

VARAUTUMINEN JA JATKUVUUDENHALLINTA KUNNASSA



YHTEISTYÖSSÄ

Valtiovarainministeriö

Sisäasiainministeriö

Puolustusministeriö

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea

Huoltovarmuuskeskus

Suomen Kuntaliitto ry

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö

Eteläinen Makasiinikatu 8

PL 31, 00131 HELSINKI

www.yhteiskunnanturvallisuus.fi

Taitto: Tiina Takala/puolustusministeriö

Paino: Erweko Oy, 2012

ISBN: 978-951-25-2335-1 nid.

ISBN: 978-951-25-2336-8 pdf



Johdanto	3
1 Perusteet	4
1.1. Käsitteistä	4
1.2. Toimintaympäristön muutokset ja haasteet.....	5
1.3. Varautumisen ja jatkuvuuden- hallinnan toteutus	6
1.4. Varautumisen keskeisiä ohjeita	7
1.5. Kuntien varautuminen osana yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa (YTS2010)	9
2 Kunnan varautuminen ja jatkuvuudenhallinta ...	10
2.1. Kunnan varautumisen kokonaisuus	10
2.2. Kunnan varautumisen organisointi	11
2.3. Kunnan tilannekuvatoiminta.....	13
2.4. Kunta keskeisenä alueensa toimijana	14
2.5. Yhteistoiminta yritysten ja kolmannen sektorin kanssa.....	17
2.6. Omatoiminen varautuminen	17
LIITE 1 VARAUTUMISESSA KÄYTETTÄVIÄ KÄSITTEITÄ	18
LIITE 2 VARAUTUMISEN LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA	21
LIITE 3 ERÄITÄ VARAUTUMISOPPAITA KUNTATOIMIJOILLE	24
LIITE 4 YHTEISKUNNAN TURVALLISUUSSTRATEGIAN PERUSLINJAUKSET	25

www.yhteiskunnanturvallisuus.fi



Johdanto

Valtioneuvosto hyväksyi joulukuussa 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategian, jäljempänä YTS2010. Tämä valtioneuvoston periaatepäätos muodostaa varautumisen ja kriisijohtamisen yhteisen perustan yhteiskunnan kaikille toimijoille. Kukin ministeriö ohjaa ja seuraa strategian toteuttamista hallinnonalallaan. Strategiaa täydentävät eri hallinnonalojen laatimat muut linjaus- ja ohjausasiakirjat.

YTS2010 korostaa kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen merkitystä valtion viranomaistointojen ohella yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. Kysymys on toimintojen varmistamisesta verkottuneessa yhteiskunnassa sekä kunkin toimijan oman toimintakyvyn luomisesta, ylläpitämisestä ja kehittämisestä tämän kokonaisuuden osana. Kunnalla on keskeinen vastuu huolehtia väestön peruspalveluista sekä muusta tärkeästä ja kriittiseksi arvioidusta palvelu- ja hyödyketuotannosta.

Tämän asiakirjan tarkoituksena on edesauttaa varautumista koskevien kysymysten huomioon ottamista kunnan toimintojen johtamisessa ja palvelujen jatkuvuudenhallinnassa häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta. Keskeistä on, että varautuminen on luonteva osa normaalia hallintoa kaikissa kunnan vastuulla olevien tehtävien hoitamisessa. Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa perustuvat kuntajohdon ohjauksessa kaikkien hallintokuntien oman toiminnan hyvään varautumiseen, ajantasaiseen tilannekuvaan ja sen perusteella muodostettavaan tilannetietoisuuteen sekä riittävän kattavaan ja kunnan alueellaan rakentamaan yhteistoimintaverkostoon.

Tarkoituksena on selkeyttää ja yhdenmukaistaa varautumisen suunnittelun ja toiminnan johtamisen kokonaisuutta. Tässä esitetään toimintamalli, jonka mukaisesti tarkistetaan varautumisen kokonaisuuteen kuuluvien kunnan hallinto- ja palvelurakenteiden toimivuus erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä tarvittaessa kehitetään ja yhdenmukaistetaan niitä. Yhteiskunnan kehittymisen seurauksena kuntien sisäisiä toimintoja koskevan varautumisen lisäksi korostuvat kuntien keskinäinen yhteistoiminta, samoin kuin kunnan ja sen alueen elinkeinoelämän sekä muiden yhteisöjen välinen vuorovaikutus jatkuvuudenhallinnassa.

Asiakirja keskittyy kolmeen keskeiseen osa-alueeseen:

- 1) käytettävien peruskäsitteiden yhtenäistämiseen,
- 2) kunnassa toteutettavaan varautumistoiminnan organisointiin kunnan johdon ja kunnan eri hallintokuntien välillä ja
- 3) tilannetietoisuuteen päätöksenteon perustana ja tätä tukevien yhteistoimintajärjestelyjen kehittämiseen kunnan ja ympäröivän yhteiskunnan välillä.

Lainsäädäntöön ja muuhun normistoon sisältyy kunnille osoitettuja lukuisia velvoitteita laatia erilaisia suunnitelmia. Tässä asiakirjassa kuvattu varautuminen ja jatkuvuudenhallinta eivät sellaisenaan korvaa mitään niistä. Varautuminen muodostuu eri toiminnoista koostuvasta kokonaisuudesta, joka antaa vastauksen siihen, miten kunta valmistautuu erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä miten se niissä toimii.

Kuntien varautumisen ja jatkuvuussuunnittelun sisältö ja laatimisprosessit vaihtelevat luonnollisesti kuntien koon, maantieteellisen sijainnin ja paikallisten olosuhteiden mukaan. Kukin kunta luo luontevat varautumisen käytännöt aina omista lähtökohdistaan.

Asiakirja on osa YTS2010 toimeenpanoa.

1 Perusteet

1.1. Käsitteistä

Varautuminen kuuluu osana kaikkeen hallinnonalojen toimintaan. Lisäksi varautuminen erilaisen uhkien ja häiriöiden varalta on luonnollinen osa yritystoimintaa. Myös kansalaisjärjestöt ottavat huomioon toiminnassaan varautumiseen kuuluvia toimintoja.

Varautumisessa on käytössä hyvin monia erilaisia käsitteitä ja määritelmiä. Nämä perustuvat sekä lainsäädäntöön että kunkin toimialan omaan hallintokulttuuriin. Tällaisia ovat muun muassa riskianalyysi ja riskienhallinta, kokonaismaanpuolustus, sisäinen turvallisuus, huoltovarmuus, jatkuvuudenhallinta, valmiussuunnittelu, pelastussuunnittelu, turvallisuussuunnittelu, laatujärjestelmät, uhkamalli, uhka-arvio, kriisi, erityistilanne, häiriötilanne ja poikkeusolo. Suuri käsitteiden kirjo on syntynyt, jotta eri toimintojen yksityiskohdat ja erityispiirteet ovat tulleet selkeästi määritetyiksi.

Tässä asiakirjassa varautumiseen liittyvien käsitteiden lukumäärä pyritään rajoittamaan kokonaisuuden hallitsemiseksi mahdollisimman pieneksi. Erilaisiin tilanteisiin valmistautumisesta käytetään yleiskäsitettä **varautuminen**. Voimassa olevassa lainsäädännössämme on valtioneuvostolle, valtion hallintoviranomaisille, valtion itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, muille valtion viranomaisille ja valtion liikelaitoksille sekä kunnille, kuntayhtymille ja muille kuntien yhteenliittymille asetettu velvollisuus varautua, jotta ne voivat toimia mahdollisimman hyvin kaikissa tilanteissa. Samankaltainen varautumisvelvollisuus on säädetty myös eräille yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisille yritysille.

Kokonaisturvallisuus ja **jatkuvuudenhallinta** ovat muita varautumiseen liittyviä keskeisiä käsitteitä.

Kokonaisturvallisuus määritellään valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta. Kokonaisturvallisuus on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistoimintana. Kokonaisturvallisuuden käsite pohjautuu laajaan turvallisuuskäsitykseen, johon sisältyvät kaikki sellaiset turvallisuuskysymykset, jotka voivat aiheuttaa merkittävää haittaa tai vaaraa Suomelle ja sen väestölle. Kokonaisturvallisuus kattaa kaikki toimet, joilla turvataan valtion itsenäisyys, väestön elinmahdollisuudet ja turvallisuus yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvia uhkia vastaan. Kokonaisturvallisuuden osa-alueet, eli yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja niiden turvaaminen on määritetty YTS2010:ssä.

Jatkuvuudenhallinta (continuity management) on prosessi, jolla tunnistetaan toiminnan uhat ja niiden vaikutukset sekä luodaan kattava toimintamalli toimintakyvyn hallinnalle.

Valmiussuunnittelulla tarkoitetaan organisaation varautumista tavalla, missä voimavarojen käyttö ja toiminta suunnitellaan sekä priorisoidaan häiriötilanteen vaatimusten mukaisesti ottamalla huomioon myös valmiuslain tarkoittamat poikkeusolot.

Tässä asiakirjassa ei käsitellä valmiussuunnittelun sisältöjä. Tarkoituksenmukaista olisi, että kunnat voisivat yhä laajemmin hyödyntää jo laadittuja ja kehiteltävinä olevia sähköisiä malleja ja järjestelmiä suunnitelmien laatimisessa.



Kuva 1 jäsentää näiden käsitteiden keskinäistä laajuutta. Varautuminen yleiskäsitteenä on kaikkein laajin, kokonaisturvallisuus kattaa koko YTS 2010 määrittämät elintärkeät toiminnot ja niiden uhkat, jatkuvuudenhallinta on organisaatioiden laaja-alaisin prosessi toimintakyvyn hallinnan varmistamiselle. Jatkuvuudenhallinnan alla on joukko erilaisia spesifejä toimintoja kuten riskienhallintaa, turvallisuussuunnittelua, valmiussuunnittelua, huoltovarmuustoimintaa, kriisiviestintää ja häiriötilanteiden hallintaa.

HUOM. Kuva on periaatteellinen. Esimerkiksi häiriötilanne ei aina eskaloitu poikkeusoloksi eikä aina ole kysymys syy-/seuraussuhteesta.

Liitteessä 1 on esitetty **varautumisessa käytettäviä muita käsitteitä**.

1.2. Toimintaympäristön muutokset ja haasteet

2000-luvun globaalissa ja rajat ylittävässä toimintaympäristössä yhteiskuntamme toiminnot ovat edelleen verkottuneet. Perustoiminnot nojaavat energiajärjestelmien, tietoliikenteen, viestiyhteyksien ja tietojärjestelmien häiriöttömään toimintaan. Yhteiskunnan toiminnot ovat teknistyneet ja monimutkaistuneet, minkä seurauksena yhteiskunnan toimintojen vikaherkkyys ja häiriöalttius sekä keskinäisriippuvuus ovat lisääntyneet. Erilaisten järjestelmien toimintavarmuus riippuu yhä enemmän muiden kuin käyttäjän omasta toiminnallisesta valmiudesta. Keskeistä on, että organisaatiot kykenevät jatkamaan toimintaansa ja hoitamaan tehtävänsä mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa tilanteissa.

Toimintaympäristön muutokset vaikuttavat merkittävästi koko hallinnon ja kuntien toimintaan. Elinkeinoelämän toimijoilla on yhä kasvava rooli kunnan palvelujen ja hyödykkeiden tuottamisessa. Kunnan organisatorisilla muutoksilla on huomattavia vaikutuksia tehtävien suorittamisprosesseihin. Esimerkkinä voidaan todeta, että varautumisen kannalta haasteellista on sosiaali- ja terveystoimen palveluiden turvaaminen tilanteessa, jossa osa toiminnoista hoidetaan sovitusti kuntayhtymissä tai toisen kunnan hoitamana. Erilaiset häiriöt kunnan alueella leviävät nykyisessä tiedonvälityksessä nopeasti kansallisiksi ja jopa kansainvälisiksi uutisiksi. Voimakas verkottuminen edellyttää kiinteää yhteistoimintaa ja selkeitä toimivaltasuhteita sekä nykyistä parempaa sopimuskulttuuria. Toimintaympäristön muutosten seurauksena kunnat joutuvat sopeutumaan uusiin järjestelyihin. Varautuminen häiriötilanteiden varalta luo edellytyksiä niiden hallitsemiselle. Kysymys on lähinnä yhteisesti sovittujen ja omaksuttujen toimintalinjausten hyödyntämisestä kunnan normaalissa toiminnassa.

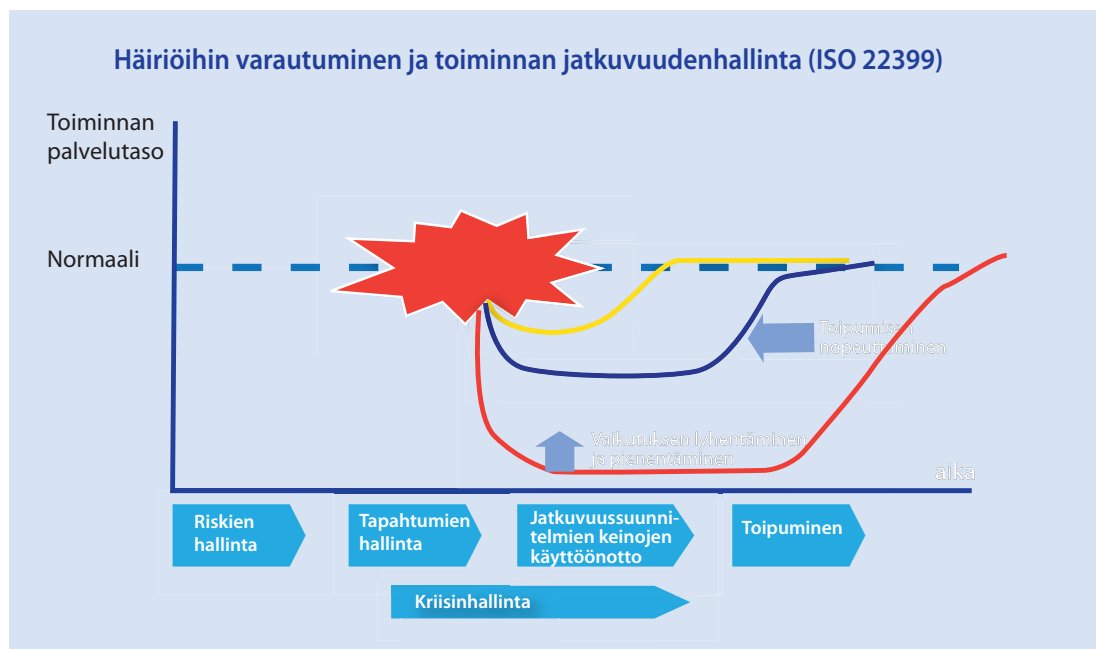
Esimerkkinä vaativasta häiriötilanteesta voidaan mainita talven 2011 tykkylumien aiheuttamat sähkökatkokset kovilla pakkasilla Etelä-Savossa. Häiriötilanne koski useita kuntia. Tilanteessa jouduttiin mm. evakuoimaan erityisryhmiin kuuluvia asukkaita, lämmittämään erityisryhmien asuntoja, pyytämään Puolustusvoimilta virka-apua mm. korjausmiehistön kuljettamiseen, jakamaan varavesisäiliöitä maatiloille, hoitamaan viranomaistiedotusta, laatimaan tiedotteita medialle ja kartoittamaan myös oman alueen ulkopuolella olevaa varavoi- makapasiteettia. Vuoden 2011 Tapanin ja Han- nun myrskyissä kunnat toimivat nopeasti ja oma-aloitteisesti. Tilanteessa korostuivat joustavan yhteistoiminnan merkitys ja ajantasaisen ti- lannetietoisuuden tarve.

1.3. Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan toteutus

Varautumisen käsitteeseen kuuluvat valmiuslain mukaan valmiussuunnittelu ja etukäteisvalmis- telu, kuten hankinnat, ml. varmuusvarastointi ja muu toiminta, koulutus ja harjoitukset, joilla var- mistetaan tehtävien mahdollisimman hyvä hoi- taminen myös poikkeusoloissa. Kokonaisuuden hallinta ja toteutus kuuluvat aina kunkin organi- saation ylimmälle johdolle. Keskeistä on, että or- ganisaation eri toimialoilla toteutetut ennakko- valmistelut ovat aina ajan tasalla ja että ne ovat koko organisaation tiedossa. Erityisen tärkeitä ovat järjestelyihin liittyvät johtamisen ja yhteis- toiminnan toimintaperiaatteet.

Liitteessä 2 on esitetty eräitä keskeisimpiä säädök- siä, joissa säädetään varautumisesta.

Kuvassa 2 on esitetty varautumisen merkitys häiriöiden vaikutusten pienentämisessä ja toipumisen nopeuttamisessa.



Varautuminen perustuu aina normaaliolojen rakenteille ja järjestelyille. Kysymys on olemassa olevista resursseista, luoduista yhteistoimintaverkostoista sekä erilaisista toimintamalleista. Varautumalla erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin, luodaan valmiuksia hallita myös vaativampia tilanteita. Eräiden toimintojen osalta varautuminen pahimpien poikkeusolojen varalta edesauttaa toimintaa myös lievemmissä kriiseissä.

Kunnan jatkuvuudenhallinta perustuu siihen, että pääosasta normaaliolojen häiriötilanteita selviydytään organisaatioiden normaaleilla voimavaroilla kulloinkin tilanteen edellyttämiä joustoja ja sisäänrakennettua sopeutumiskykyä hyväksi käyttäen. Verkottuneesta yhteiskunnastamme johtuen ongelmat yhdessä organisaatioissa yleensä johtavat häiriöihin muissakin organisaatioissa. Lähtökohta on, että kunkin organisaation varautumisjärjestelyt on toteutettu siten, että ongelmista kärsinyt kykenee sopeutumaan kulloiseenkin tilanteeseen ja hallitsemaan sen.

Häiriötilanne voi kuitenkin olla niin vakava, että siitä selviytyminen edellyttää voimavarojen uudelleenkohdentamista ja avun saamista muilta tahoilta. Valmiussuunnittelulla luodaan myös kyky selviytyä valmiuslain tarkoittamista poikkeusoloista. Poikkeusoloja ovat valmiuslaisa ja puolustustilalaissa erikseen säädetyt tilanteet. Poikkeusoloihin liittyviä valmiussuunnittelun osia ovat erityisesti kunnan organisaation VAP-määräykset ja mahdolliset säännöstelyn toimeenpanoon liittyvät tehtävät.

1.4. Varautumisen keskeisiä ohjeita

Kuntien varautumisesta viranomaiset ovat antaneet lainsäädännön nojalla lukuisan määrän erilaisia ohjeita ja määräyksiä. Tämän asiakirjan tarkoituksena ei ole käsitellä tätä kokonaisuutta. Toisaalta asiakirjassa esitetyt varautumisen kehittämistoimet eivät miltään osin ole ristiriidassa kyseisten ohjeiden kanssa, vaan tukevat niitä.

Keskeisen ohjeistuksen muodostavat **Suomen Kuntaliiton 1.12.2010 tekemät linjaukset** kunnan varautumisen ja kriisijohtamisen sekä pelastustoimen kehittämiseksi. Ne asettavat tavoitteen, jonka saavuttamiseksi liitto tukee kuntia ja alueellisia pelastuslaitoksia omistajaohjauksen vahvistamisessa ja laitosten toiminnan kehittämisessä.

Linjauksissa todetaan muun muassa:

- Suomen Kuntaliitto käynnistää selvityksen siitä, miten kuntien varautumisen perusrakennetta olisi tarpeen muuttaa ja millainen toimintamalli tulisi luoda eri toimijoiden yhteistyölle ja millainen kriisijohtamisjärjestelmä tarvitaan.
- Suomen Kuntaliitto edistää häiriötilanteiden huomioon ottamista kuntien ja yksityisten palveluntuottajien välisissä sopimuksissa sekä tukee omilla toimenpiteillään kuntien kriisijohtamisen kehittämistä.
- Alueelliset pelastuslaitokset kehittävät toimintaansa niin, että niillä on kyky palvella kuntia ja muita kunnallisia organisaatioita kehitettäessä varautumista ja valmiussuunnittelua.
- Alueelliset pelastuslaitokset yhteistyössä kuntien kanssa kehittävät laitoksia kuntien kriisijohtamisen tukiorganisaatioiksi (esikunniksi).

Suomen Kuntaliiton linjaus pelastustoimen kehittämiseksi painottaa kuntien ja alueellisten pelastuslaitosten yhteistoimintaa siten, että

- kunnan yleinen turvallisuus paranee ja kuntalaisten kokemus turvallisuudesta vahvistuu,
- kuntien varautumisen taso ja kriisijohtamismallit paranevat sekä
- pelastuslaitosten osaaminen tukee kuntien yhteistä kehittämistä.

Sen lisäksi, että Kuntaliiton linjauksissa korostetaan pelastuslaitosten ja kuntien yhteistyötä varautumiseen liittyvissä asioissa, on huomattava, että suurimmissa kaupungeissa on käytettävissä omia voimavaroja ja osaamista varautumiseen liittyviin tehtäviin. Vaikka pelastuslaitosten tuki näissä tapauksissa jää vähäisemmäksi kuin pienemmissä kunnissa, on tärkeää pohtia yhteistyötä koko pelastustoimen alueella kaikille kunnille yhteisen tilannekuvan ja tilannetietoisuuden muodostamisen näkökulmasta.

Nyky-yhteiskunnassa tuotteet ja palvelut tuotetaan useista eri toimijoista muodostuvissa verkostoissa. Kunnan varautumisen kokonaisuuteen kuuluvat myös kuntien liikelaitokset sekä yksityistetyistä ja ulkoistetuista palveluista

huolehtivat tahot samoin kuin erilaiset ostopalvelujärjestelyt.

Elinkeinoelämän ja julkishallinnon yhteistyönä huoltovarmuusorganisaatiossa on laadittu **SOPIVA -suositukset** toiminnan jatkuvuuden hallintaan liiketoimintaverkostossa (<http://www.huoltovarmuus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/jatkuvuudenhallinta/sopiva/>). Kuntia kannustetaan noudattamaan suosituksia niiden omassa toiminnassa ja liittämään suositusten mukaiset sopimusehdot solmimiinsa uusiin sopimuksiin. Toimintavarmuutta kehitetään siten, että uusissa hankinta- tai yhteistyösopimuksissa edellytetään toiminnan jatkuvuudenhallintaa koskevien suositusten noudattamista kaikilta verkostoon kuuluvilta kumppaneilta: sekä varsinaisilta sopimus- kumppaneilta että niiden alihankintayrityksiltä ja muilta verkostokumppaneilta. Mallisopimuslausekkeet helpottavat suositusten käyttöönottoa sopimuksissa. Toiminnan jatkuvuudenhallintaa koskevat suositukset otetaan varsinaisen sopimuksen liitteeksi. Tärkeää on, että sopimusehtojen muutokset sisällytetään jo tarjouspyyntöihin.

Muita varautumisoppaita kuntatoimijoille on esitetty liitteessä 3.





1.5. Kuntien varautuminen osana yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa (YTS2010)

YTS2010 on laadittu kaikissa tilanteissa turvattavien yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen näkökulmasta. Kuntien rooli, samoin kuin aluehallinnon järjestelyiden vaikutukset, on strategiassa tuotu esille aikaisempaa korostetummin. Nämä näkökulmat ovat myös strategian toimeenpanon keskeisiä painopisteitä. (liite 4)

Kuntien rooli yhteiskunnan varautumisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa on keskeinen, koska peruspalveluiden ja muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen järjestäminen on merkittävältä osalta kuntien vastuulla. Kaikki häiriöt tapahtuvat aina jonkin kunnan alueella.

Kunta toimii monimutkaisen sopimusverkoston solmuna. Yhteiskunnan toiminnot perustuvat erilaisiin energia-, tietotekniikka- ja tietoliikennejärjestelyihin. Ne ovat teknistyneet ja monimutkaistuneet, minkä seurauksena häiriöalttius on lisääntynyt. Kunnat ovat yhä riippuvaisempia kumppaneidensa ja muiden palveluntuottajien jatkuvuudenhallinnasta. Toimintoketju on ymmärrettävä kokonaisuutena ja keskityttävä paikallisesti kriittisten osien varmistamiseen.

YTS2010:n toimeenpano edellyttää, että kunnanjohtaja ja hallintokuntien johtajat arvioivat strategiassa määritettyjen uhkamallien ja niistä johdettujen häiriötilanteiden vaikutukset kunnan toiminnolle. Sen lisäksi kuntakohtaisesti arvioidaan, mitä erityisiä paikallisia tai alueellisia uhkia kuntaan ja sen elintärkeisiin toimintoihin voi kohdistua. Tuloksena syntyvä uhka-arvio muodostaa kunnan ydintehtävien hoitamisen ja niiden varmistamisen perustan.

2 Kunnan varautuminen ja jatkuvuudenhallinta

2.1. Kunnan varautumisen kokonaisuus

Kunnan ja sen varautumisen piiriin kuuluvia tehtäviä hoidetaan kuntakonsernissa, jossa eri tehtävillä on oikeudellisesti itsenäisiä hoitajia. Konsernin ja kunnan oman toiminnan laajuus vaihtelee kunnittain ja siitä syystä myös varautuminen vaihtelee kunnittain. Varautumisessa kunnan tulee ottaa huomioon myös kunnan toimintaan liittyviä kuntakonsernin ulkopuolisia toimintoja.

Varautuminen perustuu kunnan tehtäviä koskeviin säädöksiin, joiden mukaan tehtävät on hoidettava kaikissa oloissa. Erityislainsäädännössä on säädetty kunnille velvoitteita varautumisesta. Valmiuslain mukaan kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Kunnan varautuminen ja jatkuvuudenhallinta edellyttävät, että kaikilla kunnan toimialoilla on laadittu tarvittavat suunnitelmat. Esimerkkeinä (maantieteelliset ja toiminnalliset erot huomioon otettuina) voidaan luetella ainakin seuraavia vastualueita: sosiaali- ja terveyspalvelut, opetus- ja kulttuuripalvelut, päivähoidon, terveydenhuollon, pelastustoimen, joukkoliikenteen, vesihuollon, jätehuollon, sähköhuollon, kaukolämmön, kadut, satamat ja joukkoliikenne. Varautumisen tarkoituksena on varmistaa kunnan keskeisten tehtävien hoitaminen mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa tilanteissa. Varautumisessa määritetään tarvittavat kunnan etukäteisvalmistelut ja kuvataan tilanteen hallinnan edellyttämät johtamis- ja yhteistoimintakäytännöt erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kunnan viestintään siten, että kunta kykenee tehokkaasti ja eri välineitä käyttä-

en tiedottamaan tilanteesta ja antamaan tarvittavia toimintaohjeita kuntalaisille.

Kuntien varautumiskokonaisuuden ytimen muodostavat kunnan johdon valmistelemat ja kunnan säännönmukaisessa päätöksenteossa päätetyt linjaukset. Niillä varmistetaan, että varautumisen toiminnalliset perusrakenteet ja toimintamallit ovat kaikessa suunnittelussa mahdollisimman yhdenmukaiset. Oleellista on, että kaikilla tasoilla mietitään kunnan toimintamalleja samoihin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin eli kuva uhkista on kaikilla tahoilla sama. Niiden pohjalta laaditut toimialakohtaiset jatkuvuussuunnitelmat antavat vastauksen sille, miten asiat toteutetaan asianomaisilla toimialoilla.

Monet kuntahallinnon ja -palveluiden kehityssuunnat, muun muassa kunta- ja palvelurakenteiden muutokset sekä kuntien palvelutuotannon muuttuminen on otettava huomioon kuntien varautumiseen ja niiden jatkuvuudenhallinnan kokonaisuuteen vaikuttavina tekijöinä. Kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluita tuotetaan nykyisin yhä enemmän peruskunnan ulkopuolella kuten kuntayhtymissä, isäntäkuntamallilla toisessa kunnassa, kuntien omistamissa yhtiöissä, yksityisomisteisissa yhtiöissä sekä kolmannen sektorin toimijoilla. Tällä kehityssuunnalla on olennainen vaikutus myös kuntien varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan. Varautumisessa on määriteltävä ylikunnallisten organisaatioiden ja kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien roolit ja vastuut varautumiseen liittyvissä asioissa sekä luotava toimivat johtamis- ja yhteistoimintamenettelyt näiden kanssa. Yhteistoiminta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on määriteltävä myös alueellisten toimijoiden osalta. Viime vuosien rajuilmojen jälkihoito on osoittanut yhteistoiminnan tärkeyden.

Varautumisen tuloksena syntyy kunnan eri toimijoiden yhteinen ymmärrys siitä, miten kunnan ydintehtävät hoidetaan, mitkä ovat eri toimijoiden vastuualueet ja johtosuhteet, mitä toimenpiteitä tilanteen hallitsemiseksi kulloinkin tarvitaan ja mitkä ovat käytettävissä olevat ja voimavarat sekä mitkä ovat konkreettiset toimenpiteet kulloisenkin tilanteen hallitsemiseksi. Tähän kokonaisuuteen kuuluu myös arvio ja suunnitelma yhteistoiminnan muodoista muiden kuntien sekä kunnan tehtävien hoitamiseen liittyvien muiden toimijoiden kanssa.

2.2. Kunnan varautumisen organisointi

Kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Kunnanjohtaja strategisena johtajana yhdessä kunnanhallituksen kanssa vastaa myös kunnan varautumisesta ja jatkuvuudenhallinnasta. Varautumistoiminnan ja siinä tehtyjen linjausten tulee olla osa kunnan ja myös kuntien yhteistoimintaelinten säännönmukaista päätöksentekoa.

Varautumisen kannalta on keskeistä, että toiminta toteutetaan **kunnanjohtajan välittömässä ohjauksessa** ja kiinteässä yhteistoiminnassa asianomaisen kunnan toimialajohtajan kanssa. Kunnan keskushallinnon tehtävänä on määrittää kunnan varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan yleiset toimintalinjat, antaa yhteisesti käytettävät perusteet toimialojen omalle suunnittelulle sekä ylläpitää kunnan kokonaisuutta. Keskushallinto varmistaa oman ja johtoryhmänsä tilannetietoisuuden ja siihen liittyvän päätöksentekokyvyn.

Toimialajohdon tehtävänä on puolestaan varmistaa oman alansa käytännön toimintakyky kaikissa tilanteissa.

Kunnissa varautuminen ja turvallisuuden hallinnan kokonaisuus määrittyy johtosäätöissä ja toimintaohjeissa sekä toiminnan suun-

nittelun ja raportoinnin kautta. Koska kunnan varautumista koskevat asiat ovat osa kunnan normaalia toimintaa, tulisi niitä käsitellä tarvittavassa laajuudessa kunnan talousarvioissa ja toiminnan ja talouden suunnitelmissa. Varautumisen yhteensovittamisen ja tiedonkulun kannalta olisi tärkeää, että kerran valtuustokaudessa kunnanjohtaja/kunnanhallitus antaisi kunnan varautumista ja jatkuvuuden hallintaa käsittelevän selvityksen valtuustolle.

Kunnan varautumiseen, toiminnan laatuun ja jatkuvuudenhallintaan liittyvät vaatimukset koskevat kaikkia kuntia ja ovat perusteiltaan hyvin samankaltaiset. Valtioneuvosto on YTS2010:ssa määritellyt varautumisen perustana käytettävät uhkamallit. Kunnan varautumisessa on otettava huomioon kuntakohtaiset erot uhkissa, jotka voivat poiketa kuntakohtaisesti hyvinkin paljon. Kunkin kunnan onkin aina arvioitava varautuminen erikseen omista lähtökohdistaan.

Varautumistoimintaan osallistuvat tehtävälänsä mukaisesti kaikki toimijat. Tärkeää on, että kunnan varautumistyöhön liitetään myös elinkeinoelämän ne organisaatiot, joilla on merkitystä kunnan alueen palvelujen ja hyödykkeiden tuotannossa. Alueelliset maanpuolustuskurssit tarjoavat kunnan virkamiehille ja alueen elinkeinoelämälle hyvän pohjan yhteistoiminnan kehittämiseksi. Hyviä kokemuksia on saatu kunnissa, joissa varautumista ja jatkuvuudenhallintaa suunnittelemaan ja yhteen sovittamaan on nimetty varautumisen vastuuhenkilö. On syytä korostaa, että vain harjoiteltu suunnitelma on toimiva suunnitelma.

Valtiovarainministeriö vastaa kuntia yleisesti koskevan lainsäädännön ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta. Aluehallintovirastot kuuluvat valtiovarainministeriön hallinnonalaan ja ministeriölle kuuluu aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus.

Sisäasiainministeriön tehtävänä on aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin ja siihen liittyvät keskushallinnon tehtävät. ELY- toiminnoista vastaavat ministeriöt ja/tai asianomaiset virastot ohjaavat ELY- keskuksia myös substanssiasioidensa varautumisessa. YTS2010:ssa on kuvattu tarkemmin yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan liittyvät ohjausvastuut.

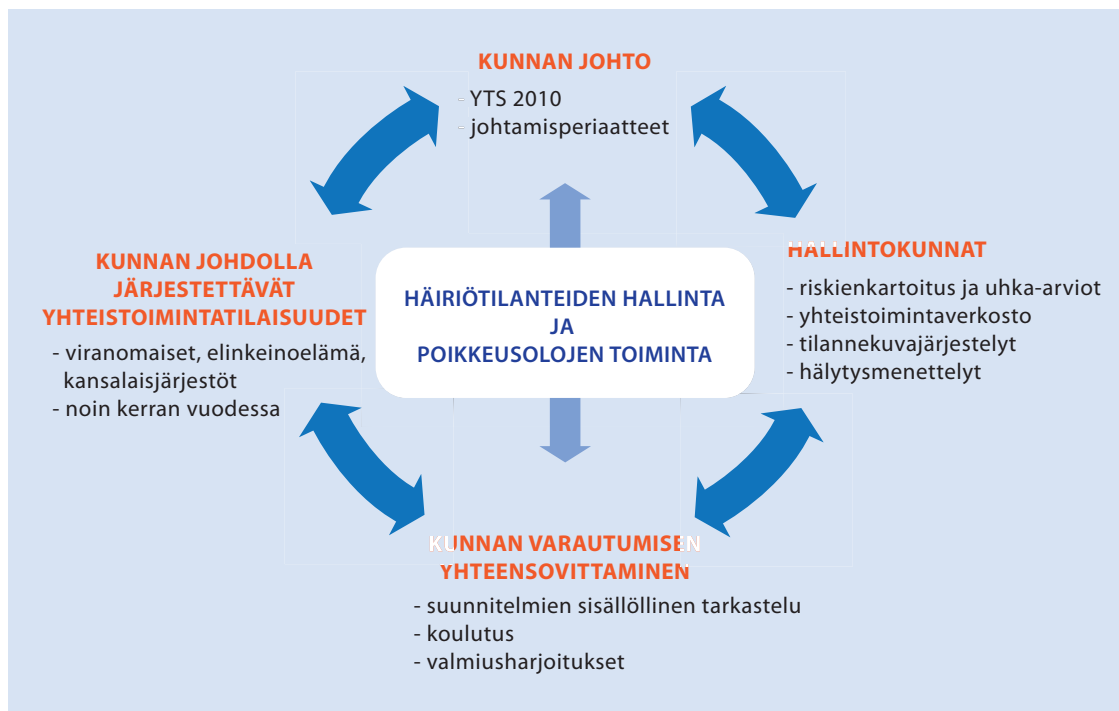
Kunnan varautuminen on osa koko yhteiskunnan varautumista. Näin ollen on erityisen tärkeää, että aluehallinnon viranomaisten, lähinnä aluehallintovirasto (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY- keskus), ja kunnan ja kuntien ylläpitämien pelastuslaitosten välillä on kiinteää yhteistoimintaa varautumisessa, tilannetietoisuuden välittämisessä ja jatkuvuuden hallinnassa. Aluehallintovirastoista annetun lain

(896/2009) mukaan aluehallintovirasto sovittaa yhteen alueen varautumista ja järjestää siihen liittyvää yhteistoimintaa. Virasto tukee kuntien valmiussuunnittelua ja järjestää valmiusharjoituksia. Varautumisen kehittämiseksi aluehallintovirastot ovat perustaneet alueellisia valmiustoimikuntia.

Kunnan varautumisen kannalta on merkittävä pelastuslain (379/2011) säännös (27 §:n 3 momentti), jonka mukaan pelastuslaitos tukee pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu.

Kuntien varautumisessa tulisi ottaa myös huomioon, että suunnitelmissa huomioidaan vammaisten ja toimintarajoitteisten henkilöiden suo- jelu Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten edellyttämällä tavalla.

Kuvassa 3 on esitetty kunnan varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan prosessointi



2.3. Kunnan tilannekuva-toiminta

Kunnan tilannekuva ja siitä muodostuva tilannetietoisuus on keskeinen päätöksentekoperusta. Päätöksentekijöillä ja heitä avustavilla henkilöillä tulee olla tieto tapahtuneista asioista, niihin vaikuttaneista olosuhteista, eri osapuolten tavoitteista ja tapahtumien mahdollisista kehitys- ja ohjaamisvaihtoehdoista. Tilannekuvajärjestelyt kunnassa edellyttävät kehittämistä. Kysymys ei koske pelkästään kuntia, vaan tilannekuvatoiminta yhteiskunnassamme laajemmaltikin on teknisten järjestelmien mahdollisuudet huomioon ottaen vielä varsin kehittymätöntä. Tilannekuvan tulisi välittyä kaksipuoleisena paitsi kunnan kaikkien yhteistoimintatahojen (ml. toimintaan liittyvä elinkeinoelämä ja kansalaisjärjestöt) sekä aluehallinnon ja keskushallinnon välillä. Eri toimijoiden oikeudellinen asema (viranomaisen/yksityinen) ei saa olla este nopean ja sisällöltään tarkoituksenmukaisen informaation välittämisessä. Tilanteen hallitsemisessa tulee voida hyödyntää kaikki käytettävissä olevat keinot ja mahdollisuudet.

Tilannetietoisuuden parantaminen on mahdollista toteuttaa hyvinkin yksinkertaisin toimenpitein. Tämä tarkoittaa sopimista muun muassa siitä, mitkä organisaatiot kuuluvat informointijärjestelmän peruskokoonpanoon, ketkä

henkilöt kussakin organisaatiossa toimivat informaation välittäjinä, keille informaatio lähetetään ja mitä tiedonvälityskanavaa käytetään. Luonnollisesti kukin tilanne aina määrittää parhaan toimintatavan, mutta etukäteen tehdyt yhteistoimintasopimukset varmistavat sen, että informaatio liikkuu eri toimijoiden välillä.

Eräiden kuntien tilannekuvatoiminnassa on luotu hyvin toimivia järjestelyjä yhteistoiminnassa pelastuslaitoksen ja poliisilaitoksen kanssa. Kunta saa vastuuviranomaisilta analysoidun tilannekuvan etukäteen sovitusta kunnan johdon tarvitsemista tapahtumista. Tilannekuvan muodostamista ja välittämistä tulee myös harjoitella yhdessä puolustusvoimien alueellisen toimijan kanssa.

Tilannetietojen saamisen jälkeen kunnan johdon on mahdollista arvioida, mihin toimenpiteisiin tiedon perusteella tulee ryhtyä, keitä tahoja asiasta informoida ja mitä yhteisiä lisävoimavaroja tulee toimijoille mahdollisesti osoittaa. Vakiintunut tilannekuvamenettely vahvistaa merkittävästi kunnan johdon ja kunnan eri toimialojen välistä yhteistoimintaa ja tilanteessa mahdollisesti tarvittavien erityistoimien joustavaa ja tehokasta toteuttamista.

Toimivat tilannekuvajärjestelyt edesauttavat myös kunnan viestinnän toteuttamista. Viestinnällä on nyky-yhteiskunnassa yhä tärkeämpi merkitys. Huonosti toteutettu viestintä voi aiheuttaa kunnalle hyvinkin pitkäkestoisia uskottavuus- ja julkisuusongelmia.

2.4. Kunta keskeisenä alueensa toimijana

Kunnan varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa korostuu yhteistoiminta sekä viranomaisten että muiden kunnan alueen toimijoiden kanssa.

Viranomaisyhteistoiminta

Virka-avulla tarkoitetaan viranomaisen toiselle viranomaiselle antamaa apua.

Virka-apupyynnön toiselle viranomaiselle voi esittää vain viranomainen. Kunta itsessään ei ole viranomainen, jolla olisi oikeus pyytää virka-apua, mutta kunnan organisaatiossa tai kuntakonsernissa toimii viranomaisia (muun muassa pelastus-, sosiaali- ja terveysviranomainen), jotka voivat pyytää toimialaansa liittyvää virka-apua.

Vastuuviranomainen, useimmiten pelastuslaitos, poliisilaitos tai sosiaali- ja terveysviranomainen, esittää arvioituaan tilanteen ja suorituskykynsä lisätarpeen tällaisen pyynnön toiselle viranomaiselle. Virka-aputehtävät suuntautuvat pääasiallisesti pelastusviranomaisille tai poliisille. Puolustusvoimille on laissa säädetty eräksi tehtäväksi virka-avun antaminen muille viran-

omaisille ja osallistuminen pelastustoimintaan. Poliisilain mukaan viranomaisen on annettava poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Päättöksen virka-avun pyytämisestä tekee päällystään kuuluva poliisimies, jollei erikseen toisin säädetä tai asian kiireellisyys muuta vaadi. Poliisille annettavasta virka-avusta on säädetty laissa puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980). Pelastuslain mukaan pelastusviranomainen voi antaa toimialansa soveltuvaa virka-apua valtion tai kunnan viranomaisen ja laitoksen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi.

Yhteiskunnan infrastruktuurin toimivuuden tärkeys edellyttää, että kunnalla on oltava hyvät yhteistoimintasuhteet alueella toimiviin energia-, tele- ja muihin toiminnan kannalta tärkeisiin yrityksiin sekä keskeisiin viranomaisiin, kuten pelastusviranomaiseen, poliisiin ja rajavartiiviranomaisiin. Virka-apuun oikeutetut vastuuviranomaiset voivat tehdä virka-apupyynnön puolustusvoimille. Puolustusvoimat voi antaa erikseen määritetyllä tavalla myös työvoima-apua.



Aluehallintoviraston varautumistehtävänä ovat toimialueensa kuntien ja viranomaisten varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen. Tämä edellyttää toimijoiden välisen yhteistoiminnan järjestämistä, kuntien varautumisen tukemista, valmiusharjoitusten järjestämistä sekä alue- ja paikallishallinnon suunnittelun edistämistä. Pelastustoimen ja varautumisen vastuualueen tehtävänä on varautumisen ja sen suunnittelun yhteensovittaminen muun alue- ja paikallishallinnon viranomaisten kanssa. Valmiutta seurataan ja kehitetään säännöllisillä harjoituksilla. Pelastusopiston tehtävänä on antaa normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen valmentavaa koulutusta. Pelastustoimen ja varautumisen vastuualueella työskentelevät osallistuvat myös sisäisen turvallisuuden ohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviä ovat muun muassa yritysten neuvonta-, rahoitus- ja kehittämispalvelut, työllisyysperusteiset tuet ja työvoimakoulutus, maatalo- ja kalastusasiat, maahanmuuttoasiat ja EU:n rakennerahastohankkeet, ympäristönsuojelu, alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus, luonnonsuojelu, ympäristön tilan seuranta, vesivarojen käyttö ja hoito, maanteiden kunnossapito, tiehankkeet, liikenteen lupa-asiat, liikenneturvallisuus, joukkoliikenne ja saaristoliikenne ja ammatillinen koulutus, kirjasto-, liikunta-, opetus ja nuorisotoimen tehtävät. Keskusten tehtävät ja niitä varten varatut tai osoitetut resurssit ulottuvat kuntatasolle. Esimerkiksi tulvantorjunta ja yhteysliikenteen järjestelyt ovat konkreettisia yhteistoimintamuotoja kunnan toimintojen jatkuvuudenhallinnassa ja kuntarajat ylittävässä toiminnassa. Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (alueen pelastustoimi). Alueen pelastustoimi vastaa pelastustoimen palvelutasosta, pelastuslaitoksen toiminnan ja nuohouspalvelujen asianmukaisesta järjestämisestä sekä muista pelastuslaissa sille säädettyistä tehtävistä.



Pelastuslaitoksen tehtävät on säädetty pelastuslain 27 §:ssä. Säännöksen mukaan pelastuslaitos muun muassa tukee myös pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu. Suosituksena voidaan pitää sitä, että pelastuslaitoksen ja kunnan yhteistoiminnasta valmiussuunnittelussa sovitaan keskinäisessä asiakirjassa.

Alueen pelastustoimi päättää palvelutasosta kuntia kuultuaan. Päätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätökseen tulee myös sisältyä suunnitelma palvelutason kehittamisestä. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa. Päätös on voimassa määräajan.

Samalla voidaan sopia myös muista kunnan tarvitsemien varautumiseen liittyvien palvelujen järjestämisestä, kuten Kuntaliiton 1.12.2010 tekemissä linjauksissa pelastustoimen kehittämiseksi yksityiskohtaisesti on todettu.

Pelastustoimen riskienhallintamenetelmää täydentää kuntalaisten, yritysten ja yhteisöjen omatoiminen varautuminen.

Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saataminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa. Poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädetty tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua.

Poliisilaitoksen suorittama käytännön turvallisuus työ on etupainotteista, ennaltaehkäisevää toimintaa. Tavoitteena on toimintavalmiuksien luominen ja ylläpitäminen vahinkojen ja rikollisen toiminnan torjumiseksi.

Seurakunnilla on niin ikään kunnan toiminnan kannalta tärkeitä tehtäviä.



2.5. Yhteistoiminta yritysten ja kolmannen sektorin kanssa

Kunnan alueella toimivat yritykset, vapaaehtoisjärjestöt ovat keskeisiä yhteistoimintatahoja kunnan varautumisessa. Yhteistoiminnan käynnistämässä kunnan on oltava aktiivinen ja aloitteellinen. Kunnan toiminnot teknisiltä ratkaisuiltaan perustuvat energian häiriöttömään saatavuuteen sekä toimiviin tietoliikenne- ja kuljetusjärjestelyihin. Palveluja tuottavat sähkö- ja lämpölaitokset, teleoperaattorit sekä kuljetuspalveluja tuottavat yritykset ovat keskeisiä kunnan yhteistoimintakumppaneita. Näiden toimijoiden johdon ja avainhenkilöiden kanssa on luotava joustavat yhteistoimintamuodot. Näin osaltaan varmistetaan perusta sujuvalle yhteistyölle myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Erilaisissa häiriötilanteissa ja etenkin poikkeusoloissa on yleensä aina pulaa tarvittavista voimavaroista. Kolmannen sektorin järjestötoimijoiden toiminta ja käytössä olevat voimavarat ovat merkittävä resurssi eri tilanteiden hallinnassa. Kyse kansalaisjärjestöjen kanssa tehtävässä yhteistoiminnassa ei ole järjestöjen alistamisesta viranomaisten palvelijoiksi, vaan järjestötoiminnan vahvuuksien hyödyntämisestä asianomaisten järjestöjen toimintaan sopivalla tavalla. Kunnan varautumisessa käsitellään kansalaisjärjestöjen voimavaroja ja niiden mahdollista käyttöä. Kolmannen sektorin voimavarojen käytöstä voi olla merkittävää apua kunnan turvallisuuden hallinnalle ja varautumiselle osana toimintojen jatkuvuudenhallintaa.

Yhteiskunnan ja samalla myös kunnan toimintojen verkottumisen seurauksena eri toimijoiden tilannetietoisuus ja toimintojen koordinaatio eri toimijoiden välillä on yhä tärkeämpää.

Kunta voisi keskeisen roolinsa perusteella toimia alueensa toimijoiden yhteistoimintatilaisuuksien isäntänä ja järjestää esimerkiksi kerran vuodessa yhteistoimintatapaamisen alueensa viranomaisen sekä keskeisten yritysten ja järjestöjen kanssa varautumisasioissa. Tapaamisessa eri toimijat informoisivat koetuista uhkista, toiminnastaan, osaamisestaan sekä resurssistaan yleisesti sekä erityisesti häiriötilanteisiin varautumisesta.

2.6. Omatoiminen varautuminen

Viimeaikaiset luonnononnettomuudet ovat tuoneet esiin myös väestön ja eri palveluidentuottajien omatoimisen varautumisen tärkeyden. Rakennuksen omistaja ja haltija, teollisuus- ja liiketoiminnan harjoittaja, virasto, laitos ja muu yhteisö on asianomaisessa kohteessa ja muussa toiminnassaan velvollinen ehkäisemään vaaratilanteiden syntymistä, varautumaan henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa ja varautumaan sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin ne omatoimisesti kykenevät. Kunnan tulee ottaa huomioon sellaiset erityisryhmät kuten vammaiset, joilla ei ole mahdollisuutta riittävään omatoimiseen varautumiseen. Esimerkkeinä haasteista voidaan mainita kiireellisten sosiaalipalveluiden ja kriisipäivystyksen järjestäminen.

Väestön omatoiminen varautuminen ja perustaitojen osaaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa vähentää viranomaisten ja muiden turvallisuustoimijoiden työ määrää merkittävästi. Paikallinen turvallisuussuunnittelu ja erilaisten verkostojen yhteistoiminta ovat tärkeitä keinoja turvallisuuden varmistamisessa. Useilla vapaaehtoisjärjestöillä on merkittävä rooli häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tarvittavien taitojen ylläpitämisessä.

Elintärkeä toiminto	Yhteiskunnan toiminnalle välttämätön toimintokokonaisuus. Elintärkeiden toimintojen turvaamisella ylläpidetään valtiollinen itsenäisyys, yhteiskunnan turvallisuus sekä väestön elinmahdollisuudet.
Huoltovarmuus	Väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien turvaamista poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta.
Häiriötilanne	Uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää.
Kokonaismaanpuolustus ja sen yhteensovittaminen	Kaikki ne sotilaalliset ja siviilialojen toimet, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä väestön elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan. Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvat julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa. Kokonaismaanpuolustuksesta on luovuttu ja korvattu kokonaisturvallisuuden käsitteellä.
Kokonaisturvallisuus	Kokonaisturvallisuus on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistoimintana.
Kriittinen infrastruktuuri	Kriittinen infrastruktuuri (Critical Infrastructure, CI) käsittää ne rakenteet ja toiminnot, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan jatkuvalle toiminnalle. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluu sekä fyysisiä laitoksia ja rakenteita että sähköisiä toimintoja ja palveluja. Näiden turvaaminen tarkoittaa yksittäisten kriittisten kohtien löytämistä ja turvaamista, kuitenkin koko ajan infrastruktuurikokonaisuuden toimintaa silmällä pitäen.

Kyberuhka

Termi on vielä kansallisessa käytännössämme vakiintumaton. Käsité tullaan määrittelemään kansallisessa kyber- turvallisuusstrategiassa vuoden 2012 aikana. Tässä asiakirjassa sitä käytetään kuvaamaan uhkaa, joka liittyy toisistaan riippuvaisiin verkostoihin, sisältäen erilaiset tieto- ja tiedonsiirtoverkot, internetin, puhelinverkot, tietokonejärjestelmät sekä kriittisen tuotannon sulautetut prosessorit ja kontrollointilaitteet.

Laaja turvallisuus

Laaja turvallisuus kattaa sellaiset turvallisuuskysymykset, jotka kehittyessään saattavat muodostua uhkiksi ja aiheuttaa merkittävää vaaraa tai haittaa Suomelle, väestölle tai suomalaisen yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Tällaiset laaja-alaiset turvallisuushkat ovat joko aktiivista toimintaa kuten esimerkiksi sotilaallisen voiman käyttö, terrorismi ja tietoverkkojen häirintä tai tahattomia tapahtumia kuten sähköverkon laajat toimintahäiriöt tai luonnon ääri-ilmiöt.

Omatoiminen varautuminen

Rakennuksen omistaja ja haltija, teollisuus- ja liiketoiminnan harjoittaja, virasto, laitos ja muu yhteisö on asianomaisessa kohteessa ja muussa toiminnassaan velvollinen ehkäisemään vaaratilanteiden syntymistä, varautumaan henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa ja varautumaan sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin ne omatoimisesti kykenevät.

Pelastustoimi

Kokonaisuus, johon kuuluvat onnettomuuksien ehkäisy ja pelastustoiminta. Pelastustoimintaa ovat kiireellisesti suoritettavat toimet, jotka onnettomuuden sattuessa tai uhatessa toteutetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi sekä vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi. Pelastustoimintaan kuuluviin toimiin ryhdytään myös tahallisesti aiheutetuissa, seurauksiltaan vastaavissa tilanteissa tai niiden uhatessa.

Poikkeusolot

Poikkeusoloja ovat valmiuslaissa ja puolustustilalaissa erikseen säädetty tilanteet. Valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa toteaa poikkeusolot. Poikkeusoloissa voidaan ottaa käyttöön ja käyttää valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain tarkoitusten saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Tilannekuva

Tarpeen perusteella valittu yksittäisistä tiedoista koottu esitys tilanteesta tai suorituskyyvistä, mikä antaa perusteet tilannetietoisuudelle.

Tilannetietoisuus

Päättäjien ja heitä avustavien henkilöiden ymmärrys tapahtuneista asioista, niihin vaikuttaneista olosuhteista, eri osapuolien tavoitteista ja tapahtumien mahdollisista kehitysvaihtoehtoista, joita tarvitaan päätösten tekemiseksi tietyistä asiasta tai asiakokonaisuudesta.

Uhka-arvio

Toimivaltaisen viranomaisen tai muun toimijan uhkamallin pohjalta laatima, vastuullaan oleviin tehtäviin ja häiriötilanteisiin liittyvä arvio, jossa konkreettisesti käsitellään uhkan lähdettä, kohdetta, toteutumistapaa, todennäköisyyttä, vaikutuksia tehtävien hoitamiseen sekä vastatoimenpidemahdollisuuksia ja niiden valmisteluun tarvittavaa aikaa.

Uhkamalli

Yleisellä tasolla oleva kuvaus turvallisuusympäristön häiriöistä. Uhkamallissa esitetään uhkan vaikutusmekanismi, lähde, kohde ja vaikutus kohteessa, todennäköisyys sekä tunnistetut uhkamalliin sisältyvät vakavimmat häiriötilanteet.

Väestönsuojelu

Väestönsuojelulla tarkoitetaan Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjassa tarkemmin määriteltyjen ihmisten auttamiseen pyrkivien tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojeleminen vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroilta ja auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välttämättömien edellytysten luominen eloonjäämiselle.

Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan perustana on, että kunnan päätöksentekojärjestelmä toimii samojen perusteiden mukaisesti normaalioloissa, erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tehokas toiminta nojautuu selkeään toimivallanjakoon ja eri toimijoiden väliseen kitkattomaan yhteistoimintaan. Sama normaaliolojen järjestelyihin perustuva periaate koskee myös organisaatorakenteita. Uusia toimielimiä perustetaan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ainoastaan välttämättömissä tapauksissa lähinnä vain silloin, kun tehtävää ei voida osoittaa tarkoituksenmukaisella tavalla jo olemassa olevalle organisaatiolle.

Varautuminen erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin perustuu viranomaisten tehtäviä koskeviin säädöksiin, joiden mukaan organisaation on hoidettava tehtävänsä kaikissa oloissa. Lakisääteinen velvollisuus varautua myös poikkeusoloihin perustuu 9.12.2011 hyväksyttyyn *valmiuslakiin*.

Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Valmiuslain perustelujen mukaan säännöksen mukainen varautumisvelvoite koskee vain julkisen hallinnon tehtävien hoitamista. Esimerkiksi monet kuntien aikaisemmin itse tarjoamat palvelut ostetaan nykyisin muilta palveluntarjoajilta. Toiminnan varmistamiseksi esimerkiksi ostopalvelusopimuksiin tulisi sisällyttää ehtoja palvelujen turvaamisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Varautumisvelvollisuuksia häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle on asetettu myös *huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa* (1390/1992) sekä *valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista* (21.8.2008). Varautumisesta säädetään lisäksi muun muassa Pelastuslaissa, Rautatielaissa (555/2006), Varustamoliikelaitoksesta annetussa laissa (937/2003), Luotsausliikelaitoksesta annetussa laissa (938/2003), Viesintämarkkinalaissa (393/2003), Luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (121/2007), Sijoitusrahastolaissa (48/1999), Arvo-osuusjärjestelmästä annetussa laissa (826/1991), Vakuutusyhtiölaissa (1062/1979), Vakuutusyhdistyslaissa (1250/1987) ja Eläkesäätiölaissa (1774/1995).

Terveysturvallisuuslaki (1326/2010) mukaan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän on päätettävä yhteistyössä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellisen varautumisesta suuronnettomuuksiin ja terveydenhuollon erityistilanteisiin. Sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä on lisäksi velvollinen laatimaan yhteistyössä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellisen valmiussuunnitelman. Valtio voi osallistua terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja erityistilanteiden hoitamiseen rahoittamalla sellaista toimintaa, jonka korvaaminen valtion varoista on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista. Toimintaa varten sosiaali- ja terveysministeriö voi nimetä ja valtuuttaa valtakunnallisia toimijoita. Sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän on järjestettävä alueensa ensihoitopalvelu. Ensihoitopalveluun sisältyy osallistuminen alueellisten varautumis- ja valmiussuunnitelmien laatimiseen suuronnettomuuksien ja terveydenhuollon erityistilanteiden varalle yhdessä muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa. Kunnan on järjestettävä yksilön ja yhteisön psykososiaalisen tuen yhteensovittaminen äkillisissä järkyttävissä tilanteissa.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan kunnan on järjestettävä sosiaalipalvelut asukkailleen ja kiireellisissä tapauksissa huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä myös muille kunnassa oleskeleville henkilöille.

Terveysturvallisuuslaki (763/1994) mukaan kunnan tehtävänä on edistää ja valvoa terveydensuojelua alueellaan siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö. Kunnan terveydensuojeluviranomaisen on yhteistyössä muiden viranomaisten ja laitosten kanssa ennakolta varauduttava erityistilanteiden aiheuttamien terveyshaittojen ehkäisemiseksi, selvittämiseksi ja poistamiseksi tarvittaviin valmius- ja varotoimenpiteisiin.

Pelastuslain (379/2011) 2 §:n 2 momentin mukaan pelastustoimen viranomaiset huolehtivat toimialaansa kuuluvista Geneven yleissopimuksissa (SopS 8/1955), sekä Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirjoissa (SopS 82/1980) määritellyistä väestönsuojelutehtävistä. Laissa säädetään myös yhteistoiminnasta mainittujen tehtävien hoitamisessa sekä niihin varautumisessa. Pelastustoimen viranomaisten on varauduttava toimintansa hoitamiseen poikkeusoloissa riittävin suunnitelmin ja etukäteen tapahtuvien valmisteluin kouluttamalla ja varaamalla henkilöstöä ja väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstöä poikkeusolojen tehtäviin, huolehtimalla johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmien perustamisesta ja ylläpidosta, varautumalla evakuoointeihin sekä huolehtimalla muistakin näitä vastaavista toimenpiteistä. Kukin viranomainen huolehtii poikkeusolojen väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön varaamisesta ja kouluttamisesta. Pelastustoimen viranomaiset huolehtivat pelastustoimintaan liittyvän poikkeusolojen toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittamisesta.

Pelastuslain 27 §:n 3 momentin mukaan pelastuslaitos tukee pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen. Varautumisen kehittämiseksi aluehallintovirasto on perustanut alueellisia valmiustoimikuntia.

Useiden kunnan toimintojen osalta on laadittu yleisiä ohjeita ja oppaita varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan.

Riskienhallinta ja turvallisuussuunnittelu.

Opas sosiaali- ja terveydenhuollon johdolle ja turvallisuusasiantuntijoille (Julkaisuja 2011:15)

Ensihoidon palvelutaso.

Ohje ensihoitopalvelun palvelutasopäätöksen laatimiseksi sairaanhoitopiireille (Julkaisuja 2011:11)

Ympäristöterveyden erityistilanteet.

Opas ympäristöterveydenhuollon työntekijöille ja yhteistyötahoille (Julkaisuja 2010:2)

Traumaattisten tilanteiden psykososiaalinen tuki ja palvelut.

Opas kunnille ja kuntayhtymille. (Julkaisuja 2009:16)

Terveydenhuollon laitosturvallisuuden kehittäminen. Työryhmämuistio (Selvityksiä 2009:59)

Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas (Julkaisuja 2008:12)

Kiireellinen sosiaalipalvelu, Sosiaalipäivystyksen järjestäminen (STM oppaita 2005:8)

Huoltovarmuuskeskuksen sivuilta osoitteesta www.huoltovarmuus.fi/julkaisut löytyvät seuraavat oppaat:

”Joukkoruokailun valmiussuunnitteluohje” (2008)

”Pitkä sähkökatko ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen” (2009)

”Jätehuollon varautumis- ja jatkuvuussuunnitteluohje” (2011)

”Opas varavedenjakelun järjestämisestä” (2011).

”Kodin turvaopas - suojele itseäsi ja muita” on sisäasiainministeriön ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön ylläpitämä verkkopalvelu (<http://turvaopas.pelastustoimi.fi/>) jokaiselle suomalaiselle. Verkkopalvelu keskittyy arkielämän onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn.

YTS2010 määritetään seitsemän *yhteiskunnan elintärkeää toimintoa* ja näiden toimintojen turvaamisen ja jatkuvuuden suunnittelun edellyttämät *ministeriöiden strategiset tehtävät* (49) sekä niiden *tavoitetilat*. Jako on vakiintunut valtion viranomaisten sekä elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen toimijoiden valmiussuunnittelun perustaksi ja sitä noudatetaan myös varautumiskoulutuksessa ja valmiusharjoituksissa. Kuntien toimintaa osana palveluja ja hyödykkeitä tuottavana yhteiskunnan toimijana on tarkoituksenmukaista tarkastella myös saman jaottelun pohjalta. Näin varmistetaan, että yhteiskunnan elintärkeät toiminnot voidaan arvioida kokonaisuutena siten, että siitä käy ilmi eri toimijat ja niiden suorittamat prosessit. Tämä kokonaisuuden hallinta mahdollistaisi myös sen, että kunnilla olisi oman varautumisensa perustana käytettävissä selkeä käsitys omaan toimintaan liittyvien muiden toimijoiden valmiudesta ja toimintajärjestelystä.

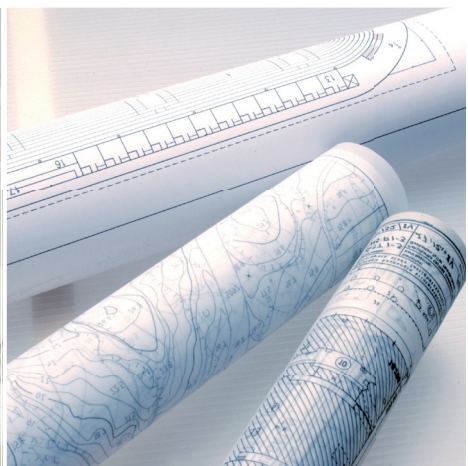
YTS2010 kuvatut 13 *uhkamallia* on laadittu yhteisiksi perusteiksi kaikessa varautumisessa. Uhkamallit ovat luonteeltaan yleisiä ja ne kuvaavat turvallisuusympäristössä mahdollisesti tapahtuvia häiriöitä.

Uhkamallien konkretisoimiseksi ja eri toimijoiden omaan toimintaan liittyvien uhkien analysoimisen tueksi YTS2010 on esimerkeiksi tunnistettu *häiriötilanteita* (37), joilla tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa ainakin hetkellisesti tai alueellisesti rajattuna yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Tilanteiden arvioinnin tuloksina ovat yksityiskohtaiset ja käytöltään rajoitetut analyysit, joita varautumisessa kutsutaan *uhka-arvioiksi*. Kuntien kannalta juuri tämä arviointivaihe on erittäin tärkeä, koska sen tuloksena saadaan varautumisen perustana käytettäväksi kunnan omat erityispiirteet.

YTS2010 määritetään myös häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnan edellyttämät *kriisi-johtamisen perusteet*. Tilanteiden äkillisyys ja laajavaikutteisuus asettavat kasvavia vaatimuksia johtamistoiminnalle. Myös kunnan toimintojen kehittäminen korostaa tarvetta varmistaa varautumisella johtamiseen liittyvän tilannekuvan hankkimista, analysointia ja jakamista tarvitsijoille. Tärkeätä on myös varautumisessa tarkastella yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kriisijohtamista tarvittavine yhteistoimintamuotoineen hallinnon eri tasoilla siten, että johtaminen vastaa tilanteiden asettamia haasteita.

YTS2010 strategiassa on myös linjattu *toimeenpanon seuranta ja kehittäminen* sekä varautumisen ja kriisijohtamisen *harjoitteluun liittyvät periaatteet*. Strategia korostaa eri toimijoiden yhteistoiminnan lisäämistä varautumisessa, koska elintärkeät toiminnot nähdään yhä enemmän useiden eri toimijoiden keskinäisriippuvaisina kokonaisuuksina. Varautumisen ja siihen kuuluvan valmiussuunnittelun tavoitteena on, että ennalta suunnitellut toimintalinjaukset ovat nopeasti ja tehokkaasti sovellettavissa käytäntöön. Valmiussuunnitelman toimivuutta tulee aika ajoin testata erilaisilla harjoituksilla.

www.yhteiskunnanturvallisuus.fi



Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö

Eteläinen Makasiinikatu 8 | PL 31, 00131 Helsinki
Puh. 09 16001 (vaihde) | Faksi: 09 160 88244