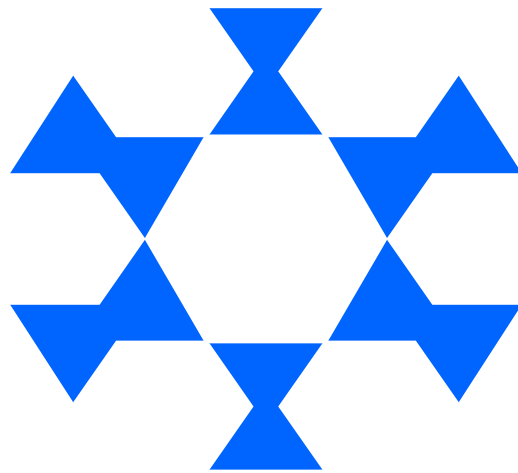




YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIA



Valtioneuvoston periaatepäätös
27.11.2003

SISÄLLYSLUETTELO

VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISESTA	6
YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIA	
JOHDANTO	13
1 STRATEGIAN PÄÄMÄÄRÄ JA KESKEISET PERIAATTEET	15
1.1 Strategian päämäärä	15
1.2 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteet	15
1.3 Johtosuhteet	17
1.4 Turvallisuustilanteet	18
1.5 Uhkamallit	20
2 YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TAVOITETILA	22
2.1 Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot	22
2.2 Valtion johtaminen	23
2.3 Ulkoinen toimintakyky	24
2.4 Valtakunnan sotilaallinen puolustus	26
2.5 Sisäinen turvallisuus	27
2.6 Talouden ja yhteiskunnan toimivuus	30
2.7 Väestön toimeentuloturva ja toimintakyky	34
2.8 Henkinen kriisinkestokyky	36

3 SUORITUSKYVYN KEHITTÄMINEN JA SEURANTA	38
3.1 Kehittämisen ja seurannan periaatteet	38
3.2 Valtion johtaminen	40
3.3 Ulkoinen toimintakyky	41
3.4 Valtakunnan sotilaallinen puolustus	42
3.5 Sisäinen turvallisuus	43
3.6 Talouden ja yhteiskunnan toimivuus	46
3.7 Väestön toimeentuloturva ja toimintakyky	50
3.8 Henkinen kriisinkestokyky	51
3.9 Kehittämisen painopistealueet lähivuosina	52

LIITTEET

1	Käsitteiden määritelmiä
2	Uhkamallien kuvaukset
3	Esimerkki valmiussuunnitelman rungoksi

Valtioneuvoston periaatepäätös

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta

Annettu Helsingissä päivänä kuuta 2003

1 PERIAATEPÄÄTÖKSEN LÄHTÖKOHDAT

Kansainvälistyminen ja yhteiskunnan rakennemuutokset vaikuttavat merkittävästi yhteiskunnan kykyyn huolehtia elintärkeistä toiminnoista. Valtioneuvoston vuoden 2001 Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa kiinnitettiin huomiota näiden ohella kansainväliseen kehitykseen liittyviin uhkiin.

Valtioneuvosto käynnisti selonteon mukaisesti selvitystyön, joka käsitti yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeiden toimintojen määrittämisen sekä toiminta- ja kehittämissuunnitelmien laatimisen.

Tällä periaatepäätöksellä ja siihen liittyvällä perusteluosalla (Yhteiskunnan elintärkeiden toimien turvaamisen strategia) määritetään yhteiskunnan elintärkeät toiminnot sekä asetetaan niiden turvaamiselle tavoitetilä ja kehittämislinjaukset, jotka ohjaavat hallinnonaloja niiden vastuulla olevien strategisten tehtävien hoitamisessa kaikissa tilanteis-

sa. Samalla nimetään vastuuministeriöt, joiden tehtävänä on sovittaa yhteen nämä toiminnot.

Periaatepäätöksessä strategisilla tehtävillä tarkoitetaan tehtäviä, joiden hoitaminen on välttämätöntä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi kaikissa tilanteissa. Lähtökohtana on voimassa oleva lainsäädäntö ja viranomaisten toimivallan jako.

Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat valtion johtaminen, ulkoinen toimintakyky, valtakunnan sotilaallinen puolustus, sisäinen turvallisuus, talouden ja yhteiskunnan toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestokyky.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan päämäärien mukaisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisella osaltaan ylläpidetään valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus.

1.1 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteet

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa noudatettavat periaatteet ovat kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen ylläpitäminen, yhteiskunnan voimavarojen tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttäminen, johtosuhteiden, organisaatioiden ja vastualueiden vakioiminen, valmiuden joustava sääteleminen, kustannustehokkuuden varmistaminen, tarvittavien voimavarojen turvaaminen, kansainvälisen ulottuvuuden hyödyntäminen sekä valmiuden ja suorituskyvyn seuranta ja kehittäminen.

1.2 Turvallisuustilanteet

Suomalaisen yhteiskunnan on mahdollisimman hyvin kyettävä turvaamaan elintärkeät toiminnot normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Normaalioloissa esiintyvät uhkat on voitava ehkäistä ennalta sekä tarvittaessa torjua, ja niiden vaikutuksista on voitava toipua normaaliolojen säädöspohjalla ja voimavaroilla.

Häiriötilanteissa valtionjohdon ja viranomaisten on ryhdyttävä erityisiin toimiin ja tiivistettyyn yhteistyöhön uhkan ehkäisemiseksi ennalta ja siitä selviämiseksi. Häiriötilanteiden takia on mahdollisesti otettava käyt-

töön lisäresursseja ja erityistilanteiden toimivaltuuksia, jotka sisältyvät normaaliolojen säädöksiin. Häiriötilanne saattaa edellyttää myös säästöjen tarkistamista.

Poikkeusoloja ovat valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädetyt tilanteet, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja resurssein.

1.3 Uhkamallit - Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat

Uhkamalli on kuvaus turvallisuusympäristön häiriöistä, jotka mahdollisesti vaikuttavat valtiolliseen itenäisyyteen sekä kansalaisten elinmahdollisuuksiin ja turvallisuuteen. Uhkamallistolla yhtenäistetään viranomaisten ja muiden tahojen suunnittelua, jotta he voivat turvata yhteiskunnan elintärkeät toiminnot.

Tässä periaatepäätöksessä tarkoitettuja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen uhkamalleja ovat tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat, laitton maahantulo ja turvallisuutta vaarantavat väestöliikkeet, väestön ravitsemukseen ja terveyteen kohdistuvat uhkat, ympäristöuhkat, taloudelliset uhkat, järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi, suuronnettomuus, kansainvälinen jännitystila, Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja sodan uhka, aseel-

linen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila.

2 YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TAVOITETILA JA KEHITTÄMINEN

2.1 Elintärkeiden toimintojen turvaamisen kehittämisen periaatteet

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen vaatimaa suorituskykyä kehitetään ja seurataan normaalioloissa noin neljän vuoden rytmissä kokonaisuutena, johon kuuluvat

- valtioneuvoston periaatepäätös ja siihen liittyvä strategia
- hallinnonalojen kehittämissuunnitelmat ja niiden sisällyttäminen toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioehdotuksiin
- yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvien hallinnonalakohtaisten suunnitelmien tarkistaminen
- valtakunnalliset ja hallinnonalojen valmiusharjoitukset.

Edellä mainittuun kokonaisuuteen kuuluvat myös valtioneuvoston selonteot yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta. Valtioneuvosto esittää tarvittavat toimintojen turvaamisen poliittiset linjaukset selonteoissa, jotka annetaan eduskunnalle.

Valtioneuvoston periaatepäätös ja siihen liittyvä strategia ohjaavat ministeriöitä kehittämään ja ylläpitämään suorituskykyä, jota tarvitaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi.

Kehittämissuunnitelmat ovat kunkin hallinnonalan itsenäisesti laatimia suunnitelmia, joissa esitetään strategisten tehtävien edellyttämä suorituskyvyn kehittäminen, ylläpito ja seuranta sekä hallinnonalan vastuulla olevien toimien yhteensovittaminen. Kehittämissuunnitelmiin liittyvät poliittiset päätökset tehdään määrärahaehdotuksista, budjetista ja säädosmuutoksista päätettäessä.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen suunnitelmat ja järjestelyt on tarkistettava säännöllisesti ja aina kun kansallisessa turvallisuusympäristössä tapahtuu olennaisia muutoksia. Järjestelyjen toimivuus tarkistetaan sekä hallinnonalan omissa että koko valtionhallinnon valmiusharjoituksissa.

Lainsäädännön kehittämisellä on varmistettava viranomaisten riittävät toimivaltuudet kaikissa turvallisuustilanteissa uhkien ehkäisemiseksi ennalta ja niiden torjumiseksi sekä niiden seurannaisvaikutusten hallitsemiseksi. Ensi tilassa on aloitettava valmiuslainsäädännön uudistamistyö.

2.2 Elintärkeiden toimintojen tavoitetila ja suorituskyvyn kehittäminen

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tavoitetilan määrittelyllä ohjataan hallinnonaloja kehittämään suorituskykyä ja säädöksiä, jotka mahdollistavat osaltaan toimintojen varmentamisen niin, että ne vastaavat arviotavissa olevia uhkia ja haasteita.

Valtion johtamisen tavoitetilassa eduskunnalla, tasavallan presidentillä, valtioneuvostolla ja oikeuskanslerin virastolla on tarvittavat toimintaedellytykset tehdä päätöksiä turvallisuustilanteiden edellyttämällä tavalla. Toimintaedellytysten yhteensovittamisesta vastaa pääministerin apuna valtioneuvoston kanslia.

Kansanvaltaista oikeusvaltiota turvataan ensisijaisesti pyrkimällä poikkeusoloissakin vaalien toimeenpääntöön sekä huolehtimalla ylimpien laillisuusvalvojen toimintaedellytyksistä ja takaamalla yksilöiden oikeusturva perustuslain edellyttämällä tavalla. Toimien yhteensovittamisesta vastaa oikeusministeriö.

Valtion johtamisen toimintaedellytysten kehittämisessä asetetaan etusijalle tilannekuva, jota tarvitaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisessa. Sen on mahdollistettava valtionjohdon oikea-aikainen päätöksenteko kaikissa turvallisuustilanteissa. Lisäksi kiinnitetään erityistä huomiota valtion johtamisessa tarvittavi-

en suojattujen ja varmennettujen sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien rakentamiseen.

Ulkoisen toimintakyky tarkoittaa, että ulkoasiainministeriön ja ulkomaanedustuksen sekä muiden hallinnonalojen kansainvälinen yhteydenpito ja ulkomaankaupan toiminnan edellytykset on varmistettu. Samoin tulee turvata Suomen kansalaisten avustaminen ulkomailta. Toimien yhteensovittamisesta vastaa ulkoasiainministeriö.

Ulkoista toimintakykyä kehitetään ensisijaisesti varmentamalla suojattujen ja varmennettujen tietoliikenneyhteyksien toiminta kaikissa tilanteissa Helsingin ja ulkomaanedustuksen toimipisteiden välillä. Tämä koskee erityisesti yhteyksiä EU-edustustoon.

Valtakunnan sotilaallisen puolustuksen tavoitetilassa puolustusjärjestelmän suorituskyky riittää turvallisuusympäristöömme mitoitettuna torjumaan maahan mahdollisesti kohdistuvat sotilaalliset hyökkäykset ja siten muodostamaan kynnyksen, joka ehkäisee ennalta sotilaallisia uhkia. Toimien yhteensovittamisesta vastaa puolustusministeriö.

Valtakunnan sotilaallisen puolustuksen kehittämisessä on keskeistä puolustusjärjestelmän kyky ehkäistä ja torjua strateginen isku. Puolustusjärjestelmän kehittämisen on mahdollistettava valtionjohdolle vaihto-

ehtoiset turvallisuuspoliittiset ratkaisut.

Sisäisen turvallisuuden tavoitetilassa pidetään yllä oikeusjärjestelmän toimintakykyä, yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kykyä suojata ja pelastaa väestöä sekä kykyä estää laiton maahantulo. Toimien yhteensovittamisesta vastaa sisäasiainministeriö.

Sisäisen turvallisuuden kehittämisessä asetetaan etusijalle oikeuslaitoksen toimintakyky, vakavan rikollisuuden, mukaan lukien terrorismi, paljastava tiedustelutoiminta yhdessä muiden viranomaisten kanssa, onnettomuus- ja tuhotilanteiden edellyttämä pelastustoiminta, raja-valvontajärjestelmä EU:n ulkorajalla sekä luvattoman maahanmuuton torjunta.

Talouden ja yhteiskunnan toimivuuden tavoitetilassa elinkeinoelämä ja julkinen talous sekä yhteiskunnan infrastruktuuri on turvattu siten, että ne mahdollistavat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämisen sekä kansalaisten elinmahdollisuudet. Toimien yhteensovittamisesta vastaavat valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö.

Talouden ja yhteiskunnan toimivuuden kehittämisessä on keskityttävä suojaamaan ja varmentamaan yhteiskunnan kriittisten teknisten pe-

rusrakenteiden toimivuus. Erityistä huomiota on kiinnitettävä yhteiskunnalle välttämättömiin sähköisiin tietojärjestelmiin, jotka ohjaavat teknisten perusrakenteiden toimintaa.

Väestön toimeentuloturvan ja toimintakyvyn tavoitetilassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla sekä sosiaaliturvalla tuetaan väestön toimintakykyä, terveyttä ja kansalaisten toimeentuloa sekä ehkäistään syrjäytymistä. Toimien yhteensovittamisesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö.

Väestön toimeentuloturvan ja toimintakyvyn kehittämisessä tärkeää on tukea kansalaisten toimeentuloa sekä lisätä seudullista yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisessa. Erityisesti on huolehdittava säteilyvalvonnasta, biologisten ja kemiallisten uhkatekijöiden havaitsemisesta ja hallinnasta sekä niistä aiheutuvien sairauksien hoitojärjestelmän ja asiantuntijaohjauksen kehittämisestä. Valmiutta äkillisten vakavien epidemioiden ja muiden kansanterveyttä vaarantavien uhkakuvien varalta on kehitettävä.

Henkisen kriisinkestokyvyn tavoitetilassa kansalaisilla on tahto toimia valtiollisen itsenäisyyden sekä kansalaisten elinmahdollisuuksien ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ankarimmassakin poikkeusoloissa. Toimi-

en yhteensovittamisesta vastaa opetusministeriö.

Henkisen kriisinkestokyvyn kehittämisellä on lujitettava kansalaisten tahtoa ja valmiuksia toimia kansallisen turvallisuuden päämääriä tukevalla tavalla yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ollessa uhattuna.

2.3 Lähivuosien painopistealueet suorituskyvyn kehittämisessä

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisessa tarvittava tilannekuva. Valtionjohdon päätöksenteon tueksi tarvitaan tilannekuva. Sen kokoaminen, analysointi ja sitä koskevan tiedon jakaminen kaikissa turvallisuustilanteissa on organisoitava ja ohjeistettava valtioneuvoston kanslian johdolla.

Vakavan rikollisuuden, mukaan lukien terrorismi, paljastava tiedustelutoiminta. Tiedustelutoimintaa on kehitettävä viranomaisten yhteistyönä siten, että kyetään selvittämään rikollisten aiheuttamat uhkat yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille sekä kohteet, joihin uhkat aiotaan kohdistaa.

Sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät. Maan sisäisen infrastruktuurin toiminta on erittäin tärkeä, kun kehitetään sähköisiä tieto- ja viestintäjärjestelmiä. Tieto- ja viestintäjärjestelmien perusrakenteet sekä yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvät vi-

ranomaisverkot on saatettava jo normaalioloissa riittävän suojaetuiksi ja varmennetuiksi niin, että ne kestävät myös poikkeusoloissa niihin kohdistuvia uhkia.

Terveydensuojelu. Valmiutta äkillisten vakavien epidemioiden ja muiden kansanterveyttä vaarantavien uhkien varalta on kehitettävä. Tällöin on erityisesti huolehdittava julkisen terveydenhuollon kyvystä irtottaa asiantuntijoita ja muita resursseja vaarantamatta terveydenhuollon perustoimintaa.

3 PERIAATEPÄÄTÖKSEN JA STRATEGIAN SOVELTAMINEN JA YLLÄPITO

Tähän periaatepäätökseen liittyy perusteluosana turvallisuus- ja puolustusasiain komitean valmisteleva Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Kukin ministeriö antaa tarvittaessa hallinnonalalleen täydentävät soveltamisohjeet.

Valtioneuvoston periaatepäätöksellä ja sen perusteluosalla kumotaan puolustusneuvoston vuonna 1999 hyväksymä muistio Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, jonka valtioneuvoston kanslia antoi ohjeena hallinnonaloille.

Valtioneuvoston periaatepäätös ja siihen liittyvä strategia yhteiskunnan

elintärkeiden toimintojen turvaamisesta tarkistetaan aina kun kansallisen turvallisuusympäristön muutokset sitä edellyttävät. Periaatepäätöksen ja strategian ylläpidossa turvallisuus- ja puolustusasiain komitean on valmisteltava yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen tarkistukset seuraavan kerran

valtioneuvoston päätettäväksi vuonna 2006.

TOIMIVALTA: VNOS 3 §:n 1 mom
11 k.

YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIA

JOHDANTO

Valtioneuvosto antoi vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle tehtäväksi kansallisen varautumisen strategian laatimisen. Toimeksianto edellytti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen määrittämistä sekä toiminta- ja kehittämissuunnitelmien laatimista. Painopiste oli asetettava yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen. Toimintoja oli tarkasteltava poikkihallinnollisina kokonaisuuksina.

Valtioneuvosto edellytti, että strategiassa sovitetaan yhteen kansainvälistymisen sekä yhteiskunnan rakenteiden muutosten ja kehitysarvioiden vaikutukset varautumiseen. Strategiaan kuuluvia toimialoja ja toimintoja sekä niiden kehittymistä on toimeksiannon mukaan seurattava normaalia varautumistoimintaa tarkemmin. Toimeksiannon mukaisesti strategia on päivitettävä säännöllisesti ja sen sisältämät linjaukset on liitettävä osaksi seuraavaa turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa.

Strategian laadinnan aikana on tullut esille, että varautuminen on käsitteenä liian suppea kuvaamaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen

ylläpitämistä ja varmentamista kaikissa tilanteissa. Valmiuslakiin sisällytetty varautuminen ja siihen liittyvät viranomaisten velvoitteet ovat yksi tapa muiden joukossa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Siksi tästä valtioneuvoston periaatepäätöksen perusteluosasta käytetään nimeä Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia.

Tämän strategian tarkoituksena on ohjata hallinnonaloja kehittämään ja ylläpitämään elintärkeiden toimintojen edellyttämää suorituskykyä sekä antaa yhtenäiset perusteet hallinnonalojen yhteistoiminnan suunnittelulle ja toteutukselle elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Strategian keskeisiin lähtökohtiin kuuluu elintärkeiden toimintojen kansainvälinen ulottuvuus. Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää tehokkaasti hyväkseen kansainväliset mahdollisuudet kansallisen turvallisuutensa ja hyvinvointinsa edistämiseksi.

Ensimmäisessä luvussa esitetään strategian päämäärä sekä kaikille toimintaan osallistuville tahoille yhteiset periaatteet, johtosuhteet, turvallisuustilanteet ja uhkamallit. Toisessa luvussa esitetään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tur-

vaamisen tavoitetilä, joka pyritään saavuttamaan edettäessä 2010-luvulle. Tavoitetilan saavuttamiseksi hallinnonalojen on kehitettävä suorituskykyä, jota tarvitaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen. Kehittämisen keskeiset linjaukset esitetään strategian kolmannessa luvussa.

Strategian valmisteluun ovat osallistuneet kaikki ministeriöt turvallisuus- ja puolustusasiain komitean yhteensovittamana. Valtioneuvoston periaatepäätöksellä ja siihen liittyvällä strategia-asiakirjalla ajanmukaistetaan puolustusneuvoston vuoden 1999 muistiossa määritetyt uhkamallit, priorisoidaan kaikissa turvallisuustilanteissa ylläpidettävät yhteiskunnan elintärkeät toiminnot sekä

esitetään näiden toimintojen vaatiman suorituskyvyn hallinnonalakohtaiset kehittämissinjaukset. Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta ja sitä koskeva strategia korvaa puolustusneuvoston muistion ”Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin”.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen edellyttää strategian säännöllistä ajantasaistamista. Seuraava hallinnonalojen toimintaa ohjaava valtioneuvoston periaatepäätös annetaan vuonna 2006. Periaatepäätöksen ja siihen liittyvän strategia-asiakirjan valmisteluista valtioneuvostolle vastaa turvallisuus- ja puolustusasiain komitea.

1 STRATEGIAN PÄÄMÄÄRÄ JA KESKEISET PERIAATTEET

1.1 Strategian päämäärä

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan päämäärien mukaisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisella osaltaan ylläpidetään valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus.

Toimintojen turvaamisen strategian päämääränä on ohjata hallinnonaloja kehittämään ja ylläpitämään niiden vastuulla olevien strategisten tehtävien edellyttämää suorituskykyä sekä hoitamaan tehtävät kaikissa turvallisuustilanteissa.

1.2 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteet

Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate

Ihmisarvon loukkaamattomuutta, edustuksellisen kansanvallan periaatetta, valtiollisten tehtävien jakoa, julkisen vallankäytön lainalaisuutta ja muita oikeusvaltioperiaatteita pidetään yllä kaikissa tilanteissa. Yksilön oikeudet turvataan. Perusoikeuksiin voidaan ainoastaan lailla säätää tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavien poikkeusolo-

jen aikana, jotka uhkaavat kansakuntaa.

Koko yhteiskunnan tehtävä

Elintärkeät toiminnot turvataan yhteiskunnan voimavarojen tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella yhteiskäytöllä. Tämä edellyttää valtion ja kuntien viranomaisten sekä yksityisen sektorin yhteistyötä ja toimien yhteensovittamista kaikissa tilanteissa. Kokonaismaanpuolustus tarjoaa laajan keinovalikoiman tämän kokonaisuuden suunnitteluun ja hoitamiseen. Tavoitteiden saavuttamista voivat omalta osaltaan tukea kansalaisyhteiskunta sekä kirkot ja muut uskonnolliset yhteisöt.

Selkeä vastuujako

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kokonaisuutta johtaa valtioneuvosto, jonka yhteistoimintaa johtaa pääministeri apunaan valtioneuvoston kanslia. Kunkin elintärkeän toiminnon kokonaisuutta sovittaa yhteen vastuuministeriö. Asianomaisesta strategisesta tehtävästä vastaa toimivaltainen ministeriö tai muu viranomainen, jonka on ylläpidettävä ja kehitettävä tarvittavaa suorituskykyä tehtävien hoitamiseksi kaikissa tilanteissa. Strategisista tehtävistä vastaavat ministeriöt järjestävät tehtävien vaatiman yhteis-

toiminnan muiden ministeriöiden kanssa.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen johtosuhteita sekä normaaliolojen organisaatioita ja vastuujakoa ei muuteta häiriötilanteissa eikä poikkeusoloissa kuin aivan välttämättömissä tapauksissa.

Valmiuden joustava säätely

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen edellyttää uhkien ennaltaehkäisyssä, torjunnassa ja niiden vaikutusten hallitsemisessa valmiuden joustavaa säätelyä. Sillä saavutetaan toiminnan tarkoituksenmukainen mitoitus ja tehokkuus sekä mahdollistetaan voimavarojen tilanteenmukaiset tarkistukset. Valmiuden säätelyyn liittyvän lainsäädännön on turvattava viranomaisille riittävät toimivaltuudet nopeissakin tilanteiden muutoksissa.

Kustannustehokkuus

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan kustannuksiltaan tehokkaasti siten, että normaaliolojen menettelyt ja järjestelmät soveltuvat uhkien ennalta ehkäisemiseen ja hallitsemiseen sekä niiden vaikutuksista toipumiseen myös erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen tarvittavaa suorituskykyä ja toimivaltuuksia kehitetään normaaliolojen toimintamallin perustalta. Siten vähennetään tarvetta rakentaa

päällekkäisiä järjestelmiä ja organisaatioita.

Voimavarojen turvaaminen

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kehittämissuunnitelmissa esitettävät toimenpiteet ja voimavaratarpeet sisällytetään ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioehdotuksiin. Ensimmäisenä keinona mahdollisesti tarvittavien lisäresurssien osoittamiseen on määrärahojen kohdentaminen uudelleen hallinnonalan sisällä.

Riittävät voimavarat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiselle turvataan rationalisoimalla ja luopumalla tarpeettomiksi käyneistä suorituskyvyistä. Toimivaltuudet turvataan tarvittavin säädösmuutoksilla. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen hankkeita voidaan rahoittaa myös talousarvion ulkopuolisista valtion rahastoista.

Kansainvälinen ulottuvuus

Suomen menestyminen perustuu muun muassa etenevään globalisaatioon ja kansainväliseen työnjakoon monilla aloilla, mikä toisaalta lisää haavoittuvuutta turvallisuustilanteissa. Verkottuminen on johtanut keskinäiseen riippuvuuteen myös uhkien ennalta ehkäisemisessä ja torjumisessa. Jokaisella yhteiskunnan elintärkeällä toiminnolla on merkittävä kansainvälinen ulottuvuus. Suomen tulee käyttää tehokkaasti

hyväkseen Euroopan unionin (EU) jäsenyyden tarjoamat mahdollisuudet kansallisen turvallisuutensa ja hyvinvointinsa edistämiseksi sekä kansainvälisen asemansa vahvistamiseksi. Toimimalla kansainvälisissä järjestöissä, erityisesti Yhdistyneissä Kansakunnissa (YK), Euroopan Turvallisuus- ja Yhteistyöjärjestössä (ETYJ) ja Pohjois-Atlantin liiton (NATO) rauhankumppanuusohjelmassa Suomi voi vahvistaa edellytyksiään turvata yhteiskunnan elintärkeät toiminnot.

Valmiuden ja suorituskyvyn seuranta

Kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät oikeaa tietoa hallinnonalojen valmiudesta ja suorituskyvystä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen. Valmiutta ja suorituskykyä strategisten tehtävien hoitamiseen seurataan tehtävistä vastavissa ministeriöissä. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea vastaa valmiuden ja suorituskyvyn kokonaisuuden seurannasta ja raportoi siitä valtioneuvostolle. Seurannalla tuotetaan valtionjohdolle tietoa siitä, onko voimavarat kohdennettu oikein yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi.

1.3 Johtosuhteet

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista johtaa, valvoo ja so-

vittaa yhteen valtioneuvosto sekä toimivaltainen ministeriö hallinnonalallaan. Tasavallan presidentti puolestaan päättää elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvistä sotilaskäskyasioista. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko-, turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat.

Valtioneuvoston kanslia käsittelee yhteistoiminnassa muiden ministeriöiden kanssa ne asiat, jotka liittyvät muun muassa valtioneuvoston ja ministeriöiden turvallisuuspalveluun sekä häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen. Puolustusministeriön toimialaan kuuluu muun muassa kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen.

Puolustusministeriötä sekä ulko- ja turvallisuuspoliittista ministerivaliokuntaa avustava turvallisuus- ja puolustusasiain komitea seuraa turvallisuus- ja puolustuspoliittisen aseman muutoksia ja arvioi niiden vaikutuksia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyille. Se myös seuraa hallinnon eri alojen kokonaismaanpuolustukseen liittyviä toimia ja sovittaa yhteen kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvien asioiden valmistelua.

Ministeriöiden kansliapäälliköt vastaavat ministeriöiden toimivuudesta

ja huolehtivat, että niiden tehtävät hoidetaan tuloksettaasti kaikissa oloissa. Kansliapäälliköt vastaavat oman hallinnonalansa kyvystä huolehtia tehtäviensä mahdollisimman häiriöttömästi hoitamisesta myös poikkeusoloissa.

Ministeriöiden valmiuspäällikkökokous on pysyvä yhteistyöelin, joka käsittelee eri turvallisuustilanteisiin varautumista. Ministeriön valmiuspäällikkönä toimii kansliapäällikkö tai hänen määräämänsä virkamies. Valmiuspäällikön tehtävänä on muun muassa johtaa ja valvoa hallinnonalan valmiussuunnittelua ja sen edellyttämiä etukäteisvalmisteluja sekä kehittää ja ylläpitää yhteistoimintaa muihin hallinnonaloihin. Ministeriöissä toimii myös valmiustoimikunta, joka on kokoonpantu tärkeimpien toimialojen edustajista. Sen tehtävänä on valmistella toimintaa häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten.

Viranomaisten ja elinkeinoelämän välinen yhteistyöorganisaatio huoltovarmuuteen liittyvissä asioissa on Puolustustaloudellinen suunnittelukunta (PTS) toimieliminen. Suunnittelukunta seuraa eri alojen huoltovarmuutta sekä tuottaa ohjausinformaatiota ja esityksiä huoltovarmuuden kehittämiseksi yhdessä Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) kanssa, joka panee esitykset toimeen ja rahoittaa ne.

1.4 Turvallisuustilanteet

Normaalioloihin liittyy uhkia, joita on voitava ehkäistä ennalta, torjua ja niiden vaikutuksista on voitava toipua normaaliolojen säädöksillä ja voimavaroilla. Mitä varmemmin yhteiskuntamme toimii normaalioloissa sitä paremmin se kykenee ehkäisemään ennalta kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia myös muissa turvallisuustilanteissa.

Normaalioloissa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen painopisteenä on erilaisten uhkien ehkäiseminen ennalta. Tehokkaalla uhkien havaitsemisella ja torjumisella estetään se, että yhteiskuntaa vahingoittavat tapahtumat ja niiden seuraukset laajenisivat vakaviksi häiriötilanteiksi ja jopa poikkeusoloiksi.

Normaalioloissa rakennettavat järjestelmät ja muut toimenpiteet luovat perustan toiminnalle häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Erityisesti johtamiseen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ohjaamiseen tarvittavat sähköisen viestinnän ja tietoliikenteen järjestelmät on suojattava ja varmennettava jo normaalioloissa kestävästi ankaratkin poikkeusolot.

Häiriötilanteessa valtionjohdon ja viranomaisten pitää ryhtyä erityisiin toimiin uhkan torjumiseksi ja siitä selviämiseksi. Häiriötilanteet voivat edellyttää normaaliolojen säädöksiin sisältyvien erityistilanteiden toimival-

tuuksien käyttöön ottamista, määrärahojen uudelleen kohdentamista, henkilöstön palvelukseen määräämistä ja muiden lisäresurssien osoittamista sekä säädösten tarkistamista.

Häiriötilanne voi vaatia tehostamaan valtionjohdon ja viranomaisten yhteistoimintaa ja johtamista. Tämä kohdistuu esimerkiksi tilannekuvan muodostamiseen ja ylläpitoon sekä siitä tiedottamiseen. Häiriötilanteissa on tiedotettava aktiivisesti tilanteesta, poliittisista linjauksista sekä viranomaisten toiminnasta ja toimintaohjeista.

Poikkeusoloja ovat valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädetyt tilanteet, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja resurssein. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 297 artiklassa mainitaan poikkeusoloina yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavat vakavat sisäiset levottomuudet ja sota tai sodan uhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystila.

Poikkeusolojen käsitteistö on säilynyt pitkään muuttumattomana, mutta käsitteiden sisällössä on tapahtunut huomattaviakin muutoksia. Arviot siitä, kuinka mahdollista ja todennäköistä on joutua poikkeusoloihin ovat vaihdelleet merkittävästi eri aikoina. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi pitää ottaa huomioon myös tällä hetkellä vä-

hemmän todennäköiset poikkeusolot. Yhteiskunnassa on oltava ajan tasalla olevat järjestelyt mahdollisina pidettävien poikkeusolojen varalta, koska nopea valmiuksien kehittäminen näiden tilanteiden hallitsemiseksi ei ole mahdollista.

Poikkeusoloissa tarvitaan lisäresursseja ja lainsäädännöllisiä toimia. Tilanteet vaativat nopeutettuja, laaja-alaisia ja tehokkaita toimenpiteitä. Valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädetään toimivaltuuksien ja voimavarojen lisäämisestä tilanteessa, jossa lakien säätämät edellytykset täytyvät. Hallinnonalojen valmiussuunnitelmiin sisältyvät säädösesitykset tai ainakin niiden rungot. Ne on valmisteltu etukäteen arvioidun tarpeen mukaan.

Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion liikelaitosten, muiden valtion viranomaisten sekä kuntien on lakisääteisesti turvattava tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Yksityisten yritysten poikkeusoloihin liittyvät velvoitteet perustuvat lainsäädäntöön, sopimukseen tai vapaaehtoisuuteen. Valtionjohto voi lakeihin perustuen velvoittaa yhteiskunnan toimintojen kannalta elintärkeitä yrityksiä varautumaan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Velvoite voi liittyä esimerkiksi toimilupaan.

1.5 Uhkamallit

Uhkamalli tarkoittaa kuvausta, joka on tehty kansalliseen turvallisuuteen mahdollisesti vaikuttavan turvallisuusympäristön häiriöstä. Kuvaus on muotoiltu yleisesti, eikä siinä käsitellä konkreettisesti turvallisuustilannetta. Uhkamallien käytön tarkoituksena on yhtenäistää eri viranomaisten ja muiden tahojen toiminnan suunnittelua yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi.

Uhkakuva perustuu uhkamalliin ja liittyy tunnistettuun uhkan lähteeseen tai nimettyyn tahoon. Se on konkreettisen turvallisuusympäristön kehittymisen kuvaus. Siinä esitetään uhkan todennäköiset ilmenemis- muodot ja seurannaisvaikutukset tai päämäärät sekä toimintatavat.

Hallinnonaloittain laadittavissa **uhka-arvioissa** täsmennetään uhkakuva tiedustelun ja muiden tietojen avulla. Uhka-arvio mahdollistaa tarkastelut toimista, joihin hallinnonalan on ryhdyttävä uhkan ehkäisemiseksi ennalta tai sen torjumiseksi ja sen vaikutuksilta selviämiseksi.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen suunnitteluun käytettävä uhkamallisto päivitetään strategian tarkistusten yhteydessä neljän vuoden välein tai aina tarvittaessa. Hallinnonalat vastaavat strategiisiin tehtäviinsä liittyvien uhkakuvien ja uhka-arvioiden ylläpitämisestä. Uhkamalliston ylläpitämisestä vas-

taa turvallisuus- ja puolustusasiain komitea.

Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuu erilaisia uhkia, jotka voivat esiintyä erikseen tai samanaikaisesti ja ne voivat liittyä toisiinsa. Arviot niiden toteutumisen todennäköisyydestä vaihtelevat ja voivat muuttua nopeastikin. Kaikkia uhkia ei pystytä ennakoimaan. Vastaavasti kaikkiin uhkiin ei eri syistä pystytä ennakolta varautumaan niin hyvin, että ne voitaisiin ehkäistä ennalta.

EU:iin tai sen jäsenmaihiin kohdistuvat uhkat voivat koskea kaikkia jäsenmaita eri tavoin ja vaikuttaa myös suomalaiseen yhteiskuntaan. Vastaavasti Suomeen kohdistuvat uhkat voivat vaikuttaa unionin muihin jäsenmaihiin.

Normaalioloissa erityisesti talouden ja yhteiskunnan toimivuuteen sekä sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu uhkia, jotka voivat toteutuessaan johtaa poikkeusoloihin. Poikkeusoloista suuronnettomuus ja taloudellinen kriisi voivat ilmetä joko erillisinä tai osana muita poikkeusoloja.

Pahimmat poikkeusolot, joihin Suomi saattaisi joutua, liittyvät aseelliseen hyökkäykseen ja sotaan. Tällaisessa konfliktissa valtioiden käyttämät poliittiset, taloudelliset, tiedon käyttöön liittyvät ja sotilaalliset voimavarat muodostavat aina kokonaisuuden. Voimakeinoja voivat käyttää tai niillä uhata myös ei-valtiolliset

toimijat. Vaikuttamisen kohteina voivat olla paitsi valtiot ja niitä symboloivat henkilöt, organisaatiot ja rakenteet, myös muun muassa valtioiden väliset järjestöt ja yhteenliittymät, yritykset, erilaiset ihmisyhteisöt, kansalaisjärjestöt sekä yksittäiset ihmiset.

Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvia uhkamalleja ovat

- tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat
- laitton maahantulo ja turvallisuutta vaarantavat väestöliikkeet
- väestön ravitsemukseen ja terveyteen kohdistuvat uhkat
- ympäristöuhkat
- taloudelliset uhkat, joita ovat kansainvälisen kaupan ja tuotannon häiriintyminen sekä taloudellinen taantuma tai lama
- järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi
- suuronnettomuus, joka voi olla paikallinen tai laajamittainen
- kansainvälinen jännitystila, joka voi aiheutua vieraiden valtioiden

välisestä sodasta tai sodan uhkasta tai muusta Suomen ulkopuolella sattuneesta erityisestä tapahtumasta

- Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja sodan uhka, joka voi olla alueellinen kriisi Suomen lähialueella ja se voi ilmetä myös poliittisena, taloudellisena ja sotilaallisena painostuksena
- aseellinen hyökkäys ja sota, joka voi olla strateginen isku tai laajamittainen hyökkäys sekä sodan jälkitila.

Nämä uhkat voivat aiheuttaa häiriötilanteen, ja monet niistä ovat sellaisenaan poikkeusoloja tai voivat johtaa niihin. Uhkamallisto on yleinen kuvaus uhkista, jotka toteutuessaan voivat aiheuttaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen häiriintymisen ja siten vaarantaa valtiollisen itsenäisyyden, kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuuden. Uhkamallien kuvaukset ovat liitteessä 2.

2 YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TAVOITETILA

2.1 Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot sisältävät seitsemän laajaa toiminnallista kokonaisuutta, joiden toimivuuden turvaamisella osaltaan ylläpidetään valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus. Toimintoihin liittyvistä strategisista tehtävistä vastaavat asianomaiset ministeriöt toimialojensa mukaisesti.

Valtion johtaminen tarkoittaa eduskunnan, tasavallan presidentin, valtioneuvoston (ministereiden) ja oikeuskanslerin viraston toimintaa kansallisten voimavarojen käyttämiseksi turvallisuustilanteiden edellyttämällä tavalla. Toimintaedellytysten yhteensovittamisesta vastaa valtioneuvoston kanslia. Valtion johtamiseen sisältyvän kansanvaltaisen oikeusvaltion ylläpitämiseen liittyvät toimet sovittaa yhteen oikeusministeriö.

Ulkoinen toimintakyky tarkoittaa kykyä ylläpitää yhteyksiä ulkovaltoihin, varmistaa Suomen edustajien osallistuminen EU:n toimielinten toimintaan ja vaikuttaa muiden kansainvälisten yhteenliittymien toimintaan. Lisäksi se tarkoittaa kykyä hankkia tarvittavaa apua ja tukea sekä antaa sitä muille valtioille, turvata ulkomaankaupan jatkuvuus ja

avustaa Suomen kansalaisia ulkomailla. Toimien yhteensovittamisesta vastaa ulkoasiainministeriö.

Valtakunnan sotilaallinen puolustus ehkäisee ennalta ja hallitsee Suomen sotilaallisia uhkia, antaa virka-apua muiden uhkien hallitsemiseen sekä vastaa osallistumisestamme kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Toimien yhteensovittamisesta vastaa puolustusministeriö.

Sisäisen turvallisuuden avulla ylläpidetään oikeusjärjestelmän toimintakykyä sekä ennaltaehkäistään ja hallitaan uhkia, jotka kohdistuvat väestön turvallisuuteen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen hoitamiseen. Toimien yhteensovittamisesta vastaa sisäasiainministeriö.

Talouden ja yhteiskunnan toimivuuden avulla turvataan elinkeinoelämä ja julkinen talous sekä yhteiskunnan infrastruktuuri. Valtiovarainministeriö vastaa julkisen talouden ja hallinnon yhteensovittamisesta, kauppa- ja teollisuusministeriö yhteiskunnan perustoimintojen yhteensovittamisesta sekä liikenne- ja viestintäministeriö sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä kuljetusten yhteensovittamisesta.

Väestön toimeentuloturva ja toimintakyky ylläpitää väestön tarvitsemää sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja. Se myös ehkäisee syrjäytymistä ja edistää yhteiskuntarauhaa. Toimien yhteensovittamisesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö.

Henkinen kriisinkestokyky ylläpitää ja kehittää kansallista tahtoa hallita turvallisuustilanteissa ilmeneviä uhkia ja selviytyä niiden vaikutuksilta. Toimien yhteensovittamisesta vastaa opetusministeriö.

2.2 Valtion johtaminen

Tavoitetilassa eduskunnalla, tasavallan presidentillä, valtioneuvostolla ja oikeuskanslerin virastolla on kaikki tarvittavat toimintaedellytykset tehdä päätöksiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi vallitsevan turvallisuustilanteen edellyttämällä tavalla. Muiden valtion ylimpään keskushallintoon luettavien viranomaisten johtamistoiminnalla turvataan niiden tehtävien johtaminen, joita tarvitaan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen.

Valtionjohdon oikea-aikaista **päätöksentekoa** on tuettava muodostamalla yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisessa tarvittava tilannekuva ja ylläpitämällä sitä. Lisäksi on jaettava tietoa kaikissa turvallisuustilanteissa. Valtion johtamisessa säännönmukainen päätök-

senteko tapahtuu istunnoissa, esitteilyissä ja kokouksissa. Nämä ovat määrämuotoisia menettelyjä, joiden järjestäminen on taattava kaikissa olosuhteissa 24 tuntia vuorokaudessa.

Ministerit toimivat valtioneuvoston jäseninä ja ministeriöidensä johdossa. Lisäksi heillä on roolinsa eduskunnassa ja EU:n neuvostossa. Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa. Tasavallan presidentti tekee pääosan päätöksistään valtioneuvostossa. Ministeriöiden virkamiehet valmistelevat asioita valtioneuvoston, tasavallan presidentin ja eduskunnan ratkaistavaksi. Päätöksentekoa ja valmistelua hoitavien virkamiesten on toimittava yhteistyössä yli hallinnonalojen rajojen ja poliittisen päätöksentekotason kanssa.

Valtionjohdon päätösten toimeenpanon vastuu on ministeriöillä. Hallinnonaloilla käytössä olevien johtamisjärjestelmien on mahdollistettava säädösten mukainen päätösten toimeenpano kaikissa tilanteissa.

Kansanvaltaan sisältyvä yksilön osallistuminen yhteiskunnan toimintoihin koskevaan päätöksentekoon on turvattava. Oikeusministeriön tehtävänä on huolehtia, että vaalit toimeenpannaan lainmukaisessa järjestyksessä mahdollisista poikkeusoloista huolimatta. Samoin huolehditaan siitä, että yksilöiden oikeuksien ja vapauksien rajoittaminen sekä

heitä koskevien velvollisuuksien asettaminen perustuu lakiin. Yksilöiden oikeusturva taataan perustuslain edellyttämällä tavalla eikä perusoikeuksia rajoittavilla laeilla puututa perusoikeuden ydinsisältöön. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta huolehditaan. Ylimpien lailisuusvalvojen tulee voida huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien valvonnasta sekä viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta poikkeusoloissakin.

Suomen osallistuminen EU:n ulkoista toimintaa koskevaan päätöksentekoon on turvattava kaikissa olosuhteissa. Se varmistetaan pitämällä yllä valmistelumekanismia Suomessa sekä osallistumalla EU:n kokouksiin joko Suomesta tai ohjeistamalla Suomen EU-edustusto kokouksia varten. Valtioneuvoston kanslia vastaa EU:ssa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta sekä valtioneuvoston yleisten toimintaedellytysten turvaamisesta myös poikkeusoloissa.

Valtion johtaminen edellyttää, että **valtakunnan johtamisjärjestelmä** on toimintakykyinen, mikä merkitsee henkilöstön, johtamistilojen ja -yhteyksien valmiutta toimia kaikissa tilanteissa. Valtionjohdon päätöksentekoa valmisteleva virkamieskunta on koulutettava toimimaan kaikissa erilaisissa turvallisuustilanteissa. Valtionjohdolla on oltava johtamistilat ja -yhteydet, jotka mahdollistavat

säädösten mukaisen päätöksenteon kaikissa tilanteissa. Sähköisen viestinnän ja tietojärjestelmien toimivuus vaatii tietojen siirtämisen ja käsittelyn varmistamista jo normaalioloissa ilman, että tietojen luottamuksellisuus, eheys ja saatavuus siitä kärsii.

2.3 Ulkoinen toimintakyky

Tavoitetilassa ulkoinen toimintakyky on varmistettu pitämällä yllä ja kehittämällä ulkoasiainministeriön ja ulkomaanedustuksen toimintavalmiutta, muiden hallinnonalojen kansainvälistä yhteydenpitoa, ulkomaankaupan toiminnan edellytyksiä ja Suomen kansalaisten avustamista ulkomailla.

Ulkoasiainministeriön ja sen edustustoverkon tehtävinä ovat muun muassa hoitaa kansainvälisiä yhteyksiä ulkovaltoihin, vaikuttaa EU:n ulkosuhdetoimintaan liittyvään päätöksentekoon sekä toimia muissa kansainvälisissä rakenteissa.

Suomen kannat ja näkemykset on pystyttävä välittämään ulkovalloille ja muille kansainvälisille toimijoille. Suomen osallistuminen EU:n ulkosuhteista vastaavien toimielinten toimintaan ja siihen liittyvän kotimaista päätöksentekoa valmistelevan koneiston toiminta pitää varmistaa. Suomen mahdollisesti muille maille ja kansainvälisille järjestöille osoittamat tuki- ja apupyynnöt sekä -tarjoukset on pystyttävä välittämään

nopeasti ja luotettavasti kaikissa olosuhteissa.

Päätöksenteko edellyttää, että muodostetaan luotettava ja oikea-aikainen tilannekuva kansainvälisestä toimintaympäristöstä ja jaetaan siitä koskevaa tietoa. Suomen ulkomailla olevilla edustustoilla on tämän tiedon kokoamisessa keskeinen merkitys. Hallinnonalan tiedonhankinnan ja -välityksen edellyttämiä verkostoja ja järjestelmiä pidetään yllä olosuhteiden ja vaatimusten edellyttämällä tavalla.

Edustustoverkon toimintaedellytykset on taattava riittävässä laajuudessa. Suomen ulkomailla olevien edustustojen on oltava miehitettyinä kulloisenkin tilanteen vaatimusten mukaisesti. Poikkeustilanteissa läheisen yhteistyön mahdollisuutta muiden EU:n jäsenmaiden ja pohjoismaiden kanssa on käytettävä mahdollisimman hyvin hyväksi.

Ulkoasiainministeriön ja edustustojen välisen sekä ulkomaanedustuksen keskeisten toimipaikkojen keskinäisten tietoliikenneyhteyksien toimivuus pitää varmistaa kaikissa oloissa. Erityisesti on varmistettava, että varmennettu ja suojattu kahdensuuntainen tietoliikenne toimii kaikissa tilanteissa. Samoin on varmistettava, että Suomen ja sen kannalta keskeisten maiden viranomaisien väliset suorat tietoliikenneyhteydet toimivat kaikissa oloissa. Myös ulkomaiden Helsingissä olevien

edustustojen toimintaedellytykset pitää varmistaa kaikissa tilanteissa.

Jokaisen ministeriön on ylläpidettävä kykyä osallistua kaikissa tilanteissa vastuullaan olevien tehtävien edellyttämään EU:n päätösten valmisteluun sekä muuhun kansainväliseen yhteydenpitoon. Osallistumisen on onnistuttava joko suoraan tai ulkoasiainhallinnon edustustoverkon välityksellä.

Ulkomaankaupan edellytykset on turvattava mahdollisuuksien ja tilanteen mukaan kaikissa oloissa. Väestön huollon ja elinkeinoelämän toiminnan kannalta välttämättömän tuonnin ja viennin jatkuminen on turvattava niin häiriöttä kuin se kussakin tilanteessa on mahdollista.

Erityisen tärkeää on pyrkiä varmistamaan EU:n sisämarkkinoiden häiriötön toiminta. Tässä yhteydessä erityinen huomio kiinnitetään kaupan jatkuvuuden kannalta elintärkeisiin tavaroihin ja palveluihin sekä infrastruktuuriin, kuten maksuliikkeeseen ja kuljetuksiin. Myös viennin ja tuonnin valvontaan liittyvien järjestelmien toiminta on varmistettava.

EU:n toimivallan mukaisten menettelyjen mukaan toimiminen niin sisämarkkinoilla kuin yhteisen kauppapolitiikan aloilla on tärkeää, mutta huollon turvaaminen saattaa edellyttää myös suoria neuvotteluja sellaisten maiden viranomaisien kanssa,

jotka ovat tuonnin, viennin ja kuljetusten kannalta keskeisiä.

Suomen kansalaisten taloudellisen ja muun **avustamisen** sekä kotiuttamisen edellyttämät valmiudet ja järjestelmien toimivuus on varmistettava kaikissa oloissa.

2.4 Valtakunnan sotilaallinen puolustus

Valtakunnan sotilaallisen puolustuksen tavoitetilassa puolustusjärjestelmän suorituskyky riittää turvallisuusympäristöön mitoitettuna muodostamaan sotilaallisia uhkia ennalta ehkäisevän kynnyksen ja turvaamaan valtiollisen itsenäisyyden torjumalla maahan kohdistuvat hyökkäykset.

Puolustusjärjestelmän on kyettävä muodostamaan ja ylläpitämään päätöksenteon edellyttämä sotilasstrateginen tilannekuva, valvomaan ja turvaamaan alueellinen koskemattomuus, antamaan virka-apua yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja kohteiden suojaamiseen, torjumaan sotilaalliset uhkat sekä osallistumaan kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Sotilasstrategisen tilannekuvan muodostamiseksi ja ylläpitämiseksi tiedustelu- ja valvontajärjestelmällä on kyettävä seuraamaan Suomen turvallisuusympäristön kehitystä, määrittämään ympäristön muutokset

ja tuottamaan tietoa vallitsevasta tilanteesta. Järjestelmä antaa ennakkovaroituksen sotilaallisten uhkien kehittymisestä, jotta voidaan käynnistää oikea-aikaiset ja oikein mitoitettut vastatoimenpiteet. Tiedustelu- ja valvontajärjestelmän on osaltaan mahdollistettava joustava valmiuden säätely tuottamalla sotilasstrateginen tilannekuva valtionjohdon käyttöön.

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi valtakunnan maa- ja merialue sekä ilmatila on valvottava yhteistoiminnassa muiden valvontaviranomaisten kanssa. Aluevalvonnalla on kyettävä ehkäisemään, paljastamaan ja selvittämään aluerikkomukset ja -loukkaukset. Alueloukkaukset on kyettävä estämään tai torjumaan tarvittaessa voima- ja muin toimenpitein. Puolustusministeriö johtaa ja sovittaa yhteen aluevalvontaviranomaisten toiminnan.

Valtiojohdon lisäksi on määritettävä kohteet ja toiminnot, joiden suojaamiseen puolustusvoimat osallistuvat yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa. Virka-avun johtaa ja sovittaa yhteen sisäasiainministeriö.

Sotilaallisten uhkien torjuntaan ja koko valtakunnan puolustamiseen on kyettävä siten, että maan itsenäisyys ja kansalaisten elinmahdollisuudet turvataan kaikissa tilanteissa. Uhkan ennalta ehkäisemiseksi

on kyettävä kohottamaan puolustusvoimien valmiutta koko valtakunnan alueella, kutsumaan tarvittavat joukot palvelukseen, hajauttamaan tärkein sodan ajan joukkojen materiaali ja suojaamaan tärkeät kohteet.

Strategisen iskun torjunnassa puolustuksella on kyettävä säilyttämään kansallinen päätöksentekokyky sekä yhteiskunnan ja sotilaallisen maanpuolustuksen toimintakyky. Näin estetään hyökkääjää saavuttamasta päämääräänsä. Keskeistä puolustuksessa on turvata alueellinen koskemattomuus, suojata kohteet ja toiminnot, tuottaa tappioita hyökkääjälle sekä estää puolustusjärjestelmän lamauttaminen.

Laajamittaisen hyökkäyksen torjunnassa pidetään strategisesti tärkeät alueet omien joukkojen hallussa sekä valtakunnan syvyyttä hyväksi käyttäen kulutetaan ja hidastetaan maahantunkeutujaa siinä määrin, että valituissa ratkaisukohtissa voidaan saavuttaa tarvittava ylivoima vihollisen torjumiseksi ja lyömiseksi. Puolustus toteutetaan maanpuolustusalueiden, merivoimien ja ilma-voimien yhteisillä sotatoimilla.

Puolustusjärjestelmän on tuotettava kansallisen puolustuksen joukot, joista osa soveltuu kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin. Kansainvälisiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistutaan kansallisten päätösten mukaisesti. Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumalla on py-

rittävä estämään kriisien vaikutusten ulottuminen Suomeen tai rajoitettava sitä.

2.5 Sisäinen turvallisuus

Sisäisen turvallisuuden tavoitetilassa pidetään yllä oikeusjärjestelmän toimintakykyä sekä estetään ennalta ja hallitaan uhkia, jotka kohdistuvat väestön turvallisuuteen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen häiriöttömään hoitamiseen.

Laillisen oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen edellyttää, että huolehditaan poliisin ja muiden tutkintaviranomaisten, syyttäjälaitoksen, tuomioistuinlaitoksen sekä täytäntöönpanoviranomaisten toimintakyvystä ja yhteistyöstä. Lisäksi edellytetään, että kaikissa olosuhteissa ihmisten oikeuksia ja vapauksia rajoitetaan vain laissa säädetyin perustein, huolehtien samalla yksilöiden oikeusturvasta. Perustuslain mukainen oikeusvaltion toiminta on turvattava kaikissa oloissa, ja viranomaisten on kyettävä lain nojalla huolehtimaan niille säädetyistä tehtävistä.

Oikeuslaitoksen ja sen päätöksiä toteuttavan täytäntöönpanojärjestelmän on huolehdittava kaikissa tilanteissa oikeusturvan toteutumisesta. Ihmisten on voitava nauttia hengen ja terveyden suojasta, henkilökohtaisesta vapaudesta, omaisuuden suojasta ja muista lailla suojatuista

oikeuksista sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevat päätökset käsitellyiksi tuomioistuimissa ja muissa riippumattomissa lainkäyttöelimissä, laillisessa menettelyssä. Oikeuslaitoksen ja vankiloiden voimavarat on mitoitettava kulloistakin tilannetta vastaaviksi.

Yleinen järjestys ja turvallisuus tuotetaan muodostamalla, ylläpitämällä ja jakamalla päätöksenteossa tarvittava sisäisen turvallisuuden tilannekuva, suojaamalla keskeinen infrastruktuuri sekä torjumalla rikollisuus ja vakavat häiriöt.

Sisäasiainministeriön on muodostettava sisäisen turvallisuuden tilannekuva ja ylläpidettävä sitä sekä jaettava siihen sisältyvää tietoa. Tilannekuvan on mahdollistettava oikea ja oikea-aikainen päätöksenteko. Sisäisen turvallisuuden tilannekuvaan on sisällytettävä kansainvälinen ja erityisesti Suomen lähialueiden turvallisuustilanne sekä rajat ylittävä rikollisuus. Lisäksi siinä on esitettävä ainakin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä pelastustoimeen vaikuttavat tekijät.

Keskeisen infrastruktuurin suojaamisella on kyettävä havaitsemaan uhkat ja hyökkäykset valtakunnallisesti tärkeitä järjestelmiä, kohteita ja toimintoja vastaan sekä varmentamaan niiden toiminta. Poliisilla on oltava ympärivuorokautinen kyky puuttua välittömästi tietoonsa tulleen uhkaan tai rikokseen, joka voi

vaarantaa elintärkeitä toimintoja.

Rikollisuus, joka vakavasti vaarantaa ihmisten perusoikeuksia sekä yhteiskunnan ja talouden perusteita, samoin kuin yhteiskuntaan kohdistuvat vakavat häiriöt on kyettävä torjumaan kaikissa tilanteissa. Täydennyspoliisihenkilöstön riittävyys ja osaaminen on varmennettava. Ulkomaalaisvalvonta on pidettävä hyvällä tasolla.

Terrorismin torjunnassa on kyettävä muodostamaan tilannekuva Suomea uhkaavasta terroritoiminnasta, mahdollisista kohteista ja Suomessa oleskelevista tai Suomea uhkaavista riskihenkilöistä. Poliisilla on oltava riittävästi terrorismin torjuntaan koulutettua henkilöstöä, teknisiä valmiuksia ja lainsäädännöllisiä edellytyksiä.

Pelastustoiminta edellyttää, että uhkat havaitaan ja niistä varoitetaan, väestön suojaamismahdollisuuksia ja pelastustoimintaa ylläpidetään, sekä ympäristöuhkia ja -vahinkoja torjutaan.

Väestöä, omaisuutta tai ympäristöä uhkaavat tapahtumat on kyettävä havaitsemaan. Vastuuviranomaiset on pystyttävä hälyttämään nopeasti. Tilanteesta on voitava tiedottaa muille viranomaisille, väestölle ja yhteisöille suojaamistoimenpiteiden toteuttamiseksi uhkien vaatimalla tavalla. Valvonta-, hälytys- ja tietojärjestelmien avulla on kyettävä tur-

vaamaan tilannetietojen kokoaminen, käsittely ja jakaminen sekä siihen liittyvä viranomaisten välinen yhteistoiminta. Yhteistoimintaa tietojen ja uhka-arvioiden välittämiseksi on toteutettava myös kansainvälisesti.

Väestön suojautumismahdollisuuksia on ylläpidettävä siten, että ensisijaisesti väestönsuojissa on riittävät suojapaikat. Lisäksi väestö on kyettävä evakuoimaan uhanalaisilta alueilta.

Onnettomuus- ja tuhotilanteiden vaatimalla pelastustoiminnalla on oltava riskejä ja uhkia vastaava toimintavalmius kaikissa oloissa. Vapaaehtoisjärjestöjen osallistumismahdollisuudet pelastustoimeen on varmistettava. Kansainvälinen yhteistoiminta on turvattava.

Ympäristöuhkia ja -vahinkoja on voitava estää ennakolta mahdollisimman hyvin. Toteutuneet ympäristöuhkat ja -vahingot on kyettävä havaitsemaan ja rajoittamaan nopeasti. Niiden aiheuttamat seuraukset on pystyttävä korjaamaan kattavasti. Ympäristöuhkia ja -vahinkoja ovat öljyvahingot, vaarallisten aineiden joutuminen ympäristöön, ympäristöä vahingoittavat säteilytilanteet sekä pohjavesien, vesistöjen ja maaperän saastuminen, tulvat, eliölajien joukkokuolemat ja vastaavat vahingot. Ympäristöministeriö vastaa viranomaistoiminnan yhteensovittamisesta

ta ympäristöuhkien ja -vahinkojen torjumisessa.

Rajavalvonta ja laajamittaisen maahantulon hallinta edellyttävät rajatilannekuvan ylläpitämistä ja jakamista, rajavalvonnan toimintakyvyn turvaamista sekä laajamittaisen maahantulon seurausten hallintaa.

Valtion turvallisuusasioista vastaavalle johdolle on ylläpidettävä ja jaettava rajatilannekuva niin, että poliittiset, taloudelliset ja toiminnalliset ratkaisut kyetään tekemään oikea-aikaisesti riittävän laajan ja luotettavan tiedon perusteella. Rajatilannekuvan on esitettävä rajaturvallisuuden vaikuttavat Suomen sisäiset ja ulkoiset tekijät. Rajatilanteen seurannalla on kyettävä tuottamaan tiedot laittomasta maahantulosta ja sen järjestämisestä sekä muusta rajat ylittävästä rikollisuudesta.

Rajavalvonnan toimintakyky on turvattava kaikissa tilanteissa. Laiton maahantulo on kyettävä estämään ja paljastamaan EU:n ulkorajoilla. Keskeistä on kyky tarkastaa ulkorajaliikenne ja valvoa Suomen ja Venäjän välinen raja koko pituudeltaan tehokkaasti. Kyky erityistilanteiden hallintaan ja valvonnan tehostamiseen sekä kyky reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin on säilytettävä Suomen kaikilla rajoilla. Samoin on pidettävä yllä kyky palauttaa rajatarkastukset tärkeimmille rajanylityspaikoille Schengen-sisärajoilla.

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa on kyettävä vastaanottamaan maahantulijat ja järjestämään heille tilanteen edellyttämä turva. Rajavalvonnalla on pystyttävä saattamaan maahantulijat hallitusti viiranomaisten kontrolliin.

Työministeriö vastaa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton suunnittelusta ja ohjauksesta. Työhallinnolla on oltava valmiussuunnitelmat vastaanottokapasiteetin laajentamiseksi ja tilapäisen suojelun järjestämiseksi. Työhallinnon on kyettävä järjestämään kaikissa tilanteissa riittävä majoituskapasiteetti. Maahantulijoiden ohjaus ja ylläpito järjestely- ja vastaanottokeskuksissa on voitava järjestää tilanteen mukaisesti.

Sisäasiainministeriö vastaa kaikkien maahantulijoiden henkilöllisyyden selvittämisestä ja henkilötuntemerkkien ottamisesta sekä hakemusten käsittelystä ja tarvittaessa maasta poistamisesta.

2.6 Talouden ja yhteiskunnan toimivuus

Tavoitetilassa elinkeinoelämä ja julkinen talous sekä yhteiskunnan infrastruktuuri on turvattu siten, että ne mahdollistavat osaltaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämisen sekä kansalaisten elinmahdollisuudet.

Julkisen talouden toimivuus

Talouden toimivuus edellyttää julkisen vallan toimenpiteitä kokonaistaloudellisten tavoitteiden, kuten talouskasvun, täystyöllisyyden, hintavauden ja oikeudenmukaisen tulonjaon saavuttamiseksi. Valtion tuloja ja menoja koskevilla ratkaisuilla sekä rahahuolto ja rahoituspalveluja koskevilla järjestelyillä varmistetaan voimavarat valtion hallintoyksiköiden toiminnan sekä kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaamiseksi. Valtiovarainministeriö vastaa näiden toimenpiteiden suunnittelusta, toimeenpanosta ja yhteensovittamisesta. Ylijäämäinen valtion talous turvaa parhaat mahdollisuudet myös poikkeuksellisista olosuhteista johtuvien haasteiden tehokkaaseen ratkaisemiseen.

Talouden vakaus, tehokas veropoliittikka ja verojen kanto, hallittu lainanotto sekä budjetointijärjestelmän tehokkuus on turvattava. Tehokasta veropoliittikkaa ja verojen kantoa on toteutettava ennakoivasti, sillä päätökset veroista näkyvät tuloina valtion kassassa vasta parin kuukauden viiveellä. Veronkantojärjestelmien on toimittava kaikissa olosuhteissa. Vaihtoehtoihin verotuksen toimittamistapoihin ja veronkantojärjestelmiin on varauduttava.

Budjettijärjestelmän tehokkuudella varmistetaan menojen kohdentaminen kulloistenkin tilanteiden edellyttämiin käyttötarkoituksiin. Valtiova-

rainministeriö valmistelee hallituksen esitykset talousarvioksi ja lisätalousarvioiksi, joista lopullisen päätöksen tekee eduskunta. Niissä osoitetaan määrärahat eri käyttötarkoituksiin ja tarvittavat tulot menojen kattamiseen. Menokohteiden lukumäärältään pienet lisätalousarvioesitykset valmistellaan noin viikossa. Tämä edellyttää toimivaa yhteistyötä eri ministeriöiden kanssa sekä valmiutta tehdä ehdotuksia ja ratkaisuja menojen säästöistä ja kohdistamisesta uudelleen eri menoperusteista.

Rahoitusjärjestelmän ja rahahuollon toiminta on turvattava. Rahoitustoiminta, maksuliike ja rahahuolto osana kansainvälistä kokonaisuutta on varmistettava kaikissa oloissa. Suomen Pankki on Suomen rahaviranomainen, ja sillä on merkittävä rooli maksuliikkeen toimijana kaikissa turvallisuustilanteissa.

Ulosottolaitoksen on kyettävä huolehtimaan saatavien perinnästä poikkeusoloissakin.

Yhteiskunnan perustoimintojen ylläpitäminen

Yhteiskunnan perustoimintojen ylläpitämiseksi on tärkeää turvata energiahuolto, elintarvikehuolto, asuminen, väestön toimeentulon ja maanpuolustuksen kannalta elintärkeä teollisuus- ja palvelutuotanto, työvoiman saanti, yhdyskuntien tekniset palvelut sekä koulutusjärjestelmä.

Yhteiskunnan perustoimintojen varmentaminen edellyttää vakuutusjärjestelmän toimivuutta kaikissa oloissa. Perustoimintojen ylläpitämiseen liittyvät tehtävät sovittaa yhteen kauppa- ja teollisuusministeriö.

Energiahuollon turvaaminen käsittää sähkön ja lämmön tuotannon, siirron ja jakelun, polttoaineiden tuonnin, tuotannon ja jakelun sekä näiden vaatiman laitehuollon ja kunnossapidon. Energiahuollon on edistettävä energiamarkkinoita, energian tehokasta käyttöä ja energiansäästöä, lisäävä kotimaisen energian käyttöä, ylläpidettävä energiateknologian korkea taso sekä varmistettava riittävän monipuolinen ja edullinen energian hankintakapasiteetti.

Maamme erityisolosuhteiden vuoksi energiasektorin huoltovarmuutta ylläpidetään paremmin kuin kansainväliset sopimukset velvoittavat. Lämmön ja sähkön tuotanto sekä polttoainehuolto varmistetaan valtioneuvoston päätöksen mukaisella huoltovarmuustasolla. Energian tuotantoa ja kulutusta varaudutaan ohjaamaan huoltovarmuuden kannalta tarkoituksenmukaisesti ja kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi.

Elintarvikehuolto käsittää elintarvikkeiden alkutuotannon, jalostuksen ja jakelulogistiikan, koti- ja suurtaudet sekä vesihuollon. Se huolehtii myös elintarvikehuoltoketjun edellyttämien tuotantopanosten saatavuus-

desta. Elintarvikehuollon on ylläpidettävä riittävää kotimaisten peruselintarvikkeiden tuotantoa, toimivaa elintarvikkeiden jakelujärjestelmää sekä tehokasta elintarvikevalvontaa.

Väestölle on turvattava energiasisällöltään normaali ravinnon saanti sekä vesihuolto. Elintarvikehuollon edellytykset varmistetaan yhden heikon satokauden varalta. Elintarvikkeiden tuotantoa ja kulutusta varaudutaan ohjaamaan huoltovarmuuden kannalta tarkoituksenmukaisesti. Vesihuollolla on turvattava puhtaan talousveden saatavuus sekä terveyden ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukainen viemärointi kohtuullisin kustannuksin. Elintarviketurvallisuudesta ja eläintautien torjunnasta vastaavilla viranomaisilla on oltava edellytykset toimia.

Valtion ja kuntien on kyettävä vaikuttamaan siihen, että asuntoja on riittävästi tarjolla. Asumisen turvaamiseksi häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on tarjontaa pystyttävä nopeasti lisäämään tehostamalla tarvittaessa säännöstely- ja muin toimenpitein asuntokannan käyttöä.

Teollisuus- ja palvelutuotannon turvaaminen käsittää kansantaloudelle, väestön toimeentulolle ja maanpuolustukselle välttämättömien yritysten toimintaedellytysten ylläpitämisen. Tuotannolla on edistettävä toimivien, turvallisten ja kilpailukykyisten markkinoiden toteutumista sekä varmistettava osaltaan ulkomaan-

kaupan edellytykset. Elinkeinopolitiikalla pidetään yllä toimintaympäristöä niin, että yrityksillä on kansainvälisesti vertailukelpoiset mahdollisuudet parantaa kilpailukykyään. Samalla on huolehdittava alueellisesti tasapainoisen elinkeinorakenteen kehityksestä.

Mahdollisimman häiriötön tavara- ja palvelutuotanto on varmistettava kaikissa tilanteissa. Valmiutta tuotannon ja kulutuksen yhteensovittamiseen ja tarkoituksenmukaiseen ohjaukseen pidetään yllä. Maanpuolustuksen tärkeimpien kulutusmateriaalien tuotantokapasiteettia pidetään yllä puolustusvoimien tarpeiden mukaisesti.

Työhallinnon on turvattava työvoiman saanti ja ohjattava työvoimaa tarpeen mukaisesti kaikissa oloissa. Äkillisissä taloudellisissa kriiseissä ja pitkävaikutteisissa suuronnettomuuksissa työvoimaa on kyettävä ohjaamaan tilapäisesti väestön perusturvan ylläpitämiseen tai onnettomuuksien seurausten korjaamiseen. Ankarimmissa poikkeusoloissa yleisen työvelvollisuuden on turvattava yrityksille ja yhteiskunnan palveluille välttämätön työvoima.

Valtion ja kuntien on huolehdittava, että rakennettu ympäristö täyttää taloudellisuuden, turvallisuuden, terveellisuuden, ekologisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset. Riittävä rakentamisen kapasiteetti ja sen käyttö kulloinkin ensisijaisiin rakentamis-

kohteisiin on varmistettava sotilaallisen maanpuolustuksen, väestönsuojelun, energiahuollon, liikenneväylien ja muiden yhteiskunnan teknisten järjestelmien rakentamistarpeiden tyydyttämiseksi. Ympäristön tilaa on kaikissa oloissa kyettävä seuraamaan, jotta havaitaan pitkäaikaiset haitalliset ympäristömuutokset ja voidaan arvioida niiden vaikutukset.

Koulutus- ja tutkimusjärjestelmän ylläpitämiseksi on turvattava keskeiset peruskoulupalvelut, ammatillisesti koulutetun erityishenkilöstön koulutus ja tutkimuspalvelut. Häiriötilanteissa varaudutaan siirtämään koulutustoimintaa väliaikaisesti toisiin oppilaitoksiin tai tarvittaessa jopa keskeyttämään toiminta määräajaksi. Poikkeusoloissa varmistetaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen koulutus- ja tutkimustoiminnan jatkuvuus säädösmuutoksin ja valtion rahoitusta suuntaamalla.

Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä kuljetusten toimivuus

Yhteiskunnan ja kansalaisten käytössä olevien tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuudelle on tärkeää

- turvata sähköiset viestintäverkot ja niiden tietoturvasuus
- määrittää palveluille ja teknisille perusjärjestelmille turvallisuuden perustasot
- valvoa järjestelmien rakentamista ja ylläpitoa koskevien määrä-

ysten noudattamista

- sovittaa yhteen viranomaisverkkojen kehittämistä ja käyttöä
- varmentaa valtion tietojenkäsittelyä
- ohjata julkishallinnon sähköisiä palveluja, valtion tietohallintoa ja tietoturvasuutta.

On valvottava, että lainsäädännössä ja sen nojalla annetuissa ministeriön ohjeissa täsmennetyt menettelytavat noudatetaan tele-, posti-, televisio- ja radiotoimintaa harjoittavissa yrityksissä. Yritysten oman toiminnan varmistamista koskevan varautumisvelvollisuuden tasoa on seurattava ja sen kehittämistä on koordinoitava. Graafinen viestintä on turvattava määritellyllä perustasolla. Viestintäverkkoihin liittyvien tietoteknisten järjestelmien toiminta on varmistettava alan yritysten ja ministeriöiden yhteistoimin.

Yhteiskunnan ja kansalaisten tarvitsemien kuljetusten edellytykset on turvattava kaikissa tilanteissa. Kuljetusväylien rakentamista ja kuljetuksista vastaavien organisaatioiden sekä satamien, lentokenttien ja muiden liikennejärjestelmän solmukohtien valmius- ja turvallisuustoimintaa on ohjattava. Ulkomaankaupan kuljetusten turvaamiseksi on pidettävä yllä riittävää jäävahvisteista aluskalustoa. On huolehdittava siitä, että Suomella säilyy päätösvalta toteuttaa välttämättömät ilmakuljetukset kaikissa tilanteissa. Infrastruktuuri ja keskeiset logistiset ketjut on varmis-

tettava, samoin kuljetuskaluston sijoittaminen poikkeusoloissa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen tärkeimpiin tehtäviin.

Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä kuljetusten toimivuutta yhteensovittaa liikenne- ja viestintäministeriö. Valtiovarainministeriö vastaa valtion tietohallinnon, tietojenkäsittelyn ja tietoturvallisuuden yleisistä perusteista, hallinnon sähköisestä asioinnista ja valtioneuvoston yhteisestä tietohallinnosta. Poikkeusoloissa perustetaan valtiovainministeriön yhteyteen tiedonkäsittelyn säännöstely-yksikkö.

2.7 Väestön toimeentuloturva ja toimintakyky

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla ja sosiaaliturvalla tuetaan väestön toimintakykyä ja terveyttä sekä kansalaisten toimeentuloa. Lisäksi niillä ehkäistään syrjäytymistä. Väestön hyvä toimintakyky vähentää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarvetta sekä vahvistaa toimeentulon edellytyksiä.

Sosiaaliturvalla on mahdollistettava jokaiselle oikeus perustuslain mukaiseen, ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentulo on turvattava jokaiselle työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyk-

sen perusteella, siten kun lailla erikseen säädetään. Toimeentuloturva muodostuu eläketurvasta, sosiaalisista avustuksista ja muista tulonsiirroista. Sosiaaliavustuksiin luetaan muun muassa toimeentulotuki ja lapsilisä. Tulonsiirroilla edistetään ja ylläpidetään yksityisen henkilön, perheen ja yhteisön toimeentuloa, sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Väestön välttämättömästä toimeentulosta huolehtimiseksi turvataan sosiaalivakuutusjärjestelmän toimivuus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän turvaamiseksi pidetään yllä sosiaali- ja terveystalouksia tuottavat laitokset ja avohuollon yksiköt. Kaikissa tilanteissa on huolehdittava välttämättömistä sosiaalihuollon palveluista, kuten lasten päivähoidosta, vanhustenhuollosta, vammaishuollosta, lasten ja nuorten huollon palveluista sekä päihdehuollosta.

Terveydenhuollon palveluista on turvattava sairaaloiden, terveyskeskusten ja terveydenhuollon avohoitoyksiköiden tuottamat palvelut. On myös huolehdittava terveydenhuollon palvelujärjestelmän toiminnallisista valmiuksista vastata säteilyn sekä biologisten ja kemiallisten tekijöiden aiheuttamien sairauksien hoidosta. Osa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista voidaan tuottaa yhteistyössä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Kuntien on järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuol-

lon palvelut asukkaidensa tarpeiden mukaisesti.

Terveysuhkien havainnointi-, seuranta- ja torjuntajärjestelmien toiminnan turvaamiseksi ylläpidetään tehokasta epäiltyjen epidemioiden ja tautikasautumien havainnointi- ja ilmoitusjärjestelmää, eri viranomais-ten yhteistyönä toteutettua riskinarviointia ja epidemiaselvitystä. Näitä tukevalla NBC-laboratoriojärjestelmällä on tunnistettava ja hallittava terveydellisiä vaaratilanteita, joita aiheuttavat säteilylähteet (N), mikrobit (B) tai kemikaalit (C). Järjestelmä muodostuu paikallis-, alue- ja keskuslaboratorioista. Järjestelmän toimintaan osallistuvat myös elintarvike- ja eläintautiviranomaiset.

Säteilyturvakeskus vastaa säteilyvalvonnasta. Kansanterveyslaitos yhdessä Eläinlääkintä- ja elintarvike-tutkimuslaitoksen kanssa vastaa biologisen valvonnan suunnittelusta, ohjauksesta ja asiantuntijatehtävistä. Kansanterveyslaitos ylläpitää tartuntatautien seurantajärjestelmää. Työterveyslaitos puolestaan vastaa kemiallisen valvonnan suunnittelusta, ohjauksesta ja asiantuntijatehtävistä.

Säteilyvalvonnalla on saatava jatkuvasti tietoa ympäristön säteilytilanteesta ja varmistettava nopea reagointi poikkeaviin säteilytilanteisiin sekä lisäksi tuotettava tarvittava tieto ihmisistä, ympäristöstä ja tuotantoa koskevien suojelutoimien perustaksi.

Ympäristön säteilyvalvonta kattaa ulkoisen säteilyn automaattivalvonnan sekä radioaktiivisten aineiden määritykset elintarvikkeista ja ympäristöstä. Mittaustoimintaa varten ylläpidetään kattavaa ulkoista, automaattista valvontaverkkoa, Säteilyturvakeskuksen laboratorioita, alueellisia A-laboratorioita sekä paikallisia elintarvike- ja ympäristölaboratorioita.

BC-laboratorioverkon ylläpitämisestä vastaavat kunnalliset laboratoriot sekä valtion alue- ja keskuslaboratoriot. Valtakunnallisen tartuntatautien seuranta-, hallinta- ja torjuntajärjestelmän ylläpitämiseksi on turvattava useat toisiaan täydentävät osat. Seurannan perustan muodostavat lääkäreiden ja laboratorioden tartuntatautirekisteriin tekemät ilmoitukset tartuntataudeista sekä keskitetty nopea tiedonkeruu epäillyistä epidemioista, epäilyttävistä tautikasauksista ja tarvittaessa myös uudentyyppisistä taudeista tai oireista. Mikrobikantojen jatkuva tyyppitys asiantuntijalaboratorioissa on välttämätöntä uusien uhkien havaitsemiseksi.

Vakavien kemiallisten uhkien varalta on pidettävä yllä tarvittavaa tilanteen esivastetta, arviointia ja asiantuntijaohjausta. Nämä painottuvat valtion ympäristö- ja työterveyden tutkimuslaitoksiin sekä niihin valtion yksiköihin, joilla on erityistä asiantuntemusta.

Terveysuhkien havainnointi-, seuranta- ja torjuntajärjestelmien lisäksi säteilyn sekä biologisten ja kemiallisten tekijöiden aiheuttamien uhkien ja sairauksien torjumiseksi ja hallitsemiseksi pidetään yllä riittävä hoitokapasiteetti sekä toimiva asiantuntijaohjausjärjestelmä.

2.8 Henkinen kriisinkestokyky

Tavoitetilassa kansakunnan henkinen kriisinkestokyky ilmenee kansallisena tahtona toimia valtiollisen itsenäisyyden sekä kansalaisten elinmahdollisuuksien ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ankarimmissakin poikkeusoloissa. Kansakunnan henkistä kriisinkestokykyä ylläpidetään sosiaalisen eheyden, tiedotuksen, opetuksen, kulttuuritoiminnan, hengellisen toiminnan ja turvallisuutta tukevan vapaaehtoistoiminnan avulla.

Tiedotustoiminnan tehtävä on oikean tiedon kokoaminen ja oikea-aikainen jakaminen, huhujen ennaltaehkäisy ja kielteisen psykologisen vaikuttamisen torjuminen. Valtionhallinnon tiedotustoiminnan yleisestä kehittämisestä ja yhteensovittamisesta vastaa valtioneuvoston kanslia. Jokainen ministeriö vastaa toimialaansa liittyvästä tiedottamisesta. Yleisradio vastaa viranomais-tiedotteiden välittämisestä tilanteissa, joissa tiedotteita tarvitaan ihmishenkien pelastamiseksi ja suojaamiseksi tai joissa huomattavat omai-

suus- tai ympäristövahingot ovat uhkaamassa.

Opetustoimen ylläpitämiseksi on turvattava keskeisten koulutuspalveluiden mahdollisimman häiriötön jatkuminen. Koulutuspalveluiden häiriötön tarjonta vahvistaa väestön kriisinkestokykyä. Opetuksen on annettava edellytyksiä ymmärtää ja valmiuksia hallita turvallisuustilanteissa esiintyviä uhkia ja niiden vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen.

Kansakunnan **kulttuuri-identiteetin** vahvistaminen tukee yhteiskunnan perusteiden säilymistä. Väestön tarvitsemien kulttuuripalveluiden tuottamiseksi on turvattava kulttuuritoiminta: konsertit, teatterinäytökset, kulttuuritapahtumat ja kirjastojen toiminta sekä liikunta- ja nuorisopalvelujen jatkuminen tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Kulttuuriomaisuuden suojaamisella ja viime kädessä siirtämisellä väliaikaisesti turvaan on varmistettava historiallisesti tärkeän kulttuuriomaisuuden säilyminen jälkipolville.

Kirkot ja muut uskonnolliset yhteisöt ovat itsenäisiä suhteessa valtioon. Uusien tehtävien osoittaminen edellyttää pääsääntöisesti lakiin perustuvaa toimivaltuutta. Hengellisten palveluiden turvaaminen edellyttää, että kirkkojen ja muiden uskonnollisten yhteisöjen hengellinen työ jatkuu häiriöttä. Lisäksi tarvitaan niiden tuottamien yhteiskunnallisten palve-

luiden, kuten hautaustoimen ja diakonian, mahdollisimman häiriötöntä jatkumista.

Turvallisuutta tukeva vapaaehtoistoiminta on tärkeä osa kansalaistoimintaa ja kansalaisyhteiskun-

nan säilyttämistä. Vapaaehtoistoiminta mahdollistaa osaltaan tarvittavien tietojen ja taitojen nopean välittämisen laajoille kansalaisryhmille. Vapaaehtoistoiminnalla voidaan tukea viranomaisten toimintaa.

3 SUORITUSKYVYN KEHITTÄMINEN JA SEURANTA

3.1 Kehittämisen ja seurannan periaatteet

Suorituskykyvaatimukset yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi muuttuvat ulkoisen ja sisäisen turvallisuusympäristön kehittyessä. Kehitykseen sisältyy sekä pitkäaikaista tunnistettuun suuntaan tapahtuvaa muutosta että nopeasti kehittyviä ja ennalta arvaamattomia muutoksia.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen edellyttää suunnitelmallista suorituskyvyn kehittämistä vastaamaan tunnistettuun suuntaan tapahtuvia, pitkän aikavälin muutoksia. Suunnitelmallisen kehittämisen on mahdollistettava myös joustava reagointi ennalta arvaamattomiin ja nopeasti kehittyviin turvallisuusympäristön muutoksiin.

Suorituskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen sekä turvallisuusympäristön muutosten myötä tarpeettomiksi käyneistä suorituskyvyistä luopuminen muodostavat kokonaisuuden, joka turvaa valtionjohdolle tarvittavan toimintavapauden, jotta yhteiskunnan elintärkeät toiminnot voidaan pitää yllä kaikissa tilanteissa. Suorituskyvyn seuranta mahdollistaa oikea-aikaiset ja oikeansuuntaiset kehittämis- ja ylläpitotoimenpiteet.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen vaatii suorituskyvyn kehittämistä ja seurantaa. Ne toteutetaan normaalioloissa noin neljän vuoden rytmissä kokonaisuutena, johon kuuluvat

- hallinnonalojen toimintaa ohjaava valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta sekä periaatepäätöstä perusteleva ja täydentävä strategia
- hallinnonalojen kehittämisohjelmat, jotka sisällytetään ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioehdotuksiin
- yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvien hallinnonalakohtaisten suunnitelmien tarkistaminen
- valtakunnalliset ja hallinnonalojen valmiusharjoitukset.

Edellä mainittuun kokonaisuuteen kuuluvat myös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista koskevat valtioneuvoston selonteot. Valtioneuvosto esittää tarvittavat toimintojen turvaamisen poliittiset linjaukset selonteoissa, jotka annetaan eduskunnalle. Selontekokäytäntö antaa valtioneuvostolle ja eduskunnalle mahdollisuuden kansalliseen turvallisuuteen liittyvien kysymysten säännölliseen ja perusteelliseen käsittelyyn. Selonteoissa

esitetään yleensä ainakin turvallisuusympäristön kehittyminen sekä Suomen toimintalinja ja kansallisen turvallisuuden kehittäminen. Viimeksi mainitussa tarkastellaan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisten sekä sotilaallisten toimien ohella siviilialojen toimia osana kokonaisuutenaan puolustusta ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista.

Valtioneuvoston periaatepäätös ja sitä täydentävä strategia esittävät yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tavoitetilan sekä turvaamisen periaatteet ja painopisteet. Ne myös määrittävät yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi toteutettavat strategiset tehtävät suorituskykyvaatimuksineen ja vastuujakoineen sekä muodostavat perusteet hallinnonalojen kehittämisohjelmille. Hallinnonaloilta edellytettävillä suorituskyvyillä on vaikutusta toisiinsa, ja niiden ylläpitoa ja kehittämistä on tarkasteltava kokonaisuutena. Nämä tarkastelut tehdään säännöllisesti turvallisuus- ja puolustusasiain komitean ohella valmiuspäällikkökokouksissa, kun hallinnonalojen kehittämisohjelmia sovitaan yhteen.

Kehittämisohjelma on hallinnonalan itsenäisesti laatima suunnitelma. Hallinnonalojen kehittämisohjelmat voivat erota sisällöllisesti toisistaan. Kehittämisohjelmassa esitetään strategisten tehtävien edellyttämää suorituskyvyn kehittäminen, ylläpito

ja seuranta. Samoin esitetään hallinnonalan vastuulla olevien toimien yhteensovittaminen. Kehittämisohjelma edellyttää hallinnonalakohtaisten uhka-arvioiden laatimista. Siinä otetaan huomioon myös kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin tarpeet ja mahdollisuudet. Kukin ministeriö seuraa vastuullaan olevaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvää suorituskykyä ja sen kehittymistä. Kokonaisuuden seurannasta vastaa turvallisuus- ja puolustusasiain komitea.

Hallinnonalan kehittämisohjelmaan sisältyvät käytännön toimenpiteet siirretään asianomaisen ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioehdotuksiin, ja ne on otettava huomioon valmisteltaessa esityksiä määrärahaehyksistä. Rahoituksen lisäksi ministeriöiden on turvattava hallinnonalan toimintakyky strategisten tehtävien hoitamiseen myös säädösvalmistelulla. Kehittämisohjelmiin liittyvät poliittiset päätökset tehdään määrärahaehyksistä ja budjetista päätettäessä.

Valtioneuvoston ja muiden valtion viranomaisten sekä kuntien tulee ylläpitää valmiutta hoitaa tehtävänsä mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa oloissa. Tämä velvoite koskee lainsäädännön edellyttämässä laajuudessa myös yrityksiä, jotka ovat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta tärkeitä. Valmiuden edellyttämät suunnitelmat ja muut toimenpiteet on tarkis-

tettava säännöllisesti ja aina kun tilanteessa, uhka-arviossa, yhteiskunnassa tai kansainvälisessä ympäristössä tapahtuu olennaisia muutoksia. Valmiussuunnitelmat on tarkoituksenmukaista tarkistaa hallinnonalan kehittämisohjelman laadinnan jälkeen. Suunnitelmat testataan hallinnonalan omissa ja koko valtionhallintoa harjaannuttavissa valmiusharjoituksissa. Esimerkki valmiussuunnitelman rungoksi on liitteessä 3.

Hallinnonalat pitävät henkilöstönsä kouluttamiseksi sekä suorituskykynsä testaamiseksi ja kehittämiseksi harjoituksia ja seminaareja. Noin neljän vuoden välein järjestetään valtakunnallisia valmiusharjoituksia, jotka koostuvat kaikkien hallinnonalojen sekä hallinnon eri tasojen ja toimialojen harjoituksista, joilla on yhteinen yleistilanne. Harjoituskokemukset antavat konkreettista tietoa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta ja siihen liittyvästä yhteistoiminnasta sekä strategisten tehtävien edellyttämästä suorituskyvystä ja kehittämistarpeista. Kokemukset tuottavat myös palautetta strategian ja valmiussuunnitelmien tarkistamiseksi.

3.2 Valtion johtaminen

Valtionjohdolla on oltava tilannekuva, joka mahdollistaa oikea-aikaisen päätöksenteon ja jota tarvitaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen

johtamisessa. Verkottuneessa yhteiskunnassa ei riitä, että päättäjien käytössä on vain toimialakohtaisia tietoja. Hallinnonalojen yhdistetty tilannekuva on muodostettava ja sitä on ylläpidettävä. Tilannekuvaa koskevaa tietoa on jaettava jo normaalioloissa. Sen muodostamiseen liittyvän organisoinnin ja ohjeistuksen on oltava perusteiltaan samanlaista kaikissa tilanteissa. Tilannekuvan ylläpitämiseksi ja tietojen vaihtamiseksi hallinnonalojen kesken kehitetään järjestelmä valtioneuvoston kanslian johdolla.

Virkamiesten osaamista on kehitettävä harjoittelemalla ministeriöiden ja muiden viranomaisten välistä yhteistoimintaa ja yhteydenpidon muotoja häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Virkamiesten koulutusta ja viranomaisten harjoituksia häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallitsemiseksi vakioidaan tarkoituksenmukaisella tavalla.

Vaalijärjestelmää kehitettäessä on pyrittävä siihen, että vaalien ja kansanäänestysten toimeenpano on mahdollista myös poikkeusolojen vallitessa. Perusoikeudet, ihmisoikeudet ja yksilöiden oikeusturva otetaan huomioon poikkeusolojen toimintaa ja norminantoa harjoiteltaessa ja ennalta suunniteltaessa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatehtävät poikkeusoloissa sekä oikeusministeriön lainvalmistelun ja sitä koskevan neuvonnan sekä tar-

kastustoiminnan osuus poikkeusolojen norminannossa suunnitellaan ja harjoitellaan.

Kehitettäessä osallistumista ja vaikuttamista EU:n päätöksentekoon tarkastellaan erityisesti erilaisia menettelytapoja ja yhteydenpitoa Suomea tai koko unionia koskevilla häiriötilanteissa.

Valtakunnan johtamisjärjestelmää on kehitettävä ja ylläpidettävä vastaamaan uhkamallien asettamia vaatimuksia. Tieto- ja viestintäverkkoja kehitettäessä on otettava huomioon myös häiriötilanteiden ja poikkeusolojen mahdolliset vaikutukset. Toimitilojen ja muun infrastruktuurin kehittämisen on mahdollistettava yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtaminen kaikissa tilanteissa. Johtamisen varajärjestelmiä on koekäytettävä ja niihin liittyvää henkilöstöä on harjoitettava säännöllisesti. Normaaliolojen toimintamallit ovat perustana kehitettäessä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissakin toimivaa johtamisjärjestelmää. Valtion johtamisen ja sen toimintojen varmentamisen edellyttämät suojatilat on rakennettava mahdollistamaan toiminta kaikissa tilanteissa.

3.3 Ulkoinen toimintakyky

Ulkoisen toimintakyvyn kehittämisen tavoitteena on varmistaa Suomen hallituksen tietoyhteydet ulkovaltoihin ja muihin keskeisiin kansainvälisiin toimijoihin kaikissa tilanteissa.

Tämä edellyttää ennen muuta ulkomailla olevien edustustojen toimintaedellytysten varmistamista. Erityisesti tulee huolehtia suojattujen ja varmennettujen tietoliikenneyhteyksien toiminnasta Helsingin ja ulkomaanedustuksen toimipisteiden välillä. Samoin tulee varmistaa, että ministeriöillä ja keskusvirastoilla on luotettavat suorat yhteydet muiden (erityisesti EU-) maiden vastaavia asioita hoitaviin viranomaisiin.

Elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta keskeisiä toimipisteitä ovat Suomen EU-edustusto ja muissa kansainvälisissä elimissä toimivat edustustot. Edustustojen viestiyhteydet ja toiminnan edellytykset tulee varmistaa myös suurten ja Suomen kannalta keskeisten valtioiden (mukaan lukien EU:n jäsenmaat) pääkaupungeissa. Edustustot palvelevat koko valtionhallintoa ja muuta yhteiskuntaa, mikä tulee suunnittelussa ottaa huomioon. Edustustojen teknisiä ja asiallisia valmiuksia viranomaisyhteistyöhön kehitetään.

Erityistä huomiota kiinnitetään edustustojen edellytyksiin avustaa Suomen kansalaisia mahdollisissa häiriö- ja poikkeustilanteissa ja tarvittaessa kotiuttaa heidät. Tällöin kyseessä ovat useimmiten kriisialueilla sijaitsevat kaukoedustustot, joiden resurssit ja viestiyhteydet tulee varmistaa.

Ulkomaankaupan toimintaedellytykset on mahdollista varmistaa ainoastaan laajan viranomaisyhteistyön kautta ja läheisessä yhteydessä yrityksiin ja muihin taloudellisiin toimijoihin Suomessa, EU-alueella ja sen ulkopuolella.

3.4 Valtakunnan sotilaallinen puolustus

Puolustuksen painopisteen siirto laajamittaisen hyökkäyksen torjuntakyvyn kehittämisestä strategisen iskun ennaltaehkäisy- ja torjuntakyvyn vahvistamiseen saatetaan loppuun. Toisena painopistesuuntana on kyky nostaa puolustusvalmiutta ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintakyvyn tukemiseksi Suomea koskevissa kriisitilanteissa. Molemmat painopistealat parantavat samalla Suomen kykyä osallistua kansainväliseen kriisinhallintaan, jonka merkitys edelleen kasvaa.

Puolustusjärjestelmän kehittämisen painopistealueet ovat johtamisjärjestelmä, maavoimien valmiusyhtymät, sotilaallinen kriisinhallintakyky ja tietoyhteiskunnan sotatalousjärjestelmä. Puolustusvoimien sodan ajan vahvuuden supistamista jatketaan siten, että enimmäisvahvuus pienennetään 350 000 henkilöön vuoden 2008 loppuun mennessä.

Puolustusvoimien johtamisjärjestelmän on vastattava sodan ajan vaatimuksia, mikä on myös rauhan ajan

johtamisjärjestelmän kehittämisen perustana. Kehittämisen keskeisenä tavoitteena on kaikkien puolustushaarojen suunnittelun sekä johtamis- ja tiedustelujärjestelmien yhdistäminen varmennetuksi kokonaisjärjestelmäksi. Eurooppalaisen kriisinhallinnan asettamat vaatimukset on otettava huomioon johtamisjärjestelmän kehittämisessä.

Tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmien kehittäminen toteutetaan strategisen iskun ja alueellisten kriisien vaatimusten mukaisesti. Tietoyhteiskunnan kehittyminen ja verkottuminen sekä tietosodankäynnin uhka edellyttävät puolustusvoimilta kiinteää mukanaoloa ratkaisuissa, jotka koskevat valtakunnallisia tietoverkkoja.

Maavoimat kehittävät valmiusprikaatteja ja niitä tukevaa helikopterijärjestelmää sekä alueellisen puolustuksen ja pääkaupunkiseudun joukkoja. Maavoimien iskukykyä on parannettava. Merivoimien kehittämisen painopiste on meriyhteyksien suojaamisessa eli miinantorjunnassa, miinoittamisessa, sukellusveneen torjunnassa sekä saattotoiminnassa. Ilmavoimat parantavat torjuntahävittäjäkaluston toimintaedellytyksiä ja ylläpitävät kaluston suorituskyvyn.

Puolustusvoimissa otetaan käyttöön entistä tehokkaammat menetelmät ja toimintatavat taloudellisten ja materiaalistien resurssien hallitsemiseksi. Puolustusvoimien huolto- ja logis-

tiikkajärjestelmän sekä siihen liittyvän sotatalousjärjestelmän kehittämisen painopisteenä on luoda sellainen logistinen kokonaisuus, joka on kytketty tarpeellisilta osiltaan elinkeinoelämän järjestelmiin.

3.5 Sisäinen turvallisuus

Laillisen yhteiskuntajärjestyksen ylläpitämiseksi oikeusministeriö tehostaa hallinnonalan varautumista niin, että normaaliajan rakenteilla kyetään hoitamaan tehtävät myös häiriötilanteissa. Tämä edellyttää sekä oikeuslaitoksen tilojen ja varusteiden että henkilöstön tietotaidon kehittämistä. Painopistealueena ovat syyttäjät ja tuomioistuimet.

Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on tärkeää, että ihmiset voivat turvautua säädettyihin oikeusturvakeinoihin, säilyttävät puhevaltansa ja viranomaisten toiminta mahdollistaa tapahtumien myöhemmän selvittämisen ja arvioimisen. Kriisitilanteissa paikalle on saatava riittävän nopeasti asian osaava viranomainen. Ydinhenkilöstön kriisiosaaminen on varmistettava. Kriisilainsäädäntö lisää erityisesti hallintotuomioistuinten tehtäviä ihmisten oikeusturvan takaamiseksi. Asioiden nopeaan käsittelyyn on luotava edellytykset ja toimintamallit.

Viranomaisten toimivaltasäännöksiä on tarkennettava ja suunniteltava jo etukäteen, huomioiden millaisia val-

tuksia poikkeusoloissa voidaan tarvita. Viranomaisten toimivaltasäännöksiä varaudutaan muuttamaan eri tilanteiden hallitsemisen asettamien vaatimusten mukaisesti.

Oikeuslaitoksen sähköisten järjestelmien lisäksi ylläpidetään riittävä tietotaito manuaaliseen asiankäsittelyyn ja arkistointiin siirtymiseen. Tietojärjestelmien suojausta parannetaan.

Tuomioistuinlaitoksen tilojen teknistä varustelutasoa parannetaan niin, että myös kaikkein vakavimpia rikollisuuden muotoja voidaan turvallisesti käsitellä. Vankeinhoidossa varaudutaan kasvavaan ja poikkeukselliseen rikollisuuteen. Toimintaedellytysten parantamiseksi vankilan sisäiset riskit otetaan huomioon kehitettäessä turvallisuusjärjestelmiä. Vankikuljetusten turvallisuustasoa parannetaan.

Sisäisen turvallisuuden tilannekuvan muodostaminen ja ylläpitäminen tapahtuu kansallisten viranomaisten välisenä tietojen vaihtona, kansainvälisenä tietojen hankintana, tietojen analysointina ja kokoamisena, jotka ovat pääosin poliisin vastuulla. Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa sekä analysointitoimintaa lisätään ja nopeutetaan. Kansainvälisiä tiedonhankintaverkostoja laajennetaan ja tietojen saanti varmistetaan myös poikkeusoloissa. Tarvittavat tietoliikenneyhteydet varmistetaan jo normaaliaikana.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on edelleen kehitettävä eri viranomaisten yhteistoiminta- ja virka-apumenettelyjä. Yhteistoimintamuotojen kehittämistä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen yksityisten tuottajien kanssa jatketaan.

Vakavan rikollisuuden mukaan lukien terrorismin torjunnassa keskeisenä tavoitteena on tehostaa eri viranomaisten muodostaman tiedustelu-, tutkinta-, syyteharkinta-, tuomioistuini- ja täytäntöönpanotoiminnot käsittävän järjestelmän toimivuutta. Menettelytapoja vakavan rikollisuuden torjuntaan kehitetään myös kiinteässä yhteistoiminnassa lähialueiden sekä EU:n viranomaisten kanssa. Hyödynnetään muun muassa mahdollisuutta muodostaa ulkomaalaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa yhteisiä tutkintaryhmiä. Painopiste mainittujen rikollisuuden muotojen torjunnassa on tiedustelutoiminnan kehittämisessä yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa. Tiedustelutoiminnalla on kyettävä paljastamaan rikollisten aiheuttamat uhkat yhteiskunnan elintärkeille toiminnolle sekä selvittämään kohteet, joihin uhkat aiotaan kohdistaa.

Vakavan rikollisuuden tutkinnan edellyttämät voimavarat turvataan sijoittamalla tarvittaessa täydennyspoliiseja yleisen järjestyksen ylläpitotehtäviin. Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden haasteisiin vas-

tataan yhteisillä tutkintaryhmillä ulkomaalaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa.

Uhkien havaitsemiseksi ja niistä varoittamiseksi saatetaan koko maassa vuoden 2005 loppuun mennessä toimintaan valtion ylläpitämä hätäkeskuslaitos, joka huolehtii yhtenäisin menetelmin pelastus-, poliisi-, sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskustehtävistä. Hätäkeskukset vastaanottavat yleisöltä hätäilmoituksia ja hälyttävät tarvittavan avun. Hätäkeskusten tietoja käytetään sisäisen turvallisuuden tilannekuvan muodostamisessa.

Hätäkeskuksille luodaan tarpeelliset valmiudet tilannekuvan muodostamiseksi. Hätäkeskukset varustetaan tarjoamaan lääninhallituksille ja muille yhteistoimintaviranomaisille toimitiloja sekä viestiliikenne- ja tietotekniikkaa tilannetietojen kokoamiseksi sekä tilannekuvan muodostamiseksi ja jakamiseksi. Tietoliikenneyhteydet sekä muut järjestelyt suunnitellaan ja varmistetaan siten, että tilannekuva voidaan muodostaa nopeasti aluetasolla ja keskushallinnossa.

Puolustusvoimien ilmatilannekuvaan perustuva väestön varoitusjärjestelmä saatetaan teknisesti ja organisatorisesti toimintakuntoon.

Kansainvälisten sopimusten mukaiset ilmoitus- ja varoitusmenettelyt saatetaan toimintavalmiuteen.

Onnettomuus- ja tuhotilanteiden edellyttämä pelastustoiminta keskitetään järjestämällä kuntien yhteistoiminta pelastustoimen palvelujen tuottamiseksi 22 pelastustoimen alueella. Alueellinen järjestelmä perustuu tiheään ja hajautettuun paloasemaverkkoon sekä voimavarojen käytön tehokkuuteen. Päällekkäisiä tehtäviä karsimalla ja hallintoa ko koamalla vapautetaan voimavaroja kaikkiin pelastustoimen perustehtäviin.

Pelastusviranomaisten ja pelastustoimen tehtäviin lain velvoittamina osallistuvien muiden viranomaisten yhteistä, pelastusviranomaisten koordinoimaa suunnittelua lisätään suuronnettomuuksien varalta. Kukin taho huolehtii lisävoimavarojen varoamisesta ja kouluttamisesta käytettäväksi poikkeusoloissa sekä vaativissa tuho- ja uhkatilanteissa. Viranomaisradioverkon käytöllä tehostetaan pelastustoimeen osallistuvien tahojen yhteistoimintaa ja sen johtamista.

Osallistumalla EU:n pelastuspalvelun mekanismin sekä muun pelastusalan kansainvälisen yhteistoiminnan kehittämiseen rakennetaan järjestelmä, joka mahdollistaa Suomelle valmiuden ottaa vastaan ja antaa apua suuronnettomuuksien hallinnassa.

Merenkulun turvallisuutta Itämerellä, erityisesti Suomenlahdella, parannetaan kahden- ja monenvälisellä kan-

sainvälisellä yhteistoiminnalla. EU:n ja kansainvälisen merenkulkujärjestön päätöksentekoon osallistumalla vaikutetaan aluksiin kohdistuviin vaatimuksiin. Viron ja Venäjän kanssa kehitetään Suomenlahdelle yhtenäistä kulunohjausta. Suomen öljyntorjuntakapasiteettia lisätään ja samalla pyritään vaikuttamaan Viron ja Venäjän öljyntorjuntakapasiteetin kehittämiseen.

EU on kehittämässä uutta raja-alueyhteistyöhön tarkoitettua rahoitusinstrumenttia, joka suunnataan uusille naapureille, joiden jäsenyys ei ole ajankohtainen. Instrumentti antaisi mahdollisuuden nykyisten rahoitusohjelmien rationalisointiin ja loisi paremmat edellytykset EU:n ulkorajoihin ja raja-alueisiin kohdistuvien erilaisten paineiden ja uhkien käsittelylle. Koko EU:n itärajan kattavana rahoitusinstrumentti vahvistaisi Suomen itärajan yli tapahtuvaa yhteistyötä.

Rajatilannekuvan kehittäminen edellyttää tiivistä yhteydenpitoa EU:n rakenteissa tapahtuvaan yhteistyöhön kuin myös kahdenväliseen rajaviranomaisten väliseen yhteistyöhön. Keskeistä on kehittää toimivat yhteydet naapurimaihin mukaan lukien Itämeren rantavaltiot.

Rajavalvontajärjestelmän kehittämisessä painopistealueita ovat rajatarkastusten ja rajavalvonnan toimintakyky. Rajavalvontajärjestelmän kehittämisessä ovat lähtökohtina raja-

liikenteen vilkastuminen, henkilöliikenteen rakenteen muuttuminen, rajanylityspaikkojen kehittäminen ja Venäjän rajavartiopalvelun toimintakyvyn heikkeneminen.

Suomi osallistuu aktiivisesti siviilikriisinhallinnan kehittämiseen osana EU:n kriisinhallintakyvyn kehittämistä. Painopiste on EU:n päätösten ja Suomen antamien sitoumusten mukaisen voimavarojen luomisessa kenttätehtäviä varten.

Laittoman maahanmuuton torjunnassa kehittämisen painopistealueita ovat läheisempi taloudellinen yhteistyö, kaupankäynnin laajentaminen, kehitysyhteistyö ja konfliktien ennaltaehkäisy. Laajamittaisen maahantulon hallinnan kehittämisessä on painopisteenä maahantulijoiden vastaanottaminen ja tilanteen edellyttämän turvan järjestäminen huomioiden EU:n laajenemisen vaikutukset. Laajamittaiseen, hallitsemattomaan maahantuloon (joukkopako) varautumiseksi Työ- ja elinkeinokeskusten (TEK) on tehtävä aiesopimukset kuntien ja mahdollisten muiden tahojen kanssa järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamiseksi ja tilapäisen suojelun järjestämiseksi. Työministeriöön perustetaan näistä keskuksista valtakunnallinen rekisteri laajamittaisen maahantulon hallinnan ja tilannekuvan ylläpitämisen varmistamiseksi.

3.6 Talouden ja yhteiskunnan toimivuus

Julkinen talous

Veronkantojärjestelmiä kehitetään erityisesti sellaisia tilanteita varten, joissa sähköisen viestinnän ja tietojärjestelmien toimivuus on uhattuna. Valtiovarainministeriön on kehitettävä tietoliikennejärjestelmät varmentavat menetelmät verojen maksuliikenteen ja perinnän hoitamiseksi. Poikkeusoloja ja häiriötilanteita varten on kehitettävä voimakkaasti yksinkertaistetut veronkantomenetelmät.

Valtion menoista kolme neljäsosaa on lainsäädännöllä sidottuja. Budjetin määrärahojen uudelleen kohdentamisen tehokkuuden parantaminen edellyttää myös kriisitilanteissa, että lainsäädännön pitkän aikavälin julkistaloudellisten vaikutusten ja erityisesti julkisen talouden tasapainovaikutusten arviointi perustuu nykyistä luotettavammille perusteille ja laskelmille.

Suunnittelukauden aikana kehitetään tuotto- ja kuluperusteisen laskennan menetelmiä, joita voidaan käyttää lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arvioinnissa sekä määrärahoja uudelleen kohdennettaessa. Järjestelmien toimivuuden turvaamista ja mahdollisten korvaavien menettelytapojen kehittämistä selvittävä hanke käynnistetään. Tässä yhteydessä selvitetään myös talo-

usarvioesityksen valmisteluun osallistuvan organisaation ja sen resurssoinnin kehittämistarpeet erilaisia tilanteita varten. Hankkeessa esille nousevia ehdotuksia on testattava normaalien lisätalousarviovalmistelujen yhteydessä.

Pankkien ja muiden keskeisten rahoitusmarkkinoiden toimijoiden on huolehdittava siitä, että varajärjestelmät ja toiminnan kannalta tarvittavat tiedot ovat erillään varsinaisista tietokonekeskuksista. Rahahuollon ja maksuliikkeen turvaaminen ja sen kehittäminen selvitetään hankkeessa, johon osallistuvat Suomen Pankkiyhdistys, Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitos, työeläkevakuuttajat TELA-ry sekä Luottokunta.

Valtiovarainministeriö kehittää valtion kassanhallintajärjestelmän tietoturvallisuutta ja käytettävyyttä kaikkien turvallisuustilanteiden ja niissä erityisesti esiintyvien sähköisen viestinnän ja tietojärjestelmien uhkien asettamien vaatimusten mukaisesti.

Yhteiskunnan perustoiminnot

Energiahuollon kehittämisessä painopisteenä on energian saatavuuden turvaaminen. Hajautettuun tuotantoon ja useisiin polttoaineisiin ja hankintalähteisiin perustuvaa energiantuotantoa edistetään. Kotimaista energiantuotantoa ja kotimaisten polttoaineiden käyttöä kehitetään. EU-jäsenyys sekä kansainvälinen ja

pohjoismaiden välinen energia-alan huoltovarmuusyhteistyö otetaan huomioon kansallisissa huoltovarmuusjärjestelyissä.

Energian tuotannon, siirron ja jakelun perusinfrastruktuurin kehittämistä jatketaan. Sähkön siirto- ja jakelujärjestelmän toimintavarmuutta parannetaan myös normaalioloissa ja häiriötilanteissa ilmenevien uhkien varalle. Kivihiielen korvautuminen maakaasun käytön lisääntymisellä johtaa maakaasun varapolttoaineen, öljyn, varastointitarpeen uudelleen arvioimiseen.

Elintarvikehuollossa otetaan huomioon EU:n laajentuminen ja tulevat maatalousreformit. Huoltovarmuuden perustana ylläpidetään riittävää peruselintarvikkeiden alkutuotantoa, millä turvataan myös riittävän jalostuskapasiteetin säilyminen maassamme. EU:n maatalouspolitiikkaan pyritään vaikuttamaan tämän tavoitteen mukaisesti.

Teollisuus- ja palvelutuotantoa kehitetään tärkeiden yritysten valmiussuunnittelulla, kriittisimpien materiaalien varmuusvarastoinnilla, erityyppisillä huoltovarmuussopimuksilla ja muilla varautumistoimenpiteillä. Tuotannollisen valmiuden turvaamiseksi kehitetään eri kuljetusmuotojen riittävää kuljetuskapasiteettia sekä erityisesti raskaan maantiekuljetuskaluston varaosahuollon ja kuljetusten polttoainehuollon turvaamista. Rakentamiskapasiteetti kehitetään.

tään riittäväksi turvaamaan teknisen infrastruktuurin ylläpidon, energiahuollon, väestönsuojelun ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarpeet kaikissa turvallisuustilanteissa.

Sotilaallisen puolustusvalmiuden tukemiseksi parannetaan kotimaassa toimivan teollisuuden kykyä huoltaa ja korjata teknisesti vaativia asejärjestelmiä sekä hallita tietojärjestelmäteknologioita ja järjestelmäintegraatiota. Korkean teknologian tuotteissa ylläpidetään teollista kapasiteettia sekä tutkimus- ja kehitystoimintaa. Kansainvälisten materiaalihankintojen ja teknologiaprojektien avulla luodaan kotimaiselle teollisuudelle edellytykset kehittää uutta osaamista ja saattaa tuotevalikoima puolustusvoimien vaatimusten mukaiseksi.

EU:n jäsenyydellä on taloudellista vakautta ja turvallisuutta lisäävä merkitys, vaikka varsinaisia huoltovarmuusjärjestelyjä ei olekaan toteutettu. Suomi pyrkii vaikuttamaan siihen, että yhteistä huoltovarmuutta kehitettäisiin EU:n sisämarkkinoilla. Huoltovarmuuden turvaamisessa tukeudutaan aikaisempaa enemmän kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksiin viranomais- ja yritystasolla.

Kansainvälisin sopimuksin parannetaan kriittisten raaka-aineiden ja materiaalien huoltovarmuutta. Väestön välttämättömän perushuollon sekä yhteiskunnan välttämättömien teknisten perusrakenteiden turvaami-

nen on luonteeltaan paikallista ja niiden huoltovarmuus hoidetaan kansallisin järjestelyin. Toiminnan painopistettä siirretään huoltovarmuuden laadullisten tekijöiden ja toimintavalmiuksien kehittämiseen. Ydinalueille kohdistettavan varautumisen lisäksi edistetään yleistä huoltovarmuutta osana yritysten ja organisaatioiden normaalitoimintaa ja riskienhallintaa.

Yhteiskunnan yleisen kriisiherkkyyden ja uhkatekijöiden vaikutusten analysointia ja seurantaa tehostetaan lisäämään asiantuntemusta ja kykyä hallita erilaisia häiriötilanteita ja poikkeusoloja.

PTS toimieliminen on elinkeinoelämän ja viranomaisten välinen yhteistyö- ja asiantuntijaorganisaatio, jolla on tärkeä rooli poikkeusoloihin varautumiseen liittyvässä suunnittelu- ja kehittämistyössä maassamme. PTS seuraa yhdessä HVK:n kanssa eri alojen huoltovarmuuden kehitystä ja siihen vaikuttavia tekijöitä, tuottaa ohjaustietoa ja esityksiä huoltovarmuuden kehittämiseksi sekä järjestää valmiuskoulutusta. PTS:n organisaatiota ja toimintamuotoja kehitetään yhteiskunnan muutoksia vastaavasti.

Työvoiman saannin turvaamisen ja työvoiman ohjaamisen kehittämisessä on tärkeintä ottaa käyttöön kotimaiset työvoimaresurssit entistä paremmin. Humanitaarisen maahanmuuttopolitiikan rinnalle kehite-

tään myös maahanmuuttoon liittyvää politiikkaa, jonka lähtökohtana ovat Suomen ennakoitujen työvoimatarpeet.

Työvelvollisuuden toimeenpanoon liittyvän työvelvollisuusrekisterin perustamisedellytykset pidetään yllä ja sen fyysinen suojaaminen varmistetaan. Rekisterin käyttöedellytykset turvataan, mukaan lukien tietojärjestelmän muutokset resurssitarpeineen.

Yhdyskuntien teknisten palveluiden ylläpidon kehittämisessä keskitytään turvaamaan palvelujen häiriötön saanti kaikissa tilanteissa. Painopistealueita palvelujen kehittämisessä ovat lämmön, sähkön ja veden tuotanto ja jakelu sekä viemäriverkkojen toimivuus.

Sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät sekä kuljetukset

Tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden varmistamista sekä niiden avulla tapahtuvan viestinnän toimivuutta kaikissa oloissa kehitetään tavalla, jonka määrittävät yhteiskunnan tarpeet, yleinen tekninen kehitys ja kansainvälinen yhteistoiminta. Erityisesti keskitytään kehittämään suomalaisen yhteiskunnan johtamista, kansalaisten turvallisuuteen liittyvää viestintää sekä turvallisuusviranomaisten tehokkaan toiminnan mahdollistavia viestintäjärjestelyjä.

Yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvien viranomaisverkkojen tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan kehittämisen ja käytön sovittaa yhteen liikenne- ja viestintäministeriö. Viestintäviraston toimintaa kehitetään televiestinnän tietosuoja- ja tietoturvasuosasioiden yleisenä hallintoviranomaisena.

Valmiussuunnittelussa otetaan tehostetusti huomioon maan kansainvälisen viestinnän turvaaminen. Turvallisuus- ja tietoturvasuustoimenpiteillä pyritään estämään maamme rajojen ulkopuolisten tapahtumien mahdollisuus vaarantaa maan sisäistä viestintää ja tietoteknisten järjestelmien käyttöä. Järjestelmien toiminnan varmistamisessa otetaan huomioon aseteknologinen sekä muu järjestelmien toimintaa uhkaava tekninen kehitys. Järjestelmien valmiutta testataan säännöllisillä valmiusharjoituksilla.

Liikenteen ja kuljetusten järjestelyjä kehitetään siten, että saavutetaan valmius reagoida joustavasti häiriötilanteisiin joka hetki sekä siirtyä suunnitellusti järjestelyihin, joiden avulla tärkeät kuljetukset ja liikenne turvataan poikkeusoloissa. Erityisesti kiinnitetään huomiota ulkomaankaupan jatkuvuuden edellyttämän kuljetustoiminnan turvaamiseen. Kuljetustoiminnan valmiutta testataan säännöllisillä valmiusharjoituksilla.

3.7 Väestön toimeentuloturva ja toimintakyky

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen kansallisia voimavaroja, järjestelmiä ja osaamista tuetaan kansainvälisin toimenpitein sopimalla yhteistyöstä ja yhteistyöhankkeista, asiantuntija- ja resurssitietojen vaihtamisesta sekä toiminnan koordinoinnista.

Toimeentuloturvan lakisääteiset etuudet maksetaan kulloinkin voimassa olevien säännösten mukaisina niin kauan kuin mahdollista. Tämä edellyttää, että etuuksien rahoituspohja on turvattu, tietojärjestelmät ovat toimintakunnossa ja peruspankkitoiminta jatkuu häiriöttä. Vaikeimmissakin olosuhteissa on huolehdittava siitä, että riittävä vähimmäistoimeentulon turva voidaan aina järjestää. Käytännössä tämä tarkoittaa, että huolehditaan, että kunnallisen toimeentulotuen valtiörahoitteisten vähimmäisetuuksien myöntämis- ja maksamisjärjestelmät toimivat häiriöttä.

Perusterveydenhuoltoa kehitetään seudullisena ja toiminnallisena kokonaisuutena yhteistyössä kolmannen ja yksityisen sektorin kanssa. Erikoissairaanhoidon yhteistyö ja työnjako toteutetaan erityisvastuualueittain. Lääkkeiden ja materiaalien yhteishankintamenettelyä kehitetään. Kriisispesifisten lääkkeiden ja tarvikkeiden saatavuus häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa turvataan.

Sosiaalialan palvelujen tuottamisessa kehitetään seudullista yhteistyötä huomioon ottaen alueelliset palvelutarpeet. Seudullisen yhteistyön lisääminen tehostaa sosiaali- ja terveydenhuollon elintärkeiden toimintojen turvaamista ja hallinnonalan varautumista siten, että se parantaa erityisosaamista ja –valmiuksia edellyttävien sairauksien hoitojärjestelyjä sekä tarvittavien resurssien, tarvikkeiden ja asiantuntijapalvelujen saatavuutta. Sosiaali- ja terveysministeriö huolehtii toimenpiteistä, joilla ostopalveluja tuottavien yhteisöjen ja kolmannen sektorin toimijoiden palvelut kytketään osaksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista.

Säteilyvalvonnassa sekä biologisten ja kemiallisten uhkatekijöiden havaitsemisessa ja hallinnassa tarvittavat laitteet, tekniset järjestelmät ja henkilövoimavarat turvataan. Automaattisen mittausverkon ja laboratorioverkon mittausvalmiuden ylläpitäminen kaikissa olosuhteissa varmistetaan asianmukaisella laitekannalla ja laboratorioiden riittävällä ja asianmukaisella infrastruktuurilla sekä säteilymittausten osaamisella. Laitekannat uusitaan säännöllisesti, uusia laitteita ja menetelmiä hankitaan ja henkilöstöresurssit turvataan. Biologisen ja kemiallisen uhkan havaitsemiseksi ja hallitsemiseksi maassamme tulee olla korkeatasoiseen diagnostiikkaan kykenevä laboratorioverkosto, jossa on riittävä asiantuntemus myös muuhun kuin

tavanomaisten biologisten ja kemiallisten tekijöiden diagnostiikkaan. Biologisia ja kemiallisia uhkatekijöitä varten on kehitettävä valtakunnallisia päivystysjärjestelmiä ja osaamisyksiköitä. Osaamisyksiköiden tehtävänä on tukea ja kehittää B- ja C-laboratorioiden verkoston toimintaa.

Tartuntatautien seuranta-, hallinta- ja torjuntajärjestelmää kehitetään sekä yhteistyö elintarvike- ja eläintautiviranomaisten kanssa varmistetaan. Epidemiaselvitystä varten koulutetaan asiantuntijareservejä ja kehitetään menetelmiä. Potilaiden sekä mahdollisesti tartunnanvaaralliseksi epäiltyjen tapausten tunnistamista ja löytämistä sekä tarvittavaa eristämistä ja karanteenitoimia varten kehitetään valmiuksia niin sairaanhoitopiirien kuin valtakunnallissellakin tasolla. Säteilyn sekä biologisten ja kemiallisten tekijöiden aiheuttamien terveyshaittojen ja sairauksien hoitamiseksi parannetaan terveydenhuollon palvelujärjestelmän toiminnallisia valmiuksia ja voimavaroja. Niitä myös kehitetään ja ylläpidetään uhka-analyyysien edellyttämällä tasolla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä uudistetaan siten, että ministeriö ja lääninhallitukset voivat antaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi erityisesti, perustellusta syystä määräyksiä, jotka sitovat kuntia ja kuntayhtymiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon valti-

onosuusjärjestelmää uudistetaan siten, että se tukee yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta välttämättömien palvelujen ja osaamisen ylläpitämistä kunnissa ja kuntayhtymissä. Sosiaali- ja terveysministeriön on varauduttava erillisellä talousarviomomentilla äkillisten, kansanterveyttä vaarantavien tilanteiden hallitsemiseen sekä kehitettävä ja ylläpidettävä näissä tilanteissa tarvittavaa valmiutta kalustoja välinehankinnoin sekä muin tarkoituksenmukaisin toimenpitein. Huoltovarmuusrahastosta voidaan osoittaa varoja julkishallinnon ylläpitämien sosiaali- ja terveydenhuollon erityisten toimintojen turvaamiseen.

3.8 Henkinen kriisinkestokyky

Henkisen kriisinkestokyvyn kehittämisen päämääränä on lujittaa kansalaisten tahtoa selviytyä eri turvallisuustilanteissa ilmenevien uhkien vaikutuksilta ja uskoa niistä selviytymiseen. Luja kansallinen tahto on merkittävä tekijä useimpien uhkien ennaltaehkäisyssä ja kaikkien uhkien torjunnassa sekä niiden vaikutuksista toipumisessa.

Tiedotustoiminnan kehittämisessä painopistealueena on oikean ja oikea-aikaisen tiedon jakaminen väestölle heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, vallitsevasta tilanteesta sekä viranomaisten toiminnasta. Kehittämisestä vastaa kukin hallinnonala oman toimialueensa osalta.

Kehittämisen sovittaa yhteen valtioneuvoston kanslia.

Koulutus- ja tutkimuspalveluiden kehittämisessä on varauduttava myös toiminnan väliaikaiseen siirtämiseen toiseen oppilaitokseen tai tutkimusyksikköön. Koulutus- ja tutkimustoimintaa on valmistauduttava supistamaan ja määräaikaaisesti keskeyttämäänkin ottaen huomioon häiriötilanteen tai poikkeusolon paikallinen laajuus ja ajallinen kesto. Opetuksen kehittämisessä otetaan huomioon eri turvallisuustilanteissa esiintyvät uhkat vaikutuksineen ja uhkien hallitseminen.

Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluita jatketaan kaikissa oloissa tarkoituksenmukaisessa laajuudessa sen mukaan, mitkä ovat voimassa oleva lainsäädäntö ja käytettävissä olevat resurssit. Kirjasto- ja tietopalvelujen saavutettavuus pyritään turvaamaan. Kulttuuriomaisuus suojataan siirtämällä se tarvittaessa turvaan.

Turvallisuutta tukeva vapaaehtoistoiminta organisoidaan vahvistamaan viranomaisten toimintaa. Vapaaehtoistoiminnalla voidaan opettaa ja kehittää turvallisuustilanteessa tarvittavia tietoja ja taitoja. Vapaaehtoistoiminnan kehittämisessä painopisteenä on kansalaisjärjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen tarkoituksenmukaisessa laajuudessa, jotta uhkat voidaan hallita ja niiden vaikutuksista toipua.

3.9 Kehittämisen painopistealueet lähivuosina

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen edellyttää laaja-alaista ministeriöiden ja hallinnonalojen välistä yhteistoimintaa, johon liitetään mukaan yksityinen sektori. Kokonaisuun puolustus tarjoaa monipuolisen keinovalikoiman sovittaa toimet yhteen.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia asettaa useita tavoitteita, jotka on saavutettava. Se myös määrittää lukuisia tehtäviä, joista on huolehdittava, jotta voidaan varmistaa valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus. Strategian ensisijainen tehtävä on kuitenkin määrittää tavoitela ja asettaa tärkeysjärjestys, jolla tavoitelaan edetään. Toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi esitetään ministeriöiden kehittämisohjelmissa. Ministeriöiden ja hallinnonalojen seuranta-järjestelmät muodostuvat erityisen merkittäviksi strategian toimeenpanossa. Niiden avulla voidaan valvoa tavoitelaan etenemistä ja tehdä tarvittavia poliittisia päätöksiä tärkeysjärjestyksen tarkistamiseksi.

Ministeriöiden strategiset tehtävät, joilla ylläpidetään yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, edellyttävät 2010-luvulle siirryttäessä suorituskykyä, jonka kehittämisessä on erityisen tarkasti kiinnitettävä huomiota seuraaviin alueisiin:

1) Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisessa tarvittava tilannekuva. Valtioneuvoston kanslian johdolla on kehitettävä järjestelmä, jolla tuotetaan valtionjohdon päätöksenteon tarvitsema tilannekuva. Normaalioloissa kerätään tarvittavat tiedot hallinnonaloilta valmiiksi analysoituna ja muodostetaan niistä valtionjohdon tarvitsema yhdistetty tilannekuva. Poikkeusoloissa ja tarvittaessa jo häiriötilanteissa ministeriöt ja eräät keskusvirastot vahventavat valtioneuvoston kansliaa tarvittavan tiedon keräämisen, analysoimisen ja muokkaamisen tehostamiseksi.

2) Vakavan rikollisuuden mukaan lukien terrorismin paljastava tiedustelutoiminta. Tiedustelutoimintaa kehitetään yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa siten, että kyetään selvittämään rikollisten aiheuttamat uhkat yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille sekä kohteet, joita aiotaan uhata. Menettelytapoja vakavan rikollisuuden torjuntaan kehitetään kiinteässä yhteistoiminnassa lähialueiden ja EU:n viranomaisten kanssa.

3) Sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät. Maan sisäisen infrastruktuurin toiminta on sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien kehittämisen painopistealue. Kehittämisen perustana on televerkkojen ja tietojärjestelmien suojaus- ja toiminnan varmistamistaso normaaliaikana. Tieto- ja viestintäjärjestelmien perusrakenteet saatetaan jo normaalioloissa riittävän suojatuiksi ja varmennetuiksi, jotta ne kestävät myös poikkeusoloissa niihin kohdistuvia uhkia.

4) Terveysturvallisuus. Valmiutta äkillisten vakavien epidemioiden ja muiden kansanterveyttä vaarantavien uhkien varalta on kehitettävä. Tällöin on erityistä huomiota kiinnitettävä julkisen terveydenhuollon mahdollisuuksiin kyetä irrottamaan asiantuntijoita ja muita resursseja niin, että terveydenhuollon perustoiminta ei vaarannu.

Yllä mainitut neljä kehittämisaluetta edellyttävät kaikkein ripeimpiä toimia yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi kaikissa turvallisuustilanteissa. Näiden alueiden tavoitetilaa on saavutettava jo lähivuosina.

LIITE 1:**KÄSITTEIDEN MÄÄRITELMIÄ**

Graafisella viestinnällä tarkoitetaan tässä strategiassa säännöllisesti ilmestyviä sanoma- ja aikakauslehtiä sekä muita tiedonvälitykseen liittyviä painotuotteita.

Huoltovarmuus on väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien perustoimintojen turvaamista erilaisten poikkeusolojen varalta.

Häiriötilanteissa uhkan torjuminen ja siitä selviäminen edellyttävät erityisiä toimia. Tällöin voidaan ottaa käyttöön normaaliolojen säädöksiin sisällytetyt, erityistilanteisiin liittyvät toimivaltuudet, kohdentaa määrärahat uudelleen lisätaloustarviolla ja määrätä henkilöstöä palvelukseen sekä osoittaa muita keinoja lisäresurssien saamiseksi. Häiriötilanne saattaa edellyttää myös säädösten tarkistamista.

Informaationsodankäynti on tietoa tuottavien tai niiden käsittelyyn vaikuttavien keinojen kokonaisuus, jolla pyritään vaikuttamaan vastustajan tekniseen tai henkiseen kykyyn käydä sotaa. Sillä tarkoitetaan myös normaalioloissa suoritettuja informaatio-operaatioita, joilla vaikutetaan halutulla tavalla valtioon tai yhteiskuntaan.

Joukkopaolla tarkoitetaan laajamittaista hallitsematonta maahantuloa, jossa suuri joukko ihmisiä on joutunut jättämään kotinsa tai pysyvän asuinmaansa ilman turvallista takaisinpaluun mahdollisuutta aseellisen selkkauksen, muun väkivaltatilanteen tai ympäristökatastrofin vuoksi.

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

Kolmannella sektorilla tarkoitetaan tavallisimmin järjestöistä, säätiöistä ja osakunnista muodostunutta kokonaisuutta, jonka toimintaa leimaavat voittoa tavoittelematon taloudellinen toiminta, itsehallinnollisuus, yksityisyys ja vapaaehtoisuus.

Laajamittaisella maahantulolla tarkoitetaan tilannetta, jossa yhteisön (EY) alueelle tulee suuri määrä henkilöitä, jotka ovat joutuneet lähtemään kolmansista maista. He eivät voi palata kotimaahansa ja ovat lähtöisin tietystä maasta tai tietyltä maantieteelliseltä alueelta, riippumatta siitä, tulevatko he yhteisön alueelle omasta aloitteestaan vai avustettuna, esimerkiksi evakuointiohjelman kautta.

Oikeusvaltioperiaatteiden säilyttämisellä tarkoitetaan sitä, että perustuslaissa säädetyistä valtion itsenäisyydestä, edustuksellisen kansanvallan periaatteesta ja julkisen vallankäytön lakisidonnaisuudesta huolehditaan kaikissa tilanteissa, jotta ihmisten oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat laissa säädetyllä tavalla. Kriisin aikana tuomioistuinten riippumattomuus on erityisen tärkeää kansallisen itsemääräämisoikeuden ja ihmisten oikeusturvan kannalta. Oikeusvaltioperiaatteen tulee toteutua kaikissa niissä viranomaisissa, jotka osaltaan vastaavat sisäisestä turvallisuudesta, oikeuslaitoksen ja täytäntöönpanon toteutumisesta.

Pelastustoimella tarkoitetaan onnettomuuksien ehkäisyä, pelastustoimintaa ja väestönsuojelua. Pelastustoimintaa ovat kiireellisesti suoritettavat toimet, jotka onnettomuuden sattua 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. Väestönsuojelu tarkoittaa ihmisten ja omaisuuden suojaamista sekä pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamista poikkeusoloissa tai kyseisiin tehtäviin varautumista.

Poikkeusoloja ovat valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädetyt tilanteet, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin ja resurssein.

Puolustusjärjestelmä koostuu puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmistä, tiedustelu- ja valvontajärjestelmistä, joukkotuotanto- ja liikekannallepanojärjestelmistä, huolto- ja logistiikkajärjestelmästä sekä joukkorakenteesta eli johtoportaista ja joukoista.

Rajaturvallisuus on rajavartiolaitoksen toimintaa, jolla estetään ennalta, paljastetaan ja torjutaan erityisesti laitonta maahantuloa sekä osallistutaan valtakunnan sisäistä ja ulkoista turvallisuutta uhkaavan rikollisuuden torjuntaan yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Rajaturvallisuustehtävät käsittävät rajavalvonnan maa- ja merialueilla sekä rajatarkastukset rajanylityspaikoilla ja näihin liittyvän kansainvälisen toiminnan.

Terrorismi. Rikoksenteijällä on terroristinen tarkoitus, jos hänen tarkoituksenaan on:

- 1) aiheuttaa vakavaa pelkoa väestön keskuudessa;
- 2) pakottaa oikeudettomasti jonkin valtion hallitus tai muu viranomainen taikka kansainvälinen järjestö tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin;
- 3) oikeudettomasti kumota jonkin valtion valtiosääntö tai muuttaa sitä tai horjuttaa vakavasti valtion oikeusjärjestystä taikka aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa valtiontaloudelle tai valtion yhteiskunnallisille perusrakenteille; tai
- 4) aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa kansainvälisen järjestön taloudelle tai sellaisen järjestön muille perusrakenteille.

Tieto- ja viestintäjärjestelmällä tarkoitetaan viestintäverkkoja sekä niihin liitetyjä tiedon käsittelyyn tarkoitettuja verkkoja ja järjestelmiä.

Tietoturvallisuudella tarkoitetaan eri muodossa olevien tietojen ja palveluiden, tietoteknisten järjestelmien ja tietoliikenteen suojaamista niihin kohdistuvien riskien hallitsemiseksi soveltuvilla toimilla.

Tilannekuvalla tarkoitetaan päättäjien ja heitä avustavien henkilöiden ymmärrystä tapahtuneista asioista, niihin vaikuttaneista olosuhteista, eri osapuolien tavoitteista ja tapahtumien mahdollisista kehitysvaihtoehdoista, joita tarvitaan päätösten tekemiseksi tietyistä asiasta tai asiakokonaisuudesta. Tilannekuvan muodostumista ja ylläpitoa edesautetaan ylläpitämällä ja esittämällä tietoja taroituksenmukaisesti esimerkiksi kuvilla, teksteillä ja kaavioilla.

Vakavalla rikollisuudella tarkoitetaan yksittäistä törkeää rikosta, useista rikoksista muodostunutta laajaa rikoskokonaisuutta taikka ammatti- ja taparikollisten tai järjestäytyneen rikollisryhmän tekemää rikosta tai rikoksia. Vakavan rikollisuuden torjunnan kohde on henkilö, henkilöryhmä tai yhteisö, jonka epäillään suunnittelevan, valmistelevan tai tekevän vakavaa rikosta, myötävaikuttavan tai myötävaikuttaneen vakavaan rikokseen taikka tehneen vakavan rikoksen ja

jonka tavoitteena on saavuttaa merkittäviä laittomia yksityisiä, yhteiskunnallisia tai taloudellisia tavoitteita taikka merkittäviä aineellisia vahinkoja.

Viestinnän perusjärjestelmiä ovat viestintämarkkina-alaissa tarkoitettut viestintäverkot, niiden toiminnan kannalta tarpeelliset järjestelmät ja verkkoihin liitetyt päätelaitteet.

LIITE 2:**UHKAMALLIEN KUVAUKSET****1 Tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat**

Tietojärjestelmät on ymmärrettävä laajasti, käsittäen kaikki tiedon tallentamiseen, siirtämiseen, kokoamiseen ja muuhun käsittelyyn käytettävät järjestelmät. Tiedon saatavuus on nykyään edellytys lähes kaikkien järjestelmien toiminnalle.

Tietojärjestelmiin kohdistuu erityyppisiä uhkia tai niiden yhdistelmiä jo normaalioloissa. Uhkien vaikutuksia kohdistuu

- tietojen luottamuksellisuuteen, jolloin ulkopuolinen saa luvatta haltuunsa salassa pidettävää tietoa
- tietojen eheyteen, jolloin ulkopuolinen voi muuttaa alkuperäisiä tietoja
- tietojen saatavuuteen, jolloin oikea tiedon käyttäjä ei saa haltuunsa tarvitsemaansa tietoa tai tietopalvelua
- tietojärjestelmän hallintaan, jolloin estetään tai hidastetaan esimerkiksi palvelinten toimintaa tai järjestetään tunkeutujille etuoikeuksia.

Tietojärjestelmiin kohdistuvien uhkien aiheuttajia ovat ulkopuoliset toimijat, oma henkilöstö tai järjestelmän tekniset virheet ja vaurioituminen. Mahdollisina ulkopuolisina toimijoina tietojärjestelmiin kohdistuvissa hyökkäyksissä ovat yksittäiset tai ryhminä toimivat hakkerit, rikollisjoukot, terroristijärjestöt, yksityiset yritykset ja valtiolliset organisaatiot.

Hyökkäykset voivat kohdistua itse tietoihin haittaohjelmilla, tunkeutumisilla ja niihin liittyvinä tietojen muuttamisilla tai ohjelmien käytön estämisillä. Hyökkäyksiä voidaan tehdä myös joko fyysisesti tai sähkömagneettisen säteilyn avulla. Keinoja ovat myös tietojärjestelmien sähkönsaannin estäminen, laitteisiin kohdistuva fyysinen tuhoaminen sekä suurtehomikroaaltoaseiden (HPM) tai ydinräjähdyksellä aikaansaattavan sähkömagneettisen pulssin (EMP) käyttäminen. Myös tiedonsiirtoon liittyviä radioyhteyksiä voidaan tiedustella ja häiritä elektronisesti.

Tunkeutumiset ja niiden yritykset yksityisten henkilöiden, yritysten ja viranomaisten tietojärjestelmiin ovat jokapäiväisiä. Vakavaa haittaa ja taloudellisia tappioita aiheuttavat yrityksiin kohdistuvat tietoturvarikkomukset. Lisäksi niihin liittyy uhka järjestelmän uskottavuuden menettämisestä ja tietotekniikkaan pe-

rustuvan toiminnon käytön lamaanumisesta. Yhteiskunnan kannalta vaarallimpia ovat vieraiden valtioiden laitton tiedustelu erilaisista tietoverkoista tai erilaisten järjestelmien ohjaustoiminnoista. Suuri osa tarvittavista tiedoista on saatavissa myös julkisista tai ainakin salaamattomista lähteistä, jos käytössä on hyvät tiedonkeruu-, kokoamis- ja analysointijärjestelmät. Luvaton tiedonhankinta lisääntyy merkittävästi, jos yhteiskunta joutuu häiriötilanteeseen tai poikkeusoloihin. Hyökkääjä voi valmistella tulevia tunkeutumisyrittänsä jo normaalioloissa, muun muassa syöttämällä erilaisiin järjestelmiin tarvittaessa aktivoitavia haittaohjelmia.

Normaalioloissa toiminta tiedon eheyttä vastaan liittyy lähinnä taloudelliseen rikkollisuuteen. Propagandatarkoituksissa voidaan myös pyrkiä muuttamaan yleisessä käytössä olevia tietokantoja. Vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa voidaan erilaisiin tietokantoihin ja järjestelmiin yrittää syöttää väärää ja harhauttavaa tietoa.

Tietojen saatavuutta vastaan hyökätään useita kertoja vuodessa. Yksinkertaisimmin tämä tapahtuu levittämällä tietokoneviruksia, jotka muuttavat ja hävittävät tiedostoja sekä aiheuttavat jopa fyysisiä vaurioita laitteisiin. Tietokoneviruksien uhka laajenee nopeasti. Palvelimia voidaan hidastaa ja jopa lamauttaa ruuhkauttamalla niiden toiminta. Tällaiset hyökkäykset ovat lyhytaikaisia, mutta voivat kriittisillä hetkillä vaikeuttaa olennaisesti tietojen saantia. Pahimmillaan joitakin tietojärjestelmiä voidaan hallita maan ulkopuolelta.

Tietotekniset järjestelmät ovat riippuvaisia sähkösaannista. Normaalioloissakin esiintyy sähkökatkoksia. Vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sähköntuotanto, siirto ja jakelu voi häiriintyä pitkiksikin ajoiksi. Sodassa johtamisjärjestelmät ja niiden osana tiedonkäsittely- ja tiedonsiirtojärjestelmät ovat ensisijaisia vihollisen maaleja.

Tietojärjestelmiin kohdistuviin uhkiin ja toisaalta niiden torjuntaan vaikuttaa useita muutoksiin liittyviä ilmiöitä. Tekniikka ja ohjelmat kehittyvät erittäin nopeasti. Laitteet ja niihin liittyvät ohjelmat joudutaan korvaamaan yleensä seuraavan sukupolven tuotteilla, joiden yhteensopivuutta käytössä olevaan järjestelmään ei voida taata.

Viranomaiset ja yritykset ulkoistavat suuria osia tietojärjestelmistään, ja pääosa tiedonsiirrosta toteutetaan yksityisten yritysten järjestelmillä. Suuri osa eri alojen toiminnoista tehdään käyttäen avointa internet-verkkoa. Kaupallinen kilpailu muuttaa käsityksiä toimintavarmuudesta. Yritykselle on usein halvempaa kestää häiriöiden vaikutuksia kuin varmistaa järjestelmien lähes häiriötön toiminta. Li-

ketaloudellisissa periaatteissa ei usein oteta huomioon poikkeusoloja. Toisaalta kriisitilanteissa myös yksityiset yritykset hakeutuvat nopeasti kiinteään yhteistyöhön ja toistensa tukemiseen. Viranomaisien ja yritysten vastuukysymykset häiriötilanteissa ja erityisesti niiden seurannaisvaikutuksissa ovat usein vaikeita.

Tietojärjestelmäalalla henkilöstö vaihtuu nopeasti. Tämä voi aiheuttaa turvallisuusriskejä ja toisaalta riippuvuutta avainhenkilöstöstä. Toisaalta Suomessa oleva hyvä tietotekniikan tietotaito antaa etulyöntiaseman moniin muihin maihin verrattuna.

2 Laiton maahantulo ja turvallisuutta vaarantavat väestöliikkeet

Suomi on laittoman maahantulon kohde- ja kauttakulkumaa. Lähtömaita ovat konfliktialueet sekä elintasoltaan selvästi länsimaita alemmat valtiot ja alueet. Laiton maahantulo suuntautuu Euroopassa pääasiassa Keski-Euroopan maihin. Jo tällä hetkellä EU:n alueella oleskelee miljoonia henkilöitä laittomasti. Määrä kasvaa, koska Schengen-alueelle pääsee vuosittain laittomasti kymmeniä tuhansia henkilöitä puutteellisen rajavalvonnan vuoksi. Suomen tilanteen kehittymiseen vaikuttavat ratkaisevasti myös naapurimaiden raja- ja pakolaispolitiikan linjanvedot. Laiton maahantulo Suomeen tulee lisääntymään. Sen lisääntyessä uhkana on, että Suomessakin elää huomattava määrä ihmisiä yhteiskunnan rakenteiden ja viranomaiskontrollin ulkopuolella. Tämä luo kasvualustaa muille uhkille, kuten yhteiskuntarauhan häiriölle, rikollisuudelle, terrorismille ja tartuntataudeille.

Ihmissalakuljetuksesta on kehittynyt kansainväliseen huumerikollisuuteen verrattava rikollisuudenlaji. Laiton maahantulo ja maassa oleskelu aiheuttaa myös muuta rikollisuutta ja lisää ihmisten eriarvoistumista. Turvapaikkamenettelyä voivat yrittää käyttää hyväkseen myös terroristit. Laiton työnteko on yksi laittoman maahantulon lieveilmiö. Ongelma se on erityisesti Keski-Euroopassa, mutta myös Suomessa laittoman työvoiman käyttö voi henkilöiden vapaan liikkumisen olosuhteissa lisääntyä.

Luonnon tai ihmisen aiheuttaman katastrofin seurauksena tapahtuvat väestöliikkeet saattavat koskettaa myös Suomea. Laajamittaisesti maahantulon voisivat aiheuttaa aseelliset konfliktit, ydinonnettomuus, luonnonkatastrofi tai elinolosuhteiden vakava heikentyminen Suomen lähialueilla.

3 Väestön ravintoon ja terveyteen kohdistuvat uhkat

Terveydenhuollon järjestelmää uhkaa sekä hoitohenkilökunnan että hoidettavien keski-ikä vanheneminen ja väestön keskittyminen muutamiin taajamiin. Lääkkeiden ja rokotteiden sekä terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden saatavuus on yhä enemmän riippuvaista tuonnista. Uusia uhkia ovat säteilyn sekä biologisten ja kemiallisten aineiden käyttö yhteiskunnan toiminnan häiritsemisen ja terrorismin välineenä.

Ihmisten liikkuvuus on osaltaan lisännyt tartuntatautien leviämisen uhkaa. Uudet ja meillä aikaisemmin esiintymättömät tartuntataudit voivat aiheuttaa vakavia epidemioita. Lääkeresistentit bakteerit ja virukset ovat jo nyt merkittävä haaste terveydenhoitojärjestelmällemme. HI-viruksen leviäminen on huomattavaa myös Suomen lähialueilla. Joissakin maissa AIDS uhkaa koko yhteiskunnan toimintakykyä.

Elintarvikkeet ja talousvesi saattavat ihmisten lisäksi välittää epidemioita. Erityisesti pilaantuneesta talousvedestä johtuvat epidemiat ovat merkittävä uhka normaalioloissakin. Suomen nykyinen terveydenhuoltojärjestelmä pystyy vastaamaan varsin hyvin epidemioiden rajoittamiseen ja hoitamaan sellaiset taudit, joihin on olemassa hoitokeinot.

Väestön yleinen terveystilanne on toistaiseksi pysynyt hyvänä. Väestön yleiskunnan heikentymisen vaikutukset kansanterveyteen ovat kuitenkin vielä selvittämättä. Ylipainoisuus seurannaisvaikutuksineen on lisääntymässä. Nuorison kestävyyskunto on huonontunut merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Nämäkin ilmiöt saattavat tulevaisuudessa kuormittaa terveydenhuollon järjestelmää.

Sosiaaliturvan järjestelmien haasteena ovat tavanomaisten yhteiskuntarakenteiden ulkopuolella elävät ihmiset, jotka ovat potentiaalisena kasvualustana muille uhkille kuten yhteiskuntarauhan häiriöille, rikollisuudelle, terrorismille ja tartuntataudeille.

4 Ympäristöuhkat

Ympäristöongelmat muuttavat jatkuessaan haitallisella tavalla maapallon ekotasapainoa ja saattavat johtaa vakaviin alueellisiin, jopa maapallonlaajuisiin kriiseihin. Viimeisten vuosikymmenien aikana maapallon ympäristön tila on laajoilla alueilla hälyttävästi huonontunut ja ympäristökatastrofit ovat lisääntyneet. On-

gelmia on monia: luonnonvarojen hävittäminen ja liikakäyttö, tulvat ja kuivuus, ilmastonmuutoksen eteneminen, otsonikerroksen tuhoutuminen, merten ja sisävesien saastuminen sekä ilmanlaadun heikkeneminen. Pääsyy ilman saastumiseen ja ilmasto-ongelmiin on jatkuvasti kasvava fossiilisten energialähteiden käyttö.

Suomen ympäristöuhkat ovat pääosin kytkeytyneitä kansainvälisiin ympäristö-ongelmiin eli siihen, mitä maamme rajojen ulkopuolella tapahtuu. Maapallonlaajuisten ongelmien, kuten ilmastonmuutoksen, otsonikerroksen tuhoutumisen ja luonnonvarojen hävittämisen ohella Suomelle on erittäin tärkeää se, miten ympäristöasiat otetaan huomioon lähialueillamme: niiden teollisuudessa, energia-sektorilla ja muussa taloudellisessa toiminnassa. Lisäksi tärkeää on, miten lähi-alueet järjestävät myrkkypäästöjen, onnettomuuksien ja muiden ympäristö- ja turvallisuusriskien ennalta ehkäisyn ja pelastustoimet. Ympäristöasioiden jatkuva laiminlyönti saattaa johtaa vakaviin metsä-, vesi- ja muihinkin luontovaurioihin, joilla on laajat negatiiviset seuraukset koko maallemme.

Vesivarojen niukkuus, niiden väheneminen ja saastuminen sekä käytettävissä olevan veden määrä henkilöä kohden on kasvava ongelma monin paikoin maailmassa. Vesivarojen niukkuus ja niiden epätasainen jakautuminen on omiaan aiheuttamaan jännitteitä eri valtioiden välillä. Pohjavesien pilaantuminen on vakava ongelma Euroopassa, Suomi mukaan lukien.

5 Taloudelliset uhkat

Ulkoisia uhkia EU:n talouskehitykselle ovat maailmanlaajuisen taloudellisen kasvun pysähtyminen tai pysyminen hitaana sekä joidenkin merkittävien maiden talouden ajautuminen syvään lamaan. Globaalisti kasvu vaihtelee siten, että on voimakkaan kasvun alueita ja hitaan kasvun alueita. Tällä voi olla merkitystä koko maailman taloudelle. Itäisen Euroopan talouksilla on kasvumahdollisuuksia, jos rakenteellisia uudistuksia jatketaan. Niillä talouskasvua rajoittavat rappeutuvan infrastruktuurin ylläpidon ja uudistamisen vaatimat erittäin suuret investointitarpeet.

Maailman eri alueiden talouden kehittyminen antaa mahdollisuuksia myös EU-maiden taloudelle ja vaikuttamiselle. Ongelman muodostaa eräiden laajojen alueiden jääminen edelleen jälkeen muiden kehityksestä. Maailmankaupan vapautuminen ja syveneminen on edellytys EU:n ja myös Suomen taloudelliselle kehitykselle. Jos protektionismi lisääntyy maailmalla, seuraa alueellinen blokkiutuminen ja kasvun hidastuminen.

EU:n rakenteiden toimivuus on merkittävä tekijä Suomen taloudelliselle kehitykselle. Mikäli EU ei pysty vastaamaan ajankohtaisiin haasteisiin, unionin ja sen jäsenvaltioiden kilpailukyky heikkenee. Väestö ikääntyy ja myöhemmin mahdollisesti vähenee. Tämä heikentää Euroopan taloudellista uudistumiskykyä ja hidastaa talouden potentiaalista kasvua.

Normaali talouden nousu- ja laskukausien vaihtelu voi joillakin alueilla tai aloilla johtaa taloudelliseen kriisiin tai lamaan. Maailmanlaajuinenkin lama on mahdollinen, jos useiden merkittävien alueiden taloudellinen taantuma on samanaikainen ja syvä. Mikäli eri talousalueiden välillä ilmenee kauppasotaan liittyviä toimia, voivat vaikutukset olla merkittäviä Suomellekin.

Lievimmillään talouden taantumassa, mutta erityisesti vakavammissa kriiseissä ja poikkeusoloissa, valtion rahoituksen hankinta joutuu uuteen tilanteeseen, koska taloudellinen aktiviteetti yhteiskunnassa vähenee, ja tämä johtaa yleiseen taloudelliseen varovaisuuteen ja sitä kautta verotulojen vähenemiseen. Samoin muun muassa rahoituksen saaminen lainamarkkinoilta vaikeutuu. Toisaalta edellytetään, että voimavaroja lisätään tuntuvasti työllisyyden hoitoon sekä muihin julkisen vallan toimenpiteisiin.

Suomen valtion ja Suomessa toimivien yritysten rahoituskriisi voisi toteutua vain osana laajempaa eurooppalaista rahoituskriisiä.

Suomen elinkeinorakenne on muuttunut metsään tukeutuvasta monipuolisemmaksi. Tieto- ja tietoliikenneteollisuus on nykyään olennainen osa Suomen taloudellista vaurautta. Näillä toimialoilla syntyvät ongelmat voivat aiheuttaa vakavia vaikutuksia työllisyydelle ja valtion taloudelle.

Suomen tai Suomessa toimivien yritysten mahdollisuudet hankkia ulkomailta kriittisiä tuotteita ja palveluja voivat vaikeutua väliaikaisesti useista syistä, jotka vaihtelevat normaalista tarjonnan ja kysynnän vaihtelusta luonnonkatastrofien kautta sotiin. Täydellinen tuonnin ja viennin keskeytyminen Suomeen pitkäksi aikaa nähdään epätodennäköisenä jopa poikkeusoloissa.

Poikkeusolon voisi aiheuttaa välttämättömien polttoaineiden ja muun energian sekä raaka-aineiden ja muiden tavaroiden tuonnin vaikeutuminen tai estyminen. Sen voisi aiheuttaa myös muu vaikutuksiltaan näihin verrattava kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriintymisestä aiheutuva vakava uhka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille.

Energian strateginen merkitys kasvaa tulevaisuudessa edelleen. EU:n käyttämästä energiasta suurin osa tuodaan unionin ulkopuolelta. Pohjanmeren öljy- ja kaasuvarojen ehtyessä jopa 90 % EU:n energiasta tuodaan ulkoa. Maailman suurimmat öljyntuottajat ovat Lähi-idässä ja Venäjällä. Molemminpuolinen riippuvuus vähentää turvallisuuspoliittisia uhkia. Mikäli riippuvuus on yksipuolista, voi energiasta tulla vaikuttamisen väline. Lähi-idän ja Venäjän poliittisotilaallisen vakauden tai tuotannon järkkyminen saattaisi johtaa vakavaan energiapulaan. Erilaisissa poikkeusoloissa energian saatavuudessa Suomeen voi ilmetä nopeasti kriittisiä ongelmia.

Maailman elintarviketuotannon riittävyys on maailmanlaajuinen potentiaalinen ongelma. Elintarvikehuoltoa voivat vaikeuttaa heikot satokaudet sekä ongelmat jalostuksessa ja jakelujärjestelmässä. Poikkeusoloissa ongelmat voivat muodostua kriittisiksi. Mahdollisista häiriöistä selviämistä vaikeuttaa logistiikkaketjujen riippuvuus monista erilaisista järjestelmistä ja toisaalta varastojen pieneneminen kaikilla tasoilla. Suomen pohjoinen asema luo erityisvaatimuksia sekä elintarvikehuollolle että siihen liittyvälle varautumiselle.

6 Järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi

Suomessa vaikuttava kasvava järjestäytynyt rikollisuus on suurelta osin ulkomailta johdettua. Jo nyt maassa toimii kymmeniä EU:n kriteerit täyttäviä ulkomaisia rikollisryhmiä. Uusien EU-maiden alkaessa soveltaa Schengenin säännöstöä täysimääräisesti vapaa liikkuvuus voi lisätä rikollisuutta. Järjestäytyneellä rikollisuudella on kiinteät yhteydet eri maiden rajojen yli. Suuren luokan talousrikosten todennäköisyys Suomessa kasvaa.

Järjestäytyneen rikollisuuden päätoimiala on huumausainerikollisuus. Muita rikollisuuden lajeja ovat korkeasti verotettujen tuotteiden salakuljetus, omaisuusrikollisuus, paritus, rahanpesu ja ihmissalakuljetus. Huumausainerikollisuus lieveilmiöineen koskettaa kymmeniä-, jopa satojatuhansia, suomalaisia vuosittain. Suomen lähialueilla on vakavia huumeongelmia, joihin liittyy muun muassa HIV-viruksen nopea leviäminen.

Suomi on tällä hetkellä korruptoitumaton maa, mutta järjestäytynyt rikollisuus pyrkii vaikuttamaan viranomaisiin lahjonnalla. Suurimpana uhkana on järjestäytyneen rikollisuuden levittäytyminen osaksi yhteiskunnan laillisia rakenteita, jolloin sen torjuminen on erittäin hankalaa.

Terrorismin tarkoituksena on pelotella vakavasti väestöä, pakottaa oikeudetto-

masti viranomaiset tai kansainvälinen järjestö johonkin tekoon tai pidättymään jostain teosta taikka horjuttaa vakavasti jonkun maan tai kansainvälisen järjestön poliittisia, perustuslaillisia, taloudellisia tai sosiaalisia perusrakenteita tai tuhoaa ne.

Terrorismirikokset muodostavat vakavan uhan sisäiselle turvallisuudelle. Terroriteoissa voidaan käyttää esimerkiksi pommi- ja itsemurhaiskuja sekä kemiallisia, biologisia ja radioaktiivisia aineita tai kyberterroria (= tietoliikenteeseen ja -varastoihin kohdistuvia rikoksia).

Suomeen ei tiedetä kohdistuvan terroriuhkia. Uhat voivat kuitenkin konkretisoi-
tua joissakin tilanteissa. Suomen kannanotot, toiminta ja liittoutuminen suuria vastakkainasetteluja sisältävissä kansainvälisissä konflikteissa voivat toimia yll-
lykkeenä terrori-iskuihin suomalaisia kohteita vastaan. On myös mahdollista, et-
tä suomalaiset henkilöt tai yritykset joutuvat ulkomailla terrori-iskujen kohteiksi.

Suomea voidaan käyttää valmistelupaikkana tai kauttakulkumaana muualla teh-
tävää terroritekoa varten, samoin kuin terroristijärjestöjen logistisena tukialuee-
na ja varojenkeruupaikkana. Ulkomailla tehdyillä terrori-iskuilla voi myös olla
suoria seurausvaikutuksia Suomeen. Näitä voivat olla esimerkiksi ase- tai ym-
päristövaikutukset.

Muissa maissa tehdyt terroriteot vaikuttavat välillisesti Suomeen. Tällaisia vai-
kutuksia ovat esimerkiksi henkilö- ja rahaliikenteen seurannan tehostaminen
sekä eri aloja koskevat lisääntyvät turvallisuusmääräykset.

7 Suuronnettomuus

Säätilan häiriöiden arvioidaan lisääntyvän. Poikkeuksellisen suuret tulvat, sateet
ja voimakkaat myrskyt voivat aiheuttaa vakavaa haittaa asutukselle, teollisuu-
delle, maataloudelle ja liikenteelle. Suurtulvatilanteessa vauriot rakenteille ovat
suuret, teollisuuden toiminta keskeytyy, asukkaita evakuoidaan ja maataloudelle
aiheutuvat tulvavahingot voivat olla isoja. Luonnononnettomuudet voivat vau-
rioittaa pitkäaikaisesti sähkön siirto- ja jakelujärjestelmiä sekä viestiyhteyksiä
laajoilla alueilla. Erilaisten teknisten järjestelmien vakava vaurioituminen luon-
nonilmiöiden tai rikollisuuden seurauksena voi aiheuttaa suuronnettomuuteen
verrattavia vaikutuksia.

Paikallisia suuronnettomuuksia ovat esimerkiksi kemianteollisuuteen tai kemi-
kaalikuljetuksiin liittyvät onnettomuudet. Yksi todennäköisimpiä mahdollisen

suuronnettomuuden alueita on Suomenlahti vilkkaine raaka-aine- ja matkustajaliikenteineen. Paikallinen suuronnettomuus on myös esimerkiksi padon murtuma, jos se uhkaa ihmishenkiä.

Poikkeusolon aiheuttavia suuronnettomuuksia ovat esimerkiksi vakavat ydinonnettomuudet tai tahallisesti aiheutetun suuronnettomuuden seurauksena leviävät laajat tartuntatautiepidemiat. Vastaavan tilanteen voisi paikallisesti aiheuttaa vakava vesihuoltoon liittyvä onnettomuus tai kemikaalien kuljetuksiin liittyvä vakava onnettomuus.

8 Kansainvälinen jännitystila

Suurvaltojen ja liittojen välillä on aina jonkintasoinen poliittistaloudellinen kilpailuasema. Jos tähän kilpailuun ei liity samansuuntaisia strategisia tavoitteita ja riittävää yhteistyötä, voi seurauksena olla kamppailu vaikutusvallasta ja vakava kansainvälinen jännitystila. Tilannetta voivat eri tahot pyrkiä käyttämään hyväkseen, esimerkiksi heikentämällä EU:n sisäistä koheesiota.

Valtioiden eri intressejä uhkaavissa kriiseissä asevoimaa ja muuta vaikutusta käytetään herkemmin ja niitä käytetään yhä enemmän painostukseen ja poliittisten päämäärien ajamiseen.

Kansainvälinen rikollisuus, terrorismi sekä erilaiset kansallisuus- ja vähemmistöongelmat voivat johtaa aseellisiin konflikteihin. Ne aiheuttavat kansainvälisiä jännitystiloja, jotka voivat ainakin välillisesti kohdistua Suomeenkin. Tällaisessa rajoitetussa konfliktissa korkean teknologian ammattiarmeijat ovat operatiivisesti ylivoimaisia perinteisiä maatalous- ja teollisuusyhteiskuntien armeijoita vastaan taisteltaessa. Länsimailla ja etenkin Yhdysvalloilla on sotilaallinen ylivoima, jota eri toimijat pyrkivät uhmaamaan epäsymmetrisin keinoin.

Ydinaseiden hallinta nykymuotoisilla suurvaltojen välisillä sopimusjärjestelyillä on tulossa tiensä päähän. Sekä ydinaseiden määrää ja laatua että niiden torjuntaa koskevien sopimusten merkitys on asetettu kyseenalaiseksi. Ydinaseiden käyttökynnyksen madaltumisesta on useita viitteitä. Suurvaltojen doktriineista saadut tiedot ja tekniikan kehittäminen viittaavat käytön suunnitteluun myös alueellisissa sodissa. Sovituista vähennyksistä huolimatta sekä Yhdysvalloille että Venäjälle jää riittävästi ydinaseita minkä hyvänsä vastustajan tuhoamiseen.

Ydinaseteknologia leviää yhä uusiin maihin. Suurena vaarana on ydinaseteknologian ja säteilevien aineiden päätyminen ääriliikkeiden käsiin. Ydinräjähdysten

sijaan voidaan käyttää säteileviä aineita levittäviä niin sanottuja likaisia pommeja. Ainakin Lähi-idässä ja Keski-Aasiassa toimivat kriisinhallintajoukot voivat joutua kriiseissä säteilyvaikutusten kohteeksi.

Erilaisista rajoitus- ja kieltosopimuksista huolimatta useilla mailla on kemiallisia ja biologisia aseita, tai ainakin maat pyrkivät hankkimaan niitä. Myös terroristit ovat käyttäneet näitä aseita. Kemiallisten aseiden käytön uhka on suurin aseellisissa konflikteissa. Biologisten aseiden käyttö terroritekona on kasvava uhka.

Tällä hetkellä pääosassa Euroopan maista sisäinen kehitys ja maiden välisten suhteiden kehitys näyttävät myönteiseltä. Useiden maiden kehitykseen liittyy kuitenkin monia epävarmuustekijöitä. Näiden maiden poliittisen linjan jatkuvuus on ainakin pitkällä aikavälillä kysymyksen alla. Euroopassa ja sen lähialueilla on myös maita, jotka saattavat ajautua sisäisiin kriiseihin. Tällaisen kriisin vaikutukset saattavat ulottua myös Suomeen.

NATOn ja EU:n laajeneminen tuovat yhteistyövaraisen turvallisuuden piiriin yhä suuremman osan Eurooppaa. Laajenemiset voivat kuitenkin aiheuttaa myös kielteisiä reaktioita ja epäluuloa ulkopuolelle jäävissä maissa. EU:n ja NATOn jäsenyydet muodostuvat yhä enemmän päällekkäisiksi ja niiden välinen yhteistyö tiivistyy. Samaan aikaan molempien laajentuvien organisaatioiden sisälle tulee kuitenkin muodostumaan eri asiakokonaisuuksien ympärille pienempiä ryhmittymiä, sillä yhteisen näkemyksen ja yhteisten tavoitteiden löytäminen on entistä vaikeampaa jäsenmäärien kasvaessa merkittävästi. Tähän vaikuttaa myös se, että kylmän sodan jännitystilän väistyminen on tehnyt tilaa perinteisen voimapolitiikan paluulle Euroopan turvallisuuspolitiikkaan.

Eurooppalaiset EU- ja NATO-maat tulevat ottamaan yhä suuremman vastuun maanosassaan ja sen lähialueella toimeenpantavasta kriisinhallinnasta. Kriisien vaikutukset koskevat myös Suomea velvoitteina osallistua sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan YK:ssa, EU:ssa ja NATOn rauhankumppanuusyhteistyössä. Tällä hetkellä käynnissä olevat kriisinhallintaoperaatiot jatkuvat vielä useita vuosia ja sitovat sekä sotilaallisia että siviiliresursseja.

9 Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja sodan uhka

Valtioiden ja liittokuntien välisien sotien riski pysyy pienenä Euroopassa, mutta riskiä ei kuitenkaan voida kokonaan sulkea pois. Toisaalta on myös nähtävissä, että ulkopuoliset valtiot ja kansainväliset organisaatiot puuttuvat yhä enemmän

taloudellisesti ja sotilaallisesti heikkojen sekä poliittisesti epävakaiden maiden sisäisiin asioihin.

Suomen geostrateginen asema Venäjän naapurina on merkittävä tekijä myös tulevaisuuden turvallisuustilannetta arvioitaessa. Kuolan sotilastukikohtien ja Pietarin alueen suojaaminen ovat Venäjälle strategisia tavoitteita. NATO:n laajentumisen jälkeen sen ja Venäjän rajat ovat sekä Suomen pohjois- että etelärajoilla. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa suunnittelussa on varauduttava epäsuotuisaankin kehitykseen.

Suomen ympäristössä olevien maiden asevoimiin ollaan tekemässä suuria muutoksia. Joukkojen määrää vähennetään (pois lukien Baltian maat), mutta jäljelle jäävien ja uusien joukkojen taistelutehoa lisätään merkittävästi. Asevoimien tiedustelu- ja johtamiskykyä nostetaan aivan uudelle tasolle. Tulivoimalla voidaan vaikuttaa yhä kauemmas ja tarkemmin, jolloin massamaista tulenkäyttöä ei tarvita yhtä paljon kuin ennen. Joukot myös suojataan entistä paremmin. Joukoilla ja asejärjestelmillä on hyvä taktinen ja operatiivinen liikkuvuus. Suurvallat voivat lisäksi siirtää joukkojaan muutamissa viikoissa strategiselta suunnalta toiselle. Asevoimien muutoksen seurauksena sodankäyntitavat muuttuvat.

Sotilaallista voimaa voidaan käyttää sekä uhkaamiseen että varsinaisiin sotilasoperaatioihin, joista osa voidaan toteuttaa salassa. Painostusvaiheessa saatetaan käyttää myös voiman näyttöä voimakkaampia sotilaallisia keinoja. Asejärjestelmien ja elektronisen sodankäynnin menetelmien kehittyessä asevaikutus on ulotettavissa painostuksen kohteena olevan valtion alueelle varsinaista sotaa aloittamatta. Jo painostusvaiheessa käytetään informaationsodankäyntiin kuuluvia tietojärjestelmäsodankäynnin ja psykologisen sodankäynnin keinoja. Painostusta voidaan tehostaa erikoisjoukkojen iskuilla ja muulla käytöllä sekä alueloukkauksilla.

10 Aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila

Nykyaikaiset sotilasoperaatiot pyritään pitämään lyhyinä, hyvin suunniteltuina, täsmäiskuina. Tällöin mahdollisessa aseellisessa konfliktissa on todennäköistä, että pitkää eskaloitumisvaihetta seuraa lyhyehkö intensiivivaihe, jonka aikana toinen tai molemmat osapuolet kärsivät suuria tappioita. Strategisen iskun tyyppinen rajoitetun voiman käyttö on tyyppinen sodankäyntimenetelmä myös tulevalla vuosikymmenellä. Omien tappioiden välttämiseksi ja vastustajan henkisen kriisinkestokyvyn heikentämiseksi saatetaan asevaikutus kohdistaa vastapuolen

yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja operatiivisten joukkojen tuki- ja huoltojärjestelmiin sekä heikommin suojattuihin osiin.

Strategisessa iskussa voidaan käyttää kaikkia puolustushaaroja, yhdistettynä muihin (ei-sotilaallisiin) vaikuttamiskeinoihin. Strategisessa iskussa tiedustelu, elektroninen sodankäynti ja tulivaikutus ulotetaan koko toiminta-alueen syvyyteen.

Hyökkäys aloitetaan kohdistamalla voimakas asevaikutus siviilihallinnon kohteita, johtamispaikkoja, energiahuoltoa, lentokenttiä, satamia, tiedonsiirtojärjestelmiä, sotilaallisen liikekannallepanon kriittisiä kohteita sekä taistelujoukkoja ja asejärjestelmiä vastaan. Tähän käytetään ilmavoimia, ohjuksia, tykistöä ja elektronisen sodankäynnin yksiköjä. Osaan kohteista suunnataan erikoisjoukkojen iskuja. Valtio pyritään eristämään muun muassa lamauttamalla kuljetusyhteydet.

Tuli-iskua voi seurata maahanlaskujoukkojen, maihinnousujoukkojen ja muiden jo rauhan aikana toimintavalmiiden joukkojen hyökkäys. Niiden tehtävänä voi olla valtakunnallisten avainkohteiden valtaaminen, liikekannallepanon osittainen estäminen, puolustajan joukkojen lyöminen sekä ilmapuolustuksen kohteiden haltuun ottaminen ilmaherruuden hankkimiseksi. Mikäli puolustajan valmiutta on kohotettu niin paljon, ettei edellä mainittuihin tehtäviin pystytä, voidaan maavoimien ja rajajoukkojen hyökkäyksillä luoda edellytyksiä laajamittaiselle hyökkäykselle.

Potentiaali laajamittaisen hyökkäyksen tekemiseksi Suomeen säilyy nähtävissä olevassa tulevaisuudessa, mutta sen toteuttaminen edellyttää kuukausien valmisteluja, joita ei pystytä pitämään täysin salassa.

Laajamittaisessa hyökkäyksessä pyritään nopeasti koko taistelualueen ja sen eri ulottuvuuksien hallintaan. Laajamittaisessakin hyökkäyksessä pyritään tuli-iskulla luomaan hyökkäykselle edullinen lähtöasetelma. Hyökkäys toteutetaan samanaikaisesti useissa eri suunnissa ja ulottuvuuksissa. Sotatoimia käydään ympärivuorokautisesti ja asevaikutus suunnataan kaikkiin tärkeiksi arvioituihin kohteisiin. Ilma- ja ohjusiskuja, elektronista sodankäyntiä sekä erikoisjoukkojen toimintaa kohdistetaan koko maan alueelle ja maajoukkojenkin taistelua käydään samanaikaisesti satoja kilometrejä syvällä alueella. Hyökkäyksen kohteena olevan maan ydinalueet pyritään eristämään, jotta taistelun jatkaminen vaikeutuisi ja mahdollisen avun tulo estyisi.

Sodan jälkitila voi jatkua vuosia. Kansalaisten elinmahdollisuuksien ja talouselämän toiminnan saaminen kuntoon edellyttää yhteiskunnallisia ratkaisuja ja erilaisten ohjauseinojen käyttöä.

LIITE 3:**ESIMERKKI VALMIUSSUUNNITELMAN RUNGOKSI**

Valtioneuvoston ja muiden valtion viranomaisten sekä kuntien ja lainsäädännön edellyttämässä laajuudessa myös yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeiden yritysten tulee ylläpitää valmiuttaan hoitaa tehtäviään kaikissa oloissa. Valmiuden edellyttämät suunnittelu- ja muut toimenpiteet on päivitettävä säännöllisesti ja aina tilanteen niin edellyttäessä.

Toimintavalmiuden luomiseksi ja ylläpitämiseksi tarvittava suunnittelu ja sen edellyttämät muut valmistelut muodostavat kokonaisuuden, johon sisältyy organisaation mukaan erilaisia toimia. Esimerkiksi turvallisuus-, tietoturvallisuus- ja pelastussuunnittelun sekä niihin liittyvien valmistelujen avulla ylläpidetään ja varmistetaan toimintavalmiutta normaalioloissa ja eräissä häiriötilanteissa. Valmiussuunnittelu käsittää organisaation toiminnan suunnittelun häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä tarpeelliset ennakkotoimenpiteet tämän toiminnan varmistamiseksi. Eri suunnitelmien on täydennettävä toisiaan.

Valmiussuunnitelmaan kuuluu esimerkiksi

- organisaation kokonaistoiminnan päämäärä ja perusajatus
- tehtävien ja toiminnan määrittely sekä niiden lainsäädännöllinen perusta
- uhka-arvioiden laatiminen tai toimintaa uhkaavien tilanteiden määrittely, liittyen eri turvallisuustilanteisiin
- tärkeiden tehtävien toteutus (mukaan lukien käytettävissä olevat voimavarat)
- turvallisuus-, tietoturvallisuus- ja pelastustoimenpiteet
- yleiset toimintaedellytykset (toimintojen suojaaminen)
- suunnitelmien ylläpito ja kehittäminen sekä varautumisen vastuut ja organisointi
- valmiuteen liittyvä koulutus ja muu valmiuden ylläpito.

Valmiussuunnitelman liitteinä voi olla eri toimialojen erityissuunnitelmia.