyjen toteuttamisperiaatteisiin.

Uudet haasteet

KESKEISIÄ VARAUTUMISEEN VAIKUTTAVIA MUUTOKSIA OVAT:

1 Hallinnon organisatorisissa uudelleenjärjestelyissä perinteisiä viranomaistoimintoja on yhtiötetty ja palveluja ulkoistettu.

Kunkin ministeriön tulee pitää huolta siitä, että yhtiötettäessä tärkeitä viranomaistoimintoja varmistetaan lainsäädännöllisin ja muin toimenpitein, että perustettavilla yhtiöillä säilyy poikkeusoloihin varautumisvelvollisuus. Toimialalla välttämätön varautumisen taso ei saa organisaatiomuutoksen yhteydessä laskea.

Poikkeusolojen kannalta tärkeitä palveluja ulkoistettaessa tulee sopimuksissa sitovasti määrittää järjestelyt palvelun turvaamisesta myös poikkeusoloissa ja tämän edellyttämästä varautumisesta.

2 Yhteiskunnan toiminnot ovat teknistyneet ja monimutkaistuneet, minkä seurauksena yhteiskunnan häiriöalttius on lisääntynyt. Tietotekniset järjestelmät ovat verkottuneet ja niiden

toimintavarmuus riippuu yhä enenevässä määrin muiden kuin käyttäjän toiminnallisesta varmuudesta. Varastointimenetelmien ja logististen järjestelmien kehittyminen on vähentänyt sekä alkutuote- että lopputuotevarastoja. Materiaalin ja tavaroiden saataavuus perustuu nopeisiin ja toimiviin kuljetusjärjestelmiin. Alihankintamenettelyn lisääntyminen tuotannossa ja käytettävien komponenttien ja laitteiden osien ulkomaalaisalkuperän lisääntyminen asettavat niin ikään kasvavia vaatimuksia sekä kotimaisille että ulkomaisille kuljetusyhteyksille. Yleisesti voidaan todeta, että materiaallinen omavaraisuus on monilla poikkeusolojen toiminnan kannalta tärkeillä aloilla heikentynyt.

Yhteiskunnan kehittäminen on tapahtunut pääsääntöisesti lähinnä normaaliolojen tarpeita ja toiminnan varmistusvaatimuksia vastaavalla tavalla. Poikkeusolojen erityisvaatimuksia on voitu ottaa huomioon vain eräillä toimialoilla. Koska normaalioloissa tehdyillä ratkaisuilla on keskeinen merkitys myös toiminnalle erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, tulee varautumisessa seurata yhteiskunnan elintärkeillä aloilla tapahtuvaa teknistä kehitystä ja tiedostaa suunniteltuihin ratkaisuihin mahdollisesti sisältyvät uhkatekijät. Teknisten järjestelmien toteutuksissa tulee varmistaa se, että ne ovat toimintakykyiset normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

3 Kansainvälisyyden lisääntyessä maamme elinkeinorakenne muuttuu. Euroopan unionin sisämarkkinoilla yritystoimintaa ohjaa yhä voimakkaammin suhteellinen kilpailukyky. Suomen markkinoiden pienuuden ja sijainnin johdosta meillä on niukalti suhteellisia kilpailuetuja muihin maihin verrattuna. Tämän johdosta maastamme häviää sellaista tuotanto- ja palvelutoimintaa, jolla on merkitys-

tä huoltovarmuudelle ja kriisinkestokyvyille. Yritykset myös verkottuvat enenevässä määrin kansainvälisesti. Yritysten omistusrakenteissa tapahtuu niin ikään merkittäviä muutoksia.

Varautumisessa on tehostettava tilanteen seuranta. Koska yritykset hoitavat yhteiskunnan poikkeusolojen toiminnan kannalta monien tärkeiden alojen tehtäviä, yritykset omistuspohjasta riippumatta tulee kytkeä nykyistä tiiviimmin mukaan varautumistyöhön. Eroa ei tule tehdä pelkästään kansallisuuden perusteella, vaan ulkomaalaisia johtajia ja heidän yritystensä henkilöstöä tulee ottaa mukaan varautumiskoulutukseen ja valmiussuunnitelmien tekoon kussakin tapauksessa tehtävän harkinnan perusteella.

4 Tuotantorakenne on monimutkaistunut, jonka seurauksena tuotantotoiminnan muuttaminen poikkeusolojen tarvetta vastaavaksi ei ole mahdollista ilman erillisiä valmisteluja. Kriisitilanteiden jo synnyttyä, mahdollisuudet muuttaa tai kohottaa tuotantoa merkittävästi ovat usein aika-vaatimukset huomioon ottaen hyvinkin rajalliset.

Varautumisjärjestelyjen rakentaminen periaatteelle, jonka mukaan kriisitilanteen uhatessa tai jo synnyttyä käynnistettäisiin valmiuden kohottamisen kannalta tärkeitä tuotannollisia toimintoja, vaatii toimiakseen erikseen tehtävät sopimukset asianomaisten toimijoiden välillä. Sopimukseen tulee sisällyttää riittävän yksityiskohtaiset määrittelyt kyseisen tuotantotoiminnan käynnistämiseen liittyvistä ennakkoivista valmisteluista.

5 Suomeen kohdistuvat uhat ovat muuttuneet aiempaa monimuotoisemmiksi. Uhat voivat syntyä muunmuassa poliittisesta epävakaudesta, alueellisista ja sisäisistä ristiriidoista, kan-

sallisuuskriiseistä, suurista elintasoeroista ja ympäristön saastumisesta.

Turvallisuuden varmistamisessa tarvitaan paitsi sotilaallista puolustuskykyä myös taitoa ratkaista poliittisia, taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ekologisia ongelmia. Varautumisessa tulee käsitellä monipuolisesti kaikkia maamme turvallisuuteen liittyviä erilaisia uhkia.

6 Kilpailu on kiristynyt sekä kotimaassa että kansainvälisessä kaupassa. Lisäksi tulosvastuullisuus on lisääntynyt myös niillä yhteiskunnan aloilla, joilla on vaikutusta varautumiseen osoitettaviin taloudellisiin voimavaroihin.

Viranomaisten lakisääteisiin velvollisuuksiin kuuluu varmistaa varautumisella toiminnan häiriöttömyys myös poikkeusoloissa. Myös tärkeän yksityisen elinkeinoelämän osallistuminen poikkeusolojen toimintavalmiuden turvaamiseen on muuttuneissa oloissa välttämätöntä.

7 Euroopan unionin jäsenenä Suomi ei voi varautumisessaan toteuttaa sellaisia järjestelyjä ja toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa Euroopan unionin kilpailulainsäädännön kanssa. Kansallisia varautumistavoitteita ei voida aikaisemmin toteutetulla tavalla enää asettaa. Toisaalta Euroopan unioni on antanut esimerkiksi energian varmuusvarastointia koskevia direktiivejä ja komissio on tehnyt aloitteita huoltovarmuusjärjestelyjen ulottamiseksi muillekin aloille. Koska talous kansainvälistyy, Euroopan unionin jäsenyys tarjoaa uusia mahdollisuuksia myös varautumisen alalla. Raha- ja talousliiton kolmannen vaiheen toteutuminen johtaa valuuttahallinnon ja rahahuollon alalla yhteiseen järjestelmään.

Kansainvälistymisen aiheuttamat muutokset varautumiseen ja poikkeusoloissa toimimiseen tulee selvittää hallinnonaloittain yksityiskohtaisesti. Tärkeää on pyrkiä siihen, että voitaisiin sopia tarvittavia kahdenvälisiä ja monenkeskisiä kansainvälisiä sopimuksia huoltovarmuuden turvaamiseksi. Erityisesti tulee selvittää Euroopan rahaliiton kolmanteen vaiheeseen liittymisen vaikutukset paitsi rahahuoltoon myös yleisemmin poikkeusolojen toimintaan.

5 VARAUTUMISEN PERIAATTEET

VARAUTUMINEN OSANA TEHTÄVIEN HOITAMISTA

Varautuminen on osa normaaliaikaista ja säännön- mukaista tehtävien hoitamista. Varautumisessa pyritään pääsääntöisesti noudattamaan organisaation tehtävien toteuttamisessa käytettäviä menettelytapoja ja toimintaperiaatteita. Varautuminen on viranomaisen oma-aloitteista työtä, joka ei edellytä ylemmältä organisaation tasolta erikseen annettavia hallinnollisia määräyksiä. Varautumisen ohjeistus varmistaa varautumisen yhtenäiset lähtökohdat.

Varautuminen edellyttää tehtävien hoitamisessa eri hallinnonalojen ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa ja toimintojen yhteensovittamista poikkial- linnollisten kysymysten ratkaisemiseksi.

VARAUTUMINEN PERUSTUU LAINSÄÄDÄNTÖÖN

Varautumisessa noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Valmiussuunnitelmissa esitettyjen toimenpiteiden tulee niin ikään perustua lainsäädännössä säänneltyihin toimivaltuuksiin. Lainsäädännölliset aukot tulee täyttää lainsäädäntöä kehittämällä.

ORGANISAATIOIDEN TOIMINTAPERIAATTEET JA VALMIUSTILAT

Valmiuden kohottamisen ja poikkeusolojen toimintajärjestelyjen sisältö ja tarve vaihtelevat eri hallinnonaloittain suuresti. Organisaatioiden toiminnallinen perusta tulee poikkeusoloissa olla mahdollisimman vahva, ammattitaitoinen ja jatkuvuutta turvaava.

Pääsääntö on, että varautumisjärjestelyt toteutetaan mahdollisimman kiinteästi normaaliolojen toimintoihin perustuen. Varautuminen edellyttää, että toimialojen valmiussuunnitelmissa on selvitetty poikkeusolojen organisaatoratkaisut ja niihin liittyvät henkilöstöjärjestelyt.

Viranomaisten ja elinkeinoelämän keskeisten yksiköiden johtamis- ja yhteistoiminta hallinnon eri tasoilla on poikkeusolojen toiminnan kannalta ratkaisevan tärkeää.

Pääperiaatteenä on, että organisaatioita muutetaan häiriö- ja kriisitilanteissa mahdollisimman vähän. Tämä tarkoittaa sitä, ettei säännönmukaista johtoa korvata uudella ja että tehtävien painotuserojen muutokset tai kokonaan uudet tehtävät hoidetaan ensisijaisesti olemassa olevilla organisaatioilla niitä tarpeen mukaisesti vahvistamalla tai muutoin muuttamalla tilannetta vastaavasti.

Uusia organisaatioita perustetaan vain aivan välttämättömissä tapauksissa. Lähinnä kysymys on tilanteesta, jossa poikkeusolojen tehtävää ei voida osoittaa millekään normaalioloissa toimivalle organisaatiolle. Mikäli poikkeusolojen tehtävät vaativat uusia toimielimiä, ne perustetaan säännönmukaista menettelyä noudattaen. Lisäksi valmiuslaki mahdollistaa myös virkavastuulla toimivien organisaatioiden perustamisen.

Organisaatioiden keskinäiset alistus- ja toimivalta- suhteiden muutokset ovat tarkoituksenmukaisia vain silloin, kun tilanteesta ei voida muutoin selviytyä tyydyttävästi. Valmiuslakiin sisältyy säännökset joustavista viranomaisten ja niiden toimivaltasuhteiden muutoksista. Tämä voi tulla kysymykseen lähinnä silloin, kun poikkeusolojen erityistehtäviä varten on välttämättä jouduttu perustamaan tai muuttamaan olemassa olevia organisaatioita.

Organisaatioita ei muuteta

... eikä uusia perusteta

Henkilöstö Organisaatioiden toimintakykyyn liittyviä keskeisiä tekijöitä ovat myös henkilöstövarauskysymykset. Sotilasviranomaisten kanssa yhteistoiminnassa on käsiteltävä julkisten viranomaisten ja yritysten asevelvollisten henkilöiden varaaminen tärkeisiin poikkeusolojen tehtäviin. Organisaatioiden on suoritettava myös muita toimenpiteitä varmistaakseen poikkeusoloissa tarvitsemansa henkilöstön riittävyys.

Toimintaedellytykset Organisaation toiminnan varmistaminen edellyttää myös ulkoisia järjestelyjä. Toimitilat ja niiden tietoliikenneyhteydet tulee suunnitella ja varata etukäteen, sekä valmiusvarastoihin tulee hankkia riittävästi toiminnan edellyttämää materiaalia.

Organisaatioiden valmiuden kohottamisjärjestelmässä erikseen määritettyjen valmiustilojen käyttö voi olla tarkoituksenmukaista erityisesti tilanteenmukaisen johtamisen sekä valmiuden kohottamistoimien oikean ajoituksen ja laajuuden määrittelyn kannalta. Kukin ministeriö tekee itsenäisesti päätöksensä normaaliolojen toiminnan tehostamisjärjestelyjen mekanismista hallinnonalallaan.

Yleisten toimintaedellytysten suunnittelussa valmiustiloilla voi niin ikään olla merkitystä, koska valmiustilakäsitteistön avulla voidaan varmistaa se, että toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa vallitsevaan tilanteeseen, muilla aloilla suoritettuihin toimenpiteisiin ja toimialan omiin muihin toimiin.

Valmiustilat Perusvalmius on valmiustila, joka luodaan ja jota ylläpidetään jo normaaliaikana. Valmiutta kohotettaessa ylläpidetään alan jatkuva johtamisvalmius ja toimintaa tehostetaan tarkoituksena hallita uhkaava tai jo syntynyt häiriö- tai kriisitilanne. Hallinnonalan tarpeen mukaan valmiuden kohottamistoimenpiteet voidaan nimetä tehostetuksi valmiudeksi. Täysvalmius on valmiustila, jossa kaikki voimavarat on otettu käyttöön ja keskitetty häiriö- tai kriisitilanteen aiheuttamien vaikutusten ehkäisemiseksi ja niistä selviytymiseksi.

lanteen aiheuttamien vaikutusten ehkäisemiseksi ja niistä selviytymiseksi.

VARAUTUMISEN LAAJUUS JA SEN PAINOTTUMINEN ERÄILLE YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEILLE TOIMIALOILLE

Valmiuslain nojalla viranomaisten ja muissa erityissääöksissä säädetyllä tavalla yksityisen elinkeinoelämän yksiköiden on varautumisella varmistettava tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Tämä on merkinnyt laaja-alaista, kaikki hallinnonalat ja hallintotasot sekä niiden erilaiset toiminnot käsittävää varautumista. Tätä keskeistä varautumisperiaatetta on tarpeen noudattaa myös tulevaisuudessa.

Yhteiskunnan ja sen eri alojen nopea muuttuminen on johtanut muun muassa siihen, että eri toiminnot ovat tulleet aiempaa riippuvaisemmiksi toisistaan. Tästä on aiheutunut se, että häiriöt tietyssä toisen toimialan toiminnossa voivat aiheuttaa suunnittelemattomia toiminnan katkoksia myös omalla toimialalla. Valmiussuunnitelmien tulee käsittää tulevaisuudessa yhä laajempia kokonaisuuksia. Niin ikään yhteiskunnassa tapahtuvan kehityksen ja sen vaikutusten seuraaminen on myös valmiussuunnittelun kannalta tärkeää. Lisäksi on korostettava, että varautumisessa on otettava huomioon myös sellainen tilannevaihtoehto, etteivät normaalioloissa toimivat järjestelmät ole toimintakykyisiä, jolloin toiminta edellyttää erityisjärjestelyjä.

Hallinnonalakohtaisessa varautumisessa on ollut menettelytapana toimintojen tärkeysluokitus. Huoltovarmuuden alalla on asetettu painopistealueiksi elintarvikehuolto, yhteiskunnan teknisen infrastruk-

Riippuvuus toisista

Tärkeysluokitus

tuurin varmistaminen ja puolustusvälineellisuuden turvaaminen. Yhä merkittävämpää on toimialan keskeisten toimintojen määrittäminen ja varautumistoimien toteuttaminen siten, että nämä yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeät toiminnot voidaan turvata myös poikkeusoloissa.

SÄÄDÖSVALMISTELUN PERIAATTEET

Varautumisessa tulee varmistaa se, että valmiussuunnittelun ja siihen liittyvän säädösvalmistelun tulee muodostaa yhtenäinen kokonaisuus. Erityisen tärkeää tämä on normaaliolojen häiriötilanteiden varalta, koska näissä tilanteissa toimitaan normaali-ajan säädösten perusteella. Näihin säädöksiin tehtävien mahdollisten muutosehdotusten valmisteleminen on oleellinen osa varautumistyötä.

Säännökset poikkeusoloissa tarvittavista erityistoimivaltuuksista tulee sisällyttää ensisijaisesti toimialan normaaliaikaisia toimintoja säätelevään lainsäädäntöön ja vasta toissijaisesti normaaliolojen lainsäädäntöä täydentävään valmiuslainsäädäntöön. Valmiuslainsäädännönkin eräänä keskeisenä tavoitteena on se, että poikkeusoloissa tarvittavista toimivaltuuksista säädetään jo normaalioloissa.

Varautumisessa tulee huolehtia tarvittavien valmiuslainsäädännön mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamisessa tarvittavien asetusten ja valtioneuvoston päätösten riittävän yksityiskohtaisesta ennakkovalmistelusta erityisesti nopeita toimia vaativien kriisitilanteiden varalle. Lisäksi valmiussuunnittelussa on otettava huomioon se, että suunnitelluille toimenpiteille on tilanteessa hankittava eduskunnan hyväksyminen joko etu- tai kiiretilanteissa jälkikäteen.

Toimintavaltuuksista on säädettävä jo normaalioloissa

OSALLISTUMINEN KANSAINVÄLISEEN YHTEISTOIMINTAAN

Suomen kansainvälinen asema on Euroopan unionin jäsenenä selkiintynyt ja vahvistunut. Jäsenyys on lisännyt Suomen vaikutusmahdollisuuksia ja laajentanut Suomen vastuuta Euroopan kattavassa vakauspolitiikassa. Jäsenyys on niin ikään vahvistanut Suomen kykyä toimia turvallisuuden lujittamiseksi Pohjois-Euroopan ja Itämeren alueella. Suomi korostaa yhteistyötä ja yhteisvastuuta kansainvälisen turvallisuuden rakentamisessa.

Euroopan unionin jäsenmaiden yhteistyö poikkeusoloihin varautumiseen liittyvien yhteiskunnan perustoimintojen takaamiseksi ei toistaiseksi ole kuulunut järjestön toimialaan. Tämäkin yhteistyömuoto saattaa tulevaisuudessa kehittyä. Euroopan talous- ja rahaliiton myötä syvenevä integraatio korostaa tarvetta käsitellä myös turvallisuuspolitiikan taloudellista puolta.

Kansainvälisessä turvallisuuspolitiikassa kiinnitetään huomiota mahdollisuuksiin rajoittaa kriisin kehittyminen sen syntypaikalla. Suomi on perinteisesti osallistunut rauhanturvatoimintaan. Kansainvälisessä kriisinhallinnassa toimenpiteet ovat kehittyneet kokonaisvaltaiseen suuntaan siten, että myös siviilihallinnon tarpeet otetaan mahdollisimman laajalaisesti huomioon.

Suomi on sopinut kahdenvälisesti NATO:n kanssa osallistumisestaan turvallisuuspoliittiseen rauhankumppanuusohjelmaan (Pfp). Vaikka rauhankumppanuus keskittyy lähinnä yhteisten kriisinhallintavalmiuksien luomiseen, saa Suomi yhteistyön avulla tarvitsemaansa tietoa myös NATO:n ja sen jäsenmaiden poikkeusoloihin varautumisperiaatteista ja -järjestelyistä. Rauhankumppanuusohjelman yleinen

EU

Kriisinhallinta

Pfp

Suomi – Ruotsi

merkitys on vahvistumassa ja sen suhteellinen merkitys NATO:n uudessa roolissa kasvaa.

Euroopan unionin piirissä toteutetut varautumistoimet, kansainvälinen energiaohjelma sekä Suomen ja Ruotsin välillä solmittu sopimus taloudellisesta yhteistyöstä kansainvälisissä kriisitilanteissa täydentävät kansallisia materiaalisen huoltovarmuuden varautumistoimia.

6 VARAUTUMISEN TILANNEMALLIT**TILANNEMALLIT**

Varautumisessa käytettävät tilannemallit ovat:

- 1 Normaaliolojen häiriötilanteet ja
- 2 Poikkeusolot

Valmiuslainsäädännön ja siinä säädettyjen poikkeusolomallien perustalle rakentuvassa valmiussuunnittelussa on korostettu normaaliolojen ja tällöin toteutettavien toimenpiteiden tärkeyttä poikkeusolojen toiminnan kannalta. Normaaliolojen ottaminen huomioon varautumisessa asettaa varautumiselle uusia suuria haasteita ja vaatimuksia.

Valmiuden kohottamistoimet voivat muodostua ratkaisevan tärkeiksi tilanteissa, joita ei voida pitää valmiuslain mukaisina poikkeusoloina, mutta joissa kansainvälisesti on havaittavissa yleisiä kriisin tunnusmerkkejä. Tilanne yleensä aiheuttaa välittömiä vaikutuksia strategisten raaka-aineiden sekä laitteiden ja niiden komponenttien saatavuuteen. Kansainväliset kriisitilanteet ovat osoittaneet, että jo hyvin varhaisessa vaiheessa kyseisten hyödykkeiden saatavuus vaikeutuu. Valmiuden kohottamisvaiheessa syntyneet puutteet voivat tilanteen myöhemmin mahdollisesti pahetessa aiheuttaa korvaamattomia vahinkoja asianomaisen toimialan kriisinkestokyvylle.

Lainsäädännössämme ei ole kattavasti otettu huomioon poikkeusoloja edeltävissä ja toimenpiteitä vaativissa tilanteissa tarvittavia toimivaltuuksia ja muita toimintaedellytysten lisäämiseksi tehtäviä muutoksia.

Varautumisen kannalta on erityisen tärkeää, että valmiussuunnitelmissa selvitetään ennen valmiuslain mukaisten poikkeusolojen syntymistä toteutettavien valmiuden kohottamistointien lainsäädännöllinen perusta ja suunnitelmiin sisällytetään tarvittavat normaalioloja koskevan lainsäädännön muutosesitykset.

Aika ennen poikkeusoloja

Tämän muistion liitteessä 1 kuvataan edellä mainittuja varautumisessa käytettäviä tilannemalleja tarkemmin. Kuvauksilla pyritään yhdenmukaistamaan varautumista ja helpottamaan eri toimialojen välistä yhteistyötä sekä toimialakohtaisesti laadittavia yksityiskohtaisempia tilanteiden vaikutusanalyysyjä.

NORMAALIOLOJEN HÄIRIÖTILANTEET

Tällaisia tilanteita voivat olla muun muassa kontrolloimattomat ja suuria ihmismääriä käsittävät maahanmuutot, saastumisesta johtuvat laajat ympäristötuhot, lisääntyvään kansainväliseen sitoutumiseen liittyvät eräät kansainvälisen kaupan vaaratekijät sekä kansainvälisen rikollisuuden kasvu ja sen toimintatapojen vaarallistuminen. Uutena normaaliolojen uhkamallina on tilanne, jossa pitkälle teknistynyt ja verkottunut yhteiskunta voi joutua häiriötilaan tietojärjestelmissä ilmenevien häiriöiden seurauksena.

Normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen erottaminen toisistaan voi olla vaikeaa. Toisaalta normaaliolojen häiriötilanteet voivat vaikutuksiltaan olla usein rinnastettavissa poikkeusoloihin. Tämän takia on tärkeää varautua portaattomasti erilaisiin tilanteisiin, jotta mahdollisimman tehokkaasti voidaan estää niiden syntyminen ja hallita jo syntyneitä ongelmatilanteita. Toiminnan aloittamisessa ei tällöin tule tarpeettomia hidastavia tekijöitä ja toiminta voidaan nähdä kokonaisuutena, jossa on tarjolla joustavasti erilaisia ratkaisumahdollisuuksia.

POIKKEUSOLOT

Poikkeusoloja ovat:

- kiristynyt kansainvälinen tilanne,
- vieraiden valtioiden välinen sota tai sodanuhka

ja näihin vaikutuksiltaan verrattava Suomen ulkopuolella sattunut erityinen tapahtuma, jos siitä voi aiheutua vakava vaara valmiuslaissa tarkoitetuille kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille,

- Suomeen kohdistuva
 - alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus,
 - sodan uhka,
 - aseellinen hyökkäys ja sota,
 - sodan jälkitila,
- suuronnettomuus ja
- taloudellinen kriisi.

Varautumisessa käytettävät, valmiuslain mukaisten poikkeusolojen nimitykset ovat säilyneet pitkään muuttumattomina. Poikkeusolojen käsitteiden sisällössä sen sijaan on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Varautumisessa tulee seurata näitä muutoksia ja ottaa ne varautumisjärjestelyissä huomioon.

Myös arvioissa poikkeusolojen syntymismahdollisuuksista ja -todennäköisyyksistä on eri aikoina tapahtunut huomattavia muutoksia. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että varautumisessa voitaisiin luopua jonkin tai joidenkin, tietyllä hetkellä epätodennäköiseltä vaikuttavan poikkeusolomallin varalta toteutettavista järjestelyistä. Yhteiskunnassa tulee aina olla ajan tasalla olevat varautumisjärjestelyt kaikkien poikkeusolomallien varalta. Keskeisenä perusteena tälle on se, että poikkeusoloihin varautuminen edellyttää säännönmukaisesti pitkäjännitteistä työtä eikä valmiuksien luominen nopealla aikataululla yleensä ole mahdollista.

Tilanne katsotaan valmiuslain mukaan poikkeusoloksi, jos tilanteen aiheuttamien vaikutusten hallitseminen normaalein toimenpitein ei ole mahdollista.

Kysymys voi olla joko lainsäädännöllisten tai käytännön toiminnallisten lisäresurssien tarpeesta. Tilanteet vaativat nopeutettuja tai aiempaa laaja-alaisempia taikka tehokkaampia toimenpiteitä. Tarkoituksena tulee olla väestön elinmahdollisuuksien ja maan talouselämän turvaaminen, oikeusjärjestyksen ja kansalaisten perusoikeuksien ylläpitäminen sekä valtakunnan alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden turvaaminen.

Poikkeusolojen syntymiseen voivat vaikuttaa joko sotilaalliset tai siviililuonteiset tapahtumat ja ne voivat koskea mitä yhteiskunnan toimialaa tahansa. Suuronnnettomuus ja taloudellinen kriisi voivat ilmetä joko itsenäisinä tai kuulua osana muihin poikkeusolomalleihin. Valmiuslaissa säädettyjen poikkeusolojen sääntelyssä on pääperiaatteena suuronnnettomuutta lukuun ottamatta se, että poikkeusolotilanne on syntyisin maamme rajojen ulkopuolelta ja että siitä voi aiheutua yhteiskunnan eri alojen toiminnoille vakavaa vaaraa.

EUROOPAN YHTEISÖN PERUSTAMISSOPIMUKSEN MÄÄRITTELYT

Poikkeusolomäärittely sisältyy myös Amsterdamin sopimuksen 297 artiklaan. Artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa artiklassa luetelluissa tilanteissa yhteisön oikeuden mukaisista velvoitteistaan. Näitä tilanteita ovat niiden velvoitteiden lisäksi, joihin jäsenmaa on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavat vakavat sisäiset levottomuudet, sota sekä sodan uhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystila.

7 VARAUTUMISEN TILANNEMALLIEN VAIKUTUKSIA YHTEISKUNNAN ERI ALOJEN TOIMINTAAN

NORMAALIOLOJEN HÄIRIÖT

- Normaaliajan häiriöiden ilmenemismuodot ja tilanteiden vaikutukset perustuvat monilla toimialoilla suoritettuihin riskianalyysiin ja -kartoitukseen. Tämä osaltaan helpottaa tilanteisiin varautumista ja tekee varautumistoimenpiteistä tehokkaat. Toisaalta vaativia toimenpiteitä edellyttäviä häiriötilanteita voi monissa tapauksissa olla myös vaikea ennakoida, jolloin varautuminen vastaavasti sisältää merkittäviä epävarmuustekijöitä.
- Häiriötilanne on perinteisesti koskenut usein vain yhtä toimialaa ja sen yhtä toimintasektoria. Lisäksi häiriöt ovat ilmenneet pääsääntöisesti alueellisesti rajatusti. Yhteiskunnan teknistyminen ja verkottuminen ovat kuitenkin johtamassa siihen, että normaaliajan häiriöiden vaikutukset ulottuvat aiempaa laaja-alaisemmin usean toimialan tehtävien hoitamiseen.
- Normaaliolojen häiriö voi aiheuttaa toimialalla tilanteen, jossa toimintaa joudutaan tehostamaan nopeasti perusvalmiudesta täysvalmiuteen saakka. Tämä merkitsee sitä, ettei toiminnan tehostamista voida rakentaa asteittaiseen valmiuden kohottamiseen. Tämä asettaa suuret vaatimukset toimialan normaaliajan organisatoriselle tehokkuudelle ja mukautumiskyvylle.
- Luonteenomaista häiriötilanteille on, että tarvittavista toimenpiteistä ja käytettävistä sekä henkisistä että aineellisista voimavaroista tekee päätöksen asianomainen häiriön kohteeksi joutunut organisaatio. Tilanteen hoitamiseksi harvoin tarvitaan päätöstä eri toimialoille kuuluvien voimavarojen jakamisesta usean tarvitsijan kesken, kuten yleensä on kysymys poikkeusoloissa tehtävissä päätöksissä.

- Informaatiouhkillä ymmärretään erilaisia tietojärjestelmiin kohdistuvia uhkia kuten tietojärjestelmiin tunkeutumista, järjestelmien laitonta hyväksikäyttöä, tuhoamista, muuntelua tai tietoverkkojen avulla vaikuttamista muihin yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiin järjestelmiin. Näiden uhkien muodostumisessa ei voida erotella normaalioloja ja poikkeusoloja.
- Informaatio-operaatiot ovat toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tunkeutua tietojärjestelmiin ja vaikuttaa niihin tai hyödyntää niitä. Informaatio-operaatioiksi voidaan määritellä myös niitä omia toimintoja, joiden tarkoituksena on suojautua toisen osapuolen informaatio-operaatioita vastaan.
- Informaatio-operaatioiden kohteita voivat olla esimerkiksi valvonta-, ohjaus- ja johtokeskukset, viranomaisten tietoyhteysjärjestelmät, rahamarkkinoiden operatiiviset järjestelmät, valtionhallinnon tietojärjestelmät, tehtaiden tuotannon ohjaus ja kaupan logistiikkaketjut ja kuljetusjärjestelmät.

POIKKEUSOLOT

Kiristynyt kansainvälinen tilanne

- Kiristynyt kansainvälinen tilanne ei ole tarkkarajainen ja selkeästi todettavissa oleva poikkeusolotyyppi. Tämä merkitsee sitä, että kunkin toimialan tulee itsenäisesti seurata kansainvälisessä tilanteessa tapahtuvia muutoksia ja toimia niiden mukaisesti. Tarpeet valmiuden kohottamiseen eri toimialoilla voivat näin ollen kiristyneessä kansainvälisessä tilanteessa vaihdella suuresti toisistaan. Erityisesti on korostet-

tava sitä, että tietoa tilanteesta ja sen kehityksestä annetaan oma-aloitteisesti kaikille tarvitsijoille.

- Kiristyneeseen kansainväliseen tilanteeseen sisältyy usein myös taloudelliseen kriisiin kuuluvia vaikutuksia, joiden seuraukset kohdistuvat ensisijaisesti kansainväliseen kauppaan aiheuttaen häiriöitä erityisesti strategisten materiaalien saatavuuteen.
- Kiristyneen kansainvälisen tilanteen aikana asetetaan suuret odotukset kansainvälisten järjestöjen työlle jännityksen laukaisemiseksi. Kiristynyt kansainvälinen kriisi ei siten aina muodosta eskaloituvaa tilannekehitystä sodan uhkaan ja sotaan. Toisaalta varautumisessa tulee ottaa huomioon myös pahimmat vaihtoehdot, joten mahdollisuus kiristyneen kansainvälisen tilanteen kärjistymisestä on varautumis-työssä otettava aina huomioon.
- Kiristynyt kansainvälinen tilanne muodostaa varautumisen kannalta ongelmallisen kriisityypin, koska sen aikana hyvinkin vähäisten tunnusmerkkien vallitessa on käynnistettävä tarvittavat toimenpiteet vielä puuttuvien toimintaedellytysten luomiseksi mahdollisen ankaramman tilanteen varalta. Tämä on välttämätöntä muun muassa siksi, että eräillä toimialoilla toteutettavat valmiuden kohottamistoimet vaativat pitkän ajan tai ovat riippuvia kansainvälisen kaupan kautta saatavista strategisista materiaaleista.
- Kiristynyt kansainvälinen tilanne voi jatkua vuosia, mutta tilanteen kriittisimmän vaiheen arvioidaan kestävän kuukausia.

Vieraiden valtioiden välinen sodanuhka ja sota sekä Suomeen vaikuttava erityinen tapahtuma

- Vieraiden valtioiden välinen sodanuhka voi aiheuttaa hyvinkin nopeasti merkittäviä häiriöitä kansainväliseen yleistilanteeseen sekä sitä kautta erityisesti maamme taloudelliseen huoltovarmuuteen. On myös otettava huomioon, että vieraiden valtioiden välinen sodanuhka voi hyvin yllätyksellisellä tavalla eskaloitua myös maamme kannalta ankarammaksi poikkeusolotilanteeksi.
- Suomeen kohdistuvana erityisenä tapahtumana ja poikkeusolona voidaan pitää tilannetta, jossa maahamme saapuu suuria ihmismääriä edellyttäen, että siitä voi aiheutua vakava vaara valmiuslaissa tarkoitetuille kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille.

Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus

- Suomen alueellisen koskemattomuuden vakavaan loukkaukseen poikkeusolotilanteena liittyy pääsääntöisesti myös poliittista painostusta ja muita valtioon kohdistuvien painostuskeinojen käyttöä kuten esimerkiksi taloudellisia pakotetoimia.

Suomeen kohdistuva sodanuhka

- Varautumisessa on otettava huomioon, että pääsääntöisesti Suomeen kohdistuva sodanuhka liittyy osana laajempaan kansainväliseen selkkaukseen.
- Lähtökohtana tulee pitää sitä, että tarvittaviin valmiuden kohottamistoimiin olisi ryhdytty jo ennen

kansainvälisen tilanteen kärjistymistä Suomeen kohdistuvaksi sodanuhaksi. Mahdollisuutemme sodanuhkatilanteessa toteuttaa merkittäviä rakennushankkeita tai suorittaa materiaalihankintoja ulkomailta ovat rajalliset. Erityisen tärkeää on, että oikea-aikaisilla valmiuden kohottamistoimilla osoitamme, että Suomi haluaa pysyttäytyä kriisin ulkopuolella.

- Aikatekijät ja häiriöt strategisten tuotteiden saamisessa kansainvälisiltä markkinoilta merkitsevät sitä, ettei merkittäviä valmiuden kohottamismahdollisuuksia ole olemassa kriisitilanteen kärjistyttyä. Yhteiskunnan kriisinkestokyky rakentuu siten monilla aloilla niille materiaalisille edellytyksille, jotka on luotu jo normaalioloissa.
- Laajojen toiminnallisten muutosten tekemisestä normaaliolojen toimintamuotoihin saattaa sotilaallisen kriisin syntyvaiheessa olla enemmän haittaa kuin hyötyä. Tämä koskee erityisesti kehittyneisiin tekniisiin järjestelmiin tehtäviä muutoksia.

Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota

Strateginen isku

- Aika kiristyneen kansainvälisen tilanteen kärjistyisestä sodan asteelle on lyhentynyt johtuen asevoimien muutoksista jokahetkiseen kykyyn käynnistää strateginen isku ilman merkittäviä ennakkovalmisteluja.
- Varautuminen kaikkiin strategisen iskun menetelmiin ei ole mahdollista. Kyky torjua strategisen iskun tuhovaikutuksia ovat rajalliset. Yhteiskunnan

kriisinkestokyky jää siten pakostakin aukolliseksi. Varautumisessa onkin otettava huomioon se, etteivät kaikki yhteiskunnan tärkeäkään järjestelmät ole toimintakuntoiset. Toisaalta on huolehdittava siitä, että strategisen iskun aikana voidaan säilyttää elintärkeät toiminnot.

- Strategisen iskun aiheuttamat tuhot voivat toimialoittain olla erittäin suuret. Keskeistä on luoda varautumisjärjestelyt sellaisiksi, että näiden tuhojen korjaaminen voidaan toteuttaa mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti.
- Poikkeusoloihin varautumistyössä on otettava huomioon koko maa. Strategisilta alueilta siirtyminen ennen strategista iskua ei ole ratkaisu toimintojen varmistamiselle.

Laajamittainen sota

- Sodan vaikutukset kohdistuvat kaikkiin yhteiskunnan toimintoihin. Sodan aikana tarkoituksena on yhteiskunnan eri alojen toimintojen säilyttäminen mahdollisimman toimivina. Erityisesti on toiminnassa kiinnitettävä huomiota kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen.
- Sodan aikana keskitetään kaikki käytössä olevat voimavarat sodasta selviämiseen ja siitä irtautumiseen. Sotilaallinen maanpuolustus yhdessä maan ulkopolitiittisen johdon kanssa kantaa sodan aikana päävastuun valtakunnan itsenäisyyden säilyttämisestä. Niille tulee ohjata tarvittavat voimavarat. Kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaaminen edellyttää kaikkien toimialojen panosta yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

- Sotaponnistuksiin pyritään hankkimaan kaikki voimavarat niin kotimaasta kuin rajojen ulkopuolelta. YK:n peruskirjan mukaan jäsenvaltion jouduttua aseellisen hyökkäyksen kohteeksi sillä on luonnollinen oikeus erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen.
- Sodan kokonaiskestoajaksi arvioidaan kuukausia. Sotaan liittyvien eri vaiheiden pituus voi olla viikkoja.

Informaatiosota

- Sodan kuvaan liittyy yhä kiinteämmin myös erilaiset tietojärjestelmiin kohdistetut informaatio-operaatiot, joiden tarkoituksena on pyrkiä joko lamauttamaan tiedonvälitys tai sisällyttää siihen virheellistä tietoa. Tämän toiminnan valmistelu voidaan aloittaa jo normaalioloissa tunkeutumalla tietojärjestelmiin ja sisällyttämällä niihin ennakoivasti erilaisia tietystä tilanteesta käynnistettäviä ohjelmia.
- Sotilasterminologiassa käytetään valtiojohtoisista informaatio-operaatioista termiä informaatioidankäynti.
- Informaatioidankäynti on informaatio-operaatioiden käyttöä tarkoituksena vaikuttaa kohdevaltion toimintaan hyökkääjän haluamalla tavalla. Informaatioidankäynnin ensisijaisia kohteita ovat sellaiset yhteiskunnan järjestelmät, jotka ovat niin keskeisiä, että niihin vaikuttamalla voidaan joko lamauttaa kyseinen yhteiskunnan toiminta tai painostaa valtionjohto toimimaan vaaditulla tavalla.
- Sodan varalta varauduttaessa on myös otettava huomioon erilaiset elektroniseen sodankäyntiin liittyvät toimenpiteet, jotka sisältävät paitsi edellä tarkoitettuja toimia yhteiskunnan eri tietohallintojärjestel-

mien häiritsemiseksi myös toimia puolustusvoimien toimintaedellytysten heikentämiseksi.

Sodan jälkitila

- Sodan jälkitilaan varautuminen edellyttää siihen nimienomaisesti suunniteltuja toimenpiteitä. Kysymys ei ole valmiuden kohottamistoimien käänteisestä toteuttamisesta. Sodan jälkitila voi jatkua vuosia. Kysymys on keskeisesti niiden yhteiskunnallisten ratkaisujen tekemisestä, joilla kansalaisten elinmahdollisuudet ja talouselämän toiminta voidaan saattaa erilaisilla ohjaukeinoilla entiselleen.

Suuronnettomuus

- Suuronnettomuustilanteiden hallitseminen edellyttää, että viranomaisten toiminta rakentuu normaalioloissa luoduille järjestelyille ja että viranomaisten tarvitsemat toimivaltuudet ovat tilanteen edellyttämällä tavalla viivytyksettä käyttöön otettavissa.
- Varautumisessa on otettava huomioon myös maamme rajojen ulkopuolella syntyvien suuronnettomuuk-sien mahdollisuus ja niiden maahamme ulottuviin seurauksiin reagoiminen. Varautumistoimiin on sisällytettävä myös valtioiden välisiä toimia sekä hälytysjärjestelmien luomiseksi että varsinaisten pelastustoimien yhteiseksi toteuttamiseksi. Ydinvoimalaonnettomuudet voivat aiheuttaa paitsi välittömiä myös erityisesti sellaisia välillisiä seuraamuksia, jotka edellyttävät pahimmillaan myös alueellisia evakuointitoimia.

Taloudellinen kriisi

- Kansainvälisen kaupan häiriöitä voi esiintyä strategisten tavaroiden ja materiaalien saatavuudessa jo hyvinkin paljon ennen tilanteen kärjistymistä poikkeusoloksi määriteltäväksi taloudelliseksi kriisiksi. Tämä asettaa suuret vaatimukset tiedonkeruujärjestelmille kansainvälisen kaupan toimintamuodoista ja niissä odotettavissa olevista muutoksista.

8 VARAUTUMISEN JULKISUUS

Valmiuslain 45 §:n 2 momentin mukaan asianomainen viranomainen voi määrätä, ettei tietoa lain varautumisvelvollisuutta käsittelevässä säännöksessä tarkoitettusta suunnitelmasta tai muusta varautumisesta koskevasta asiakirjasta taikka tämän lain nojalla annettujen määräysten täytäntöönpanon yhteydessä syntyneestä aineistosta saa ilmaista sivullisille, jos tiedon ilmaiseminen voi vaarantaa valmiuslain tarkoituksen saavuttamisen.

Varautumisen yhteydessä syntyneen aineiston julkisuus määräytyy yleisten maanpuolustusvalmistelujen julkisuutta koskevien säädösten mukaisesti. Pääsääntöisesti salassa pidettäviä asioita ovat muun muassa puolustusvoimien ja muiden viranomaisten yhteistoimintaa koskevat asiat. Samoin salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät valtakunnan puolustusvalmisteluja tai niiden laatimisen yhteydessä hankittuja tai saatuja selvityksiä taikka muita tietoja, joiden julkisuuteen saattaminen voisi vaarantaa maanpuolustuksen etua.

Pääsääntönä on myös, että hallinnonalan valmiussuunnitelmakokonaisuudet ja muut laajoja toiminnallisia kokonaisuuksia käsittävät selvitykset ovat salaisia. Erityisesti suunnitelmien ja valmistelujen operatiivisuonteiseen täytäntöönpanoon liittyvät valmiussuunnitelman tiedot tulee olla vain niin harvojen henkilöiden tiedossa kuin asioiden hoitamisen kannalta on välttämätöntä.

Kunkin toimialan poikkeusolojen toimintavalmiuden kannalta on välttämätöntä, että eri tehtävissä toimivat henkilöt perehdytetään poikkeusolojen toimintaperiaatteisiin omien tehtäviensä hoitamisen vaatimassa laajuudessa. Heille voidaan myös antaa salassa pidettäviä tietoja tehtävistä suoriutumisen edellyttämässä määrin ja toimialalla noudatettavien salassapitomääräysten mukaisesti.

Julkista aineistoa ovat valmiussuunnitteluun liittyvät pelastusjärjestelyt, jotka tulee saattaa mahdollisimman tehokkaasti koko henkilöstön tietoon.

Ministeriöllä on oikeus ratkaista, miltä osin valmiussuunnitelmat ja muut varautumisessa käytettävät asiakirjat eivät pääsäännöstä poiketen ole salassa pidettäviä. Ratkaisut tulee tehdä jo suunnitelmia käyttöön vahvistettaessa tai muuta varautumisessa laadittua aineistoa käytettäessä.

**Kokonaisuudet
salaisia**

**... omat tehtävät
tunnettava**

9 VARAUTUMISESTA AIHEUTUVIEN KUSTANNUSTEN KORVAAMINEN

Varautuminen sisältyy normaaleihin menoihin

Varautuminen on valtion ja kuntien viranomaisten normaalia toimintaa ja siitä aiheutuvat kustannukset tulee sisällyttää normaaleihin toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioiden toiminta- ja investointimenoihin.

Mitä edellä on todettu sovelletaan pääsääntöisesti myös valtion ja kuntien liikelaitoksiin ja yhtiöihin ottaen kuitenkin huomioon, ettei niitä tule perusteettomasti saattaa eriarvoiseen asemaan muihin samalla alalla toimiviin yhteisöihin verrattuna.

Yhteiskunnan toimivuuden kannalta elintärkeiden yksityisten yhteisöjen sekä näitä vastaavien muiden yksiköiden on huolehdittava pääsääntöisesti kustannuksista, joilla ne varmistavat oman toimintansa kaikissa oloissa. Tällöin on huomioon otettava kilpailutilanteen aiheuttamat tasapuolisuusvaatimukset.

Huoltovarmuuskeskus on rahoittanut eräitä yhteiskunnan poikkeusolojen toiminnan kannalta keskeisten toimintojen turvaamiseksi toteutettuja huoltovarmuusjärjestelyjä.

10 VARAUTUMISKOULUTUKSEN PERIAATTEET

Organisaatio kouluttaa henkilöstönsä

Organisaatioiden toimintakyky perustuu tehtävänsä hyvin osaavaan henkilöstöön. Lainsäädäntöömme (asevelvollisuuslaki ja pelastustoimilaki) sisältyy eräitä nimenomaisia säännöksiä, joiden nojalla henkilöitä voidaan määrätä tarpeelliseen koulutukseen. Perustaa koulutuksen järjestämiselle luo myös valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskeva 40 § säättäessään viranomaisille veloitteen varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Kouluttaminen kuuluu jokaiselle organisaatiolle ilman eri määräystäkin. Tilanteessa käytettävissä olevan henkilöstön tulee saada jo ennakoon riittävät tiedot ja opastus tehtävistään ja toiminnastaan.

Yleinen maanpuolustusopetus järjestetään puolustusneuvoston valvonnassa ja sen antamien suuntaviivojen mukaisesti. Opetuksen päämääränä on paitsi turvallisuuspoliittisen kokonaisnäkömyksen antaminen myös tietojen antaminen poikkeusoloihin varautumisjärjestelyistä ja yhteiskunnan eri alojen yhteistoiminnan ja valmiuden lisääminen. Maanpuolustusopetusta annetaan sekä valtakunnallisilla että maaherrojen johtamilla alueellisilla maanpuolustuskursseilla.

Alueellisen valmiuskoulutuksen tarkoituksena on alue-, piiri- ja paikallishallinnon poikkeusolojen toiminnallisen valmiuden kehittäminen. Valmiuskoulutus ja yleinen maanpuolustusopetus tulee sovittaa toisiinsa mahdollisimman hyvin tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden ja nousujohteisen opetuksen aikaansaamiseksi. Pelastusopisto osallistuu alueelliseen valmiuskoulutukseen toimimalla yhteistoiminnassa lääninhallitusten kanssa läänien valmiusharjoitusten järjestämisessä sekä antamalla varautumiskoulutusta paikallishallinnon virkamiehille. Aluetasolle ulottuvaa valmiuskoulutusta ja -harjoituksia järjestää myös Puolustustaloudellinen suunnittelukunta pooliensa ja jaostojensa johtamina.

Poikkeusoloihin varautumiskoulutusta tukee myös vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus.

Maanpuolustuskurssit

11 VALMIUSSUUNNITELMA

Suunnitelmat on oltava

Ministeriö, keskusvirasto (vast), lääninhallitus, piirihallintoviranomainen, kunta ja poikkeusolojen toiminnan kannalta muukin tärkeä yhteisö sekä tarvittaessa niiden erilliset osat laativat valmiussuunnitelman turvatakseen toimintansa kaikissa oloissa.

Pääsääntö on, että kukin taho laatii omat valmiussuunnitelmansa itsenäisesti, omaan asiantuntemukseensa perustuen. Toiminnan koordinoimista kannalta on tärkeää, että hallinnonalasta tai toimialasta kokonaisvastuussa oleva ylempi hallintoviranomainen tai muu johto antaa valmiussuunnitteluohjeissa sisällölliset perusteet valmiussuunnittelua varten.

Organisaation valmiussuunnittelu voidaan jakaa kahteen osaan:

- 1 tehtävien ja toiminnan sisällölliseen määrittelyyn normaaliolojen häiriöiden ja poikkeusolojen kannalta ja
- 2 toimintaedellytysten turvaamiseen, jolla luodaan perusteet kyseisten tehtävien hoitamiseksi.

MITÄ ... MITEN ... MISSÄ ... MILLOIN ...

Valmiussuunnittelun on kyettävä konkreettisella tavalla vastaamaan kysymyksiin: MITÄ ja MITEN sekä MISSÄ ja MILLOIN.

MITÄ -kysymys luo perustan koko valmiussuunnittelulle. Valmiussuunnittelussa tulee määrittää organisaation keskeiset tehtävät ja niiden mahdolliset muutokset erilaisissa tilanteissa. MITEN tarkoittaa, millä tavoin erilaisissa normaaliajan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa mahdollisesti rajalliskin voimavaroilla voidaan hoitaa kaikki tilanteen kannalta keskeisimmät tehtävät. Erityinen huomio tulee kiinnittää suunniteltujen toimenpiteiden laillisuudännöllisiin perusteisiin. MISSÄ koskee lähinnä toimintaan liittyviä yleisiä edellytyksiä tai rajoituksia

riippuen siitä toimitaanko normaalitiloissa vai suojaetuissa toimitiloissa. Fyysisten toimintaedellytysten rajoitukset vaikuttavat yleensä myös tehtävien tai toiminnan sisällön laajuuteen ja toimintamuotoihin. MILLOIN kysymyksellä tarkoitetaan ensisijaisesti toiminnan ennakoimista siten, että toimenpiteiden vaikutukset alkavat tilanteeseen nähden oikea-aikaisesti.

Valmiussuunnittelun kannalta on tärkeää, että se toteutetaan organisaation ylimmän johdon ohjaamana ja johtamana. Tarkoituksena on tarkistaa olemassa olevat suunnitelmat tässä muistiossa esitettyjen periaatteiden mukaisiksi. Valmiussuunnitelmakokoukseen kuuluvat erilaiset erityissuunnitelmat kuten virasto- ja laitossuojelusuunnitelma, toimiala- ja sektorisuunnitelmat sekä eri viranomaisten antamat valmiusohjeet.

Liitteessä 2 on esitetty esimerkki valmiussuunnitelman rungoksi, jota voidaan käyttää organisaation tarpeiden mukaan tarkoituksenmukaisella tavalla soveltaen.

Ylin johto mukana valmiussuunnittelussa

VARAUTUMISESSA KÄYTETTÄVIEN TILANNEMALLIEN KUVAUKSET

NORMAALIAIKAISET HÄIRIÖTILANTEET

Normaaliaikaisiksi häiriötilanteiksi on perinteisesti luettu kuuluviksi muun muassa terroriteot, liikennevälineen kaappaukset, eräät suuronnettomuudet, öljyvahingot, erilaiset myrkylliset päästöt, ydinvoiman rauhanaikaiseen käyttöön liittyvät onnettomuudet, epidemiat ja vaarallisten kasvintuhoojien leviäminen, liikennevälineiden onnettomuudet jne. Häiriötilanteiden ilmenemismuodot kehittyvät yhteiskunnan toimintojen muuttuessa.

Häiriötilanteilla on lukuisia yhtymäkohtia poikkeusolojen edellyttämiin järjestelyihin. Keskeisiä kysymyksiä ovat muun muassa johtavan henkilöstön tavoitettavuus kaikkina vuorokaudenaikoina sekä tiedottamiseen liittyvien monien ongelmien ratkaiseminen.

Muita normaaliolojen häiriötilanteita, jotka tulee ottaa huomioon varautumisessa, ovat muun muassa tiettyjen järjestelmäkokonaisuuksien kuten esimerkiksi atk- ja viestiyhteyksijärjestelmien sellaiset laiterikot, jotka aiheuttavat laajavaikutteisia toimintahäiriöitä. Myös lukuisat kunnallistekniset palvelut (kaukolämpö-, sähkö-, vesi- ja viemäri- ym järjestelmät ja niiden varalta luodut varmuusjärjestelmät) ovat osa varautumisen kokonaisuutta. Sen sijaan tavanomaisiin vikoihin ja häiriöihin liittyvä korjaustoiminta ei ole kuulunut valmiussuunnitteluun. Tämäkin toiminta tulee tarkoituksenmukaisella tavalla ottaa valmiussuunnittelussa huomioon, jotta suunnitellut valmiuden kohottamistoimet olisivat joustavat ja perustuisivat normaaliolojen toimintaedellytyksiin.

Häiriötilanteisiin kuuluu lisäksi elinympäristön pilaantumiseen liittyviä yleensä pitkävaikutteisia vaaratekijöitä. Kyseessä voi olla joko äkillinen onnet-

tomuus tai ympäristön hidas saastuminen taikka niiden välimuoto. Seurauksena voi olla pohjaveden pilaantuminen, maaperän haitallinen saastuminen sekä puuston ja muun kasvuston tuhot. Tilanteet edellyttävät viranomaisilta erityistoimenpiteitä. Lisäksi ne voivat aiheuttaa suuronnettomuuksien kaltaisia sellaisia seurauksia, joissa viranomaisten toimenpiteet ovat samankaltaisia kuin mitä jäljempänä suuronnettomuuksien osalta todetaan.

Normaaliolojen häiriöiden sisällyttämisellä varautumiseen saavutetaan se merkittävä etu, että järjestelyistä saadaan joustavat ja tilanteiden vakavoituessa portaattomasti toimivat. Tarkka rajanveto normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen välillä on vaikeaa eikä se ole tarkoituksenmukaista, koska samat viranomaiset joutuvat niissä tekemään samankaltaisia toimenpiteitä. Määrittelykysymykset eivät saa siten muodostua kynnyksiksi, jotka rajaavat varautumistoimenpiteitä.

POIKKEUSOLOT

Kiristynyt kansainvälinen tilanne

Kansainvälisen tilanteen kiristyminen voi olla seurausta muun muassa valtioiden välisten poliittisten ja taloudellisten suhteiden muutoksista, eturistiriitojen kärjistyisestä ja kansainvälisten kriisien tai sotien puhkeamisesta. Taloudellisten riippuvuussuhteiden lisääntyminen ja talouden monopolisoituminen ovat johtaneet kansainvälisten häiriötilanteiden alueellisten ulottuvuuksien kasvuun. Niinpä maantieteellisesti Suomesta kaukanakin tapahtuvat kriisit voivat nykyisin vaikuttaa välittömästi myös meidän yhteis-

kuntaamme. Kansainvälisen tilanteen kiristymisen aiheuttamia tavallisuudesta poikkeavia ilmiöitä sekä riski- ja uhkatekijöitä voi syntyä yhteiskunnassamme myös normaalina rauhan aikana ilman, että maamme kohdistuisi samanaikaisesti varsinaista sodan vaaraa. Esimerkkinä mainittakoon kriisit, jotka voivat vakavasti uhata normaalin rauhan ajan taloudellisia toimeentulomahdollisuuksiamme energian ja raaka-aineiden saatavuuden vaikeutuessa. Toisena esimerkkinä voidaan mainita yhteiskuntaamme kohdistuva terroritekojen uhka tilanteessa, jossa muualla tapahtuvan kriisin osapuolet pyrkivät ajamaan intressejään käyttämällä kolmansia, kriisiin liittymättömiä maita välikappaleenaan.

Kansainvälisen jännityksen lisääntyminen ilmenee poliittisesti ilmapiirin viilenemisenä, jyrkkinä lausuntoina, poliittisten suhteiden muutoksina, vaatimusten esittämisenä valtioiden välillä, diplomaattisuhteiden katkaisemisena, rajojen sulkemisena, neuvottelujen keskeyttämisenä jne. Myös sellaiset valtiot, joilla ei ole välitöntä kosketusta syntyneisiin ristiriitoihin, voivat joutua niiden vaikutuspiiriin muun muassa tilanteessa, jossa kansainvälinen yhteisö pyrkii pakotetoinin vaikuttamaan eri osapuoliin.

Taloudellisista vaikutuksista tyypillisiä ovat muutokset kansainvälisessä vaihdannassa. Tilanteen kiristyessä kaupan ohjautumiseen alkavat vaikuttaa tavanomaisten markkinatekijöiden sijasta poliittiset ja sotilaalliset tekijät. Ulkomaankauppa vaikeutuu, strategisesti tärkeät tarvikkeet voivat joutua vientikieltoon ja luottoja jäädytetään tai asetetaan riippuvaisiksi poliittisista myönnytyksistä. Kansainvälinen kysyntä ja tarjonta sekä hinnat voivat vaihdella jyrkästi.

Kansainvälisen tilanteen kiristyessä sotilaallista valmiutta ja tiedustelua tehostetaan, asevoimien vah-

vuutta lisätään ja niiden ryhmitystä voidaan muuttaa. Sotaharjoituksia järjestetään tavanomaista enemmän. Myös muut sotilaallisen voiman näytöt ovat mahdollisia.

Kiristynyt kansainvälinen tilanne voi kestää kuuksia. Tilanteen kärjistymisen ei välttämättä ole portaittaista ja johdonmukaista. Varsinkin pitkäaikaisesti jännittynyt tilanne voi vaihdella ajoittain kiristyvään ja ajoittain taas lientyvään suuntaan.

Suomen reagoinnissa kansainvälisen tilanteen kiristymiseen on tärkeää, että jatkuvasti huolehditaan kaikinpuolisesta tilanteen seurantavalmiudesta. Siten luodaan pohjaa tarvittavalle päätöksenteolle, jolla voidaan jo ennakoivasti varautua tilanteen todennäköisen kehityksen ja eri vaihtoehtojen varalle. Valtiojohdolle pidetään säännöllisiä tilanneselouksia, ja eri hallinnonalat keskittyvät oman toimialansa asioiden seurantaan.

Taloudellisen valmiutemme tilaan joudutaan kansainvälisen tilanteen kiristyessä kiinnittämään erityistä huomiota ja samalla varautumaan ulkomaankaupan mahdollisiin muutoksiin. Muutosten ennakoinnin vuoksi voi muun muassa olla tarpeen antaa julkiselle sektorille ja väestölle ohjeita kulutuksen vapaaehtoisista rajoittamis- ja säästötoimista ilman, että ryhdytään varsinaiseen säännöstelyyn.

Yhteiskuntaamme ja kansalaisiamme koskevia turvallisuusjärjestelyjä joudutaan tarkistamaan ja panemaan toimeen. Esimerkiksi hallinnon toimipaikkojen vartiointia ja henkilöiden kulun valvontaa lisätään. Ulkomaalaisten maahantulon järjestelyissä kiinnitetään erityistä huomiota turvallisuuskysymyksiin, ja maahan tuloa voidaan säännöstellä viisumijärjestelyin. Matkustuksen turvatoimia voidaan joutua tiukentamaan sekä antamaan omille kansalaisille ulkomaisia levottomuusalueita koskevia matkustusta rajaa-

via suosituksia. Edustustojamme saatetaan joutua evakuoimaan kriisialueilta.

Tilanteen vaatiessa maassamme voidaan ryhtyä soveltamaan valmiuslakia. Väestönsuojelun valmiutta kohotetaan tarvittaessa.

Sotilasviranomaiset seuraavat tilannetta erityisesti sotilaspoliittisen kehityksen, osapuolten valmiuden ja sotilaallisen suorituskyvyn muutosten näkökulmasta. Puolustusvoimissa tehostetaan tilanteen seuranta ja suoritetaan toimenpiteitä, joilla varaudutaan tarvittaessa kohottamaan sotilaallista valmiutumme. Mikäli kansainvälisen tilanteen kiristyminen koskee läheisesti Pohjois-Eurooppaa tai Suomea, voi maahamme kohdistuva sotilaallinen, taloudellinen ja muu tiedustelu voimistua, ja ulkovallat saattavat testata valvontajärjestelmäämme muunmuassa tekemällä tarkoituksellisia alueemme loukkauksia ilmassa ja merellä.

Valmiussuunnittelussa on kansainvälisen tilanteen kiristymisen varalta oleellista, että järjestelmämme mahdollistaa eri aloilla jo perusvalmiudessa nopean reagoinnin tilanteiden muutoksiin. Toimenpiteiden on samalla osaltaan luotava pohjaa jatkotoimille sen varalta, että tilanne kehittyisi sodan uhan asteelle. Hallinnonalojen tulisi kansainvälisen tilanteen kiristyessä voida tehostaa valmiuksiaan itsenäisesti tarvittaessa ilman erityisiä valtiojohdon keskitettyjä ohjeita. Näin voidaan joustavasti vastata tilanteen vaatimuksiin ja käynnistää tarvittavat toimenpiteet oikea-aikaisesti.

Sodanuhka

Sodanuhka syntyy sotilaallisten ja poliittisten toimien yhteisvaikutuksena. Tarkka rajanveto siihen, milloin kansainvälisen tilanteen kiristyminen saa sodan-

uhaksi tulkittavia piirteitä, on vaikeaa. Kokonaistilanteen perustekijöitä ovat eri osapuolten intressit, etujen ristiriidat, vaatimukset ja toimintavalmiudet. Useat tässä kuvatut sodanuhan tyypilliset piirteet ovat samalla tekijöitä, jotka voivat olla osaltaan johtamassa sodanuhan syntyyn.

Suomeen sodanuhka voi kohdistua joko suoraan tai välillisesti. Välillisesti se voi kohdistua maahamme tilanteessa, jossa on Pohjois-Eurooppaa koskeva vieraiden valtioiden välinen sodanuhka tai sota. Sodanuhan aikana ja siihen johtavassa tilannekehityksessä Suomelle voidaan esittää poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia vaatimuksia, joihin liittyy erilaisia painostuskeinoja. Näitä voivat olla esimerkiksi taloudellinen vaikuttaminen, jonka tarkoituksena on vaikeuttaa Suomen taloudellista tilannetta, ulkomaankauppaa ja taloudellista huoltovarmuutta, tunkeutuminen tietoverkkoihin, tietojärjestelmiin ja teknisiin järjestelmiin, tarkoituksena muuttaa, sekoittaa tai lamauttaa niiden toiminta ja pakolaisongelman aiheuttaminen. Tällaisessa tilanteessa pyritään turvallisuuspoliittisilla toimilla ennalta ehkäisemään kriisin laajeneminen ja sodan syttyminen.

Sodanuhkaan liittyviä tyypillisiä sotilaallisia toimenpiteitä ovat muun muassa asevoimien saattaminen hälytystilaan ja lisäjoukkojen kutsuminen palvelukseen, maavoimien ryhmittäminen taistelujen aloittamisen edellyttämällä tavalla, ilma- ja merivoimien siirtäminen strategisesti tärkeille alueille sekä kaikinpuolinen toimintavalmiuden lisäys. Joukkojen toimintaa koskevien ryhmitys-, vahvuus- ym tietojen yksityiskohtien tuloa julkisuuteen rajoitetaan. Sotilaallisen voiman näytöllä saatetaan painostaa vastapuolta poliittiseen ratkaisuun tarvitsematta turvautua aseellisen voiman käyttöön.

Taloudelliseen tilanteeseemme sodanuhan aikana

liittyy samoja piirteitä kun jäljempänä on kuvattu taloudellisen kriisin yhteydessä. Ulkomaankauppa voi supistua voimakkaasti tai pysähtyä kokonaan. Ulkomaiset maa-, meri- ja ilmayhteytemme vaikeutuvat ja saattavat katketa. Yhteyksiä rajoitetaan myös omilla vesillämme, jos tilanne vaatii sulkemaan väyliä miinoittamalla. Energian ja raaka-aineiden sekä strategisesti tärkeiden tuotteiden tuonti vaikeutuu tai lakkaa. Joidenkin tuotteiden säännöstely saataan joutua aloittamaan.

Kansainvälinen kauppa tyrehtyy, kauppa-alueita tarkastetaan ja ehkä internoidaan. Merenkulkua sekä ilma- ja maaliikennettä rajoitetaan. Alueiden käyttöä mahdollisesti estetään miinoittamalla. Sotatarvikkeiden tuotantoa lisätään ja eri alojen tarvikkeiden tarjontaa voidaan säännöstellä.

Väestönsuojelun valmiutta voidaan tehostaa tai tilanteen vaatimusten mukaan saattaa täysvalmiuteen. Väestöä voidaan joutua evakuoimaan uhanalaisilta alueilta. Jos kyse on vieraiden valtioiden välisestä sodasta, voi Suomen alue ydinaseita käytettäessä joutua niiden vaikutuspiiriin. Ydinräjähdysisiä voi tapahtua myös ilmatilassamme. Yhteiskuntamme teknisten järjestelmien toimivuuden varmistamisessa tulee ottaa huomioon ydinräjähdysiin liittyvän elektromagneettisen pulssin (EMP) vaikutukset.

Jos sodanuhkan aikana joudutaan suoran painostuksen kohteeksi saattaa uhkaaja käyttää myös voiman näyttöä voimakkaampia keinoja. Nykyaikaisin asejärjestelmin ja elektronisen sodankäynnin menetelmin asevaikutus on ulotettavissa painostuksen kohteena olevan valtion alueelle varsinaista sotaa aloittamatta. Tilanteen edelleen kiristyessä maahamme kohdistuva sotilaallinen ja muu tiedustelu vilkastuu. Tarkoitukselliset alueloukkaukset lisääntyvät. Erillisiä kohteiden tuhoamis- ja hävitysiskuja sekä

terroritekoja voidaan toteuttaa tai naamioida ne onnettomuuksiksi. Strategisen iskun todennäköisyys kasvaa, jos painostuksella ei ole ollut haluttua vaikutusta ja erityisesti, jos omaa puolustusvalmiuttamme ei ole nostettu ajoissa.

Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen valmiutta kohotetaan aluevalvonnan tehostamiseksi ja alueloukkausten torjumiseksi sekä alueemme hyväksikäytön estämiseksi. Valmiusjoukkoja käytetään ensimmäisenä voiman näyttöön ja muita joukkoja kutsutaan palvelukseen ja ryhmitetään torjuntatehtäviin uhkaa vastaavasti. Tarvittaessa toteutetaan liikekannallepano sodan ajan valmiuden saavuttamiseksi ja valmistaudutaan ottamaan käyttöön puolustustilaisissa säädettyjä toimivaltuuksia.

Sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoituksiin vuokrataan tai otetaan yhteiskunnalta muun muassa ajoneuvoja ja muuta kuljetuskalustoa, työkoneita ja julkisia tiloja. Tiestön käyttöä rajoitetaan puolustuksen kannalta keskeisillä alueilla ja myös muualla erilaisen maanpuolustustoimien, kuten joukkojen siirtojen ja kuljetusten vuoksi.

Sodanuhkaa ajatellen valmiussuunnittelulla on kaksitahoinen tehtävä; yhtäältä on varauduttava pahimpien tilannevaihtoehtojen varalle, ja toisaalta juuri varautumistoimilla on pyrittävä jo ennalta ehkäisemään meidän kannaltamme epäedullisten tilanteiden synty. Periaatteena on, että yhteiskuntamme valmiuden tulee olla meihin kohdistuvaa uhkaa korkeammalla tasolla, jotta tilanteet kyetään hallitsemaan omia päämääriämme vastaavalla tavalla. Tämä tarkoittaa muun muassa, että sodan uhan aikana on kyettävä toteuttamaan ne valmistelut, jotka ovat välttämättömät maahamme kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen varalta.

Maahamme kohdistuvan uhan asteet eivät ole

tarkkarajaisia eivätkä välttämättä noudata tapahtumaketjua; kiristynyt kansainvälinen tilanne – sodanuhka – sota. Sodanuhka voi lientyä takaisin normaalioloihin ilman, että kriisi etenisi sodan asteelle. Mutta toisaalta strategisen iskun tyyppinen sotatoimi voidaan toteuttaa varsin alhaisenkin uhan asteella, koska se edellyttää onnistuakseen yllätyksen ja puolustajan matalan valmiuden tai hyökkääjän kiistattoman ylivoiman. Sodanuhan ajallista kestoa on vaikea arvioida, eikä ole tarpeenkaan ryhtyä sitä rajaamaan. Oleellista valmiussuunnittelun kannalta on, että yhteiskunnassamme on varauduttu toimimaan tarvittaessa useita kuukausia olosuhteissa, jotka edellä kuvattuun tapaan poikkeavat normaaleista rauhanaikaisista oloistamme.

Sota

Huipputeknologian soveltaminen sotilaskäyttöön on muokannut voimakkaasti sodan kuvaa sekä asevoimien ja sodankäynnin kehitystä. Erityisinä kehittämiskohteina ovat vastustajan tietojärjestelmien lamauttamiseen tähtäävä informaatioidankäynti, joukkojen strateginen ja operatiivinen liikkuvuus, tuli-voima sekä kyky laajan taistelualueen kokonaisvaltaiseen hallintaan.

Taistelukentällä aseiden käyttö niveltyy entistä saumattomammin tietoon ja sen hallintaan. Tiedustelu-, johtamis- ja asejärjestelmien yhteen sovittaminen mahdollistaa erilaisten sensorien tuottaman tiedon välittömän käytön johtamisessa ja asevaikutuksen suuntaamisessa. Tuloksena on toiminnan nopeutuminen ja tarkkuuden parantuminen. Tavoitteena on ylläpitää sotatoimissa sellaista tempoa, joka pakottaa vastustajan reagoijan asemaan.

Elektronisen vaikuttamisen merkitys kasvaa ja

informaatioidankäynti nousee merkittävään asemaan. Vähentämällä omien elektronisten järjestelmien signaalien havaittavuutta ja kohdistamalla toimenpiteitä vastustajan tiedustelu- ja johtamisjärjestelmää vastaan hankitaan yliote taistelutilan hallinnassa ja ehkäistään vastustajan tehokas toiminta. Asevaikutuksen tehon kasvu korostaa joukkojen taistelukyvyyn säilyttämisen merkitystä. Taistelukyvyyn säilyttäminen käsittää suojautumisen, vaurioiden sieron ja korjaamisen sekä materiaalin huollettavuuden.

Asevoimien henkilövahvuuksien pienentyminen ja kaluston teknistyminen vaikuttavat sodankäyntitapaan. Asetetut tavoitteet pyritään saavuttamaan ensisijaisesti poliittisella ja taloudellisella painostuksella sekä sotilaallisen voiman näytöllä. Varsinaiset sotatoimet suunnitellaan siten, että päämäärään päästään yllättävällä voimien käytöllä mahdollisimman lyhyessä ajassa. Luonteenomaista on sotatoimien nopeus sekä asevaikutuksen suuri teho ja ulottuvuus.

Yleiseen sodan kuvaan vaikuttavat edellisten lisäksi sotilaspoliittinen tilanne, sotilaalliset voimavarat, doktriinit, eri osapuolten päämäärät ja maantieteelliset olosuhteet. Sota voi rajoittua kahden valtion tai valtioryhmittymän väliseksi, jolloin taisteluja käytäisiin suppeahkolla alueella lähinnä tavanomaisin asein. Se voi olla myös laajamittainen suurvaltojen ja niiden liittolaisten välinen sota, johon mobilisoidaan suurvaltojen voimavarat ja jossa voidaan käyttää myös joukkotuhoaseita.

Ydinaseella on edelleen merkitystä lähinnä poliittisena pelotteena. Ydinaseen käyttö maamme vastaan on mahdollista mutta epätodennäköistä. On kuitenkin varauduttava siihen, että voimme joutua ydinaseiden käytöstä aiheutuvien kaukovaikutusten piiriin. Suurin ydinaseisiin liittyvä uhka on niiden joutumi-

nen terroristien tai rikollisjärjestöjen käsiin, jolloin niiden käyttö voi olla täysin arvaamatonta.

Tilanteen kehittyminen rauhan ajasta sotaan voi tapahtua hyvin nopeasti ilman sitä edeltävää, selkeästi erotettavaa sodanuhan vaihetta. Silloin kiristyneen kansainvälisen tilanteen ja sodanuhan tunnusmerkistö hämärtyy, ja vaiheet saattavat olla hyvinkin lyhyitä. Sotaa nähdään kuitenkin aina edeltävän jonkinasteinen poliittinen ja sotilaallinen painostus, johon voi jo liittyä sotilaallisella voimalla uhkaaminen tai jopa sen rajoitettu käyttö. Liitteessä 3 on esitetty teoreettinen malli kriisin kehittymisestä ja valtioiden kriisikäyttäytymisestä.

Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen päämääränä voisi olla

- elintärkeiden kohteiden lamauttaminen ja haltuunotto sekä valtakunnan johdon alistaminen yllättäen aloitettavalla strategisella iskulla, ja
- strategisesti tärkeiden alueiden valtaaminen tai Suomen alueen hyväksikäyttö kolmatta osapuolta vastaan laajamittaisella hyökkäyksellä.

Sotatoimet voivat myös levitä Suomen alueelle lähialueella syttyvän kriisin johdosta.

Strateginen isku on yllätykseen pyrkivä sotilasoperaatio, jonka päämääränä on vaikuttaa valtionjohtoomme ja yhteiskuntaamme siten, että Suomi voidaan pakottaa toimimaan hyökkääjän haluamalla tavalla tai myöntymään sen vaatimuksiin ilman laajamittaista hyökkäystä. Sen toimeenpano edellyttää jo tällä hetkellä korkeassa toimintavalmiudessa olevia yksiköjä. Voiman käytölle asetetut päämäärät pyritään saavuttamaan nopeasti.

Strateginen isku suunnataan alueille, jotka ovat

sotilaallisesti ja oman hallintomme sekä yhteiskuntamme toimintojen kannalta avainasemassa. Vaikuttamalla tällaisille alueille ja kohteisiin maamme hallinnollisella ja taloudellisella ydinalueella vastustaja pyrkii lamauttamaan valtion johdon toiminnan tai pakottamaan sen toimimaan vastustajan tarkoituksia palvelevalla tavalla, estämään järjestelmälliset puolustustoimemme ja luomaan yhteiskunnassamme kärsityksen, ettei vastarinta kyseisessä tilanteessa kannata tai on toivotonta.

Strategisen iskun kohteita voivat olla yhteiskunnan avainhenkilöstö, kuten valtionjohto ja sotilajohto ja niiden johtamisjärjestelmät sekä tiedustelu ja valvontajärjestelmät, varuskunnat, keskeiset materiaalivarastot, liikekannallepanon johtamispaiikat, yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri kuten tietoliikenteen, energihuollon, maa-, vesi- ja ilmailiikenteen rakenteet, yhteiskunnan kriittiset materiaalivarastot sekä tiedonvälityksen kannalta keskeiset kohteet.

Strategiseen iskuun käytetään ilmavoimia, ohjuksia, risteilyohjuksia, tykistöä sekä informaatio- ja sotateknologian keinoja. Ilmavoimien tehokas käyttö edellyttää puolustajan ilmapuolustuksen lamauttamista. Avainhenkilöstön eliminoimiseen ja suppeiden kohteiden haltuunottoon tai tuhoamiseen käytetään erikoisjoukkojen iskuja. Tiedustelu, elektroninen sodankäynti sekä tulivaikutus kohdistetaan tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisesti toiminta-alueelle.

Tulen käyttöön voi liittyä myös jo rauhan aikana toimintavalmiina olevien joukkojen toimintaa. Niiden tehtävänä voi olla puolustajan joukkojen sitominen tiettyyn suuntaan ja painostuksen lisääminen. Joukot suunnataan tehtäviinsä suoraan rauhanaikaisilta sijoitusalueiltaan ilman paljastavia ennakko-

valmisteluja ja keskityksiä. Strateginen isku rajoittuu pelkäksi ilmaiskuksi ja tulenkäytöksi sekä erikoisjoukkojen käytöksi, jos niillä saavutetaan toivottu poliittinen tulos.

Varautumisessa strategisen iskun varalta keskeistä on yhteiskunnan kriittisten järjestelmien häiriönsietokyvyn ja toimivuuden kehittäminen, johtamis-edellytysten varmistaminen, valmiuden kohottamisen nopeus ja joustavuus, yhteistoimintajärjestelyjen kehittäminen varsinkin sotilasviranomaisten kanssa sekä iskusta toipumisvalmiuksien kehittäminen.

Väestön evakuoiminen ennen strategista iskua voi olla vaikeaa. Hyökkäyksen yllätyksellisyys ei anna puolustajalle valmisteluaikaa. Taistelualueelle jäävän väestön on kyettävä suojautumaan asuinalueellaan ja suojaväistöjä toteutetaan tilanteen mukaan.

Tehokkain tapa toimia strategista iskua vastaan on sen ennaltaehkäisy. Hyvä perusvalmius yhteiskunnan kaikilla toiminta-alueilla sekä ajoissa tehtävä riittävän näyttävä valmiuden kohottaminen nostavat hyökkäyskynnystä.

Laajamittainen hyökkäys toteutetaan, mikäli strategisella iskulla ei saavuteta asetettuja päämääriä tai jos strategisen iskun ei arvioida riittävän tavoitteiden saavuttamiseen. Tällöinkin pyritään strategisen iskun tyypillisellä tulenkäytöllä luomaan edullinen lähtöasetelma hyökkäykselle.

Laajamittainen hyökkäys edellyttää rauhan ajan asevoimien täydentämistä reservistä perustettavilla joukoilla. Käytännössä laajaa liikekannallepanoa ei kyetä salaamaan, joten valmiuden kohottamiseen jää puolustajalle aikaa viikkoja.

Laajamittaisessa hyökkäyksessä pyritään nopeasti koko taistelualueen ja sen eri ulottuvuuksien hallintaan. Hyökkäys toteutetaan samanaikaisesti useissa eri suunnissa ja ulottuvuuksissa. Sotatoimia käydään

ympäri vuorokautisesti ja asevaikutus suunnataan kaikkiin tärkeisiin arvioituihin kohteisiin. Myös varsinaisen taistelualueen ulkopuolelle kohdistetaan ilma- ja ohjusiskuja, elektronisia hyökkäyksiä sekä erikoisjoukkojen toimintaa. Nykyaikaisen sodan vaikutukset kohdistuvat aikaisempaa voimakkaammin siviiliväestöön ja sen elinolosuhteisiin.

Sotatoimissa, jotka tähtäävät maamme alueen hyväksikäyttöön kolmatta osapuolta vastaan esimerkiksi kauttakulkureittinä, hyökkääjä pyrkii yllätykseen samaan tapaan kuin edellä on kuvattu. Hyökkääjän tavoitteena on ensi vaiheessa lamauttaa kohdealueella oleva puolustuksemme, avata nopeasti tärkeimmät tiensuunnat ja eristää kauttakulkuun tarvitsemansa alue muusta maasta, varmistaa sitten sivustansa ja puhdistaa läpikulkualue vastarintapesäkkeistä. Alueemme hyväksikäyttö kauttakulkuun ei välttämättä vaadi suuntaamaan sotatoimia koko maan alueelle. Silti on mahdollista, että muuallakin kuin läpikulkualueella sijaitsevia tärkeitä kohteitamme pyritään tuhoamaan ja lamauttamaan muun muassa erikoisoperaatioin sekä ilmavoimia ja kaukovaikutteisia aseita käyttäen. Jos vastustajan päämääränä on vain ilmatilamme hyväksikäyttö tai meritien avaaminen, eivät sotatoimet rajoittune pelkästään kohdealueen puolustuksen lamauttamiseen, vaan ne suunnattaisiin myös muualla sijaitsevia johtamis- ja tukijärjestelmiemme osia vastaan.

Maan koko alueen valtaamiseen tähtäävät sotatoimet edellyttävät huomattavasti suurempia voimia kuin edellä kuvatut osa-alueen hyväksikäyttöön tähtäävät operaatiot. Tällainen operaatio on vallitsevissa turvallisuuspoliittisissa oloissa erittäin epätodennäköinen, mutta lähialueidemme sotavoima huomiottaen mahdollinen. Koko maan valtaamiseen tarvittavat joukot on koottava ja ryhmitettävä hyök-

käystä varten, mikä siten olisi ennakoitavissa viikko- ja aiemmin. Osapuolten päämäärät voivat myös muuttua, joten rajoitetuin tavoittein alkanut sota saattaa kääntyä pyrkimyksiksi vallata laajempiakin alueita.

Maan valtaamiseen tähtäävät sotatoimet ulotetaisiin syvälle kattamaan koko alueemme, ja ne koskisivat koko yhteiskuntaa. Suurhyökkäys maattamme vastaan alkaa todennäköisesti erikoisjoukkojen ja ilmavoimien iskuilla ilma- ja meripuolustustamme sekä johtamisjärjestelmiämme ja liikenneyhteyksiämme vastaan. Aivan alkuvaiheessa hyökkääjä voi käyttää erikoiskoulutettuja joukkoja iskuihin johtamistoimintamme lamauttamiseksi koko maassa. Iskut elintärkeitä kohteitamme vastaan kiihtyvät kaikkialla maassa. Maasotatoimien käynnistyttyä tilanteelle olisivat luonteenomaisia syvällä alueella samanaikaisesti käytävät taistelut ja nopeasti vaihtelevat tilanteet.

Sota voi kestää kuukausia. Sen aktiivisin vaihe voi olla kuitenkin lyhyempi, ehkä vain muutamia rajuja taisteluvaiheita sisältävä. Yhteiskunnan on varauduttava sodan pitkäaikaisiin vaikutuksiin.

Sotilaallisten toimien kohteiksi valitaan puolustajan asevoimien lisäksi yhteiskunnan kriittiset rakenteet, toteutetaanpa hyökkäys sitten yllätyksellisenä strategisena iskuna tai huolellisesti valmisteltuna, eri puolustushaarojen ja aselajien laajamittaisena yhteisoperaationa. Tietoteknistyvä yhteiskuntamme on aiempaa haavoittuvampi. Kansalaisten hyvinvointiin vaikuttavien toimintojen lamauttaminen synnyttää tilanteita, joihin ihmisten on vaikea sopeutua, joten sodan tavoitteet voidaan pyrkiä saavuttamaan ilman puolustajan asevoimien lyömistä.

Vastuu siviilikohteiden ja väestön pelastustoimista kuuluu pelastustoimilain nojalla pelastusviranomai-

sille. Toimintaperiaatteet ovat pääosin samoja kuin rauhan ajan suuronnettomuuksissa. Koska tuhot voivat olla huomattavasti suurempia kuin rauhan aikana, on varauduttava myös laajempiin pelastustoimiin.

Sotatoimien alettua olisi siviiliväestön evakuointi enää mahdollista vain rajoitetusti. Mikäli syntyy tilanteita, joissa siviiliväestöä jää hyökkääjän haltuunsa saamalle alueelle, olisi väestön tarvitsemien perustoimintojen tuolloinkin jatkuttava. Tämä vaatimus tulisi ottaa huomioon valmiussuunnittelussa ja varautumisessa muun muassa materiaalijärjestelyjen osalta. Valmiussuunnittelun lähtökohtana sodan varalta on, että sotatilanteessa maan voimavarat suunnattaisiin palvelemaan ensi sijassa sotilaallisen maanpuolustuksen päämääriä.

Sodan jälkitila

Valmiuslaki määrittelee poikkeusoloksi myös sodan jälkitilan. Tällaiselle tilanteelle on ominaista se, että tällöin tarvitaan vielä sota-ajan toimivaltuuksia esimerkiksi talouselämän säännöstelemiseksi. Myös valmiuslainsäädäntöön kuuluvien erityistoimivaltuuksien käytön seurauksena on voinut syntyä tilanteita, joiden saattaminen normaaleiksi edellyttää hyvinkin pitkälle meneviä erityisvaltuuksia. Kysymys ei kuitenkaan ole valmiuden kohottamistoimien käänteisestä toteuttamisesta, vaan kokonaistilanteen huomioon ottamisesta ja useiden toisiinsa nähden ristikkäisten tavoitteiden yhteensovittamisesta.

Suuronnettomuus

Suuronnettomuudelle ei ole olemassa kattavaa ja yksiselitteistä määritelmää. Lähtökohtana voidaan pitää

suuronnettomuuksien tutkinnasta annettuun lakiin (373/1985) sisältyvää määrittelyä. Sen mukaan suuronnettomuudella tarkoitetaan onnettomuutta, jota kuolleiden tai loukkaantuneiden taikka ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella on pidettävä erityisen vakavana. Pelastustoiminnan suunnittelua varten on esitetty muitakin määritelmiä, jotka perustuvat vammautuneiden lukumäärään tai tarvittavien pelastustoimien laajuuteen.

Suuronnettomuudelle on tunnusomaista, että se voi sattua hyvin äkillisesti ilman minkäänlaista ennakkovaroitusta. Tämä edellyttää sitä, että suuronnettomuuksissa tarvittaviin pelastus- ja muihin toimiin on oltava jatkuva riskiarvioihin perustuva valmius.

Useimmat Suomessa tapahtuneet suuronnettomuudet ovat olleet suuria tulipaloja, räjähdyksiä, liikenneonnettomuuksia ja öljyvahinkoja. Käytetystä määritelmästä riippuen suuronnettomuuksia on katsottu sattuvan vuotta kohti muutamasta kappaleesta noin sataan.

Varautumisen lähtökohtana on, että toiminnan periaatteet ja vastuusuhteet ovat suuronnettomuuksissa samat kuin muissakin onnettomuuksissa. Voimavaroja tarvitaan kuitenkin enemmän ja niitä on koottava laajemmalta alueelta ja toimintojen koordinoitintarve kasvaa. Onnettomuuden vaikutukset ovat yleensä paikallisia. Myös johtamisvastuu on useimmissa tapauksissa paikallisilla viranomaisilla. Tarvittaessa lääninhalitus, sisäasiainministeriö tai öljyvahingon ollessa kyseessä ympäristöministeriö voi määrätä johtosuhteista. Siten voidaan johtamisvastuuta ottaa keskushallinnolle muun muassa tilanteissa, joissa onnettomuus koskee useita läänejä tai on vaikutustensa puolesta valtakunnallisesti hyvin merkittävä.

Koska pelastustoimintaan osallistuu suuri määrä

eri toimialojen yksiköitä, suuronnettomuustilanteissa tarvitaan laajempia johtamisjärjestelyjä kuin pienemmissä onnettomuuksissa. Toimintaa johtavan viranomaisen, joka on useimmiten pelastusviranomaisen, avuksi muodostetaan johtokeskus. Johtokeskuksen johtoryhmässä ovat edustettuina toimintaan osallistuvat viranomaiset. Lisäksi johtokeskuksessa on tilanne-, viesti- ja muuta avustavaa henkilöstöä. Onnettomuusalue jaetaan toiminta-alueisiin, kaistoihin ja muihin vastuualueisiin tarpeen mukaan.

Suuronnettomuudet edellyttävät yleensä myös muita kuin edellä mainittuja toimenpiteitä lääninhallinnossa ja keskushallinnossa. Yleisimpiä muita toimenpiteitä ovat onnettomuustutkinnan järjestäminen sekä tiedottaminen ja ohjeiden antaminen toimintaa johtavalle viranomaiselle.

Varautuminen suuronnettomuuksiin kuten muihinkin onnettomuuksiin suunnitellaan paikallisissa, alueellisissa ja valtakunnallisissa pelastuspalvelusuunnitelmissa sisäasiainministeriön antamien ohjeiden mukaisesti.

Suuronnettomuudet edellyttävät yleensä varsinaisen pelastustoiminnan päätyttyäkin monenlaisia toimenpiteitä. Tällaisia ovat muunmuassa pitkäaikais-hoidon ja toimeentulon järjestäminen onnettomuuden uhreille sekä aineellisten vahinkojen korjaaminen ja korvaaminen.

Valmiuslain 2 §:n mukaan tilanne määritetään poikkeusoloksi edellyttäen, ettei tilanteen hallitseminen ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Suuronnettomuuksissa pelastustoimintaa varten voidaan tarvittaessa saada lisävaltuuksia pelastustoimilain nojalla. Näiden valtuuksien käyttö voisi tulla kyseeseen erityisesti, jos tilanne edellyttäisi laajoja väestön evakuoiteja.

Joissakin suuronnettomuustilanteissa saatettaisiin

tarvita lisävaltuuksia myös esimerkiksi onnettomuuden uhrien hoidon ja huollon järjestämistä varten. Nämä valtuudet voitaisiin saada valmiuslain nojalla. Varautumisessa on erityistä huomiota kiinnitettävä myös uhrien omaisten hoitamiseen.

Suomessa tai sen lähialueilla sattuva vakava ydinvoimalaonnettomuus tai muu vakava säteilyonnettomuus olisi erityisesti tilanne, jossa viranomaiset tarvitsisivat lisävaltuuksia ja valtioneuvoston olisi määriteltävä tilanne poikkeusoloksi. Tilanne voisi edellyttää sellaisia evakointeja, siirretyn väestön huolto- ja avustusjärjestelyjä, terveydenhuollon tehostamistoimia ja rahoitusjärjestelyjä, joihin viranomaisten säännönmukaiset valtuudet eivät riitä. Tällaiset tilanteet aiheuttaisivat toimenpiteitä, kuten säteilyvalvontaa koko maassa. Onnettomuuden johtamisessa olisi siirryttävä vastaavanlaiseen järjestelmään kuin poikkeusolojen väestönsuojelun johtamisessa. Johtaminen perustuisi pelastushallinnon alueelliseen järjestelmään. Sisäasiainministeriö vastaisi valtakunnallisella tasolla johtamisesta. Lääninhallitukset, yhdessä asianomaisten viranomaisten kanssa vastaavat johtamisesta omilla alueillaan. Viranomaisten yhteistoiminnan merkitys korostuu. Yhteistoiminnan järjestämistä ja johtamisen kiinteyttämistä varten muodostettaisiin johtokeskuksia sisäasiainministeriöön, lääninhallituksiin ja kuntiin.

Toimintaperiaatteet suuronnettomuustilanteessa ovat valtaosin samankaltaisia riippumatta siitä, tulkitaanko onnettomuus poikkeusoloksi vai ei. Mahdollisuudet saada tarvittaessa lisävaltuuksia pelastustoimilain ja valmiuslain nojalla otetaan varautumisessa huomioon. Nämä valtuudet eivät ole normaalioloissa välittömästi käytettävissä, koska ne edellyttävät valmiuslainsäädännön soveltamista. Varautumisen lähtökohta on, että tilanteen vaatimat toiminta-

edellytykset on turvattava eri laajuisten onnettomuuksien vaatimusten mukaan. Poikkeusolomäärittely ei siten saa muodostua pelastustoimia rajoittavaksi kysymykseksi.

Suuronnettomuus voi sattua myös kiristyneen kansainvälisen tilanteen, sodanuhan tai sodan aikana, jolloin väestönsuojeluorganisaatio olisi pelastustoimilain nojalla perustettu. Tällöin pelastustoimintaan käytettäisiin väestönsuojelumuodostelmia ja johtamisesta vastaisivat väestönsuojelun johtokeskukset.

Sodan uhan ja sodan aikana suuronnettomuuksien esiintymisen todennäköisyydet voivat kasvaa, ja yleistilanteen johdosta saattaa syntyä henkilö- ja omaisuusvahinkoja aiheuttavia tapahtumia, jollaisia ei esiinny normaaleissa rauhan ajan oloissa. Niiden alkusyynä voivat olla muun muassa terroriteot sekä tuhoamis- ja hävitysiskut valtakunnallisesti tärkeisiin kohteisiin. Vaikka mainitut tekijät eivät täytäkään onnettomuuden käsitteeseen tavallisesti liitettäviä tahattoman tapahtuman tunnusmerkkejä, ovat vaikutukset ja pelastustoimet samanlaisia kuin suuronnettomuudessakin. Ainakaan alkuvaiheessa ei myöskään välttämättä tiedetä onko kyse onnettomuudesta vai tahallisesta tuholaihteesta.

Niinikään onnettomuuksien todennäköisyyttä sodanuhan ja sodan aikana lisäävät muun muassa henkilövaihdokset turvallisuuden kannalta merkittävässä tehtävissä sekä muutokset väestön kuljetus- ja liikennejärjestelyissä.

Vaikka poikkeusolojen väestönsuojelun kokonaisvoimavarat ovatkin jonkin verran suuremmat kuin normaaliaikojen pelastuspalvelun, voivat suuronnettomuuksien pelastustoimet sodanuhan ja sodan aikana olla kokonaistilanteen vuoksi ongelmallisempia kuin normaaleissa rauhan ajan oloissa.

Taloudellinen kriisi

Taloudellisen kriisin tunnusmerkistö ja merkitys on viimeisen vuosikymmenen aikana suuresti muuttunut. Kansainväliset taloudelliset riippuvuussuhteet ovat kasvaneet ja monimutkaistuneet. Samalla yhteiskuntamme eri yksiköiden omavaraisuusaste vähenee. Varautumisen kannalta on ongelmallista lisäksi se, että taloudellisuustekijät edellyttävät muun muassa varastojen pitämistä mahdollisimman pieninä. Teknisten laitteiden uusiminen huomattavan usein aiheuttaa sen, että varaosahuollon turvaaminen varmuusvarastoinnein saattaa olla epätaloudellista. Jakeluteiden ja -kanavien kehittäminen monimutkaisiksi tekee niistä myös häiriöalttiita.

Taloudellisista tekijöistä on niin ikään tullut yhä enenevässä määrin valtioiden tai valtioliittojen voimapolitiikan osa. Tuskin on ollut yhtään kansainvälistä kriisiä, jolla ei olisi ollut heijastusvaikutuksia myös sekä kriisin osapuolten että sen ulkopuolisten valtioiden taloudellisiin oloihin.

Taloudellisia voimatoimenpiteitä ovat muun muassa vastapuoleen kohdistettavat kaupalliset rajoitukset sekä kauppasulut ja -saarrot. Tavaratoimituksille voidaan asettaa tarkoitushakuisia ehtoja tai muutoin taloudellisilla tekijöillä pyrkiä vaikuttamaan asianomaisen maan harjoittamaan politiikkaan.

Toimenpiteiden seurauksena luonteeltaan strategisten tavaroiden saatavuus heikkenee jyrkästi jo kriisin alkuvaiheessa. Talouselämän kannalta myös muiden välttämättömien raaka-aineiden, puolivalmisteiden ja varaosien samoin kuin koneiden ja laitteiden tuonti vaikeutuu ja toimitusajat kasvavat. Samalla tuotteiden hinnat nousevat jyrkästi. Luottojen saaminen ulkomailta vaikeutuu. Normaalisti käytetyt kuljetustavat muuttuvat ja kuljetusreitit voivat jopa katketa.

Taloudellisen kriisin keskeisin merkitys on yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeiden hyödykkeiden tuotannon tai tuonnin väheneminen. Vaikutukset eri toimialoilla vaihtelevat hyvin suuresti. Varmuusvarastoinnilla, vientikielloilla ja tavaroiden sääntelyllä pyritään yleisesti vähentämään taloudellisen kriisin haitallisia seurauksia.

Taloudellinen kriisi voidaan varautumisen kannalta jakaa kahteen ryhmään:

- Lievä kriisi, jossa talouselämän toiminta jatkuu omaan sopeutumiskykyyn ja luontaisiin voimavaroihin perustuen mahdollisimman vähin julkisen vallan ohjaustoimin sekä jossa väestön toimeentulo säilyy lähes normaaliolojen mukaisella tasolla.
- Ankarat kriisit, jolloin ulkomaankauppa on lähes sulkutilassa sekä tuotantoa ja talouselämää ohjataan asteittain perushuoltotasolle, jolla tarkoitetaan väestön elinmahdollisuuksille ja yhteiskunnan toiminnalle välttämättömien hyödykkeiden ja palveluiden vähimmäistarjonnan tasoa.

Lievä taloudellinen kriisi voi olla seurausta valtakunnan ulkopuolelta tapahtuneesta kansainvälisestä kriisistä tai sodasta taikka muusta tilanteesta, joka aiheuttaa rajoituksia energian tai tärkeiden raaka-aineiden ym hyödykkeiden saannissa tai häiriöitä kansainvälisissä jakelujärjestelmissä. Taloudelliset olosuhteet yleisesti ottaen heikkenevät, jolloin saattaa ilmetä suurtyöttömyyttä, taloudellisen toiminnan laskua ja muita toimeentulon kannalta haitallisia vaikutuksia.

Väestön käyttäytymistä pyritään ohjaamaan erilaisilla säästöohjeilla sekä saatetaan joutua turvautu-

maan säännöstelytoimiin tietyillä rajatuilla aloilla. Erityisesti ulkomaisia hyödykkeitä hankitaan varmuusvarastoihin mahdollisuuksien mukaan sekä tarkistetaan korvaavan tuotannon käynnistämiseksi vaadittavat järjestelyt.

Ensiarvoisen tärkeää on, että taloudelliset ratkaisut näissä lievissä tilanteissa tapahtuvat kokonaisuudessaan siten, että kriisivalmiuteen liittyvät näkökohdat otetaan riittävällä tavalla mahdollisimman aikaisessa vaiheessa huomioon.

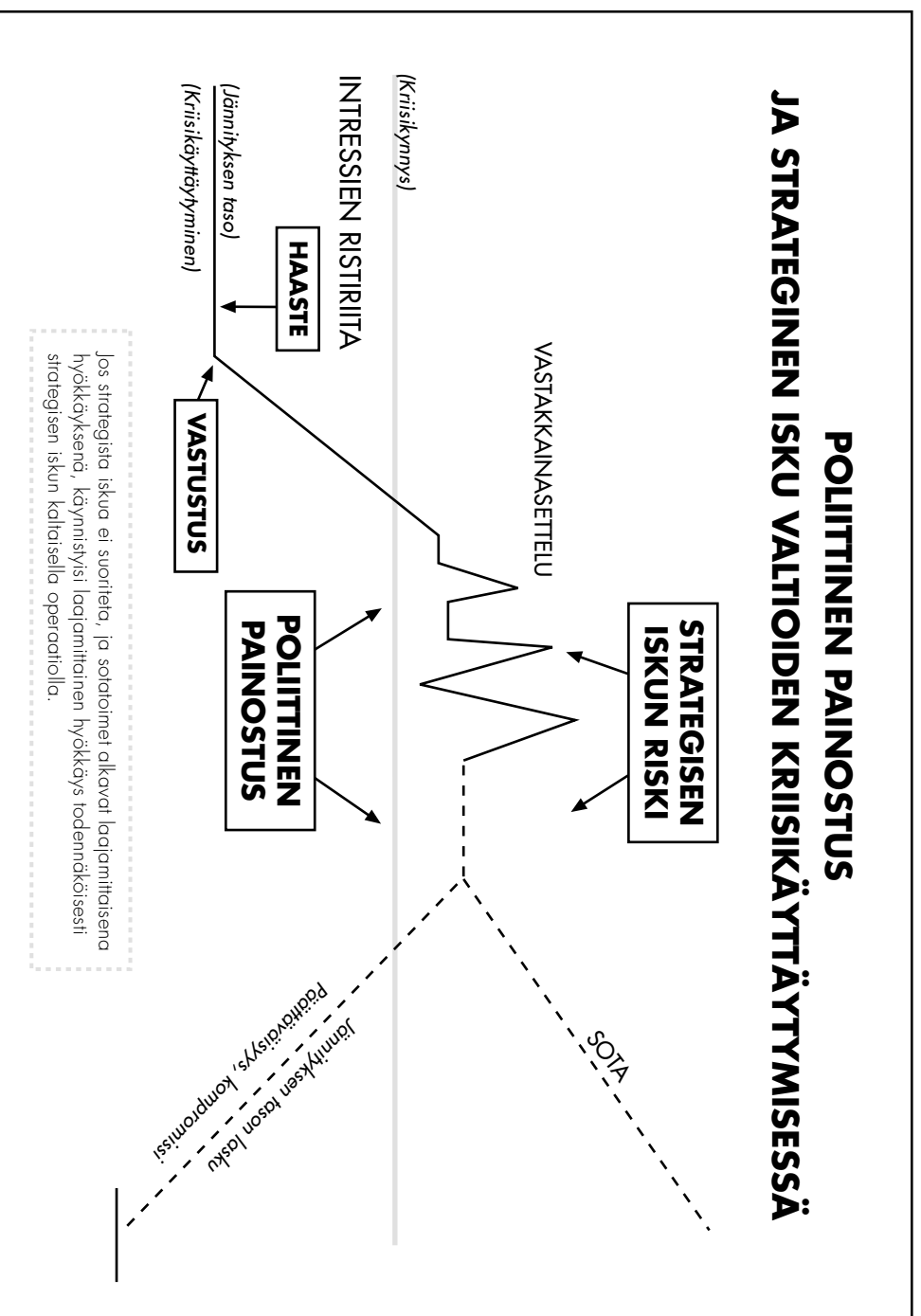
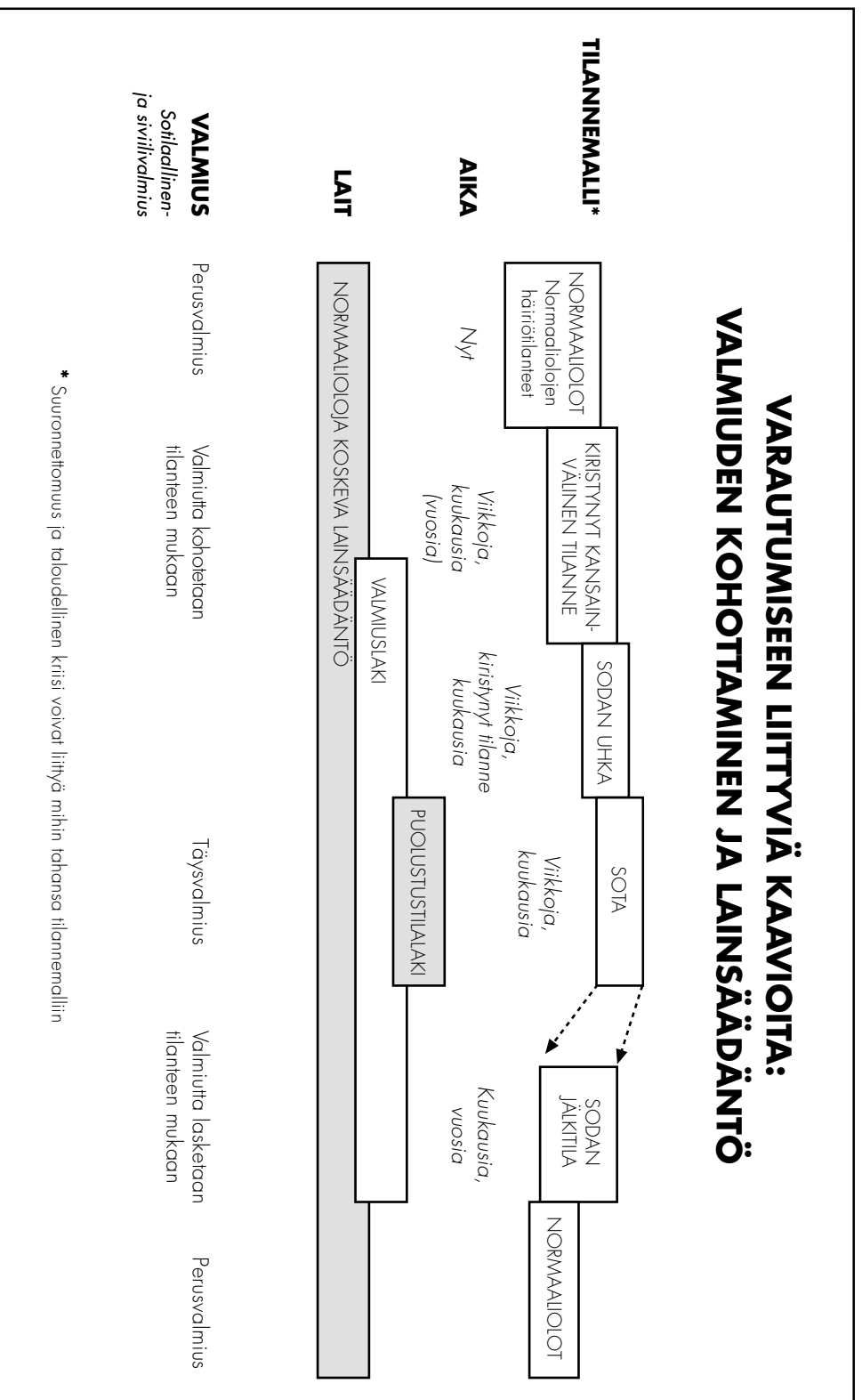
Ankarassa taloudellisessa kriisissä tilanne on kärjistynyt niin pitkälle, että ulkomaankauppa on hyvin pahasti häiriintynyt. Tilanne liittyy kiristyneeseen kansainväliseen tilanteeseen, sodan uhkaan ja sotaan sekä sen jälkitilaan. Ankara taloudellinen kriisi voi myös esiintyä edellä mainituista tilanteista riippumattomana.

Lähtökohdana ankarassa taloudellisessa kriisissä on, ettei strategisia tai toimeentulon kannalta muita tärkeitä hyödykkeitä enää saada hankituksi ulkomailta. Kysyntä ja tarjonta näiden hyödykkeiden osalta on epätasapainossa. Tilanne pakottaa tehostamaan taloudellisia ohjaustoimenpiteitä siten, että lähes täydellinen säännöstely ulotetaan koskemaan kaikkia aloja. Niin ikään saatetaan joutua ottamaan käyttöön varmuusvarastot sekä käynnistämään täysitehoisesti korvaava tuotanto.

Taloudellisen kriisin pituus on vaikeasti arvioitavissa. Lähtökohdana varautumisessa tulee pitää sitä, että kriisi voi kestää vähintään kuukausia. Tilanteen palautuminen ennalleen saattaa kestää jopa vuosia.

ESIMERKKI VALMIUS- SUUNNITELMAN RUNGOKSI

- 1 Organisaation kokonaistoiminnan päämäärä ja perusajatus
 - Lyhyt luonnehdinta toimintayksiköiden normaaliolojen häiriöiden ja poikkeusolojen kokonaistavoitteista ja -toimintalinjoista.
- 2 Tehtävien ja toiminnan määrittely
 - Luettelo normaaliolojen häiriöiden ja poikkeusolojen edellyttämistä tehtävistä, jotka tärkeysluokitellaan, pelkistetään ja karsitaan vähimmäistoimintatasoa vastaavaksi.
- 3 Tärkeiden tehtävien toteuttaminen
 - Tehtäväkohtainen toimenpideluettelo tai toimiala- taikka sektorisuunnitelma, jossa määritetään tehtävän tai toiminnon lainsäädännöllinen perusta, käytettävissä olevat sekä henkiset että aineelliset voimavarat samoin kuin toimintamuodot.
- 4 Yleiset toimintaedellytykset
 - Toimenpideluettelo tai toimiala- taikka sektorisuunnitelmat tärkeiden tehtävien tai toimintojen fyysiseksi suojaamiseksi.
- 5 Valmiussuunnitelman ylläpito ja kehittäminen
 - Tarkistukset, hyväksyminen ja harjoitukset.
- 6 Liitteet
 - Eri toimialojen erityissuunnitelmat.



VARAUTUMISEEN LIITTYVIÄ KAAVIOITA: VALMIUSLAINSÄÄDÄNNÖN SOVELTAMISMEKANISMI

