Turvallisuuskomitea
Säkerhetskommittén
The Security Committee

VERKKOVERSIO - LAAJAT ARTIKKELIT

Turvallinen Suomi

Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta

2014

© Turvallisuuskomitea

Kansi: Otto Korhonen
Kannen kuvat: Lehtikuva Oy ja Tiina Takala
Taitto: Jere Nurminen
ISBN: 978-951-25-2586-7

Helsinki
2014

TURVALLINEN SUOMI
Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta

Arvoisa lukija,

Yhteiskunnan kokonaisturvallisuus on tavoitetila, jossa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot on turvattu. Näin pystytään takaamaan Suomen kansalaisten hyvinvointi ja turvallisuus kaikissa olosuhteissa. Suomen kokonaisturvallisuus luodaan hallinnon, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteisin ponnisteluin.

Kokonaisturvallisuutta koskevat uhkat ovat moniulotteisempia, laaja-alaisempia ja rajat ylittäviä. Euroopan unionin maiden keskinäinen, mutta myös laajempi kansainvälinen riippuvuus asettaa haasteita erityisesti huoltovarmuudelle. Energia- ja tietointensiivinen sekä yhä verkottuneempi nyky-yhteiskuntamme on entistä haavoittuvaisempi.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia ohjaa suomalaista kokonaisturvallisuusajattelua. Strategia määrittää suunnittelun tueksi uhkamallit (13) ja mahdolliset häiriötilanteet (37) sekä yhteiskunnan elintärkeät toiminnot (7) ja niiden tavoitetilat. Elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi strategia asettaa ministeriöille strategiset tehtävät, antaa kriisijohtamisen perusteet sekä ohjaa harjoittelua. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia muodostaa näin yhteisen varautumisen ja kriisijohtamisen perustan yhteiskunnan kaikille toimijoille. Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin koskee kaikkia yhteiskunnan aloja ja tasoja.

Suomalaisen yhteiskunnan vahvuutena on ollut ja on eri toimijoiden välinen yhteistyövalmius. Turvallisuutemme rakentaminen ja erilaisiin häiriöihin varautuminen on jatkuva prosessi, jossa toimijoiden välinen keskinäisriippuvuus on edelleen kasvussa.

Tämä julkaisu syventyy esittelemään tarkemmin yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja muita Suomen ja suomalaisten kokonaisturvallisuuteen vaikuttavia avaintekijöitä. Julkaisun sivuilla kuvataan, miten tärkeät toiminnot on järjestetty, mitkä tahot niistä vastaavat ja miten häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varaudutaan yhteiskunnan keskeisillä alueilla. Sisältö noudattelee kokonaisturvallisuutta ohjaavia linjauksia.

Lukemanne verkkojulkaisu antaa syvän katsauksen kokonaisturvallisuuden teemoihin. Turvallinen Suomi ilmestyy myös artikkelien tiivistelmistä koottuna kirjana. Julkaisu on ensisijaisesti suunniteltu valtakunnallisten ja alueellisten maanpuolustuskurssien oppimateriaaliksi, mutta samalla se on tarkoitettu jakamaan turvallisuustietoa kaikille kansalaisille ja palvelemaan mahdollisimman monia kokonaisturvallisuudesta kiinnostuneita.

Yhteiskunnan nopea muutos luo tarpeen tiedon jatkuvalle uudistamiselle. Siksi tämän julkaisun rakennetta ja sisältöä on arvioitu uudelleen vuosittain. Tämä, jo neljäs päivitetty artikkelikokoelma, ilmestyy nyt ensimmäistä kertaa Turvallisuuskomitean julkaisuna, mutta jatkaa vahvasti aiempien Turvallinen Suomi -julkaisujen sarjaa.

Esitän kirjan lopussa mainituille asiantuntijoille sekä toimituskunnalle lämpimät kiitokset vaikuttavasta työstä. Erityiskiitos osoitetaan assistentillemme, yhteiskuntatieteiden kandidaatti Juha Valtamolle, jonka työpanos on ollut ratkaisevan tärkeä julkaisun laatimisprosessissa.

Helsingissä kesäkuussa 2014

Toimituskunnan puheenjohtaja

Maanpuolustuskurssien johtaja

Eversti Heikki Välivehmas

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE 3

1 SUOMEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SEN MUUTOS: AJANKOHTAISET ASIAT 7

1.1 Globaali toimintaympäristö 8
1.2 Eurooppalainen toimintaympäristö 17
1.3 Sisäinen toimintaympäristö 19
1.4 Globaali talous 23
1.5 Sotilaallinen toimintaympäristö 24

2 KOKONAISTURVALLISUUDEN YLEISJÄRJESTELYT 40

2.1 Valtion johtaminen 41
2.2 Kokonaisturvallisuutta koskeva lainsäädäntö 49
2.3 Kokonaisturvallisuuden yhteensovittaminen 51

3 TURVALLISUUDEN YHTEENSOVITTAMINEN ALUEELLISELLA JA PAIKALLISELLA TASOLLA 53

3.1 Aluehallintovirastojen toiminta 54
3.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminta 56
3.3 Kunnallinen toiminta 59

4 SUOMEN ULKO-, TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIIKKA 63

4.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteet 64
4.2 Suomi ja EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 66
4.3 Kokonaisvaltainen kriisinhallinta 73
4.4 Yhdistyneet kansakunnat 82
4.5 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö 85
4.6 Euroopan neuvosto 87
4.7 Nato ja rauhankumppanuus 88
4.8 Puolustuspolitiikka 96

5 KANSAINVÄLINEN TOIMINTA 100

5.1 Kansainvälisten yhteyksien turvaaminen ja edustustoverkko 101
5.2 Suomen kansalaisten suojelu ja avustaminen ulkomailla 102
5.3 Ulkomaankaupan edellytysten turvaaminen 104
5.4 Suomen kansallisen turvallisuusviranomaisen toiminta ja organisaatio 106

6 SUOMEN SOTILAALLINEN PUOLUSTAMINEN 108

6.1 Suomen puolustusratkaisu 109
6.2 Puolustusvoimien koulutusjärjestelmä ja osaamisen kehittäminen 120
6.3 Rajavartiolaitoksen sotilaallinen maanpuolustus 124

7 SISÄINEN TURVALLISUUS 126

7.1 Sisäisen turvallisuuden ohjelma 127
7.2 Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiat 135
7.3 Poliisitoiminta 139
7.4 Rajaturvallisuus ja meripelastustoimi 142
7.5 Pelastustoimi 147
7.6 Hallittu maahanmuutto ja laittoman maahantulon torjunta 152
7.7 Hätäkeskustoiminta 156
7.8 Varoitus- ja hälytysjärjestelmien rakentamisen ja ylläpidon tukeminen 158
7.9 Ympäristöturvallisuus 160
7.10 Tulva- ja patoriskien hallinta 163

8 TALOUDEN JA INFRASTRUKTUURIN TOIMIVUUS 167

8.1 Talouden ja infrastruktuurin toimivuus 168
8.2 Huoltovarmuuden kansainvälinen ulottuvuus 172
8.3 Huoltovarmuuden kehittäminen 177
8.4 Yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin turvaaminen 181
8.5 Rahoitusjärjestelmä 185
8.6 Vakuutustoiminnan ja kansalaisten toimeentulon turvaaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa 194
8.7 Polttoainehuollon turvaaminen 197
8.8 Voimahuollon turvaaminen 202
8.9 Logistiikan toimivuuden turvaaminen 208
8.10 Elintarvikehuollon alkutuotannon turvaaminen 231
8.11 Vesihuollon turvaaminen 239
8.12 Tarjonnan ja kulutuksen ohjaus ja säännöstely poikkeusoloissa 242
8.13 Asumisen ja rakentamisen turvaaminen 250
8.14 Työvoiman saannin turvaaminen 253

9 TIETOYHTEISKUNTA JA KYBERTURVALLISUUS 259

9.1 Kyberturvallisuuden kehittäminen osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta 260
9.2 Valtionhallinnon ICT-toimintojen ja tietoturvallisuuden turvaaminen 262
9.3 Tietoyhteiskunnan palvelujen turvaaminen 267

10 VÄESTÖN TOIMEENTULOTURVA JA TOIMINTAKYKY 270

10.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä 271
10.2 Varautuminen ja valmius sosiaali- ja terveydenhuollossa 273
10.3 Lääkintähuolto poikkeusoloissa 285

11 HENKINEN KRIISINKESTÄVYYS 289

11.1 Henkisen kriisinkestävyyden lähtökohtana yhteiskunnan turvallisuusstrategia 290
11.2 Koulujen maanpuolustusopetus 291
11.3 Kulttuuriomaisuuden suojelu 294
11.4 Suomen evankelis-luterilaisen kirkon suuronnettomuus- ja kriisivalmius 297
11.5 Muita henkiseen kriisinkestokykyyn vaikuttavia seikkoja 303
11.6 Psykologiset operaatiot

12 VIESTINTÄ 310

12.1 Valtionhallinnon viestintä 311
12.2 Puolustushallinnon viestintä 312
12.3 Aluehallinnon viestintä 313
12.4 Sähköiset joukkoviestimet 314
12.5 Lehdistö 320

13 KANSALAISJÄRJESTÖT **324**

13.1 Järjestöt ja yhteiskunnan kokonaisturvallisuus 325
13.2 Pelastusalalla toimivat järjestöt 327
13.3 Suomen Punainen Risti 330
13.4 Maanpuolustuskoulutusyhdistys 332

TOIMITUSKUNTA **334**

KIRJOITTAJAT **335**

LISÄTIETOJA AIHEESTA **341**

KUVA: Puolustusvoimat

1 SUOMEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SEN MUUTOS: AJANKOHTAISET ASIAT

1.1 GLOBAALI TOIMINTAYMPÄRISTÖ

MURROS JATKUU KANSAINVÄLISISSÄ SUHTEISSA

Kansainvälisissä suhteissa jatkuu murros, joka koskee voimasuhteita, hallintarakenteita ja arvojärjestelmiä. Kylmän sodan kaksinapaista ja sen jälkeistä Yhdysvaltain hegemoniaan perustunutta yksinapaista järjestystä seuraa moninapainen globaali toimintaympäristö.

Vallan siirtyminen suurvaltojen keskuudessa johtaa historian ja tutkimuksen todistuksen mukaan usein epävakauteen ja alueellisiin konflikteihin. Kylmä sota päättyi rauhanomaisesti, eikä 2010-luvun murroksessakaan ole nähtävissä merkittävää suoranaisen aseellisen suurvaltakonfliktin uhkaa.

Valta on maailmanpolitiikan johdossa hajautumassa yhä enemmän suurvaltojen kesken ja jakautumassa eri tavoin eri alueiden tai ongelmien hallinnassa. Kansainvälisten suhteiden eri sektoreilla muiden toimijoiden merkitys kasvaa valtioiden rinnalla.

Globaalin muutoksen pääsisältönä on taloudellisen vallan suhteellinen siirtyminen nousevien valtojen ja Aasian suuntaan sekä Yhdysvaltain ja Euroopan unionin edustaman lännen heikentyminen, joskin ne säilyvät johdossa per capita elintasolla mitattuna. Transatlanttisella talousalueella on mahdollisuus vetää maailmankaupan uudistumista.

Painopisteen muutos geoekonomian alalla heijastuu geopolitiikkaan, mutta poliittis-taloudellinen kartta ei sellaisenaan toistu poliittis-sotilaallisena valtakuviona. Yhdysvallat säilyttää sotilaallisen johtoasemansa. Konfliktien ratkaisemisessa, globaalihallinnassa ja arvojen kilpailussa länsimaat ja nousevat vallat joutuvat hakemaan uudenlaista vastuunjakoa ja yhteistyötä.

Yhdysvaltain ja EU:n vaikutusvalta riippuu keskeisesti niiden kyvystä taltuttaa pitkittyvä talouskriisi ja korjata sen tuomia poliittisia ja yhteiskunnallisia ongelmia. Kiina joutuu tarkistamaan vientiin nojaavaa talousstrategiaansa kotimaisen kulutuksen ja sosiaaliturvan hyväksi. Liberaalille, avoimelle talousjärjestykselle ei ole näkyvissä vaihtoehtoa, mutta nousevien valtojen ja kehitysmaiden valta kasvaa niiden lähialueilla ja monenkeskisissä instituutioissa.

Pidemmällä aikavälillä yhteiskunnallisen muutoksen ja demokratian laajentumisen takana on keskiluokan kasvu kehittyvissä maissa ja yksilöiden voimaantuminen elintason nousun ja parantuvan koulutuksen myötä. Sosiaalinen media, muuttoliikkeet ja verkottuminen madaltavat valtioiden välisiä rajoja. Väestönkasvun jatkuminen yhdessä ikääntymisen ja kaupungistumisen kanssa muokkaavat sosiaalista ympäristöä ja lisäävät tulevaisuudessa kilpailua työvoimasta.

Strategisessa suunnittelussa on käytettävissä 2030-luvulle ulottuvia ennakointiraportteja (esim. Yhdysvaltain National Intelligence Councilin Alternative Worlds sekä EU:n turvallisuuspoliittisen instituutin Citizens in an Interconnected and Polycentric World), joissa eritellään globaalin muutoksen ajureita ja arvioidaan vaihtoehtoisia ja mahdollisia polkuja kansainvälisessä toimintaympäristössä. Perusteiltaan ja kokonaisuutena uuden maailmanjärjestyksen syntyminen ei ole näköpiirissä 2010-luvun mittaan, mutta seuraavina vuosikymmeninä valtasuhteet ja rakenteet saavat uudet muotonsa. On myös mahdollista, että teknologinen ja taloudellinen murros jatkuvat nopeina erittäin pitkään, tehden uusien ja pysyvien tasapainotilojen saavuttamisesta vaikeaa.

GLOBALISAATIO MUUTOSTEKIJÄNÄ JA VALLANJAKAJANA

Kansainvälistä ja yhteiskuntien muutosta vetää hallitsevana ilmiönä globalisaatio, joka myönteisine ja kielteisine vaikutuksineen saattaa samanaikaisesti sekä vahvistaa että vaarantaa turvallisuutta sekä edistää ja vaikeuttaa yhteistyötä. Globalisaation hyödyntäminen sekä globaalien ja rajat ylittävien ongelmien hallinta yhteisten instituutioiden avulla on tullut yhä tärkeämmäksi tehtäväksi kaikille valtioille ja muille toimijoille, joiden määrä ja merkitys ovat lisääntymässä.

Globaalia turvallisuutta hoidetaan asetelmassa, jossa kova ja pehmeä valta on jakautumassa uudella tavalla suurvaltojen kesken ja kansainvälisissä organisaatioissa. Turvallisuuspolitiikan välineiden keskinäinen tärkeysjärjestys joudutaan arvioimaan uudelleen. Konfliktien taustalla on geopoliittisten etujen ohella arvoristiriitoja ja kulttuurien yhteentörmäyksiä, joiden ratkaisemisessa muiden kuin sotilaallisten keinojen merkitys korostuu.

Kylmän sodan kahtiajaon päättyessä länsimaiden uskottiin hyötyvän eniten kiihtymään päässeestä globalisaatiosta. Lännen johdolla toisen maailmansodan jälkeen rakennetun liberaalin poliittisen ja ta-

loudellisen järjestyksen ajateltiin vahvistuvan demokratian, kaupan ja monenkeskisten instituutioiden voimin. Lisäksi demokratian ja markkinatalouden arveltiin ainoan globaalin suurvallan Yhdysvaltain ja uudistuvan Euroopan unionin vetäminä laajentuvan Euroopan ohella myös globaalisti.

Uudenlaisten rajat ylittävien uhkien, globaalien ongelmien, alueellisten konfliktien, hauraiden valtioiden haasteen sekä taloudellisten mullistusten ja kehityskuilujen syvenemisen seurauksena tilanne on muuttunut 2000-luvulle tultaessa eikä se ole vakiintumassa 2010-luvulla.

Syyskuun 2001 terrori-iskut, epäsymmetriset sodat ja 2008 käynnistynyt talouskriisi ovat seurauksineen osoittaneet läntisen yhteiskunta- ja talousmallin haavoittuvuuden. Maailmanpolitiikkaan on syntynyt johtajuus-, arvo- ja toimivaltakriisi. Kiina, Intia ja Brasilia sekä Etelä-Afrikka ja Indonesia ovat globalisaatiosta hyötyneinä uusina talousmahteina nousseet maailmanpolitiikassa länsimaiden rinnalle niiden kilpailijoina ja kehittyvän maailman edustajina. Venäjä ja Turkki ovat keskeisiä toimijoita laajan Euroopan ja Lähi-idän alueen konfliktinhallinnassa.

Vastuunkanto globaalin turvallisuuden hoitamisessa on tullut uusjakoon. Kansainvälisessä kriisinhallinnassa tarvitaan uusia vastuunkantajia ja pitkäjänteistä poliittista tahtoa yhteistyöhön. Terrorismin torjunnassa täytyy pitää huolta demokratian sääntöjen ja periaatteiden noudattamisesta. Kansainvälisistä väliintuloista sopimista vaikeuttavat eroavat käsitykset suvereenisuuden merkityksestä ja Yhdistyneiden kansakuntien hyväksymän suojeluvastuun soveltamisesta länsimaiden ja nousevien valtojen välillä.

Globaalihallinta on noussut maailmanpolitiikan keskeiseksi tehtäväksi, kun kansainvälisten suhteiden asialista on globalisaation jatkuessa laajentunut ja monimutkaistunut. Yhteisten ongelmien ratkaiseminen kansainvälisten instituutioiden ja muiden järjestelyjen avulla riippuu niiden uudistumisen ohella yhä enemmän valtioiden ja muiden toimijoiden halusta ja kyvystä yhteistyöhön sisäisten ja ulkoisten paineiden alla.

Pitkittyvä talouskriisi Yhdysvalloissa ja Euroopassa sekä edessä olevat taloudelliset ongelmat nousevissa valloissa kiinnittävät keskeisten toimijoiden poliittista huomiota sisäisiin asioihin useiksi vuosiksi eteenpäin. Moniongelmainen asetelma heikentää monenkeskistä yhteistyötä, jota tarvitaan alueellisen konfliktien ratkaisemiseen ja ilmastonmuutoksen hallintaan sekä energian, ruoan ja veden turvaamiseen globaalilla tasolla ja kriisialueilla.

MUUTTUVAN SUURVALTA-ASETELMAN VAIKUTUKSET

Kansainväliset suhteet ovat tulleet vaiheeseen, jossa Yhdysvaltain poliittinen, sotilaallinen ja taloudellinen voima on välttämätön, mutta riittämätön globaalien ongelmien ratkaisemiseen.

Barack Obaman presidenttikaudella Yhdysvallat on vastannut hegemonisen asemansa menettämiseen strategian muutoksella, joka edelleen jatkuu. Amerikkalaisessa keskustelussa ehdotetaan toisaalta kansainvälisten sitoumusten leikkaamista ja toisaalta niiden syventämistä liberaalien arvojen hengessä. Todennäköisenä toimintalinjana tarkentuu globaalia muutosta vastaavan uuden tasapainon hakeminen, jossa taakkaa siirretään enemmän liittolaisten ja kumppanien kannettavaksi ja yhteistyötä kehitetään suurvaltojen kesken. Geopoliittista painopistettä siirretään Aasian–Tyynenmeren alueelle. Vaikka Yhdysvallat voi käyttää jatkossakin voimaa yksipuolisesti, joskin kynnys laajamittaisiin sotilaallisiin väliintuloihin on noussut, se toteuttaa johtajuuttaan tilannekohtaisesti tarjoamalla vuoropuhelua, rakentamalla kumppanuuksia ja sitoutumalla monenkeskiseen yhteistyöhön.

Euroopan unionin toimintakykyä heikentää poliittisen ja taloudellisen yhdentymisen joutuminen kriisiin ulkoisten ja sisäisten paineiden seurauksena. EU:n menestyminen globaalina toimijana edellyttää eurokriisin voittamista, poliittista yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta kilpailussa nousevien valtojen kanssa ja Yhdysvaltain kumppanina. EU:n strategisena painopisteenä korostuu naapuruusalueiden vakauden ja muutoksen edistäminen niin itään kuin etelään.

Kasvavasta vallastaan huolimatta valtiojohtoinen Kiina sen enempää kuin demokraattiset Intia ja Brasilia, jotka ovat hyötyneet kansainvälisen talouden, rahoituksen ja kaupan sääntöpohjaisesta, läntisen liberalismin perustalle rakentuneesta avoimesta järjestyksestä, eivät aja vaihtoehtoa globaalille talousjärjestykselle. Vaikka uudet suurvallat, toimivat joissakin maailmanpolitiikan asioissa yhteisesti, ne eivät haasta länsimaita poliittisena blokkina. Maailmanpolitiikan uudet voimatekijät asettavat kuitenkin poliittisia rajoja ja ehtoja sille, miten ja mihin mittaan ne osallistuvat Yhdysvaltain ja EU:n kanssa yhteistyössä globaaliongelmien ratkaisuun, alueellisten konfliktien selvittelyyn tai demokratian ja muiden yhteisten arvojen edistämiseen.

Globaalin valtarakenteen muutos heijastuu alueellisiin geopoliittisiin asetelmiin. Nousevat talousmahdit ja keskisuuret toimijat kuten Indonesia, Kazakstan, Turkki ja Etelä-Afrikka käyttävät kasvavaa poliittista, taloudellista ja kulttuurista valtaa omilla alueillaan ja myös laajemmin. Euroopassa geopoliittista valtaa jakavat Euroopan unionin poliittisen ja taloudellisen yhdentymisen ja laajentumisen vakauttama alue sekä energiaresursseihin nojaavan Venäjän vaikutus Itä-Euroopassa, Kaukasiassa ja Keski-Aasiassa. EU:n ja Venäjän sekä nousevan Turkin väliin jää epävakauden ja valtapoliittisen kilpailun vyöhykkeitä. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) puitteissa käsitellään laajan Euroopan vakautta ja haetaan yhteisiä keinoja uusien turvallisuusuhkien torjuntaan.

Yleismaailmallisia periaatteita valvovien monenkeskisten instituutioiden, jotka on ankkuroitu Yhdistyneiden kansakuntien järjestelmään, on vastattava globaalihallinnan ja globaalin turvallisuuden vaatimuksiin ja samanaikaisesti sopeuduttava uusiin valtasuhteisiin. Näiden uusien valtasuhteiden näyttävimpänä seurauksena globaaleissa hallintarakenteissa on G20, joka on poliittisella huipputasolla toiminut johtavien talousmahtien foorumina talouskriisin hoitamisessa ja maailmantalouden yhteisten linjausten vetämisessä.

Valtioiden rajat ylittävät vuorovaikutusvirrat, verkostot sekä sosiaalinen media avaavat uusia toimintamahdollisuuksia yrityksille, tiedotusvälineille ja kansalaisjärjestöille globaaleina toimijoina, jotka valtioiden on otettava huomioon taloudellisten ja turvallisuusongelmien ratkaisemisessa.

GLOBAALI TURVALLISUUS – POLIITTIS-SOTILAALLISET TEKIJÄT

Poliittis-sotilaallisella alalla sotilaallisten voimasuhteiden globaali muutos on hidasta. Asevarustelukilpailu näkyy lähinnä alueellisissa yhteyksissä. Ydinasevalvonnassa pyritään globaaliin yhteistyöhön ja edistymiseen. Konfliktien hallinnassa ja yhteisissä turvallisuuspoliittisissa tehtävissä haasteet muuttuvat nopeammin ja edellyttävät valtioilta laajaa toimintakyvyn kirjoa sekä joustavuutta.

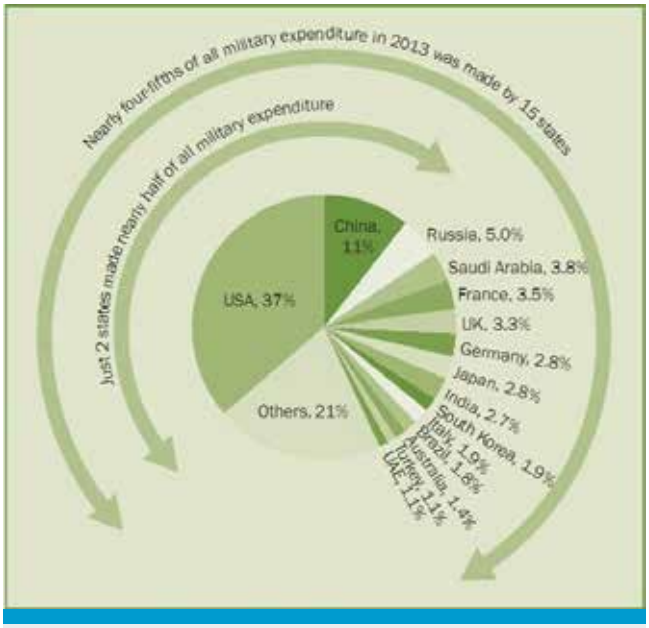
YHDYSVALTAIN JOHTAJUUSKRIISI TURVALLISUUSPOLITIIKASSA

Kylmän sodan jälkeen Yhdysvallat jäi ainoaksi globaaliksi suurvallaksi, jonka johtajuudelle ei ollut kilpailijaa tai haastajaa. Syyskuun 2001 jälkeen Yhdysvallat pyrki vastaamaan epävakauteen ja uusiin uhkiin yksipuoliseen voimankäyttöön nojaavalla turvallisuuspolitiikalla. Pitkittyneissä Irakin ja Afganistanin sodissa ja terrorismin torjunnassa Yhdysvallat on kokenut sotilaallisen voimankäyttönsä rajat. Obaman hallitus on siirtänyt Yhdysvaltoja sotien jälkeiseen aikaan ja uuteen strategiseen ajatteluun, johon kuuluu pidättyvyys sotilaallisen voiman käytössä. Talouskriisi on osaltaan heikentänyt Yhdysvaltain vaikutusvaltaa ja toimintakykyä, joskin amerikkalaisella taloudella on edellytykset menestyä globaalissa kilpailussa pidemmällä aikavälillä.

Huolimatta Yhdysvaltain heikentymistä koskevasta keskustelusta, sen panos tunnustetaan välttämättömäksi globaalien haasteiden ratkaisemisessa. Vaikka Yhdysvaltain johtajuutta rajoitetaan, pidätellään ja epäillään, sen sijalle ei ole nousemassa toista globaalia tai kiistatonta johtovaltiota. Siirtymävaihe johtoasemassa heijastaa kansainvälisen kehityksen epävarmuutta ja ennakoi globaalin valtarakenteen jatkuvaa muutosta.

SOTILAALLISET VOIMASUHTEET

Yhdysvallat säilyy voimakkaimpana ja ainoana globaalina sotilasmahtina, jonka puolustusmenot ovat lähes yhtä suuret kuin muun maailman yhteensä. Puolustusmenojen budjettileikkaukset saattavat supistaa Yhdysvaltain valmiutta sotilaallisiin väliintuloihin ja pidemmällä aikavälillä uhata sen liittosuhteiden uskottavuutta. Ulkoministeriön ja kehitysapuviraston voimavarojen leikkaukset heikentävät Yhdysvaltain kykyä siviilikriisinhallintaan, kehitysyhteistyöhön ja humanitaariseen toimintaan konfliktivyöhykkeillä, mikä osaltaan vähentää sen vaikutusvaltaa.



Puolustusmenojen jakautuminen maailmanlaajuisesti
KUVA: SIPRI Fact Sheet: Trends in World Military Expenditure, 2013

Venäjän erityisasema nojaa ensisijassa ydinaseistukseen. Samalla sen tavanomaisen puolustuksen uudistus etenee hitaasti, mutta varmasti. Yhdysvallat ja Venäjä sääntelevät keskinäisesti ydinaseistustaan ja pyrkivät yhteistyössä estämään ydinaseiden leviämistä. Kiinan puolustuskyky kasvaa suurvalloista suhteellisesti nopeimmin, mutta se haastaa Yhdysvallat vain alueellisella tasolla. Euroopan maiden keskuudessa puolustusmenoja leikataan eniten ja niiden kasvu on hitainta, joskin Iso-Britannia ja Ranska säilyvät sotilasmahtien joukossa ja ydinasevaltoina. Sotilaallisen suorituskyvyn uudistamisessa panostetaan Euroopan unionissa kansainväliseen ja kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan.

Suoranaisen suurvaltakonfliktin uhka säilyy verrattain matalana. Herkintä geopoliittinen suurvaltakilpailu on Yhdysvaltain ja Kiinan kesken Taiwanin salmessa ja Kiinaa ympäröivillä merialueilla sekä laajemmin Kiinan naapurimaiden keskuudessa, jossa Yhdysvaltain poliittis-sotilaallinen läsnäolo tasapainottaa Kiinan kasvavaa vaikutusvaltaa. Ukrainan kriisi keväällä 2014 kuitenkin osoitti, että myös Euroopassa suurvallat voivat joutua nopeasti vakavalle törmäyskurssille, vaikka suoranaiselta sotilaalliselta vastakkainasettelulta on vältytty. Kriisin myötä Etyjin yhteisille periaatteille rakentunut turvallisuusjärjestyksen perusta on joutunut koetteelle.

Kiina pyrkii vahvistamaan ja laajentamaan asemiaan Aasian johtavana valtana ja varmistamaan energia- ja luonnonvarojen saannin samalla, kun Yhdysvallat pyrkii varmistamaan sotilaallisen läsnäolonsa ja ylläpitämään turvallisuusliittojaan Itä-Aasiassa.

Ydinasevalvonnan alalla Yhdysvallat ja Venäjä ovat keskeiset toimijat. Näyttää kuitenkin epätodennäköiseltä, että strategisten aseiden sopimuspohjainen vähentäminen jatkuisi nykyisessä ilmapiirissä. Etenkin Eurooppaan sijoitettujen taktisten ydinaseiden poistamisesta on vaikeata päästä neuvottelemaan vallitsevan epäsuhdan vuoksi. Naton ja Venäjän suhteita rasittaa myös Yhdysvaltain ja sen liittolaisten ohjuspuolustushanke, jota Venäjä vastustaa strategisena uhkana.

Vakavin alueellisen ydinasekonfliktin uhka liittyy Pohjois-Korean käynnistämään ja Iranin epäiltyyn ydinasehankkeisiin, joita torjutaan suurvaltojen yhteistyöllä ja YK:n sekä yksittäisillä pakotteilla. Intia ja Pakistan jatkavat ydinasevarustelua ja ydinräjähteiden valmistamista vastakkainasettelussaan, joka on ajoittain johtanut vakaviin sotilaallisiin selkkauksiin ja ydinsodan uhkaan. Obaman asettama ydinaseettoman maailman tavoite on päässyt valtioiden asialistalle. Asiantuntija- ja kansalaisjärjestöjen keskuudessa Global Zero -liike asettaa tavoiteaikoja ydinaseettomuuteen siirtymiselle 2020-luvusta eteenpäin.

Yhdysvallat vetää globaalia ydinturvallisuusyhteistyötä, jolla pyritään varmistamaan ydinmateriaalien turvallisuus siviililaitoksissa ja poistamaan mahdollisuuksien mukaan asekelpoisen materiaalin käyttö. Keskeisenä tavoitteena on ydinräjähteiden pitäminen terroristien ulottumattomissa.

KONFLIKTIEN HALLINTA

Avoimet konfliktit liittyvät useimmiten alueellisiin ja paikallisiin ristiriitoihin ja ovat pääosin valtioiden sisäisiä. Geopoliittisista ja humanitaarisista syistä konfliktien hallinnassa tai niihin vaikuttamassa on mukana ulkopuolisia maita, suurvaltoja sekä kansainvälisiä järjestöjä. Geopoliittinen epävakauden kaari ulottuu Pohjois-Afrikasta ja Saharan eteläpuoleisesta Afrikasta laajan Lähi-idän ja Kaukasian kautta Etelä-Aasiaan. Ukrainan kriisin myötä ongelma on tehnyt paluun myös Eurooppaan. Tutkimusten mukaan pieni osa konflikteista on näennäisesti ratkaisemattomia ristiriitoja, jotka pitävät itseään yllä, jatkuvat akuutteina ja torjuvat rauhanvälitysyritykset. Ratkaisemattomat, pitkittyvät tai jäätyneet konfliktit tuottavat yli puolet sodista ja sisällissodista.

Kriisinhallinta on pitkään ollut sotilaspolitiikan pääasiallinen kenttä. Naton johtama laaja kansainvälinen operaatio Afganistanissa on kuitenkin päättymässä 2014. Samalla erityisesti Naton toiminnan painopiste siirtyy kasvavasti oman alueen turvaamiseen ja yhteiseen harjoitustoimintaan. Venäjän toimet Ukrainan kriisissä ovat merkittävästi vahvistaneet tätä trendiä. Kriisinhallinta ei kuitenkaan pääty. Esimerkiksi Balkanin monenkeskisiä kriisinhallintaoperaatioita vetävät edelleen Nato ja sen kumppanina tai itsenäisesti Euroopan unioni. Afrikassa operaatioita johtaa pääosin YK ja lisääntyvästi Afrikan unioni. Humanitaaristen järjestöjen osuus ja kilpailu kasvaa kansainvälisen yhteisön puuttumisessa konflikteihin, kriiseihin ja suuronnettomuuksiin.

EU:n operaatioita hallitsee kokonaisvaltainen ote, jossa vaikuttavuutta varmistetaan yhdistämällä sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta sekä kehityspanokset toisiinsa. Inhimillisen turvallisuuden mukaan kestävään ratkaisuun päästään ottamalla mukaan kohdeyhteiskunnan omat toimijat ja tukemalla niiden osallistumista pidemmän aikavälin ratkaisuihin.

KUVA: Euroopan komissio

VASTUUNKANTO JA KILPAILU TURVALLISUUSHAASTEISSA

Länsivallat kantavat yhä päävastuun globaalin turvallisuuden hallinnasta. Keskeinen tulevaisuuden kysymys on nousevien valtojen vastuunkannon lisääminen ja yhteistyö länsimaiden kanssa. Suurvaltojen yhteisryhmät vetävät Lähi-idän, Iranin ja Pohjois-Korean kriisien ratkaisuyrityksiä, mutta yhteisymmärryksen saavuttaminen tehokkaasta toiminnasta on vaikeata.

Turvallisuusetujen ja perinteisen suvereniteettikäsityksen vuoksi Venäjä ja Kiina sekä myös uudet nousevat vallat kuten Brasilia ja Intia suhtautuvat epäillen Yhdysvaltain johtoasemaan sekä kansainvälisiin väliintuloihin ja puuttumiseen pakottein sisäisiin konflikteihin. Erityisesti uudet mahtitekijät vastustavat poliittisen järjestelmän muuttamista voimakeinoin, joka nousi Yhdysvaltain tavoitteeksi terrorismin vastaisen kamppailun yhteydessä Afganistanissa ja Irakissa.

Libyan kriisissä Venäjä ja Kiina sekä Brasilia, Intia ja Etelä-Afrikka myöntyivät YK:n turvallisuusneuvostossa sotilaalliseen väliintuloon siviiliväestön suojelemiseksi. Jälkikäteen ne ovat syyttäneet Naton operaatiota toimivallan ylittämisestä, kun se johti hallitusvallan vaihtumiseen Libyassa. Ristiriidan seurauksena suojeluvastuun periaatteen soveltaminen jatkossa on tullut entistä kiistanalaisemmaksi ja vaikeammaksi.

YK:n turvallisuusneuvoston roolia ja uskottavuutta on pitkään ja tuloksettomasti pyritty vahvistamaan uudistamalla sen jäsenyyspohjaa vastaamaan muuttuneita valtasuhteita.

UUDET GLOBAALIT TURVALLISUUSUHKAT

Turvallisuuden ja valtakilpailun merkitykseltään kasvava ala on globaalien yhteistoimintaympäristöjen, ulkoavaruuden, ilmakehän, valtamerten ja kyberavaruuden hallinta, niihin pääsy sekä niissä kulkevien vuorovaikutusvirtojen turvaaminen.

Avaruuden ja kyberavaruuden sotilaallinen turvallisuusmerkitys on nouseva tulevaisuuden kysymys. Kiina ja Venäjä pyrkivät torjumaan Yhdysvaltain johtoasemaa avaruudessa.

Kyberturvallisuus on tullut kaikkialla terrorismin torjunnan ja yhteiskuntaturvallisuuden kärkihankkeeksi, jossa yhteistyössä haetaan ratkaisuja. Kyberhyökkäykset, jotka voivat vaihdella kohteiltaan, kooltaan ja luonteeltaan, vaikuttavat laajasti yhteiskunnan perusrakenteisiin ja väestöön. Ne voivat olla valtioiden

toteuttamia tai globalisaation pimeää puolta hyödyntävien ryhmien tai yksilöiden tuottamia. Kyberuhkien torjunnassa joudutaan perinteisen puolustuksen, pelotteen sekä kostoiskujen merkitys arvioimaan uudelleen.

Meriturvallisuuden varmistamisessa, kuten merirosvouksen estämisessä, on kansainvälinen yhteistyö laajentunut.

Yhteiskuntaturvallisuudessa ja kansainvälisessä yhteistyössä tarvitaan yhä enemmän nopeutta, tehokkuutta, ketteryyttä ja innovaatioita.

Pidemmällä aikavälillä ennakoidaan, että konflikteissa korostuvat

- ei-valtiollisten toimijoiden rooli
- konfliktispektrin laajentuminen kyberavaruuteen
- taloudellisten, poliittisten ja psykologisten keinojen käyttö
- konfliktin alku- ja loppupisteen sumentuminen.

Ukrainan monitahoinen kriisi on osoittanut, kuinka konfliktin erilaiset ulottuvuudet yhteen kietoutuvat hankalasti hallittavissa olevaksi vyyhdeksi.

GLOBAALIHALLINTA – POLIITTIS-TALOUDELLISET TEKIJÄT

Kehittyvien talousmahtien suhteellinen nousu on antanut suunnan maailmantalouden ja globaalihallinnan muutokselle. Yhdysvaltain sekä Kiinan ja muiden nousevien valtojen suhde mittaa muutoksen keston, laajuuden ja syvyyden. Euroopan unionin merkitys säilyy tärkeänä ja transatlanttinen talousalue voi uudistuessaan johtaa maailmankaupan kehitystä.

TALOUSKRIISIN SEURAUKSET

Vuosikymmenen vaihteen talouskriisissä kansainvälisen yhteisö on G20:n johdolla onnistunut torjumaan maailmanlaajuisen laman. Samalla on taloudellisten valtasuhteiden muutos nopeutunut. Taloudellisesti pahiten ja pisimpään kriisistä kärsivät länsimaat ovat myöntyneet vallan uusjakoon monenkeskisissä instituutioissa, kuten Maailmanpankissa ja Kansainvälisessä valuuttarahastossa, nousevien valtojen ja kehittyvien valtioiden sekä köyhempien kehitysmaiden eduksi.

Uudet suurvallat ja kehittyvät maat, jotka ovat vahvistuneet suhteellisesti, kamppailevat länsimaiden kanssa yhteisten sääntöjen ja instituutioiden muokkaamisesta. Maailman johtava talousmahti Yhdysvallat ja sitä kokonaisena talousalueena suurempi Euroopan unioni jäävät uusien kilpailijoiden jälkeen kilpailukyvyssä ja talouskasvussa. Ne joutuvat ratkaisemaan sitkeää velkakriisiä ja korjaamaan yhteiskunnan rakenteellisia ongelmia. Yhdysvaltain ja EU:n 2013 käynnistynyt hanke transatlanttisesta kauppa- ja investointikumppanuudesta voi talouskasvun edistämisen ohella näyttää suuntaa maailmankaupan standardien luomisessa WTO:n Doha-kierroksen jututtua paikoilleen. Yhdessä Yhdysvaltain vetämän Aasian–Tyynenmeren talousalueen kanssa transatlanttinen vyöhyke vahvistaa perinteisten markkinatalousmaiden globaalia johtoasemaa.

Kasvua hakiessaan Yhdysvallat ja EU suuntautuvat Aasian ja muille uusille markkinoille. Kiina, Intia ja Brasilia, jotka ovat selviytyneet talouskriisistä helpommalla, jatkavat nopeampaa kasvua. Ne valtaavat uusia asemia ja markkinoita globaalissa taloudessa ja kilpailussa energia- ja muista resursseista etenkin Afrikassa. Vaikka Kiina on ohittamassa Yhdysvallat suurimpana kansantaloutena, se saattaa pidemmälläkin aikavälillä jäädä keskituloiseksi taloudeksi mitattuna per capita.

KIINAN JA YHDYSVALTAIN KESKINÄISRIIPPUVUUS

Globaalin talouskriisin puhkeamisen perussyitä oli epätasapainojen kasvu kansantalouksissa ja maailmantaloudessa. Yhdysvaltain ja Kiinan strateginen vuoropuhelu, joka kattaa laajasti niiden suhteet, on avainasemassa uudenlaisen globaalin vakauden etsinnässä.

Yhdysvaltain ja Kiinan keskinäinen riippuvuus velallisena ja velkojana korostaa niiden strategisen kumppanuuden ja kilpailun keskeistä merkitystä maailmantalouden ja valuuttajärjestelmän tulevaisuudelle. Kiinan etuna säilyy Yhdysvaltain vakaus kansantaloutena ja kansainvälisen talouden johtovaltana.

Kiinan valuuttavarannosta kolmasosa on Yhdysvaltain valtionvelkakirjoissa ja sen valuutta renminbi seuraa dollarin arvoa, joskin keinotekoisen alhaisella kurssilla viennin tukemiseksi. Dollarin arvon lasku uhkaisi renminbin arvoa, mikä heikentäisi Kiinan viennin kilpailukykyä ja maan talouskasvua, työllisyyttä ja poliittista vakautta. Kiinan omistukset eivät toisaalta riitä Yhdysvaltain poliittiseen painostamiseen tai taloudelliseen kiristämiseen.

Jatkuessaan Yhdysvaltain poliittisen ja taloudellisen uskottavuuden heikentyminen voisi johtaa Kiinan hakemaan vaihtoehtoja sijoituksilleen ja valuuttapolitiikalleen. Pitkittyessään globaali ja sisäinen talouskriisi saattaa heikentää dollarin asemaa kansainvälisenä perusvaluuttana ja karkottaa Yhdysvaltain velkakirjojen ostajia, joskaan siitä ei ole merkkejä. Ennusteiden lupaama Yhdysvaltain energiaomavaraisuus 2020-luvulla vahvistaa sen taloudellista ja geopoliittista asemaa.

KASVUN JA UUDISTUSTEN KILPAILEVAT MALLIT

Globalisaation, markkinoiden ja demokratian rinnakkainen ja toisiinsa kytkeytynyt eteneminen on hidastunut ja paikoin pysähtynyt. Vaikka nousevien valtojen Kiinan, Intian ja Brasilian sekä myös energiamahti Venäjän talous kasvaa länttä nopeammin, pidemmällä aikavälillä niiden kaikkien edessä on ratkottavana suuria poliittisia, sosiaalisia, väestöllisiä ja yhteiskunnan perusrakenteisiin liittyviä ongelmia. Teknologian ja innovaation hyödyntäminen ja yhteiskuntien ja talouksien verkottuminen, jotka ovat avointen ja demokraattisten länsimaiden vahvuuksia, ratkaisevat pidemmällä tähtäyksellä talouden ja hyvinvoinnin edistymisen.

Yhdysvaltain ja nousevien valtojen välillä on globaaleissa talous-, energia- ja resurssikysymyksissä yhteisiä etuja. Nousevat vallat hyötyvät Yhdysvaltain johtajuuden tuomista globaaleista hyödykkeistä globaalihallinnassa ja maailmantaloudessa sekä kansainvälisessä turvallisuudessa. Samalla talouskriisi on haavoittanut läntisten järjestelmien arvovaltaa. Liberaalin markkinatalouden asema uudenaikaistumisen mallina on joutunut kyseenalaiseksi ja samalla länsimaiden kyky asettaa poliittisia ehtoja taloudelliselle yhteistyölle on heikentynyt.

Kiinan valtiojohtoinen talousmalli on ylläpitänyt kasvua ja vetänyt maailmantalouden painopistettä Aasiaan päin. Kiinan mallille ei ole tullut suoranaisia seuraajia, mutta toisaalta ulkoinen paine tai muiden asettamat ehdot eivät ole pakottaneet sitä uudistamaan yhteiskuntajärjestelmäänsä. Ratkaisut kotimaisen kulutuksen edistämiseksi, sosiaaliturvan nostamiseksi ja alueellisten kehityserojen tasoittamiseksi pysyvät Kiinan yksipuoluejohdon käsissä. Tulevina vuosina hidastuvan kasvun ja hyvinvoinnin tasaisemman jakaantumisen sekä ympäristönsuojelun haaste yhteiskunnan poliittiselle vakaudelle vaatii Kiinan poliittiselta johdolta uusia ratkaisuja.

Nousevista valloista poliittisiin demokratioihin kuuluvat Brasilia ja Intia ovat pystyneet poliittisesti sääntelemään talousjärjestelmänsä avaamista ja liberalisoimista ja päässeet finanssi- ja talouskriisistä suhteellisen pienin vaurioin. Kummatkin maat sitoutuvat kehitysmaiden 77-ryhmään YK-politiikassa ja panostavat alueellisen voima-asemansa lujittamiseen. Samalla niiden on toteutettava läntisten talousmahtien kilpailijoina rakenteellisia uudistuksia voidakseen hyötyä avoimesta maailmantaloudesta ja ottaa vastuuta sen johtamisesta.

Nopean talouskasvunsa ja laajan kokonsa perusteella nimensä saanut nousevien mahtien BRICS -ryhmä, johon kuuluvat Brasilia, Venäjä, Intia, Kiina ja Etelä-Afrikka, pyrkii laajempaan poliittiseen yhteistyöhön, mutta sen yhteisten linjausten vaikutus maailmanpolitiikkaan on jäänyt vähäiseksi. Suurempi käytännön merkitys on yhteisen ilmastopolitiikan perustalle syntyneellä Brasilian, Etelä-Afrikan, Intian ja Kiinan BASIC ryhmällä sekä demokraattisten nousevien valtojen BISA ryhmällä (Brasilia, Intia, Etelä-Afrikka).

"G-MAAILMA" JA GLOBAALIHALLINNAN JATKO

Suhteellisen asemansa heikentymisestä huolimatta Yhdysvaltain ja Euroopan unionin talousalue säilyy suurimpana kaupan ja investointien keskittymänä. Transatlanttiset kumppanit johtavat halutessaan kansainvälisen talous- ja finanssijärjestelmän uudistamista ja globaalihallintaa.

Maailmanpolitiikan huipulle asettunut G20 on näyttävimpänä osoituksena monenkeskisen päätöksenteon korjaamisessa uusien voimasuhteiden mukaiseksi. G20-ryhmittymässä jakolinjat eivät kulje välttämättä länsimaiden ja nousevien talousmahtien välillä. Yhdysvallat ja EU ovat eri linjoilla talouksien elvyttämisen, valtiontalouden vakauttamisen ja kansainvälisen finanssivalvonnan painottamisessa samoin kuin ilmastonmuutoksen hallinnassa, jossa Yhdysvallat torjuu monenkeskiset sopimusvelvoitteet ja ajaa teknologiaan nojaavaa ratkaisua samaan tapaan Kiinan kanssa.G20 johti globaalista talouskriisistä selviytymistä sopimalla

- kansainvälisen finanssivalvonnan kiristämisestä
- kansantalouksien elvyttämisestä
- protektionismin torjumisesta
- lisääntyvästä panostuksesta köyhimpien ja heikkojen maiden kehitysapuun.

G20:n tuleva asema, toimintakyky ja vaikutus ovat jääneet avoimiksi kysymyksiksi. Talouspoliittiset erimielisyydet ovat heikentäneet sen yhtenäisyyttä ja tehokkuutta talouskriisin seurausten vaikuttaessa eri tavoin toimijoihin. Vaikutusvalta G20:n piirissä perustuu pitkälti verkottumiseen, eikä niinkään johdettuun koordinaatioon.

Epävirallisena ja ad hoc -pohjalta syntyneenä, joskin vakiintuneena foorumina G20:lla ei ole toimivaltaa eikä välineitä tekemiensä päätösten täytäntöönpanoon, joka jää vakiintuneiden monenkeskisten instituutioiden ja kansallisten elinten tehtäväksi. G20:n asema ja vaikutusvalta perustuvat osanottajamaiden kokoon ja yhteiseen taloudelliseen voimaan. G20:n linjausten yleismaailmallisen hyväksyttävyyden ja oikeutuksen varmistamiseksi YK-järjestelmä on pidettävä mukana maailmantalouden ja globaalihallinnan johtamisessa.

Olennaista G20:n merkitykselle on, laajentuuko sen käytännön vaikutus talouspolitiikasta muihin globaaleihin avainkysymyksiin, kuten ilmastonmuutoksen torjuntaan tai turvallisuuspoliittisiin kysymyksiin, kuten joukkotuhoaseiden leviämisen estämiseen tai sotilaallisen ja siviilialan kriisinhallintaan.

G20:ssa valtaa pitävät suuret taloudet; kansainvälisissä Bretton Woods-rahoitusinstituutioissa Maailmanpankissa ja Kansainvälisessä valuuttarahastossa läntiset teollisuusmaat ovat yhä johdossa, ja YK:n yleiskokouksessa enemmistönä on kehitysmaiden G-77-ryhmä.

MONENKESKISYYDEN VAHVISTAMINEN

Kansainvälisiä instituutioita ja yhteistyökeinoja pyritään uudistamaan yhteisen poliittisen tahdon vahvistamiseksi globaalien ja rajat ylittävien turvallisuushaasteiden sekä heikkojen ja hauraiden valtioiden ongelman hallitsemisessa. Lisäksi kansainvälisen yhteistyön uskottavuutta pyritään vahvistamaan uudistamalla turvallisuusneuvostoa ja YK-järjestelmän muita monenkeskisiä rakenteita sekä kasvattamalla nousevien valtojen ja kehitysmaiden osuutta päätöksenteossa.

Globaalihallinnassa, kuten ilmastopolitiikassa, nousevat vallat vahvistavat vaikutustaan läntisten valtojen rinnalla. BASIC-maat, osittain yhdessä Yhdysvaltain kanssa, torjuvat EU:n ajamat sitovat päästövähennykset ja vahvistavat itsenäisten ja teknologisiin ratkaisuihin nojaavan linjan asemaa ilmastopolitiikan keinovalikoimassa. Vastuunjako ilmastonmuutoksen jatkumisen syistä pysyy kiistakysymyksenä. Yhteisissä ja sitovissa ratkaisuissa kansainvälinen ilmastopolitiikka säilyy YK-pohjaisena pyrkimyksenä.

Monenkeskisen yhteistyön asialistalla ovat globaalit ongelmat, kuten

- tarttuvat taudit ja muut terveysriskit
- pakolaisuus ja väestöliikkeet
- ruokakriisit ja äärimmäinen köyhyys
- veden saannin turvaaminen
- energian saannin turvaaminen
- kriisien ja suuronnettomuuksien aiheuttamat humanitaariset katastrofit.

Globalisaation pimeällä puolella syntyvien uhkien, kuten terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden ja ihmiskaupan torjunnassa monenkeskisyys ja rajat ylittävä yhteistyö on välttämätöntä.

GLOBAALI KULTTUURIPIIRI – ARVOPOLIITTISET TEKIJÄT

Kulttuuripiirien valtasuhteiden merkitys kasvaa kansainvälisissä suhteissa. Ideologisten, yhteiskunnallisten ja uskonnollisten arvojen kohtaaminen on taustalla konfliktien syinä ja hallinnassa.

Kylmän sodan jälkeen ennustettua kulttuuripiirien ja uskontojen välistä globaalia konfliktia ei ole toteutunut, mutta maailmantalouden ja globaalien ongelmien ratkaisemisesta on tullut samalla poliittisten arvojen välistä kilpailua. Yhteiskuntien ja kansainvälistä vakautta ja turvallisuutta uhkaavat ääriliikkeet.

DEMOKRATIAAN SIIRTYMINEN

Talouskriisi on heikentänyt läntisen yhteiskuntamallin arvovaltaa nousevien valtojen valtiojohtoisen ja säädellyn mallin rinnalla. Heikkojen valtioiden kyky uudistuksiin nojaa ulkoisen ja laajan kansainvälisen tuen varaan.

Yhdysvaltain ja Euroopan unionin tavoittelema demokratian leviäminen on pysähtynyt konfliktien ja hauraiden valtioiden vyöhykkeellä. Demokratian tukemispolitiikan tavoitteista ja ehdollistamisesta saatetaan joutua tulevaisuudessa joustamaan. Demokratiaan, oikeusvaltioon ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen siirtyneiden maiden rinnalla on syntynyt järjestelmiä, jotka eivät täytä läntisen demokratian kaikkia vaatimuksia, vaikka ne ovat irtaantuneet autokratiasta ja totalitarismista. Arabimaiden poliittisen liikehdinnän tulokset osoittavat, että demokratian muodot ja tulokset saattavat vaihdella.

Venäjän poliittinen muutos toimivaan parlamentaariseen demokratiaan siirtymiseen ja vallan keskityksen purkamiseen sekä maan taloudellinen muutos kansantalouden uudenaikaistumiseen ja monipuolistumiseen oikeusvaltiopohjalta ovat kytköksissä toisiinsa. Ainakin tällä hetkellä näyttää vahvasti siltä, että kehityskulut Venäjällä näiltä osin ovat pääasiassa negatiiviset.

Vallankumousten aalto Pohjois-Afrikassa ja Lähi-idässä on laajin siirtyminen demokratiaa kohti Keski- ja Itä-Euroopan muutoksen jälkeen. Vaikka arabikevään tulokseksi saattaa tulla demokratian, islamismin ja sotilasvallan yhdistelmä, se osoittaa globaalin arvomuutoksen jatkuvan, joskaan ei lännen johdossa. Läntinen tuki jatkuu merkittävänä vaikkakin matalammalla poliittisella profiililla.

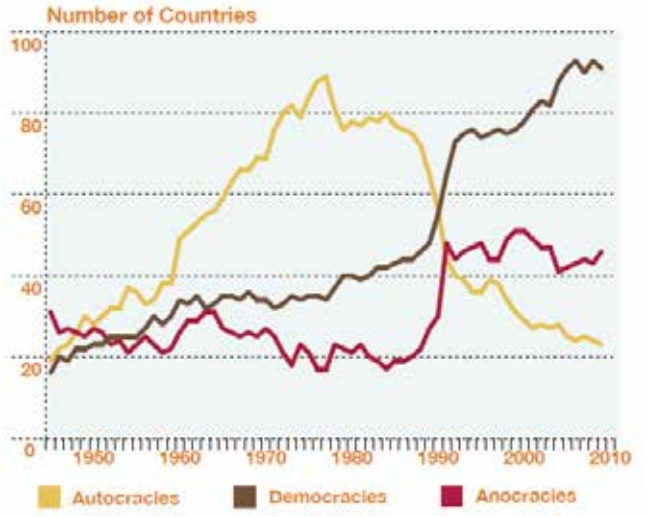
Kiinan valtiojohtoinen yksipuoluemalli on saanut arvovaltaa laajan köyhyyden poistamisesta, mutta sillä ei ole seuraajia. Vaikka Kiina pyrkii vahvistamaan pehmeän vallan välineitä, sen kansainvälinen vaikutusvalta nojaa taloudelliseen voimaan eikä poliittiseen houkuttelevuuteen.

Vaikka sen enempää Venäjän kuin Kiinankaan autoritaarisille yhteiskuntamalleille ei ole varsinaisia seuraajia, ne asettavat haasteen läntisen ja laajemmin demokraattisen järjestyksen globaalille asemalle. Venäjä pyrkii rakentamaan Euraasian alueesta vaihtoehtoista poliittista ja kulttuurista arvopiiriä. Kiinan taloudellinen voima luo riippuvuuksia erityisesti naapurimaiden ja myös muiden alueiden kanssa. Kiinan poliittisen ja sotilaallisen voiman käyttö ja Yhdysvaltain panostuksen vahvistuminen omien strategisten etujensa ajamiseksi ja Kiinan demokraattisten naapurimaiden tukemiseksi uhkaa rakentaa Itä-Aasian–Tyynenmeren alueella kylmän sodan kaltaista kahtiajakoa.

DEMOKRATIAN TUKEMINEN JA LAAJENTUMINEN

Yhdysvallat ja EU-maat sekä muut vakiintuneet läntiset demokratiat ovat liberaalin demokratian puolustamisen ja edistämisen perusvoima, mutta pitkään harjoitetun ehdollistamispolitiikan teho on vähentynyt globaalissa muutoksessa. Demokratioihin kuuluvat suurvallat Brasilia ja Intia sekä demokratiaan siirtyneet keskisuuret ja alueelliset vallat, kuten Meksiko, Indonesia, Turkki ja Etelä-Afrikka ovat avainasemassa, mikäli Yhdysvallat ja EU rakentavat laajempaa rintamaa demokratian vahvistamiseksi ja levittämiseksi jatkossa.

Figure 4.1 Political Systems Worldwide: 1945–2009



Kuva: Peace and Conflict 2012, University of Maryland

Nousevat ja kehittyvät demokratiat korostavat perinteistä itsemääräämisoikeutta, jatkavat siirtomaavallasta vapautumisen perintöä ja suhtautuvat epäillen lännen johtamaan väliintulopolitiikkaan sekä torjuvat poliittisen järjestelmän muuttamisen voimakeinoin. Ne esiintyvät kehitysmaailman etujen ajajina ja lännen kilpailijoina globaalikysymyksissä.

Länsimaiden ja nousevien demokratioiden yhteistyö demokratian arvojen edistämiseksi voi edetä demokratian erilaisia muotoja tunnustaen ja nojaamalla siirtymämaiden yhteiskunnallisten toimijoiden aseman vahvistamiseen.

1.2 EUROOPPALAINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Euroopan unionin jäsenyys on ollut ja on edelleen kasvavissa määrin keskeistä Suomelle sekä ulkoisen että sisäisen turvallisuuden näkökulmasta. Tähän on vaikuttanut muun muassa EU:n jäsenmaiden keskinäisriippuvuutta lisäävän integraation syventyminen eri EU:n politiikkasektoreilla. Myös yhteistyön syventäminen turvallisuuteen ja kriiseihin varautumiseen liittyvissä kysymyksissä, jotta rajat ylittäviä ja globaaleja turvallisuusuhkia pystytäisiin torjumaan tehokkaammin kuin jäsenvaltioiden omin voimin, kasvattaa EU:n merkitystä Suomen kokonaisturvallisuudelle edelleen.

Euroopan unioni on kehittänyt määrätietoisesti yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa (YUTP) ja sen osana myös yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (YTPP). Vuonna 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus toi mukanaan merkittäviä uudistuksia, kuten uuden ulkosuhdehallinnon perustamisen, uuden ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtävän sekä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa omalla tasollaan edustavan uuden Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan tehtävän.

Suomi on Euroopan unionissa johdonmukaisesti korostanut sekä EU:n toimielinten että jäsenmaiden yhtenäistä ja johdonmukaista esiintymistä ja toimintaa ulkosuhteissa, ja täten tuki vahvasti myös Lissabonin sopimuksen uudistuksia.

YHTEISVASTUU JA AVUNANTO EUROOPAN UNIONISSA

Lissabonin sopimuksella lujitettiin myös jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuutta turvallisuuden takaamisessa avunanto- ja yhteisvastuulausekkeilla. Keskinäisen avunannon velvoitteen mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa apua kaikin käytettävissään olevin keinoin jonkun jäsenvaltion joutuessa alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.

Keskinäinen avunantovelvoite on Suomen näkemyksen mukaan jäsenvaltioita suoraan sitova velvoite, eikä sen käyttöönotto edellytä unionitason päätöstä. Kukin jäsenvaltio tekee kuitenkin omat päätöksensä avun antamisesta ja sen muodoista. EU:n tasolla ei ole käynnistetty keskustelua siitä, miten avunantovelvoitetta tullaan toimeenpanemaan.

Uusi yhteisvastuulauseke puolestaan velvoittaa unionia ja jäsenmaita toimimaan yhteisvastuun hengessä jonkun jäsenvaltion joutuessa terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Unioni ottaa tällöin käyttöönsä kaikki käytettävissä olevat välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden sen käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat. Lisäksi jäsenmaat antavat terrori-iskun tai suuronnettomuuden uhriksi joutuneelle jäsenmaalle apua sen poliittisten elinten pyynnöstä.

Yhteisvastuulausekkeen tarkoituksena on vahvistaa unionin ja sen jäsenvaltioiden yhteistoimintaa ei-valtiollisten uhkakuvien torjunnassa ja hallitsemisessa. Neuvottelut yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanoa koskevista säännöistä on aloitettu keväällä 2013.

Jo ennen Lissabonin sopimuksen hyväksymistä, jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta toteutettiin Madridin terrori-iskujen jälkeen vuonna 2004, jolloin Eurooppa-neuvosto hyväksyi julkilausuman, jonka mukaan jäsenvaltiot toimivat terrorismin torjumiseksi yhteisvastuullisuudella ja yhteistoiminnalla.

Vuoden 2014 alussa voimaantulleella uudistetulla EU:n pelastuspalvelumekanismilla on tehostettu entisestään Euroopan maiden yhteistyötä luonnon ja ihmisten aiheuttamien katastrofien yhteydessä. Unionin mekanismi ilmentää Euroopan solidaarisuutta ja sen tarkoituksena on myös edistää yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanoa saattamalla jäsenvaltioiden voimavarat ja valmiudet käytettäväksi tarpeen mukaan. Unioni voi antaa jäsenvaltioille ja muille valtioille apua ja tukea pelastuspalvelumekanismin kautta. Mekanismi on jatkuvassa käytössä eikä sen käyttö edellytä yhteisvastuulausekkeeseen vetoamista. Yhteisvastuulauseke on tarkoitettu soveltuvaksi poikkeuksellisiin ja laajoihin tilanteisiin.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2012 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 6/2012 vp) mukaan Suomi huolehtii siitä, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole esteitä yhteisvastuulausekkeen toimeenpanolle. Lisäksi keskinäisen avunantovelvoitteen osalta Suomi kehittää omia valmiuksiaan avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Tarvittavia lainsäädäntömuutoksia on ryhdytty selvittämään ja valmistelemaan selonteon kirjausten mukaisesti.

EUROOPAN SISÄINEN TURVALLISUUS

Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämisen lisäksi huomiota on alettu kiinnittää aiempaa enemmän myös unionin sisäisen turvallisuuden vahvistamiseen, johon edellä mainittu yhteisvastuulausekekin liittyy.

Unionin kehittäminen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena, eli EU:n yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa, kattaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan, rajavalvonnan, poliisiyhteistyön sekä yhteistyön oikeusasioissa, joissa erityisesti yhteistyö rikosoikeusasioissa on olennaista. Lissabonin sopimuksella oikeus- ja sisäasiat siirrettiin unionin toimivallan piiriin, ja vuonna 2010 hyväksyttiin ensimmäinen EU:n sisäisen turvallisuuden strategia.

Sisäiseen turvallisuuteen liittyen myös jäsenmaiden yhteistyötä pelastuspalvelussa on kehitetty. Unionille on luotu pelastuspalvelumekanismi, ja Lissabonin sopimuksessa on uusi määräys, jolla kannustetaan jäsenvaltioita keskinäiseen yhteistyöhön luonnon tai ihmisen aiheuttamien suuronnettomuuksien estämistä sekä niiltä suojautumista koskevien järjestelmien luomiseksi. Unionin toimet voivat koskea sekä jäsenvaltioiden, unionin että kansainvälisenkin tason toimintaa.

Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä oikeus- ja sisäasioiden lisäksi myös unionin muut politiikat ovat merkityksellisiä Suomen kokonaisturvallisuuden kannalta. Tämä koskee erityisesti niitä politiikan aloja, jotka kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Esimerkiksi ruokaturvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä toimintakehikon luo EU:n yhteinen maatalouspolitiikka ja ulkomaankaupan turvaamisessa puolestaan yhteinen kauppapolitiikka. Euroalueen yhteinen valuutta sekä siihen liittyvä säännöstö vaikuttavat keskeisesti talouteen liittyvien häiriötilanteiden hoitoon. Myös monilla muilla aloilla, kuten energia- ja viestintäpolitiikassa, EU:n lainsäädäntö ja muu toiminta tukee elintärkeiden toimintojen turvaamista.

KRIISIEN JA HÄIRIÖTILANTEIDEN HALLINTA EU:SSA

Silloin kun luonteeltaan kansainväliset häiriötilat koskevat unionin politiikkoja, niitä käsitellään yhdessä muiden valtioiden kanssa yleensä ensisijaisesti EU:ssa. Yleistä on myös, että kriisitilanteiden vuoksi kutsutaan koolle ylimääräinen neuvoston kokous jäsenmaiden ja EU:n toimien koordinoimiseksi. Muun muassa oikeus- ja sisäministerit on kutsuttu koolle Madridin terrori-iskujen jälkeen, liikenneministerit suurten tankkerionnettomuuksien jälkeen, terveysministerit pandemioihin liittyvissä uhkatilanteissa sekä maatalousministerit hullun lehmän taudin torjumisesta neuvoteltaessa. Myös ylimääräisiä Eurooppa-neuvoston kokouksia on kutsuttu kriisitilanteissa koolle.

Viime vuosina ylimääräisiä neuvoston ja Eurooppa-neuvoston kokouksia on järjestetty erityisesti rahoitus- ja talouskriisin vuoksi. Kriisi on nostanut esille talous- ja rahaliiton rakenteiden heikkoudet ja käynnistänyt uudistustyön EMU:n lujittamiseksi. Talouden korjaustoimet ovat kohdistuneet erityisesti julkisen talouden vahvistamiseen ja rakenneuudistusten edistämiseen. Talouden ohjausta ja hallintaa on kehitetty lainsäädäntöuudistuksin, jotka vahvistavat talouspolitiikan seurantaa ja mahdollistavat sanktiot, mikäli jäsenmaan talouspolitiikka uhkaa EU:n vakautta. Lisäksi makrotalouden epätasapainoja on ryhdytty seuraamaan järjestelmällisemmin. Rahoitusmarkkinoiden osalta on käynnistetty lukuisia uudistushankkeita. Osana kriisinhallintaa on myös perustettu Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV) ja Euroopan vakausmekanismi (EVM).

Unionin politiikkasektoreille on kehitelty viime vuosina erilaisia kriisien hallintaan liittyviä tiedonvaihto- ja varautumisjärjestelmiä sekä yhteisvastuullisuuteen liittyviä elementtejä. Lisäksi vuonna 2006 luotiin EU:n hätätila- ja kriisikoordinaatiojärjestelmä (CCA), joka on vuonna 2013 korvattu EU:n kokonaisvaltaisella kriisitoiminta -mekanismilla (IPCR). Tarkoituksena on tehostaa sellaisten kriisien hallintaa, joissa vaaditaan EU-tason poliittista koordinaatiota. Kyse on lähinnä useampaa jäsenmaata koskevista kriiseistä tai luoteeltaan poikkisektoraalisista kriiseistä.

Toimintaan käytetään mahdollisimman pitkälle EU:n neuvoston normaaleja valmistelurakenteita. Järjestelmän päätarkoituksena on tukea EU-puheenjohtajamaata kriiseihin liittyvien toimien koordinoinnissa ja ratkaisumallien laatimisessa neuvoston päätöksenteon pohjaksi. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan lisäksi neuvoston sihteeristö, komissio sekä unionin ulkosuhdehallinto tukevat tätä työtä. Erityisesti tilannekuvan muodostamista ja sen analysointia kehitetään edelleen.

Syrjäytyminen on keskeinen tekijä useiden turvallisuusongelmien taustalla. KUVA: Antti Aimo-Koivisto / Lehtikuva

1.3 SISÄINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sitä, että jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän hänelle suomista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman aiheellista pelkoa tai turvattomuutta. Turvallisuuteen liittyy sekä objektiivinen että subjektiivinen ulottuvuus. Objektiivinen turvallisuus tarkoittaa turvallisuustilannetta ja subjektiivinen turvallisuus ihmisten kokemaa turvallisuuden tunnetta.

GLOBAALIT KEHITYSTRENDIT JA ILMIÖT

Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus kietoutuvat yhä enemmän yhteen eikä niiden erottaminen toisistaan ole useinkaan tarkoituksenmukaista. Maailmanlaajuiset kehitystrendit ja ilmiöt vaikuttavat vahvasti sisäiseen toimintaympäristöömme. Esimerkiksi Islannin tuhkapilvi osoitti, kuinka muualla sattunut luonnonmullistus saattaa vaikuttaa suoraan ja merkittävästi Suomen logistiseen ympäristöön. Ihmisten matkustamisen voimakas lisääntyminen mahdollistaa myös pandemioiden nopean leviämisen.

Pitkällä aikavälillä ilmastonmuutos seurannaisvaikutuksineen on yksi merkittävimmistä globaaleista muutoksista turvallisuusympäristössämme. Ilmiöön liittyvät äärimmäiset sääilmiöt, kuten myrskyt, tulvat ja kuivuus, ovat yleistyneet. Ilmastonmuutos vaikuttaa myös tartuntatautien leviämiseen, maataloustuotannon mahdollisuuksiin sekä pitkällä aikavälillä väestön muuttoliikkeisiin.

Teknologian voimakas kehitys on lisännyt yleistä hyvinvointia. Yhteiskunnan turvallisuus- ja peruspalvelujen tuottamisessa hyödynnetään laajasti teknisiä ja automatisoituja ratkaisuja sekä informaatioverkkoja. Esimerkiksi automaattisten valvonta- ja hälytysjärjestelmien avulla voidaan ennalta ehkäistä onnettomuuksia ja rajata niiden vaikutuksia. Kehityksen kääntöpuolena on kasvanut riippuvuus laajoista ja monimutkaisista teknisistä järjestelmistä sekä informaatioverkoista. Häiriöt näissä järjestelmissä tai esimerkiksi niiden sähkönsyötössä voivat vaikuttaa nopeasti ja laajasti peruspalvelujen tuottamiseen sekä turvallisuusviranomaisten toimintakykyyn. Globaali digitaalisten tietoyhteiskuntien kehitys on tuonut mukanaan myös kokonaan uusia uhkia. Ajalla, paikalla ja etäisyyksillä ei ole merkitystä tietoverkoissa toimittaessa – teknologinen osaaminen ratkaisee. Tietoverkoissa tapahtuva vakoilu, rikollisuus ja valtioiden väliset operaatiot lisääntyvät tulevaisuudessa.

Ihmisten välinen kommunikaatio on mullistunut informaatioteknologian kehittymisen myötä. Sosiaalinen media tarjoaa myös ääriryhmille ja radikaaleja ajatuksia omaaville yksilöille mahdollisuuden löytää vertaistukea ja vaikutuskanavia. Usein näissä yhteisöissä vaikuttaminen tapahtuu perinteisten demokraattisten vaikuttamisväylien ulkopuolella sekä suoremmin kuin ennen. Nykyaikainen nopea tiedonvälitys on johtanut siihen, että kaukanakin tapahtuneista turvallisuuteen vaikuttavista ilmiöistä uutisoidaan nopeasti. Tiedonvälitykselle on tunnusomaista sensaatiohakuisuus. Tämä saattaa helposti johtaa turvallisuuden tunteen heikkenemiseen, vaikka siihen ei olisikaan välitöntä konkreettista syytä.

SUOMALAISEN YHTEISKUNNAN MUUTOS

Suomi on kansainvälisesti vertailtuna varsin turvallinen maa. Ihmisten luottamus toisiinsa ja yhteiskunnan instituutioihin on vahva. Vaikka Suomen yleinen rikostaso on alhainen, henkirikosten suhteellinen määrä on korkea. Haasteena on alkoholisidonnainen väkivalta, joka on keskeinen syy myös henkirikosten määrään. Liikenneturvallisuudessa Suomi on Euroopan kärkimaita.

Suomi kaupungistuu nopeasti ja samalla maaseutu tyhjenee. Tällä hetkellä kaupungeissa asuu noin 70 prosenttia väestöstä ja määrän arvioidaan nousevan 80 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Erilaisten turvallisuuspalvelujen tarve ja kysyntä kaupungeissa kasvaa. Noin puolet poliisin tietoon tulevista rikoksista tehdään 15 suurimmassa kaupungissa. Kaupungeissa pelätään enemmän väkivaltaa ja omaisuusrikoksia kuin maaseudulla. Tosiasiassa myös riski joutua rikoksen uhriksi on suurempi kaupungissa kuin maaseudulla. Kuitenkin turvattomuuden tunne harvaan asutuilla alueilla voi lisääntyä palvelujen keskittyessä yhä enemmän kaupunkeihin ja taajamiin.

Ikääntyneiden suhteellinen osuus väestöstä kasvaa nopeasti. Ikääntyneiden tapaturmariski on muuta väestöä suurempi ja tapaturmien seuraukset ovat heille usein kohtalokkaita. Tapaturmien ennaltaehkäisy on tehostunut, mutta ikääntyvän väestön määrän kasvaessa tapaturmien määrä ei tule merkittävästi laskemaan. Rikoksia ikääntyneet tekevät vähemmän kuin nuoret, mutta aiempaa varakkaampina he saattavat olla houkutteleva kohde rikollisuudelle ja erilaiselle taloudelliselle hyväksikäytölle.

Keskeisimpiä kotimaisia haasteita ovat syrjäytymisen ja yhteiskunnan jakautumisen ehkäisy. Syrjäytyminen on keskeinen tekijä useiden turvallisuusongelmien taustalla ja siihen liittyvä rikollisuus syntyy monen tekijän yhteisvaikutuksesta. Esimerkiksi päihteiden ongelmakäyttöön yhdistyneenä sillä on selvä yhteys väkivalta-, omaisuus- ja huumausainerikollisuuteen. Syrjäytyminen lisää alttiutta myös liittyä rikollista toimintaa tekevään ja sen hyväksyvään alakulttuuriin, koska se voi antaa tukea syrjäytyneen heikolle identiteetille ja vahvistaa tämän itsetuntoa.

Yhteiskunnan jakaantuminen ja alueellinen segregaatio ovat Suomessa vielä varsin vähäisiä verrattuna useaan muuhun Euroopan maahan. Suomeen ei ole vielä muodostunut ongelmalähiöitä, joissa turhautuminen, työttömyys ja toimeentulovaikeudet sekä syrjäytyminen ja luottamuksen puute kasautuvat jollekin ryhmälle. Tätä ovat osaltaan ennaltaehkäisseet esimerkiksi koulutuspolitiikka ja asuntopoliittiset valinnat.

Julkisen talouden haasteet ja globaalit talousongelmat heijastuvat sisäiseen turvallisuuteen. Julkisessa hallinnossa joudutaan sopeutumaan nykyistä pienempiin resursseihin samalla kun toiminnan tehokkuus- ja laatuvaatimukset kasvavat. Ihmisten arjen kannalta tärkeiden peruspalvelujen tuottamisvastuu on kunnilla. Toimivilla perus- ja hälytyspalveluilla on tärkeä merkitys turvallisuudelle sekä ihmisten turvallisuudentunteelle.

JÄRJESTÄYTYNYT RIKOLLISUUS

Rikollisella toiminnalla tavoitellaan mahdollisimman suurta taloudellista hyötyä. Sen saavuttamiseksi rikolliset ryhmittyvät ja verkostoituvat samaan tapaan kuin laillisen talouselämän toimijatkin. Järjestäytyneille rikollisryhmille on koko 2000-luvun ajan ollut leimallista toiminnan ammattimaistuminen ja kansainvälistyminen. Kehitys jatkunee edelleen, koska rikoksia on helppo toteuttaa ja rikosvastuuta pakoilla hyödyntämällä henkilöiden, pääomien ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

Suomessa toimiva järjestäytynyt rikollisuus on vahvasti suomalaista. Suomalaisen järjestäytyneen rikollisuuden suurimmat tuotot syntyvät huumausainekaupasta ja talousrikollisuuden eri muodoista. Ulkomailta johdettujen liikkuvien rikollisryhmien toiminta Suomessa on kuitenkin merkittävästi lisääntynyt. Uutena ilmiönä on yleistynyt ulkomailta johdettu hit-and-run-tyyppinen rikollisuus. Kyseessä ovat sarjoina tehdyt ryöstöt, murrot ja varkaudet, joissa tekijät tulevat Suomeen toteuttamaan ennalta suunnitellut rikokset ja poistuvat saman tien.

Suomi on toistaiseksi säästynyt suurta vahinkoa aiheuttaneilta tietoverkkorikoksilta, mutta niistä saatu rikoshyöty on kasvanut voimakkaasti täälläkin. Globaalit kommunikaatioväylät, internet ja mobiililaitteet mahdollistavat rikoksen eri vaiheisiin erikoistuneiden rikollisten anonyymin kohtaamisen ja yhteistyön. Tämä vähentää rikollisten kiinnijäämisriskiä oleellisesti. Rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa korostuu tiedonkulku ja yhteistoiminta eri viranomaisten välillä niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Suomessa keskeinen yhteistoimintamuoto rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa on poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen välinen niin sanottu PTR-yhteistyö. Siinä yhteistä rikostiedustelua ja analyysitoimintaa hyödynnetään torjuntatoimien suunnittelussa ja toteutuksessa.

MAAHANMUUTTO JA LAITON MAAHANMUUTTO

Hallittu maahanmuutto on laillista ja sujuu siten, että ulkomaalainen saapuu maahan järjestytyneesti saatuaan etukäteen luvan maahantuloon. Laiton maahantulo Euroopan unionin alueelle kuitenkin jatkuu edelleen, ja sen painopiste säilyy Välimeren alueella. Keskeinen haaste on ehkäistä tehokkaasti laitonta maahanmuuttoa huolehtien samalla kansainvälisen suojelun toteutumisesta, erityisesti pääsystä hakemaan suojelua. Muuttoliikkeitä hallitaan eri tasoilla: kolmansissa maissa, ulkorajoilla ja EU:n sisäisin toimin. Muuttoliikkeiden taustalla vaikuttavat suuret sosioekonomiset erot lähtö- ja kohdemaiden välillä, sotilaalliset ja humanitääriset kriisit sekä kehittyneet liikenneyhteydet ja rajat ylittävät sosiaaliset verkostot. Pitkällä aikavälillä ilmastonmuutos ja sen aiheuttamat luonnonkatastrofit tulevat suurella todennäköisyydellä lisäämään muuttoliikettä edelleen.

Laittomien maahantulijoiden liikkuminen Schengen-alueen sisällä riippuu muun muassa EU:n jäsenmaiden eroista turvapaikkakäytännöissä ja harmaan talouden määrässä sekä kohdemaiden maahanmuuttajayhteisöistä. Välimeren alueen epävakaa tilanne voi pitkittyessään aiheuttaa myös Suomeen kohdistunutta laittoman maahantulon painetta erityisesti lentoliikenteen ja sisärajojen kautta.

Suomi varautuu väestön ikääntymisestä aiheutuvaan työvoimapulaan hyödyntäen Euroopan unionin työvoiman vapaata liikkuvuutta sekä kehittämällä työperäistä maahanmuuttoa. Työvoimapulaa ehkäistäessä maahanmuutto on kuitenkin vain yksi keino muiden ohella. Maahanmuutossa täytyy myös muistaa tehokkaan ja kattavan kotouttamisen suuri merkitys.

RAJATURVALLISUUS

Teknologian ja liikenneyhteyksien kehitys, Euroopan yhdentyminen sekä Venäjän muutos ja vaurastuminen ovat mullistaneet ihmisten liikkuvuuden luonteen ja määrän Suomen rajoilla.

Suomen ulkorajaliikenteen voimakas kasvu jatkuu. Yhä suurempi osa laittomasta maahantulosta on kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden järjestämää ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa. Pääosa Suomeen suuntautuvasta laittomasta maahantulosta tapahtuu sisärajojen yli.

Suomen ulkorajoilla pääosa organisoidusta laittomasta maahantulosta kohdistuu lentoliikenteeseen ja Helsinki-Vantaalle. Suomen ja Venäjän rajalla laittoman maahantulon tilanne säilynee suhteellisen vakaana. Kuitenkin nopeasti kehittyvät laittoman maahantulon ilmiöt ovat myös siellä mahdollisia.

EU:n ja Venäjän mahdollinen viisumivapaus on yksi toimintaympäristömme suurimmista muutoksista Suomen EU-jäsenyyden aikana, ja toteutuessaan aiheuttaa merkittäviä haasteita kaikille sisäisen turvallisuuden viranomaisille. Suomi kohtaa viisumivapauden vaikutukset EU:n jäsenmaista voimakkaimmin. Viisumivapaudella on paljon myönteisiä vaikutuksia, mutta lisäksi on huolehdittava siitä, että viisumivapaudesta aiheutuvat riskit pystytään hallitsemaan. Suomen kannalta on tärkeää, että EU:n omat järjestelmät ovat valmiina viisumivapauteen, ja että kaikki kansalliset tekniset ja rakenteelliset valmiudet on luotu ajoissa. On huomattava, että henkilöliikenne Suomen ja Venäjän rajalla kasvaa voimakkaasti tulevasta viisumivapaudesta riippumatta.

Rajaturvallisuuskehitys EU:ssa jatkuu Tukholman monivuotisen ohjelman mukaisesti. Rajaturvallisuuden ylikansallisuus vahvistuu EU:ssa edelleen, mutta jäsenvaltioiden kansallinen vastuu ulkorajoistaan säilyy. Yhteisiä joukkoja käytetään ongelma-alueilla rajaturvallisuusviraston koordinoimana. Joukkoihin kuuluu myös ilma-aluksia ja laivoja.

ITÄMERI JA MERITURVALLISUUS

Koko Itämeren merikuljetusten arvioidaan kasvavan tulevaisuudessa muuta Eurooppaa selvästi enemmän. Suomenlahdella erityisesti öljykuljetukset lisääntyvät entisestään. Samalla myös veneilyn määrä jatkaa kasvuaan. Voimakas alusliikenteen kasvu rasittaa meren ekosysteemiä ja lisää vakavan kemikaali-

ja öljyonnettomuuden riskiä. Meriturvallisuuden parantamiseen tehtyjen panostusten ansiosta onnettomuuksien määrä pysynee liikenteen kasvuun verrattuna vähäisenä. Kuitenkin vakavien monialaonnettomuuksien todennäköisyys kasvaa. Siksi meripelastustoimen toimintavarmuudesta ja suorituskyvystä on huolehdittava. Lisäksi on kehitettävä kykyä öljyntorjuntaan sekä avomerellä että rannikolla.

Kansainvälinen yhteistyö on keskeistä merialueilla toimittaessa. Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n meripolitiikan ja merialueiden yhteisen tiedonvaihtoympäristön kehittämiseen. Itämeri yhdistää alueen valtioita myös monipuoliseen alueelliseen turvallisuusyhteistyöhön. Itämeren alueen valtioiden yhteistyötä kehitetään muun muassa ympäristöturvallisuuden parantamiseksi, vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi, onnettomuuksien hallitsemiseksi ja rajaturvallisuuden edistämiseksi. Venäjän pitäminen mukana tässä yhteistyössä on tärkeää.

TERRORISMI JA EKSTREMISTINEN VÄKIVALTA

Suomessa organisoituneiden terroristiryhmien muodostama uhka valtiorakenteita ja yhteiskunnan kriittisiä järjestelmiä kohtaan on edelleen vähäinen. Terrorismiin ja radikaaliin toimintaan kytkeytyvien henkilöiden lukumäärä Suomessa on kuitenkin kasvanut. Eri Euroopan maista – myös Suomesta – tiedetään lähteneen henkilöitä sekä Somaliaan että Syyriaan. Tällaisten henkilöiden joukosta konfliktialueilla toimivat terroristiverkostot voivat rekrytoida uusia taistelijoita riveihinsä ja halutessaan ulottaa jatkossa väkivaltaisen toimintansa myös varsinaisen toiminta-alueensa ulkopuolelle, esimerkiksi kyseisten henkilöiden eurooppalaisiin lähtömaihin. Myös länsimaalaiset käännynnäiset ovat houkuttelevia rekrytointikohteita terroriverkostoille länsimaisen ulkonäkönsä, passinsa, kielitaitonsa ja maatuntemuksensa takia.

Terrorismiin kytköksissä olevien henkilöiden lukumäärän kasvu Suomessa sekä yleisemmin pohjoismaiden muuttuminen radikaali-islamistisen terrorismin tukialueesta iskujen kohdealueeksi saattaa heijastua myös Suomeen. Ruotsin ja Tanskan esimerkit osoittavat, että terrorismiin liittyvät uhkat voivat konkretisoitua yksittäisen tapahtuman seurauksena. Tanska ja Ruotsi ovat olleet useiden vuosien ajan ääri-islamistien vihapropagandan kohteena maiden julkaistua Muhammed-pilakuvia.

Euroopan mailla merkittävimmän uhan muodostavat tällä hetkellä al-Qaidan ideologiaa kannattavat yksittäiset radikalisoituneet henkilöt tai pienryhmät. Yksin toimivien henkilöiden muodostamaa uhkaa on vaikea arvioida ja tällaisten iskujen estäminen on hyvin vaikeaa.

Globaali jihad on muuttumassa yhä hajanaisemmaksi ja moniulotteisemmaksi. Al-Qaidan ydin on heikentynyt Pakistanin heimoalueella, mutta sen alueelliset liittolaiset ovat samaan aikaan vahvistuneet. Arabikevään seurauksena radikaali-islamistiset ryhmät ovat onnistuneet laajentamaan tai aktivoimaan toimintaansa monissa Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan maissa, erityisesti Syyriassa, Egyptissä, Libyassa ja Malissa. Näistä erityisesti Syyrian sisällissota on osoittautunut vetovoimaiseksi jihadistien keskuudessa. Yhtenä keskeisenä länsimaalaisiin kohdistuvana uhkana ovat konfliktialueilla sieppaukset, joita voidaan käyttää ryhmien rahoittamiseksi.

Terrorismissa voidaan fyysistä tuhoa aiheuttaviin iskuihin liittää tai toteuttaa itsenäisesti erilaisia operaatioita kybertoimintaympäristössä. Kyberhyökkäyksillä voidaan vaarantaa yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ja toteuttaa terrori-iskuja.

Ekstremistisellä väkivallalla tarkoitetaan erilaisten ääriajatusten motivoimaa väkivaltaa, joka voi kohdistua yhteiskunnan ohella myös yksittäisiä henkilöitä tai ihmisryhmiä vastaan. Yksittäiset jyrkän ekstremistiset henkilöt muodostavat vaikeasti ennakoitavan turvallisuusuhkan yhteiskunnalle. Heidän tunnistaminen on haasteellista, sillä he eivät välttämättä ole osa mitään ääriryhmää. Suomessakaan ei voida sulkea pois mahdollisuutta yksittäisen henkilön tekemään terroristiseen tai vakavaan väkivallan tekoon. Koulusurmat ja niiden kaltaiset teot eroavat monella tavalla yleisimmistä henkirikoksista. Niiden taustalla on lähes aina mielenterveyden ongelmia ja koulukiusaamista. Surmaajien ajatusmaailmasta on löytynyt usein myös viitteitä varsin äärimmäisistä ajatuksista ja ihmisvihasta. Koulusurmien ja niiden kaltaisten tekojen ennaltaehkäisyssä on yhteisiä piirteitä väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyn kanssa.

KUVA: Eric Chan / Wikimedia Commons

SISÄISEN TURVALLISUUDEN HAASTEET JA ENNALTAEHKÄISY

Merkittävä osa sisäisen turvallisuuden haasteista liittyy arjen turvallisuusongelmiin, joiden ennaltaehkäiseminen edellyttää laaja-alaista yhteistoimintaa kaikilla yhteiskunnan tasoilla, sekä viranomaisten että kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välillä.

Laajemmin kyse on koko suomalaisen yhteiskunnan hyvinvoinnista, vahvasta sosiaalisesta koheesiosta ja yhteisöllisyydestä, taloudellisesta vakaudesta sekä yhteiskunnan elinvoimaisuudesta. Varsinaisessa rikostorjunnassa korostuu lainvalvontaviranomaisten välinen yhteistoiminta sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Sisäisen turvallisuuden haasteet ovat myös yhä suuremmassa määrin kytköksissä ulkoiseen turvallisuuteen. Uhkien syntymistä ehkäistään ja tilanteita hallitaan kansainvälisesti sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinoin että käytännön toiminnan tasolla turvallisuusviranomaisten välillä. Sisäisen turvallisuuden hyväksi tehtävä kansainvälinen yhteistyö tukee Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia tavoitteita. Toisaalta myös esimerkiksi kriisinhallintaan osallistumista harkittaessa on arvioitava toiminnan vaikuttavuutta Suomen sisäiseen turvallisuuteen.

Sisäisen turvallisuuden näkökulmasta Euroopan unioni on oma erityisalueensa. Lissabonin sopimuksella oikeus- ja sisäasiat tuotiin kokonaisuudessaan Euroopan unionin toimivaltaan. Myös pelastustoimi ja kansainvälinen katastrofi- ja pelastusvalmius tukevat Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden kehittämistä. Yhteisellä viisumi-, maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikalla, yhtenäisellä ulkorajavalvonnalla ja lainvalvontaviranomaisten operatiivista yhteistyötä tiivistämällä sekä pelastustoimen kansainvälistä kriisivalmiutta parantamalla pyritään ennaltaehkäisemään ja hallitsemaan sisäisen turvallisuuden haasteita.

Sisäinen turvallisuusympäristö muodostuu moniulotteisesta ja yhteen kietoutuneesta kokonaisuudesta, jossa kaikkia turvallisuusriskejä ei kyetä aukottomasti ennalta estämään. Turvallisuutta uhkaavien asioiden taustalla oleviin syihin kannattaa kuitenkin pyrkiä vaikuttamaan ennaltaehkäisevästi. Lisäksi on huolehdittava kyvystä paljastaa ja estää rikoksia ja onnettomuuksia sekä hallita niiden seurauksia. Myös yhteiskunnan kyvystä toipua turvallisuutta vaarantaneista tilanteista on huolehdittava.

1.4 GLOBAALI TALOUS

Kansainvälinen kauppa perustuu erikoistumiseen ja suhteelliseen etuun: maiden kannattaa keskittyä tuottamaan niitä hyödykkeitä, joihin sillä on suhteellinen etu, ja tuoda muita hyödykkeitä maista, joihin niillä on suhteellinen etu. Suhteellinen etu on tuotteissa, joissa tuotannon vaihtoehtoiskustannus on alhaisin. Näin koko maailman voimavarat ovat parhaassa käytössä.

Kansainvälinen kauppa on kasvanut nopeammin kuin tuotanto. Tämä johtuu paitsi alentuneista luonnollisista esteistä, kuten laskevista kuljetus- ja viestintäkustannuksista, myös kaupan esteiden, kuten tullien, tariffien ja haitallisen sääntelyn poistamisesta.

Globalisaatio merkitsee kansainvälisen vaihdannan ja kilpailun piirin laajentumista koskemaan yhä suurempaa osaa tavaroiden ja palveluiden tuotantoa. Sen keskeinen liikkeelle paneva voima on teknologian kehitys, joka alentaa tuotteiden, tuotannontekijöiden ja pääomien liikkumisen kustannuksia. Teknologian kehitys on samalla tukenut kokonaistuottavuuden kohoamista ja kokonaan uusien tuotteiden, palveluiden ja tuotantoteknologioiden käyttöönottoa.

Kilpailukykyinen maa kykenee hyödyntämään vapaaseen kansainväliseen vaihdantaan liittyviä mahdollisuuksia siten, että se käyttää omat voimavaransa tehokkaaseen tuotantoon mahdollisimman hyvin ja pystyy myös houkuttelemaan liikkuvia tuotannontekijöitä silloin, kun niistä on niukkuutta. Kansantalouksien tasolla ei siis ole kilpailua muita kansantalouksia vastaan vaan kilpailukyky on taitoa hyödyntää omia resurssejaan ja tarjota liikkuville tuotannontekijöille mahdollisuus tehokkaaseen käyttöön.

Tavaroiden, ihmisten ja tiedon siirtämisen alentuneet kustannukset ovat johtaneet tuotannon ja asutuksen maantieteelliseen keskittymiseen. Se aiheutti ensimmäisen osittumisen, jonka myötä tuotteita ei enää tarvinnut valmistaa lähellä niiden kulutuspaikkaa. Tiedonvälityksen ja koordinoinnin kustannusten nopea laskeminen on vauhdittanut toista osittumista, jonka myötä tuotantovaiheita ei ole enää tarpeen suorittaa lähellä toisiaan. Ensimmäinen osittuminen mahdollisti tehtaiden ja kuluttajien alueellisen eriytymisen. Toinen osittuminen erotti tehtaat ja toimistot maantieteellisesti toisistaan. Toinen osittumisen on tuotannon pirstaloitumista: tuotannon siirtymistä ulkomaille, vertikaalista erikoistumista ja arvonlisäketjujen pilkkomista.

Kehittyvät maat ovat aiempaa voimakkaammin tulleet mukaan maailmantalouteen ja niiden osuus maailman kokonaistuotannosta on nousussa. Teollisuusmaissa pääkonttoriaan pitävät yritykset valitsevat yhä useammin uusien yksiköiden sijaintipaikaksi jonkin kehittyvän maan. Näiden uusinvestointien lisäksi läntisten teollisuusmaiden haasteena on, että toimintoja siirretään edullisemman kustannustason maihin.

Informaatioteknologian kehittyminen yhdistettynä alhaisiin tietoliikennekustannuksiin on mahdollistanut yritystoiminnan muuttumisen kohti globaaleja tuotantoverkostoja, joissa yritykset ja niiden osatoiminnot hajautuvat eri maihin ja toimivat yhdistettynä tietoverkoilla. Toimintoja siirtyy maasta toiseen sekä konsernien sisäisten järjestelyjen kautta että ulkoistamalla.

Toisaalta globalisaation myötä varsinkin pienet kansataloudet joutuvat aiempaa enemmän kohtaamaan ulkomailta syntyviä shokkeja. Kansallisen hyvinvoinnin kannalta olennaista on sopeutua globalisaation tuomiin muutoksiin. Maan täytyy pystyä luomaan uusia yrityksiä uusille aloille, nostamaan tuotannon arvonlisää ja luomaan uusia työpaikkoja vanhojen tilalle.

1.5 SOTILAALLINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Sotilaallinen toimintaympäristömme muodostuu Suomen omasta alueesta, lähialueestamme, kansainvälisestä toimintakentästä sekä tulevaisuudessa entistä enemmän myös kyberavaruudesta. Rajat ylittävät uhkat edellyttävät tiivistyvää kansainvälistä viranomaisyhteistyötä ja laaja-alaista kriisinhallintaa alueilla, joilla uhkat syntyvät. Tästä johtuen sotilaallisia kykyjä valmistaudutaan käyttämään muiden viranomaisten tukemisessa myös Suomen rajojen ulkopuolella.

Suomen turvallisuuspoliittiseen asemaan vaikuttavat monet tekijät. Suomen turvallisuuspolitiikalle on tärkeää erityisesti Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) kehittyminen sekä EU:n ja Naton laajentuminen. Myös Venäjän yhteiskunnallisella, taloudellisella ja sotilaallisella kehityksellä on ratkaiseva merkitys.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ensisijaisena tavoitteena on Pohjois-Euroopan turvallisuuden ja vakauden edistäminen. Suomi osallistuu vahvasti Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen ja toteuttamiseen. EU:n jäsenenä Suomi on lisännyt vaikutusmahdollisuuksiaan ja laajentanut vastuutaan koko Euroopan kattavassa vakauspolitiikassa.

UHKAT JA RISKIT SOTILAALLISESSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Suomen puolustusvoimilla on kolme laissa säädettyä tehtävää. Ne ovat

- Suomen sotilaallinen puolustaminen
- muiden viranomaisten tukeminen
- osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan.

Nykyajan turvallisuusuhkille tyypillistä on vaikea ennakoitavuus ja lyhyet varoitusajat. Monet Suomeen kohdistuvat uhkat ja riskit ovat valtioiden rajat ylittäviä ja vaikutuksiltaan laajoja. Tämän vuoksi varautumisen ja uhkaan vastaamisen lisäksi on kiinnitettävä huomiota turvallisuutta edistäviin ja uhkia ennaltaehkäiseviin toimiin.

Perinteisesti turvallisuuspolitiikalla on vastattu valtion turvallisuuteen kohdistuvaan sotilaallisen tai poliittisen uhkaan. Suomessa on otettu käyttöön niin sanottu laaja turvallisuuskäsitys. Se kattaa sellaiset turvallisuuskysymykset, jotka kehittyessään saattavat muodostua uhkiksi ja aiheuttaa vaaraa tai haittaa. Tällaiset laaja-alaiset turvallisuusuhkat ovat joko ihmisten aktiivista toimintaa, kuten terrorismi tai tietoverkkojen häirintä, tai tahattomia tapahtumia, kuten sähköverkon toimintahäiriöt tai luonnon ääri-ilmiöt.

Kokonaisturvallisuutta käsittelevässä valtioneuvoston Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa uhkakuvat on laadittu laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta. Strategiassa pohditaan yhteiskunnan turvallisuutta ja väestön elinmahdollisuuksia kaikenlaisissa turvallisuustilanteissa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellään ne yhteiskunnan toiminnot, jotka tarvitsevat erityistä turvaamista kriisitilanteessa. Myös erityistilanteiden vaatimat toimenpiteet ja käytettävissä olevat voimavarat on listattu strategiassa. Tällainen laajamittainen uhkien ja riskien kartoitus mahdollistaa puolustushallinnon huolellisen varautumisen ja suunnittelun.

Uhkakuvan muodostamisessa on otettu huomioon kansainvälistymisen sekä turvallisuusympäristön ja yhteiskunnan rakenteen muutokset. Uhkat ja riskit voidaan jakaa ainakin kolmelle tasolle, joita ovat globaali, kansallinen sekä yksilötaso.

Puolustusvoimat osallistuu eri toimintojensa kautta monien eritasoisten uhkien torjuntaan. Esimerkiksi kansainvälisen kriisinhallinnan kautta puolustusvoimat pystyy vaikuttamaan globaalisti toimiviin uhkiin. Tällaisia uhkia ovat muun muassa kansainvälinen terrorismi ja joukkotuhoaseiden leviäminen.

Puolustusvoimien toisen tehtävän, viranomaisten tukemisen myötä puolustusvoimat vaikuttaa suomalaiseen yhteiskuntaan kohdistuviin uhkiin ja riskeihin. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi suuronnettomuus, voimahuollon häiriintyminen tai ympäristön ääriolosuhteet.

Yksilön tasolla puolustusvoimat vaikuttaa muun muassa asevelvollisuuden kautta. Asevelvollisuus tukee syrjäytymisen ehkäisyä, maahanmuuttajien kotouttamista sekä kansanterveystyötä.

GLOBAALI TURVALLISUUSKEHITYS

Vaikka nykyisin ainakin läntisen maailman turvallisuuskäsitys on muuttunut ja laajentunut, sotilaalliset kriisit kuuluvat edelleen uhkakuviimme. Sodat ja aseelliset konfliktit eivät ole häviämässä maailmasta, tai edes Euroopasta. Kylmän sodan päättyminen toi suhteellisen rauhan Länsi-Eurooppaan, mutta muualla maailmassa, itäinen Keski-Eurooppa mukaan lukien, väkivalta kytee edelleen. Keskinäisriippuvaisessa maailmassa nämäkin konfliktit saattavat vaikuttaa Suomen turvallisuustilanteeseen.

Maailman väestönkasvu keskittyy yhä enemmän köyhiin maihin, samalla kun rikkaiden valtioiden väestö on vähenemään päin. Tämä kehitys saattaa johtaa konfliktien määrän lisääntymiseen köyhemmissä valtioissa ja rikkaiden maiden vähentyvään haluun auttaa esimerkiksi kriisinhallinnassa.

Kun tarkastellaan aseellisten selkkausten määriä toisen maailmansodan jälkeen, huomataan, että vuodesta 1946 asti aseellisiin selkkauksiin joutuneiden valtioiden määrä kasvoi tasaisesti. Kasvu saavutti huippunsa vuonna 1992, kun melkein 30 prosenttia kaikista maailman valtioista oli keskellä jonkinasteista aseellista konfliktia. Tämän jälkeen 1990- ja 2000-luvuilla aseellisten selkkausten määrä on laskenut hitaasti. Vuodesta 2006 vuoteen 2010 aseelliset konfliktit vähenivät maailmanlaajuisesti 22 prosentilla. Näyttää siltä, että laskeva trendi jatkuu, sillä esimerkiksi Uppsalan yliopiston rauhan ja konfliktintutkimuslaitoksen mukaan vuonna 2012 oli käynnissä 32 valtioiden välistä ja valtioiden sisäistä aseellista konfliktia, kun niitä vuonna 2011 laskettiin olevan käynnissä 37.

Viimeaikaiset tai käynnissä olevat selkkaukset ovat usein valtioiden sisäisiä konflikteja tai kapinoita. Melkein puolet selkkauksista on kestänyt yli kymmenen vuotta ja luokitellaan näin ollen pitkittyneiksi konflikteiksi. Esimerkiksi Afganistan ja Kolumbia ovat kärsineet aseellisista selkkauksista yli 30 vuotta. Tunisiasta vuoden 2011 alussa alkaneen mielenosoitusten ja kansannousujen aallon, eli niin kutsutun arabikevään, seurauksena valta on vaihtunut enemmän tai vähemmän väkivaltaisesti useissa arabimaissa, kuten esimerkiksi Tunisiassa, Libyassa sekä Egyptissä ja Jemenissä. Sen seurauksia on havaittavissa myös Jordanian ja Marokon kaltaisissa valtioissa, joissa valtion päämiehet ovat maltillisilla muutoksilla onnistuneet säilyttämään asemansa.

ASEELLISTEN SELKKAUSTEN VAIKUTUKSIA

Sodissa ja aseellisissa konflikteissa ihmisiä surmataan sekä taistelutilanteissa että epäsuorasti. Infrastruktuurin ja erityisesti terveydenhuollon luhistuminen, puhtaan veden puute ja viljasatojen menetys aiheuttavat kuolonuhreja sekä sotien aikana että monesti myös pitkään sodan päätyttyä. Kun nämä epäsuorat vaikutukset otetaan huomioon, voidaan olettaa yli 700 000 ihmisen menehtyvän vuosittain aseellisen väkivallan seurauksena. Luku on kymmenkertainen verrattuna suoranaisiin taistelutappioihin.

Aseiden vaikeneminen ei tarkoita kurjuuden päättymistä. Varsinaisen sodan päättymisen jälkeen toimivan yhteiskunnan rakentaminen on vaativa tehtävä. Tähän liittyy yleensä vakavaa rikollisuutta, työttömyyttä sekä maiden sisäistä pakolaisuutta. Väkivallan kierteen katkaiseminen osoittautuu usein mittavaksi haasteeksi jo kulttuurisidonnaisista syistäkin. Lisäksi sodan jäljiltä maastoon on voinut jäädä runsaasti miinoja ja muita räjähtämättömiä ammuksia, jotka surmaavat tuhansia ihmisiä vuosittain. Nämä tekijät johtavat siihen, että sodan jälkeen konfliktialueella menehtyneiden määrä voi olla yhtä suuri tai jopa suurempi kuin sodan aikana. Mitä hitaammin yhteiskunta alkaa toimia, sitä todennäköisempää sodan uusiutuminen on. Ihmisten hätää voidaan käyttää hyväksi esimerkiksi lupaamalla heille matka Eurooppaan tiettyä työtä vastaa. Pahimmassa tapauksessa pakolaiset kuitenkin joutuvat vuosien orjatyöhön tai ihmiskaupan uhreiksi.

Kylmän sodan jälkeistä aikaa on leimannut humanitäärisen avun määrän huomattava nousu ja laajuuden kasvaminen. Konfliktialueille suunnattu humanitäärinen pakolaisapu on yli kolminkertaistunut 20 vuodessa. Pakolaisavusta on tullut kustannustehokkaampaa, kun esimerkiksi terveydenhuollon kehittämisohjelmat ovat jo rauhan aikana luoneet paremmat edellytykset kriisiajan toiminnalle. Erityistä huomiota on kiinnitetty neljään suurimpaan kriisinajan tappajaan: ripuliin, hengityselinsairauksiin, malariaan ja tuhkarokkoon.

PAKOLAISUUS

Sodan raunioittamien maiden ympärille muodostuu nopeasti vyöhykkeitä, joilla pahimmassa tapauksessa asuu miljoonia pakolaisia ilman kunnollista toimeentulomahdollisuutta. Ihmisten avuttomuus puolestaan houkuttaa esimerkiksi rikollisjärjestöjä hyötymään tilanteesta. Rikollisryhmät ja muut tilanteesta hyötyä tavoittelevat tahot aiheuttavatkin suuren osan konfliktialueiden väkivallasta.

Aseistettujen ryhmien vaikutus kriisialueiden taloudelliseen toimintaan on myös huomattavaa. Usein laillisten ja laittomien toimijoiden eroa on vaikea havaita, jos valtio on menettänyt suurimman osan toimintakyvystään. Kriisialueella toimivat rikollis- ja muut aseistetut ryhmät tavoittelevat alueiden ja resurssien hallintaa hyväksikäyttämällä alueen turvattomuutta ja sodan aiheuttamaa talouden häiriintymistä.

Pakolaisten määrän arvioiminen on haastava tehtävä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että asuinsijoiltaan ajettujen ihmisten määrä on kasvanut räjähdysmäisesti 1980-luvun puolivälin jälkeen. Maailman väestöluvun kasvun ohella useat muut tekijät ovat vaikuttaneet tähän. Syyksi voidaan lukea muun muassa se, että aseelliset konfliktit ovat 1980-luvun puolivälin jälkeen yleisesti ottaen tapahtuneet valtioissa, joissa jo entuudestaan on heikot valmiudet väestön huoltamiseen. Konfliktien pitkä kesto vaikeuttaa väestön toimeentuloa entisestään. Voidaan kuitenkin huomata, että yhä useamman järjestön pyrkiessä avustamaan pakolaisia pakolaisongelma myös tilastoidaan nykyisin entistä paremmin.

Enemmistö pakolaisista ja sisäisessä maanpaossa elävistä ihmisistä on naisia ja lapsia. Konfliktit ja humanitaariset kriisit vievät lapsilta usein koulunkäynnin mahdollisuuden, sillä jo pelkkä väkivallan uhka saa monet vanhemmat vetämään lapsensa pois koulusta. Ihmiset joutuvat pakenemaan konflikteja naapurimaihin, ja suurimmat pakolaismäärät ovatkin juuri konfliktialuetta ympäröivissä maissa. Syyrian jo yli kaksi vuotta kestänyt kriisi on tästä hyvä esimerkki. Syyrian naapurit Libanon, Jordania sekä Turkki ovat ottaneet vastaan suuria määriä väkivaltaisuuksia paenneita syyrialaisia. Tämä lisäksi maan sisällä on vielä suurempi määrä kotipaikaltaan muualle paenneita ihmisiä. Valtioiden rajoilla ja pakolaisleireillä naiset ovat myös erittäin suuressa vaarassa joutua raiskatuiksi ja hyväksikäytetyiksi.

Ikääntyvässä Euroopassa unohdamme välillä, että monilla kriisialueilla väestö on pääsääntöisesti erittäin nuorta. Tämä tarkoittaa sitä, että tietyissä maissa koko väestö on käytännössä elänyt vain sodan aikaa. Tällöin esimerkiksi henkinen valmius aseiden käyttöön on erilainen kuin rauhallisilla alueilla. Kriisialueilla on pääsääntöisesti myös erittäin vaikea järjestää minkäänlaista koulutusta tai työtä kasvavalle nuorisomäärälle, mikä johtaa edelleen toimeentuloedellytyksien heikkenemiseen. Suuri osa näistä nuorista haaveileekin vaihtoehtoisesta toimeentulosta esimerkiksi Euroopassa. Yhdistyneiden kansakuntien mukaan muun muassa Välimeren kautta Eurooppaan pyrki pelkästään vuonna 2008 noin 67 000 ihmistä. Tällaiset ihmismassat vaikuttavat luonnollisesti koko Euroopan unionin turvallisuuspolitiikkaan. EU onkin pyrkinyt löytämään yhdenmukaisen linjan pakolaisasioissa.

NAISET

Naisiin ja tyttöihin kohdistuva väkivalta ja aseelliset konfliktit ovat kietoutuneet tiiviisti yhteen. Naisiin kohdistuvan väkivallan tiedetään myös lisääntyvän konfliktien jälkeen.

Konflikteissa esimerkiksi Keskisessä Afrikassa, entisen Jugoslavian alueella, Kolumbiassa ja Sierra Leonessa raiskaukset ovat olleet osa laskelmoitua strategiaa, jolla yhteisöjä on terrorisoitu ja siviilit on pakotettu jättämään kotinsa. Kongon demokraattisen tasavallan itäosissa jatkuneen aseellisen konfliktin aikana avustusjärjestöt ovat dokumentoineet yli 40 000 raiskausta.

Monissa rauhanprosesseissa sivuutetaan edelleen naisiin kohdistuvan väkivallan käsittely, vaikka se tutkimuksien mukaan on yksi tärkeimmistä yhteisön turvallisuutta ja rauhaa koskevista kysymyksistä. Naisten asemaan konflikteissa ja konfliktin jälkeisessä tilanteessa on kiinnitetty erityisesti huomiota vuoden 2000 jälkeen, kun Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto hyväksyi päätöslauselman 1325 "Naiset, rauha ja turvallisuus". Päätöslauselman tavoitteena on suojata naisia ja tyttöjä aseellisissa selkkauksissa ja konflikteissa. Dokumentissa naisia ja tyttöjä ei nähdä pelkästään uhreina vaan myös aktiivisina toimijoina, joilla on oikeus osallistua rauhanrakennukseen ja konfliktien ehkäisyyn. Naisia onkin pyritty rekrytoimaan yhä enemmän kriisihallintajoukkoihin. Yhdistyneiden kansakuntien mukaan vuonna 2000 naisten osuus kriisinhallintajoukoista ja poliisihenkilöstöstä oli 0 %, vuonna 2005 1,5 % ja vuonna 2010 3,33 % kaikista sotilaista ja poliiseista operaatioissa.

Kesäkuussa 2012 Suomi julkaisi YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 toimeenpanon tehostamiseksi uuden tavoitteellisen toimintaohjelman vuosille 2012–2016. Suomen uuden 1325-toimintaohjelman keskiössä ovat konfliktien ennaltaehkäisy, kriisinhallinta sekä naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien vahvistaminen, suojelu ja turvallisuuden takaaminen

Siviilien lisäksi monien maiden asevoimissa palvelleet naiset ovat raportoineet joutuneensa seksuaalisen väkivallan tai muun hyväksikäytön kohteiksi. Monet asevoimat ovat käynnistäneet toimia ongelmien ratkaisemiseksi.

RIKOLLISUUS

Kuten huomaamme esimerkiksi Afrikassa, Somalian edustalla tapahtuvasta merirosvouksesta, rikollisella toiminnalla on joskus laajemmat vaikutukset kuin itse konfliktilla. Afganistanin kriisi taas osoittaa, kuinka syvälle juurtunut rooli oopiumin viljellyllä on maan taloudelle ja yhteiskunnan toimivuudelle. Huumeista saaduilla tuloille ei rahoiteta ainoastaan kapinallisia, vaan myös laillinen hallitus saattaa saada tuloja viljelmiltä. Tällaisilla konfliktialueilla edellytykset laittoman kaupankäynnin kitkemiseen syntyvät vasta, kun maahan on saatu järjestys ja toimiva lainvalvonta.

KYBERTURVALLISUUS

Kyberavaruus, eli tietokoneiden, internetin, sosiaalisen median (some) ja tietokoneiden välisten yhteyksien muodostama virtuaalinen ulottuvuus, on enenevässä määrin muuttunut myös sotilaalliseksi toiminta-alueeksi. Sekä valtioiden väliset rajat että etäisyydet ovat kyberavaruudessa suhteellisen merkityksettömiä. Nykyaikaiset informaatioyhteiskunnat, mukaan lukien Suomi, ovat erittäin riippuvaisia erilaisten tiedonsiirtoverkkojen ja -varastointijärjestelmien toimivuudesta.

Vuoden 2013 alussa julkaistun kansallisen kyberturvallisuusstrategian tavoitteena on, että vuonna 2016 Suomi on maailmanlaajuinen edelläkävijä kyberuhkiin varautumisessa ja niiden aiheuttamien häiriötilanteiden korjaamisessa. Kyberturvallisuusstrategia korostaa teknologian haavoittuvuutta, jolloin vihamieliset toimijat voivat tietojärjestelmiin ja -verkkoihin iskemällä päästä vaikuttamaan yhteiskunnan toimintaan ohjaamalla teknologiaa toimimaan toisin kuin sen on tarkoitus toimia.

Kyberturvallisuus ei ole kuitenkaan ainoastaan teknologiaa. Internetin leviäminen ja sosiaalisen median käyttäjien kasvaminen on johtanut yhteiskunnat tilanteeseen, jossa niiden viestien ja tekojen yhtenevyys tai sen puute on jatkuvan tarkkailun alla. Tässä tilanteessa korostuu integroitu viestintä, eli esimerkiksi Suomen viranomaistahojen maailmalle välittämien viestien yhtenevyyden vaade.

Kyberturvallisuudesta kerrotaan tarkemmin luvussa 9 Tietoyhteiskunta ja kyberturvallisuus.

TURVALLISUUSKEHITYKSEN TULEVAISUUS

On lähes mahdotonta tarkasti ennakoida alueita, joilla tulevia sotia käydään. Sotaa ehkäiseviä yhteisesti hyväksyttyjä indikaattoreita on kuitenkin olemassa. Kansallinen ja valtiollinen yhtenäisyys sekä toimivat valtiolliset järjestelmät, jotka antavat kansalaisille tosiasiallisen mahdollisuuden vaikuttaa omaan tulevaisuuteensa, ovat konflikteja ehkäiseviä tekijöitä. Pahimmassa tapauksessa ne viimekädessä voivat ehkäistä konfliktien muuttumista aseellisiksi yhteydenotoiksi valtioiden sisällä tai oman ja muiden valtioiden välillä.

Valtioista, joissa edellä mainitut tekijät ovat kyseenalaisessa tilassa, on kutsuttu hajonneiksi valtioiksi (failed states). Tällaisia valtioita on viimeaikojen tapahtumien sekä ennusteiden perusteella eniten Afrikan, Lähi-idän sekä Aasian alueilla. Tästä syystä näitä alueita voidaan pitää todennäköisinä tulevaisuuden kriisinhallinnan toiminta-alueina.

KUVA: Tiina Takala / Puolustusministeriö

Kriisinhallinnan näkökulmasta erityisesti Afrikassa sijaitseville selkkausalueille on löydettävissä seuraavia yhteisiä piirteitä

- pitkät etäisyydet selkkausalueelle: merireitti ja maakuljetukset
- puutteellinen infrastruktuuri selkkausalueella: puuttuvat tiet, rautatiet, viestiverkot
- vaikea ilmasto: kuumuus, sadekaudet, kuivuus
- sairaudet, "fauna"
- poliittisesti tai aseellisesti pirstaloitunut toimintaympäristö: osapuolten rintamalinjoja vaikeata paikallistaa
- ulkovaltojen intressien poikkeamat
- kansainvälinen erimielisyys mahdollisen kriisinhallinnan keinoista ja päämääristä
- kansallinen erimielisyys kriisinhallinnan tarpeesta.

Mahdollisten kriisinhallintatoimijoiden lukumäärä pysyy korkeana. Selkkausalueilla toimii valtioiden ja liittokuntien lisäksi suuri määrä ei-valtiollisia organisaatioita. Tästä seuraa kriisinhallintaoperaatioiden toimintaympäristön organisatorinen kompleksisuus, eli

- useita päämääriä ja poikkeavia toimintatapoja
- ideologista ristivetoa
- hankalasti koordinoitavaa toimintaa
- kamppailua resursseista
- kamppailua vallasta
- parhaimmillaan lopputuloksena kuitenkin kokonaisvaltainen kriisinhallinta.

Ei ole takeita siitä, että edes Länsi-Euroopan rauhallinen tilanne jatkuisi ikuisesti. Monet aseelliset konfliktit ja valtioiden väliset poliittis-sotilaalliset jännitteet, esimerkiksi Ukrainaan kuuluvan Krimin niemimaan liittäminen Venäjään maaliskuussa 2014, vaikuttavat turvallisuuteemme vähintään epäsuorasti, vaikkemme varsinaista sotaa koskaan näkisikään. Kuitenkin rajatutkin aseelliset konfliktit vaikuttavat yleensä koko yhteiskuntaan. Ne luovat pelon ilmapiiriä, vääristävät talouselämän toimivuutta ja investointeja. Lisäksi konfliktit saattavat tehdä toimintakyvyttömäksi yhteiskunnan perustoimintoja, kuten koulujärjestelmän, infrastruktuurin ja terveydenhuollon. Juuri terveydenhuollon häiriintyminen yleensä nostaa uhrilukuja.

Voidaankin sanoa, että globaalien ongelmien, rajat ylittävien turvallisuusuhkien ja alueellisten konfliktien vaikutus Suomen turvallisuuteen ja hyvinvointiin on kasvanut.

LÄHIALUE

Maantieteellisesti Suomen alue rajautuu pohjoisessa Natoon kuuluvaan Norjaan, lännessä sotilaallisesti liittoutumattomaan mutta Euroopan unioniin kuuluvaan Ruotsiin ja idässä Venäjään. Etelässä ovat Natoon ja Euroopan unioniin kuuluvat Baltian maat Viro, Latvia ja Liettua.

Ruotsin asevoimien ensisijaiseksi tehtäväksi on viime vuosien kehityksen myötä muodostunut valmius kansainväliseen kriisinhallintaan ja sotilaallisten kriisien ennaltaehkäisyyn. Vanhasta liikekannallepanoon perustuvasta alueellisesta puolustusjärjestelmästä on luovuttu ja tilalle on pyritty rakentamaan korkeassa valmiudessa olevat, hyvin varustetut ja välittömästi käytettävät asevoimat.

Sotilaallisesti liittoutumaton Ruotsi korostaa EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan edelleen kehittämistä ja aktiivista osallistumista kansainväliseen turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen yhteistyöhön. Ruotsissa on alettu keskustella myös mahdollisesta Nato-jäsenyydestä jo ennen maaliskuun 2014 Krimin kriisiä, jolloin Venäjä liitti Ukrainaan kuuluvan Krimin itseensä. Pohjoismainen yhteistyö puolustuspolitiikan alalla on viime aikoina tiivistynyt ja saanut uusia muotoja NORDEFCO-yhteistyömuotojen kautta. Ruotsin rooli pohjoismaisen puolustusyhteistyön kehittämisessä on keskeinen.

Norjan turvallisuuspolitiikan perustana on Nato-jäsenyys. Se osallistuu aktiivisesti Naton kehittämiseen ja se korostaa järjestön sotilaallisen tehokkuuden säilyttämistä heikentymättömänä, pitäen silmällä Naton perustehtävän eli hyökkäyksen torjumisen turvaamista kaikissa ajateltavissa olevissa olosuhteissa. Norjan asevoimien tehtävänä on ylläpitää sellainen puolustuskyky, jolla hyökkäys Norjaa vastaan kyetään torjumaan Naton tuella, ja Norjan intressit pohjoisilla alueilla pystytään turvaamaan. Norja on vahvistanut sotilaallista läsnäoloaan maan pohjoisosissa. Asevoimien päätehtävänä ovat kansalliset tehtävät. Toisena keskeisenä tehtävänä on kansainvälinen sotilaallinen kriisinhallinta yhdessä Nato-liittolaisten ja kumppanimaiden kanssa.

Norjan hallituksen maaliskuussa 2012 antaman turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan Norjan keskeisenä turvallisuuspoliittisena tukipilarina on Nato-jäsenyys sekä tärkeä bilateraalisuhde Yhdysvaltoihin. Norjan kansalliset intressit kohdistuvat kansallisen itsemääräämisoikeuden säilymiseen, kansan toiminnanvapauden sekä hyvinvoinnin turvaamiseen. Kansallisen toiminnan ja tulevaisuuden hyvinvoinnin painopiste on pohjoisilla alueilla.

Oman kansallisen puolustussuorituskykyjensä turvaamiseksi Norja sijoittaa merkittävästi varoja kansallisen puolustuksen uudistamiseen. Puolustusmäärärahojen taso saavutti 5,3 miljardin euron tason vuonna 2012 (vrt. Ruotsi 4,5 mrd, Tanska 3,4 mrd ja Suomi 2,8 mrd euroa). Norja luottaa myös tulevaisuudessa yleiseen, käytännössä valikoivaan ja sukupuolineutraaliin asevelvollisuuteen. Sitä pidetään maanpuolustustahdon ylläpitäjänä ja oikeana rekrytointikanavana ammattisotilaiden tehtäviin. Pohjoismainen yhteistyö sekä yhteistyö muiden arktisten valtioiden kanssa nähdään tärkeäksi. Yhteistyö ja kansainvälinen vastuunkanto on olennainen osa puolustuspolitiikkaa. YK, EU ja Nato ovat tässä yhteydessä vastaisuudessakin tärkeitä Norjan yhteistoimintapartnereita.

Baltian maiden turvallisuuspolitiikan lähtökohtana on jäsenyys Natossa ja sen mukaisesti Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan takaamat uskottavat turvatakuut. Baltian maiden asevoimien keskeisinä tehtävinä ovat oman alueen valvonta ja alueloukkausten sekä hyökkäyksen torjunta. Tärkeällä sijalla on myös osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Baltian maiden kansallinen oman alueen puolustuskyky ilman Naton tukea on vielä rajallinen. Nato esimerkiksi vastaa Baltian maiden ilmavalvonnasta. Ilmavalvonta järjestetään Liettuan Šiauliaissa sijaitsevasta lentotukikohdasta, johon Nato-jäsenmaat lähettävät rotaatiopohjalta taistelulentokoneita hoitamaan ilmavalvontaa.

Baltian maiden asevoimien vahvuudet pysyvät 2010-luvulla pieninä. Kohteiden suojaamisessa, alueensa puolustuksessa, liikekannallepanon toteuttamisessa, Nato-liittolaisavun vastaanottamisessa, viranomaisyhteistyössä ja kansainvälisissä kriisinhallintatehtävissä vapaaehtoisjärjestelmät, eli esimerkiksi suojeluskuntajärjestöt ja kansalliskaartit, tukevat ja täydentävät vakinaisten asevoimien joukkoja.

Baltian maiden keskinäisellä puolustusyhteistyöllä on olennaista merkitystä voimavarojen kehittämisessä ja hyödyntämisessä. Baltian maiden puolustuspoliittisesta yhteistyöstä voidaan mainita esimerkkeinä BALTNET-ilmavalvontayhteistyö, merivoimien yhteinen BALTRON-laivue sekä Baltian maiden yhteinen puolustuskorkeakoulu (Baltic Defence College, BALTDEFCOL) Tartossa.

Natoon ja Euroopan unioniin kuulumaton Venäjä on alueellinen suurvalta, joka on pyrkinyt lisäämään vaikutusvaltaansa kansainvälisessä päätöksenteossa. Venäjä vastustaa Yhdysvaltojen hegemonista asemaa maailmanpolitiikassa ja kansainvälisistä turvallisuuskysymyksistä päätettäessä. Vaikka presidentti Vladimir Putin totesi jo vuonna 2005 Neuvostoliiton romahtamisen olleen vuosisadan pahin geopoliittinen katastrofi, ja vaikka Venäjän voidaan arvioida pyrkivän palauttamaan Neuvostoliiton ajan poliittisen vaikutusvallan kylmän sodan aikaisen Neuvostoliiton alueelle, maailmantalouden rakenteiden muuttuessa Venäjä on kuitenkin pitkällä aikavälillä arvioituna pakotettu integroitumaan kansainväliseen yhteistyöhön ja kansainvälisiin rakenteisiin.

Suomen lähiympäristöön kuuluvien valtioiden turvallisuusratkaisut ovat siis perusteiltaan erilaisia. Pitkään arvioitiin, että yhteistä kaikille alueen valtioille on halu ylläpitää Pohjois-Euroopan vakaata turvallisuustilannetta sekä Itämerta avoimena kauppareittinä, mutta Venäjän toimet Ukrainassa keväällä 2014 ovat asettaneet tämän arvion Venäjän osalta kyseenalaiseksi.

ITÄMERI

Viimeisten 20 vuoden aikana Itämeri on kehittynyt aikaisempaa yhtenäisemmäksi, kilpailukykyisemmäksi ja merkittävämmäksi eurooppalaiseksi talousalueeksi. Itämeri on erittäin tärkeä kauppa-, liikenne- ja energiaväylä alueen rantavaltioille. Ulkomaankaupan suhteen Itämeren maat ovat erittäin riippuvaisia toisistaan. Maiden ulkomaankaupasta Itämeren alueen sisäinen kauppa on noin 20–50 prosenttia. Myös investointivirtojen osalta Itämeren alueella on vahvoja keskinäisriippuvuussuhteita. Viime vuosien aikana Itämeren alue on näyttäytynyt erittäin kilpailukykyisenä ja nopeasti kasvavana talousalueena.

Itämeren suojelun ongelmiin ja haasteisiin on pyritty hakemaan yhteisiä ratkaisuja. Euroopan unionin Itämeri-strategia korostaa ympäristökysymyksien tärkeyttä, talouskehityksen edistämistä, saavutettavuutta ja vetovoimaa sekä turvallisuutta. Osa-alueet liittyvät toisiinsa, jolloin niitä pitäisi pyrkiä tarkastelemaan toisiinsa kiinteästi liittyvinä osa-alueina.

Noin 15 prosenttia maailman kauppamerenkulusta kulkee Itämeren kautta. Itämerellä on jatkuvasti liikenteessä yli 2 000 alusta ja määrän arvioidaan lisääntyvän jopa 50 prosentilla vuoteen 2030 mennessä. Maantieteellisistä syistä merikuljetukset ovat elintärkeitä myös Suomen ulkomaankaupalle. Yli 75 prosenttia ulkomaankaupan kuljetuksista, ja viennistä lähes 90 prosenttia, kulkee meriteitse. Merikuljetus on lähes ainoa osa Suomesta länteen suuntautuvaa kuljetusketjua.

Kuljetukset Suomesta kulkevat tavallisesti Itämerta pitkin Saksan, Puolan, Belgian ja Hollannin satamiin, mistä ne jatkavat määränpäähänsä rautatie- tai tiekuljetuksena. Venäjän Nord Stream -kaasuputki kulkee Itämeressä Suomen, Ruotsin, Tanskan ja Saksan talousvyöhykkeiden läpi ja on siksi keskeinen osa Itämeren alueen energiapolitiikkaa. Kaasuputki mahdollistaa myös Venäjän riippumattomuuden vanhoista Neuvostotasavalloista, joiden kautta kulkee merkittäviä kaasureittejä. Omassa hallinnassa oleva kaasuputki takaa varmat vientitulot ja näin kaasuputki sitoo Venäjän asiakkaisiin. Jos Venäjä haluaa säilyttää asiakassuhteensa, kaasunjakelussa ei voi olla häiriöitä.

Merikuljetusten tehokkuus ja varmuus vaikuttavat oleellisesti suomalaisen teollisuuden kilpailukykyyn. Suomen etäisyys päämarkkina-alueista, vaikeakulkuiset saaristoväylät, karikkoinen rannikko ja talven jääolosuhteet edellyttävät laadukkaita merikuljetuksia ja tehokasta logistista järjestelmää. Riittävän suuruinen oma kauppalaivasto on tärkeä, koska näin voidaan turvata luotettavat, tehokkaat ja turvalliset ulkomaankaupan kuljetukset eri olosuhteissa, myös talven poikkeusoloissa. Suomen lipun alla toimivan tonniston määrä voi huoltovarmuuden näkökulmasta muodostua ongelmalliseksi. Suomen vesikuljetuksista lisää luvussa 8.9.

Venäjälle Itämeri on strateginen kuljetusväylä ja kauppamerenkulun reitti, jonka merkitys on viime vuosina kasvanut. Viimeisen 15 vuoden aikana Venäjä on investoinut merkittävästi Suomenlahden pohjukan satamarakenteiden kehittämiseen, ja näin on kyetty oleellisesti kasvattamaan satamien kapasiteettia. Itämerestä onkin muodostunut Venäjän ulkomaankaupan eräs tärkein vientiväylä. Taloudellisesti tarkasteltuna Pietarin alue on tällä hetkellä Venäjän tärkein kauppasatama.

Itämeri kauppareittinä ja Suomenlahden pohjukan satamat ovat Venäjän taloudelle strategisia kohteita, joiden turvaamiseksi ja puolustamiseksi se on valmis käyttämään sotilaallista voimaa. Venäjän keskeinen intressi Itämerellä on ylläpitää alueella sellaiset olot, jossa Venäjän kauppareitti Itämerellä ei häiriinny ja Itämeri pysyy Venäjän käytössä. Itämeren laivaston tehtävänä on turvata Venäjän taloudelliset intressit suojaamalla kauppareitti Suomenlahden pohjukkaan.

Tulevaisuudessa Itämeren merkitys Suomen taloudelle ja ulkomaankaupalle kasvaa. Myös Venäjän materiaalikuljetukset Itämeren alueen satamien kautta lisääntynevät voimakkaasti, mikäli Venäjä hakeutuu

takaisin Ukrainan kriisiä edeltäneeseen yhteistyövaraiseen suhteeseen lännen kanssa. Itämeri on yhä tärkeämpi kauppamerenkulun reitti ja energian siirtoväylä. Venäjän lisääntyvät öljy- ja muut merikuljetukset Itämerellä muodostavat kuitenkin Suomen kannalta merkittävän ympäristöuhkan. Suuria haasteita Suomen kannalta ovat myös Venäjän puutteellinen infrastruktuuri, vanhenevat ydinvoimalat ja ympäristöä kuormittava teollisuus. Onnettomuusriskien minimoimiseksi on pyrittävä sitouttamaan kaikki Itämeren rantavaltiot monenkeskisiin järjestelyihin sekä kaikkia toimijoita koskeviin määräyksiin ja normeihin.

RUOTSI

Suomessa Ruotsin turvallisuuspoliittisia ratkaisuja seurataan tiiviisti. Yhteiskuntiemme samankaltaisuus, molempien sotilaallinen liittoutumattomuus sekä aktiivinen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön ovat saaneet ihmiset tietyssä määrin ajattelemaan, että turvallisuuspoliittisten ratkaisujen tulisi olla samanlaisia. Ruotsi painottaa edelleen Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan unionin merkitystä globaalin turvallisuuden takaajina. Samoin tunnustetaan Naton ja transatlanttisten suhteiden merkitys turvallisuudelle.

Ruotsin turvallisuuspoliittiset ratkaisut ovat muuttuneen kylmän sodan jälkeen. Puolueettomuuspolitiikasta luopuminen ja kenties pragmaattisemman lähestymisvalinnan omaksuminen maailman tapahtumiin johti Naton rauhankumppanuusyhteistyöhön vuonna 1994 ja Ruotsin EU-jäsenyyteen vuonna 1995.

Pohjoismaista yhteistyötä korostetaan riippumatta Naton tai Euroopan unionin kehityksestä. Edes Suomen tai Ruotsin mahdollisen Nato-jäsenyyden ei katsota vähentävän pohjoismaisen yhteistyön tärkeyttä. Pohjoismainen puolustusyhteistyö on tiivistynyt 5.1.2009 allekirjoitetun NORDEFCO-yhteisymmärryspöytäkirjan seurauksena. NORDEFCO täydentää eurooppalaista ja euroatlanttista puolustusyhteistyötä. NORDEFCO:n päämääränä on tukea Pohjoismaiden puolustusvoimien toimintojen kehittämistä. Yhteistyön pidemmän aikavälin tavoitteena on kehittää sekä kansallisen puolustuksen suorituskykyä että kansainvälisen kriisinhallinnan suorituskykyä ja saavuttaa synergiaetujen kautta kustannustehokkuutta.

Aktiivisesta Nato-rauhankumppanuusyhteistyöstä huolimatta Ruotsi ei kuitenkaan tällä hetkellä valmistele Nato-jäsenyyttä. Euroopan unionin yhteisvastuu- ja solidaarisuuslausekkeet on tulkittu Ruotsissa erittäin sitoviksi ja velvoittaviksi. Ruotsin poliittinen johto on toistuvasti korostanut, ettei Ruotsi voisi jättää auttamatta naapurimaitaan ja muita EU-jäsenmaita mahdollisen sotilaallisen kriisin aikana.

Ruotsin turvallisuuspolitiikan päämäärinä pysyvät valtion poliittisen itsemääräämisoikeuden ja itsenäisyyden säilyttäminen. Asevoimien rooli on muuttunut kansallisen puolustuksen painottamisesta enemmän kansainvälisiin operaatioihin suunnatuksi.

Asevoimien muutosprosessi alkoi voimakkaasti vuoden 1996 puolustuspäätöksen jälkeen ja on jatkunut siitä asti. Kylmän sodan aikainen yleiseen asevelvollisuuteen perustuva armeija katsottiin sekä koulutuksen että varustuksen suhteen kykenemättömäksi vastaamaan nykyaikaisiin uhkakuviin, haasteisiin ja tehtäviin, kuten esimerkiksi sotilaalliseen kriisinhallintaan ulkomailla.

Ruotsin puolustusuudistuksen tavoitteena on se, että paremmin saatavissa ja käytettävissä olevat asevoimat pystyvät puolustamaan tehokkaammin Ruotsin aluetta sekä Ruotsin etuja lähialueella ja lähialueen ulkopuolella. Uudistuksen perusoletuksina ovat muun muassa asevoimien nopea käytettävyys ja valmius, kustannustehokkuus puolustusbudjetin käytössä ja Ruotsin turvallisuuden rakentaminen yhteistoiminnassa muiden kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa. Ruotsin yhteistoimintaosapuolista voidaan mainita esimerkkeinä EU, YK, Nato, Etyj sekä alueelliset yhteistoimintajärjestöt.

Edellä kuvatuista syistä johtuen Ruotsi on voinut luopua yleiseen asevelvollisuuteen ja suureen reserviin nojautuneesta armeijasta. Ruotsi muutti asevelvollisuuslakiaan 1.7.2010 lukien. Uuden lain mukaan asepalvelus on vapaaehtoista kaikille. Asevelvollisuutta ei sovelleta normaalioloissa. Poikkeusoloissa, mikäli lakia sovelletaan, asepalvelukseen voidaan määrätä sekä miehet että naiset.

Ruotsin asevoimien vuoden 2009 puolustuspäätökseen perustuva uudistustyö on siis käynnissä ja se tulisi olla toteutettu kokonaisuudessaan vuosien 2014–2019 kuluessa. Tavoitteena on tulevaisuudessa noin 50 000 upseerin, erikoisupseerin ja sopimussotilaan vahvuiset sodan ajan asevoimat. Ruotsin puolustusvoimien noin 4,5 miljardin euron vuosibudjetilla (2012) ylläpidetään tällöin nykyaikaiset, joustavat ja suorituskykyiset asevoimat. Tavoitteena on lisäksi se, että ulkomailla olevien sotilaiden määrä nousisi suunnilleen 2 000 henkilöön vuodesta 2019 alkaen. Rekrytoinnissa kohdattujen haasteiden selvittäminen on tällä hetkellä käynnissä.

VENÄJÄ

Venäjä on keskitetysti hallittu valtio, joka on tunnustettu vaikutusvaltaisena alueellisena toimijana. Venäjä edellyttää, että sitä pidetään strategisena kumppanina ja kunnioitetaan tasavertaisena suurvaltana. Vahvistuneen suurvalta-asemansa takia Venäjä katsoo, että nykyinen Yhdysvaltojen hallitsema unilateraalinen johtoasema ei vastaa kansainvälisen järjestelmän todellisia valtasuhteita. Venäjälle on ehdottoman tärkeää, että sitä ei suljeta pois kansainvälisen politiikan päätöksenteosta. Sen sijaan se haluaa saavuttaa sille kuuluvan kansainvälisen valta-aseman ja olla yksi suurvalloista.

Venäjän valtionhallinnossa ulkopolitiikka on alistettu turvallisuuspolitiikalle ja kansalliset intressit määritelty vahvasti kansallisen turvallisuuden lähtökohdista. Venäjän turvallisuuspolitiikan määrittämisen agentteina toimivat elementit neuvostomenneisyydestä, identiteettikamppailu, uudet taloudelliset ja poliittiset intressit sekä erityisesti suhde Yhdysvaltoihin. Vahvistunut Venäjä on pyrkinyt yhä enemmän vaikuttamaan kansainvälisen järjestelmän rakenteisiin ja sen toimintaa ohjaaviin normeihin ja sääntöihin.

Venäjän intressialueita koskevia päätöksiä ei tule tehdä ilman Venäjän kuulemista, eivätkä päätökset saa olla ristiriidassa Venäjän kansallisten etujen kanssa. Lähialueellamme Venäjällä on poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia intressejä, jotka heijastuvat niin Suomen kuin Euroopan unioninkin turvallisuusratkaisuihin erityisesti sen jälkeen kun Venäjä liitti Ukrainaan kuuluvan Krimin itseensä maaliskuussa 2014. Suomen turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön kannalta tärkeintä ovat Venäjän poliittinen ja taloudellinen vakaus sekä maan kansainvälisten suhteiden kehitys. Suomen lähialueen turvallisuustilanteen kehitys on myös riippuvainen Euroopan unionin, Venäjän ja Naton keskinäisten suhteiden kehityksestä.

Viime vuosien aikana valtaa on keskitetty valtiojohdolle. Poliittisen järjestelmän vakaus ja valtarakenteen jatkuvuus kulminoituvat yhtäältä duuman, hallituksen ja presidentin välisiin suhteisiin ja toisaalta suurehkon, taloudellisia etuja nauttivan joukon aseman varmistamiseen. Merkittävä osa kansasta toivoo ja kannattaa vahvaa johtajaa, joka näyttää myös valtion kehittämisen suunnan. Eliitin pyrkimys poliittiseen vakauteen vaikeuttaa yhteiskunnan demokraattista kehittymistä. Venäjän taloudellisen nousun ja kansainvälispoliittisesti vahvistuneen aseman myötä venäläisten kansallistunto on kuitenkin vahvistunut ja kansallistunteeseen vetoaminen on yleistä. Venäjän johto käyttää mediaa laaja-alaisesti omien tavoitteidensa tukemiseen.

Venäläisessä ajattelussa turvallisuus ja sotilaallinen voima ovat olennainen osa suurvallan ideaa. Suomen lähialueella sijaitsevat Venäjän kannalta keskeiset Pietarin kaupunki ja Kuolan tukikohta-alue. Venäjä ylläpitää molemmilla alueilla uhkakuviin nähden riittävää sotilaallista voimaa ja valmiutta. Ilmastonmuutoksen myötä Venäjän pohjoisten alueiden strateginen merkitys kasvaa entisestään. Arktinen alue nousee kiinnostuksen kohteeksi alueella sijaitsevien luonnonvarojen hyödyntämisen mahdollistuessa ja toisaalta Koillisväylästä on tulossa varteenotettava kauppamerenkulun reitti ilmastonmuutoksen myötä. Arvion mukaan arktisella alueella sijaitsee noin 30 % maailman kaasuvarannoista ja 15 % öljyvaroista. Arktisen merireitin avautuminen nopeuttaisi erityisesti Euroopan ja Aasian välistä kauppaa.

Venäläisessä turvallisuusajattelussa korostuvat sotilaallisen turvallisuuden kysymykset ja perinteiset sotilaalliset uhkakuvat. Venäjän puolustussuunnittelun lähtökohtana on perinteinen uhkakuva saarrostetusta Venäjästä. Aitoja ystäviä ei ole, potentiaalisia vihollisia sitäkin enemmän. Tähän ajatteluun nähden on luonnollista, että Venäjä pyrkii säilyttämään mittavan sodankäyntipotentiaalin.

Venäjän turvallisuuspolitiikkaa ohjaavat Kansallisen turvallisuuden strategia vuodelta 2009 sekä Sotilasdoktriini vuodelta 2010. Niissä käsitellään maan turvallisuuteen vaikuttavat asiat, päämäärät sekä keinot Venäjän turvaamiseen niin sotilaallisesti kuin siviilihallinnollisesti. Strategiassa korostetaan erityisesti alueellisen yhtenäisyyden sekä valtion itsemääräämisoikeuden suojaamista. Asiakirjoissa myös kuvataan kansallisen turvallisuuden nykytila sekä hahmotellaan valtion pitkän aikavälin kehityskaaret. Näiden ohella asiakirjoissa nimetään Venäjän merkittävät turvallisuusuhkat sekä hallinnon ja asevoimien uudistamis- ja varustamisohjelmat, jotka tähtäävät puolustusvoimien laadulliseen kehittämiseen ja sotilaallisen suorituskyvyn parantamiseen.

Sotilasdoktriini heijastelee perinteisiä näkemyksiä, joissa korostuu amerikkalaisvastaavuus ja kylmän sodan kilpailuasetelma. Venäjän poliittinen ja sotilaallinen johto näkee uhkakuvina muun muassa Yhdysvaltojen hegemoniapyrkimykset, lännen taloudellisen, poliittisen ja sotilaallisen läsnäolon lisääntymisen Venäjän perinteisillä vaikutusalueilla sekä Naton laajentumisprosessin. Merkittävänä vaarana nähdään Yhdysvaltojen johtaman Naton vahvistuminen globaaliksi toimijaksi ja sen sotilaallisen infrastruktuurin lähentyminen kohti Venäjän ydinalueita. Naton ohella Venäjän tärkeimmäksi turvallisuusuhkaksi nostetaan alueellista koskemattomuutta uhkaavat vaarat erityisesti etelässä.

Sotilasdoktriinia on luonnehdittu ristiriitaiseksi dokumentiksi, mikä osaltaan heijastelee Venäjän halut-tomuutta priorisointeihin turvallisuuspolitiikassa. Venäjä ei ole kyennyt muiden toimijoiden kanssa vah-vaan yhteistyöhön turvallisuuspolitiikan alueella ja osin tästä syystä Venäjä on varauduttava moniin eri-tyyppisiin sotilaallisiin uhkamalleihin. Venäjän ja lännen välillä Krimin liittäminen Venäjään sekä Venäjän ja Naton välillä ohjuspuolustuskiista vaikeuttaa osapuolien yhteistoimintamahdollisuuksien kehittämistä.

Viime vuosina Venäjän poliittinen johto on korostanut yhteiskunnan modernisoinnin, rationalisoinnin, uudistamisen ja tehostamisen tärkeyttä. Välttämättä modernisaatioon ei sisälly demokratian kehittä-misen ja kansanvallan ajatusta, eikä modernisaatio sisällä kansalaisyhteiskunnan tai demokraattisten oikeuksien laaja-alaista kehittämistä.

VENÄJÄN TALOUS

Maailmantaloudessa Venäjä kuuluu maailman kymmenen suurimman kansantalouden joukkoon. Ve-näjä on ollut yksi maailman nopeimmin kasvavista talouksista bruttokansantuotteen kasvaessa vuosit-tain noin 5–10 prosenttia. Vuonna 2010 Venäjän talous oli maailman kuudenneksi suurin. Sen henkeä kohden laskettu ja ostovoimapariteetilla korjattu bruttokansantuote on samaa suuruusluokkaa kuin esimerkiksi Puolassa.

Venäjän talouden nopeaan kasvuun 2000-luvulla vaikuttivat maailmantalouden nopea kasvu, vienti-tuotteiden, eli öljyn, maakaasun ja mineraalien, kohonneet maailmanmarkkinahinnat, sekä vapaana ol-leen tuotantokapasiteetin käyttöönotto ja tätä seurannut tuotannon lisääntyminen. Erityisesti öljyn en-nätyksellinen hinnannousun kehitys toi Venäjälle merkittävästi vientituloja. Talouskasvun ja palkkatason nousun seurauksena on lisääntynyt myös kansalaisten ostovoima ja kulutus, mikä on lisännyt erityisesti kestokulutustarvikkeiden maahantuontia. Talouskasvun turvin valtio on kerännyt vakautusrahastoa, jota se pystyi hyödyntämään vuonna 2008 alkaneen talouskriisin aikana.

Venäjällä on maailman suurimmat mineraali- ja energiavarat. Venäjän vienti muodostuu pääasiassa raa-ka-aineista eli jalostusarvoltaan alhaisista tuotteista, siksi se on hyvin riippuvainen öljyn ja muiden raa-ka-aineiden maailmanmarkkinahintojen kehityksestä.

Presidentin ja pääministerin ohella valtionjohdon merkittävimpiä instituutioita ovat hallitus ja duuma sekä erilaiset taloudelliset eturyhmät, kuten energiayhtiöt. Energian merkitys Venäjälle korostuu myös sen saamissa poliittisissa merkityksissä. Muun muassa energian kuljetus entisen itäblokin halki on osoit-tautunut ajoittain ongelmalliseksi.

Tärkeitä energian läpikulkumaita ovat esimerkiksi Valko-Venäjä ja Ukraina. Venäjä on myynyt molempiin maihin energiaa kansainvälisiä kauppahintoja halvemmalla. Se on kuitenkin uhannut vaikeassa talous-tilanteessa olleita maita kaasuhanojen sulkemisella ja Ukrainan kriisin jälkeisessä tilanteessa ilmoittanut nostavansa Ukrainalle vietävän kaasun hinnan markkinahintaiseksi. Tällaisissa tilanteissa kaasun saanti on vaarantunut koko Länsi-Euroopassa. Vaikeudet läpikulkumaiden kanssa ovatkin saaneet venäläiset etsimään vaihtoehtoisia kuljetusteitä Euroopan energiamarkkinoille. Tästä esimerkkinä voidaan pitää Nord Stream -kaasuputkiprojektia Itämerellä. Venäjällä on myös muita kaasuputkihankkeita eteläisessä Euroopassa.

Energian tärkeys valtion budjetissa tekee siitä merkittävän tekijän maan turvallisuuspolitiikassa. Energiaan liittyy Venäjällä paljon ei-kaupallisia ulottuvuuksia, ja energian käyttö politiikan välineenä on yleistä. Venäjä on lähivuosina pyrkinyt vakauttamaan tulojaan muun muassa monipuolistamalla energian alku-lähteitä ja asiakaskuntaa.

Euroopan unioni on Venäjän tärkeä kauppakumppani. Yli puolet Venäjän viennistä suuntautuu EU-mai-hin. EU ja etenkin Itämeri toimivat tärkeinä ja turvallisina tuontiväylinä. Suhde on vastavuoroinen, sillä myös EU on riippuvainen Venäjän tuontienergiasta. Venäjä taas saa lännestä tuloja sekä pystyy hyödyn-tämään alueen hyvää infrastruktuuria.

Venäjän osuus kaikista EU:n kaasutoimituksista oli vuonna 2010 noin kolmannes. Kaikki Suomessa käytettävä maakaasu tulee Venäjältä. Suomen maakaasuverkon erityispiirre on, ettei se ole yhteydessä muun EU:n verkkoon. Suomen raakaöljytarpeesta vuonna 2010 noin 94 prosenttia tuotiin Venäjältä ja vuonna 2010 Suomen sähkönkulutuksesta noin 13 prosenttia oli tuontisähköä Venäjältä.

Venäjän talouskasvu on jouduttanut asevoimien modernisointia ja valtion puolustusmenoihin käyte-tyt varat ovat kasvaneet voimakkaasti 2000-luvun alusta lähtien. Noin kymmenessä vuodessa puolus-tusbudjetti lähes kaksinkertaistui ja puolustushankintojen arvo on moninkertaistunut. Sotilasmenojen osuus kansantuotteesta on pysynyt jokseenkin samalla tasolla, eli noin 3 prosentissa koko ajanjakson

ajan. Vuonna 2011 Venäjän puolustusmenot olivat noin 2 100 miljardia ruplaa, mikä on samaa suuruusluokkaa kuin Ranskalla ja Saksalla. Kansainvälisessä vertailussa Venäjä käyttää puolustukseen kolmanneksi eniten maailmassa Yhdysvaltojen ja Kiinan jälkeen. Puolustusmenojen osalta Venäjä ja Kiina erottuvat yleisestä trendistä, sillä näissä kahdessa maassa puolustusmenot ovat selvässä kasvussa.

Venäjän aseviennin arvo on pysynyt lähes muuttumattomana 2000-luvun alun kasvupyrähdyksen jälkeen. Viennistä yli puolet koostuu ilma-aluksista ja neljäsosa ohjuksista ja ilmapuolustusjärjestelmistä. Viime vuosien aikana voimakkaasti vähentynyt Kiinaan suuntautunutta asevientiä on pyritty korvaamaan lisääntyneellä kauppayhteistyöllä Intian kanssa.

Jatkossa puolustusmenojen kasvattaminen on poliittisesti mahdollista vain, mikäli jokseenkin optimistiset oletukset budjettitulojen ja koko talouden kasvusta toteutuvat. Venäjän budjettituloista lähes puolet tulee energian tuotannosta ja viennistä kannettavista veroista. Tämä merkitsee budjettitulojen jyrkkiä vaihteluita lähinnä öljyn maailmanmarkkinahinnan mukaan. Ongelmaksi on muodostunut, että budjetin juoksevia menoja on kasvatettu vuodesta 2007 lähtien voimakkaasti, eli valtio on sitoutunut sellaiseen menojen tasoon, jota voidaan velkaantumatta ylläpitää vain kun raakaöljyn maailmanmarkkinahinta on poikkeuksellisen korkealla.

Venäjän tavoitteena on talouskasvun pitäminen jatkuvasti kehittyneitä maita nopeampana, mikä mahdollistaa länsimaiden taloudellisen etumatkan kiinnioton. Suotuisa talouskasvu edellyttäisi uudenlaista talouspolitiikkaa, jossa taloutta monipuolistettaisiin ja tuotantoa modernisoitaisiin. Tulevaisuudessa Venäjän taloudellinen kasvu ei voi perustua samoihin tekijöihin kuin mihin se on tukeutunut 2000-luvun alussa, eli luonnonvarojen tuotannon ja viennin lisäämiseen. Öljyntuotannossa Neuvostoliitolta peritty olemassa oleva tuotantokapasiteetti on jo otettu täysimääräisesti käyttöön, eikä öljyntuotannon volyymia kyetä näin olleen enää merkittävästi lisäämään. Tulevaisuudessa talouskasvun edellytys on kansantalouden investointiasteen merkittävä parantaminen.

VENÄJÄN ASEVOIMAT

Valtiojohdon määrittämiin uhkiin Venäjä pyrkii vastaamaan ylläpitämällä asevoimia, joilla säilytetään riittävä pidäke uhkaa vastaan. Venäjä pyrkii hankkimaan aseman, jossa sen vaikutusmahdollisuudet turvallisuusympäristöönsä ovat suhteessa sen valtiolliseen voimaan. Venäjän asevoimien päätehtävät ovat

- Venäjän intresseihin tai turvallisuuteen kohdistuvien sotilaallisten ja sotilaspoliittisten uhkien torjuminen
- maan taloudellisten ja poliittisten intressien turvaaminen
- rauhan ajan voimankäyttö eli terrorismin torjuminen ja kriisinhallinta-tehtävät
- nopean yllättävän iskun käyttö turvallisuuden takaamiseksi.

Venäjän johto on useissa yhteyksissä todennut, että Venäjä käyttää tarvittaessa aseellista voimaa rajojensa ulkopuolella asuvien kansalaistensa turvaamiseksi, mitä Venäjä on viimeksi käyttänyt syynä liitettyään Krimin itseensä maaliskuussa 2014.

Venäjälle Pietari, Suomenlahti, Kuolan niemimaa ja Kaliningradin alue ovat turvallisuuspoliittisesti tärkeitä, mutta sotilaallista voimaa valmistaudutaan käyttämään erityisesti maan eteläosissa Kaukasian ja Keski-Aasian suunnilla. Venäjän laajan maa-alueen turvaamisen perustana on edelleen suuri asevelvollisuusarmeija. Ydinaseiden strateginen iskukyky sisältää niin maasta, mereltä kuin ilmasta laukaistavat ohjukset.

Venäjän asevoimat ovat edelleen kylmän sodan jälkeisessä muutostilassa, jossa sillä on läntisen Euroopan asevoimien tapaan vastaavat haasteet sopeuttaa toimintansa muuttuneeseen tilanteeseen. Georgian sota vuonna 2008 osoitti konkreettisesti Venäjän armeijan toimintatapojen, aseistuksen ja johtamisjärjestelmien puutteet. Kokemukset korostivat asevoimien reformin tarpeellisuutta.

Meneillään olevassa reformissa pyritään laaja-alaiseen asevoimien uudistamiseen. Keskeinen tavoite on kehittää organisaatiorakenteita ja joukkojen toimintatapamalleja. Tarkoitus on luoda entistä pienempiä, mutta notkeampia joukkoja aikaisemman massa-armeijan tilalle. Asevoimista on saatava toimiva työkalu moninaisiin tehtäviin, jota osaltaan tavoitellaan korkean valmiuden joukkojen kehittämisellä. Uutta toimintatapamallia sovellettiin Krimin valtauksessa, mihin Venäjä käytti pääasiassa erikoisjoukkojaan.

Tärkeä osa asevoimien reformia on asevoimien varustuksen uudistaminen. Vuoteen 2020 ulottuvan varusteluohjelman lisäksi on käynnistetty laaja puolustusteollisen sektorin uudistamisohjelma, jonka tavoitteena on luoda edellytykset varusteluohjelman toteuttamiselle. Asevoimien kehittämisen painopisteitä ovat muun muassa

- riittävän ydinasepotentiaalin ylläpitäminen
- vanhenevan kaluston uudistaminen
- nykyaikaisten sotilaallisten suorituskykyjen kehittäminen.

Asevarusteluohjelman toteutuminen on sidoksissa sekä Venäjän talouden kehittymiseen että puolustusteollisuuden tosiasialliseen kykyyn tuottaa nykyaikaista modernia sotamateriaalia. Venäjän poliittinen johto on vahvasti sitoutunut varusteluohjelman toteuttamiseen. Asevoimien modernisointia pidetään kansallisen turvallisuuden kannalta välttämättömänä.

EUROOPAN UNIONI

Euroopan unionin synnyn taustalla on 1950-luvulla alkunsa saanut taloudellinen yhteistyö kuuden Länsi-Euroopan valtion kesken. Tämä yhteistyö on vuosikymmenien aikana kehittynyt yhä pidemmälle ja laajentunut koskemaan lähes kaikkia mahdollisia toimialoja. Euroopan unionissa on tällä hetkellä 28 jäsenvaltiota ja unionin yhteenlaskettu väkiluku on yli 500 miljoonaa henkeä. Suomi liittyi kansanäänestyksen jälkeen EU:iin vuoden 1995 alusta alkaen.

Suomi osallistuu vahvasti Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen ja toteuttamiseen. EU:n jäsenenä Suomi on lisännyt vaikutusmahdollisuuksiaan ja laajentanut vastuutaan koko Euroopan kattavassa vakauspolitiikassa. Suomen lähialueiden turvallisuustilanne on säilynyt vakaana ja sotilaallinen valmius on pidetty verraten alhaisella tasolla. Jäsenyys Euroopan unionissa on vahvistanut Suomen turvallisuutta. Kansainvälisesti vahva ja toimintakykyinen EU on Suomen etujen mukainen.

Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka otettiin käyttöön vuonna 1993 Maastrichtin sopimuksen myötä. Jäsenvaltioiden yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on luonteeltaan ensisijaisesti hallitustenvälistä toimintaa. EU ei säätele sitä, vaan jäsenmailla on ulkopolitiikastaan päätettäessä viimeinen sana. Yhteistä politiikkaa ryhdyttiin kehittämään nopeasti ja sen toimintamuotoihin otettiin myös sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta. Samalla kuitenkin unionin historiassa ajoittain esitetty ajatus jäsenvaltioiden yhteisestä puolustuksesta jäi taka-alalle. Kaikkein näkyvin osa Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa on sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta.

Viimeksi Lissabonin sopimus laajensi unionin yhteisten politiikkojen alaa. Sopimus toi jäsenmaiden keskinäisen avunannon velvoitteen sotilaallisessa hyökkäyksessä unionin perussopimuksiin. Keskinäisen avunannon velvoitteella pyritään vahvistamaan jäsenmaiden keskinäistä solidaarisuutta sekä niiden sitoutumista yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen. Parhaillaan Suomessa selvitetään avunanto- ja solidaarisuuslausekkeiden käytännön toteutustapoja.

Lissabonin sopimuksen lausekkeet eivät tarkoita siirtymistä EU:n yhteiseen sotilaalliseen puolustukseen. Sopimuksessa onkin erikseen mainittu Naton olevan jäsenmailleen edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin. Euroopan unionin 28 jäsenvaltiosta 22 kuuluu Natoon.

EU:n vahvuutena on kyky edistää turvallisuutta erilaisin keinoin, kuten poliittisen dialogin, kriisinhallintatoiminnan sekä ihmisoikeus- kauppa- ja kehityspolitiikan avulla. Unioni edistää turvallisuutta unionin sisällä, sen lähialueilla ja maailmanlaajuisesti. Jugoslavian hajoamissodat 1990-luvulla osoittivat, että EU tarvitsee omia joukkoja kriisitilanteiden varalta. 1990-luvulta alkaen unioni on pyrkinyt aktiivisesti kehittämään kriisinhallintatoimintaa.

Euroopan unionin turvallisuusstrategian tehtävänä on ohjata ja vahvistaa unionia globaalina toimijana. Keskeisiksi turvallisuushaasteiksi on määritetty terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, alueelliset konfliktit, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytynyt rikollisuus. Strategisia tavoitteita ovat uhkien torjuminen, turvallisuuden ja vakauden edistäminen sekä tehokas monenvälinen kansainvälinen järjestys. EU:n turvallisuusstrategia päivitettiin vuonna 2008, jolloin huomiota kiinnitettiin myös kyberturvallisuuteen, energiaturvallisuuteen ja ilmastonmuutoksen vaikutuksiin.

KONFLIKTIEN EHKÄISY

Vuonna 2001 hyväksytty Euroopan unionin ohjelma väkivaltaisten konfliktien estämiseksi vahvisti konfliktien ehkäisyn yhdeksi unionin ulkoisen toiminnan päätavoitteista. Unionin tavoitteena on vahvistaa kansainvälisen yhteisön kykyä ehkäistä väkivaltaisia konflikteja. Lähtökohtana on YK:n peruskirjan periaatteiden ja tavoitteiden edistäminen. Päävastuu konfliktien ehkäisystä on aina kiistan osapuolilla itsellään.

Euroopan unionin ohjelmassa paikallisten ja alueellisten konfliktinestokykyjen vahvistaminen on keskeistä. Unioni vaikuttaa konfliktien ehkäisyyn laajalla keinovalikoimalla. Pidemmän aikavälin toimia toteutetaan kehitys-, kauppa-, asevalvonta-, ihmisoikeus- ja ympäristöpolitiikan sekä poliittisen dialogin puitteissa. Lyhyemmän aikavälin toimia ovat diplomaattiset keinot ja humanitaarinen apu sekä sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta.

SOTILAALLINEN KRIISINHALLINTA JA TAISTELUOSASTOT

EU:n ensimmäinen laajamittainen sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio käynnistyi Bosnia-Hertsegovinassa joulukuussa 2004, kun Naton SFOR-operaatio päättyi ja päävastuu siirtyi EU-joukoille ja Althea-operaatioon. Ensimmäisessä EU-operaatiossa tukeuduttiin Naton suunnittelu- ja komentorakenteisiin niin sanotun Berlin plus -sopimuksen mukaisesti. Berlin Plus tarkoittaa sopimusta Naton ja EU:n välillä, jonka mukaan EU voi käyttää Naton rakenteita ja mekanismeja niihin sotilasoperaatioihin, joissa Nato päättää olla toimimatta. Sopimukseen kuuluu myös tiedon jakaminen Naton ja EU:n välillä.

Sotilaallisin keinoin tapahtuvaa kriisinhallintatoimintaa käytetään ensisijaisesti vakauden ja turvallisuuden palauttamiseen ja säilyttämiseen kriisialueella. EU:n vuoden 2012 toukokuussa käynnissä olleet sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot olivat Althea Bosnia-Hertsegovinassa, merioperaatio Atalanta Somalian rannikolla sekä operaatio Somaliassa maan turvallisuusjoukkojen kouluttamiseksi.

Vuonna 2008 EU käynnisti sotilaallisen kriisinhallintaoperaation Afrikassa, tällä kertaa Tšadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa. Operaatio oli osa YK:n valtuuttamaa monialaista kansainvälistä läsnäoloa alueella. Sillä pyrittiin estämään Darfurin kriisin vaikutusten leviäminen naapurimaihin. EU-operaation tehtävänä oli siviilien ja erityisesti pakolaisten suojeleminen sekä humanitaarisen avun toimittamisen helpottaminen toimialueen turvallisuustilannetta parantamalla. YK otti vuoden 2010 alusta vastuun jatkotoimista, jotka jatkuivat aina vuoden 2010 loppuun. Suomi osallistui operaatioon 60 rauhanturvaajan voimin.

EU:n merellinen kriisinhallintaoperaatio Atalanta käynnistettiin joulukuussa 2008 Somalian rannikolla. Operaatio perustuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin. Atalanta-operaation päätehtävänä on suojata Maailman elintarvikeohjelman WFP:n kuljetuksia Somaliaan ja muuta laivaliikennettä sekä torjua merirosvoutta Somalian rannikolla. EU:n Atalanta-operaatio on osa kansainvälisen yhteisön laajamittaisia toimia Somalian tilanteen vakauttamiseksi. Miinalaiva Pohjanmaa ja noin 100 henkinen miehistö liittyivät Atalanta-operaatioon helmikuusta toukokuun alkuun 2011 tehtävänään suojata laivaliikennettä Adenin lahdella.

EU on kehittänyt aktiivisesti menetelmiä ja joukkoja toteuttaakseen yhä haasteellisemmaksi muuttuvia kriisinhallintaoperaatioita. Yhtenä osoituksena tästä ovat unionin taisteluosastot, eli niin sanotut nopean toiminnan joukot. Taisteluosaston muodostaa yksi tai useampi EU:n jäsenvaltio. Toiminta perustuu mukana olevien maiden vapaaehtoisuuteen. EU:n taisteluosastot ovat olleet täydessä toimintavalmiudessa vuoden 2007 alusta alkaen, kaksi taisteluosastoa samanaikaisesti puoli vuotta kerrallaan. Taisteluosaston valmiusvuoroa edeltää noin puolen vuoden koulutusjakso.

EU:n taisteluosastojen tulee olla lähtövalmiita 10 päivän kuluessa siitä, kun EU:n ministerineuvosto tekee asiasta päätöksen. Taisteluosastot voivat toimia 6 000 kilometrin säteellä Brysselistä. Osastojen tehtävät voivat liittyä humanitaarisiin operaatioihin, katastrofityöhön, rauhanturvaamiseen tai rauhaan pakottamiseen. Kesään 2014 mennessä EU:n taistelujoukkoja ei ole kuitenkaan käytetty.

Suomi on osallistunut nopean toiminnan joukkojen valmiusvuorossa olleeseen taisteluosastoon vuosien 2007 ja 2008 alkupuoliskolla sekä vuoden 2011 alkupuoliskolla. Vuonna 2011 Ruotsin johtamassa pohjoismaisessa taisteluosastossa olivat mukana Suomen lisäksi Norja, Viro ja Irlanti. Suomi osallistui samanaikaisesti myös Alankomaiden vetämään taisteluosastoon, johon kuuluivat Suomen lisäksi Saksa, Itävalta ja Liettua.

Suomi osallistuu EU:n pohjoismaisen taisteluosastoon neljästä NH90-helikopterista koostuvalla helikopteriosastolla vuoden 2015 ensimmäisellä puoliskolla. Helikopteriosaston ja osaston tarvitseman tukihenkilöstön kokonaisvahvuus on alle 70 henkeä.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta enemmän luvussa 4.3.

SIVIILIKRIISINHALLINTA JA MUUT VAIKUTUSKEINOT

Siviilikriisinhallinnalla tuetaan asiantuntija-avun ja muin keinoin kriisialueiden kehitystä kohti demokratiaa, oikeusvaltioperiaatteiden ja ihmisoikeuksien edistämistä ja kunnioitusta, hyvää hallintoa sekä toimivaa kansalaisyhteiskuntaa. Siviilikriisinhallinta tarkoittaa esimerkiksi paikallisen poliisilaitoksen tai

terveydenhuollon tukemista ja uudelleenkouluttamista. Myös pakolaisten elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien parantaminen on siviilikriisinhallinnan tavoitteena. Vuoden 2012 toukokuussa EU:lla oli siviilikriisinhallintaoperaatioita muun muassa Ukrainassa, Moldovassa, Kosovossa, Bosnia-Hertsegovinassa, Palestiinassa, Georgiassa, Afganistanissa, Irakissa ja Kongossa.

Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan lisäksi Euroopan unionilla on käytössään myös muita vaikutuskeinoja, kuten taloudelliset keinot esimerkiksi pakotteiden muodossa sekä diplomaattiset ja poliittiset vaikutuskeinot. Samalla kriisialueella toimii yleensä useita eri EU-toimijoita, kuten EU:n erityisedustajat, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, Euroopan komissio sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaiset sotilaalliset ja siviilikriisinhallintatoimijat. Suomi korostaa siviili–sotilaskoordinaation (Civil-Military Coordination, CMCO) tehostamista eri EU-toimijoiden kesken. Koordinaatio on tärkeää sekä EU:n sotilaallisten kriisinhallintajoukkojen ja siviilitoimijoiden välillä että unionin eri siviilitoimijoiden kesken. Sisäisesti yhtenäinen unioni kykenee myös tehokkaampaan yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa.

Euroopan unionin jäsenyys on oleellisesti laajentanut Suomen sotilaallista toimintaympäristöä sekä kriisinhallinnan muuta keinovalikoimaa.

Suomen siviilikriisinhallinnasta enemmän luvussa 4.3.

NATO

Nato on pyrkinyt uudistumaan kriisinhallintaa ja laaja-alaisempaa toimintaa harjoittavaksi järjestöksi. Naton tavoitteena on kyetä vaikuttamaan turvallisuusongelmiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa jo niiden syntysijoilla, ennen kuin ongelmat paisuvat ja leviävät laajemmalle.

Nato tekee paljon yhteistyötä sotilasliittoon kuulumattomien valtioiden kanssa erilaisten kumppanuusohjelmien kautta. Suomi on osallistunut Naton toimintaan vuodesta 1994 rauhankumppanuuden kautta. Suomi oli mukana jo vuonna 1995 Naton ensimmäisessä kriisinhallintaoperaatiossa Balkanilla.

NATON MUUTOS

Pohjois-Atlantin liitto (North Atlantic Treaty Organisation) eli Nato perustettiin vuonna 1949 Washingtonissa. Perustamissopimuksen allekirjoitti 12 maata. Sotilasliiton perustamisen syynä oli toisen maailmansodan jälkeinen heikentynyt turvallisuustilanne Euroopassa. Länsi-Euroopan valtiot ja niiden valtameren takaiset liittolaiset kokivat Neuvostoliiton vaikutuksen uhkaksi Itä-Euroopalle. Uhka koettiin sotilaallisesti, poliittisesti ja ideologisesti. Naton toiminnan ytimenä on ollut sen perussopimuksen 5 artikla, joka määrittää jäsenvaltioiden velvoitteen puolustaa muita jäsenvaltioita. Sen mukaan aseellinen hyökkäys Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa jotakin Naton jäsenvaltiota vastaan katsottaisiin hyökkäykseksi kaikkia liiton jäsenvaltioita vastaan.

Kylmän sodan aikana Naton asema yhteisen puolustuksen ylläpitäjänä vakiintui. Puolustusliiton uhkakuvan muodosti Neuvostoliiton johtama Varsovan liitto, jonka mahdollinen laajamittainen suurhyökkäys Länsi-Eurooppaan tuli estää. Vuonna 1955 Varsovassa perustetun Ystävyys-, yhteistyö- ja keskinäisen avunannon -liiton muodostivat Jugoslaviaa lukuun ottamatta kaikki Euroopan sosialistiset valtiot, joskin Albania erosi liitosta 1960-luvulla Neuvostoliiton kanssa syntyneiden ideologisten erimielisyyksien vuoksi.

Perustamissopimuksestaan lähtien Nato on käynyt läpi erilaisia muutoksia niin organisaatiotasolla kuin poliittisissa ja sotilasstrategisissa painotuksissaan. Kylmän sodan aikaisia kehitysvaiheita oli kolme. 1940-luvulla painopiste oli yhteisen puolustuksen rakenteiden kehittämisessä. 1950-luvulla vastakkainasettelu Varsovan liiton kanssa voimistui, jolloin Naton sotilasstrategiassa siirryttiin painottamaan massiivisen vastaiskun sijasta joustavaa vastaiskua. Massiivisen vastaiskun strategiassa oli varauduttu tavanomaisen aseistuksen lisäksi myös ydinaseiden käyttöön. Välitön laajamittainen vastaisku kuitenkin korvattiin niin sanotuilla joustavilla vastatoimilla. Tämä tarkoitti, että vastatoimien mittavuus arvioitiin konfliktitilanteen mukaan. 1960-luvun lopusta lähtien yhteistyö idän ja lännen välillä sai Natossa enemmän huomiota.

NATO NYT

Tällä hetkellä Natossa on 28 jäsenvaltiota. Jäsenvaltioiden lisäksi järjestöllä on yhteistyötä useiden valtioiden kanssa erilaisten kumppanuusohjelmien kautta. Kaikilla liittymiskriteerit täyttävillä eurooppalaisilla valtioilla on mahdollisuus hakea Nato-jäsenyyttä. Naton rauhankumppanuustoiminnan painopiste on järjestön viimeisimmän laajentumisen jälkeen siirtynyt erityisesti Keski-Aasian ja Kaukasian maihin sekä Länsi-Balkanille.

Natoa on pyritty uudistamaan. Aiemmin Naton strategia perustui tietyn uhkan torjumiseen. Sittemmin vahva varustautuminen ulkopuolelta tulevaa hyökkäystä vastaan vähentyi, kunnes Venäjä liitti Ukrainaan kuuluvan Krimin itseensä maaliskuussa 2014. Tämän jälkeen Natossa on virinnyt jälleen keskustelu palaamisesta perinteiseen jäsenmaiden puolustustehtävään. Muutosprosessin ydin on ollut se, että tulevaisuudessa Naton joukot ja järjestelmät olisivat suorituskykyisiä uhkan aiheuttajasta riippumatta. Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen useat entisen Varsovan liiton jäsenvaltiot ovat liittyneet Natoon, mikä on heijastunut turvallisuustilanteeseen Itä-Euroopassa ja lähialueilla.

Vuonna 1999 Natoon liittyivät Tshekin tasavalta, Unkari sekä Puola. Niin sanottu viides laajentuminen vuonna 2004 toi Natoon seitsemän uutta jäsenmaata. Viime aikoina Natoon liittyneet valtiot ovat lähinnä Baltian ja Itä-Euroopan alueelta; viimeisimpinä Albania ja Kroatia vuonna 2009.

Pitkään katsottiin, että idän ja lännen vastakkainasettelun aikaista Naton jäsenille yhteistä uhkakuvaa ei enää ole, joten huomio kohdistettiin vakauden ja turvallisuuden edistämiseen laajemmin. Tällaiset kansainvälisen turvallisuusympäristön muutokset ovat vaikuttaneet Naton päätöksentekoon ja kehityssuuntiin. Natoa on kehitetty vastaamaan niin sanottuihin uusiin turvallisuushaasteisiin. Tällaisia ovat muun muassa kansainvälinen terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, informaatiosodankäynti sekä paikalliset ja alueelliset aseelliset konfliktit. Vuoden 2014 kevään Ukrainan kriisi on tuonut perinteisen sotilaallisen uhkakuvan takaisin Naton puolustussuunnitteluun.

Venäjän kanssa tehtävän yhteistyön kehittäminen ja kumppanuuden vahvistaminen on ollut eräs Naton ulkosuhteiden prioriteeteista. Naton ja Venäjän välisen yhteistyön keskeisin foorumi on vuonna 2002 perustettu Nato–Venäjä-neuvosto. Suomen ja Venäjän lisäksi erilaisiin Naton kumppanuusohjelmiin kuuluu lähes 40 valtiota. Nato ilmoitti kuitenkin huhtikuun 2014 keskeyttävänsä kaiken siviili- ja sotilasyhteistyön Venäjän kanssa vastalauseena Krimin liittämisestä Venäjään.

NATON KRIISINHALLINTA

Kriisinhallinnan merkityksen kasvu on vähentänyt Naton alkuperäisen tehtävän, ulkopuolelta uhkaavan hyökkäyksen torjunnan asemaa. Jatkossa Naton huomio kriisinhallinnassa kohdistunee entistä selvemmin Lähi-idästä Aasiaan ja Afrikkaan ulottuvalle alueelle. Tällä hetkellä Afganistanin ISAF-operaatio on suurin ja haasteellisin Naton kriisinhallintaoperaatioista. Operaation myötä Nato on omaksunut laaja-alaisen kriisinhallinnan toimintamallin, jossa painotetaan siviili-sotilasyhteistyön tärkeyttä.

Muita käynnissä olevia kriisinhallintaoperaatioita ovat KFOR-operaatio Kosovossa, Välimeren valvontaoperaatio sekä pienimuotoinen koulutusmissio Irakissa. Nato antaa myös kuljetus- ja koulutusapua Afrikan unionille. Naton merikomponenttia on käytetty merirosvoilta suojaamiseen Somalian rannikolla. Lisäksi järjestö on hoitanut humanitaarisia avustusoperaatioita hirmumyrsky Katrinan ja Pakistanin maanjäristyksen tuhojen lievittämiseksi. Maaliskuun lopulla 2011 Nato otti johtovastuun YK:n Libyaa koskevien päätöslauselmien 1970 ja 1973 voimaansaattamisesta. Operaatio toteutettiin nimellä Unified Protector ja se julistettiin päättyneeksi lokakuun 2011 lopussa. Operaatio koostui kolmesta osasta: asevientisaarrosta, lentokielto-alueesta sekä voimankäytöstä hyökkäyksen kohteena olevien siviilien suojelemiseksi.

Vaikka kriisinhallintatehtävät ovat Natossa korostuneet, on sen ydintehtävä edelleen kollektiivisen puolustuksen ylläpitäminen. Jokainen Naton jäsen on velvollinen auttamaan hyökkäyksen kohteeksi joutunutta toista jäsenmaata parhaaksi katsomallaan tavalla.

Natolla ei ole muita omia operatiivisia joukkoja kuin ne, jotka jäsenmaat ovat sille osoittaneet, tai jotka kumppanimaat ovat osoittaneet tiettyä tehtävää varten. Naton operaatioissa johtovastuu on operaation komentajalla. Jäsenmaat voivat määritellä rajoitteita luovuttamiensa joukkojen käytölle, vaikka tätä ei operaatioiden toiminnan tehokkuutta ajatellen pidetäkään toivottavana. Joukkojen luovuttaminen Naton operaatioihin on aina kansallinen päätös, joka tehdään kunkin maan omaa lainsäädäntöä noudattaen.

Naton jäsenmaat kantavat itse valtaosan toiminnan aiheuttamista kustannuksista, erityisesti osallistuessaan eri operaatioihin. Myös kumppanimaat maksavat operaatiosta niille aiheutuvat kustannukset itse. Nato rahoittaa yhteisesti vain ilmassa toimivan valvonta- ja varoitusjärjestelmän sekä eräitä tietoyhteyksiin liittyviä järjestelmiä, joiden hankinta yksittäisen jäsenmaan näkökulmasta ei olisi käytännöllistä.

Niin Suomen kuin EU:nkin ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet ovat samansuuntaisia Naton vastaavien kanssa. Myös kriisinhallinnassa järjestöt täydentävät toisiaan keskinäisen kilpailemisen sijaan. Kriisinhallinnan osalta Nato on pyrkinytkin luovuttamaan vastuuta Euroopan unionille. Näin Nato voisi keskittää joukkoja Euroopan sijasta kriiseihin Lähi-idässä, Aasiassa ja Afrikassa.

Natosta lisää luvussa 4.7.

LOPUKSI

Suomen kansainväliseen asemaan ja Suomen turvallisuustilanteeseen vaikuttavat tekijät ovat muuttuneet kylmän sodan jälkeen. Samoin Suomen sotilaallinen toimintaympäristö on huomattavasti laajentunut ja tehtäväkenttä monipuolistunut. Uusina toimintaympäristöinä nousevat esiin kyberavaruus ja globaali mieliavaruus, joiden merkitys nykyaikaisille yhteiskunnille on kiistaton. Kriisinhallintaoperaatioista saatujen kokemusten ja potentiaalisten selkkausten syiden analyysin perusteella kansainvälinen yhteistyö muuttuu entistä merkittävämmäksi ja kriisinhallintaympäristö haasteellisemmaksi. Toimintamme painopiste epäilemättä säilyy Suomessa ja lähialueillamme, mutta samaan aikaan Suomi jatkaa ja tehostaa toimintaansa ulkomailla, kyberavaruudessa sekä virtuaalisessa, globaalissa mieliavaruudessa.

Linkkejä aiheeseen liittyen:

- The Failed States Index 2012
- Puolustusministeriön strateginen suunnitelma 2030
- Strateginen kommunikaatio ja informaatio-operaatiot vuonna 2030
- Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia
- Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko 2012.
- Venäjän sotilaspoliittinen kehitys ja Suomi
- Vision of Humanity
- Human Security Report 2012

KUVA: Lehtikuva Oy / Valtioneuvoston kanslia

2 KOKONAISTURVALLISUUDEN YLEISJÄRJESTELYT

Suomessa valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. KUVA: VESA LINDQVIST / Eduskunta

2.1 VALTION JOHTAMINEN

EDUSKUNTA

Eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa ja se päättää myös valtiontaloudesta. Lainsäädännöstä ja valtiontaloudesta päättäminen ovat yhteiskunnan keskeisiä ohjauskeinoja.

Lakiehdotukset valmistellaan pääsääntöisesti valtioneuvostossa, joka antaa niitä koskevat hallituksen esitykset eduskunnalle. Eduskunta käsittelee esitykset ja antaa vastauksensa hallitukselle. Tasavallan presidentti vahvistaa lait voimaan tuleviksi, mutta hänellä on oikeus jättää laki vahvistamatta, jolloin se palautuu eduskunnan uudestaan käsiteltäväksi.

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut, budjettilakeja koskevat hallituksen esitykset annetaan hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua eduskunnan käsiteltäväksi. Jos talousarvion muuttamiseen on tarvetta, eduskunnalle annetaan lisätalousarvioesitys.

Eduskunta hyväksyy valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia asioita tai ovat merkitykseltään huomattavia. Lainsäädännön alaan kuuluvat kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan lailla. Eduskunnalla on lisäksi laaja tiedonsaantioikeus valtioneuvostolta kansainvälisissä asioissa.

Valtioneuvosto saattaa eduskunnan käsiteltäväksi myös ehdotukset sellaisiksi Euroopan unionissa tehtäviksi päätöksiksi, jotka kuuluisivat perustuslain mukaan eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi unionin jäsen. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle tietoja muistakin unionia koskevista asioista. Eduskunta osallistuu kansalliseen kannanmuodostukseen koko unionissa tapahtuvan valmistelu- ja neuvotteluprosessin ajan.

TASAVALLAN PRESIDENTTI

Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Sodasta ja rauhasta päättää presidentti eduskunnan suostumuksella. Presidentti on samalla puolustusvoimien ylipäällikkö, joka voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyyden poikkeusoloissa myös toiselle Suomen kansalaiselle.

Tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Kyseessä on niin sanottu presidentin esittely, jossa presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston läsnä ollessa sekä asianomaisen ministerin esittelystä. Presidentin päätökset valmistellaan valtioneuvostossa, ja ne tehdään useimmissa tapauksissa valtioneuvoston yleisistunnossaan tekemästä ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei tällöin päätä asiaa ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi.

Kun tasavallan presidentti tekee päätöksiä valtioneuvostossa, tulee vähintään viiden ministerin ottaa osaa käsittelyyn ja oikeuskanslerin olla läsnä. Presidentin esittely on presidentin pääsääntöinen päätöksentekotapa. Poikkeuksena ovat kabinettiesittelyssä ilman valtioneuvoston läsnäoloa ratkaistavat asiat sekä tosiasiallinen päätöksenteko asioiden valmistelun vireille panossa ja valmistelun aikana.

Presidentti on jatkuvassa tiedonvaihdossa pääministerin ja ministereiden kanssa. Valtioneuvoston myötävaikutus presidentin sellaisissa ulkopoliittisissa päätöksissä ja toimissa, joista ei päätetä presidentin esittelyssä, voi tapahtua ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa, vapaamuotoisessa neuvottelussa tai keskustelussa pääministerin ja muiden ministereiden, etenkin ulkoasiainministerin, kanssa.

Tasavallan presidentti ratkaisee sotilaallisen puolustuksen keskeisiin perusteisiin kuuluvat sotilaskäskyasiat puolustusministerin esittelystä siltä osin kuin ne liittyvät puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun. Päätöksenteko tapahtuu valtioneuvoston ulkopuolella kabinettiesittelyssä. Presidentin päätökset varmentaa puolustusministeri. Pääministerillä ja puolustusvoimain komentajalla on tuolloin oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Presidentti voi siirtää asian omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä ratkaistavaksi presidentin esittelyssä. Siinä presidentti päättää asiasta valtioneuvostossa ja puolustusministerin esittelystä, mutta ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

VALTIONEUVOSTO JA MINISTERIÖT

Valtioneuvostolle kuuluu sille nimenomaisesti säädettyjen tehtävien lisäksi myös muut hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole osoitettu muun viranomaisen toimivaltaan. Valtioneuvostolla on siten yleistoimivalta hallitus- ja hallintoasioissa, jotka eivät kuulu muille viranomaisille.

Valtioneuvosto panee täytäntöön presidentin päätökset. Valtioneuvosto antaa lakeja tarkentavia asetuksia ja toimeenpanee valtion talousarviota tekemällä määrärahanjakopäätöksiä.

Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa myös asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Pääministeri edustaa Suomea valtion ylimmän johdon läsnäoloa vaativassa Euroopan unionin toiminnassa. Eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa pääministerin johdolla tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriössä päätettävä asia on myös yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Ministeriöiden alaisilta viranomaisilta asioita ei voida siirtää tai pidättää, jollei sellaista mahdollisuutta ole erityisesti säädetty.

Valtioneuvostossa on tarpeellinen määrä ministeriöitä, nykyisin 12. Ministeriön päällikkönä on valtioneuvoston jäsen, ministeri. Ministeri voi toimia useammassa ministeriössä ja samassa ministeriössä voi olla useampi ministeri. Ministerit eivät ole alisteisia toisilleen. Kukin ministeriö ja ministeri vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeri edustaa Suomea Euroopan unionin neuvostossa, joka toimii yhdessä Euroopan parlamentin kanssa unionin lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä. Kun ministeriössä on useampi ministeri, valtioneuvosto vahvistaa nimitetyksi tultuaan heidän välisen työnjakonsa ministeriössä.

Valtioneuvoston yleisistuntoon osallistuvat valtioneuvoston jäsenten lisäksi oikeuskansleri sekä silloin asian esittelijä, kun päätösehdotuksesta on tarpeen keskustella tai siihen tehdään vielä muutoksia istunnossa. Yleisistunto on päätösvaltainen viisijäsenisenä.

Presidentin esittely järjestetään yleensä valtioneuvoston linnassa sijaitsevassa presidentin esittelysalissa KUVA: Valtioneuvoston kanslia

Kaikki valtioneuvostossa päätettävät asiat valmistellaan asianomaisissa ministeriöissä. Yksi keskeisimpiä ministeriöiden tehtäviä on lainvalmistelu ja ministeriöt valmistelevat valtaosan säädöksistä. Ministeriöiden välinen työnjako on vahvistettu valtioneuvoston ohjesäännössä. Lisäksi ministeriöille on säädetty tehtäviä eri alojen lainsäädännössä. Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa.

Ennen päätöksentekoa asiaa valmistellaan virkamiestason lisäksi tarpeen mukaan myös poliittisesti hallituksen neuvottelussa tai iltakoulussa tai muussa ministereiden välisessä kokoonpanossa. Usein asia edellyttää valmistelevaa käsittelyä joissakin neljästä pysyvästä ministerivaliokunnasta, joiden puheenjohtajana on pääministeri. Asioiden valmistelua ja valmistelun poliittista ohjausta varten on

- iltakoulu ja muut hallituksen neuvottelut,
- ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta,
- EU-ministerivaliokunta,
- raha-asiainvaliokunta,
- talouspoliittinen ministerivaliokunta,
- ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous ja
- yksittäisiä asioita tai asiaryhmiä valmistelemaan asetetut ministerityöryhmät.

Päätöksenteon valmistelussa merkittäviä kannanmuodostuksen paikkoja ovat myös hallituspuolueiden ministeriryhmien kokoukset sekä hallituspuolueiden puheenjohtajien kokoukset pääministerin johdolla.

Hallituksen neuvottelu on ministereiden epävirallinen kokous, jonka kutsuu koolle pääministeri. Neuvottelussa asian esittelee asianomainen ministeri. Kokoukseen osallistuvat vakiintuneen käytännön mukaan ministereiden lisäksi oikeuskansleri, pääministerin valtiosihteeri ja valtioneuvoston viestintäjohtaja. Iltakoulussa ovat mukana myös hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan on valmistavasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat. EU-ministerivaliokunnan on valmistelevasti käsiteltävä Euroopan unionissa päätettävät asiat. Raha-asiainvaliokunnan tehtävänä on ennakollinen finanssivalvonta. Raha-asiainvaliokunnassa käsitellään valmistavasti asiat, joilla on huomattava taloudellinen merkitys tai joista muuten vaaditaan raha-asiainvaliokunnan lausunto. Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee kokonaistaloudellista kehitystä, yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja ja muita talouspoliittisia toimenpiteitä.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan foorumiksi on vakiintunut ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous. Ulkopolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi presidentti ja valtioneuvosto ovat kiinteässä

yhteistoiminnassa, jonka muodot vaihtelevat asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja presidentin yhteinen kokous on näistä tärkein. Kokous voidaan kutsua koolle presidentin tai pääministerin aloitteesta.

HALLITUSOHJELMA

Hallituksen muodostamisen yhteydessä sovitun hallitusohjelman merkitys valtioneuvoston työtä ohjaavana asiakirjana on korostunut vaalikauden mittaisten monipuoluehallitusten vakiintuessa käytännöksi.

Perustuslaki edellyttää, että valtioneuvosto viivytyksettä antaa ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Käsittelyn yhteydessä on mahdollista äänestää hallituksen luottamuksesta. Aloittaessaan toimintansa hallitus sopii keskuudessaan menettelyistä, joilla hallitusohjelman toimeenpanon ja toteutumisen seuranta järjestetään. Viime hallituksilla on ollut käytettävissään ohjauksen ja seurannan välineenä hallitusohjelmaa tarkentava strategia-asiakirja. Tällä hetkellä käytössä oleva hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma käsiteltiin ja hyväksyttiin hallituksessa samaan aikaan kuin vaalikauden ensimmäinen valtiontalouden kehys. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä vahvistettu toimeenpanosuunnitelma sisältää hallitusohjelman painopisteiden kärkihankkeet, niiden aikataulut ja valmisteluvastuut. Siihen liittyy myös vaalikauden lainsäädäntösuunnitelma.

Hallitusohjelman tavoitteiden edistymistä seurataan sähköisellä alustalla valtioneuvoston intranetissä, Senaattorissa, johon ministeriöt päivittävät tietoja. Valtioneuvoston kanslia raportoi hallitukselle hallitusohjelman toteutumisesta tarvittaessa. Viime aikoina hallitus on arvioinut tämän tiedon pohjalta toimintaansa vuosittain yhteen sovitettuna kehysmenettelyn aikatauluun. Erityisesti vaalikauden puolivälissä on tehty viime vaalikausina perusteellinen toiminnan arviointi.

KEHYSMENETTELY JA TALOUSARVIOPROSESSI

Tavallisesti vaalikauden ensimmäisessä kehyspäätöksessä asetetaan hallitusohjelman linjausten mukaisesti vaalikauden kehys sitovaksi menokatoksi neljälle vuodelle. Vaalikauden kehyksen puitteissa tehdään aina vuosittain valtiontalouden kehyspäätös seuraavalle neljälle vuodelle. Valtiovarainministeriö valmistelee ministeriöiden kehysehdotusten pohjalta ehdotukset kehyspäätökseksi valtioneuvoston käsittelyä varten. Yhteinen valmistelu tapahtuu ensin hallituksen kehysneuvottelussa sekä sitten valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ja yleisistunnossa. Valtiontalouden kehyspäätös on yleensä annettu eduskunnalle valtioneuvoston selontekona.

Vuotuinen talousarvio on keskeinen valtiontalouden hoidon väline. Ministeriöiden talousarvioehdotukset laaditaan valtiontalouden kehysten ja muiden määräysten mukaisesti. Valtiovarainministeriö käsittelee hallinnonalojen ehdotukset. Valtiovarainministeriön kannanoton pohjalta käydään ministeriöiden välillä neuvottelukierros, jossa pyritään ratkaisemaan mahdolliset erimielisyydet. Sen jälkeen koko hallitus käsittelee valtiovarainministeriön talousarvioehdotusta niin sanotussa budjettiriihessä. Viimeistelty ehdotus esitellään ensin valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ja sen jälkeen yleisistunnossa, joka antaa talousarvioesityksen eduskunnalle. Eduskunta päättää valtion talousarvion sisällöstä valtiovarainvaliokunnan mietinnön pohjalta. Hyväksytty talousarvio julkaistaan säädöskokoelmassa. Ministeriöt vahvistavat hallinnonalansa talousarvion soveltamista varten tilijaottelun sekä hyväksyvät hallinnonalan ja sen virastojen ja laitosten tulostavoitteet.

Julkisen talouden vakauden ja kestävyyden varmistamista koskevat myös eräät EU-tason määräykset, joiden mukaisesti finanssipolitiikkaa koordinoidaan muun muassa liiallisten alijäämien ehkäisemiseksi. Jäsenvaltiot toimittavat komissioon vuosittain vakaus- ja lähentymisohjelmansa, joissa ne esittävät keskipitkän aikavälin sopeutusurat koko julkiselle taloudelle. Euroalueen jäsenvaltiot toimittavat joka syksy komissiolle myös seuraavaa vuotta koskevat budjettisuunnitelmansa. Komissio ja euroryhmä voivat antaa suunnitelmista arvionsa, mutta ne eivät voi pakottaa jäsenvaltioita muuttamaan budjettiesityksiään.

EU-ASIAT JA NIIDEN KOORDINOINTI

Jäsenvaltiot osallistuvat Euroopan unionin neuvoston työskentelyyn ja päätöksentekoon neuvostossa. Neuvosto kokoontuu eri kokoonpanoissa ja osallistujia ovat jäsenvaltioiden ministerit, jotka osallistuvat oman toimialansa neuvoston kokouksiin jäsenvaltionsa hallitusta sitovin valtuuksin. Neuvoston istunnossa käsiteltävät ja päätettävät asiat valmistelee Brysselissä olevista pysyvistä edustajista koostuva komitea (Coreper), jonka asiat puolestaan valmistellaan alakomiteoissa ja työryhmissä jäsenvaltioiden virkamiesten kesken. Eurooppa-neuvoston kokoukset ovat huippukokouksia, joihin kokoontuvat valtion ja hallitusten päämiehet, Suomesta pääministeri. Eurooppa-neuvosto antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet.

Jokainen ministeriö vastaa EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja EU-säädösten toimeenpanosta omalla toimialallaan. Valtioneuvoston EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän avulla varmistetaan, että Suomella on yhtenäinen maan yleisiä poliittisia linjauksia vastaava ja asian niin vaatiessa eduskunnan käsittelemä kanta kaikkiin Euroopan unionissa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa.

Valtioneuvoston yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat EU-ministerivaliokunta, EU-asioiden komitea ja sen alaiset valmistelujaostot. Valtioneuvoston kansliassa toimiva valtioneuvoston EU-sihteeristö vastaa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän toiminnasta ja EU-politiikan johdonmukaisuudesta. EU-asioiden komiteassa käsitellään laajakantoisia ja useita ministeriöitä koskevia EU-asioita sekä ne asiat, joista jaostotasolla ei ole päästy yhteisymmärrykseen. EU-ministerivaliokunnassa käsitellään Suomen toimintalinjat ja tavoitteet EU-politiikan merkittävimmissä kysymyksissä ja asiakokonaisuuksissa. EU-ministerivaliokunnassa käsitellään myös Suomen kannat ja tavoitteet Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokouksiin sekä epävirallisiin ministerikokouksiin.

Valtioneuvosto vastaa EU-asioiden valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Valtioneuvosto valmistelee EU:n toimielimissä esitettävän Suomen kannan yhteistyössä eduskunnan kanssa, kun asia tulee perustuslain mukaan saattaa eduskunnan käsiteltäväksi. Tämä koskee erityisesti sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita sekä muitakin asioita, jotka ovat periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittäviä.

KANSAINVÄLISET SUHTEET

Ulkopoliittisten suhteiden hoito on valtionjohdon tärkeimpiä tehtäviä. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Euroopan unioniin liittyvistä asioista ensisijainen vastuu on pääministerillä. Presidentti ja pääministeri ovat virallisessa ja epävirallisessa yhteydenpidossa valtion- ja hallitusten päämiehiin. Perustuslaki määrittelee toimivaltasuhteet.

Valtioneuvostossa keskeisiä ulko- ja turvallisuuspoliittisia toimijoita ovat ulkoasiainministeri ja puolustusministeri. Sisäministerin asema on keskeinen useissa laajaan turvallisuuskäsitteeseen kuuluvissa kysymyksissä. EU-jäsenyyden myötä eri hallinnonalojen suora vastuu oman alansa kansainvälisestä yhteistyöstä on laajentunut.

Hallituksen valmisteluelin on ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, jonka yhteiskokouksissa tasavallan presidentin kanssa linjataan ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksiä. Ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö valmistelevat ja toteuttavat Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Eduskunta päättää kansainvälisiin suhteisiin liittyvästä lainsäädännöstä ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimeenpanon valvonnasta. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta valmistelee eduskunnan käsittelemiä kansainvälisiä asioita, suuri valiokunta EU-asioita ja puolustusvaliokunta puolustuspolitiikan kysymyksiä.

VIESTINTÄ JA JULKISUUS

Viestintä on kiinteä osa yhteiskuntaa ja sen toimintoja. Viestintä on monipuolistunut, nopeutunut ja muuttunut vuorovaikutteiseksi sähköistyneessä ja globalisoituneessa mediamaailmassa. Sosiaalisessa viestinnässä jokaisella käyttäjällä tai ryhmällä on nykyisin mahdollisuus olla aktiivinen viestijä ja sisällön tuottaja.

Valtionhallinnon viestinnän tavoitteet ja toimintaperiaatteet pohjautuvat perusoikeuksiin. Keskeinen oikeus on saada tietoja viranomaisten julkisista päätöksistä ja niiden valmistelusta. Tämä ilmenee julkisuusperiaatteena ja viranomaisten velvollisuutena tuottaa ja jakaa informaatiota. Viestintä ei kuitenkaan ole vain velvollisuus, vaan mahdollisuus toteuttaa viranomaiselle kuuluvia tehtäviä tehokkaasti. Viestintä kuuluu oleellisena osana johtamiseen.

Valtioneuvoston yhteisestä viestinnästä huolehtii pääministerin johdolla valtioneuvoston kanslia. Muut ministeriöt vastaavat oman toimialansa viestinnästä. Valtioneuvoston kanslian viestintäosaston tehtäviin kuuluu ministeriöiden ulkoisen viestinnän yhteensovittaminen ja valtionhallinnon ulkoisen viestinnän yleinen kehittäminen.

Viestintävälineiden kehitys voi vaikuttaa syvällisestikin toimintatapoihin, kuten sosiaalinen media on osoittanut. Häiriötilanteissa on tärkeää käyttää joustavasti ja kattavasti kaikkia viranomaisten käytössä olevia viestintävälineitä ja -kanavia. Viestinnällisessä varautumisessa on erityisesti otettava huomioon uhkamallit, jotka liittyvät yhteiskunnan tekniseen häiriöherkkyyteen.

HÄIRIÖTILANTEIDEN HALLINTA

Häiriötilanteissa keskitytään kulloisenkin tilanteen vaatimiin tehtäviin kuten pelastustoimintaan, onnettomuuden vaikutusten rajoittamiseen ja normaalitilanteen palauttamiseen. Päättäjät ja toimijat priorisoivat resurssinsa ja ajankäyttönsä sen mukaisesti. Tilannekuvan ylläpito on oikea-aikaiselle päätöksenteolle välttämätöntä ja viestinnän merkitys korostuu. Johtamisen kannalta haastavia voivat olla monimutkaiset tilanteet, joissa vastuu jakautuu usealle viranomaiselle.

Häiriön luonteesta ja laajuudesta riippuen myös kansainvälinen yhteydenpito tiivistyy. Esimerkiksi onnettomuudessa voi olla uhreina ulkomaiden kansalaisia ja siinä voidaan tarvita toisesta maasta apua pelastustoimiin. Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen sisältyy yhteisvastuulauseke, jonka mukaan tilanteessa, jossa jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi, unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä ja antavat pyynnöstä apua. Unionin jäsenenä Suomi antaa ja vastaanottaa tietoja unionin toimielimien ja toisten jäsenmaiden kanssa sekä osallistuu yhteiseen päätöksentekoon. Tarvittaessa käytetään Euroopan unionin hätätila- ja kriisikoordinaatiota varten päätettyjä järjestelyjä.

Yllättäen ja nopeasti syntyvien häiriötilanteiden hallinnan edellyttämät toimenpiteet on kyettävä aloittamaan nopeasti. Käyttöön on tärkeätä saada mahdollisimman laaja poikkihallinnollinen tuki. Häiriötilanteissakin viranomaisten vastuunjako ja yhteistoimintamallit säilytetään mahdollisimman pitkään normaaliolojen mukaisina. Järjestys- ja turvallisuusviranomaiset ja muut vastuutahot ryhtyvät ilman eri toimeksiantoa hoitamaan tilannetta. Tavanomaisissa onnettomuuksissa tai rikostapahtumissa ei tarvita mitään erityisiä ylemmän johdon toimia. Sen sijaan vakavammissa tilanteissa tarvitaan tehostettua yhteistoimintaa, johtamista, viestintää ja tilanteen seurantaa sekä myös kansainvälistä yhteydenpitoa. Häiriötilanteiden hallintaa koskeva toimintamalli on kuvattuna valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta.

Toimivaltainen viranomainen johtaa operatiivista toimintaa ja poikkihallinnolliset yhteistyöelimet tukevat vastuuviranomaista. Toimintaa johtava taho vastaa myös viestinnästä. Häiriötilanteissa järjestys- ja turvallisuusviranomaisilla on valmiiksi riittävät toimivaltuudet ja resurssit käytettävissään ja ne voivat saada virka-apua toisilta viranomaisilta.

Valtioneuvoston tasolla toimivaltainen ministeriö johtaa toimintaa ja siihen liittyvää ministeriöiden yhteistyötä. Häiriötilanteiden hallinnan yleisestä yhteensovittamisesta valtioneuvostossa vastaa valtioneuvoston kanslia osana pääministerin avustamistehtävää valtioneuvoston yleisessä johtamisessa. Tarvittaessa yleisistunnossa ratkaistaan, minkä ministeriön vastuulle jokin asia kuuluu tai mikä ministeriö toimii laajakantoisen asian käsittelijänä. Kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta sekä varautumisesta. Kansliapäälliköiden apuna häiriötilanteiden hallinnassa toimivat ministeriöiden valmiuspäälliköt. Valmiuspäällikkökokouksen keskeinen rooli on häiriötilanteissa tukea toimivaltaista viranomaista, valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä sekä tehdä tarvittaessa esityksiä toimenpiteiden yhteensovittamisesta. Lisäksi ministeriöissä tai muissa toimivaltaisissa viranomaisissa voi olla johtoryhmiä, jotka voivat häiriötilanteen hallinnan edellyttäessä kokoontua myös sidosryhmillä laajennetulla kokoonpanolla. Pääministerin valtiosihteerin johdolla toimiva kansliapäällikkökokous ja valmiuspäällikkökokous tukevat häiriötilanteiden hallinnan johtamista.

Häiriötilannetta voi olla tarpeen käsitellä mahdollisimman nopeasti hallituksen neuvottelussa, jotta valtioneuvoston jäsenille saadaan yhteinen käsitys asiasta. Tilannetiedon lisäksi voidaan käsitellä valmisteluvastuita ja yhteistyön järjestämistä. Ministerivaliokunnat käsittelevät asioita tehtäviensä mukaisesti.

Tilanteen hallinnan edellyttämät päätökset tekee valtioneuvoston yleisistunto, asianomainen ministeriö tai muu toimivaltainen viranomainen. Häiriötilanteet ovat vaikutusalaltaan useimmiten paikallisia, jolloin niiden hallintakin perustuu ensisijaisesti paikallisiin toimiin. Vastuunmäärittelyn ja yhteistoiminnan periaatteet ovat alue- ja paikallistasolla vastaavat kuin keskushallinnossa.

Häiriön sattuessa korostuu tilannetietoisuus. Tilannetietoisuus ja tilannekuva ovat keskeisiä johtamisen välineitä kaikilla tasoilla. Luotettava tilannekuva, vastuuviranomaisen käsitys tapahtuneesta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä arvio tilanteen kehitysvaihtoehdoista on välttämätön edellytys tilanteen hallinnalle ja sitä koskevalle päätöksenteolle. Tämä korostuu etenkin häiriötilanteissa, jolloin joudutaan nopeasti tekemään hyvinkin laaja-alaisesti vaikuttavia päätöksiä.

Kukin hallinnonala on velvollinen ylläpitämään omien tehtäviensä ja vastuidensa mukaista turvallisuustilannekuvaa. Vaikka operatiivinen vastuu tilanteen hallinnasta on toimivaltaisella viranomaisella, tiedon on kuljettava riittävän varhaisessa vaiheessa myös valtionjohdolle.

Häiriötilanteessa pääministeriltä ja hallitukselta edellytetään nopeasti kannanottoja, poliittista vastuunkantoa ja päätöksentekoa. Nykyiset turvallisuushaasteet ja -uhkat ovat usein valtioiden rajat ylittäviä ja vaikutukseltaan laajoja. Valtionjohdon tilannekuvan ylläpitäminen on valtioneuvoston kanslian strateginen tehtävä. Tätä tarkoitusta varten valtioneuvoston kansliassa on valtioneuvoston tilannekeskus, joka tuottaa reaaliaikaista tapahtumatietoa ja toimivaltaisten viranomaisten tiedoista koottua tilanneku-vaa valtionjohdon käyttöön. Tilannekeskus yhdistää eri hallinnonaloilta saadut tiedot ja raportoi niiden pohjalta valtionjohdolle. Vastaavasti tilannekeskus saattaa kokonaisuutta koskevat tiedot toimivaltaisille viranomaisille ja muille viranomaisille.

Valtionjohdon yleisen tilannekuvan tukemiseksi valtioneuvoston kansliassa tilannekuvatoiminto kokoaa ja sovittaa tarvittaessa yhteen turvallisuuskysymyksiä käsittelevien ministeriöiden ja toimivaltaisten viranomaisten ennakoivia katsauksia aiheista, joilla on keskeistä merkitystä kokonaisturvallisuuden kannalta.

Viestintä on osa häiriötilanteen hallintaa, missä valtionhallinnon viestinnän keskeisten periaatteiden merkitys korostuu. Hallinnon on kyettävä vastaamaan nopeasti ja mahdollisimman avoimesti median ja kansalaisten lisääntyneeseen tiedontarpeeseen sekä pitämään ne ajan tasalla tilanteen kehittymisestä. Median aktiivisuus ja nopeus on otettava huomioon. Perusteita viestinnälle määritetään valtioneuvoston ohjeessa viestinnästä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Jokainen ministeriö vastaa toimintaansa koskevasta viestinnästä ja hallinnonalan viestinnän yhteensovittamisesta. Valtioneuvoston kanslian viestintäosasto vastaa hallituksen ja pääministerin viestinnästä sekä valtioneuvoston viestinnän yhteensovittamisesta. Viestintäosastolla on edustaja ministeriöiden valmiuspäällikkö- ja kansliapäällikkökokouksissa, hallituksen neuvotteluissa, keskeisissä ministerivaliokunnissa ja turvallisuuskomiteassa. Valtioneuvoston viestinnän yhteistyökysymyksiä käsitellään myös ministeriöiden viestintäjohtajakokouksissa.

VALMIUSLAINSÄÄDÄNTÖ

Valmiuslainsäädäntöön kuuluvat valmiuslaki (1552/2011) ja puolustustilalaki (1083/1991), minkä lisäksi eräillä aloilla on säädetty poikkeusoloja koskevia säännöksiä. Valmiuslainsäädännöllä on pyritty varmistamaan väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa. Koska normaalioloja koskevat toimivaltuudet saattavat tällöin olla riittämättömiä, on oikeusjärjestykseen etukäteen sisällytetty säännökset poikkeusoloissa käyttöön otettavista poikkeuksellisista toimivaltuuksista. Näin turvataan se, että voidaan ryhtyä ripeästi tilanteen vaatimiin toimenpiteisiin.

Valmiuslain mukaan poikkeusoloja ovat

- Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila,
- Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista,
- väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat,
- erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila sekä
- vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Poikkeusoloille on leimallista, että normaalit toimintakeinot ja resurssit eivät riitä, vaan tarvitaan lisätoimivaltuuksia ja lisärahoitusta sekä inhimillisten ja aineellisten voimavarojen käyttöön saamista. Poikkeusoloissa voidaan joutua turvautumaan esimerkiksi viennin ja tuonnin säännöstelyyn, valtakunnan puolustuksen kannalta välttämättömän tuotannon ohjaukseen, kuljetuksien ja liikenteen valvomiseen ja säännöstelyyn, tilapäisen työvelvollisuuden asettamiseen ja väestön siirtoihin.

Poikkeusoloissa voidaan ottaa käyttöön valmiuslaissa säädettyjä lisätoimivaltuuksia laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotto tapahtuu valtioneuvoston asetuksella. Sillä viranomaiset oikeutetaan käyttämään yksilöityjä valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Asetus on annettava määrätyksi, enintään kuuden kuukauden ajaksi kerrallaan. Käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Ennen käyttöönottoasetuksen antamista valtioneuvoston on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa todettava maassa vallitsevan poikkeusolot. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi asian käsittelemistä ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa. Valmiuslain mukaan poikkeusolojen tunnusmerkit voivat toteutua vain, jos tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin valtuuksin. Jos käyttöönottoedellytykset lakkaavat, ovat annetut säännökset kumottava.

Puolustustilalain mukaan valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla voimaan puolustustila. Puolustustila voidaan saattaa voimaan

- Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä
- siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys.

Puolustustilalaissa on säännöksiä valtakunnan puolustusta tukevista yleisistä turvallisuustoimenpiteistä, sotilaallisen ja taloudellisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaamisesta sekä muista sen kaltaisista toimenpiteistä. Puolustustila saatetaan voimaan ja sen voimassaoloa jatketaan tasavallan presidentin asetuksella. Soveltamisasetus annetaan määrätyksi, enintään kolmen kuukauden pituiseksi ajaksi. Asetus on heti saatettava eduskunnan käsiteltäväksi ja kumottava, jos eduskunta niin päättää. Puolustustilalain säännöksiä saa säätää sovellettavaksi vain siltä osin kuin se on välttämätöntä lain tarkoituksen saavuttamiseksi, jos valmiuslaissa säädetyt toimivaltuudet eivät siihen riitä.

Valmiuslaki tai puolustustilalaki ei oikeuta poikkeamaan valtiosääntöisistä menettelyistä. Poikkeuslainsäädäntö ei sisällä muutoksia eduskunnan, tasavallan presidentin eikä valtioneuvoston organisaatioon tai päätöksentekomenettelyihin. Puolustusvoimien ylipäällikkyyden mahdollista luovuttamista poikkeusoloissa lukuun ottamatta ylimpien valtionelinten toiminta jatkuu samoilla säännöillä kuin normaalinakin aikana. Jos tähän on tarpeen tehdä muutoksia, se käy ainoastaan lainsäädäntöteitse. Moni asia saattaa tällöin vaatia perustuslain vaikeutettua säätämisjärjestystä. Niin ikään kansalaisten osallistuminen yhteiskunnan toimintoja koskevaan päätöksentekoon on perustuslain mukaisesti turvattua. Vaalit pannaan toimeen lainmukaisessa järjestyksessä.

Valmiuslain ja puolustustilalain toimivaltuuksia ei lakien voimassaoloaikana ole sovellettu kertaakaan. Sama koskee myös nykyistä valmiuslakia edeltänyttä, samannimistä säädöstä.

Keskeinen tehtävä poikkeusoloissa on kriisibudjettien laatiminen ja ylläpito. Poikkeusolot voivat muuttaa huomattavasti menotarpeiden ja tulolähteiden rakennetta sekä ylipäätään rahoitusmahdollisuuksia. Talousarviomuutoksia joudutaan tekemään tiheästi. Koska valtion tulot ja menot ovat pitkälti lakisääteisiä, tämä merkitsee vastaavasti lainsäädännön muutoksia.

Vakavissa kriiseissä vaalikausittainen hallitusohjelma voi hyvin jäädä toissijaiseksi huomion kohdistuessa nopeammin muuttuviin asioihin. Hallituksen strategia saattaa pelkistyä kriisistä eroon pääsemiseen tai muihin suuriin ajankohtaisiin ratkaisuihin. Viranomaisten välisen yhteistyön tarve tiivistyy. Johtaminen käy ympärivuorokautiseksi ja on huolehdittava suojautumisesta. Vakavissa ja pitkäaikaisissa kriiseissä on erityisesti huolehdittava myös kansallisen kriisinsietokyvyn ylläpidosta. Vakavissa kriiseissä valtiontalouden kehysmenettely voi osoittautua liian yleispiirteiseksi ohjausvälineeksi. Talouden nopeat muutokset edellyttävät nopeaa reagointia. Vakavan kriisin seurauksena voi olla hallituksen vaihtuminen, ennen aikaiset vaalit ja erilaisia poliittisen järjestelmän ongelmia.

Sodan uhatessa tai sodan aikana sotilasasiat nousevat päätöksenteossa keskeisiksi. Yhteiskunnan valjastaminen ja sopeuttaminen merkitsee talouden ohjausta, hankintojen suuntaamista, säännöstelypäätöksiä ja huoltovarmuuden organisointia. Sivummalle ja myöhempään ajankohtaan jää pitkäjänteinen uudistusten valmistelutyö ja kehittämistoiminta. Sotilaallisessa kriisissä tai sen uhatessa puolustusvoimien osuus nousee keskeiseksi. Perustuslain mukaan tasavallan presidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle poikkeusoloissa.

Valtionhallinnon viestintä perustuu myös poikkeusoloissa normaaliajan lainsäädäntöön, jota täydentävät eräät valmiuslain ja puolustustilalain säännökset. Viestinnän välitön johto kuuluu tilanteen niin vaatiessa valtioneuvoston kanslialle pääministerin alaisuuteen. Tutkimustoiminnalla tuetaan viranomaisten päätöksentekoa, selvitetään kansakunnan puolustustahtoa ja -valmiutta uhkaavat tekijät sekä pyritään estämään huhujen ja väärien tietojen syntyminen ja leviäminen. Psykologiseen puolustukseen kuuluu keinoja, joiden päämääränä on puolustus- ja taistelutahdon säilyttäminen ja vahvistaminen sodan uhatessa ja sen aikana. Tällaisilla toimilla pyritään vaikuttamaan myös kansainväliseen yhteisöön.

Vakavista kriiseistä toipuminen vaatii niin ikään ylimpien valtioelinten määrätietoista johtamista. Talouden kuntoon saaminen, säännöstelytoimien purku ja yhteiskunnan jälleenrakentaminen voivat viedä pitkänkin ajan. Oikeusvaltiossa on tärkeää, että mahdollisuuksien mukaan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissakin huolehditaan päätösten ja toimenpiteiden dokumentoinnista ja arkistoinnista.

VARAUTUMINEN

Valmiuslain mukaan valtioneuvoston, valtion viranomaisten, kuntien sekä eräiden muiden tahojen tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Varautumista koordinoivia toimielimiä ovat

- ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta
- turvallisuuskomitea
- ministeriöiden valmiuspäällikkökokous.

Erityisesti yhteistoimintaa viranomaisten ja elinkeinoelämän välillä varautumisessa yhteen sovittaa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimiva huoltovarmuusorganisaatio sektoreineen ja pooleineen. Varauduttaessa ja toimenpiteisiin ryhdyttäessä on oleellista noudattaa yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttyjä periaatteita. Niitä ovat

- kansanvallan ja oikeusvaltion perusteet,
- yhteiskunnallisen vastuun jakaminen,
- vakiintuneiden toimivaltasuhteiden säilyttäminen erityistilanteissakin,
- kustannustehokkuus,
- toimenpiteiden yhteensovittaminen sekä
- kansainvälisten velvoitteiden täyttäminen.

Jokapäiväiset järjestelmät kehitetään sellaisiksi, että ne toimivat kestävästi kriisitilanteissakin. Tämä koskee muun muassa toimitiloja, tieto- ja viestintäjärjestelmiä sekä kuljetuksia. Varautuminen pohjautuu riskien kartoittamiseen.

Valtionjohdon toiminnan osalta varautumisella huolehditaan, että eduskunnalla, tasavallan presidentillä ja valtioneuvostolla on kaikki johtamisessa tarvittavat toimintaedellytykset yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi vallitsevan turvallisuustilanteen edellyttämällä tavalla.

Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin päätöksentekoon turvataan varmistamalla kansallisen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän toiminta ja osallistuminen EU:n toimielinten toimintaan. Ministeriöt sekä muut yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta tärkeät viranomaiset varmistavat toimintojensa jatkuvuuden kaikissa oloissa hallinnollisilla, rakenteellisilla ja teknisillä toimenpiteillä. Ministeriöiden sekä erikseen määriteltävien yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden virastojen toimintavalmius turvataan rakentamalla ja ylläpitämällä suojattuja johtamistiloja. Viranomaiset hallinnon eri tasoilla varautuvat oman toimintansa mahdollisimman häiriöttömään hoitamiseen ja huolehtivat osaltaan kansalaisten yleisestä turvallisuudesta. Suunnittelua tuetaan osallistumalla huoltovarmuusorganisaation toimintaan. Huoltovarmuusorganisaatio on yhteistoimintaverkko, jossa ovat mukana viranomaiset, elinkeinoelämä ja järjestöt.

Lisää aiheesta:

- Perustuslaki
- Valtioneuvostolaki
- Valmiuslaki
- Puolustustilalaki
- Valtioneuvoston ohjesääntö
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia
- Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa
- Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta

2.2 KOKONAISTURVALLISUUTTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Kokonaisturvallisuuden kannalta on tärkeää, että hallinnonalasta riippumatta lainsäädännössä on huomioitu sen toimivuus myös mahdollisessa kriisitilanteessa. Vuonna 2000 voimaan tulleen perustus lainuudistuksen jälkeen eri hallinnonalojen lainsäädännöltä vaaditaan entistä suurempaa tarkkuutta myös kriisitilanteissa noudatettavan lainsäädännön osalta. Erityisesti kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa korostuu toiminnan lainmukaisuuden merkitys kansalaisten luottamuksen säilyttämiseksi.

KUVA: Puolustusvoimat

Kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävää sääntelyä löytyy lainsäädännön kaikilta tasoilta. EU:lla ei ole varsinaista kriisilainsäädäntöä, mutta Lissabonin sopimuksen myötä kokonaisturvallisuuden kannalta on ollut merkittävää, että sopimukseen on nyt kirjattu yhteisvastuulauseke ja avunantovelvoite. Kansainvälinen sopimuskenttä, jolla on merkitystä myös kansallisesti, laajentuu kaiken aikaa, mainittakoon esimerkkinä jalkaväkimiinoja käsittelevä Ottawan sopimus ja ryöpäleaseita koskeva Oslon sopimus. Myös vanhempiin sopimuksiin on tehty uusia lisäpöytäkirjoja.

Suomen perustuslaissa on lukuisia pykäliä, joilla on erityistä merkitystä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa. 1.3.2012 voimaan tulleella perustuslain muutoksella muun muassa täsmennettiin perustuslain 23 pykälää, joka käsittelee perusoikeuksia poikkeusoloissa.

Puolustusvoimien toimintaa koskeva lainsäädäntö on merkittäviltä osin jo uudistettu vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Vuoden 2008 alusta lukien ovat olleet voimassa uusi laki puolustusvoimista (551/2007), asevelvollisuuslaki (1438/2007) ja uusi laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007). Lisäksi puolustusvoimauudistuksen vuoksi keskeisiä säädöksiä on päivitetty.

Puolustushallinnossa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että rauhanaikainen lainsäädäntö toimisi mahdollisimman hyvin myös kriisitilanteissa. Kaikkia tilanteita ei lainsäädännössä kuitenkaan pystytä ennakoimaan. Viranomaisten on pystyttävä myös kriisitilanteissa esittämään säädösmuutoksia. Perustuslaista johtuen säädösmuutosesitykset tulevat olemaan entistä useammin lainmuutosesityksiä, koska sääntelyä on nostettu asetuksista lain tasolle. Esimerkiksi vanhassa valmiuslaissa oli 54 pykälää, kun taas uuteen 1.3.2012 voimaan tulleeseen valmiuslakiin sisältyy 135 pykälää. Myös kansainvälistyminen ja EU-lainsäädännön vaikutuksen lisääntyminen ovat vaikuttaneet lainsäädännön uudistumisen nopeutumiseen.

Voidaan siis todeta, että lainsäädännön dynaamisuus on kasvanut. Jo normaalioloissa tarkastellaan lainsäädännön toimivuutta ja muutostarpeisiin reagoidaan herkemmin kuin aikaisemmin. Lainsäädännön kriittisellä tarkastelulla hankitaan samalla hyvää kokemusta säädösvalmistelusta kriisitilanteita ajatellen, jolloin on pystyttävä toimimaan usein normaalia nopeamassa aikataulussa. Lisäksi lainsäädäntö pysyy tällä tavalla paremmin ajan tasalla eikä todennäköisesti siten vaadi suuria muutoksia kriisin lähestyessä. Uhkakuvien muuttuminen on tietysti huomioitava myös lainsäädännössä.

Perinteisesti turvallisuusviranomaisia koskeva lainsäädäntö toimii hyvin myös kriisitilanteissa. Viranomaisten voimavarojen yhteiskäyttöä on turvattu lainsäädännössä virka-avun antamista koskevalla sääntelyllä tai säätämällä viranomaisille tehtäviksi myös muita kuin perinteisiä oman alan tehtäviä. Lainsäädännössä toimivaltuudet on kytketty lainmukaisiin tehtäviin.

Valmiussuunnittelun merkitys kokonaisvaltaisesti koko yhteiskunnassa eri toimijoiden toiminnassa korostuu uhkakuvien laajentuessa koskemaan muitakin kuin puhtaasti sotilaallisia uhkia. Osana valmiussuunnittelua on harkittava, perustetaanko toimenpiteet sopimuksiin, lainsäädäntöön vai samanaikaisesti molempiin. Lainsäädännössä varaudutaan poikkeusoloihin joko suoraan erityislainsäädännössä tai turvautumalla vain poikkeusoloissa soveltuviin lakeihin, kuten valmiuslakiin ja puolustustilalakiin. Samalla tiedostetaan, että lainmuutokset voivat olla tarpeen tilanteissa, joihin ennakkoon ei ole osattu varautua. Valmiuslaki velvoittaa viranomaisia ja valtion liikelaitoksia valmiussuunnitteluun. Yksityisten toimijoiden varautumisesta on säädetty useissa erityislaeissa.

2.3 KOKONAISTURVALLISUUDEN YHTEENSOVITTAMINEN

VARAUTUMINEN MUUTTUVASSA MAAILMASSA

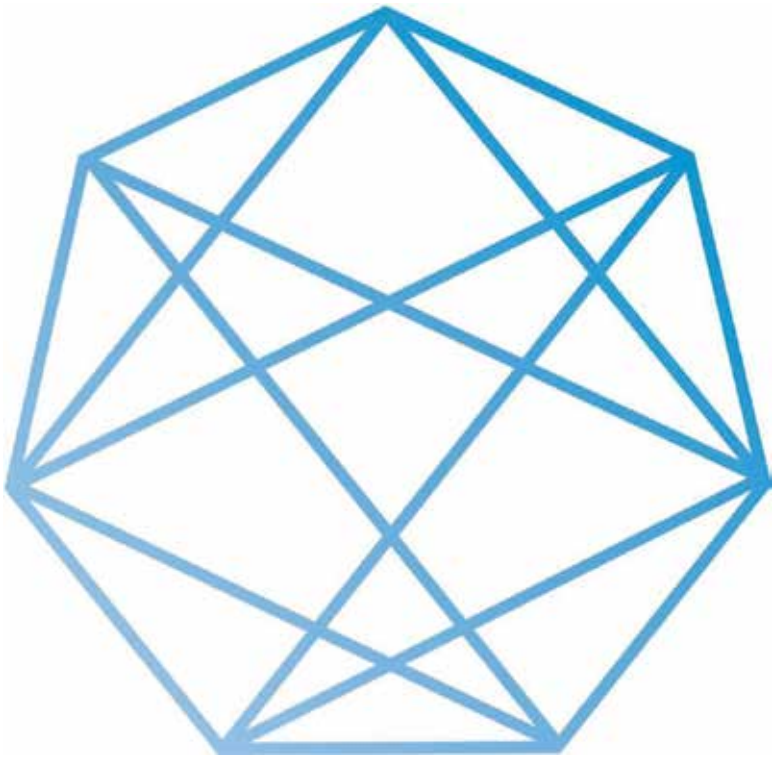
Valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012 (5/2012) arvioitiin kokonaisturvallisuuden haasteeksi globaalin ja kansallisten järjestelmien keskinäisriippuvuuden kasvaminen. Järjestelmät ovat kehittyneet käytännön pohjalta, ja niiden tavoitteena ovat kustannustehokkuus sekä nopeampi tiedon vaihto. Niiden keskinäinen toimintalogiikka ei useimmiten noudata hallinnon sektoreiden tai talousmarkkinoiden ohjauspyrkimyksiä.

Tiedonvälityksen nopeuden kasvaessa saatetaan toisaalta tehostaa turvallisuustoimijoiden yhteistyötä, mutta samalla väärän tai haitallisen tiedon leviäminen on yhä vaikeampaa hallita. Myös uhkien kehittyminen on muuttunut. Uhkien toteutuessa niiden yhteisvaikutus voi kertautua ja ulottua yhä laajemmalle myös toissijaisiksi katsottuihin järjestelmiin, joilla kuitenkin saattaa olla olennaista merkitystä yhteiskunnan palveluille.

Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta edellyttävät yhä enemmän yhteistyötä kaikkien turvallisuustoimijoiden kesken. Kaikkien yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tukevien palveluntuottajien on kyettävä takaamaan palvelut sovitun tasoisena myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (VNp 2010) on määritetty yhteiskunnan elintärkeät toiminnot tavoitetiloineen, varautumisen yleiset periaatteet, ministeriöiden strategiset tehtävät sekä uhkamallit ja niistä johdetut häiriötilannemallit.

Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat

- valtion johtaminen
- kansainvälinen toiminta
- Suomen puolustuskyky
- sisäinen turvallisuus
- talouden ja infrastruktuurin toimivuus
- väestön toimeentuloturva ja toimintakyky
- henkinen kriisinkestävyys.



Kokonaisturvallisuuden yhteiset periaatteet määritellään Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. KUVA: Puolustusministeriö

Muuttuvassa toimintaympäristössä varautumisen käytäntöjä, yhteistyötä ja osaamista on kehitettävä jatkuvasti yhä laaja-alaisemmin, kokonaisturvallisuuden periaattein.

KOKONAISTURVALLISUUS – SUOMALAISEN VARAUTUMISEN MALLI

Varautuminen yhä moniulotteisempiin ja muuntuviin turvallisuusuhkiin edellyttää tulevaisuuden ennakointia sekä kokonaisvaltaista turvallisuusajattelua ja asioiden jatkuvaa päivittämistä toimintaympäristöä vastaavaksi.

Suomalaisen yhteiskunnan varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteella, joka tarkoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista viranomaisten, järjestöjen, elinkeinoelämän ja kansalaisten yhteistoimintana. Keskittyminen elintärkeisiin toimintoihin ja laaja-alainen yhteistyö muodostavat suomalaisen varautumisen mallin, jota kutsutaan kokonaisturvallisuudeksi.

Kokonaisturvallisuus keskittyy yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeisiin tekijöihin, joten turvallisuuden kaikkia osa-alueita sillä ei pyritä kattamaan. Olennaista on, että uhkamallien ja resurssien käytön suunnittelussa huomioidaan kaikki kriittiset tekijät ja yhteistyömahdollisuudet kaikilla toimintatasoilla.

Kokonaisturvallisuuden kehittämisen painopisteitä ja toimeenpanoa ohjataan parlamentaarisesti hyväksytyillä selonteoilla ja ohjelmilla. Hallinnonalat vastaavat omasta varautumisestaan valtioneuvoston ohjesäännön ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategian määrittämin vastuin. Varautumisen jatkuvan valmiuden ja kehittämisen turvaamiseksi valtion poliittisen johdon toimintaa tukevat poikkihallinnolliset yhteistoimintaelimet, joista laaja-alaisin on Turvallisuuskomitea. Komitea on valtioneuvostoa ja ministeriöitä avustava kokonaisturvallisuuden alalla toimiva varautumisen pysyvä yhteistoimintaelin ja tarvittaessa asiantuntijaelin häiriötilanteissa.

Turvallisuuden laaja-alaistuminen näkyy myös Turvallisuuskomitean kokoonpanossa, jota on vahvistettu turvallisuusviranomaisten ja elinkeinoelämän asiantuntijoilla. Ministeriöiden kansliapäälliköiden ja valtiosihteerien lisäksi kokoonpanoon kuuluvat puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen, poliisin, pelastustoimen, Tullin sekä Huoltovarmuuskeskuksen johtajat. Pysyvinä asiantuntijoina Turvallisuuskomiteassa toimivat valtioneuvoston kanslian viestintäjohtaja, EU-asioiden valtiosihteeri ja huoltovarmuusneuvoston puheenjohtaja. Lisäksi komitea tapaa säännöllisesti järjestöjen, elinkeinoelämän ja tutkimuksen asiantuntijoita ja järjestää kokonaisturvallisuutta edistäviä seminaareja.

Kokonaisturvallisuuden muita tärkeitä yhteistyöfoorumeita ovat valmiuspäällikkökokous ja hallinnonalojen varautumisen valmistelua tukevat valmiussihteerit.

Toimintaympäristön muutosten seuranta, varautumisen jatkuva kehittäminen ja säännöllinen harjoitustoiminta muodostavat toimeenpanon keskeiset osakokonaisuudet. Tutkimus ja koulutus ovat yhä tärkeämpiä toimintoja suorituskyvyn ja uusien ratkaisujen kehittämisessä. Kokonaisturvallisuuden näkökulmasta tavoitteena on päästä reagoivasta toiminnasta turvallisuusuhkien ennaltaehkäisyyn.

KUVA: Eeva Anundi / Tekes

3 TURVALLISUUDEN YHTEENSOVITTAMINEN ALUEELLISELLA JA PAIKALLISELLA TASOLLA

3.1 ALUEHALLINTOVIRASTOJEN TOIMINTA

Aluehallintovirastot (AVI) perustettiin 1.1.2010. Kuudessa aluehallintovirastossa työskentelee reilut 1 200 henkilöä. Ahvenanmaalla valtion aluehallintoviranomaisena toimii Ahvenanmaan valtionvirasto.

AVIen tavoitteena on edistää alueellista yhdenvertaisuutta, jotta kansalaisten oikeusturva, hyvinvointi ja turvallisuus toteutuvat. Virastot ohjaavat, valvovat ja tekevät päätöksiä, jotka vaikuttavat asuin-, työ- sekä elinympäristön terveellisyyteen, turvallisuuteen ja palvelujen järjestämiseen.

AVIen tärkeimmät kokonaisturvallisuuteen liittyvät tehtävät ovat varautumisen, valmiussuunnittelun ja yhteistyön edistäminen alueella, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen sekä sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellisen toimeenpanon edistäminen. Monet lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävät liittyvät myös arjen turvallisuuden takaamiseen esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa, sivistystoimessa, ympäristöterveydenhuollossa, pelastustoimessa ja työsuojelussa.

VARAUTUMISEN JA VALMIUSSUUNNITTELUN YHTEENSOVITTAMINEN

AVIt edistävät osaltaan sisäistä turvallisuutta sekä varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. AVIn tehtävänä on yhteensovittaa varautumista ja valmiussuunnittelua toimialueellaan. Tämä tarkoittaa toimijoiden välisen yhteistoiminnan, alueellisten maanpuolustuskurssien ja valmiusharjoitusten järjestämistä, kuntien varautumisen tukemista sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämistä. Jokainen AVI järjestää vuosittain yhteistyössä puolustusvoimien kanssa alueellisia maanpuolustuskursseja, joihin osallistuu yli tuhat varautumisen alueellista avainhenkilöä. Tämän lisäksi AVIlla on toimialoittaisia varautumistehtäviä erityisesti sosiaali- ja terveystoimessa, sivistystoimessa, pelastustoimessa ja päivittäistavarahuollossa.

AVIn ylijohtaja vastaa alueellisen varautumisen yhteisten asioiden yhteensovittamisesta ja siihen liittyvistä tehtävistä. Varautumisen kehittämiseksi AVIt ovat perustaneet alueellisia valmiustoimikuntia, joiden tehtävinä on muun muassa toimia yhteistyöelimenä varautumisen yhteensovittamisessa sekä koota ja hyväksyä alueen painopisteet ja yhteiset tavoitteet valmiusasioissa. Valmiustoimikunta muodostaa myös alueellisen turvallisuuskuvan ja yhdessä aluehallintoviraston johtoryhmän kanssa avustaa ylijohtajaa varautumisen koordinointitehtävässä. Valmiustoimikunnan tehtävänä on lisäksi seurata ja koordinoida sisäisen turvallisuuden edistämistä AVIn alueella.

Ministeriöt ohjaavat toimialojensa varautumista. Aluehallintovirastolla on yhteensä kahdeksan ohjaavaa ministeriötä. Sisäministeriö ohjaa AVIen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) yleistä varautumista. AVIn vastuualueet välittävät toimialansa keskushallinnon ohjauksen alueellaan alue- ja paikallishallintoon sekä seuraavat oman alueensa varautumistilannetta ja raportoivat siitä muun muassa peruspalveluja arvioitaessa.

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että Suomi on Euroopan turvallisin maa, jossa ihmiset ja eri väestöryhmät kokevat yhteiskunnan yhdenvertaisena ja oikeudenmukaisena. Sisäisen turvallisuuden ohjelman alueelliset toimeenpanosuunnitelmat laaditaan AVIen johdolla laajassa yhteistyössä eri viranomaisten ja järjestöjen kesken. Toimeenpanosuunnitelmissa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa asetetut tavoitteet sovitetaan yhteen alueellisten erityispiirteiden ja tarpeiden kanssa. Siinä otetaan samalla huomioon muut keskeiset hyvinvointia ja terveyttä sekä alueellista kilpailukykyä ja elinvoimaa edistävät suunnitelmat ja ohjelmat.

TOIMIVALTA TURVALLISUUTEEN LIITTYVISSÄ TILANTEISSA

Turvallisuuteen liittyviä tilanteita johdettaessa AVIn tehtävänä on tukea toimivaltaisia paikallisia viranomaisia ja tarvittaessa yhteensovittaa toimintaa niiden kesken. Laissa aluehallintovirastoista (896/2009) tämä tehtävä on annettu viraston pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueelle. AVIlla ei ole yleistä, erillistä johtamisvaltuutta turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa. Vastuualueiden toimivalta onkin määritelty eri toimialojen lainsäädännössä, esimerkiksi terveydensuojelulaissa, tartuntatautilaissa, eläintautilaissa, pelastuslaissa sekä vesilaissa. Erityis- ja häiriötilanteissa toimitaan normaaliolojen lainsäädännön toimivaltuuksilla. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta AVIn tärkeitä tehtäviä ovat esimerkiksi tartuntatauti- ja eläintautitorjunta sekä niiden edellyttämät ohjaus-, valvonta- ja toimeenpanotehtävät. Valmiuslaista tulevat toimivaltuudet laajentavat näitä toimivaltuuksia. Turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa AVIt kokoavat tarvittaessa alueen tilannetietoa ministeriöiden päätöksentekoa ja viestintää varten.

KUVA: Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastoilla (AVI) on viisi vastuualuetta:

1. opetus- ja kulttuuritoimi
2. pelastustoimi ja varautuminen
3. peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
4. työsuojelu
5. ympäristöluvat.

Lisätietoja AVIn tehtävistä löytyy osoitteesta www.avi.fi

Turvallisuuteen liittyvän tilanteen aikana ylijohtaja ja vastuualueiden johtajat ovat yhteydessä ohjaaviin ministeriöihinsä ja muihin aluehallintovirastoihin. Ministeriöt saattavat antaa erilaisia tilannetta koskevia toimeksiantoja. Vastuualueet ja ylijohtaja hyödyntävät varautumisessa muodostuneita verkostojaan, kun virasto tukee toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken.

ALUEHALLINTOVIRASTOJEN OMA VARAUTUMINEN JA VALMIUSSUUNNITTELU

AVI varautuu hoitamaan sille kuuluvat tehtävät mahdollisimman hyvin kaikissa turvallisuustilanteissa. Ylijohtaja vastaa viraston toiminnan tuloksellisuudesta ja viraston yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Ylijohtajan tukena toimii aluehallintoviraston johtoryhmä, joka sovittaa yhteen vastuualueiden toimintaa. Johtoryhmätyöskentely edistää viraston eri hallinnonalojen yhteistyötä ja tiedonkulkua. Yhteistyötä eri osapuolten kesken on suunniteltu sekä harjoiteltu valmiusharjoituksissa, jotka ovat tärkeitä valmiuden kehittämiselle. Tärkeimmät yhteistyömenettelyt eri turvallisuustilanteissa on vahvistettu kirjallisesti, esimerkiksi AVIn, ELYn sekä puolustusvoimien alueellisten organisaatioiden kesken.

Aluehallintovirastot

1. Lapin AVI
2. Pohjois-Suomen AVI
3. Länsi- ja Sisä-Suomen AVI
4. Itä-Suomen AVI
5. Lounais-Suomen AVI
6. Etelä-Suomen AVI

Ahvenanmaan maakunnassa toimii Ahvenanmaan valtionvirasto

3.2 ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUSTEN TOIMINTA

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) perustettiin vuoden 2010 alussa alueen kehittämistä edistäviksi alueviranomaisiksi, jotka huolehtivat valtionhallinnon kehittämis- ja toimeenpanotehtävistä toimialueillaan. Keskukset vastaavat muun muassa maaseudun ja maaseutuelinkeinojen, alueiden käytön, ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden suojelun, vesivarojen käytön ja hoidon, liikennejärjestelmän toimivuuden, tie- ja liikenneolojen, julkisen liikenteen järjestämisen, yritystoiminnan, kotimaisen tuotannon ja teknologian, työllisyyden ja kilpailukyvyn sekä osaamisen ja kulttuurin julkisista valtion toimeenpano- ja kehittämistehtävistä omilla alueillaan.

Keskusten yleishallinnollisesta ohjaamisesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). Eri tehtäväalueiden substanssiohjaus tulee kuudesta ministeriöstä, joita ovat TEM, OKM, MMM, LVM, YM, SM, sekä viidestä eri keskusvirastosta (Liikennevirasto, Mavi, Evira, Tekes, Tukes). ELY-keskus voi hoitaa vastuualueidensa tehtäviä myös useamman eri keskuksen toimialueella. ELY-keskusten elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue on 15 keskuksessa, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue 13:ssa sekä liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue 9 keskuksessa. Työvoiman saatavuuden, työllisyyden hoidon ja yritysten palveluja paikallistasolla tuottaa ELY-keskusten alainen maan kattava työ- ja elinkeinotoimistojen, eli TE-toimistojen, verkko. Henkilöstön kokonaismäärä ELY-keskuksissa ja niiden alaisissa TE-toimistoissa on yhteensä noin 8 000 työntekijää.

ELY-keskuksille laaditaan hallituskaudeksi yhteinen strategia-asiakirja, joka sisältää muun muassa hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, valtioneuvoston kehyspäätöksistä, maakuntaohjelmista, hallituksen politiikkaohjelmista, lainsäädännöstä ja toimintaympäristöstä johdettavat tavoitteet sekä suunnitelman resurssien kohdentamisesta näiden tavoitteiden toteuttamiseen hallinnonaloittain. Kullekin keskukselle laaditaan hallituskaudeksi strateginen tulossopimus, jota tarkistetaan vuosittain. Strateginen tulossopimus perustuu strategia-asiakirjassa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin sekä alueen maakuntaohjelmiin ja niiden toteuttamissuunnitelmiin. Asiakirjassa määritellään virastolle keskeiset toimintalinjat ja tulostavoitteet, yhteistyökysymykset ja määrärahapuitteet hallinnonaloittain. Lisäksi määritellään kanta maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien mukaisten hankkeiden toteuttamiseen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia johtaa valtioneuvoston viiden vuoden määräajaksi nimittämä ylijohtaja. Ylijohtajana toimii keskuksen yhden vastuualueen johtaja oman toimensa ohella. Keskuksen ylijohtaja vastaa keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta ja yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisesta. Ylijohtaja voi ottaa myös ratkaistavakseen asian, joka koskee keskuksen yhteisiä toimintoja, muttei asiaa, joka kuuluu keskuksen vastuualueen tehtäviin ja toimivaltaan. Keskuksen vastuualueita johtavat vastuualueen johtajat, jotka vastaavat kunkin vastuualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on lisäksi johtoryhmä, joka huolehtii keskuksen toimintojen yhteensovittamisesta. Johtoryhmän puheenjohtajana toimii keskuksen ylijohtaja.

Valmiuslain (1552/2011) perusteella ELY-keskukset ovat varautuneet eri toimenpitein häiriötilanteisiin ja mahdollisiin poikkeusoloihin. Tehtävien hoitaminen kaikissa oloissa turvataan etukäteen tehtävällä varautumisella ja ylläpitämällä omia valmiussuunnitelmia. Toiminnan jatkuvuuden turvaamista tukevat osaltaan keskusten valmiustoimikunnat ja ohjaavien tahojen yhteinen valtakunnallinen valmiusasioiden neuvottelukunta. ELY-keskusten viranomaistehtävänä on varmistaa osaltaan keskusten toimialueella asuvien kansalaisten sekä puolustuksen tarvitsemien keskeisten palvelujen ja hyödykkeiden saatavuus myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. ELY-keskukset toimivat alueillaan kiinteässä yhteistyössä ja valmiusasioissa niillä on aiesopimuksia muun muassa aluehallintovirastojen (AVI), puolustushallinnon ja Suomen Punaisen Ristin (SPR) kanssa.

ELINKEINOT-VASTUUALUEEN VALMIUSTEHTÄVÄT

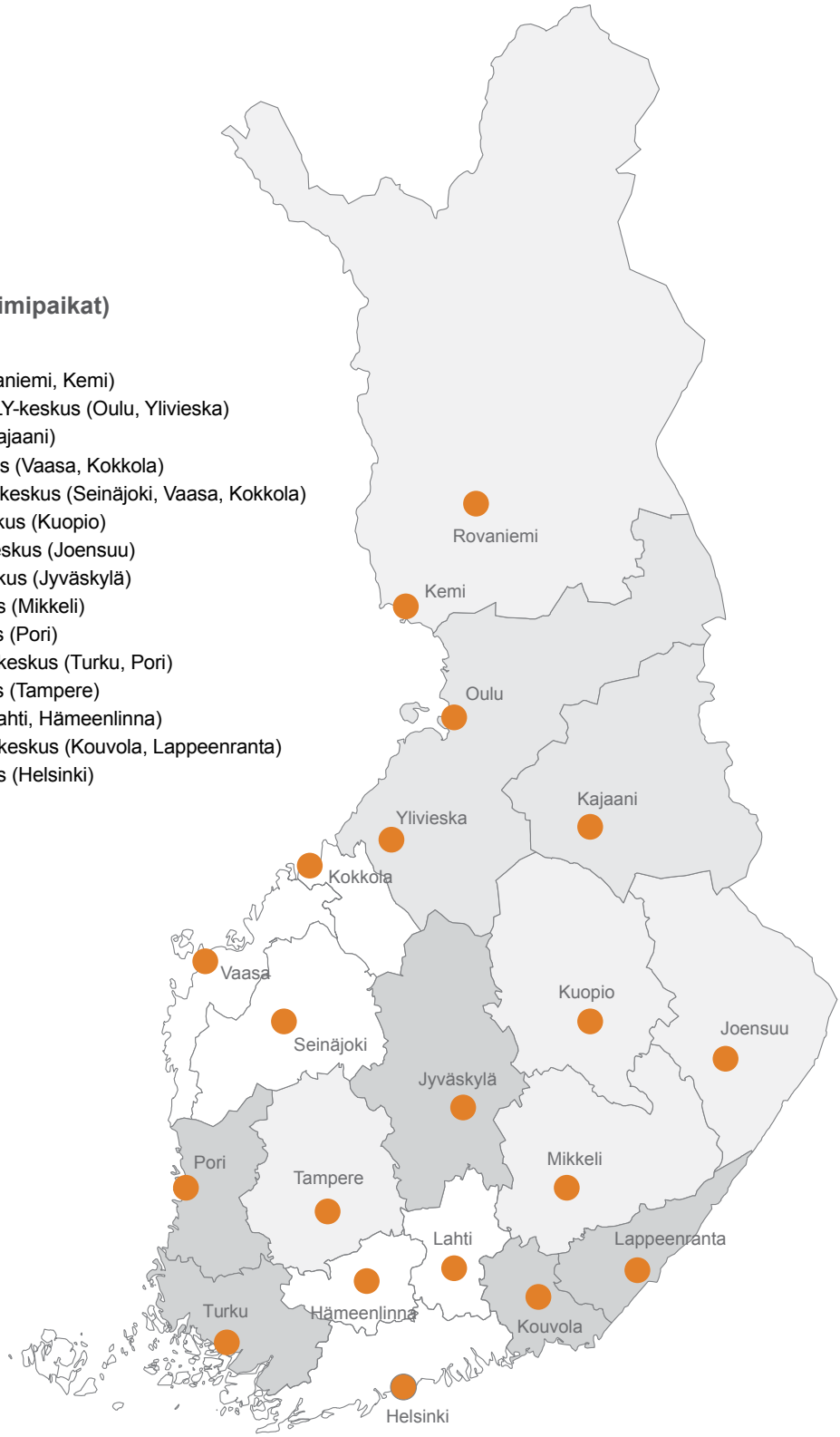
Alkutuotannon jatkuvuuden varmistaminen turvaa pääosin päivittäistavarahuollon tuotannon tarvitsemien kotimaisten raaka-aineiden saannin teollisuudelle. Tärkeä osa päivittäistavarahuoltoa on jatkuva elintarvikkeiden saatavuus ja ruokahuolto. Elintarvikkeiden tuotannon ja jakelun tulee toimia koko ajan riippumatta siitä, missä laajuudessa kauppaa tapahtuu ulkomaiden kanssa.

Tuontituotteet ja -raaka-aineet voidaan monilta osin korvata kotimaisella vaihtoehdolla. Saatavuus häiriöiden aikana säännöstellään alkutuotannon niukkoja tuotantopanoksia, kuten esimerkiksi siemenviljaa, lannoitteita, tuotannolle keskeisiä tuontikemikaaleja, eläinlääkkeitä, torjunta-aineita ja polttones-

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset

ELY-keskukset (toimipaikat)
15 toimialuetta

Lapin ELY-keskus (Rovaniemi, Kemi)
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus (Oulu, Ylivieska)
Kainuun ELY-keskus (Kajaani)
Pohjanmaan ELY-keskus (Vaasa, Kokkola)
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus (Seinäjoki, Vaasa, Kokkola)
Pohjois-Savon ELY-keskus (Kuopio)
Pohjois-Karjalan ELY-keskus (Joensuu)
Keski-Suomen ELY-keskus (Jyväskylä)
Etelä-Savon ELY-keskus (Mikkeli)
Satakunnan ELY-keskus (Pori)
Varsinais-Suomen ELY-keskus (Turku, Pori)
Pirkanmaan ELY-keskus (Tampere)
Hämeen ELY-keskus (Lahti, Hämeenlinna)
Kaakkois-Suomen ELY-keskus (Kouvola, Lappeenranta)
Uudenmaan ELY-keskus (Helsinki)



KUVA: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökekskukset

teitä. Niukat hyödykkeet ohjataan lupaperusteisesti tuotannon kannalta tärkeimmille tiloille. Maatalous-tuotannon turvaamiseksi on osa tiloista jo etukäteen luokiteltu huollon kannalta keskeisiksi. Nämä niin kutsutut VAP-viljelijät ovat vapautettuja aseellisesta palveluksesta ja heidän käyttämänsä työkoneet ovat varattuna vain maataloustuotantoon.

Viljelyalojen ohjauksella voidaan vaikuttaa tuotannon määrään ja laatuun. Viranomainen säätelee tarpeen mukaan myös sadon käyttöä siten, että elintarvikkeita käytetään enemmän ihmisravinnoksi, vähemmän rehuksi ja alhaisempaa elintarvikkeiden jalostusastetta suositaan. Huoltovarmuuskeskus ylläpitää elintarvikkeiden kriisivarastoja. Eri puolille maata on varastoitu muun muassa hyvin säilyviä viljatuotteita ja eläinrehuja. Varastot riittävät joka tilanteessa yhdestä kadosta huolimatta aina yli satokauden. Siemenviljojen lisäksi on varattu väestölle elintarvikkeita perushuoltotason mukainen ravintoannos päivittäin.

Tuontienergian saannin häiriintyessä metsänomistajille voidaan määrätä velvoitehakkuita puupohjaisen korvaavan energian tuottamiseksi. Pakkokeinojen lisäksi tiedotuksella ja kampanjoinnilla lisätään väestön omatoimista elintarviketuotantoa ja ravintoaineiden tehokasta käyttöä.

ELY-keskukset ja TE-toimistot ohjaavat tai kouluttavat tehtäviinsä yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisen tarvittavan työvoiman. Tärkeinä pidetään esimerkiksi terveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelujen jatkuvuutta. Valmiuslain mukainen työvelvollisuus on mahdollista ottaa käyttöön poikkeusoloissa. TE-toimistojen käytössä on tarvittaessa työvelvollisuusrekisteri, jonka avulla voidaan toteuttaa maassa asuvan väestön (18–68-vuotiaiden) työhön osoitus poikkeusoloissa. Myös opetustoimen jatkuvuus pyritään turvaamaan kaikissa oloissa lisä- ja täydennyskoulutuksen varmistamiseksi. Laajan maahanmuuton varalle ELY-keskukset ovat sopineet kuntien kanssa tulijoiden vastaanoton järjestelyistä sekä tilanteen edellyttämien järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamisesta.

Väestön toimeentulon, hyvinvoinnin ja puolustuksen kannalta välttämättömin teollisuus pidetään käynnissä kaikissa olosuhteissa. Jos ulkomaisten raaka-aineiden tai tarvikkeiden tuonti loppuu, keskeiset yritykset voivat saada luvan hankkia huollon kannalta tärkeiden tuotteiden tuotantoon tarvitsemiaan raaka-aineita valtion valmius- ja varmuusvarastoista. ELY-keskus on poikkeusoloissa teollisuuden kriittisten raaka-aineiden ja energian säännöstelystä ja käytöstä vastaava alueellinen lupaviranomainen. Tarvittaessa voidaan antaa määräyksiä kriisiaikaisten tuotantoreseptien ottamisesta käyttöön tuotannossa. ELY-keskus seuraa ja valvoo raaka-aineiden riittävyyttä tuotannossa omalla toimialueellaan. Tarvittaessa yritysten varastot inventoidaan ja toisarvoinen tuotanto joutuu luovuttamaan hallussaan olevat kriittiset materiaalit huollon kannalta keskeisiin käyttöihin. ELY-keskus seuraa tuotannon valmistuskiintiöitä ja tuotteiden jakelun asianmukaisuutta tehtaalta aina päivittäistavaroiden huoltoviranomaiselle saakka.

YMPÄRISTÖ-VASTUUALUEEN VALMIUSTEHTÄVÄT

ELY-keskusten ympäristövastuualueen tehtäviin kuuluvat ilman, vesien ja maaperän suojelu, ympäristövahinkojen torjunta, ympäristölupien valvonta, alueidenkäytön ohjaus ja valvonta, luonnon- ja maisemansuojelun edistäminen ja valvominen, luonnon ja vesivarojen käyttö ja hoito, ympäristön tilan raportointi ja seuranta sekä hankkeiden ja suunnitelmien ympäristövaikutusten arviointimenettelyjen ohjaus ja valvonta.

Häiriötilanteissa poikkeusoloissa ympäristövastuualueen varautumistehtävät liittyvät öljy- ja kemikaalivahingon torjuntaan, vesihuollon toimivuuden varmistamiseen juomaveden saatavuuden sekä pohjavesialueiden ja vedenottamoiden suojeluun, tulvatorjuntaan ja patoturvallisuuteen, jätehuollon ohjaukseen, ympäristön kunnostukseen, ympäristön tilan seurantaan sekä rakentamisen ja rakennustarvikkeiden säännöstelyyn. Lisäksi ELY-keskukset avustavat tarvittaessa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskusta asumisen, asuntotoimen ja asuttamisen ohjaamisessa.

LIIKENNE-VASTUUALUEEN VALMIUSTEHTÄVÄT

Liikenneviraston tehtävänä on ylläpitää ja kehittää liikennejärjestelmää yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa, vastata elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallisesta ohjauksesta toimialallaan ja tienpidon yhteensovittamisesta keskuksissa sekä varautua huolehtimaan liikennejärjestelmän toimivuudesta normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Ajoneuvojen ja työkoneiden varaamiseen liittyen se antaa valmiusohjeet ja -tehtävät ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuuri vastuualueelle. Normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa Liikenneviraston liikennekeskukset tuottavat tilannekuvaa alueeltaan yhteistyössä ELY-keskuksen liikennevastuualueen ja elinkeinoelämän kanssa.

ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualue pitää huolta liikenteen infrastruktuurin toimivuudesta kaikissa olosuhteissa. Väylien ja reittien alueellinen suunnittelu ja rakentaminen, teiden kunnossapito

Kunnilla on keskeinen rooli kansalaisten kannalta elintärkeiden palveluiden järjestämisessä. KUVA: Susanna Lehto / Tekes

sekä, käytettävyyshäiriöiden tapauksessa, varareitit sekä vaurioiden kunnostustoimet ovat ELY-keskusten vastuulla. Tieverkostolla ylläpidetään myös ilmailun turvallisuutta palvelevia varalaskeutumispaikkoja.

ELY-keskukset vastaavat myös maakuljetusten valmiussuunnittelusta. Tyypillisiä valmiustilanteiden tehtäviä ovat kuljetusten varmistaminen tuotantolaitoksille, liikenteen uudelleenohjaus ja varayhteysjärjestelyt. Kuljetusten, tieliikenteen ja tietoliikenteen toimivuuden varmistamiseksi ELY-keskukset tekevät tarvittavat kuljetusten (KULO) ja sähköisen viestinnän (TIVA) hallinto-organisaatioiden alueelliset järjestelyt.

ELY-keskukset käsittelevät siviiliviranomaisten ja elinkeinoelämän esittämät ajoneuvo- ja työkonevaraukset sekä tarkastavat varaukset ja mahdolliset päällekkäisyydet tarvittaessa yhdessä puolustusvoimien kanssa. Nestemäisten polttoaineiden riittävyyden varmistamiseksi organisoidaan polttoaineiden säännöstely (LIPO).

Valmiussuunnitelmin, sopimuksin ja etukäteisjärjestelyin valmistaudutaan varaamaan ajoneuvoja ja työkoneita poikkeusolojen tarpeisiin. Maakuljetusten tietohallinto- ja viestintäjärjestelmästä (POOLERI) saadaan kaikissa tilanteissa tietoja kulloinkin käytettävissä olevasta työkone- ja ajoneuvokalustosta.

3.3 KUNNALLINEN TOIMINTA

Kunnilla on keskeinen rooli kansalaisten kannalta elintärkeiden palveluiden järjestämisessä ja yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin ylläpidossa.

Kunnat edistävät asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Niiden yhtenä tehtävänä on palveluiden järjestäminen. Näitä palveluita ovat esimerkiksi hyvinvointipalvelut, kuten sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä opetus- ja kulttuuripalvelut. Kunnat kehittävät myös paikallisyhteisöä ja vaikuttavat tässä tarkoituksessa alueensa kehitykseen ja toimintojen sijoitteluun elinkeinopolitiikan, maakäytön, asutuksen ja liikennejärjestelyjen kautta. Kunnat kantavat lisäksi huolen kuntalaisten vesihuolto- ja jätehuoltopalvelujen saannista ja vastaavat pelastustoimesta.

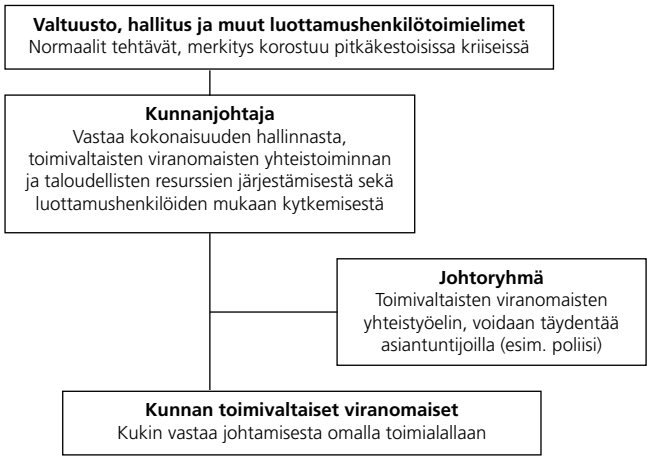
Kuntien on huolehdittava järjestämisvastuulleen kuuluvien palvelujen saatavuudesta ja yhdyskuntarakenteen toimivuudesta kaikissa olosuhteissa.

KUNNAT VASTAAVAT PELASTUSTOIMESTA

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla. Näitä alueita on ollut vuodesta 2004 lähtien 22 kappaletta. Pelastustoimi on organisoitu 20 alueella isäntäkuntamallin mukaan, jolloin pelastuslaitos kuuluu keskuskunnan organisaatioon ja hallinto on järjestetty osaksi isäntäkunnan hallintoa. Kahdella alueella pelastustoimi on organisoitu maakuntaliiton yhteyteen, jolloin se kuuluu maakuntaliiton organisaatioon ja hallintoon.

Pelastuslaitoksissa työskentelee noin 5 000 päätoimista henkilöä, minkä lisäksi pelastuslaitoksilla on osa-aikaista henkilöstöä sekä sopimushenkilöstöä vapaaehtoisista palokunnista, teollisuuspalokunnista, sotilaspalokunnista, laitospalokunnista ja muista pelastusalalla työskentelevistä yhdistyksistä yhteensä noin 14 000 henkilöä.

Pelastuslaitosten tehtäviin kuuluu pelastustehtävien lisäksi onnettomuuksien ehkäisytehtävät, joita ovat esimerkiksi valvontatoiminta, kansalaisten koulutus, neuvonta ja valistus sekä asiantuntijatehtävät muun muassa rakennusvalvonnan ja maankäytön suunnittelun parissa. Myös väestön varoittaminen vaara- ja onnettomuustilanteissa sekä nuohouspalvelujen järjestäminen on alueen pelastustoimen vastuulla. Lisäksi suurin osa pelastuslaitoksista on tehnyt sopimuksen sairaanhoitopiirin kanssa toimimisesta osana ensihoitoketjua. Sairaanhoitopiirit ovat vastanneet ensihoitopalvelun järjestämisestä vuoden 2013 alusta alkaen. Tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksessa (ns. sote-uudistus) ensihoidon järjestämisvastuu siirtynee viidelle erityisvastuualueelle.



KUVA: Kuntaliitto

Pelastuslaitokset pyrkivät kehittämän toimintaansa siten, että ne pystyvät jatkossa tukemaan kuntia paremmin valmiussuunnittelussa sekä häiriötilanteiden johtamisessa.

KUNTIEN VARAUTUMINEN JA KRIISIJOHTAMINEN

Valmiuslain (1552/2011) mukaan kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja muun poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Kuntien toiminnan lähtökohtana on, että varautuminen on osa normaalia toimintaa ja johtamista, ja kriisijohtaminen on normaalin johtamisen soveltamista erityistilanteissa ja tarvittaessa poikkeuksellisin resurssein. Varautumisesta ja kriisijohtamisesta vastaavat ne toimijat, joiden velvollisuutena on muutoinkin kunnan velvoitteiden ja toiminnan hoitaminen.

Koska kuntien varautumisen perusteet on säädetty valmiuslaissa, se on merkinnyt varautumista poikkeusoloihin, tilanteisiin, jolloin valmiuslain soveltamisesta erikseen säädetään. Viime vuosien myrskyt, tulvat, kouluampumiset ja muut vastaavat tilanteet ovat osoittaneet sen, että kuntien toimintakykyä häiriötilanteiden hallintaan on pidettävä yllä jatkuvasti. Enää ei riitä, että varaudutaan vain poikkeusoloihin. Tämän varautumisen ajatusmalli on muuttunut niin, että ensisijaisesti varaudutaan normaaliaikojen häiriötilanteisiin ja tätä varautumisen mallia sovelletaan poikkeusoloissa. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että poikkeusoloihin varautuminen jätettäisiin ottamatta huomioon kuntien varautumissuunnitelmissa.

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

Johtaminen häiriötilanteissa perustuu toimivaltaisten viranomaisten toimintaan. Kunnan hallituksen alaisuudessa toimivan kunnanjohtajan vastuulla on tällöin toimivaltaisen viranomaisen tuekseen tarvitseman yhteistoiminnan järjestäminen ja muiden viranomaisten toiminnan tarvittava käynnistäminen, kokonaisuuden hallinta sekä päätöksenteon ja taloudellisten resurssien varmistaminen kunnan alueella.

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

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

Häiriötilanteissa johtoryhmän rooli on tukea toimivaltaisten viranomaisten toimintaa kunnan hallinnassa olevilla voimavaroilla.

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

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

Valmiuslain mukaan voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää valmiuslain II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Käyttöönottoasetuksessa on mainittava, miltä osin lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella.

Normaaleina aikoina kuntien velvollisuudet säilyvät täysimääräisinä ja kunnilla on vastuu palvelutuotannostaan kaikissa olosuhteissa.

Kunnallisina toimijoina pelastuslaitokset sopivat hyvin kuntien yhteistyökumppaneiksi niin valmiussuunnitelmien kuin paikallisten turvallisuussuunnitelmienkin laadinnassa. Pelastuslaitoksilla on lisäksi mahdollisuus tukea kuntien johtamista erityistilanteissa antamalla resursseja esimerkiksi esikuntatoimintojen järjestämiseksi.

Sairaanhoitopiireillä on tärkeä rooli kuntien varautumisessa. Terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on päätettävä yhteistyössä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellisesta varautumisesta suuronnettomuuksiin ja terveydenhuollon erityistilanteisiin. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on lisäksi velvollinen laatimaan yhteistyössä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellisen valmiussuunnitelman. Tuleva sote-uudistus voi nostaa viiden erityisvastuualueen roolia myös tällä sektorilla.

Koska kriisitilanteissa viestinnällä on keskeinen merkitys kriisinhallinnassa, Kuntaliitto on julkaissut kuntien kriisiviestintäoppaan.

MUUTOSTARPEET

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

Myös kuntien palvelurakenne muuttuu. Palvelurakenteen muutokset johtavat siihen, että yksittäiseltä kunnalta siirtyy palvelutehtäviä kuntien yhteisesti hoidettavaksi tai ne, yleisen yhteiskunnassa tapahtuvan kehityksen seurauksena, organisoidaan yhtiöksi tai siirretään kokonaan yksityisten toiminnanharjoittajien hoidettaviksi. Tästä seuraa, että yksittäisen kunnan suorassa määräysvallassa oleva palvelutuotanto vähenee, vaikka kunta jatkossakin on vastuussa kuntalaistensa palvelujen järjestämisestä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskeva uusi lainsäädäntö tulee vaikuttamaan palveluiden järjestämistahoon.

Palvelurakenteen muuttuminen asettaa kuntien varautumiselle ja kriisijohtamiselle omat haasteensa. Kunta on mukana laajoissa ja alueeltaan erilaisissa ylikunnallisissa palvelutuotantoverkoissa. Kehityksen seurauksena yksittäisen kunnan suorat mahdollisuudet hallita häiriötilanteita ja niihin varautumista

heikkenevät, koska jokainen palveluntuottaja vastaa omasta varautumisestaan ja oman organisaationsa johtamisesta myös häiriötilanteissa.

Koska kukin palveluntuottaja on oma toimijansa, kunnan johtamisjärjestelmää mietittäessä korostuu yhteistoiminnan järjestäminen kunnan ja palvelutuottajien välillä. Kun kunta varautuu häiriötilanteiden hoitamiseen, on samalla otettava huomioon muiden kuntien vastuulla olevien alueellisten toimijoiden toimenpiteet niiden oman palvelutuotannon varmistamisesta kaikissa tilanteissa. Kuntien oman palvelutuotannon ja alueellisten palveluntuottajien yhteistoiminnan varmistamiseksi tarvitaan toimivat käytännöt ja menettelytavat.

Koska kunnat ovat siirtäneet sopimuksilla palvelutuotantoaan yksityisille palveluntuottajille, on tärkeää, että sopimuksissa otetaan huomioon myös palvelujen tuottaminen häiriötilanteiden aikana. Kysymys on jatkuvuudenhallinnasta.

Kuntien varautumisessa on tärkeässä asemassa yhteistyö valtion aluevirano maisten kanssa. Koska Hätäkeskuslaitosta uudistetaan, valtion aluehallintoa on jo uudistettu ja uudet aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat aloittaneet toimintansa, on tärkeää, että nyt luodaan tulevaisuutta silmälläpitäen toimivat yhteistyömenettelyt uusien valtion aluevirano maisten ja kunnallisten toimijoiden välille.

KUVA: Puolustusministeriö

4 SUOMEN ULKO-, TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIIKKA

KUVA: Tiina Takala / Puolustusministeriö

4.1 ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN PAINOPISTEET

Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmät tehtävät ovat Suomen itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen. Suomen turvallisuuspolitiikka on sekä turvallisuuden aktiivista rakentamista että turvallisuusuhkien ennakointia ja torjumista.

Suomi kantaa vastuunsa paitsi omista kansalaisistaan, myös kansainvälisesti. Suomen ulkopolitiikan tavoitteena on kansainvälisen vakauden, turvallisuuden, rauhan, oikeudenmukaisuuden ja kestävän kehityksen vahvistaminen sekä oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen.

Rajat ylittävät uhat ja uudet turvallisuushaasteet, kuten

- kyberuhat
- terrorismi
- joukkotuhoaseiden leviäminen
- ilmastonmuutos
- energiaturvallisuuden ongelmat
- epidemiat

edellyttävät laajan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen keinovalikoiman käyttämistä Suomen turvallisuuden takaamiseksi. Perinteisen turvallisuuspolitiikan, sotilaallisen puolustuksen ja kansainvälisen asevalvonnan lisäksi tarvitaan muita keinoja. Tämän mukaisesti on huomioitava myös muun muassa kehitys- ja ihmisoikeuspolitiikan merkitys kansalliselle ja kansainväliselle turvallisuudelle. Uusien turvallisuusongelmien ja rajat ylittävien uhkien seurauksena ulkoinen ja sisäisen turvallisuus kytkeytyvät yhä tiiviimmin yhteen.

Suomi osallistuu kansainvälisen vastuun kantamiseen, toimintakykyisen globaalihallinnan kehittämiseen ja kansainvälisten ongelmien ratkaisemiseen. Suomen toimintalinjaa luonnehtivat jatkuvuus, avoimuus ja vahva sitoutuminen eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN POHJANA HYVÄT KANSAINVÄLISET SUHTEET

Globaalissa toimintaympäristössä kansainvälinen yhteistyö on keskeistä kansallisten etujen edistämiselle. Suomen kannalta on olennaista olla vaikuttamassa niillä foorumeilla, joilla maatamme koskevia päätöksiä tehdään. Ulkopolitiikan tavoitteena on Suomen kansainvälisen vaikutusvallan vahvistaminen.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka perustuu

- hyviin kahdenvälisiin suhteisiin
- vahvaan vaikuttamiseen Euroopan unionissa
- pohjoismaiseen yhteistyöhön
- monenkeskiseen yhteistyöhön Yhdistyneissä kansakunnissa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä, ml. yhteistyö Naton kanssa
- uskottavaan maanpuolustukseen.

Suomi pyrkii ylläpitämään ja kehittämään hyviä kahdenvälisiä suhteita maailmanlaajuisesti, mutta erityisen tärkeitä Suomelle ovat suhteet naapuri- ja lähialueiden maihin. Itämeren alue samoin kuin arktinen alue ovat myös Suomelle merkityksellisiä maantieteellisen läheisyytensä vuoksi.

Pohjoismaat ovat perinteisesti keskeinen viiteryhmä Suomelle, ja Suomi toimii aktiivisesti yhteistyön syventämiseksi turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Pohjoismainen puolustusyhteistyö on joustava tapa kehittää yhteistoimintakykyä ja parantaa toiminnan yhteensopivuutta ja kustannustehokkuutta. Huhtikuussa 2011 pohjoismaiden ulkoministerit hyväksyivät niin sanotun solidaarisuusjulistuksen, joka korostaa pohjoismaista yhteisvastuuta ja arvoyhteisöä. Myös Baltian maat ovat Suomelle tärkeitä kumppaneita kahdenvälisesti ja EU-yhteistyössä.

Euroopan turvallisuuspoliittista kehitystä on kylmän sodan jälkeisellä kaudella luonnehtinut pyrkimys rajat ylittävän integraation ja yhteistyön kehittämiseksi. Ristiriitojen rauhanomaisen ratkaisemisen periaatteella on ollut kaikkien eurooppalaisten valtioiden hyväksyntä. Muutokset Suomen lähialueilla, kuten Baltian maiden jäsenyydet EU:ssa ja Natossa, ovat vahvistaneet vakautta ja uudistuskehitystä Itämeren alueella. Venäjän puuttuminen Ukrainan kehitykseen ja Krimin niemimaan liittäminen Venäjään on keväällä 2014 synnyttänyt uuden tilanteen, jossa yhteistyötä Venäjän kanssa eri foorumeilla ei ole voitu jatkaa aikaisemmalla tavalla. Lähtökohtaisesti toimivat suhteet Venäjään on Suomelle ja EU:n jäsenille tärkeä asia; tämä on sekä Suomen, EU:n että Venäjän etujen mukaista. Krimin Venäjään liittämisen ja Ukrainan edelleenkin käynnissä olevan kriisin myötä suhteiden perusteita ja kehittämistä joudutaan arvioimaan uudelleen.

Suomi korostaa transatlanttisen yhteistyön merkitystä ja ylläpitää suhteitaan Yhdysvaltoihin kahdenvälisesti sekä Naton kumppanuusyhteistyön kautta. Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen yhteistyöllä sekä Yhdysvaltojen sitoutumisella Eurooppaan Naton kautta on keskeinen merkitys Euroopan vakauteen sekä globaalien ongelmien ratkaisemiseen ja rauhanomaiseen kehitykseen.

EUROOPAN UNIONI SUOMEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN TÄRKEIN VIITEKEHYS

Euroopan unioni on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkein viitekehys ja vaikutuskanava, jonka jäsenyys vahvistaa Suomen turvallisuutta.

Suomen intressinä on kansainvälisesti vahva ja toimintakykyinen unioni. Suomi tukee unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä ja osallistuu täysimääräisesti niiden toimeenpanoon. Suomen etujen mukaista on osallistua aktiivisesti unionin kriisinhallintaoperaatioihin, niihin liittyvään voimavaratyöhön sekä materiaaliyhteistyöhön. Suomi tukee myös Euroopan unionin ja Naton suhteiden tiivistämistä.

Unionin vahvuutena on sen monipuolinen keinovalikoima. Turvallisuuden ja vakauden edistämiseen ovat käytettävissä kriisinhallinnan keinojen lisäksi taloudelliset ja poliittiset, mukaan lukien kehitys- ja ihmisoikeuspolitiikan, keinot. Unionin naapuruus- ja laajentumispolitiikka edistävät osaltaan lähialueiden vakautta.

YHTEISTYÖ EUROOPAN TURVALLISUUTTA KÄSITTELEVISSÄ JÄRJESTÖISSÄ

Euroopan turvallisuuden ja vakauden kannalta merkittävää yhteistyötä tehdään Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä sekä Euroopan neuvostossa. Näiden järjestöjen luomien normien ja periaatteiden pohjalta on pyritty luomaan yhteistä arvopohjaa Euroopan alueelle. Suomi tukee johdonmukaisesti järjestöjen toiminnan kehittämistä.

Pohjois-Atlantin puolustusliitto, eli Nato on eurooppalaisen turvallisuuspolitiikan kannalta keskeinen foorumi. Suomi ei ole Naton jäsen, mutta tekee sen kanssa laajaa yhteistyötä. Suomi osallistuu Naton kumppanuuden puitteissa kansainväliseen sotilaalliseen yhteistyöhön, mukaan lukien Nato-johtoiset kriisinhallintaoperaatiot. Osallistuminen tukee Suomen kansallisen puolustuskyvyn vahvistamista. Suomi on laajasti mukana myös Naton siviilivalmiustoiminnassa. Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan Suomi ylläpitää mahdollisuutta hakea Nato-jäsenyyttä.

YK MONENKESKISEN JÄRJESTELMÄN KIVIJALKANA

Monenkeskisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden vahvistaminen ovat keskeisiä keinoja konfliktien estämiseksi ja ratkaisemiseksi. Yhdistyneet kansakunnat (YK) on monenkeskisen järjestelmän kivijalka. YK:n turvallisuusneuvostolla on ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Suomi toimii aktiivisesti YK:n aseman ja toimintakyvyn vahvistamiseksi.

SUOMI AKTIIVISENA TOIMIJANA KAMSAINVÄLISESSÄ KRIISINHALLINNASSA JA RAUHANVÄLITYKSESSÄ

Osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on keskeinen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tavoitteena on edistää kansainvälistä turvallisuutta ja vakautta, mikä puolestaan vahvistaa myös Suomen omaa turvallisuutta. Osallistuminen edistää Suomen oman puolustuskyvyn kehittämistä. Osallistuminen kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin on myös osa globaalia vastuunkantoa.

Suomi osallistuu aktiivisesti sekä sotilaalliseen kriisinhallintaan että siviilikriisinhallintaan. Suomi vahvistaa kokonaisvaltaista näkökulmaa kriisinhallinnassa sekä kriisien jälkitilanteissa. Tämä edellyttää sotilaallisen kriisinhallinnan, siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun johdonmukaisuutta. Suomi kiinnittää erityistä huomiota myös rauhanvälitykseen. Suomi korostaa toiminnassaan kriisialueiden omien turvallisuusrakenteiden ja kriisinhallintavoimavarojen vahvistamista.

4.2 SUOMI JA EU:N YHTEINEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKKA

Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (ETPP) nimettiin uudelleen Euroopan unionin yhteiseksi turvallisuus- ja puolustuspolitiikaksi (YTPP). Se on osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP).

YTPP on unionin nopeimmin ja tehokkaimmin edistyneitä politiikanaloja. Sen tehtävänä on vahvistaa unionin kykyä toteuttaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, johon kuuluvat kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset. Euroopan unioni toteuttaa YTPP:n alaisia sekä sotilaallisia että siviilikriisinhallintaoperaatioita unionin alueen ulkopuolella huolehtiakseen rauhanturvaamisesta, konfliktinestosta ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamisesta Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan periaatteiden mukaisesti. Suomi on alusta saakka ollut aktiivinen Euroopan unionin kriisinhallintakyvyn kehittämisessä ja tukee kokonaisvaltaista siviili- ja sotilastoiminnat huomioonottavaa lähestymistapaa kriisinhallinnassa.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka voi johtaa yhteiseen puolustukseen, jos Eurooppa-neuvosto niin päättää, ja jos jäsenvaltiot Eurooppa-neuvoston suosituksesta hyväksyvät päätöksen valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti. Tällä hetkellä yhteinen puolustus ei ole näköpiirissä.

YTPP:n siviili- ja sotilaskriisinhallinnassa tehtävä niin sanottu voimavaratyö merkitsee EU:n kriisinhallintakykyjen kehittämistä tulevia operaatioita varten. Sekä sotilas- että siviilivoimavaroille on asetettu kunnianhimoiset tavoitteet.

YHTEISEN TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIIKAN LÄHTÖKOHDAT JA KEHITYS

Lähtökohdat Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ETPP) kehittämiselle luotiin vuonna 1993 voimaan astuneella Maastrichtin sopimuksella, jossa ETPP määriteltiin osaksi unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Käytännössä Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikalla tarkoitetaan unionin valmiuksia toteuttaa kriisinhallintaa sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan keinoin. Vuonna 1999 voimaan astuneen Amsterdamin sopimuksen valmisteluvaiheessa Suomi ja Ruotsi ehdottivat yhdessä, että sotilaalliset kriisinhallintatehtävät otettaisiin selvemmin määriteltyinä unionin tehtävien joukkoon.

Nämä alun perin Länsi-Euroopan unionin (WEU) piirissä vuonna 1992 sovitut niin kutsutut Petersbergin tehtävät kattavat Amsterdamin sopimuksen mukaan

- humanitaariset ja pelastustehtävät
- rauhanturvaamisen
- taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa
- rauhanpalauttamisen.

Myöhemmin EU:n kriisinhallintatehtäviä on tarkennettu lisäämällä niihin yhteiset toimet aseidenriisunnan alalla, neuvonta ja tuki sotilasasioissa sekä konfliktinesto ja konfliktinjälkeinen vakauttaminen. EU pyrkii edellä mainittujen kriisinhallintatehtävien siviili- ja sotilasnäkökohtien yhteensovittamiseen.

Vuoden 1999 Kölnin ja Helsingin Eurooppa-neuvostojen päätösten mukaisesti Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kulmakiveksi tulivat juuri Petersbergin kriisinhallintatehtävät, joita unioni ryhtyisi toteuttamaan. ETPP:n tavoitteista sovittiin ensimmäisen kerran Helsingin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 1999. ETPP on kehittynyt tämän jälkeen nopeasti. Unioni on perustanut kriisinhallintatoiminnan edellyttämät poliittis-sotilaalliset rakenteet, suorittanut ensimmäiset itsenäiset kriisinhallintaoperaatiot sekä kehittänyt sotilaallisia ja siviilivoimavaroja kriisinhallintaa varten.

Joulukuussa 2003 hyväksytty ja joulukuussa 2008 päivitetty Euroopan unionin turvallisuusstrategia muodostaa unionin turvallisuuspoliittisen toiminnan kehyksen. Se määrittää toimintaympäristön ja uhka-arvion pohjalta unionin yhteiset edut, strategiset tavoitteet ja toimintakykyvaatimukset.

Vuonna 2007 allekirjoitettu Lissabonin sopimus astui voimaan 1. joulukuuta 2009. Sopimuksen myötä unionista tuli oikeushenkilö, mikä merkitsee unionille laajempia valtuuksia olla osallisena kansainvälisissä sopimuksissa. Sopimus sisälsi myös uusina elementteinä yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunantovelvoitteen, joiden osalta täytäntöönpanotyö on vasta alkamassa. Sopimus sisälsi myös pysyvän rakenteellisen yhteistyön, jonka pitäisi mahdollistaa halukkaiden ja kyvykkäiden jäsenmaiden pidemmälle viety yhteistyö yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alueella.

YTPP-ALAN PÄÄTÖKSENTEKO

Yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat päätökset tekee ulkoasiainneuvosto, jonka puheenjohtajana on EU:n korkea edustaja. Hän toimii myös komission varapuheenjohtajana Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan kuuluvissa asioissa. Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea (PSC/COPS) osallistuu politiikan määrittelemiseen antamalla lausuntoja neuvostolle. Komitea seuraa Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toteuttamista ja vastaa kriisinhallintaoperaatioiden poliittisesta valvonnasta ja strategisesta johdosta. Varsinaiset YTPP-operaatioita koskevat päätökset tehdään neuvostossa.

EU:n sotilaskomitea antaa COPS:lle sotilaallisissa kysymyksissä neuvoja ja suosituksia sekä ohjeistaa sotilasesikuntaa sotilaallisissa asioissa. Siviilikriisinhallintaa koskevat kysymykset valmistellaan siviilikriisinhallintakomiteassa.

Poliittis-sotilaallisen työryhmän (PMG) tehtävänä taas on toimia Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean valmisteluelimenä YTPP-asioissa.

TULEVAISUUDEN HAASTEET

Euroopan unionin yksi suurimmista haasteista tulevaisuudessa turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla on parantaa koordinaatiota ja koherenssia eri politiikanalojen sekä toimijoiden välillä kokonaisvaltaisen

toimintatavan varmistamiseksi kriisinhallinnassa. Tämä tavoite on huomioitu uudessa EU:n ulkosuhdehallinnossa sekä siihen perustetussa kriisinhallinnan ja suunnittelun rakenteessa (Crisis Management and Planning Directorate, CMPD), johon kootaan kriisinhallinnan siviili- ja sotilassuunnittelijat.

Keskeisenä päämääränä on varmistaa, että EU pystyy hyödyntämään kaikkia käytettävissään olevia keinoja, YTPP:n siviili- ja sotilasvoimavarat, Euroopan komission käytössä olevat välineet sekä oikeus- ja sisäasioissa tehtävä yhteistyö mukaan luettuina, vastatakseen johdonmukaisesti kaikista itselleen asettamistaan kriisinhallinta-alan tehtävistä.

Suomi edistää osaltaan unionissa tehtävää työtä siviili–sotilas-koordinaation edistämiseksi kriisinhallinnassa. Tämä työ koskee muun muassa operaatioiden suunnittelua ja toteuttamista sekä kriisinhallintaan tarvittavien voimavarojen kehittämistä. Suomi korostaa myös YK:n päätöslauselma 1325-toimintaohjelman Naiset, rauha, turvallisuus merkitystä.

Osana Euroopan unionin turvallisuusstrategian toimeenpanoa on vuonna 2009 hyväksytty EU:n ensimmäinen rauhanvälitystoimintaa koskeva konsepti. Sen tarkoitus on tehdä unionista aktiivisempi toimija kansainvälisessä rauhanvälitystyössä. Tavoitteena on koordinoida ja järjestää paremmin EU:n nykyisiä välitystoimintaan liittyviä instrumentteja sekä vahvistaa unionin kapasiteettia rauhanvälityksen alalla. Suomi tukee Euroopan unionin kapasiteetin ja roolin vahvistamista tällä alalla.

EU:N SOTILAALLINEN KRIISINHALLINTA

Euroopan unionin sotilaallisen kriisinhallinnan kehittämiseen ovat vaikuttaneet kokemukset 1990-luvun Länsi-Balkanin kriiseistä. Unionilla ei ollut tuolloin riittävää kykyä toimia kriisien ennaltaehkäisemiseksi ja konfliktien ratkaisemiseksi. Kriisinhallintakyvyn kehittämiseen ovat vaikuttaneet myös Afrikan konfliktit ja kriisit, joiden ratkaisemiseen EU pyrkii vaikuttamaan tiivistyvällä yhteistyöllä YK:n sekä Afrikan maiden ja alueellisten organisaatioiden, kuten Afrikan unionin (AU) kanssa.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan yhteinen turvallisuus ja puolustuspolitiikka voi johtaa yhteiseen puolustukseen, jos Eurooppa-neuvosto niin päättää, ja jos jäsenvaltiot Eurooppa-neuvoston suosituksesta hyväksyvät päätöksen valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti. Mahdollisena pitkän tähtäimen tavoitteena pidettyyn EU:n yhteisen puolustuksen toteutumiseen vaikuttavat muun muassa unionin yleinen integraatiokehitys, Euroopan turvallisuustilanne, transatlanttiset suhteet, Naton kehitys sekä viimekädessä jäsenmaiden halu ja poliittiset päätökset.

VOIMAVAROJEN KEHITTÄMINEN

Helsingin Eurooppa-neuvostossa vuonna 1999 määritellyn Headline Goal 2003 yleistavoitteen mukaan unionilla tuli olla vuoteen 2003 mennessä valmiudet saattaa 60 päivässä toimintavalmiuteen kaikkiin Euroopan unionin sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin kykenevät joukot 60 000 sotilaan vahvuuteen saakka siten, että joukkoja voidaan ylläpitää operaatiossa vähintään vuoden ajan.

Tämä joukkotavoite on pääosin saavutettu, mutta unionilla on edelleen puutteita muun muassa strategisessa kuljetuskyvyssä, ilmatankkauksessa sekä johtamis- ja viestijärjestelmissä.

EU pyrkii kehittämään kriisinhallinnassa käytettäviä sotilaallisia voimavarojaan vuonna 2004 hyväksytyn Headline Goal 2010 yleistavoitteen mukaisesti. Uudessa tavoitteessa kiinnitetään huomiota entistä enemmän voimavarojen kehittämisen laadullisiin kysymyksiin. Tällä tarkoitetaan joukkojen parempaa yhteistoimintakykyä, kykyä lähettää joukkoja nopeasti operaatioalueelle sekä kykyä ylläpitää joukkoja operaatioalueella. Merkittävä askel EU:n sotilaallisten voimavarojen kehittämisessä on ollut EU:n puolustusvoimavarojen kehittämisestä sekä puolustusmateriaali-, tutkimus- ja hankintayhteistyöstä vastaavan Euroopan puolustusviraston (European Defence Agency, EDA) perustaminen vuonna 2004.

Puolustusvirasto tuo tehokkuutta ja laadullista ohjausta unionin sotilaallisten voimavarojen kehittämiseen. Talouskriisin myötä EU:n jäsenvaltioiden on täytynyt tehostaa ja tiivistää monikansallista yhteistyötä sotilaallisten suorituskykyjen luomiseksi ja ylläpitämiseksi. Tarve suorituskykyjen yhteiseen kehittämiseen, ylläpitoon, käyttöön ja jakamiseen kasvaa edelleen uusien budjettileikkausten myötä. EU:ssa tätä kutsutaan pooling & sharing -politiikaksi.

EU:N TAISTELUOSASTOT – NOPEAA TOIMINTAA EDELLYTTÄVÄT SOTILAALLISET KRIISINHALLINTATEHTÄVÄT

Euroopan unionin jäsenmaat ovat muodostaneet nopeaa toimintaa edellyttäviin sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin niin sanottuja taisteluosastoja. Nopealla toiminnalla tarkoitetaan kykyä siirtyä kriisialueel-

KUVA: Euroopan puolustusvirasto

le nopeasti. Taisteluosastot voivat toimia lyhytkestoisissa, mutta vaativissa kriisinhallintaoperaatioissa erityisesti YK:n rauhanturvaoperaatioita tukien. Taisteluosastojen myötä EU:lle ei luoda uusia tehtäviä, vaan niiden toiminta perustuu unionille määriteltyihin kriisinhallintatehtäviin.

EU:n taisteluosastoihin osallistuminen, kuten unionin kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen yleensäkin, on vapaaehtoista ja kullakin jäsenmaalla on oikeus päättää kansallisesti operaatioihin osallistumisesta. Euroopan unionin taisteluosastot ovat olleet täydessä toimintavalmiudessa vuoden 2007 alusta lukien. Tavoitteena on, että unioni kykenisi lähettämään tarvittaessa taisteluosaston kahteen eri kriisinhallintaoperaatioon samanaikaisesti. Nopea toiminta tarkoittaa, että taistelujoukkojen tulisi olla operaatioalueella 10 päivää sen jälkeen, kun EU on tehnyt päätöksen niiden käyttämisestä. Operaatioiden tulisi kestää enintään neljä kuukautta. Taisteluosastoja ei ole toistaiseksi käytetty.

Suomi on osallistunut kahteen valmiusvuoroon vuosien 2007 ja 2008 alkupuoliskoilla. Viimeksi Suomi on ollut valmiusvuorossa vuoden 2011 alkupuoliskolla. Ruotsin johtamassa pohjoismaisessa taisteluosastossa olivat mukana Suomen lisäksi Norja, Viro ja Irlanti sekä Alankomaiden vetämässä taisteluosastossa Suomen lisäksi Saksa, Itävalta ja Liettua. Seuraavan kerran Suomi osallistuu Pohjoismaiseen taisteluosastoon, joka on valmiudessa vuonna 2015.

EU:N SOTILAALLISET KRIISINHALLINTAOPERAATIOT

EUFOR ALTHEA

Vuoden 2004 lopussa Bosnia ja Hertsegovinan Nato-johtoinen SFOR-operaatio (Stabilisation Force) siirrettiin EU-johtoiseksi EUFOR ALTHEA -operaatioksi. Althea-operaation, joka on Euroopan unionin tähän asti laajin kriisinhallintaoperaatio, tehtäviin on kuulunut myötävaikuttaminen Bosnia ja Hertsegovinan vakauttamiseen sekä Daytonin sopimuksen sotilaallisten osien täytäntöönpano.

EUFOR Althea on päätehtäviensä lisäksi osallistunut järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen toimintaan sekä ollut käynnistämässä koulutus- ja tukitoimintaa Bosnia ja Hertsegovinan oman kapasiteetin vahvistamiseksi puolustussektorilla. Bosnia ja Hertsegovinan turvallisuustilanteen parantumisen myötä operaation kokoa on supistettu.

EU NAVFOR -OPERAATIO ATALANTA

Joulukuussa 2008 käynnistynyt EU NAVFOR/ATALANTA -operaatio on EU:n ensimmäinen merellä toteutettava kriisinhallintaoperaatio. Operaation päätehtävänä on suojata humanitaarisia kuljetuksia, erityisesti Maailman elintarvikeapuohjelman WFP:n kuljetuksia Somaliaan, muuta laivaliikennettä sekä torjua merirosvousta Somalian rannikolla.

Atalanta-operaatio on osa kansainvälisen yhteisön laajamittaisia toimia Somalian tilanteen vakauttamiseksi. Atalanta koostuu sotilasaluksista henkilöstöineen ja ilmavalvontakyvystä. Lisäksi vuoden 2011 lopulta alkaen operaatiossa on alettu käyttää itsenäisiä alussuojausosastoja eli niin kutsuttuja AVPD -tiimejä. AVPD tiimit koostuvat noin 12–15 sotilaasta sijoitettuna suojattaville aluksille ja ne ovat suojanneet WFP:n alusten ruokakuljetuksia Somaliaan.

Suomi osallistui Atalanta-operaatioon miinalaiva Pohjanmaalla 1.2.–30.4.2011 välisenä aikana. Kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun merivoimat osallistuivat aluksella kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Suomi osallistuu operaatioon esikuntahenkilöstöllä ja lisäksi vuoden 2013 aikana noin 25 sotilaan vahvuisella itsenäisellä alussuojausosastolla.

EUTM SOMALIA-OPERAATIO SOMALIAN TURVALLISUUSJOUKKOJEN KOULUTTAMISEKSI

EU perusti tammikuussa 2010 sotilaallisen EUTM Somalia -koulutusoperaation Somalian turvallisuusjoukkojen kouluttamiseksi. EUTM-operaation on tarkoitus tukea Somalian turvallisuusjoukkojen koulutusta ja näin vahvistaa kansainvälisen yhteisön tunnustamaa Somalian väliaikaishallintoa. Koulutus on toteutettu kahden ensimmäisen vaiheen aikana Ugandassa.

Vuoden 2013 kevääseen mennessä operaatio on kouluttanut yli 3000 somalialaista. Heidän paluutaan valvoo Somaliassa toimiva Afrikan unionin AMISOM rauhanturvaoperaatio. Syksystä 2011 alkaen operaatio on keskittynyt enemmän antamaan Somalian turvallisuusjoukoille johtajakoulutusta ja parantamaan koulutusvalmiuksia. Operaation kolmannen vaiheen aikana toimintoja on tarkoitus siirtää asteittain Mogadishuun turvallisuustilanteen salliessa. Suomi osallistuu operaatioon enintään 10 sotilaalla.

EUTM MALI-OPERAATIO MALIN TURVALLISUUSJOUKKOJEN KOULUTTAMISEKSI

EUTM Mali käynnistettiin helmikuussa 2013. Sen tehtävänä on tukea Malin asevoimia tarjoamalla koulutusta ja neuvontaa, jotta Malin asevoimat pystyisivät jälleen huolehtimaan koko Malin alueellisesta koskemattomuudesta. Koulutus järjestetään Koulikorossa noin 50 kilometrin päässä Bamakosta. Operaation toimeenpanossa korostetaan lähestymistavan kokonaisvaltaisuutta. Suomi osallistuu operaatioon enintään 12 sotilaalla.

EU:N SIVIILIKRIISINHALLINTA

Siviilikriisinhallintaoperaatiot toimivat sekä kriisialueilla että muilla sellaisilla alueilla, joilla yhteiskunnan keskeisimmät toiminnot kaipaavat ulkopuolista vahvistusta. Siviilikriisinhallinnan keskeisiä toiminta-aloja ovat

- poliisitoiminnan
- oikeuslaitoksen
- rajavartioinnin
- tullilaitoksen
- vankeinhoitolaitoksen
- muun hallinnon kehittäminen.

Operaatioiden tehtävät voivat koskea myös rauhan- tai tulitaukosopimusten valvontaa sekä vähemmistö kysymysten ja demokratian edistämistä. Yhä useammin kyse on myös kohdemaan turvallisuussektorin, kuten armeijan, poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullin, laajemmasta uudistamisesta.

Siviilikriisinhallinnan toiminta ulottuu tarkkailu- ja koulutustehtävistä eri viranomaistoimintojen, kuten poliisin tai oikeuslaitoksen tehtävien, sijaistamiseen. EU:n osalta tällaista sijaistamista, eli niin sanottuja toimeenpanevia valtuuksia, käytetään ensimmäistä kertaa EULEX Kosovo -oikeusvaltio-operaatiossa, joka käynnistyi vuonna 2008.

Operaatioissa toimijoina ovat esimerkiksi poliisit, tuomarit, syyttäjät, vanginvartijat, rajavartijat, tulliviranomaiset, ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntijat tai hallintoasiantuntijat.

UNIONIN SIVIILIKRIISINHALLINNAN KEHITTÄMINEN

Euroopan unionin tasolla siviilikriisinhallintaa ja sen voimavaroja kehitetään EU:n turvallisuusstrategian, toimintaohjelman ja siviilikriisinhallinnan yleistavoitteiden Civilian Headline Goal 2008 ja Civilian Headline Goal 2010 mukaisesti.

Voimavaratyö on suunnittelutyötä, jossa määritetään EU:n tehokkaaseen kriisinhallintaan tulevaisuudessa tarvitsemat resurssit. Voimavaratavoite 2010 avulla pyritään varmistamaan, että Euroopan unioni pystyy harjoittamaan kriisinhallintaa EU:n turvallisuusstrategian mukaisesti lähettämällä operaatioalueelle lyhyellä varoitusajalla riittävän määrän korkealaatuisia siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita sekä tarvittavia tukitoimintoja ja varusteita. Voimavaratavoite ottaa huomioon ihmisoikeus- ja tasa-arvonäkökohdat toiminta-ajatuksissa, toteuttamisessa ja uusien toimintamallien ja/tai menettelyjen määrittämisessä.

Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan painopistealueet ovat

- poliisitoimi mukaan lukien raja- ja tullivalvonta
- oikeusvaltion ja siviilihallinnon vahvistaminen
- pelastustoimi
- erilaiset tarkkailutehtävät
- unionin omien erityisedustajien toiminnan tukeminen
- siviilivalmiusryhmät (Civilian Response Teams, CRT).

Lisäksi Euroopan unioni toimii konfliktialueilla aktiivisesti kohdemaan turvallisuussektorin laajemmassa uudistamisessa (Security Sector Reform) sekä aseellisten joukkojen hajottamiseen ja yhteiskuntaan integroimiseen liittyvissä kysymyksissä, niin sanotussa DDR-toiminnassa (Disarmament, Demobilization, Reintegration). Operaatioiden tehtäviin voi kuulua myös rauhan- tai tulitaukosopimusten valvontaa sekä demokratian edistämistä.

EU:N SIVIILIKRIISINHALLINTAOPERAATIOISTA

Euroopan unioni on Suomen kannalta keskeisin siviilikriisinhallinnan toimija. Esimerkiksi toukokuussa 2013 Suomi osallistui EU:n käynnissä oleviin siviilikriisinhallintaoperaatioihin noin 100 asiantuntijalla.

Suomen panos väkilukuun nähden on suurin Euroopan unionin jäsenmaiden joukossa. Myös naisten osuus on Suomella suurin, eli noin 40 prosenttia. Tämän lisäksi Suomi lähettää EU:n ja Etyjin vaalitarkkailuoperaatioihin yhteensä hieman alle 100 henkilöä vuosittain.

EU:N OIKEUSVALTIO-OPERAATIO EULEX KOSOVOSSA

Vuoden 2008 lopussa käynnistynyt Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatio EULEX Kosovo on EU:n tähän asti suurin siviilikriisihallintaoperaatio, jossa toimii kesäkuussa 2012 tehdyn uudelleenorganisaation jälkeen noin 1 200 kansainvälistä asiantuntijaa. Myös Suomi osallistuu missioon merkittävällä panoksella. EULEX Kosovossa toimii kansainvälisiä poliiseja, rajavalvonta-asiantuntijoita, oikeusalan asiantuntijoita, kuten tuomareita, syyttäjiä ja vankeinhoidon asiantuntijoita, sekä tulliasiantuntijoita. Mission tehtävänä on auttaa Kosovon viranomaisia kansainvälisten standardien mukaisen, itsenäisen ja monietnisen poliisi-, oikeus-, rajavalvonta- sekä tullijärjestelmän luomisessa. Pyrkimyksenä on vahvistaa tarkkailun, ohjauksen ja neuvonnan kautta Kosovon viranomaisten valmiuksia vastata itse omien instituutioidensa toiminnasta. Voimavaroja kohdistetaan aikaisempaa enemmän Pohjois-Kosovoon.

EU:N OIKEUSVALTIO-OPERAATIO EUJUST LEX IRAKISSA

Euroopan unionin Irakin siviilikriisinhallintaoperaatio EUJUST LEX perustettiin vuonna 2005. Sen tavoite on vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta ja parantaa ihmisoikeuksien kunnioittamisen kulttuuria Irakissa. Operaation puitteissa tarjotaan koulutusta Irakin oikeusviranomaisille. Koulutuksen yhtenä tavoitteena on vahvistaa Irakin rikosoikeusjärjestelmän eri toimijoiden välistä luottamusta ja käytännön yhteistyötä. Suomi on antanut operaation puitteissa irakilaisviranomaisille vankeinhoito- ja poliisi-koulutusta. Operaatio päättyi vuoden 2013 lopussa.

EU:N POLIISIOPERAATIO EUPOL COPPS PALESTIINALAISALUEILLA

Unioni perusti tammikuussa 2005 koordinaatiotoimiston (EU COPPS) palestiinalaisalueiden poliisitoiminnan tukemiseksi EU:n Lähi-idän rauhanprosessin erityisedustajan toimiston yhteyteen. EU COPPS:in tehtävä oli koordinoida Euroopan unionin jäsenmaiden tukea palestiinalaisten siviilipoliisille ja neuvoa poliisiasioissa strategisella tasolla. Koordinaatiotoimiston toiminnan pohjalta unioni käynnisti vuoden

2006 alussa poliisioperaation nimeltään EUPOL COPPS, jonka tarkoituksena on avustaa palestiinalaishallinnon siviilipoliisin kehittämissuunnitelman toteuttamisessa, jatkaa EU COPPS:in suorittamaa EU:n jäsenmaiden ja tarvittaessa kansainvälisen tuen koordinointia sekä neuvoa poliisitoimintaan liittyvissä rikosoikeudellisissa asioissa.

EU:N RAJAVALVONTAOPERAATIO EUBAM RAFAH GAZASSA

Operaatio Rafahin rajanylityspisteellä Gazan ja Egyptin välisellä rajalla käynnistettiin vuoden 2005 marraskuussa. Operaatiossa tarkkaillaan palestiinalaisviranomaisten toimintaa rajanylityspisteellä sekä neuvotaan ja koulutetaan heitä. Tarkkailutoiminta perustuu Israelin ja palestiinalaishallinnon väliseen sopimukseen.

Poliittisten erimielisyyksien takia operaatio on ollut pysähdyksissä vuoden 2007 kesästä asti, mutta toimintaa ollaan valmiita jatkamaan lyhyellä varoitusajalla. Tavoitteena on tukea Lähi-idän rauhanprosessia sekä Tiekartta-suunnitelman täytäntöönpanoa vahvistamalla osapuolten keskinäistä luottamusta ja lisäämällä palestiinalaisten kapasiteettia valvoa rajoja parhaiden kansainvälisten käytäntöjen mukaisesti.

EU:N OPERAATIOT EUSEC RD SEKÄ EUPOL RD KONGON DEMOKRAATTISESSA TASAVALLASSA

EU tukee Kongon demokraattisen tasavallan turvallisuussektorin uudistamista kahdella vuonna 2005 käynnistetyllä ETP-operaatiolla. EUSEC RD Congo -operaatio tukee aseellisten ryhmien aseistariisuntaa, entisten taistelijoiden integrointia maan armeijaan sekä sotilaiden palkanmaksun kuntoon saattamista. EUPOL RD Congon painopisteenä taasen on poliisireformi Kongon demokraattisessa tasavallassa. Operaation tavoitteena on edistää poliisin kokonaisvaltaista uudistamista. EUPOL RD Congon toiminta linkittyy myös komission rahoittamaan laajempaan oikeusvaltioreformiin.

EUCAP NESTOR

EUCAP Nestorin tavoitteena on kehittää alueellisia merellisiä suorituskykyjä Afrikan sarven alueella ja vahvistaa alueen oikeusjärjestelmiä merirosvoudesta epäiltyjen saattamiseksi oikeuteen. Operaation päämaja sijaitsee Djiboutissa, mutta toimintaa tulee olemaan myös Seychelleillä, Keniassa, Tansaniassa ja Somaliassa. EUCAP Nestorin tehtävät ovat lähtökohtaisesti siviilitoimia, mutta se toimii tiiviissä yhteistyössä erityisesti EUNAVFOR Atalantan ja lisäksi EUTM Somalian kanssa. Operaatio käynnistyi syyskuussa 2012, ja henkilöstön täydeksi vahvuudeksi on suunniteltu noin 150 henkilöä.

EU:N RAJAOPERAATIO EUBAM MOLDOVASSA JA UKRAINASSA

Operaatio EUBAM on käynnistynyt Moldovan ja Ukrainan välisellä rajalla vuoden 2005 joulukuussa. Sen tavoitteena on vahvistaa Moldovan ja Ukrainan omia valmiuksia tehostaa raja- ja tullivalvontaansa sekä avustaa ja neuvoa viranomaisia rahtitavaran ja henkilöliikenteen valvonnassa.

EU:N POLIISIOPERAATIO EUPOL AFGANISTANISSA

EU:n poliisioperaatio EUPOL Afganistanissa alkoi kesäkuussa 2007. Operaation tehtävänä on Afganistanin poliisitoiminnan ja oikeusvaltiokehityksen sekä ihmisoikeuksien edistäminen. Operaatio toimii neuvonantajana Afganistanin sisäministeriön, syyttäjälaitoksen ja poliisivoimien strategisessa kehittämisessä. EUPOL Afganistanin toiminta on ulottunut kymmeneen maakuntaan pääkaupunki Kabulin ohella. Operaation tavoitevahvuudeksi on asetettu 400 kansainvälistä asiantuntijaa. Afganistan on Suomen siviilikriisinhallinnan osallistumisen prioriteetti, ja suomalaisia asiantuntijoita toimii EUPOL Afganistanissa noin 35. Suomi on myös kansainvälisesti yksi merkittävimpiä asiantuntijoita operaatioon lähettäviä maita.

EU:N TARKKAILUOPERAATIO EUMM GEORGIASSA

Georgian konfliktin seurauksena 15.9.2008 perustettu siviilikriisinhallintaoperaatio seuraa 12.8.2008 Venäjän ja Georgian välillä solmitun niin kutsutun kuuden kohdan sopimuksen sekä sen toimeenpanoa tarkentavan sopimuksen noudattamista. Operaation tärkeimpiä tehtäviä ovat joukkojen vetäytymisen, kansalaisten liikkumisvapauden, pakolaisten paluun, siviilihallinnon normalisoitumisen ja mahdollisten ihmisoikeusrikkomusten seuranta ja raportointi sekä pyrkimys liennyttää jännitteitä luomalla kontakteja osapuolten välille.

EUBAM LIBYA

Rajaturvallisuuteen liittyvä EUBAM Libya -missio aloitettiin kesällä 2013 ja sen vahvuus on suurimmilla noin 110 henkilöä. Mission päälliköksi valittiin Tullin pääjohtaja Antti Hartikainen. EUBAM Libya on keskeinen osa EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Haasteena on Libyan vaikea turvallisuustilanne, Mission päätehtävä on kouluttaa libyalaisia maa-, meri- ja ilma-alueiden rajavartioita sekä antaa neuvoa strategisen päätöksenteon tasolla kokonaisvaltaisen rajakonseptin aikaansaamiseksi (Integrated Border Management).

Lisää Euroopan unionin yhteisestä turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta:

- EU Common Security and Defense Policy (CSDP)
- Julkaisuja ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (Ulkoasiainministeriö)
- Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) ja Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP) täytäntöönpano
- YTPP-rakenteet
- Selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta
- Euroopan turvallisuus ja puolustus uudella vuosituhannella
- EU:n turvallisuusstrategia: Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa
- Selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta: Turvallisuudesta huolehtiminen muuttuvassa maailmassa
- Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan (Ulkoasiainministeriö)

4.3 KOKONAISVALTAINEN KRIISINHALLINTA

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa 2012 painotetaan, että kriisit ja konfliktit edellyttävät kriisinhallintaorganisaatioilta ja osallistujavaltioilta kokonaisvaltaista sekä suunnitelmallista lähestymistapaa. Selonteossa linjataan myös, että Suomi vahvistaa kokonaisvaltaista näkökulmaa kriisinhallinnassa ja kriisien jälkitilanteissa.

Tätä tavoitetta edistämään julkaistiin vuoden 2009 lopulla Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia. Strategiassa korostetaan, että sotilaallinen kriisinhallinta ja siviilikriisinhallinta ovat toisiaan täydentäviä keinoja. Niiden ohella on huomioitava myös alueelle kohdistuva kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Vaikka sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun roolit ja vastuut ovat erillisiä, ne voivat olla myös toisiaan täydentäviä.

Suomi osallistuu yleensä sellaisiin kriisinhallintatehtäviin, joita toteuttavat YK, Euroopan unioni, Nato tai jokin muu kansainvälinen organisaatio. Kriisinhallintaoperaation mandaatti sekä operaatiota johtavan kansainvälisen organisaation tasolla laaditut suunnitelmat, ohjeistukset ja käytännesäännöt luovat pohjan toiminnalle. Kansalliset toimenpiteet on sovitettava yhteen kansainvälisellä tasolla sovittujen menettelyjen ja tavoitteiden kanssa.

SOTILAALLINEN KRIISINHALLINTA LUO TURVALLISUUTTA

Suomi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen, humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen. Lähtökohtana on YK:n peruskirjan päämäärien ja periaatteiden sekä muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen kunnioittaminen. Turvallisuustilannetta parantamalla voidaan edistää kansainvälisten siviilitoimijoiden sekä kohdevaltion omien turvallisuusviranomaisten ja kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä. Sotilasasiantuntijoita tarvitaan yhä enemmän myös erilaisiin neuvonanto-, koulutus- ja muihin asiantuntijatehtäviin kriisialueilla.

SIVIILIKRIISINHALLINTA ASIANTUNTIJATUKENA

Siviilikriisinhallinnan tavoitteena on edistää julkisen hallinnon kehittämistä sekä hyvän hallintotavan, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja demokratian vahvistamista lähettämällä kriisialueille ulkopuolista, ei-sotilaallista asiantuntija-apua. Siviilikriisinhallinnan keinoin voidaan tukea ja edistää kohdevaltion poliisin, oikeusviranomaisten ja syyttäjälaitoksen, vankeinhoitolaitoksen, rajavalvonnan, tullilaitoksen sekä muun hallinnon kehittämistä. Operaatioihin voi liittyä myös kohdevaltion viranomaistoimintojen sijaistamista, esimerkiksi poliisin tai oikeuslaitoksen tehtävien osalta.

KEHITYSYHTEISTYÖ JA HUMANITAARINEN APU

Suomen kehitysyhteistyössä painotetaan köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämistä sekä konfliktien ennaltaehkäisyä. Kriisialueilla keskitytään tukemaan kriisin ratkaisemista sekä vakauttamaan maan oloja. Yhteiskunnallisesti kestävää kehitystä edistetään etenkin tukemalla

- demokraattista hallintoa
- oikeusvaltiokehitystä
- ihmisoikeuksien toteutumista
- sukupuolten välistä tasa-arvoa
- kansalaisyhteiskunnan vahvistumista.

Huomiota kiinnitetään myös yksityisen sektorin, elinkeinojen, investointien ja kaupan edellytysten parantamiseen sekä ympäristöön liittyviin turvallisuuskysymyksiin. Kriisialueilla toimitaan tiiviissä yhteistyössä EU:n, muiden monenkeskisten toimijoiden ja toisten kahdenvälisten avunantajien kanssa.

Suomen humanitaarisen avun perustana ovat YK:n vahvistamat yleismaailmalliset periaatteet tasapuolisuus, puolueettomuus, riippumattomuus ja inhimillisyys.

Kansainvälinen humanitaarinen oikeus velvoittaa suojelemaan siviilejä ja pyrkii turvaamaan humanitaarisen, tarveperustaisen avun perillepääsyn. YK:n ja muiden järjestöjen tarvearvioiden pohjalta apu pyritään kohdistamaan niille, jotka sitä eniten tarvitsevat. Päämääränä on ihmishenkien pelastaminen, inhimillisen hädän lievittäminen ja ihmisarvon ylläpitäminen. Humanitaarinen apu ei ole koskaan kriisinhallinnan väline. Edellytyksiä jälleenrakennukselle ja kehitykselle voidaan luoda muun muassa humanitaarisella miinanraivaustoiminnalla.

RAUHANVÄLITYSTÄ VAHVISTETAAN

Kriisialueiden pysyvä vakauttaminen edellyttää poliittisia ratkaisuja. Kansainvälisellä välitystoiminnalla on tärkeä rooli rauhanneuvottelujen edistämisessä. Suomi tukee YK:n, Euroopan unionin ja Afrikan unionin rauhanvälityskapasiteetin kehittämistä. Myös Suomen omia valmiuksia osallistua kansainvälisiin välitystehtäviin pyritään vahvistamaan.

KOHTI PAIKALLISTA VASTUUNKANTOA

Siirtymä turvattomuudesta ja köyhyydestä kestävään kehitykseen edellyttää kohdevaltion hallinnon ja väestön omaa vastuunkantoa. Kansainvälisen yhteisön on tärkeää tukea laillisuusperiaatteeseen ja hyvään hallintotapaan perustuvien yhteiskunnan perusrakenteiden kehittämistä sekä tukea kaikkien väestönosien, erityisesti naisten ja muiden haavoittuvien ryhmien, yhtäläisiä osallistumismahdollisuuksia. Sekä kriisinhallinnassa että kehitysyhteistyössä on painottunut aiempaa vahvemmin konflikteista kärsivien ja hauraiden valtioiden omien turvallisuusrakenteiden ja oikeusvaltiokehityksen tukeminen. Konfliktista toipuvan valtion kyky vastata valtion sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta on olennainen osa laajempaa valtionrakentamista. Kyse ei ole vain yksittäisten avaintoimijoiden ja instituutioiden, kuten armeija, poliisitoimi, oikeus- ja vankeinhoitolaitos tai rajavartiolaitos, tehokkuudesta, vaan laajemmin turvallisuussektorin vastuullisuuden ja hyvän hallintotavan edistämisestä. Myös entisten taistelijoiden aseistariisunta, demobilisaatio ja yhteiskuntaan sopeuttaminen edellyttää turvallisuus- ja kehitystoimijoiden tiivistä yhteistyötä sekä paikallisen yhteisön muiden kehitystarpeiden huomioimista. Eri tukimuotojen koordinointi on tärkeää parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen saavuttamiseksi.

LAAJAN TURVALLISUUDEN RAHOITUS

Turvallisuussektorin tukitoimet kehitysmaissa ovat varsin laajasti kehitysyhteistyön kriteerit täyttäviä. Kehitysyhteistyövaroin voidaan tukea esimerkiksi turvallisuussektorin demokraattisen valvonnan edistämistä sekä ei-sotilaallisen kapasiteetin, kuten poliisi- ja oikeushallinnon, vahvistamista. Valtaosa Suomen siviilikriisinhallintamenoista kirjataan jälkikäteen kehitysavuksi. Myös entisten taistelijoiden yhteiskuntaan sopeuttaminen, lapsisotilaiden värväyksen ehkäisy sekä pienasekontrolli ja maamiinojen raivaus kuuluvat julkisen kehitysavun piiriin.

Kehitysapu ei saa suoraan hyödyttää sotilaallisia toimijoita. Sotilaallinen tuki, mukaan lukien materiaalituki ja sotilaiden koulutus, ei ole yleisesti kehitysyhteistyökelpoista. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta tietty laskennallinen osuus on voitu kirjata jälkikäteen kehitysavuksi. Myös sotilaallisen kriisinhallinnan puitteissa toteutettavat jälleenrakennustehtävät ovat yleensä kehitysyhteistyökelpoisia.

KUVA: Puolustusvoimat

LÄPILEIKKAAVAT TAVOITTEET

Suomen kriisinhallintatoiminnassa huomioidaan läpileikkaavat tavoitteet, kuten ihmisoikeuksien, tasa-arvon, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistäminen, kulttuurien ja uskontojen välinen dialogi sekä ympäristöön liittyvät turvallisuuskysymykset.

Suomi jatkaa johdonmukaisesti YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1325 ”Naiset, rauha ja turvallisuus” perustuvan kansallisen toimintaohjelman toimeenpanoa. Siviilikriisinhallintatehtävissä toimivista suomalaisista noin 35 prosenttia on naisia, kun EU-maiden keskiarvo on vain noin 15 prosenttia. Naisten määrää kriisinhallinnassa pyritään edelleen lisäämään, ja tavoitteena on myös naisten saaminen johtopaikoille.

KEHITTÄMINEN

Etenkin kriisinhallintatehtävien vaikeutuessa olennaista on määrän ohella laatu. Suomi on osoittanut kykynsä toimia myös vaativimmissa sotilaallisissa ja siviilioperaatioissa, kuten Afganistanissa. Keskeistä on kehittää jatkossakin monipuolisia sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan suorituskykyjä sekä kiinnittää entistä enemmän huomiota kriisinhallinnan vaikuttavuuteen sekä eri interventioiden ja apuinstrumenttien väliseen keskinäiseen täydentävyyteen.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma kiinnittää huomiota kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan jatkokehittämiseen.

SOTILAALLINEN KRIISINHALLINTA

Kriisinhallintaoperaatioita toteutetaan yhä vaikeammissa toimintaympäristöissä. Operaatioalueet voivat olla vaikeasti saavutettavissa huollon ja logistiikan kannalta. Pitkän etäisyydet ja puuttuva infrastruktuuri painottavat ilmakuljetusten merkitystä. Strategisen ilmakuljetuskyvyn ja helikopterien puute yhdistävät kaikkia kansainvälisiä kriisinhallintaoperaatioita.

Rauhansopimuksen valvomisen sijasta sotilaiden tehtävänä on yhä useammin siviilien suojelu ja edellytysten luominen humanitaarisille avustustoimille aseellisen konfliktin jatkuessa. Kriisinhallintajoukoilta edellytetään yhä enenevässä määrin riittäviä valmiuksia ja kykyjä osallistua sotilaallisesti vaativiin

tehtäviin. Myös isäntämaan tuki saattaa puuttua kokonaan ja osa paikallisesta väestöstä olla kriisinhallintatoimijoille avoimen vihamielinen. Kriisinhallinnassa onkin varauduttava konfliktin osapuolten sekä myös laajemmin ääriliikkeiden voimankäytön lisääntymiseen. Joukkojen oma suoja sekä siviilihenkilöstön turvallisuusjärjestelyt korostuvat.

Sotilaallisen kriisinhallinnan vaikuttavuuteen kiinnitetään yhä enemmän huomiota ja sen arviota kehitetään.

PÄÄTÖKSENTEKO

Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, kriisinhallintaan liittyvästä koulutus- ja harjoitustoiminnasta sekä kriisinhallintahenkilöstön asemasta säädetään laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006).

Päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen käsiteltyä asiaa valmistelevasti ennen varsinaista päätöstä puolustusministeriö voi ryhtyä valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ennen Suomen osallistumista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä. Jos kyse on sotilaallisesti erityisen vaativasta kriisinhallintatehtävästä tai tehtävästä, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, asiasta on annettava eduskunnalle selonteko. Jos ratkaisuehdotus koskee enintään kymmenen henkilön määräämistä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään, riittää eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annettava selvitys.

Ulkoasiainministeriö johtaa ja koordinoi sotilaallista kriisinhallintaosallistumista koskevien linjausten ja päätösten valmistelua kiinteässä yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Puolustusministeriö antaa sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämät tehtävät puolustusvoimille sekä ohjaa ja valvoo niiden toimeenpanoa. Puolustusvoimissa Pääesikunta ohjaa ja koordinoi osallistumisen käytännön toimeenpanoa. Operaatiossa olevat joukot luovutetaan kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan johtoon. Tällöin kansalliselle vastuulle jää yleensä joukon ylläpito, huolto ja hallinto sekä oikeudelliset asiat. Operaatioiden johtamisvastuut määritetään puolustusvoimissa tapauskohtaisesti.

SUORITUSKYKYJEN KEHITTÄMINEN

Osallistuminen kriisinhallintaan edellyttää monipuolisia suorituskykyjä. Suomi kehittää kansainvälisesti yhteensopivia, monipuolisia ja korkeat laadulliset kriteerit täyttäviä sotilaallisia suorituskykyjä sekä osallistuu aktiivisesti kansainväliseen kriisinhallintaan ja monikansalliseen harjoitustoimintaan. Olennaiseksi kriiseihin vastaamisessa on noussut nopea toimintakyky, jonka asettamat vaatimukset sekä tarvittavien erikoiskykyjen ja -materiaalin tarve otetaan toiminnassa huomioon. Suomi osallistuu jatkossakin kriisinhallintatehtäviin laajasti ja uskottavalla tasolla, ottaen samalla huomioon pienenevät resurssinsa. Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistutaan pääsääntöisesti kriisinhallinnan joukkorekisterin joukoilla.

Puolustushallinto ylläpitää ja kehittää sotilaallisen kriisinhallinnan joukkorekisteriä. Tavoitteena on laadultaan korkeatasoinen, monipuolisia suorituskykyjä ja asiantuntemusta sisältävä rekisteri. Joukkoja kehitetään monipuolisesti, jotta mahdollistettaisiin sekä maa-, ilma- että merellisten suorituskykyjen käyttö kriisinhallintatehtävissä. Samalla joukkojen suorituskyky todennetaan arvioimalla ne Naton evaluointijärjestelmällä. Monikansalliset nopean toiminnan joukot ovat jatkossakin tärkeä väline puolustusvoimien suorituskyvyn kehittämiseksi. Valmiuksia osallistua koulutus- ja neuvontatehtäviin sekä muuhun asiantuntijatukeen parannetaan.

Operaatioihin lähetettävien joukkojen tulee olla yhteistoimintakykyisiä ja käytettävissä laaja-alaisesti erilaisissa olosuhteissa. Niillä tulee olla riittävä koulutustaso ja varustus myös vaativiin kriisinhallintatehtäviin. Sotilaallisen kriisinhallinnan suorituskyvyt jaetaan

- nopean toiminnan joukkoihin
- alemman lähtövalmiuden joukkoihin
- erikoiskykyihin.

Nopean toiminnan joukot edellyttävät korkeaa lähtövalmiutta sekä jatkuvaa harjoittelua ja toimintakyvyn ylläpitoa. Alemman lähtövalmiuden joukkoja tarvitaan edelleen operaatioiden vakauttamisvaiheissa. Erikoiskyvyt voivat olla sekä nopeassa että alemmassa lähtövalmiudessa.

KUVA: Puolustusvoimat

OSALLISTUMINEN OPERAATIOIHIN

Suomi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan pääsääntöisesti maavoimien joukoilla. Vuonna 2011 merivoimat osallistui ensimmäistä kertaa sota-aluksella kansainväliseen kriisinhallintaoperaatioon: Miinalaiva Pohjanmaa toimi kolmen kuukauden ajan Euroopan unionin merirosvouden vastaisessa Atalanta-operaatiossa Somalian rannikkovesillä. Vuonna 2013 Suomi osallistui Atalanta-operaatioon alussuojaosastolla neljän kuukauden ajan.

Suomen osallistumisen kokonaistaso sotilaallisessa kriisinhallinnassa on vaihdellut viime vuosina. Keväällä 2014 Suomella oli 13 eri kansainvälisessä operaatiossa yhteensä noin 560 sotilasta.

Suomen sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen painopiste on ollut Afganistanissa. Suomi on osallistunut lisäksi YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa jääkäri komppanialla vuoden 2012 toukokuusta. Vuoden 2013 marraskuussa Suomi otti johtovaltiovastuun Irlannin ja Suomen yhteisessä pataljoonassa UNIFIL:ssä ja samalla sotilaallisen kriisinhallinnan painopiste siirtyy Libanoniin. Vuonna 2014 Suomi osallistuu muiden jo käynnissä olevien operaatioiden lisäksi uusiin Euroopan unionin operaatioon Keski-Afrikan Tasavallassa (EUFOR RCA) ja YK/OPCW:n operaatioon Syyrian kemiallisten aseiden hävittämiseksi Välimerellä. Keski-Afrikan operaatioon osallistutaan siviili-sotilasyhteistyöryhmällä (CIMIC) ja pioneeriryhmällä. Välimeren operaatioon osallistutaan asiantuntijoilla ja alussuojaosastolla.

Operaatio-osallistumisen ohella panostetaan lisääntyvästi myös kriisinhallinnan koulutustoimintaan. Tavoitteena on vahvistaa kehittyvien maiden omaa kapasiteettia kriisinhallinnan alalla. Osana pohjoismaista puolustusalan yhteistyötä (Nordic Defence Cooperation, NORDEFCO) tuetaan Afrikan kriisinhallintakykyjen kehittämistä. Suomi vastaa yhteispohjoismaisten kriisinhallintakurssien koordinaatiosta Itä-Afrikan valmiusjoukon osalta. Pohjoismaiden tarjoamia kriisinhallintakursseja arvostetaan myös YK:ssa.

RESURSSIT

Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat jakaantuvat ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön pääluokkiin. Ulkoasiainministeriön budjetista maksetaan muun muassa suomalaisten kriisinhallintajoukkojen palkat. Puolustusministeriön pääluokasta katetaan sotilaallisen kriisinhallinnan kalustemenot sekä sotilastarkkailijatehtäviin osallistuminen. Osallistumisen vuotuiset kustannukset ovat viime vuosina olleet noin 115 miljoonaa euroa, mutta ne supistuvat tulevina vuosina.

Puolustushallinto vastaa kriisinhallintaan tarvittavien sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisestä. Sotilaallisen kriisinhallinnan suorituskykyjen kehittäminen on kiinteä osa kansallisen puolustuksen kehittämistä, koska puolustusvoimat käyttää sotilaallisessa kriisinhallinnassa samoja joukkoja ja materiaalia kuin Suomen puolustamiseen.

SIVIILIKRIISINHALLINTA

Suomi on jo pitkään panostanut siviilikriisinhallintaan osallistumiseen ja sen kehittämiseen. Siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan ohjaa vuonna 2005 voimaan astunut laki (1287/2004). Laki on Euroopan ja maailman ensimmäisiä. Sisäministeriön alaisen Pelastusopiston yhteyteen perustettiin Kriisinhallintakeskus vastaamaan siviilikriisinhallinnan koulutus- ja tutkimustoiminnasta. Vuodesta 2008 alkaen se on vastannut myös asiantuntijoiden rekrytoinnista siviilikriisinhallintatehtäviin, logistiikasta sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnasta kriisinhallinnassa. Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia valmistui vuonna 2008 ja strategia päivitettiin pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti keväällä 2014.

TYÖNJAKO HALLINNOSSA

Ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Siviilikriisinhallintaa koskevat osallistumispäätökset tekee pääsääntöisesti ulkoasiainministeriön poliittisen osaston turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikön päällikkö. Päätöksen tekee poliittisen osaston osastopäällikkö silloin, kun operaatioon liittyy sellaisia näkökohtia, joiden johdosta ratkaisuvallan katsotaan ulkoasiainministeriön työjärjestyksen mukaan kuuluvan osastopäällikölle. Tarvittaessa siviilikriisinhallintaan liittyvät asiat on viety tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ministerivaliokuntaan sekä EU-operaatioiden osalta EU-ministerivaliokuntaan.

Sisäministeriö käsittelee siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia koskevat asiat. Valtaosa siviilikriisinhallintatehtävissä toimivista asiantuntijoista tulee sisäministeriön hallinnonalalta. Sisäministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa poliisitoimi, rajavalvonta ja pelastustoimi. Oikeusalan asiantuntijat tulevat pääasiassa oikeusministeriön hallinnonalalta. Euroopan ja jäsenmaiden turvallisuus on yhä enemmän yhteydessä riskeihin ja uhkiin maissa, joissa kriisinhallintaa tehdään. Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteys on kasvanut.

Siviilikriisinhallinnan kansalliset operatiiviset tehtävät on keskitetty sisäministeriön alaiseen Kriisinhallintakeskukseen (Crisis Management Centre, CMC) Kuopiossa. Näitä tehtäviä ovat

- siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden koulutus
- henkilöstön rekrytointi siviilikriisinhallintaoperaatioihin
- henkilöstöhallinto operaatioiden aikana
- rekrytoitujen asiantuntijoiden valtiotyönantajan edustajana toimiminen
- materiaaliset ja logistiset vastuut
- tilannekuvan ylläpitäminen
- siviilikriisinhallinnan tutkimus- ja kehittämistoiminta.

SUOMI TARJOAA ASIANTUNTIJOITA

Siviilikriisinhallintaan osallistuttaessa Suomi asettaa asiantuntijoitaan ehdolle Euroopan unionin tai kansainvälisten järjestöjen avoinna oleviin tehtäviin. Ulkoasiainministeriö arvioi yhdessä sisäministeriön kanssa ulko- ja turvallisuuspoliittisesta sekä kotimaan valmiuksien näkökulmasta, mihin tehtäviin ehdokkaita asetetaan. Toimeksiannon perusteella CMC rekrytoi asiantuntijat. Päämääränä on löytää mahdollisimman pätevä ja sopiva suomalainen ehdokas operaation avoimeksi ilmoittamaan tehtävään. Toimeenpaneva organisaatio valitsee asiantuntijat maiden esittämistä ehdokkaista. Mikäli Suomen ehdokas tulee valituksi, CMC nimittää hänet määräaikaiseen julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen ja toimii asiantuntijan valtiotyönantajana.

Siviilikriisinhallinnan asiantuntijoille ei ole Suomessa asetettu erityisiä nimitysperusteita. Lähtökohtana ovat toimeenpanevan organisaation asettamat tehtävänkuvaukset ja vaatimukset. Siviilikriisinhallinnan toimintaympäristöt ovat entistä haasteellisempia ja monimuotoisempia sekä tehtävänkuvaukset entistä erikoistuneempia: tehtäviin haetaan yleensä tiettyyn erityisalaan erikoistuneita asiantuntijoita. Pääsääntöisesti vähimmäisvaatimuksena on soveltuva tutkinto, joka on usein korkeakoulututkinto, ja vähintään kolmen vuoden työkokemus. Lisäksi edellytetään yleensä suoritettua siviilikriisinhallinnan peruskurssia tai vastaavaa kentällä hankittua työkokemusta.

Valtioneuvostotasolla tehtyjen linjausten mukaisesti Suomi painottaa siviilikriisinhallinnassa poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus-, ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntemusta. Valtaosa suomalaisista asiantuntijoista on poliiseja. Suomi pyrkii aktiivisesti lisäämään naisten määrää siviilikriisinhallintatehtävissä. Naisten osuus operaatioissa toimivista suomalaisista siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista on korkeampi kuin muilla EU-jäsenmailla, noin 35 prosenttia.

OSALLISTUMINEN OPERAATIOIHIN

Suomen kannalta keskeisin siviilikriisinhallinnan toimija on Euroopan unioni. Lisäksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) kenttämissioissa toimii suomalaisia asiantuntijoita. Suomalaisia siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita työskentelee myös joissain YK:n kriisinhallintaoperaatioissa. Näiden lisäksi Suomi on lähettänyt siviiliasiantuntijoita Naton alaisiin toimintoihin, kuten Naton siviiliedustajan toimistoon Afganistanissa. Suomalaisia palvelee siviilikriisinhallintatehtävissä myös muun muassa EU:n, Etyjin ja Naton sihteeristöissä.

Suomen siviilikriisinhallintaosallistumisen maantieteellisinä painopisteinä ovat EU:n poliisioperaatio Afganistanissa (EUPOL Afghanistan), oikeusvaltio-operaatio Kosovossa (EULEX Kosovo) ja tarkkailuoperaatio Georgiassa (EUMM Georgia). EUBAM Libya on uusi ja haastava EU:n rajaturvallisuusoperaatio, jonka päällikkönä toimii Tullin pääjohtajan virasta tehtävän vuoksi virkavapaalla oleva Antti Hartikainen. Vuonna 2014 Suomi on lähettänyt asiantuntijoita erityisesti Ukrainaan (OSCE SMM Ukraine). Toukokuussa 2014 kansainvälisissä operaatioissa ja järjestöissä työskenteli noin 140 Suomen lähettämää asiantuntijaa.

Resurssien riittävyys ja koulutetun henkilöstön saatavuus ovat keskeisiä haasteita nykyisen osallistumistason ylläpitämiselle. Siviilikriisinhallintatoiminta rahoitetaan ulkoasiainministeriön pääluokasta. Vuoden 2014 talousarviossa siviilikriisinhallintaan on varattu 17,3 miljoonaa euroa, mikä sisältää myös suomalaisten vaalitarkkailijoiden lähettämisen EU:n ja Etyjin vaalitarkkailumissioihin sekä rauhanvälitystoiminnan. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittäminen rahoitetaan sisäministeriön pääluokasta.

RAUHANVÄLITYS

Rauhanvälitys on osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ja konfliktien ennaltaehkäisyn ja ratkaisemisen keinovalikoimaa. Parhaimmillaan rauhanvälitys ennaltaehkäisee konflikteja ennen niiden puhkeamista, syvenemistä tai laajenemista. Riittävän ajoissa käynnistettynä se saattaa myös vaikuttaa konfliktin ja sen aiheuttamien tuhojen, pakolaisuuden syntymisen ja inhimillisten kärsimysten päättymiseen tai lieventämiseen sekä vähentää konfliktien jälkihoidon kokonaiskustannuksia. Rauhanvälitystä voidaan hyödyntää konfliktien kaikissa vaiheissa, mutta onnistunut rauhanvälitys edellyttää konfliktin osapuolten omaa suostumusta ja sitoutumista välitykseen.

YHDISTYNEET KANSAKUNNAT

Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan mukaan YK:n pääsihteerin tulee saattaa turvallisuusneuvoston tietoon kaikki sellaiset asiat, jotka saattavat uhata kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta. Pääsihteeri voi käyttää hyviä palveluksiaan (good offices) kansainvälisten kiistojen ehkäisemiseen tai ratkaisemiseksi. Yhdistyneiden kansakuntien välitystoiminta voikin perustua turvallisuusneuvoston toimeksiantoon tai YK:n pääsihteerin aloitteeseen hyvien palvelujen tarjoamisesta.

Rauhanvälitykseen liittyviä asioita hoidetaan YK:n sihteeristössä poliittisella osastolla (Department of Political Affairs, DPA). Konfliktien ehkäiseminen ja ratkaiseminen sekä kestävän rauhan edistäminen ovat DPA:n työn keskeisimmät tavoitteet. Näiden edistämiseksi DPA monitoroi ja arvioi globaaleja poliittisia kehityskulkuja sekä neuvoo pääsihteeriä rauhan vahvistamisessa. DPA myös valvoo YK:n poliittisia ja rauhanrakennusta tukevia toimistoja, joita ovat esimerkiksi

- UNSOM Somaliassa
- UNAMA Afganistanissa
- UNOWA Länsi-Afrikassa

Käytännön apua rauhantyön ammattilaisille tarjoaa internetissä toimiva YK:n Peacemaker-tietopankki, joka sisältää runsaasti dokumentteja rauhantyöstä ja -välityksestä, muun muassa yli 750 rauhansopimusta ja operationaalisia rauhanvälityksen toimintaohjeita, kuten YK:n tehokkaan rauhanvälityksen ohjeistus (The UN Guidance for Effective Mediation).

Yhdistyneiden kansakuntien rauhanvälitystoiminnan kehittämisestä annettiin toimeksianto vuoden 2005 huippukokouksessa, jonka seurauksena poliittiselle osastolle perustettiin välitystoiminnan tukiyksikkö (Mediation Support Unit, MSU), jossa suunnitellaan, kehitetään ja toteutetaan YK:n välitystoimintaa.

MSU tarjoaa ja ylläpitää rauhanvälitystä tukevia välineitä, joista rauhanvälityksen asiantuntijoiden valmiusjoukko (Standby Team of Mediation Experts) on hyvä esimerkki. Valmiusjoukon jäsenet ovat rauhanvälityksen eri osa-alueisiin erikoistuneita asiantuntijoita, jotka ovat käytettävissä 72 tunnin varoitusajalla kentällä olevien rauhanvälittäjien tukena joustavasti joko yksittäin tai ryhmänä. Tarvittaessa nämä asiantuntijat lähtevät paikan päälle tai tarjoavat nopeaa apua ja analyysia puhelimitse tai internetin välityksellä. Valmiusjoukko toimii koko YK-järjestelmän resurssina tarjoten rauhanvälityksen asiantuntemusta myös klassisen rauhantyön ja ennaltaehkäisevän diplomatian kontekstien ulkopuolella.

Toinen merkittävä MSU:n rauhanvälityksen työkalu on nopean toiminnan rahasto (Rapid response fund), joka tarjoaa joustavaa rahoitusta rauhanvälitysprosessien käynnistämiseksi.

YK:n kehitysohjelmassa toimii konfliktien ehkäisyn ja varhaisen toipumisen osasto (Bureau for Crisis Prevention and Recovery, BCPR), joka pyrkii vaikuttamaan väkivaltaisten konfliktien rakenteellisiin syihin kehitysyhteistyön kautta sekä tekee työtä luonnonkatastrofien ja väkivaltaisten konfliktien uhrien elinolosuhteiden parantamiseksi.

SUOMEN KANSALLINEN RAUHANVÄLITYKSEN TOIMINTAOHJELMA

Ulkoasiainministeriö panostaa rauhanvälityksen kehittämiseen ja tukemiseen. Joulukuussa 2011 hyväksyttiin hallitusohjelman mukaisesti rauhanvälityksen toimintaohjelma, jossa sitoudutaan Suomen oman rauhanvälityskapasiteetin kasvattamiseen sekä YK:n ja alueellisten toimijoiden, kuten EU:n ja Afrikan unionin (AU) kapasiteetin vahvistamiseen. Toimintaohjelma voidaan jakaa viiteen pääulottuvuuteen, joita ovat

Suomen toiminta kansainvälisen rauhanvälityksen kehittämisessä: YK:n rauhanvälityksen tukemisen lisäksi kehitetään alueellisten järjestöjen, kuten EU:n, Etyjin ja AU:n rauhanvälityskapasiteetteja ja toimitaan yhteistyössä muiden Pohjoismaiden kanssa.

Suomen oman rauhanvälityskapasiteetin vahvistaminen: Ulkoasiainministeriö on kutsunut koolle viranomaisista ja kansalaisyhteiskunnan toimijoista koostuvan rauhanvälityksen koordinaatioryhmän. Huomiota kiinnitetään myös perehdytyskoulutuksen ja tutkimuksen lisäämiseen.

Suomen osallistumisen lisääminen kansainvälisessä rauhanvälityksessä: VTT Kimmo Kiljunen on ulkoasiainministerin erityisedustaja alueellisissa rauhanvälitystehtävissä. Kansanedustaja Pekka Haavisto toimi ulkoasiainministerin erityisedustajana toimialueenaan Afrikan sarvi sekä Sudan, kunnes siirtyi Jyrki Kataisen hallituksen kehitysministeriksi syksyllä 2013.

Temaattiset ja alueelliset painopisteet: Alueellisten painopisteiden, kuten Afrikan Sarvi, lisäksi keskitytään ihmisoikeuksiin, 1325-kysymyksiin, väkivallan ehkäisyyn sekä demokratia- ja oikeusvaltiokysymyksiin.

Rahoitus: Rauhanvälitystä tuetaan siviilikriisinhallintamomentin rauhanvälityksen erityismäärärahan avulla sekä kehitysyhteistyömäärärahoilla.

RAUHANVÄLITYKSEN YSTÄVÄRYHMÄ

YK:n yleiskokouksen avajaisviikolla syyskuussa 2010 Suomen ja Turkin ulkoministerit kokosivat yhteen rauhanvälityksessä aktiivisesti toimineita maita ja järjestöjä. Keskustelun tuloksena sovittiin Suomen ja Turkin vetämän rauhanvälityksen ystäväryhmän (Group of Friends of Mediation) perustamisesta.

Ystäväryhmän tavoitteena on kehittää ja tehdä tunnetuksi kansainvälistä rauhanvälitystoimintaa, varsinkin YK:ssa ja alueellisten järjestöjen keskuudessa, sekä edistää eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Ryhmässä jaetaan kokemuksia, tietoa ja hyviä käytäntöjä. Samalla luodaan uudenlaisia mahdollisuuksia yhteistyön, tiedonvälityksen ja koordinoinnin lisäämiseksi rauhanvälityksestä kiinnostuneiden toimijoiden kesken kriisitilanteiden eri vaiheissa.

Ryhmässä valmisteltiin Suomen ja Turkin aloitteesta YK:n ensimmäinen rauhanvälityksen kehittämistä koskeva päätöslauselma, joka hyväksyttiin yksimielisesti kesäkuussa 2011 YK:n yleiskokouksessa. Käytännössä päätöslauselma nosti rauhanvälityksen asemaa YK:ssa ja suuntasi kehittämistyötä. Sen jatkopäätöslauselma, jolla varmistettiin rauhanvälityksen käsittely yleiskokouksen asialistalla joka toinen vuosi, hyväksyttiin yleiskokouksessa 13.9.2012. Kirjoittamishetkellä (toukokuussa 2014) yleiskokouksessa neuvoteltiin Suomen ja Turkin johdolla ja ystäväryhmän tuella kolmannesta rauhanvälityksen päätöslauselmasta. Se keskittyy erityisesti alueellisten ja alialueellisten järjestöjen rooliin rauhanvälityksessä ja yhteistyöhön YK:n kanssa.

YK:n pääsihteeri laati ensimmäisen rauhanvälityspäätöslauselman pohjalta rauhanvälityksen raportin sekä tehokkaan rauhanvälityksen ohjeistuksen, jotka julkaistiin elokuussa 2012. Vaikka jokainen rauhanvälitystilanne onkin ainutlaatuinen, toimii pääsihteerin ohjeistus erinomaisena, tärkeimpiä periaatteita ja hyviä tapoja sisältävänä ohjenuorana kaikille rauhanvälitysprosesseissa mukana oleville. Ohjeistus on osoitus YK:n vahvasta normatiivisesta roolista rauhanvälityksen kehittämisessä.

Suomen ja Turkin vetämässä rauhanvälityksen ystäväryhmässä on keväällä 2014 jo lähes 40 jäsenmaata sekä 8 kansainvälistä järjestöä (YK, EU, Etyj, AU, ASEAN, OAS, Arabiliitto ja OIC). YK:n rauhanvälitystoiminnan tukeminen sekä poliittisesti että taloudellisesti on tärkeää, jotta voidaan varmistaa riittävät resurssit toiminnalle. Tällä hetkellä YK:n rauhanvälitystoiminta perustuu pääosin vapaaehtoisrahoitukseen.

EUROOPAN UNIONI

YK:n ohella keskeinen viitekehys Suomen välitystoiminnassa on Euroopan unioni ja sen rauhanvälitystoiminta. Suomi panostaa jatkossakin EU:n rauhanvälitystoiminnan valmiuksien edistämiseen ja kehittämiseen monin eri tavoin.

Euroopan unionin kyvyt ennaltaehkäistä ja ratkaista konflikteja sekä tukea tilanteen vakautumista ja valtion rakentamista konfliktin jälkeisissä oloissa ovat keskeisiä osia EU:n globaalia toimintaa. EU:n ulkosuhdehallinnon (EUH) perustaminen on vakiinnuttanut Euroopan unionin rauhanvälitykseen ja konfliktinestoon liittyviä rakenteita. EUH:ssa rauhanvälitysasioista vastaa rauhanrakennus-, ennaltaehkäisyn ja välitystoiminnan (Peacebuilding, Conflict Prevention & Mediation) yksikkö. EU tehostaa rauhanvälitystoimintaansa vuonna 2009 hyväksytyn rauhanvälityksen konseptisuunnitelman avulla.

Euroopan unioni tukee konfliktien ehkäisyä ja rauhanvälitystä sekä oman toimintansa että muun muassa YK:n rauhanvälityksen tukiyksikön (Mediation Support Unit) kanssa tehdyn yhteistyön kautta. EU:n rauhantyö on painottunut kriisien ja konfliktien seurausten hallintaan erilaisten rauhanrakennus- ja kriisinhallintaoperaatioiden sekä erityisedustajien toiminnan avulla. EU:n ulkosuhteiden korkea edustaja ja komission varapuheenjohtaja Catherine Ashton on osallistunut välitystehtäviin henkilökohtaisesti Iranin ydinohjelmasta käydyissä neuvotteluissa sekä Serbian ja Kosovon välisessä dialogissa. Rauhanvälityksessä Euroopan unioni voi hyödyntää merkittävää poliittista ja taloudellista painoarvoaan. Maailman suurimpana kehitysavun antajana EU osallistuu merkittävällä tavalla vakaiden yhteiskunnallisten olojen rakentamiseen kehitysmaissa.

EU:N VAKAUSINSTRUMENTTI

Vuodesta 2007 toimineen Euroopan unionin vakausinstrumentin (nimi keväästä 2014 alkaen Instrument contributing to Stability and Peace, IcSP) kautta rahoitetaan muun muassa rauhanvälityksen tukemiseen liittyviä hankkeita. Uudistunut instrumentti tarjoaa sekä lyhyen aikavälin tukea kriisien ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan, että pidemmän aikavälin kapasiteetin vahvistamista kriisinhallintakyvyssä ja rauhanrakennuksessa. Vuonna 2014 käynnistetyllä ERMES-hankkeella (European resources for mediation support) tuetaan kolmansia osapuolia rauhanvälitystyössä muun muassa antamalla näille teknistä ja asiantuntija-apua. Hankkeen toteutuksesta vastaavassa, kilpailutuksen perusteella valitussa konsortiossa on mukana suomalainen Crisis Management Initiative.

EUROOPAN RAUHANINSTITUUTTI

Alun perin Suomen ja Ruotsin ulkoministerien vuonna 2010 tekemään aloitteeseen perustuva Euroopan rauhaninstituutti (European Institute of Peace, EIP) perustettiin helmikuussa 2014, ja lanseerattiin julkisesti saman vuoden toukokuussa. Instituutti on Belgian lainsäädännön alainen yksityinen instituutti, jonka päämaja on Brysselissä. EIP on Euroopan unionin instituutioista riippumaton, mutta niitä lähellä oleva toimija, jonka tehtävänä on tukea EU:n kasvavaa rauhanvälitystoimintaa ja harjoittaa omaa rauhanvälitys- ja dialogitoimintaa sekä välityksen tukitoimintaa. EIP:n suunniteltuun toimintaan lukeutuu mm. asiantuntijoiden ja rauhanvälityksen tuen mobilisointi, rauhanvälityskoulutuksen ja -tiedon kehittäminen, kouluttaminen ja valmentaminen, rauhanvälitystehtävien kartoittaminen sekä pienten tukien myöntäminen välitys- ja dialogiprosesseihin. EIP:n perustajajäsenet ovat Belgia, Espanja, Italia, Luxemburg, Puola, Ruotsi, Suomi, Sveitsi, Unkari sekä Euroopan parlamentti.

AFRIKAN UNIONI

Suomi tukee alueellisten ja muiden järjestöjen välitystoiminnan rakenteiden vahvistamista. Afrikan unioni (AU) on luomassa pitkän tähtäimen suunnitelmaa välitystoiminnan kehittämiseksi nykyisen ad hoc pohjaisen välitystoimintansa tilalle Enhancing the African Union Mediation Capacity -ohjelman avulla. Suomi rahoittaa tätä Afrikan unionin konfliktinhallintayksikön, Etelä-Afrikan Durbanissa toimivan ACCORD-järjestön sekä presidentti Ahtisaaren perustaman Crisis Management Initiativen (CMI) toteuttamaa hanketta. Hanke soveltuu Afrikan unionin toiminnan strategiseen viitekehykseen, ja kumppanuutta sekä yhteistyötä kehitetään jatkuvasti vuoropuhelun avulla. Hankkeessa on käynnissä nyt toinen vaihe, jota Suomi tukee vuosina 2012–2014 kolmella miljoonalla eurolla.

NAISTEN ROOLI RAUHANVÄLITYKSESSÄ

Suomi tukee naisvälittäjien roolin lisäämistä ja naisten osallistumista rauhanprosesseihin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 ja siihen liittyvien päätöslauselmien mukaisesti. Suomi haluaa varmistaa, että niissä rauhanvälitystehtävissä, joihin Suomi osallistuu, on käytössä alan asiantuntemusta ja että konfliktialueilla usein jo valmiina olevaa naisten rauhantyön osaamista hyödynnetään. Naisten roolia korostetaan rauhanvälityksen kentällä aiempaa enemmän, ja esimerkiksi YK ja Etyj ovat tehneet työtä naisten osallistumisen vahvistamiseksi ja sukupuolinäkökulman sisällyttämiseksi rauhanvälitykseen.

Suomi ja Norja toteuttavat yhdessä YK:n sihteeristön poliittisen osaston (DPA) ja rauhanvälityksen tukiyksikön kanssa Gender and Inclusive Mediation Processes -koulutushanketta. Koulutukset järjestää suomalainen Crisis Management Initiative (CMI) sekä norjalainen Peace Research Institute Oslo (PRIO). Hankkeen tarkoituksena on lisätä erityisesti YK:n korkean tason välittäjien asiantuntemusta ja osaamista gender-asioissa.

KANSALAISYHTEISKUNTA

Rauhanvälityksen parissa on tilaa erilaisille, vahvuuksiltaan ja osaamiseltaan toisiaan täydentäville toimijoille, kuten valtioille, kansainvälisille ml. alueellisille järjestöille, kansalaisjärjestöille ja jopa tunnetuille yksilöille.

Rauhanvälitystä harjoittavien ja erilaisia dialogiprosesseja tukevien toimijoiden määrän kasvaessa niiden keskinäinen yhteistyö onkin erityisen tärkeää. Ulkoasiainministeriö on Suomen kansallisen toimintaohjelman pohjalta kutsunut koolle kansallisen rauhanvälityksen koordinaatioryhmän, joka koostuu sekä viranomaisista että kansalaisyhteiskunnan toimijoista.

Suomi tukee rauhanvälitystä ja rauhanrakentamista kansainvälisten ja kansallisten kansalaisjärjestöjen kautta. Ne ovatkin luontevia yhteistyökumppaneita rauhanvälitystyössä, sillä niillä on usein monipuolista ensikäden tietoa konfliktialueen olosuhteista ja kulttuurista. Alueella pitkään jatkuneen läsnäolon ansiosta ne ovat parhaimmillaan saavuttaneet konfliktin molempien osapuolten luottamuksen. Kansalaisjärjestökentällä toimii tuloksekkaasti useita välitystoimintaa harjoittavia järjestöjä, kuten suomalaiset kansalaisjärjestöt CMI ja Kirkon Ulkomaanapu, sekä kansainvälisistä kansalaisjärjestöistä esimerkiksi Accord, The Centre for Humanitarian Dialogue, The Carter Center, Kofi Annan Foundation ja Swisspeace.

4.4 YHDISTYNEET KANSAKUNNAT

Yhdistyneet kansakunnat (YK) perustettiin toisen maailmansodan jälkeisessä tilanteessa vuonna 1945 ylläpitämään maailmanrauhaa sekä edistämään kansainvälistä turvallisuutta. YK:n tehtävänä on turvata kestävä rauha, kehitys ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä luoda kansainvälisiä normeja ja sääntöjä.

YK:n toiminta pohjautuu laajan turvallisuuden käsitteeseen. Vakautta voidaan ylläpitää kestävästi vain mikäli taloudelliset ja sosiaaliset olosuhteet ovat kohdallaan ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan.

Koko YK-järjestelmä on keskeisessä asemassa pyrkimyksissä kohti vakaata kansainvälistä ympäristöä, turvallisuutta ja kestävää kehitystä. Vuonna 2000 hyväksytyn vuosituhatjulistuksen pohjalta syntyneet vuosituhannen kehitystavoitteet tähtäävät köyhyyden, tautien, lapsi- ja äitiyskuolleisuuden, nälkä- ja vesiongelman sekä ympäristöongelmien lievittämiseen ja tätä kautta myös turvallisuuden edistämiseen. Vuosituhattavoitteet ulottuvat vuoteen 2015 asti ja tällä hetkellä YK:ssa valmistellaan vuoden 2015 jälkeistä kehitysagendaa.

YK on säilyttänyt asemansa kansainvälisen järjestelmän keskeisenä toimijana, normiston luojana, neuvottelufoorumina sekä kansainvälisen oikeuden toimeenpanijana. Suomen hallitusohjelman mukaan Yhdistyneet kansakunnat on globaalin monenkeskisen järjestelmän ja yhteistyön kivijalka. Suomelle YK on keskeisin monenkeskisen yhteistyön väline. YK:n jäsenenä Suomi on sitoutunut kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä riitojen rauhanomaiseen ratkaisuun.

YK:N TURVALLISUUSNEUVOSTO

YK:n turvallisuusneuvostolla on ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Turvallisuusneuvostossa on viisitoista jäsentä, joista viisi, USA, Venäjä, Kiina, Iso-Britannia ja Ranska, ovat pysyviä. 10 vaihtuvaa jäsentä valitaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

Turvallisuusneuvosto pyrkii kansainvälistä turvallisuutta ja rauhaa uhkaavien tilanteiden selvittelyssä ensisijaisesti löytämään rauhanomaisen sopuratkaisun. Aseellisen konfliktin puhjetessa turvallisuusneuvosto voi esimerkiksi antaa tulitaukokäskyn, päättää rauhanturvaoperaation lähettämisestä alueelle, määrätä asevientikiellon tai pakotteita tai viime kädessä antaa myös valtuudet sotilaalliseen voimankäyttöön.

Turvallisuusneuvosto käsittelee useimmiten yksittäisiä kriisejä, mutta on viime vuosina ulottanut asialistansa koskemaan myös laajempia rauhaan ja turvallisuuteen liittyviä teemoja, kuten siviilien suojelu sekä lasten ja naisten asema aseellisissa konflikteissa. Turvallisuusneuvosto on käsitellyt myös uusia, valtioiden rajat ylittäviä uhkia, esimerkkeinä

KUVA: Silje Bergum Kinsten / norden.org

- ilmastonmuutos
- kansainvälinen terrorismi
- järjestäytynyt rikollisuus
- tartuntataudit.

Turvallisuusneuvostoa on syytetty usein sen kyvyttömyydestä ja jähmeydestä toimia kriiseissä. Libyan kriisi on kuitenkin hyvä esimerkki turvallisuusneuvoston ripeästä toiminnasta. Turvallisuusneuvosto hyväksyi 18.3.2011 yksimielisesti päätöslauselman, jolla päätettiin lentokieltoalueen perustamisesta sekä viitattiin suojeluvastuuperiaatteeseen ja oikeutettiin siviilien suojelu kaikin käytettävissä olevin keinoin.

Turvallisuusneuvoston tehokkuus ja toimintakyky kuitenkin vaihtelevat asiasta ja poliittisesta tilanteesta riippuen. Esimerkiksi Syyrian tilanteessa turvallisuusneuvoston toimintakyky on ollut hyvin rajallinen. Toisaalta turvallisuusneuvosto on osoittanut olevansa edelleen toimintakykyinen, kun esimerkiksi Maliin perustettiin huhtikuussa 2013 rauhanturvaoperaatio vakauttamaan alueen tilannetta.

Turvallisuusneuvoston jäsenkunnan kokoonpano vastaa edelleen tilannetta toisen maailmansodan jälkeen. Sen jäsenkuntaa ja toimintaa on pyritty uudistamaan, tavoitteenaan työtavoiltaan uudistunut, nykyistä kansainvälistä järjestelmää tasapuolisemmin heijasteleva turvallisuusneuvosto. Toistaiseksi työ on kuitenkin edennyt hitaasti.

Pohjoismaisen rotaation seurauksena viidestä maasta yksi kampanjoi käytännössä koko ajan pääsystä turvallisuusneuvostoon.

KOKONAISVALTAINEN LÄHESTYMISTAPA KRIISINHALLINTAAN

YK:n lähestymistapa kattaa koko kriisinhallinnan ennalta ehkäisevistä toimista konfliktin jälkeisiin tehtäviin. YK:lla on laaja keinovalikoima rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi:

- ennaltaehkäisevä diplomatia
- rauhanvälityshumanitaarinen toiminta
- sanktiot
- aseriisunta
- rauhanturvaaminen
- rauhanrakentaminen.

Myös YK-järjestelmässä tehtävä laaja työ kehityksen ja hyvän hallinnon edistämiseksi ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseksi palvelevat konfliktien ennaltaehkäisyä ja kansainvälistä turvallisuutta. Ensisijainen vastuu konfliktien ennaltaehkäisystä on kansallisilla hallituksilla ja YK:n tehtävä on tukea kansallisia toimia.

Suomi on omassa YK-politiikassaan aloitteellinen ja panostaa erityisesti kriisien ennaltaehkäisyyn ja rauhanrakennukseen sekä ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion edistämiseen. Suomi on myös painottanut kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamista YK:ssa.

RAUHANTURVAAMINEN

Rauhanturvatoimintaa pidetään YK:n lippulaivatoimintana. Päätöksen rauhanturva-operaatioiden käynnistämisestä tekee turvallisuusneuvosto, ja toiminta on paisunut viime vuosina merkittävästi. YK:lla on tällä hetkellä 15 rauhanturvaoperaatiota eri maissa, joissa palvelee yli 110 000 rauhanturvaajaa. Euroopan

unioni, Etyj ja Nato, samoin kuin Afrikan unioni, voivat toteuttaa kriisinhallintaoperaatioita YK:n valtuutuksella. Kehitysmaat ovat nykyään suurimpia joukkoja luovuttavia jäsenvaltioita.

Kansainvälisen toimintaympäristön ja konfliktien luonteen muututtua perinteinen rauhanturvaaminen on jäänyt vähemmälle. Operaatioista on tullut kokonaisvaltaisempia ja monimutkaisempia. Perinteisten rauhanturvatehtävien lisäksi uusien integroitujen operaatioiden osana on yhä enemmän muita kuin sotilaallisia elementtejä liittyen yhteiskunnan jälleenrakentamiseen ja vakauden ylläpitoon.

POLIITTISET MISSIOT

YK:n turvallisuusneuvosto valtuuttaa myös niin sanottuja poliittisia missioita, eli siviilikriisinhallintaoperaatioita, joihin ei sisälly sotilaallista komponenttia. Poliittiset operaatiot ovat osoittautuneet tehokkaaksi tavaksi vastata joustavasti hyvin erilaisiin tilanteisiin ja, toisin kuin rauhanturvaoperaatioita, niitä voidaan käyttää konfliktisyklin kaikissa vaiheissa. Poliittisten operaatioiden tarkoituksena on kestävien ratkaisujen löytäminen pelkän konfliktinhallinnan sijaan. Poliittisiin operaatioihin kuuluu hyvin erilaisia operaatioita, joita voidaan pääosin kuvailla suomalaisella terminologialla siviilikriisinhallintaoperaatioiksi. Rauhanvälitys on keskeinen tai pääasiallinen elementti valtaosassa operaatioista.

SUOJELUVASTUU

Suojeluvastuun (Responsibility to Protect, R2P) periaatteesta sovittiin vuoden 2005 huippukokouksessa. Suojeluvastuu merkitsee velvoitetta suojella siviiliväestöä kaikkein vakavimmilta kansainvälisiltä rikoksilta, joita ovat kansanmurha, sotarikokset, etninen puhdistus sekä rikokset ihmisyyttä vastaan. Valtiolla itsellään on ensisijainen vastuu suojella väestöään. Mikäli valtio itse ei tähän kykene, on kansainvälisellä yhteisöllä velvollisuus toimia lähtökohtaisesti rauhanomaisin ja ennaltaehkäisevin keinoin. Viimeisenä keinona turvallisuusneuvosto voi hyväksyä sotilaallisen intervention siviiliväestön suojelemiseksi.

RAUHANRAKENTAMINEN

Rauhanrakentaminen on konfliktin jälkeistä toimintaa, jolla pyritään vakauttamaan konfliktista kärsinyt yhteiskunta ja estämään konfliktin puhkeaminen uudelleen. Konfliktin jälkeisessä tilanteessa on keskityttävä erityisesti olojen vakauttamiseen rauhanprosessia tukemalla ja vahvistamalla kohdemaan oikeusjärjestelmää muun muassa ihmisoikeusloukkausten rankaisemattomuuden torjumiseksi. Vakavat ihmisoikeusloukkaukset, rikokset ihmisyyttä vastaan sekä sotarikokset eivät saa jäädä tutkimatta ja rankaisematta.

YK-järjestelmään luotiin vuonna 2006 YK:n rauhanrakennuskomissio (Peacebuilding Commission, PBC). Rauhanrakennuskomission tavoitteena on tukea konfliktista toipuvien valtioiden siirtymää kohti kestävää kehitystä ja rauhaa. Jälleenrakennustyötä pyritään tukemaan muun muassa rahoitusta turvaamalla, paremmalla koordinaatiolla sekä kokonaisvaltaisten strategioiden avulla. Komission kohdemaita ovat tällä hetkellä Keski-Afrikan tasavalta, Guinea-Bissau, Sierra Leone, Burundi, Liberia sekä Guinea.

YK:N ROOLISTA JA UUDISTAMISESTA

Usein on esitetty kritiikkiä YK:n tehottomuudesta ja kyvyttömyydestä toimia esimerkiksi uudenlaisten globaalien uhkien edessä. YK:n rinnalle onkin syntynyt toimijoita, jotka pyrkivät ratkomaan uusia ongelmia. Globaalia talouskriisiä ratkaisemaan luotu G20-ryhmä on osoitus uuden epävirallisemman monenkeskisyyden noususta kansainvälisessä politiikassa. G20 ei ole virallinen hallitustenvälinen järjestö. Silti sitä kuunnellaan, ja sen ulkopuoliset maat pohtivat keinoja vaikuttaa sen päätöksentekoon. Tässä tilanteessa YK:hon, kuten muihinkin perinteisiin kansainvälisiin järjestöihin, kohdistuu uudenlaisia haasteita.

YK:n vahvuutena on sen

- jäsenistön universaalius
- toiminnan monialaisuus
- järjestelmänlaajuinen koneisto.

YK:n toimintojen uudistaminen ja järkeistäminen on kuitenkin välttämätöntä, jotta järjestö voi vastata muuttuviin haasteisiin ja toimia tehokkaana monenkeskisenä organisaationa. Vuoden 2005 huippukokouksessa päätettiin laajasta YK:n toiminnan uudistamiseen tähtäävästä reformipaketista.

Reformi on edennyt monilta osin: kenttä- ja maatoimintoja on onnistuttu harmonisoimaan ("One UN", järjestelmänlaajuinen koordinaatio) sekä YK:n rauhanrakennuskomissio ja ihmisoikeusneuvosto on perustettu. Tuoreena edistysaskeleena voidaan pitää YK:n tasa-arvojärjestön UN WOMEN:in perustamista vuon-

na 2010. Hallinto- ja budjettireformin, kansainvälisen ympäristöhallinnon uudistamisen sekä pääelinten reformin, erityisesti turvallisuusneuvoston uudistamisen, osalta työ jatkuu edelleen.

YK:n toiminta ilmentää pitkälti kansainvälisessä järjestelmässä kulloinkin vallitsevia voimasuhteita. Kiinan ja muiden nousevien valtojen taloudellisen ja poliittisen vaikutusvallan kasvu on näkynyt myös YK:ssa. Euroopan unionin rooli on viime vuosina korostunut YK-yhteyksissä. YK muodostaa toimintaympäristön, jossa yksittäiset jäsenmaat unionin yhteisen linjan ohella usein toimivat aktiivisesti myös omien kansallisten intressiensä edistämiseksi. Lissabonin sopimuksen myötä perustetun Euroopan ulkosuhdehallinnon on odotettu tehostavan unionin toimintaa myös YK:ssa. Yhteistyön tiivistäminen erityisesti turvallisuusneuvostoon liittyvissä kysymyksissä palvelisi unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamista myös ulospäin.

Lisätietoa aiheesta:

- Repertoire of the Practice of the Security Council
- Suomen YK-liitto
- Security Council Report
- The UN Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide
- The UN Department of Political Affairs

4.5 EUROOPAN TURVALLISUUS- JA YHTEISTYÖJÄRJESTÖ

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestöllä, Etyjillä on ollut Suomelle erityistä arvoa pyrkimyksissä ajaa Suomen ulkopoliittisia tavoitteita ja vahvistaa Euroopan turvallisuutta.

Suomella on ollut merkittävä rooli ja vastuu Etyjin ja sen edeltäjän Etykin (Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi) toiminnassa. Suomi valmisteli ja isännöi vuoden 1975 Helsingin konferenssin lisäksi myös vuoden 1992 seurantakokouksen ja huippukokouksen. Etykin 10-, 20-, 25- ja 30-vuotistilaisuuksia on vietetty Helsingissä. Suomi toimi Etyjin puheenjohtajana vuonna 2008. Vuonna 2015 Etyjin parlamentaarinen yleiskokouksen täysistunto järjestetään 40-vuotisjuhlan kunniaksi Helsingissä.

Etyjiin kuuluu 57 osallistujavaltiota. Kaikki Euroopan, Pohjois-Amerikan sekä Keski-Aasian maat ovat Etyjin jäseniä. Mongolia hyväksyttiin Etyjin jäseneksi vuonna 2012. Järjestöllä on lisäksi 11 kumppanimaata Välimeren ja Aasian alueelta: Algeria, Egypti, Israel, Jordania, Marokko ja Tunisia sekä Afganistan, Japani, Etelä-Korea, Thaimaa sekä Australia.

HISTORIAA

Helsingin 1975 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin päätösasiakirja säätelee valtioiden välisen kanssakäymisen periaatteita. Päätösasiakirjassa sovittiin yhteistyöaloiksi kaikki laajan turvallisuuskäsitteen mukaiset kysymykset kolmessa eri korissa:

- poliittinen ja sotilaallinen ulottuvuus
- inhimillinen ulottuvuus
- talous- ja ympäristöulottuvuus.

Kylmän sodan loppumisen jälkeen Etykiä käytettiin välineenä kylmän sodan rakenteiden purkamisessa. Kahtiajaon sijaan sitouduttiin Pariisin peruskirjassa kehittämään yhteistä arvopohjaa, joka perustuu demokratiaan, ihmisoikeuksien turvaamiseen, oikeusvaltioon sekä markkinatalouteen.

Vuonna 1994 sovittiin konferenssin muuttamisesta Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestöksi.

TOIMINNAN POHJANA LAAJA TURVALLISUUSKÄSITE

Etyj toimii nykyään koko konfliktisyklin alalla, mihin kuuluvat varhaisvaroitus, konfliktien esto ja ratkaisu sekä konfliktin jälkeiset sopeuttamistoimet. Maastrichtin ministerikokouksessa 2003 hyväksytyllä turvallisuutta ja vakautta koskevalla strategialla haetaan vastauksia uusiin uhkiin. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat

- ihmiskaupan vastainen toiminta
- rajaturvallisuus
- terrorismin vastainen toiminta
- järjestäytyneen rikollisuuden estäminen.

Muita tavoitteita ovat tasa-arvon ja suvaitsevaisuuden edistäminen, poliisitoiminta sekä asevoimien demokraattisen kontrollin lisääminen Etyj-alueella.

Etyjin toiminta uudentyyppisiin uhkiin ja haasteisiin vastaamisessa edellyttää useiden keinojen samanaikaista käyttämistä. Tämän vuoksi keinoja ei enää ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollista yksiselitteisesti jakaa poliittis-sotilaalliseen, talous- ja ympäristö- sekä inhimilliseen ulottuvuuteen.

Suomen puheenjohtajuuskaudella vuonna 2008 lanseerattiin idea turvallisuusdialogista. Ateenan ministerikokous vuonna 2009 hyväksyi niin sanotun Korfun prosessia koskevan julistuksen, joka käynnisti kokonaisvaltaisen vuoropuhelun Euroopan turvallisuudesta Etyjin puitteissa. Astanan huippukokouksen vuoden 2010 julistuksessa hyväksyttiin niin sanottu turvallisuusyhteisön käsite.

Dublinin 2012 ulkoministerikokouksessa Etyjin osallistujavaltiot sitoutuivat Etyjin vahvistamiseen pyrkivään Helsinki +40 -prosessiin. Prosessille on tehty oma tiekartta ja siinä käsitellään kahdeksaa keskeistä Etyjille ongelmallista kysymystä (mm. pitkittyneet konfliktit, asevalvonta, konfliktisykli, järjestön yleinen kehittäminen). Suomen Etyj-suurlähettiläs toimii pitkittyneitä konflikteja koskevan temaattisen alueen koordinaattorina.

Etyj on yhtäältä kärsinyt Ukrainan kriisistä Etyjin keskeisten periaatteiden rikkomisen ja Helsinki+40-prosessin vaikeutumisen myötä. Toisaalta kriisi on tuonut Etyjiä ja sen toimia kansainväliseen valokeilaan. Järjestön mekanismeja on laajalti käytetty ratkaisujen etsimisessä tilanteeseen.

JÄRJESTÖN ELIMET JA TOIMINTAPERIAATTEET

Poliittinen vastuu järjestön johtamisesta puheenjohtajamaana kuuluu vuosittain vaihtuvalle osanottajavaltiolle. Vuonna 2014 puheenjohtajana toimii Sveitsi ja vuonna 2015 Serbia. Etyjin pääasiallinen konsultaatio- ja päätöksentekoelin on viikoittain kokoontuva pysyvä neuvosto. Asevalvontakysymyksissä sekä sotilaallista turvallisuutta lisäävistä toimista vastaa turvallisuusfoorumi. Molemmat toimivat Wienissä samoin kuin järjestön sihteeristö. Etyjin instituutioihin kuuluvat myös Varsovassa sijaitseva Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR), Haagissa sijaitseva vähemmistövaltuutetun toimisto sekä Wienissä sijaitseva mediavaltuutetun toimisto.

Etyjin kenttätoimintoja on 15 maassa. Niiden tehtävät vaihtelevat konfliktien ennaltaehkäisystä ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Järjestön ulkoministerikokous pidetään vuosittain. Vuonna 2014 se järjestetään Baselissa. Viimeisin huippukokous järjestettiin joulukuussa 2010 Astanassa, Kazakstanissa.

Nykypäivän Etyjin vahvuuksina voidaan pitää laajaa osanottajapohjaa, laajaa turvallisuuskäsitystä, vaalitarkkailutoimintaa sekä kenttätoimintaa. Etyj on avannut ovensa muita kansainvälisiä järjestöjä enemmän kansalaisyhteiskunnalle, kansalaisjärjestöille ja tutkijoille. Erityisesti inhimillisen ulottuvuuden toiminnassa ja kenttätoiminnoissa niiden mukanaolo on ollut huomattavaa.

Etyjissä Suomi sovittaa toimintansa yhteen muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kanssa. EU-koordinaatio on jatkuvaa. Etyj-asioista keskustellaan työryhmätasolla Brysselissä kuukausittain ja Wienissä EU-kokoukset ovat lähes päivittäisiä. Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittyvä ja laaja spektri otetaan huomioon toiminnassa Etyjissä. EU:n naapuruuspolitiikan kehittyminen koskettaa suurta osaa Etyjin osallistujamaita ja täydentää myös Etyjin toimintaa.

Lisätietoa aiheesta:

- Suomen pysyvä edustusto Etyjissä
- Ulkoasiainministeriön Etyj-sivut

4.6. EUROOPAN NEUVOSTO

Euroopan neuvosto on Euroopan vanhin yhteistyö- ja ihmisoikeusjärjestö ja sen perustehtävänä on ihmisoikeuksien sekä Euroopan turvallisuuden vahvistaminen edistämällä demokratiaa ja oikeusvaltion toimintaa Euroopassa. Järjestön vahvuutena on korkeatasoinen normipohja ja ainutlaatuisen tehokas mekanismi ihmisoikeusnormien täytäntöön panemiseksi. Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä Euroopan kulttuuriyleissopimus luovat perustan eurooppalaiselle ihmisoikeusnormistolle. Näin on luotu sitovia standardeja muun muassa tuomioistuinten itsenäisyydelle, oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille, kansainväliselle rikosoikeudelliselle yhteistyölle ja esimerkiksi vankien kohtelulle.

Euroopan neuvoston vuonna 2005 Varsovassa pidetty huippukokous vahvisti järjestön ydintehtäviksi, ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion edistämisen. Varsovan huippukokouksen yhteydessä allekirjoitettiin myös Euroopan neuvoston sopimukset

- terrorismin ennaltaehkäisystä
- terrorismin rahoituksen ehkäisystä
- ihmiskaupan vastaisista toimista.

Euroopan neuvoston ydintehtävien tarkennuttua yhteistyö muiden eurooppalaisten toimijoiden, kuten EU:n ja Etyjin kanssa, on tiivistynyt. EU ja Euroopan neuvosto allekirjoittivat vuonna 2007 pöytäkirjan, joka määrittää puitteet eri alojen yhteistyölle. Euroopan komissio rahoittaa useita Euroopan neuvoston hankkeita muun muassa Balkanilla ja EU:n naapuruuspolitiikan alueilla.

Euroopan neuvoston pääsihteeri Jagland on vuonna 2010 aloittamassaan neuvoston uudistusprosessissa halunnut keskittää neuvoston työn juuri Varsovan huippukokouksen kolmen pilarin ympärille. Hänen päämääränään on järjestön poliittisen painoarvon, näkyvyyden ja nopean reagointikyvyn lisääminen ja tehostaminen.

Euroopan neuvosto on aktiivinen sisältöjen ja standardien tuottaja hyvän hallinnon ja paikallisdemokratian edistämisessä sekä merkittävä avustaja ja tukija itsenäistyvien tai demokratisoituvien valtioiden perustuslaillisen järjestelmän tai vaalijärjestelmän valmistelussa. Euroopan neuvoston toiminnan maantieteellinen painopiste on Kaakkois-Eurooppa ja Etelä-Kaukasia.

Euroopan neuvosto on laajentunut 47 maan yhteisöksi. Uusimpina jäseninä siihen ovat liittyneet Montenegro vuonna 2007 ja Monaco vuonna 2005. Valko-Venäjä on ainoa Euroopan maa, joka ei kuulu Euroopan neuvostoon, eikä sen jäsenyys maan demokratia- ja ihmisoikeuspuutteiden takia ole ajankohtainen.

Euroopan neuvostossa käsitellyillä kysymyksillä on läheinen yhteys konfliktinestoon ja rauhanrakentamiseen. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen, oikeusvaltioperiaatteiden noudattaminen ja demokratian periaatteet tunnustetaan yhä laajemmin turvallisuuden osatekijöiksi samoin kuin se, että niiden vaje luo kasvualustan konflikteille, organisoituneelle rikollisuudelle ja terrorismille.

Suomi on johdonmukaisesti pyrkinyt vahvistamaan Euroopan neuvoston ihmisoikeusroolia sekä turvaamaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toiminnan. Lisäksi Suomi on korostanut naisten, lasten ja vähemmistöjen oikeuksia, avoimuutta ja kansalaisyhteiskunnan roolia.

Suomi pitää tärkeänä, että EU, Euroopan neuvosto ja Etyj toimivat läheisessä yhteistyössä keskenään Euroopan ja sen ympäristön vakauden edistämisessä. Etyjillä ja Euroopan neuvostolla on toisiaan täydentäviä vahvuuksia, kuten Etyjin vahva läsnäolo kentällä sekä Euroopan neuvoston oikeudelliset standardit. Niiden vuoksi Etyjiä on verrattu nopeaan toimintaan paikan päällä kykenevään palokuntaan ja Euroopan neuvostoa pidemmän aikavälin arkkitehtuurin rakentajaan. Tapahtumat Euroopan lähialueilla ovat tuoneet uusia haasteita myös Euroopan neuvoston toiminnalle ja niihin vastaamisessa erityisesti EU:n ja Euroopan neuvoston välisen yhteistyön merkitys on korostunut.

Yhteistyö Naton kanssa tarjoaa Suomelle mm. mahdollisuuksia kehittää kansainvälisessä kriisinhallinnassa hyödyllistä tietotaitoa ja kokemusta.
Kuva : Puolustusvoimat

4.7 NATO JA RAUHANKUMPPANUUS

Nato (North Atlantic Treaty Organisation) on poliittis-sotilaallinen liittokunta, jonka perimmäisenä tarkoituksena on turvata kaikkien jäsenmaidensa vapaus ja turvallisuus. Liittokunnan toiminta ei ole yksinomaan sotilaallista, vaan se sisältää myös poliittisen ja siviilialojen toiminnan.

Naton jäsenmaat ovat sitoutuneet YK:n peruskirjan periaatteisiin sekä vuonna 1949 allekirjoitettuun Washingtonin sopimukseen, jossa tunnustetaan YK:n turvallisuusneuvoston ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Jäsenkunnalle keskeisiä arvoja ovat vapaus, demokratia, ihmisoikeudet ja oikeusvaltioperiaatteet.

Natoa johtavat siviilit. Sen toiminta, myös sotilaallinen, on alisteista yksimieliselle poliittiselle päätöksenteolle jäsenmaiden kesken.

Naton korkein päätöksentekoelin on jäsenmaiden edustajista koostuva neuvosto, eli North Atlantic Council. Se kokoontuu tarpeen mukaan eri tasoilla valtionpäätasolta (presidentit ja pääministerit) virkamiestasolle (suurlähettiläät). Puheenjohtajana toimii Naton pääsihteeri. Neuvosto tekee päätöksiä ainoastaan ollessaan yksimielinen.

Neuvoston alaiset siviili- ja sotilasrakenteet jakautuvat komiteoihin, työryhmiin, virastoihin, sihteeristöihin ja esikuntiin. Naton operatiiviset joukot ja suorituskyvyt rakentuvat sen mukaan, mitä jäsen- tai kumppanimaat osoittavat Naton käyttöön.

NATO MUUTTUU AJAN MUKANA

Naton historialliset juuret ulottuvat 1940-luvulle. Sen perustivat Washingtonin sopimuksella 12 demokraattista valtiota. Liittokunnan perustamiseen vaikuttavia tekijöitä olivat muun muassa Norjan suvereniteettiin kohdistuva uhka, vallankumous Tshekkoslovakiassa vuonna 1948 sekä Länsi-Berliinin maayhteyksien katkaiseminen samana vuonna.

Perustamisestaan lähtien kylmän sodan loppuun saakka Naton toiminnassa painottui puolustussuunnittelu Neuvostoliiton ja sen liittolaisiksi päätyneiden valtioiden mahdollisen hyökkäyksen varalta. Kylmän sodan päättymisen jälkeen Nato on uudistunut merkittävällä tavalla; yhteisen puolustuksen rinnalle

painopistealueiksi ovat nousseet kansainvälinen kriisinhallinta ja laajapohjainen turvallisuusyhteistyö. Suurten kriisinhallintaoperaatioiden aika on kuitenkin tällä hetkellä ohitse.

Tavanomaisen hyökkäyksen uhkaa Naton aluetta kohtaan on pidetty matalana. Nato on korostanut, että se ei pidä mitään maata vastustajanaan. Turvallisuusarviossa ovat painottuneet muun muassa uudet uhkat, kuten

- ballististen ohjusten ja joukkotuhoaseiden leviäminen
- terrorismi
- epävakaus ja konfliktit
- tietoverkkoihin ja kuljetusreitteihin kohdistuvat uhat.

Ukrainan kriisin myötä syntynyt uusi turvallisuuspoliittinen tilanne Euroopassa on kuitenkin vahvasti vaikuttanut keskusteluun Naton roolista ja toiminnan painopisteistä. Naton perinteiset tehtävät, yhteinen puolustus ja Washingtonin sopimuksen 5 artiklan velvoitteet, ovat nyt nousseet voimakkaammin esille.

Viime vuosina Nato on käytännön toiminnassaan ensisijaisesti keskittynyt kriisinhallintaan. Kehitys tähän suuntaan on ollut nopeaa, sillä historiansa ensimmäisen sotilaallisen operaation Nato käynnisti vasta vuonna 1995. Kyseessä oli Daytonin rauhansopimuksien aikaansaamiseen myötävaikuttanut operaatio Deliberate Force Bosnia-Hertsegovinassa.

Toukokuussa 2014 Natolla oli käynnissä neljä operaatiota. Natolle tyypillistä käytännön toimintaa on suorittaa YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamaa vaativaa sotilaallista kriisinhallintaa.

Naton uhka-arviot ja tavoitteet ovat hyvin samanlaiset kuin Suomen ulkopolitiikassa keskeisen Euroopan unionin (EU). Sen sijaan toimintakeinot ja -kyvyt ovat erilaiset. EU:n keinovalikoima on kauppapolitiikan ja kehityspolitiikan myötä laajempi kuin Naton. Lisäksi Euroopan unioni on useissa kansainvälisissä poliittisissa ja diplomaattisissa kysymyksissä johtavia globaaleja toimijoita.

Naton merkitys taas on korostunut erityisesti turvallisuuspolitiikan alueella. Ainoastaan Natolla on yhteinen puolustussuunnitteluprosessi sekä integroitu sotilaallinen komento- ja joukkorakenne. EU:sta poiketen Nato varautuu konkreettisella suunnittelulla jäsenmaidensa alueen puolustamiseen. Naton sisällä myös syntyvät sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisessä ja puolustusmateriaalikaupassa maailmanlaajuisesti käytetyt normit.

Nato on kehys Yhdysvaltain ja keskeisten Euroopan valtioiden läheiselle turvallisuus- ja puolustuspoliittiselle yhteistyölle. Tämän kehyksen haasteita ovat puolustusbudjettien pienentyminen Euroopassa, Yhdysvaltain maksuosuuksien kasvu sekä kasvavat erot suorituskyvyissä Yhdysvaltain ja Euroopan välillä.

Naton merkitystä vahvistaa sen aktiivinen kriisinhallintatoiminta sekä yhä useampien maiden halu liittyä Naton jäseneksi tai kumppaniksi. Tällä hetkellä Natossa on 28 jäsenmaata. Jäsenkunta koostuu Yhdysvalloista, Kanadasta, Turkista, Norjasta, Islannista, Kroatiasta, Albaniasta sekä EU:n jäsenmaista pois lukien Suomi, Ruotsi, Itävalta, Irlanti, Kypros ja Malta. Kaikkiaan Naton jäsenyys- tai kumppanuusjärjestelyjen piirissä on kolmasosa maailman maista.

NATON JÄSENYYSPROSESSI

Washingtonin sopimuksen mukaan Naton jäsenmaat voivat yksimielisellä sopimuksella kutsua uudeksi jäsenmaaksi minkä tahansa Euroopan valtion, jolla on edellytyksiä edistää Naton periaatteita ja myötävaikuttaa Naton alueen turvallisuuteen.

Naton strategisessa konseptissa todetaan oven Naton jäsenyyteen pysyvän auki kaikille Euroopan demokratioille, jotka jakavat Naton arvot sekä haluavat ja kykenevät ottamaan vastaan jäsenyyden velvollisuudet ja joiden jäseneksi ottaminen voi myötävaikuttaa yhteiseen turvallisuuteen ja vakauteen. Jäseneksi liittymisen kansallisiin edellytyksiin sisältyvät luonnollisesti kyseisen maan oma halu ja kansallisten demokraattisten prosessien läpikäyminen. Esimerkiksi Suomessa näihin prosesseihin sisältyisivät muun muassa hallituksen esitys ja eduskunnan hyväksyntä.

Naton jäseneksi pyrkivän maan on läpäistävä tietyt prosessit. Vuoden 1999 jälkeen normaalikäytäntö on ollut, että hakijaksi hyväksytty maa läpikäy jäsenyyteen valmistavan toimintaohjelman (Membership Action Plan, MAP). Muun muassa hakijamaan kehitystasosta riippuen ohjelma voi kestää kuukausia tai useita vuosia. Ohjelman päätökseen saaneiden maiden jäseneksi kutsuminen on yleensä tapahtunut Naton huippukokouksessa, joita on järjestetty lähtökohtaisesti kahden, toisinaan vuodenkin välein.

Natoon kutsumisen jälkeen laaditaan hakijamaata koskeva Washingtonin sopimusta täydentävä liittymispöytäkirja. Liittymispöytäkirjan allekirjoittavat ja hyväksyvät kaikki Naton jäsenmaat omien kansallisten käytäntöjensä mukaisesti. Hyväksymiset vaativat luonnollisesti aikansa jäsenmaiden suuresta määrästä johtuen. Tämän jälkeen liittyvä maa tallettaa liittymiskirjansa Washingtonin sopimuksen tallettajana toimivan Yhdysvaltain huostaan, jonka jälkeen maasta tulee Naton jäsen.

Kokonaisuudessaan jäsenyysprosessin tarkkaa ajallista kestoa on mahdotonta tietää etukäteen kriisitilanteessa sen paremmin kuin normaalioloissakaan. Viimeisessä laajentumisessa Natoon liittyivät Albania ja Kroatia. Ne kutsuttiin MAP-ohjelmaan toukokuussa 2002, saivat huhtikuussa 2008 kutsun aloittaa jäsenyysneuvottelut ja niistä tuli Naton jäsenmaita huhtikuussa 2009.

Prosessin aikana useassa eri vaiheessa hakijamaan etenemiselle tarvitaan hyväksyntä jokaiselta Naton jäsenmaalta. Jäsenyyden muiden ehtojen täyttymisestä riippumatta poliittisen hyväksynnän saaminen ei ole rauhan aikanakaan ollut kaikkien kiinnostuneiden maiden tapauksessa selviö. Tästä esimerkki on FYROM/Makedonia, jonka jäsenyyskutsu käytännössä odottaa molemmin puolin hyväksyttyä ratkaisua nimikiistaan yhden Naton jäsenmaan, eli Kreikan, kanssa.

Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksia on selvitetty ulkoasiainministeriössä vuonna 2007 laaditussa selvityksessä. Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukaan Suomi ylläpitää mahdollisuutta hakea jäsenyyttä, mutta ei tämän hallituksen aikana valmistele jäsenyyden hakemista.

NATON TEHTÄVÄT

Naton tehtäviä ja tavoitteita tarkastellaan ja tarvittaessa uudistetaan noin kymmenen vuoden välein prosessissa, jonka lopputuloksena hyväksytään Natolle uusi strateginen konsepti. Kylmän sodan aikana tämä asiakirja ei ollut julkinen. Ensimmäinen julkinen strateginen konsepti hyväksyttiin vuonna 1991. Sen jälkeen vuosina 1999 ja 2010 hyväksytyt strategiset konseptit ovat myös julkisia.

Vuoden 2010 asiakirjassa Natolle määritellään kolme ydintehtävää:

- yhteinen puolustus
- kansainvälinen kriisinhallinta
- turvallisuutta edistävä yhteistyö Naton ulkopuolisten maiden sekä muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa.

YHTEINEN PUOLUSTUS

Washingtonin sopimuksen 5 artiklan mukaan Naton jäsenmaat pitävät aseellista hyökkäystä yhtä tai useampaa jäsenmaata vastaan hyökkäyksenä kaikkia jäsenmaita vastaan. Hyökkäyksen tapahtuessa kukin jäsenmaa auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsenmaata harjoittamalla YK:n peruskirjassa tunnustettua puolustautumisoikeutta sellaisella toiminnalla kuin kukin Naton jäsenmaa itse katsoo tarpeelliseksi. Kyseiset toimenpiteet lopetetaan, kun turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

Natossa ei ole oikeudellisesti määritelty, millainen panos tarkalleen kunkin jäsenmaan olisi missäkin tilanteessa annettava yhteisen puolustuksen toteuttamista varten. Tällainen teoreettinen määrittely tuskin olisi järkevää tai mahdollistakaan.

Yhteisen puolustuksen aktivoinnista on Naton historiassa yksi ennakkotapaus, 11.9.2001 terrori-isku Yhdysvaltoihin. Yhdysvallat ei pyytänyt Natolta apua omalle alueelleen, mutta Välimerelle perustettiin Active Endeavour -niminen laivaston operaatio ehkäisemään terroristien salakuljetustoimintaa.

Active Endeavour on ainoa Naton 5 artiklan perusteella toteuttama operaatio. Muiden operaatioiden toteuttamisen perustana on kriisinhallinta. Active Endeavour -operaatio on edelleen toiminnassa, ja Naton kumppanimaista siihen ovat osallistuneet aluksilla Venäjä ja Ukraina. Kuitenkin jo ennen Active Endeavour operaatiota Natossa sovittiin kahdeksasta eri toimesta, mukaan lukien AWACS-tutkakoneiden lähettämisestä valvomaan Yhdysvaltain ilmatilaa.

PUOLUSTUSSUUNNITTELU

Yhteisen puolustuksen periaatteen takana Natossa on konkreettinen puolustussuunnittelu. Keskeiset suunnittelualat ovat

- joukkosuunnittelu
- resurssisuunnittelu
- puolustusmateriaaliyhteistyö
- huolto
- ydinaseet
- johtamisjärjestelmät
- siviilivalmiussuunnittelu
- ilmapuolustus
- ilmaliikenteen hallinta
- standardien laadinta
- tiedustelu
- lääkintähuolto
- tutkimus.

Puolustussuunnittelun perustana ovat voimassa oleva strateginen konsepti sekä neljän vuoden välein uudistettava poliittinen ohjeistus suunnittelun tavoitteista. Näiden pohjalta Natossa ylläpidetään listaa minimissään tarvittavista suorituskyvyistä. Toisin sanoen Natossa sovitaan yhdessä jäsenmaiden kesken, mitä suorituskykyjä Nato tarvitsee.

Jäsenmaat tuottavat Naton tarvitsemat suorituskyvyt, ja kukin jäsenmaa sopii Naton kanssa tähän liittyvät omat tavoitteensa. Naton kokonaistarpeiden sekä yksittäisten jäsenmaiden tavoitteiden täyttymistä arvioidaan yhdessä. Tätä varten on useita prosesseja.

Kylmän sodan aikana puolustussuunnittelussa määriteltiin tarvittavia suorituskykyjä ainoastaan siltä varalta, että jokin Naton jäsenmaa tai useat jäsenmaat joutuisivat hyökkäyksen kohteeksi. Nykyisin puolustussuunnittelussa pyritään ennakoimaan myös kansainvälisessä kriisinhallinnassa mahdollisesti tarvittavia suorituskykyjä.

Natossa tehdään edelleen kuitenkin perustavaa laatua oleva erottelu koskien operaatioiden muodostamista yhtäältä yhteisen puolustuksen tarkoituksiin ja toisaalta kriisinhallinnan tarkoituksiin. Yhteiseen puolustukseen osallistuminen, itse tarpeelliseksi arvioimallaan toiminnalla, on jokaisen Naton jäsenmaan velvollisuus. Sen sijaan kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen on vapaaehtoista.

Käytännössä kriisinhallintaoperaatioiden muodostus tapahtuu operaatiokohtaisesti. Naton jäsenmaat ja Naton kumppanimaat voivat halutessaan tarjota suorituskykyjään operaatioon joukkojen kokoamiskonferensseissa. Kussakin konferenssissa voidaan kuitenkin tarjota vain sellaisia joukkoja tai suorituskykyjä, jotka siinä vaiheessa ovat listattuna operaation tarpeiden ja puutteiden joukkoon.

UUDET UHKAT

Uusimmassa strategisessa konseptissa Naton todetaan puolustautuvan hyökkäystä vastaan Washingtonin sopimuksen 5 artiklan mukaisesti sekä uusia uhkia vastaan silloin, kun ne uhkaavat yksittäisten jäsenmaiden tai koko liittokunnan perusturvallisuutta. Natossa ei ole tarkasti määritelty, millaisesta tilanteesta ja millaisista vastatoimista voisi olla kysymys. Kovin yksityiskohtaisia julkisia määritelmiä tuskin asiassa on odotettavissa jatkossakaan, sillä tulkinnanvaraisuuden sekä toimintavaihtoehtojen joustavuuden ylläpito vahvistaa pelotetta.

Yleisemmin Naton roolin arvioiminen uusien uhkien alalla on tärkeä tämän hetken ja tulevaisuuden kysymys. Natossa tiedostetaan myös Euroopan unionin ja muiden kansainvälisten järjestöjen perinteiset roolit, jotka vaihtelevat asiakysymyksen mukaan. Natossa merkittävintä uutta aktiivisuutta on strategisen ohjuspuolustuskyvyn kehittäminen sekä aktiivisempi toiminta kyberturvallisuuden alalla. Useiden muiden uhkien alalla vastaavasti muut kansainväliset järjestöt ovat merkittävissä rooleissa.

OHJUSPUOLUSTUS

Natossa on 2000-luvulla kehitetty kykyä suojata taistelukentän joukkoja lyhyen ja keskipitkän matkan ballistisilta ohjuksilta. Kyky saavutti väliaikaisen toimintakyvyn vuonna 2010 ja täysi toimintakyky on tarkoitus saavuttaa vuonna 2018.

Vuonna 2010 Natossa tehtiin huomattavasti laajempaa ohjuspuolustusta koskeva päätös. Sen mukaisesti Nato luo eurooppalaisten jäsenmaidensa väestöjä, alueita ja joukkoja ballistisilta ohjuksilta suojaavan strategisen ohjuspuolustuskyvyn. Naton arvion mukaan suojaa tarvitaan, koska ballistiset ohjukset ja niihin liittyvät kyvyt leviävät tällä hetkellä nopeasti maailmassa. Järjestelmän keskeisenä osana toimivat Yhdysvaltojen kansallisen ohjuspuolustusjärjestelmän Eurooppaan sijoitettavat osat. Yhdysvallat on suunnitelmistaan tiedottaessaan ilmoittanut järjestelmänsä rakentamisen tapahtuvan neljässä vaiheessa aikaraamien ollessa 2011, 2015, 2018 ja 2020. Naton Chicagon huippukokouksessa toukokuussa 2012 julistettiin järjestelmän väliaikainen toimintakyky. Yhdysvaltain maaliskuussa 2013 ilmoittamalla muutoksella kansallisen suunnitelmansa neljänteen vaiheeseen ei ole suurta merkitystä Naton järjestelmän kehittämisen kannalta.

Ohjuspuolustuksessa tavoiteltavina yhteistyötahoina Natossa nähdään Venäjä ja muut euroatlanttiset kumppanit, joihin Suomikin lukeutuu. Yhteistyömahdollisuuksia kumppaneiden kanssa arvioidaan tapauskohtaisesti ja yhteistyöstä päätetään Pohjois-Atlantin neuvostossa. Nato ja Venäjä ovat keskustelleet ohjuspuolustuksesta Nato–Venäjä-neuvostossa, mutta lokakuussa 2013 Venäjä halusi keskusteluihin tauon. Ukrainan kriisin myötä Nato jäädytti Venäjän kanssa käytävät ohjuspuolustuskeskustelut.

MITÄ YHTEINEN PUOLUSTUS EI OLE?

Naton yhteinen puolustus ei poista kunkin jäsenmaan oikeutta ja velvollisuutta huolehtia puolustuskykynsä ylläpitämisestä. Naton jäsenmailla on kullakin omat puolustusratkaisunsa. Ne päättävät kukin osaltaan, ylläpitävätkö ne yleistä asevelvollisuutta, kuten Kreikka ja Turkki, vai onko niillä ammattilaisjärjestelmä tai näiden kahden mallin yhdistelmä. Poikkeuksen muista muodostaa Islanti, jolla ei ole asevoimia. Islannilla on kahdenvälisen puolustusalan sopimus Yhdysvaltain kanssa.

Natossa ei ole velvoitteita, mutta kylläkin suosituksia koskien jäsenmaiden puolustusbudjettien tasoa. Jäsenmaiden toivotaan käyttävän puolustukseen minimissään kaksi prosenttia bruttokansantuotteestaan. Budjettien kehitystä myös seurataan. Vuonna 2013 vähintään kahden prosentin minimisuositukseen jäsenmaista ylsi neljä maata, eli ydinasevallat Yhdysvallat ja Britannia sekä Kreikka ja Viro. Yhdysvaltojen ja Kanadan puolustusbudjetit ovat kooltaan 75 prosenttia jäsenmaiden yhteenlasketuista puolustusbudjeteista.

Ulkoasiainministeriössä vuonna 2007 Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista laaditussa selvityksessä verrattiin Suomen puolustusmenojen BKT-osuutta silloisten Naton jäsenmaiden puolustusmenojen BKT-osuuteen vuoden 2006 osalta. Vertailussa pyrittiin huomioimaan erot laskukaavoissa. Islanti pois lukien Suomen kanssa samalle tasolle tai sen alle sijoittui silloin vertailussa 11 jäsenmaata ja korkeampi budjettitaso oli 14 jäsenmaalla.

Natossa tiedostetaan, että yksinomaan puolustusmenojen määrä ei anna kattavaa kuvaa jäsenmaan suorituskykyjen hyödyllisyydestä ja tehokkuudesta. Natossa esillä on myös muita tekijöitä, kuten materiaalikulujen osuus puolustusmenoista sekä suorituskykyjen ja joukkojen käytettävyys ja liikuteltavuus.

KANSAINVÄLINEN KRIISINHALLINTA

NATON TOIMINTA AFGANISTANISSA

YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttama International Security Assistance Force -operaatio (ISAF) siirtyi Yhdysvaltain johtamalta koalitiolta Naton johtoon elokuussa 2003. ISAF-joukkojen johtoesikuntana toimii Naton Joint Forces Command Brunssumissa, Alankomaissa ja operaation esikunta sijaitsee Kabulissa.

ISAF-operaatio päättyy vuoden 2014 lopussa, ja joukkojen sekä materiaalin asteittainen alasajo on jo alkanut. Operaatiossa on toukokuussa 2014 mukana enää noin 50 000 sotilasta. ISAF-operaatio on Naton historian mittavin kriisinhallintaoperaatio, jossa on mukana joukkoja 48 maasta: 27 Naton jäsenmaata ja myös huomattava määrä kumppanimaita (21), mukaan lukien Suomi.

Operaation tehtävä on tukea Afganistanin hallitusta saavuttamaan ja ylläpitämään turvallinen toimintaympäristö maan jälleenrakentamiseksi ja demokraattisten rakenteiden vahvistamiseksi, sekä avustaa keskushallinnon vaikutusvallan laajentamisessa koko maahan. Afganistanin hallituksen ja kansainvälisen yhteisön tavoitteena on toteuttaa vuoden 2014 loppuun mennessä turvallisuusvastuun siirto kansainväliseltä yhteisöltä Afganistanin turvallisuusviranomaisille.

ISAF-operaatiota on tarkoitus seurata valmisteilla oleva uusi Nato-johtoinen operaatio Resolute Support, joka keskittyisi Afganistanin turvallisuusjoukkojen neuvonantoon ja koulutukseen.

KOSOVO

YK:n turvallisuusneuvoston mandaatilla toimivan Nato-johtoisen Kosovo Force -operaation (KFOR) tehtävänä on ollut sotilaallisella läsnäolollaan estää vihamielisyydet ja taata rauha monietnisessä Kosovossa. Operaatiossa on noin 5 000 sotilasta.

KFOR on tukenut myös Kosovon hallintoa, EU:n EULEX-siviilikriisinhallintaoperaatiota sekä muita kansainvälisiä järjestöjä. Kosovon turvallisuustilanteen myönteisen kehityksen seurauksena operaatiota supistetaan asteittain.

MUUT OPERAATIOT

Natolla on merirosvouksen vastainen Ocean Shield -operaatio Afrikan sarven edustalla sekä Afrikan unionin Somalian missiota tukevaa toimintaa. Lisäksi Natolla on operaatio Active Endeavour Välimerellä. Naton viimeisin kriisinhallintaoperaatio Unified Protector Libyassa päättyi lokakuun 2011 lopussa.

NATON TURVALLISUUTTA EDISTÄVÄ YHTEISTYÖ

Natolla on lukuisia kumppanuusohjelmia. Näistä vanhin on vuonna 1994 perustettu rauhankumppanuus (Partnership for Peace, PfP), jonka monenkeskisenä foorumina toimii Euroatlanttinen kumppanuusneuvosto (Euro-Atlantic Partnership Council). Neuvostossa on mukana 22 kumppanimaata mukaan lukien Suomi.

Rauhankumppaneista kolmella on yleisiin PfP- ja EAPC-rakenteisiin osallistumisensa lisäksi vielä erityiset maakohtaiset järjestelyt, eli Nato–Venäjä-neuvosto, Nato–Ukraina-komissio ja Nato–Georgia-komissio.

Välimeren maat eivät kuulu rauhankumppanuuden piiriin, vaan niillä on oma kumppanuusrakenteensa Välimeri-dialogi (Mediterranean Dialogue), jossa on mukana seitsemän kumppania.

Persianlahden maiden kanssa perustettu kumppanuus on nimeltään Istanbulin yhteistyöaloite (Istanbul Cooperation Initiative), johon osallistuu neljä kumppania.

Lisäksi Natolla on yhteistyötä kontaktimaiden Australian, Uuden-Seelannin, Etelä-Korean ja Japanin kanssa sekä räätälöidyt kumppanuudet Afganistanin ja Irakin kanssa. Myös Pakistanin ja Mongolian kanssa tehdään räätälöityä yhteistyötä.

NATON JA VENÄJÄN YHTEISTYÖ

Naton ja Venäjän yhteistyö alkoi vuonna 1991 Neuvostoliiton hajottua ja Venäjän liityttyä nykyistä Euroatlanttista kumppanuusneuvostoa edeltäneeseen Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvostoon. Rauhankumppanuusyhteistyössä Venäjä on ollut mukana alusta asti, vuodesta 1994.

Naton ja Venäjän suhteet perustuvat vuoden 1997 peruskirjaan NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security. Naton ja Venäjän valtionpäätasolla hyväksymään julistukseen NATO-Russia Relations: A New Quality sekä Etyjin vuoden 1999 peruskirjaan. Naton ja Venäjän yhteistyötä varten on luotu laajat rakenteet vuonna 2002 perustetun Nato–Venäjä-neuvoston NATO-Russia Council (NRC) alle.

Venäjän ja Georgian konflikti vuonna 2008 ja erityisesti Ukrainan kriisi vuonna 2014 ovat koetelleet Naton ja Venäjän välistä yhteistyötä. Georgian tapahtumien jälkeen suhteiden kehittämiseen palattiin vuonna 2010. Silloin vahvistettiin valtionpäätason lausumassa (NATO-Russia Council Joint Statement) Naton jäsenmaiden ja Venäjän halu työskennellä tasa-arvoisina kumppaneina yhteistyön valtavan potentiaalin täyttämiseksi. NRC todettiin paikaksi poliittiselle vuoropuhelulle aina ja kaikista aiheista, myös erimielisyyksissä. Merkittävänä uutena avauksena yhteistyöhön päätettiin pyrkiä myös strategisen ohjauspuolustuksen alalla, kun siihen asti yhteistyötä oli tehty vain taktisella tasolla.

Venäjän otettua haltuunsa Krimin niemimaan ja Ukrainan kriisin käynnistyttyä, Naton ulkoministerit tuomitsivat Venäjän laittoman sotilaallisen intervention Ukrainassa sekä Ukrainan itsemääräämisoikeuden ja alueellisen koskemattomuuden loukkaamisen. Liittokunta päätti myös keskeyttää kaiken käytännön siviili- ja sotilasyhteistyön Naton ja Venäjän välillä. Poliittista dialogia voidaan kuitenkin jatkaa suurlähettiläs- ja sitä ylemmällä tasolla.

Käytännössä Nato ja Venäjä ovat tehneet yhteistyötä seuraavilla aloilla:

- terrorismin torjunta
- Afganistan
- ohjuspuolustus
- ilmatilannekuvan vaihto
- joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen
- puolustuksen läpinäkyvyys
- strategia ja reformit
- puolustusteollinen yhteistyö
- logistiikkayhteistyö
- sotilaallinen yhteistyö
- aserajoitukset
- ydinasekysymykset
- yhteistyö kansallisissa hätätilasuunnitteluissa
- pelastuspalvelu
- kriisinhallinta
- uudet uhat ja haasteet.

Yhteistyön syvyys on vaihdellut asiakysymyksittäin. Natolla ja Venäjällä on ollut yhteistyön toteuttamiseen liittyen myös erimielisyyksiä, esimerkiksi ohjuspuolustusta koskevan yhteistyön toteuttamistapaan liittyen. Vielä ei ole tietoa siitä, miten laajasti Ukrainan kriisi vaikuttaa Nato–Venäjä-yhteistyöhön pitkällä tähtäimellä.

KUMPPANUUKSIEN KEHITYS

Nato päätti kumppanuusuudistuksesta huhtikuussa 2011. Myös tällä hetkellä, Walesissa syyskuussa 2014 pidettävän huippukokouksen alla, käydään keskustelua Naton kumppanuuksien kehittämisestä. Edellisen kumppanuusuudistuksen myötä Nato pyrki laajentamaan ja yhdenmukaistamaan kumppanuustoimintaansa. Tämä tarkoitti muun muassa sitä, että periaatteessa kaikki kumppanuustyökalut avataan kaikille kumppanimaille ja mahdollisesti myös nykyisille niin sanotuille kontaktimaille. Tästä poikkeus on kuitenkin Nato–Venäjä-neuvoston toiminta, joka on pääosin suljettu muilta kuin Naton jäsenmailta ja Venäjältä.

Naton kumppanuuksien laajentuminen uusiin maihin jatkunee. Natossa on kiinnostusta kumppanuuksiin esimerkiksi Kiinan, Intian ja Brasilian kanssa, luonnollisesti riippuen siitä, ovatko nämä maat omalta puoleltaan asiasta kiinnostuneita.

Suomen kumppanuusraamin EAPC:n merkitys on vallitsevan kehityksen myötä laskenut ja tämä kehitys jatkunee. Jatkossa tiettyyn kumppanuuskategoriaan kuulumisella on tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta yhä vähemmän merkitystä. Sen sijaan Nato-johtoisiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen merkitys on kasvanut suureksi. Operaatioiden ohjaaminen tapahtuu operaatiokohtaisissa kokoonpanoissa järjestetyissä kokouksissa, ja niihin pääsevät mukaan vain operaatioon osallistuvat kumppanimaat.

Tämän kehityksen myötä kunkin maan oman aktiivisuuden merkitys kasvaa. Tästä hyvä esimerkki on Australia. Se on aktiivisen toiminnan myötä, Naton kumppanimaista ISAFiin eniten joukkoja tarjonneena maana, noussut operaatiossa hyvin vaikutusvaltaiseksi.

Jatkossa korostuvat myös kunkin maan kahdenvälisesti Naton kanssa tekemän yhteistyön merkitys sekä kunkin maan halu ja kyky hyödyntää yhteistyömahdollisuuksia eri kokoonpanoissa.

Operaatioiden vähentyessä tulevina vuosina koulutus- ja harjoitustoiminnan merkitys Natossa tulee kasvamaan entisestään.

SUOMEN YHTEISTYÖ NATON KANSSA

Suomi on osallistunut rauhankumppanuusyhteistyöhön vuodesta 1994. Euroatlanttisen kumppanuusneuvoston jäsen Suomi on ollut vuodesta 1997 lähtien.

Nykyään Suomen Naton kanssa tekemässä yhteistyössä keskeistä on osallistuminen Nato-johtoisiin operaatioihin. Nämä operaatiot ovat Suomelle tärkeä väylä kantaa kansainvälistä vastuuta osallistumalla

nykyajan sotilaalliseen kriisinhallintaan. Osallistuminen tuo samalla puolustusvoimille muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa, kuten EU:n ja YK:n toteuttamissa operaatiossa sekä kotimaan puolustuksessa, tarvittavaa kokemusta.

Suomen puolustusvoimat hyödyntää omassa kehitystyössään konkreettisesti Naton kanssa asetettuja kumppanuustavoitteita ja niiden arvioimista. Tärkeitä työkaluja tässä ovat suunnittelu- ja arviointiprosessi (Planning and Review Process, PARP) sekä voimavarakonsepti (Operational Capabilities Concept, OCC).

Suomen Naton kanssa PARP:ssa asettamat 58 konkreettista kumppanuustavoitetta vuosille 2012–2018 sisältävät kattavasti koko puolustusvoimien kehittämiskokonaisuuden. Tällä pyritään varmistamaan puolustusvoimien kustannustehokas ja kokonaisvaltainen kehittäminen.

Natossa ollaan sotilaallisten kykyjen kehittämisessä pidemmällä kuin muissa kansainvälisissä järjestöissä, sikäli kun kykyjä ylipäätään muissa järjestöissä kehitetään. Esimerkiksi Euroopan unionilla ei ole puolustussuunnittelua eikä joukkojen harjoitustoimintaa tai arviointia, vaikka EU:ssa voimavaratyötä tehdäänkin. Euroopan unionissa käytetään Naton puitteissa määritettyjä sotilaallisen yhteensopivuuden vaatimuksia ja standardeja, jotka ovat päteviä myös NORDEFCO:ssa. Nähtävissä olevan talouskehityksen huomioiden ja, koska EU:n ja Naton eurooppalaisen jäsenkunta on pitkälti sama, EU:ssa tuskin tulevaisuudessakaan päädytään laajassa mittakaavassa luomaan sellaisia rakenteita, jotka ovat jo olemassa Naton puitteissa.

Suomen yhteistyö Naton kanssa on hyödyllistä sekä kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisen mahdollistamiseksi että uskottavan kansallisen puolustuksen varmistamisessa. Suomen Euroopan unionissa tekemä yhteistyö ja Suomen yhteistyö Naton kanssa täydentävät mutta eivät voi korvata toisiaan.

SUOMEN OSALLISTUMINEN NATON OPERAATIOIHIN

Suomella on vahva historia erityisesti Kosovon Nato-operaatiossa, jossa Suomi on muun muassa johtanut keskistä taisteluosastoa kolmesti. Parhaimmillaan 2000-luvun alussa eri sotilasoperaatiossa palveli yli 1 000 suomalaisen joukko. Näistä luvuista on tultu huomattavasti alaspäin. Suomi osallistuu yhteensä neljääntoista sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (YK, EU, Nato) runsaalla 500 sotilaalla (tilanne toukokuussa 2014). Suomen osallistujamäärältään suurin operaatio on UNIFIL Libanonissa ja toiseksi suurin on ISAF Afganistanissa.

Suomen ja Naton välisen yhteistyön jatkon kannalta ja puolustuksen kehittämisedellytysten turvaamiseksi Suomelle on edelleenkin tärkeää ylläpitää operaatiokumppanuuksia Naton kanssa. Operaatioiden lisäksi kansainvälisen sotilaallisen harjoitustoiminnan merkitys korostuu entisestään suorituskykyjen ja yhteistoimintakyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Suomen kannalta keskeistä on Naton, EU:n ja muun monikansallisen harjoitustoiminnan täysimääräinen hyödyntäminen ja osallistuminen nopean toiminnan joukkoihin (EUBG, NRF).

NATON SIVIILIVALMIUSTOIMINTA JA SUOMEN OSALLISTUMINEN SIIHEN

Naton siviilivalmiussuunnittelun tarkoituksena on kerätä, analysoida ja vaihtaa tietoja kansallisista suunnittelutoimista, jotta hätätilanteissa siviilitoiminta olisi mahdollisimman tehokasta. Toiminta tällä alalla on lähes täysin avointa kumppanimaille. Toiminnasta saatavien kansallisten hyötyjen lisäksi se auttaa jäsenmaita ja kumppaneita varautumaan toistensa avustamiseen kriisien, onnettomuuksien tai konfliktien vaikutusten hoitamisessa. Toiminnan keskeiset sektorit ovat

- pelastuspalvelu
- teollisuus
- viestintä
- kuljetus
- terveys.

Suomi osallistuu laajasti Naton siviilivalmiustoimintaan ja on nimennyt kaikkiaan 13 kansallista asiantuntijaa siviilivalmiussektorin eri ryhmien alaiseen toimintaan. Suomelle merkittävää hyötyä on muun muassa huoltovarmuuteen liittyvästä yhteistyöstä sekä pelastuspalveluyhteistyöstä.

4.8 PUOLUSTUSPOLITIIKKA

KUVA: Puolustusministeriö

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmät tehtävät ovat itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen.

Puolustuspolitiikka ohjaa puolustuskyvyn ylläpitoa, kehittämistä ja käyttöä. Puolustuspolitiikalla edistetään valtion ja väestön turvallisuutta, tuetaan valtionjohdon päätöksentekoa, osallistutaan kansainväliseen päätöksentekoon ja yhteistoimintaan sekä tuetaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämääriä. Puolustuspoliittisen suunnittelun ja valmistelun päämääränä on tuottaa perusteet turvallisuusympäristöön ja voimavaroihin suhteutetun puolustuskyvyn ylläpidolle ja kehittämiselle.

Puolustuskyky perustuu puolustusjärjestelmän suorituskykyihin, ja niille kansallisella ja kansainvälisellä yhteistyöllä saatavaan tukeen. Puolustusjärjestelmä on kokonaisuus, jonka tärkeimmät osat ovat johtamisjärjestelmä, tiedustelu- ja valvontajärjestelmä, logistiikkajärjestelmä sekä maa-, meri- ja ilmavoimien joukoista ja järjestelmistä koostuva taistelujärjestelmä. Puolustusjärjestelmän suorituskykyjä käytetään puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien mukaisesti. Tavoitetilassa suorituskykyinen puolustusjärjestelmä ennaltaehkäisee ja tarvittaessa torjuu maahamme kohdistuvat sotilaalliset uhkat turvaten valtiollisen itsenäisyyden ja valtionjohdon toimintavapauden.

Puolustuskyvyn pitkäjänteinen ylläpito ja kehittäminen perustuvat valtiojohdon hyväksymiin tavoitteisiin ja niihin perustuviin puolustusministeriön ja puolustusvoimien strategisiin suunnitelmiin. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko (VNS 8/2012 vp), hallitusohjelma, Yhteiskunnan turvallisuusstrategia ja muut valtioneuvostotason asiakirjat, kuten valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista, antavat poliittisen ohjauksen puolustusministeriön strategiselle suunnittelulle.

Selontekomenettely on keskeisin poliittisen ohjauksen ja keskustelun väline Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Perustuslain 44 §:n mukaisesti selonteko on valtioneuvoston aloitteesta käytettävissä oleva keino saattaa eduskunnan keskusteltavaksi merkittäviä valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevia kysymyksiä. Nykymuotoisia turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja on laadittu 1990-luvun puolivälistä lähtien, vuosina 1995, 1997, 2001, 2004, 2009 ja 2012.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa arvioidaan Suomen toimintaympäristön kehitystä ja sen vaikutusta puolustukselle sekä määritetään poliittiset linjaukset puolustuksen kehittämiselle 8–10 vuoden aikajänteellä. Lähtökohtaisesti valtioneuvostolla on toimivalta niihin kysymyksiin, joita selonteossa käsitellään. Selonteon linjausten perusteella määritetään puolustusministeriön strategisessa suunnitteluprosessissa tarkemmat puolustuskyvyn kehittämislinjaukset. Nämä antavat perusteita puolustusvoimien tavoitetilalle ja suorituskykyjen kehittämisohjelmalle.

Puolustusministeriön strateginen suunnitelma antaa perusteita koko hallinnonalan pitkäjänteiselle suunnittelulle ja kehittämiselle. Strateginen suunnittelu koskee valtioneuvoston ohjesäännön 16 §:ssä määriteltyä puolustusministeriön toimialaa, johon sisältyvät puolustuspolitiikka, sotilaallinen maanpuolustus, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen ja sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta. Strategisen suunnittelun päätuotteena laadittava puolustusministeriön strateginen suunnitelma on hallinnonalan strategisen johtamisen ja ohjaamisen väline. Se antaa perusteet puolustuksen edellyttämille kyvyille ja niiden kehittämiselle sekä hallinnonalan kokonaisvaltaiselle kehittämiselle. Strateginen suunnitelma on perustana ohjattaessa puolustusvoimien strategista suunnittelua sekä hallinnonalan toimintaa ja resurssien käyttöä keskipitkällä ja lyhyellä aikavälillä. Puolustusvoimien strateginen suunnitelma ohjaa pitkällä aikavälillä tapahtuvaa sotilaallisten suorituskykyjen ylläpitoa ja kehittämistä.

TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLIITTINEN TOIMINTALINJA JA SUOMEN PUOLUSTAMINEN

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko valmisteltiin vuoden 2012 aikana, ja sen eduskuntakäsittely päättyi toukokuussa 2013 eduskunnan hyväksyttyä ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaiset kannanotot.

Selonteossa puolustuksen kehittämisen lähtökohtana on, että nykyiset perusvalintamme eli yleinen asevelvollisuus, koko maan kattava alueellinen puolustusperiaate ja sotilasliittoon kuulumattomuus säilyvät. Puolustuskyvyn ylläpidon ensisijaisena päämääränä on muodostaa ennaltaehkäisevä kynnys sotilaallisen voiman käytölle ja sillä uhkaamiselle. Sotilasliittoon kuulumattomana maana Suomi varautuu sotilaallisten uhkien torjumiseen ilman ulkopuolista tukea ja ylläpitää tämän vuoksi kaikkia puolustusjärjestelmän suorituskykyalueita. Puolustuksen kehittämisen keskeiset tavoitteet ovat turvallisuusympäristöön ja voimavaroihin suhteutetun puolustuskyvyn ylläpitäminen, puolustuksen kehittäminen osana kokonaisturvallisuutta sekä kansainvälisen puolustusyhteistyön syventäminen. Keskeisiä turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen toimintalinjaan vaikuttavia lähtökohtia ovat:

- Suomen turvallisuuspolitiikka on turvallisuuden aktiivista rakentamista ja turvallisuusuhkien ennakointia ja torjuntaa. Suomen toimintalinjaa luonnehtivat jatkuvuus, avoimuus ja vahva sitoutuminen eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Euroopan unioni on Suomelle perustavanlaatuinen arvovalinta, jolla on myös vahva turvallisuuspoliittinen ulottuvuus. Suomi ottaa politiikassaan huomioon, ettei unionilla ole omaa puolustussuunnittelua eikä yhteisen puolustuksen järjestelyjä. Suomi luo ja ylläpitää valmiuksia yhteisvastuulausekkeen piiriin kuuluvan avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Kokonaisvaltainen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on keskeinen osa Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa.
- Sotilaallinen maanpuolustus on osa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen, kriisinsietokyky ja huoltovarmuus sekä kriittisen osaamisen varmistaminen ovat keskeisiä puolustukseenkin vaikuttavia tekijöitä. Kriisitilanteessa muualta yhteiskunnasta saatava tuki on ratkaisevaa sotilaallisen puolustuksen toteuttamiseksi. Suomen kriittisistä voimavaroista ja toiminnoista yhä suurempi osa on yksityisen sektorin omistuksessa ja vastuulla. Poikkeusolojen vaatimusten ja tarpei-den täyttämiseksi syvennetään yhteistyötä strategisten ja muiden kumppaneiden, viranomaisten, yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa.
- Puolustuksen kehittäminen lähtee siitä, että koko maata puolustetaan ja että yleinen asevelvollisuus, alueellinen puolustusperiaate sekä sotilasliittoon kuulumattomuus säilyvät. Sodan ajan joukkojen määrä on vuonna 2015 noin 230 000 sotilasta. Joukkojen määrän vähenemistä pyritään kompensoimaan entistä suorituskykyisimmillä joukoilla ja asejärjestelmillä. Operatiivisten ja alueellisten joukkojen rinnalle luodaan uudeksi joukkotyypiksi paikallisjoukot, joilla vahvennetaan paikallispuolustusta. Puolustusvoimien rauhan ajan henkilöstövahvuus vuonna 2015 on noin 12 300 henkilöä.
- Suomi on riippuvainen kansainvälisestä puolustusyhteistyöstä sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisessä ja ylläpitämisessä. Puolustusyhteistyötä kehitetään ja syvennetään. Aktiivinen puolustusyhteistyö lisää alueellista vakautta ja puolustuksen uskottavuutta sekä parantaa Suomen ennaltaehkäisykykyä. Yhteistyötä toteutetaan EU:ssa ja Naton kumppanuuden piirissä, alueellisissa ryhmissä sekä kahdenvälisesti. Pohjoismaat ovat sekä poliittisella että sotilaallisella tasolla vahvasti sitoutuneet puolustusyhteistyön kehittämiseen ja syventämiseen. Muita tärkeitä yhteistyötahoja Suomelle ovat erityisesti Yhdysvallat sekä Pohjois-Euroopan maat.
- Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan vahvistaa puolustuskykyä. Monikansallisten harjoitusten ja kansainvälisten valmiusjoukkopoolien merkitys yhteistoimintakykyä ylläpitävänä ja kehittävänä välineenä kasvaa tulevaisuudessa. Puolustusvoimien suorituskykyjä ja niiden yhteensopivuutta kehitetään erityisesti osallistumalla EU:n taisteluosastoihin ja Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan sekä niihin liittyvään harjoitustoimintaan.
- Vuoteen 2015 mennessä toteutettavalla puolustusvoimauudistuksella sopeutetaan puolustusvoimat pieneneviin ikäluokkiin ja kasvaviin kustannuspaineisiin ylläpitäen ja kehittäen puolustuksen ennaltaehkäisykykyä. Tavoitteena on vuonna 2015 palauttaa koulutus- ja harjoitustoiminta koulutusvaatimusten edellyttämälle tasolle sekä turvata välttämättömien materiaali-investointien toteuttaminen. Uudistus on edellytys puolustusvoimien toimintakyvylle ja se muodostaa jatkokehittämisen perustan.

PUOLUSTUKSEN VOIMAVARAT JA TULEVAISUUDEN HAASTEET

Toimintaympäristön sekä erityisesti talouden muutosten nopeus ja syvyys haastavat perinteisen pitkään aikajaksoon perustuvan suunnittelujärjestelmän. Puolustuksen kehittäminen vaatii kuitenkin edelleen pitkäjänteistä, vuosikymmenen mittaista näkymää. Muutoksiin reagoiminen ja suunnitelmien tarkentaminen muuttuvien reunaehtojen mukaisesti korostuvat. Puolustuskyvyn ylläpito ja kehittäminen edel-

lyttävät tasapainoa materiaalikustannusten, toimintamenojen ja kiinteiden henkilöstömenojen välillä. Haasteena on erityisesti puolustusmateriaalin muuta toimintaa nopeampi hinnannousu, jolla on olennainen merkitys sotilaallisen maanpuolustuksen voimavarojen mitoittamisessa.

Käsiteltäessä puolustuksen voimavaroja vuoden 2012 selonteossa kuvataan puolustuksen suurin tulevaisuuden haaste: puolustuksen tavoitetilan ja käytettävissä olevien resurssien välillä on muodostumassa epätasapaino huomioiden 2020-luvun tarpeet suorituskykyjen ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Tämän seurauksena puolustuskyky ei enää vastaisi toimintaympäristön asettamia vaatimuksia, ja puolustusvoimien kyky tehtäviensä suorittamiseen uhkaisi heiketä alle edellytetyn tason. Ydinkysymys nykyisillä reunaehdoilla on, miten turvataan riittävä euromääräinen taso materiaalihankintoihin ja ylläpidon kustannuksiin.

Lyhyellä aikavälillä puolustusvoimauudistus tasapainottaa kustannusrakenteen ja muodostaa jatkokehittämisen perustan, mutta jo keskipitkällä aikavälillä, 2020-luvun alkuun mennessä, merkittävä osa puolustushaarojen tärkeimpien joukkojen keskeisestä materiaalista vanhenee ja suorituskyky heikkenee alle tehtävien vaatiman tason. Pitkällä aikavälillä, 2020-luvulla, meripuolustuksen ja ilmapuolustuksen suorituskyvyn ylläpito muodostuu erittäin suureksi haasteeksi. Lisäksi toimintaympäristön muutos asettaa uusia vaatimuksia, kuten kyber- ja elektroninen sodankäynti, suorituskykyjen ylläpidolle ja kehittämiselle. Selontekoon sisällytettiin puolustushallinnon arvio, jonka mukaan lisätarve erityisesti suorituskyvyn ylläpitämiseksi on vuonna 2016 noin 50 miljoonaa euroa ja vuoteen 2020 mennessä asteittain 150 miljoonaa euroa indeksikorotusten lisäksi.

Puolustuksen voimavaroista selonteon lopussa todetaan, että valitun puolustusratkaisun kestävä ylläpitäminen edellyttää riittävää materiaali-investointien tasoa. Yleisen taloustilanteen heikentymisen sekä epävarmuuksien johdosta jää seuraavan hallituksen arvioitavaksi, millaisia mahdollisuuksia on vastata puolustushallinnon esittämään lisäresurssitarpeeseen ja sen vaikutukseen valitussa puolustusratkaisussa pitäytymiseen.

Selonteon eduskuntakäsittelyssä puolustuksen resursseja käsiteltiin laajasti. Kannanotossaan selonteosta eduskunta edellytti muun muassa, että:

> *"[…] valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin, jotta seuraavan vaalikauden alussa eduskunnalla on käytössään selvitys puolustuksen pitkän aikavälin haasteista ja niihin vastaamisesta, jotta puolustusjärjestelmän toimivuus varmistetaan vuoden 2015 jälkeisellä kaudella. Tämä edellyttää, että puolustusvoimille taataan edellytykset täyttää lakisääteiset tehtävänsä myös 2020-luvulla, josta lopulliset päätökset tekee seuraava hallitus ja eduskunta."*

Osana selonteon toimeenpanoa valtioneuvosto käynnisti lokakuussa 2013 eduskunnan informoinnin, kun puolustusministeri asetti parlamentaarisen selvitysryhmän, jonka tehtävänä on tuottaa eduskunnalle tietoa puolustuksen pitkän aikavälin haasteista ja niihin vastaamisesta. Toiminnassa ei ole kyse yhteisen kannan muodostamisesta vaan informoimisesta. Selvitysryhmän puheenjohtajana toimi kansanedustaja Ilkka Kanerva ja siinä olivat edustettuina kaikki eduskuntapuolueet. Ryhmän työskentelyä tuki pysyvä asiantuntijakokoonpano puolustushallinnosta ja ulkoasiainministeriöstä vahvistettuna laajemmalla asiantuntijaosaamisella.

PUOLUSTUSPOLITIIKKA JA TULEVAISUUDEN HAASTEISIIN VASTAAMINEN

Toimintaympäristön arvioitu kehitys, käytössä olevat voimavarat ja yhteiskunnan tarve muodostavat perustan poliittisille linjauksille puolustuksen kehittämiseksi. Keskinäisriippuvuuden kasvaessa Suomen turvallisuutta ei voi arvioida tyhjiössä.

Muutosnopeus, ennakoimattomuus sekä epävarmuus kasvavat. Strategiset yllätykset ja shokit ovat aina mahdollisia ja poliittiset sekä sotilaalliset muutokset voivat syntyä hyvinkin nopeasti (esimerkiksi Viron pronssisoturikiista 2007, Georgia 2008, jo vuonna 2010 alkanut arabikevät, Ukraina 2014). Puolustuksen tarve säilyy, mutta samalla sille asetut vaatimukset monipuolistuvat.

Puolustuksen toimintaympäristö kattaa maa-, meri-, ilma-, avaruus- sekä informaatio- ja kyberympäristöt. Kansallisen ja kansainvälisen toiminnan rajapinnat sekoittuvat. Geopoliittisen sijaintimme ja lähiympäristön merkitys säilyy keskeisenä. Puolustuksen pitää kyetä vastaamaan geostrategisiin muutostekijöihin sekä laaja-alaisiin uhkiin.

Monikansallisen puolustusyhteistyön merkitys ja tarve sen syventämiselle kasvaa. Suomi on riippuvainen kansainvälisestä yhteistyöstä sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisessä ja ylläpitämisessä. Yhteistyö ei tarjoa turvatakuita, mutta se edesauttaa poliittisen tuen ja sotilaallisen sekä muun avun saantia tilanteessa, jossa Suomen voimavarat osoittautuisivat riittämättömiksi. Vastavuoroisesti tämä edellyttää Suomelta valmiutta ja kykyä sotilaallisen ja muun avun antamiseen tarvittaessa. Suomi osallistuu puolustusyhteistyöhön pohjoismaisesti, EU:ssa, Naton kumppanuuden puitteissa sekä kahdenvälisesti.

Yksi esimerkki tiivistyvästä puolustusyhteistyöstä on toukokuussa 2014 julkistettu aloite Suomen ja Ruotsin välisen puolustusyhteistyön tiivistämiseksi. Maiden lähtökohtana on, että puolustusvoimien tehokkaammalla ja taloudellisemmalla käytöllä voidaan myös lisätä operatiivista tehokkuutta sekä tukea suorituskykyjen ylläpitämistä ja kehittämistä. Tämä yhteistyöaloite koskee maiden puolustusvoimien rauhan ajan toimintoja.

Lähitulevaisuuden keskeinen kysymys on, kuinka varmistetaan, että puolustusvoimien tehtävät ja resurssit pysyvät tasapainossa. Tavoitteena on, että seuraavalla hallituksella on perusteet ottaa kantaa selontekoon kirjattuun kysymykseen, ”millaisia mahdollisuuksia on vastata puolustushallinnon esittämään lisäresurssitarpeeseen ja sen vaikutukseen valitussa puolustusratkaisussa pitäytymiseen”. Keskustelussa ja analyysissä otetaan väistämättä kantaa myös siihen, mitä Suomen puolustuskyvyltä halutaan ja paljonko siihen ollaan valmiita panostamaan resursseja. Muutoin olemme nopeasti tilanteessa, jossa valintamahdollisuutemme ovat erittäin rajatut.

Lisätietoa
- Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

KUVA: Andrea Pavanello / Wikimedia Commons

5 KANSAINVÄLINEN TOIMINTA

KUVA: Puolustusvoimat

5.1 KANSAINVÄLISTEN YHTEYKSIEN TURVAAMINEN JA EDUSTUSTOVERKKO

Yhteyksien ylläpitäminen ulkovaltojen ja keskeisten kansainvälisten toimijoiden kanssa kuuluu ulkoasiainhallinnon tärkeimpiin tehtäviin. Tällä turvataan Suomen kantojen ja näkemysten välittäminen ulkovalloille sekä muille kansainvälisille toimijoille myös poikkeustilanteissa.

Kansainvälisten yhteyksien turvaamiseksi ulkoasiainministeriö pitää yllä asiantuntevaa ja sijainniltaan tarkoituksenmukaista edustustoverkkoa käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Suomen edustustot toimivat läheisessä yhteistyössä EU:n ulkosuhdehallinnon, unionin jäsenmaiden sekä erityisesti muiden Pohjoismaiden edustustojen kanssa.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti. Ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat. Lisäksi ulkoasiainministeriö avustaa muita hallinnonaloja kansainvälisten asioiden yhteensovittamisessa. Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on sovittaa yhteen Euroopan unionissa käsiteltävät asiat.

Tieto- ja viestintäjärjestelmien sähköistämisen myötä kansainvälisten yhteyksien turvaamiseen liittyy uudenlaisia haasteita. Kyberturvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat koko valtionhallinnon laajuisia haasteita, jotka merkittävästi koskettavat ulkoasiainhallintoa ja edustustoverkkoa.

SUOMEN EDUSTUSTOVERKKO

Suomen edustustoverkko koostuu 92 toimipisteestä. Edustustoverkon ylläpidon kokonaiskustannukset vuonna 2013 olivat noin 103 miljoonaa euroa, mikä on 0,186 prosenttia valtion kokonaisbudjetista. Edustustoissa työskentelee yhteensä noin 1650 työntekijää, joista vajaa 1100 on kyseisestä maasta paikallisesti palkattuja ja hieman päälle 550 Helsingistä lähetettyjä työntekijöitä.

Suomen edustustot ovat kooltaan kansainvälisesti vertailtuna melko pieniä. Edustustoista kahdessa kolmasosassa työskentelee enintään kaksi diplomaattia, ja ainoastaan kymmenessä edustustossa on enemmän kuin viisi diplomaattia.

Ministeriön edustustoverkko palvelee suomalaisia ja koko suomalaista yhteiskuntaa. Edustustoverkon merkitys ja kattavuus korostuu kansainvälisessä vaikuttamisessa.

Suomen edustustoverkon laajuutta ja toimintaa selvitettiin vuonna 2009 valmistuneessa edustustoverkkoselvityksessä. Selvityksen mukaan Suomen edustustoverkko vastasi laajuutensa ja sijaintinsa puolesta hyvin edustustojen palveluihin kohdistuvaa kysyntää, sekä oli myös laajuudeltaan lähes muiden pohjoismaiden edustustoverkkojen kaltainen, vaikkakin hiukan suppeampi. Ulkoasiainministeriö arvioi jatkuvasti edustustoverkon kehittämiseen ja painopisteiden muuttamiseen liittyviä tarpeita. Edustustojen lakkauttamista ja perustamista koskevat päätökset tekee viime kädessä tasavallan presidentti.

Edustustoverkon merkitys Suomen kansalaisten etäpalvelupisteinä on lisääntynyt merkittävästi viime vuosien aikana.

Edustustojen toimintakyvyn säilyttäminen poikkeustilanteissa edellyttää ulkoasiainhallinnolta kasvavia panostuksia. Eräissä kohteissa, kuten Afganistanissa, maan turvallisuustilanne asettaa suuria haasteita toimintakyvyn turvaamiselle. Myös toiminnan ylläpitämisen kustannukset ovat näissä maissa merkittävän suuria. Maailmanlaajuinen viestinnän murros näkyy edustustojen toimintatavoissa, ja sosiaalisen median välineet ovatkin nykyisin tärkeä osa jokaisen edustuston työkalupakkia.

5.2 SUOMEN KANSALAISTEN SUOJELU JA AVUSTAMINEN ULKOMAILLA

Suomen kansalaisten suojelu ja avustaminen ulkomailla on yksi ulkoasiainministeriön perinteisiä ydintehtäviä. Viime vuosina näiden konsulitehtävien näkyvyys ja konsulipalveluiden kysyntä on lisääntynyt. Ulkomaille matkustamisesta, myös muualle kuin perinteisiin turistikohteisiin, on tullut entistä helpompaa, ja suomalaiset tekevätkin vuosittain noin kymmenen miljoonaa vapaa-ajan matkaa ulkomaille.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa suomalaisten etujen ja oikeuksien valvominen, konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomailla. Näistä tehtävistä säädetään tarkemmin konsulipalvelulaissa (498/1999).

Suomen edustustot ulkomailla vastaavat konsulipalveluiden antamisesta omalla toimialueellaan. Konsulipalvelujen yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat ulkoasiainministeriön konsuliasioiden yksikölle.

Konsulipalvelulain mukaisia palveluita annetaan Suomen kansalaisille ja Suomessa pysyvästi asuville ulkomaalaisille, joilla on oikeus tai jolle on myönnetty lupa oleskeluun tai työntekoon pysyvässä tai siihen verrattavassa tarkoituksessa Suomessa. Toiminnan lähtökohtana on suomalaisten neuvominen ja ohjaaminen hoitamaan itse asiaansa. Edustustojen toimivaltaa ulkomailla rajoittavat asemamaan oma lainsäädäntö sekä kansainvälisen oikeuden periaate, jonka mukaan vieraan valtion on pitäydyttävä puuttumasta asemamaan sisäiseen toimivaltaan kuuluviin asioihin.

SUURONNETTOMUUDET ULKOMAILLA

Eri hallinnonalojen varautumista on Suomessa sovitettu yhteen Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kirjatun periaatteen mukaan suuronnettomuudet sekä Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten suojelu ja avustaminen ulkomailla kuuluvat ulkoasianministeriön toimivaltaan.

Ulkoasiainministeriö ylläpitää valmiuksia suojella ja avustaa suomalaisia maamme ulkopuolella tilanteissa, joissa heidän turvallisuutensa on joutumassa tai joutunut uhatuksi. Konsulipalvelulain mukaan Suomen edustustot avustavat toimipiirissään oleskelevia suomalaisia

- suuronnettomuuden
- luonnononnettomuuden
- ympäristöonnettomuuden
- sodan
- sisällissodan
- muun kriisitilanteen

sattuessa tai uhatessa. Jos suomalaisten henkilökohtaisen turvallisuuden suojaaminen sitä edellyttää, edustustot voivat myös avustaa vapaaehtoisen evakuoinnin järjestämisessä kriisialueelta lähimmälle turvalliselle alueelle tai kotimaahan. Evakuoinnista ja kotiuttamisesta aiheutuvista kuluista vastaa asianomainen itse. Evakuointi voidaan järjestää yhteistyössä muiden Pohjoismaiden tai EU-maiden kanssa.

VARAUTUMINEN KRIISEIHIN

Kaikilla Suomen ulkomaan edustustoilla on säännöllisesti päivitettävät valmius- ja evakuointisuunnitelmat mahdollisia kriisitilanteita varten. Kriisitilanteita ovat esimerkiksi luonnonmullistukset, suuronnettomuudet, poliittiset levottomuudet, sota ja alueelliset selkkaukset sekä laajat epidemiat. Valmiussuunnitelmissa arvioidaan asemamaan mahdollisia kriisiskenaarioita ja niiden todennäköisyyksiä sekä suunnitellaan edustuston toimenpiteitä mahdollisissa kriisitilanteissa suomalaisten ulkomaalaisten henkilökohtaisen turvallisuuden suojelemiseksi. Ulkoasiainministeriö kouluttaa jatkuvasti edustustojen henkilökuntaa kriisitilanteita varten.

Varsinaisesta pelastustoiminnasta vastaavat kohdemaan toimivaltaiset viranomaiset. Kansainvälisen oikeuden mukaan kohdemaan viranomaisilla on vastuu myös maassaan oleskelevista ulkomaalaisista ja ulkomailla ollessaan suomalaiset ovat paikallisen lainsäädännön piirissä, joten paikallisviranomaisten ohjeiden noudattaminen on tärkeää.

Ulkoasiainministeriössä Helsingissä toimii jatkuva päivystys. Päivystäjä on kellon ympäri jatkuvassa valmiudessa reagoimaan mahdollisiin ulkomailla tapahtuviin suuronnettomuuksiin ja tarvittaessa käynnistämään tarvittavat toimenpiteet Helsingissä. Suuronnettomuuksilla tässä yhteydessä tarkoitetaan muun muassa luonnononnettomuuksia, kuljetusvälineonnettomuuksia, pommi-iskuja tai muita terroritekoja tai muita vastaavia tapahtumia, joissa on tai voi olla mukana suomalaisia. Näiden tutkittujen tapausten määrä on moninkertaistunut viime vuosien aikana.

Kriisitilanteen sattuessa ulkoasiainministeriöllä on nopea valmius tarvittaessa lähettää koulutettua lisähenkilökuntaa tukemaan kriisialueen edustustoa sen toimenpiteissä suomalaisten avustamiseksi ja välittömän hädän poistamiseksi. Tästä ulkoasiainministeriön vapaaehtoisten työntekijöiden reservijoukosta käytetään nimitystä konsulikomennuskunta. Se perustettiin Aasian luonnonkatastrofin tapahtumien jälkeen vuonna 2005. Konsulikomennuskuntaan kuuluu noin 20 henkilöä, ja heistä jatkuvassa varallaolovalmiudessa on kaksi työntekijää viikon vuoroissa.

Kriisiviestinnällä on entistä monipuolisempi rooli kriisitilanteiden hoidossa. Nopeaa reagoimista vaativissa tilanteissa korostuvat erityisesti verkkoviestintä ja sosiaalisen median mahdollisuudet. Ulkoasiainministeriö ja kymmenet edustustot ovat aktiivisesti mukana esimerkiksi Facebookissa.

EU- JA POHJOISMAINEN YHTEISTYÖ

Suomalaisilla ja muilla EU-kansalaisilla on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan oikeus saada apua myös muiden EU- ja pohjoismaiden diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta ulkomailla, jollei Suomella ole alueella omaa toimivaltaista edustustoa. Tämä koskee myös Suomen edustustoja suhteessa muiden jäsenmaiden EU-kansalaisiin. Apua annetaan samoin edellytyksin kuin omille kansalaisille. Euroopan unionin konsuliapu kuitenkin koskee ainoastaan unionikansalaisia, ei pysyvästi Suomessa asuvia ulkomaalaisia, eikä avunantovelvollisuus ulotu EU:n ulkosuhdehallinnon edustustoihin, jotka eivät hoida konsuliasioita.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken on laajaa tiedonvaihtoa muun muassa valmiussuunnitelmiin ja matkustustiedotteisiin liittyen ja yhteistyötä erityisesti kolmansissa maissa tapahtuvia kriisitilanteita varten jatkuvasti kehitetään ja syvennetään. Koordinaation nopeutuminen ja tehostuminen parantaa kaikkien EU kansalaisten palveluita ja tukiverkkoa ulkomailla.

HÄDÄNALAISTEN SUOMALAISTEN AVUSTAMINEN ULKOMAILLA

Hädänalaisten suomalaisten auttaminen ulkomailla on perinteisimpiä ulkoasiainministeriön tehtäviä. Suomen edustustot ulkomailla avustavat suomalaisia ulkomailla ilmenevissä kriisitilanteissa tai heidän jouduttuaan hädänalaiseen asemaan. Avustaminen koskee henkilöitä, jotka ovat joutuneet hädänalaiseen asemaan sairauden, tapaturman, onnettomuuden, rikoksen kohteeksi joutumisen tai muun näihin rinnastettavan syyn vuoksi.

Edustustot antavat neuvoja ja avustavat näitä henkilöitä tarpeen mukaan yhteyden saamiseksi lähiomaisiin tai muihin henkilöihin, sairaanhoidon saamiseksi, Suomeen kotiuttamisen järjestämiseksi, oikeusavun saamiseksi, rikosilmoituksen tekemiseksi sekä välttämättömän, tilanteen vaatiman muun avun saamiseksi.

Suurlähetystöt ja konsulaatit voivat

- avustaa sairastunutta taikka onnettomuuden tai rikoksen kohteeksi joutunutta sairaanhoidon ja tilanteen vaatiman muun välittömän avun saamiseksi
- avustaa hätä- ja kriisitilanteisiin joutuneita ja vapautensa menettäneitä yhteyden saamiseksi lähiomaiseen
- myöntää passin kotimatkaa varten kadonneen, varastetun, tuhoutuneen tai vanhentuneen passin tilalle
- neuvoa, miten pankin tai muun rahanvälitysyrityksen kautta voi saada rahaa
- välittää varoja hädänalaiseen tilaan joutuneen avustamiseksi
- olla yhteydessä vakuutusyhtiöön sairaus- ja kuolemantapauksissa.

Suurlähetystöt ja konsulaatit eivät sen sijaan voi

- toimia vastoin asemamaan lainsäädäntöä
- maksaa hotelli-, sairaala- tai muita laskuja, sakkoja tai takuita
- maksaa asianajajan tai tulkin palkkaamisesta ja käyttämisestä aiheutuneita kuluja
- eivät voi antaa takauksia tai tehdä maksusitoumuksia
- toimia asianajajana tai oikeudellisena neuvonantajana
- puuttua oikeuskäsittelyyn tai vaatia tietynsisältöistä tuomioistuimen päätöstä
- vapauttaa pidätettyä tai vangittua.
- hoitaa muille viranomaisille kuuluvia tehtäviä.

Hädänalaisten avustamista koskevat palvelut on rajattu koskemaan vain sellaisia suomalaisia, jotka oleskelevat ulkomailla tilapäisesti. Lain lähtökohta pysyvästi ulkomailla asuvien osalta on se, että he pystyvät saamaan vastaavia palveluita asuinmaansa viranomaisilta. Sen sijaan edellä mainituissa kriisitilanteissa palveluja annetaan kaikille pysyvästi tai tilapäisesti ulkomailla oleskeleville suomalaisille.

MATKUSTUSTURVALLISUUSPALVELUT

Ulkoasiainministeriö pyrkii myös ennaltaehkäisemään suomalaisten joutumista hädänalaiseen asemaan tai kriisitilanteisiin ulkomailla tarjoamalla matkustusturvallisuuspalveluita.

Ulkoasiainministeriö julkaisee edustustojen laatimia maakohtaisia, matkustusturvallisuudesta kertovia tiedotteita yli 100 maasta. Matkustustiedotteissa kerrotaan yleistä tietoa kohdemaan turvallisuustilanteesta sekä muista matkailijan kannalta hyödyllisistä asioista, muun muassa rikollisuudesta, liikenteestä, luonnonoloista sekä paikallisesta terveydenhuollosta. Tiedotteet antavat informaatiota matkustajan oman päätöksenteon tueksi. Matkustustiedotteita päivitetään vähintään kahden kuukauden välein.

Ulkoasiainministeriö tiedottaa matkustamiseen liittyvistä riskeistä, mutta matkailija itse vastaa aina matkustuspäätöksestään sekä kantaa vastuun siihen mahdollisesti liittyvistä turvallisuusriskeistä. Ulkoasiainministeriö tarjoaa ulkomailla oleskeleville ja matkailijoille myös mahdollisuuden ilmoittautua edustustoihin mahdollisia kriisitilanteita varten. Ministeriö suosittelee matkustusilmoituksen tekemistä erityisesti riskialttiisiin maihin matkustaville ja omatoimimatkailijoille. Tiedot ulkomaille muutosta eivät välity väestörekisteristä Suomen edustustoille. Matkustusilmoituksen voi tehdä osoitteessa www.matkustusilmoitus.fi.

5.3 ULKOMAANKAUPAN EDELLYTYSTEN TURVAAMINEN

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa vuodelta 2010 mainitaan ulkoasiainministeriön strategisiin tehtäviin kuuluvan Suomen ulkomaankaupan edellytysten turvaamisen, jotta yhteiskunnallemme välttämätön tuonti ja vienti sujuisivat mahdollisimman häiriöttä myös mahdollisissa poikkeusoloissa. Tämä tarkoittaa kauppapoliittisin keinoin väestön elinmahdollisuuksien sekä elinkeinoelämän toiminnan kannalta välttämättömän tuonnin ja viennin varmistamista noudattaen Euroopan unionin kauppapolitiikkaa koskevaa lainsäädäntöä.

Suomen ulkomaankaupan edellytysten turvaaminen Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa huomioi monenlaiset mahdolliset poikkeustilanteet, myös mahdolliset Euroopan unionin kauppapolitiikan häiriötilanteet.

Unioninkin kriisitilanteissa keskeisiksi kysymyksiksi nousevat

- energiariippuvuus
- ulkomaankaupan häiriöttömän jatkumisen turvaaminen
- raaka-aineiden, komponenttien ja kuluttajatuotteiden saannin varmistaminen
- markkinahäiriöiden estäminen.

Ulkomaankaupan sääntely on osa Euroopan unionin harjoittamaa kauppapolitiikkaa. Kauppapolitiikka on lähestulkoon kokonaisuudessaan EU:n toimivallassa, joten jäsenmaiden itsenäinen kauppapoliittinen liikkumavara on rajallinen. Ellei unionin lainsäädännössä erikseen sallita, ovat jäsenvaltioiden yksittäiset kauppapoliittiset toimenpiteet kiellettyjä.

Euroopan unionin perussopimus antaa mahdollisuuden määrätä vientiä ja tuontia koskevia rajoituksia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen perusteella sekä antaa määräyksiä ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden suojelemiseksi. Näillä perusteilla voidaan myös rajoittaa työntekijäin ja pääoman vapaata liikkumista. Unionin jäsenvaltio voi myös toteuttaa toimenpiteitä, jotka se katsoo tarpeelliseksi keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon ja kauppaan.

Kansallisten viranomaisten on neuvoteltava unionin jäsenvaltioiden ja komission kanssa, mikäli turvallisuustilanne vaatii sellaisia kansallisia toimia, jotka vaikuttavat sisämarkkinoiden toimintaan. On kuitenkin korostettava, että kauppapolitiikassa kansallisiin toimenpiteisiin turvautumisessa on kyse ääritilanteista ja kansalliset toimenpiteet ovat hyvin poikkeuksellisia. Käytännössä kysymys on tilanteesta, jossa EU:n yhteinen kauppapolitiikka on lakannut toimimasta. Suomi pyrkii samalla turvaamaan unionin sisämarkkinoiden mahdollisimman häiriöttömän toiminnan, jotta varmistetaan strategisten tuotteiden saatavuus.

Suomesta ulkomaille myytävien strategisten tuotteiden vientiä valvotaan ja tarvittaessa säännellään tilanteessa, jossa niihin kohdistuu kotimaassa ylikysyntää. Kotimaankaupan sääntelyyn on myös mahdollista liittää vastaavien tuotteiden viennin ja tuonnin sääntely. Suomen jäsenyys Euroopan talous- ja rahaliitossa (EMU) edellyttää, että raha- ja valuuttapolitiikkaan liittyvien ongelmien ratkaisuun pyritään ensisijaisesti EMU:n yhteisten järjestelyiden kautta.

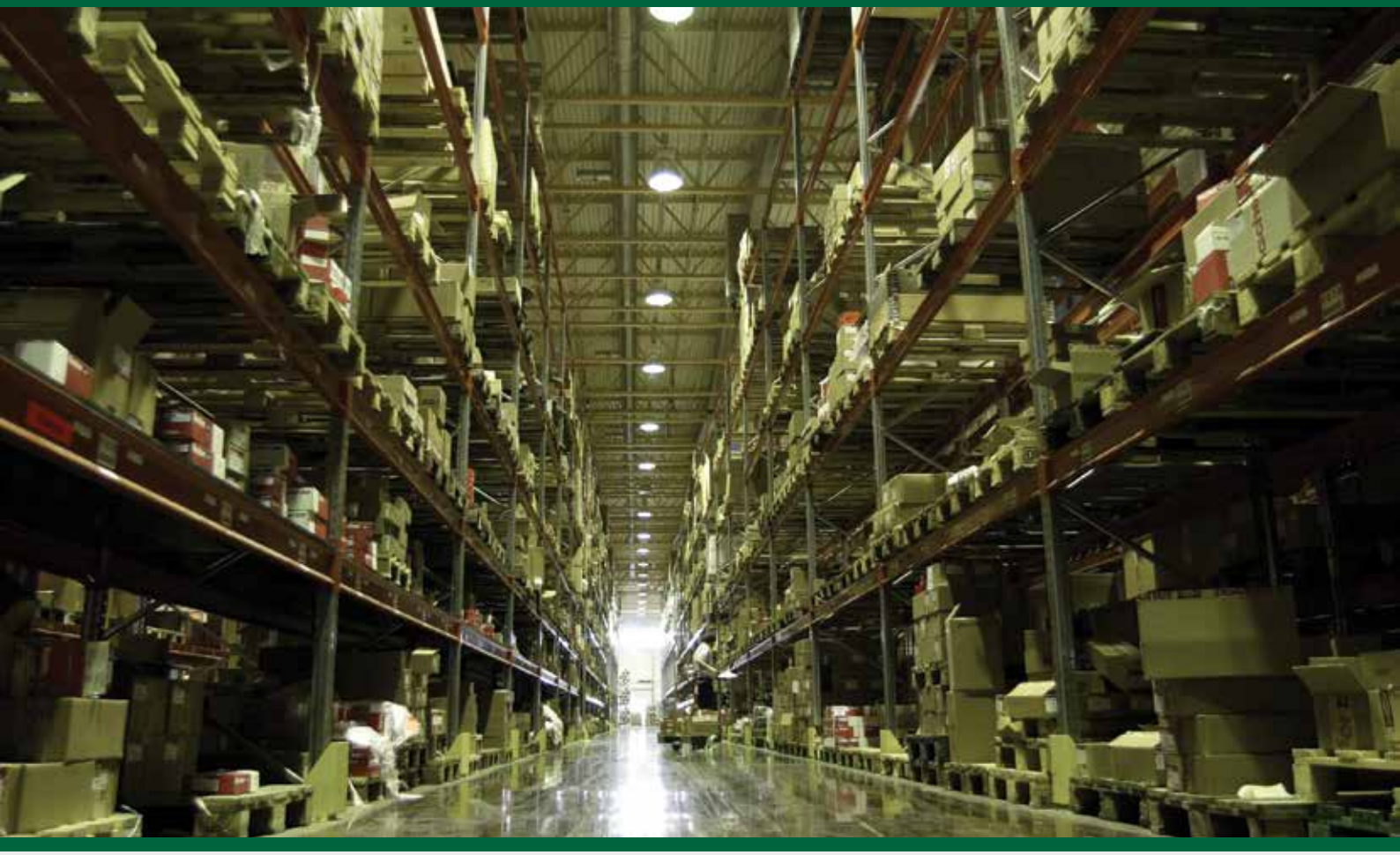
Poikkeusoloissa saattaa kuitenkin syntyä tarve ulkomaankaupan laajamittaiseenkin sääntelyyn. Tämä sääntelytarve voi johtua jollakin talouden alalla ilmenevästä vakavasta markkinahäiriöstä tai sille aiheutuvasta vahingosta tai siitä, että joistakin strategisista hyödykkeistä saattaa poikkeusoloissa olla pulaa ja niiden hinnat voivat nousta rajusti. Laajamittaista sääntelyn tarvetta vähäisemmissä tapauksissa markkinahäiriöihin reagoidaan tuonti-instrumenttien kautta osana normaalia EU:n kauppapoliittista keinovalikoimaa.

Poikkeustilanteissa on yhteiskunnan kannalta johdonmukaista säännöstellä sellaisten hyödykkeiden ulkomaankauppaa, joiden säännöstely kotimaankaupassa nähtäisiin välttämättömäksi. Pelkkä kotimaankaupan ja jakelun säännösteleminen ilman tuonnin ja viennin valvontaa johtaisi helposti kotimaankaupan säännöstelyn kiertämiseen ja mustanpörssin kauppaan.

Kansallisin toimin säännösteltäviä tuotteita voisivat olla esimerkiksi eräät teollisuuden raaka-aineet, elektroniikkakomponentit, lääkkeet, elintarvikemateriaalit ja öljytuotteet. Lisäksi erityyppisissä poikkeusoloissa saattaa syntyä tarve tarkkailla tai säännöstellä myös tiettyjen tuotteiden tai tietyistä maista peräisin olevien tuotteiden tuontia tai kieltää tuonti kokonaan.

Kaikkien kauppaan vaikuttavien toimenpiteiden tulee olla kuitenkin sellaisia, että ne ovat Suomen EU- sekä kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti Maailman kauppajärjestön WTO:n määräysten mukaisia. Lähtökohtaisesti WTO kieltää tulleja lukuun ottamatta kauppaa rajoittavien toimenpiteiden käytön, paitsi erityisesti perustelluissa tapauksissa, kuten kauppapoliittisten instrumenttien käytön yhteydessä, sekä erityisesti määritellyissä poikkeusartikloissa kansallisista turvallisuuskysymyksistä. Tullit eivät kuitenkaan saa ylittää sidottua tasoa. WTO-säännöt eivät myöskään sisällä määräyksiä vientitullien käytöstä.

Ulkomaankaupan turvaamisesta säädetään valmiuslaissa (1552/2011). Säännösteltäviä hyödykkeitä saisi viedä maasta tai tuoda maahan vain valtioneuvoston myöntämällä luvalla. Luvanvaraisuus kohdistuisi lähtökohtaisesti sellaisiin tuotteisiin, joita säännösteltäisiin valmiuslain mukaisesti



Ulkomaankaupan edellytysten turvaamisella varmistetaan yhteiskunnallemme välttämättömän tuonnin ja viennin sujuminen häiriöttä myös poikkeusoloissa. KUVA: Niko Nurmi / Tekes

Ulkomaankaupan hallinnosta sekä tarkkailu- ja suojatoimenpiteistä eräissä tapauksissa annetun lain (1521/1994) mukaan, ottaen huomioon Suomen jäsenyydestä EU:ssa ja Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista aiheutuvat velvoitteet, ulkomaankauppaa voidaan tarkkailla ja ryhtyä suojatoimenpiteisiin sekä hallinnoida sen mukaan kuin kyseessä olevassa laissa säädetään. Lain määritelmän mukaan tarkkailulla tarkoitetaan ulkomaankaupan tehostettua seurantaa ja suojatoimenpiteillä ulkomaankaupan määrällisten rajoitusten, perushinnan ja tasoitusmaksujen avulla.

Ulkoasiainministeriön lisäksi ulkomaankaupan sääntelyyn osallistuvat muut toimivaltaiset viranomaiset omilla toimialoillaan. Ulkoasiainministeriön kanssa vastuuviranomaisia ulkomaankaupan edellytysten turvaamisessa ovat ensisijaisesti

- työ- ja elinkeinoministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Tulli.

Nämä viranomaiset varmistavat yhdessä, että kauppapolitiikkaa, ulkomaankaupan turvaamista ja sisämarkkinoita koskevat ratkaisut tukevat toisiaan. Viranomaisten välisellä yhteistyöllä voidaan huolehtia, että väestön huollon ja elinkeinoelämän toiminnan kannalta välttämätön vienti ja tuonti taataan eri turvallisuustilanteissa.

5.4 SUOMEN KANSALLISEN TURVALLISUUS-VIRANOMAISEN TOIMINTA JA ORGANISAATIO

Suomella on monien muiden maiden tapaan kansallinen turvallisuusviranomainen (NSA, National Security Authority), joka vastaa Suomen kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista sekä edistää Suomen kansainvälistä tietoturvallisuusyhteistyötä. NSA:n toimivallasta, organisaatiosta ja toimijoiden vastuualueista on säädetty laissa kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004).

Kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävät on organisoitu Suomessa kevytrakenteisen poikkihallinnollisen toimintamallin mukaisesti niin, että ulkoasiainministeriö toimii Suomen kansallisena turvalli-

suusviranomaisena kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamisessa, puolustusministeriö, Pääesikunta ja suojelupoliisi toimivat määrättyinä turvallisuusviranomaisina (DSA, Designated Security Authority) ja Viestintävirasto kansallisena tietoliikenneturvallisuusviranomaisena (NCSA, National Communications Security Authority).

Ulkoasiainministeriöön sijoitetun kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävänä on ohjata ja valvoa, että laissa tarkoitetut erityissuojattavat tietoaineistot suojataan ja niitä käsitellään asianmukaisesti. Tämä tapahtuu läheisessä yhteistyössä DSA:iden ja NCSA:n kanssa. NSA:n toimivalta ei kuitenkaan koske kansallista luokiteltua aineistoa.

Kansallisen turvallisuusviranomaisen toiminta painottuu viiteen päätehtävään, jotka ovat

- ohjata ja valvoa sitä, että kansainvälistä turvallisuusluokiteltua tietoa käsitellään asianmukaisesti sekä valtionhallinnossa että yrityksissä. Valvontavelvoite tarkoittaa myös sitä, että NSA selvittää mahdolliset turvallisuusrikkomukset
- koordinoida DSA:iden ja NCSA:n toimintaa
- johtaa muiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa käytäviä tietoturvallisuussopimusneuvotteluja. Tietoturvallisuussopimukset ovat eduskunnan hyväksymiä valtiosopimuksia, joita Suomella on tällä hetkellä 19 maan, sekä Naton, ESA:n ja OCCARin kanssa.
- edustaa Suomea kansainvälisissä tietoturvallisuusalan kokouksissa muun muassa EU:n neuvoston turvallisuuskomiteassa, EU:n komission turvallisuusryhmässä, EU:n ulkosuhdehallinnon turvallisuuskomiteassa, ESA:n turvallisuusryhmässä ja Galileo-satelliittipaikannusjärjestelmän turvallisuusryhmässä
- myöntää suojelupoliisilta saadun lausunnon perusteella (muille kuin puolustushallinnon henkilöstölle) henkilöturvallisuustodistukset (PSC, Personnel Security Clearance) ja pääasiassa yrityksille tarkoitetut yhteisöturvallisuustodistukset (FSC, Facility Security Clearance) sekä välittää vierailupyynnöt (RfV, Request for Visit) turvallisuusluokiteltuihin kohteisiin.

Suomeen kohdistuvat kansainväliset tietoturvallisuusvelvoitteet ovat lisääntyneet viime vuosien aikana. Kylmän sodan aikaisen kansainvälisen toimintatavan lähtökohtana oli, ettei puolueettomalla maalla ollut pääsyä muiden maiden luokiteltuun tietoon. Kylmän sodan päätyttyä 1990-luvulla tilanne muuttui Suomen liityttyä Euroopan unioniin.

Alun perin tietoturvallisuussopimusten tarve liittyi pääasiassa puolustushallinnon materiaalikauppoihin. Ajan mittaan sopimusten tarve on monipuolistunut ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä poliisi- ja rajaviranomaistoiminnan aloille, sekä tieteellisen, teknologisen ja teollisen yhteistyön sektoreille. Globalisoituvassa maailmassa on nähtävissä yhä suurempi tarve neuvotella yleisiä tietoturvallisuussopimuksia.

Suomen NSA-organisaation edustus Euroopan unionin, ESA:n ja Galileon turvallisuuskomiteoissa ja niiden alaisissa työryhmissä on Suomen vaikutuskanava EU:n neuvoston, ulkosuhdehallinnon sekä komission turvallisuusohjeistuksiin, jotka koskevat sekä Suomen valtionhallintoa että osaltaan suomalaisia yrityksiä, jotka osallistuvat EU:n ja ESA:n turvallisuusluokiteltuihin hankkeisiin. Euroopan unioni tekee määräajoin tarkastuksia selvittääkseen, miten jäsenmaissa noudatetaan EU:n turvallisuussääntöjä. EU:n tarkastus Suomeen on suunnitteilla vuodelle 2015. Samoin Nato tekee tarkastuksia rauhankumppanuusohjelmaan osallistuvissa maissa omien turvallisuussääntöjensä osalta.

Tietoturvallisuussopimusten avulla luodaan infrastruktuuri, joka mahdollistaa, että Suomi saa käyttöönsä kansainvälistä turvallisuusluokiteltua tietoa. Tämä koskee myös suomalaisia yrityksiä, jotka haluavat solmia kauppoja tai osallistua hankkeisiin, jotka edellyttävät pääsyä turvallisuusluokiteltuun aineistoon. Näin NSA organisaation toiminta luo Suomen elinkeinoelämälle tasapuoliset edellytykset osallistua sellaisiin kansainvälisiin hankkeisiin, joissa liikkuu viranomaisen turvallisuusluokiteltua tietoa.

Suomen NSA-organisaation toiminta voidaan nähdä osana Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa. Tietoturvallisuusalan infrastruktuurin on oltava mahdollisimman valmiina jo ennen mahdollisia kriisejä, sillä niiden aikana ei useimmiten ennätetä enää sopia kansainvälisen luokitellun tiedon vaihdon pelisäännöistä ja teknisistä viestintäjärjestelmistä. NSA:n tehokas toiminta tukee myös Suomen mainetta ja uskottavuutta. Niiden vaarantuminen voisi johtaa siihen, ettei Suomelle enää luovutettaisi sen tarvitsemaa tietoa.

Lisätietoja löytyy ulkoasiainministeriön verkkosivulta. Sivulla on myös linkit kaikkien DSA:iden ja NCSA:n verkkosivuille.

KUVA: Ilmavoimat / Joni Malkamäki

6 SUOMEN SOTILAALLINEN PUOLUSTAMINEN

6.1 SUOMEN PUOLUSTUSRATKAISU

Sotilaallisella maanpuolustuksella tarkoitetaan valtion itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaamista sotilaallisilla toimenpiteillä.

Sotilaallinen maanpuolustus toteutetaan ylläpitämällä puolustusjärjestelmää, joka mahdollistaa puolustusvoimien suorituskykyjen käytön koko valtakunnan alueella yhteiskunnan voimavarojen tukemana.

Puolustusjärjestelmän tulee kyetä vastaamaan eriasteisiin uhkatilanteisiin ja mahdollisuuksien mukaan ennalta ehkäisemään niitä. Puolustusjärjestelmällemme asetettavien vaatimusten mitoituksen lähtökohtana on tavanomaisin asein toteutettavan, maamme tai sen osan valtaamiseen tähtäävän hyökkäyksen torjunta.

Suomen sotilaallinen maanpuolustus suunnitellaan ja toimeenpannaan kokonaismaanturvallisuuden toimintamallin mukaisesti, jota on käsitelty luvussa 2.

PUOLUSTUSRATKAISU

Suomen puolustusratkaisu perustuu uskottavaan kansalliseen puolustuskykyyn.

Sotilaallisen puolustuksen ensisijaisena päämääränä on muodostaa turvallisuusympäristössämme oikein mitoitettu, uskottava ja ennaltaehkäisevä kynnys sotilaallisen voiman käytölle ja sillä uhkaamiselle. Sotilaallinen uskottavuus perustuu kansallisesti ja kansainvälisesti tunnettuun sekä osoitettavissa olevaan sotilaalliseen suorituskykyyn.

Mikäli ennaltaehkäisy ei riitä, hyökkäys torjutaan puolustusvoimien toimenpitein. Puolustuksen päämääränä on kaikissa tilanteissa taata maan itsenäisyys sekä turvata kansalaisten elinmahdollisuudet ja valtiojohdon toimintavapaus.

PERUSTANA YLEINEN ASEVELVOLLISUUS JA RIITTÄVÄ MATERIAALI

Sotilaallinen maanpuolustus perustuu yleisen asevelvollisuuden pohjalta rakennettuun alueelliseen puolustusjärjestelmään, joka mahdollistaa toiminnan koko valtakunnan alueella.

Kokonaisturvallisuuden osana sotilaallinen maanpuolustus toteutetaan tarvittaessa yhteiskunnan kaikkien voimavarojen tukemana. Ajantasaisen materiaalisen valmiuden ylläpitäminen edellyttää noin kolmanneksen puolustusmäärärahoista käyttämistä materiaalihankintoihin. Puolustusjärjestelmän mitoituksen perustana on tavanomaisin asein toteutettavan, maamme alueiden valtaamiseen tähtäävän sotilaallisen voiman käytön torjunta. Puolustuksen suunnittelun painopiste on strategisen iskun ennaltaehkäisyssä ja torjunnassa.

ALUEELLINEN PUOLUSTUS

Suomen sotilaallinen puolustaminen toteutetaan alueellisen puolustuksen periaatteella, jossa

- yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja kohteet suojataan
- valtakunnan puolustuksen kannalta tärkeät alueet pidetään omassa hallussa
- ratkaisutaistelut käydään puolustajalle edullisilla alueilla.

Muualla hyökkääjää kulutetaan ja hidastetaan alueellisten joukkojen taistelulla ja tulevaisuudessa myös paikallisjoukkojen toimenpiteillä. Taistelua tuetaan vastustajan tärkeisiin kohteisiin ulottuvalla syvällä tulella ja elektronisella vaikutuksella.

KRIISI- JA UHKAMALLIT

Puolustusjärjestelmän ylläpito ja kehittäminen perustuvat sotilaallisen maanpuolustuksen kriisi- ja uhkamalleihin sekä puolustusjärjestelmälle asetettuihin suorituskykyvaatimuksiin.

Sotilaallisen maanpuolustuksen suunnittelussa käytettävät uhkamallit ovat

- poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus, johon voi liittyä sotilaallisella voimalla uhkaaminen sekä sen rajoitettu käyttö
- sotilaallisen voiman käyttö, joka voi olla strateginen isku, kuten yllätyshyökkäys, tai strategisella iskulla alkava hyökkäys alueiden valtaamiseksi.

Sotilaallinen uhka muodostuu poliittisten aikomusten ja sotilaallisen kapasiteetin perusteella. Uhkamalleja, -kuvia ja -arvioita laadittaessa otetaan huomioon uhkan todennäköisyys ja vaikuttavuus yhteiskunnan toimintaan.

Uhkamalli on yleisellä tasolla oleva kuvaus turvallisuusympäristön häiriöistä, jotka toteutuessaan mahdollisesti vaikuttavat valtiolliseen itsenäisyyteen sekä kansalaisten elinmahdollisuuksiin ja turvallisuuteen. Uhkamallissa esitetään uhkan luonteen mukaisesti sen vaikutusmekanismi, lähde, kohde ja vaikutus kohteessa, todennäköisyys sekä luetellaan uhkamalliin kuuluvat vakavimmat erityistilanteet.

Uhkakuva on jokaiseen uhkamalliin erikseen perustuva, nimettyyn valtioon tai muuhun tahoon liittyvä ja uhkamallia täsmentävä turvallisuusympäristön kehittymisen kuvaus. Uhkakuvassa esitetään kyseisen toiminnan todennäköiset poliittiset, taloudelliset ja sotilaalliset päämäärät sekä toimintatavat.

Uhka-arvio on toimivaltaisen viranomaisen uhkamallin pohjalta laatima vastuullaan oleviin tehtäviin ja erityistilanteisiin liittyvä arvio, jossa konkreettisesti käsitellään uhkan lähdettä, kohdetta, toteutumistapaa, todennäköisyyttä, vaikutuksia tehtävien hoitamiseen sekä vastatoimenpidemahdollisuuksia ja niiden valmisteluun tarvittavaa aikaa. Sotilaallinen uhka-arvio vastaa sotilaallisen maanpuolustuksen tarpeita. Sotilaallinen uhka-arvio sisältää sotilaallisen voimankäytön yksityiskohtaisen arvioinnin vaihtoehtoineen.

Arvio hyökkääjän toiminnasta on uhka-arvioon perustuva, alueellisesti ja ajallisesti tarkennettu yksityiskohtainen tarkastelu hyökkääjän sotilaallisen voiman käytöstä. Sen laatiminen ja ylläpito on osa operatiivista suunnittelua.

PUOLUSTUSVOIMIEN TEHTÄVÄT

Laissa säädetyt puolustusvoimien tehtävät ovat

- Suomen sotilaallinen puolustaminen, joka sisältää maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvomisen, alueellisen koskemattomuuden turvaamisen, kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaamisen ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustamisen. Tehtävään kuuluu myös sotilaskoulutuksen antaminen, vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen.
- Muiden viranomaisten tukeminen, joka tarkoittaa virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi, osallistumista pelastustoimintaan antamalla käyttöön tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja sekä osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terroriiskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta.
- Osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan.

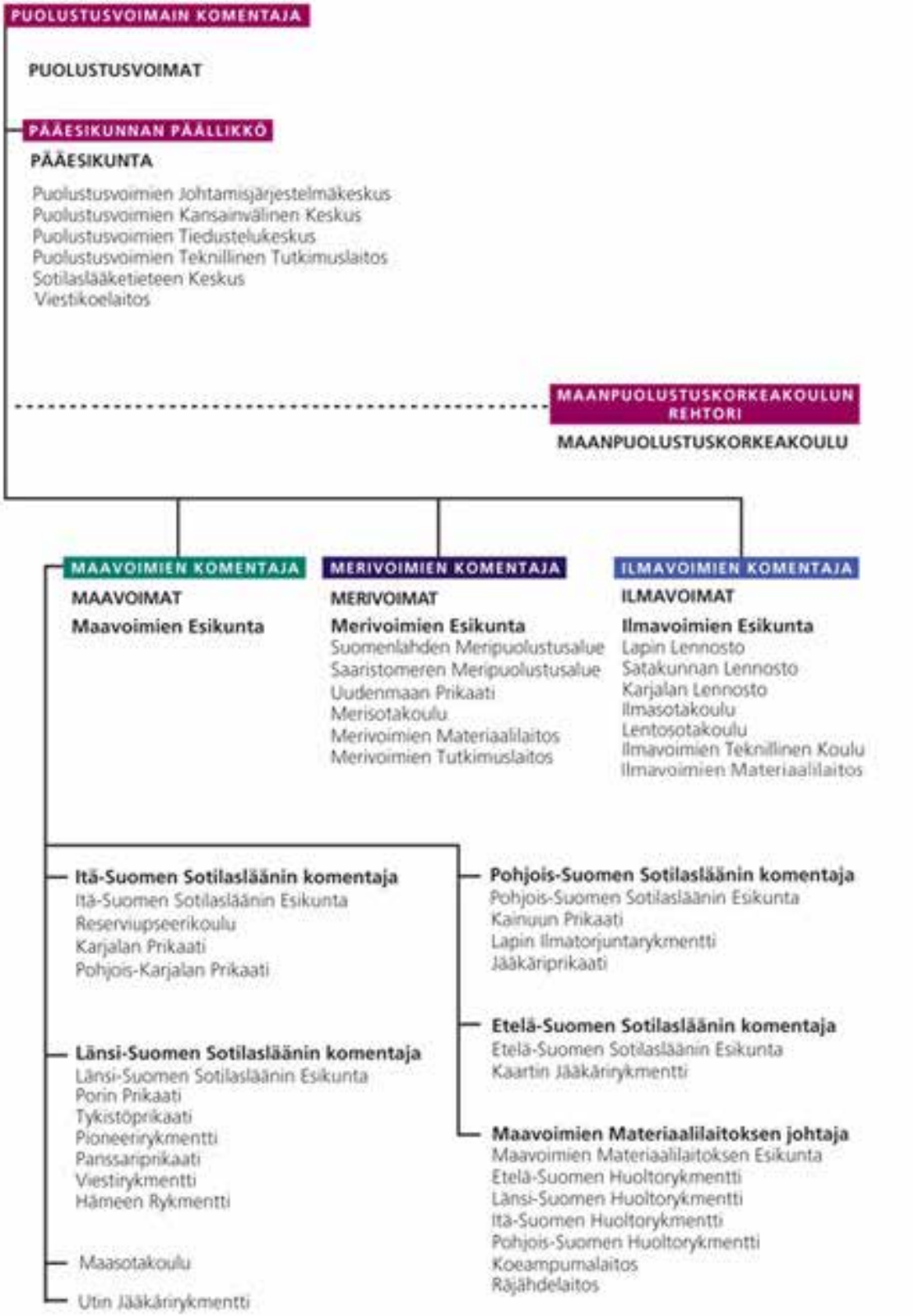
PUOLUSTUSJÄRJESTELMÄN RAKENNE

Puolustusjärjestelmän tärkeimmät osat ovat johtamisjärjestelmä, tiedustelu- ja valvontajärjestelmä, logistiikkajärjestelmä sekä maa-, meri- ja ilmapuolustuksen johtoportaista, joukoista ja asejärjestelmistä koostuva taistelujärjestelmä.

Puolustusjärjestelmän osajärjestelmät ovat toiminnallisia kokonaisuuksia, jotka sisältävät kaikki suorituskyvyn osatekijät. Puolustusjärjestelmän osajärjestelmiä rakennetaan alueellisin periaattein, jotta puolustus voidaan toteuttaa alueellisena valtakunnallisen toimintakyvyn vaarantuessa.

JOHTAMISJÄRJESTELMÄ

Johtamisjärjestelmällä luodaan tilannetietoisuus sekä suunnitellaan ja toimeenpannaan puolustusjärjestelmän käyttö. Johtamisjärjestelmä muodostuu toimintatavoista, johtamiseen tarvittavasta henkilöstöstä ja sen osaamisesta, tiedosta, johtamisrakenteesta, sen teknisestä rakenteesta sekä valmiudensäätelystä.



KUVA: Puolustusvoimat

Puolustusvoimien johtamisen perusrakenteena on komentajakeskeinen linjaesikuntaorganisaatio. Komentaja vastaa käskettyjen tehtävien toteuttamisesta sekä organisaationsa kokonaistoiminnasta. Hän johtaa alaisiaan komentajia ja päälliköitä.

Esikunnan tehtävä on tukea komentajaa hänen johtamistoiminnassaan. Esikuntaa johtaa esikuntapäällikkö. Esikunta taas johtaa alajohtoportaita komentajan määrittämin toimivaltuuksin.

Puolustusvoimien johtamisjärjestelmän tulee kyetä toimimaan valmiutta kohotettaessa ilman suuria organisaatio- ja toimintatapamuutoksia. Kriisi- ja uhkamalleihin varautuminen edellyttää tärkeimpien johtoportaiden ja joukkojen toimimista riittävän korkeassa valmiudessa jo normaaliaikana.

Puolustusjärjestelmä kokonaisuutena ei saa lamautua, vaikka sen osa tai osia lamautetaan tai tuhotaan. Johtamisrakenne jakaantuu valtakunnalliseen, alueelliseen ja paikalliseen tasoon.

PUOLUSTUSVOIMIEN YLIPÄÄLLIKKÖ

Tasavallan presidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä kuitenkin luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle poikkeusoloissa.

Ylipäällikkyyteen kuuluu oikeus antaa sotilaskäskyjä ja päättää sotilaallisista nimitysasioista. Presidentti päättää sotilaskäskyasioista ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta puolustusvoimain komentajan esittelystä ja puolustusministerin myötävaikutuksella. Päätökset varmentaa puolustusvoimain komentaja.

Sotilaskäskyasiana tasavallan presidentti päättää

- valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista,
- sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista,
- sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista
- muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista.

Tärkeitä sotilaskäskyasioita esiteltäessä puolustusministerin tulee olla läsnä. Presidentti päättää sotilaskäskyasiana myös sotilasarvossa ylentämisestä. Tasavallan presidentti nimittää virkaan upseerit ja määrää tehtävään puolustusvoimien ylimmät upseerit valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.

PUOLUSTUSVOIMAIN KOMENTAJA

Puolustusvoimain komentaja johtaa puolustusvoimia, tekee sotilaallisen maanpuolustuksen strategiset päätökset ja käskee operatiiviset tehtävät puolustushaaroille.

Puolustusvoimain komentaja on sotilaskäskyasioissa suoraan tasavallan presidentin alainen. Hän ratkaisee puolustusvoimia koskevat sotilaskäskyasiat, joita ei ole säädetty tasavallan presidentin päätettäviksi tai säädetty taikka määrätty muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi.

PÄÄESIKUNTA

Puolustusvoimain komentajan johtoesikuntana toimii Pääesikunta, joka on hallinnollisissa asioissa puolustusministeriön alainen ja hoitaa sille kuuluvat keskushallintoviranomaistehtävät. Pääesikunnassa yhdistetään ja yhteen sovitetaan puolustushaarojen toiminta sekä koordinoidaan puolustusvoimien osalta eri viranomaisten toiminta ja kansainvälinen yhteistyö sotilaallisen maanpuolustuksen päämäärien saavuttamiseksi. Lisäksi Pääesikunta vastaa koko puolustusvoimia koskevasta hallinnollisesta ohjauksesta sekä puolustusjärjestelmän suunnittelusta ja kehittämisen, rakentamisen sekä käytön ohjauksesta.

Pääesikunnan alaiset laitokset ja puolustusvoimien palvelukeskukset vastaavat oman toimialansa suunnittelusta, valmistelusta ja toimeenpanosta Pääesikunnan ohjauksessa. Maanpuolustuskorkeakoulun rehtori johtaa puolustusvoimain komentajan alaisena Maanpuolustuskorkeakoulua.

PUOLUSTUSHAARAT

Puolustushaaroja ovat maa-, meri- ja ilmavoimat. Puolustushaarakomentajat ovat puolustusvoimain komentajan alaisia. He vastaavat puolustushaaransa valmiudesta, suorituskyvystä ja sen rakentamisesta ja ylläpidosta sekä puolustushaaransa operaatioiden suunnittelusta ja toimeenpanosta. Puolustushaara-

komentajat vastaavat myös puolustushaaransa viranomaistehtävien hoitamisesta ja yhteistoiminnasta viranomaisten kanssa valtakunnallisella alueellisella tasolla, kansainvälisestä yhteistoiminnasta sekä operaatiotaidon ja taktiikan kehittämisestä.

Puolustushaaraesikuntia ovat Maavoimien esikunta, Merivoimien esikunta ja Ilmavoimien esikunta. Puolustushaaraesikunnat ovat puolustushaarakomentajien johtoesikuntia. Niissä valmistellaan ja toimeenpannaan puolustushaaran komentajan päätökset ja käskyt sekä johdetaan puolustushaaran operatiivista toimintaa komentajalta saatujen valtuuksien puitteissa. Kukin puolustushaaraesikunta on Pääesikunnan alainen valtakunnallinen hallintoviranomainen puolustushaaraansa koskevissa hallinnollisissa asioissa.

Maavoimien komentaja johtaa maavoimia. Maavoimien tärkeimpiä tehtäviä ovat maitse tapahtuvan hyökkäyksen torjunta ja käskettyjen kohteiden suojaaminen yhteistoiminnassa muiden puolustushaarojen, Rajavartiolaitoksen ja siviiliviranomaisten kanssa. Maavoimien alueellisen tason johtoportaita ovat sotilaslääänit.

Maavoimat toimeenpanee asevelvollisten kutsunnat ja huolehtii heidän valvonnasta, sijoittamisesta sekä asevelvollisten palvelukseen käskemisestä yhteistoiminnassa muiden puolustushaarojen kanssa. Maavoimien komentajan johtamat alueelliset esikunnat ja johtoportaat suunnittelevat, valmistelevat ja tarvittaessa johtavat valmiuden ylläpitoa ja kohottamista, joukkojen perustamista sekä maanpuolustusta vastuualueellaan.

Merivoimien komentaja johtaa merivoimia. Merivoimien tärkeimpiä tehtäviä ovat merialueen valvonta ja koskemattomuuden turvaaminen, valtakunnan meriyhteyksien turvaaminen ja meritse tapahtuvan hyökkäyksen torjunta sekä käskettyjen kohteiden suojaaminen yhteistoiminnassa muiden puolustushaarojen, Rajavartiolaitoksen ja siviiliviranomaisten kanssa. Merivoimien alueellisen tason johtoportaita ovat meripuolustusalueet.

Ilmavoimien komentaja johtaa ilmavoimia. Ilmavoimien tärkeimpiä tehtäviä ovat ilmatilan valvonta ja koskemattomuuden turvaaminen sekä ilmoitse tapahtuvan hyökkäyksen torjunta yhteistoiminnassa muiden puolustushaarojen, Rajavartiolaitoksen ja siviiliviranomaisten kanssa. Ilmavoimien alueellisen tason johtoportaita ovat lennostot.

RAJAVARTIOLAITOS

Rajavartiolaitos on sisäministeriön alainen laitos, jonka perustamat rajajoukot ovat osa alueellista puolustusjärjestelmää. Rajavartiolaitosta johtaa Rajavartiolaitoksen päällikkö.

Rajajoukkoja voidaan asetuksella liittää puolustusvoimiin sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvien tehtävien toteuttamiseksi. Muut Rajavartiolaitoksen joukot jäävät toteuttamaan laitoksen päätehtäviin kuuluvia rajavalvonta-, rajatarkistus- ja meripelastustehtäviä Rajavartiolaitoksen esikunnan johdolla.

VALMIUDEN SÄÄTELY

Alueellinen puolustus perustuu joustavaan ja uhkaa vastaavaan puolustuskykyyn. Tavoitteena on kriisin ennaltaehkäisy. Mikäli lähialueella havaitaan Suomeen kohdistuva uhka, niin

- johtamisvalmiutta kohotetaan
- valvontaa tehostetaan
- kohteet suojataan
- annetaan tarvittaessa virka-apua muille viranomaisille.

Painostukseen vastataan nostamalla valmiutta lisääntyvien resurssien ja toimivaltuuksien turvin sekä perustamalla tarvittaessa uhkan edellyttämät joukot.

Valmiutta säädellään tilanteen mukaisesti mitoittamalla oman sotilaallisen voiman käyttö riittäväksi ehkäisemään ennalta uhkan ja näin estämään mahdollisen kriisin vakavoituminen. Valmiuden joustavalla säätelyllä pidetään puolustuksen kynnysarvo sellaisena, ettei hyökkääjä halua ottaa sen ylittämisestä aiheutuvaa riskiä.

Valmiuden kohottaminen käynnistetään puolustushallinnon normaaliajan voimavaroilla, joita vahvennetaan tilanteen edellyttämällä tavalla. Voimavarojen vahventaminen sisältää tarvittavien hallinnonalojen sisäisten säädösmuutosten ja valmiuslainsäädännön toimivaltuuksien käyttöön saamisen. Kriisi- ja uhkatilanteissa valtakunnan voimavaroja käytetään voimaan saatettujen valmiuslainsäädännön toimivaltuuksien mahdollistamalla tavalla osana sotilaallista maanpuolustusta.

PERUSVALMIUS

Puolustusvoimien valmiuden tasosta normaalioloissa käytetään nimeä perusvalmius. Perusvalmiudessa tehtävät toteutetaan normaaliajan voimavaroin ja toimivaltuuksin.

Puolustusvoimien valmiutta säädellään puolustusvoimain komentajan käskyillä silloin, kun valmiuden kohottamisella ei ole ulko- ja turvallisuuspoliittisia eikä laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Perusvalmiuden aikana puolustusvoimissa ylläpidetään erikseen määritetyissä toimipaikoissa jatkuvaa johtamis-, päivystys-, vartiointi- ja valvontavalmiutta.

Puolustusvoimat voi tilanteen vaatiessa tehostaa valmiuttaan muun muassa tiedustelun, valvonnan ja kohteiden suojaamisen osalta omin, sisäisin toimenpitein. Valmiutta kohotettaessa voidaan kutsua reserviläisiä kertausharjoituksiin tai ylimääräiseen palvelukseen.

VALMIUDEN KOHOTTAMINEN

Tasavallan presidentti ratkaisee ylipäällikkönä sellaisesta merkittävästä muutoksesta, jolla voi olla ulko- ja turvallisuuspoliittisia tai merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Valmiuden säätelyä koskevat suorituskykyvaatimukset ja menettelytavat käsketään Pääesikunnan ylläpitämissä operatiivisissa ohjeissa. Jos perusvalmiuden järjestelyt eivät riitä, valmiutta voidaan kohottaa joustavasti.

Sodan ajan joukkoja perustetaan tarvittaessa toiminnallisesti ja alueellisesti painottaen. Joukkojen perustaminen ja tehtävänmukainen ryhmittäminen edellyttävät yleensä lisävoimavarojen saamista puolustusvoimille ja valmiuslain säädösten voimaansaattamista. Puolustushaaraesikunta vastaa puolustushaaransa perustamistehtävistä, niiden valmisteluista ja tarvittaessa käskemisestä alaisilleen johtoportaille.

LIIKEKANNALLEPANO

Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta. Liikekannallepanossa perustetaan sodan ajan joukot. Tämä edellyttää käytännössä puolustustilalain voimaan saattamista.

Valmiuden kohottamiseen liittyvät käskyt annetaan alajohtoportaille operatiivisten johtosuhteiden mukaisesti. Jos yhteydet ylempään johtoportaaseen eivät toimi, on alemman johtoportaan komentajalla kaikilla toiminnan tasoilla velvollisuus käskeä tilanteen edellyttämästä valmiuden kohottamisesta.

Rajavartiolaitoksen valmiudesta käskee sisäministeriö. Rajavartiolaitoksen valmiutta kohotetaan, jos laitoksen päätehtävien toteutus tai sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottaminen sitä vaatii ja se voi tapahtua erillisenä tai osana puolustusvoimien valmiuden kohottamista. Rajavartiolaitoksen valmiuden kohottaminen ja joukkojen perustaminen sovitetaan puolustusvoimien valmiuden kohottamiseen.

Tasavallan presidentti päättää rajajoukkojen perustamisesta sisäministerin esittelystä. Rajavartiolaitoksen esikunta käskee perustamistehtävät alaisilleen johtoportaille yhteistoiminnassa Pääesikunnan kanssa. Sotilasläänien esikunnat sekä raja- ja merivartiostojen esikunnat vastaavat käytännön yhteistoiminnan järjestämisestä perustamiseen liittyen.

TIEDUSTELU- JA VALVONTAJÄRJESTELMÄ

Tiedustelu- ja valvontajärjestelmien tehtävänä on tuottaa tarvittava strateginen ja operatiivinen tilannekuva sekä siitä ja aikaisemmista tiedoista johdetut analyysit.

Normaaliaikana tehtävissä korostuu pitkän aikavälin suunnittelun ja päätöksenteon perustaksi tarvittava strateginen tiedustelu. Poikkeusoloissa tiedustelutiedon tuottamisen painopiste on toimintaympäristöstä, mahdollisesta hyökkääjästä, olosuhteista ja kolmansista osapuolista tuotettavassa tiedossa.

Tiedustelujärjestelmän keskeisenä tehtävänä on antaa ennakkovaroitus lähialueellamme olevien ulkovaltojen asevoimien toiminnan ja suorituskyvyn mahdollisesta muuttumisesta välittömäksi sotilaalliseksi uhaksi maatamme vastaan. Ennakkovaroitus mahdollistaa omien vastatoimenpiteiden oikea-aikaisen ja -laajuisen toteuttamisen uhkaa vastaavasti.

Valvontajärjestelmän tehtävänä on tuottaa ja ylläpitää tosiaikaista alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen vaatimaa tilannekuvaa maa- ja merialueelta sekä ilmatilasta. Puolustusvoimien ja muiden aluevalvontaviranomaisten valvontajärjestelmien tiedot ja tilannekuvat palvelevat sekä aluevalvonnan että tiedustelun tarpeita. Puolustusvoimat huolehtii valtakunnan maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvonnasta yhteistoiminnassa muiden valvontaviranomaisten kanssa.

LOGISTIIKKAJÄRJESTELMÄ

Puolustusvoimien logistiikkajärjestelmällä ylläpidetään ja kehitetään puolustusvoimien suorituskykyä hankkimalla, tuottamalla, varastoimalla ja jakamalla materiaalia, palveluita, osaamista sekä ohjeistusta.

Logistiikkajärjestelmä on puolustusvoimien, kotimaisen ja kansainvälisen elinkeinoelämän ja muun yhteiskunnan logististen osien muodostama kokonaisuus. Järjestelmä sisältää muun muassa logistiikan palvelukeskukset, puolustushaarojen huoltojärjestelmät ja kumppanuudet. Järjestelmä rakennetaan siten, että sen perusrakennetta ja toimintaperiaatteita ei tarvitse muuttaa turvallisuustilanteen muuttuessa.

Logistiikka-ala ohjaa ja johtaa logistiikkajärjestelmän rakentamista, ylläpitoa, käyttöä ja kehittämistä. Toimialoja ovat

- täydennykset
- kunnossapito
- kuljetukset
- lääkintähuolto
- huoltopalvelut.

Logistiikkajärjestelmän toiminta perustuu selkeisiin johtosuhteisiin, toimintamenetelmiin, täsmällisesti määritettyihin tehtäviin ja vastuualueisiin sekä riittävään ja tarkoituksenmukaiseen resursointiin.

Maavoimien, merivoimien ja ilmavoimien huoltojärjestelmät ovat osa puolustusvoimien logistiikkajärjestelmää muodostuen puolustushaarojen omista toimenpiteistä ja kumppanuuksista. Huoltojärjestelmien tehtävänä on ylläpitää ja kehittää joukkojen taistelukelpoisuutta sekä toimintakykyä kaikissa valmiustiloissa. Huoltojärjestelmät jakautuvat huollon toimialoihin, joita ovat täydennykset, kunnossapito, lääkintähuolto, kuljetukset ja huoltopalvelut.

Perustettaviin sodan ajan joukkoihin kuuluu orgaanisia kenttähuolto-osia, jotka vastaavat taistelukentän operaatioiden huollollisesta tukemisesta. Kenttähuoltojoukkojen varustaminen ja kouluttaminen on puolustusvoimien huollollista ydinosaamista. Alueellisessa puolustusjärjestelmässä joukkojen tukeutuminen puolustusvoimien logistiikkajärjestelmään tapahtuu pääosin huoltorykmenttien kautta.

TAISTELUJÄRJESTELMÄ

Maa-, meri- ja ilmapuolustuksen johtoportaat, joukot ja asejärjestelmät sekä Rajavartiolaitoksen puolustusvoimien johdossa olevat joukot muodostavat puolustusjärjestelmän taistelujärjestelmän keskeisen elementin. Normaalioloissa toimintavalmiina olevien johtoportaiden lisäksi valmiutta kohotettaessa perustetaan tarvittavat johtoportaat.

Sodan ajan joukot jaetaan operatiivisiin ja alueellisiin joukkoihin. Operatiivisten joukkojen vahvuus on noin 100 000 ja alueellisten joukkojen vahvuus noin 250 000 sotilasta. Perustamisorganisaatio vastaa joukkojen perustamisesta, ja siihen kuuluu perustamiskeskuksia ja niiden alaisia perustamispaikkoja.

Operatiivisilla joukoilla luodaan puolustuksen painopiste ja niiden käytöllä pyritään ratkaisemaan taistelu. Ne koostuvat puolustushaarojen suorituskykyisimmistä joukoista ja niitä voidaan käyttää koko valtakunnan alueella. Joukot kykenevät liikkuviin yhteisoperaatioihin ja kauaskantoiseen tulenkäyttöön. Osalla joukoista kyetään siviiliviranomaisten tukemiseen myös normaalioloissa.

Maavoimien perustettavia johtoportaita ovat armeijakunta ja sotilasalue. Armeijakunnan esikunta on maavoimien operatiivisten joukkojen liikkuvia sotatoimia johtamaan tarkoitettu sodan ajan esikunta. Sotilasalueen esikunta on maavoimien sodan ajan paikallisen tason esikunta. Normaalioloissa aluetoimisto muodostaa sotilasalueen esikunnan rungon.

Alueelliset joukot ja puolustusvoimauudistuksen jälkeen myös uudet paikallisjoukot ovat määrätyille alueille tai kohteisiin rajoittuviin taistelu-, suojaus-, valvonta- ja tukitehtäviin varustettuja ja koulutettuja joukkoja. Niillä suojataan yhteiskunnalle ja puolustusvoimille keskeiset kohteet sekä pidetään valtakunnan puolustuksen kannalta tärkeät alueet.

Osa joukoista on nimetty maakuntajoukoiksi. Maakuntajoukot kuuluvat puolustusvoimien sodan ajan joukkoihin ja niiden määrä ja rakenne ratkaistaan operatiivisten tehtävien ja puolustushaarojen alueellisten tarpeiden sekä käytössä olevien resurssien mukaisesti. Maakuntajoukkoja tai niiden osia voidaan käyttää myös muiden viranomaisten tukemiseen.

Rajajoukkojen tehtävät painottuvat valvontaan, tiedusteluun ja rajavartiotilanteiden hallintaan. Rajajoukot osallistuvat sotilaallisen uhkan ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan osallistumalla tilannekuvan muodostamiseen, alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen sekä hyökkäyksen torjuntatehtäviin. Hyökkäyksen torjunnassa rajajoukkojen keskeisiä tehtäviä ovat tiedustelu-, häirintä-, tulenjohto- ja vastaerikoisjoukkotoiminta.

SUOMEN SOTILAALLINEN PUOLUSTAMINEN

Suomen sotilaallisella puolustamisella taataan maan itsenäinen toimintakyky ja turvataan yhteiskunnan toiminta kaikissa turvallisuustilanteissa. Normaalioloissa valvotaan valtakunnan alue ja torjutaan mahdolliset alueloukkaukset sekä ylläpidetään toiminnan tehostamisen ja valmiuden kohottamisenvalmiutta.

Suomen alueen ulkopuolella syntyvän kriisin hallintaan voidaan osallistua lähettämällä joukkoja kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon.

POLIITTINEN, TALOUDELLINEN JA SOTILAALLINEN PAINOSTUS

Painostustoimet kohdistetaan valtiojohtoon, yleiseen mielipiteeseen, yhteiskunnan toimintaedellytyksiin, kansalaisten maanpuolustustahtoon tai kykyyn puolustaa maata. Painostuksella pyritään heikentämään myös kansalaisten henkistä kriisinkestävyyttä.

Poliittiseen painostukseen voi liittyä normaalin valtioiden välisen yhteistyön, kanssakäymisen ja taloudellisen toiminnan edellytysten kiistäminen tai rajoittaminen.

Poliittisen, taloudellisen ja sotilaallisen painostuksen keinovalikoima on laaja. Se ulottuu diplomatian keinoista aina sotilaallisiin operaatioihin. Mahdollisia painostuksen keinoja ovat muun muassa:

- diplomatian pakotekeinot
- ulkomaankaupan vaikeuttaminen
- talouselämän vaikeuttaminen
- alueloukkaukset
- informaatiosodankäynnin ei-aseelliset keinot
- joukkotuhoaseilla uhkaaminen
- laittoman maahantulon aiheuttaminen
- poikkeavien sotaharjoitusten toimeenpaneminen
- aseellinen erikoisoperaatio rajoitetun alueen haltuun ottamiseksi
- terrorismi.

Poliittisen, taloudellisen ja sotilaallisen painostuksen aikana toiminnan päämääränä on estää painostuksen vaikutusten ulottuminen valtiojohdon päätöksenteon vapauteen ja kansalaisten hyvinvointiin. Lisäksi päämääränä on ehkäistä ennalta uhkan kehittyminen sotilaallisen voiman käytöksi. Koska painostuksen keinovalikoima on laaja ja sen käyttö kaavoittumatonta, puolustusvoimien on varauduttava joustavaan valmiuden säätelyyn ja toimintojen kohdentamiseen uhkaa vastaavaksi.

Painostukseen vastataan nostamalla valmiutta lisääntyvien toimivaltuuksien ja resurssien turvin sekä valmistautumalla perustamaan uhkan edellyttämät joukot. Tavoitteena on muodostaa turvallisuusympäristöön suhteutettu uskottava ennaltaehkäisevä kynnys sotilaallisen voiman käytölle ja sillä uhkaamiselle.

Painostuksen torjumisen edellytys on maanpuolustustahto ja sen keinoja ovat muun muassa

- tiedottaminen
- yhteistoiminta
- yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito ja tehostaminen
- alueellisen koskemattomuuden valvonta ja alueloukkausten torjunta
- kohteiden suojaaminen
- voimannäyttöharjoitukset
- rajavalvonta ja -tarkastukset
- väestönsuojelu
- meriyhteyksien turvaaminen ja -säätely
- materiaalihankinnat.

Painostuksesta ja henkisestä kriisinkestävyydestä lisää luvussa 11.

SOTILAALLISEN VOIMAN KÄYTTÖ – STRATEGINEN ISKU

Strategisen iskun päämäärät voivat ovat poliittisia, sotilaallisia ja taloudellisia. Tavoitteisiin voi liittyä taloudellisia tai sotilaallisia vaatimuksia, kuten esimerkiksi oikeus ilmatilan, merialueen tai maalla olevan infrastruktuurin käyttöön. Iskulla pyritään pakottamaan valtakunnan johto haluttuihin ratkaisuihin kohdistamalla lamauttavia toimia yhteiskunnan elintärkeisiin järjestelmiin, kohteisiin ja toimintoihin sekä puolustusjärjestelmään.

Strateginen isku soveltuu erityisesti pitkälle kehittyneen tietoyhteiskunnan lamauttamiseen. Tietoyhteiskunnan haavoittuvuus luo hyökkääjän kannalta edullisen lähtökohdan strategisen iskun käytölle. Strategisen iskun tyypillisimpiä toimintatapoja ovat

- asevaikutus ilmasta tavanomaisin ja täsmäasein
- ohjusiskut risteily- ja tykistöohjuksin
- informaatiosodankäynti esimerkiksi elektronisena vaikuttamisena, tietojärjestelmiin tunkeutumisena ja elektronisia asejärjestelmiä käyttäen
- erikoisjoukkojen operaatiot.

Sotilaallisen voimankäytön torjunnan lähtökohtana on vihollisen hyökkäyskynnyksen nostaminen mahdollisimman korkeaksi. Puolustajan on jo sotilaallista voimankäyttöä edeltävässä painostusvaiheessa osoitettava uskottavaa puolustuskykyä käynnistämällä ennakoiva valmiuden kohottaminen. Puolustusvoimien etupainoisella valmiuden kohottamisella ja joukkojen perustamisella ja ryhmittämisellä pakotetaan vastustaja harkitsemaan iskusta luopumista.

Valmiuden kohottaminen, siihen liittyvä toimivaltuuksien ja resurssien ennakoiva käyttöön saaminen sekä materiaalin hajauttaminen luovat perustan puolustuskyvylle kaikissa tilanteen kehittymisvaihtoehdoissa. Strategisen iskun ennaltaehkäisy ja torjunta alkaa normaalioloissa toteutettavin toimenpitein.

Maapuolustuksen tehtäviä strategisen iskun torjunnassa ovat kohteiden suojaaminen, alueen käytön estäminen ja maahan tunkeutuneen vihollisen torjuminen. Kohteiden suojaamistehtävät keskitetään sotilaallisen maanpuolustuksen ja yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeisiin kohteisiin. Suojaaminen toteutetaan yhteistoiminnassa poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa. Maavoimat osallistuu puolustusvoimien kaukovaikuttamiseen kauaskantoisilla asejärjestelmillä.

Ilmapuolustus korostuu strategisen iskun torjunnassa. Sen päätehtävä on ilmahyökkäysten torjuminen kiistämällä hyökkääjän ilmanherruus tuottamalla hyökkääjän ilma-aseelle tappioita. Hävittäjätorjunnalla ja ilmatorjunnalla suojataan valtakunnallisia kohteita sekä joukkoja ilmahyökkäyksiltä. Ilmavoimat osallistuu puolustusvoimien kaukovaikuttamiseen ilmasta maahan asejärjestelmillä.

Ilmasuojelun tehtävänä on suojata joukkoja ja siviiliväestöä sekä minimoida hyökkääjän aiheuttamat tappiot. Siviiliväestön suojaaminen ilmahyökkäysten vaikutuksilta toteutetaan yhdessä väestönsuojelun kanssa.

Meripuolustuksen päätehtävät strategisen iskun torjunnassa painottuvat meriyhteyksien turvaamiseen ja alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen merialueella. Merimiinoitteilla ja ohjustulenkäytöllä kiistetään hyökkääjän merenherruus estämällä kauaskantoisilla asejärjestelmillä varustettujen alusten toiminta oman toiminnan kannalta tärkeille alueille.

Rajavartiolaitos varautuu aloittamaan strategisen iskun torjunnan tehtävät Rajavartiolaitoksen päällikön johdossa. Tehostettuja rajatarkastuksia ja rajavalvontaa jatketaan rajajärjestyksen säilyttämiseksi niin kauan kuin mahdollista. Rajajoukkojen joustavalla käytöllä rajajärjestyksen ylläpitämiseksi ehkäistään osaltaan kriisin kehittymistä sotilaalliseksi yhteenotoksi.

Rajajoukot liitetään puolustusvoimiin alueilla, joilla rajavartiotoimintaa ei enää kyetä jatkamaan. Muut Rajavartiolaitoksen yksiköt jäävät toteuttamaan Rajavartiolaitoksen tehtäviä laitoksen päällikön johdossa.

SOTILAALLISEN VOIMAN KÄYTTÖ – ALUEIDEN VALTAAMISEEN PYRKIVÄ HYÖKKÄYS

Alueiden valtaamiseen pyrkivällä hyökkäyksellä pyritään vaikuttamaan puolustajan elintärkeisiin kohteisiin ja toimintoihin sekä valtaamaan sodan päämäärien kannalta keskeiset alueet. Hyökkäyksen tavoitteena on strategisesti tärkeiden alueiden valtaaminen tai valtakunnan alueen hyväksikäyttö toista osapuolta vastaan. Päämäärään pyritään kaikkien puolustushaarojen ja aselajien yhteisoperaatiolla.

Uhka syntyy todennäköisesti osana laajaa ja vakavaa eurooppalaista kriisiä tilanteessa, jossa vastapuoli ei pääse päämääräänsä painostuksella tai strategisella iskulla. Uhka voi kehittyä myös, jos puolustajan ennaltaehkäisevät toimenpiteet asettavat hyökkääjän päämäärän saavuttamisen strategisella iskulla kyseenalaiseksi.

Hyökkäyksen toteuttaminen edellyttää useiden kuukausien, jopa vuosien, valmisteluja. Niihin kuuluvat poliittisen päätöksenteon ja operaation suunnittelun lisäksi joukkojen perustaminen, kouluttaminen ja ryhmittäminen sekä pitkäaikaisen, laajamittaisen toiminnan vaatiman huoltojärjestelmän luominen.

Hyökkäys alueiden valtaamiseksi voi alkaa strategisen iskun kaltaisella toiminnalla, jota seuraa maahyökkäys tai suoraan laajamittaisena hyökkäyksenä. Maahyökkäystä tuetaan massamaisella tulen käytöllä. Vihollisen pyrkimyksenä on mitoittaa tulen määrä niin, että valituissa murtokohdissa saavutetaan läpimurto. Murtoalueelle keskitetään siksi moninkertainen ylivoima.

Hyökkäyksen tavoitteena on saada nopeasti koko taistelualue hallintaan. Sotatoimia käydään ympärivuorokautisesti ja ne suunnataan kaikkiin tärkeiksi arvioituihin kohteisiin. Maahyökkäyksen etenemisvauhti pyritään mitoittamaan sellaiseksi, että puolustajalle ei jää aikaa valmisteltujen puolustusasemien muodostamiseen.

Ilmaoperaation tavoitteena on lamauttaa puolustajan johtamisjärjestelmä ja ilmapuolustus niin, että hyökkääjä saa toimintavapauden ja ilmanherruuden. Tukemalla maahyökkäystä ilmavoimilla hyökkääjä pyrkii lamauttamaan puolustajan puolustusjärjestelmän estämällä puolustajan joukkojen keskitykset ja vastahyökkäykset sekä eristämällä ja lamauttamalla puolustavat joukot ja reservit.

Merellä hyökkääjä pyrkii valtakunnan eristämiseen sekä vaikuttamaan mereltä maalle kauaskantoisella tulella. Meriyhteyksiä häiritään pinta-alusosastoilla, miinoitteilla ja sukellusveneillä. Hyökkääjän merellinen toiminta pyritään suojaamaan tuhoamalla ne puolustajan tuliyksiköt, jotka kykenevät vaikuttamaan hyökkääjään.

Alueiden valtaamiseen pyrkivän hyökkäyksen torjunnassa tarvittavan taistelunkestävän puolustuksen järjestäminen vaatii pitkäaikaisia valmisteluita. Lähtökohtaisesti hyökkääjällä on aloite ja ylivoima. Tämän vuoksi uhkan edellyttämä valmiuden kohottaminen on aloitettava heti, kun riittävät viitteet uhkan muodostumisesta ovat olemassa.

Alueiden valtaamiseen pyrkivän hyökkäyksen torjunnan joukkojen operatiivisen käytettävyyden saavuttaminen kestää useista viikoista kuukausiin. Joukkojen kouluttamisen ja varustuksen täydentämisen lisäksi linnoituksien valmistelu vaatii sekä aikaa että materiaalivoimavaroja.

Puolustustaistelu aloitetaan valtakunnan rajalta. Vihollista hidastetaan ja kulutetaan valtakunnan alueen syvyyttä hyväksi käyttäen

- kiistämällä hyökkääjän toimintavapaus kauaskantoisella tulenkäytöllä sekä ylläköillä
- rikkomalla hyökkääjän taistelujärjestys ylläköillä sekä vastahyökkäyksillä
- suojaamalla tärkeät kohteen
- torjumalla hyökkäys kaikkien puolustushaarojen yhteistoiminnalla ja tulenkäytöllä.

Hyökkäys torjutaan puolustajalle edulliseen maastoon valituissa ratkaisukohdissa ja maahan tunkeutunut hyökkääjä lyödään operatiivisista joukoista muodostetuilla valtakunnallisilla reserveillä. Rajajoukot toimivat sotilaallisissa tehtävissään osana alueellista puolustusta.

Tulenkäytöllä pyritään vaikuttamaan etenkin vastustajan kokonaistoiminnan kannalta merkittäviin joukkoihin ja järjestelmiin ja sillä pyritään vaikeuttamaan vastustajan johtamistoimintaa, joukkojen keskittämistä ja niiden ylläpitoa sekä kauaskantoista tulen käyttöä.

Ilmapuolustuksen päätehtävät ovat hyökkääjän ilmahyökkäysten torjunta, hyökkääjän ilmanherruuden kiistäminen sekä tappioiden tuottaminen hyökkääjän ilma-aseelle. Hävittäjätorjunnalla ja ilmatorjunnalla suojataan valtakunnallisia kohteita, estetään puolustusjärjestelmän lamauttaminen sekä tuetaan muiden puolustushaarojen taistelua suojaamalla operatiivisten joukkojen vastahyökkäyksiä ja muita joukkoja. Ilmavoimat osallistuu puolustusvoimien kaukovaikuttamiseen ilmasta maahan asejärjestelmillä. Taistelevia joukkoja tuetaan myös ilmavoimien johdolla muodostetulla valtakunnallisella ilmatilannekuvalla.

Meripuolustuksen päätehtävät ovat meriyhteyksien turvaaminen, mereltä suuntautuvien hyökkäysten torjunta sekä estäminen hyökkääjää vaikuttamasta mereltä valtakunnan ja puolustusvoimien toiminnan kannalta tärkeille alueille. Meripuolustuksessa pyritään hyödyntämään mahdollisimman laajasti Suomen rannikon erikoisolosuhteet sekä saariston antama suoja.

Pääosalla merivoimien joukoista on hyvä operatiivinen ja taktinen liikkumiskyky. Meripuolustuksen iskukyky perustuu pääosin merimiinojen, meritorjuntaohjusten sekä rannikkojoukkojen käyttöön.

Rajavartiolaitoksen päällikön johdossa olevien yksiköiden päätehtäviä ovat rajaturvallisuustehtävät sekä meripelastus sellaisilla alueilla, joilla tämä on sodan ajan oloissa mahdollista. Pelastustoimen johdolla varaudutaan suojaväistöjen lisäksi kokonaisten kuntien valmiusevakuointeihin. Valmiusevakuoinnilla tarkoitetaan sotilaallisen uhan kannalta kriittisten alueiden tyhjentämistä.

Sodan ajan puolustusvoimien puolustustaistelu edellyttää alueiden valtaamiseen pyrkivän hyökkäyksen torjuntatilanteessa yhteiskunnan kaikkien tarvittavien voimavarojen hyväksikäyttöä. Yhteiskunta valmistautuu hyökkäyksen torjuntaan kohottamalla valmiuttaan rinnan puolustusvalmisteluiden kanssa. Tavoitteena on kaikilla aloilla sodan ajan poikkeusolojen vaatiman valmiuden saavuttaminen.

Menestyksekäs puolustus edellyttää tehtävään soveltuvia joukkoja ja aktiivista, joukkojemme ominaisuuksia ja maastoa tehokkaasti hyödyntävää taktiikkaa.

Pääesikunta johtaa alueellista puolustusta strategisen päämäärän mukaisesti. Pääesikunta käskee puolustusvoimain komentajan käskemien linjausten mukaisesti alueellisen puolustuksen ajallisen, alueellisen ja toiminnallisen painopisteen. Pääesikunta sovittaa yhteen puolustushaarojen toiminnan ja voimavarojen käytön ja johtaa puolustushaarojen yhteisoperaatiot.

ARVIO TULEVASTA KEHITYKSESTÄ

Suomen puolustusratkaisun perusteet voivat muuttua seuraavien 10–15 vuoden aikana. Pohjoisen alueen merkitys kasvaa ilmasto- ja energiakysymysten kautta. Kriisi- ja uhkamalleissa korostunevat aiempaa enemmän ympäristöuhat, suuronnettomuudet sekä terrorismi. Nämä eivät kuitenkaan poista sotilaallisia uhkamalleja, jotka säilynevät kutakuinkin nykymuotoisina.

SOTILAALLISET UHKAT SÄILYVÄT

Maailmalla asevoimien yleinen kehitystrendi on pyrkimys yhä ammattimaisempiin, korkeamman valmiuden omaaviin, liikkuvampiin ja tulivoimaisempiin joukkoihin, joilla on kyky suorittaa nopeita ja yllätyksellisiä sotatoimia.

Tarkasteltavalla aikavälillä Suomen lähialueella olevien joukkojen määrä pysyy nykyisellään tai mahdollisesti jopa kasvaa arktisten alueiden taloudellisen merkityksen kasvun myötä. Tällöin ei voida sulkea pois yllätyshyökkäyksen eikä täysin myöskään laajemman hyökkäyksen mahdollisuutta.

YLEINEN ASEVELVOLLISUUS KEHITTYY MUTTA SÄILYY

Yleisellä asevelvollisuudella on Suomessa laaja kannatus, eikä tästä järjestelmästä luovuttane, vaikka yleinen eurooppalainen kehitys suuntautuukin ammattiarmeijoihin. Asevelvollisuusjärjestelmän etuja ovat sen suhteellinen edullisuus, parhaan aineksen saaminen sotilaallisen maanpuolustuksen piiriin ja koko asevoimien syvä kiinnittyminen muuhun yhteiskuntaan.

ALUEELLINEN PUOLUSTUS KEHITTYY

Puolustusvoimat toteuttaa puolustusvoimauudistuksen vuoden 2015 alkuun mennessä. Uudistuksen toimenpiteillä turvataan puolustusvoimien suorituskyky ja tehtävien toteutus 2010-luvulla.

Maavoimien organisaatiorakenne madalletaan kolmiportaiseksi lakkauttamalla sotilaslääänit. Kokonaisrakennetta supistetaan lakkauttamalla ja yhdistämällä joukko-osastoja ja laitoksia sekä sulkemalla toimipaikkoja. Materiaalihankintoja ja yhteistä logistiikkaa sekä tukipalveluja keskitetään Pääesikunnan alaisille laitoksille.

Suomen alueellista puolustusjärjestelmää tullaan kehittämään hyödyntäen tekniikan antamia mahdollisuuksia. Maavoimissa otetaan käyttöön uusi nykyistä hajautetummin joukoin toteutettava taistelutapa. Taistelujoukot organisoidaan nykyistä pienemmiksi kokonaisuuksiksi ja niiden liikkuvuutta, tulivoimaa ja johtamiskykyä parannetaan. Uusien lähipanssarintorjuntaohjusten, ohjelmoitavien tai kaukolaukaistavien miinojen sekä muiden suhteellisen edullisten aseiden avulla kehitetään hajautetun taistelun konseptia. Joukkokokonaisuutta kehitetään ottamalla käyttöön paikallisjoukot.

Ilmapuolustuksen avainkysymyksiä tulee olemaan nykyisten torjuntahävittäjien uusiminen 2020-luvun jälkipuoliskolla. Maailmalla kehitetään miehittämättömiä taistelukoneita, mutta toistaiseksi ne vain täydentävät ilmakomponentin suorituskykyä korvaamatta miehitettyä lentokonetta. Ilmatorjunnan merkitys säilyy edelleen tärkeänä.

Suomen nykyisillä Hornet-torjuntahävittäjillä on vielä runsaasti elinaikaa jäljellä ja ilmailun tekninen kehitys on varsin nopeaa. Tästä johtuen mitään ratkaisua Suomen nykyisten torjuntahävittäjien korvaamiseksi ei ole vielä tehty.

Merivoimien vanhenevan aluskaluston korvaaminen 2020-luvun alkupuolella muodostu merkittäväksi haasteeksi. Aluksia tarvitaan myös jatkossa merialueiden valvontaan, alueloukkausten torjuntaan, sukellusveneiden torjuntaan, meriyhteyksien turvaamiseen sekä merimiinojen laskuun.

Kansainvälinen ja sen osana pohjoismaisen yhteistyön (NORDEFCO) merkitys tulee yhä kasvamaan. Tätä kautta Suomi pysyy teknisen, taktisen ja materiaalisen kehityksen mukana. Yhteistyön tiivistäminen mahdollistavaa parhaimmillaan myös sellaiset materiaalihankinnat, joihin ei yksin olisi varaa.

Tulevaisuuden haasteista merkittävin on kustannusten yleinen kasvu. Asetekniikan kallistumisen myötä vanhenevan kaluston korvaaminen uusilla suorituskyvyillä ja yleensäkin materiaaliset investoinnit ovat yhä haasteellisempia. Riittävän sodan ajan puolustusvoimien ylläpito edellyttää riittävää rauhan aikaista puolustusvoimien vahvuutta ja sen ylläpito niin, että jatkossakin varoja riittää myös materiaalihankintoihin on yhä haasteellisempaa.

TILANNEKUVA JA JOHTAMINEN KOROSTUVAT

Liikkuvien ja kauas ulottuvien joukkojen ja tulenkäytön johtaminen edellyttää mahdollisimman reaaliaikaista tilannekuvaa ja tämän johdosta parannetaan puolustusvoimien tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmää. Kehittynyt järjestelmä mahdollistaa yhteisen reaaliaikaisen tilannekuvan kokoamisen ja sen jakamisen kaikille puolustushaaroille sekä riittävien johtamisyhteyksien luomisen.

6.2 PUOLUSTUSVOIMIEN KOULUTUSJÄRJESTELMÄ

Puolustusvoimien koulutusjärjestelmän tavoitteena on kehittää henkilöstön osaamista ja toimintakykyä sodan ajan suorituskykyvaatimusten mukaisesti. Koulutusjärjestelmä jaetaan varusmiesten, reserviläisten ja palkatun henkilöstön koulutusjärjestelmiin, joita kehitetään osana yhteiskunnan muuta koulutusjärjestelmää.

Puolustusvoimien järjestämään koulutukseen osallistuu myös runsaasti siviilihenkilöstöä. Esimerkiksi valtakunnallisilla ja alueellisilla maanpuolustuskursseilla koulutetaan paljon eri alojen vaikuttajia ja asiantuntijoita. Lisäksi puolustusvoimien joukko-osastoilla ja laitoksilla on jatkuvaa koulutusyhteistyötä paikallisten siviilitoimijoiden kanssa.

PALKATUN HENKILÖSTÖN KOULUTUSJÄRJESTELMÄ

Puolustusvoimat tarjoaa palkatulle henkilöstölle perus-, jatko-, täydennyskoulutusta sekä erilaisia työssäoppimisen mahdollisuuksia. Palkatun henkilöstön koulutusjärjestelmän ydin on upseerien koulutusjärjestelmä, joka jakaantuu perus-, jatko- ja täydennyskoulutukseen. Muiden henkilöstöryhmien osaamista ja toimintakykyä kehitetään täydennyskoulutuksessa, jossa varmistetaan puolustusvoimissa tarvittava erityisosaaminen ja toimintakyky.

Puolustusvoimat kouluttaa upseeristonsa Maanpuolustuskorkeakoulussa, jossa noudatetaan yleiseurooppalaista kaksiportaista tutkintojärjestelmää. Opiskelijat suorittavat ensin alemman korkeakoulututkinnon ja jatkavat sen jälkeen ylempään korkeakoulututkintoon. Sotatieteiden kandidaatin tutkinto ja sen rinnalla suoritettavat sotilasammatilliset opinnot antavat yhdessä kelpoisuuden nuoremman upseerin määräaikaiseen virkaan. Kandidaatit valmistuvat työelämään luutnantteina ja suorittavat noin neljän vuoden työssä harjaantumisen ennen ylempää korkeakoulututkintoa. Sotatieteiden maisterin tutkinto ja sen rinnalla suoritettavat sotilasammatilliset opinnot antavat kelpoisuuden vakinaisen upseerin virkaan. Maisterit valmistuvat yliluutnantteina. Jatkokoulutukseen kuuluvat Maanpuolustuskorkeakoulun sotatieteelliset jatkotutkinnot, joita ovat yleisesikuntaupseerin tutkinto ja sotatieteiden tohtorin tutkinto.

Kolmen vuoden opintojen jälkeen kadetit valmistuvat ja heidät ylennetään luutnanteiksi. KUVA: Hannu Aaltonen / Puolustusvoimat

Muu puolustusvoimien palvelukseen tuleva henkilöstö palkataan ensimmäiseen tehtävään siviilissä ja varusmiespalveluksessa hankitun osaamisen perusteella. Puolustusvoimilla ei ole ammatillisten tutkintojen anto-oikeutta, joten sotilasammatilliset opinnot luokitellaan täydennyskoulutukseksi. Täydennyskoulutuksella kehitetään puolustusvoimien koko henkilöstön osaamista, tavoitteena varmistaa puolustusvoimissa tarvittava erityisosaaminen. Täydennyskoulutusta ovat esimerkiksi aliupseerikoulutus, esiupseerikurssi, toimialapäällikkökurssit, ja siviileille tarjottavat maanpuolustuksen opintokokonaisuudet.

VARUSMIESTEN KOULUTUSJÄRJESTELMÄ JA NAISTEN VAPAAEHTOINEN ASEPALVELUS

Varusmiesten koulutusjärjestelmän perustana on puolustusvoimien sodan ajan joukkojen henkilöstötarve. Sen päämäärä on tuottaa reserviin suorituskykyisiä joukkoja ja erikoishenkilöstöä sekä varmistaa yksilön ja joukon tarvitsema osaaminen sekä toimintakyky poikkeusoloissa. Varusmiespalveluksen aikana asevelvolliset koulutetaan ja harjaannutetaan sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin ja siten osaltaan luodaan edellytykset sodan ajan varalta tarvittavien joukkokokonaisuuksien tuottamiselle.

Varusmiespalveluksen peruskoulutuskauden aikana opetetaan sotilaan perustaidot, tehdään tarvittavat soveltuvuus- ja kuntotestit sekä arvioidaan soveltuvuus erikois- tai johtajakoulutukseen. Erikoiskoulutuskaudella annetaan koulutus miehistön tehtäviin, erityistaitoa vaativiin miehistön tehtäviin sekä vaativimpiin miehistön erityistehtäviin. Johtajakoulutuskaudella taasen annetaan koulutus aliupseerin ja upseerin tehtäviin, ja joukkokoulutuskaudella varusmiehet harjaantuvat toimimaan joukkotuotannon mukaisissa poikkeusolojen sodanajan tehtävissä.

Varusmiespalvelus aloitetaan kaksi kertaa vuodessa, tammi- ja heinäkuussa. Upseereiksi ja aliupseereiksi sekä miehistön vaativimpiin erityistehtäviin koulutettavien palvelusaika on 347 päivää, miehistön erityistaitoa vaativiin tehtäviin koulutettavalla 255 päivää ja miehistön tehtäviin koulutettavalla 165 päivää.

Joukko-osastojen vastuulla olevaa kokonaisuutta, jolla sodan ajan joukko koulutetaan, harjoitutetaan, varustetaan ja sijoitetaan osaksi sodan ajan joukkoa, kutsutaan joukkotuotannoksi. Joukkotuotannon perusteet, joista tärkeimmät ovat joukkojen lukumäärä ja tehtävät, määritetään strategisessa ja operatiivisessa suunnittelussa.

Pääosa varusmiehistä sijoitetaan varusmiespalveluksen jälkeen valmiina yksikköinä sodan ajan joukkoihin. Heidät koulutetaan ensimmäisen sodan ajan joukkonsa kokoonpanon mukaisiin tehtäviin. Varusmiespalvelus suoritetaan normaalisti 19–20-vuotiaana, ja lähes 80 prosenttia miespuolisesta ikäluokasta suorittaa asepalveluksen. Vuosittain palveluksen aloittaa noin 25 000 miestä ja 400 naista.

Koulutus aloitetaan yksilön taitojen koulutuksella perus- ja erikoiskoulutuskausilla. Peruskoulutuskauden tavoitteena on, että varusmiehet oppivat sotilaan perustaidot. Peruskoulutuskaudella arvioidaan myös varusmiesten soveltuvuus erikois- ja johtajakoulutukseen sekä tehdään kuntotestit. Koulutus antaa valmiuden toimia taistelijaparina ja jääkäriryhmän jäsenenä. Osaamisen taso arvioidaan sotilaan peruskurssin jälkeen osaamisen näytöillä.

Erikoiskoulutuskauden tavoitteena on, että varusmiehet osaavat oman puolustushaaransa, aselajinsa ja koulutushaaransa mukaiset sotilaan tiedot ja -taidot. Koulutus antaa valmiuden toimia koulutushaaran mukaisessa tehtävässä ryhmän ja joukkueen osana. Erikoiskoulutuskauden osaamisen taso arvioidaan myös koulutushaarakurssin jälkeen osaamisen näytöillä, samoin kuin peruskoulutuskaudella.

Joukkokoulutuskausi on varusmieskoulutuksen toiminnallinen ja taidollinen huipentuma. Sen tavoitteena on, että koulutettavat hallitsevat sijoituksensa mukaiset tehtävät sekä kykenevät täyttämään määritetyt suoritusvaatimukset. Joukkokoulutuskaudella varusmiehet koulutetaan toimimaan joukkotuotannon mukaisissa sodan ajan tehtävissä, ja joukot koulutetaan sodan ajan kokoonpanossa. Koulutuskaudella keskitytään myös aselajien yhteistoimintaa kehittäviin harjoituksiin. Joukkokoulutuskaudella joukon koulutuksellinen suorituskyky mitataan puolustushaarojen taistelu- ja ampumaharjoituksissa.

Varusmiesten johtaja- ja kouluttajakoulutus toteutetaan 30 opintopisteen laajuisena opintokokonaisuutena aliupseeri- ja reserviupseerikoulutuksessa sekä johtajakaudella. Johtaja- ja kouluttajakoulutusohjelma rakentuvat johtamisen ja kouluttamisen teoriaopinnoista, käytännön harjaantumisesta aliupseeri- ja reserviupseerikursseilla, johtajakaudella tapahtuvasta jatkokoulutuksesta sekä käytännön harjaantumisesta. Johtaja- ja kouluttajakoulutusohjelman päämääränä on, että johtajat pystyvät aloittamaan omatoimisesti kertausharjoituksissa sekä poikkeusoloissa oman joukkonsa kouluttamisen ja johtamisen. Johtajaksi ja kouluttajaksi harjaannutaan ja kehitytään omaa joukkoa kouluttamalla ja johtamalla palvelusaikana sekä reservin harjoituksissa.

Varusmiespalveluksen päättyessä reserviin siirtyvät varusmiehet saavat palvelustodistuksen ja henkilöarvioinnin, jossa palveluksen aikaiset opinnot on eritelty opintoviikkoina. Palvelustodistus ja henkilöarviointi perustuvat varusmiehille annettuun koulutukseen sekä palveluksen aikana osoitettuihin tietoihin ja taitoihin. Todistusten avulla pyritään edistämään opintojen hyväksilukemista ja välttämään niiden päällekkäisyyksiä varusmiespalveluksen jälkeen yhteiskunnan koulutusjärjestelmässä. Hyväksilukemisen tavoitteena on, että varusmies voi saada varusmiespalveluksen aikana hankkimaansa osaamista tunnustettua siviiliopinnoissa sekä työelämässä. Koulutettu varusmies sijoitetaan sodan ajan tehtävään kyvykkyyden ja sopivuuden perusteella.

Varusmieskoulutus luo myös osaltaan perustaa vastuuntuntoiseksi kansalaiseksi kasvamiselle ja vahvistaa varusmiesten positiivista suhtautumista puolustusvoimiin sekä maanpuolustukseen. Se edistää rekrytointia puolustusvoimien palvelukseen ja hakeutumista kansainvälisiin sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin.

Kaikilla palveluskelpoisilla ja palvelukseen halukkailla 18–29-vuotiailla naisilla on mahdollisuus hakea naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen. He voivat palvella kaikissa puolustushaaroissa ja tehtävissä. Miesten ja naisten oikeudet ja velvollisuudet, poikkeuksena 45 päivän sääntö keskeyttämisen osalta ja raskautta sekä synnytystä koskevat oikeudet, sekä varusmieskoulutus ovat samanlaisia. Naisten suhteellinen osuus johtaja- ja erikoiskoulutuksessa on miehiä suurempi. Reserviin siirtyvät naiset ovat myös asevelvollisia ja heidät sijoitetaan koulutuksensa mukaisesti sodan ajan tehtäviin. Vapaaehtoinen asepalvelus avaa naisille mahdollisuuden myös sotilasammatteihin.

RESERVILÄISTEN KOULUTUSJÄRJESTELMÄ

Kertausharjoitukset, puolustusvoimien vapaaehtoiset harjoitukset sekä Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä (MPK) tilattava sotilaallinen koulutus muodostavat reservin koulutusjärjestelmän, jota täydennetään joukkojen omalla vapaaehtoistoiminnalla. Tällä koulutusjärjestelmällä ylläpidetään suorituskykyiset sodan ajan joukot.

Varusmieskoulutus alkaa alokaskaudella, joka päättyy sotilasvalaan tai -vakuutukseen KUVA: Tiina Takala / Puolustusministeriö

Reservin kertausharjoituksilla

- ylläpidetään varusmiespalveluksen aikana saatuja sotilaallisia tietoja ja taitoja sekä koulutetaan vaativampiin tehtäviin
- perehdytetään asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin
- harjoitetaan joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa
- mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen.

Reservin koulutustapahtumat jakaantuvat joukkojen, esikuntien, joukkojen runkojen sekä tehtäväkohtaisiin harjoituksiin. Tavoitteena on kouluttaa tärkeimpiä sodan ajan joukkoja 4–6 vuoden välein. Asevelvollisia sijoitettaessa sodan ajan tehtäviin pyritään entistä enemmän ottamaan huomioon myös reservissä hankittu erityisosaaminen.

Reserviin kuuluva asevelvollinen voidaan käskeä kertausharjoituksiin miehistötehtävissä yhteensä 40 päivän, miehistön erityistaitoa vaativissa ja miehistön vaativimmissa erityistehtävissä 75 päivän sekä aliupseerin, opistoupseerin ja upseerin tehtävissä 100 päivän ajaksi. Näiden lisäksi asevelvollinen voidaan suostumuksensa mukaisesti määrätä hänen sodan ajan sijoituksensa mukaisen joukon kertausharjoitukseen enintään 20 päiväksi kalenterivuodessa, jos asevelvollinen on puolustusvoimille välttämätön joukon johtamisessa tai koulutuksessa.

Puolustusvoimat tukee vapaaehtoista maanpuolustusta sekä edistää maanpuolustustahtoa ja kansalaisten ruumiillista kuntoa kohottavaa toimintaa. Maanpuolustuskoulutusyhdistys on julkisoikeudellinen yhdistys, joka toimii valtakunnallisena vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen yhteistyöjärjestönä. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tarkoituksena on maanpuolustuksen edistäminen koulutuksen, tiedotuksen ja valistuksen keinoin. Puolustusministeriö ohjaa ja valvoo MPK:n taloudellista toimintaa.

Puolustusvoimat tilaa vuosittain MPK:lta noin 250 sotilaallista koulutustapahtumaa, joista laaditaan vuosittain tilaussopimus Pääesikunnan ja MPK:n välillä. Koulutus, jossa käytetään puolustusvoimien aseita, ampumatarvikkeita tai räjähteitä, järjestetään puolustusvoimien henkilökunnan johdolla ja niissä noudatetaan voimassa olevia puolustusvoimien ohjesääntöjä, varomääräyksiä ja muita pysyväismääräyksiä. Viranomaisten antama tai tilaama vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus on siihen osallistuville maksutonta. Lisäksi Maanpuolustuskoulutusyhdistys antaa sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta yli 18-vuotiaille. Lisää Maanpuolustuskoulutusyhdistyksestä luvussa 13.4.

KANSAINVÄLINEN KOULUTUS- JA HARJOITUSTOIMINTA

Opiskelu ulkomailla antaa valmiuksia ymmärtää kansainvälistä toimintaympäristöä ja kansainvälisiä toimijoita. Opiskelun aikana havaitut hyvät käytännöt pyritäänkin tuomaan osaksi puolustusvoimien toimintatapoja tarpeisiin ja olosuhteisiin soveltaen.

Puolustusvoimien henkilöstöä ja joukkoja koulutetaan myös kansainvälisissä harjoituksissa sotilaallisen suorituskyvyn luomiseksi. Kansainvälisissä harjoituksissa kyetään vertaamaan osaamisen tasoa suhteessa muihin. Osallistuminen kansainvälisiin operaatioihin antaa mahdollisuuden hankkia uutta osaamista vaativassa toimintaympäristössä.

Lisätietoa aiheesta:
- Asevelvollisuuslaki
- Laki asevelvollisuuslain muuttamisesta

6.3 RAJAVARTIOLAITOKSEN SOTILAALLINEN MAANPUOLUSTUS

Rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan puolustamiseen ja on tärkeä osa puolustusjärjestelmää. Tästä syystä rajavartiolaitos antaa henkilöstölleen ja palvelukseen määrätyille asevelvollisille, samoin kuin vapaaehtoisesti asepalvelusta suorittaville naisille, sotilaskoulutusta. Rajavartiolaitoksen varusmieskoulutus annetaan kolmessa koulutusyksikössä Imatralla, Ivalossa sekä Kontiolahdella Onttolassa, jossa koulutetaan kaikki vapaaehtoiseen asepalvelukseen valitut naiset. Rajavartiolaitos ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa.

Rajavartiolaitoksen poikkeusolojen joukkoja nimitetään rajajoukoiksi. Rajajoukot jaetaan rajavartiojoukkoihin ja merivartiojoukkoihin.

Periaatteena on, että rajavartiolaitos kouluttaa itse rajajoukkoihin tarvittavan reservin. Rajavartiojoukot koulutetaan lähes kokonaisuudessaan varusmiespalveluksesta asti Rajavartiolaitoksessa. Merivartiojoukkoihin sijoitettavat reserviläiset saavat peruskoulutuksensa pääosin Merivoimissa. Rajajoukkojen reserviläiset harjoitetaan tehtäviinsä rajavartiolaitoksen järjestämissä kertausharjoituksissa. Rajavartiolaitoksessa palvelevat rajavartiomiehet on sijoitettu rajajoukkoihin, joille onkin tyypillistä suuri vakinaisen henkilöstön osuus.

Rajajoukot voidaan kutsua palvelukseen tehostamaan rajaturvallisuutta riippumatta valtakunnan rajaan kohdistuvan uhkan luonteesta. Tämä lisää rajajoukkojen merkitystä myös sotilaallisen uhkan ennalta ehkäisyssä. Rajajoukkojen perustaminen on suunniteltu tapahtuvan joustavasti vastaten parhaiten kulloiseenkin uhkakuvaan.

Puolustusvalmiuden kohottamista edellyttävässä tilanteessa rajajoukkojen ensisijaisena tehtävänä on tehostettu rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja sen ohella valtakunnan alueellisen koskemattomuuden turvaaminen. Kyseeseen voi tulla myös vastaerikoisjoukkotoiminta. Nämä tehtävät liittyvät yleensä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen sekä puolustusvoimien valmisteluihin sotilaallisen voimankäytön ennaltaehkäisemiseksi.

Rajavartiolaitoksen puolustusvalmisteluita koskevat tehtävät käskee puolustusvoimat. Puolustusvoimat vastaa myös rajajoukoille maanpuolustustehtävää varten varattavan materiaalin hankinnasta ja ylläpidosta.

Puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan tasavallan presidentin asetuksella liittää puolustusvoimiin. Tämä on tarkoituksenmukaista tehdä siinä vaiheessa, kun valtakunnan alueelle kohdistuu suoranaista sotilaallista voimankäyttöä. Rajajoukkojen tehtäviä tällaisessa tilanteessa ovat muun muassa

- tiedustelu
- erikoisjoukkotoiminta
- sissitoiminta
- vastaerikoisjoukkotoiminta
- merivalvonta.

Varusmiespalveluksen voi suorittaa myös Rajavartiolaitoksessa.
KUVA: Rajavartiolaitos / Erikoisrajajääkärikomppania

Rajajoukkojen suorituskykyä on kehitetty niiden kyetessä entistä tehokkaammin tiedustelu-, erikoisjoukko- ja vastaerikoisjoukkotehtäviin. Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviä ja voimavaroja kehitetään edelleen uuden turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisesti. Kehittäminen tapahtuu tiiviissä yhteistyössä puolustusvoimien kanssa osana uuden joukkorakenteen suunnittelua ja maavoimien uusi taistelutapa huomioiden.

KUVA: Juho Kuva / VisitFinland

7 SISÄINEN TURVALLISUUS

7.1 SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMA

Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sitä, että jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän hänelle suomista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman aiheellista pelkoa tai turvattomuutta. Sisäisen turvallisuuden tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisin maa, jossa eri väestöryhmät kokevat yhteiskunnan yhdenvertaisena ja oikeudenmukaisena.

Sisäinen turvallisuus korostaa arjen turvallisuutta, jota tarkastellaan sekä objektiivisen että subjektiivisen turvallisuuden kautta. Objektiivisella turvallisuudella tarkoitetaan turvallisuustilannetta ja subjektiivisella turvallisuudella ihmisten kokemaa turvallisuuden tunnetta.

Arjen turvallisuutta tuottavat

- turvallinen koti-, asuin- ja työympäristö
- turvalliset koulut
- liikkumisen turvallisuus
- toimivat peruspalvelut
- riittävä toimeentulo.

Ihmiset kokevat turvallisuuden yhä tärkeämmäksi asiaksi. Arjen turvallisuudelle on tärkeää nopean avun saanti sitä tarvittaessa. Arjen turvallisuutta lisäävät luottamus turvallisuuspalvelujen saatavuuteen ja siihen, että turvallisuuden kannalta keskeiset palvelut toimivat häiriötilanteissa ja kriiseissä. Turvallisuus ei kuitenkaan ole vain vaaran poissaoloa tai nopeaa avun saantia vaaran hetkellä, vaan se liittyy kiinteästi hyvinvointiin, työhön ja toimeentuloon, sillä se edistää alueellista ja paikallista kilpailukykyä ja elinvoimaisuutta.

Yrityksille hyvä sisäinen turvallisuus luo toiminnan kannalta edullisen toimintaympäristön. Hyvä turvallisuus myös vähentää yrityksiin kohdistuvia uhkia laajasti. Yrityksiin kohdistuu monenlaisia uhkia aina tietoverkkorikollisuudesta väkivaltaan. Esimerkiksi työssä kohdattu väkivalta on naisten yleisimmin kohtaama väkivallan muoto.

Sisäistä turvallisuutta ohjataan ja kehitetään poikkihallinnollisena kokonaisuutena sisäisen turvallisuuden ohjelmalla. Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta on tehty kolmesti, vuosina 2004, 2008 ja 2012. Valtioneuvosto hyväksyi kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman 14.6.2012 pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti. Ohjelmassa valtioneuvosto on määritellyt poikkihallinnollisesti sisäisen turvallisuuden keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet. Ohjelman tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisin maa vuonna 2015.

STRATEGINEN PÄÄMÄÄRÄ – SISÄISEN TURVALLISUUDEN KEHITTÄMINEN KOKONAISUUTENA

Sisäisen turvallisuuden ohjelman keskeinen tavoite on tuottaa päätöksenteon ja toiminnan kehittämisen tueksi tietoa sisäiseen turvallisuuden tilasta, kehityksestä ja siihen vaikuttavista seikoista ja kehittämistarpeista kokonaisvaltaisesti yli organisaatioiden rajojen.

Tarvetta on lisännyt ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välisen rajan hämärtyminen sekä sisäisen turvallisuuden merkityksen lisääntyminen yhteiskunnan ja toimintaympäristön muutosten seurauksena. Myös vaatimukset viranomaisten välisen yhteistyön ja järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön lisäämiseksi ja kehittämiseksi ovat korostaneet sisäisen turvallisuuden strategian merkitystä. Kansalaisten vaatimukset koskien turvallisuuspalvelujen laatua ja saatavuutta ovat kasvaneet. Tämä on tuonut arjen turvallisuuteen liittyvät kysymykset korostetusti esille niin julkisessa keskustelussa kuin viranomaisten toiminnassakin.

Uusien turvallisuushaasteiden, teknologian kehityksen ja liikkuvuuden lisääntymisen johdosta rajaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välille on entistä vaikeampi tehdä. Kansainvälistymisen ja teknologian kehityksen seurauksena tapahtumat jopa toisella puolella maapalloa saattavat vaikuttaa nopeasti tai jopa välittömästi Suomen sisäiseen turvallisuuteen. Tämä vaatii usein sisäisen turvallisuuden toimijoilta reagointikykyä ja nopeasti käynnistyvää yhteistoimintaa. Viime aikoina koettujen nopeasti kehittyvien alueellisten selkkausten ja kansannousujen heijastevaikutukset voivat jatkossa aiheuttaa ennakoimattomia vaikutuksia myös Suomessa.

Arjen turvallisuus ei ole vain vaaran poissaoloa, vaan se liittyy kiinteästi myös hyvinvointiin. KUVA: Anton Kalland / Tekes

Turvallisuusongelmien ennaltaehkäisevän työn merkitys on kasvanut. Esimerkiksi sosiaalisen median välityksellä tieto turvallisuustilanteista leviää nopeasti ja viranomaisista riippumatta. Ihmiset eivät enää muodosta käsitystään yhteiskunnan turvallisuudesta vain viranomaisten ja perinteisen median välittämän tiedon pohjalta. Yleiseen mielipiteeseen ja käsitykseen yhteiskunnan turvallisuudesta vaikuttaa merkittävästi sosiaalisessa mediassa liikkuva tieto.

Tietoisuus turvallisuusongelmien aiheuttamista taloudellista kustannuksista on lisääntynyt. Turvallisuusongelmista aiheutuvat kustannukset jakaantuvat usean eri toimijan maksettavaksi ja niiden huomioon ottaminen päätöksenteossa on siksi varsin vaikeata. Ennaltaehkäisevä työ onkin taloudellisesti järkevää. Se vaatii onnistuakseen kuitenkin yhteistyötä eri toimijoiden välillä, sillä ennaltaehkäisevät toimet ovat usein eri toimijan vastuulla kuin korjaavat toimet.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma on

- koonnut sisäisen turvallisuuden toimijat laajasti yhteen
- edistänyt sisäisen turvallisuuden yhteisten tavoitteiden muodostumista
- luonut toiminnalle yhteistä suuntaa yli organisaatioiden rajojen.

OHJELMASSA MUKANA LAAJASTI ERI TOIMIJAT

Hyvinvointivaltion kehityksen myötä viranomaisten vastuu turvallisuudesta on kasvanut. Tähän on vaikuttanut sekä turvallisuusviranomaisten oma toiminta että yhteiskunnan kehitys laajemmin.

Turvallisuusviranomaisten toiminta on entistä ammattimaisempaa koulutustason noustessa. Vielä 1960 luvulla esimerkiksi poliisiksi tultiin usein kansakoulupohjalta; nyt pääosa poliiseista on ylioppilaita ja heistä monella on myös jokin toinen ammatti tai tutkinto. Koulutustason nousu on parantanut palvelujen laatua. Se on yhtäältä vahvistanut turvallisuusammattien sisäistä kulttuuria, mutta toisaalta kasvattanut eri ammattikuntien ja toimijoiden välisiä raja-aitoja. Turvallisuusalojen kehitys on osaltaan vahvistanut ajattelua, jonka mukaisesti turvallisuuden ylläpitäminen nähdään ennen muuta turvallisuuden ammattilaisten vastuulla olevaksi tehtäväksi.

Viime vuosien aikana edellä kuvattu ajattelutapa on kuitenkin muuttunut. Yhä laajemmin on vahvistunut näkemys, että turvallisuusviranomaiset eivät yksin pysty takaamaan hyvää turvallisuutta.

Eritoten ennaltaehkäisevän turvallisuustyön näkökulmasta perinteisillä turvallisuusviranomaisilla on rajalliset keinot ja resurssit tehdä kaikki asiat yksin. Tarvitaan kaikkien keskeisten toimijoiden, kuten kunnan viranomaisten, järjestöjen ja myös ihmisten omaa osallistumista yhteiskunnan hyvää turvallisuutta ylläpitävään työhön.

Osana kunnan eri toimintoja ja peruspalveluja tehdään työtä, joka vaikuttaa merkittävästi turvallisuuteen ja ihmisten turvallisuuden tunteeseen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimessa, nuorisotoimessa, opetustoimessa ja kaavoituksessa tehtävät päätökset vaikuttavat laajasti ihmisten turvallisuuteen sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa korostettu ennaltaehkäisevä turvallisuustyö lisää kunnan tuottamien peruspalvelujen merkitystä.

Järjestöt tekevät laajasti turvallisuutta edistävää työtä ja tuottavat turvallisuuden kannalta keskeisiä palveluja joko itsenäisesti tai viranomaisten rinnalla. Ihmiset myös itse vaikuttavat omalla toiminnallaan ja hyvillä tai huonoilla valinnoillaan merkittävästi omaan ja lähipiirinsä turvallisuuteen. Yhteisöllisyyden ja osallisuuden kehittyminen ovat myös omiaan lisäämään jonkin alueen turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteena on ollut parantaa sisäistä turvallisuutta ottaen huomioon kaikkien keskeisten tahojen osallistuminen turvallisuustyöhön.

ARJEN TURVAA – ENSIMMÄINEN SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMA

Sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimisesta päätettiin ensimmäisen kerran pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa 24.6.2003. Hallitusohjelmassa linjattiin tuolloin, että tulee laatia laaja, sektorirajat ylittävä sisäisen turvallisuuden ohjelma erityisesti huumausaine-, väkivalta- ja uusintarikollisuuden vähentämiseksi. Sisäministeriön ja oikeusministeriön välinen yhteistyö ohjelman laatimiseksi käynnistyi heti sen jälkeen, kun hallitusohjelma julkaistiin.

Valmistelun edetessä kävi kuitenkin selväksi, ettei ole käytännössä mahdollista laatia laajaa, sektorirajat ylittävää sisäisen turvallisuuden ohjelmaa vain kahden ministeriön yhteistyönä. Tästä syystä valmisteluun kutsuttiin mukaan eri ministeriöt ja muita toimijoita, kuten Suomen Kuntaliitto.

Ensimmäistä sisäisen turvallisuuden ohjelmaa valmisteltiin työryhmissä, joihin nimettiin jäsenet ohjelman sisällön kannalta keskeisistä viranomaisista. Ohjelman valmistelua johti ministeriryhmä.

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen sisäisen turvallisuuden ohjelmasta 23.9.2004. Ohjelmassa määriteltiin sisäisen turvallisuuden tavoitetilaksi, että Suomi on Euroopan turvallisin maa vuoteen 2015 mennessä. Tavoitetilan kuvauksessa todettiin, että turvallisuuden takeena on hyvin toimiva julkinen sektori, jonka toiminta painottuu ennalta estävään työhön. Viranomaisyhteistyöllä sekä sidosryhmien ja yksityisen sektorin kanssa kumppanuuksia solmimalla varmistetaan laadukkaat ja ihmisten turvallisuusodotuksia vastaavat sisäisen turvallisuuden palvelut.

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa laajaa huomiota kiinnitti se, että syrjäytyminen määriteltiin sisäisen turvallisuuden suurimmaksi uhkaksi. Ohjelmassa todettiin, että työttömyyden, köyhyyden, eriarvoisuuden, ulkomaalaisten puutteellisen kotoutumisen, sairauksien ja päihteiden käytön aiheuttaman syrjäytymisen seurauksena yhteiskunnan ulkopuolelle ajautuvien määrä voi lisääntyä. Sisäisen turvallisuuden ohjelma edisti alusta asti merkittävästi keskustelua syrjäytymisestä ja sen seurauksista laajemmin yhteiskunnalle.

ENSIMMÄISEN SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMAN TULOKSIA JA KOKEMUKSIA

Ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanoa seurattiin vuosittain liikennevaloraportein ja sen tuloksista koottiin raportti, joka julkaistiin vuonna 2007. Raportissa arvioitiin, että ennalta estävä työ rikosten ja häiriöiden ennalta estämiseksi eteni, mutta kaikkia ohjelmassa asetettuja tavoitteita ei saavutettu. Raportissa todettiin, että erityisesti työtä lasten ja nuorten syrjäytymisen estämiseksi tuli tehostaa edelleen. Myös väkivallan vähentämistyötä tuli jatkaa.

Hyviä tuloksia arvioitiin saadun talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa. Myös omaisuusrikosten selvitystaso nousi selvästi. Sisäisen turvallisuuden ohjelma lisäsi tietoisuutta yhteistyön merkityksestä onnettomuuksien ennaltaehkäisyssä.

Paikallisen turvallisuussuunnittelun toinen kierros käynnistettiin sisäisen turvallisuuden ohjelman linjausten mukaisesti. Osana ohjelman toimeenpanoa toteutettiin konkreettisia toimenpiteitä. Viranomaisten välinen yhteistyö lisääntyi, mutta samalla raportissa todettiin, että sektorikohtaiset rajat ovat kuitenkin vaikeita murtaa.

Ensimmäistä sisäisen turvallisuuden ohjelmaa moitittiin laajasti liiasta viranomaiskeskeisyydestä. Tämä oli oikeaan osunut huomio. Ohjelman ohjausryhmässä ja valmisteluryhmissä oli vain viranomaisten edustajia, ja järjestöjen osallistuminen sisäisen turvallisuuden ohjelmaan liittyvään yhteistyöhön oli satunnaista. Voidaankin sanoa, että ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman painopisteenä oli viranomaisten yhteistyön kehittäminen.

Ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano edisti viranomaisten välistä yhteistyötä, mutta toi myös esille yhteistyön esteitä. Ohjelman toimeenpanon aikana jouduttiin opettelemaan monia yhteistyöhön liittyviä asioita. Esille nousi muun muassa kysymys, miten eri viranomaisten toimintaa voidaan käytännössä sovittaa yhteen ottaen huomioon toimivaltaa koskevat kysymykset. Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä korosti voimakkaasti ministeriöiden rajat ylittävien yhteisten asioiden yhteensovittamisen tärkeyttä.

YHTEENVETO – ENSIMMÄISEN SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMAN TULOKSET

Ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman ehkä tärkein tulos oli syrjäytymisen ja turvallisuuden välisen yhteyden osoittaminen. Tämän johdosta rikoksia, häiriöitä ja onnettomuuksia ennaltaehkäisevän työn merkitys lisääntyi.

Turvallisuuden tuloksia ei enää kuvattu vain sillä, miten monta rikosta selvitettiin tai miten monta tulipaloa sammutettiin. Tulokset nähtiin aiempaa laajemmin yhteiskunnan turvallisuutena, johon vaikuttaa ennen muuta se, että rikoksia, onnettomuuksia ja häiriöitä tapahtuu aiempaa vähemmän. Myös turvallisuudentunteen merkitys tunnistettiin. Viranomaisten yhteistyö lisääntyi, ja yhteistyö nähtiin edellytyksenä tehokkaalle ennalta ehkäisevälle työlle.

Osana ohjelman toimeenpanoa toteutettiin konkreettisia toimenpiteitä. Näitä olivat muun muassa

- paikallisen turvallisuussuunnittelun prosessikuvaus ja kehittämistä koskeva ohjeistus sekä suunnittelun toisen kierroksen käynnistäminen
- sosiaalityöntekijöiden määrän lisääminen poliisilaitoksien yhteydessä
- uhritutkimusten aseman vahvistuminen
- lähestymiskiellon kehittäminen
- sakon muuntorangaistuksen käyttöönotto
- asumisen turvallisuuden parantamiseen liittyvät toimenpiteet.

Ohjelmaan oli kirjattu tavoitteeksi toteuttaa vankeinhoidon lainsäädäntö- ja organisaatiouudistus, joka tulikin voimaan vuonna 2006.

TURVALLINEN ELÄMÄ JOKAISELLE – TOINEN SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMA

Valtioneuvosto teki pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaisesti periaatepäätöksen toisesta sisäisen turvallisuuden ohjelmasta 8.5.2008. Ohjelma oli valmisteltu aiempaa laajemmassa yhteistyössä. Sen valmisteluun osallistui seitsemän asiantuntijaryhmää, joista neljän puheenjohtajana toimi järjestöjen edustaja. Yritysturvallisuuden kansallinen yhteistyöryhmä osallistui yritystoiminnan turvallisuuden parantamista koskevan osuuden valmisteluun.

Ohjelman tavoitteeksi asetettiin edelleen, että Suomi on Euroopan turvallisin maa vuonna 2015. Tämän saavuttamiseksi tuli ennen muuta väkivallan ja tapaturmien määrää vähentää.

Syrjäytyminen määriteltiin sisäisen turvallisuuden suurimmaksi uhkaksi ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman tapaan. Syrjäytyminen nähtiin aiempaa moniulotteisempana ilmiönä. Ohjelmassa todettiin, että heikko koulutustaso, riittävien osaamisvalmiuksien, erityisesti tietoyhteiskuntavalmiuksien puuttuminen ja harrastusten puuttuminen lisäävät riskiä joutua syrjään yhteiskunnasta ja työmarkkinoilta. Myös osallistumattomuus yhteiskunnalliseen toimintaan voi ilmentää syrjäytymistä. Ylisukupolvinen syrjäytyminen, jossa ongelmat periytyvät sukupolvelta toiselle, määriteltiin kasvavaksi haasteeksi.

Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa tuotiin esille ikääntyneen väestön määrän kasvuun liittyvät turvallisuushaasteet.

Yhteiskunnan lisääntyvä haavoittuvuus todettiin turvallisuutta uhkaavaksi kasvavaksi riskiksi. Ohjelmassa tuotiin esille systeemiset riskit, jotka liittyvät laajalle levinneisiin teknisiin järjestelmiin. Näiden varassa toimivat useat yhteiskunnan kannalta keskeiset järjestelmät, kuten veden ja lämmöntuotanto, elintarvikkeiden ja lääkkeiden jakelu, terveydenhuolto ja telekommunikaatio.

Uutena teemana toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa nostettiin esille maahanmuuttajien turvallisuus. Maahanmuuttajien määrä Suomessa on edelleen yksi alhaisimmista Euroopassa, mutta se on kasvanut nopeasti. Joidenkin tutkimusten mukaan maahanmuuttajat joutuvat esimerkiksi väkivallan uhriksi jopa kaksi kertaa useammin kuin valtaväestön edustajat. Maahanmuuttajien turvallisuus ja hyvä turvallisuuden tunne ovat tärkeä osa kotoutumista ja hyvät etniset suhteet edistävät koko yhteiskunnan turvallisuutta.

Toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa asetettiin tavoitteita, jotka parantavat sisäistä turvallisuutta yleisesti sekä tavoitteita koskien osa-alueita, joihin haluttiin erityisesti vaikuttaa. Ohjelmassa päätettiin yhteensä 73 konkreettisesta toimenpiteestä sekä näihin liittyvistä mittareista ja tunnusluvuista.

Ohjelman toimeenpanoa ohjasi sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä. Ministeriryhmän merkitys korostui erityisesti Jokelan ja Kauhajoen koulusurmien yhteydessä, ja ministeriryhmän toimeksiannosta ohjelmaa päivitettiin ja toimenpiteitä tehostettiin ja niiden toimeenpanoa nopeutettiin koulusurmien ennalta ehkäisemiseksi.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman ohjausryhmän ohella kokoontui säännöllisesti myös järjestöyhteistyön seurantaryhmä, jonka toiminta osoittautui varsin merkityksellisesti. Järjestöyhteistyön seurantaryhmän ansiosta käynnistyi säännöllinen vuoropuhelu viranomaisten ja järjestöjen edustajien kanssa valtakunnallisella tasolla. Tätä pitivät hyödyllisenä niin viranomaiset kuin järjestötkin.

TOISEN SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMAN TULOKSIA JA KOKEMUKSIA

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanosta ja tuloksista on laadittu vuosittain raportti, joka on käsitelty sisäisen turvallisuuden ministeriryhmässä. Väliarviointiraportissa 2011 arvioitiin laajemmin ohjelman toimeenpanon etenemistä ja ohjelmaan sisältyneiden toimenpiteiden toimeenpanoa.

Raportissa arvioitiin, että toinen ohjelmakausi vahvisti edelleen näkemystä sisäisen turvallisuuden yhteisistä tavoitteista ja päämääristä. Nämä ohjasivat niin viranomaisia kuin järjestöjäkin. Elinkeinoelämä osallistui aktiivisesti kumppanuusyhteistyöhön viranomaisten kanssa erityisesti valtakunnallisella tasolla.

Resurssien käyttö oli tehokkaampaa yhteistyön myötä. Yhteys ennaltaehkäisevien ja korjaavien toimien välillä muodostui yhä konkreettisemmaksi, ja tämä ohjasi toiminnan painopistettä vielä aiempaa enemmän ennaltaehkäisevään toimintaan. Tietoisuus turvallisuusongelmien kustannuksista ja ennaltaehkäisevien toimien taloudellisesta merkityksestä lisääntyi.

Sisäisen turvallisuuden yhteistyö vahvistui myös alueellisesti, josta esimerkkinä voidaan mainita Lapin ja Itä-Suomen alueella lisääntynyt toiminta eri viranomaisten ja järjestöjen välillä.

Parhaiten sisäisen turvallisuuden ohjelmassa asetetut tavoitteet saavutettiin

- paikallisen turvallisuussuunnittelun kehittämisessä
- turvallisuusseikkojen huomioonottamisessa rakennetun ympäristön suunnittelussa
- kilpailukyvyn lisäämisessä yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla
- rajaturvallisuuden ja tullivarmuuden ylläpitämisessä
- laittoman maahantulon estämisessä.

Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien määrä kääntyi laskuun. Yhtenä tärkeänä syynä tähän arvioitiin olevan tiedon lisääntyminen tapaturmien määrästä sekä niiden taloudellisista ja hyvinvointiin liittyvistä seurauksista sisäisen turvallisuuden ohjelman ansiosta.

Maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen turvallisuutta edistettiin monella tavalla muun muassa jakamalla aiempaa tehokkaammin tietoa maahanmuuttajille suomalaisesta yhteiskunnasta ja lainsäädännöstä. Tietoverkkorikollisuuden ja internetin käyttöön liittyvien haittojen torjunta eteni myös merkittävästi toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman aikana.

Valtioneuvosto päätti toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman yhteydessä 73 konkreettisesta toimenpiteestä, joilla edistetään turvallisuutta. Näistä vain kolme jäi toimeenpanematta.

Yhtenä suurimmistä edistysaskelista sisäisen turvallisuuden strategiatyössä toisella ohjelmakaudella voidaan pitää sitä, että vuosina 2008–2011 sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano laajeni alueelliseksi ja paikalliseksi toiminnaksi. Valtion aluehallintouudistus toteutettiin vuonna 2010, ja aluehallintovirastot ryhtyivät koordinoimaan ja sovittamaan yhteen sisäisen turvallisuuden yhteistyötä alueellisesti.

Aluehallintovirastot asettivat sisäisen turvallisuuden työryhmät, mikä vahvisti poikkihallinnollista turvallisuustyötä aluehallintoviraston sisällä ja järjestöjen kanssa. Vuoden 2010 lopussa asetettiin ylijohtaja Anneli Tainan johtama työryhmä laatimaan ehdotusta alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi. Työryhmän ehdotus tullaan ottamaan huomioon sisäisen turvallisuuden jatkotyössä.

Paikallisesti sisäisen turvallisuuden ohjelmaa on toimeenpantu paikallisessa turvallisuussuunnittelussa. Vuonna 2011 kerättyjen tietojen mukaan turvallisuussuunnitelmat kattoivat lähes koko maan, vain hieman yli 5 prosenttia väestöstä asui alueilla joissa turvallisuussuunnittelua ei ollut toteutettu.

Turvallisuussuunnitelmia tehdään maakunnallisesti, seutukunnallisesti ja kuntakohtaisesti. Kyläsuunnitelmiin on ryhdytty liittämään turvallisuutta koskeva osio. Onnettomuuksien ja tapaturmien torjunta, rikosten ehkäisy, liikenneturvallisuus, syrjäytymisen ehkäisy ja väkivallan vähentäminen ovat turvallisuussuunnitelmien yleisimpiä painopisteitä.

YHTEENVETO TOISEN SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMAN TULOKSISTA

Yhteenvetona voidaan todeta, että toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteet saavutettiin varsin hyvin ja siihen sisältyneet toimenpiteet on toimeenpantu siten kuin valtioneuvosto päätti.

Ohjelma on koonnut eri toimijat yhteen. Ohjelmaan liittynyt seuranta ja raportointi ovat jämäköittäneet toimenpiteiden toimeenpanoa. Tulosten kannalta on ollut erittäin tärkeää, että toimeenpanossa ovat olleet mukana viranomaisten lisäksi myös järjestöt ja elinkeinoelämä.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano on siirtynyt yhä enemmän alueelliseksi ja paikalliseksi toiminnaksi, ja tämä tuottaa konkreettisia tuloksia jotka parantavat ihmisten turvallisuutta.

Ohjelman yhteydessä toteutetuista toimenpiteistä voidaan mainita esimerkkeinä

- turvallisuusseikkoja yhteiskuntasuunnittelussa käsittelevän manuaalin laadinta
- alueellisten tapaturmakatsausten tuottaminen pelastusalueittain
- lisääntyvä hoiva- ja huoltolaitosten varustaminen automaattisella sammutuslaitteistolla
- naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisohjelman laatiminen
- yhteisen yritysturvallisuuskriteeristö Katakrin valmistelu ja käyttöönotto
- kansallisen ihmiskaupparaportoijan asettaminen
- internetin valvonnan tehostaminen.

TURVALLISEMPI HUOMINEN – KOLMAS SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMA

Valtioneuvosto hyväksyi kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman yleisistunnossaan 14.6.2012.

Ohjelman mukaisesti sisäisen turvallisuuden tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisin maa, jossa ihmiset ja eri väestöryhmät kokevat yhteiskunnan yhdenvertaisena ja oikeudenmukaisena. Hallitusohjelmassa todetaan, että hyvä turvallisuustilanne ja vahva turvallisuuden tunne ovat tärkeä osa ihmisten hyvinvointia ja kansallisesti tärkeä kilpailutekijä. Koko valtioneuvoston toiminnassa keskeisintä turvallisuustyötä on sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja syrjäytymisen ehkäisy. Sisäisen turvallisuuden ohjelma ja siihen liittyvä laaja yhteistyö on oiva keino saavuttaa hallitusohjelmassa sisäisen turvallisuuden tavoite.

Suomi sijoittuu kansainvälisessä vertailussa hyvin arvioitaessa ihmisten luottamusta instituutioihin ja toisiin ihmisiin. Korruptiovertailuissa Suomi on sijoittunut maailman vähiten korruptoituneiden maiden joukkoon. Vertailtaessa Euroopan maita Suomen rikostaso on varsin alhainen, mutta henkirikostaso korkea. Henkirikosten määrässä on suuria alueellisia eroja ja haasteena on erityisesti alkoholisidonnainen väkivalta. Myös tapaturmien määrä Suomessa on korkea. Liikenneturvallisuudessa Suomi sijoittuu kymmenen parhaan Euroopan unionin maan joukkoon.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteena on ennalta ehkäistä ja torjua tapaturmia, onnettomuuksia, rikoksia sekä lisätä turvallisuuden tunnetta. Ohjelman tärkeimpiä yksittäisiä tavoitteita ovat alkoholista aiheutuvien turvallisuusongelmien vähentäminen, nuorten turvallisen kasvuympäristön varmistaminen,

ikääntyvien turvallisuuden parantaminen ja rikoksen uhrin palvelujen parantaminen. Tavoitteena on myös varmistaa sellaisten toimintamallien kattava käyttöönotto, joilla voidaan nopeasti puuttua yksilöiden, yhteisöjen ja yhteiskunnan turvallisuutta uhkaaviin tilanteisiin.

Kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelua ja toimeenpanoa tukevat toimenpideohjelma ikääntyneiden turvallisuuden parantamiseksi sekä kaupunkien turvallisuusohjelma, jotka valmistuivat vuonna 2011.

KOLMANNEN SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMAN TOIMENPITEET

Sisäisen turvallisuuden ohjelma toimenpiteet toimeenpannaan kuluvalla hallituskaudella osana valtionhallinnon toiminnan ja talouden suunnittelua sekä tulosohjausta. Ohjelmassa on asetettu tavoitteet eri toimenpiteiden valmistumiselle ja toimenpiteiden etenemistä seurataan osana sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmän toimintaa.

Ohjelma sisältää yhteensä 64 toimenpidettä seuraavasti:

- Turvallisuudentunnetta lisätään vahvistamalla ihmisten osallisuutta oman asuinympäristön turvallisuuden parantamiseen tukemalla eri alueiden tarpeisiin räätälöidyn naapuritiimi- tai apujärjestelmän käyttöönottoa, ottamalla kattavasti käyttöön uutta teknologiaa hyödyntävät toimintamallit kuten turvallisuuskävelyt sekä pilotoimalla keinoja lisätä alueellista ja paikallista turvallisuustietoa riskeistä ja uhkista.
- Maahanmuuttajaväestön turvallisuutta parannetaan toteuttamalla kampanja rasististen rikosten ilmoittamisesta poliisille, varmistamalla että turvallisuuden tunnetta ja koettua rikollisuutta koskevat väestökyselyt tavoittavat myös maahanmuuttajataustaisen väestön sekä kehittämällä selkokielistä turvallisuusviestintää.
- Lasten ja nuorten turvallisuutta seuraavien keskeisimpien kansallisten kyselyjen asema esitetään varmistettavaksi lainsäädännöllä. Lisäksi kootaan keskeisimmistä tunnusluvuista indikaattorikori, jolla lasten ja nuorten turvallisuuden kehitystä voidaan luotettavasti seurata. Lisäksi kehitetään arviointimalli nuorten vapaa-ajalla tehtävän nuorisotyön vaikuttavuuden arvioimiseksi.
- Turvallinen oppimisympäristö varmistetaan ottamalla KivaKoulu-hanke käyttöön kattavasti ja seuraamalla sen tuloksellisuutta. Kehitetään luotettava seurantajärjestelmä tiedon saamiseksi oppilaitoksissa tapahtuvista väkivaltatilanteista. Pelastuslaitokset velvoitetaan jatkossa tukemaan entistä enemmän oppilaitoksia niiden turvallisuustyössä muun muassa varmistamalla, että oppilaitokset ottavat uudet turvallisuusohjeet kattavasti käyttöön ja harjoittelevat säännöllisesti kriisi- ja häiriötilanteiden varalle.
- Julkisten paikkojen ja tilaisuuksien turvallisuutta lisätään selvittämällä mahdollisuudet kieltää alkoholin nauttiminen lasten leikkipaikoilla sekä tehostamalla alkoholin nauttimisen valvontaa näillä paikoilla. Lisäksi selvitetään, miten kokoontumislain (530/1999) mukaan toteutuvat tosiasiallisen järjestäjän vastuut sosiaalisen media välityksellä koolle kutsutuissa tilaisuuksissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen varmistamiseksi.
- Kauppakeskusten ja muiden vastaavien tilojen turvallisuutta parannetaan ottamalla käyttöön eri toimijoiden yhteistyöhön perustuvia, turvallisuutta parantavia toimintamalleja sekä lisäämällä poliisin ja kauppakeskusten yhteistyötä.
- Työssä kohdattua väkivaltaa vähennetään selvittämällä mahdollisuus saada laiton uhkaus virallisen syytteen alaiseksi rikokseksi ja toteuttamalla laaja tiedotuskampanja vuonna 2011 voimaan tulleesta lainsäädäntömuutoksesta (HE 78/2010), jolla lievä pahoinpitely tuli yleisen syytteen alaiseksi rikokseksi silloin kun se kohdistuu työtään tekevään ihmiseen. Kampanjassa otetaan huomioon erilaiset työympäristöt kuten toimistot, sairaalat, myymälät ja hoitolaitokset. Lisäksi selvitetään keinot koko työpaikan henkilöstön suojaamiseksi toistuvilta saman tekijän aiheuttamilta rikoksilta ja häiriöitä. Työsuojelun toimenpiteitä kohdistetaan tehtävän selvityksen perusteella työssä kohdatun väkivallan vähentämiseksi.
- Rakennetun ympäristön turvallisuutta parannetaan kehittämällä edelleen Turvallinen kaupunki verkkosivustoa ja selvittämällä, miten esteettömyyttä voidaan kustannustehokkaasti edistää. Liikkumisen turvallisuutta parannetaan laajentamalla liikenneturvallisuussuunnitelman sisältö kattamaan kaikki liikennemuodot.
- Nuorten rattijuopumusten määrää vähennetään tarjoamalla rattijuopumuksesta kiinnijääneille alle 25-vuotiaille mahdollisuus osallistua Tie selväksi -mallin mukaiseen kartoitukseen.
- Alle 18-vuotiaiden rikoskierre katkaistaan heti ensimmäisen teon jälkeen ottamalla nuori ja hänen vanhempansa moniammatillisen viranomaistiimin tukipalvelujen piiriin niin kutsutun Ankkuri-mallin mukaisesti. Tiimissä ovat mukana poliisi, sosiaalityöntekijä ja tarvittaessa terveydenhoitaja.
- Nuorisolaissa säädetyn nuorten ohjaus- ja palveluverkoston toimintaa vahvistetaan edelleen, ja parannetaan nuorten mahdollisuutta saada itselleen tukihenkilö tai mentori osana erityisen tuen toimia.

- Nuorten uusintarikollisuutta vähennetään lisäämällä tietoa erilaisista auttamistahoista ja palveluista sovittelun yhteydessä sekä lisäämällä sovittelumenettelyn käyttöä nuorten rikoksentekijöiden kohdalla. Edistetään myös nuorten rikoksentekijöiden mahdollisuuksia korvata aiheuttamansa vahinko työllä ja näin kohtaamalla konkreettisesti tekojensa seuraukset.
- Ehkäistään lapsiin ja nuoriin kohdistuvaa seksuaalista häirintää ja seksuaalirikoksia kokoamalla netissä olevaa, lapsille ja nuorille tarkoitettua tietoa seksuaalisesta häirinnästä ja väkivallasta helposti saataville. Valtakunnallinen opettajakoulutus ihmisoikeuskasvatuksen osalta kartoitetaan, ja kootaan tämän pohjalta suositukset ihmisoikeuskasvatuksen kehittämiseksi. Selvitetään lainsäädäntömuutokset, jotka mahdollistavat telekuuntelun lapsen seksuaalisen hyväksikäytön estämiseksi ja selvittämiseksi sekä mahdollistavat televalvonnan niin kutsutun grooming-rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi. Vuonna 2014 tulivat voimaan uudet säännökset lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten jäljittämisessä (793/2013). Näiden käytännön soveltamista seurataan, ja arvioidaan, riittävätkö poliisin toimintamahdollisuudet tehokkaaseen lapsiin kohdistuvien rikosten estämiseen ja selvittämiseen. Selvityksen tulosten perusteella esitetään lainsäädäntöön mahdollisesti tarvittavia muutoksia. Lisäksi laaditaan nettinuorisotyön strategia. Poliisi tehostaa nettipoliisitoimintaa.
- Ikääntyneiden turvallisuutta parannetaan lisäämällä yhteistyötä pelastustoimen kanssa hyvinvointia edistävien kotikäyntien yhteydessä. Ikääntyneiden päihdehaittoja vähennetään kehittämällä kotiin vietäviä katkaisuhoito- ja muita päihdepalveluja. Hoiva- ja huoltolaitosten varustamista automaattisilla sammutusjärjestelmillä jatketaan.
- Vakavaa väkivaltaa ja sen uhkaa vähennetään pilotoimalla toimintamallia, jossa henkilö, jonka arvioidaan aiheuttavan vakavaa väkivallan uhkaa muille ihmisille, voidaan ohjata nopeutetusti terveydenhoitopalvelujen piiriin ohi jonon. Lisätään järjestöjen tuottamia matalan kynnyksen palveluja henkilöille, jotka kärsivät väkivaltaan liittyvistä ongelmista ja fantasioista, jotka liittyvät toisten ihmisten surmaamiseen. Väkivallan tason riskiä arvioiva MARAK-toimintamalli otetaan kattavasti käyttöön koko maassa. Varmistetaan, että esitutkintapöytäkirjoihin, tuomioistuimen pöytäkirjoihin ja niiden liitteisiin kirjatut asianomaisten ja näiden edustajien henkilötunnukset ja kotiosoitteet salataan lukuun ottamatta viranomaiskäyttöä.
- Perhesurmia ennalta ehkäisevät toimenpiteet, joista sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä päätti syksyllä 2012, toimeenpannaan osana sisäisen turvallisuuden ohjelmaa.
- Yritystoiminnan turvallisuutta parannetaan laatimalla HUOVI-portaalin yhteyteen operatiivista turvallisuustilannetietoa yrityksille välittävä portaali sekä lisäämällä esitutkintaviranomaisten välittämää tietoa yrityksille ajankohtaisista rikosilmiöistä. Lisätään tietoa yrityksiin kohdistuvista rikoksista uudistamalla poliisin tietoon tulleiden rikosten tilastointia niin, että niistä käy ilmi nykyistä paremmin yrityksiin kohdistuvat rikokset sekä toteuttamalla säännöllisesti tutkimus yrityksiin kohdistuvista rikoksista. Lainsäädäntöä tarkistetaan niin, että voidaan suojata erityisesti pienyrittäjiä vilpilliseltä ja harhaanjohtavalta markkinoinnilta. Kaupparekisterin tietojen luotettavuutta parannetaan.
- Myymälävarkauksia ja näpistyksiä vähennetään pilotoimalla alueellisesti nopeutettua menettelyä muiden kuin rangaistusvaatimusmenettelyssä käsiteltävien myymälävarkauksien osalta sekä kiirehtimällä yhdyskuntaseuraamustoimikunnan esityksiä sakkopalvelusta erityisesti toistuvista myymälävarkauksista määrättyjen sakkojen maksamatta jättämisen seurauksena. Tehostetaan suurpaloihin liittyvää tutkintaa.
- Startup-yrityksia kannustetaan tietoturvan kehittämiseen ja lisätään yritysten tietoturvan parantamisen edellytyksiä.
- Selvitetään mahdollisuudet vähentää alkoholin käytöstä johtuvia turvallisuusongelmia tulevan alkoholilainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Alkoholivalistus liitetään osaksi kaikkea turvallisuusvalistusta. Alkoholihaittoja paikallisesti vähentävä PAKKA-toimintamalli otetaan käyttöön koko maassa. Selviämisasemapalveluja kehitetään ja lisätään pilottihankkeilla tavoitteena toiminta, joka ottaa huomioon asiakkaan tarpeet.
- Selvitetään vaihtoehtoja rikoksen uhrin palvelujen kestäväksi rahoitusmalliksi mukaan lukien rikosuhrirahaston perustaminen tavoitteena, että rikoksen tekijä osallistuu palvelujen rahoittamiseen. Rikoksen uhrille tarkoitettujen palvelujen saatavuutta ja alueellista kattavuutta lisätään palvelujen tuottajien välisellä sopimusperusteisella järjestelmällä. Selvitetään tarve lisätä uuteen esitutkintalakiin (805/2011) kohta, joka varmistaisi rikoksen uhrin ohjautumisen kattavammin palvelujen piiriin.
- Vapautuvalle vangille varmistetaan katkeamaton palveluketju. Nuorille miehille suunnattuja rikoksia ennalta ehkäiseviä palveluja kehitetään olemassa olevien toimintojen pohjalta.
- Ennaltaehkäistään ääriajatteluun perustuvia väkivaltaisia tekoja toimeenpanemalla laadittu toimenpideohjelma.
- Vapaaehtoisten saatavuus turvallisuus- ja hälytystehtäviin varmistetaan selvittämällä, miten palokuntasopimuksiin kirjatut vahvuusvaatimukset täyttyvät maan eri osissa.

7.2 EUROOPAN UNIONIN OIKEUS- JA SISÄASIAT

EUROOPAN UNIONIN OIKEUS- JA SISÄASIAT ON KEHITTYVÄ ALA

Euroopan unionin keskeisenä tavoitteena on ollut luoda unionista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Tavoitteeseen pyritään kehittämällä oikeus- ja sisäasioiden alan lainsäädäntöä ja käytännön yhteistyötä.

Oikeus- ja sisäasiat on yksi nopeimmin kehittyvistä toimialoista Euroopan unionissa. Tämä näkyy paitsi hyväksytyn lainsäädännön määrässä, myös siinä, että oikeus- ja sisäasiat ovat olleet 1990-luvulta lähtien näkyvästi esillä unionin huippukokouksissa ja unionin perussopimuksia muutettaessa. Oikeus- ja sisäasioiden kasvava painoarvo otettiin huomioon valmisteltaessa viimeisintä EU:n perussopimusten muutosta, eli joulukuussa 2009 voimaan tullutta Lissabonin sopimusta.

Tämän lisäksi on huomioitava, että oikeus- ja sisäasioiden piiriin kuuluu konkreettisia, esimerkiksi turvallisuuteen liittyviä, tavallisia ihmisiä kiinnostavia asioita.

VAPAUDEN, TURVALLISUUDEN JA OIKEUDEN ALUE LISSABONIN SOPIMUKSESSA

Lissabonin sopimuksella muutetussa Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeva osasto, joka sisältää seuraavat toimialat:

- rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka
- oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla
- oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla
- poliisiyhteistyö.

Lissabonin sopimuksen tarkoituksena on ollut tehdä Euroopan unionista ymmärrettävämpi, demokraattisempi ja tehokkaampi. Lissabonin sopimuksella oikeus- ja sisäasiat tuotiin kokonaisuudessaan osaksi Euroopan unionin perustoimintaa ja samalla tavanomainen lainsäädäntömenettely tuli pääsäännöksi. Samalla päätöksenteossa siirryttiin yksimielisestä päätöksentekomenettelystä määräenemmistöpäätöksiin.

Oikeus- ja sisäasioihin kuuluu myös pelastuspalvelu, josta on omat säädöksensä Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (osasto XXIII).

VALTIOIDEN VÄLISESTÄ YHTEISTYÖSTÄ VAPAAN LIIKKUVUUDEN ALUEEKSI

Euroopan unionin jäsenvaltiot katsoivat pitkään, että sisäisen turvallisuuden kysymykset kuuluvat valtion suvereniteetin ydinalueeseen, joten unionille ei katsottu voitavan antaa toimivaltaa. Yksi sisäisen turvallisuuden suojaamisen peruspilareista oli ollut kansallinen rajavalvonta ja rajatarkastukset. Sisämarkkinoiden aiheuttama valtava liikenteen määrän ja muiden jäsenvaltioiden välisten yhteyksien kasvu Euroopan ydinalueilla teki rajatarkastusten suorittamisen käytännössä mahdottomaksi ja pakotti jäsenvaltiot muuttamaan käsitystä sisäiseen turvallisuuteen liittyvästä toimivallanjaosta.

Eurooppalaiseen vapaan liikkuvuuden alueeseen, eli niin sanottuun Schengen-alueeseen kuuluvat maat ovat poistaneet väliltään sisärajatarkastukset. Sisärajatarkastusten poistamisen vastapainoksi on otettu käyttöön korvaavia toimenpiteitä, joita ovat muun muassa

- yhtenäisviisumi sekä viisumitietojärjestelmä
- yhtenäiset ulkorajatarkastukset ja ulkorajavalvonta
- tehostettu poliisiyhteistyö
- toimivaltaisten viranomaisten työkaluksi luotu Schengenin tietojärjestelmä.

Myös oikeus- ja sisäasioiden alan EU-virastoilla on tärkeä rooli Euroopan unionin vapaan liikkuvuuden alueen turvaamisessa.

Schengen-järjestelmää alettiin soveltaa täysimääräisesti vuonna 1995, jolloin henkilöiden rajatarkastukset poistettiin seitsemän Schengen-valtion välillä. Tällä hetkellä Schengen-valtioita on 26, joista neljä on

EU:n ulkopuolisia valtioita. Schengen-järjestelmä siirrettiin osaksi Euroopan unionin lainsäädäntöä (ns. Schengenin säännöstö) vuonna 1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella.

SCHENGENIN SÄÄNNÖSTÖN ERITYISPIIRTEET

Schengenin säännöstö ansaitsee erityismaininnan oikeus- ja sisäasioiden toimialojen joukossa. Ensinnäkin Schengenin säännöstö muodostaa keskeisen osan unionin säännöstöstä sisäisen turvallisuuden alalla. Toiseksi Schengenin säännöstö on eräänlainen tiiviimmän yhteistyön muoto ja sisältää tietyille jäsenvaltioille mahdollisuuden jäädä säännöstönsoveltamisalan ulkopuolelle.

Schengen-järjestelmään liittyminen on nykyisin velvoite unioniin liittyville valtioille. Sisärajatarkastukset poistetaan kuitenkin vasta, kun liittyvä valtio on käynyt läpi niin sanotun Schengenin arviointimenettelyn. Menettelyssä varmistetaan, että uusi jäsenvaltio kykenee toteuttamaan tehokkaasti ylläkuvattuja vapaan liikkuvuuden alueen toimivuutta tukevia korvaavia toimenpiteitä. Schengenin arviointimenettely kestää käytännössä useita vuosia.

Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti ovat saaneet EU:n perussopimusten tasolla sovitun pysyvän poikkeusluvan jäädä Schengen-alueen ulkopuolelle. Näiden maiden ja Schengen-maiden välillä sovelletaan siten edelleen sisärajatarkastuksia Tämän lisäksi Bulgaria, Kypros ja Romania eivät toistaiseksi kuulu Schengen-alueeseen. Schengen-alueeseen kuuluu myös neljä unionin ulkopuolista maata: Norja, Islanti, Liechtenstein ja Sveitsi. Näiden maiden liittymistä EU-maiden väliseen Schengen-alueeseen tukivat historialliset ja maantieteelliset syyt.

EU:N SISÄISEN TURVALLISUUDEN KEHITYS JA HAASTEET

Vapaan liikkuvuuden periaate on ollut Euroopan unionissa keskeinen. Käytännön viranomaistyössä voidaan kuitenkin nähdä viitteitä myös kansainvälistymisen ja vapaan liikkuvuuden varjopuolista. Tietoverkkorikollisuus ja tietomurrot ovat esimerkkejä uusista rikollisuusmuodoista, jotka ovat tulleet perinteisten rikollisuusmuotojen tilalle. Nämä, kuten myös terrorismi, ovat jo perusluonteeltaan kansainvälisiä, eikä niitä pystytä torjumaan tehokkaasti pelkästään kansallisin keinoin. Rikollisuus ja erityisesti vakava rikollisuus onkin jatkuvasti kansainvälistynyt. Lainvalvontaviranomaisilla on haastava tehtävä suojella kansalaisia, heidän omaisuuttaan ja elinkeinotoimintaa rikollisuudelta ja muilta yhteiskunnan toimintaa ja elintärkeitä toimintoja uhkaavilta yhä monimuotoisemmilta uhkilta. Tämä ei tänä päivänä onnistu ilman mittavaa kansainvälistä yhteistyötä. EU:n ja kansallisten päättäjien keskeinen tehtävä on varmistaa, että viranomaisten välinen kansainvälinen yhteistyö olisi mahdollisimman joustavaa ja tehokasta.

MONIVUOTISET OHJELMAT TUKEVAT OIKEUS- JA SISÄASIOIDEN KEHITTÄMISTÄ

Euroopan unionin kaltaisessa 27 jäsenvaltion yhteisössä, jossa jokainen valtio on organisoinut sisäisen turvallisuuden viranomaiset ja niiden yhteistyön kansallisesti omalla tavallaan, on välttämätöntä määritellä selkeät suuntaviivat ja säännöt kansainvälisen yhteistyön edistämiseksi.

Lainsäädäntöpohjan kehittäminen on yksi elementti, joka tukee lainvalvontaviranomaisten työtä. Toinen tärkeä elementti on valtion päämiesten tasolla hyväksytyt oikeus- ja sisäasioita koskevat monivuotiset ohjelmat, jotka ohjaavat niin EU:n toimielinten kuin kansallisten viranomaistenkin työtä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. Uudet yhteistyömuodot ja niiden mahdollisesti edellyttämät lainsäädäntömuutokset ovat yleensä aikaa vieviä prosesseja. Suunnitelmallisuus ja ennakointi ovatkin eräitä monivuotisten ohjelmien suurista hyödyistä.

Suomen ensimmäisestä puheenjohtajakaudesta syksyllä 1999 alkoi EU:n oikeus- ja sisäasioita koskevien monivuotisten ohjelmien perinne. Tuolloin hyväksytty Tampereen ohjelma asetti ensimmäiset virstanpylväät tulevalle yhteistyölle. Uusi monivuotinen ohjelma on tämän jälkeen hyväksytty aina viisivuotiskausittain: Haagin ohjelma vuonna 2004 ja vuonna 2009 hyväksytty Tukholman ohjelma. Tukholman ohjelman toteuttaminen päättyy joulukuussa 2014 ja parhaillaan valmistellaan oikeus- ja sisäasioiden alan tulevia strategisia suuntaviivoja, jotka Eurooppa-neuvosto määrittelee kesäkuun 2014 kokouksessa.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi ensimmäistä kertaa maaliskuussa 2010 Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategian, jonka täytäntöönpanosta komissio laati marraskuussa 2010 toimintasuunnitelman. Komissio on seurannut strategian täytäntöönpanoa vuosikertomusten muodossa, joissa on arvioitu kullekin vuodelle asetettujen päätavoitteiden toteutumista. Täytäntöönpanoa tullaan jatkemaan vielä seuraavat kaksi vuotta.

OIKEUS- JA SISÄASIOIDEN POLITIIKKASEKTORIEN KESKEISIÄ KYSYMYKSIÄ

Rajavalvonnan alalla nousee esiin Euroopan unionin laajuinen rajaturvallisuustilannekuva, jolla pyritään lisäämään jäsenvaltioiden tilannetietoisuutta. Ulkorajat ylittävän liikenteen hallinta, niin sujuvuuden kuin turvallisuuden parantamisen kannalta, edellyttää Euroopan laajuisten tietojärjestelmien kehittämistä. Eurooppalaisen rajanylitystietojärjestelmän (Entry/Exit) sekä rekisteröityjen matkustajien ohjelman (RTP) kehitystyö on käynnistymässä.

Poliisiyhteistyön osalta keskeistä on EU:n lainvalvontaviranomaisten operatiivisen yhteistyön tehostaminen. Kansainvälisen operatiivisen yhteistyön tulee olla luonteva osa lainvalvontaviranomaisten työtä. Ratkaisuja yhteistyön haasteisiin on haettava luovasti ja tarvittaessa kehitettävä esimerkiksi alueellisia yhteistyömalleja. Tietojenvaihtoa koskevien ratkaisujen tulee olla teknisesti toimivia, sillä tehokas tietojenvaihto viranomaisten välillä on nykypäivänä välttämätöntä.

Euroopan unionin on myös tehtävä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, sillä yhä kansainvälistyvässä maailmassa rikollisuus ei tunne rajoja. Keskeisiä EU:n yhteistyökumppaneita ovat Venäjä ja Yhdysvallat. Venäjä on luonnollisista syistä läheisenä ulkorajanaapurina Suomelle ja EU:lle tärkeä strateginen kumppani, jonka kanssa on olennaista edistää lainvalvontaviranomaisten operatiivista yhteistyötä. Yhdysvaltojen kanssa erityisesti terrorismin torjuntaan liittyvä yhteistyö on ollut viime vuosina tiivistä.

Oikeus- ja sisäasioiden ulkoinen ulottuvuus on tärkeää Suomen ja unionin kansalaisten kannalta, sillä Euroopan unionin ulkopuolisten maiden turvallisuustilanteella on suora vaikutus EU:n sisäiseen turvallisuuteen. Siviilikriisinhallinta on yksi keinoista, joilla Suomi pyrkii omalta osaltaan vakauttamaan maailman konfliktialueita ja ehkäisemään globaalien uhkien leviämistä. Eri politiikkasektorien välisten raja-aitojen madaltaminen esimerkiksi unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä oikeus- ja sisäasioiden politiikan välillä on olennaista.

Yhteisellä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikalla pyritään varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta ja jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä ehkäisemään laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa. Yhteisen politiikan kehittämisessä oleellinen väline on yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä. Tulevina vuosina on keskeistä sitä koskevan lainsäädännön tehokas täytäntöönpano ja pyrkimys yhteisiin käytäntöihin jäsenmaissa.

Pelastustoimen alaa ei välttämättä mielletä osaksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä. Tulee kuitenkin huomioida, että myös pelastustoimen keinoilla voidaan edistää kansalaisten turvallisuutta. Arjen turvallisuuteen liittyvillä asioilla on kansalaisille suuri merkitys. Unioni kehittää myös jatkuvasti kansainvälistä katastrofi- ja pelastusvalmiuttaan, mukaan lukien niin sanottu kriittisen infrastruktuurin suojelu.

EU:N VIRASTOT VAPAUDEN, TURVALLISUUDEN JA OIKEUDEN ALUEEN TUKENA

Oikeus- ja sisäasioiden alan kehittyvä yhteistyö suuntautuu yhä enemmän jäsenvaltioiden viranomaisten välisen käytännön yhteistyön kehittämiseen. Yhteistyössä kansallisia viranomaisia avustavat oikeus- ja sisäasioiden alan EU-virastot.

Euroopan poliisivirasto Europol aloitti toimintansa vuonna 1999. Europol keskittyy rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Komissio on keväällä 2013 antanut ehdotuksen Europolin oikeusperustan muuttamisesta siten, että Europolin toiminta vastaa paremmin Lissabonin sopimuksen vaatimuksiin ja keskustelut oikeusperustasta, ovat parhaillaan käynnissä.

Jäsenvaltioiden syyttäjäviranomaisten, tutkintatuomareiden ja vastaavaa toimivaltaa käyttävien poliisien yhteistyötä edistää vuonna 2002 perustettu Eurojust. Eurojust edistää kansallisten viranomaisten suorittamien tutkinta- ja syytetoimien rajat ylittävää yhteistyötä ja koordinaatiota.

Euroopan unionin taloudellisia etuja suojaamaan perustettiin vuonna 1999 Euroopan petostentorjuntavirasto OLAF, joka on Brysselissä Euroopan komission yhteydessä toimiva itsenäinen hallinnollisia toimia suorittava virasto.

Varsovassa toimii vuonna 2005 perustettu Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontex. Frontexin ensimmäisenä pääjohtajana toimii suomalainen Rajavartiolaitoksen prikaatikenraali Ilkka Laitinen. Hänen toinen ja viimeinen kautensa päättyy toukokuussa 2014. Virastoa koskeva uudistettu asetus astui voimaan joulukuussa 2011.

Maltan Vallettassa toimiva EU:n turvapaikka-asioiden tukivirasto EASO käynnisti toimintansa vuoden 2011 aikana. EASO:lla on merkittävä rooli yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän edistäjänä etenkin käytännön yhteistyötä kehittämällä.

Uusin virasto, EU:n tietohallintovirasto (IT-virasto/eu-LISA) aloitti toimintansa vuoden 2012 lopulla. EU:n tietohallintovirasto hallinnoi ja kehittää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisia tietojärjestelmiä. Viraston toiminnat on jaettu pääasiallisesti Tallinnan ja Strasbourgin välillä.

Mainituista virastoista Frontexilla on merkittävää koulutus- ja tutkimustoimintaa. Vuonna 2005 perustettu Euroopan poliisiakatemia CEPOL tukee EU:n jäsenvaltioiden ylempien poliisiviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä rikollisuuden torjunnassa sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä.

EU:N RAHOITUSOHJELMAT VAHVISTAMASSA OIKEUS- JA SISÄASIOIDEN ALAN POLITIIKKOJA

EU:n uusi rahoitusohjelmakausi käynnistyi vuoden 2014 alussa. Sisäasioiden alalla EU-rahoitus muuttuu verrattuna edeltävään ohjelmakauteen 2007–2013, jolloin sisäasioiden EU-rahastoja oli neljä (Euroopan pakolaisrahasto, kotouttamisrahasto, paluurahasto ja ulkorajarahasto), niin sanottua SOLID-rahastoa. Uudella ohjelmakaudella rahastoja on kaksi: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto sekä sisäisen turvallisuuden rahasto, joka jakaantuu ulkoraja- ja viisumipolitiikan rahoitusvälineeseen sekä poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ehkäisemistä ja torjuntaa sekä kriisinhallintaa koskevaan rahoitusvälineeseen.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston tavoitteena on EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän vahvistaminen ja kehittäminen, laillisen maahanmuuton tukeminen ja kotoutumisen edistäminen, palauttamisstrategioiden kehittäminen sekä jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun ja vastuunjaon lisääminen.

Sisäisen turvallisuuden rahaston ulkoraja- ja viisumipolitiikkaa koskevan rahoitusvälineen osalta tavoitteena on tukea yhteistä viisumipolitiikkaa laillisen matkustamisen helpottamiseksi, varmistaa kolmansien maiden kansalaisten tasapuolinen kohtelu ja puuttua laittomaan maahanmuuttoon sekä tukea rajavalvontaa, jotta voidaan varmistaa sekä EU:n ulkorajojen korkeatasoinen suojelu ja että sujuva rajaliikenne ulkorajoilla Schengenin säännöstön mukaisesti.

Poliisiyhteistyötä, rikollisuuden ehkäisemistä ja torjuntaa sekä kriisinhallintaa koskevan rahoitusvälineen tavoitteena on jäsenvaltioiden toimintakyvyn vahvistaminen, todistajien ja rikosten uhrien suojelu- ja tukitoimien kehittäminen, yhteistyön ja koordinaation edistäminen tiedonvaihdon osalta, eurooppalaisen lainvalvontaviranomaiskulttuurin edistäminen, riskien ja uhkien perusteellisen kartoittamisen vahvistaminen jäsenvaltioissa, tehokas koordinaatio EU- ja kansallisella tasolla kriisien osalta sekä jäsenvaltioiden kriittisten infrastruktuurien suojelukapasiteetin vahvistaminen.

Suomen arvioitu saanto uusista sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2014–2020 on yhteensä noin 75 miljoonaa euroa jakaantuen seuraavasti: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto noin 23 miljoonaa euroa ja sisäisen turvallisuuden rahasto noin 52 miljoonaa euroa. Edellä mainitun rahoituksen lisäksi turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon tulee sisältymään erillinen uudelleensijoitettavista pakolaisista maksettava rahoitusosuus, joka määräytyy vastaanotettavien kiintiöpakolaisten määrän perustella.

Uusien rahastojen valmistelussa on huomioitu edeltävältä ohjelmakaudelta saadut kokemukset, ja pyritty yhdenmukaistamaan eri EU-rahoitusvälineiden hallinnointia. Hallinnointia on pyritty keventämään ja yksinkertaistamaan, ja enemmän vastuuta hallinnoinnista keskitetään jäsenvaltioille eli kansalliselle tasolle.

EU:N TOIMIELINTEN TOIMIVALTA

Euroopan komission, Euroopan parlamentin ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa poliisiasioissa ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla oli rajoitettu ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Nykyisin näillä unionin toimielimillä on vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta oikeus- ja sisäasioiden toimialalla tavanomaiset toimivaltuudet. Poikkeukset liittyvät valtion yleisen järjestyksen suojaamiseen sekä sisäisen turvallisuuden ylläpitämistä koskeviin kysymyksiin.

Lisätietoa aiheesta:

- EU-rahoituksesta sisäministeriön sivuilla.

7.3. POLIISITOIMINTA

POLIISIN TEHTÄVÄT

Poliisilain (872/2011) mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten, yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa. Poliisin on suoritettava myös sille erikseen säädetyt tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua.

POLIISIN ORGANISAATIO

Sisäministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta. Poliisin organisaatio on kaksiportainen. Sisäministeriön alainen Poliisihallitus johtaa ja ohjaa operatiivista poliisitoimintaa. Suoraan Poliisihallituksen alaisuudessa toimivat 11 poliisilaitosta ja poliisin valtakunnalliset yksiköt eli keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisihallitus vastaa alaistensa yksiköiden tulosohjauksesta.

POLIISIN RESURSSIT

Poliisihallinnossa työskentelee henkilötyövuosilla mitattuna noin 10 000 henkilöä, joista poliisimiehiä on noin 7 450. Poliiseista noin neljä viidesosaa työskentelee paikallispoliisissa. Euroopan unionin maista Suomessa on ylivoimaisesti vähiten poliiseja suhteessa asukaslukuun. Yksi poliisi vastaa Suomessa noin 720 asukkaan turvallisuudesta, EU-maissa keskimäärin 325:n ja muissa Pohjoismaissa noin 550 henkilön turvallisuudesta.

POLIISIN TOIMIVALTUUDET

Poliisin toimivaltuudet on määritelty pääosin poliisi-, esitutkinta- (805/2011) ja pakkokeinolaeissa (4806/2011). Poliisi on sisäisen turvallisuuden yleisviranomainen, jolla on yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä rikostorjuntaan liittyviä toimivaltuuksia toteuttaa virkatoimi viime kädessä pakolla. Tämän vuoksi poliisilla on myös laaja velvollisuus antaa virka-apua muille viranomaisille silloin, kun poliisin toimivaltuuksia tarvitaan. Poliisin toimivaltuuksia säädettäessä on otettu huomioon perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä Suomen poliisin mahdollisuudet tehdä tehokasta kansainvälistä rikostorjuntayhteistyötä. Poliisilla on muun muassa oikeus, perinteisten voimakeinojen lisäksi, käyttää telekuuntelua ja -valvontaa, teknistä tarkkailua sekä valeostoja ja peitetoimintaa. Schengenin sopimukset mahdollistavat lisäksi rajat ylittävän tarkkailun ja maarajan yli tapahtuvan takaa-ajon.

Poliisin normaaliajan toimintavaltuudet mahdollistavat poliisitoiminnan pitkälti myös poikkeusoloissa ilman valmiuslainsäädännön tuomia lisävaltuuksia.

POLIISIN TOIMINNASTA JA PAINOPISTEALUEISTA

Sisäisen turvallisuuden taso on Suomessa kansainvälisesti arvioiden melko hyvä. Poliisin näkökulmasta lähiajan uhkakuvat ovat: järjestäytynyt rikollisuus, harmaa talous, väkivaltainen radikalisoituminen ja terrorismi sekä ulkomaalaistaustainen rikollisuus ja yksittäiset väkivallantekijät. Kovan rikollisuuden muotojen lisäksi arkinen katu- ja perheväkivalta työllistää poliisia päivittäin.

Kansainvälisen kovan rikollisuuden siirtyminen Suomeen on torjuttava. Tanskassa ja Ruotsissa poliisin tärkeimpien tehtävien joukossa ovat jo nyt kovan katujengirikollisuuden torjunta ja ghettovaikutteisen

Poliisi edistää turvallisuutta myös lisäämällä toimintansa näkyvyyttä ja tarjoamalla mahdollisuuden aitoon vuorovaikutukseen. KUVA: Poliisi

Yllä mainittujen lisäksi poliisin merkittävä haaste on tasapainoilu keskusta-alueilla lisääntyvien ja harvaan asutuilla alueilla vähenevien tehtävien suhteen. Kaikille kansalaisille on pystyttävä tarjoamaan riittävä turvallisuudentunne, joka perustuu poliisin todelliseen mahdollisuuteen hoitaa tehtäväänsä.

Poliisin painopisteenä on tehostaa ennaltaehkäisevää toimintaa, huolehtia laaja-alaisesti ihmisten ja yhteiskunnan turvallisuudesta muuttuvissa oloissa sekä varmistaa ammattitaitoinen ja motivoitunut henkilöstö. Kehityksen kärjessä pysyminen edellyttää reagointia muuttuneisiin olosuhteisiin, siksi Poliisi uudistaa koulutusjärjestelmänsä.

Laajasta tehtäväkentästä selvitäkseen poliisi kehittää jatkuvasti turvallisuusympäristön ja rikosten analyyttistä käsittelyä sekä tietojärjestelmiään. Toiminnassa korostetaan viranomaisten, yhteisöjen ja alueen asukkaiden yhteistyötä häiriöiden, rikosten ja onnettomuuksien ennalta estämiseksi.

Tavoitetilassa Suomi on Euroopan turvallisin maa ja sen takeena on ammattitaitoinen, palvelualtis, luotettava, yhteistyöhakuinen ja tehokkaasti organisoitu poliisi.

Onnistuminen poliisin työssä edellyttää, että poliisiin luotetaan kaikissa olosuhteissa. Viimeisimmän poliisibarometrin mukaan 92 prosenttia kansalaisista pitää poliisia erittäin tai melko luotettavana. World Economic Forum on arvioinut, että suomalainen poliisi on maailman luotettavin.

UHKIA TORJUTAAN GLOBAALISTI JA KANSALLISESTI

Muuttunut turvallisuusympäristö edellyttää uudenlaista ajattelua ja toimintaa. Poliisin huolehtii yhteiskunnan ja kansalaisten turvallisuudesta sekä torjuu rikoksia yhä useammin maamme rajojen ulkopuolella, Tämä toiminta lisääntyy entisestään tulevaisuudessa.

Poliisilaissa säädettyjen tehtävien vuoksi Poliisilla on ensisijainen toiminta- ja johtovastuu toimialaansa kuuluvissa erityistilanteissa. Poliisin toimintaympäristö on kuitenkin murroksessa. Tästä syystä myös Poliisin toimintalinjat tuleville vuosille päivitetään.

Kansainvälinen ja eurooppalainen turvallisuuskehitys näkyy myös Suomessa. Muuttuneen turvallisuusympäristön seurauksena turvallisuusuhkia ei pidä luokitella sisäiseen tai ulkoiseen kuuluviksi. Poliisin ja kansalaisen maailmassa tämä tarkoittaa globaalien turvallisuusuhkien kuten rajat ylittävän rikollisuuden, tietotekniikkarikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden näkymistä poliisin ja yhä useammin myös kansalaisen arjessa. Tätä muuttunutta turvallisuusympäristöä ilmentää myös väkivaltaisen radikalisoitumisen todennäköisyyden kasvu ja siten terrorismi. Terrorismin torjumisen päävastuun Suomessa kantaa poliisi.

Tätä tehtävää poliisi toteuttaa esimerkiksi koordinoimalla kansallisen terrorismin torjunnan strategian täytäntöönpanoa sisäasiainministerin perustamassa viranomaisyhteistyöryhmässä. Lisäksi Poliisi osallistuu aktiivisesti terrorismiin liittyvään kansainväliseen yhteistoimintaan. Terrorismin rajat ylittävän luonteen vuoksi kansainvälinen, erityisesti EU:n puitteissa tapahtuva yhteistyö on välttämätöntä.

Poliisin menestyksekäs yhteiskunnan turvallisuuden ylläpito ja monimutkaistuvan rikollisuuden torjunta perustuu ajantasaiseen ja kokonaisvaltaiseen kansalliseen ja kansainväliseen tilannekuvaan sekä siitä johdettuun laadukkaaseen analyysitoimintaan.

KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Suomen kansainvälistyminen on vaikuttanut voimakkaasti myös poliisin toimintaan. Suomen poliisi on vahvasti mukana EU-maiden poliisiyhteistyössä sekä pohjoismaisessa, Itämeren alueen sekä kahdenvälisessä yhteistyössä, etenkin EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Suomen ja Baltian maiden yhteistyö tapahtuu sekä suorana kahdenvälisenä yhteistyönä että EU:n rakenteiden, erityisesti Europolin, kautta. Suomen ja Venäjän välinen rikostorjuntayhteistyö perustuu kahdenvälisiin rikostorjunta- ja yhteistyösopimuksiin ja alueellisiin yhteistyöohjelmiin.

Suomen poliisi käyttää menestyksellisesti yhteisiä kansainvälisiä tutkintaryhmiä erityisesti EU-jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä. Suomen poliisilla on yhdyshenkilöitä ulkomailla. Osa heistä työskentelee poliisin asiantuntijoina edustustoissa (Moskova, Peking, Pietari ja Tallinna) ja osa Europolissa ja Interpolissa. Tämän lisäksi poliisilla on neljä nk. liikkuvaa yhdyshenkilöä, joiden kohdealueet ja -maat ovat Espanja ja Liettua sekä Petroskoi ja Murmansk Venäjällä.

Suomalaiset poliisit ovat osallistuneet kansainvälisiin siviilikriisinhallinnan poliisitehtäviin jo vuodesta 1994 lähtien. Poliisi on suurin yksittäinen Suomen lähettämä asiantuntija-ammattiryhmä siviilikriisinhallintatehtävissä.

KANSALLINEN YHTEISTYÖ

Poliisi tekee entistä tiiviimpää yhteistyötä sisäisen turvallisuuden parantamiseksi niin muiden viranomaisten, yksityisen turvasektorin kuin yritystenkin kanssa.

Laajan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden omaava, Kataisen hallituksen kärkihanke, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelma on hyvä esimerkki moniviranomaisyhteistyöstä, jossa poliisilla on erittäin merkittävä rooli.

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminta perustuu PTR-lakiin (687/2009, laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta), PTR-asetukseen (1126/2009 valtioneuvoston asetus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta) ja keskinäisiin yhteistoimintasopimuksiin. PTR-yhteistoiminnan puitteissa muun muassa laaditaan säännöllisesti rajat ylittävän rikollisuuden tilannekatsauksia, valitaan kohdevalintamenettelyssä yhteisiä rikostorjuntakohteita, toteutetaan yhteisiä valvontaiskuja ja koulutustilaisuuksia sekä sovitetaan yhteen ja kehitetään tietohallintoalan asioita.

Muita tärkeitä poliisin yhteistyökumppaneita ovat sotilas-, pelastus-, liikenne-, sosiaali- ja terveys-, sekä kouluviranomaiset. Näiden viranomaisten ja alueen asukkaiden sekä yhteisöjen kanssa poliisi on ollut aktiivisesti käynnistämässä alueellista turvallisuussuunnittelua. Nykyisin turvallisuussuunnitelmat kattavat valtaosan kunnista.

Poliisi tekee yhteistyötä myös yksityisen turvasektorin kanssa. Poliisin ja yksityisen turvallisuusalan välisistä työnjakoa koskee perustuslain (731/1999) 124§, jonka mukaan Suomessa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voi olla vain viranomaisilla. Poliisin ja yksityisen turvallisuusalan välinen työnjako on määritelty laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista (282/2002). Yksityistä turva-alaa koskevaa lainsäädäntöä tarkastellaan sisäministeriössä olevan lainsäädäntöhankkeen puitteissa.

Poliisi toteuttaa osaltaan elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteisen strategian toimeenpanoa yrityksiin kohdistuvien rikosten torjumiseksi.

POLIISI POIKKEUSOLOISSA

Poliisi on tulosohjattu organisaatio, jossa toimintaa johdetaan asettamalla tulostavoitteita ja seuraamalla niiden toteutumista. Poikkeusoloissa poliisin perusorganisaatio ei muutu. Poliisille tosin tulee uusia tehtäviä ja tehtävien painotus muuttuu.

Nykyisen perustuslain ja siten valmiuslain kriteerit poikkeusoloille ovat korkealla. Poliisin toiminnalle tästä seuraa käytännössä, että normaaliolojen toimivaltuudet ovat merkittävässä roolissa. Normaaliolojen häiriötilanteessa sekä poikkeusoloissa poliisi pystyy antamaan kansalaisille ne palvelut, joita poliisi normaaliaikanakin antaa sekä suoriutuu niistä tehtävistä, jotka häiriötilanne tai poikkeusolot aiheuttavat yhteiskunnassa. Poliisi toimii yhteistyössä turvallisuuden ylläpitämiseksi muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa.

Poikkeusolojen poliisitehtäviä ovat polttonesteiden säännöstelyyn liittyvät tehtävät ja säännöstelyrikosten estäminen sekä muille viranomaisille annettava virka-apu. ELY-keskuksiin ja poliisilaitoksiin perustettavat polttoaineyksiköt jakavat polttoainetta ja tätä toimintaa ohjaa ja valvoo Liikenne- ja viestintäministeriö.

Poliisi painottaa toimintaansa poikkeusoloissa ensisijassa hälytysluonteisten tehtävien ja valtakunnan turvallisuuden kannalta merkittävimpien tehtävien hoitamiseen. Poliisi tehostaa toimintaansa henkilöstöhallinnollisilla toimenpiteillä, priorisoimalla tehtäviä, yhteistoiminnalla sekä lisäämällä yhteistyötä viranomaisten ja vapaaehtoisjärjestöjen kanssa. Poliisi kohottaa valmiuttaan uhkakuva-arvion mukaisesti. Poliisin suunnitelmat valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen varalta ovat ajan tasalla ja niitä päivitetään toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten mukaisesti.

7.4 RAJATURVALLISUUS JA MERIPELASTUSTOIMI

RAJAVARTIOLAITOS – TURVANA KAIKISSA OLOISSA

Rajavartiolaitos on sisäministeriön alaisuudessa toimiva nykyaikainen, yhteistyökykyinen ja kansainvälisesti arvostettu rajaturvallisuuden sekä meripelastuksen asiantuntija. Rajavartiolaitoksen päätehtävä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitoksen ydintoiminnot ovat

- rajojen valvonta
- rajatarkastukset
- rikostorjunta
- merialueiden turvallisuus
- merellisen ympäristön suojelu
- kansainvälinen yhteistyö
- maanpuolustus.

Rajavartiolaitos toimii maalla, merellä ja ilmassa turvana kaikissa oloissa niin, että Suomessa on Euroopan turvallisimmat raja- ja merialueet.

Rajavartiolaitoksen päämääränä on säilyttää hyvä rajaturvallisuustilanne. Erityinen huomio kiinnitetään itäisen maarajan pitämiseen turvallisena ja toimivana. Kansainvälisten rajanylityspaikkojen toimintakyky turvataan sujuvien ja turvallisten rajavnylitysten takaamiseksi. Merialueella rajavalvonnan painopiste on Suomenlahden alueella.

Rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen. Rajavartiolaitoksen päällikkö johtaa rajavartiolaitosta apunaan Rajavartiolaitoksen esikunta, joka toimii samalla sisäministeriön rajavartio-osastona. Rajavartiolaitokseen kuuluu hallintoyksikköinä

- Rajavartiolaitoksen esikunta
- neljä rajavartiostoa
- kaksi merivartiostoa
- vartiolentolaivue
- Raja- ja merivartiokoulu.

Meripelastuksesta vastaa Rajavartiolaitos ja sitä johdetaan meripelstuksen johtokeskuksista Turusta tai Helsingistä. KUVA: Rajavartiolaitos

RAJAVARTIOLAITOKSEN TEHTÄVÄT

Rajavartiolaitoksen tehtävät on säädetty rajavartiolaissa (578/2005). Rajavartiolaitoksen toiminnan keskeinen tavoite on rajaturvallisuuden ylläpitäminen, joka tarkoittaa niitä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään sekä valtakunnan- että ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen. Lisäksi pyritään estämään rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa.

Rajavartiolaitoksen keskeisimmät tehtävät rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ovat

- rajojen valvonta maa- ja merirajoilla
- rajatarkastukset rajanylityspaikoilla
- rikostorjunta.

Lisäksi Rajavartiolaitokselle on säädetty yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja terrorismin torjuntaan liittyviä tehtäviä, tullitehtäviä, sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviä sekä lukuisia rajavartiolaitoksen toimintaan soveltuvia muita valvontatehtäviä. Meripelastuslain (1145/2001) mukaisesti Rajavartiolaitos johtaa meripelastustoimintaa. Lisääntyvässä määrin rajavartiolaitos tuottaa myös muita turvallisuuspalveluita erityisesti harvaan asutuilla alueilla yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa.

RAJAVARTIOLAITOKSEN TEHTÄVIEN SUORITUSPERIAATTEET

Rajavartiolaitoksen tehtävät niin koti- kuin ulkomailla hoitaa luotettava ja ammattitaitoinen henkilöstö.

Rajaturvallisuuden ylläpidon toiminnallinen painopiste on rajojen valvonnassa Euroopan unionin ulkorajalla sekä rajatarkastuksissa kansainvälisillä rajanylityspaikoilla. Rajojen valvonnan päämääränä on laittoman maahantulon ennaltaehkäisy ja paljastaminen rajanylityspaikkojen ulkopuolelta sekä maa- että merirajalla. Rajojen valvonta toteutetaan kohdentamalla tilannekuvaan ja riskianalyysiin perustuva valvonta erityisesti uhanalaisimmille alueille. Riskianalyysin menetelmin arvioidaan erityisesti mahdollisuuksia sellaisiin luvattomiin rajanylityksiin, joiden taustalla on rikollinen laittoman maahantulon järjestäminen.

Rajojen valvonnan menetelmänä käytetään partiointia niin maalla, merellä kuin ilmassa. Ajantasainen tilannekuva kootaan muun muassa teknisistä valvontajärjestelmistä sekä partioinnista saatavan valvontatiedon avulla. Valvontatieto on keskitetty alueellisiin valvomoihin. Teknisiin valvontajärjestelmiin sisältyy sekä kiinteitä että siirrettäviä sensoreita. Liikkuvin partioin reagoidaan nopeasti valvontajärjestelmien tuottamiin hälytyksiin. Merialueella rajojen valvonta perustuu kattavaan tutka- ja kameravalvontaan sekä siitä saatavan tilannetiedon perusteella tapahtuvaan reagointiin. Rajojen valvontaan kiinteänä osana kuuluu valtakunnan alueellisen koskemattomuuden valvonta.

Rajavartiolaitos tutkii havaitsemansa luvattomat rajanylitykset ja saattaa ne tarvittaessa syyteharkintaan. Venäjän vastaisella rajalla luvattomat rajanylitykset sekä muut rajatapahtumat käsitellään myös Suomen ja Venäjän välisen rajajärjestyssopimusten SopS 32/1960 ja SopS 54/1998 mukaisesti myös rajavaltuutettujen kesken.

Rajatarkastusten päätarkoituksena on estää laiton maahantulo rajanylityspaikkojen kautta. Tätä varten kaikki Schengen-alueen ulkorajan ylittävät henkilöt tarkastetaan. EU:n kansalaisille tehdään vähimmäistarkastus, jossa selvitetään henkilön matkustusasiakirjojen aitous ja, että ne ovat oikean henkilön hallussa. Muiden kuin EU-maiden kansalaisille tehdään perusteellinen tarkastus, joka käsittää henkilön ja matkustusasiakirjojen vertaamisen lisäksi rekisterikyselyt sekä muun muassa matkan tarkoituksen ja matkaan tarvittavien rahavarojen selvittämisen. Tavoitteena on paljastaa vastoin säädettyä järjestystä tapahtuva maahantulo ja maastalähtö, turvaten samalla rajanylitysliikenteen sujuvuus.

Rajatarkastukset rajanylityspaikoilla ovat olennainen osa rajat ylittävän rikollisuuden, erityisesti laittoman maahanmuuton, ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan, torjuntaa. Rajatarkastusten merkitys on kasvanut myös sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantavien uhkien, kuten terrorismin, torjunnassa. Kansallisen turvallisuuden niin vaatiessa voidaan rajavalvonta palauttaa määräajaksi EU:n sisärajoille. Näin on menetelty Suomessakin muutaman kerran. Rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto.

Rajatarkastukset ovat voimakkaan kehitystyön kohteena, esimerkkeinä biometriikan hyödyntäminen ja rajatarkastusten osittainen automatisointi. Tämän ohella rajanylityspaikkojen rakenteita kehitetään vastaamaan lisääntyvän liikenteen tarpeita. Rajatarkastusten teknisen varustelun ja tietojärjestelmien avulla pyritään parantamaan rajaliikenteen sujuvuutta ja rajatarkastusten turvallisuutta. Kehitystyön tuloksena pyritään myös hallitsemaan henkilötyövoiman kasvupaineita rajanylityspaikoilla. EU:n ja Venäjän välinen mahdollinen viisumivapaus lisäisi merkittävästi rajanylitysliikennettä ja korostaisi rajatarkastusten merkitystä. Rajatarkastusprosesseja, -tekniikkaa sekä -infrastruktuuria kehitettäessä varaudutaankin samalla mahdolliseen viisumivapauteen.

Rajavartiolaitos varautuu rajaturvallisuutta vaarantavia erityistilanteita varten kouluttamalla ja ylläpitämällä valmiusjoukkueita, joita voidaan käyttää myös terrorismin torjunnassa. Rajavartiolaitoksen valmiusjoukkueet ovat erityisen kykeneviä toimimaan maasto-olosuhteissa sekä merellä ja niiden yhteistyö poliisin ja puolustusvoimien erikoistoimintayksiköiden kanssa on tiivistä. Näihin joukkueisiin sijoitettu henkilöstö toimii normaalisti tavanomaisissa rajavartiomiehen tehtävissä, mutta tilanteen niin vaatiessa myös valmiusjoukkue kokoonpanossa.

Rajavartiolaitos on myös tärkeä harvaan asuttujen alueiden turvallisuusviranomainen. Erityisesti merialueilla sekä harvaan asutuilla alueilla Itä- ja Pohjois-Suomessa Rajavartiolaitoksen rooli laaja-alaisena turvallisuuspalveluiden tuottajana on lisääntynyt. Esimerkiksi liikenneonnettomuustilanteessa ensimmäisenä viranomaisena tapahtumapaikalla voi olla Rajavartiolaitoksen partio, joka aloittaa toimet vahinkojen rajoittamiseksi ja ensiavun antamiseksi.

RAJAVARTIOLAITOKSEN RIKOSTORJUNTA

Rajavartiolaitos tutkii rajaturvallisuustehtävien yhteydessä paljastettuja ihmiskauppaan, laittomaan maahantuloon sekä laittoman maahantulon järjestämiseen liittyviä rikoksia ja muun muassa niihin liittyviä asiakirjaväärennyksiä.

Rajavartiolaitoksen tulee myös huolehtia sen omassa valvontatoiminnassaan paljastamista muista tavanomaisista epäillyistä rikostapauksista, joiden tutkintaan se on asiallisesti toimivaltainen, mikäli rikoksen esitutkintaa ei ole jutun laajuuden tai muun syyn vuoksi tarvetta siirtää muulle esitutkintaviranomaiselle. Näitä rikoksia ovat muun muassa liikenne- ja vesiliikennejuopumukset sekä metsästys- ja kalastusrikokset.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan keskeinen päämäärä Suomen sisäiselle turvallisuudelle sekä viranomaisten yhteisille rikostorjuntatoimenpiteille on paljastaa, ennalta ehkäistä ja tutkia Rajavartiolaitoksen valvoman Euroopan unionin ulkorajan ylittäviä laittomaan maahantuloon liittyviä rikoksia. Tämä on Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan ydintoimialue.

Automaattinen rajatarkastusjärjestelmä Helsinki-Vantaan lentoasemalla. KUVA: Finavia Oyj

RAJAVARTIOMIEHEN TOIMIVALTUUDET

Rajavartiomiehen toimivaltuudet on säädetty erityisesti rajaturvallisuuden ylläpitämistä ja sen ohella mahdollisia poliisi- sekä tullitehtäviä varten.

Rajojen valvontaan ja rajatarkastustehtäviin säädetyt, merkittävimmät toimivaltuudet ovat virkatehtävien suorittamiseksi tarvittavat oikeudet

- tarkastuksiin
- voima- ja pakkokeinoihin
- tekniseen valvontaan
- yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen rajanylityspaikalla.

Rajavartiolaitoksen tutkittavana oleviin rikoksiin on säädetty tarvittavat rikosprosessuaaliset pakkokeinot.

Rajavartiomiehen toimivaltuudet ovat voimassa koko valtakunnan alueella. Rajavartiolaitoksen alueellinen sijoittautuminen määräytyy ensisijaisesti rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella. Tämän vuoksi rajavartiolaitoksen toiminta keskittyy valtakunnan rajojen ja rajanylityspaikkojen läheisyyteen sekä merialueelle.

RAJATURVALLISUUS EUROOPAN UNIONISSA

Suomi kuuluu Euroopan unionin jäsenenä Schengenin säännöstöä soveltavaan vapaan liikkuvuuden alueeseen, jossa valtioiden sisärajoilla henkilöliikennettä ei tarkasteta.

Rajaturvallisuus EU:ssa muodostuu kansallisten rajaturvallisuusjärjestelmien kokonaisuudesta. Vastuu alueen ulkorajojen valvonnasta on yksiselitteisesti jäsenvaltioilla. EU:n ulkorajoilla rajavalvonta toteutetaan Euroopan unionin säännöstön mukaisesti ja siksi EU:n ulkorajapolitiikan sekä ulkorajojen valvonnasta annettujen säännösten vaikutus rajaturvallisuusjärjestelmämme järjestelyissä on merkittävä.

EU:n rajaturvallisuutta koskevat päätökset tehdään pääosin EU:n komission aloitteesta määräenemmistöllä ja yhteistoiminnassa EU:n parlamentin kanssa. Rajaturvallisuuden kansallista tasoa ja järjestelyjä

arvioidaan säännöllisesti Schengenin arviointimekanismin avulla. Suomen rajaturvallisuusjärjestelmä on arvioinneissa saanut erinomaiset tulokset.

EU:n yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa on kehittynyt nopeasti. Rajaturvallisuuden alalla merkittävä kehitysaskel otettiin vuonna 2006, kun EU:lle määriteltiin yhdennetty rajaturvallisuusjärjestelmä. Yhdennetty rajaturvallisuusjärjestelmä muodostaa perustan rajaturvallisuuden kansalliselle ja EU-tasoiselle kehittämiselle, joka toteutetaan poliittisella, lainsäädännöllisellä ja operatiivisella tasolla.

Suomi on osallistunut aktiivisesti rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen kaikilla tasoilla. EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa rajaturvallisuus on yksi keskeisimmistä kokonaisuuksista, jonka kansallisessa toteutuksessa Rajavartiolaitoksella on merkittävä rooli.

EU:n rajaturvallisuus virasto, Frontex, vastaa jäsenvaltioiden operatiivisen toiminnan koordinoinnista, rajaturvallisuuteen liittyvistä riskianalyyseistä sekä kouluttamisesta.

Frontexin koordinoimat operaatiot suunnataan riskianalyysin perusteella niille ulkorajaosuuksille tai lentokentille, joilla laittoman maahantulon paine on kovin. Nopeaa reagointia edellyttäviä operaatioita varten Frontex voi jäsenvaltion pyynnöstä toteuttaa myös RABIT-operaation (Rapid Border Intervention Teams), jossa jäsenvaltiota tuetaan Frontexin nopeilla rajainterventiojoukoilla.

Suomi osallistuu aktiivisesti Frontexin koordinoimiin yhteisiin operaatioihin maalla, merellä ja lentoasemilla. Rajavartiolaitoksella on asiantuntijoista koostuva pooli, jota käytetään Frontexin operaatioissa. Raja- ja merivartiokoulu on myös Frontexin kumppanuusakatemia ja koulun vastuulla on EU:n Schengen arvioitsijoiden kouluttaminen. Frontexin pääjohtajana on viraston perustamisesta vuodesta 2005 alkaen toiminut Rajavartiolaitoksen prikaatikenraali Ilkka Laitinen, jonka toinen ja viimeinen viisivuotiskausi päättyi toukokuussa 2014.

RAJAVARTIOLAITOKSEN KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Kansainvälisen yhteistyön tavoitteena on ylläpitää ja kehittää kansallista ja EU:n muiden jäsenvaltioiden rajaturvallisuutta sekä, erityisesti Itämeren alueella, kehittää myös merellistä yhteistoimintaa.

Rajavartiolaitoksen kansainvälisen toiminnan painopisteet ovat Euroopan unioni, Itämeri ja Venäjä. Merkittävimmät panokset kansainvälisessä yhteistyössä käytetäänkin asioiden valmisteluun ja työskentelyyn EU:n toimielimissä sekä ulkorajanaapureidemme, erityisesti Venäjän, kanssa tehtävään kahdenväliseen yhteistyöhön. Lisäksi Rajavartiolaitos ylläpitää kahdenvälisiä yhteistyösuhteita EU:n jäsenvaltioiden rajaturvallisuudesta ja merivartiotoiminnoista vastaaviin viranomaisiin.

Rajavartiolaitos osallistuu aktiivisesti lähialueen monenkeskiseen rajaturvallisuus- ja turvallisuusalan yhteistyöhön. Tärkeimpiä yhteistyöfoorumeja ovat kolmikantayhteistyöt Suomen, Viron ja Venäjän sekä Suomen, Venäjän ja Norjan kanssa. Myös Itämeren alueen rajavalvontayhteistyötä, johon osallistuvat kaikki Itämeren rantavaltiot, on pidetty erityisen merkityksellisenä. Rajavartiolaitos on lisäksi mukana Itämeren maiden neuvoston alaisessa järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa yhteistyössä.

Suomen ja Venäjän rajaviranomaisten yhteistyöllä on pitkät perinteet. Yhteistyön kulmakivenä on edellä mainittu Rajajärjestyssopimus, joka määrittää yhteistoiminnan perusteet, muodot ja yhteistyötasot. Rajaturvallisuuden ammattilaisten väliseen yhteistyöhön perustuva järjestelmä on jatkuvasti kehittynyt vastaamaan rajaturvallisuuden monimuotoisiin haasteisiin. Järjestelmän toimeenpanossa rajavaltuutetuilla on keskeinen rooli ja päivittäistä yhteistyötä tehdään monella tasolla. Suomessa rajavaltuutettuina toimivat Rajavartiolaitoksen päällikön nimeäminä rajavartiostojen komentajat. Rajavaltuutetut muun muassa käsittelevät loppuun Venäjän osapuolen kollegojensa kanssa kaikki maiden välisellä rajalla havaitut rajatapahtumat, kuten luvattomat rajanylitykset.

Rajavartiolaitoksen kansainvälistä yhteistyötä laittoman maahantulon ja siihen liittyvän rikollisuuden torjumiseksi kehitetään ja lisätään kaikilla tasoilla. Yhteistyötä tehdään EU:n työryhmissä, Frontexin koordinoimana sekä kahdenvälisesti laittoman maahantulon lähtö- ja kauttakulkumaiden rajaturvallisuusviranomaisten kanssa. Rajavartiolaitoksen ulkomaille sijoitettujen yhdysmiesten verkosto sekä osallistuminen siviilikriisinhallintaoperaatioihin muodostavat tärkeän osan rajaturvallisuusjärjestelmämme kokonaisuudessa.

RAJAVARTIOLAITOS VASTAA MERIPELASTUSTOIMEN JOHTAMISESTA

Rajavartiolaitoksen tehtävänä on johtavana meripelastusviranomaisena huolehtia meripelastustoimen suunnittelusta, kehittämisestä sekä valvonnasta.

Lisäksi Rajavartiolaitos koordinoi muiden meripelastustoimeen osallistuvien viranomaisten ja vapaaehtoistahojen toiminnan yhteensovittamista. Se antaa meripelastustoimeen liittyvää johtamiskoulutusta sekä muuta meripelastuskoulutusta myös muille kuin Rajavartiolaitoksen omalle henkilöstölle. Rajavartiolaitos vastaa lisäksi meripelastustoimen vaaratilanteisiin liittyvästä radioviestinnästä ja sen valmiudesta.

Meripelastuksen johtamista varten Rajavartiolaitos ylläpitää jatkuvaa johtamis- ja viestitysvalmiutta meripelastuksen johtokeskuksessa Turussa sekä lohkokeskuksissa Helsingissä ja Vaasassa. Meripelastustoimen tehtäviin ylläpidetään Suomenlahden ja Länsi-Suomen merivartiostoissa jatkuvaa suoritusvalmiutta merivartioasemilla ja vartiolaivoilla. Lisäksi Rajavartiolaitoksen lentotoiminnasta vastaava Vartiolentolaivue ylläpitää jatkuvaa meripelastusvalmiutta tukikohdissaan Turussa, Helsingissä sekä Rovaniemellä. Rajavartiolaitoksen kalustolla ja henkilöstöllä tuetaan tarvittaessa myös yleistä pelastustoimea ja lentopelastuspalvelua.

Meripelastustoimen varautumisen painopisteenä ovat vaativat monialaonnettomuudet. Suomen meripelastusjärjestelmä on kansainvälisestikin tarkasteltuna tehokas. Meripelastustapahtumia sattuu vuosittain noin 1500–1700 kappaletta. Rajavartiolaitos hoitaa kaikista meripelastustehtävistä kaksi kolmasosaa omilla yksiköillään Kaikkiin hätätapauksiin on kyetty osoittamaan apua viivytyksettä. Tehokkuuden keskeisiä menestystekijöitä ovat

- hyvä tilannekuva- ja johtamisjärjestelmä
- tehokas suoritusvalmius
- säännöllinen harjoitustoiminta
- tiivis yhteistyö Rajavartiolaitoksen ja vapaaehtoisten meripelastajien kesken
- matkapuhelinten paikannusjärjestelmän hyödyntäminen.

7.5 PELASTUSTOIMI

PELASTUSTOIMEN TEHTÄVÄT

Pelastustoimi ehkäisee onnettomuuksia tehokkaasti ennalta yhteistyössä muiden tahojen kanssa onnettomuuksien ja vahinkojen määrän vähentämiseksi. Yhteiskuntaan luodaan puitteet, joissa yksittäiset ihmiset, yhteisöt ja viranomaiset voivat elinympäristössään ja toiminnassaan ehkäistä onnettomuuksia sekä varautua rajoittamaan ja torjumaan onnettomuuksista aiheutuvia vahinkoja ja seurauksia. Onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuksien seurauksia rajoitetaan tehokkaasti.

Onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta, varautuminen ja väestönsuojelu muodostavat Suomessa kokonaisuuden, jonka valmius kattaa kaikki onnettomuustapaukset päivittäisistä onnettomuuksista suuronnettomuuksiin.

Pelastustoimen keskeiset tehtävät määritetään pelastuslaissa (379/2011). Näiden tehtävien lisäksi pelastuslaitoksille kuuluu tehtäviä myös muun lainsäädännön perusteella. Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi öljyntorjunta, erilaiset kemikaaliturvallisuuden valvontatehtävät sekä avustaminen meripelastustoimessa. Terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön mahdollistamalla tavalla useat pelastuslaitokset hoitavat myös kiireellisen ensihoidon tehtäviä sekä ensivastetehtäviä.

PELASTUSTOIMEN ORGANISAATIO

PELASTUSLAITOKSET

Kunnat vastaavat maassamme pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella. Suomessa on 22 pelastustoimen aluetta.

Pelastustoimen tehtävien hoitamista varten pelastustoimen alueilla tulee olla pelastuslaitos Alueen pelastustoimi voi käyttää pelastustoiminnassa apunaan sopimuspalokuntia, eli vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa, tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä, sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan. Ahvenanmaalla on pelastustoimessa oma maakunnallinen lainsäädäntönsä.

KUVA: Maanpuolustuskurssit

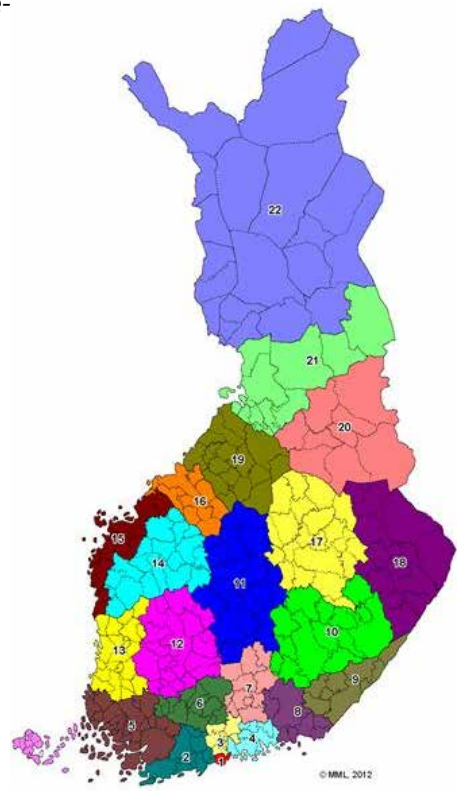
Pelastuslaitosten henkilökunta voi olla päätoimista ja sivutoimista henkilöstöä. Harvaan asutuilla alueilla ja taajamien tukitehtävissä käytetään yleisesti myös sopimuspalokuntia, tai muita vastaavia yhteisöjä.

Pelastustoimen alueet ovat erilaisia. Esimerkiksi Varsinais-Suomen alueella on 28 kuntaa, kun taas Helsinki muodostaa yksinään yhden alueen. Pinta-alaltaan suurin alue on Lapin alue (99 000 km²) ja pienin on Helsinki (715 km²). Asukasmäärät vaihtelevat Kainuun ja Itä-Uudenmaan noin 94 000 asukkaasta Helsingin yli 600 000 asukkaaseen.

Pelastuslaitoksen yksiköt on hajautettu alueen eri osiin paloasemille, joita on yli 800.

Pelastustoimen alueet:

1. Helsinki
2. Länsi-Uusimaa
3. Keski-Uusimaa
4. Itä-Uusimaa
5. Varsinais-Suomi
6. Kanta-Häme
7. Päijät-Häme
8. Kymenlaakso
9. Etelä-Karjala
10. Etelä-Savo
11. Keski-Suomi
12. Pirkanmaa
13. Satakunta
14. Etelä-Pohjanmaa
15. Pohjanmaa
16. Keski-Pohjanmaa ja Pietarsaari
17. Pohjois-Savo
18. Pohjois-Karjala
19. Jokilaaksot
20. Kainuu
21. Oulu-Koillismaa
22. Lappi



ALUEHALLINTOVIRASTOT

Aluehallintovirasto valvoo pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan sekä tukee sisäministeriötä sen pelastustoimen tehtävissä. Aluehallintoviranomaiselle kuuluu lisäksi aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) mukaan

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

SISÄMINISTERIÖ

Sisäministeriön pelastusosasto johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustointa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä.

PELASTUSTOIMI ON YHTEISTYÖTÄ

Pelastustoimen tehtäviä hoidetaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Pelastuslain mukaan useat valtion ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun ja toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti.

Keskeisimpiä yhteistoimintaviranomaisia ovat Hätäkeskuslaitos, Rajavartiolaitos, poliisi, sosiaali- ja terveysviranomaiset, ympäristöterveydenhuollon viranomaiset, ympäristöviranomaiset ja puolustusvoimat sekä Säteilyturvakeskus ja Ilmatieteen laitos.

Viranomaisten tukena pelastustoimen tehtäviin osallistuu myös lukuisia vapaaehtoisia järjestöjä, joista merkittävimpiä ovat Suomen Punainen Risti ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK).

VASTUUTA ON JOKAISELLA

Velvollisuus varautua onnettomuuksiin ja poikkeusoloihin koskee kaikkia. Jokainen on mahdollisuuksien mukaan velvollinen valvomaan, että hänen määräysvaltansa piirissä noudatetaan tulipalon tai muun onnettomuuden ehkäisemiseksi annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Samoin jokainen, joka huomaa onnettomuuden tapahtuneen tai uhkaavan, on velvollinen tekemään hätäilmoituksen, varoittamaan vaarassa olevia ja ryhtymään kykynsä mukaan pelastustoimiin.

Laajempi varautumisvelvollisuus koskee yrityksiä ja laitoksia, joissa on merkittäviä onnettomuusriskejä sekä suurehkoja asuinrakennuksia. Tällaisissa kohteissa on muun muassa laadittava pelastussuunnitelma sekä toteutettava erilaisia pelastussuunnitelman edellyttämiä etukäteisjärjestelyjä.

ONNETTOMUUKSIEN EHKÄISY

Onnettomuuksien ehkäisyn keskeisenä tavoitteena on luoda ja ylläpitää hyvää turvallisuuskulttuuria. Hyvään turvallisuuskulttuuriin kuuluu, että yhteisöt ja yksityiset ihmiset ottavat omassa toiminnassaan ja ympäristössään huomioon onnettomuusriskit sekä toimivat aktiivisesti riskien poistamiseksi ja pienentämiseksi.

Viranomaiset edistävät hyvää turvallisuuskulttuuria erityisesti valistuksen, neuvonnan ja koulutuksen avulla. Tärkeää on, että viranomaisten omilla toimialoillaan suorittamat ohjaus- ja muut toimenpiteet ovat keskenään yhteensopivia. Valtioneuvoston hyväksymät sisäisen turvallisuuden ohjelmat antavat yhteiset tavoitteet ja perusteet viranomaisten ja muiden onnettomuuksien ehkäisystä vastaavien tahojen toiminnalle.

Palonehkäisyyn kuuluu myös nuohous. Omistajalla tai kiinteistön haltijalla on vastuu siitä, että kiinteistössä suoritetaan tarpeelliset nuohoukset. Viranomaisten velvollisuutena on huolehtia siitä, että tarvittavat nuohouspalvelut ovat saatavilla. Pelastusviranomainen voi tuottaa palvelut itse, mutta yleisemmin nuohouspalvelut tuottaa pelastusviranomaisen kanssa sopimuksen tehnyt yksityinen nuohooja tai nuohousyritys.

PELASTUSLAITOKSEN VALVONTATEHTÄVÄT

Pelastuslaitos valvoo paloturvallisuutta koskevien säännösten noudattamista. Pelastuslaitos tekee palotarkastuksia ja muita valvontatehtävän edellyttämiä tarkastuksia ja toimenpiteitä. Pelastuslaitos laatii valvontasuunnitelman, jossa määritetään tarkemmin palotarkastukset ja muut valvontatoimenpiteet ja kuvataan, miten valvontasuunnitelman toteutumista arvioidaan. Tämä valvontasuunnitelma tarkistetaan vuosittain. Valvonnan on perustuttava riskien arviointiin, ja sen tulee olla laadukasta, säännöllistä ja tehokasta.

PELASTUSTOIMINTA

Kunkin pelastuslaitoksen pelastustoimen palvelutasosta päätetään erityisellä palvelutasopäätöksellä. Alueen pelastustoimi päättää alueen palvelutasosta kuntia kuultuaan. Palvelutasopäätöksessä selvitetään alueen uhat, arvioidaan niistä aiheutuvat riskit, määritellään toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätös toimitetaan aluehallintovirastolle.

Pelastuslaissa palvelutasolle on asetettu perusvaatimuksia. Palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös poikkeusolojen asettamat tarpeet. Pelastuslaitoksen tehtävät on toteutettava mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisimmalla tavalla viivytyksettä ja tehokkaasti.

Palvelutason suunnittelua ja toteuttamista varten pelastuslaitoksen toimialue jaetaan onnettomuusriskien perustella neljään eritasoiseen riskialueeseen (I-IV). Riskialueella I on onnettomuuksien määrä ja myös suuronnettomuuksien uhka arvioitu suurimmaksi. Tällaisia alueita ovat tiheimmin asutut kaupunkitaajamat ja suurteollisuusalueet. Riskialue on IV yleensä asumatonta tai hyvin harvaan asuttua aluetta, jossa onnettomuuksien määrä on vähäinen.

Pelastuslaitoksen valmius järjestetään siten, että riskialueet saavutetaan kyseisen riskitason edellyttämillä voimavaroilla ja nopeudella siten, että pelastustoiminta voidaan hoitaa tehokkaasti. Mitä korkeariskisemmästä alueesta on kyse, sitä parempi tulee toimintavalmiuden olla. Esimerkiksi I-riskialueella pelastustoimen yksikön tulisi saavuttaa kohde pääsääntöisesti 6 minuutissa hälytyksen saatuaan ja II-riskialueella, johon esimerkiksi maaseudun taajamat kuuluvat, 10 minuutissa. Tavoitteiden saavuttamista seurataan jatkuvasti tilastojärjestelmän avulla.

Erilaisia tehtäviä varten on määritelty yhdestä tai useammasta yksiköstä koostuva vaste, jonka hätäkeskus hälyttää onnettomuuspaikalle. Suurimmissa taajamissa pelastustoimen valmius perustuu ensisijaisesti päätoimiseen, paloasemalla jatkuvassa valmiudessa olevaan henkilöstöön. Muualla henkilöstö voi olla sivutoimista tai sopimuspalokunnan henkilöstöä.

Pelastuslaitoksen päätoiminen henkilöstö on koulutettu monitoimipelastajiksi. Heillä on valmiudet toimia kaiken tyyppisissä onnettomuustilanteissa sekä myös sairaankuljetuksen ja lääkinnällisen pelastustoimen tehtävissä. Sivutoimisella ja muulla sopimushenkilöstöllä on myös oma koulutusjärjestelmänsä.

Pelastustoimintaa onnettomuuspaikalla johtaa aina pelastusviranomainen. Mikäli toimintaan osallistuu palokunnan lisäksi muiden toimialojen yksiköitä, kuten poliisi ja terveydenhuolto, toimii pelastusviranomainen myös kokonaisuudesta vastaavan yleisjohtajana. Suurissa onnettomuustilanteissa voidaan muodostaa erityinen johtokeskus, jossa pelastustoiminnan johtaja ja hänen tarvitsemansa asiantuntijat työskentelevät.

Eräät onnettomuustyypit, esimerkiksi laajat ja vakavat säteilyonnettomuudet, voivat edellyttää pelastustoimenpiteitä hyvin laajalla alueella, jopa koko maassa. Johtaminen ei tällöin voi perustua pelkästään paikallisiin viranomaisiin. Tämänkaltaisissa tilanteissa on mahdollista, että sisäministeriö vastaa valtakunnallisista toimenpiteistä.

Pelastuslaitokset	Lukumäärä
Pelastuslaitoksia	22
Paloasemat	830

Henkilöstö	Lukumäärä
Päätoiminen	5 000
Sivutoimisia ja sopimuspalokuntalaisia, joista	14 000
sivutoimisia	4 000

KOULUTUS TAKAA HYVÄN AMMATTITAIDON

Pelastusopisto on Kuopiossa sijaitseva sisäministeriön alainen valtakunnallinen pelastustoimen ammatillinen oppilaitos ja koulutuskeskus. Pelastusopisto järjestää alan ammatillista peruskoulutusta, täydennyskoulutusta, poikkeusolojen varautumiskoulutusta ja muuta alan koulutusta.

Pelastusopistossa suoritetaan kaikki pelastustoimen ammattitutkinnot. Tutkintoon johtavan koulutuksen pohjakoulutusvaatimuksena on toisen asteen ammatillinen perustutkinto tai ylioppilastutkinto.

Pelastajan tutkinto antaa kelpoisuuden päätoimisiin pelastustoimen miehistövirkoihin ja hätäkeskuspäivystäjän tutkinto päätoimisiin hätäkeskuspäivystäjän tehtäviin. Alipäällystövirkoihin vaaditaan alipäällystötutkinto ja palopäällystön virkoihin pätevyyden saa suorittamalla palopäällystön koulutusohjelman insinööri (AMK) tutkinnon. Insinöörityökinnon suorittaneet toimivat erilaisissa johto-, kehittämis-, suunnittelu-, koulutus- ja erityistehtävissä. Palopäällystön koulutusohjelma toteutetaan yhteistyössä Savonia-ammattikorkeakoulun kanssa.

Sisäministeriö on antanut myös Suomen Pelastusalan Keskusjärjestölle koulutustehtäviä. SPEK järjestää palokuntien vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön koulutusta, pelastusalan täydennyskoulutusta yksityisille henkilöille, yhteisöille ja viranomaisille sekä laitosten, virastojen ja yritysten turvallisuuskoulutusta.

Suomen Palopäällystöliitto järjestää alan jatko- ja täydennyskoulutusta. Nuohousalan keskusliitto järjestää nuohoojien ammattitutkintoja sekä huolehtii alan jatkokoulutuksesta.

KANSAINVÄLINEN PELASTUSTOIMINTA

Suomi osallistuu Euroopan unionin pelastuspalvelun järjestelmän sekä muun pelastusalan kansainvälisen yhteistoiminnan kehittämiseen. EU:n lisäksi tärkeimpiä yhteistyötahoja ovat YK alajärjestöineen, Naton rauhankumppanuustoiminta, pohjoismainen yhteistyö sekä muu yhteistyö lähialueiden kanssa.

Suomi voi sisäministeriön päätöksellä lähettää katastrofitilanteissa toisen valtion tai kansainvälisen järjestön pyynnöstä pelastus- ja avustustoimintayksiköitä ja pelastustoimen asiantuntija-apua ulkomaille. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi

- luonnononnettomuus
- ympäristöonnettomuus
- terrorismin aiheuttama tuho.

Toiminnan käynnistää katastrofin kohteeksi joutuneen valtion avunpyyntö, jonka lähettää tavallisesti joko EU:n pelastuspalveluapua koordinoiva hätäavun koordinointikeskus (ERCC), YK:n humanitaarisen avun toimisto (UN/OCHA) tai Naton euroatlanttinen pelastuspalvelun koordinointikeskus (EADRCC). Avunpyyntö voi tulla suoraan myös toisesta pohjoismaasta, Virosta tai Venäjältä, joiden kanssa Suomella on kahdenkeskinen pelastuspalvelusopimus.

Päätöksen avun antamisesta tekee sisäministeriö joko toisen valtion tai kansainvälisen järjestön pyynnöstä. Toisaalta ministeriö voi myös tarvittaessa pyytää vastaavaa apua ulkomailta Suomeen. Käytännön tehtävistä, kuten materiaalista ja henkilöstön koulutuksesta, vastaa Kuopiossa pelastusopiston yhteydessä toimiva Kriisinhallintakeskus (Crisis Management Centre, CMC). CMC myös toimeenpanee sisäministeriön päättämät avustusoperaatiot.

Ulkomaille lähetettävä apu voi olla yksittäinen asiantuntija, kuten YK:n alainen ja kouluttama YK:n katastrofien arviointi- ja koordinaatioryhmä UNDAC:n jäsen, tai pelastuslaitoksista koottu erikseen koulutettu FRF -pelastusjoukkue (Finn Rescue Force), muiden pelastuslaitosten muodostelma tai pelastustoimeen kuuluva materiaali- tai muu apu.

EU:n ja kansainvälisten järjestöjen johtamiin siviilikriisinhallintaoperaatioihin Suomi osallistuu muun muassa asettamalla pelastustoimen asiantuntijoita näiden järjestöjen palvelukseen.

TOIMINTA POIKKEUSOLOISSA

Pelastustoimi varautuu myös toimintaan poikkeusoloissa. Toiminta poikkeusoloissa perustuu normaaliolojen pelastustoimeen, jota voidaan vahvistaa ja laajentaa etukäteen tehtyjen suunnitelmien ja järjestelyjen mukaisesti.

Normaaliolojen onnettomuustilanteisiin verrattuna sotilaalliset uhkat asettavat kuitenkin suuria lisävaatimuksia. Pelastuslain mukaan pelastustoimen viranomaisten on varauduttava toimintansa hoitamiseen poikkeusoloissa riittävin suunnitelmin ja etukäteen tapahtuvin valmisteluin kouluttamalla ja varaamalla henkilöstöä poikkeusolojen tehtäviin sekä huolehtimalla johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmien rakentamisesta ja ylläpidosta. Lisäksi väestö varaudutaan suojaamaan asevaikutuksilta väestönsuojien ja evakuointien avulla.

Väestönsuojien rakentamisvelvollisuus koskee koko maata. Väestönsuoja on rakennettava rakennustyön yhteydessä rakennuttajan kustannuksella sellaiseen rakennukseen tai samalla tontilla olevaan rakennusryhmään, jonka kerrosala on vähintään 1 200 m² ja jossa asutaan tai työskennellään pysyvästi. Teollisuusrakentamisessa kerrosalan raja on 1 500 m².

Väestönsuojissa oli vuonna 2010 tilaa noin 3,6 miljoonalle ihmiselle. Uusia suojapaikkoja rakennetaan nykyisin vuodessa 35 000–40 000.

Evakuointeihin on varauduttu suunnitelmin koko maassa. Suunnitelmiin sisältyy väestön kokoaminen, kuljetukset sekä majoittaminen ja huolto. Erityisiä riskejä sisältäviä kohteita ja niiden ympäristöä varten on lisäksi tehty yksityiskohtaisia suunnitelmia.

Evakuointisuunnitelmat on laadittu siten, että niitä voidaan soveltaa joustavasti ja toteuttaa kulloisenkin tilanteen edellyttämässä laajuudessa. Poikkeusolojen pelastustoiminta perustuu samoihin vastuusuhteisiin kuin normaaliolojenkin pelastustoiminta. Valtion ja kuntien vastuulla oleviin tehtäviin on varattu poikkeusolojen tarpeisiin noin 85 000 henkilöä.

Poikkeusoloissa valtakunnallisen johtamisen merkitys lisääntyy ja johtaminen keskittyy suojatiloihin sijoitettuihin johtokeskuksiin. Osana valtioneuvoston poikkeusolojen järjestelyjä perustettaisiin sisäministeriön johtokeskus, jonka yhtenä keskeisenä tehtävänä on huolehtia valmiuden kohottamisesta ja ylläpidosta sekä valtakunnallisesta johtamisesta. Vastaavasti perustettaisiin johtokeskukset pelastustoimen alueille.

7.6 HALLITTU MAAHANMUUTTO JA LAITTOMAN MAAHANMUUTON TORJUNTA

Ulkomaalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta päättäminen kuuluu itsenäisen valtion suvereniteettiin. Ulkomaalaisella ei ole ehdotonta oikeutta päästä maahan tai oleskella siellä. Perustuslain 9 pykälän 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan ja oleskella maassa säädetään lailla.

Suomessa ulkomaalaisten maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyvä sääntely on pääosin koottu ulkomaalaislakiin (301/2004). Kansainväliset sopimukset rajoittavat valtion päätösvallan käyttöä asiassa. Euroopan unionin lainsäädäntö vaikuttaa monin tavoin jäsenvaltioiden maahanmuuttoa koskeviin säädöksiin.

Kansainvälisessä kehityksessä ihmisten laillista ja tarpeelliseksi katsottua liikkumista yli valtiorajojen pyritään eri tavoin helpottamaan. Tämä koskee niin matkailua kuin pidempikestoistakin maahanmuuttoa esimerkiksi työn tai opiskelun johdosta. Kansalliset intressit otetaan kuitenkin myös huomioon. Esimerkiksi työvoiman maahanmuuton tarve arvioidaan ensisijaisesti omien työmarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta.

Laillisen maahanmuuton kehittyessä ovat samalla eriasteiset rajoitukset liikkumiselle lisääntyneet. Kyse on laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan, kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnasta. Euroopan unionin alueella ja sen naapurimaissa oleskelee kuitenkin jo miljoonia henkilöitä laittomasti.

Kansainvälisen suojelun antamiseen liittyvät pakolaisoikeudelliset kysymykset ovat oma erityisalueensa. Yhä useammin on kyse niin kutsutuista sekoittuneista maahanmuuttovirroista. Tällöin turvapaikanhakijoiden joukossa on sekä aidosti suojelun tarpeessa olevia henkilöitä että myös niitä, jotka ovat hakemassa työtä ja tavoittelemassa parempaa elintasoa.

Maahanmuuttopolitiikka onkin haastava kokonaisuus ja kokonaisvaltainen tarkastelu on perusteltu lähtökohta kestävän politiikan rakentamiseen.

HALLITTU MAAHANMUUTTO JA LAITON MAAHANTULO

Hallittu maahanmuutto tapahtuu laissa määriteltyjen menettelyjen mukaan. Maahanmuuttovirtojen kehitystä tulee ennakoida niin lyhyellä kuin pidemmälläkin aikavälillä, jotta lainsäädännön ja resursoinnin keinoin voidaan varmistaa maahanmuuttohallinnon toiminnan sopeutuminen eri tilanteisiin sekä siihen, että lakia voidaan täysimääräisesti ja tehokkaasti soveltaa myös poikkeuksellisissa maahantulon tilanteissa. Tähän liittyy laajamittaiseen maahantuloon liittyvä valmius ja varautuminen sekä tarvittava erityislainsäädäntö.

Laajamittaisessa maahantulossa tulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja henkilöiden rekisteröinti ole normaalijärjestelyin mahdollista. Valmiuteen sisältyy järjestely- ja vastaanottokeskusten perustaminen ja muu vastaanoton järjestäminen sekä laaja-alainen viranomaisyhteistyö. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) ylläpitävät kuntien kanssa valmiussuunnitelmia. Tilapäisestä suojelusta päätetään tarvittaessa kansallisesti tai EU:n neuvoston päätökseen perustuen.

Laittoman maahantulon torjunta on osa hallitun maahanmuuton kokonaisuutta. Valtion rajoja valvotaan ja luvattomat rajanylitykset pyritään estämään niin virallisilla rajanylityspaikoilla kuin niiden ulkopuolella. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja perusmaahanmuuton hallinta antavat edellytykset myös laajamittaisen maahantulon hallintaan. Mahdollisuuksien mukaan estoja tehdään jo kauttakulku- tai lähtömaissa, jos niihin on sijoitettu laittoman maahantulon torjunnan tehtäviin henkilöitä Suomen edustustojen yhteyteen.

Rajanylityspaikoilla, rajatarkastuksen yhteydessä laittoman maahantulon yritys tapahtuu yleensä väärillä tai väärennetyillä matkustusasiakirjoilla taikka muutoin vääriä tietoja antaen. Usein oikeat matkustusasiakirjat hävitetään ennen maahantuloa oikean henkilöllisyyden salaamiseksi ja pyrkimyksenä välttää nopea käännyttäminen maasta.

Laiton maahantulo voi tapahtua myös näennäisesti laillisin asiakirjoin, jolloin henkilöllä on voimassaoleva viisumi tai oleskelulupa. Lupa on kuitenkin saatu väärin perustein, esimerkiksi lumeavioliiton kautta. Yhä suurempi osa laittomasta maahantulosta on kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden järjestämää ihmissalakuljetusta ja ihmiskauppaa.

Pääosa Suomeen kohdistuvasta laittomasta maahantulosta tapahtuu Schengen-sisärajojen kautta. Schengenin säännöstöä soveltavien maiden välillä ei toteuteta rajatarkastuksia kuin tietyissä poikkeustilanteissa. Laiton maahantulo havaitaan usein vasta jälkikäteen viranomaistoimen yhteydessä henkilön ollessa jo maassa. Myös laillisten maahanmuuttokanavien väärinkäytön kohdalla havainto laittomasta maassa oleskelusta tehdään enenevässä määrin vasta siinä vaiheessa, kun ulkomaalainen hakee uutta oleskelulupaa Suomessa. Viisumin väärin perustein saaneet taas suuntaavat yleensä muualle Schengen-alueelle pian Suomeen saapumisen jälkeen.

Laittoman maahanmuuton kokonaisuudessa tulee ottaa huomioon myös ne tilanteet, joissa ulkomaalainen on alun perin saapunut maahan täysin laillisesti, mutta jäänyt sitten viisumin tai oleskeluluvan voimassaolon päättymisen tai kielteisen oleskelulupapäätöksen ja täytäntöön pantavissa olevan maastapoistamispäätöksen jälkeen maahan laittomasti viranomaisia piileskellen. Tällaiseen tilanteen yhdistyy usein myös laiton työnteko.

Maahantulon ja siihen liittyvien lupien myöntämisen yksi yleinen edellytys on se, että uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle ei ole. Kyse on ulkomailta tulevan rikollisuuden torjunnasta. Asia edellyttää aina yksittäistapauksellista kokonaisharkintaa, jossa vaikuttaa muun muassa rikoksen laatu ja siteet Suomeen.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden rinnalla esiintyy kansanterveyden käsite. Maahantuloa voidaan rajoittaa silloin, kun on olemassa merkittävä kansanterveydellinen uhka.

KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ, EU-SÄÄDÖKSET JA KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET

Suomessa ulkomaalaisten maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyvä sääntely on pääosin koottu ulkomaalaislakiin. Perustuslain 9 pykälän 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Euroopan unionissa maahanmuuttoon liittyy lukuisia neuvoston ja parlamentin asetuksia ja direktiivejä. Direktiivit pannaan täytäntöön kansallista lainsäädäntöä muuttamalla ja asetukset ovat suoraan viranomaisten sovellettavissa.

Kansainväliset sopimukset rajoittavat monella tapaa valtioiden oikeutta päättää maahantulosta. Useimmiten kysymys on ihmisoikeusvelvoitteesta liittyen pakolaisten tai perhe-elämän suojeluun. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus ja pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus ovat hyvin keskeisiä. Ulkomaalaislain 1 pykälässä hallitun maahanmuuton edistämisen tarkoituksen yhteydessä todetaan, että Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset otetaan huomioon.

ULKOMAALAISHALLINTO SUOMESSA

Ulkomaalaisten maahantulon ja maassa oleskelun osalta päävastuu viranomaistoiminnassa on sisäministeriön hallinnonalalla. Vuoden 2008 alusta maahanmuuttopolitiikan koordinaatio keskitettiin sisäministeriöön. Sisäministeriössä asioita hoidetaan maahanmuutto-osaston, poliisiosaston ja rajavartio-osaston toimesta tiiviissä yhteistyössä. Maahanmuutto-osasto käsittelee ministeriössä asiat, jotka koskevat Maahanmuuttovirastoa. Kotouttamisasiat siirrettiin vuoden 2012 alusta työ- ja elinkeinoministeriöön.

Ulkoasiainministeriön alaisilla edustustoilla on tärkeä rooli viisumipäätösten tekijänä sekä oleskelulupahakemusten vastaanottamisessa ja niitä koskevien päätösten tiedoksiannossa. Maahanmuuton kannalta keskeisiin edustustoihin pyritään sijoittamaan yhä enemmän maahanmuuttoalan yhteyshenkilöitä sisäasiainhallinnosta. Nämä tehtävät painottuvat yleensä laittoman maahanmuuton torjuntaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimivat lupa-asioita käsittelevät työ- ja elinkeinotoimistot tekevät osapäätöksen työntekijän oleskelulupa-asiassa ennen Maahanmuuttovirastoa.

EU JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Euroopan unionissa maahanmuuttoasioiden säädösvalmistelu ja muu laaja-alainen poliittinen valmistelu tapahtuu oikeus- ja sisäasiain ministerineuvoston työryhmissä yleensä komission aloitteesta. Asiat etenevät aikanaan neuvoston ja Euroopan parlamentin käsiteltäviksi. EU:n virastojen toiminnan kautta jäsenvaltioiden viranomaisten operatiivinen yhteistyö lisääntyy koko ajan.

Lainvalvontavirasto (Europol), Rajaturvallisuusvirasto (Frontex) sekä Turvapaikkavirasto (EASO) koordinoivat tiettyjä yhteisiä toimia. Kysymys voi olla esimerkiksi laajasta laittoman maahantulon torjuntaoperaatiosta tai yhteisistä palautuslennoista tiettyyn maahan.

Euroopan unionin ulkosuhteissa maahanmuuttokysymykset ovat monin tavoin esillä. Sopimuspohjaisesti asiat kuuluvat yksinomaan unionin toimivaltaan tai ovat jaetun toimivallan sopimuksia unionin ja jäsenvaltioiden kesken. Esimerkiksi takaisinottosopimuksissa komissiolle annetaan mandaatti neuvotella sopimus kolmannen valtion kanssa. Jäsenvaltioilla ei ole tällöin intressiä eikä toisaalta oikeuttakaan neuvotella kyseisen valtion kanssa kahdenvälistä sopimusta.

Assosiaatio- ja yhteistyösopimuksissa on myös aina maahanmuuttoon liittyviä artikloita. Euroopan unionin harjoittamat ulkosuhdedialogit ovat eri muodoissaan usein pitkäkestoisia. Jäsenvaltioiden tulee omassa kahdenvälisessä yhteistyössään ottaa huomioon EU-politiikan linjaukset ja tähän liittyvä yhteinen valmistelu.

Kansainvälinen yhteistyö maahanmuuttoasioissa merkitsee edelleen lähialueiden tilanteen tarkkaa seurantaa. Pohjoismainen yhteistyö omaa jo vakiintuneet perinteet ja ulkomaalaislainsäädäntöä muutettaessa kiinnitetään entistä enemmän huomiota muiden Pohjoismaiden lainsäädäntöön ja politiikan muutoksiin.

Viro ja muut Baltian maat ovat Euroopan unionin jäsenvaltioina täysimääräisesti mukana soveltamassa Schengenin säännöstöä. Viron ohella merkittävä maahanmuuton lähtöalue Suomeen on Venäjä. Suomen itäraja on myös Schengen alueen ulkoraja. Venäjä on keskeinen laittoman maahanmuuton lähtö- ja kauttakulkumaa EU:n alueelle. Suurin osa tästä ei-toivotusta muuttoliikkeestä tapahtuu kuitenkin muuta kautta kuin Suomen ja Venäjän välisessä rajaliikenteessä.

Kahdenvälistä yhteistyötä Venäjän kanssa toteutetaan monissa muodoissa. EU:n ja Venäjän väliseen takaisinottosopimukseen liittyvä Suomen ja Venäjän välinen täytäntöönpanopöytäkirja allekirjoitettiin vuonna 2010. Edellä mainittujen valtioiden ohella voidaan lähialueyhteistyön osalta todeta koko Itämeren alueen yhteistyön edelleen kehittämisen tarve. Lähialueen rajoja piirrettäessä tulee ottaa huomioon myös Euroopan unionin muut naapurimaat itäsuunnassa, joista suuntautuu myös lisääntyvästi maahanmuuttoa Suomeen.

Lento- ja muiden liikennemuotojen kehittyessä maahanmuuttovirrat kanavoituvat yhä kauempaa Suomeen. Sekä monenkeskistä että kahdenvälistä yhteistyötä onkin tarpeen mukaan lisättävä maantieteellisistä etäisyyksistä huolimatta. Hyvät ja toimivat viranomaisyhteydet Suomen kannalta keskeisiin maahanmuuton lähtö- ja kauttakulkumaihin ovat välttämättömiä esimerkiksi palautusten täytäntöönpanon turvaamisen näkökulmasta.

Yhtä lailla laillisen maahanmuuton kehittämisen kannalta on tärkeää ottaa huomioon työvoiman maahanmuuton lähtöalueet ja tähän liittyvä viranomaisyhteistyön tarve. Yhteistyötä tukee osaltaan maahanmuuttoalan yhteyshenkilöiden sijoittaminen keskeisille alueille. Yhtenä heidän perustehtävänään on yhteistyö paikallisten viranomaisten kanssa.

KEHITYSNÄKYMIÄ

Maahanmuuton kokonaismäärä kasvaa Suomessakin vuosi vuodelta. Suomen kansalaisuuden saaneet näkyvät tilastoissa ulkomailla syntyneenä. Laillisen maahanmuuton kehittyessä on kiinnitettävä yhtä lailla huomiota laittoman maahanmuuton torjuntaan.

Kansainvälinen muuttoliike on hyvin monimuotoista. Ennakoinnin, riskianalyysin ja tarvittaessa nopeidenkin poliittisten päätösten ja lainsäädäntömuutosten kautta voidaan paremmin varmistua siitä, että ei-toivottu maahantulo pysyy hallinnassa. Laittoman maahanmuuton lisääntyessä uhkana on, että yhä useampi maahan tullut jää yhteiskunnan perusrakenteiden ja viranomaiskontrollin ulkopuolelle. Tämä luo pohjaa harmaalle taloudelle, laittomalle työnteolle ja terrorismille.

Työvoiman maahanmuuton kannalta Euroopan unionin sisämarkkinat ovat keskeinen alue. Muut lähialueet sekä väkirikkaat Aasian valtiot ovat jatkossakin tilastojen kärkimaiden joukossa. Kiertomuuton ja tilapäisen työnteon osuus kasvaa.

Opiskelijat tulevat usein samoilta lähtöalueilta kuin työntekijätkin. Suomessa tutkinnon suorittaneet voivat hakea tutkinnon suorittamisen jälkeen työntekijän oleskelulupaa Suomessa. Opiskelijoita tulee yhä paljon myös kehitysmaista ja muutoin köyhemmiltä lähtöalueilta. Tavoitteena on edelleen sekin, että henkilöt palaavat oppiensa kanssa hyödyntämään lähtöalueen kehitystä.

Perheenyhdistämisen ja perhesiteiden kohdalla suurimmat haasteet liittyvät tilanteisiin, joissa kansainvälistä suojelua saanut henkilö haluaa yhdistää perheensä Suomeen. Usein ei ole olemassa mitään asiakirjoja henkilöllisyydestä.

Turvapaikanhakijamäärien kohdalla tilanne on yleensäkin vaikeammin ennustettava. Tässäkin asiassa ennakointi ja hyvä EU-alueen ulkorajojen tilannekuva auttavat. On myös entistä aktiivisemmin seurattava muiden jäsenvaltioiden maahanmuuttopolitiikan muutoksia ja niiden usein nopeitakin vaikutuksia erityisesti naapurivaltioiden tilanteeseen.

Maahanmuuttohallinnon toiminnassa tulee jatkaa kehitystä, jossa asioita pyritään mahdollisimman paljon selvittämään jo ennen ulkomaalaisen maahantuloa. Maahanmuuton kannalta keskeisten lähtömaiden edustustoihin on sijoitettava yhteyshenkilöt niin poliisin, Rajavartiolaitoksen kuin Maahanmuuttovirastonkin toimesta.

Schengen-alueella tehokas maan sisäinen ulkomaalaisvalvonta vaatii paljon resursseja. Rajatarkastukset tehdään vain Euroopan unionin ulkorajoilla. Perinteisten turvallisuusviranomaisten ohella laittoman maahanmuuton torjunta EU-alueella edellyttää myös monien muiden viranomaistahojen aktiivista roolia. Viranomaisrekisterien yhteiskäyttöä sekä viranomaisten tietojenvaihtoa ja yhteistä valvontatoimintaa tulee lisätä.

7.7 HÄTÄKESKUSTOIMINTA

HÄTÄKESKUSLAITOS – AVUN JA TURVAN ENSIMMÄINEN VIRANOMAISLENKKI AUTTAMISEN KETJUSSA

Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä Suomessa on ottaa vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoituksia, muita ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia sekä välittää ne edelleen auttaville eri viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.

Hätäkeskuslaitos on valtion valtakunnallinen virasto, johon kuuluvat sen esikuntatehtäviä hoitava yksikkö, hätäkeskukset eri puolilla Suomea ja tarvittaessa muita yksiköitä. Hätäkeskuslaitos ei ole osa pelastustoimea, vaan itsenäinen sisäministeriön alainen viranomainen, jota sisäministeriö tulosohjaa yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Hätäkeskuslaitos tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta.

HÄTÄKESKUSUUDISTUS

Hätäkeskuslaitos perustettiin vuonna 2001, jolloin aiemmin erillään toimineet pelastustoimen kunnalliset hätäkeskukset ja poliisin hälytyskeskukset yhdistettiin valtion ylläpitämiksi hätäkeskuksiksi. Viraston viisi ensimmäistä vuotta olivat rakentamisen aikaa. Silloin perustettiin hallinnollisesti 15 hätäkeskusta eri puolille Suomea.

Toinen hätäkeskusuudistus alkoi vuonna 2010. Uudistuksen taustalla ovat sisäasiainministeriön vuonna 2009 tekemät päätökset hätäkeskustoiminnan kehittämisestä.

Vuoden 2011 alusta voimaan tulleen lain hätäkeskustoiminnasta 5. pykälän mukaan Hätäkeskuslaitoksen virka-alueena on koko maa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Suomi on jaettu valtioneuvoston vuoden 2010 päätöksellä kuuteen alueeseen, jotka toimivat hätäkeskusten ensisijaisina toiminta-alueina. Tämä tarkoittaa sitä, että hätäpuhelut ohjautuvat ensisijaisesti tältä alueelta kyseisellä alueella sijaitsevaan hätäkeskukseen.

KUVA: 112.fi

Vuonna 2015 Suomessa toimii kuusi hätäkeskusta. Hätäkeskukset vuonna 2015:

- Oulun hätäkeskus (aloitti toimintansa marraskuussa 2011)
- Kuopion hätäkeskus (aloitti toimintansa marras-joulukuussa 2012)
- Porin hätäkeskus (aloitti toimintansa marraskuussa 2013)
- Keravan hätäkeskus (Helsingin ja Itä- ja Keski-Uudenmaan hätäkeskukset huhtikuu 2013 ja Länsi-Uudenmaan hätäkeskus maaliskuu 2014)
- Turun hätäkeskus (huhtikuu 2014)
- Vaasan hätäkeskus (syksy 2014).

Kokonaisuudessaan hätäkeskusuudistuksen tavoitteena on

- hätäkeskustoiminnan yhdenmukaistaminen ja tehostaminen
- tasapuolisten ja laadukkaiden hätäkeskuspalvelujen turvaaminen väestölle
- mahdollisimman nopean avunsaannin turvaaminen
- koko 112-toimijoiden ketjun toiminnan parantaminen.

Vuosien 2015 ja 2016 aikana otetaan käyttöön myös uusi hätäkeskustietojärjestelmä ERICA. Se tulee olemaan verkottunut, valtakunnallinen ja kaikkien 112-toimintaan osallistuvien viranomaisten yhteiskäyttöinen tietojärjestelmä. ERICA tehostaa hätäkeskusten toimintaa ja tuo helpotusta mahdollisiin hätäkeskusten ruuhkautumisiin sekä vikatilanteisiin, joissa puhelu siirtyy vastattavaksi toiseen hätäkeskukseen. Näin apu saadaan nopeammin paikalle.

HÄTÄKESKUSTOIMINTA SUOMESSA

Suomessa hätäkeskustoiminnan toteuttamismalli on edistyksellinen. Hätänumero 112 auttaa kaikissa kiireellisissä hätätilanteissa, hätäkeskuspäivystäjä arvioi avun tarpeen ja hälyttää tarkoituksenmukaisen avun. Yhteisen viranomaisradioverkon avulla tavoitetaan kaikki viranomaiset. Kiireellisessä hätätilanteessa säästetään aikaa, kun kaikki eri tahot saavat hälytyksen samanaikaisesti. Yhden hätänumeron ja yhden portaan periaate hätäkeskuspalveluiden tuottamisessa on vielä melko harvinainen muualla maailmassa.

HÄTÄKESKUSPÄIVYSTÄJÄ

Suomessa hätäpuheluun vastaa koulutuksen saanut hätäkeskuspäivystäjä. Hätäkeskuspäivystäjän koulutus on Pelastusopiston sekä Poliisiammattikorkeakoulun yhteistyössä järjestämä koulutusohjelma, joka johtaa hätäkeskuspäivystäjän tutkintoon. Opintojen laajuus on 90 opintopistettä ja opinnot kestävät puolitoista vuotta. Hätäkeskuslaitos tekee oppilaitosten kanssa tiivistä yhteistyötä.

RISKINARVIO

Riskinarviolla tarkoitetaan hätäkeskuspäivystäjän tekemää hätätilanteen arviointia viranomaisten Hätäkeskuslaitokselle antaman tehtävänkäsittelyohjeistuksen mukaan. Kullakin viranomaisella on oma ohjeistuksensa, joka sisältää selvitettävät tiedot ja eri tilanteita koskevat kriteerit. Viranomaiset vastaavat ohjeidensa tarkoituksenmukaisuudesta ja päivityksistä.

Hätäkeskuspäivystäjän tehtävänä on käsitellä hätäpuhelu ohjeiden mukaan. Vastuuviranomaisen tehtävänä on vastaavasti huolehtia resursseista ja niiden riittävyydestä. Kukin viranomainen vastaa myös oman toimintansa johtamisesta ja tehtävien järjestykseen laittamisesta.

AIHEETTOMAT PUHELUT

Hätänumeron 112 tunnettuudessa Suomi on edelläkävijä Euroopassa – 96 prosenttia suomalaisista tuntee hätänumeron. Viranomaisten yhteisenä haasteena on parantaa kansalaisten hätänumeron asianmukaista käyttöä, sillä noin kolmasosa hätäpuheluista on hätänumeroon kuulumattomia.

Tilastot osoittavat, että Hätäkeskuslaitos ottaa vastaan yli neljä miljoonaa ilmoitusta vuodessa, joista hätäpuheluja on noin kolme miljoonaa. Hätäpuheluista noin joka kolmas on aiheeton eli ei kuulu hätäkeskuksen hoidettavaksi.

HÄTÄNUMERO 112

Hätänumeroon 112 tulee soittaa aina kiireellisissä, todellisissa hätätilanteissa hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön ollessa uhattuna tai vaarassa tai jos on syytä epäillä näin olevan. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi onnettomuus tai tulipalo, tilanne, jossa on tarvetta ambulanssille tai jos huomaa meneillään olevan tai tapahtuneen rikoksen.

Kun soitat hätänumeroon, vastaa hätäkeskuspäivystäjän esittämiin kysymyksiin ja toimi annettujen ohjeiden mukaisesti. Lopeta puhelu vasta, kun saat luvan.

Hätänumeroon ei tule soittaa kiireettömissä tilanteissa, kysely- tai tiedustelutarkoituksessa eikä häiriötilanteissa, joissa kukaan ei ole vaarassa, kuten sähkökatkokset ja liikenneruuhkat. Turha soitto saattaa viivästyttää hädässä olevan henkilön avunsaantia kohtalokkain seurauksin.

Hätänumeroon 112 voi soittaa maksutta mistä tahansa puhelimesta ilman suuntanumeroa. Hätänumeroon 112 voi soittaa myös ulkomaisesta matkapuhelinliittymästä. Tällöinkään ei tarvita erillistä suuntanumeroa, riittää että näppäilee ainoastaan 112.

On hyvä, että hätäpuhelun soittaa henkilö, jota asia koskee, mikäli tämä vain on mahdollista. Hänellä on useimmiten sellaisia tietoja, joita päivystäjä tarvitsee määritellessään avun tarvetta. Välikäsien kautta tuleva puhelu voi pahimmillaan viivästyttää avun paikalle tuloa.

Jos epäilee, onko kyseessä hätätilanne vai ei, on aina parempi soittaa hätänumeroon 112 kuin olla soittamatta.

Hätänumero 112 toimii myös kaikissa EU-maissa. Ulkomailla oltaessa hätänumeroon soitto ohjautuu paikalliseen hätäkeskukseen. Mikäli matka ei suuntaudu EU-maahan, muista selvittää etukäteen matkakohteessa käytössä olevat hätänumerot.

7.8 VAROITUS- JA HÄLYTYSJÄRJESTELMIEN RAKENTAMISEN JA YLLÄPIDON TUKEMINEN

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on liikenne- ja viestintäministeriön strategiseksi tehtäväksi määritelty muun muassa varoitus- ja hälytysjärjestelmien rakentamisen ja ylläpidon tukeminen. Ministeriön tulee huolehtia teknisten järjestelmien luomisesta ja kehittämisestä väestön varoittamiseksi sekä kriisitilanteissa välttämättömän tiedonsaannin turvaamiseksi kotimaassa ja ulkomailla. Kehittämistoimilla tulee mahdollistaa sellaisten teknisten järjestelyjen kehittäminen, joiden avulla turvallisuusviranomaisten ja valtakunnan johdon vaaratiedotteet voidaan tarvittaessa nopeasti, varmasti ja sisällöllisesti muuttumattomana välittää koko väestölle sähköisten viestintävälineiden kautta.

Varoittaminen ja hälyttäminen pyritään mahdollistamaan kaikkien viestintävälineiden kautta. Lainsäädännössä tulee erityisesti ottaa huomioon kotimaiset häiriötilanteet, mutta järjestelmien avulla on tarvittaessa kyettävä varoittamaan myös ulkomailla oleskelevia suomalaisia. Vaikka tehtävä on Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa vastuutettu liikenne- ja viestintäministeriölle, on kyseessä mitä suurimmassa määrin usean viranomaisen rooliin kuuluva ja laajaa yhteistyötä edellyttävä prosessi.

VIRANOMAISTIEDOTUKSEN VARMISTUSJÄRJESTELMÄ

Ihmisillä on aina ollut tarve varoittaa toisiaan vaarasta. Muinaisyhteiskunnassamme tehokkaimmat keinot hälytyksiin luotiin sotilaiden toimesta. Vihollisjoukkojen lähestymisestä varoitettiin, paitsi lähettien avulla, myös optisilla merkinannoilla. Tällaisia olivat korkeille mäille ja vuorille rakennetut vartiotulet ja vartioroviot, joita kutsuttiin myös vainovalkeiksi. Käytössä oli myös akustisia hälytysjärjestelmiä. Kahta päällekkäin asetettua laakakiveä ”jylkyttämällä” saatiin aikaan kumiseva, kantava ääni. Räikkä ja tuohitorvi tunnetaan nykyisinkin. Oudompia olivat lakutin, puukello ja kaikulauta. Tällaiset omana aikanaan käytännölliset välineet ovat sittemmin korvautuneet tehokkaammilla menetelmillä. Väestönsuojelusta ja pelastustoimesta tutut sireenit, pillit ja torvet olivat 1980-luvun loppuun asti pääasialliset välineet, joilla kansalaisia varoitettiin uhkaavista vaaroista.

1990-luvun alussa kehitettiin radiossa annettava viranomaisten hätäviesti. Vuonna 1993 liikenneministeriö perusti pysyvän työryhmän kehittämään radion kautta annettavien viranomaistiedotteiden järjestelmää. Vuonna 2008 tekninen järjestely ulotettiin myös televisioon. Järjestelmän kautta sen käyttöön

Toimiva viranomaisyhteistyö edistää sisäistä turvallisuutta. KUVA: Poliisi

oikeutetut viranomaiset voivat kaikkina vuorokauden aikoina antaa radioiden ja TV-kanavien kautta vaaratiedotteita. Tiedotteiden anto-oikeus on

- poliisi-, pelastus- ja rajavartioviranomaisilla
- Hätäkeskuslaitoksella
- Poliisihallituksella ja sen alaisella valtakunnallisella yksiköllä
- Säteilyturvakeskuksella
- Ilmatieteen laitoksella
- Liikennevirastolla
- Liikenteen turvallisuusvirastolla
- Elintarviketurvallisuusvirastolla
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksella
- ministeriöllä.

Vaaratiedote voidaan antaa, jos se on välttämätöntä väestön varoittamiseksi, silloin kun vaarallisen tapahtuman seurauksena voi aiheutua ihmisille hengen- tai terveysvaara taikka vaaraa merkittävälle omaisuuden vaurioitumiselle tai tuhoutumiselle. Vaaratiedote välitetään väestölle tiedoksi aina valtakunnallisena radioissa ja se katkaisee kaikilla kanavilla muun meneillään olevan ohjelman. Vaaratiedote voidaan lisäksi välittää väestölle tiedoksi televisiossa, jos vaaratiedotteen antava viranomainen niin päättää. Vaaratiedote näkyy tällöin televisiokanavien YLE TV1, YLE TV2, YLE FST5, YLE Teema, MTV3, Nelonen, Sub ja Jim kuvaruudun ylälaidassa juoksevana tekstinä.

Vaaratiedotteen antamista varten on luotu tekninen järjestely, jonka avulla voidaan muun muassa varmistaa, että vaaratiedotteen antajalla on siihen aina laillinen oikeus. Vaaratiedotteiden lisäksi on muitakin vastaavia tiedotteita, joita luetaan radioissa normaalin ohjelman välissä. Tällaisia ovat esimerkiksi paikallisesti annettavat liikennetiedotteet.

Vaaratiedotejärjestelmä perustuu lakeihin ja niiden perusteella annettuihin asetuksiin. Lakiin on kirjattu myös mahdollisuus niin kutsuttujen kohdennettujen viranomaistiedotteiden antamiseen. Tämä tarkoittaa varoituksien antamista viranomaisilta suoraan vaara-alueella oleviin matkapuhelimiin. Vaikka teleyrityksillä onkin valmius tiedotteiden antamiseen niin toistaiseksi tarpeeksi nopean, tehokkaan, varman ja alueellisesti rajatun viranomaisten hätätekstiviestijärjestelmän rakentaminen on siirtynyt rahoitussyiden vuoksi. Sen sijaan suljetumpia varoitustekstiviestijärjestelmiä on rakennettu useiden laitosten ja organi-

saatioiden käyttöön. Niitä on saatavana myös kaupallisina palveluina. Yleensä ne edellyttävät matkapuhelimen haltijan etukäteen tapahtuvaa ilmoittautumista järjestelmään.

Viime vuosina on hälytys- ja varoitusjärjestelmien lisäksi väestöä varten ollut rakenteilla myös vaaratilanteista ja onnettomuuksista kertovia nettiportaaleja. Useat viranomaiset luovat tällaisia palveluja tulevaisuudessa. Perusajatuksena on, että niiden kautta sekä niitä tarvittavassa määrin linkittämällä väestö saa tarkempia tietoja ja pystyy internetin kautta seuramaan onnettomuuksien ja uhkien kehittymistä sekä viranomaisten toimia. Haasteena on, että ilman koordinointia palvelujen tarjonta saattaa hajota liikaa eri viranomaisille. Vaarana saattaa tällöin olla portaalien kautta saatavan tiedon pirstaloituminen ja kokonaiskuvan saannin vaikeutuminen.

Kaikkia edellä selostettuja järjestelmiä, niihin liittyvää tekniikkaa, lainsäädäntöä, vastuita ja toimintamenetelmiä kehitetään kaiken aikaa. Samalla tehostetaan tiedotteita ja hälytyksiä antavien viranomaisten kouluttamista. Tämä on tarpeen siksi, että kiireisessä ja stressaavassa tilanteessa ei suinkaan aina ole helppoa päättää, onko vaaratiedotteen antaminen perusteltua ja minkä tasoisena se tulisi antaa. Eräänä haasteena on, kuinka kyetään viestiä annettaessa turvaamaan annettavan viranomaistiedon nopea ja varmistettu kääntäminen kummallekin kansalliskielelle sekä muille yleistyville kielille.

Laki vaaratiedotteesta (466/2012) tuli voimaan 1.6.2013, Vaaratiedotteet lähetetään Hätäkeskuslaitoksen kautta. Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä on tarvittaessa avustaa viranomaisia tiedotusten kääntämisessä toiselle kansalliskielelle. Muutoin ei uusi laki suoraan vaikuta järjestelmän teknisiin järjestelyihin.

LUONNONONNETTOMUUKSIEN VAROITUSJÄRJESTELMÄ LUOVA

Suomeen on rakennettu valtion johdon ja turvallisuusviranomaisten käyttöön ennalta varoittava ja tilannekuvaa ympärivuorokautisesti tuottava luonnononnettomuuksien varoitusjärjestelmä (LUOVA). Järjestelmän avulla välitetään varoituksia kotimaassa tai ulkomailla tapahtuvista luonnononnettomuuksista.

LUOVA-järjestelmä tehostaa yhteiskunnan varautumista luonnononnettomuuksiin sekä selkeyttää tiedonvälitystä ja viranomaistoimintaa. Vuoden 2004 Aasian tsunamikatastrofin yhteydessä kävi ilmeiseksi, että suurten luonnononnettomuuksien yhteydessä luotettava havaintoaineisto ja asiantuntijoiden analysoima tieto ovat välttämättömiä luotettavan tilannekuvan luomiseksi nopeasti onnettomuuden jälkeen. Aasian tsunamin lisäksi luonnononnettomuuksien varoitusjärjestelmän kehittämisen perustana ovat olleet muun muassa Yhteiskunnan turvallisuusstrategia sekä sisäisen turvallisuuden ohjelma.

Ajantasaisen LUOVA -järjestelmän toimintaedellytys on asiantuntijaverkoston jatkuva ympärivuorokautinen päivystystoiminta. Verkoston muodostavat Ilmatieteen laitoksen, Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) ja Helsingin yliopiston Seismologian instituutin asiantuntijat, jotka ovat yhteistyönä suunnitelleet ja rakentaneet varoitusjärjestelmän. Ilmatieteen laitos vastaa sääilmiöihin sekä meren vedenkorkeuteen liittyvistä varoituksista, Seismologian instituutti maanjäristysvaroituksista ja SYKE vesistötulviin liittyvistä varoituksista. Toinen tärkeä edellytys varoitusjärjestelmän toiminnalle on toimintavarma tietojärjestelmä, jonka avulla seurataan maailmanlaajuisesti eri tietolähteitä sekä lähetetään varoituksia ja analysoitua tietoa luonnononnettomuuksista. LUOVA -tietojärjestelmän ylläpidosta ja päivystystoiminnasta vastaa Ilmatieteen laitos.

Varoitusten ja tilannekuvan lähetys tiedon vastaanottajille tapahtuu internetissä sekä tekstiviestin ja sähköpostin välityksellä. Varoitusjärjestelmän keskeinen osa on LUOVA-portaali, jonka avulla ylläpidetään ajantasaista luonnononnettomuuksia koskevaa tilannekuvaa. Kattava tilannekuva sisältää reaaliaikaista ja ennakoivaa tietoa onnettomuudesta sekä sen mahdollisista vaikutuksista Suomen väestön turvallisuuteen ja kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen. Järjestelmää käyttävät valtion johdon ja turvallisuusviranomaisten tilannekeskukset.

7.9 YMPÄRISTÖTURVALLISUUS

Viime vuosien aikana ympäristöongelmat ovat nousseet kansainvälisen politiikan keskiöön, minkä seurauksena myös yleinen ympäristötietoisuus on lisääntynyt. Usein ympäristöongelmien luonne ja laajuus kuitenkin paljastuvat vähitellen, joten niihin on vaikea puuttua ajoissa tehokkaasti. Tiedeyhteisö on edelleen lukuisten haasteiden edessä ratkoessaan ympäristöongelmia ja tehostaessaan tieteellisen tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa.

ILMASTONMUUTOKSESTA AIHEUTUVAT TURVALLISUUSUHKAT

Ympäristöön liittyvistä turvallisuusuhkista ilmastonmuutos on keskeinen, koko ihmiskuntaa uhkaava kriisi. Todisteena ilmastonmuutoksesta ovat esimerkiksi alailmakehän keskilämpötilan nousu sekä polaaristen ja vuoristojäätiköiden sulaminen.

Ilmiön yhteydessä olevat turvallisuusuhkat ovat myös lisääntymässä. Ihmishenkiä ja ekosysteemejä uhkaavat äärimmäiset sääilmiöt, kuten myrskyt, hurrikaanit, tulvat ja kuivuuskaudet, ovat yleistyneet. Tartuntatautien esiintymisalue on laajenemassa ja maatalouden mahdollisuudet ekologisesti herkillä alueilla ovat heikentyneet. Ilmiöstä aiheutuvat valtavat taloudelliset kustannukset lisäävät köyhyyttä etenkin kehitysmaissa, joissa myös ympäristöpakolaisuus sekä ristiriidat rajallisten luonnonvarojen käytöstä tulevat kasvamaan.

Arktinen alue on noussut ilmastonlämpenemisen myötä geopoliittisesti tärkeäksi kysymykseksi ja muuttaa turvallisuustasapainoa, mikä koskettaa myös Suomea. Lisäksi voimistuvat sään ääri-ilmiöt voivat ainakin tilapäisesti heikentää yhteiskuntamme mahdollisuuksia ylläpitää perustoimintoja.

Ilmastonmuutoksen hillitseminen on ennen kaikkea poliittinen kysymys, jonka ratkaisut vaativat kansainvälistä yhteistyötä ja poliittistaloudellisia toimenpiteitä yhteiskunnilta. Suomi on ilmastopolitiikassaan sitoutunut kansainvälisiin sopimuksiin sekä Euroopan unionin lainsäädäntöön. Suomi osallistuu turvallisuustilanteen parantamiseen myös kehittämällä ympäristöuhkien ennaltaehkäisy- ja varautumismenetelmiä sekä tukemalla köyhyyden vähentämistä ja kestävää kehitystä globaalilla tasolla.

KANSAINVÄLISET YMPÄRISTÖSOPIMUKSET VÄLINEINÄ

Ympäristöuhkat ovat luonteeltaan vähitellen kertyviä tai äkillisesti onnettomuuksina ilmeneviä. Äkilliset uhkat, kuten öljy- ja kemikaalionnettomuudet, koetaan selkeämmin turvallisuuteen liittyviksi. Kuitenkin vähitellen kertyvät uhkat ovat seurauksiltaan ja torjuttavuudeltaan äkillisiä uhkia ongelmallisempia. Ympäristöuhkat voidaan myös jakaa

- maailmanlaajuisiin (kuten ilmastonmuutos)
- alueellisiin (kuten Itämeren öljykuljetukset)
- paikallisiin uhkiin (kuten tehdasonnettomuudet).

Maailmanlaajuiset ympäristöongelmat ilmenevät myös paikallisesti ja edellyttävät torjunnassa valtioiden yhteistyön lisäksi paikallisia tekoja. Toisaalta monet alueelliset ongelmat, kuten öljykuljetusten turvallisuus, vaativat päinvastoin kansainvälisesti sovittavia pelisääntöjä. Ympäristöongelmia ei siis voi ratkaista vain kansallisin tai edes alueellisin keinoin.

Sen lisäksi, että vakavimmat ympäristöongelmat eivät kunnioita valtioiden rajoja, niillä on usein yhteys kansainvälisen kaupan, rahoituksen ja kehitysohjelmien kaltaisiin laaja-alaisiin kysymyksiin. Ratkaisut vaativat kansainvälisympäristöoikeudellisia sitoumuksia ja laajaa globaalia kumppanuutta. Kriittisiksi kysymyksiksi tulevaisuuden kannalta nouseekin, löytyykö tätä kumppanuutta ja miten ongelmien hallintajärjestelmät voivat toimia nykyistä tehokkaammin.

Kansainväliset ympäristösopimukset ja -prosessit tarjoavat keinoja torjua maailmanlaajuisia ympäristöongelmia sekä sopeutua edessä oleviin väistämättömiin muutoksiin. Suomi on jäsenenä yli sadassa kansainvälisessä ympäristösopimuksessa mukaan lukien kaikki tärkeimmät YK:n ympäristösopimukset. Sopimuksilla pyritään muun muassa

- ilmastonmuutoksen torjumiseen ja siihen sopeutumiseen
- luonnon monimuotoisuuden suojelemiseen ja kestävään käyttöön
- kemikaalien tuotantoa, kauppaa, käyttöä ja päästöjä koskevaan hallintaan ja valvontaan
- vaarallisten jätteiden siirtojen ja käsittelyn valvontaan.

Näin ollen ympäristösopimukset koskevat laaja-alaisesti valtioiden talous-, energia-, terveys-, liikenne-, luonnonvara- ja teollisuussektorien kehittämistä.

Suomen ympäristölainsäädäntö on EU-sidonnaista ja Euroopan unioni on merkittävä osapuoli kansainvälisissä ympäristöneuvotteluissa. Viime vuosina ympäristöasiat ovat kansainvälisissä yhteyksissä nousseet yhä useammin myös valtion päämiesten neuvottelupöydille.

Öljyntorjunnan ensisijaisena tavoitteena on merelle vuotaneen öljyn kerääminen merellä ennen kuin se pääsee saastuttamaan saaristoa ja rantavyöhykkeitä. KUVA: Rajavartiolaitos

YK:n ilmastosopimus on peräisin vuodelta 1992. Sitä täydentää Kioton pöytäkirja, joka asetti keskimäärin runsaan viiden prosentin vähennyksen kasvihuonekaasupäästöissä tavoitteeksi teollisuusmaille vuosille 2008–2012 vuoteen 1990 verrattuna. Tavoite, vaikkakin se oli jo liikaa eräille teollisuusmaille, kuten Yhdysvalloille, on yleisesti hyväksyttyjen riskiarvioiden näkökulmasta erittäin vaatimaton. Kioton pöytäkirjan jälkeen tarvitaankin merkittävämpiä ja pikaisempia askeleita, joita kaikkien suurten kasvihuonekaasujen päästäjämaiden tulisi kyetä ottamaan.

YK:n arvioiden mukaan vuonna 2030 yli puolet maapallon väestöstä kärsii nykytrendin jatkuessa veden puutteesta. Tämä lisää osaltaan myös nälänhätää, eriarvoisuutta ja levottomuutta maailmassa. Biodiversiteetin vähenemisellä on vahva yhteys ilmastonmuutokseen. Ilmastonmuutos lisää monimuotoisuuden katoa, mutta toisaalta monimuotoisuuden väheneminen kiihdyttää ilmastonmuutoksen vaikutuksia. Monimuotoinen luonto onkin vahva kumppani taistelussa ilmastonmuutosta vastaan.

LÄHIALUEEN JA KANSALLISET TURVALLISUUSUHKAT

Itämeren valtioiden liittyminen Euroopan unioniin ja sen ympäristönormien omaksuminen parantaa yleisesti ympäristön tilaa lähialueillamme. Myös EU:n ja Venäjän yhteistyö luo edellytyksiä Venäjältä Suomeen kohdistuvien ympäristöuhkien vähentämiseksi. Suomella on ympäristösektorilla pitkät perinteet yhteistyöstä Venäjän kanssa, mistä hyvä esimerkki viime vuosilta on Pietarin jätevesien puhdistamotilanteen paraneminen.

Vuonna 1974 ja vuonna 1992 uudistetun Itämeren merellisen ympäristön suojelusopimuksen (HELCOM) osapuolia ovat kaikki rantavaltiot sekä Euroopan unioni. Sitovan sopimuksen piirissä on jo 1970-luvulta tehty yhteistyötä Itämeren suojelemiseksi.

HELCOM:n tutkimusten mukaan Itämeren ympäristön pahimpia uhkia ovat öljy- ja kemikaalikuljetukset, rehevöityminen sekä mereen kertyvät haitalliset aineet. Rehevöityminen aiheuttaa runsaita leväkukintoja, rantojen ja pyydysten limoittumista sekä haittaa meren luonnollisille ekosysteemeille, meren virkistyskäytölle ja matkailulle.

Mereen kertyvistä haitallisista aineista esimerkkinä ovat erityisesti Suomenlahden kalojen korkeat dioksiinipitoisuudet, jotka uhkaavat rajoittaa kalojen käyttöä ravintona. Vuonna 2007 hyväksyttiin HELCOM:n Itämeren suojelun toimenpideohjelma (Baltic Sea Action Plan, BSAP). Ohjelman tavoitteena on saavuttaa meren hyvä tila vuoteen 2021 mennessä.

ÖLJY- JA KEMIKAALIUHKAT MERELLÄ

Öljykuljetukset merialueilla ja erityisesti Suomenlahdella lisääntyvät voimakkaasti. Merkittävin syy tälle kehitykselle on, että yhä suurempi osa Venäjän öljyviennistä kuljetetaan öljyputkien sijaan meriteitse Keski-Eurooppaan. Myös muu meriliikenne on tiheä Suomenlahdella. Liikenteen risteyskohtia on runsaasti ja talvisin jääolosuhteet voivat vaikeuttaa yksisuuntaisten väylien ylläpitoa.

Merenkulun turvallisuutta parannetaan alusliikennepalvelulla (Vessel Traffic Service, VTS), jonka avulla onnettomuusriskiä ja mahdollisesti syntyviä ympäristöhaittoja voidaan ennaltaehkäistä. Ennaltaehkäiseviin toimiin kuuluu myös Suomenlahden alusliikenteen pakollinen ilmoittautumisjärjestelmä (GOFREP), joka kattaa kansainvälisen merialueen Suomenlahdella ja jota valvovat yhteistyössä Suomi, Viro ja Venäjä.

Ennaltaehkäisystä huolimatta on olemassa riski, että huomattavia määriä öljyä tai muita kemikaaleja pääsee mereen alusten yhteentörmäyksen tai karilleajon seurauksena. Suurimmat tankkilaivat Suomenlahdella kuljettavat jopa 150 000 tonnia öljyä. Öljyntorjunnan ensisijaisena tavoitteena onkin siis merelle vuotaneen öljyn kerääminen ennen kuin se pääsee saastuttamaan saaristoa ja rantavyöhykkeitä. Suuren kemikaalipäästön todennäköisyys on huomattavasti öljypäästöä vähäisempi, mutta sen torjunta voi olla vaikeampaa ja vaikutukset ympäristöön voivat olla suurempia kemikaalin ominaisuuksista riippuen.

Itämeren valtioiden yhteistyötä öljy- ja kemikaalionnettomuuksien torjunnassa on kehitetty pääosin Itämeren suojelusopimuksen HELCOM:n puitteissa. Toimivan torjuntayhteistyön edellytyksiä on vahvistettu myös kahdenvälisiillä sopimuksilla Suomen ja Venäjän, Suomen ja Viron sekä lisäksi kaikkien Pohjoismaiden kesken. Näiden sopimusten osapuolet järjestävät säännöllisesti yhteisiä harjoituksia merialueillaan.

Torjuntavalmiuden vahvistamiseksi Pohjois-Itämerellä EU:n meriturvallisuusvirasto (EMSA) on varustanut suomalaisen jäänmurtajan öljyntorjuntaa varten ja sopinut sen käytöstä.

Ympäristövahinko- ja erityistilanteisiin erikoistuneet Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) asiantuntijat päivystävät erilaisten ympäristöonnettomuuksien varalta. Päivystys kattaa kaikki ympäristövahingot, kuten

- alusonnettomuudet, joihin voi liittyä öljy- tai muun ympäristövahingon vaara
- maalla tapahtuvat suuret öljy- tai kemikaalivahingot
- patovahingot sekä luonnon onnettomuuksista aiheutuvat merkittävät ympäristövahingot.

SYKE johtaa öljyvahingon torjuntatoimia avomerellä sekä kemikaalivahingon tai ison öljyvahingon tapahtuessa myös saaristossa ja lähellä rannikkoa. Torjuntatöissä tärkeitä yhteistyökumppaneita ovat puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, valtion omistama Meritaito Oy, alueelliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä alueelliset pelastuslaitokset. Onnettomuuksien jälkihoitoon osallistuvat myös kunnat ja vapaaehtoisjärjestöt.

Suomen vahvuus torjunnassa on hyvä yhteistoiminta. Esimerkiksi kaikki torjuntaan varustetut alukset ovat monitoimialuksia, joita käytetään myös muihin tarkoituksiin. Muualla kuin avomerellä ympäristövahinkoihin varautuminen on osa pelastustoimen varautumista suuronnettomuuksiin.

7.10 TULVA- JA PATORISKIEN HALLINTA

Tulvat voidaan jakaa vesistötulvaan, merenpinnan noususta aiheutuvaan tulvaan sekä rankkasateen aiheuttamaan tulvaan muualla kuin vesistössä. Vesistötulvat aiheutuvat Suomessa yleensä lumen sulamisesta tai sateista, mutta myös jää- ja hyydepadot voivat aiheuttaa joessa paikallisesti voimakkaan vedenpinnan nousun.

Meren rannikolla myrskyt voivat yhdessä muiden vedenkorkeutta nostavien tekijöiden kanssa aiheuttaa tulvia. Tiheästi rakennetulla kaupunkimaisella alueella rankkasade voi aiheuttaa tulvimista sekä puroissa ja ojissa että kaduilla sadevesiviemäreiden sekä muiden hulevesireittien kapasiteetin ylittyessä. Rankkasateista tiheästi rakennetuilla alueilla aiheutuvia tulvia kutsutaan hulevesitulviksi.

Pato voi murtua poikkeuksellisessa tulvatilanteessa, mutta myös normaalissa vesitilanteessa, esimerkiksi padossa olevan vian vuoksi. Suomessa on merkittäviä patoja lähes 500, joista padon särkyessä huomattavaa vaaraa aiheuttavia noin 40. Padoista noin 380 on vesistöpatoja ja noin 60 jätepatoja. Lisäksi Suomessa on noin 30 kaivospatoa.

Suuri tulva tai pato-onnettomuus voi aiheuttaa pahimmillaan ihmishenkien menetyksiä, vakavaa haittaa yhteiskunnan tärkeille toiminnoille ja elinkeinoille. KUVA: Aleksi Pihkanen / Wikimedia Commons

VAIKUTUKSET

Suomessa tulvat aiheuttavat yleensä vain taloudellisia vahinkoja ja tilapäisiä vedenlaatuongelmia. Suuri tulva voi kuitenkin aiheuttaa pahimmillaan ihmishenkien menetyksiä tai vakavaa haittaa yhteiskunnan tärkeille toiminnoille ja elinkeinoille. Myös pato-onnettomuudesta voi aiheutua välittömiä vahinkoja henkilöille, rakennuksille tai infrastruktuurille.

Melko tavanomainenkin tulva saattaa aiheuttaa vahinkoja rakennuksille, rakenteille ja muulle omaisuudelle sekä ympäristölle. Vesistöjen varrella ja rannikolla arvioidaan asuvan jopa 70 000–100 000 ihmistä alueella, jolla harvinainen tulva voi aiheuttaa vahinkoja. Tämän lisäksi rannoilla on runsaasti tulvasta kärsivää loma-asutusta. Myös teollisuusalueita sekä vesihuolto- ja liikenneinfrastruktuuria on tulville alttiilla alueilla. Rankkasadetulvat voivat olosuhteista riippuen aiheuttaa vahinkoja taajamissa riippumatta siitä, sijaitsevatko ne vesistön rannalla.

Suomessa on 21 merkittävää tulvariskialuetta, jotka ovat erityisen lakisääteisen tulvariskien hallinnan suunnittelun kohteena. Merkittävin tulville altis kaupunki Suomessa on Pori, jossa yli 20 000 asukasta asuu Kokemäenjoen tulva-alueella. Myös Rovaniemen alueella on laajahko tulvalle altis asuinalue.

Tulvariskien hallinnassa ja varautumissuunnittelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota riskialueella sijaitseviin

- vaikeasti evakuoitaviin kohteisiin, kuten sairaaloihin, vanhainkoteihin ja kouluihin
- yhteiskunnan kannalta tärkeään infrastruktuuriin, kuten vesihuolto-, liikenne- ja energiajärjestelmiin
- ympäristölle vaaraa aiheuttaviin laitoksiin, kuten kemikaalivarastoihin ja kaatopaikkoihin.

Tällaisten toimintojen sijaitseminen padon vahingonvaara-alueella kasvattaa myös pato-onnettomuudesta aiheutuvaa riskiä.

VASTUUT JA YHTEISTYÖTAHOT

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY) tehtävänä on arvioida vesistöalueiden ja merenrannikon tulvariskit, laatia tulvakarttoja ja valmistella tulvariskien hallintaa palvelevia suunnitelmia tulvariskialueille. ELY-keskus myös huolehtii tulvan uhatessa ja tulvan aikana viranomaisten yhteistyön järjestämisestä sekä ohjaa toimenpiteitä vesistössä. Se antaa suosituksia vesistön säännöstelyjen ja juoksutusten yhteensovittamisesta, edistää tulvasuojelua ja huolehtii hydrologisesta seurannasta sekä vesitilanne- ja tulvavaroituspalvelusta yhteistyössä Tulvakeskuksen kanssa. Tulvakeskus on Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) ja Ilmatieteen laitoksen yhteinen palvelu, joka tuottaa valtakunnallisia tulvaennusteita ja tulvavaroituksia sekä ylläpitää valtakunnallista vesi- ja tulvatilannekuvaa. ELY-keskus avustaa myös kuntia hulevesitulvariskien hallinnassa.

Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia tulvariskien hallinnan tehtävissä.

ELY-keskuksen tärkein yhteistyökumppani tulvatilanteessa on pelastusviranomainen. Johtovastuu operatiivisessa toiminnassa on pelastuslaitoksella. Tarvittaessa pelastusviranomainen muodostaa avukseen muiden viranomaisten, laitosten ja pelastustoimintaan osallistuvien vapaaehtoisten yksiköiden edustajista koostuvan johtoryhmän.

Johtoryhmän lisäksi suuren tulvan aikana perustetaan toiminnallinen johtokeskus. Pelastusviranomaisen lisäksi muita tärkeitä toimijoita ovat kunnan terveydensuojeluviranomainen, ympäristöviranomainen ja tekninen toimi. Taajamien hulevesitulvissa myös alueella toimivalla vesihuoltolaitoksella voi olla merkittävä rooli. Kiinteistönomistajat ja -haltijat huolehtivat omalta osaltaan omaisuutensa suojaamisesta.

Tulvakeskustoiminnassa Suomen ympäristökeskus ylläpitää ja kehittää vesistöjen vesitilannetietoja ja tulvavaroituksia. Ilmatieteen laitos vastaa vastaavista tehtävistä rankkasateiden ja merivesitulvien osalta. Alueellisen tiedon tuottamisessa Tulvakeskus toimii yhteistyössä ELY-keskusten ja tarvittaessa pelastusviranomaisen kanssa.

Padon omistajat vastaavat patojensa turvallisuudesta. ELY-keskusten hallinnassa on 48 valtion omistamaa merkittävää patoa. Myös patoturvallisuusasioiden viranomaisvalvonta kuuluu pelastustointa lukuun ottamatta alueellisille ELY-keskuksille.

UHKAN ENNALTAEHKÄISY

Tulvariskien hallinnasta on säädetty laissa (620/2010) ja asetuksessa (659/2010) tulvariskien hallinnasta. Maa- ja metsätalousministeriö nimesi joulukuussa 2011 ELY-keskusten ehdotusten perusteella 21 merkittävää tulvariskialuetta. Näistä 17 sijaitsee vesistöjen varrella ja neljä meren rannikolla. Näille tulvariskialueille on laadittu tulvakartat ja laaditaan 22.12.2015 mennessä tulvariskien hallintasuunnitelmat. Tulvariskien hallinnan suunnittelussa keskitytään tulvien ehkäisyyn, tulvasuojeluun sekä valmiustoimiin.

Valuma-alueen maankäyttö vaikuttaa siihen, kuinka nopeasti sade- tai sulamisvedet valuvat vesistöön. Tulvien esiintymistä voidaankin vähentää vesistöalueen varastokapasiteettia lisäämällä ja pidättämällä tulvia esimerkiksi metsä- ja suoalueilla.

Perinteinen tulvasuojelu on keskittynyt jokiuomassa tehtäviin toimenpiteisiin, kuten perkauksiin, pengerryksiin ja jokiuoman suoristamiseen. Eniten tulvia on Suomessa pystytty vähentämään vesistön säännöstelyllä ja tulvavesien varastoimiseksi rakennetuilla tekoaltailla. Rakennetuissa vesistöissä säännöstelyt ovat tärkein keino estää tulvatilanteiden syntymistä.

Tulvavahinkojen määrää pystytään vastedes parhaiten vähentämään alueiden käytön suunnittelulla ja rakentamisen ohjauksella siten, että tulva-alueille sijoitetaan sellaiset toiminnot, joille tulvista ei aiheudu merkittävää haittaa tai vahinkoa.

Patoturvallisuudesta on säädetty patoturvallisuuslaissa (494/2009) ja -asetuksessa (319/2010). Vesilaissa (587/2011) säädetään vesistöön rakentamisesta.

Patoturvallisuustoiminnan tarkoituksena on ennaltaehkäistä padoista aiheutuvat onnettomuustilanteet. Padon turvallisuus varmistetaan asianmukaisella suunnittelulla ja rakentamisella, kunnossapidolla ja käytöllä. Padon omistaja laatii tarvittaessa selvityksen padon aiheuttamasta vahingonvaarasta ja suunnitelman toimenpiteistä häiriötilanteissa. Padosta aiheutuvan vaaran suuruudesta riippuen padon omistaja tarkkailee padon kuntoa sekä tekee vuosittaisen padon kunnon tarkastuksen.

UHKAAN VARAUTUMINEN

Toiminta tulva- tai pato-onnettomuustilanteessa ratkaisee viime kädessä vahinkojen määrän. Erityisesti pelastusviranomaisen, ELY-keskuksen ja rakenteiden omistajien saumaton yhteistyö on tärkeää. Tulvatilanteessa tehtäviä toimenpiteitä ovat esimerkiksi

- vesistön poikkeusjuoksutukset
- tilapäisten tulvasuojelurakenteiden ja penkereiden käyttö
- pumppaukset
- tilapäisen uoman kaivaminen tai penkereen katkaiseminen
- jää- ja hyydepatojen purkaminen kaivinkoneella tai räjäyttämällä.

Tulvatilanteen hoitaminen on tarpeen suunnitella ja sopia etukäteen. Kevään lumensulamistulvat ja jäätulvat ovat yleensä aiheuttaneet suurimmat tulvavahingot. Tulvatilanteen kehittymisvaiheessa, ennakkotoimenpiteissä ja itse tulvantorjunnan käytännön ennakkotoimenpiteiden toteuttamisessa avainasemassa on ELY-keskus.

Pelastusviranomainen päättää, milloin tulvatilanteen hoitaminen muuttuu pelastustoiminnaksi. Käytännössä toiminnan johtovastuu siirtyy pelastusviranomaiselle yleensä silloin, kun ihmishenki tai merkittävä määrä omaisuutta on vaarassa. Usean hallinnonalan valmiusharjoituksissa tulvat ovat usein keskeisenä harjoittelun aiheena.

Pato-onnettomuuden uhatessa tai sen tapahduttua on padon omistajan tai haltijan velvollisuutena varmistaa, että tapahtumasta on tehty onnettomuusilmoitus hätäkeskukseen sekä käynnistää toimet onnettomuudesta aiheutuvien vahinkojen rajoittamiseksi ja patomurtuman korjaamiseksi.

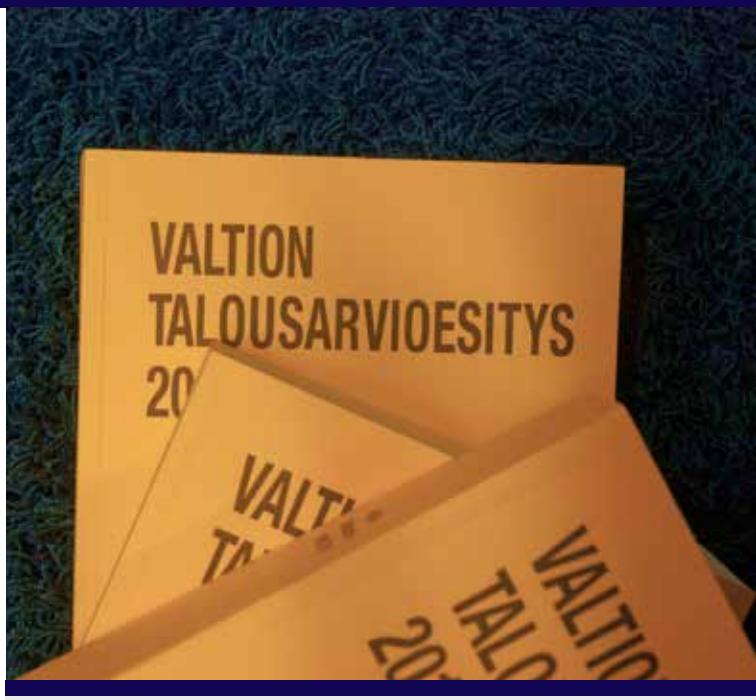
Pelastusviranomaiset huolehtivat patomurtuman ja siitä aiheutuvan tulvan vaatimista toimenpiteistä, joita ovat esimerkiksi muiden organisaatioiden hälyttäminen, väestön varoittaminen, evakuoiminen ja pelastaminen sekä pelastustoiminnan ja kokonaistilanteen johtaminen.

ELY-keskus huolehtii tarvittaessa erityisesti vesistössä ja vesirakenteilla toteutettavista toimenpiteiden suunnittelusta ja niiden toteuttamiseen tarvittavasta asiantuntemuksesta.

KUVA: Susanna Lehto / Tekes

8 TALOUDEN JA INFRASTRUKTUURIN TOIMIVUUS

8.1 TALOUDEN JA INFRASTRUKTUURIN TOIMIVUUS



KUVA: Juha Valtamo / Maanpuolustuskurssit

Hyvin toimiva talous ja infrastruktuuri ovat kaikissa tilanteissa yhteiskunnallemme välttämättömiä. Julkinen ja yksityinen talous vaikuttavat suoraan kansalaisten toimeentuloon, elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin sekä huoltovarmuuden pitkän aikajänteen kehittämiseen.

Infrastruktuuri on merkittäviltä osiltaan elinkeinoelämän toimijoiden vastuulla ja sitä ylläpidetään markkinatalouden periaatteiden mukaisesti. Infrastruktuurin toimivuutta voidaan kehittää vain yhteistoiminnassa huomioiden sekä yritysten että yhteiskunnan yhteiset edut ja tavoitteet. Erityistapauksissa yhteiskunnan tavoitteita voidaan edistää lainsäädännöllisin tai erillisin huoltovarmuustoimenpitein.

Talous, yritys- ja infrastruktuurirakenteet sekä kriittinen tuotanto muodostavat keskenään verkostoituneen, monimutkaisen ja osin häiriöherkän kokonaisuuden, jossa keskinäisriippuvuuksia ja -vaikutuksia tulee arvioida laajoissa kokonaisuuksissa. Arvioinnissa tulee huomioida myös EU- ja globaali ulottuvuus, sillä sekä talouden että infrastruktuurin kytkennät rajojemme yli ovat huomattavat.

Erityistä huomiota yhteiskunnan häiriöiden hallinnassa joudutaan kiinnittämään siihen, että yhden alan ongelmia korjaavat toimet saattavat samaan aikaan vaikuttaa kielteisesti jonkin toisen alan tilanteeseen. Esimerkkinä näistä ristikkäisvaikutuksista voidaan mainita poikkeusolojen viranomaisvaltuuksien käytön mahdolliset vaikutukset pääomien liikkumiseen ja rahoitusmahdollisuuksien säilyttämiseen kaikissa oloissa.

JULKISEN TALOUDEN, PALVELUIDEN JA HALLINNON HAASTEET

JULKISEN TALOUDEN KESTÄVYYS PITKÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ

IKÄRAKENNE

Suomen ikärakenteen muuttuminen ja elinajanodotteen pidentyminen heijastuvat myös julkisen talouden pitkän aikavälin näkymiin. Väestön ikääntymisen nopein vaihe ajoittuu 2010- ja 2020-luvuille, jolloin ikääntymiskehitys on Suomessa EU-maiden voimakkaimpien joukossa. Ennusteen mukaan Suomen työikäisen väestön määrä alenee aikavälillä 2012–2030 noin 100 000 hengellä. 65 vuotta täyttäneiden määrän ennakoidaan kasvavan lähes puolella nykyisestä vuoteen 2030 mennessä.

Työvoiman väheneminen johtaa julkisen talouden rahoituspohjan heikentymiseen samanaikaisesti, kun ikääntyneiden väestöryhmän kasvaminen lisää julkisia ikäsidonnaisia menoja. Väestön ikääntyminen heikentää julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä siis kahta kanavaa pitkin: tuotantopotentiaalin heikkenemisen sekä kasvavien julkisten, ikäsidonnaisten menojen kautta.

TYÖLLISYYS

Työllisyysasteen oletetaan vakiintuvan vuoteen 2025 mennessä noin 71 prosenttiin ja työttömyysasteen lähelle arvioitua rakenteellisen työttömyyden tasoa, noin 7 prosenttiin. Työn tuottavuuden kasvun oletetaan hidastuvan pitkällä aikavälillä selvästi nykyisestä noin 1,4 prosenttiin johtuen muun muassa tuotannon palvelupainottuneisuuden lisääntymisestä.

Bruttokansantuotteen keskimääräinen kasvuvauhti ennusteperiodilla on noin 1,5 prosenttia perustuen lähes yksinomaan tuottavuuden kasvuun.

KUVA: VisitFinland

JULKISTEN MENOJEN KASVU

Julkisten menojen kasvun hillitsemiseksi valtiontaloudessa on tehty vuodesta 2011 lähtien mittavia, noin 6,8 miljardin euron suuruisia sopeutustoimia. Suurin menopaine tulevaisuudessa kohdistuukin kuntatalouteen.

Ikäsidonnaisten julkisten menojen arvioidaan nousevan aikavälillä 2018–2060 2,4 prosenttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon. Vuoteen 2060 mennessä ennakoidusta kasvusta suurin osa tulee pitkäaikaishoitomenojen noususta, mutta myös eläke- ja terveydenhuoltomenot kasvavat selvästi. Ikäsidonnaisista julkisista menoista eläkkeiden nopein kasvu ajoittuu kuluvalle vuosikymmenelle, mutta 2030-luvun puolivälistä lähtien eläkemenojen kansantuoteosuuden arvioidaan kääntyvän laskuun.

Eläkemenojen kasvu perustuu työeläkkeiden kasvuun kansaneläkkeiden merkityksen vähitellen pienentyessä. Terveydenhuolto- ja pitkäaikaishoitomenojen nopein kasvu ajoittuu 2020- ja 2030-luvuille, mutta kasvun ennakoidaan jatkuvan myös tämän jälkeen, etenkin pitkäaikaishoitomenojen osalta.

Työttömyysmenot supistuvat hieman työttömyysasteen alenemisen takia ja koulutusmenojen ennakoidaan pysyvän hyvin vakaina, koska nuorten ikäluokkien oletetaan pysyvän lähellä nykytasoa

KESTÄVYYSVAJE

Ennakoidun väestökehityksen ja siihen liittyvän ikäsidonnaisten menojen kasvun johdosta julkisen talouden arvioidaan olevan kestämättömällä kehitysuralla. Laskelman mukaan julkisen talouden kestävyysvaje vuonna 2018 on suuruudeltaan noin 3 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Tämä tunnusluku osoittaa, kuinka paljon julkisen talouden tasapainoa tulisi välittömästi kohentaa verotusta kiristämällä tai menoja karsimalla, jotta julkisen talouden velkaantuminen ei alkaisi hallitsemattomasti kasvaa väestön ikääntymiseen liittyvien julkisten menojen kasvun myötä.

Vuonna 2008 puhjennut kansainvälinen finanssi- ja talouskriisi heijastui voimakkaasti myös Suomen talouteen heikentäen edelleen julkisen talouden kestävyysnäkymiä. Kestävyyslaskelmassa arvio julkisen talouden lähtötilanteesta on olennaisesti heikompi kuin mitä ennen kriisiä arvioitiin. Talouskriisin vaikutukset julkiselle taloudelle ovat kuitenkin osittain väliaikaisia.

Ikääntymiseen liittyvien kustannusten nousupaine sitä vastoin ulottuu vuosikymmenien päähän, ja siihen vastaaminen pysyy julkisen talouden merkittävimpänä haasteena.

Toinen kestävyysongelmaa havainnollistava indikaattori on kestävyyden turvaava ylijäämä, jonka suuruuteen ei lähtötilanteen tasapaino vaikuta. Kestävyyden turvaavan ylijäämän vuonna 2018 arvioidaan olevan noin 3 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Tämä arvio on pysynyt suhteellisen vakaana viime vuosina tehdyissä kestävyysarvioissa.

Kestävyysvaje on suuruusluokaltaan niin merkittävä, ettei sen umpeen kuromista ole järkevää toteuttaa yksinomaan menoleikkausten ja veronkiristysten avulla, vaan osana ongelman ratkaisemista tarvitaan talouskasvua ja julkisen talouden kestävyyttä vahvistavia rakenteellisia uudistuksia. Näihin tavoitteisiin pyritään elokuussa 2013 käynnistetyllä hallituksen rakennepoliittisella ohjelmalla.

Tehokkaimpiin uudistuksiin arvioidaan lukeutuvan muun muassa työurien pidentäminen sekä julkisten menojen hillitseminen julkisten hyvinvointipalvelujen tuottavuutta parantamalla.

Julkisen talouden rahoituspohjaa on myös pyritty kasvattamaan talouskasvua ja työllisyyttä tukevalla talouspolitiikalla.

JULKISEN HALLINNON JA PALVELUIDEN HAASTEET PITKÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ

Väestön ikääntyminen kasvattaa erityisesti eläkemenoja ja terveydenhoidon sekä pitkäaikaishoivan menoja. Väestön ikääntyminen ja sen myötä palvelutarpeiden muutokset ovat suuri haaste julkisten palvelujen järjestämiselle maan eri osissa. Lasten ja työikäisten määrän väheneminen sekä ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttavat paitsi peruspalvelujen tarpeeseen myös kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen, taloudellisiin edellytyksiin ja tulopohjien kehitykseen sekä näiden kautta myös peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin. Myös muuttoliike merkitsee palvelutarpeiden muutoksia alue- ja kuntatasolla.

Työelämän muutos koskee niin julkisen hallinnon asiakkaita kuin myös hallintoa. Julkishallinnon työtä siirtyy yhä enemmän verkkoon. Työtä tehdään entistä enemmän paikasta riippumattomasti. Työajan ja vapaa-ajan välinen suhde sekoittuu osin. Myös etätyötä tehdään yhä enemmän. Samoin työtä tehdään enemmän iltaisin ja vuorotyönä.

Yhteiskunta digitalisoituu. Kilpailukyky ja kansakuntien hyvinvointi globaalissa toimintaympäristössä perustuu osaltaan kykyyn hyödyntää osaamista ja sen pohjana olevaa tieteellisteknistä kehitystä. Uusien teknologioiden kehitystä luonnehtivat älykkyys, langattomuus, liikkuvuus, etäperiaate, interaktiivisuus, saavutettavuus, ubiikkisuus, virtuaalisuus, tietointensiivisyys sekä kestävyys useassa mielessä. Nettitalouden periaatteet, avoimuus, vertaistuki, jakaminen ja toimiminen kansainvälisesti, ovat ominaisuuksia, jotka heijastuvat voimakkaasti myös julkisen sektorin muutokseen.

Kansalaisten luottamus useimpiin valtion ydintoimintoihin on edelleen kohtuullinen. Yhteiskunnan toimivuuden kannalta on tärkeää saada nuori sukupolvi osallistumaan enemmän yhteisten asioiden hoitamiseen. Osallistumismahdollisuuksien parantaminen ja monipuolistaminen, muun muassa sosiaalisen median keinoin, on perusteltua, jotta yhteiskuntaamme uhkaava nuorten vähenevä kiinnostus politiikkaan, äänestämiseen ja yhteiskunnallisten asioiden hoitamiseen voidaan välttää.

Globalisaation edetessä kansallinen kilpailukyky tarvitsee innovatiivista yhteiskuntapolitiikkaa sekä strategisesti ketterää hallintoa, jolla on kykyä valmistella ja toteuttaa laaja-alaisia ja merkittäviä yhteiskunnallisia uudistuksia. Vaikka Suomi on kansainvälisissä vertailussa säännönmukaisesti yksi kärkimaista kansallisen kilpailukyvyn ja julkisen hallinnon tulosten suhteen, kärjessä pysyminen edellyttää ajan tasalla pysymistä ja jatkuvaa ponnistelua.

Kehityksenennakointi ja yllätyksellistenkin muutosten hallinta on julkisen hallinnon tulevaisuuden onnistumisen kriittinen menestystekijä.

Kestävän kehityksen mukaisen, ihmiset, ympäristön ja talouden yhdistävän päätöksenteon kautta syntyy uusia, mielenkiintoisia ja kansalaisten osallisuuteen perustuvia toimintamalleja, tuotteita ja palveluja.

Tietoyhteiskunnan kehittymistä pidetään yhtenä osaratkaisuna maapallon ekologisiin ongelmiin, erityisesti ilmastonmuutokseen. Esimerkiksi työpaikan virtualisoituminen ja etätyö voivat johtaa siihen, että tila- ja asumisratkaisuja sekä liikennevirtoja voidaan suunnitella uudelleen. Myös sähköisten palvelujen lisääntyminen ja uudenlaiset vuorovaikutusratkaisut hillitsevät osaltaan ihmisten liikkumisen tarvetta ja sitä kautta ilmastonmuutosta.

SUOMALAISEN YHTEISKUNNAN TALOUDEN JA INFRASTRUKTUURIN TOIMIVUUS POIKKEUSOLOISSA

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia hyväksyttiin valtioneuvostossa 16.12.2010. Talouden toimivuudella tarkoitetaan kyseissä strategiassa väestön ja elinkeinoelämän mahdollisuuksia perustarpeiden tyydyttämiseen taloudellisen vaihdannan avulla sekä riittävän vahvaa julkisen talouden rahoitusasemaa. Infrastruktuurin ylläpitämisellä taas tarkoitetaan niitä teknisiä rakenteita ja organisaatioita, jotka ovat välttämättömiä väestön elinmahdollisuuksille ja yhteiskunnan toimivuudelle. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat

- julkisen talouden toimintaedellytysten, rahoitus-markkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaaminen
- elintarvikehuollon toimintakyvyn turvaaminen
- sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä kuljetusten turvaaminen
- yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen ylläpitäminen
- osaava työvoima
- korkeatasoisen koulutus- ja tutkimusjärjestelmän ylläpitäminen
- merkittävien ympäristömuutosten havaitseminen, rajoittaminen ja niihin sopeutuminen.

JULKINEN TALOUS POIKKEUSOLOISSA

Poikkeusoloissa julkisen vallan merkitys kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisen kannalta väistämättä lisääntyy normaalin taloudellisen toiminnan häiriintyessä. Valtion tuloja ja menoja koskevilla ratkaisuilla varmistetaan voimavarat julkisen vallan toiminnan turvaamiseksi.

Julkisen talouden toimivuutta tarkastellaan kokonaisuutena. Esimerkiksi kunnille asetettuja velvoitteita arvioidaan poikkeusoloissa uudelleen keskeisten toimintojen vaatimien taloudellisten resurssien turvaamiseksi. Talouden vakaus, tehokas veropolitiikka ja verojen kanto, hallittu lainanotto sekä budjetointijärjestelmän toiminta ovat tavoitetilanteessa turvattu.

Budjettijärjestelmällä varmistetaan menojen kohdentaminen kulloistenkin tilanteiden edellyttämiin käyttötarkoituksiin tarkoituksenmukaisella tavalla. Toimivalla yhteistyöllä ja yhteisen tilannekuvan ymmärtämisellä eri ministeriöiden kanssa taataan se, että säästöehdotukset ja uudelleenkohdennusehdotukset ovat järkeviä kuhunkin poikkeustilanteeseen nähden.

RAHOITUSMARKKINAT POIKKEUSOLOISSA

Rahoitusmarkkinoiden toiminta turvataan perustuen rahoituslaitosten ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän rakenteisiin. Rahapolitiikan ensisijaisena tavoitteena on hintavakaus. Suomen Pankki osallistuu Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) toimintaan ja toteuttaa osaltaan Euroopan keskuspankin neuvoston määrittelemää euroalueen yhteistä rahapolitiikkaa. Markkinoiden vakavat kriisit ja poikkeusolot hoidetaan eurojärjestelmän yhteisillä toimenpiteillä, mutta myös kansallisilla järjestelyillä on merkitystä.

INFRASTRUKTUURI POIKKEUSOLOISSA

Infrastruktuurin mitoituksessa lähdetään siitä, että väestön elinmahdollisuudet, yhteiskunnan välttämättömät toiminnot ja maanpuolustuksen materiaaliset edellytykset eivät vaarannu. Työvoimaa ohjaamalla kyetään tilapäisesti turvaamaan väestön perusturvan ylläpitäminen. Yleisellä työvelvollisuudella voidaan tarvittaessa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa tärkeille yrityksille, maanpuolustukselle ja yhteiskunnan peruspalveluille varmistaa välttämätön työvoima.

Koulutus- ja tutkimusjärjestelmän ylläpitämiseksi keskeiset koulutuspalvelut, ammatillisesti koulutetun erityishenkilöstön koulutus ja tutkimustoiminta turvataan.

Asumisen turvaamiseksi valmistaudutaan tarvittaessa tehostamaan säännöstely- ja muilla toimenpiteillä asuntokannan käyttöä. Riittävä rakentamisen kapasiteetti ja sen käyttö kulloinkin ensisijaisiin rakentamiskohteisiin varmistetaan sotilaallisen maanpuolustuksen, väestönsuojelun, energiahuollon, liikenneväylien ja muiden yhteiskunnan teknisten järjestelmien sekä terveydenhuollon tarpeiden tyydyttämiseksi.

Ympäristön tilaa seurataan ja jätekuljetukset turvataan tarvittaessa vaihtoehtoisella keräys- ja kuljetuskalustolla. Tavanomaiset ja ongelmajätteet sijoitetaan olemassa oleville kaatopaikoille tai väliaikaisesti ennalta suunnitelluille alueille, joilla ympäristö- ja terveysvaikutukset ovat vähäiset.

Energian saatavuudesta huolehditaan kotimaisilla ratkaisuilla ja kansainvälisellä yhteistyöllä. Energian hankinta turvataan ensisijaisesti Suomen omin toimin. Öljytuotteiden saatavuutta varmistetaan myös Kansainvälisen energiajärjestön (IEA) ja Euroopan unionin järjestelyin. Maakaasun toimitusvarmuuden erityispiirteenämme ovat ainoa tuontiyhteytemme Venäjältä ja käytännössä puuttuva maakaasun varastointimahdollisuus.

Yhteiskunnan organisaatioiden ja väestön käytössä olevat sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät ovat luotettavia ja turvallisia. Järjestelmien toimivuus varmistetaan yritysten varautumisen avulla ja viranomaisten ja yritysten keskinäisiin sopimuksiin perustuen. Viestintäverkkojen tietoturvallisuudesta huolehditaan. Valtionjohdon ja turvallisuusviranomaisten tieto- ja viestintäjärjestelmät varmistavat osaltaan tietojen käytön ja tilannekuvan ajantasaisuuden ja päätöksentekokyvyn.

Yhteiskunnan toimintojen ja väestön tarvitsemien kuljetusten edellytykset turvataan kaikissa tilanteissa. Maan sisäisten kuljetusten varmistamiseksi ohjataan kuljetusväylien rakentamista ja kuljetuksista vastaavien organisaatioiden sekä satamien, lentokenttien ja muiden liikennejärjestelmän solmukohtien valmius- ja turvallisuustoimintaa. Ulkomaankaupan kuljetusten turvaamiseksi varmistetaan, että kuljetuksiin on käytettävissä tarvittava merikuljetuskalusto.

Perustarpeiden tyydyttämisessä korostuu elintarvike- ja vesihuollon merkitys sekä talousveden laadun varmistaminen. Elintarvikehuollolla turvataan väestölle energia- ja ravitsemussisällöltään riittävä ja terveydellisesti turvallinen ravinnon saanti. Vesihuollolla ja veden laadun valvonnalla turvataan puhtaan talousveden saatavuus sekä terveyden ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukainen viemäröinti ja jätevesien käsittely.

8.2 HUOLTOVARMUUDEN KANSAINVÄLINEN ULOTTUVUUS

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista todetaan, että kansallisen varautumisen rinnalla Euroopan unionissa toteutetut varautumistoimenpiteet, kansainvälisestä energiaohjelmasta tehty sopimus sekä eri maiden kanssa tehdyt kahden- ja monenväliset sopimukset taloudellisesta yhteistyöstä kriisitilanteissa täydentävät huoltovarmuutta.

Huoltovarmuuteen liittyvä kansainvälinen yhteistoiminta oli Suomessa kylmän sodan olosuhteissa vähäistä. Kylmä sodan päätyttyä vuonna 1991 lähti liikkeelle nopeasti laajeneva kansainvälinen toiminta huoltovarmuuden alalla. Uusia yhteistoiminnan muotoja on syntynyt ja toiminta on laajentunut ja monipuolistunut.

Huoltovarmuuskeskus on osallistunut aktiivisesti Naton siviilivalmiussuunnittelun yhteistyöhön EAPC-kehyksessä vuodesta 1997.

Huoltovarmuusulottuvuuden huomioonottaminen EU:n yhteislainsäädännössä on joillakin aloilla toteutunut, mutta varsinainen huoltovarmuuden turvaaminen keskinäisin järjestelyin on vasta alkamassa. Tämä tulee entisestään lisäämään kansainvälisen toiminnan merkitystä maassamme.

BILATERAALISET SOPIMUKSET

RUOTSI

Huoltovarmuussopimus Ruotsin kanssa allekirjoitettiin vuonna 1992. Sopimuksen mukaan Suomen ja Ruotsin hallitukset pitävät tavoitteenaan taloudellista yhteistyötä, mukaan luettuna kauppaan ja huoltovarmuuteen liittyvää tietojen vaihtoa ja yhteydenpitoa. Kansainvälisessä kriisitilanteessa pyritään keskinäinen kaupankäynti turvaamaan erityisesti sopimuksen liitteessä mainittujen tavaroiden osalta. Näiden tavaroiden tuotantoon ja ulkomaankauppaan osallistuvat yritykset rekisteröitiin molemmissa maissa. Sopijaosapuolet pitävät velvollisuutenaan olla ryhtymättä toimenpiteisiin, jotka vaikeuttaisivat kaupallisten sopimusten täytäntöönpanoa. Lisäksi sopimusosapuolet pitävät erityisen tärkeänä tietojen vaihtoa ja muuta yhteistyötä elintarvikkeiden, teollisuustuotteiden, energian, tietoliikenteen, terveydenhuollon sekä pankki- ja vakuutustoiminnan aloilla.

Sopimuksen soveltamista valvoi komitea, johon kummankin maan hallitukset nimesivät edustajansa. Ruotsi vetäytyi vuonna 2002 komitean työstä vedoten ensin hallinnon organisaatiomuutoksiin ja sen jälkeen uusiin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin linjauksiin. Niiden mukaan Ruotsi katsoi, ettei maahan kohdistu mitään sellaisia uhkia, jotka edellyttäisivät sopimuksen tarkoittamaa varautumista.

Ruotsin hallinnossa ja ajattelutavassa tapahtuneiden muutosten seurauksena yhteistyö Ruotsin kanssa on ollut vuosia pysähdyksissä. Ruotsin perustettua uuden varautumista koordinoivan viraston Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) yhteistyön käynnistäminen on ollut esillä keskusteluissa muun muassa EU:n CIP-direktiivin soveltamisen sekä yleispohjoismaisen yhteistoiminnan aloilla. Keskusteluissa on pidetty tärkeänä, että myös sopimus saatettaisiin ajan tasalle.

Vaikka Pohjoismaiden merkitys toistensa kumppaneina on vähentynyt maiden EU- ja Nato-jäsenyyksien sekä yleisen globaalin talouskehityksen myötä, ovat ne yhä riippuvaisia toisistaan varsinkin energia- ja tietoliikenneyhteyksien osalta.

NORJA

Sopimus Norjan kanssa allekirjoitettiin vuonna 2005. Sopimus on luonteeltaan puitesopimus, jonka nojalla voidaan tehdä yksityiskohtaisia sopimuksia. Sopimuksen yleisenä tarkoituksena on keskinäisen tavaroiden ja palveluiden saannin turvaaminen sisäisissä häiriöissä ja kansainvälisissä jännitystiloissa. Sopimuksen mukaisesti voidaan tarpeen mukaan tehdä myös alakohtaisia sopimuksia ja päättää yhteisistä valmiustoimista. Vaisun alun jälkeen komitean työssä on päästy konkreettisempiin asioihin.

Sopimukseen liittyy rajoittavia ehtoja Norjan Nato-jäsenyyden ja Suomen EU-jäsenyyden johdosta. Naton jäsenmaiden keskinäiset yhteistyövelvoitteet ovat poikkeusoloissa järjestön perustamisasiakirjan mukaisesti ensisijaisia, joiden yli ei voida muuta sopia.

BILATERAALISET ÖLJYN VARASTOINTISOPIMUKSET

EU:n jäsenmaiden kesken on mahdollista tehdä öljyä koskevia varastointisopimuksia ns. varastodirektiivien mukaisesti. Varastoivan maan yritys voi velvoitteensa täyttämiseksi pitää varastoja toisessa jäsenmaassa, mutta se edellyttää maiden hallitusten välistä sopimusta ja EU:n komission hyväksyntää. Sopimusta valvoo sijoitusvaltion vastuunalainen viranomainen. Suomessa viranomaisena toimii Huoltovarmuuskeskus.

Suomen valtio on tehnyt neljä bilateraalista varastointisopimusta. Ensimmäinen sopimus tehtiin Ruotsin kanssa 1997, toinen Viron kanssa 2006, kolmas Tanskan kanssa 2007 ja Latvian kanssa 2010. Eräiden muiden kanssa on neuvoteltu asiasta. Uusi öljyvarastodirektiivi tuli voimaan vuonna 2013. Sen täytäntöönpanossa joudutaan alaa koskevaa lainsäädäntöä muuttamaan. Velvoitevarastoinnin muuttamiseksi on annettu hallituksen esitys.

MONENKESKISET SOPIMUKSET

KANSAINVÄLISEN ENERGIAJÄRJESTÖN (IEA) JÄSENYYS JA IEP-SOPIMUS

Suomi liittyi 1991 vuonna 1974 perustetun IEA:n täysjäseneksi ja teki niin kutsutun IEP-sopimuksen (International Energy Program), jolla se liittyi 27 maan kansainväliseen öljyhuollon kriisivalmiusjärjestelmään. Järjestelmä sisältää varautumisvelvoitteen, joka tarkoittaa velvoitetta ylläpitää vähintään 90 päivän öljyn nettotuontia vastaavia varastoja, koordinoidun toiminnan saatavuushäiriössä ja öljynjakojärjestelmän saatavuuden alennettua. Jäsenyys antaa näin ollen kollektiivisen turvatakuun öljyn saantiin laillisesti sitovan öljynjakojärjestelmän puitteissa.

IEP-sopimusta on pidettävä merkittävimpänä kollektiivisena huoltovarmuusjärjestelmänä maailmassa. EY:n piirissä toteutettiin jo vuonna 1968 vastaavanlainen varastointivelvoite ja yhteinen koordinaatio, mutta öljyn saantia turvaavaa jakojärjestelmää ei kehitetty. IEA on myös öljyalalla EU:a huomattavasti suurempi yhteisö vastaten yli puolta maailman öljyn kulutuksesta. IEA järjestää harjoituksia IEP-sopimuksen toimivuuden testaamiseksi.

Euroopan Atomienergiayhteisön perustamissopimuksessa (Euratom) on yhteisölle asetettu vastaavanlainen velvoite huolehtia malmien ja ydinpolttoaineen säännöllisistä ja tasapuolisista toimituksista kaikille käyttäjille yhteisössä. Kuitenkaan varsinaista valmiusjärjestelmää ei ole toistaiseksi rakennettu. Ydinpolttoaineiden huoltovarmuus on kansallisesti turvattu huomattavasti korkeammalla tasolla kuin öljyn tai muun primäärienergian.

IEA:n historian aikana on kerran turvauduttu öljynjakojärjestelmän käyttöönottoon. Huoltovarmuuskeskus toteutti varastojen purkamisen ja myynnin markkinoille.

Viime vuosina maakaasun huoltovarmuuskysymykset ovat korostuneet johtuen monessa Euroopan valtiossa maakaasun hallitsevasta asemasta lämmön ja sähkön tuotannossa. IEA tai EU eivät ole toistaiseksi kehittäneet kollektiivisia maakaasualan huoltovarmuusjärjestelyjä.

Joulukuussa 2010 voimaan tullut EU:n uusi maakaasuasetus lisää huomattavasti kansainvälistä yhteistyötä ja osallistumista alalla toimivien elimien kokouksiin ja selvityksiin. Huoltovarmuuskeskus on asetuksen edellyttämä toimivaltainen viranomainen Suomessa.

TANSKAN, SUOMEN, NORJAN JA RUOTSIN VÄLINEN PUOLUSTUSTEOLLISUUDEN YHTEISTYÖTÄ KOSKEVA SOPIMUS

Suomi solmi Tanskan, Norjan ja Ruotsin kanssa vuonna 2000 puolustusmateriaalialan yhteistyötä koskevan puitesopimuksen. Sen keskeinen tavoite on toimitusten turvaaminen kaikissa olosuhteissa maiden välillä. Lisäksi sopimus sisältää vientivalvontaa, vastakauppoja ja muuta yhteistoimintaa koskevia asioita.

Sopimusten tarkoituksena on myös ollut tarve luoda perusta yhteisille huoltovarmuusjärjestelyille ja toimitusvelvoitteille siten, että sopimusmaiden puolustusteollisuutta voidaan rationalisoida ja järjestellä maiden kesken liiketaloudellisesti järkevällä tavalla. Tämä on johtanut alalla omistusjärjestelyihin ja teollisuuden rakennemuutoksiin.

KUVA: VisitFinland

Huoltovarmuuskeskus on osallistunut sopimuksen valmisteluun huoltovarmuuden alaan liittyvissä kysymyksissä. Huoltovarmuuskeskus on rahoittanut puolustusteollisuuden hankkeita, joiden tarkoituksena on toimitusketjun pitäminen kotimaisessa hallinnassa.

YHTEISPOHJOISMAINEN TERVEYDENHUOLLON PUITESOPIMUS

Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin hallitusten kesken solmittiin vuonna 2002 yhteispohjoismainen terveydenhuollon puitesopimus. Sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa Pohjoismaiden yhteistä kykyä toimia kriisi- ja katastrofitilanteissa. Näihin lukeutuvat luonnonkatastrofit ja muun muassa radioaktiivisilla, biologisilla ja kemiallisilla tekijöillä aiheutetut onnettomuudet ja terroriteot (niin kutsutut NBC-uhkat).

Toimivaltaiset viranomaiset voivat sopimuksen puitteissa solmia lisäksi sektorikohtaisia alasopimuksia. Pohjoismaat ovat suunnitelleet esimerkiksi yhteisen rokotetuotannon perustamista erityisesti lintuinfluenssapandemian torjuntaan. Hanke ei kuitenkaan johtanut käytännön tuloksiin.

NATO-YHTEISTYÖ

NATON RAUHANKUMPPANUUSOHJELMA JA EUROATLANTTINEN KUMPPANUUSNEUVOSTO

Vuonna 1997 muodostettiin Euroatlanttinen kumppanuusneuvosto EAPC (Euro-Atlantic Partnership Council), jonka muodostavat Naton jäsen- ja rauhankumppanuusvaltiot. EAPC tarjoaa kumppanuusmaiden ja Naton yhteistyölle sopimukselliset puitteet.

EAPC:n rooli rauhankumppanuusohjelman (PfP, Partnership for Peace) toimintaa ohjaavana tahona sekä turvallisuuspoliittisten keskustelujen foorumina luo perustan jäsenten ja kumppanimaiden yhteistoiminnalle. EAPC:n puitteissa on perinteisesti järjestetty kokouksia suurlähettilästasolla kuukausittain, ulko- ja puolustusministerien kokoonpanoissa vuosittain sekä valtionpäämiestasolla yleensä kahden tai kolmen vuoden välein. Kuitenkin EAPC on vähitellen menettänyt merkitystään Naton kumppanuusyhteistyön foorumina, koska monet kumppanuusmaat ovat liittyneet Naton jäseneksi.

Suomi on ottanut osaa Naton rauhankumppanuusohjelmaan sen perustamisesta lähtien. Naton rauhankumppanuus koostuu kolmesta ulottuvuudesta: poliittisesta, sotilaallisesta sekä siviiliulottuvuudesta. Siviiliulottuvuuteen kuuluu ensisijaisesti valmiussuunnittelu ja katastrofiavun koordinointi. Naton muutoksen myötä myös rauhankumppanuuden merkitys on muuttunut, mutta se lienee jatkossakin keskeinen osa euroatlanttisia turvallisuusrakenteita. Suomen aktiivinen osallistuminen rauhankumppanuustoimintaan on välttämätöntä sotilaallisen kriisinhallintakyvyn ylläpitämiseksi ja transatlanttisten suhteiden hoitamiseksi. Euroatlanttinen kumppanuusneuvosto toimii PfP-toimintoja ohjaavana elimenä ja poliittisena konsultaatiofoorumina. Sen jäseniä ovat kaikki Naton jäsenmaat ja rauhankumppanit, yhteensä 50 maata. Osallistuminen PfP-toimintaan onkin ymmärrettävä poliittiseksi toiminnaksi, joka tähtää vakauteen koko euroatlanttisella alueella.

Yhteistyöhön osallistumista koordinoi ulkoasiainministeriö.

NATON SIVIILIVALMIUSTOIMINTA

Rauhankumppanuuden keskeisiin tavoitteisiin kuuluu sotilaallisen ja poliittisen yhteistyön ohella yhteiskunnan siviilisektoreiden valmius ja infrastruktuurien toimivuus. Siviilivalmiuden yhteistyössä kiinnitetään huomiota elintärkeiden hyödykkeiden sekä palveluiden tuotantoon ja logistiikkaan, infrastruktuuriin sekä valmiussuunnittelun systematiikkaan ja menetelmiin. Kumppanuus antaa Suomelle hyvät mahdollisuudet kansainväliseen verkottumiseen ja tietojen saantiin eri maiden organisaatioista, toimenpiteistä ja työmenetelmistä. Lähtökohtaisesti Naton siviilivalmiussuunnittelun tarkoituksena on tukea liittokunnan ydintoimintoja.

Naton siviilivalmiuden suunnittelulla on kaksi pääulottuvuutta: systemaattinen ja tehokas siviilivalmiuden hyödyntäminen Naton strategisen suunnittelun tukena sekä siviiliväestön suojeluun keskittyvä toiminta. Samanaikaisesti yhä tärkeämmäksi painopiste-alueeksi CEP:ssä (Civil Emergency Planning) on noussut kriittisen infrastruktuurin suojaaminen. Rauhankumppanimaat voivat osallistua komiteoiden toimintaan yhteiseen puolustukseen liittyvää toimintaa lukuun ottamatta.

Naton siviilivalmiustoimintaa ohjaa ja koordinoi Siviilivalmiussuunnittelukomitea (Civil Emergency Planning Committee, CEPC). Sen alaisuudessa toimivissa sektorikohtaisissa alaryhmissä suunnitellaan ja kehitetään huoltovarmuusjärjestelyjä. Alaryhmien työskentelyyn osallistuu jäsen- ja kumppanimaiden nimeämiä virkamiehiä sekä erikseen nimettyjä asiantuntijoita, joista suuri osa on yksityisen sektorin edustajia. Myös Huoltovarmuuskeskuksen virkamiehet osallistuvat laajalti alaryhmien työskentelyyn yhdessä useiden muiden ministeriöiden ja virastojen virkamiesten kanssa. Kaikkiaan Naton siviilivalmiussuunnitteluun on nimetty noin 300 eksperttiä, joita Nato voi käyttää erilaisissa kriisitilanteissa. Suomesta on Huoltovarmuuskeskuksen esityksestä nimitetty 14 eksperttiä elinkeinoelämän piiristä. Alaryhmittäiset kriisijärjestelyt eivät kuitenkaan koske kumppanimaita sotilaallisissa kriisitilanteissa vaan ainoastaan siviilikriiseissä.

Kesän ja syksyn 2010 aikana Natossa toteutettiin Naton päämajareformin osana siviilivalmiussuunnittelun reformi, jossa toteutettiin edellä mainittujen alakomiteoiden yhdistämisiä. Päämajareformin aikaansaamat muut muutokset ovat kuitenkin toistaiseksi olleet vähäisiä. Kumppanimaiden rooliin ei tullut muutoksia ja EAPC säilyi ensisijaisena yhteistyöfoorumina. CEPC jatkaa alaryhmien työn koordinointia ja raportoi jatkossakin suoraan Naton neuvostolle. Reformin yhteydessä sihteeristöön perustettiin Emerging Security Challenges -osasto, jonka vastuulle kuuluu muun muassa energiaturvallisuus ja verkkopuolustus. Tämä osasto palvelee kuitenkin toistaiseksi vain lähinnä jäsenmaita. Lissabonin huippukokouksessa julkaistu Naton uusi strateginen konsepti tuo toistaiseksi vahvistumattomia muutoksia ja työtä myös siviilivalmiussuunnittelusektorille.

Rauhankumppanuusyhteistyö on hyödyllinen osa Suomen kansainvälistä turvallisuusyhteistyötä, mutta sen rajoituksia ei voida kiistää. Kumppanimaa voi osallistua toiminnan toteuttamiseen ja rahoittamiseen, mutta ei suunnitteluun ja päätöksentekoon. Toiminta perustuu poliittiseen yhteistoimintasopimukseen, joka velvoittaa osallistumiseen, mutta ei mihinkään kumppanuusmaiden yhteisiin huoltovarmuusjärjestelyihin. Tässä mielessä kumppanuussopimusta ei sen poliittisesta merkityksestä huolimatta voida pitää varsinaisena kansainvälisenä huoltovarmuusjärjestelynä. Lisäksi on huomattava, että huoltovarmuuden kannalta merkityksellisimmät asiat käsitellään Nato-maiden kesken. Kokemus on osoittanut, että EU:ssa käsiteltävät merkittävät huoltovarmuusasiat käsitellään Nato-maiden piirissä. Suomi Naton ulkopuolisena maana ei pääse osallistumaan tällaisten asioiden käsittelyyn.

Natoon kuuluvat maat hoitavat keskeisen osan huoltovarmuuskysymyksistä osana liittokunnan toimintaa. Jäsenyys järjestössä mahdollistaisi Suomen osallistumisen liittokunnan puitteissa sovittuihin huoltovarmuusjärjestelyihin. Jäsenmaa voi vaikuttaa liittokunnan toimintaan ja tuoda esille itselleen keskeisiä intressejä. Suomelle merikuljetusten varmistaminen on tällainen keskeinen kansallinen etu. Jäsenyys vahvistaisi myös jäsenmaiden kesken tehtäviä kahdenvälisiä huoltovarmuussopimuksia.

Perusteltu vaihtoehto maamme huoltovarmuuden kansainvälisen turvaamisen edistämiseksi on liittokunnan jäsenyys. Muussa tapauksessa Suomen on itse vastattava laajan huoltovarmuuden ylläpitämisestä ja sen kustannuksista siinä määrin kuin huoltovarmuutta on edes mahdollistakaan turvata kansallisin toimenpitein globaalissa toimintaympäristössä.

Naton toimintatavoissa tulee lisäksi tapahtumaan muutoksia uhkakuvien muuttuessa. Perinteinen rauhankumppanuustoiminta tulee menettämään merkitystään monien tärkeiden asioiden siirtyessä muun muassa Nato–Venäjä-neuvostossa käsiteltäväksi. Suomi on näiden keskustelujen ulkopuolella.

NATO-YHTEISTYÖHÖN OSALLISTUJAT SUOMESTA

Nato-yhteistyöhön osallistuvat Suomesta ministeriöistä ulkoasiainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Asiantuntijaryhmien kokouksiin osallistuvat myös yksityisen sektorin asiantuntijat. Ulkoasiainministeriö on järjestänyt vuosittain osallistujille koordinaatiokokouksia.

Huoltovarmuuskeskus osallistuu Naton siviilivalmiusorganisaatioon kuuluvien työryhmien toimintaan tai toiminnan seurantaan rauhankumppanuuskokoonpanossa.

Lisäksi Huoltovarmuuskeskus osallistuu polttoainekomitean (Petroleum Committee) työskentelyyn. Se ei toimi CEPC:n alaisuudessa. Komitea on osittain avoin partnerimaiden edustajille. Tämä asettaa rajoituksia

osallistumiselle, mutta komitea tarjoaa hyvän keskustelufoorumin. Polttoaineita käsittelevän komitean hyötynä on polttoainetietojen jakaminen Nato- ja kumppanimaiden kesken. Esillä olivat esimerkiksi lentopetroliin liittyvät uudet laatuvaatimukset.

Vuodesta 1999 lähtien siviilivalmiussuunnitteluun kuuluvia tehtäviä on Suomen Nato-lähetystössä hoitanut Huoltovarmuuskeskuksen lähettämä erityisasiantuntija, jonka työn pääpaino on siviilivalmiussuunnittelun kehityksen seuraaminen ja siitä raportointi, osallistumisen kokouksiin ja harjoituksiin sekä Suomen eri viranomaisten osallistumisen koordinointi.

Jäsenmaissa sotilaalliseen toimintaan liittyvä huoltovarmuus on liitetty Naton yhteyteen ja Naton toimintajärjestelmään kuuluva huoltovirasto NSPA (Nato Support Agency) hoitaa huoltovarmuuteen liittyvät asiat. NSPA on jäsenmaiden hallinnoima, mutta kumppanuusmaat voivat olla viraston asiakkaina.

EUROOPAN UNIONIA KOSKEVA YHTEISTYÖ

Suomen EU-liittymissopimusneuvottelujen aikana todettiin, ettei huoltovarmuus kuulu EU:n kompetenssiin. Kuitenkin Euroopan yhteisöjen perustamissopimus (niin kutsuttu Rooman sopimus 1957) antoi mahdollisuuden poiketa yhteisöjen normeista jäsenmaata uhkaavissa kriisitilanteissa. Myöhemmin solmituissa perussopimuksissa, kuten Maastrichtin ja Amsterdamin ja Lissabonin sopimuksissa korostuvat yhteisön solidaarisuusvelvoitteet ja keskeiset yhteiset perusjärjestelmät, kuten talous- ja rahaliitto yhteisine keskuspankkijärjestelmineen sekä yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan tähtäävä toiminta mukaan luettuna yhteinen puolustus. EU:n yhteisen maatalous- ja kauppapolitiikan ja toimintaa ohjaavien, myös kansalliseen huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvien direktiivien johdosta, on yhteisöä kuitenkin pidettävä merkittävänä poliittisena toimijana ja myös jäsenmaiden huoltovarmuutta vahvistavana tekijänä.

VAIKUTUKSET HUOLTOVARMUUSALAN TOIMINTAAN

EU:n komissiossa ei ollut aikaisemmin pääosastoa, jolle huoltovarmuusasiat kokonaisuutena olisivat voineet kuulua, kunnes oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasian pääosasto DG JLS perustettiin vuoden 1999 lopussa. Vuonna 2010 sen vastuualueet jakautuivat kahteen osaan; turvallisuusasiat siirtyivät DG Homeen ja oikeus- ja vapausasiat DG Justiceen. DG Home ei lähtenyt tarkastelemaan huoltovarmuutta kokonaisvaltaisesti, vaan jokainen komission pääosasto toimii oman alansa huoltovarmuusasioiden pääasiallisena toimijana.

Suomi teki EU:lle esityksen huoltovarmuusulottuvuuden kehittämiseksi yhteisön piirissä. Nizzassa joulukuussa 2000 pidetty huippukokous hyväksyi aloitteen pääministeri Paavo Lipposen esityksestä siten, että komissio sai yhdessä Neuvoston pääsihteeristön kanssa tehtäväksi tutkia asiaa ja selvittää jäsenmaiden yhteistyön muotoja huoltovarmuuden turvaamiseksi. Komissio antoi vuonna 2003 selvityksen, josta kuitenkin puuttui varsinaisten yhteistoimintamuotojen tarkastelu. Asia ei edennyt unionin hallinnossa.

EU:n uusi perussopimus, Lissabonin sopimus, tarjoaa mahdollisuuden kokonaisvaltaisempaan huoltovarmuuden tarkasteluun. Vuonna 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen yhteisvastuulausekkeen mukaan unioni ja sen jäsenmaat toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terroriiskun, luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden uhriksi ja pyytää tätä varten apua. Keskinäisen avunannon velvoitteella pyritään vahvistamaan jäsenmaiden keskinäistä solidaarisuutta sekä niiden sitoutumista yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen. Yhteisvastuun ja keskinäisen avunannon konkreettinen sisältö ja soveltamistapa täsmentyvät käytännön yhteistyössä.

EU:N OHJELMA KRIITTISEN INFRASTRUKTUURIN SUOJAAMISEKSI

Vuonna 2004 neuvosto antoi komission tehtäväksi määrittää strategia eurooppalaisen infrastruktuurin suojaamiseksi tullen nimitetyksi ohjelmaksi Euroopan kriittisen infrastruktuurin suojaamiseksi (European Programme for Critical Infrastructure Protection, EPCIP)

Direktiivi ja siihen liittyvät kriteerit hyväksyttiin joulukuussa 2008. Direktiivin tarkoituksena on turvata ne elintärkeät infrastruktuurit, jotka palvelevat kahta tai useampaa unionin jäsenmaata. Direktiivin tavoitteena on sopia lisäksi menettelytavoista, miten elintärkeät infrastruktuurit tunnistetaan ja nimetään. Direktiivi sisältää aluksi energia- ja logistiikka-alat. Direktiivin toimeenpano edellyttää, että on nimetty kansallinen viranomainen, joka vastaa kriittistä infrastruktuuria omistavien toimijoiden direktiivin edellyttämien toimenpiteiden suorittamisesta. Suomessa kansalliseksi viranomaiseksi on määrätty Huoltovarmuuskeskus.

Kriittisen infrastruktuurin turvaamisen ottaminen yhteisölainsäädännön piiriin on huoltovarmuuden kannalta merkittävä periaatteellinen asia, sillä näin huoltovarmuus tullut osaksi EU:n toimivaltaa.

MUU KANSAINVÄLINEN YHTEISTOIMINTA

ÖLJYÄ VARASTOIVIEN TOIMIJOIDEN YHTEISTYÖ

OECD-maiden öljyä varastoivat toimijat, jotka vastaavat maissaan IEA:n tai EU:n varastointivelvoitteiden toimeenpanosta ja ylläpitämisestä ovat muodostaneet epävirallisen yhteenliittymän, ACOMES:n, joka kokoontuu vuosittain eri jäsenmaissaan. ACOMES keskittyy tarkastelemaan varastointiin liittyviä teknis-taloudellisia asioita, joita ei yleensä tarkastella EU:ssa tai IEA:ssa. Suomi liittyi ACOMES-perheeseen vuonna 1999 ja on osallistunut vuosittain järjestettävään vuosikokoukseen säännöllisesti.

POHJOISMAISTEN VIRANOMAISTEN VÄLISET YHTEISTOIMINTASOPIMUKSET SÄHKÖHUOLLON TURVAAMISEKSI

Vuonna 1995 tapahtunut sähkömarkkinoiden liberalisointi johti Pohjoismaiden sähkömarkkinoiden syntymiseen ja sähkön hinnan muodostumiseen yhteisessä sähköpörssissä, Nordpoolissa. Kehityksen johdosta kävi selväksi, ettei Pohjoismaiden yhteistä sähkön tuotantoa ja infrastruktuuria ja sähkön tuotantoon liittyvää huoltovarmuutta voitu enää turvata pelkästään kansallisin toimenpitein. Yhteistyössä keskitytään häiriöiden ennalta ehkäisyä ja hoitoa koskevaan tiedonvaihtoon.

Sähköhuollon valmiusviranomaisten ja järjestelmävastaavien kantaverkkoyhtiöiden yhteistyöfoorumiksi muodostettiin NordBER, joka kokoontuu säännöllisesti kaksi kertaa vuodessa, vuoron perään kussakin viidestä pohjoismaasta. Varsinainen työ tehdään työryhmissä, jotka keskittyvät häiriöiden ennalta ehkäisyyn, tiedonvaihtoon, valmiussuunnitteluun laajojen, rajat ylittävien sähköhäiriöiden varalle sekä avun toteuttamiseen ja korjausmateriaalin varaamiseen. NordBER:n kokouksissa seurataan ja muodostetaan myös yhteistä kantaa EU:n sähkömarkkinoita koskeviin suunnitelmiin ja kriittisen energiainfrastruktuurin suojaamiseen EPCIP-direktiivin puitteissa.

8.3 HUOLTOVARMUUDEN KEHITTÄMINEN

HUOLTOVARMUUSTAVOITTEET JA -ORGANISAATIO

LÄHTÖKOHDAT

Huoltovarmuuden turvaaminen eri muodoissaan on aina ollut maamme yleisen turvallisuuspolitiikan osa, jonka avulla on huolehdittu sen päämäärien saavuttamisen taloudellisista edellytyksistä. Elinkeino elämän aktiivinen ja omaehtoinen osallistuminen on tunnusomaista tälle toiminnalle, jota pitkään kutsuttiin taloudelliseksi maanpuolustukseksi.

Perusteet yhteistyölle luotiin jo viime sotien aikana saaduista hyvistä kokemuksista ja pian sen jälkeen vakiinnutetuista toimintamuodoista. Peruslähtökohtana oli taloudellisen varautumisen suunnittelu, toimeenpano ja koordinointi siten, että huoltovarmuuden kannalta keskeisen talouselämän tarpeet ja asiantuntemus kytkeytyvät tähän työhön. Suomalainen periaate oli alusta alkaen se, että huoltovarmuuden kehittämiseen osallistuvat ne, joita se koskee.

Valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä kokonaisturvallisuuden vähimmäistarpeet. Huoltovarmuuden tavoitteissa pääpaino on asetettu yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömien tuotanto- ja palvelujärjestelmien toimintaedellytysten varmistamiseen nykyaikaisessa kansainvälistyneessä, teknistyneessä ja verkostoituneessa toimintaympäristössä. Näin tehtiin aikaisempaa selkeämmin ja täsmällisemmin myös viimeisimmässä huoltovarmuuspäätöksessä.

HUOLTOVARMUUSTAVOITTEET

Uusin valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista annettiin joulukuussa 2013. Sen mukaisesti yleistavoitteena on kansainvälisiin markkinoihin sekä kansallisiin toimenpiteisiin ja voimavaroihin perustuva huoltovarmuus.

Vakavimpiin kriiseihin varaudutaan kuitenkin edelleen kansallisin toimenpitein. Peruslähtökohtana on, että varautumistoimenpiteillä ylläpidetään väestön elinmahdollisuuksien ja toimintakyvyn sekä yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätön infrastruktuuri ja kriittinen tuotanto normaaliolojen vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa mukaan luettuna puolustustila ilman aikatavoitetta.

Taloutemme riippuvuus ulkomaisista verkostoista ja logististen järjestelmien toimivuudesta on kasvanut.

Vakavimpana uhkana huoltovarmuudelle pidetään tilannetta, jossa mahdollisuus tuottaa tai hankkia ulkomailta huoltovarmuuden kannalta kriittisiä tavaroita ja palveluita on väliaikaisesti vaikeutunut. Pitkäaikainen kansainvälisen kaupan häiriintyminen edellyttää syvää ja laajaa kansainvälistä kriisiä, jota pidetään nykyään varsin epätodennäköisenä.

Muita keskeisiä yhteiskunnan taloudellista toimintakykyä vaarantavia uhkia ovat

- sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien häiriintyminen
- energiansaannin keskeytyminen
- väestön terveyden ja toimintakyvyn vakava häiriintyminen
- laajavaikutteiset luonnononnettomuudet ja ympäristökatastrofit.

Vaarallisten tartuntatautien leviämisen riski on varsinkin tänä päivänä erittäin suuri, mistä esimerkiksi sikainfluenssa oli osoitus. Enää ei siis varauduta pelkästään ankarien kriisien varalle, vaan entistä enemmän nykyajan teknistyneen ja verkostoituneen yhteiskunnan uudentyyppisten turvallisuusuhkien, riskien ja vakavien häiriöiden varalle.

Perinteisestä materiaalisesta varautumisesta on yhä enemmän siirrytty kriittisten prosessien ja järjestelmien huoltovarmuuden turvaamiseen. Uusi rakentuu kuitenkin vanhan päälle; perinteisiä keinoja, kuten varmuusvarastointia eri muodoissaan on syytä käyttää siellä, missä ne ovat edelleen toimivia ratkaisuja.

Toimivat markkinat ja kilpailukykyinen talous ovat huoltovarmuuden perusta. Markkinamekanismi on tehokas tapa sovittaa yhteen tuotantoa ja kulutusta. Kaikilla aloilla markkinamekanismi ei kuitenkaan kykene turvaamaan huoltovarmuutta, minkä vuoksi tarvitaan erityistoimenpiteitä. Ne ovat pieni osa kansantalouden kokonaisuudessa ja niillä tilkitään ainoastaan aivan kriittisimpiä huoltovarmuuden puutteita.

Joillakin yhteiskunnan toimivuuden kannalta elintärkeillä aloilla tarvitaan lainsäädäntöä, jolla yrityksiä velvoitetaan huolehtimaan oman toimintansa jatkuvuuden varmistamisesta. Huoltovarmuuskeskus voi tällöin korvata varautumisesta aiheutuneita ylimääräisiä kustannuksia.

Huoltovarmuutta tukevaa lainsäädäntöä on myös kehitettävä siellä, missä markkinat eivät tuota riittävää huoltovarmuutta. Huoltovarmuuden kehittäminen ja ylläpito on luonteeltaan pitkäjänteistä toimintaa, mutta entistä useammin tämän päivän arvaamattomasti muuttuvissa olosuhteissa joudutaan reagoimaan äkillisiin ja yllättäviin huoltovarmuusuhkiin.

Huoltovarmuuden tavoitepäätös määrittelee kehittämisen lähivuosien painopistealueet. Ne jakaantuvat toisaalta kriittisen infrastruktuurin, kuten energiaverkkojen, tieto- ja viestintäjärjestelmien, logistiikan, finanssialan järjestelmien, vesihuolto- ja muiden kunnallisteknisten järjestelmien, infrastruktuurin rakentamisen ja ylläpidon, ja toisaalta kriittisen tuotannon, kuten elintarvike-, energia- ja terveydenhuollon, maanpuolustusta tukevan tuotannon sekä vientituotannon, turvaamiseen, joille kullekin on annettu omat, yksilöidyt alakohtaiset tavoitteet.

ORGANISAATIO JA TOIMINTAMALLI

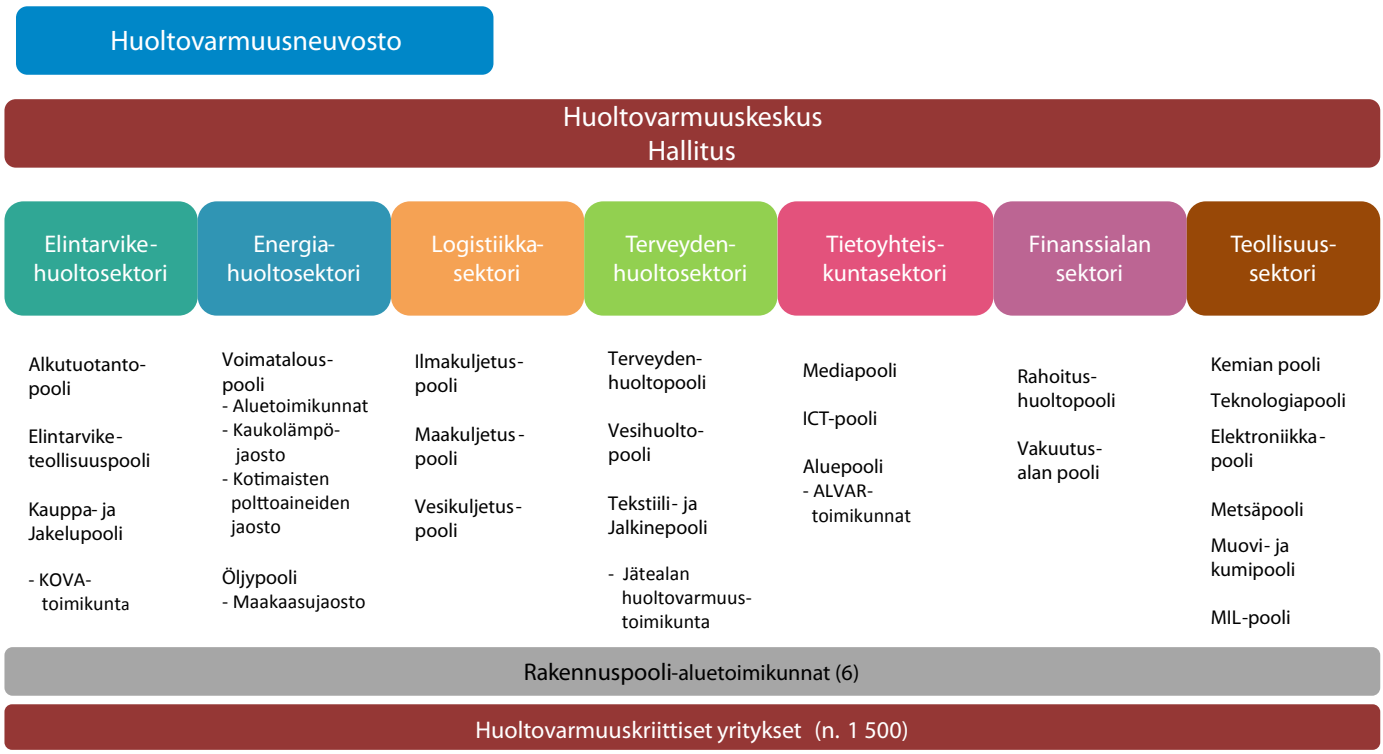
Huoltovarmuustavoitteet ovat vaikuttaneet myös varautumisen toimintamuotoihin ja organisointiin. Huoltovarmuusjärjestelmän rakennetta on viime vuosina uudistettu paremmin vastaamaan huoltovarmuudelle asetettujen tavoitteiden mukaisia painopistealoja ja niiden taustalla olevia muuttuneita uhkakuvia.

Huoltovarmuusorganisaation rakenteita on selkeytetty ja johtosuhteita virtaviivaistettu. Päällekkäisyyksiä on myös purettu sekä toisaalta kytketty mukaan aloja ja toimijoita, jotka aikaisemmin eivät olleet varautumisessa mukana. Ylin päätöksentekotaso yhtenäistettiin vuoden 2008 organisaatiouudistuksessa. Toimintaa ohjaa ja valvoo Huoltovarmuuskeskuksen hallitus, jossa ovat myös elinkeinoelämän edustajat päättämässä huoltovarmuustoiminnan suuntaamisesta ja resursoinnista.

Huoltovarmuuskeskuksen yhteyteen perustettiin valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan nimittämä huoltovarmuusneuvosto, jonka tehtävänä on arvovaltaisena foorumina seurata ja arvioida huoltovarmuuden tilaa, ylläpitää keskustelua tärkeistä kysymyksistä sekä tehdä esityksiä ja aloitteita huoltovarmuusjärjestelmän kehittämiskohteista. Neuvoston puheenjohtaja on vuorineuvos Ole Johansson.

Sektoreista ja pooleista muodostuvan, perinteikkään yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuusorganisaation asema vakiinnutettiin organisaatiouudistuksen yhteydessä myös laissa.

HUOLTOVARMUUSORGANISAATIO



Huoltovarmuusorganisaatio - Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminta- ja asiantuntijaverkosto. KUVA: Huoltovarmuuskeskus

Sektorit ovat viranomaisten, toimialajärjestöjen ja elinkeinoelämän sekä tutkimuksen muodostamia laajoja ja alakohtaisia yhteistoimintaorganisaatioita. Niiden yleistehtävänä on hallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti ohjata, koordinoida ja seurata oman alansa poolien varautumista. Poolien kanssa ne yhdessä muodostavat logistisen tuotantokokonaisuuden, huoltovarmuusklusterin. Tällä hetkellä sektoreita ovat

- elintarvikehuoltosektori
- energiahuoltosektori
- logistiikkasektori
- finanssialan sektori
- terveydenhuoltosektori
- tietoyhteiskuntasektori
- teollisuussektori.

Sektorit on muodostettu huoltovarmuustavoitteiden mukaisille painopistealueille.

Poolit ovat puolestaan elinkeinoelämävetoisia, itsenäisesti ja omaehtoisesti operatiivisesta varautumisesta vastaavia toimielimiä. Niiden tehtävänä on yhdessä alan yritysten kanssa seurata, selvittää, suunnitella ja valmistella toimenpiteitä omien alojensa huoltovarmuuden kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi.

Poolit tukeutuvat elinkeinoelämän omiin järjestö- ja organisaatiorakenteisiin. Tämä muodostaa luonnollisen yhdyssiteen toimijoiden ja suunnitteluelimen välille. Pooliorganisaation tulee tarvittaessa tarjota asiantuntemuksensa myös muiden toimielinten käyttöön sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti.

Huoltovarmuuspäätöksessä myös maanpuolustukselle välttämätön tuotanto ja vientiteollisuuden yleisten toimintaedellytysten turvaaminen ovat tärkeässä asemassa. Teollisuudella, etenkin perusteollisuudella sekä rakentamisella, on tärkeä merkitys huoltovarmuuden kokonaistavoitteiden saavuttamiselle.

Viimeisimpänä sektorina aloitti vuoden 2011 alussa toimintansa teollisuussektori, jonka alla perinteiset teollisuuspoolit huolehtivat muiden tavoin toimiala- ja yrityskohtaisesta varautumisesta ja siihen liittyvästä harjoitustoiminnasta sekä toimivat kanavana huoltovarmuuskriittisiin yrityksiin päin. Rakennuspooli alueorganisaatioineen jatkaa itsenäisenä, koska se tuottaa palveluja kaikille muille sektoreille.

Huoltovarmuusorganisaatio on luonteeltaan asiantuntija- ja yhteistoimintaverkosto, joka varautuu erilaisiin toimintaympäristön muuttuviin uhkiin yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuusperiaatteella. Sen toimielimiin on aina saatu talouselämän ja hallinnon paras asiantuntemus, joka muodostaa korvaamattoman voimavaran huoltovarmuutemme kehittämiselle ja ylläpitämiselle.

Päätavoitteena on viime kädessä huoltovarmuuden kannalta tärkeiden organisaatioiden ja sitä kautta koko yhteiskunnan toimintaedellytysten turvaaminen. Verkostomaisen toimintamallin merkitys korostuu nimenomaan tämän päivän arvaamattomissa ja monimutkaisissa olosuhteissa, joissa huoltovarmuuden kehittämistä ei voida hoitaa pelkästään valtiovallan toimenpitein, vaan kumppanuuteen perustuvalla yksityisen ja julkisen sektorin vapaaehtoisella yhteistoiminnalla sekä huoltovarmuuskriittisten yritysten ja organisaatioiden omaehtoisella varautumisella.

HUOLTOVARMUUSKESKUKSEN ROOLI JA ORGANISAATIO

Huoltovarmuuden operatiivista toimintaa, eli toimeenpanoa, koordinaatiota ja rahoitusta varten on Huoltovarmuuskeskus, joka toimii käytännössä koko huoltovarmuusjärjestelmän sihteeristönä.

Huoltovarmuuskeskuksen muita tehtäviä ovat muun muassa

- yhteen sovittaa elinkeinoelämän ja julkishallinnon yhteistyötä varautumisessa
- hoitaa valtion varmuusvarastointia sekä turva- ja velvoitevarastointia
- varmistaa välttämättömien teknisten järjestelmien toimivuus ja turvata kriittistä tavara- ja palvelutuotantoa
- seurata kansainvälistä kehitystä ja pitää yhteyttä ulkomaisiin viranomaisiin ja laitoksiin.

Toiminnan päämääränä on, että kansallista huoltovarmuutta väestön elinmahdollisuuksien ja yhteiskunnan toimivuuden turvaamiseksi ylläpidetään ja kehitetään globaalissa toimintaympäristössä. Huoltovarmuuskeskuksen tavoitteena on olla arvostettu osaaja, joka koordinoi laajaa yhteistyöverkostoa, analysoi uhkia ja tuottaa tilannekuvaa huoltovarmuudesta sekä kehittää ja ylläpitää huoltovarmuuspalveluja, jotka vastaavat ennakoivasti globaalin toimintaympäristön muutoksiin.

Hallitus on määritellyt Huoltovarmuuskeskuksen strategisiksi tehtäviksi

- vaikuttaa yleiseen talous- ja elinkeinopolitiikkaan siten, että huoltovarmuusnäkökulma otetaan huomioon päätöksenteossa
- saada eri alojen huoltovarmuuskriittiset toimijat kehittämään omaa jatkuvuuden hallintaansa ja kriisinsietokykyään yhteiskunnan huoltovarmuustavoitteiden mukaisesti
- huolehtia kestävästä talouden hallinnasta sekä tarkoituksenmukaisen keinovalikoiman kustannustehokkaasta toteutuksesta.

Erityisesti viime vuosien tapahtumat, kuten sikainfluenssapandemia, osoittivat selkeästi sen, kuinka tärkeää on huolehtia talousarvion ulkopuolella olevan huoltovarmuusrahaston kestävästä hoidosta ja maksuvalmiudesta yllättävien ja nopeasti eskaloituvien tilanteiden varalle.

HUOLTOVARMUUDEN KESKINÄISET RIIPPUVUUDET JA YHTEISTYÖ

Yhteiskunnan verkottumisen ja kansainvälistymisen myötä miltei kaikki yhteiskunnan kriittiset toiminnot ovat kytkeytyneet toisistaan riippuvaiseksi kokonaisuudeksi. Huoltovarmuustyössä on yhä voimakkaammin panostettava paitsi kansallisesti verkottuneeseen yhteistyöhön, myös kansainvälisten riippuvuuksien ymmärtämiseen, hyödyntämiseen ja tähän perustuvien varautumiskeinojen kehittämiseen ja käyttöönottoon. Sen vuoksi on tärkeää, että eri alojen toimijat koordinoivat ja toteuttavat yhteistyössä toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen tähtääviä varautumistoimia toistensa tarpeita huomioiden.

Uusin valtioneuvoston päätös korostaa tämän päivän huoltovarmuuden peruslähtökohtana sitä, että toimivat markkinat turvaavat hyvin pitkälle yhteiskunnan huoltovarmuuden. Kansalliset, kansainväliset ja joskus myös globaalit yritykset ja verkostot tuottavat merkittävän osan huoltovarmuudesta.

Tietoyhteiskunnassa on ensisijaisesti pyrittävä verkostojen toimintakyvyn varmistamiseen vaikuttamalla verkostoon ja siinä tuotettuihin toimintoihin. Huoltovarmuuspäätös toteaa, että huoltovarmuutta tulee jatkossa kehittää sääntelyn ohella ja sijasta entistä enemmän sopimuksenvaraisten järjestelyjen avulla. Verkostojen hallinnan on onnistuakseen perustuttava vapaaehtoiseen sopimiseen ja ennen kaikkea toimijoiden keskinäiseen luottamukseen.

Huoltovarmuuden turvaamisessa onkin yhä enemmän siirrytty yhteiskunnalle kriittisten järjestelmien, prosessien ja verkostojen toimintavarmuuden parantamiseen. Huoltovarmuuskeskus on yhdessä huoltovarmuusorganisaation kanssa kehittänyt uudentyyppisiä keinoja ja välineitä elinkeinoelämän jatkuvuuden varmistamisen tueksi perinteisen materiaalikeskeisen varautumisen rinnalla. Toimintamuodot on pyritty niveltämään yritysten ja organisaatioiden normaalitoimintoihin, niiden tarpeeseen ennaltaehkäistä häiriöitä ja minimoida niiden vaikutukset liiketoimintaan.

Valmiussuunnittelun sijasta on alettu puhua jatkuvuussuunnittelusta tai jatkuvuudenhallinnasta, joka kytkeytyy tänä päivänä enenevästi yritysten strategiseen johtamiseen ja yhteiskuntavastuuseen. Yritysmaailmassa jatkuvuuden hallinnan (BCM) nähdään palvelevan liiketoimintaa, ja samalla kun yritys hyötyy liiketoimintansa jatkuvuudesta, hyötyvät yritysverkostot ja koko yhteiskuntakin.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010) korostaa erityisesti elinkeinoelämän keskeistä roolia yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kehittämiseen tähtäävässä toiminnassa. Myös Huoltovarmuusneuvoston asettama työryhmä selvitti elinkeinoelämän roolia yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaajana ja teki esityksen julkisen vallan ja elinkeinoelämän yhteistyön parantamisesta.

Työryhmän näkemyksen mukaan elinkeinoelämän ja julkisen sektorin turvallisuusyhteistyön lisääminen ja sen laajentaminen kattamaan kaikki yhteiskunnan elintärkeät toiminnot on kokonaisturvallisuuden parantamisen perusedellytys. Yksityinen sektori tuottaa yhä suuremman osan niistä tuotteista ja palveluista, joiden saatavuuden järjestäminen on julkisen sektorin vastuulla ja usein myös sen rahoittama.

Turvallinen, ennustettava ja vakaa yhteiskunta on yrityksille merkittävä kilpailuetu ja viime kädessä toiminnan perusedellytys. Elinkeinoelämän kokonaisetu edellyttää sen aktiivista ja aloitteellista osallistumista yhteiskuntaturvallisuuden ylläpitämiseen ja parantamiseen. Tämä näkyykin erityisesti elinkeinoelämän keskeisten järjestöjen sitoutumisena huoltovarmuus- ja maanpuolustustyöhön sekä sisäisen turvallisuuden parantamiseen.

Elinkeinoelämä arvioi kuitenkin jatkuvasti varautumisen ja julkisen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön kustannuksia siitä saataviin etuihin. Yhteiskunnan ja talouden nopeat ja syvät rakennemuutokset edellyttävät, että julkinen sektori kantaa jatkuvasti huolta siitä, että elinkeinoelämän toimijat ovat aidosti sitoutuneita yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen.

Elinkeinoelämän ja julkisen sektorin turvallisuusyhteistyö on vuosikymmenien aikana jatkuvasti laajentunut ja syventynyt. Yhteistyötä on määrätietoisesti laajennettava kattamaan kaikki ne yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, joiden turvaamisessa elinkeinoelämän panos on olennaisen tärkeä.

Kattavan ja organisoidun yhteistyön avulla on mahdollista vastata tulevaisuudessa uusien uhkien ja muuttuvien toimintamallien yhteiskunnalle aiheuttamiin haasteisiin. Tämä edellyttäisi hajanaisen ja päällekkäisen varautumisorganisaation uudistamista. Se on luontevasti toteutettavissa yhdistämällä kaikkien yhteiskunnan osapuolten toimivat yhteistyösuhteet sekä vuosikymmenten aikana vakiintunut elinkeinoelämän ja julkisen sektorin turvallisuusyhteistyön traditio.

8.4 YHTEISKUNNAN KRIITTISEN INFRASTRUKTUURIN TURVAAMINEN

Yhteiskunnan toiminnoille tärkeimpiä infrastruktuureja kutsutaan kriittisiksi infrastruktuureiksi. Useat yhteiskunnan eri alat sisältävät osin kriittistä infrastruktuuria. Jotkut kriittiset osatekijät näillä aloilla eivät perinteisessä mielessä ole varsinaisesti infrastruktuuria, vaan toimintoja. Ne muodostavat verkostoja tai toimintaketjuja, joita käytetään tärkeiden tuotteiden tai palvelujen jakelussa. Esimerkiksi elintarvikkeiden tai veden toimitus kansalaisille on riippuvainen eräistä keskeisistä fyysisistä laitteista, mutta myös tuottajien, jalostajien, valmistajien, jakelijoiden ja jälleenmyyjien muodostamasta monimutkaisesta toimintaverkostosta.

Se, mitä aloja ja toimintoja käsite sisältää, vaihtelee eri maissa. Useimmilla mailla on kriittisestä infrastruktuurista tarkka määritelmä, jossa ilmenee sen tärkeys yhteiskunnalle, siihen kohdistuvat uhat, sen eri osat ja sektorit sekä usein myös tapa, jolla sitä turvataan. Määritelmä on yleensä syntynyt uuden, sisäistä turvallisuutta koskevan lainsäädännön yhteydessä. Monessa tapauksessa tällaista lainsäädäntöä on ryhdytty laatimaan syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen.

Valtioneuvoston vuoden 2010 periaatepäätöksessä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta kriittinen infrastruktuuri on määritelty siten, että se käsittä ne rakenteet ja toiminnot, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan jatkuvalle toiminnalle. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluu sekä fyysisiä laitoksia ja raken-

teita että sähköisiä toimintoja ja palveluja. Näiden turvaaminen tarkoittaa yksittäisten kriittisten kohtien löytämistä ja turvaamista, kuitenkin koko ajan infrastruktuurikokonaisuuden toimintaa silmällä pitäen.

KRIITTISEN INFRASTRUKTUURIN ULOTTUVUUDET

Poliittinen ulottuvuus on syntynyt eri maiden yhteisistä intresseistä turvata infrastruktuurijärjestelmänsä ja sitä kautta kasvaneesta yhteistyöstä. Poliittiseen ulottuvuuteen kuuluvat kansallinen lainsäädäntö ja kansalliset turvallisuustarpeet sekä kansainvälinen yhteistyö näiden ympärillä. Kansainvälisellä yhteistyöllä pyritään samankaltaisiin ratkaisuihin maissa, joiden tarpeet ovat samanlaisia. Yhtenäinen turvaamislainsäädäntö ja turvallisuuspolitiikka mahdollistavat teknisen yhteistyön etenkin tilanteissa, joissa infrastruktuurit ovat usean maan yhteiset.

Taloudellinen ulottuvuus käsittää kaikki ne yritykset ja muut taloudelliset toimijat, jotka rakentavat, omistavat ja hallinnoivat infrastruktuurijärjestelmiä ja -laitoksia ja jotka toimivat taloudellisten intressien mukaisesti. Taloudelliseen ulottuvuuteen kuuluu myös turvaamiskustannusten oikeudenmukainen jakaminen eri toimijoiden kesken.

Tekninen ulottuvuus käsittää tekniikan kehittymisen ja sen hyödyntämisen sekä kaikki ne käytännön ratkaisut ja toimenpiteet, joita valtiot ja yritykset tekevät turvatakseen kriittisen infrastruktuurinsa toimivuutta mahdollisten häiriöiden varalta.

Voidakseen turvata kriittistä infrastruktuuria näiden ulottuvuuksien tulee olla sopusoinnussa keskenään ja yhteistyön kaikkien toimijoiden kesken on sujuttava moitteettomasti. Juuri tästä syystä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminta sekä toimivat kansainväliset yhteistyömekanismit ovat välttämättömiä.

KANSAINVÄLISET KÄSITTEET CIP JA CIIP

Kriittisen infrastruktuurin ja kriittisen tietoteknisen infrastruktuurin käsitteiden välille ei ole tehty selvää eroa. Käsitteellä kriittinen infrastruktuuri tarkoitettiin aluksi televiestintä- ja tietojärjestelmiä, joiden toimiminen on välttämätöntä miltei kaikille muille yhteiskunnan toiminnoille. Kriittisen infrastruktuurin turvaamistoiminnan laajentuessa kriittisen infrastruktuurin käsitteeseen liitettiin kuitenkin joukko muita tärkeitä toimintoja, kuten kuljetusinfrastruktuuri, energiainfrastruktuuri ynnä muita, kuitenkin selvittämättä, mikä näiden asema ja kriittisyys on verrattuna tietoinfrastruktuureihin.

Tämä on johtanut siihen, että kriittisestä tietoteknisestä infrastruktuurista (Critical Information Infrastructure, CII) on alettu puhua erillään muusta kriittisestä infrastruktuurista ja sen suojaamisesta (Critical Infrastructure Protection CIP), jolloin kriittisen infrastruktuurin käsitteeseen mahtuu muitakin toimintoja. Kriittinen tietotekninen infrastruktuuri on edelleen keskeisessä asemassa useiden maiden ja organisaatioiden turvaamistoiminnassa.

Ongelmana on myös selvittää, mitä pitää turvata. Infrastruktuurit eivät ole pelkästään itsessään kriittisiä, vaan ne yhteiskunnalliset toiminnot, jotka ovat mahdollisia infrastruktuurien ansiosta, ovat kriittisiä. Infrastruktuuri ei myöskään ole kriittinen kokonaisuudessaan, vaan kriittisiä ovat infrastruktuurijärjestelmän sisällä olevat komponentit, joiden kriittisyys järjestelmän toiminnalle voi olla eriasteinen. Kriittisen infrastruktuurin turvaaminen onkin siksi hyvin abstrakti toiminto, vaikka termi ”infrastruktuuri” ehkä antaa konkreettisemman käsityksen.

Kriittisyys voidaan nähdä teknisenä tai symbolisena. Teknisesti kriittinen on kiinteän infrastruktuurin osa tai komponentti johtuen sen keskeisestä asemasta infrastruktuurijärjestelmässä tai eri järjestelmien yhtymäkohdassa. Komponentti on symbolisesti kriittinen johtuen sen roolista tai funktiosta yhteiskunnalle.

Molemmat käsitykset kriittisyydestä ovat tarpeellisia. Teknisellä lähestymistavalla voidaan selvittää ne kriittiset komponentit infrastruktuurien sisällä, joita vahvistamalla lisätään infrastruktuurijärjestelmän sietokykyä. Symbolinen lähestymistapa vuorostaan soveltuu paremmin kokonaisuuden hahmottamiseen ja sitä kautta vahvistettavien kohtien tärkeyden arvioimiseen.

Kriittisen infrastruktuurin osien riippuvuussuhteet aiheuttavat turvaamiseen vaikeutta, joka johtuu toimintojen keskinäisistä riippuvuuksista. Eri aloilla tapahtunut teknologinen kehitys on viime vuosina aiheuttanut muun muassa sen, että monet kriittiseen infrastruktuuriin kuuluvat sektorit, esimerkiksi kuljetus, televiestintä, pankki- ja rahoitustoiminta, julkiset palvelut, ovat vahvasti riippuvaisia toisistaan. Tämä vaikeuttaa aiheen käsitteellistä tarkastelua ja aiheuttaa helposti hämmennystä siitä, mitä kriittisellä infrastruktuurilla ja sen turvaamisella oikein tarkoitetaan.

KUVA: Huoltovarmuuskeskus

Ihmiset tarkoittavat usein eri asioita puhuessaan kriittisestä infrastruktuurista tai puhuvat samoista asioista eri käsitteillä. Ei ole myöskään vielä olemassa yleisesti toimivia analyysimalleja, joilla pystyttäisiin selvittämään monimutkaisia riippuvuussuhteita ja näiden mahdollisia vaikutuksia. Ilman näitä analyyseja lainsäädäntö, poliittinen päätöksenteko ja varsinkin resurssien allokointi kriittisen infrastruktuurin turvaamiseksi on vaikeaa. Tutkimustoiminta onkin siksi keskeinen osa tätä aluetta, ja tutkimushankkeita on aloitettu monissa maissa.

VALTIONEUVOSTONPÄÄTÖS HUOLTOVARMUUDEN TAVOITTEISTA

Valtioneuvoston vuoden 2013 päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista yleistavoitteena on kansainvälisiin markkinoihin sekä kansallisiin toimenpiteisiin ja voimavaroihin perustuva huoltovarmuus.

Varautumistoimenpiteillä turvataan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätön infrastruktuuri ja kriittisen tuotannon jatkuminen kaikissa tilanteissa. Keskeisiä yhteiskunnan taloudellista toimintakykyä vaarantavia uhkia ovat

- sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien häiriintyminen
- energiansaannin keskeytyminen
- väestön terveyden ja toimintakyvyn vakava häiriintyminen
- luonnononnettomuudet ja ympäristökatastrofit.

Yleisenä lähtökohtana on huoltovarmuuden tason mitoittaminen niin, että yhteiskunnan toimivuus voidaan pitää yllä sekä normaaliolojen vakavissa häiriöissä että poikkeusoloissa.

Huoltovarmuuden taso mitoitetaan niin, että väestön elinmahdollisuudet ja toimintakyky sekä yhteiskunnan toimivuus voidaan pitää yllä normaaliolojen vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa mukaan luettuna puolustustila. Päätöksessä on omina kohtinaan asetettu yksityiskohtaisempia tavoitteita eri alojen kriittisen infrastruktuurin varmistamiseksi.

Yhä suurempi merkitys on todettu eri toimintojen välisillä riippuvuuksilla. Samoin kansainvälisten markkinoiden ja verkottumisen merkitys kansalliselle huoltovarmuudelle kasvaa. Tämän vuoksi huoltovarmuustyössä on yhä voimakkaammin panostettava kansallisesti verkottuneeseen yhteistyöhön sekä kansainvälisten riippuvuuksien ymmärtämiseen ja tähän perustuvaan varautumiskeinojen kehittämiseen.

EUROOPAN UNIONIN KRIITTISEN IFRASTRUKTUURIN TURVAAMISEN OHJELMA

EPCIP-ohjelma (European Program for Critical Infrastructure Protection) ja EEI-direktiivi (Euroopan Elintärkeät Infrastruktuurit) sen osana pyrkivät parantamaan unionin toimia elintärkeiden infrastruktuurien suojaamiseksi.

EPCIP-ohjelmaan kuuluu useita osa-alueita, joista EEI-direktiivi on yksi. Muita osa-alueita ovat kriittisen infrastruktuurin varoitusjärjestelmä CIWIN, niin kutsutut CIP-eksperttiryhmät, tutkimustoiminta (muun muassa ERNCIP), komission rahoitusohjelma vuosille 2007–2013 terrorismin ja muiden turvallisuusuhkien estämisen, niihin valmistautumisen ja seurausten hallinnan edistämiseksi (CIPS) sekä ulkoinen ulottuvuus, unionin ulkopuolisten valtioiden mahdollinen osallistuminen EPCIP-ohjelmaan. Suomen yhteyspisteenä toimii Huoltovarmuuskeskus. Muita mukana olevia toimijoita Suomessa ovat työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä sisäministeriö.

Elintärkeäksi infrastruktuuriksi direktiivi katsoo artiklan 2a mukaan sellaiset EU-jäsenvaltiossa sijaitsevat omaisuuserät, järjestelmät tai niiden osat, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen, kuten terveyden, turvallisuuden ja taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin ylläpitämiseksi ja joiden toiminnan keskeytymisellä tai tuhoutumisella olisi merkittävä vaikutus jäsenvaltioon ja sen kykyyn ylläpitää edellä mainittuja toimintoja.

Euroopan elintärkeäksi infrastruktuuriksi direktiivi katsoo artiklan 2b määritelmän mukaisesti sellaisen EU-jäsenvaltioilla hallussaan tai käytössään olevan elintärkeän infrastruktuurin jonka vaurioitumisella, tuhoutumisella tai häiriötilalla olisi vaikutusta vähintään kahdessa unionin jäsenvaltiossa.

EU-tasoisen kriittisen infrastruktuurin suojaaminen etsii yhä muotoaan. EEI-direktiivin 2008/114/EY voimaantulon jälkeen vuoden 2009 alusta ovat komissio ja jäsenmaat odottaneet direktiivin implementoinnin loppuunsaattamista ja tästä saatavia kokemuksia.

Euroopan neuvoston monivuotisessa sisä- ja oikeusasioiden työohjelmassa, niin kutsutussa Tukholman ohjelmassa, vuosille 2010–2014 tuodaan yhä esille kriittisten infrastruktuurien suojelun merkitys. Poliittisena ohjelmana Tukholman ohjelma antaa puitteet tulevien vuosien EU-alueen yhteisille sisäisen turvallisuuden painopistealueille. Kriittinen infrastruktuuri ja sen suojaaminen nousevat esille kolmessa Tukholman ohjelman kokonaisuudessa:

- verkko- ja tietoturvallisuudessa
- terrorismin torjuntaan kaupunkien joukkoliikenteen, suurnopeusrautatieverkkojen ja energia- ja vesihuoltoinfrastruktuurien suojaamisessa
- katastrofinhallinnassa.

SUOMI ON OSA GLOBAALIA VERKOSTOTALOUTTA

Yleisesti voi sanoa, että kriittisen infrastruktuurin turvaamiseksi on selvitettävä, mitkä toiminnot ovat välttämättömiä yhteiskunnalle ja mitkä infrastruktuurijärjestelmät ovat välttämättömiä näiden toimivuudelle. Tämän jälkeen selvitetään ne osat ja komponentit eri infrastruktuurijärjestelmissä, jotka ovat kriittisiä järjestelmien toimivuudelle yksinään ja keskenään. Lisäksi on selvitettävä, millä tavalla nämä ovat riippuvaisia keskenään ja tämän perusteella on asetettava osat tärkeysjärjestykseen. Ongelma lienee siinä, että kriittisiä kohtia on niin suuri määrä ja että infrastruktuurien kehittyessä ne lisääntyvät ja muuttuvat niin nopeasti, ettei niitä ole mahdollista luetteloida. Toisaalta riippuvuussuhteita on mahdoton selvittää tuntematta kriittisiä kohtia.

Monet kriittiset infrastruktuurit ovat kehittyneet hyvin monimutkaisiksi ja toisistaan riippuvaisiksi, ja ne kuuluvat monille eri omistajille. Tästä johtuen mikään valtionhallinto, alue tai yritys ei voi enää yksin tuottaa tarvittavaa suojausta. Lisääntynyt riippuvuus tietoteknisten järjestelmien kautta toisiinsa linkittyneiden avainsektoreiden välillä tarkoittaa, että yhdellä sektorilla ilmenevä häiriö leviää nopeasti muihin sektoreihin. Esimerkiksi energiasektorilla tapahtuva vakava häiriö tuntuu nopeasti televiestintäsektorilla, jossa mikä tahansa häiriö vaikuttaa nopeasti pankki- ja kuljetussektoreihin ja niin edelleen. Tästä syystä tarvitaan infrastruktuurin häiriönsietokyvyn ja toimivuuden takaamiseksi siviiliväestön, liike-elämän ja valtionhallinnon yhteistyötä.

Vaikutukset eivät myöskään enää rajoitu yhteen valtioon. Kriittiset infrastruktuurit ylittävät valtioiden rajat, kuten myös mahdollisen häiriön seuraukset. Yhden valtion energiasektorilla tapahtuva vakava häiriö voi aiheuttaa huomattavia seurauksia naapurivaltioiden turvallisuuteen. Kansalliset sähköjärjestel-

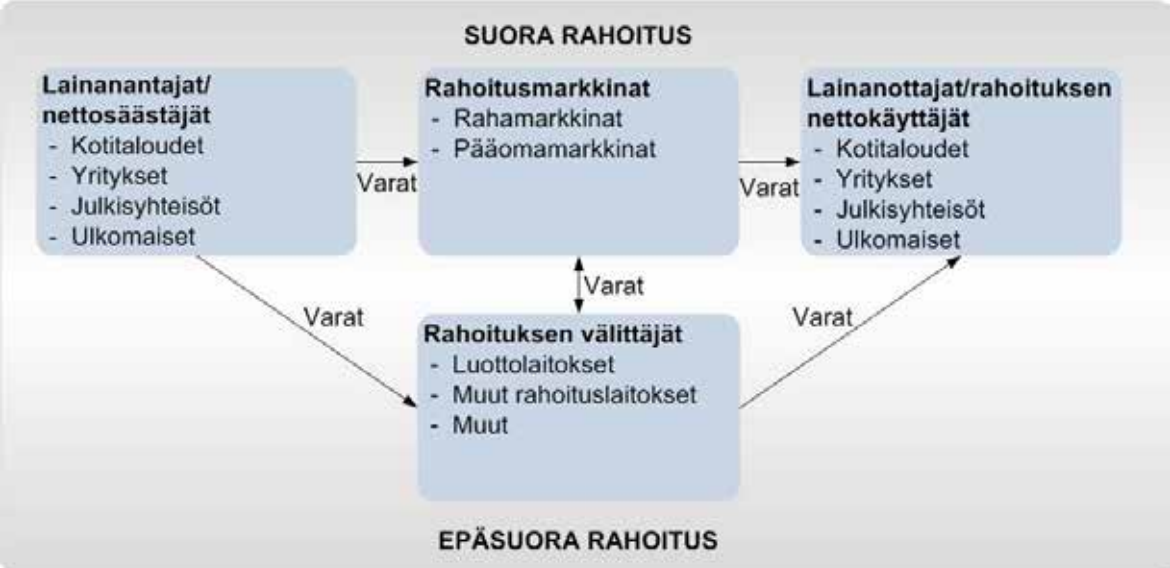
mät ovat monessa tapauksessa yhdistetyt toisiinsa, maksu- ja tietoliikennejärjestelmät ovat kietoutuneet yhteen ja lentoliikenteen hallintajärjestelmät ylittävät usein valtioiden rajat. Myös öljy- ja kaasuputket sekä rautatieverkot ylittävät usein rajoja. On helposti ymmärrettävissä, että vakava häiriö yhdellä edellä mainitulla sektorilla, tapahtui se mistä syystä tahansa, voi aiheuttaa tuntuvia seurauksia toisessa maassa.

Suurin osa uhkista ja hyökkäyksistä maamme kriittiselle infrastruktuurille kohdistuu meihin maamme rajojen ulkopuolelta. Näiden uhkien torjuminen edellyttää, paitsi kattavaa varautumista ja toimivia kansainvälisiä yhteistyöverkostoja myös ennakoivaa toimintaotetta ja heikkojen signaalien tunnistamista. Suomen tulee toimia aktiivisesti kansainvälisessä viranomaisyhteistyössä uhkien ennaltaehkäisemiseksi ja haittojen vähentämiseksi.

Globalisaatio ei ole ainoastaan uhka, vaan myös mahdollisuus. Toimiakseen vaikuttavasti kansainvälisillä foorumeilla Suomen tulee kyetä priorisoimaan kansainvälistä toimintaansa ja kohdistamaan resurssinsa kriittisen infrastruktuurinsa kannalta keskeisiin kysymyksiin. Vaikuttavaan toimintaan päästään ainoastaan hyvällä kansainvälisellä ja kansallisella yhteistyöllä sekä etukäteisvaikuttamisen kautta.

8.5. RAHOITUSJÄRJESTELMÄ

RAHOITUSJÄRJESTELMÄN TEHTÄVÄ



LÄHDE: Euroopan keskuspankki

Rahoitusjärjestelmän keskeisenä tehtävänä taloudessa on kanavoida rahoitusta säästäjiltä rahoituksen tarvitsijoille, jotka haluavat kuluttaa tai investoida enemmän kuin ansaitsevat.

Tärkeimpiä lainanantajia ovat yleensä kotitaloudet, mutta myös yritykset, julkisyhteisöt ja ulkomaiset osapuolet voivat antaa lainaksi ylimääräisiä varojaan. Pääasiallisia lainanottajia ovat yleensä yritykset ja julkisyhteisöt, mutta myös kotitaloudet ja ulkomaiset toimijat voivat ottaa lainaa hankintojensa rahoittamiseksi.

Varat ohjautuvat lainanantajilta lainanottajille kahta kautta. Suorassa, eli markkinoiden kautta kanavoituvassa, rahoituksessa lainanottajat hankkivat rahoitusta suoraan rahoitusmarkkinoilla toimivilta lainanantajilta myymällä näille rahoitusinstrumentteja, eli arvopapereita, kuten velkapapereita tai osakkeita. Arvopaperit ovat lainanottajan tuleviin tuloihin tai varallisuuteen kohdistuvia vaateita. Tätä rahoitusjärjestelmän osaa kutsutaan tavallisesti arvopaperimarkkinoiksi.

Jos varojen kanavoitumiseen osapuolelta toiselle osallistuu myös rahoituksen välittäjiä, on kyse epäsuorasta rahoituksesta. Rahoituksen välittäjät ovat osa rahoitusjärjestelmää, ja ne voidaan luokitella

- luottolaitoksiin
- talletuspankkeihin
- muihin rahalaitoksiin
- muihin rahoituksen välittäjiin.

Tätä rahoitusjärjestelmän osaa kutsutaan rahoitusmarkkinoiksi.

Hyvin toimivan rahoitusjärjestelmän tärkeimpiä ominaisuuksia on, että se edistää pääomien mahdollisimman suotuisaa ja tehokasta kohdistumista taloudellisen kasvun kannalta. Toimivan rahoitusjärjestelmän perustana on rahoitusmarkkinoiden sääntely ja valvonta.

RAHOITUSMARKKINAT

Finanssialan eli rahoitus- ja vakuutusalan yritykset tarjoavat asiakkailleen pankki-, vakuutus- ja sijoituspalveluja. Vakuutusyhtiöt hoitavat lisäksi lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluvia vakuutuksia kuten työeläke- ja tapaturmavakuutuksia. Suomen finanssialalla on tapahtunut toimialaliukumaa, jossa pankit ja vakuutusyhtiöt ovat lähentyneet toisiaan. Suuret finanssikonsernit tarjoavat sekä sijoitus-, rahoitus- että vakuutuspalveluja, joten arvopaperi- ja rahoitusmarkkinat sulautuvat toisiinsa finanssiryhmittymien sisällä.

LÄHDE: Finanssialan keskusliitto

Pankeilla on keskeinen tehtävä rahoituksen välityksessä rahoitusmarkkinoilla ja koko kansantaloudessa. Ne myöntävät luottoja ja vastaanottavat talletuksia, sekä huolehtivat asiakkaiden sijoituksista ja varallisuuden hoitamisesta. Tärkeä osa pankkitoimintaa on tehokas maksujenvälitys, joka on välttämätön edellytys markkinatalouden toiminnalle.

Suomessa toimi vuoden 2013 lopussa yhteensä 299 luottolaitosta. Näiden joukossa on kotimaisia talletuspankkeja, ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä sekä investointipankkeja. Suomalaista pankkikenttää hallitsee kolme suurta toimijaa: OP-Pohjola-ryhmä, Nordea Pankki Suomi konserni ja Danske Bank -konserni. Niiden yhteenlaskettu markkinaosuus lainoista oli viime vuoden lopussa 73 prosenttia ja talletuksista noin 78 prosenttia.

Laki luottolaitostoiminnasta (121/2007) on keskeisin pankkien toimintaa sääntelevä laki.

Kaikki talletuksia vastaanottavat pankit kuuluvat talletussuojarahastoon. Tallettajien varat on suojattu yhdessä pankissa yhtä tallettajaa kohti 100 000 euroon asti.

Pankkitoimialalla on viime vuosina tyypillisenä piirteenä ollut finanssikonsernien muodostuminen. Finanssikonserniin kuuluu talletuspankin lisäksi muita finanssialalla toimivia yhtiöitä, kuten esimerkiksi rahastoyhtiö, rahoitusyhtiö, henkivakuutusyhtiö, vahinkovakuutusyhtiö ja eläkevakuutusyhtiö. Pankkien ja vakuutusyhtiöiden väliset yhteistoimintasopimukset mahdollistavat yhtiöiden jakeluverkkojen hyödyntämisen ja tuotteiden ristiin myynnin. Myös ulkomaalaisomistus on alalla lisääntynyt.

TALLETUSPANKIT KESKEISIÄ

Rahoitusmarkkinoiden ja erityisesti talletuspankkien merkitys kansantaloudelle ja talouden kasvulle on keskeinen, sillä suomalaisten kotitalouksien noin 160 miljardin euron rahoitusvarallisuudesta noin puolet on pankkitalletuksia. Talletukset puolestaan ovat pankkien keskeisin rahoituksen lähde niiden luotottaessa kotitalouksia ja yrityksiä. Osakesijoitukset, vakuutussäästöt ja sijoitusrahasto-osuudet ovat myös merkittäviä kotitalouksien sijoituskohteita.

Sekä maksujenvälityksen, talletusten että luotonannon vuoksi talletuspankkien rooli rahoitusmarkkinoilla on poikkeuksellinen. Ilman niitä talouden pyörät eivät pyörisi. Tämän vuoksi pankkitoiminnan vakaus on välttämätöntä koko kansantaloudelle. Vain vakaa pankkitoiminta pystyy hoitamaan perustehtävänsä, rahoituksen ja maksujen häiriöttömän välityksen, rahoitusvälineiden luotettavan hinnoittelun ja riskien tehokkaan jakamisen. Lisäksi rahoitusmarkkinoiden toimijoiden riskinkantokyvyn ja yleisön luottamuksen rahoituslaitoksiin ja erityisesti talletuspankkeihin ja rahoitusjärjestelmän infrastruktuuriin on oltava riittävät kestääkseen toimintaympäristön suuretkin häiriöt.

RAHOITUSMARKKINOIDEN SÄÄNTELY

Rahoitusmarkkinoiden yhdentymiseen ovat Euroopan unionin alueella vaikuttaneet erityisesti yhteinen valuutta euro ja yhdenmukaistettu sääntelykehikko.

Euroopan unionin rahoitusmarkkinoiden yhtenäistyminen perustuu olennaisesti kansallisten rahoitusmarkkinoita koskevien säännösten yhdenmukaistamiseen. Tämä perustuu keskeisesti periaatteille kotimaavalvonnasta (pääkonttorin sijainti ratkaisee) ja yhdestä toimiluvasta EU:ssa. Näiden periaatteiden mukaan Euroopan unionissa toimiluvan saanut rahoituspalveluja tarjoava luottolaitos, sijoituspalveluyritys tai sijoitusrahasto saa automaattisesti tarjota palvelujaan muissa jäsenvaltioissa, ja yrityksen valvonnasta vastaavat lähtökohtaisesti sen kotivaltion valvontaviranomaiset.

Viime vuosien aikana talouskriisin seurauksena rahoitusmarkkinoiden sääntelyä on uudistettu merkittävästi. Tavoitteena on parantaa markkinoiden vakautta ja estää uusien kriisien syntyminen. Keskeisiä uudistushankkeita ovat muun muassa pankkien vakavaraisuussääntelyn tiukentaminen, kriisinratkaisulainsäädännön luominen ja arvopaperimarkkinoiden pelisääntöjä koskevat täsmennykset, esimerkiksi johdannaismarkkinoita koskeva sääntely. Euroopan unionin alueella suuri käynnissä oleva hanke on ns. pankkiunionin luominen, jonka keskeisiä osia ovat Euroopan keskuspankin yhteydessä toimiva yhteinen pankkivalvonta, pankkien kriisinratkaisumekanismi sekä talletussuojan yhtenäistäminen.

Rahoitusmarkkinasääntelyn yhdenmukaistamista toteuttavat myös talouskriisin myötä perustetut uudet eurooppalaiset valvontaviranomaiset Euroopan pankkivirasto (EBA), Euroopan lisäeläke- ja vakuutusvalvontaviranomainen (EIOPA) ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA) sekä Euroopan järjestelmäriskikomitea (ESRB). Valvontatoimenpiteiden yhdenmukaistamisen lisäksi Euroopan valvontaviranomaisilla on myös norminantovaltaa. Ne antavat toimialallaan ohjeita, suosituksia sekä etenkin sitovia teknisiä standardeja, jotka komissio vahvistaa.

Pisimmälle rahoitusmarkkinoiden yhtenäistämiskehityksessä pyritään EU:n pankkiunionin luomisella. Kaikki EU-jäsenvaltiot kattavan yhteisen sääntelyn lisäksi euroalueeseen jäsenvaltiot siirtyvät yhteisen pankkivalvonnan ja kriisinratkaisumekanismin piiriin. Myös euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot voivat halutessaan liittyä yhteiseen pankkivalvontaan ja kriisinratkaisuun.

VIRANOMAISTEN TYÖNJAKO JA YHTEISTYÖ SUOMEN RAHOITUSMARKKINOILLA

Valtiovarainministeriö vastaa pankki- ja arvopaperimarkkinalainsäädännöstä ja sen kehittämisestä sekä siihen liittyvästä kansallisesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Valtiovarainministeriön harjoittaman rahoitusmarkkinapolitiikan tavoitteena on edelleen kehittää rahoitusmarkkinoita ja turvata rahoitusmarkkinoiden vakaus, tehokkuus ja kilpailun tasapuolisuus sekä rahoituspalvelujen monipuolisuus ja saatavuus. Myös vaikuttaminen kansainvälisten rahoituslaitosten ja -järjestöjen toimintaan on keskeistä ministeriön toiminnassa. Vakuutusmarkkinoiden lainsäädännön valmistelu kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriöt vastaavat osana valtioneuvostoa Suomen osallistumisesta EU:n lainsäädäntötyöhön ja muuhun EU-yhteistyöhön.

Suomen Pankki vastaa osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää rahapolitiikan toteuttamisesta. Tämän ohella sen tehtävänä on huolehtia osaltaan maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta, vakaudesta ja tehokkuudesta sekä osallistua sen kehittämiseen.

Suomen Pankki vastaa osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää rahapolitiikasta. KUVA: Juha Valtamo / Maanpuolustuskurssit

Finanssivalvonta valvoo pankkeja ja arvopaperimarkkinoita sekä vakuutus- ja eläkelaitoksia. Merkittävimpien pankkien vakavaraisuuden ja likviditeetin valvontaa koskevat tehtävät siirtyvät marraskuussa 2014 yhteiselle pankkivalvontamekanismille. Pankkivalvontamekanismi koostuu siihen osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisista valvontaviranomaisista ja Euroopan keskuspankista (EKP). Se kattaa euroalueen ja on avoin myös euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille.

Rahoitusmarkkinoiden kriisinhallintatoimenpiteitä varten perustetaan vuoden 2015 alusta uusi kriisinhallintaviranomainen. Kriisinhallintaviranomainen osallistuu EU:n yhteisen kriisinratkaisumekanismin toimintaan. Merkittävimpien ja rajat ylittävien pankkien osalta kriisinhallintatoimenpiteistä päättää EU:n kriisinratkaisuviranomainen ja kriisinhallinnan kustannukset katetaan yhteisestä kriisinhallintarahastosta.

Rahoitusmarkkinoiden muuttuvassa toimintaympäristössä rahoitusmarkkinakysymyksistä vastaavien viranomaisten välisen yhteistyön merkitys sekä Suomessa että eri kansainvälisissä yhteyksissä korostuu. Yhteistyö ja tiedonvaihto ovat jatkuvaa niin vakaus- kuin lainsäädäntökysymyksissäkin.

RAHOITUSMARKKINOIDEN VALVONTA

Suomessa rahoitus-, vakuutus- ja arvopaperimarkkinoiden laillisuus- ja muu valvonta kuuluu Finanssivalvonnalle (Fiva). Fivan valvottavia ovat siis muun muassa pankit, vakuutus- ja eläkeyhtiöt sekä muut vakuutusalalla toimivat, sijoituspalveluyritykset, rahastoyhtiöt ja pörssi.

Fiva toimii hallinnollisesti Suomen Pankin yhteydessä, mutta on päätöksenteossaan itsenäinen.

Fivan toiminnan tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottavien vakaa toiminta. Tavoitteena on myös vakuutettujen etujen turvaaminen ja yleisen luottamuksen säilyminen finanssimarkkinoiden toimintaan. Lisäksi tehtäviin kuuluu edistää hyvien menettelytapojen noudattamista finanssimarkkinoilla ja yleisön tietämystä finanssimarkkinoista. Nämä tavoitteet ja tehtävät on kirjattu lakiin Finanssivalvonnasta (878/2008).

Finanssivalvonta osallistuu kiinteästi EU:n valvontaviranomaisten ja yhteisen pankkivalvontamekanismin toimintaan.

RAHOITUSMARKKINOIDEN KRIISINHALLINTA

Talouskriisin myötä sekä globaalisti että EU:ssa on luotu uudet periaatteet ja toimintatavat rahoitusmarkkinoiden kriisinhallintaan. Rahoitusmarkkinoiden kriisinhallintaa koskeva lainsäädäntö on tämän seurauksena kokonaisuudistuksen kohteena myös Suomessa. Pankkien elvytystä ja kriisinratkaisua koskevan EU-direktiiviin pohjautuen viranomaisille osoitetaan uudet, laajat toimivaltuudet puuttua vaikeuksiin ajautuneen pankin toimintaan. Viimekätisenä toimenpiteenä tulee kysymykseen pankin asettaminen erityiseen kriisihallintoon, jossa pankki puretaan siten, että sen kriittiset toiminnot voivat jatkua ilman tarvetta turvautua julkiseen pankkitukeen.

Rahoitusmarkkinoiden kriisinhallinnassa korostuu jatkossakin markkinoiden vakaudesta vastaavien viranomaisten välinen yhteistyö ja yhteinen varautuminen. Myös niin sanottua makrovakausvalvontaa kehitetään kotimaisten viranomaisten toimesta. Kotimaisten järjestelyjen lisäksi on useita kansainvälisiä yhteistyösopimuksia tietojenvaihdon lisäämiseksi ja rahoitusmarkkinakriisien estämiseksi etenkin Pohjoismaiden välillä.

SUOMEN KANSAINVÄLISTYNEET ARVOPAPERIMARKKINAT

Arvopaperimarkkinat ovat kansainvälistyneet Suomessa viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana voimakkaan rakennemuutoksen seurauksena. Vaikka arvopaperimarkkinoiden käytännöt ovat muuttuneet viimeisen kymmenen vuoden aikana lähes täysin, markkinoiden tehtävät ovat entiset. Muutoksen tekijöinä ovat olleet yhtäältä teknologinen kehitys ja toisaalta sääntelyn muuttuminen.

Eristäytyneistä ja kotikutoisesti säännellyistä markkinoista on tullut globaalit. Sääntelyn avulla markkinoiden pelisäännöt on harmonisoitu, sijoittajien suojaa parannettu ja markkinat saatu kilpailullisiksi. Teknologinen kehitys puolestaan on alentanut ostamisen ja myymisen kustannuksia kilpailun lisääntymisen kautta ja vapauttanut sijoittajat ajasta ja paikasta.

Tehokkaasti toimivat markkinat ohjaavat pääomaa mahdollisimman tuottaviin kohteisiin ja markkinoilla oleva informaatio heijastuu mahdollisimman tehokkaasti markkinahintoihin. Tehokkaiden markkinoiden edellytyksenä on siten markkinoiden likvidiys, avoimuus ja luotettavuus.

Suomen markkinoilla kaupankäynnin globalisoituminen on ilmennyt erityisesti kahdesta seikasta. Ensinnäkin ulkomaisten omistajien hallussa oli suurimmillaan yli 60 prosenttia Helsingin pörssin osakkeiden markkina-arvosta. Vuoden 2013 lopussa ulkomaalaisomistus listattujen yritysten 162 miljardin euron markkina-arvosta oli noin 42 prosenttia. Toiseksi, etävälittäjien markkinaosuus Helsingin pörssin kaupankäynnin volyymista on nykyisin selvästi yli puolet. Molemmat tekijät ovat lisänneet markkinoiden likviditeettiä ja tehokasta hinnanmuodostusta.

Erityisesti suurimpien yritysten ulkomaalaisista omistajista suurin osa on institutionaalisia sijoittajia, kuten eläke- ja sijoitusrahastoja. Institutionaaliset sijoittavat tekevät tavallisesti sijoituspäätöksensä päätetyn strategiansa mukaisesti, jolloin yhtenä keskeisenä vaikuttavana tekijänä on riskienhallinta ja omistusten hajauttaminen. Lisäksi sijoituksen edellytyksiin kuuluvat sijoituksen likviditeetti, hinnanmuodostus ja kaupankäyntikustannus.

VAIHTOEHTOISET MARKKINAPAIKAT

Lopullisesti eurooppalainen pörssikauppa avautui muutama vuosi sitten, jolloin perinteisten pörssien rinnalla alkoi toimia vaihtoehtoisia markkinapaikkoja. Viime vuosina kaupankäyntiä on nopeasti siirtynyt niihin, sillä ne pystyvät tarjoamaan jäsenilleen edullisempaa ja nopeampaa kaupankäyntiä. Esimerkiksi viimeisen parin vuoden aikana yli neljäsosa Helsingin pörssin vaihdosta on siirtynyt vaihtoehtoisiin markkinapaikkoihin. USA:ssa vastaava luku on noin 70 prosenttia.

Suomalaispankit ja välittäjät eivät ole juurikaan tarjonneet asiakkailleen mahdollisuutta käyttää hyödyksi uusia markkinapaikkoja, sillä pankkien integroituminen kaupankäyntipaikkoihin on ollut hankalaa ja kallista. Tähänkin on tullut muutos, kun välittäjien käytettävissä alkaa olla sovelluksia, joiden avulla voidaan etsiä sijoittajille parhaat osto- ja myyntitarjoukset useista pörsseistä.

PÖRSSIT JA ARVOPAPERIKESKUKSET FUUSIOITUVAT

Vanhan monopoliasemansa menettäneet pörssit ja arvopaperikeskukset ovat olleet suurimpien muutosten kohteina. Kiristynyt kilpailu on vaatinut lisää tehokkuutta, mihin on vastattu konsolidoitumalla synergia- ja suuruuden hyötyjen saavuttamiseksi. Pörssikauppaa harjoittava perinteikäs Helsingin pörssi on muuttunut kansallisesta toimijasta osaksi yhdysvaltalaista Nasdaq-konsernia. Arvopapereiden selvityksestä ja toimittamisesta Suomessa vastaava arvopaperikeskus on nykyään osa belgialaista Euroclear-konsernia.

Kansainvälisille sijoittajille markkinoiden avautuminen on ollut positiivinen asia. Se tuonut uusia sijoituskohteita, kaupankäynti on tehostunut ja nopeutunut, käytettävissä on runsaasti uusia riskinhallintaan, mutta myös riskien ottoon, soveltuvia instrumentteja.

Kotimaisille piensijoittajille suurin muutos vuosien saatossa on ollut säännellyllä markkinalla listattujen yritysten osakkeiden osalta arvo-osuuksiin siirtyminen.

Luottolaitosten lisääntyvä sääntely ja sen kiristyminen tulevat korostamaan jatkossa arvopaperimarkkinoiden roolia Euroopassa. Eurooppalaisen joukkovelkakirjamarkkinan rooli rahoituksen saatavuudessa on perinteisesti ollut suhteellisen pieni verrattuna Yhdysvaltoihin, ja vieras pääoma on hankittu perinteisesti pankkisektorilta. Luottolaitosten kiristyvät pääomavaatimukset tulevat nostamaan rahoituksen hintaa, joten rahoituksen hankintaa siirtynee jatkossa nykyistä enemmän arvopaperimarkkinoille. Tämä korostaa tarvetta hyvin toimiville arvopaperimarkkinoille kotimaassa.

RAHOITUSJÄRJESTELMÄN INFRASTRUKTUURI

Rahoitusjärjestelmän infrastruktuurilla tarkoitetaan maksu- ja selvitysjärjestelmiä, joissa rahoitusmarkkinoiden toimet konkreettisesti toteutetaan. Luotettavasti ja häiriöttä toimivat maksu- ja selvitysjärjestelmät edistävät pääomien tehokasta liikkumista taloudessa ja tukevat rahoitusjärjestelmän vakautta

Rahoitusmarkkinoiden integraatio ja sääntelyn muuttuminen ovat viime vuosien aikana muuttaneet perusteellisesti sekä maksu- että selvitysjärjestelmän rakenteita ja rahoituspalveluja tarjoavien toimijoiden kilpailutilannetta. Maksujärjestelmissä on siirrytty kotimaisesta tilisiirtojärjestelmästä (PMJ) kansainväliseen järjestelmään (STEP2) yhtenäisen euromaksualueen (SEPA, Single Euro Payments Area) myötä. Arvopaperimarkkinoilla muutokset ovat näkyneet järjestelmäkehityksen ohella pörssien rakenne- sekä selvityksen ja toimituksen muutoksina.

MAKSUJÄRJESTELMÄT

Asiakkaiden maksut toiseen pankkiin sekä pankkien väliset maksut välitetään maksujärjestelmissä. Euroalueen yhdentymisen myötä myös kotimaiset maksut käsitellään euroalueen kattavissa järjestelmissä. Näistä esimerkkejä ovat eurooppalaisten pankkien ylläpitämä STEP2 ja eurooppalaisten keskuspankkien reaaliaikainen bruttomaksujärjestelmä TARGET2.

Suomessa kotimainen tilisiirto päättyi 30.10.2011. Sen jälkeen kaikki tilisiirrot ovat SEPA-tilisiirtoja. Tavalliselle kansalaiselle suurin muutos on se, että tilisiirroissa pitää olla saajan IBAN-tilinumero. SEPAn myötä pankkikortit vaihdetaan SEPA-maksukortteihin ja vuoden 2014 alkuun mennessä myös suomalaiset suoraveloitukset loppuivat. Pankit suosittelevat suoraveloituksen korvaamista e-laskuilla ja SEPA-tilisiirtoon perustuvilla palveluilla.

Yhtenäisen euromaksualueen tavoitteena on yhtenäistää tilisiirtoihin liittyvät järjestelmät ja pelisäännöt (esimerkiksi maksun pitää olla saajan tilillä seuraavana pankkipäivänä), helpottaa tilisiirtoja, alentaa ulkomaisten tilisiirtojen kustannuksia ja mahdollistaa muun muassa käteisen nostot kotimaisilla maksukorteilla pankkiautomaateista ulkomailla.

ARVOPAPERIMARKKINOIDEN JÄRJESTELMÄT

Helsingin pörssi, joka on osa yhdysvaltalaista Nasdaq-konsernia, on suomalaisten arvopapereiden pääasiallinen markkinapaikka. Suomalaisilla osakkeilla kauppaa käydään entistä enemmän niin sanotuilla vaihtoehtoisilla markkinapaikoilla, joiden kilpailuasemaa pörsseihin verrattuna parantaa muun muassa kevyempi sääntely.

Arvopaperikaupan selvitysjärjestelmillä hoidetaan kaupan jälkeiset toimet: selvitys (clearing) ja toimitus (settlement). Kun sopimus arvopaperikaupasta osapuolten välillä on syntynyt, esimerkiksi pörssissä tai muussa kauppapaikassa, käynnistyy selvitysprosessi, jonka lopputuloksena kauppa toteutuu ja ostaja saa kaikki kaupan kohteeseen liittyvät oikeudet ja myyjä rahat.

Osakekaupan selvityksen tekevien välittäjien ja Arvopaperikeskuksen, siis nykyisen Euroclearin, väliin on enenevästi tullut uusi toimija. Keskusvastapuoli, central counterparty, CCP toimii molempien osapuolten vastapuolena. CCP vastaa kaikista kauppatapahtumista, joihin liittyy vastapuoliriski. Juridisesti vastuu siirtyy CCP:lle heti tarjousten täsmäydyttyä. Vastapuoliriski käytännössä katoaa. Keskusvastapuoli voi netottaa, summata ja vähentää kaikki välittäjän saman päivän aikana tekemät kaupat ja ilmoittaa päivän lopuksi välittäjälle nettomääräisen toimitusvastuun, rahaa tai osakkeita.

Keskusvastapuolten myötä kaupankäynti tehostuu ja kustannukset pienenevät. Tämä houkuttelee lisää myös algoritmista kaupankäyntiä, jossa tietokoneet toteuttavat kaupat tiettyjen etukäteen asetettujen hintojen puitteissa.

RAHAHUOLTO JA RAHAHUOLLON TURVAAMINEN POIKKEUSOLOISSA

Viimeksi kuluneen vajaan vuosikymmenen aikana vähittäismaksuissa on siirrytty yhä selvemmin maksukorttien avulla tapahtuvaan maksamiseen. Erityisesti parin viime vuoden aikana sirulla varustettujen debit-korttien ja pin-varmisteisten korttien lukumäärä on kasvanut ripeästi samalla, kun niiden käyttö on uusien EMV -maksupäätteiden yleistyessä nopeutunut.

Kuluttajien päivittäisistä vähittäismaksuista jo noin 70 prosenttia suoritetaan korteilla ja loput käteisellä. Vuonna 2012 korttimaksujen kokonaisarvo oli Suomessa 51,3 miljardia euroa, ja käteismaksujen euromääräinen arvo arviolta noin 19 miljardia euroa.

Käteisellä on merkittävämpi rooli lähinnä vain pienemmissä maksuissa, kuten kioskikaupassa, erityistilanteissa, kuten turismissa ja lomamatkoilla, sekä tottumuksen voimasta edelleen vanhempien ikäryhmien maksuissa. Käteinen ei kuitenkaan ole vielä kokonaan häviämässä, mutta on mahdollista, että sen käyttö vähenee tulevaisuudessa niin nopeasti, että sillä on vaikutusta rahahuollon nykymuotoiseen logistiikkaan ja se voi nostaa käteisen käytön yksikkökustannuksia.

Suomen Pankista liikkeeseen laskettujen euroseteleiden euromääräinen arvo on kasvanut eurokaudella nopeasti ja vajaan kymmenen vuoden aikana se on yli kolminkertaistunut, mutta arviolta yli kolmannes tästä setelistöstä on siirtynyt turismin, ostosten, ulkomaalaisten työntekijöiden palkanmaksun ja käytettyjen ajoneuvojen ostosten myötä lähinnä muihin euromaihin. Aktiivisessa kierrossa Suomessa arvioidaan olevan käteistä lähes 6 miljardin euron arvosta.

Valtaosa käteisestä jaetaan yleisölle automaattiseteleinä, joita Suomessa ovat ensisijaisesti 20 ja 50 euron setelit. Arvomääräisesti liikkeeseen lasketuista seteleitä lähes puolet on 50 euron seteleitä, joita otetaan yleensä runsaasti mukaan myös ulkomaanmatkoille. Suurempia ostoksia varten niin sanotut suuriarvoiset setelit on Suomessa nostettava pankkikonttoreista. Pienempiarvoiset vaihtorahasetelit ja kolikot päätyvät kuluttajien haltuun pääsääntöisesti kaupan vaihtorahoina.

Rahahuoltoon liittyvät jatkuvuushäiriöt ovat tyypillisesti henkilöstöön, toimitiloihin, työkaluihin tai tieto- ja viestintäjärjestelmiin kohdistuvia poikkeustilanteita. Poikkeusoloissa ja sähköisen maksuliikenteen ollessa estynyttä käteismaksuilla voi kuitenkin olla varajärjestelmänä rajoitettua tilapäistä korvaavaa merkitystä maksamisessa, vaikka vähittäismaksujärjestelmät ovat yleensä sähköisistä tietotekniikkavälineistä ja tietoliikenteestä riippuvaisia.

Kaikkien korttimaksujen siirtäminen takaisin käteiseen olisi jo tällä hetkellä hankalaa, mutta vakavissa poikkeustiloissa normaali maksutoiminta vähenee yleensä muutenkin vain välttämättömimpään, eli lähinnä elintarvikekauppaan. Vaikka käteismaksusuoritus on sellaisenaan sähköisistä maksujärjestelmistä riippumatonta, niin myös käteismaksamiseen liittyvät integroidut kirjanpitojärjestelmät edellyttävät yleensä lopulta samaa tallennusjärjestelmää kuin muissakin maksuissa.

Lyhyiden sähkökatkosten aikana suurempien kauppaketjujen kassatoiminnot ja maksusuoritukset on pyritty turvaamaan. Maksupalvelutoimintojen häiriöttömyys ja toimintojen jatkuvakäyttöisyys ovat käteishuollossa usein hieman paremmin turvattuja kuin korttimaksuissa. Vähitellen on kuitenkin ajauduttu tilanteeseen, jossa myöskään käteismaksuin ei pystytä korvaamaan kuin rajoitetusti tietyntyyppisiä poikkeustilanteita.

Toimivan rahahuollon kannalta jatkuvuusriskejä voidaan tarkastella rahahuoltoketjun eri solmukohdissa, joissa fyysinen käteinen vaihtaa omistaa ja käsittelijää.

Keskuspankki laskee käteistä liikkeeseen yksityisten laskentakeskusten kautta. Ne jakavat käteisen edelleen pankkiautomaatteihin, pankkikonttoreihin tai kaupan vaihtorahoiksi. Pankkien rahahuoltopalveluja hallinnoi ja koordinoi kolmen suurimman pankkiryhmän omistama Automatia, joka hoitaa myös pankkien yhdistettyä Otto-pankkiautomaattiverkkoa.

Kuluttajat nostavat pääosan käteisestään pankkiautomaateista. Poikkeuksellisen suuret käteiserät ja suuret seteliarvot on nostettava pankkikonttoreista. Kaupan kassoilta on mahdollista nostaa joissain kauppaliikkeissä käteistä, mutta tämän käteisen jakelukanavan merkitys on ollut toistaiseksi euromääräisesti vähäistä.

Poikkeusolosuhteissa käteisen erilaiset jakelukanavat saattavat kuitenkin tuoda joustavuutta tilanteen hallintaan. Esimerkiksi

- automaattijakelun nostorajoja ja setelikoostumusta voidaan muuttaa
- automaattien täyttökertoja voidaan tihentää
- käteisen tukkujakelua keskuspankista voidaan helpottaa, ja niin edelleen.

Jos rahakuljetuksissa on ongelmia, voidaan kaupan käteisen kierrätystä kasvattaa, tai kuluttajat voivat varastoida käteistä itse, kuten ennen pankkilakko- ja muita sellaisia tilanteita varten, riippuen poikkeusolojen erityisolosuhteista. Poikkeusoloissa käteiskiertoa voidaan lyhentää kuluttajalta kauppiaalle ja taas takaisin suoraan toiselle kuluttajalle, jos sähköiset maksutavat eivät syystä tai toisesta toimi. Kansainvälisten luottokorttipalveluiden tietoliikennehäiriöt tosin voivat hankaloittaa myös käteisen nostoja automaateista, sillä kortit toimivat pankkien tiliyhteyden identifiointivälineenä. Pankkiautomaattien toiminta edellyttää jatkuvaa online-yhteyttä pankkien tietojärjestelmiin.

SUOMEN RAHAHUOLTO OSANA EUROJÄRJESTELMÄÄ

Suomen Pankki ja maamme rahahuolto ovat osa eurojärjestelmää, jossa eräitä keskeisiä rahahuollon reunaehto- ja on harmonisoitu. Euroopan keskuspankilla (EKP) on yksinoikeus euroseteleiden tekijäoikeuksiin, tuotannon koordinointiin ja liikkeeseen laskuun. Käteisen varastointia, kansallisten keskuspankkien rahahuollon aukioloaikoja, väärennösten ehkäisytoimia ja lukuisia muita asioista säännellään eurojärjestelmän määräyksillä.

Lievemmissä poikkeustilanteissa Suomen Pankin omat logistiset setelivarastot riittävät tyydyttämään yllättäviä käteisen kysyntäpiikkejä, mutta laajemmissa kriisitilanteissa on mahdollista turvautua eurojärjestelmän strategisiin varastoihin. Käteisen varastointia poikkeusoloja varten perustettuja niin sanottuja strategisia varastoja on sijoitettu kuuteen maahan, joista Suomi on yksi. Suomen Pankin strategisiin varastoihin on sijoitettu 500, 50 ja 20 euron seteleitä. Kriisitilanteissa suuremmat ongelmat liittyvät yleensä käteisen vähittäisjakeluun yleisölle.

Eurokäteisen käyttöön tai halukkuuteen sen vastaanottoon voi periaatteessa vaikuttaa myös esimerkiksi euroseteleiden väärennösuhka. Kovin vakavia väärennösaaltoja euroseteleiden nykyiseen ensimmäiseen eurosetelisarjaan ei ole vielä kohdistunut, vaikka joitakin laadukkaita väärennössarjoja on löydetty myös Suomessa.

Keskeinen käteisen käyttöä väärennöksiltä ja levitykseltä suojaava tekijä on ollut se, että käteistä käytetään yleensä pienissä erissä. Suomessa seteliväärennösten lukumäärä on pysytellyt hyvin alhaisena johtuen muun muassa siitä, että Suomessa ei ole ollut tämäntyyppistä ammattimaista rikollisuutta. Suomessa kaupan ja yleisön valppaus on lisäksi johtanut väärennösten levittäjien nopeaan kiinnijääntiin. EKP aloitti toukokuussa 2013 uuden setelisarjan liikkeeseen laskun 5 euron setelistä, jossa seteleiden aitoustekijöitä on teknisesti parannettu ja niiden imitoitavuutta hankaloitettu.

Rahahuollon käytännön operatiivinen toiminta on pitkälti yksityisten laskentakeskusten varassa, joille pankit ja Automatia ovat sen ulkoistaneet.

Rahahuollossa kaupan rooli on yleisesti eurojärjestelmässä ja Suomessa ollut kasvamassa. Suomessa kaupan keskeistä roolia kuvastaa osaltaan S-ryhmän laskentakeskusyhtiön (Rekla) muutaman viime vuoden aikana jatkuvasti laajentunut toiminta. Rekla toimii tällä hetkellä myös Suomen Pankin sopimusasiakkaana. Kaupan intressissä on taata rahahuollon toimivuus niin kauan kuin asiakkaat haluavat maksaa käteisellä.

KÄTEISEN ROOLI KORVAAVANA MAKSUTAPANA KORTTIMAKSUJEN OLLESSA POISSA KÄYTÖSTÄ

Kuluttajat voivat tavallisissa päivittäistavaraostoksissa valita korttimaksun tai käteismaksun välillä. Käteinen on koettu

- nopeaksi
- laajasti hyväksytyksi
- turvalliseksi.

Sen käyttö on helpottanut kuluttajia myös pitämään henkilökohtaisen budjettinsa paremmin kontrollissa. Korttimaksut ovat kehittyneet nopeudessa viime vuosina sirukorttien osuuden kasvaessa. Samalla korttien yleinen kätevyys ja turvallisuus ovat parantuneet. Korttimaksujen käyttö on vähentänyt kuluttajien tarvetta huolehtia siitä, että lompakossa pidettäisiin pientä käteiskassaa maksuja varten.

Maksamisessa opitut vanhat tavat elävät kuitenkin sitkeästi ja esimerkiksi pieniä summia maksetaan edelleen runsaasti käteisellä, vaikka korttimaksujen alarajat on poistettu jo vuosikausia sitten. Vanhem-

mat ikäluokat käyttävät tottumuksen voimasta runsaasti käteistä suuremmissa maksuissa, vaikka korttimaksut olisivatkin niissä usein kätevämpiä. Esimerkiksi suurempien kauppakeskusten automaateista nostetaan runsaasti käteistä, joka hetken päästä kannetaan läheisten kauppojen kassoille. Tietyissä tilanteissa käteisellä on kuitenkin hyödyllisiä ominaisuuksia, jotka ylläpitävät sen suosiota maksutapana.

Suomessa yritysten välisissä maksusuorituksissa ei tyypillisesti käytetä lainkaan käteistä, kuten vielä muualla euroalueella. Kauppa ei ole toistaiseksi S-kauppaa lukuun ottamatta halunnut erityisemmin ohjata kuluttajien maksutottumuksia korttimaksujen suuntaan, vaikka korttimaksuja pidetään Suomessa yleisesti pankkien ja kaupan taholta suositeltavampana maksutapana kuin käteistä.

Fyysisenä ja anonyyminä maksuvälineenä käteisellä on eräitä korttimaksuista poikkeavia ominaisuuksia, joiden vuoksi se saattaa muodostaa poikkeustilanteissa vaihtoehdon korttimaksuille. Käteismaksu ei välttämättä edellytä sähköisen maksupäätteen olemassaoloa, jonka vuoksi se sopii myös henkilöiden välisiin maksutapahtumiin. Maksun varmistusta ei myöskään tarvitse jäädä odottelemaan esimerkiksi autokauppaa ulkomailla tehtäessä, vaan riittää, että setelit todetaan aidoiksi, jolloin myös tavara voi vaihtaa omistajaa.

Kaupan päässä eri maksutapoihin liittyvää tekniikkaa on kuitenkin vuosikymmenten kuluessa pyritty pikemminkin integroimaan yhteen järjestelmään kuin pitämään käteis- ja korttimaksuja eri järjestelmissä. Tämän vuoksi häiriöt esimerkiksi tietoliikenneyhteyksissä haittaavat nopeasti myös käteismaksujen kirjautumista kaupan kirjanpitojärjestelmiin. Suuremmissa kauppaketjuissa käteismaksujen toimiminen vaihtoehtoisena varajärjestelmänä on näin pikemmin marginaalista.

Käteisen fyysisestä luonteesta johtuen käteisen käsittelyssä tarvitaan suurempaa varovaisuutta, ainakin suurempien käteiserien ollessa kyseessä. Ryöstö- ja varkaustilanteisiin on syytä varautua etukäteen, vaikka henkilöryöstöjä tapahtuukin äärimmäisen harvoin. Ammattimaisessa rahankäsittelyssä ryöstöriskien mahdollisuus on otettava huomioon luonnollisesti jokaisessa käteiserän käsittelyvaiheessa. Tässä suhteessa tekninen valvonta ja tekniset käteisryöstöjen estomenetelmät ovat kehittyneet nopeasti viime vuosina.

Rahakuljetusten ryöstöuhkat ovat käteiselle ominaisia erityisongelmia, mutta niiden vaikutukset ovat paikallisia eikä niillä ole koko kansantalouden tasolla yleensä vaikutusta rahahuoltoon. Valtakunnallista laajempaa merkitystä voi taas olla häiriötilanteilla, kuten rahahuollon eri osapuolten lakoilla (pankkitoimihenkilöiden, tietotekniikka- ja laskentakeskushenkilöstön lakot), pankkien maksuvälitysverkon, automaattiverkon tietojärjestelmän tai eurokäteisen tukku- ja vähittäistilausjärjestelmien IT-häiriöillä.

Suomen Pankin aluekonttorit huolehtivat osaltaan käteisen tukkujakelusta, josta käteinen siirtyy eteenpäin aluksi yksityisiin laskentakeskuksiin ja edelleen pankkikonttoreihin, pankkiautomaatteihin sekä kaupan asiakkaille. Käteisen jakelussa on näin ollen melko pitkälle hajautettu alueellinen verkosto.

Poikkeusoloissa on syytä aina pyrkiä käyttämään ensisijaisesti olemassa olevia käteisen jakelukanavia, koska aikaa ja resursseja uusien järjestelmien rakentamiseen ei juuri ole olemassa. Käteisen käyttö kaupanteossa maksutapana voi toimia tilapäisesti myös sähkönjakelusta riippumatta. Sähköisten maksupäätteiden käyttö on nykyään kaupassa kuitenkin käytännössä välttämättömyys. Jos kauppojen kassatoiminnot tai sähköinen kirjanpito eivät toimi, kaupankäynti yleensä keskeytetään kokonaan.

Pienemmissä kauppaliikkeissä, joissa myytävät yksittäiset tuotteet voivat olla arvoltaan suuria, kaupankäyntiä saatetaan jonkin aikaa pystyä ylläpitämään käteisellä. Vaihtorahojen saatavuus saattaa kuitenkin rajoittaa nopeasti kaupan määrää. Turvallisuussyistä poikkeusoloissa käteiskauppaa ei välttämättä haluta jatkaa pitkään.

Kuten edellä on havaittu, maksutapojen ja kirjanpitojärjestelmien sähköistyminen on merkinnyt niiden olennaista riippuvuutta sähkönjakelusta ja tietoliikennejärjestelmien toimivuudesta. Käteisellä on sähköisessä maksuympäristössä yhä vähemmän mahdollista kokonaan korvata korttimaksuja. Käteisen saatavuus ja tukkujakelu eivät yleensä muodostu ongelmaksi, mutta käteisen edelleen jakelu yleisölle ja sen laajempi käyttö maksamiseen voivat teknisten järjestelmähäiriöiden vuoksi muodostua nopeasti pullonkaulaksi.

8.6 VAKUUTUSTOIMINNAN JA KANSALAISTEN TOIMEENTULON TURVAAMINEN HÄIRIÖTILANTEISSA JA POIKKEUSOLOISSA

Sosiaali- ja yksityisvakuutustoiminta sekä siihen liittyvä eläkkeiden ja muiden korvausten maksaminen on keskeinen osa kansalaisten perusturvallisuuden kannalta tärkeää infrastruktuuria. Vakuutusjärjestelmän merkitys on erittäin suuri myös Suomen kansantaloudelle. Vakuutussektorin toimintakyvyn turvaaminen kaikissa olosuhteissa on sekä kansantalouden että kansalaisten toimeentulon kannalta oleellinen osa valmiussuunnittelua. Vakuutus- ja eläkelaitoksilla on lakisääteinen velvollisuus varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa.

SOSIAALIVAKUUTUS JA YKSITYISVAKUUTUS

Vakuutustoiminta voidaan jakaa yksityisvakuutukseen ja sosiaalivakuutukseen. Sosiaalivakuutus on puolestaan osa sosiaaliturvaa. Sosiaalivakuutuksen keskeisiä lajeja ovat

- kansaneläkevakuutus
- sairausvakuutus
- työttömyysvakuutus
- lakisääteinen työeläkevakuutus
- lakisääteinen tapaturmavakuutus.

Monilla muillakin vakuutuslajeilla on sosiaalivakuutuksen piirteitä. Vakuutuksen keskeinen tehtävä on kansalaisten toimeentulon ja elämisen edellytysten turvaaminen vakuutustapahtuman sattuessa. Vakuutukselle on ominaista varautuminen tulevaisuuteen rahastoinnilla. Sosiaalivakuutuksessa jakojärjestelmällä on kuitenkin rahastoinnista huolimatta keskeinen asema. Esimerkiksi lakisääteisessä työeläkevakuutuksessa suurin osa kerättävistä maksuista kuluu maksussa olevien eläkkeiden kustannuksiin.

Sosiaalivakuutusetuuksista rahoitetaan merkittävä osa myös verotuloilla. Tästä huolimatta lakisääteisessä työeläkevakuutuksessa ja lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa rahastoinnillakin on merkittävä asema. Vakuutusyhtiöiden toiminnan kannalta tarkasteltuna vakuutustoiminta voidaan jakaa vahinkovakuutukseen ja henkivakuutukseen. Näitä varten ovat erilliset vakuutusyhtiöt. Periaatteessa työeläkevakuutus on osa henkivakuutusta.

VAKUUTUSALAN RAKENNE SUOMESSA

Suomessa vakuutusmarkkinoiden rakenne on poikkeuksellinen siinä mielessä, että täällä yksityisille vakuutuslaitoksille on annettu merkittävä rooli sosiaalivakuutuksen hoitamisessa. Tässä suhteessa merkittävimmät vakuutuslajit ovat lakisääteinen työeläkevakuutus ja lakisääteinen tapaturmavakuutus. Näiden vakuutuslajien vakuutusmaksutulo on selvästi yli puolet kokonaisvakuutusmaksutulosta.

Työeläkevakuutuksessa maksutulo on kasvanut palkkasumman suhteessa. Väestön ikääntyminen ja syntyvyyden alentuminen aiheuttavat kuitenkin vakuutusmaksuun korotuspaineita. Henkivakuutusmarkkinat ovat kasvaneet Suomessa voimakkaasti viime vuosina. Euroopan unionin jäsenyys merkitsi aikanaan laajakantoisia vakuutusalaa ohjaavan lainsäädännön muutoksia. Muutoinkin vakuutusalan rakenteet ovat muuttuneet viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana erittäin paljon ja varsin nopeasti. Suurten pankkien mielenkiinnon kohteena on ollut erityisesti kasvualueeksi koettu henkivakuutus. Niinpä kaikki merkittävimmät pankkiryhmät ovat perustaneet omat henkivakuutusyhtiönsä.

Toisaalta myös vakuutusryhmittymät ovat laajentaneet toimintaansa pankkitoiminnan suuntaan. Suuntana on ollut pankki- ja vakuutusryhmittymien syntyminen. Eräät tällaiset ryhmittymät toimivat usean maan alueella. Tällaiset uudenlaiset rakenteet asettavat perinteiset valvontajärjestelmät kovalle koetukselle. Vakuutusten sähköinen kauppa vaikuttaa myös omalta osaltaan vakuutusalan rakenteisiin ja valvontaan. Nämä uudet rakenteet on otettava huomioon myös vakuutusalan varautumisessa ja valmiussuunnittelussa.

VAKUUTUSALAN MERKITYS KANSANTALOUDESSA

Vakuutuksen keskeisenä tehtävänä on tulevaisuuteen varautuminen. Tulevien riskien kattamista varten vakuutuslaitoksiin kerätään varallisuutta. Vuoden 2012 lopussa vakuutuslaitosten ja niihin rinnastettavien yhteisöjen yhteenlaskettu sijoitusomaisuus oli yli 176 miljardia euroa. Valtaosa vakuutuslaitosten hallussa olevasta varallisuudesta on vakuutetuille ja vakuutuksenottajille olevien vastuiden katteena.

KUVA: Puolustusvoimat

Vuonna 2012 Suomen sosiaaliturvan menot olivat 60,0 miljardia euroa, eli määrältään hieman enemmän kuin valtion budjetin loppusumma. Tosin valtion budjetin kautta sosiaalimenoista rahoitetaan vain reilu neljännes. Sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen vuonna 2012 oli 31,2 prosenttia. Suomen lakisääteiseen eläkevakuutukseen liittyvät eläkevarat olivat vuoden 2012 lopussa yli 149 miljardia euroa. Kaksi kolmasosaa tästä oli yksityisten työeläkelaitosten hoidossa. Edellä todetut muutamat luonnehdinnat osoittavat, että vakuutusjärjestelmän merkitys Suomen kansantaloudessa on erittäin suuri. Luonnollisesti vakuutusjärjestelmä koskee myös jokaista kansalaista.

VAKUUTETTUJEN ETUJEN TURVAAMINEN JA VAKUUTUSVALVONTA

Vakuutus on poikkeuksellinen tuote. Vakuutussopimuksen solmiminen merkitsee sitä, että vakuutuslaitos sitoutuu korvauksiin vakuutustapahtuman toteutuessa kenties vasta kymmenien vuosien kuluttua. Vakuutuksen ottajalla ei ole käytännössä juurikaan mahdollisuuksia varmistua siitä, että vakuutuslaitokset pystyvät selviytymään aikanaan velvoitteistaan vakuutettuja kohtaan. Siksi kaikissa yhteiskunnissa on katsottu tarpeelliseksi viranomaisten hoitama vakuutusvalvonta. Sekään ei kuitenkaan pysty takaamaan vakuutuslaitosten maksukykyä sataprosenttisesti, esimerkiksi konkurssitapauksissa.

Kaikkialla maailmassa vakuutusvalvonnan keskeisimpänä tavoitteena on vakuutettujen etujen turvaaminen ja erityisesti sen varmistaminen, että tapaturmien ja muiden onnettomuuksien kohtaamat uhrit saavat korvauksensa. Tämän tavoitteen saavuttamisen kannalta tärkein väline on yksittäisten yhtiöiden vakavaraisuusvalvonta. Kansalaisten lienee vaikea hyväksyä sellaista mahdollisuutta, että vakuutusturva pettäisi joissain tilanteissa. Tällainenkin on mahdollista ennalta arvaamattomien tapahtumien seurauksena. Siksi monissa maissa on luotu erilaisia takuujärjestelmiä vakuutettujen suojaksi, esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa sekä henki- että vahinkovakuutukseen.

Suomessa takuujärjestelmä on ollut voimassa lakisääteisessä työeläkevakuutuksessa vuodesta 1962 lähtien, toisin sanoen työeläkejärjestelmän alusta saakka. Sittemmin 1990-luvulla lakisääteiset takuujärjestelmät ulotettiin koskemaan myös lakisääteistä tapaturma-, liikenne- ja potilasvakuutusta. Siten Suomessa on lakisääteinen takuujärjestelmä kaikissa lakisääteisissä vakuutuslajeissa. Suomessa takuujärjestelmiä ei ole kuitenkaan muissa vakuutuslajeissa, esimerkiksi palovakuutuksessa tai vapaaehtoisessa eläkevakuutuksessa. Vapaaehtoistenkin vakuutuslajien tuomista takuujärjestelmien piiriin on kuitenkin tutkittu. Järjestelmän laajentamisen esteeksi on kuitenkin katsottu suomalaisten vakuutusmarkkinoiden keskittyneisyys.

SUOMEN JÄSENYYS EUROOPAN UNIONISSA

Suomen jäsenyys Euroopan talousalueessa ja vuodesta 1995 Euroopan unionissa merkitsi vakuutusdirektiivien perusteella sitä, että Suomesta tuli osa eurooppalaista vakuutusmarkkina-aluetta. Näillä markkinoilla vallitsee yhden toimiluvan ja kotimaan valvonnan periaate. Nämä periaatteet merkitsevät sitä, että jossain jäsenmaassa toimiluvan saanut vakuutuslaitos voi harjoittaa vakuutuspalvelujen tarjontaa yhtenäismarkkinoiden muissakin maissa verraten vapaasti. Vakuutusyhtiön vakavaraisuusvalvonnasta vastaa toimiluvan myöntäneen maan valvova viranomainen, Suomessa Finanssivalvonta.

Finanssikriisin seurauksena Euroopan unioniin perustettiin 1.1.2011 alkaen toimivat uudet valvontaviranomaiset, joista Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomainen (EIOPA) vastaa vakuutussektorin valvonnasta unionin tasolla.

Selkeästi Suomen tärkein vakuutuslaji on lakisääteinen työeläkevakuutus. Kun Suomesta tuli Euroopan unionin jäsenmaa, liittymissopimuksessa sovittiin, että Suomen lakisääteinen työeläkevakuutus jätetään vakuutusdirektiivien sääntelyn ulkopuolelle. Päätöksen perusteella maamme työeläkejärjestelmää voidaan kehittää kotimaisen lainsäädännön turvin. Toisaalta liittymissopimuksen mukaan ulkomaiset tahot voivat omistaa työeläkevakuutusyhtiöitä Suomessa.

POIKKEUSOLOJEN TOIMINTAA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Poikkeusolojen varautumista ja toimintaa ohjaa myös vakuutusalaa koskien valmiuslaki (1552/2011). Valmiuslain 4 luku käsittelee rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusalan toiminnan turvaamista poikkeusoloissa. Poikkeusolojen toimintaa pyritään turvaamaan toimenpiteillä, jotka koskevat muun muassa

- varojen maastavientiä ja kotiuttamisvelvollisuutta
- korkoja, takauksia, talletuksia ja sijoituksia
- arvopaperitoimintaa
- maksuliikennettä
- vakavaraisuusvaatimuksia
- konkurssia, selvitystilaa, kirjanpitoa ja tilinpäätöstä
- eläkevastuuta ja vastuuvelkaa
- henki- ja vahinkovakuutussopimusten ehtoja.

Poikkeusolojen aikaiseen sosiaaliturvaan liittyvät muutokset on säännelty valmiuslain 8 luvussa, joka koskee lakisääteisten vakuutuksien ja etuuksien sekä sosiaaliavustusten muutoksia. Lakisääteinen vakuutus kattaa lakisääteiset eläkkeet ja muun lakisääteisen sosiaalivakuutuksen, kun taas sosiaaliavustuksen piiriin kuuluu myös lakisääteinen toimeentuloturva. Säännöksillä pyritään poikkeusoloissa käytettävillä tilapäisillä toimenpiteillä turvaamaan etuusjärjestelmien piirissä olevien henkilöiden toimeentulo.

Valtio voi poikkeusoloissa ja väestön toimeentuloa tai talouselämän toimintaa vakavasti vaarantavissa normaaliolojen häiriötilanteissa myöntää takuita vahinkovakuutuksille, joille ei ole saatavissa markkinoilta asianmukaista jälleenvakuutusta (poikkeusolojen vakuutustakuu). Vakuutustakuita hallinnoi valtioneuvoston asettama ja sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimiva poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunta.

VARAUTUMINEN VAKUUTUSALALLA

Vakuutustoiminta ja siihen liittyvä eläkkeiden ja muiden korvausten maksaminen ovat niin keskeinen osa kansalaisten perusturvallisuuden kannalta tärkeää infrastruktuuria, että sen toimintakyky on turvattava kaikissa olosuhteissa. Tästä johtuen on vakuutus- ja eläkelaitoksille säädetty lakisääteinen velvollisuus varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistumalla vakuutusalan valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa.

Finanssivalvonta voi myöntää poikkeuksia vakuutus- ja eläkelaitoksille varautumisvelvollisuudesta, jos se on perusteltua laitoksen koon, toiminnan laadun tai laajuuden taikka muun erityisen syyn vuoksi. Finanssivalvonta antaa ohjeita varautumisvelvollisuuden soveltamisesta ja valvoo velvollisuuden toteuttamista vakuutuslaitoksissa. Koko vakuutusalan varautumista poikkeusoloihin johtaa sosiaali- ja terveysministeriö. Yhteistyö yksityisen sektorin kanssa varautumista koskevissa kysymyksissä on kuitenkin vakuutusalalla erityisen tärkeä edellä kuvatuista, muun muassa lakisääteistä sosiaalivakuutusta koskevista, seikoista johtuen.

VAKUUTUSALAN POOLI

Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimiva vakuutusalan pooli on alan valmiussuunnittelusta vastaava elin ja se toimii valmiussuunnittelukysymyksissä vakuutusalan vapaaehtoisena yhteistyöelimenä yksityisen sektorin ja viranomaisten välillä.

Vakuutusalan poolin yleisenä päämääränä on varmistaa ja ylläpitää väestön perushuollon kannalta välttämättömän vakuutus- ja korvaustoiminnan edellytykset myös kriisitilanteiden varalta. Se laatii ohjeita valmiussuunnittelua varten, järjestää harjoituksia ja osallistuu niihin, antaa lausuntoja ja toiminnallaan edistää valmiussuunnittelun kehittymistä vakuutusalalla. Vakuutusalan pooliin kuuluu vakuutusalan keskusjärjestöjen, vakuutuslaitosten ja viranomaisten edustajia.

8.7 POLTTOAINEHUOLLON TURVAAMINEN

SUOMESSA TARVITAAN PALJON ENERGIAA

Yhteiskunnan toiminnot ovat pitkälti riippuvaisia energiasta. Suomessa yhteiskunnan energiaintensiivisyyttä moniin muihin verrattuna lisäävät kylmä ilmasto, pitkät kuljetusetäisyydet sekä erityisesti teollisuuden rakenne. Metsä-, metalli- ja kemianteollisuuden monet prosessit ovat energiaintensiivisiä.

Suomessa ei ole esimerkiksi fossiilisia energialähteitä. Omista energialähteistä tärkein on metsäbiomassa eri muodoissaan. Energian loppukulutuksesta noin kolmannes katetaan kotimaisilla polttoaineilla. Tuontiriippuvuudesta johtuen energiatehokkuutta on ollut tarpeen kehittää jo pitkään. Kaukolämmön laaja hyödyntäminen on tästä hyvä esimerkki.

Yleensäkin Suomessa käytettyjen polttoaineiden kirjo on laaja. Yhdellekään tuontipolttoaineelle ei ole haluttu antaa liian dominoivaa roolia maamme energiahuollossa.

ENERGIAPOLITIIKAN TAVOITTEET

Suomen energiapolitiikalla on kolme peruslähtökohtaa:

- energia
- talous
- ympäristö.

Keskeisellä sijalla ovat energian saatavuuden turvaaminen, energian kilpailukykyinen hinta ja Euroopan unionissa yhteisesti asetettujen energia- ja ilmastotavoitteiden toteuttaminen. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen on myös keskeinen pyrkimys.

Energian säästäminen, toisin sanoen kysynnän vähentäminen, on tärkeä keino edistää myös energian toimitusvarmuutta. Energiatehokkuuteen panostetaankin laajalla rintamalla, tyypillisesti julkisen vallan ja yritysten yhteistyönä.

Uusiutuvan energian käytön kasvattaminen lisää toimitusvarmuutta. Uusiutuvien, kuten biomassan, vesivoiman ja tuulivoiman, ohella polttoturve on kotimainen energialähde.

EUROOPAN UNIONI ENERGIAPOLITIIKAN MÄÄRITTÄJÄNÄ

Euroopan unionin energiapolitiikka on aktivoitunut viime vuosina merkittävästi muun muassa ilmastopolitiikan seurauksena ja reaktiona energian tuontihäiriöihin. Erityisesti Venäjän ja Ukrainan väliset kaasukiistat 2006 vauhdittivat toimitusvarmuuden edistämistä. Venäjän ja EU:n suhdetta on kuvattu keskinäisriippuvuudeksi energiakaupasta. Laivatun, nesteytetyn maakaasun (LNG) käyttö ja liuskekaasun hyödyntäminen globaalisti ovat vähitellen muuttamassa tätä kuvaa. Suomeen maakaasua voidaan tuoda toistaiseksi merkittävässä määrin vain Venäjältä muun tuonti-infrastruktuurin puuttuessa. Suunnitteilla kuitenkin on Suomen ja Viron välinen kaasuputki, Balticconnector, samoin kuin useita erikokoisia LNG-terminaaleja.

Unionin ilmasto- ja energiapolitiikan keskeisenä tavoitteena on kasvihuonekaasujen vähentäminen vähintään 20 prosentilla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Tällä hetkellä keskustellaan kunnianhimoisemmista tavoitteista. Euroopan komission mukaan päästö vähenemän tulisi olla vuonna

KUVA: Gasum Oy

2030 40 prosenttia ja vuonna 2050 80–95 prosenttia. Päästöjen vähentämisen välineeksi on luotu ennen kaikkea EU:n päästökauppajärjestelmä.

Päästöjen vähentämiseen pyritään myös edistämällä uusiutuvien energialähteiden käyttöä ja vähentämällä energiankulutusta. Vuoteen 2020 mennessä uusiutuvan energian osuus energian keskimääräisestä kulutuksesta tulisi unionissa nostaa keskimäärin 20 prosenttiin. Kullekin jäsenvaltiolle on myös asetettu oma, sitova tavoite. Suomessa uusiutuvien tulee kattaa 38 prosenttia keskimääräisestä kulutuksesta vuonna 2020. Liikennepolttoaineista 20 prosenttia tulee kansallisen tavoitteen mukaan olla uusiutuvista energialähteistä tuotettuja. Suomi on hyvällä uralla näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Liikennebiopolttoaineiden tuotannossa Suomi on myös teknologinen edelläkävijä.

Myös energiatehokkuutta tulisi lisätä 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä. Tämä tarkoittaa energian käytön vähentämistä viidenneksellä verrattuna skenaarioon, jossa ei tehtäisi uusia energiansäästötoimenpiteitä.

Perussopimuksen mukaan energialähteiden valinta kuuluu jäsenvaltioiden, ei unionin toimivaltaan. Tämä näkyy poliittisesti selkeimmin ydinenergian käytössä. Tällä hetkellä 15 jäsenvaltiota 28:sta hyödyntää ydinvoimaa.

KANSALLINEN ILMASTO- JA ENERGIASTRATEGIA

Suomessa pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia linjaa energiapolitiikkaa tulevia vuosikymmeniä silmällä pitäen. Vuoden 2008 strategiassa asetettiin tavoitteeksi muun muassa energian loppukulutuksen kasvun pysäyttäminen ja kääntäminen laskuun. Vuoden 2013 päivityksessä strategian perustavoitteet pidettiin ennallaan, jonkin verran lisää painoa asetettiin kuitenkin uusiutuvan energian, muun muassa tuulivoiman edistämiselle. Uusiutuvan energian osuuden tulisi nousta 38 prosenttiin keskimääräisestä kulutuksesta EU-velvoitteiden mukaisesti. Velvoitteen täyttäminen edellyttää energiatehokkuuden ohella

- puuperäisen polttoaineen
- jätepolttoaineiden
- lämpöpumppujen
- biokaasun
- tuulivoiman

käytön merkittävää lisäämistä. Vuonna 2010 päätettiin laajasta valtion tuesta, erityisesti niin kutsutusta syöttötariffista, uusiutuvan energian käyttöön tulevien vuosien aikana.

Strategian merkittävän linjauksen mukaan Suomen oman sähköntuotantokapasiteetin tulee pystyä kattamaan huipun aikainen kulutus ja mahdolliset tuontihäiriöt. Tämä oli eräs taustaperustelu myös vuonna 2010 tehdyille valtioneuvoston periaatepäätöksille uusista ydinvoimalaitosyksiköistä.

VARMUUS- JA VELVOITEVARASTOINTI

Valtion varmuusvarastoinnin piiriin kuuluvat nestemäiset tuontipolttoaineet, kivihiili ja maakaasun varapolttoaineeksi varastoidut öljytuotteet. Varmuusvarastoinnin menot katetaan öljytuotteilta, kivihiileltä ja maakaasulta sekä kulutetulta sähköltä kannettavalla huoltovarmuusmaksulla. Huoltovarmuuskeskus hoitaa polttoaineiden varmuusvarastointiin liittyviä tehtäviä.

Tuontipolttoaineiden velvoitevarastointilain mukaan kivihiilen käyttäjien ja maahantuojien sekä raakaöljyn ja tärkeimpien nestemäisten polttoaineiden maahantuojien on ylläpidettävä näiden tuotteiden niin sanottuja velvoitevarastoja.

Kivihiilen varastointivelvoite on asetettu kolmen kuukauden keskimääräistä kulutusta vastaavaan määrään. Öljytuotteissa varastointivelvoite on kahden kuukauden kulutusta vastaava määrä. Maakaasun osalta maahantuoja ja maakaasulaitos ovat velvollisia varastoimaan korvaavaa polttoainetta kolmen kuukauden keskimääräistä kaasun hankintamäärää vastaava määrä korvaavana polttoaineena, pääosin öljytuotteina.

Suomea sitovat myös kansainväliset sopimusmääräykset ja EU-velvoitteet. Kansainvälisen energiajärjestön IEA:n puitteissa tehty sopimus velvoittaa 90 päivän tuontia vastaaviin öljyvarastoihin. Euroopan unionin huoltovarmuutta koskevat säädökset velvoittavat jäsenvaltioita ylläpitämään 90 päivän keskimääräistä kulutusta vastaavia öljyvarastoja sekä turvaamaan valituin keinoin maakaasun toimitukset erityisesti kotitalousasiakkaille.

TOIMENPITEET POIKKEUSOLOISSA

Tavoitteena on, ettei energiahuollon taso vaikeimmissakaan kriisitilanteissa ole pullonkaulana muulle tärkeäksi luokitetulle toiminnalle. Tilanteen ollessa vakava sitovista sääntelytoimista voidaan päättää valmiuslain (1552/2011) perusteella.

Poikkeusolojen polttoainehuollon keskeisiä toimia ovat säännöstely, varmuus- ja velvoitevarastojen käyttö sekä korvaavien polttoaineiden käyttö ja tuotanto.

Valtioneuvoston harjoittama sääntely voi poikkeusoloissa koskea esimerkiksi polttoaineiden ulkomaankauppaa, tuotantoa, jakelua, kulutusta, hintoja ja maksuja samoin kuin kuljetuksia ja liikennettä. Valmiuslaissa on määritelty eri toimijoiden keskeiset roolit poikkeusoloissa. Esimerkiksi Energiavirastolla on vastuita sähkön, maakaasun ja kaukolämmön sääntelyn osalta.

Lisätietoa aiheesta:

- Tilastokeskuksen energiatilastot
- Suomen energiapolitiikasta TEM:n sivuilla

VARAUTUMINEN POLTTOAINEHUOLLOSSA

Polttoainehuollon varautuminen perustuu kotimaisten polttoaineiden normaaliaikaisen tuotannon sekä käytön turvaamiseen ja valmiuksiin lisätä kotimaisten polttoaineiden, kuten puun ja turpeen käyttöä poikkeusoloissa sekä tuontipolttoaineiden käytön turvaamiseen valtioneuvoston antamien huoltovarmuuden tavoitteiden mukaisesti.

KOTIMAISET POLTTOAINEET

Kotimaisten polttoaineiden, esimerkiksi puun ja turpeen, käytön turvaaminen edellyttää ennalta tapahtuvaa varautumista polttoaineiden tuotannossa, jakelussa ja käytössä. Poikkeusoloissa kotimaisten polttoaineiden tarjontaa energiakäyttöön pyritään lisäämään.

Normaaliaikainen turvetuotanto perustuu ylivuotisiin varastoihin, joilla varaudutaan mahdollisiin huonoihin tuotanto-olosuhteisiin. Turvevarastot ovat olleet alhaisella tasolla vuosien 2007 ja 2008 huonojen turvesatojen jälkeen. Vuonna 2007 voimaan tulleet laki (321/2007) ja asetus (498/2007) polttoturpeen turvavarastoinnista eivät ole tuoneet ratkaisua ongelmaan.

Puun käyttö lisääntyy luontaisesti poikkeusoloissa asuinpientalojen lämmityksessä, mutta sen käyttöä on mahdollista lisätä myös aluelämmityksessä. Puun ja turpeen käyttöä voidaan lisäksi jonkin verran lisätä leijukerrostekniikkaa käyttävissä voimalaitoskattiloissa. Poikkeusoloissa tapahtuvan puunhankinnan suunnittelusta ja varautumisesta vastaa huoltovarmuusorganisaation metsäpooli, joka on laatinut asiasta erillisen puunhankintasuunnitelman.

TUONTIPOLTTOAINEET

Keskeisimmät tuontipolttoaineet, kivihiili, ydinpolttoaine, maakaasu sekä raakaöljyn ja öljytuotteiden nettotuonti yhdessä sähkön nettotuonnin kanssa edustavat noin 70 prosenttia Suomen energian kokonaiskulutuksesta. Venäjän osuus energian tuonnista on noin 83 prosenttia.

KUVA: E10-bensiini -portaali

Vaikka pitkäaikaisissa kriisitilanteissa kotimaisten polttoaineiden käyttöä on mahdollista lisätä, on selvää, että energiahuollon toiminnan jatkuvuuden kannalta on poikkeusoloissa pystyttävä turvaamaan myös tuontipolttoaineiden saatavuus. Tuontipolttoaineiden käytön turvaaminen perustuu toisaalta polttoaineiden tuontia ja jakelua harjoittavien yritysten valmiuteen jatkaa toimintaansa poikkeuksellisissa oloissa, ennalta luotuihin valmiuksiin säästää ja säädellä polttoaineiden kulutusta sekä polttoaineiden varmuusvarastointiin.

Öljy- ja maakaasualan valmiussuunnittelusta ja varautumisesta vastaa huoltovarmuusorganisaation öljypooli ja sen ohessa toimiva maakaasujaosto. Yrityskohtaisen valmiussuunnittelun lisäksi öljypooli ylläpitää öljytuotteiden kuljetuksiin liittyviä valmiusjärjestelyjä. Mahdollinen öljytuotteiden säännöstelyn operatiivinen toteuttaminen voidaan valmiuslain antamin valtuuksin määrätä öljypoolin yhteydessä toimivan jakelukeskuksen tehtäväksi. Öljytuotteiden ja maakaasun säännöstellyn kulutuksen ohjaamiseksi on valmisteltu seuraavat valmiusohjeet:

- kiinteistökohtaisessa ja alueellisessa lämmityksessä käytettävien polttoöljyjen säännöstelysuunnitelma
- teollisuuden polttoöljytoimitusten ohjaus poikkeusoloissa
- tieliikenteessä käytettävien ajoneuvojen nestemäisten polttoaineiden säännöstely
- maakaasuhuollon järjestelyt poikkeustilanteissa.

Kulutuksen ohjaus sekä viimekädessä säännöstely toimivat energiahuollossa teknisinä keinoina rajoittaa sekä ohjata kulutusta ja tuotantoa. Säännöstelyllä ja maassa olevien polttoainevarastojen käytöllä pyritään kriisitilanteissa turvaamaan kriittinen energiantuotanto ja kulutus sekä säästämään energiaa tarpeen mukaan.

Säännöstelylle asetettavista tavoitteista päättää aina valtioneuvosto tai työ- ja elinkeinoministeriö, mutta säännöstelyyn liittyviä toteutustehtäviä voidaan asettaa alan toimijoille valmiuslainsäädännön perusteella.

Yrityskohtaista energia-alan tuotannollista valmiutta sekä energiahuollon hallintoon luotua valmiutta täydentävät huoltovarmuusspesifiset erityistoimenpiteet. Näistä energiahuollossa keskeisimpiä ovat tuontipolttoaineiden varmuusvarastointi sekä polttoainehuollon turvaamiseksi tehdyt kansainväliset sopimusjärjestelyt, IEP-sopimus sekä EU:n neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasoa.

IEP-sopimuksen ja Euroopan unionin velvoitteiden keskeinen sisältö on velvoite ylläpitää 90 päivän keskimääräistä nettotuontia/-kulutusta vastaavaa öljytuotteiden ja/tai raakaöljyn varastoa. Suomen osalta velvoitteet katetaan yritysten tuontipolttoaineiden velvoitevarastoilla sekä valtion varmuusvarastoilla. Näiden sopimusten perustella Suomi on sitoutunut toimimaan öljyn mahdollisessa saantihäiriössä sopimusten velvoitteiden mukaan.

Jäsenmaat voivat ottaa käyttöön öljyn jakojärjestelmän, jonka käytöstä vastaa International Energy Agency (IEA). Järjestelmä ohjaa öljynvientiä jäsenmaihin siten, että kaikille jäsenmaille turvataan sama suhteellinen osuus tarjolla olevasta öljystä. EU:n valmiutta poikkeusolojen toimintaan on rakennettu uuden direktiivin pohjalta lähemmäksi IEP:n sopimuksen velvoitteita.

VARMUUSVARASTOINTI

Suomessa on katsottu tarpeelliseksi ylläpitää kansallisesti korkeampaa tuontipolttoaineiden varmuusvarastointia kuin IEP-sopimus ja EU:n velvoitteet edellyttävät. Perusteina ovat Suomen

- luonnonolosuhteet
- energiaintensiivinen teollisuus
- pitkät kuljetusetäisyydet.

Valtioneuvoston päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista mukaisesti tuontiin perustuvan energian saantihäiriön varalta ja kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi pidetään varmuusvarastoissa tuontipolttoaineita siten, että käytössä on keskimäärin viiden kuukauden normaalikulutusta vastaavat tuontipolttoainevarastot. Varastojen mitoituksessa otetaan yhdyskuntien energiahuollon osalta huomioon öljytuotteiden käyttö maakaasun varapolttoaineena. Tuontipolttoaineiden velvoitevarastoista enintään 30 prosenttia voi sijaita ETA-alueella Suomen ulkopuolella.

Polttoaineiden varmuusvarastointi perustuu tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annettuun lakiin sekä lakiin huoltovarmuuden turvaamisesta. Edellä mainittujen lakien perusteella muodostettuja varastoja ylläpidetään kansallisten tarpeiden lisäksi myös energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi. Ydinpolttoaineiden varmuusvarastoinnin osalta työ- ja elinkeinoministeriö on antanut voimayhtiöille erillisen ohjeen.

Tuontipolttoaineiden velvoitevarastointi koskee

- kivihiiltä
- raakaöljyä ja muita öljynjalostuksessa käytettäviä syöttöaineita
- öljytuotteita
- maakaasua.

Raakaöljyä ja öljytuotteita on velvollinen varastoimaan tuotteiden maahantuoja. Velvoitevarasto vahvistetaan tuotteittain ja varaston mitoitusperusteena on edeltävän kalenterivuoden tuontiin perustuva tuonti. Velvoite vastaa aina kahden kuukauden keskimääräistä tuontia.

Kivihiiltä on puolestaan velvollinen varastoimaan sitä käyttävä laitos ja kivihiilen maahantuoja, jonka velvoitteesta vähennetään sen toimitukset niille laitoksille, joilla on oma varastointivelvoite. Kivihiililaitoksen ja maahantuojan velvoite vastaa kolmen kuukauden keskimääräistä kulutusta tai tuontia.

Maakaasun osalta velvoitevarastointi on kohdistettu maakaasua käyttävälle tai sitä jälleenmyyvälle yhteisölle (maakaasulaitos) ja maakaasun maahantuojalle. Maakaasun varastointivelvollisuus vahvistetaan korvaavana polttoaineena useimmiten käytännössä kevyenä tai raskaana polttoöljynä.

Erityisestä syystä voidaan kuitenkin päättää, että varastointivelvollinen voi korvata osittain tai kokonaan velvoitteensa sitoutumalla järjestämään vastaavan huoltovarmuuden muilla tavoin. Käytännössä tätä periaatetta on sovellettu maakaasun velvoitevarastoinnissa, kun velvolliset ovat voineet järjestää lähinnä sähköntuotannon osalta muodostuvan velvoitteen toisilla voimalaitoksilla.

Huoltovarmuuskeskus hallinnoi velvoitevarastointia. Huoltovarmuuskeskus voi myöntää luvan alittaa vahvistettu velvoite, milloin velvollisen tuotanto tai kaupallinen toiminta on velvoitteen alaisen hyödykkeen saantihäiriön vuoksi vaarassa keskeytyä tai olennaisesti vähentyä ilman varaston käyttöönottoa. Työ- ja elinkeinoministeriö voi puolestaan antaa varaston alitusluvan, milloin öljyn jakoa koskevien Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten soveltaminen tätä edellyttää.

Valtion varmuusvarastojen ylläpito perustuu lakiin maan huoltovarmuuden turvaamisesta, ja ne rahoitetaan huoltovarmuusrahastosta. Näitä varastoja ylläpidetään kansallisten tarpeiden lisäksi myös Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi. Polttoainehuollon turvaamiseksi valtion varmuusvarastoissa pidetään kivihiiltä, raakaöljyä ja öljytuotteita siinä laajuudessa kuin valtioneuvosto on päättänyt.

Valtion varmuusvarastoja ylläpitää ja hoitaa Huoltovarmuuskeskus. Niiden käytöstä ja varastojen purkamisesta päättää valtioneuvosto. Valtion varmuusvarastoja voidaan pääsääntöisesti ottaa kansalliseen käyttöön valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa tai IEP -sopimukseen ja Euroopan unionin toimivaltaan perustuen.

8.8. VOIMAHUOLLON TURVAAMINEN

VARAUTUMISEN TARVE VOIMAHUOLLOSSA

Energia eri muodossaan on nyky-yhteiskunnan toiminnoille ehdottoman välttämätön hyödyke. Voimahuollolla tarkoitetaan sähkön ja kaukolämmön toimituksen turvaamista. Kohtuuhintaisen sähkön ja lämmön häiriötön saanti niin normaaleissa kuin poikkeuksellisissa olosuhteissa on ollut ja on edelleen maamme energiapolitiikan keskeisiä tavoitteita. Tähän ei tulevaisuudessa ole odotettavissa suurta muutosta.

Vaikka energian kokonaiskulutus kasvanee varsin maltillisesti, sähkönkulutus saattaa lisääntyä voimakkaammin. Tämä, samoin kuin yhteiskunnan eri lohkojen teknistyminen, korostaa ja kasvattaa riippuvuuttamme sähköstä ja sen häiriöttömästä saannista.

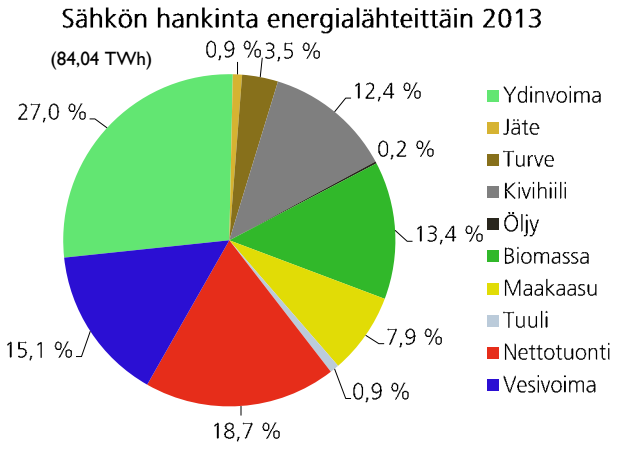
SÄHKÖN JA LÄMMÖN TUOTANTO JA HANKINTA

Suomen energiantuotanto muodostunut yhdeksi teollisuusmaiden monipuolisemmista, koska omat energiavaramme ovat olleet rajalliset ja energian saatavuus ollut keskeisessä asemassa. Käytössämme on käytännöllisesti katsottuna kaikki kaupalliset polttoaineet. (Polttoainehuollon turvaaminen, ks. luku 8.7.)

Sekä kokonaisenergian että sähkön hankinta on hajautettu usealle polttoaineelle tai tuotantoteknologialle. Tällöin ulkoiset, pitkäkestoisetkaan häiriöt, kuten korkea öljynhinta, mahdolliset toimitusvaikeudet esim. maakaasussa tai poikkeuksellinen kuivuus, eivät aiheuta liian suuria ongelmia. Sähkön tuotannon osuus koko raakaenergian käytöstä on noin 45 prosenttia. Sähköstä noin hieman alle puolet kuluttaa teollisuus.

Sähkönkulutus on noussut Suomessa tuotannon kehittymistä nopeammin. Olemme toistaiseksi talviaikaan riippuvaisia sähkön tuonnista naapurimaista, joilla viime kädessä on pulatilanteissa kuitenkin aina oman maan tarve etusijalla. Mikäli tuontitehoa ei saada riittävästi, saattaa talvella suuren kuormituksen aikana syntyä niin sanottu kiristynyt tehotilanne, joka pahetessaan tehopulaksi saattaa johtaa yhteiskunnassa sähkön käytön rajoituksiin.

Sähkön hankinnasta 80–90 prosenttia perustuu omaan tuotantoon ja 10–20 prosenttia tuontiin riippuen pohjoismaisesta vesitilanteesta. Tuotannosta pääosa tapahtuu tuontipolttoaineilla ja vain noin kolmannes koko hankinnasta tuotetaan kotimaisella raakaenergialla, joka muodostuu vesivoimasta, turpeesta ja teollisuuden jäteliemestä sekä puujätteestä.



KUVA: Energiateollisuus ry

SÄHKÖMARKKINAT

Suomen sähköhuolto perustuu monipuoliseen ja joustavaan, organisatorisesti hajautettuun järjestelmään, joka toimii pääsääntöisesti markkinaehtoisesti. Sähkön tuotantoyrityksiä on noin 120 ja voimalaitoksia yhteensä lähes 400. Suurimmat tuottajat ovat voimayhtiöt Fortum Oyj ja Pohjolan Voima Oy osakkuusyrityksineen sekä suuret kaupungit.

SÄHKÖNSIIRTO

Sähkön siirto tapahtuu korkeajännitteisenä (400–110 kilovolttia) kantaverkossa ja alueverkoissa. Jakeluverkoissa (20 kilovolttia) sähkö viedään kuluttajalle. Monet suurkuluttajat saavat sähkönsä suoraan kantaverkosta. Alueellinen siirto ja jakeluverkko ovat noin 90 jakeluverkkoyhtiön omistuksessa.

Sähkön valtakunnalliseen siirtoon käytettävä kantaverkko on Fingrid Oyj:n hallussa. Kantaverkkoyhtiö vastaa maan sähköjärjestelmän teknisestä toimivuudesta ja käytöstä sekä tasehallinnasta sähkömarkkinalaissa määritellyn järjestelmävastuunsa mukaisesti. Järjestelmävastaava asettaa tarpeellisia ehtoja kantaverkkoon liittyville tuotantolaitoksille ja verkoille sekä vastaa, että tuotanto ja kulutus ovat tasapainossa. Energiavirasto valvoo sähkömarkkinoiden toimivuutta ja sen osana siirtoverkkotoimintaa.

Kantaverkon siirtokyvyn normaaliolojen suurimmat uhat ovat sääilmiöiden mahdollisesti aiheuttamat laajamittaiset voimajohtopylväiden sortumiset. Tällaisia ilmiöitä voisivat olla hirmumyrsky tai alijäähtynyt vesisade, joka synnyttää pakkaantunutta jäätä johtimien ja pylväsrakenteiden päälle aiheuttaen niiden sortumisen jäämassan painosta kuten Kiinassa 2008 ja Kanadassa 1998.

Jakeluverkoissa ukkos- ja talvimyrskyt ja muut ankarien sääilmiöiden seuraukset ovat suurimmat syyt katkoihin. Jakeluverkonhaltija maksaa sähkönkäyttäjälle korvauksen yli 12 tuntia kestävästä sähkönkäyttömahdollisuuden puuttumisesta.

VARAUTUMINEN SÄHKÖ- JA LÄMPÖHUOLLOSSA

Sähkö- ja lämpöhuollon kriisinaikaisen toiminnan tavoitteena on turvata yhteiskunnan sähkön ja lämmön saanti maanpuolustuksen, talouselämän ja väestön perustarpeiden mukaisesti.

Varautumisen käytännön toimet normaaliaikojen häiriöihin ja poikkeusoloihin hoitaa kukin alan yritys ja laitos oman toimialueensa osalta itse.

Sähkömarkkinalain (588/2013) mukaan sähköverkonhaltijan on asianmukaisella suunnittelulla varauduttava normaaliolojen häiriötilanteisiin ja valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Verkonhaltijan on laadittava varautumissuunnitelma sekä osallistuttava huoltovarmuuden turvaamiseen tähtäävään valmiussuunnitteluun. Verkonhaltijan on toimittava yhteistyössä muiden sähköverkonhaltijoiden ja pelastusviranomaisten, poliisin, kuntien ja tieviranomaisten sekä muiden yhdyskuntateknisten verkkojen haltijoiden kanssa.

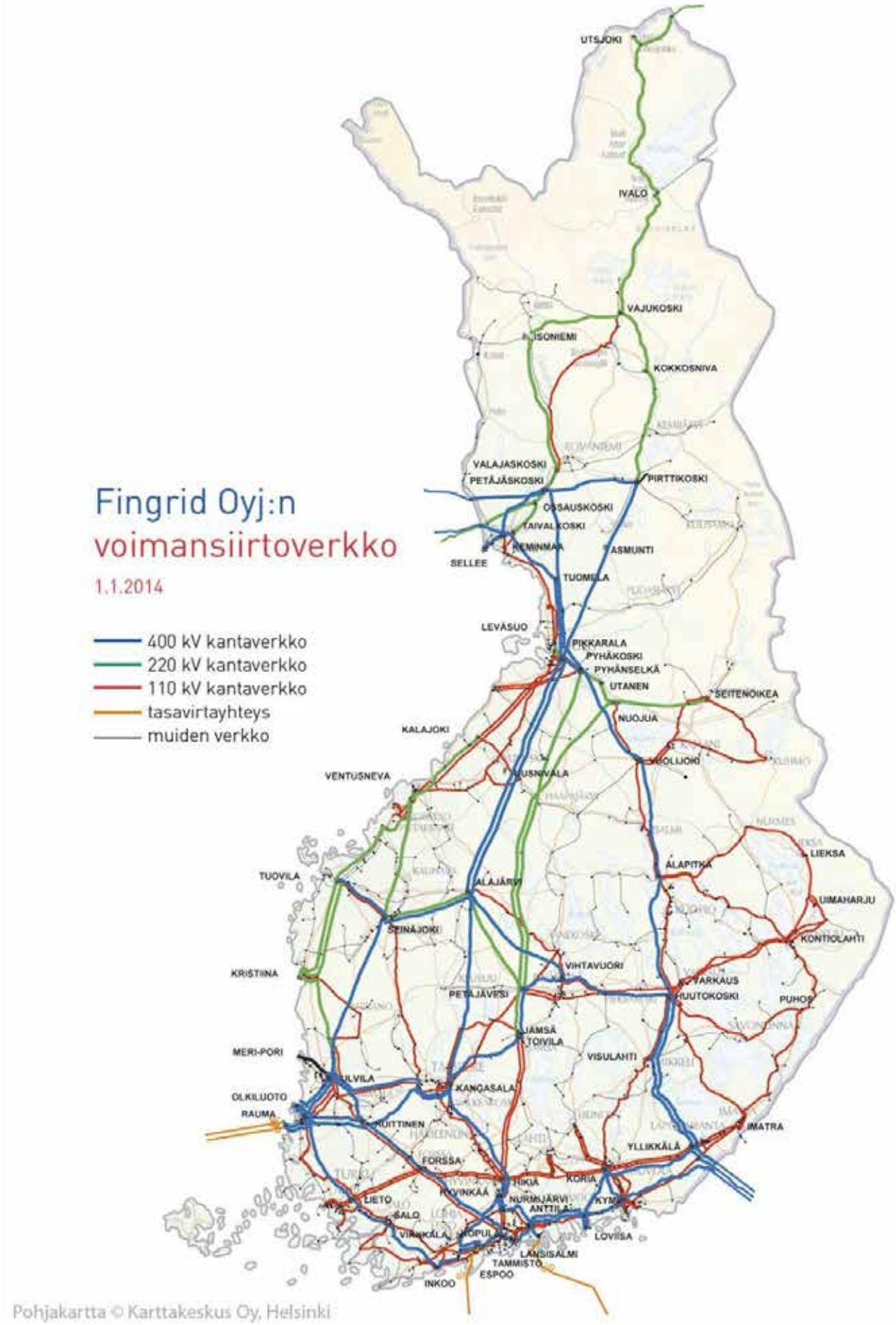
Muilla energia-alan yritysmuotoisilla toimijoilla ei ole lakiin perustuvaa varautumisvelvoitetta. Kaukolämmön toimitusvarmuuden turvaamiseksi alan toimijat ottavat huomioon varautumissuunnitelmissaan vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta riittävien polttoainevarastojen sijoittamisen tuotantolaitoksille sekä varautuvat sähkökatkoksiin.

Kilpailuilla markkinoilla toimivilta yrityksiltä ei pääsääntöisesti voida edellyttää vapaaehtoisia taloudellisen tuottavuuden kannalta ylimääräisiä investointeja kuten normaalia tarvetta suurempia varastoja eikä panostusta kriisiajan huoltovarmuuden turvaamiseen ilman, että tästä aiheutuneet kustannukset korvataan muodossa tai toisessa.

NORMAALIAJAN JÄRJESTELYT PERUSTANA

Voimahuollon varmuus perustuu järjestelmän perusrakenteeseen. Julkisen sektorin huoltovarmuusspesifiset varautumistoimet voivat täydentää vain rajoitetusti tätä kokonaisuutta. Huoltovarmuusspesifisistä erityistoimenpiteistä keskeisimpiä ovat tuontipolttoaineiden varmuusvarastointi sekä polttoainehuollon turvaamiseksi tehdyt kansainväliset sopimusjärjestelyt.

Voimahuollon kriisiaikaisen toiminnan valmisteluissa pyritään huolehtimaan siitä, että normaaliajan järjestelyin päästään mahdollisimman ”syvälle” kriisiaikaan. Kriisiaikaista toimintaa turvaavat järjestelyt ja valmistelut pyritään viemään jo normaaliaikana mahdollisimman pitkälle. Samat henkilöt, jotka normaaliaikana vastaavat sähkön ja lämmön toimittamisesta, jatkavat toimintaansa kriisiajan voimahuollon tehtävissä.


Fingrid Oyj:n
voimansiirtoverkko
1.1.2014
400 kV kantaverkko
220 kV kantaverkko
110 kV kantaverkko
tasavirtayhteys
muiden verkko
UTSJOKI
IVALO
VAJUKOSKI
ISONIEMI
KOKKOSNIVA
VALAJASKOSKI
PETÄJÄSKOSKI
PIRTTIKOSKI
OSSAUSKOSKI
TAIVALKOSKI
KEMINMAA
SELLEE
ASMUNTI
TUOMELA
LEVÄSUO
PIKKARALA
PYHÄKOSKI
PYHÄNSELKÄ
UTANEN
SEITENOIKEA
NUOJUA
KALAJOKI
VENTUSNEVA
NUSNIVALA
VUOLIJOKI
LIEKSA
ALAPITKÄ
TUOVILA
ALAJÄRVI
UIMAHARJU
SEINÄJOKI
KONTIOLAHTI
VIHTAVUORI
KRISTIINA
VARKAUS
PETÄJÄVESI
HUUTOKOSKI
PUHOS
JÄMSÄ
TOIVILA
MERI-PORI
VISULAHTI
ULVILA
KANGASALA
OLKILUOTO
RAUMA
NUITTINEN
IMATRA
YLLIKKÄLÄ
FORSSA
HIKIÄ
KORIA
HYVINKÄÄ
NURMIJÄRVI
ANTTILA
KYMI
LIETO
SALO
VIHTIKALA
HOPULA
LOVIISA
LANSISALMI
TAMMISTO
ESPOO
INKOO
Pohjakartta © Karttakeskus Oy, Helsinki

KUVA: Johannes Jansson / norden.org

SOPEUTTAMINEN POIKKEUSOLOIHIN

Sähkön ja kaukolämmön saanti ensisijaisiin, huoltovarmuuden kannalta kriittisten yritysten ja toimipaikkojen käyttötarkoituksiin pyritään turvaamaan poikkeusoloissa. Samoin pyritään varmistamaan väestön perustarpeiden tyydyttämisen vaatima sähköenergia ja että elämiselle välttämättömät asuinrakennukset säilyvät asumiskelpoisina ja että terveydelliset haitat eivät kasva kohtuuttomasti.

Voiman tuotanto sopeutetaan polttoaine- ja kulutustilanteeseen sekä ulkoisiin olosuhteisiin ja tarvittaessa toteutetaan sähkön ja kaukolämmön säännöstely, mikä vaatii valmiuslain perusteella annettavia valtuuksia. Kotimaisen raakaenergian osuutta pyritään lisäämään. Ydinvoimalaitokset voivat polttoaineen lataustilanteesta riippuen toimia 1,5–2,5 vuotta ilman ulkomailta saatavaa uutta polttoainetta.

SIIRTOVERKKOJEN TOIMINTAKYKY

Sähkön, maakaasun ja kaukolämmön siirto- ja jakeluverkot varaudutaan ylläpitämään nykyisellä toimitusvarmuustasolla pitkittyvänkin kriisin aikana varamateriaalin optimaalisella varastoinnilla ja teknisillä keinoilla.

SÄHKÖNSIIRRON JÄRJESTELMÄTEKNINEN VARAUTUMINEN

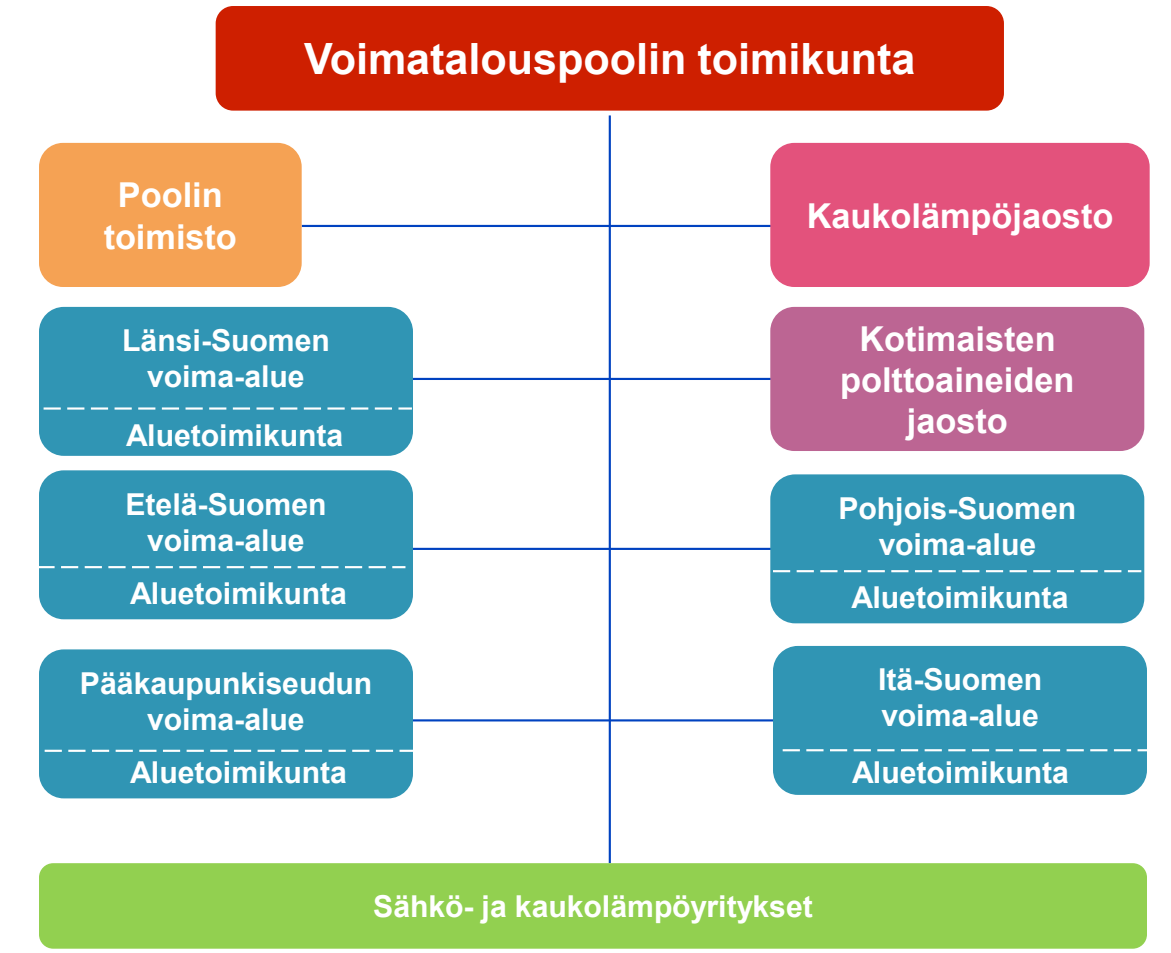
Sähkönsiirron kantaverkon toimintavarmuus poikkeusoloissa perustuu jo normaaliaikana käytettäviin turvallisuus- ja varmuusjärjestelyihin. Näitä tekijöitä ovat:

- verkostollinen varmistaminen
    - verkon silmukkamainen rakenne
    - syöttömahdollisuus johdon molemmista päistä
    - kantaverkko kestää aina yhden ison vian (esim. ydinvoimalaitoksen putoaminen pois tuotannosta) ilman häiriötä
    - reservikapasiteettia aina saatavilla
    - yhtenäinen pohjoismainen sähköverkko

- laitetekninen varmistaminen
  - automaattinen suojausjärjestelmä oikosulkuja ja salamaniskuja vastaan
  - automaattinen jälleenkytkentä ohimenevien vikojen jälkeen
  - tärkeimpien laitteiden kahdennus
  - laaja sähköasemien kauko-ohjaus valvomoista

- häiriönselvitysvalmius
  - ohjeet
  - koulutus
  - koulutussimulaattori
  - rakenteellinen suojaaminen.

HALLINNOLLISET JÄRJESTELYT



Varautumisen hallinnollisista järjestelyistä sekä viranomaisten ja yritysten yhteistoiminnasta vastaa voi-matalouspooli. Poolissa ovat edustettuina kantaverkkoyhtiön lisäksi voimantuottajat ja jakelijat sekä kaukolämpöyritykset ja verkonrakentaja- ja ylläpitoyhtiöt.

Poolin alueorganisaatio koostuu viidestä voima-alueesta ja kaukolämpö- sekä kotimaisen polttoaineen jaostoista. Voima-alueet muodostuvat kantaverkkoyhtiö Fingridin alueorganisaation vastuualueista. Pääkaupunkiseutu muodostaa oman voima-alueensa. Kaukolämpöjaosto koordinoi kaukolämpöalan varautumista.

Voimatalouspooli vastaa normaalioloissa sähkö- ja kaukolämpöalan toimijoiden kouluttamisesta, harjoitustoiminnasta, selvitysten teettämisestä sekä yritysten varautumissuunnittelun edistämisestä.

VOIMAJÄRJESTELMÄN NORMAALITILASTA POIKKEUSOLOIHIN

Poikkeustilanteissa sähköhuollon operatiivinen toimeenpano keskittyy Fingrid Oyj:n kantaverkkokeskukseen. Tilanteen vaikeutuessa toimitaan valtioneuvostolta saatavien tehtävien ja valtuuksien mukaisesti ja turvaudutaan valmiuslain antamiin lisävaltuuksiin.

Toiminnassa on kuitenkin otettu huomioon, että alan on pystyttävä toimimaan normaaliajan lainsäädännön mukaan myös silloin, kun ollaan kriisitilanteessa.

Ilman erityislainsäädännön lisävaltuuksia hoidettavia ovat mm. myrskyjen aiheuttamat häiriöt, tehopula ja sabotaasin aiheuttamat häiriöt.

SÄÄNNÖSTELY

Valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin on tehty sähkön ja kaukolämmön säännöstelysuunnitelmat, joiden avulla pyritään huoltovarmuuden turvaamiseksi ylläpitämään säännösteltyä normaaliaikaista matalampaa tasapainoa sähkön ja lämmön tuotannossa ja kulutuksessa. Kiintiösäännöstelyä edeltävät työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamat energiasäästösuositukset ja valtioneuvoston tekemät energiasäästöön liittyvät päätökset. Kiintiösäännöstelyyn voidaan siirtyä vasta silloin, kun näillä edeltävillä toimilla ei poikkeusoloissa saavuteta riittävää energiansäästöä.

Energiansäästö toteutetaan aina viranomaisten, käytännössä valtioneuvoston, tekemien päätösten perusteella. Laadittujen suunnitelmien käytännön toimeenpanosta vastaavat energiayritykset.

VARAUTUMIS- JA VALMIUSSUUNNITTELU

Yritysten mahdollisimman häiriötön siirtyminen normaaliajan energiamarkkinoista kriisiajan voimahuoltoon perustuu ensisijaisesti alalla toimivien yritysten varautumis- ja valmiussuunnitteluun ja sen edellyttämien etukäteisvalmistelujen toteuttamiseen.

Yritysten normaaliajan häiriöiden torjuntaa ja niiden selvittämistä palveleva varautumissuunnittelu ja muun toiminnan jatkuvuussuunnittelu tukee poikkeusolojen valmiussuunnittelua. Sää on tyypillisin syy sähkönjakelun häiriöihin (2/3 vioista). Muita syitä ovat muun muassa laitevika, toimintavirhe ja ilkivalta. Verkkoa hallitsevien yhtiöiden käyttö- ja kunnossapitoyksiköt toimivat tavallaan jatkuvassa ”hälytystilassa”, ja eri tilanteiden toiminta- ja häiriönselvitysohjeet ovat verkonvalvojien normaalityökaluja. Yksi ongelma-alue on voimansiirtolaitteistojen suojauksen vaikeus, johtoja on tuhansia kilometrejä taivasalla.

Toimintojen ulkoistaminen on kehittynyt viime vuosina ja palveluyrityksistä on tullut keskeinen osa palveluketjua ja huoltovarmuutta. Palveluyrityksiin on siirtynyt paljon työntekijöitä ja osaamista, jotka ovat välttämättömiä järjestelmän häiriöttömän kokonaistoiminnan kannalta. Vastuu varsinaisesta toiminnasta säilyy edelleen palveluja ostavilla yhtiöillä, mutta niiden tulee varmistaa, että myös ostopalvelut ovat käytettävissä kriisitilanteissa.

Yhteiskunnan jatkuvasti kasvava sähköriippuvuuden takia energia-ala korostaa sähkönkäyttäjille varavoiman hankinnan merkitystä. Kaukolämpöalalla varapolttoaineiden kuljetuskapasiteettiin liittyvät pullonkaulat vaikeuttavat polttoainehuoltoa erityistilanteissa.

KANSAINVÄLISTÄ YHTEISTOIMINTAA

Kansallisen varautumisen lisäksi Suomi on mukana kansainvälisessä yhteistyössä. Pohjoismaissa energia-alan turvallisuus- ja valmiusasioita käsitellään muun muassa kantaverkko-organisaatioiden ja viranomaisten Nordiskt Elberedskaps -foorumilla ja Euroopan tasolla kantaverkko-organisaatioiden yhteisjärjestön Entso-E:n piirissä.

Kuljetuslogistinen järjestelmä koostuu tavaroiden ja henkilöiden fyysiseen kuljettamiseen tarvittavasta maantie-, rautatie-, ilma- ja vesiliikenteestä sekä näiden kuljetusmuotojen solmukohdista. KUVA: Anton Kalland / Tekes

8.9 LOGISTIIKAN TOIMIVUUDEN TURVAAMINEN

LOGISTINEN JÄRJESTELMÄ

Logistinen järjestelmä koostuu tavaroiden tai henkilöiden fyysiseen kuljettamiseen tarvittavasta maantie-, rautatie-, meri- ja ilmaliikenteestä sekä näiden kuljetusmuotojen solmukohdista. Se muodostuu yleensä useista eri kuljetusmuodoista. Tämän vuoksi varautumisessa on tarkasteltava toisaalta kokonaisjärjestelmän toimivuutta, toisaalta eri kuljetusmuotoja ja niiden toimivuuden edellytyksiä.

Logistinen järjestelmä on osa yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria. Sen mahdollisimman häiriötön toiminta on tärkeää

- asiakkaille
- Suomen kilpailukyvylle
- yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiselle
- huoltovarmuudelle.

Alalla toteutuneet häiriöt, esimerkiksi kylmän ja runsaslumisen talven vaikutukset, lakot ja tuhkapilven aiheuttama ilmatilan sulku, ovat osoittaneet talouden riippuvuuden logistiikasta ja häiriöiden vaikutukset yhteiskunnassa. Häiriöt ovat toimialalle tyypillisiä mutta alalla on myös kyky kompensoida niiden vaikutuksia. Nopeat muutokset esimerkiksi aikatauluissa ja reiteissä ovat yleisiä.

Logistiikka on globaalia liiketoimintaa. Konttikuljetukset ovat edistäneet kansainvälisen kaupan kasvua. Tuotanto on sijoittunut raaka-aineiden, työvoiman, kuljetusten ja loppuasiakkaiden suhteen kokonaistaloudellisesti optimoidulla tavalla. Raaka-aine-, puolivalmiste-, komponentti- ja valmiiden tuotteiden varastojen optimointi on lisännyt riippuvuutta logistisen järjestelmän toimivuudesta. Globaalissa taloudessa tapahtuvat muutokset ja niiden seuraukset logistisessa järjestelmässä heijastuvat myös Suomeen.

Suomi on logistisesti tarkasteltuna saari, jonka ulkomaankaupan volyymista noin 80 prosenttia hoidetaan meri- kuljetuksin. Tavaravirtojen siirtäminen satamasta asiakkaille ja toimittajilta satamiin edellyttää toimivia maakuljetuksia. Ilmakuljetusten rooli on tärkeä arvokkaiden, nopeaa kuljetusta edellyttävien tuotteiden kuljetuksissa sekä kiireellisissä pitkän matkan väestönsiirroissa, kuten evakuointitilanteissa.

KUVA: Markus Sommers / Tekes

Logistinen järjestelmä on laaja kokonaisuus, joka käsittää monia toisistaan riippuvia osia ja toimijoita. Logistisen järjestelmän varautuminen edellyttää tämän päivän toiminnan tuntemista ja tulevaisuuden kehityspiirteiden, niiden vaikutusten ja mahdollisten uusien uhkien ymmärtämistä ja hallitsemista. Kokonaisjärjestelmä on hallittavissa osajärjestelmien riskinhallinnan ja jatkuvuussuunnittelun avulla. Kuljetusten jatkuvuus edellyttää verkottuneiden toimijoiden kiinteää yhteistyötä.

LOGISTIIKAN VARAUTUMINEN

Valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitteista antamassa päätöksessä todetaan logististen järjestelmien olevan osa yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria. Varautumisen tavoitteeksi on asetettu sen toimivuus kaikissa tilanteissa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia määrittää liikenne- ja viestintäministeriön strategiseksi tehtäväksi kuljetusten jatkuvuuden turvaamisen. Kuljetus- ja logistiikkapalveluja tuottavat yksityiset yritykset, jotka ovat erilaisia kokonsa, omistuspohjansa ja yritysmuotonsa suhteen. Logistisessa järjestelmässä on mukana suuria kansainvälisiä yrityksiä, valtionyhtiöitä, erikokoisia kotimaisia yrityksiä ja yrittäjiä. Sille on tyypillistä verkottuneisuus ja alihankinta. Kuljetusyrittäjät ja pienet kuljetusyritykset toimivat usein alihankkijoina suurille yrityksille, joiden järjestelmillä ohjataan ja optimoidaan kokonaisuutta. Verkottuneiden toimijoiden ja toimintaketjujen yhteistyö ja solmukohtien varmistaminen on välttämätöntä. Tässä verkostossa varautuminen edellyttää resurssien varmistamisen ohella toiminnan jatkuvuuden turvaavia toimenpiteitä.

Logistisen järjestelmän varautumista kehitetään viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyönä. Viranomaisten tehtävänä on

- kartoittaa häiriöt ja riskit yhteiskunnan kannalta
- suunnitella ja ohjata tarvittavia toimenpiteitä
- turvata yritysten toimintaedellytysten ylläpito.

Alan yritykset varautuvat omaa toimintaansa uhkaaviin riskeihin, häiriöiden vaikutusten eliminointiin ja lieventämiseen sekä vaihtoehtoisten toimintatapojen kehittämiseen. Yritykset varautuvat myös alihankintaverkostonsa toimivuuden varmistamiseen sopimusjärjestelyin. Varautuminen on osa organisaatioiden normaalia operatiivista toimintaa ja johtamista. Varautumisen painopisteenä on toiminta normaalioloissa ja vakavissa häiriötilanteissa, mikä luo perusteet toiminnalle poikkeusoloissa.

Huoltovarmuusorganisaation toimenpitein toimialan yrityksiä kannustetaan oman toimintansa jatkuvuudenhallinnan kehittämiseen ja arviointiin HUOVI-huoltovarmuusportaalin kypsyysanalyysin avulla sekä soveltamalla SOPIVA-lausekkeita (SOPIVA = sopimuksiin perustuva varautuminen) toimintaverkoston jatkuvuudenhallinnan parantamiseksi.

LOGISTISEN JÄRJESTELMÄN KEHITTYMISEEN LIITTYVIÄ HAASTEITA

TOIMINTOJEN KESKITTYMINEN JA ERIYTYMINEN

Logistiikkajärjestelmät ovat keskittyneet entistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Suurta kokonaisuutta pystytään optimoimaan kustannustehokkaasti. Julkinen sektori on yhtiöittänyt eräitä alan toimintoja. Ulkomaalaisomistus on logistiikka-alalla lisääntynyt, ja tämän kehityksen ennustetaan jatkuvan.

Logististen järjestelmien eriytyminen vaikeuttaa kaluston ja infrastruktuurin yleiskäyttöä. Tietyn tavaran tai raaka-aineen kuljetukseen ja käsittelyyn optimoitu järjestelmä ei sovellu muuhun käyttöön. Optimoidussa, kustannustehokkaassa järjestelmässä ei ole varakapasiteettia. Satamat ovat erikoistuneet tietyn tyyppisen rahdin käsittelyyn. Käsittelykyvyn siirtäminen toiseen satamaan vaatii aikaa, suunnittelua ja rahaa tarvitsevia järjestelyjä.

Optimoiduimpien ja huoltovarmuuden kannalta kriittisimpien kuljetusten, esimerkiksi energia-, elintarvike-, kemikaali- ja teollisuuden raaka-ainekuljetusten, varmistamiseksi ei riitä varautuminen logistiikan näkökulmasta. Näissä toiminnoissa on tarkasteltava koko tilaus–toimitus-ketjua ja toimitusverkostoa. Jos hankintalähde vaihtuu, muuttuu myös logistisen järjestelmän rakenne. Hankintaetäisyyksien piteneminen ja monimutkaistuminen voi aiheuttaa merkittäviä kaluston lisätarpeita.

TYÖVOIMA JA OSAAMINEN

Ammattitaitoisen työvoiman saatavuus on logistiikka-alalla tärkeää. Kaluston lisääntyvä teknistyminen ja automaatio asettavat henkilöstölle entistä suurempia vaatimuksia. Vaikeissa sääolosuhteissa ammattitaidon ja osaamisen merkitys korostuu.

TIETO JA TIETOJÄRJESTELMÄT

Tietojärjestelmillä on ratkaiseva merkitys logistiikan tehokkaalle toiminnalle. Tiedon siirtyminen on tavaran siirtymisen edellytys. Tietojärjestelmän tai -liikenteen häiriö voi lamaannuttaa koko logistisen ketjun. Siirtyminen manuaaliseen toimintaketjun ohjaamiseen pudottaa järjestelmän kapasiteetin murto-osaan. Tietojärjestelmät ovat huoltovarmuuden kannalta kriittisiä, koska varajärjestelmiä tai toimintavolyymin tason ylläpitäviä korvaavia toimintoja ei ole helposti otettavissa käyttöön.

ENERGIA- JA YMPÄRISTÖKYSYMYKSET

Huoli polttonesteiden hintavakaudesta, vaatimukset ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja tietoisuus ympäristökysymyksistä vaikuttanevat tulevaisuudessa kuljetusmuotojen väliseen tasapainoon. Kansainvälisillä ja kansallisilla säädöksillä ohjataan logistiikkajärjestelmää, jonka rakenteeseen pyritään vaikuttamaan. Energian hinnalla, uusilla energiamuodoilla, päästörajoituksilla ja kaluston teknisillä ominaisuuksilla on suuri merkitys logistiikka-alan kannattavuuteen ja kilpailukykyyn.

SUOMEN LOGISTIIKAN KRIITTISEN INFRASTRUKTUURIN TOIMIVUUS

Vuosaaren satama, Helsinki-Vantaan lentoasema sekä Kehä III:n ympäristössä sijaitseva logistiikkayritysten ja -terminaalien muodostama alue käsittää Suomen logistiikan kriittisen infrastruktuurin. Alueelle sijoittuvat muun muassa päivittäistavarakaupan jakeluterminaalit sekä suurten logistiikkayritysten ja teknisen tukkukaupan terminaalit. Näiden yritysten toimintaedellytysten ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen on Suomen huoltovarmuuden kannalta tärkeää.

LOGISTIIKAN TOIMIVUUDEN ARVIOINTI: HARJOITUKSET, TUTKIMUKSET JA SELVITYKSET

Logistiikka-alan valmiusharjoitus järjestetään joka toinen vuosi. Sen järjestelyvastuussa ovat liikenne- ja viestintäministeriö, puolustusvoimat sekä huoltovarmuusorganisaatio.

Harjoituksen tavoitteena on

- arvioida ja testata logistisen järjestelmän toimintakykyä erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa
- kehittää tarvittavia toimenpiteitä toimintavarmuuden parantamiseksi
- harjoitella yhteistoimintaa viranomaisten ja elinkeinoelämän toimijoiden kesken.

Tutkimusten ja selvitysten avulla analysoidaan logistisen järjestelmän toimintakykyä, pullonkauloja, osatekijöitä, riippuvuuksia ja kehittymistä tulevaisuudessa. Niiden perusteella arvioidaan ja kehitetään huoltovarmuuden toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on varmistaa logistisen järjestelmän toimivuus ja kuljetusten jatkuvuus kaikissa tilanteissa.

MAANTIEKULJETUKSET

Henkilö- ja tavarakuljetukset ovat keskeinen osa yhteiskunnan kriittisiä peruspalveluja. Kuljetuspalveluiden jatkuvuudella myös häiriötilanteissa varmistetaan palveluiden ja tuotteiden saatavuus sekä varmistetaan yhteiskunnan toimivuus ja kansalaisten toimeentulo.

Yhteiskunta on entistä alttiimpi erilaisille häiriöille järjestelmien teknistymisen, toimintojen ulkoistamisen ja laajojen toimintaverkostojen vuoksi. Viimeaikaiset häiriöt kuljetuksissa, kuten poikkeuksellisen ankaran talven vaikutukset ja toistuvat toimintaedellytyksiä merkittävästi rajoittavat säätilan ääri-ilmiöt, ovat osaltaan osoittaneet, kuinka riippuvainen talous on kuljetuksista ja kuinka mittavia kerrannaisvaikutuksia liikenteen häiriöillä on koko yhteiskuntaan taloudellisista vaikutuksista puhumattakaan. Toisaalta nämä ovat myös osoittaneet, kuinka vaihtelevasti yhteiskunta ja sen toimijat ovat varautuneet häiriöihin ja toimintojen jatkuvuuden varmistamiseen.

Henkilö- ja tavarakuljetusten turvallisuus, täsmällisyys, vaurioitumattomuus ja kuljetusvarmuus edellyttävät kuljetuslogististen palveluiden jatkuvuudenhallinnan menettelytapoja entistä häiriöherkemmässä toimintaympäristössä. Viranomaisen ollessa viimekädessä vastuussa yhteiskunnan tarvitsemien kuljetuslogististen palveluiden saatavuudesta myös häiriötilanteissa, vaikka toiminnat olisivat ulkoistettu, edellyttää tämä vahvaa ja ennakoivaa yhteistoimintaa viranomaisen ja elinkeinoelämän välillä.

Kuljetuspalveluiden jatkuvuus perustuu huoltovarmuuskriittisissä yrityksissä ja niiden toimintaverkostoissa ennalta toteutettuihin varautumisjärjestelyihin, jotta yrityksillä on kyky toimia arjen häiriötilanteissa ja jatkaa toimintaansa häiriöiden vakavoituessa aina poikkeusoloihin saakka.

Henkilö- ja tavarakuljetuksissa varautumisen tavoitteena on toiminnan jatkuvuuden turvaaminen kaikissa turvallisuustilanteissa. Varautumisen painopisteenä on toiminta normaalioloissa ja vakavissa häiriötilanteissa, mikä luo perusteet myös toiminnalle poikkeusoloissa. Poikkeusoloissa korostuvat viranomaisten toimenpiteet yritysten toimintaedellytysten turvaamiseksi ja palvelukysynnän priorisoimiseksi.

Kuljetusyritysten riskienhallinnan korkea taso ja liiketoiminnan jatkuvuudenhallinnan menettelytavat edesauttavat varautumista. Vahva yhteistoiminta elinkeinoelämän ja viranomaisten välillä sekä viranomaisten toteuttamat yrityksien toimintaedellytysten turvaamisen toimenpiteet tukevat yritysten omaehtoista varautumista.

Kuljetusyritysten riskienhallinta ja liiketoiminnan jatkuvuuden varmistaminen sekä viranomaisten etukäteen valmistelemat toimintaedellytyksiä turvaavat toimenpiteet ovat tärkeimpiä kehittämistoimia yhteiskunnan tarvitsemien kuljetusten varmistamiseksi kaikissa turvallisuustilanteissa.

MAANTIEKULJETUSTEN VARAUTUMISEEN VAIKUTTAVIA TEKIJÖITÄ

VERKOSTORAKENTEET JA TOIMINTOJEN ULKOISTAMINEN

Yhteiskunnan toimintojen rakenteesta on tullut verkostomainen, jolloin huoltovarmuuden turvaaminen edellyttää kokonaisuuden ymmärtämistä. Yksittäisten toimijoiden toimintakyvyn varmistamisen rinnalle on tullut koko toimintaverkoston toimintojen varmistaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Vaikka yhteiskunnan tarvitsemat kuljetuspalvelut ovat ulkoistettu, on viranomainen kuitenkin viimekädessä vastuussa yhteiskunnan tarvitsemien kuljetuspalvelujen saatavuudesta vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yritysten vastuu on sopimusten mukaisten kuljetuspalvelujen toteuttamisessa toimintaympäristön mahdollistaessa niiden toiminnan.

Tänä päivänä toiminnassa oleva valtakunnallisesta, alueellisesta ja paikallisesta kuljetusjärjestelmästä muodostuva, koko valtakunnan alueen kattava tavara- ja henkilökuljetusjärjestelmä on häiriötilanteisiin varautumisen kulmakivi. Järjestelmä kattaa sekä maanteiden että rautateiden tavara- ja henkilökuljetukset siten, että eri kuljetusmuotoja käyttäen muodostuu palvelutarjonnan kattava eheä kuljetusverkosto.

Yritysten ja yhteiskunnan tarvitsemat kuljetukset toteutetaan markkinaehtoisesti yritysten toimesta kaikissa turvallisuustilanteissa. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ei ole enää mahdollisuuksia muuttaa markkinaehtoisen kuljetusjärjestelmän keskeisiä toimintaperiaatteita eikä muodostaa viranomaisjohtoisia kuljetusorganisaatioita.

ALAN KESKITTYMINEN

Tavaraliikenneala on suhdanneherkkää. Kansantalouden muutokset näkyvät nopeasti kuljetusvolyymeissä ja vaikuttavat siten merkittävästi yritysten kannattavuuteen. Nopeat talouden vaikutukset lisäävät alan keskittymistä ja pienten yritysten poistumista alalta. Keskittyminen heikentää alueellista huoltovarmuutta.

Linja-autoala on polarisoitumassa johtuen alan kannattavuuden laskusta ja toimintaympäristön muutoksista kuten uusi joukkoliikennelaki. Toimialalla olevat isot yritykset kasvavat ja niiden ohella alalla toimii runsaasti muutamia linja-autoja omistavia liikennöitsijöitä lähinnä tilausajoliikenteessä. Keskisuuria yrityksiä poistuu markkinoilta. Tämän seurauksena linja-autoliikenteen alueellinen kattavuus heikkenee ja verkostorakenne murentuu. Uuden joukkoliikennelain ja siihen liittyvällä viranomaisten tarkoituksenmukaisen päätöksenteon avulla voidaan alan yritysrakennetta vakiinnuttaa ja estää yhteiskunnan kannalta haitallinen kehitys.

ULKOMAINEN OMISTAJUUS JA PÄÄTÖKSENTEKO

Kansainvälistymisen myötä ulkomaalaisessa omistuksessa olevien logistiikka-operaattorien merkitys logistiikka- toiminnan päätöksenteossa on kasvanut, vaikka ulkomaalaisomistuksessa olevien yritysten lukumäärä ja niiden tai niiden tytäryritysten omistamien ajoneuvojen määrä ei ole merkittävä. Tällä on kuitenkin ratkaiseva merkitys palveluiden saatavuuteen ja edelleen kuljettamiseen mahdollisessa häiriötilanteessa.

Maantiekuljetuksissa ulkomaisen kuljetuskaluston omistajuuden osuus ei ole merkittävästi kasvamassa, koska Suomen kuljetusmarkkinat eivät tarjonne ulkomaiselle toiminnalle riittävää taloudellista edellytystä.

Linja-autoalalla ulkomaisessa omistuksessa olevat yritykset toimivat lähinnä pääkaupunkiseudulla. Näillä on merkittävä osuus joukkoliikenteen toteuttamisessa, mutta ei mahdollisuutta merkittävästi vaikuttaa kunnalliseen liikennesuunnitteluun eikä päätöksentekoon. Ulkomaisten yritysten mahdollinen vetäytyminen häiriötilanteessa Suomesta vaikeuttaisi joukkoliikenteen toteuttamista pääkaupunkiseudulla. Liikenne on kuitenkin kohtuudella uudelleen järjesteltävissä.

RISKIENHALLINNAN MENETTELYTAVAT JA LIIKETOIMINNAN JATKUVUUDENHALLINTA

Viimeaikaiset häiriöt kuljetuksissa, kuten poikkeuksellisen ankaran talven vaikutukset erityisesti rautatie- ja meriliikenteeseen ja toistuvat toimintaedellytyksiä merkittävästi rajoittavat säätilan ääri-ilmiöt, ovat osaltaan osoittaneet, kuinka riippuvainen talous on kuljetuksista ja kuinka mittavia kerrannaisvaikutuksia liikenteen häiriöillä on koko yhteiskuntaan. Toisaalta nämä ovat myös osoittaneet, kuinka heikosti yhteiskunta ja sen toimijat ovat varautuneet häiriöihin ja toimintojen jatkuvuuden varmistamiseen.

Kuljetusalan pk-yritykselle systemaattinen riskienhallinta ja liiketoiminnan jatkuvuudenhallinta osana normaalia liiketoiminnan suunnittelua ja johtamista eivät ole tavanomaisia menettelytapoja. Riskienhallinnassa korostuvat säädösperusteiset velvoitteet liiketoimintalähtöisten perusteiden sijaan. Ongelmia ratkotaan useimmiten vasta niiden tullessa liiketoiminnan esteiksi. Ennakoiva toiminta ei ole tavanomaista. Jatkuvuudenhallintaan ei ole käytössä vakiintuneita menettelytapoja.

LIIKENNEVÄYLÄT

Tiestön kunto on huononemassa. Väylästön liikenteenvälityskykyä ei ole parannettu toimintojen edellyttämällä tavalla. Seurauksena ovat kuljetusaikojen kasvu, kaluston vikaantumisvaara ja teiden ruuhkaisuuden lisääntyminen. Kaikki nämä yhdessä lisäävät merkittävästi myös onnettomuusriskiä.

Väylästön kuntoon käytettävissä olevien määrärahojen ja liikevolyymin edellyttämän kunnossapidon välinen vaje kasvaa vuosittain ollen tätä nykyä jo lähes 2 miljardia euroa.

Tavarakuljetusten kasvat kuljetuspainot ja kuormatilojen korkeudet lisäävät merkittävästi tiestön ja sillä olevien siltojen korjaustarpeita ja ilman merkittävää lisärahoitusta nämä korjaustoimet heikentävät muun tiestön ylläpidon mahdollisuuksia.

VARAOSIEN SAATAVUUS

Ajoneuvojen huolto- ja korjaustoiminnan jatkuvuuden turvaaminen on oleellista henkilö- ja tavarakuljetusten toimivuudelle. Olematon kriittisten varaosien omavaraisuus, varaosavarastojen minimointi Suomessa ja laajempien varastojen keskittäminen jopa EU:n tasolla on heikentänyt alan huoltovarmuutta. Varaosien nopea saanti ulkomailla sijaitsevista varaosavarastoista on tärkeää kaluston korkean käytettävyyden kannalta.

Huoltovarmuuden kannalta kohdistuu suurin riski energia-, kemikaali- ja elintarvikekuljetuskalustoon, joiden osalta korkean käyttöasteen vuoksi ei ole käytössä varakalustoa korvaamaan vikaantumisen takia käytöstä poistunutta kalustoa.

TYÖVOIMA JA OSAAMINEN

Työvoimatilanne kuljetusalalla on syklinen. Ammattitaitoisen ja pysyvän työvoiman saatavuus on kuljetusalalla haasteellista. Työvoimatilanne noudattaa talouden suhdanteita. Noususuhdanteen aikana työvoimaa hakeutuu muualle ja taantuman aikana alalle tulee tilapäistä henkilöstöä muiden toimialojen supistaessa toimintojaan.

Ulkomaalaistaustaisen henkilöstön osuus alalla on kasvanut, mutta puutteellinen suomen kielen taito rajoittaa näiden henkilöiden käytettävyyttä. EU:n tiukkenevat ammattipätevyysvaatimukset vaikeuttavat lähivuosina entisestään työvoiman saantia ja pysyvyyttä alalla. Mahdollisessa häiriötilanteessa ulkomaisen työvoiman pysyvyys Suomessa ei ole taattu. Uhka kohdistuu lähinnä Suomen lähialueilta Suomeen hakeutuneisiin työntekijöihin.

LIIKENNEPOLTTOAINEEN SAATAVUUS

Kuljetusyritykset ovat siirtyneet käyttämään jakeluyhtiöiden raskaan liikenteen jakelupisteitä omilla varikkoalueilla sijaitsevien polttoainesäiliöiden sijaan. Omien polttoainesäiliöiden ylläpitämistä ei enää pidetä liiketaloudellisesti kannattavana. Toisaalta tiukentuneet ympäristömääräyksetkin ovat osaltaan ohjanneet toimintaa jakeluasemien suuntaan

Vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa huoltovarmuuden kannalta tärkeiden kuljetusyritysten polttoainehuollon turvaamisella luodaan edellytyksiä kuljetusten jatkuvuudelle. Polttoainehuollon varmistaminen edellyttää mittavaa etukäteisvalmistelua ja niihin liittyviä sopimuksia, joiden toteuttamiseksi tarvitaan eri tahojen, kuten viranomaiset, jakeluyhtiöt ja yritykset, välistä yhteistyötä. Polttoaineiden saatavuuden varmistaminen on merkittävin yksittäinen tekijä yritysten liiketoiminnan jatkuvuuden varmistamisessa. Liiketoiminnan riskeissä sillä on korkea painoarvo.

POIKKEUSOLOJEN VALMIUSSUUNNITTELUSTA YRITYSTEN LIIKETOIMINNAN JATKUVUUDEN VARMISTAMISEEN

Maantiekuljetusten huoltovarmuuden parantamiseksi on perinteisestä resurssipohjaisesta poikkeusolojen valmiussuunnittelusta siirrytty painottamaan kuljetusalan yritysten omaa riskienhallinnan menettelyä ja liiketoiminnan jatkuvuuden turvaamista kaikissa turvallisuustilanteissa osana tavanomaista liiketoiminnan suunnittelua ja johtamista. Tavoitteena on parantaa ennakointia ja lisätä toimintavarmuutta.

Kuljetusyrityksissä jatkuvuussuunnittelun avulla varaudutaan liiketoiminnan keskeytyksiin siten, että yritykselle kohdistuva haitta voidaan minimoida ja yritys kykenee jatkamaan toimintaansa mahdollisimman nopeasti sekä näin rajoittamaan liiketoimintaan kohdistuvia tappioita.

Huoltovarmuusorganisaation toimesta on kuljetusalan huoltovarmuuskriittisille yrityksille tehty liiketoiminnan suunnittelun tueksi työkaluja, jotka edesauttavat systemaattista riskienhallinnan ja jatkuvuudenhallinnan kehittämistä. Näitä varautumisen työkaluja ovat:

- jatkuvuudenhallinnan kypsyysanalyysi ja sen tuloksena saatavat oman toiminnan nykytila- ja kehittämisraportit
- vertailuraportit (nykytila ja kehittäminen) toimialan yritysten jatkuvuudenhallinnan kypsyysanalyysin tuloksiin
- mallilausekkeet toimintaverkoston toimintakyvyn ja toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi sopimusteitse
- ohje systemaattisen riskikartoituksen toteuttamisesta ja siihen liittyvät esimerkit alalle kohdistuvista riskeistä.

MAANKULJETUSPOOLI TUKEE YRITYSTEN VARAUTUMISTA JA EDISTÄÄ YHTEISTOIMINTAA

Elinkeinoelämän ja viranomaisten välinen vahva yhteistoiminta ja kumppanuus tukevat varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Tämä vapaaehtoinen toiminta ilman säädösperusteista pakkoa tuottaa osallistujatahoille myös omaan toimintaansa lisäarvoa ja on verkostoituneessa toimintaympäristössä entistä tärkeämpää. Se luo edellytykset toimintojen jatkuvuuden turvaamiselle normaaliajan häiriötilanteista poikkeusoloihin saakka.

Maakuljetuspooli on Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen ohjauksessa toimiva poolin sopijatahojen, niiden jäsenyritysten sekä kuljetuslogistiikka-alalla toimivien muidenkin huoltovarmuuskriittisten yritysten varautumista ohjaava organisaatio sekä yhteistoimintaelin yritysten ja viranomaisten välillä varautumiseen liittyvissä asioissa. Maakuljetuspooli kuuluu logistiikkasektoriin, joka koordinoi ja tarvittaessa ohjaa alansa poolien toimintaa.

Maakuljetuspoolin tehtävänä on

- määrittää toimialansa huoltovarmuuskriittiset yritykset ja tukea näiden varautumista
- osallistua yhdessä alansa järjestöjen ja viranomaisten kanssa Suomessa toimivien maantie- ja rautatiekuljetusoperaattoreiden ja -yritysten toimintaedellytysten turvaamiseen
- edistää varautumisen yhteistoimintaa kuljetuslogistiikka-alan yritysten ja viranomaisten kesken
- osallistua kuljetuslogistiikka-alan huoltovarmuuden tilannekuvan ylläpitämiseen ja huoltovarmuutta edistävien toimenpiteiden toteuttamiseen.

Poolin sopijatahoja ovat Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Linja-autoliitto ry, Suomen Taksiliitto ry, Yleinen Teollisuusliitto ry, VR Yhtymä Oy ja Huoltovarmuuskeskus.

Maakuljetuspoolin piirissä on yhteensä noin 170 huoltovarmuuskriittistä yritystä, jotka toimivat tavaraliikenteessä, linja-autoliikenteessä, taksiliikenteessä, korjaamoalalla ja ajoneuvojen päälle rakennealalla.

MAANTIEKULJETUSTEN VARAUTUMISEN KEHITTÄMINEN

VARAUTUMINEN NORMAALIAJAN HÄIRIÖTILANTEISIIN OSANA TAVANOMAISTA OHJAUSTA JA PÄÄTÖKSENTEKOA

Huoltovarmuuteen liittyvät toimet ovat siirtyneet poikkeusoloihin ja sotaan varautumisesta lähemmäksi arkipäivän häiriötilanteita. Tämä muutos on korostunut etenkin kuljetusalalla, jossa tänä päivänä alalla toimijoiden on kyettävä jatkamaan toimintaansa huomisen häiriötilanteista alkaen tarvittaessa poikkeusoloihin saakka.

Kuljetuslogistiikan varautumisen alkaessa jo arkipäivän häiriöistä tulisi varautumisen (huoltovarmuuden) toimenpiteet saada osaksi hallinnonalan strategista ja elinkeinopoliittista suunnittelua ja ohjausta sekä yritysten tavanomaista päätöksentekoa. Silloin varautuminen tukisi viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyötä, huoltovarmuuskriittisten yritysten toimintakykyä häiriötilanteissa, systemaattista kuljetuslogistiikka-alan riskien hallintaa ja liiketoiminnan jatkuvuuden turvaamista.

Viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistoiminnan tavoitteena tulee olla yhdenmukainen tilannekuva toimintaa uhkaavista riskeistä ja toiminnan toteuttamismahdollisuuksista. Tilannekuvan perusteella viranomaiset ja yritykset toteuttavat ennakoiden häiriönhallinnan edellyttämät valmistelut valtakunnallisella ja alueellisella tasolla.

Tällöin olisi mahdollista suunnata huoltovarmuuden käytännön toimenpiteet ja huoltovarmuusorganisaation työ yhdenmukaisiin tavoitteisiin päällekkäisyyksiä tai jopa ristiriitaisuuksia välttäen. Yhteiset toimenpiteet varautumisessa käsittäisivät kuljetusten jatkuvuuden varmistamisen normaaliajan häiriötilanteissa, vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

VARAUTUMINEN OSAKSI ARKIPÄIVÄN TYÖTEHTÄVIÄ – SELKEÄT VASTUUT JA TOIMINTATAVAT

Varautuminen tulisi saada osaksi jokapäiväistä työtä. Tällöin päivittäisissä työtehtävissä ja päätöksissä otettaisiin huomioon toimintaedellytysten turvaaminen myös häiriötilanteissa. Varautumisen toimintoja johdettaisiin ja tuloksia seurattaisiin samalla tavalla kuin muitakin tehtäviä.

Viranomaisten tehtävänä olisi kartoittaa häiriöt ja riskit yhteiskunnan kannalta, suunnitella, ohjata ja priorisoida tarvittavia toimenpiteitä sekä turvata yritysten toimintaedellytysten ylläpito. Alan yritykset varautuisivat omaa toimintaansa uhkaaviin riskeihin, häiriöiden vaikutusten eliminointiin ja lieventämiseen

sekä vaihtoehtoisten toimintatapojen kehittämiseen. Yritykset varautuvat myös alihankintaverkostonsa toimivuuden varmistamiseen sopimusjärjestelyin. Varautuminen on osa organisaatioiden normaalia operatiivista toimintaa ja johtamista. Sen painopisteenä on toiminta normaalioloissa ja vakavissa häiriötilanteissa, mikä luo perusteet myös toiminnalle poikkeusoloissa.

Viranomainen on vastuussa yhteiskunnan tarvitsemien kuljetuspalveluiden saatavuudesta, vaikka niiden toteuttaminen olisi ulkoistettu. Tämä edellyttää myös varautumisen huomioon ottamista kuljetuspalvelua koskevissa sopimuksissa toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi.

Huoltovarmuusorganisaation tehtävänä olisi varmistaa huoltovarmuuskriittisten yritysten käytettävyys häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tukemalla jatkuvuudenhallinnan menettelytapojen käyttöönottoa ja käyttöä sekä edistää viranomaisen ja elinkeinoelämän yhteistyötä keskus- ja aluehallintotasolla.

VARAUTUMISEN VALMISTELUT

Varautumisen valmistelussa voitaisiin siirtyä valmiussuunnittelusta häiriötilanteiden hallinnan suunnitteluun. Suunnittelussa korostuisivat tilannekuvan muodostaminen, yhteistoiminnan varmistaminen, johtosuhteiden selkeys ja ennalta suunniteltujen toimintaedellytyksiä tukevien toimenpiteiden toteuttaminen ja valmius hienosäätää toiminnan toteutusta kulloisenkin tilannekuvan mukaisesti. Varautumiseen liittyisivät myös etukäteen laaditut sopimukset yritysten kanssa varautumisen järjestelyistä ja toteutuksesta.

KRIITTISTEN TOIMINTOJEN VARMISTAMINEN

Huoltovarmuuden kannalta tärkeimmillä kuljetusaloilla, kuten energia-, kemikaali- ja elintarvikekuljetukset, tulisi varmistaa tarvittavan kaluston käytettävyys. Tällöin tulisivat kysymykseen kuljetuskaluston käytettävyyttä, ylläpitoa ja korjaustoimintaa koskevat sopimusteitse tehtävät järjestelyt, jotka antaisivat lisätoimintaedellytyksiä alan toimijoille ja lisäisivät merkittävästi yhteiskunnan häiriönsietokykyä.

MAANTIEKULJETUSTEN TILANNEKUVA

Huoltovarmuuden kannalta henkilö- ja tavaraliikenteessä on lukumääräisesti riittävästi kalustoa tarvittavien kuljetusten järjestämiseksi. Kalusto mahdollistaa tarkoituksenmukaiset järjestelyt yritysten ja viranomaisten kuljetustarpeiden toteuttamiseksi pois lukien tietyt kriittiset osa-alueet sekä tavanomaisten ajoneuvojen sijoittamisen puolustusvoimien sodan ajan kokoonpanoihin.

Yhteiskunnan toimintojen turvaamisen kannalta kriittisiä osa-alueita ovat polttoaine-, kemikaali- ja elintarvikekuljetuskalusto.

Näiden edellä mainittujen osalta kaluston käyttöaste on yli 90 prosenttia ja varakalustoa ei ole asettaa vikaantuneiden tilalle. Näillä osa-alueilla yritysten ja viranomaisten kuljetustarpeiden tyydyttäminen vaatii sekä ajallista että määrällistä priorisointia ja huolellista alan hyvin tuntevien operaattorien suunnittelua. Erikoiskaluston käyttöön tarvittavasta ammattitaitoisesta henkilöstöstä on puutetta.

Kotimaan tavaraliikenteen kokonaismäärä on noin 38 miljardia tonnikilometriä, josta kuljetetaan maanteitse noin 65 prosenttia, rautateitse noin 24 prosenttia ja vesitse noin 11 prosenttia. Tavaraliikenteen kokonaismäärä on ollut hieman laskeva kohdistuen kaikkiin kuljetusmuotoihin. Eri kuljetusmuotojen osuudet pysynevät lähes samalla tasolla.

Suomessa on rekisterissä noin 128 000 kuorma-autoa, joista noin 39 900 on rekisteröity luvanvaraiseen liikenteeseen. Liikennekäytössä näistä oli keskimäärin noin 96 700 kuorma-autoa, joista 33 800 (35 %) oli luvanvaraisessa liikenteessä ja 62 900 (65 %) yksityisessä liikenteessä.

Kuorma-autoja ensirekisteröidään vuosittain keskimäärin noin 3 000. Kuljetuskaluston keski-ikä on noin 10 vuotta. Kriittisillä osa-alueilla, kuten energia- ja lämpösäädelty kuljetus, kaluston keski-ikä on alhaisempi. Kaluston keskimääräinen romutusikä on noin 14 vuotta. Ensirekisteröintien määrä on laskeva, joten kaluston keski-ikä on kohoamassa.

Kotimaan julkisessa henkilöliikenteessä kuljetetaan yhteensä noin 567 miljoonaa matkustajaa. Koko matkustajamäärästä on linja-autoliikenteen osuus noin 58 prosenttia, junaliikenteen noin 12 prosenttia, taksiliikenteen noin 10 prosenttia ja lentoliikenteen vajaa 1 prosentti. Muun liikenteen, kuten metron ja raitiovaunun, osuus oli hieman vajaa 20 prosenttia. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella julkisessa liikenteessä linja-autoliikenteen osuus on noin 85 prosenttia koko matkustajamäärästä.

KUVA: Leif Rosnell / VR

Linja-autojen kokonaismäärä on noin 13 500, joista luvanvaraisessa liikenteessä on noin 9 500 linja-autoa. Alalla toimii noin 400 yritystä ja yrittäjää. 10 suurimman linja-autoyrityksen käytössä on yli 50 prosenttia luvanvaraisesta kalustosta ja niiden osuus alan liikevaihdosta oli noin 60 prosenttia. Linja-autokalustoa on huoltovarmuuden kannalta riittävästi.

Linja-autoja ensirekisteröidään vuosittain noin 500 kappaletta. Ajoneuvokaluston keski-ikä on noin 11,5 vuotta. Kaluston romutusikä noin 21 vuotta. Ensirekisteröintien määrä on kasvava, joten kaluston keski-ikä on kohoamassa.

Taksien kokonaismäärä on noin 10 000. Taksien tilausvälityskeskuksia on lähes 50, joista noin puolella on merkittävä rooli koko valtakunnan alueen taksipalvelujen toteuttamisessa. Taksien merkitys harvaan asutun alueen palvelujen tarjonnassa häiriötilanteissa on kasvanut.

Markkinaehtoisen henkilö- ja tavaraliikenteen toiminnan jatkuvuuden perusedellytys on liiketoiminnan kannattavuus, joka edellyttää noin 20 prosentin käyttökatetta. Linja-autoliikenteessä ja tavaraliikenteessä käyttökate on kuitenkin vain 10–14 prosenttia. Heikko kannattavuus ei mahdollista alalla tarkoituksenmukaisia investointeja kalustoon ja infrastruktuuriin eikä luo edellytyksiä systemaattiselle toimintojen jatkuvuuden varmistamiselle häiriötilanteiden varalle.

RAUTATIEKULJETUKSET

Normaalioloissa ja sen häiriötilanteissa rautatieonnettomuudet ja liikkuvassa kalustossa tapahtuvat tulipalot saattavat uhata suuriakin henkilömääriä. Rautatietoimintoihin kohdistuva terrorismi, rikollinen toiminta ja ilkivalta häiritsevät turvallista toimintaa, sitovat voimavaroja ja vaarantavat matkustajien turvallisuuden.

Rautatietoiminnan uhkat, jotka kohdistuvat sekä rautatieinfrastruktuuriin että kuljetusoperaattoriin, voivat toteutuessaan saada aikaan merkittävää yhteiskunnallistakin huomiota. Rautatieinfrastruktuuriin kohdistuvat uhkat kohdistuvat sekä rautatieväylästöön ja sen käyttökelpoisuuteen että rautateiden turvajärjestelmiin. Kuljetusoperaattoriin kohdistuvat uhkat taas kohdistuvat sen henkilöstöön, asiakkaisiin, omaisuuteen ja organisaation toimintaan.

Nykyisen lainsäädännön ja ohjeistuksen mukaan rautatieoperaattoreiden ja rataverkon haltijoiden on normaalioloissa riittävällä tavalla varauduttava rautateitä uhkaavan vaaran tai onnettomuuden varalta. Liikenteen turvallisuusviraston, rautatieoperaattoreiden ja rataverkon haltijoiden on varautumisen avulla huolehdittava siitä, että niiden toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi myös poikkeusoloissa. Rautatieliikenteen viranomaisten on varmistettava rataverkon liikennöitävyys myös erilaisissa poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa.

Rautatieyritykset toimivat poikkeusoloissa liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti niin kauan kuin se on mahdollista. Kaupallisin perustein toteutettavaa kuljetustoimintaa voidaan poikkeusoloissa jatkaa keskeisten edellytysten sallimissa puitteissa. Keskeisinä edellytyksinä tehtävien jatkamiselle ovat ajoenergian saannin turvaaminen valmiuslain perustein ja rautatieinfrastruktuurin kunnossa pysyminen. Tarvittaessa rautatieyritysten on toteutettava tilanteen vaatimat ja vallitsevien olosuhteiden puitteissa viranomaisten määrittämät kuljetustehtävät mahdollisuuksien mukaisesti.

VR-Yhtymä Oy:llä on hyvä perusvalmius rautatiekuljetusten suunnitteluun ja hoitamiseen niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa. Rautateiden suurta henkilöliikenteen ja tavaraliikenteen kapasiteettia voidaan kriisitilanteissa monipuolisesti hyödyntää edellyttäen, että rautatieinfrastruktuuri pidetään liikennöitävässä kunnossa ja rautatieliikenteelle turvataan energian saanti.

VR-Yhtymä Oy:llä on vetokalustoa runsaat 350 linjaliikennekelpoista veturia, joiden keski-ikä on kuitenkin jo varsin korkea. Tavaraliikenteen vaunukaluston modernisoinnin yhteydessä yleisvaunukaluston määrä on vähentynyt. Poikkeusolojen kaluston osalta VR-Yhtymä Oy varaa ja pitää kunnossa sotataloussopimuksella puolustusvoimien kanssa sovitun määrän kalustoa. Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen kuljetuksien kulloisetkin kuljetustarpeet tyydytetään käyttämällä normaaliajan kaupallista kalustoa.

VR-konsernin rautatiekaluston varaosien ja kunnossapitomateriaalin riittävyydestä huolehditaan, ja omat polttonestevarastot turvaavat toiminnan jatkuvuuden noin kuukaudeksi. Rautatieverkon toimivuus on entistä riippuvaisempi sähköstä. VR-Yhtymä Oy:llä on toimintansa varmistamiseksi sopimukset rautatieliikenteen tarvitseman sähkön ostosta ja siirrosta usean yrityksen kanssa.

Ratojen ja televerkkojensa kunnossapitoon liittyvää materiaalia on varattu toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi riittävästi. Kuitenkin kaikissa turvallisuustilanteissa sekä rautatieinfrastruktuurin käytettävyys että ajoenergian saanti määrittävät pääsääntöisesti rautatiekuljetusten käytettävyyden riippumatta siitä, kuinka hyvässä kunnossa kuljetusoperaattorin toiminnan jatkuvuuden turvaamisen muut järjestelyt ovat.

VR-konsernin varautumisen lähtökohtana ovat lainsäädäntö, yhtiöiden liiketoiminnalliset perusteet ja asiakkaiden kanssa tehdyt sopimukset sekä näihin liittyvä riskienhallinta. Siltä osin, kun tämä ei yhteiskunnan näkökulmasta ole riittävää, voidaan varautumisvastuita täydentää lainsäädännöllisillä velvoitteilla.

Turvallisuus on VR-konsernin tärkein arvo. VR-konsernin turvallisuusajattelun mukaisesti normaaliajan häiriötilanteisiin varautumisessa keskeisinä tekijöinä ovat

- kokonaisvaltainen turvallisuusjohtaminen
- tehtävänsä hallitseva henkilöstö
- luotettava ja turvallinen kalusto
- luotettavat ja testatut tekniset järjestelmät.

Operatiivinen johtaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä organisaatioiden toiminta tapahtuu normaaliajan järjestelyiden ja toimintamallien mukaisesti mahdollisimman pitkään.

ILMAKULJETUKSET

Lentoliikenne on tärkeä osa toimivaa ja tehokasta liikennejärjestelmää ja yksi Suomen kilpailukyvyn merkittävimmistä tekijöistä. Suomen talouskasvu pohjautuu viennin varaan, mutta maamme on kaukana vientituotantonsa markkina-alueista. Logistisesti Suomi on saari, josta ei ilman lentoliikennettä voida nopeasti tehdä yönylikuljetuksia tai liikkua Euroopan suurille markkina-alueille.

Kansainvälisen lentoliikenteen kasvu on ollut viime vuosina nopeaa. Suomessa kotimaan liikenne on ollut laskussa, mutta ulkomaan liikenne on kasvanut. Pitkän aikavälin trendinä on lentoliikenteen kasvu, vaikka tämänhetkinen laskusuhdanne heijastuu lentoliikenteen lukuihin.

KUVA: VisitFinland

Globalisaation haasteisiin vastaaminen vaatii jatkossakin Suomelta henkilöiden tehokkaan ja nopean liikkumisen turvaamista sekä kotimaassa että ulkomaille. Suomi pystyy ylläpitämään ja kehittämään maamme kokoon nähden poikkeuksellisen laajaa yhteystarjontaa Helsinki-Vantaan lentoaseman gatewayyhteyksien ansiosta. Suomen tavoitteena on vahvistaa edelleen maamme gatewayasemaa Euroopan ja Aasian välisissä yhteyksissä.

Kova kilpailutilanne, lentopetrolin nopeat hinnanvaihtelut sekä maailmantalouden suhdannenäkymät vaikuttavat merkittävästi lentoyhtiöiden toimintaan. Finnair on edelleen kuitenkin selvästi Suomen suurin lentoyhtiö.

Suomen lentoasemaverkko toimii tällä hetkellä varsin kustannustehokkaasti, ja palvelutason säilyttäminen on turvattu verkostoperiaatteen avulla. Lentoliikenne rahoittaa Suomessa itse oman infrastruktuurinsa sekä suurelta osin myös ilmailuviranomaisen toiminnan. Lentoasemien turvallisuusvaatimusten kiristyminen on viime vuosina nostanut merkittävästi lentoasemien ja lentoyhtiöiden toimintakustannuksia.

Kansainvälisen tason sääntelyllä on lentoliikenteen kannalta keskeinen merkitys. Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO on perinteisesti tärkeä toimija ilmailualan kansainvälisen yhteistyön ja harmonisoinnin kannalta. Euroopan unionin merkitys on keskeinen sekä lentoliikennemarkkinoiden sääntelyssä että lentoturvallisuutta ja ilmatilan hallintaa koskevissa kysymyksissä. Suomi pyrkii kansainvälisen ja EU-tason yhteistyössä ja sääntelyssä siihen, että sen erityispiirteet otetaan huomioon samalla, kun taataan lentoturvallisuuden korkea taso.

Lentoliikenteen ympäristövaikutukset ovat yksi alan keskeisimmistä haasteista. EU-tasolla lentoliikenne sisällytetään päästökauppajärjestelmään vuonna 2012, mikä saattaa aiheuttaa korotuksia lentolippujen hintoihin. Suomi tavoittelee lentoliikenteen päästökysymysten osalta edelleen globaalia ratkaisua lentoyhtiöiden välisen tasavertaisen kilpailuasetelman turvaamiseksi. Ympäristövaikutusten vähentämiseksi Suomi tukee myös ilmatilan käytön tehostamista sekä lentoyhtiöiden kaluston modernisointia.

Lentoliikenteen avulla syntyvä saavutettavuus on välttämätön edellytys Suomen kilpailukyvylle globaalissa maailmassa. Kattavat ja toimivat kotimaiset ja kansainväliset lentoyhteydet ovat kriittinen kilpailutekijä yrityksille ja matkailuelinkeinolle, koska ne edesauttavat alueiden saavutettavuutta ja tasavertaista kehittymistä.

Lentoliikenteen mahdollistamia nopeita kansainvälisiä yhteyksiä ei voida Suomessa korvata millään muulla liikennemuodolla. Tavoitteena on vastata voimakkaaseen kansainvälisen lentomatkustuksen pitkän aikavälin kasvuun, elinkeinoelämän globalisoitumiseen sekä kasvavaan ihmisten ja tavaroiden liikkumiseen niin Suomesta, Suomeen, Suomen kautta kuin myös Suomen sisällä. Suomen on pyrittävä hyötymään kasvusta parhaalla mahdollisella tavalla.

Helsinki-Vantaan lentoaseman gateway-asemalla on keskeinen merkitys Suomen ja kansainvälisten reittikohteiden liikennevolyymin kasvattajana. Se edistää Suomen elinkeinoelämän ja kansalaisten käytettävissä olevaa vahvaa kansainvälistä reittitarjontaa erityisesti Eurooppaan sekä Aasiaan ja Amerikkaan. Tavoitteena on edelleen vahvistaa Suomen gateway-asemaa Euroopan ja Aasian välisessä liikenteessä.

Valtion tehtävänä on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen lentoliikennemarkkinoilla. Tavoitteena on turvata kotimaan lentoliikenteen toimintaedellytykset ja säilyttää palvelutaso kysynnän edellyttämällä tasolla. Suomi tavoittelee mahdollisimman liberaaleja lentoliikennesopimuksia, joissa liikenneoikeuksia on rajoitettu mahdollisimman vähän.

Tavoitteena on, että Suomen talousalueet kattavaa lentoasemaverkostoa ja lentoliikennettä pidetään yllä jatkossakin kaikkien asiakasryhmien tarpeet huomioon ottaen kysyntäpohjaisesti. Lentoasemaverkoston laajuutta on arvioitava sekä liikennepoliittisesta että omistajapoliittisesta näkökulmasta. Tavoitteena on säilyttää lentoliikenteen infrastruktuurin hyvä palvelu- ja turvallisuustaso ja kehittää sitä.

Päätöksenteossa tulee kiinnittää huomiota liikennemuotojen välisiin tasapuolisiin kilpailuedellytyksiin. Sujuvat maaliikenneyhteydet lentokentille ovat toimivan kuljetusketjun kannalta tärkeitä, ja rautatie-, linja-auto- ja lentoliikennettä on edelleen kehitettävä toisiaan täydentäviksi liikennemuodoiksi osana liikennejärjestelmää.

Älykkään liikenteen keinoin edistetään turvallisuutta ja taloudellisuutta sekä vähennetään ympäristöön kohdistuvia liikenteen haitallisia vaikutuksia. Älykkään liikenteen ratkaisuja kehitetään tavoitteena muun muassa vähentää viiveitä, parantaa tapahtumien täsmällisyyttä ja ennakoivuutta sekä optimoida resurssien käyttöä.

Alan toimijat ovat aktiivisesti mukana kehitystyössä. Asiakaspalveluja kehitetään muun muassa niin, että lentomatkustajat saavat reaaliaikaista tietoa sekä lentojen lähtö- ja tuloajoista että liittymäyhteyksistä muihin liikennemuotoihin. Samoin parannetaan tietojen saantia lentoasemille johtavien teiden liikennetilanteesta ja paikoitusalueista. Myös terminaalien sisätilapaikannusta kehitetään.

LENTOLIIKENTEEN MERKITYS VÄLTÄMÄTTÖMÄNÄ SUOMEN KILPAILUKYVYN TEKIJÄNÄ GLOBAALISSA MAAILMASSA

Maailmantalous on viimeisen vuosikymmenen aikana käynyt läpi merkittävän tuotannollisen rakennemuutoksen. Globalisoituva talous on lähentänyt markkinoita toisiinsa ja lisännyt niiden keskinäistä kanssakäymistä. Tuotannolliset rakenteet ovat muuttuneet ja tuotannon maantieteellistä sijoittumista ohjaa maiden sisäisen alueellisen työnjaon sijasta globaali työnjako, jossa tuotannon sijoittumista ohjaavat merkittävässä määrin tuotantokustannukset ja markkinoiden läheisyys.

Muutos on ollut varsin nopea, mikä on johtanut tilanteeseen, jossa korkeiden tuotantokustannusten ja sijainniltaan epäedullisten maiden on tullut löytää muutosta kompensoivia muita kilpailuvahvuuksia tuotantonsa kilpailukyvyn säilyttämiseksi. Suomi on ollut aina voimakkaasti kansainvälisestä kaupasta ja etenkin viennistä riippuvainen maa, jonka suppeat kotimarkkinat eivät ole riittäneet kansantalouden veturiksi. Tämän vuoksi globaalin talouden muutokset ovat erityisen merkittäviä juuri Suomelle. Herkkää asemaa on toistaiseksi voitu varsin onnistuneestikin kompensoida, mutta suomalaiseen tuotantoon ja siten koko kansantalouteen kohdistuva muutospaine jatkuu suurena.

Maat kilpailevat toimintaympäristöllään ja yritysten on koko ajan uudistettava kilpailuetuaan. Onnistunut talouspolitiikka ja koulutusjärjestelmän tuottamat osaamisvahvuudet ovat mahdollistaneet talouselämämme kilpailukyvyn säilymisen toistaiseksi kohtuullisena. Näiden kahden perustekijän rinnalle uusi globaali talouden rakenne nostaa kolmanneksi kriittiseksi tekijäksi Suomen logistisen aseman ja kyvyn.

Suomi on sivussa vientituotantonsa markkina-alueista. Logistisesti Suomi on saari Eurooppaankin nähden. Suomesta ei ilman lentoliikennettä päästä yli yön -kuljetuksiin Euroopan suurille markkina-alueille. Logistiset etäisyydet ovat Suomen kansantalouden menestykselle merkittävä haitta ja lisäkustannus. Tuotantorakenteen, ohuiden tavaravirtojen, pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen vuoksi logistiikkakustannukset ovat Suomessa 10–15 prosenttia yritysten liikevaihdosta. Muualla Euroopassa ne ovat 7–8

prosenttia. Logistiikassa menestyminen on ehdoton edellytys kansantaloutemme menestykselle ja siten yhteiskuntamme hyvinvoinnin turvaamiselle.

Lentoliikenne on noussut logistisesti maamme kannalta yhä merkittävämpään asemaan. Vaikka lentorahdin määrällinen osuus on vielä suhteellisen pieni, sen osuus kuljetusten arvosta on merkittävästi suurempi.

Lentorahti mahdollistaa nopeuden ja ajallisen täsmällisyyden vaatimuksiin vastaamisen edellyttäen, että terminaalitoiminnot hoidetaan tehokkaasti. Lentoliikenteen oleellinen merkitys ei ole kuitenkaan itse tavaran liikkumisessa, vaan toiminnoissa, jotka mahdollistavat tuotantomme ja tarjoamiemme palveluiden kysynnän: markkinoinnissa, myynnissä ja kaikessa muussa henkilöllisessä yhteydenpidossa, jonka tarve on entisestään kasvanut.

Henkilöiden tehokkaan ja nopean liikkumisen kautta Suomi voi torjua etäisyystekijän vaikutusta. Tässä roolissa lentoliikenne on täysin oleellinen: sille ei ole vaihtoehtoa. Globaalin talouden kehityksen painottuminen tällä hetkellä voimakkaasti Aasiaan on korostanut lentoliikenteen merkitystä kahdella tavalla. Yhteystarve Suomesta alueelle on luonnollisesti kasvanut. Samanaikaisesti Suomen maantieteellinen asema on muuttunut vahvuudeksi: eurooppalaisesti lyhyt lentoetäisyys Aasiaan antaa meille pysyvän logistisen kilpailuedun. Helsinki-Vantaan lentoaseman sijainti ja Finnair Oyj:n voimakas panostus Aasian gateway-liikenteeseen on mahdollistanut yhteystarjonnan, joka suhteutettuna väestöpohjaamme on eurooppalaista kärkitasoa. Tavoitteena on edelleen vahvistaa tätä Suomen gateway-asemaa.

Aasian liikenne hyödyttää myös niitä toimijoita, joiden yhteystarve suuntautuu Eurooppaan. Kasvava Euroopan yhteyksien tarjonta ei olisi kotimaisen kysynnän varassa mahdollista. Eurooppalaisten kohteiden saavutettavuus Helsinki-Vantaalta ja sitä kautta koko Suomen lentoasemaverkostosta on pohjoismaisessa vertailussa erinomainen. Päivittäisten edestakaisten Euroopan yhteyksien verkko antaa elinkeinoelämällemme joustavan mahdollisuuden toimia Suomesta käsin. Tämän kilpailukykytekijän turvaaminen on Suomelle oleellista, ja sen mahdollistaa vain lentoliikenne.

LENTOLIIKENNE SUOMEN TALOUSALUEIDEN KANNALTA

Suomen aluerakenne on hajanainen. Maan pinta-ala on väestömäärään nähden suhteellisen suuri, ja väestön lisäksi myös tuotannollinen toiminta on jakautunut maan eri osiin. Toisaalta useita vuosikymmeniä vaikuttanut maan sisäinen muuttoliike jatkuu, ja väestö on painottunut Etelä-Suomeen ja aluekeskuksiin. Lähes puolet suomalaisista asuu kymmenellä suurimmalla kaupunkiseudulla. Tämä ei ole kuitenkaan vähentänyt kaikkien talousalueiden liikenneyhteyksien kehittämistarpeita. Talousalueiden elinkelpoisuuden säilyttämiselle talouden globaalissa muutoksessa liikenneyhteydet ovat kriittinen tekijä.

Yritystoiminnan menestymiselle kriittinen tekijä maan kaikissa osissa on yhteinen: käytössä on oltava päivittäiset edestakaiset liikenneyhteydet muualle Suomeen ja Eurooppaan. Tällaiset tehokkaat ja nopeat yhteydet tarjoaa vain lentoliikenne. Lentoyhteystarjonnalla onkin suuri merkitys tehtäessä tuotantolaitosten sijoitus- ja säilyttämispäätöksiä.

Finavian lentoasemat tarjoavat väestömäärään ja maan kokoon nähden tiheän verkon. Lentoyhteystarjonta on toistaiseksi ollut varsin kattavaa. Näin tiheän lentoasemaverkon säilymisedellytykset eivät kuitenkaan ole yksiselitteiset. Liikennevirrat ovat ohuita, monien reittien kannattavuus huono ja suuri osa lentoasemista itsenäisesti tarkasteltuna tappiollisia.

Samaan aikaan lentoyhteys koetaan kuitenkin monen talousalueen kannalta välttämättömäksi. Lentoreittien ohuus rajoittaa toisaalta myös kilpailua, jolloin lentoliikenteen hintakilpailukyky eräillä kotimaan reiteillä on huono. Maaliikenneyhteyksien nopeutuminen vaikuttaa osaltaan Etelä-Suomen lyhyiden lentoyhteyksien kilpailuedellytyksiin. Ohuiden liikennevirtojen ongelma tulee useilla lentoreiteillä säilymään ja myös pahenemaan.

Eräiden alueiden negatiivinen väestökehitys ja tuotantotoiminnan siirtyminen muualle vaarantavat lentoliikenteen säilymisedellytyksiä. Kompensoivaa liikenteen kysynnän lisääntymistä syntyy tällä hetkellä lähinnä vain matkailun kehittymisen kautta. Niillä talousalueilla, joilla kyetään onnistuneesti kehittämään matkailupalveluiden tarjontaa tuotannollisen toiminnan rinnalle tai sen tilalle, on parhaat edellytykset kehittää myös lentoyhteyksiään.

Suomen matkailustrategia hakee voimakasta kasvua. Yhtenä kasvun perusedellytyksenä ovat toimivat liikenneyhteydet. Lentoliikenteen painoarvo matkailustrategiassa onkin vahva. Se myönteinen kehitys, jota Lapin ja Kuusamon matkailun osalla on nähty, on tukeutunut merkittävältä osin lentoliikenteen

varaan. Lentoyhteyksien kautta matkailuun panostaneet alueet ovat voineet varmistaa matkailuliiketoiminnan kasvun ja lisääntyvän kansainvälisen asiakasvirran.

Matkailuliikenteelle on tyypillistä kuitenkin voimakas sesonkiluonteisuus, joka edellyttää lentoasemanpitäjältä merkittäviä investointeja kysyntähuippujen hoitamiseksi. Vuositason liikennemäärät jäävät kuitenkin riittämättömiksi lentoaseman kannattavuuden kannalta eikä investointien toteuttaminen yksin lentoasemanpitäjän rahoituksella ole perusteltua. Matkailu on joka tapauksessa merkittävin nähtävissä oleva kotimaan lentoliikennettä ylläpitävä ja lisäävä tekijä. Varsinkin kansainväliseen matkailuun liittyvää hyödyntämätöntä potentiaalia on talousalueilla runsaasti.

ARVIO LENTOLIIKENNEJÄRJESTELMÄSTÄ VERRATTUNA MUIHIN LIIKENNEMUOTOIHIN

Suomen lentoliikennejärjestelmä tarjoaa globaalien muutosten ohjaamassa talousrakenteen kehityksessä Suomelle sen nopean yhteysverkon muualle maailmaan, jota mikään muu liikennemuoto ei voi kompensoida. Vientivetoinen maa tarvitsee lentoliikennettä ja sen luomaa laajaa yhteysverkkoa syrjäisen sijaintimme vaikutusta tasaamaan. Kotimaan lentoyhteysverkon integroiminen kansainväliseen verkkoon on oleellinen osa etäisyystekijän murtamista.

Kansainvälinen kehitys on tehnyt mahdolliseksi myös hyötyä sijainnistamme. Helsinki-Vantaan edullinen sijainti Euroopan ja Kaakkois-Aasian välissä on tuonut Suomelle kilpailuedun, jonka Finnair on onnistuneesti liikenteessään hyödyntänyt. Lentoliikenteen etäisyystekijää murtavan roolin toteutumisen edellytykset tulee jatkossakin turvata.

Lentoliikennejärjestelmämme eroaa muista liikennemuodoista siinä, että se perustuu asiakasrahoitukseen. Infrastruktuurin ylläpito ja kehittäminen voidaan tehdä asiakasmaksuin. Lentoyhtiöt maksavat veroina ja Finavia Oyj voitontuloutuksena ja veronluonteisina maksuina merkittäviä summia vuosittain valtiolle.

Eri liikennemuotojen keskinäiseen kilpailuasemaan vaikuttaa useitakin tekijöitä, jotka vääristävät kilpailutilannetta lentoliikenteen tappioksi. Osa näistä tekijöistä syntyy lentoliikenteelle asetetuista sääntelyn tiukemmista vaatimuksista. Lentoliikenteen turvaamiseen (security) kohdistuvat vaatimukset ovat tiukentuneet merkittävästi. Vastaavia rasitteita ei muilla liikennemuodoilla, meriliikennettä jossain määrin lukuun ottamatta, ainakaan vielä ole. Kustannusrasituksen lisäksi tiukennetut vaatimukset vaikuttavat myös lentoliikenteen sujuvuuteen.

Poikkeavasta kohtelusta toinen esimerkki on matkustajan oikeuksien sääntely. Lentoyhtiöiden vastuut esimerkiksi lennon peruuntuessa ovat korkeammat ja tiukemmat kuin muilla liikennemuodoilla. Lentoliikenteen vakiokorvaussäännökset ovat spesifit ja pitkälti korvaustasoiltaan sitovat. Lentoliikenteen osalta yhteisötasolla on myös säännelty vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeuksista. Kotimaan liikennejärjestelmää tarkasteltaessa huomioitavaa on, että infrastruktuurin erilaiset rahoitusperiaatteet muodostavat liikennemuotojen välille rakenteellisen kilpailuvääristymän.

LENTOLIIKENTEEN SÄÄNTELY

KANSAINVÄLINEN SÄÄNTELY

Kansainvälisenä liikennemuotona lentoliikennettä on säännelty sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla.

Laajamittaista kansainvälistä yhteistyötä tehdään Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä ICAO:ssa, johon kuuluu peräti 190 valtiota. ICAO perustettiin vuonna 1945 toimimaan ilmailun standardoijana.

Kansainvälinen siviili-ilmailun yleissopimus liitteineen kattaa kaikki oleellisimmat ilmailukysymykset: lentoturvallisuus-, lentoliikenne-, sujuvuus-, siviili-ilmailun turvaamis- sekä ympäristökysymykset ja niin edelleen. Sopimuksen liitteissä säädetään näistä kysymyksistä standardien ja suositusten (SARPs, Standard and Recommended Practices) muodossa. Suuntaviivat tarkennetaan alueellisesti (maanosittain) tehdyllä yhteistyöllä.

Euroopassa toimii monta ilmailuorganisaatiota rinnakkain. ICAO:n Pariisin toimisto tekee alueellista yhteistyötä lähinnä teknisissä asioissa, kuten lentoreittien ja radiotaajuuksien hallinnassa. Euroopan siviili-ilmailukonferenssi ECAC (European Civil Aviation Conference) on toiminut vuodesta 1955. ECAC on keskustelufoorumi, jossa keskitytään lentoliikenne- sekä siviili-ilmailun turvaamis- ja sujuvuusasioihin.

Pohjoismaisella yhteistyöllä on myös vahva asema ilmailussa. Suomi on osallisena ICAO:n yhteydessä toimivassa Pohjoismaiden yhteisessä edustustossa NORDICAO:ssa (Nordic Delegation to ICAO). Pohjoismaiden samankaltaisten olosuhteiden ja infrastruktuurin vuoksi yhteistyö on erityisen hedelmällistä. Vuosittain järjestettävissä pohjoismaisissa ilmailujohtajatapaamisissa keskustellaan yhteisistä linjauksista ja yhteistyöstä sekä perustetaan tarvittaessa yhteispohjoismaisia työryhmiä. Aina viime vuosiin saakka ilmailuviranomaiset olivat monessa maassa samalla sekä viranomaisia että palveluntarjoajia.

Nyt ollaan varsinkin Euroopassa siirtymässä erillisiin viranomaisiin ja palveluntarjoajiin. Historiasta johtuen joissakin kansainvälisissä organisaatioissa ovat aktiivisia sekä viranomaiset että palveluntarjoajat. Palveluntarjoajat osallistuvat varsinkin teknisiin asiantuntijapaneeleihin ja -työryhmiin. Edellä mainittujen lisäksi vuodesta 1963 toiminut Euroopan lennonvarmistusjärjestö Eurocontrol on tällainen organisaatio.

Yhteisölainsäädännön lisääntyminen ilmailualalla aiheuttaa suuria muutoksia järjestökartalla. Monet lentoliikenne- ja lentoturvallisuuskysymykset ovat siirtyneet yhteisön toimivaltaan. Yhteisön ilmailulainsäädäntö ulottuu asteittain Mustalle merelle asti ECAA-sopimuksen myötä. Esimerkiksi ECACverkostoon kuuluvista maista Euroopan yhteisen ilmailualueen (ECAA) ulkopuolelle jäävät ainoastaan Armenia, Azerbaidzhan, Moldova, Turkki ja Ukraina.

Euroopan lentoturvallisuusviranomaiset ovat 1970-luvulta asti tehneet yhteistyötä harmonisoitujen lentoturvallisuusvaatimusten laatimiseksi lentokelpoisuuspuolella. Sittemmin toiminta on laajentunut myös lentotoimintaan ja lupakirjoihin. Viranomaisten yhteenliittymä JAA:sta (Joint Aviation Authorities) tuli myöhemmin ECAC:n liitännäiselin.

JAA on tehnyt mittavan työn eurooppalaisten vaatimusten harmonisoimiseksi, mutta Euroopan lentoturvallisuusviraston EASA:n perustamisen seurauksena JAA:n sääntelytoimintoja ollaan ajamassa alas. JAA jatkaa toimintaansa erityisesti koulutuksen tuottajana, mutta se toimii myös kontaktipintana sellaisille ECAC:n valtioille, jotka eivät ole Euroopan unionin jäseniä.

Vaikka yhteiseurooppalaiset suositukset ja sovitut yhteiseurooppalaiset ilmailumääräykset ovat korvautumassa sitovilla ja osittain suoraan sovellettavilla EY-säädöksillä, ilmailuviranomaisen työ ei ole vähentynyt. Nykyään valvonta, kuten tarkastustehtävät, yritysten toimilupien ja ilmailuhenkilöstön lupakirjojen ja kelpuutusten myöntäminen sekä yhteisölainsäädännön ilmoitusvelvollisuudet ja kasvavat liikennemäärät työllistävät entistä enemmän. Yhteisölainsäädännön jatkuva kehittyminen aiheuttaa työtä sekä valmistelu- että täytäntöönpanovaiheessa. Myös kansainvälisten organisaatioiden osittain päällekkäiset toiminnot kuluttavat resursseja.

KANSALLINEN SÄÄNTELY

Kansallisella tasolla ilmailuviranomaisen sääntelytehtävistä vastasi vuoden 2005 loppuun saakka Ilmailulaitos. Viranomaistehtävien hoitaminen saman katon alla kuin lennonvarmistus- ja lentoasemapalvelujen tuottaminen oli kauan tarkoituksenmukainen järjestely.

Vuoden 2006 alussa erotettiin viranomaistehtävät palvelutehtävistä ja perustettiin Ilmailuhallinto hoitamaan ilmailuviranomaisen tehtäviä. Ilmailuhallinto osallistuu omalla toimialallaan yhteistyöhön sääntelyasioissa kansainvälisillä ja eurooppalaisilla foorumeilla sekä panee kansainväliset normit täytäntöön Suomessa. Ilmailuhallinnon tehtävistä on säädetty ilmailulaissa (1194/2009) ja laissa Ilmailuhallinnosta (1247/2005), joka kumottiin lailla Liikenteen turvallisuusvirastosta (863/2009). Valtioneuvostolla, liikenne- ja viestintäministeriöllä ja Ilmailuhallinnolla on kullakin sääntelyvaltuudet ilmailulaissa määrätyissä asioissa.

Ilmailuhallinnon säädösvalmisteluun osallistuu asiantuntijoita kaikilta osastoilta. Lentoliikenneosaston normiyksikkö vastaa ilmailumääräysten laillisuudesta ja harmonisoinnista. Kaikille osastoille on osoitettu tiettyjä valvontatehtäviä viraston työjärjestyksessä.

Vuoden 2010 alusta toteutetun liikennehallinnon virastouudistuksen myötä Ilmailuhallinto erillisenä virastona lakkasi olemasta. Liikenteen turvallisuusvirastoon yhdistettiin Ilmailuhallinnon lisäksi Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminto, alusliikenteen ohjauksen ja luotsauksen viranomaistoiminnot sekä alusrekisterin pitäminen, Rautatievirasto sekä Ajoneuvohallintokeskus.

ILMAILUN MUU SÄÄNTELY

Ilmailun kansainvälisestä luonteesta johtuen ilmailussa noudatettavat säännöt pohjautuvat kansainvälisesti hyväksyttyihin standardeihin, suosituksiin ja normeihin. Keskeisinä arvoina näitä standardeja laa-

dittaessa ovat perinteisesti olleet lentoturvallisuus (ensisijaisena) ja lisäksi siviili-ilmailun turvaaminen laittomilta teoilta, lentoliikenteen sujuvuuden edistäminen sekä yhä enenevässä määrin ympäristökysymykset.

Standardointityön lisäksi myös strategiatyötä tehdään kansainvälisessä yhteistyössä. Tavoitteita ja indikaattoreita määritellään kansainvälisillä lentoliikennekysymyksiä käsittelevillä foorumeilla, ICAO:ssa, ECAC:ssa, Eurocontrolissa kuten myös EU:ssa sen lentoturvallisuusvirasto EASA:ssa.

Ilmailun puolella turvallisuudenhallintajärjestelmää ei edellytetä yksin toimijoilta, vaan vaatimusta ollaan ulottamassa myös valtioihin johtuen EU:n roolista ilmailussa. Muun muassa ICAO:n jatkossa edellyttämä valtion turvallisuusohjelma (State Safety Plan) on koordinoitava yhteistyössä EASA:n kanssa.

Ilmailulainsäädännön osalta toimivalta on suurelta osin siirtynyt Euroopan yhteisölle niin lentoturvallisuutta, siviili-ilmailun turvaamista kuin ympäristöä käsittelevissä kysymyksissä. Valtaosa ilmailun yhteisölainsäädäntöä on annettu suoraan sovellettavien asetusten muodossa. Jotta Suomelle tärkeät kysymykset ja suomalaisen ilmailun erityispiirteet tulevat meillä sovellettavassa lainsäädännössä huomioiduiksi, Suomen on oltava erityisen aktiivinen niin kansainvälisten standardien, suositusten ja normien kuin myös yhteisölainsäädännön valmisteluvaiheessa. Suomen osallistuminen kansainväliseen strategiatyöhön on samoin ensiarvoisen tärkeää.

KANSAINVÄLISET SÄÄNTELYYN OSALLUSTUVAT FOORUMIT JA NIILLÄ VAIKUTTAMINEN

Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO on säilyttänyt keskeisen asemansa ilmailun standardien ja suositusten kehittäjänä ja hyväksyjänä. ICAO:ssa on luotu kansainväliset pelisäännöt, joita Suomi haluaa korostaa ja tuoda esiin niin EU:ssa kuin muissakin kansainvälisissä ja kansallisissa yhteyksissä. ICAO on asettanut kansainväliselle lentoliikenteelle minimistandardit ja suositukset, joita tarkennetaan kansallisilla ja alueellisilla vaatimuksilla.

Euroopan siviili-ilmailukonferenssi ECAC on eurooppalainen yhteistyöorganisaatio ja keskustelufoorumi, jonka tarkoituksena on edistää siviili-ilmailun turvallisuutta, tehokkuutta ja kestävää kehitystä. ECAC tekee tiivistä yhteistyötä paitsi eurooppalaisten siviili-ilmailujärjestöjen, myös Euroopan ulkopuolisten järjestöjen kanssa. ECAC vaikuttaa yhteiseurooppalaisilla suosituksillaan lentoturvallisuusasioihin. ECAC:n puitteissa on luotu esimerkiksi asematasotarkastusjärjestelmä.

Euroopan ilmailuviranomaisten yhteistyöelin JAA käynnisti laajamittaisen eurooppalaisen harmonisointityön ensin lentokelpoisuusasioissa (ilma-alusten tyyppihyväksyntä) viranomaisyhteistyönä (Joint Airworthiness Authorities), mutta toimiala laajeni myöhemmin kattamaan lentoturvallisuutta laajemmin, eli myös lentotoiminnan, huoltotoiminnan, ilmailualan koulutuksen ja lupakirjat. Euroopan lentoturvallisuusvirasto EASA on sittemmin ottanut JAA:n tehtävät hoitaakseen, ja JAA:n toimintoja on ajettu alas. JAA keskittyy jatkossa koulutustoimintaan ECAC:n alaisuudessa.

Euroopan lennonvarmistusjärjestö Eurocontrol perustettiin jo1960-luvulla, mutta Suomi liittyi siihen vasta vuonna 2001. Liittymisviiveen syyt olivat pitkälti taloudellisia. Järjestön tarkoituksena on lisätä yhdenmukaisuutta lennonvarmistusasioissa ja siten edistää ilmatilan käytön tehokkuutta, lentoliikenteen sujuvuutta ja lentämisen turvallisuutta. Eurocontrolin turvallisuuskomissio valmistelee lennonvarmistusta koskevia normeja, joita kutsutaan ESARR:eiksi. Aktiivinen osallistuminen järjestön toimintaan on tärkeää. EY:n jäsenyydestä Eurocontrolissa on sovittu, mutta tarvittavat ratifiointi- ja voimaansaattamisprosessit ovat vielä vireillä.

Eurocontrol tarjoaa myös Euroopan kattavaa reittilaskutuspalvelua sekä yläilmatilan valvontaa Benelux-maissa. Kun EY muun muassa yhtenäistää eurooppalaista ilmatilaa käsittelevän lainsäädäntöpaketin ja EASA-asetuksen soveltamisalan laajenemisen myötä saa yhä enemmän toimivaltaa lennonvarmistuskysymyksissä, Eurocontrolin norminantotehtävät vähenevät.

EY:n jäsenvaltioiden ilmailulainsäädäntö on siis yhä enenevässä määrin yhteisölainsäädäntöä. Lainsäädännön valmisteluun Suomi osallistuu sekä ministeriö- että virastotasolla. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten ja direktiivien valmisteluun osallistuu erityisesti liikenne- ja viestintäministeriö työryhmä- ja neuvostotasolla. Tarvittaessa myös Ilmailuhallinnon edustajat osallistuvat työryhmiin. Suomen kannat ilmailukysymyksissä käsitellään EU-asiain komitean alaisessa liikennejaostossa sekä substanssipohjaisessa ad hoc -koordinaatiossa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiin ja direktiiveihin liittyvät täytäntöönpanosäännöt annetaan komission asetuksina. Yhteisölainsäädännöllä on annettu sekä Euroopan lentoturvallisuusvirasto EASA:lle että Euroopan lennonvarmistusjärjestö Eurocontrolille valmisteleva rooli joidenkin täytäntöönpanosääntöjen osalta. Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi osallistuu aktiivisesti valmistelutyöhön EASA:ssa ja Eurocontrolissa samoin kuin komission johtamissa työryhmissä.

Euroopan lentoturvallisuusvirasto EASA on Euroopan unionin erillisvirasto, jolle on annettu tehtäväksi hoitaa erityisiä toimeenpano- ja sääntelytehtäviä lentoturvallisuuden alalla. Virastolla on hyvin tärkeä rooli Euroopan unionin strategiassa, jonka tarkoituksena on luoda korkea, yhtenäinen Euroopan siviili-ilmailun turvallisuuden taso ja ylläpitää sitä.

Virastolla on kahtalainen tehtävä. Se tarjoaa Euroopan komissiolle teknistä asiantuntemusta auttamalla ilmailusääntöjen laatimisessa monella alueella ja tarjoamalla teknistä apua asiaan liittyvien kansainvälisten sopimusten tekemisessä.

Lisäksi virastolle on annettu valtuudet suorittaa joitakin lentoturvallisuuteen liittyviä toimeenpanotehtäviä, kuten ilmailuun liittyvien tuotteiden ja niitä suunnittelevien, tuottavien ja huoltavien organisaatioiden sertifiointi. Tämä sertifiointitoiminta auttaa varmistamaan lentokelpoisuutta ja ympäristönsuojelua koskevien normien noudattamisen.

EASA on lisäksi se viranomainen, josta kolmansien maiden toimijat hakevat muun muassa kaikissa EU-maissa pätevät hyväksynnät. Vuonna 2009 päästiin sopuun EASA:n toimivallan laajentamisesta koskemaan lennonvarmistus- ja lentopaikkatoimintoja.

EASA:n myötä kansallisten viranomaisten toimivalta sovittujen yhteiseurooppalaisten ilmailumääräysten vahvistajana on siirtynyt yhteisölle, joka antaa lentokelpoisuuteen, huoltotoimintaan ja jatkossa siis myös lentotoimintaan ja lupakirjoihin liittyvät normit. Jäsenvaltioiden on myös tunnustettava EASA:n perustamisasetuksen perusteella myöntämät luvat ja todistukset. Jatkossa kansallisten viranomaisten rooli painottuu erityisesti yhteisten eurooppalaisten normien valmisteluun sekä toimilupa- ja valvontaviranomaisena toimimiseen.

Trafin ilmailujohtaja on Suomen edustajana EASA:n hallintoneuvostossa. Varaedustajana on liikenne- ja viestintäministeriön virkamies.

TOIMINTA SUOMESSA KANSAINVÄLISEN SUURENNUSLASIN ALLA

Ilmailussa on tyypillistä, että kansainvälisiä standardien ja normien noudattamista seurataan kansainvälisillä auditoinneilla. Jäsenvaltioitaan auditoivat ICAO, Eurocontrol sekä EU ja sen lentoturvallisuusvirasto EASA.

ICAO:n USOAP-ohjelman (Universal Safety Oversight Audit Programme) puitteissa auditoidaan, kuinka jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön ICAO:n lentoturvallisuusstandardit ja -suositukset ja tutkitaan, noudatetaanko jo olemassa olevia yhteisiä turvallisuusvaatimuksia.

ICAO:lla on lisäksi toinen ohjelma siviili-ilmailun turvaamiseen liittyvän toiminnan auditoimiseksi. ICAO auditoi silloisen Lentoturvallisuushallinnon lentokelpoisuus-, huolto-, lupakirja-, lentokoulutus- ja lentotoiminta-asioiden osalta vuosina 1999 ja 2001, ja tarkastuskäyntien perusteella katsottiin Suomen toimivan kansainvälisten vaatimusten mukaisesti.

Vuoden 2007 auditoinnin kohteena olivat siviili-ilmailun turvaamista koskevat standardit. Myös tämä auditointi sujui Suomen kannalta onnistuneesti. Auditoinneissa ei oteta kantaa yksinomaan teknisluonteisiin kysymyksiin, vaan myös esimerkiksi henkilöstön riittävyyteen ja ammattitaitoon. Erityisesti resurssien riittävyys on herättänyt Trafiin kohdistuvissa auditoinneissa kysymyksiä.

EU:n komissio auditoi, miten jäsenvaltiot soveltavat siviili-ilmailun turvaamiseen liittyvää yhteisölainsäädäntöä. Euroopan lentoturvallisuusvirasto EASA:lle on annettu tehtäväksi puolestaan auditoida jäsenvaltioita siltä osin kuin on kyse yhteisön lentoturvallisuuslainsäädännön soveltamisesta. Lisäksi Euroopan lennonvarmistusjärjestö Eurocontrol auditoi jäsenvaltioiden toimintaa lennonvarmistuksen viranomaisjärjestelyjen osalta. Komissiolla on samoin rooli lennonvarmistustoimintojen auditoinnissa.

Jäsenvaltioiden viranomaisten auditointien yhteydessä tarkastajat käyvät myös paikallisissa yrityksissä. Kansainvälisen suurennuslasin alla ovat kansallisten viranomaisten tekemistä tarkastuksista erityisesti niin sanotut asematasotarkastukset. Ilmailuhallinnon tarkastajat tekevät yhteisölainsäädännön mukaiset tarkastukset lentoasemillemme lentäviin kolmansien maiden ja yhteisön ilma-aluksiin. Tarkastushavainnot raportoidaan yhteisön yhteisiin tietokantoihin.

Suomelle on tärkeää, että Suomi pystyy näissä auditoinneissa osoittamaan, että toimintamme täyttää vaatimukset.

YMPÄRISTÖTEKNINEN KEHITYS JA LIIKENTEEN KASVU

Ilma-alusten ympäristöominaisuuksia koskeva sääntely on kansainvälistä. Samoin lentoliikenteen ympäristövaikutuksia koskeva keskustelu on Suomessa pääasiassa ulkomaisten esimerkkien nostattamaa.

ICAO:n standardit ja suositukset sisältävät muun muassa rajoituksia ilma-alusten melu- ja pakokaasupäästöille. Lisäksi ICAO julkaisee polttoainetaloudelliseen lentämiseen liittyviä teknisiä ohjeita sekä taloudellisen ympäristöohjauksen periaatteita.

ICAO:n ansiosta ilma-aluskaluston ympäristöominaisuuksien kehitys on ollut erittäin voimakasta. Polttoaineen kulutus on vähentynyt noin 70 prosenttia istuinpaikkaa kohden ensimmäisistä kaupallisista suihkukoneista lähtien. Melupäästöt ovat myös suuresti vähentyneet. Siirryttäessä 1970-luvun teknologiasta 1990-luvun tasolle suihkumatkustajalentokoneiden lentoonlähtömelu on vähentynyt luokkaa 15 dB.

Maailman tasolla lentoliikenteen kasvu on suuruusluokkaa 5–6 prosenttia. Kasvu on suurinta Kaukoidässä. Volyymin muutos on kuitenkin herättänyt keskustelua erityisesti hiilidioksidipäästöjen kehittymisen ja ilmastovaikutuksia koskevien huolien vuoksi. Euroopassa erityisesti Iso-Britannia, joka on varsin riippuvainen lentoliikenteestä, on viime vuosina pitänyt EU-tasolla esillä keskustelua lentoliikenteen ilmastovaikutusten hallinnasta.

Ympäristökysymysten merkitys lentoliikenteen harjoittamisen ja lentoyhtiöiden kilpailukyvyn kannalta kasvaa jatkuvasti. Suomen ja EU:n intresseissä on tavoitella maailmanlaajuisia ratkaisuja, koska ympäristöön panostamisen kustannukset heikentävät muutoin lentoyhtiöidemme kilpailukykyä suhteessa muun maailman toimijoihin. Toisaalta EU:ssa on poliittista tahtoa edetä eräissä ilma-aluksia tai lentoliikennettä koskevissa ympäristösääntelykysymyksissä nopeammin kuin, mihin useat ICAO:n jäsenmaat ovat halukkaita.

LENTOLIIKENTEEN YMPÄRISTÖKYSYMYKSET

ILMASTONMUUTOS

Valtaosa kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöistä syntyy tieliikenteessä. Tieliikenteen päästöistä noin 60 prosenttia aiheutuu henkilöautoliikenteestä, 36 prosenttia taas paketti- ja kuorma-autoista. Rautatieliikenteen osuus päästöistä on noin prosentin verran, lentoliikenteen noin kaksi prosenttia ja vesiliikenteen noin neljä prosenttia.

Tieliikenteen suhteellinen osuus pienenee, jos mukaan lasketaan myös kansainvälinen liikenne Suomen talousalueella sekä rautatieliikenteen vaatima energiantuotanto. Tällä tavoin laskien liikenteen päästöt Suomessa olivat vuonna 2007 noin 17,6 miljoonaa tonnia CO2 ekv. Tieliikenteen osuus päästöistä on noin 80 prosenttia, meriliikenteen noin 15 prosenttia, lentoliikenteen noin kolme prosenttia ja rautatieliikenteen osuus 1–2 prosenttia.

Globaalilla tasolla lentoliikenteen päästöt ovat vain noin kaksi prosenttia ihmistoiminnan CO2-päästöistä. Lentoliikenteen lämmitysvaikutus on noin kaksinkertainen pelkkään CO2-päästöön verrattuna, eli säteilypakote on noin 3,5 prosenttia ihmisen aiheuttamasta. Suomea palvelevan lentoliikenteen CO2-päästöt ovat noin kaksi miljoonaa tonnia eli noin yksi prosentti EU:n jäsenmaiden (ilman Bulgariaa ja Romaniaa) lentoliikenteen päästöistä. Vertailukohteena on esimerkiksi autoliikenne, jonka CO2-päästöt Suomessa ovat noin 12 miljoonaa tonnia.

Lentoliikenteen volyymi kasvaa lähivuosina Euroopassa lähes viisi prosenttia vuodessa ja globaalisti ehkä vielä 1–2 prosenttiyksikköä enemmän. Päästöt kasvavat hitaammin, sillä lentoliikenteen energiatehokkuus paranee noin yhden prosentin vuodessa konekaluston kehittymisen ansiosta. Teknisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa ratkaisevan suuren vähennysharppauksen mahdollistamiseksi ei ole näköpiirissä. Ilmatilan käytön tehostamisella on mahdollista vähentää päästöjä yleisesti muutamia prosentteja. Suomessa vähennysmahdollisuudet ovat kuitenkin vähäiset, sillä ilmatilan käytön hallinta on meillä jo nyt tehokkaampaa kuin Keski-Euroopassa.

Lentoliikenteen määrää ei voida rajoittaa puuttumatta kansalaisten perusoikeuksiin. Päästöjen vähentämistoimiksi esitetään yleensä taloudellisia keinoja joko poliittisesti päätettynä tai markkinamekanismien mukaisesti määräytyen. Poliittisia ratkaisuja olisivat verot ja maksut, jotka vaikuttaisivat pääasiassa kysynnän vähenemisen kautta. Kansainvälisten sopimusten vuoksi pidetään lentopolttonesteen verotusta kuitenkin yleisesti lähes mahdottomana toteuttaa kansainvälisillä lennoilla.

ICAO:n puitteissa on ollut varsin hidasta sopia maailmanlaajuisista toimenpiteistä lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen kasvun vähentämiseksi, sillä eri jäsenmaiden politiikat koskien lentoliikennettä ja ilmastotoimia ovat kovin erilaisia. ICAO on kuitenkin perustanut työryhmän käsittelemään kansainvälisen lentoliikenteen vaikutuksia ilmastonmuutokseen.

Euroopan unionissa lentoliikenteen päästökaupasta on hyväksytty direktiivi, joka tuli voimaan helmikuussa 2009. Päästökauppa aloitettiin kaikilla EU:n sisäisillä sekä EU:n ja kolmansien maiden välisillä reiteillä vuonna 2012. Päästökauppa koskee kaikkia EU:n alueelta lähteviä ja sinne saapuvia ilma-aluksia.

Päästöoikeuksia jaettiin vuonna 2012 lentoyhtiöille 97 prosenttia vuosien 2004–2006 päästöjen keskiarvosta. Oikeuksien kokonaismäärää kiristettiin vuonna 2013 niin, että sen tulee olla 95 prosenttia vuosien 2004–2006 keskiarvopäästöistä kutakin päästökauppavuotta kohden. Jatkossa kokonaismäärää voidaan edelleen pienentää.

Päästökaupan ensimmäisenä vuonna päästöoikeuksista huutokaupataan 15 prosenttia. Loput oikeuksista jaetaan lentoyhtiöille ilmaiseksi niin sanotun benchmark-vertailun kautta, jossa jakoperusteena ovat lennetyt tonnikilometrit. Huutokaupattavaa osuutta kokonaispäästöistä voidaan tarvittaessa kasvattaa.

Myös EASA on harkitsemassa yhteisiä sääntöjä ympäristövaikutuksen huomioon ottamisesta siviili-ilmailussa. Asiaa tarkastellaan sekä lentotoiminnan, ilma-alusten, lennonvarmistuksen että lentoasemien näkökulmasta.

ILMA-ALUSTEN MELU JA PAIKALLISET PÄÄSTÖT

Siviililentokoneiden melun piirissä (Lden > 55 dB) asuu Suomessa nykytilanteessa noin 13 500 asukasta. Tieliikenteen melun piirissä (LAeq(07–22) > 55 dB) asuu noin 750 000 asukasta ja raideliikenteen melun piirissä noin 50 000. Lentokoneiden aiheuttama melu on ratkaisevasti vähentynyt konekaluston kehittymisen ansiosta. Vielä vuoden 1990 tilanteessa pelkästään Helsinki-Vantaalla lentokonemelun piirissä asui 94 000 asukasta. Tilannetta on parantanut myös liikenteen ohjaamista koskevat toimenpiteet Helsinki-Vantaan lentokentällä.

Ilma-alusten aiheuttama melu tulee kuitenkin aina olemaan keskustelunaihe lentoasemien kehittyessä, sillä elintason kasvun myötä ihmisten vaatimustaso elinympäristön laatua koskien nousee. Lentokoneiden lisäksi myös helikoptereiden aiheuttamat meluhäiriöt ovat enenevässä määrin tulleet esille myös kauempana lentoasemista asuvien ihmisten valituksissa.

Paikallinen ilmanlaatu ei ole merkittävä ongelma Suomen lentoasemien ympäristössä verrattuna kaupunkikeskustojen ilmanlaatuun.

SUOMEN LENTOLIIKENTEEN KEHITTYMINEN JA YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET

Lentoliikenteen ilmastovaikutusten kasvua tultaneen vähentämään kansainvälisesti tehtävillä päätöksillä. Kaikissa ilmastovaikutusten vähentämistoimissa on kuitenkin otettava huomioon, että lentoliikenne on globaalia liiketoimintaa, jolla on omat ICAO:n tasolla sovitut pelinsääntönsä. Samaan aikaan eri valtioiden suhtautuminen ilmastopolitiikkaan ja eri sitoumuksiin on erilaista.

Mahdolliset toimet lentoliikenteessä olisi toteutettava siten, että vääristymiä lentoyhtiöiden kilpailueduissa ei synny. Tämä koskee myös suomalaisia palvelevaa lentoliikennettä. Suomessa ei tule pyrkiä kansallisiin erityisratkaisuihin.

Ilma-alusten melua lentoasemien läheisyydessä koskevan sääntelyn arvioidaan jatkossa tapahtuvan ympäristönsuojelulain mukaisten ympäristölupien määräysten kautta, vaikka merkittävä osa meluongelmasta on syntynyt kaavoituksessa tehtyjen ratkaisujen tuloksena. Lentoasemat ovat ympäristölupavelvollisia toimintoja toisin kuin suuret tieväylät tai rautatiet.

Suomen lentoasemaverkostossa ei Helsinki-Vantaan ulkopuolella juuri ole tarvetta kaupallisen lentoliikenteen ohjaamiseen melun vähentämiseksi asuntoalueilla. Ympäristölupapäätöksissä tulee tunnistaa matkaketjujen logistiset tarpeet ja turvata kotimaan sekä ulkomaan vaihtoyhteyksien tarvitsemat lennot myös varhaisina aamun ja illan tunteina.

Lentoliikenteen ympäristövaikutuksia koskevassa keskustelussa on jäänyt vähälle huomiolle lentämisen infrastruktuurin ympäristövaikutusten vähäisyys. Tie- ja raideliikenteeseen verrattuna lentämisen infrastruktuuri on hyvin kevyt. On laskettu, että Suomessa eri liikennemuotojen uusiutumattomien luonnonvarojen kulutuksesta lentoliikenteen osuus on vain yksi prosentti johtuen juuri vähäisestä tilan ja maanrakentamisen tarpeesta.

Liukkaudentorjunta- ja jäänestoaineiden aiheuttama ympäristökuormituksen suuruus ei uusien tekniikoiden myötä rajoita lentoasemien toimintamahdollisuuksia.

Maakuntakaavat ovat nykyisin tärkein lentoasemien toimintaedellytyksiä turvaava kaavataso, koska siinä tulee edellyttää lentoasemien ympäristön maankäytössä otettavan huomioon lentoliikenteen turvallisuuteen liittyvät tekijät, erityisesti lentoesteiden korkeusrajoitukset sekä lentomelun aiheuttamat rajoitukset. Ympäristöministeriön on maakuntakaavoja koskevassa menettelyssään varmistettava lentoasemien kehitysmahdollisuudet.

Uusia lentoasemia suunniteltaessa ja olemassa olevia kehitettäessä tulee ottaa huomioon asutus ja muut melulle herkät toiminnot. Alueidenkäytössä on turvattava lentoliikenteen nykyisten varalaskupaikkojen ja lennonvarmistusjärjestelmien kehittämismahdollisuudet sekä sotilasilmailun tarpeet.

Sekä kansainvälisessä että kansallisessa päätöksenteossa liikenne- ja ympäristöhallintojen yhteistoiminta on aivan keskeistä, jotta lentoasemia koskevassa lainsäädännössä sekä tapauskohtaisissa lupapäätöksissä otettaisiin tarkoituksenmukaisimmalla tavalla huomioon sekä liikenne- että ympäristöpoliittiset näkökulmat. Kansainvälisellä tasolla on Suomen kannalta tärkeää, että ympäristöratkaisuja tehtäessä tarkastelussa otettaisiin huomioon se, onko lentoliikenteen sijasta tarjolla korvaavia liikenneratkaisuja.

ÄLYKÄS LENTOLIIKENNE

Älykäs liikenne, eli tieto- ja viestintätekniikan soveltaminen liikenteessä on lentoliikenteen toimivuuden perusedellytys. Ilmailussa liikenteen keskitetyllä ohjauksella ja ajantasaisen liikenneinformaation hyödyntämisellä on pitkät perinteet. Tavoitteena on, että myös jatkossa älykkään liikenteen keinoin edistetään turvallisuutta ja taloudellisuutta sekä vähennetään ympäristöön kohdistuvia liikenteen haitallisia vaikutuksia.

Vuonna 2004 annetulla yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevalla lainsäädännöllä ilmaliikenteen hallinnasta tehtiin osa yhteistä eurooppalaista liikennepolitiikkaa. Euroopan tasolla on identifioitu ongelmia liittyen vaatimuksiin, joita syntyy infrastruktuurin kapasiteetille lentoliikenteen lisääntyessä. Lentoliikenteen kysynnän kasvun myötä myös turvallisuutta on parannettava. Hankkeen tavoitteena onkin kehittää Euroopan ilmailujärjestelmän suorituskykyä neljän keskeisen osa-alueen osalta:

- kustannustehokkuus
- lentotoiminnan tehokkuus
- kapasiteetti
- turvallisuus.

Lisäksi uudeksi, itsenäiseksi tavoitteeksi on nostettu ympäristönsuojelu. Hankkeen teknologiapilarina on komission yhteistyössä jäsenvaltioiden ja Eurocontrolin kanssa käynnistämä SESAR-teollisuusprojekti (Single European Sky ATM Research Programme). SESAR tähtää Euroopan ilmaliikenteen hallinnan nykyaikaistamiseen ja tekniseen harmonisointiin yhtenäistämällä ja koordinoimalla jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavia järjestelmiä, laitteita ja operatiivisia toimintoja. SESAR:n tarkoituksena on kehittää yhteisölle suorituskyvyltään huipputasoinen lennonjohtoinfrastruktuuri, jonka avulla varmistetaan lentoliikenteen turvallinen ja ympäristöystävällinen kehitys.

Alan toimijat ovat aktiivisesti mukana kehittämässä älykkään liikenteen ratkaisuja. Finavian käynnistämiin älykkään liikenteen projekteihin kuuluu Helsinki-Vantaan lentoasemalla toteutettu CDM-projekti (Collaborative Decision Making), joka käynnistettiin 2000–luvun alussa yhteistyössä lentoaseman toimijoiden kanssa.

Projektin perusajatuksena on tehostaa toimijoiden (lentoyhtiöt, maahuolintayhtiöt, lennonjohto, paikoitussuunnittelu sekä muut asematason toimijat) välistä yhteistyötä ja toiminnan läpinäkyvyyttä jakamalla tarkkaa ja ajantasaista tietoa päätöksenteon tueksi. Tavoitteena on vähentää viiveitä, parantaa tapahtumien täsmällisyyttä ja ennakoitavuutta sekä optimoida resurssien käyttöä. Projektin seurauksena koko systeemin ennakoitavuus paranee ja viiveet vähenevät.

Älykkään liikenteen ratkaisut on aina suunniteltava siten, että järjestelmien toimivuuteen ja tietojen virheettömyyteen liittyvät mahdolliset ongelmat eivät saa missään tilanteessa vaarantaa ilmaliikenteen turvallisuutta. Samalla tulee minimoida mahdollisista ongelmatilanteista johtuvia taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia.

KUVA: Markus Rantala / Wikimedia Commons

VESIKULJETUKSET

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Suomen maantieteellinen asema Euroopan äärilaidalla vaikuttaa kansantalouden kilpailukykyyn. Kuljetusmatkat ovat kilpailijamaita pidemmät ja ankarammat ilmasto-olosuhteet jäätalven muodossa asettavat toimijoille haasteita. Saaristoinen rannikkomme kanavoi liikenteen väylästölle, joka vaatii merenkulullista osaamista.

Suomi on kuin saari -slogan kuvaa hyvin asemaamme Euroopassa. Tämän vuoksi ulkomaan kaupan kuljetusten suuret volyymit on hoidettu pääasiassa merikuljetuksin.

Merenkulku on voimakkaasti säännelty kansainvälisten organisaatioiden toimenpitein. Elinkeino on globaalisen luonteensa takia erittäin herkkä kansainvälisen kaupan häiriötekijöille ja esimerkiksi viimeisin rahoituskriisi on vaikuttanut varustamojen kannattavuuteen erittäin negatiivisesti. Niin kutsuttuihin mukavuuslippuvaltioihin rekisteröidyt alukset saattavat uhata kotimaisen tonniston asemaa, jos kilpailuedellytyksistä ei pidetä huolta.

Merirosvous on kasvussa maailmanlaajuisesti, ei pelkästään Somalian rannikolla ja sen aiheuttamat lisäkustannukset tulevat viime kädessä kuluttajien maksettavaksi.

Ympäristönsuojelua ollaan tehostamassa myös maailma merillä. Merenkulussa tämä näkyy erilaisina ympäristösäädöksinä, joista esillä viime aikoina on ollut niin kutsuttu rikkipäätös. Päätöksen implementoinnin on arvioitu aiheuttavan elinkeinoelämälle jopa miljardin euron lisäkustannukset vuositasolla. Huomattavasti vakavampi esitys on alusten konetehojen vähentämien, mikä heikentää oleellisesti alusten jäissäkulkukykyä. Toteutuessaan nykyisen kaltainen talvimerenkulku vaikeutuu oleellisesti ja se aiheuttaa suuria muutoksia talvisatamiin ja koko logistiseen järjestelmään.

ULKOMAAN TAVARALIIKENNE

Vesikuljetukset yli Itämeren ovat Suomen ulkomaankaupan kuljetusten selkäranka; viennistä merikuljetusten osuus on ollut noin 90 prosenttia ja tuonnissakin noin 80 prosenttia.

Ulkomaan tavaraliikenteessä kuljetetun tavaran määrä on pitkällä aikavälillä tasaisesti kasvanut.

Kuljetetun tavaran määrä on suoraan riippuvainen kansainvälisen kaupan markkinatilanteesta. Vuonna 2008 alkaneen kansainvälisen rahoitus- ja talouskriisin vaikutukset näkyivät nopeasti kuljetetun tavaran määrässä. Vuonna 2009 kuljetusten määrä supistui 20 prosenttia edellisen vuoden tasosta. Suhdanteiden parantuminen näkyi vuoden 2010 tilastoissa 15 prosentin nousuna. Suhdannevaihteluilla on suora yhteys myös merenkulkuelinkeinon kannattavuuteen ja edelleen kansalliseen huoltovarmuuteen.

Suomen ulkomaan vesikuljetukset vuonna 2010 olivat yhteensä 93,3 miljoonaa tonnia, josta tuonnin osuus oli 51,5 miljoonaa tonnia ja viennin 41,8 miljoonaa tonnia.

KOTIMAAN TAVARALIIKENNE

Vesikuljetuksista puhuttaessa usein unohdetaan kotimaan liikenne, joka noin kuuden miljoonan tonnin volyymilla edustaa merkittävää kuljetussuoritusta. Tästä määrästä öljytuotteita on yli neljä miljoonaa tonnia. Valmiita öljytuotteita (raskas- ja kevyt polttoöljy sekä diesel ja bensiini) kuljetetaan muun muassa Pohjanlahden satamiin. Öljytuotteita kuljetetaan vuosittain noin 4 miljoonaa tonnia Kilpilahden ja Naantalin jalostamoista rannikolla sijaitseviin varastoihin.

VESIKULJETUSTEN TOIMIJAT

Pääsääntöisesti voidaan lähteä siitä, että markkinamekanismi vastaa Suomen logistisen kuljetusketjun toimivuudesta.

Logistinen kuljetusketju on kokonaisuus, johon kuuluvat huolinta, terminaalit ja niissä toimivat operaattorit, kuljetusyritykset sekä korjaus- ja huoltopalvelut. Vesikuljetuksissa näitä toimijoita edustavat terminaaleissa satamat, operaattoreissa satamaoperaattorit, kuljetusyrityksissä varustamot sekä korjaus- ja huoltopalveluissa korjaustelakat ja laivahuoltoyritykset.

Globalisaation merkitys kasvaa jatkuvasti. Meriliikenteessä mannertenväliset kuljetukset tapahtuvat muutamien suursatamien välillä. Euroopassa tällaisia merkittäviä satamia Suomen kannalta ovat Rotterdam ja Hampuri. Suomen omat ulkomaan kuljetukset ovat luonteeltaan niin kutsuttuja feeder- eli syöttöliikennettä suursatamiin tai suursatamista.

Toimintakenttä on kansainvälinen ja ulkomainen omistajuus suomalaisissa yrityksissä on lisääntynyt viime vuosina voimakkaasti. Huolinta-alan yritykset myös Suomessa ovat pääsääntöisesti suuria kansainvälisiä toimijoita. Yritykset johtavat operatiivisesti logistiikkaketjun toimintaa siten, että tavara päätyy toimittajalta tilaajalle.

Satamaoperaattoriyrityksissä ulkomaalainen omistajuus on kasvussa, mutta yli puolet toimijoista on edelleen kotimaisia. Operaattorit hoitavat alusten lastaamisen ja purkamisen satamissa. Toimialan kannattavuus on ollut korkeintaan tyydyttävällä tasolla viimeisen taantuman vuoksi.

Suomessa on 50 ulkomaanliikennettä hoitavaa satamaa. Saimaan alueella näistä on neljäsosa. Suomen kymmenen suurinta satamaa hoitavat 75 prosenttia tavaramäärästä. Kilpilahden öljysatama (16 milj. t), HaminaKotkan satama (13 milj. t) ja Helsingin satama (11 milj. t) ovat suurimmat satamamme. Muita valtakunnallisesti merkittäviä satamia ovat Loviisa, Hanko, Turku, Naantali, Rauma, Pori, Kokkola, Raahe, Oulu, Kemi ja Tornio.

Matkustajaliikenne on viimevuosina ollut hienoisessa kasvussa. Vuonna 2010 meritse kulki 17,3 miljoonaa henkilöä. Suurimmat matkustajasatamat olivat Helsinki (10 milj.), Turku (3 milj.) ja Maarianhamina (3 milj.).

Satamat ovat pääasiassa kunnallisia liikelaitoksia, mutta niiden yhtiöittäminen on käynnissä. Tästä esimerkkinä HaminaKotkan satama. Erikoistuminen ja keskittyminen tiettyihin toimintoihin (kontit) tulevat kasvamaan lähivuosina.

Tällä hetkellä Suomen kauppalaivastoon kuuluu noin 100 ulkomaanliikenteessä toimivaa lastialusta, joista noin 15 on proomuja sekä yhteensä noin 15 ulkomaanliikenteen matkustaja-alusta ja matkustaja-autolauttaa. Alusten keski-ikä 18 vuotta, on korkea verrattuna Euroopan unionin keskiarvoon. Liikennepoliittisilla päätöksillä on varustamojen kilpailuedellytyksiä parannettu, mikä on näkynyt parin viime vuoden aikana uusien alusten hankintoina. Ala työllistää 6 500 merimiestä. Suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen tulee lähivuosina asettamaan haasteita varsinkin konepuolen päällystön ja erikoismiehistön rekrytointiin. Alushenkilöstön lisäksi merenkulun ammattilaisia tarvitaan muilla merenkulkuelinkeinon osa-alueilla ja viranomaistoiminnoissa. Suomalaisilla aluksilla kuljetetaan noin kolmasosa kaikista vesikuljetuksista.

HÄIRIÖTILANTEISIIN JA POIKKEUSOLOIHIN VARAUTUMINEN

Globalisaation seurauksena kansallinen omavaraisuus on laskenut kriittisillä tuotantoaloilla. Tuonnissa kriittisiä tuotteita ovat energia ja elintarvikkeet. Pitempiaikaisessa häiriössä on voitava turvata myös vientikuljetukset kansantalouden tasapainon säilyttämiseksi. Mitä pitempään häiriötila jatkuu, sitä enemmän korostuu vientikuljetusten tarve. Kotimaisen tuotannon ylläpitämiseksi ja vientimahdollisuuksien säilyttämiseksi on varmistettava myös erilaisten teollisuuden ja maatalouden tuotantopanosten saanti.

Valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009 todetaan, että Suomen kannalta elintärkeiden kuljetusten toimivuudesta huolehditaan kaikissa olosuhteissa. Suomalaisessa määräysvallassa tai käytettävissä tulee olla tarvittava määrä kuljetuskykyä, jotta välttämätön ulkomaankauppa ja elintärkeät huoltokuljetukset voidaan hoitaa.

Tällä hetkellä suomalaisilla aluksilla pystytään hoitamaan yhteiskunnan toimintojen kannalta välttämätön energian tuonti. Mikäli öljyn ja hiilen tuonti siirtyisi lähialueilta kaukomarkkinoille, nykyinen aluskapasiteetti ja sen rakenne ei kuitenkaan riittäisi.

Elintarviketuonnissa sekä maatalouden ja perusteollisuuden välttämättömien tuotantopanosten tuonnissa suomalaisten alusten osuus on normaalioloissa ollut alle 30 prosenttia.

Huoltovarmuuden ylläpitämisessä myös kotimaisella meriteollisuudella, erityisesti korjaustelakoilla on keskeinen rooli. Pitempiaikaisessa kriisitilanteessa on oltava mahdollisuus rakentaa ja korjata tavaran kuljettamiseen kykeneviä jäävahvistettuja aluksia. Huoltovarmuuden turvaaminen kriisitilanteessa on ollut tärkeä peruste myös sille, että EU:ssa on hyväksytty valtion tukea telakoille.

Kriisitilanteissa telakoiden toiminnassa tulee painottaa erityisesti korjaustoiminnan merkitystä. Varaosien saatavuus tulee varmistaa, sillä ne on pääsääntöisesti tilattava ulkomailta.

Huoltovarmuuden ylläpitäminen ja kehittäminen perustuu elinkeinoelämän ja viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja kumppanuuteen. Toimintaa varten on perustettu Huoltovarmuusorganisaatio, johon kuuluu sektoreita ja pooleja.

Vesikuljetuspooli on Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen ohjauksessa toimiva poolin sopijatahojen, niiden jäsenyritysten sekä kuljetuslogistiikka-alalla toimivien huoltovarmuuskriittisten yritysten varautumista ohjaava organisaatio sekä yhteistoimintaelin yritysten ja viranomaisten välillä varautumiseen liittyvissä asioissa. Vesikuljetuspooli kuuluu kuljetuslogistiikkasektoriin, joka koordinoi ja tarvittaessa ohjaa alansa poolien toimintaa.

Vesikuljetuspoolin tehtävänä on

- määrittää toimialansa huoltovarmuuskriittiset yritykset ja tukea näiden varautumista
- osallistua yhdessä alansa järjestöjen ja viranomaisten kanssa Suomessa toimivien varustamojen, satamien, satamaoperaattoreiden, huolitsijoiden sekä meriteollisuuden toimintaedellytysten turvaamiseen
- edistää varautumisen yhteistoimintaa kuljetuslogistiikka-alan yritysten ja viranomaisten kesken sekä
- osallistua kuljetuslogistiikka-alan huoltovarmuuden tilannekuvan ylläpitämiseen ja huoltovarmuutta edistävien toimenpiteiden toteuttamiseen.

Poolin sopijatahoja ovat Suomen Varustamot ry, Suomen Satamaliitto ry, Suomen Huolintaliikkeiden liitto ry, Suomen Satamaoperaattorit ry, Meriteollisuus ry, Arctia Shipping Oy ja Huoltovarmuuskeskus.

Vesikuljetuspoolin piirissä on yhteensä noin 70 huoltovarmuuskriittistä yritystä, joita ovat varustamot, suurimmat satamat, satamaoperaattorit, huolitsijat sekä telakat ja alushuoltoyritykset.

Maatalous ja muu alkutuotanto ovat osa yhteiskunnan tärkeimpiin perustoimintoihin kuuluvan elintarvikehuollon ketjua.
KUVA: Terhi Ylimäinen / VisitFinland

8.10 ELINTARVIKEHUOLLON ALKUTUOTANNON TURVAAMINEN

MAATALOUDEN TUOTANTOVÄLINEET TOIMIVAT ELINTARVIKEHUOLTOVARMUUDEN PERUSTANA

Elintarvikehuolto on tärkeimpiä yhteiskunnan perustoimintoja. Elintarvikehuollon ketjuun kuuluvat maatalous ja muu alkutuotanto sekä elintarvikkeiden jalostus ja jakelu. Poikkeusolojen elintarvikehuoltomme perustuu normaaliaikana maatalouden käytössä oleviin tuotantovälineisiin ja tekniikkaan. Niitä täydentävät elintarvikkeiden ja tuotantovälineiden varmuusvarastot sekä ajoittain Euroopan unionin hallinnassa olevat interventiovarastot.

Euroopan unionin maatalouspolitiikan uudistukset ovat viime aikoina muuttaneet elintarvikealaa entistä markkinalähtöisemmäksi. Suomessa tämä on merkinnyt sitä, että tuonti on kasvanut nopeasti. Elintarvikkeiden vienti Suomesta ei ole kasvanut vastaavalla tavalla.

Lisäksi kansainvälisillä maataloustuotemarkkinoilla on eletty viimeisten vuosien aikana nopeiden muutosten aikaa. Hintamuutosten taustalla on sekä satunnaisia että rakenteellisia syitä. Poikkeuksellisten sääolojen aiheuttamat satovaihtelut tärkeillä maataloustuotantoalueilla ja maailman taloustilanne selittävät suuren osa hintamuutosten äkillisyydestä ja suuruudesta.

Elintarvikkeidemme omavaraisuus on kuitenkin pysynyt suhteellisen hyvällä tasolla. Suomi pystyy edelleen tuottamaan keskeisimmät maataloustuotteet. Tämä ei kuitenkaan merkitse elintarviketuotantomme omavaraisuutta kaikissa tilanteissa, sillä maataloustuotanto perustuu suuressa määrin ulkomaisiin tuotantopanoksiin. Elintarvikehuoltomme haavoittuvuutta korostaa lisäksi se, että vuotuiset satotason määrälliset ja laadulliset vaihtelut voivat olla hyvinkin suuria.

Haasteeksi jatkossa Suomelle muodostuu se, miten maa- ja elintarviketuotannon tarjonta ja kilpailukyky voidaan ylläpitää riittävän vahvana. Tulevaisuudessa markkina- ja hintavaihtelut voimistuvat ja politiikkaohjaus vähenee.

EU:N MAATALOUSPOLITIIKKA OHJAA SUOMEN MAATALOUTTA

Sopeutuminen EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan on muuttanut Suomen maataloutta. Ennen EU-jäsenyyttä Suomessa oli yli 100 000 maatilaa, nyt niitä on enää vajaat 62 000.

Maatilojen määrä on vähentynyt viidenneksen kymmenessä vuodessa. Kotieläintaloudessa tilamäärä on vähentynyt muuta tuotantoa nopeammin. Suhteellisesti eniten tiloja on vähentynyt Itä-Suomessa ja vähiten Pohjois-Suomessa. Rakennekehitys on merkinnyt tilojen keskikoon suurentumista. Vuosina 1995–2011 aktiivitilojen keskikoko on kasvanut 23 peltohehtaarista lähes 37,4 hehtaariin.

Maatalouspolitiikka Suomessa muodostuu EU:n yhteisen maatalouspolitiikantoimista, kuten EU:n maksamista suorista tuista, luonnonhaittakorvauksesta ja maatalouden ympäristötuesta. Näitä täydennetään kansallisella pohjoisella tuella, Etelä-Suomen kansallisella tuella (141-tuki), luonnonhaittakorvauksen kansallisella lisäosalla sekä eräillä muilla tukimuodoilla.

Euroopan unionin muilla sektoreilla ei ole yhtä laajaa ja syvälle edennetty integraatiota kuin mitä yhteisen maatalouspolitiikan kautta toteutetaan. Yhteistä maatalouspolitiikkaa on EU:ssa toteutettu jo 1960-luvulta lähtien.

POLITIIKAN UUDISTUKSET OVAT LISÄNNEET MAATALOUDEN MARKKINALÄHTÖISYYTTÄ

Peruslähtökohta politiikalle on ollut maataloustuotteiden markkinoiden sääntely julkisten interventioiden, tullien ja vientituen avulla. Vielä 1990-luvun alussa suurin osa maatalouspolitiikan varoista käytettiin näihin toimiin. Sen jälkeen maatalouspolitiikkaa on monien uudistusten kautta muutettu selvästi markkinalähtöisemmäksi.

Vuosina 1992 ja 1999 maataloustuotteiden interventiohintoja alennettiin kohti maailmanmarkkinahintoja. Alennusta kompensoitiin suorilla tuilla ja eläin- ja pinta-alaperusteisten tukien asema muodostui maatalouspolitiikassa erittäin keskeiseksi.

Keväällä 1999 hyväksytty maatalouspoliittinen Agenda 2000 sisälsi Euroopan unionin yhteisen maatalous- ja rakennepolitiikan uudistukset sekä unionin rahoitusohjelman vuoteen 2006 asti. Tavoitteena oli parantaa unionin maatalouden ja maaseudun kilpailukykyä niin sisä- kuin maailmanmarkkinoillakin EU:n laajentumista ja WTO-neuvotteluja varten sekä edistää maaseudun ympäristönhoitoa. Tuen painopistettä siirrettiin tuotteiden tukemisesta viljelijöiden tukemiseen ja korvausten maksamiseen tuotannosta ja yhteiskunnan hyväksi tehdystä työstä. Tehdyt päätökset turvasivat Suomelle rakennerahastoista saatavien tukien pysymisen jäsenyyskauden alkuvuosien tasolla.

2000-LUVULLA ALENNETTIIN HINTOJA SEKÄ IRROTETTIIN TUKIEN JA TUOTANNON KYTKENTÖJÄ

Agenda 2000 -ratkaisu alensi vaiheittain viljan, maidon ja naudanlihan hintaa. Pohjoisen maatalouden erityispiirteet otettiin huomioon luomalla viljoille ja öljykasveille vain Suomessa ja Pohjois-Ruotsissa sovellettava tukijärjestelmä sekä hyväksymällä peltokasvituki nurmisäilörehulle.

Vuoden 2003 uudistuksessa tehtiin suuri muutos. Euroopan unionin kokonaan rahoittamat maataloustuet maksetaan nyt suurimmaksi osaksi peltohehtaarien perusteella. Enää ei edellytetä määrätyn tuotteen tuottamista, mutta viljelijän pitää säilyttää peltonsa viljelykelpoisessa kunnossa.

Tuotannosta irrotettu tuki maksetaan niin sanottuna tilatukena. Suomi otti tilatuen käyttöön vuonna 2006. Noin 10 prosenttia Euroopan unionin tulotuista jäi kuitenkin edelleen tuotantoon sidotuiksi. Marraskuussa 2008 Euroopan unionin maatalousministerit päättivät tuoreimmasta uudistuksesta, niin sanotusta terveystarkastuksesta. Päätös oli jatkoa edellisille uudistuksille ja linjauksille lisätä EU:n markkinasuuntautuneisuutta.

Muutos laajentaa tuotannosta irrotettujen tukien määrää ja purkaa tuotannon rajoitteita, jotta viljelijät voivat vastata entistä paremmin markkinoiden kysyntään. EU:n maatalouden varojen käyttöä on myös uudistettu niin, että osa varoista on siirretty maaseudun kehittämistoimenpiteisiin. Näillä varoilla halutaan vastata

- ilmastonmuutoksen torjumiseen
- uusiutuvan energian edistämiseen
- vesihuollon parantamiseen
- luonnon monimuotoisuuden suojelemiseen.

SEURAAVA UUDISTUS JATKAA AIKAISEMPAA LINJAA

Seuraava maatalouspolitiikan uudistus on jo käynnistynyt vuoden 2013 jälkeen. EU:n komission marraskuussa 2010 julkistaman tiedonannon muutosesitykset maatalouspolitiikkaan ovat jatkoa edellisille uudistuksille ja linjauksille lisätä Euroopan unionin maataloustuotannon markkinasuuntautuneisuutta.

Tukien määrä ei oletettavasti lisäänny, joten markkinat ohjaavat yhä enemmän sitä, mitä elintarviketuotannossa tapahtuu. Turvaverkkojen vähenemisen takia tällä kierroksella keskustellaan aikaisempaa enemmän uusien riskienhallintatyökalujen, kuten vapaaehtoisten vakuusjärjestelyjen ja viljelijöiden välisten rahastojen, luomisesta viljelijöiden tulotason heilahtelujen varalle. Euroopan unionin maatalouden budjetti vuosina 2010–2012 oli noin 55–57 miljardia euroa.

SUOMESSA TUOTETAAN VAATIVISSA KASVUOLOISSA

Edellytykset kotimaisten peruselintarvikkeiden tuottamiseen myös poikkeusoloissa ovat edelleen kohtuullisen hyvät. Suomen pohjoinen sijainti asettaa kuitenkin peltoalan viljelykäytölle rajoituksia. Maatilojen lukumäärä on vähentynyt, mutta kokonaispeltoalamme on jopa lisääntynyt. Viime vuosina tosin kasvua ei ole enää tapahtunut. Maataloustuotannon lopettaneiden tilojen pellot ovat siirtyneet ostojen tai vuokrauksen kautta tuotantoaan jatkavien tilojen haltuun, jolloin niiden tuotannon kasvumahdollisuudet ja kilpailukyky ovat parantuneet.

Lisäksi maatalouden tuotantorakenteessa tapahtuneet muutokset ovat heijastuneet pellon käyttöön. Viljeltyä alaa kesanto mukaan lukien on yhteensä yli 2 200 000 hehtaaria.

Vilja-ala on viimeisen viiden vuoden aikana vaihdellut 0,95 ja 1,25 miljoonan hehtaarin välillä. Viljojen kokonaissato on keskimäärin noin 3,8 miljoonaa tonnia.

Ohraa tuotetaan keskimäärin 2,1 miljoonaa tonnia ja kauraa 1,1 miljoonaa tonnia. Vehnän tuotanto on ollut viime vuosina noin 800 000 tonnia ja rukiin reilu 40 000 tonnia. Vuosittaisesta viljasadosta noin 2,1 miljoonaa tonnia käytetään eläinten rehuksi. Vuosina 2000–2010 viljojen kokonaissato on vaihdellut vajaan 3 miljoonan ja vähän yli 4 miljoonan tonnin välillä.

MAATILA ON USEIMMITEN PERHEVILJELMÄ

Maatalouden rakennetutkimuksen mukaan vuonna 2007 maatiloilla työskenteli 145 000 henkilöä päätoimisesti. 2000-luvulla maatilojen työntekijöiden määrä on vähentynyt viidenneksellä. Suomen maatalous on edelleen hyvin perheviljelmävaltaista, 88,4 prosenttia tiloista perustuu yksityisomistukseen. 10,4 prosenttia oli perikuntien sekä perheyhtiöiden ja -yhtymien omistuksessa. Muiden (osakeyhtiöt, valtion ja kuntien ynnä muiden sellaisten omistamat) maatilojen osuus oli noin yksi prosentti kaikista maatiloista.

Viljelijäperhe tekee itse yli 80 prosenttia tilan töistä, mutta ulkopuolisten työntekijöiden osuus on lisääntynyt. Kun vuonna 2000 maatiloilla harjoitettava muu yritystoiminta työllisti yhteensä 11 300 perheen ulkopuolista työntekijää, viisi vuotta myöhemmin heidän määränsä oli noussut lähes 15 000 henkeen.

Viljelijöistä ja tilayhtymien osakkaista 7 prosenttia tekee sivutoimisesti ja 26 prosenttia säännöllisesti töitä tilan ulkopuolella. Viljatiloilla oli eniten henkilöitä, mutta lypsykarjatiloilla oli eniten työtunteja. Vuonna 2011 viljelijöiden keski-ikä oli 51 vuotta.

VILJELIJÄT JA KALASTAJAT KULUVAT VAP-VARAUSPÄIVITYKSEEN

Maataloustuotanto perustuu yleisesti koneellisiin menetelmiin, ja se edellyttää ammattitaitoista työvoimaa. Siksi AVIen ja ELY-keskusten maaseutuosastot ja kunnat ylläpitävät mahdollisen liikekannallepanon varalta puolustusvoimien kanssa maanviljelijöiden ja kalastajien VAP-varauspäivitystä ammattitaitoisen työvoiman turvaamiseksi. Nämä henkilöt ovat huoltovarmuuteen liittyvien tehtäviensä takia vapautettu aseellisesta palvelusta sodan aikana.

SUURI OSA MAATALOUDEN TUOTOSTA TULEE KOTIELÄINTUOTANNOSTA

Kotieläintuotanto on erittäin merkittävä tuotannonala Suomen maataloudessa. Maataloustuotannon markkinahintaisesta tuotosta kolme neljäsosaa on peräisin kotieläintaloudesta. Kotieläintuotantomme omavaraisuus on lampaanlihaa lukuun ottamatta hyvä.

Maidontuotanto on Suomen kotieläintuotannon suurin tuotantosuunta. Vosituhannen alun runsaiden tuotantovuosien jälkeen tuotetun maidon määrä on kuitenkin kääntynyt Suomessa laskuun. Vuonna

2011 maidontuottajia oli noin 10 000. Näistä 126 tilaa oli luomutiloja. Maitotilojen määrä on enemmän kuin puoliintunut tällä vuosituhannella, mutta maidon tuotanto on vähentynyt vain noin kymmeneksen. Keskimääräinen karjakoko on taas kasvanut 12 lehmästä 25 lehmään.

SIANLIHATUOTANTO ON EDELLEEN MERKITTÄVIN LIHAN TUOTANTOSUUNTA

Lihaa tuotettiin vuonna 2011 yhteensä 387 miljoonaa kiloa. Tuotanto on lisääntynyt neljänneksellä vuodesta 1995. Sianlihantuotanto on merkittävin lihaa tuottavista tuotantosuunnista, joskin sen tuotanto on vähentynyt kolmen viimeisen vuoden aikana. Seuraavaksi suurimpana tulee naudanlihantuotanto ja kolmanneksi suurin on siipikarjanlihantuotanto, kun suuruutta mitataan markkinatuotolla. Huomattavaa on, että lihantuotannon määrällä mitattuna siipikarjanlihantuotanto on suurempi kuin naudanlihantuotanto. Maidon ja naudanlihantuotannon painopiste on maan keski- ja pohjoisosissa, kun sika- ja siipikarjatuotanto on keskittynyt Länsi- ja Etelä-Suomeen.

TRAKTORI ON MAATALOUDEN PERUSKONE

Maataloutemme on pitkälle koneellistettu. Traktori on yhä maatalouden peruskone. Maataloustilastojen mukaan lähes jokaisella suomalaisella maatilalla on vähintään yksi traktori. Useimmilla tiloilla traktoreita on 2 tai 3. Maatalouden rakenteen muutoksen myötä myös maatilojen traktorikannassa on tapahtumassa rakennemuutos. Suuritehoisten traktoreiden määrä kasvaa ja pienempien traktoreiden määrä vähenee.

Leikkuupuimureiden yhteisomistus on yhä harvinaisempaa ja urakoinnin suosio kasvaa. Yli 70 prosentilla maatiloista oli käytössään leikkuupuimuri. Maatiloilla oli vuonna 2005 noin 36 600 leikkuupuimuria, mikä on noin 1 600 vähemmän kuin vuonna 2000. Eurooppalaisessa mittakaavassa Suomen maatiloilla on paljon leikkuupuimureita, mutta puimurit ovat pieniä.

VARAOSIEN SAATAVUUS KRIITTISTÄ HUOLTOVARMUUDEN KANNALTA

Maatalouskonekantamme on varsin runsas. Suomessa on kotimaista kuivurituotantoa ja maatalouskonevalmistajia. Suomessa valmistetuilla traktoreilla ja puimureilla on merkittävä markkinaosuus kotimarkkinoilla ja suomalaisilla yrityksillä on maan kokoon nähden huomattava osuus Euroopan unionin markkinoilla.

Tärkeimmät valmistuksessa tarvittavat komponentit ja varaosat tulevat kuitenkin ulkomailta ja kotimaassa ei ole runsaita varastoja. Kone- ja laitehuoltoon liittyvä varaosien nopea saatavuus on kriittinen tekijä maataloustuotannon huoltovarmuudessa.

INTERNET -YHTEYKSIEN MÄÄRÄ TILOILLA ON LISÄÄNTYNYT NOPEASTI

Internet-yhteyksien määrä maatiloilla on lisääntynyt nopeasti 2000-luvulla. Maataloustilastojen mukaan 83 prosentilla maatiloista oli tietokone vuonna 2010, kun vuonna 2000 tietokone oli vain noin joka toisella maatilalla.

VALKUAISOMAVARAISUUS HAASTAA HUOLTOVARMUUTTA

Rehuseosten valmistuksessa käytettävä rehuvilja saadaan pääosin kotimaan markkinoilta, mutta tarvittavasta lisävalkuaisesta joudutaan valtaosa tuomaan. Soija on sikojen ja siipikarjan tärkein valkuaisen lähde ja sen aminohappokoostumus on eläinten tarpeisiin sopiva. Nautojen rehuksi sopivat valkuaispitoiset nurmikasvit ja apilat.

Kasvivalkuaisen tuotanto on siirtynyt Euroopasta maanosiin, jossa se on suhteellisesti edullisinta. Euroopan unioni tuo noin 70 prosenttia käyttämästään kasviperäisestä rehuvalkuaisesta. EU on Kiinan jälkeen maailman toiseksi suurin soijan tuoja.

Viime vuosina soijan tuonnin merkitys on kuitenkin vähentynyt ja rypsin tuotanto ja tuonti ovat lisääntyneet. Valkuaisen tarve lisääntyy myös maailmanlaajuisesti, sillä väestö kasvaa ja elintaso nousee. OECD:n mukaan lihan kulutus kasvaa tällä vuosikymmenellä kehitysmaissa 2,4 prosenttia ja muualla 1,1 prosenttia.

Suurimmat valkuaiskasvien tuottajamaat ovat Yhdysvallat, Brasilia ja Argentiina, joiden yhteenlaskettu tuotanto kattaa yli 80 prosenttia soijan tuotannosta. Valkuaiskasvien tuotanto maailmanmarkkinoille on siis viljoja keskittyneempää, ja yhdessä tiukan markkinatilanteen kanssa reaktiot kysynnän ja tarjonnan äkillisiin muutoksiin voivat olla viljoja voimakkaampia.

Suomessa viljelyyn perustuva valkuaisrehuomavaraisuus kattaa vain noin 15 prosenttia tarpeesta. Elintarvike- ja rehuteollisuuden sekä suoramyynnin tarpeisiin tarvitaan valkuaisrouheita noin 400–450 miljoonaa kiloa vuodessa, josta rypsin vuosittainen käyttömäärä on 180–250 miljoonaa kiloa.

Puhtaaksi valkuaiseksi laskettuna soijan osuus on noin 45 prosenttia, rypsi- ja rapsirouheen noin 40 prosenttia ja muiden noin 15 prosenttia tuontivalkuaistarpeesta. Siemenenä tuotavan rapsin ja kotimaisen rypsisadon vuosittainen puristusmäärä vastaa noin 35 prosenttia rouheiden kokonaiskysynnästä.

Kotimainen viljatärkkelys- ja etanoliteollisuus tuottaa lisäksi vuodessa noin 45 miljoonaa kuiva-ainekiloa viljavalkuaista, joka käytetään liemirehuna kotieläintaloudessa. Kotimaista rehuvalkuaista saadaan teollisuuden käyttämien öljykasvien lisäksi myös nurmirehuista, palkokasveista ja viljasta. Nämä mukaan laskien on tuontivalkuaisen tarve noin 30 prosenttia.

Turkiseläinten rehuun käytettävää kalaa tuodaan Suomeen vuosittain noin 13 miljoonaa kiloa puhtaaksi valkuaiseksi laskettuna. Tämän lisäksi turkiseläinten rehussa käytetään kotimaista silakkaa noin 10 miljoonaa kiloa puhtaaksi valkuaiseksi laskettuna. Määrä on merkittävä kalankasvatuksessa ja turkiseläintaloudessa, mutta valkuaisrehutaseen kannalta melko pieni.

VALKUAISOMAVARAISUUTTA PYRITÄÄN LISÄÄMÄÄN

Varteenotettavimpia Suomessa viljeltäviä valkuaiskasveja ovat palkoviljat, rypsi ja rapsi. Nautakarjan rehussa soijaa on vähän ja sekin on korvattavissa muun muassa rypsillä tai palkoviljoilla. Sioilla on mahdollista korvata soija esimerkiksi herne-härkäpapu-rypsi-seoksella. Siipikarjalla soijan korvaaminen kokonaan kotimaisella valkuaisella on haastavaa.

Valkuaisen tilanne on kuitenkin ratkaistava pääosin rypsin ja rapsin viljelyn kautta. Suomessa viljellään lähes yksinomaan rypsiä, jolloin kasvinjalostuksella on merkittävä rooli viljelyominaisuuksien parantamisessa. Huoltovarmuuden parantamiseksi Suomessa on myös aloitettu härkäpavun jalostus uudelleen. Lisäksi säilörehun laatua voidaan parantaa, rypsin ja rapsin tuotantoa lisätä ja etanolituotannosta voitaisiin saada ohravalkuaisrehua.

Yksimahaisten rehuissa rypsiä käytetään varsin vähän. Yhtenä keinona voidaan nähdä rypsinsiemenen-hyödyntäminen tilatasolla kokonaisuudessaan. Tämä lisäisi osaltaan rypsin viljelyä kotieläintiloilla ja olisi keino vähentää yksimahaisten soijariippuvuutta.

Kalajauhon tuontia voidaan korvata kotimaisella rehukalalla. Rehuksi päätyvästä noin 70 miljoonan kilon silakkasaaliista osa valmistetaan jo Tanskassa kalajauhoksi. Kotimaisen valkuaisomavaraisuuden kannalta potentiaali on silakan osalta kuitenkin pieni. Vähäarvoista kalaa voitaisiin hyödyntää happosäilöttynä turkis- ja sikataloudessa, tai saaliit voisivat päätyä kalajauhon valmistukseen yhdessä silakan kanssa.

Valkuaisomavaraisuuden lisääminen edellyttää kokonaisvaltaisia ratkaisuja tiloilla ja tuotantoketjussa. Viljelykierto ja rehujen koostumus on suunniteltava uudestaan kotimaisen valkuaistuotannon pohjalta. Valkuaiskasvien tulisi olla kilpailukykyinen vaihtoehto peltoviljelyssä, jotta sen tuotanto lisääntyisi. Viljelyn yksikkökustannusten alentaminen on eräs avaintekijä valkuaisomavaraisuuden lisäämiseksi.

LANNOITTEIDEN HUOLTOVARMUUS RIIPPUU OMISTA JA LÄHIALUEIDEN LANNOITEMARKKINOISTA

Lannoitteiden huoltovarmuuteen Suomessa vaikuttavat oma tuotanto ja lannoitemarkkinat lähialueilla Länsi- ja Itä-Euroopassa. Tuotantokapasiteetin osalta Suomen lannoitteiden huoltovarmuus on hyvä, mutta vain fosforilannoitteiden raaka-ainetta saadaan kotimaasta. Typpi- ja kaliumlannoitteiden sekä säilöntäaineena käytettävän muurahaishapon valmistus perustuu tuontiraaka-aineisiin.

Typpi- ja fosforilannoitteiden käyttö on vähentynyt Suomessa EU-jäsenyyden aikana, koska ympäristönormit ovat kiristyneet ja maatalouden kustannukset ovat lisääntyneet. Myös viljelymenetelmien kehittyminen on parantanut lannoitteiden käytön hyötysuhdetta.

TORJUNTA-AINEET OVAT TUONTITAVARAA

Torjunta-aineet ovat tärkeitä sadon määrän ja laadun varmistajia. Niiden merkitys korostuu, jos lannoitteiden käyttöä joudutaan vähentämään. Torjunta-aineet ovat nykyisin kokonaan tuontitavaraa ja ne kuuluvat valtion varmuusvarastoissa pidettäviin tuotteisiin. Pääosin tuonti Suomeen tulee EU:n jäsenmaista.

Kattavalla valvontajärjestelmällä varmistetaan eläinten ja kasvien terveys sekä elintarviketurvallisuuden korkea taso.
KUVA: Riku Pihlanto / VisitFinland

MAATALOUSTUOTANTO TARVITSEE ENERGIAA

Nykyaikainen maatalous on vahvasti riippuvainen energiansaannista. Maatilojen vuosittainen energiankulutus on noin 12 TWh. Merkittävimmät energiankuluttajat ovat työkoneet (33 %) ja tuotantotilat (29 %).

Maatalouden kevyen polttoöljyn kulutus on noin viisi ja sähkön kulutus noin kolme prosenttia Suomen kokonaiskulutuksesta. Vuosittainen energiankulutus vaihtelee sääolojen mukaan. Lämmitykseen käytettävästä polttoöljystä osa on korvattavissa kotimaisilla polttoaineilla, mutta koneiden polttoaineiden korvaaminen muilla nestemäisillä polttoaineilla on laajamittaisesti lyhyellä aikavälillä vaikeaa.

Polttonesteiden maatilavarastointi (maatilatankit) on merkittävä lisä maatalouden polttoaineiden huoltovarmuudelle. Maatilojen tilatankkeihin mahtuisi yhteensä maatalouskoneiden vuotuista kulutusta vastaava polttonestemäärä.

Sähkökatkosten varavoimalaitteina voidaan käyttää aggregaatteja tai traktorikäyttöisiä generaattoreita. Valtio edellyttää maatilojen varavoimalaitteiden hankintaa eläintilojen tuettujen rakentamisinvestointien yhteydessä. Varavoimalaitetta tuetaan, jos se on kiinteästi asennettu ja kustannukset mahtuvat koko rakentamishankkeen hyväksytyn kustannuksen piiriin.

VÄESTÖN RAVINNON TARVE ON MAATALOUSTUOTANNON LÄHTÖKOHTA POIKKEUSOLOISSA

Maataloustuotannon järjestämisen lähtökohtana poikkeusoloissa on toisaalta väestön ravinnon tarve, toisaalta maatalouden tuotanto ja varastotilanne. Poikkeustilan alkamisajankohdalla on merkitystä kasvintuotannon ohjaamismahdollisuuksiin.

Väestön energiansaannin turvaamiseksi pyritään kasvinviljelyä, erityisesti viljantuotantoa, lisäämään ja supistamaan sellaista kotieläintuotantoa (sika-, siipikarja- ja turkistalous), joka käyttää ihmisravinnoksi sopivia tuotteita (vilja, peruna, kala). Tuotannon jatkuvuuden turvaamiseksi ei sen rakenteita tule muuttaa harkitsemattomasti, sillä esimerkiksi uuden lypsylehmän kasvattaminen kestää 2–3 vuotta.

VARAUTUMISEN PERIAATTEET PERUSTUVAT VOIMASSA OLEVAAN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

Poikkeusolojen varautumisen yleisten periaatteiden mukaisesti tulee maataloustuotantoon liittyvien hallinnollisten toimenpiteiden perustua voimassa olevaan lainsäädäntöön eli maatalous- tai valmiuslainsäädäntöön. Samoin ne viranomaiset, jotka vastaavat maatalouden hallintotehtävistä normaaliaikoina, hoitavat ne mahdollisine lisätehtävineen myös poikkeusoloissa.

Maatalouden hallinto-organisaatio toimii poikkeusoloissa läheisessä yhteistyössä maatalouden neuvontajärjestöjen, tutkimuksen ja erikoisjärjestöjen sekä päivittäistavarahuollon organisaation kanssa.

TARVITTAESSA TUOTANTOA OHJATAAN

Poikkeusoloissa maatalouden ohjaamisessa käytetään elintarvikehuollon tilanteen mukaisia toimenpiteitä. Lievimmät toimenpiteet ovat pitkälti samoja, joita käytetään normaalisti maatalouspolitiikassa. Jos elintarvikehuollon kestokyky tai tuotantopanosten saatavuus heikentyy, valtiovallan ohjaus tiukentuu. Aluksi yleiset neuvovat ja opastavat ohjeet muuttuvat vähitellen kriisin syventyessä yksityiskohtaisiksi, jokaista tuottajaa koskeviksi velvoitteiksi ja määräyksiksi, joita valtioneuvosto voi valmiuslakia soveltaessaan antaa.

Kuten normaalitilanteessa, myös poikkeustilanteessa Maaseutuvirasto ohjaa ELY-keskusten sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten toimintaa voimassa olevan lainsäädännön ja poikkeusolojen säädösten mukaisesti. Tarvittaessa Maaseutuvirasto kokoaa ja antaa tietoja maa- ja metsätalousministeriölle tuotannonohjauksen päätöksenteon pohjaksi.

NIUKKOJA RESURSSEJA PITÄÄ KÄYTTÄÄ TEHOKKAASTI

Samalla tavoin kuin päivittäistavarahuolto voi ohjata elintarvikkeiden kulutusta, ohjaa maataloushallinto yhteistyössä päivittäistavarahuollonhuollon kanssa poikkeusolojen maataloustuotantoa. Elintarviketalouden valmiussuunnittelussa noudatettava tuotannon, jalostuksen ja jakelun käsittävä ohjausketju tekee mahdolliseksi niukkojen resurssien käytön mahdollisimman tehokkaasti.

ELÄINTEN JA KASVIEN TERVEYS SEKÄ ELINTARVIKETURVALLISUUS

Elintarvikkeiden turvallisuus varmistetaan koko tuotantoketjussa alkutuotannosta kuluttajan pöydälle asti. Maatalouden tuotantopanosten turvallisuus ja hallittu käyttö, eläinten terveydentilan seuranta, toimijoiden omavalvonta sekä varmentava viranomaisvalvonta takaavat tuotteiden turvallisuuden myös poikkeusoloissa.

SUOMEN ELÄINTAUTITILANNE ON HYVÄ

Suomi on vapaa merkittävimmistä eläintaudeista, kuten esimerkiksi suu- ja sorkkataudista sekä klassisesta sikarutosta. Meillä tilojen koko on pienempi sekä etäisyydet toisistaan suurempia kuin esimerkiksi Keski-Euroopassa. Tuotantoketjumme ovat myös suljetumpia ja elävien eläinten kauppa on hallittua. Elinkeino valvoo itse elävien eläinten sekä rehujen tuontia.

ELÄINTEN TERVEYTTÄ SEURATAAN

Eläinten terveyttä valvotaan eläinlääkäreiden tilakäynneillä sekä kansallisten eläinten terveydenhuolto-ohjelmien puitteissa. Tärkeimmille helposti leviäville, vaarallisille ja valvottaville eläintaudeille (esimerkkinä lintuinfluenssa ja BSE) on pakolliset seurantajärjestelmät, jotka ovat osa Euroopan unionin yhteistä seurantajärjestelmää.

Suomella on myös joitain lisävakuuksia tilanteissa, joissa meillä on EU-tasoa selvästi parempi tautitilanne. Elinkeinolla on omat vapaaehtoiset seurantajärjestelmänsä suuria taloudellisia tappioita aiheuttaville eläintaudeille.

POIKKEUSTAPAUKSISTA ILMOITETAAN NOPEASTI

Eläintautilainsäädännön mukaan jokaisen eläimistä vastuussa olevan tai niiden kanssa toimivan, kuten eläinlääkärin, on ilmoitettava kunnaneläinlääkärille tai aluehallintovirastoon todetessaan tai epäillessään eläimellä olevan vastustettava tai uusi vakava eläintauti. Kunnaneläinlääkäri ilmoittaa puolestaan aluehallintovirastolle, joka ilmoittaa asiasta edelleen Elintarviketurvallisuusvirasto Eviralle.

Maa- ja metsätalousministeriö ilmoittaa Suomessa todetuista tautitapauksista kansainvälisesti Euroopan komissiolle, naapurivaltioille sekä kansainväliselle eläintautijärjestö OIE:lle. OIE-ilmoitus tulee antaa

vuorokauden kuluessa tautitapauksen varmistamisesta. Sekaannusten välttämiseksi kunkin OIE:n 178 jäsenmaan virallinen delegaatti hyväksyy lähetettävän ilmoituksen.

ELÄINTAUTITARTUNNAN LEVIÄMISEN ESTÄMINEN ALOITETAAN VÄLITTÖMÄSTI

Toimenpiteisiin eläintautitartunnan leviämisen ehkäisemiseksi ryhdytään jo tautia epäiltäessä. Eläinlääkäri on aina saatavilla ja eläinlääkkeiden ja rokotteiden saatavuus on varmistettu. Eläinlääkintähuollossa toimii koko valtakunnassa kunnaneläinlääkäreihin perustuva jatkuva päivystysjärjestelmä kaikkina viikonpäivinä ja vuorokaudenaikoina.

Eläinlääkkeiden ja -rokotteiden saatavuus varmistetaan osana huoltovarmuutta. Eläinlääkkeistä velvoitevarastoinnin piiriin kuuluvat deksametasoni, detomidiini, ferridekstraani, ivermektiini, kalsiumglukonaatti (20 %), kefaleksiini, ketoprofeeni, kloprostenolinatrium, magnesiumsulfaatti, oksitetrasykliini, oksitosiini, sulfadiatsiini yhdessä trimetopriimin kanssa, tiamuliini, T 61 vet injektioneste, bentsyylipenisilliini ja rabiesrokote.

KASVITAUTEJA VALVOTAAN

Varosuunnitelmat on laadittu tulipoltteelle (bakteeri, isäntäkasveina hedelmäpuut ja koristekasvit) sekä tummalle rengasmädälle (bakteeri, isäntäkasveina peruna ja tomaatti).

Kriisivalmiussuunnitelma on laadittu mäntyankeroiselle (nematodi, isäntäkasvina havupuut).

Valmiussuunnitelma vaarallisen kasvintuhoojan löytymisen varalta on tehty tomaatin tuotannosta, esimerkkinä tomaatin lakastumistautia aiheuttavaa Clavibacter michiganensis subsp. mishiganensis -bakteeria ja perunansukkulamukulatautia aiheuttavaa viroidia, joita tomaatin tuotannosta löydettäisiin todennäköisemmin. Toimenpiteet koskevat myös muita vaarallisia kasvintuhoojia.

KASVINJALOSTUS JA SIEMENTUOTANTO TURVATAAN

Suomen kasvuolosuhteet ovat vaativammat kuin useimmissa muissa maissa. Muualla tapahtuva kasvinjalostus ei tuota riittävästi oloissamme menestyviä kasvilajikkeita. Siksi oman kasvinjalostuksen toiminta turvataan Huoltovarmuuskeskuksen korvausmenettelyn turvin. Korvausta voidaan maksaa Suomessa jalostettaville, huoltovarmuuden kannalta tärkeille viljelykasveille, joiden jalostus muutoin olisi kannattamatonta.

Tärkeiksi viljelykasveiksi luokitellaan viljat, nurmi-, öljy- ja palkokasvit sekä peruna. Pohjoisiin oloihimme soveltuvia uusia lajikkeita on oltava jatkuvasti saatavilla. Siementuotannon määrä turvataan riittävän suurten varmuusvarastojen avulla, jotta katovuosien sattuessa siemenvilja ei lopu.

Siemenvarastojen enimmäismäärä on määritelty 80 tonniksi. Siementuotannossa on otettava huomioon se, että Suomessa menestyviä viljalajikkeita ei ole kaupan Keski- tai Etelä-Euroopassa, sekä ettei esimerkiksi vihanneskasvien siementuotantoa ole lainkaan Suomessa.

ELINTARVIKKEIDEN VALVONTA ON KATTAVAA

Elintarviketurvallisuus on Suomessa kansainvälisesti korkealla tasolla. Turvallisuus sekä elintarvikkeesta kuluttajalle annettavien tietojen oikeellisuus varmistetaan toimijoiden omavalvonnalle sekä viranomaisvalvonnalla. Valvonta koskee koko elintarviketuotantoketjua, eli lähes 100 000 kohdetta. Näistä alkutuotantopaikkoja on hieman alle 42 000.

Valvonnasta vastaavat pääosin kuntien elintarvikevalvontaviranomaiset. Valvontaa ohjaa Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Elintarvikevalvonnan tukena on noin 20 paikallislaboratorion verkko. Aiemmin pääosin kunnallisista laboratorioista osa on lopettanut toimintansa, osa liikelaitostettu tai yksityistetty.

ILMASTONMUUTOS JA VÄESTÖKEHITYS TUOVAT RISKEJÄ

Elintarviketurvallisuuden haasteet ja linjaukset on esitetty valtioneuvoston eduskunnalle antamassa elintarviketurvallisuusselonteossa. Erityishaasteina ovat lähivuosina ilmastonmuutoksen ja väestökehityksen mukanaan tuomat riskit, jotka voivat heijastua Suomeen myös tuontielintarvikkeiden tai tuotantopanosten, kuten rehujen, mukana. Niukkuus vedestä voi johtaa saastuneen veden käyttöön elintarvikkeiden kasteluun merkittävissä kasvien tuotantomaissa. Väestön ikääntyminen lisää mikrobitartunnoille herkän väestönosan, yli 65-vuotiaiden määrää.

Kasvisten suosiminen ruokavaliossa terveyssyistä lisää niiden käyttöä, mutta samalla myös niihin liittyvien riskien esiintymistä. Pitkät kuljetusmatkat ja varastointiajat voivat altistaa kasvituotteet saastumiselle kasvatusvaiheen jälkeen. Kasveja ei usein mielletä riskielintarvikkeeksi, joten niiden peseminen tai kuumentaminen ei kuulu normaaleihin ruoanvalmistusrutiineihin.

TERRORI JA SABOTAASI MAHDOLLISIA

Elintarviketurvallisuuden tahalliseen vaarantamiseen häiriköinnin ja sabotaasin muodossa on varauduttava. Erityisesti on tehostettava viranomaisten välistä tiedonkulkua poikkeuksellisten tapahtumien riittävän varhaiseksi havaitsemiseksi.

8.11 VESIHUOLLON TURVAAMINEN

Suomen 5,4 miljoonasta asukkaasta 5,0 miljoonaa on vesihuoltolaitosten vesijohtoverkostojen piirissä ja noin 4,6 miljoonaa viemäriverkostojen piirissä.

Vesihuoltolaissa (119/2001) säädetään asutuksen ja vesihuolloltaan asutukseen rinnastuvan elinkeino- ja vapaa-ajantoiminnan vesihuollosta. Lain tavoitteena on turvata talousveden riittävä saatavuus kohtuullisin kustannuksin sekä terveyden ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukainen viemäröinti.

Vesihuolto on säädetty kunnan, vesihuoltolaitoksen ja kiinteistön omistajan tai haltijan vastuulle. ELY-keskukset toimivat valvontaviranomaisina ja tukevat vesihuollon kehittämistä. Terveydensuojeluviranomaiset valvovat talousveden laatua.

VESIHUOLLON VASTUUT JA TEHTÄVÄT

Vesihuoltolain mukaan kunta vastaa vesihuollon yleisestä kehittämisestä ja järjestämisestä koko alueellaan. Sen on ryhdyttävä toimenpiteisiin vesihuollon järjestämiseksi, jos suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat.

Vesihuoltolaitos vastaa vesihuollon palveluista toiminta-alueellaan. Kiinteistönomistaja tai -haltija vastaa kiinteistönsä vesihuollosta. Toiminta-alueella sijaitsevilla kiinteistöillä on lain mukaan velvollisuus liittyä laitoksen verkostoon.

Valtioneuvoston työnjaossa maa- ja metsätalousministeriön (MMM) vastuulla on vedenhankinta ja viemäröinti. Tämän mukaisesti se huolehtii vesihuoltolainsäädännön valmistelusta ja toimeenpanon ohjauksesta. Ympäristöministeriö (YM) vastaa vesiensuojelusta. MMM ja YM ohjaavat toimialoillaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ja Suomen ympäristökeskusta vesihuoltoasioissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) vastuulla on terveydensuojelulain mukaisen talousveden laadun valvonnan ohjaus. Sisäministeriön (SM) vastuulla ovat pelastuslaissa tarkoitetut sammutusvesiasiat sekä pelastustoiminta vesihuollon vakavissa kriisitilanteissa.

Terveydensuojelulain (763/1994) mukaan kunnan terveydensuojeluun kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan terveydensuojeluviranomainen. Terveydensuojeluviranomainen valvoo talousvettä toimittavan laitoksen jakaman veden laatua ja voi tarvittaessa määrätä talousveden käsiteltäväksi tai antaa veden käyttöä koskevia määräyksiä. Lisäksi terveydensuojeluviranomainen selvittää yhdessä elintarvikeviranomaisen kanssa mahdollisia vesivälitteisiä joukkosairastumisia.

Talousveden laatuun liittyvien asioiden valtakunnallisesta ohjauksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira sekä aluehallintoviranomaiset (AVIt) ohjaavat kunnan terveydensuojeluviranomaisia. Vesitutkimuksia suorittavien laboratorioiden tulee olla Elintarviketurvallisuusviranomaisen (Evira) hyväksymiä. Terveydensuojelulaissa säädetään lisäksi, ettei jäteveden johtamisesta ja puhdistamisesta taikka viemäröinnin sijoittamisesta, rakentamisesta tai kunnossapidosta saa aiheutua terveyshaittaa.

Pelastuslaitos tekee suunnitelman sammutusveden hankinnasta ja toimittamisesta yhteistyössä pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien ja alueella toimintaa harjoittavien vesihuoltolaitosten sekä näille vettä toimittavien laitosten kanssa.

Kunta huolehtii alueellaan sammutusveden hankinnasta pelastuslaitoksen tarpeisiin sammutusvesisuunnitelmassa määritellyllä tavalla. Se ottaa sammutusveden hankinnan huomioon vesihuoltolain mukaisessa vesihuollon kehittämissuunnitelmassa sekä hyväksyessään vesihuoltolaitokselle vesihuoltolaissa tarkoitetun toiminta-alueen.

Vesihuoltolaitoksen ja sille vettä toimittavan vesilaitoksen tulee toimittaa sammutusvettä vesijohtoverkostosta pelastuslaitoksen tarpeisiin. Sammutusveden toimittamiseen kuuluu vedenhankinta ja johtaminen vesihuoltolaitoksen verkostoon kuuluviin paloposteihin ja sammutusvesiasemille.

Vesihuoltoalan varautumisessa yhteistyöelimenä ja toiminnan kehittäjänä on vesihuoltopooli.

RISKIEN ARVIOINTI

Vesihuollon erityistilanteiden varautumissuunnittelun lähtökohtana on vaarojen tunnistaminen ja niistä aiheutuvien riskien hallinta. Vesihuollon riskejä tulee tarkastella kokonaisuutena veden muodostumisalueelta ja raakavesilähteestä viemäröintiin ja jätevesien käsittelyyn asti. Varautumisessa on lisäksi otettava huomioon kohdeväestö ja erityisesti sairaalat ja hoitokodit sekä vettä käyttävä elintarviketeollisuus.

Ympäristötekijät vaikuttavat monin tavoin raakaveden laatuun ja riittävyyteen. Kuivuudesta aiheutuvat veden riittävyys- ja laatuongelmat koettelevat herkimmin niitä paikkakuntia, joilla pohjavesialueet ovat pieniä ja raakavedeksi sopivaa pintavettä ei ole. Tulvat ja rankkasateet voivat pilata talousveden laadun tai ylikuormittaa jätevedenpumppaamoita ja -puhdistamoja.

Puutteellisesti toimivista jätevesien käsittelylaitoksista aiheutuva ympäristökuormitus kasvaa, mikä voi aiheuttaa huomattavia ympäristöterveydellisiä ja taloudellisia riskejä. Rankkasateista syntyvät taajamatulvat voivat aiheuttaa merkittävää vahinkoa kiinteistöissä erityisesti, jos hulevesien maanpäällistä hallintaa ei ole järjestetty asianmukaisesti. Tällöin viemäriverkoston kapasiteetti ylittyy ja vedet tulvivat viemärin kautta rakennuksiin. Tyypillisin myrskyjen aiheuttama ongelma vesihuollolle on sähkökatko, joka haittaa vedenjakelua sekä jätevedenpuhdistamoiden ja verkostojen toimintaa. Ilmaston lämmetessä sään ja vesiolojen ääri-ilmiöt yleistyvät.

Pohjaveden pilaantumisen vaaraa voivat aiheuttaa kaikki toiminnot, joiden yhteydessä käsitellään, varastoidaan, kuljetetaan tai syntyy pohjaveden laadulle haitallisia yhdisteitä. Keskeisiä riskitekijöitä ovat

- eräät teollisuuden alat
- öljyjen ja muiden vaarallisten aineiden kuljetukset
- maaperän saastuminen erilaisten toimintojen seurauksena.

Pintavettä pääasiallisena raakavetenään käyttävien vesilaitosten vedenhankinta ja talousveden laatu voi vaarantua vakavan ydinvoimalaonnettomuuden tai muun radioaktiivisen päästön johdosta.

Erilaiset saatavuus- ja toimitushäiriöt voivat muodostua kriittisiksi myös vesihuollolle. Energian lisäksi kemikaalien, varaosien ja tarvikkeiden saatavuus voi muodostaa merkittäviä ongelmia. Henkilöstön saatavuus laitoksille voi vaikeutua esimerkiksi epidemioiden tai pitkäkestoisten työselkkausten aikana.

Järjestelmän toimintahäiriöitä voivat aiheuttaa

- suunnittelu, rakennus- ja materiaalivirheet
- kunnossapidon puutteet ja virheet
- inhimilliset erehdykset
- sähköisten tietoverkkojen tai muun infrastruktuurin häiriintyminen
- vahingonteot
- terrorismi.

VAIKUTUKSET

Vesihuollon häiriöt voivat aiheuttaa uhkan talousveden laadulle ja siten väestön terveydelle. Vesihuollon häiriöstä voi seurata, että esimerkiksi sairaalat ja elintarviketeollisuus eivät voi käyttää vettä tai sitä ei ole riittävästi. Vesihuoltolaitosten asiakkaat voivat sairastua saastuneesta talousvedestä. Pahimmillaan taudit pääsevät leviämään ja erityisesti heikkokuntoisia potilaita, vanhuksia ja lapsia voi sairastua tai jopa kuolla. Saastuneen veden käyttäminen elintarvikkeisiin voi puolestaan levittää vaarallisiakin tartuntatauteja laajasti maan sisällä tai jopa kansainvälisesti.

Häiriöiden seurauksena voi olla myös käyttökelpoisen talousveden riittämättömyys, josta aiheutuu vakavaa haittaa vesihuoltolaitoksen piirissä oleville ihmisille ja taloudelliselle toiminnalle. Myös kiinteistökohtaisen vesihuollon ongelmat voivat muodostua laaja-alaisiksi pitkäaikaisen kuivuuden seurauksena kaivojen kuivuessa tai niiden veden laadun heiketessä.

Viemäröinnin toimimattomuudesta aiheutuu erityisesti kaupunki- ja taajama-alueilla uhka ihmisten terveydelle ja ympäristölle sekä suuria taloudellisia vahinkoja. Jätevedenpuhdistuslaitosten toimintahäiriöt ja käsittelemättömän tai puutteellisesti käsitellyn jäteveden johtaminen ympäristöön voivat aiheuttaa

- veden, ilman ja maaperän saastumista
- heikentää ympäristön terveydellisiä olosuhteita
- aiheuttaa suuria taloudellisia vahinkoja
- vaikuttaa haitallisesti luonnonympäristöön.

Altistuneiden määrä on sidoksissa vesihuoltolaitosten toiminta-alueisiin, verkostojen laajuuteen sekä jätevedenpuhdistamon vaikutusalueeseen, joten pahimmillaan kokonaisen yhdyskunnan väestö voi altistua. Laajoissa tulvatilanteissa, säteilyonnettomuuksissa taikka sähkönjakelun katkoksien yhteydessä altistuneita voi olla huomattavasti enemmänkin.

ENNALTAEHKÄISY JA VARAUTUMINEN

Maankäytön suunnittelulla on keskeinen merkitys vesihuollon riskien ennaltaehkäisyssä. Ympäristölupajärjestelmän tavoitteena on turvallisen vesihuollon toteuttaminen varmistamalla, että vesihuoltoon kohdistuvat riskit ja siitä aiheutuvat haitat ovat mahdollisimman vähäiset sekä hallinnassa.

Vesihuollon toimintavarmuutta voidaan parantaa erityisesti investoimalla varavedenottamoihin, yhdysvesijohtoihin, varaveden jakeluun, desinfiointiin ja varavoimaan. Varautumisen parantamiseksi pyritään siihen, että erityisesti suurilla yhdyskunnilla on käytettävissään ainakin kaksi toisistaan riippumatonta raakavesilähdettä. Pohjavesien suojelussa pyritään estämään haitat ennalta, sillä jo tapahtuneiden pohjavesivaurioiden korjaaminen on vaikeaa ja kallista, eikä aina käytännössä mahdollistakaan.

Vesihuollon häiriöiden vaikutuksia voidaan vähentää kohdekohtaisesti ja järjestelmällisesti

- vaarojen tunnistamisella ja riskien arvioinnilla
- riskejä poistavin ja pienentävin toimenpitein
- varautumissuunnittelulla ja tilanteiden etukäteisharjoittelulla
- varajärjestelmin.

Ympäristöluvissa edellytetään suurilta laitoksilta riskikartoitusten tekemistä ja riskeihin varautumista, mikä on myös luonteva osa vesihuoltolaitosten varautumissuunnitelmaa. Vesihuollon varautumisessa tärkeimpiä suunnitelmia ovat vesihuoltolaitosten varautumissuunnitelmat, kuntien valmiussuunnitelmat ja terveydensuojeluviranomaisen talousvettä toimittavan laitoksen kanssa yhteistyönä tekemät erityistilannesuunnitelmat. Viranomaisilla tulee olla aina käytettävissä ajantasaiset toistensa yhteystiedot. Viranomaisten välistä yhteistyötä on tarpeen harjoitella säännöllisesti.

Toiminnan organisointi vesihuollon erityistilanteessa riippuu tilanteen luonteesta. Tilanneanalyysi on yleensä vesihuoltolaitoksen vastuulla. Talousveden saastumistapauksessa vastuu ongelman selvittelystä on terveydensuojeluviranomaisella. Vesihuoltolaitoksen vedenhankinnan ja -jakelun ongelmat ja muut veden määräongelmat sekä äkilliset onnettomuudet puolestaan voivat edellyttää pelastusviranomaisten osallistumista. Jos pelastusviranomainen perustaa johtoryhmän, se vastaa kaikesta tilanteen vaikutuksien ehkäisyyn liittyvistä toimenpiteistä sekä niiden koordinaatiosta.

Akuutin tilanteen jälkeen vastuu siirtyy pelastusviranomaisilta kuitenkin yleensä muille viranomaisille. Puolustusvoimat voi antaa pelastusviranomaisen pyynnöstä virka-apua esimerkiksi tilapäisen vedenjakelun järjestämisessä erityisen vakavissa tilanteissa.

Talousveden määrään tai laatuun liittyvässä erityistilanteessa kiireellisimpiä tehtäviä ovat tiedottaminen väestölle ja muille vedenkäyttäjille, mahdollisen varavesilähteen käyttöönotto ja vaihtoehtoisen vedenjakelun järjestäminen.

Ympäristövahinkoja voidaan minimoida jätevesiverkostojen ylivuototilanteessa johtamalla jätevesi suunnitelmallisesti alueille, joissa haitat ovat pienimmät. Sähkökatkosten aikana tulee huolehtia varavoimasähkön turvaamisesta erityisesti kriittisille pumppaamoille. Jos viemärit eivät toimi, joudutaan turvautumaan tilapäisiin käymäläratkaisuihin. Pahoissa häiriötilanteissa, esimerkiksi tulvan seurauksena voidaan joutua jopa vaara-alueiden eristämisiin ja evakuointeihin.

8.12 TARJONNAN JA KULUTUKSEN OHJAUS JA SÄÄNNÖSTELY

PÄIVITTÄISTAVARAHUOLTO

TAVOITTEET JA MUUTOSTARPEET

Päivittäistavarahuollolla on tavoitteena energiasisällöltään normaalin ravinnon saannin varmistaminen väestölle. Siinä kokonaisuuksien hallinta ja koko elintarvikehuoltoketjun logististen prosessien toimivuuden varmistaminen on keskeinen asia. Painopistettä on siirretty säännöstelyvalmiudesta päivittäistavarahuollon varmistamiseen.

- Elintarvikkeiden jalostuksen ja jakelun turvaaminen häiriötilanteissa edellyttää
- elintarviketeollisuuden kykyä elintarvikkeiden jalostamiseen sekä tukku- ja vähittäiskaupan toimintaa
- elintarvikkeiden huoltoketjun edellyttämien tuotantopanosten varastoja
- valmiuksia ohjata ja säännöstellä elintarvikkeiden tarjontaa ja kulutusta.

Vaikka elintarviketuotantomme on hyvin tuontiriippuvaista, mahdollistavat toteutetut varmuusvarastointijärjestelyt tuotannon sopeuttamisen toimimaan kotimaisella raaka-ainepohjalla, kun tuotantoa suunnataan vahvasti viljapohjaisempaan ravintoon. Mikäli tällaiseen sopeuttamiseen joudutaan, tarkoitus on tuottaa samoja tuotteita kuin normaaliaikanakin, vain tuotteiden volyymiosuudet muuttuvat. Tätä varten on Elintarviketeollisuuspoolin ja puolustusvoimien suunnittelemana valittu noin 100 mallituotetta, joiden tuotantokyky pyritään turvaamaan vaikeassakin häiriötilanteessa tai kriisissä.

Tuotteet turvaavat riittävän monipuolisen ruokavalion ja energiasisällöltään riittävän ravinnon saannin väestölle. Muukin elintarviketuotanto jatkuu raaka-ainetilanteen sallimissa puitteissa. Mikäli muoviraaka-aineiden saatavuudessa ilmenee ongelmia, voi normaalien pakkausratkaisujen käyttäminen tulla ongelmaksi myös eräiden keskivertotuotteiden osalta.

Alkutuotannon taso ja ehkä laatukin kärsii, mikäli esimerkiksi torjunta- ja kasvinsuojeluaineita olisi vain rajoitetusti käytettävissä, mutta koska normaalioloissa olemme ylituotantotilanteessa, ei yhden tuotantovuoden satotason aleneminen ole kohtalokasta. Kemianpoolin analyysin mukaan varautumisjärjestelyt ovat tyydyttäviä elintarviketeollisuuden tarvitsemien kemian teollisuuden tuotteiden osalta.

Suomen huoltovarmuuden kannalta tärkeätä on Euroopan unionin sisämarkkinoiden toimivuus, mitä Suomi pyrkii myös kriisitilanteessa ylläpitämään. Tämä merkitsee sitä, että noudatetaan EU:n perussopimusten määräyksiä tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta, jotka mahdollistavat myös rajoitusten käyttöönoton silloin, kun ne ovat oikeutettuja, suhteellisia ja ne rajoitetaan siihen, mikä on välttämätöntä kansalaisten perustarpeiden tyydyttämiseksi. Keskeistä on kuitenkin kansalaisten perustarpeiden tyydyttäminen kansallisin toimenpitein.

Tieto- ja maksujärjestelmien toiminnan turvaaminen on tulossa yhä kriittisemmäksi, kun Suomi on osa yhtenäistä SEPA (Single Euro Payment Area) euromaksualuetta. Vuoden 2011 alusta lähtien kaikki maksukorttitapahtumat on varmennettu reaaliaikaisesti Suomen ulkopuolella olevassa tietojärjestelmässä. Lisäksi suurimpien kaupan organisaatioiden keskeiset tietojärjestelmät ovat ulkoistettuja ja nekin voivat siirtyä ulkomailta hoidettaviksi.

Häiriötilanteessa kansalaisille suunnatulla viestinnällä on keskeinen merkitys. Viestinnässä tulee ottaa huomioon myös verkkoviestinnän eri mahdollisuudet ja foorumit. Kaikkien toimijoiden (viranomaiset ja huoltovarmuusorganisaatio) tulee osallistua viestinnän toteutukseen ja keskeisten viestien tulee olla yhdenmukaisia.

PÄIVITTÄISTAVARAHUOLLON OHJEISTUS

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), Huoltovarmuuskeskus (HVK), sosiaali- ja terveysministeriö (STM) sekä aluehallintovirastot (AVI) yhteistyössä ovat uudistaneet päivittäistavarahuollon ohjeistusta kunnille. Ohje on laadittu kattamaan eri häiriötilanteet lievästä kriisistä tilanteeseen, jolloin valmiuslaki on voimassa. Hallinnon häiriötilanneohjeistus perustui 1990-luvun puoliväliin asti kansanhuolto-käsitteelle ja paikallisviranomaisten päätehtäväksi nähtiin varautuminen säännöstelyyn valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa. Päivittäistavarahuollon sopeutumisen tarve on kuitenkin samankaltainen häiriön syystä riippumatta ja varautuminen normaaliolojen häiriötilanteisiin parantaa kunnan varautumisen valmiutta poikkeusolojenkin suhteen. Ohjeessa painotetaan kunnan vastuulla olevien ruokapalvelujen tuottamista ja tarvetta laatia kunnassa ruokapalvelujen jatkuvuussuunnitelma.

KUVA: Huoltovarmuuskeskus

Päivittäistavaroiden niukkuustilanteeseen liittyy ulkomaankaupan häiriötilanteet sekä meriliikenteen vakavat häiriötilanteet. Niukkuuden lisääntyessä tarve resurssien säännöstelyyn, yhteiskäyttöön ja yritysten välisestä kilpailusta poikkeavaan yhteistyöhön kasvaa.

Päivittäistavarahuollon haavoittuvin lenkki on kuljetusketju ja sen taustalla oleva tietotekniikka. Päivittäistavaratuotannon ja jakelun solmukohtiin kohdistuu vakavassa häiriötilanteessa paineita, jotka vaativat myös normaaleista työaikasäännöksistä poikkeamista.

Elinkeinoelämän toiminnan jatkuminen mahdollisimman normaalina on keskeistä. Kaupan ja elintarvikkeita tuottavien yritysten toimintaa kehitetään tilanteen edellyttämällä tavalla.

Alkuvaiheessa häiriötilanteista pyritään selviämään normaaliaikojen säädöksillä, nopeasti toteutettavilla välttämättömillä säädösmuutoksilla ja olemassa olevien organisaatioiden toiminnan tehostamisella ja koordinoinnin lisäämisellä.

Normaaliajan lainsäädännön voimassa ollessa tuotteiden myyntiä voitaneen rajoittaa vapaaehtoisin suosituksin yhteistyössä kuluttajaviranomaisten, huoltovarmuusorganisaation ja kaupparyhmittyminen kanssa. Tilanteen vaikeutuessa joudutaan poikkeamaan normaaleista säädöksistä, jolloin markkinatilanne edellyttää kuluttajien eduksi tapahtuvaa väliaikaista yritysten välistä yhteistyötä tai poikkeamista normaaleista käytännöistä ja määräyksistä. Huoltovarmuusorganisaation elintarvikesektorin ja sen poolien odotetaan informoivan tällaisesta tilannearviosta vastuuviranomaisia.

Keskeinen organisaatio häiriötilanteiden hoitamisessa on Huoltovarmuuskeskus, joka muuttaa organisaatiotaan tilanteen vaatimalla tavalla. Aluetasolla toiminta tapahtuu aluehallintoviranomaisten johdolla.

Erityisen merkittävä on paikallistason rooli ja toimenpiteet. Kunnilla on päävastuu päivittäistavarahuollon käytännön organisoimisesta. Kunnat huolehtivat myös joukkoruokailun toteuttamisesta alueellaan. Joukkoruokailun merkitys korostuu häiriötilanteissa. Useissa tapauksissa tarvitaan myös kuntien välistä yhteistyötä esimerkiksi työssäkäyntialueiden laajuisina alueina. Kunnat hoitavat tarvittaessa myös ostolupien jakelun ja toimeenpanon, vaikkakaan kuluttajasäännöstely ei ole ensisijainen keino päivittäistavarahuollon hoitamiseksi. Ohjeen liitteenä onkin luettelo käytännön kysymyksistä, jotka ovat kunnan kannalta relevantteja ruokapalvelun jatkuvuussuunnitelman hallitsemiseksi sekä toimintakorttipohja vakavan häiriötilanteen varalle.

Poikkeusoloissa väestön energiansaannin turvaamiseksi pyritään erityisesti viljantuotantoa lisäämään. KUVA: VisitFinland

Muita toimijoita ovat huoltovarmuusorganisaation elintarvikesektori ja sen poolit, keskeiset ministeriöt ja niiden alaiset virastot. Työ- ja elinkeinoministeriö johtaa toimintaa valtioneuvoston tasolla.

Edellä kuvattu päivittäistavarahuollon varautumis- ja jatkuvuussuunnitteluohje on tullut voimaan 1.3.2013.

ELINTARVIKETEOLLISUUS

ELINTARVIKETEOLLISUUS JA SEN YHTEISKUNNALLINEN MERKITYS

Elintarviketeollisuus on Suomen neljänneksi suurin teollisuudenala ja se toimii kaikkialla Suomessa. Alan noin 1 900 toimipaikkaa työllistävät yhteensä noin 33 000 henkeä. Välillinen työllisyysvaikutus on huomattava, sillä koko elintarvikeketju työllistää Suomessa noin 300 000 henkeä alkutuotannosta kauppoihin. Elintarviketeollisuuden tuotannon bruttoarvo oli vuonna 2012 11,6 miljardia euroa.

Elintarviketeollisuus on vakaa työllistäjä talouden vaihtuvissa suhdanteissa. Työllisyyteen vaikuttaa myös kotimaisten tuotteiden kysyntä. Tuotantotehtävien lisäksi ala työllistää muun muassa tuotekehitys-, markkinointi-, myynti-, hallinto-, viestintä- ja logistiikkatehtävissä. Elintarviketeollisuuden käyttämistä raaka-aineista 85 prosenttia on kotimaisia.

Elintarvikealan yritykset ovat jo vuosia panostaneet merkittävästi tutkimukseen ja tuotekehitykseen luodakseen entistä terveellisempiä ja turvallisempia elintarvikkeita.

Suomalaisella ruualla katettua pöytää voikin hyvällä syyllä kutsua herkullisen terveelliseksi, mutta myös eettiseksi ja ympäristöystävälliseksi. Koko elintarvikeketju maatiloilta kauppaan tekee töitä laadukkaan ruuan puolesta.

ELINTARVIKETEOLLISUUDEN RAKENNE JA KEHITYSNÄKYMÄT

Suomessa elintarviketeollisuudelle leimaa antavaa on se, että yrityksistä lukumääräisesti valtaosa on pieniä tai keskisuuria yrityksiä. Vuonna 2009 noin 64 prosenttia elintarviketeollisuuden toimipaikoista oli sellaisia, joissa työskenteli alle viisi henkilöä. Kuitenkin noin 20 prosenttia yrityksistä tuottaa 80 prosenttia kokonaisvolyymista.

Seuraavassa taulukossa on esitetty Suomen elintarviketeollisuuden toimialarakenne

Tuoteryhmät / sektorit	Osuus tuotannosta	Osuus henkilökunnasta
1. Teurastus, lihanjalostus	24 %	24 %
2. Meijerituotteet, jäätelö	24 %	14 %
3. Juomien valmistus	11 %	10 %
4. Leipomotuotteet, makaroni yms.	10 %	25 %
5. Eläinten ruoat	5 %	2 %
6. Kasvikset, hedelmät	4 %	5 %
7. Suklaa, makeiset, kaakao	4 %	5 %
8. Einekset ja valmisruoat	4 %	5 %
9. Myllytuotteet, tärkkelys	3 %	2 %
10. Kalatuotteet	2 %	3 %

Elintarviketeollisuuteen liittyy eräitä globaaleja kehityspiirteitä. Tällaisia ovat muun muassa seuraavat:

- ruuan kysyntä kasvaa voimakkaasti
- kansainvälinen kilpailu lisääntyy edelleen
- kuluttajat vaativat tuoreita, terveellisiä, maukkaita, helppokäyttöisiä, ympäristöystävällisiä ja lähellä tuotettuja tuotteita
- kaupan keskittyminen arvoketjussa jatkuu, oma merkkituotteiden kehittäminen jatkuu
- tuotteilla alhaiset katteet, hintataso harmonisoituu globaalisti
- tuotteiden elinkaari lyhenee ja uutuustuotteiden määrä kasvaa
- raaka-ainemarkkinoilla on paljon epävarmuutta, hintataso ei palaudu entiselleen
- ilmasto-, ympäristö-, energia- ja eettiset näkökulmat ovat tulleet jäädäkseen
- ruokakriisit ja kohonneet hinnat korostavat toimivan elintarvikeketjun ja huoltovarmuuden merkitystä.

Suomalainen elintarviketeollisuus on laajentanut viime aikoina toimintaansa myös Suomen rajojen ulkopuolelle. Erityisesti Suomen lähialueet, Venäjä, Baltian maat, Ruotsi, ovat olleet tässä kehityksessä keskeisiä sijoittumisalueita. Nämä alueet ovat edelleen myös tärkeimpiä vientikohteita.

Lisää tietoja elintarviketeollisuudesta löytyy Elintarviketeollisuusliitto ry:n verkkosivuilta.

ELINTARVIKETEOLLISUUS JA HUOLTOVARMUUS

Elintarvikehuoltovarmuuden perustavoitteena on turvata kansalaisten riittävä ravinnonsaanti kaikissa turvallisuustilanteissa. Elintarviketuotannolla on perinteisesti ollut hyvin keskeinen asema suomalaisessa huoltovarmuusajattelussa. Suomen maantieteellinen sijainti ja ulkomaankaupan tavaravirtojen suuri riippuvuus merikuljetuksista ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että elintarvikehuollon kohdalla on pidetty korkeaa omavaraisuusastetta yhtenä huoltovarmuuskriteerinä.

Viime vuosien toistuvat ruokakriisit eri puolilla maailmaa, ilmastonmuutokseen liittyvät erilaiset skenaariomallit ja niiden mukaiset arviot elintarviketuotannon globaaleista muutoksista ja maapallon väestömäärän kasvuennusteet ovat niin ikään ylläpitäneet ja vahvistaneetkin kotimaisen elintarviketuotannon tärkeyttä myös huoltovarmuustarkastelussa.

Vuonna 2010 valmistunut kansallinen ruokastrategiatyö sisältää myös huoltovarmuustarkastelua. Raportissa todetaan, että elintarvikealalla huoltovarmuuden perustan muodostaa kilpailukykyinen kotimainen ruokajärjestelmä. Samaisessa raportissa todetaan edelleen, että ruuan tuotantoketjut ovat riippuvaisia kansainvälisestä kaupasta, vaikka omavaraisuutemme monissa raaka-aineissa onkin korkea. Elintarviketeollisuuden kotimainen tuotanto on riippuvaista monista tuontipanoksista. Erityisesti tuotannossa tarvittava teknologia, pakkausmateriaalit ja erilaiset kemian teollisuuden tuotteet ovat suurelta osin tuontituotteita.

Suomalainen elintarviketeollisuus tarvitsee menestyäkseen eräitä perusedellytyksiä, joiden turvaaminen on tärkeää myös huoltovarmuuden kannalta. Näitä ovat:

- riittävä, laadukas ja kilpailukykyinen kotimainen alkutuotanto
- tuotannon kannalta keskeisten energiamuotojen luotettava, ja elintarviketuotannon kilpailukyvyn säilymistä tukeva saatavuus
- elintarviketuotannon laatuvaatimukset täyttävä, luotettavasti toimiva vesihuoltojärjestelmä
- ammattitaitoisen työvoiman riittävyys
- tehokkaat logistiset järjestelmät, niihin liittyvät tietojärjestelmät ja tiedonsiirtojärjestelmät mukaan lukien.

Vain näiden kaikkien perusedellytysten turvaamisella voidaan varmistaa elintarviketeollisuuden ja koko kotimaisen elintarviketuotannon huoltovarmuudellinen perusta.

ELINTARVIKETEOLLISUUSPOOLI

Huoltovarmuusorganisaatiossa elintarviketeollisuuden alaa edustaa elintarviketeollisuuspooli. Se on yksi huoltovarmuusorganisaation elintarvikehuoltosektorin kolmesta poolista. Pooli toimii Elintarviketeollisuusliitto ry:n yhteydessä.

Poolin toiminta perustuu Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen kanssa tehtyyn poolisopimukseen, jonka allekirjoittajatahoina elinkeinoelämän puolelta ovat Elintarviketeollisuusliitto ry ja Suomen Pakkausyhdistys ry.

Elintarviketeollisuuspoolin päättävänä elimenä on poolitoimikunta. Sen puheenjohtaja ja samalla poolin johtaja on Elintarviketeollisuusliiton toimitusjohtaja. Poolitoimikunnan jäseninä on elintarviketeollisuusyritysten, Suomen Pakkausyhdistyksen, työ- ja elinkeinoministeriön, puolustusvoimien sekä Huoltovarmuuskeskuksen edustajia. Poolitoimikuntaan kuuluu lisäksi eräitä asiantuntijajäseniä ETL:n toimistosta (toimiala-asiantuntemus).

Elintarviketeollisuuspoolin toiminnan päämääränä on turvata elintarviketeollisuuden toimintakyky ja mahdollisuudet elintarvikkeiden valmistamiseksi erilaisissa vakavissa häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Poolin tehtävät voidaan jakaa kolmeen ryhmään seuraavasti:

Elintarviketuotannon varmistamiseen liittyen pooli
- ylläpitää huoltovarmuuden kannalta kriittisen elintarviketeollisuuden yritys- ja toimipaikkatietoja ja ohjaa sekä seuraa huoltovarmuuden kannalta kriittisten elintarviketeollisuusyritysten ja niiden toimipaikkojen varautumista ja valmiussuunnittelua
- ylläpitää ja kehittää tarvittavia suunnitteluperusteita poikkeusolojen elintarviketuotannon varmistamiseksi
- järjestää elintarviketeollisuuden valmiuden ylläpitämiseksi tarpeellisia harjoituksia sekä tiedotus- ja koulutustilaisuuksia
- suunnittelee yhteistyössä elintarviketeollisuusyritysten kanssa henkilöstön ja muiden voimavarojen käyttöä poikkeusoloissa
- tekee selvityksiä ja esityksiä elintarvikehuollon edellyttämän varmuus- ja turvavarastoinnin tarpeesta.

Viranomaisten tukemiseen liittyen pooli

- pitää yhteyttä eri viranomaisiin ja tukee viranomaisia päätöksenteon kannalta tarpeellisen elintarvikehuoltoa koskevan tiedon ja tilannekuvan tuottamisessa
- tukee puolustusvoimia ruokahuollon suunnittelussa
- tekee selvityksiä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tarvittavien korvaavien toimintojen kehittämiseksi
- ryhtyy tarvittaessa muihinkin erikseen sovittaviin tai tilanteen edellyttämiin toimenpiteisiin valmiuden kehittämiseksi.

Tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja yhteistoiminnan varmistamiseen liittyen pooli

- pitää yhteyttä elintarvikehuollon kannalta keskeisiin muihin sektoreihin ja pooleihin ja kehittää yhteistoimintaa varautumisessa, sekä osallistuu huoltovarmuusorganisaation elintarvikehuoltosektorin määrittämällä tavalla sektorin ja muiden poolien varautumissuunnitteluun, harjoituksiin ja koulutustilaisuuksiin

- huolehtii organisaationsa kehittämisestä ja ylläpitää toimistonsa valmiutta
- raportoi Huoltovarmuuskeskukselle ja huoltovarmuusorganisaation elintarvikehuoltosektorille poolin toimintaa koskevista asioista HVK:n ja sektorin määrittämällä tavalla.

Pooli ylläpitää ja kehittää poikkeusolojen teollisen elintarviketuotannon eräitä suunnitteluperusteita. Yksi tällainen on keskivertotuotetietokanta. Se käsittää noin sadan perustuotteen luettelon, tuotteiden valmistuksessa tarvittavat raaka-ainekoostumukset (reseptit) sekä tuotteiden alustavan tuotantovastuujaon pooliin kuuluvien huolto- varmuuden kannalta kriittisten yritysten kesken.

Huoltovarmuuden kannalta kriittiset yritykset ovat poolitoiminnan ja sen avulla rakennettavan huoltovarmuuden perusta. Yritykset osallistuvat elintarviketeollisuuspoolin toimintaan muun muassa seuraavasti:

- asettamalla tarpeen mukaan edustajansa poolin eri toimielimiin
- osallistumalla poolin järjestämiin koulutustilaisuuksiin ja harjoituksiin
- antamalla tietoja toiminnastaan poolissa tehtävää valmiussuunnittelua varten
- ylläpitämällä HUOVI-portaalissa yritystä koskevat perustiedot ja toteuttamalla yrityskohtaisen jatkuvuudenhallinnan kypsyysarvioinnin poolin ohjeistamalla tavalla
- huolehtimalla yritys- ja toimipaikkakohtaisesti varautumisesta
- olemalla yhteistyössä tarpeen mukaan alueellisten ja paikallisten viranomaisten huoltovarmuusorganisaation eri toimielinten kanssa.

KAUPPA JA JAKELU

Päivittäistavarakauppa vastaa kuluttajien elintarvikehuollosta joko vähittäismyyntikanavan kautta suoraan kuluttajalle tai HoReCa-tukkukaupan kautta suurtalouksille tapahtuvien toimitusten kautta.

Päivittäistavaroiden kokonaismarkkinat ovat Suomessa noin 25 miljardia euroa vuodessa, josta vähittäismyynnin osuus on noin 15 miljardia euroa. Elintarvikkeiden osuus vähittäismyynnistä on noin 80 prosenttia, eli 12 miljardia euroa. Ravintoloiden, henkilöstöruokaloiden ja julkisten laitosten tarjoaman ruoan kuluttajahintainen arvo on runsaat 6 miljardia euroa vuodessa.

Kuluttajien haluamien elintarvikevalikoimien tarjoaminen kaikkialla Suomessa on suuri logistinen haaste. Suomi on pinta-alaltaan suuri ja keskimääräinen asukastiheys on pieni. Etelä-Suomen ja erityisesti pääkaupunkiseudun metropolialueen logistiset haasteet ovat puolestaan aivan erilaiset kuin muualla Suomessa.

Päivittäistavarakauppa toimittaa myymälöihin suuria elintarvikemassoja, joihin liittyy tuotteiden lämpötiloja ja muita kuljetusolosuhteita koskevia erilaisia vaatimuksia. Käytännössä kaupan yhdistetty jakelu toimii siten, että pääkaupunkiseudulla olevista keskusvarastoista lähteviin kuivatavaratoimituksiin liitetään alueellisista terminaaleista tuoretuotteet myymäläkohtaisiin tavaraeriin.

Kaupan ryhmien jakeluyhtiöt pyrkivät toimittamaan nämä tavaratoimitukset myymälöihin kaikkialle Suomeen noin 12 tunnissa niiden tilaamisesta. Teollisuuden suoratoimitukset myymälöihin koskevat lähinnä suurten toimituserien jakelua suurmyymälöille, kuten hypermarketeille sekä maitotalous- ja panimotuotteiden jakelua.

Myymälöiden tilausjärjestelmät on pääosin automatisoitu tietojärjestelmien avulla, eikä myymälöissä ole enää varastointia. Päivittäistavarakauppa on luonteeltaan päivittäistavarateollisuutta, eli suurten massojen siirtämistä pieninä tavaraerinä ja kilpailua pienillä marginaaleilla.

Jakelujärjestelmien kehittyminen on lisännyt merkittävästi riippuvuutta toimivista tiedonsiirto- ja käsittelyjärjestelmistä. Myös tavarantoimittajien ja toimijoiden määrä on lisääntynyt, kun toimintoja on ulkoistettu ja keskitetty eri osa-alueiden toimintojen osaamista.

Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995 toi Suomen elintarviketalouden sisämarkkinoiden markkinatalouden piiriin. Tuonnin osuus elintarvikkeiden kokonaismarkkinoista on noussut samalla 13 prosentista nykyiseen 30 prosenttiin teollisuuden tuotannosta ja 50 prosenttiin raaka-aineiden kotimaisuudesta. Vaikka Suomen elintarvikkeiden ja niiden raaka-aineiden vienti on samalla kasvanut, on huoltovarmuuden kannalta merkityksellinen omavaraisuus vähentynyt ja tuonnin merkitys vastaavasti samalla kasvanut.

Pienemmillä myymälöillä on asuttavuuden kannalta tärkeä tehtävä paikallisen elintarvike- ja päivittäistavaratarjonnan järjestämisessä.
KUVA: Elina Sirparanta / VisitFinland

PÄIVITTÄISTAVARAKAUPAN RAKENNEMUUTOS

Päivittäistavarakaupan rakennemuutos näkyy kauppojen sekä keskittymisenä suuriin myymälöihin että kauppojen lukumäärän pienenemisenä. Kokonaismyynnin keskittyminen suuriin myymälöihin on seurausta väestön vaurastumista, autoistumisesta ja asutuksen keskittymisestä Etelä-Suomen kaupunkeihin.

Suomen EU-jäsenyys antoi puolestaan mahdollisuudet rakennemuutosta lisäävälle ja kuluttajien haluamalle valikoimien kasvulle, jonka toisena mahdollistajana oli tietojenkäsittelyn nopea kehittyminen. Suurien myymälöiden myynti- ja kustannustehokkuus on selvästi pieniä myymälöitä parempi. Noin 50 prosenttia myymälöistä myy 92 prosenttia kokonaismyynnistä. Myynnin jakautumisen suhde on ollut suunnilleen nykyisellään parin kolmen vuosikymmenen sama.

Kaupan rakennemuutos ei tarkoitakaan enää suurten ja pienten myymälöiden myynnin suhdetta, vaan myymälöiden lukumäärän hienoista vähentymistä. 1980-luvun puolivälissä päivittäistavarakauppoja oli noin 9 000 kpl ja vuonna 2012 enää noin 3 200 täyden valikoiman päivittäistavaramarkettia.

Suurilla myymälöillä on siis päävastuu taajamien kuluttajien valtakunnallisesta elintarvikehuollosta. Pienemmillä myymälöillä on kuitenkin asuttavuuden kannalta tärkeä tehtävä paikallisen elintarvike- ja päivittäistavaratarjonnan järjestämisestä.

Usein päivittäistavarakaupasta puhuttaessa tarkoitetaan vain päivittäistavaroiden vähittäiskauppaa ja unohdetaan työpaikka-, koulu- ja muun laitosruokailun osuus elintarvikehuollosta. Se on kuitenkin arvoltaan jo noin puolet vähittäiskaupan ruokamyynnistä. Suurtalouksien elintarviketoimituksista vastaa HoReCa-tukkukaupan lisäksi elintarviketeollisuus suorilla tavarantoimituksillaan.

HAASTEET HUOLTOVARMUUDEN NÄKÖKULMASTA

Tulevaisuuden kysymyksiä elintarvikehuollon osalta on sähköisen kaupan osuuden mahdollinen kasvu, joka on pitkälti riippuvainen sähköisen kaupan logistisista ratkaisuista, mutta myös innovatiivisista palvelukonsepteista.

Kaupan logistinen järjestelmä on täysin riippuvainen tietojärjestelmistään ja niiden ohjausjärjestelmistä, minkä vuoksi sähkön häiriötön jakelu on ehdoton edellytys Suomen elintarvikehuollon toiminnalle. Kaupan kilpailevien järjestelmien keskinäinen korvattavuus voisi olla tulevaisuuden huoltovarmuuden eräs suuria kehityskohteita. Toinen suuri huoltovarmuuskysymys on päivittäistavaroiden ja erityisesti elintarvikkeiden tuontikanavien varmistaminen myös kriisitilanteissa.

KAUPPA- JA JAKELUPOOLI

Kauppa- ja jakelupooli on yksi huoltovarmuusorganisaation elintarvikehuoltosektorin kolmesta poolista. Pooli perustettiin vuonna 2005 ja se toimii kiinteässä yhteistyössä kaupan alan yritysten ja eri viranomaisten kanssa. Kauppa- ja jakelupoolin toiminta perustuu Päivittäistavarakauppa ry:n (PTY) ja Huoltovarmuuskeskuksen väliseen poolisopimukseen.

Kauppa- ja jakelupoolin päättävänä elimenä on poolitoimikunta. Toimikunta koostuu

- päivittäistavarakaupan järjestön
- merkittävien päivittäistavarakaupan yritysten
- joukkoruokailualan
- työ- ja elinkeinoministeriön
- kuluttajaviranomaisen
- puolustusvoimien
- Huoltovarmuuskeskuksen edustajista.

Kauppa- ja jakelupoolin toiminnan päämääränä on turvata päivittäistavarahuollon edellyttämien jakelujärjestelmien toimivuus ja tältä osin elintarvikehuollon toimivuus erilaisissa vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Kauppa- ja jakelupoolin tehtävät voidaan jakaa kolmeen osaan seuraavasti:

- Päivittäistavarajakelun varmistamiseksi poolin tehtävän on
- seurata ja analysoida tekijöitä, jotka vaikuttavat kaupan ja jakelujärjestelmien toimintaympäristöön erityisesti varautumisen ja huoltovarmuuden kannalta
- kartoittaa jakelujärjestelmiin kohdistuvia uhkia ja analysoida niiden vaikutuksia sekä laatia toimintamalleja uhkatilanteiden vaikutusten eliminoimiseksi tai pienentämiseksi
- varmistaa, että jakelujärjestelmien toimintaan liittyvät erilaiset järjestelmät ja niiden toimivuuden turvaaminen otetaan huomioon myös muiden poolien suunnittelussa
- pitää yllä omalta osaltaan yhteiskunnan huoltovarmuuden kannalta kriittisten yritysten ja toimipaikkojen luetteloa ja ohjata siihen kuuluvien yritysten ja toimipaikkojen valmiussuunnittelua.

Viranomaisten tukemiseksi poolin tehtävänä on

- pitää yhteyttä eri viranomaisiin ja tukea viranomaisia päätöksenteon edellyttämän päivittäistavaralogistiikkaa ja sen toimintaedellytyksiä koskevan tiedon ja tilannekuvan tuottamisessa
- tukea puolustusvoimia elintarvikelogistiikan suunnittelussa
- tehdä selvityksiä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tarvittavien korvaavien toimintojen kehittämiseksi
- ryhtyä tarvittaessa muihinkin erikseen sovittaviin tai tilanteen edellyttämiin toimenpiteisiin valmiuden kehittämiseksi.

Tarvittavan valmiuden ylläpitämiseksi ja yhteistoiminnan varmistamiseksi poolin tehtävänä on

- järjestää tarvittavaa koulutusta sekä harjoituksia
- osallistua huoltovarmuusorganisaation elintarvikehuoltosektorin määrittämällä tavalla sektorin ja muiden poolien varautumissuunnitteluun, harjoituksiin ja koulutustilaisuuksiin
- huolehtia organisaationsa kehittämisestä ja ylläpitää toimistonsa valmiutta
- raportoida HVK:lle ja elintarvikehuoltosektorille poolin toimintaa koskevista asioista HVK:n ja sektorin määrittämällä tavalla.

Kauppa- ja jakelupoolin ylläpitämään osaan huoltovarmuuden kannalta kriittisiä yrityksiä ja toimipaikkoja kuuluu kaupan hankinta- ja logistiikkayrityksiä niin vähittäiskaupan kuin HoReCa-tukkukaupankin osalta. Tällä tavoitellaan nimenomaan laajan valtakunnallisen jakeluverkon toimivuuden varmistamista.

8.13 ASUMISEN JA RAKENTAMISEN TURVAAMINEN

ASUMINEN

Asumisen turvaaminen poikkeusoloissa vaatii valmiuksia asuttaa laajoja joukkoja uusille paikkakunnille. Evakuointi saattaa koskea jopa sataatuhatta asukasta. Joissakin tilanteissa voi tuhoutua tai joutua käyttökelvottomaksi huomattava osa asuntokantaa niin, että asuntonsa menettäneet joudutaan nopeasti asuttamaan uudelleen.

Tarvitaan yhtäältä suunnitelma määräaikaisen asutusorganisaation perustamiseksi ja toisaalta säännökset siitä miten menetellään, jos joudutaan asuttamaan laajoja joukkoja uudelleen, miten uudelleenasuttaminen lievimmillään ja toisaalta ankarimmillaan hoidetaan sekä miten asuntokannan käyttöä tehostetaan.

UUDELLEENASUTTAMINEN

Tilanteessa, jossa asuinpaikkakunnaltaan siirretty tai asuntonsa menettänyt väestö on tilapäisesti sijoitettu joukkomajoitukseen julkisiin tai yksityisiin tiloihin, voi olla tarpeen perustaa määräaikainen asutusorganisaatio. Organisaation tehtävänä olisi uudelleen sijoitettavan väestön ohjaaminen sellaisille alueille, joissa edellytykset pysyväisluontoisemman asunnon ja työpaikan järjestämiseen ovat parhaat. Väestön uudelleensijoittamisessa pyritään siihen, että sijoittamisesta kunnille aiheutuva rasitus jakautuisi mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti kuntien kesken. Sijoitettavasta väestöstä niiden, jotka voivat perhe- ja sukulaisuussuhteiden perusteella tai muuten itse järjestää uuden asunnon ja toimeentulon, on voitava tietyin edellytyksin vapaasti siirtyä uudelle paikkakunnalle. Niille, joilla ei ole mahdollisuutta omatoimisesti järjestää asuntoja ja työpaikkaa, on asuntoviranomaisten osoitettava sijoitusalue. Sijoitusalueella paikallisten viranomaisten on osoitettava ensimmäinen asunto ja työpaikka. Pääosa väestöstä sijoitetaan taajamiin, teollisuuden ja palveluelinkeinojen tarjoamiin työpaikkoihin.

Sisäministeriö, aluehallintovirastot ja pelastustoimen alueen pelastusviranomaiset vastaavat väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta. Väestön elinedellytysten turvaamiseksi huolehditaan elintärkeiden toimintojen (sosiaali- ja terveyspalvelut, energiahuolto, viestiyhteydet, elintarvike- ja vesihuolto) jatkuvuudesta. Jokaisen alueen pelastustoimella on evakuoitavien vastaanottosuunnitelma, jossa se varautuu vastaanottamaan ja sijoittamaan muualta siirrettyä väestöä joko väliaikaisesti tai pidemmäksi ajaksi. Evakuoitavat sijoitetaan ensisijaisesti yleisiin tiloihin. Tarvittaessa evakuoituja varaudutaan sijoittamaan myös asuinrakennuksiin tai muihin soveltuviin tiloihin. Suuria väestömääriä koskevissa evakuoinneissa pyritään siihen, että suurin osa väestöstä siirtyy omilla kulkuneuvoillaan. Jos on ilmeistä, että evakuoitua väestöä ei voida lyhyellä aikavälillä siirtää takaisin lähtöalueelleen, on ryhdyttävä toimenpiteisiin väestön väliaikaiseksi uudelleenasuttamiseksi.

Kunnissa, jonne evakuoitu väestö on tilapäisesti sijoitettu, tulee koota tarvittavat yksityiskohtaiset tiedot asutettavista henkilöistä, heidän koulutuksestaan, perhesuhteistaan yms. Uudet sijoituspaikat tulee valita ensisijaisesti sellaisilta alueilta, joissa on työvoiman tarvetta ja joissa on jo olemassa tarkoitukseen sopiva asuntokanta tai muu rakennuskanta. Työpaikkoja tulisi ohjata myös aluepoliittisin keinoin sinne, missä on valmis asuntokanta ja muu yhdyskuntarakenne.

ASUNTOKANNAN KÄYTÖN TEHOSTAMINEN

Poikkeusoloissa, joille tyypillistä on samanaikaisesti asunnontarvitsijoiden määrän äkillinen moninkertaistuminen ja mahdollisesti käytettävissä olevien asuntojen määrän huomattava supistuminen, ei kaikille asunnontarvitsijoille voida järjestää asuntoa. Asunnon turvaaminen kaikille edellyttää viranomaisilta toimia riittävien huonetilojen saamiseksi asuntokäyttöön ja asuntojen jakamiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla asunnontarvitsijoiden kesken. Tässä tarkoituksessa saatetaan joutua toimeenpanemaan asuntokannan käytön säännöstely.

Lievimmillään säännöstely voidaan toteuttaa siten, että vuokralle annettavat asunnot vuokrataan viranomaisen välityksellä. Jos välitettäväksi ei tule riittävästi asuntoja, täytyy säännöstelyä tehostaa siten, että viranomaisille on ilmoitettava ensiksi kaikki vapaana olevat ja vapautuvat asuinhuoneistot, toiseksi omalla sisäänkäynnillä varustetut asunnoiksi sopivat huonetilat ja kolmanneksi muussa kuin asuinkäytössä olevat asuinnoiksi sopivat huonetilat. Jos näinkään ei vielä saada riittävästi asuintiloja käyttöön, tulee säännöstelyä edelleen laajentaa siten, että asunnontarpeessa olevia sijoitetaan alivuokralaisiksi niihin asuntoihin, joissa on väljyyttä enemmän kuin esimerkiksi yksi henkilö asuinhuonetta kohden.

Säännöstelyn toimeenpano ei välttämättä toteudu aina portaittain lievimmästä ankarimpaan, vaan tilanteen mukaan siirrytään suoraan olosuhteiden edellyttämään säännöstelyn laajuuteen.

SÄÄNNÖSTELYN TOIMEENPANO

Valmiuslain (1552/2011) 7 luku koskee asuntokannan käytön säännöstelyä.

Asuntokannan käytön säännöstelyä edellyttävä asuntopula on yleensä paikallinen ilmiö. Tästä syystä säännöstelyä ei ole tarkoituksenmukaista saattaa voimaan koko maassa. Valtioneuvosto tekee erillisen päätöksen siitä, missä kunnissa valtioneuvoston asetusta asuntokannan käytön tehostamisesta sovelletaan.

Kunnan, jonka aluetta asuntokannan käytön säännöstely koskee, on määrättävä jokin toimielimensä hoitamaan säännöstelyyn liittyviä tehtäviä tai on perustettava niitä varten erityinen organisaatio. Jos kunta päättää asettaa erityisen toimielimen tehtävää varten, päättää se kuntalain (365/1995) mukaan itse toimielimen kokoonpanosta ja toiminnan järjestämisestä. Kunta ilmoittaa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle (ARA) säännöstelytehtäviä hoitamaan asetetun toimielimen. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus valvoo säännöstelyn toimeenpanoa.

Kuva: Markus Sommers / Tekes

Ympäristöministeriö ja sen apuna Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus seuraavat asuntotilanteen kehitystä ja huolehtivat siitä, että säännöstely toimeenpannaan sellaisilla alueilla, joilla se on välttämätöntä, ja että säännöstely puretaan heti, kun siihen ei enää ole tarvetta.

ASUNNONTARVE RATKAISEE

Asuntokannan säännöstelyviranomaisen on ensisijaisesti osoitettava vuokrattavat tilat sellaisille asunnonhakijoille, joiden asunnontarve on suurin. Huomioon tulee ottaa esimerkiksi asunnontarvitsijan perhesuhteet, terveydentila ja muut vastaavat seikat. Asunnon haltijan ehdotus on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon. Asunnontarve on kuitenkin merkittävin tekijä viranomaisen harkinnassa.

Asuntokannan säännöstelyviranomainen laatii osapuolten välisen vuokrasopimuksen silloin, kun se osoittaa huoneistoon tai huoneeseen vuokralaisen. Jos osapuolet eivät pääse keskenään sopimukseen huoneenvuokrasuhteen ehdoista tai vuokran suuruudesta, viranomainen määrää ne. Vuokra on määrättävä paikkakunnalla vallitsevan kohtuullisen käyvän vuokran mukaiseksi.

Poikkeusoloissa voidaan myös määrätä, että asuinhuoneistosta perittävää vuokraa ei saa korottaa enempää kuin valtioneuvoston asetuksella säädettävän määrän. Lisäksi vuokranantajan irtisanomisoikeutta voidaan asetuksella rajoittaa siten, että vuokranantaja saa irtisanoa vuokrasopimuksen vain, jos vuokranantaja tarvitsee asuntoa omaan, perheenjäsenensä tai muun läheisen omaisensa asuinkäyttöön. Vuokranantaja voi kuitenkin irtisanoa vuokrasopimuksen myös muun erityisen painavan syyn vuoksi. Tällaisena syynä voidaan pitää esimerkiksi rakennuksen kiireellistä korjaustarvetta.

RAKENTAMINEN

Rakentamisen resurssien turvaamisella tarkoitetaan valmiuslain toimivaltuuksien mukaista rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstelyä. Koska kynnys valmiuslain käyttöön ottamiselle on hyvin korkealla, turvataan rakentamisen resursseja yksityisoikeudellisin aie- ja valmiussopimuksin normaaliolojen häiriötilanteiden, kuten esimerkiksi suuronnettomuuksien, varalle. Huoltovarmuuskriittiset yritykset eli rakennusurakoitsijat voivat varata kalustoa ja henkilöitä aiesopimuksin sovittujen rakentamissuoritteiden toteuttamista varten.

HUOLTOVARMUUS JA RAKENNUSPOOLI

Huoltovarmuuskeskus suunnittelee ja koordinoi elinkeinoelämän ja hallinnon varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Huoltovarmuuskeskuksen alaisuudessa toimii eri pooleja, muun muassa rakennuspooli aluetoimikuntineen.

Rakennuspooli on rakennusalan yritysten keskinäinen, sekä niiden, puolustusvoimien ja muiden viranomaisten välinen yhteistoimintaelin normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusolojen rakennustoimintaa koskevissa asioissa. Rakennuspoolin yleisenä tehtävänä on selvittää viranomaisten apuna rakentamisen ja rakennustuoteteollisuuden varautumiseen vaikuttavia tekijöitä sekä suunnitella ja valmistella toimenpiteitä alansa toimintaedellytysten ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Rakennuspoolin yleisiä varautumistehtäviä on määritellä sekä laatia poikkeusolojen rakentamisen toteutuksen yleissuunnitelmat ja arvioida rakennustuoteteollisuuden toimialakohtaiset perushuoltotasot, pitää ajan tasalla kriittisten raaka-aineiden ja materiaalien luetteloa, laatia alansa yritysten tärkeysluokitus ja ylläpitää sitä sekä ohjata ja valvoa alansa yritysten valmiussuunnittelua.

Rakennuspoolin alaisuudessa on kuusi aluetoimikuntaa. Aluetoimikuntien tehtävinä on muun muassa arvioida alueellinen rakentamistarve ja sen edellyttämä tuotanto häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, arvioida yhteistyössä viranomaisten kanssa tuolloin tarvittavat alueelliset raaka-aine-, rakennustuote- ja urakointiresurssit, edistää ja ylläpitää alueellista verkostoitumista rakennusalalla tarvittavan tuotannon aikaansaamiseksi em. tilanteissa sekä järjestää alueellaan harjoituksia ja koulutustilaisuuksia alan valmiuden ylläpitämiseksi. Rakennuspoolin aluetoimikunta koostuu muun muassa huoltovarmuuskriittisten yritysten ja viranomaisten, esimerkiksi ELY-keskusten edustajista.

Ajoneuvoja ja työkoneita voidaan varata käytettäväksi häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tavoitteena on logistisen järjestelmän toiminnan jatkuvuuden varmistaminen kaikissa turvallisuustilanteissa. Huoltovarmuuskriittinen yritys voi varata ELY -keskukselta riittävästi kalustoa välttämättömien töiden suorittamiseen. Tarkoituksena on, että huoltovarmuuskriittisen yrityksen kalusto on yrityksen käytettävissä eikä puolustusvoimien otettavissa. Ajoneuvojen ja työkoneiden varaamisesta huolehtivat ELY-keskusten KULO:n (kuljetusohjaustoimikunta) virkamiehet. Ajoneuvojen ja työkoneiden varaamiseen liittyy Pooleri-tietojärjestelmä, jota käytetään kuljetusten suunnitteluun.

RAKENTAMISEN RESURSSIT HÄIRIÖTILANTEISSA

Valmiuslain 3 pykälän mukaisia poikkeusoloja ovat muun muassa: Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila sekä Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista. Näissä olosuhteissa huolehditaan ensisijaisesti välttämättömästä rakentamisesta.

Puolustusvoimien rakennushankkeita on käytännössä kyettävä toteuttamaan normaalioloissa jo ennen tilanteen kiristymistä poikkeusoloiksi. Rakentamisen kapasiteetin varaamiseksi välttämättömiin hankkeisiin näissä tilanteissa tehdään puolustusvoimien ja rakennusalan yritysten kanssa aie- ja valmiussopimuksia, joissa yritys sitoutuu ylläpitämään valmiutta tietyn rakennushankkeen toteuttamiseen määrätyssä ajassa tukipyynnön saatuaan. Aiesopimuksella määritellään rakennussuorituksen materiaalinen sisältö ja suoritusaika. Aiesopimus on sitova sopimus, jonka täytäntöönpano alkaa vain, jos puolustusvoimat antaa toteutusilmoituksen. Valmiussopimuksella urakoitsija sitoutuu ylläpitämään valmiutta toteuttaa aiesopimuksessa määritelty rakennussuoritus. Valmiussopimuksessa määritellään työn aloittamista koskeva valmiusaika.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi kaikissa olosuhteissa rakentamisen kapasiteettia varataan aie- ja valmiussopimuksin myös muita tilanteita kuin valmiuslaissa tarkoitettuja poikkeusolojen rakentamista varten. Varautumista edellyttäviä häiriötilanteita normaalioloissa voivat olla muun muassa tulvat, pato-onnettomuudet, merenpinnan poikkeuksellinen kohoaminen tai poikkeukselliset sääolosuhteet.

RAKENTAMISEN RESURSSIEN SÄÄNNÖSTELY

Valmiuslain kuudennessa luvussa on toimivaltuudet rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstelyyn. Säännöstelyn tarkoituksena on turvata poikkeusoloissa riittävät rakentamisen resurssit välttämättömään rakentamiseen. Valmiuslain 46 pykälän mukaista välttämätöntä rakentamista ovat:

- puolustusvoimien hankkeet
- väestön suojaamisen, huollon ja turvallisuuden vaatimat rakennustyöt
- liikenne- ja viestintäyhteyksien sekä kunnallistekniikan kiireelliset rakennus- ja korjaustyöt
- energiahuollon vaatimat rakennustyöt
- maanpuolustuksen, väestön toimeentulon tai huoltovarmuuden kannalta tärkeän teollisuuden rakennustyöt
- keskeneräisten rakennustöiden loppuunsaattamiseksi tai töiden sopivaan vaiheeseen viemiseksi tarpeelliset työt
- rakennusten ja rakennelmien välttämättömät korjaustyöt.

Rakentamisen säännöstelyssä käynnissä olevat rakennushankkeet määrätään keskeytettäväksi tietyn ajan kuluessa. Käynnissä olevia hankkeita voidaan jatkaa, jos niille myönnetään jatkamislupa. Jatkamislupa annetaan ensisijaisesti välttämättömänä rakentamisena pidettäville hankkeille. Uudet hankkeet edellyttävät aloituslupaa. Aloituslupaa voidaan hakea siinä vaiheessa, kun varsinainen rakennuslupa on myönnetty ja hanketta voidaan ryhtyä toteuttamaan. Muillekin hankkeille aloitus- tai jatkamislupa on myönnettävä, jollei rakentamisen tuotantotekijöiden eli työvoiman, koneiden ja rakennustuotteiden saannin varmistaminen välttämättömään rakentamiseen edellytä hankkeen lykkäämistä.

Rakennustuotteiden säännöstely toimeenpannaan siten, että rakennustuotteita myyvä elinkeinonharjoittaja saa myydä tai muutoin luovuttaa rakennustuotteita vain ostolupaa vastaan. Ostolupaa ei tarvita myytäessä tai luovutettaessa rakennustuotteita tukku- tai vähittäiskaupalle. Ostolupaa ei tarvita rakennustuotteiden hankkimiseen ulkomailta, ellei ulkomaankaupan säännöstelemiseksi toimeenpanna lisenssijärjestelmää kansantalouden voimavarojen suuntaamiseksi. Ostolupaa ei tarvita myöskään puolustusvoimien rakennushankkeiden toteuttamiseen.

Asetuksessa määritellään tarkemmin, mitä rakennustuotteita sääntely koskee sekä saatetaanko säännöstely voimaan koko Suomessa vai ainoastaan osassa valtakuntaa.

Rakentamisen ja rakennustuotteiden säännöstelyn toimeenpanee ympäristöministeriön johdolla sen alainen rakentamisen hallinto, eli ELY-keskukset ja kunnalliset rakennusvalvontaviranomaiset. Rakentamisen säännöstelyn aikana aloitus- tai jatkamisluvan myöntää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Alueellisesti merkittäviä voimavaroja sitovalle rakennushankkeelle aloitus- ja jatkamisluvan myöntää kuitenkin ELY-keskus ja valtakunnallisesti merkittävälle hankkeelle ympäristöministeriö. Rakennustuotteiden säännöstelyn aikana rakennustuotteiden ostoluvan myöntää sen kunnan rakennusvalvontaviranomainen, jonka alueella hanke pääosin toteutetaan.

8.14 TYÖVOIMAN SAANNIN TURVAAMINEN

UHKAMALLIEN JA HÄIRIÖTILANTEIDEN VAIKUTUS TYÖVOIMAN TARPEESEEN

Nykyiset yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaiset uhkamallit ja häiriötilanteet sekä huoltovarmuuden tavoitteet painottavat riippuvuutta tieto- ja viestintäjärjestelmien toiminnasta sekä energian ja polttonesteiden toimitusvarmuudesta. Myös Suomen tekemät kansainväliset sopimukset korostavat kriittisen infrastruktuurin suojaamista ja valmiussuunnittelun suuntaamista näille alueille. Huoltovarmuuden hyvistä materiaalisista edellytyksistä huolimatta valmiussuunnittelun ulkopuolelle saattaa kuitenkin jäädä erittäin vakavia tilanteita, joissa nykyisiä muuhun infrastruktuuriin tukeutuvia tieto- ja viestintäjärjestelmiä voidaan käyttää vain rajoitetusti tai ei lainkaan.

Varautumissuunnitelmissa painotetaan kaikkien tahojen pyrkimystä toiminnan turvaamiseen pääpiirteittäin samoilla organisaatioilla kuin normaalioloissakin. Toiminnan laajoihin supistuksiin on enemmän tai vähemmän varauduttu, mutta toiminnan hoitamista jollakin nykyisestä täysin poikkeavalla tavalla pidetään yleisesti mahdottomana.

Nykyiset uhkakuvat ja häiriötilanteet ja niiden perusteella laaditut strategiat ja tavoitteet ohjaavat varautumista turvaamaan yhä enemmän yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria. Tällöin myös kaikki toiminnot vakavissa häiriötilanteissa perustuvat entistä enemmän tietotekniikan ja tietoliikenneyhteyksien käyttämiseen. Toimintoja tukemaan tarvitaan mahdollisimman häiriötön sähkönhuolto ja polttonesteiden saatavuus. Tämä merkitsee työvoiman mahdollisen lisätarpeen osalta, että tarve kohdistuu pääosin korkeata ammattitaitoa tai erikoisosaamista vaativiin tehtäviin, jolloin esimerkiksi työttömänä olevia henkilöitä ei pääsääntöisesti voida priorisoida. Tarvittavaa työvoimaa on vaikea lyhyessä ajassa myös kouluttaa. Jotkut toiminnoista saattavat olla vakavasti uhattuina, jos ammattitaitoisia henkilöitä ei ole käytettävissä tai heidät on varattu häiriötilanteissa päällekkäisiin tehtäviin.

Puolustusvoimien perustamien sodan ajan joukkojen vahvuus on supistunut ja saattaa edelleen laskea. Erikoisosaamista vaativien tehtävien lukumäärä on puolustusvoimissa kuitenkin lisääntynyt erityisesti tietotekniikan osalta, mutta myös muussa osaamisessa. Tämän vuoksi henkilövarausten (VAP-varausten) merkitys korostuu entisestään ja niiden päivitystarve on aikaisempaa merkittävämpi kaikilla sektoreilla.

Mikäli työvoiman lisätarvetta syntyy, työhallinnolla on toimintamalleja löytää henkilöitä myös erityisosaamista vaativiin tehtäviin. Nykyisellään työ- ja elinkeinohallinnolla on kattavat ja monipuoliset tiedot noin 2 000 000 pääosin työvoimaan kuuluvan henkilön osalta, kun koko työvoiman määrä on noin 2 800 000. Valmiussuunnitelmia tulee kuitenkin täydentää, jotta tarvittavaa osaamista voidaan riittävän nopeasti löytää vaadittaviin tehtäviin esimerkiksi tietotekniikan tai kuljetuslogistiikan alueilta. Uusia menetelmiä tulee lisäksi kehittää, jotta nopealla aikataululla normaalioloissa pystytään kouluttamaan työntekijöitä alalle, jolta työvoiman määrä on vähenemässä ja osaaminen osittain hiipumassa.

Tilanteita, joissa nykyisen kaltaista infrastruktuuria ei olisi pitkäaikaisesti käytettävissä ja toiminta rakentuisi paljon työvoimaa vaativiin työmenetelmiin, ei pidetä eri sektoreiden ja poolien valmiussuunnitelmissa todennäköisinä. Yleisen työvelvollisuuden tarve tehtyjen selvitysten perusteella liittyy sen tyylisiin uhkatilanteisiin, joissa nykyisen kaltaista infrastruktuuria joudutaan korvaamaan työvoimavaltaisilla menetelmillä. Sellaisia kuvauksia, jotka esittäisivät millä tavalla tämä voisi tapahtua, ei valmiussuunnitelmissa kuitenkaan nykyisellään juuri ole.

TYÖVOIMAN SAANNIN TURVAAMISEN ORGANISOINTI

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN (TEM) ORGANISAATIO

Työ- ja elinkeinoministeriön matriisimaisessa organisaatiossa on eri osastoja ja horisontaalisia yksiköitä. Ministeriössä on lisäksi kansliapäällikön välittömässä alaisuudessa osastojaon ulkopuolisia toimintayksiköitä. Osastojen ja toimintayksiköiden välisestä työnjaosta säädetään ministeriön työjärjestyksessä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on vastuut varautumisasioissa jaettu ministerien kesken niin, että

- työministeri vastaa työvoima- ja yrittäjyysasioista, työelämä- ja markkina-asioista sekä huoltovarmuuteen liittyvistä varautumistoimenpiteistä
- elinkeinoministeri vastaa elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä, kansanhuollosta ja energia-asioista. Lisäksi elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ohjaus kuuluu elinkeinoministerille.

ELINKEINO-, LIIKENNE JA YMPÄRISTÖKESKUKSET

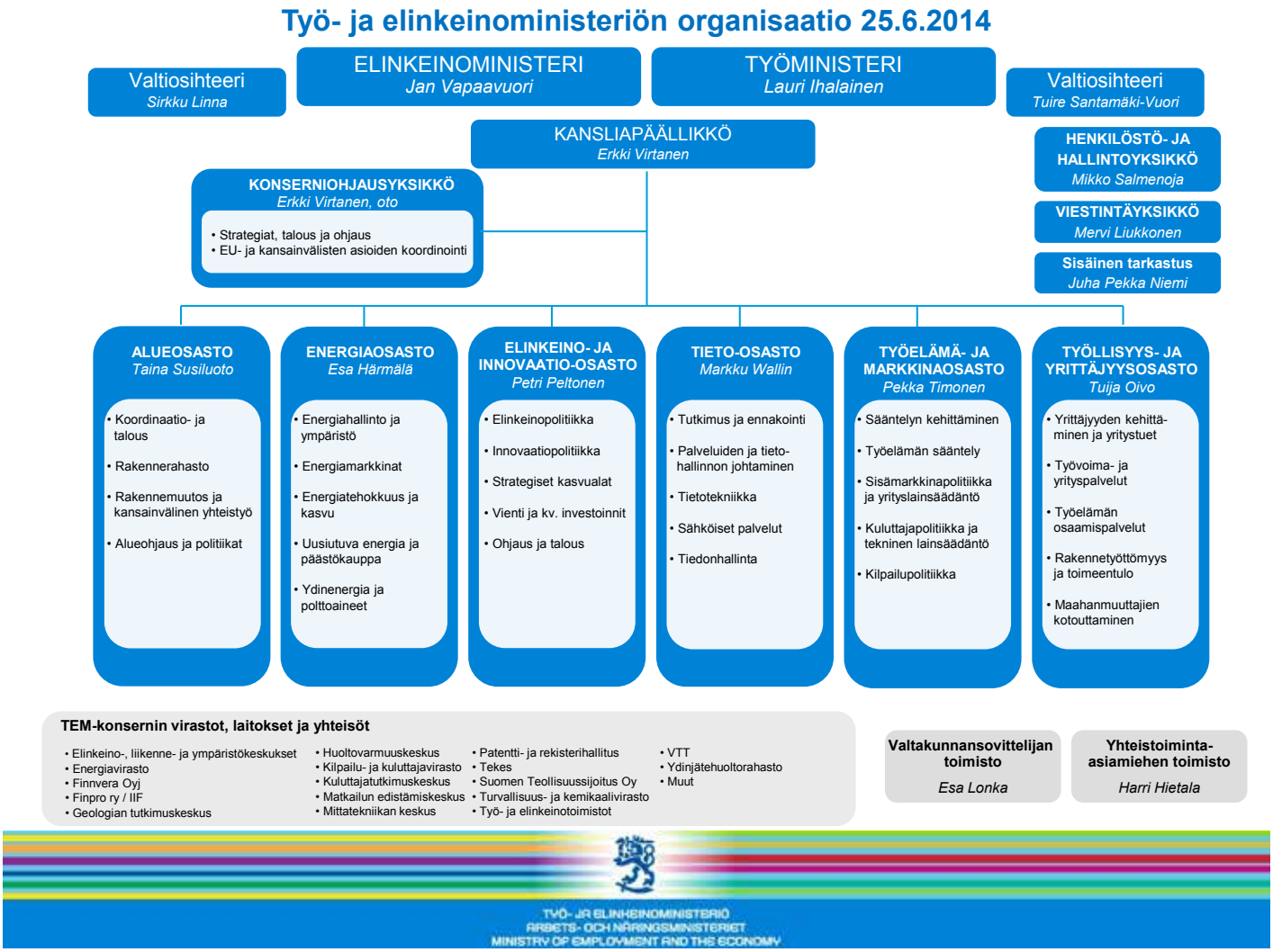
ELY-keskukset vastaavat alueillaan
- ympäristöön ja luonnonvaroihin
- liikenteeseen ja infrastruktuuriin
- elinkeinoihin (mukaan lukien maatalous)
- työvoiman käyttöön
- maahanmuuttoon
- koulutukseen ja kulttuuriin

liittyvistä substanssiministeriöidensä toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä näihin liittyvästä varautumisesta ja kriisijohtamisesta. ELY-keskukset toimivat yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa ja työvoima- ja elinkeinotoimistot (TE-toimisto) ovat niiden alaisia.

Työ- ja elinkeinoministeriö yleishallinnollisena viranomaisena yhteensovittaa substanssiministeriöiden välistä varautumisyhteistyötä. Keskuksia ohjaavat työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, liikennevirasto, maa- ja metsätalousministeriö, maaseutuvirasto, elintarviketurvallisuusvirasto, opetus- ja kulttuuriministeriö ja sisäministeriö.

ELY-keskuksilla on keskeinen asema työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan turvallisuustilanteiden aluehallintoviranomaisina. Teollisuustuotannon, kuten elintarviketeollisuuden, ohjauksen hallintovastuu kuuluu aluetasolla keskuksille. ELY-keskukset vastaavat työ- ja elinkeinoministeriön sektorin osalta lainsäädännön toteutumisen valvonnasta, ministeriön toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä täytäntöönpanon ohjauksesta. Niillä on turvallisuustilanteiden kokonaishallintaan liittyen myös keskeinen asema toimialueensa huoltotilannekuvan, mukaan lukien työllisyys- ja työvoimatilanteen, välittämisessä työ- ja elinkeinoministeriölle, muille aluehallintoviranomaisille sekä paikallishallinnolle.

Poikkeusoloissa TEM:n alaisten toimintojen painoarvo lisääntyy samassa suhteessa kuin valtakunnan taloudellisen huoltovarmuuden voimavaroja on suunnattava yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen



LÄHDE: Työ- ja elinkeinoministeriö

turvaamisesta huolehtimiseen. Poikkeusoloja varten työ- ja elinkeinoministeriön konsernin on huolehdittava keskeisten tiedostojensa ja tietoyhteyksiensä turvallisuudesta mukaan lukien työvelvollisuuden toimeenpanoon liittyvän tietojärjestelmän työvelvollisuusrekisterin perustaminen. Valmiuden kohottamisen yhteydessä tai erikseen käskettäessä on huolehdittava erityisesti myös toimitilaturvallisuudesta, viestinnästä sekä henkilöstön suojaamisesta työpaikoilla.

TE-TOIMISTOT

Alueellista työvoimapolitiikkaa hoitavat työvoima- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) ELY-keskusten alaisuudessa. Niiden tehtäviä ovat

- työnvälitys
- työvoiman kehittäminen
- yritysten toimintaedellytysten parantaminen.

Poikkeusoloissa TE-toimistojen työskentelyssä korostuu tehtävien priorisointi. Resurssien käytössä päähuomio tulee kiinnittää elintarviketuotannon ja puolustuksellista merkitystä omaavan teollisuuden tuotantokyvystä ja työllisyydestä huolehtimiseen. Rakennustoimialalla on säilytettävä kapasiteettia korjaustoiminnan ylläpitoon ja myöhemmin rauhantilan elpymistoimintojen käyttöön.

VARAUTUMINEN HÄIRIÖ JA POIKKEUSTILANTEISIIN

Häiriö- ja poikkeusolotilanteisiin varautuminen edellyttää koko työ- ja elinkeinoministeriön konsernin kattavaa valmiussuunnittelua. TEM:n oman valmiussuunnitelman lisäksi on laadittu kaikkien ELY-keskusten ja TE-toimistojen käyttöön mallivalmiussuunnitelmat, joiden käytäntöön soveltamisessa on annettu koulutusta ja valmiussuunnitelmat laadittu ohjeistuksen mukaisesti. TE-toimistojen valmiussuunnitelmissa keskitytään erityisesti työvoiman ohjaamiseen poikkeusoloissa.

Aluehallinnon uudistus 2010 ja sen jälkeen hallinnon rakenteiden yhä jatkuvat muutokset edellyttävät valmiussuunnitelmien päivitystä ja koordinointia aluehallinnossa. Tätä työtä tehdään TEM:n ministeriötasolle perustaman ELY-keskusten valmiusasioiden neuvottelukunnan ohjauksessa, jossa ovat edustettuna kaikki ELY-keskuksissa toimivat edellä mainitut ministeriöt. Neuvottelukunta on antanut lisäksi ohjeen ELY-keskusten valmius- ja varautumistoiminnan organisoimiseksi ja yhteistyöstä aluehallintovirastojen kanssa.

TYÖVOIMAN SAANNIN TURVAAMINEN NORMAALIAIKOJEN HÄIRIÖTILANTEISSA

Normaaliaikojen häiriötilanteisiin liittyen ei ole erityisiä säädöksiä, vaan niissä toimitaan normaalilainsäädännön puitteissa.

Nykyisessä työelämässä on lisääntynyt voimakkaasti erikois- ja asiantuntijaosaamisen merkitys. Tämä heijastuu myös eri sektorien valmiussuunnitelmissa. Työ- ja elinkeinohallinnon tulee varmistaa työvoiman saatavuus häiriötilanteissa kriittisille toimialoille ja erityistä asiantuntijaosaamista vaativiin tehtäviin. Keskeisenä haasteena normaaliolojen häiriötilanteesta riippuen on kuitenkin toisaalta työttömyyden nopea lisääntyminen ja samanaikaisesti kasvava lisätyövoiman tarve tiettyjen yhteiskunnan kannalta elintärkeiden alojen ja palvelujen työvoiman saatavuuden turvaamiseksi.

Normaaliolojen häiriötilanteissa työvoimaa ja lisätyövoimaa on ohjattava esimerkiksi luonnononnettomuuksien aiheuttamien tuhojen korjaamiseen. Sähkön siirto-, jakelu- ja viestijärjestelmien korjaus tai elintarvikehuollon häiriöiden torjuminen saattaa aiheuttaa työvoiman erityisjärjestelyjä. Käytännössä toiminnasta vastaavat ELY-keskukset ja TE-toimistot. Mitään lisätoimivaltuuksia normaaliolojen häiriötilanteiden torjumiseksi ei ole lainsäädäntöön sisällytetty. Strategisen tehtävän suorituskyvyn varmistamiseksi ovat TEM ja ELY-keskukset kuitenkin sisällyttäneet normaaliajan häiriötilanteiden torjumisen valmiussuunnitelmiinsa.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi tarvetta muuttaa voimassaolevaa ohjeistusta ja ohjeistaa ELY-keskuksia ja TE-toimistoja tilanteen muutosten edellyttämällä tavalla. ELY-keskusten tulee varmistaa työvoiman ohjauksen osalta muun muassa seuraavat asiat:

- Työttömien työnhakijaksi rekisteröinnin sujuvuuden (henkilöresurssien kohdentaminen ja tilaratkaisut) varmistamiseksi ELY-keskusten tulee laatia yhdessä alueen TE-toimistojen kanssa palvelujen järjestelysuunnitelma vaikeutuviin tilanteisiin. Suunnitelmassa tulee arvioida tarvetta ja varautua myös koko ELY-keskusaluetta koskeviin palvelujärjestelyihin.
- Ensisijaisten tehtävien (työnhakijoiden haastattelu, työttömyysturvan maksaminen ja työntekijöiden välittäminen kriittisille aloille) tulee varmistaa karsimalla muita tehtäviä. Tilanteen vaikeutuessa tulee myös tarvetta siirtää henkilökohtaiseen asiointiin perustuvia tehtäviä puhelinpalveluun sekä pidentää toimistojen aukioloaikoja. Suurista hakijamääristä huolimatta on tärkeää, että työnvälitys pystyy toimimaan tehokkaasti ja työnhakijoita koskevat tiedot ovat luotettavia. Näin kyetään varmistamaan sopivien ehdokkaiden saaminen elinkeinoelämän kriittisille aloille.
- ELY-keskusten tulee laatia TE-toimistojen palvelujen keskittämisen mahdollista toimeenpanoa koskeva suunnitelma. ELY-keskusten tulee myös laatia työvoiman tarjonnan priorisointisuunnitelma, jossa määritellään keskuskohtaisesti ne avainalat, joiden työvoiman saanti tulee ensisijaisesti turvata.
- Työtehtäviä on edelleen priorisoitava ohjeiden mukaisesti. ELY-keskusten alueella varmistetaan, että henkilöstöresurssit on kohdistettu perustehtäviin, ja että erikoispalveluita sekä -projekteja jäädytetään.

Työ- ja elinkeinoministeriö tarkentaa Työlinjan tehtävänkuvaa mahdollisena valtakunnallisena kriisiajan puhelinpalveluna muun muassa siten, että sen toiminta muutetaan ympärivuorokautiseksi. Haasteena on tässä tilanteessa kuitenkin puhelinyhteyksien toiminta, joiden parannusta selvitetään kokoajan.

Laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin tapaukseen liittyen työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö sopivat yhteistyöstä ja toimenpiteistä mahdollisen terveydenhuoltohenkilöstön rekrytoinnissa sekä työvelvollisuuden toimeenpanossa.

Mikäli häiriötilanne pitkittyy ja tilanne mahdollisesti edelleen vaikeutuu, laatii työ- ja elinkeinoministeriö suunnitelman työvelvollisuusrekisterin käyttöönottovalmiuden varmistamiseksi. Avainhenkilöiden koulutus tulee käynnistää kaikkien ELY-keskusten alueella.

POIKKEUSOLOT

Valmiuslaki (1552/2011) luo säädösperusteet työvoiman ohjaukselle poikkeusoloissa. Valmiuslain poikkeusolojen määrittelyn vakavimmissa sodan uhan ja sodan tilanteissa voidaan työvoiman ohjaamiseksi ottaa käyttöön erityistoimivaltuuksia.

Työvoiman saannin turvaamiseksi maanpuolustuksen, väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai huoltovarmuuden kannalta erityisen merkityksellisille toimialoille saa työantaja palkata vain työvoimaviranomaisten osoittamia työnhakijoita. Työnvälityspakko koskee kuitenkin vain uusia avoimia työpaikkoja ja työmarkkinoille pyrkiviä sellaisilla toimialoilla, jotka ovat erityisen merkittäviä edellä mainituille keskeisimmille toiminnoille. Muille toimialoille voidaan sen sijaan vapaasti rekrytoida työntekijöitä. Tarkemmin näistä toimialoista säädetään tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella.

Vakavimmissa poikkeusoloissa voidaan myös valtioneuvoston asetuksella antaa määräyksiä palvelussuhteen ehdoista poikkeamiseen. Maanpuolustuksen, väestön toimeentulon tai maan talouselämän turvaamisen välttämättä edellyttäessä saadaan tilapäisesti poiketa työaikalain lepoaikoja ja ylitöitä koskevista säädöksistä sekä vuosilomalain säädöksistä. Terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen palvelussuhteissa voidaan poiketa edellä mainituista säädöksistä myös suuronnettomuus- ja laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin tilanteissa.

Vakavimmissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella myös rajoittaa määritellyillä tuotannonaloilla työnantajan oikeutta irtisanoa työ- tai virkasuhdetta. Tämä koskee irtisanomisoikeuden rajoittamista siitä mitä työsopimuslaissa, kunnallisista viranhaltijoista annetussa laissa ja valtion virkamieslaissa säädetään. Terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen osalta irtisanomisoikeutta voidaan rajoittaa myös vakavan suuronnettomuuden ja vaarallisen tartuntataudin kohdatessa.

Mikäli edellä mainitut työvoiman ohjaamisen toimivaltuudet eivät poikkeusoloissa ole riittäviä toimenpiteitä, voidaan säätää työvelvollisuudesta. Sen mukaan jokainen Suomessa asuva, jolla on kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa ja joka on täyttänyt 18, mutta ei 68 vuotta, velvoitetaan tekemään valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä.

Uudessa valmiuslaissa säädetään myös voimassaolevaa lakia tarkemmin työvelvollisen ilmoittautumisvelvollisuudesta, työmääräyksestä ja sen antamisen rajoituksista sekä huomioon otettavista seikoista, työvelvollisuussuhteesta ja sen ehdoista, työnantajan tietojenantovelvollisuudesta sekä työvelvollisuusrekisteristä.

Työvoiman saatavuuteen ja hankintaan liittyen työ- ja elinkeinoministeriö selvittää myös työaikalain säädökset yli- ja lisätöistä sekä hätätyön teettämisestä, työsopimuslain säädökset oikeudesta työstä poissaoloon sekä vuosilomalain säädökset lomaoikeuksista ja niiden siirtämisestä. Tilanteen mahdollisen kiristymisen varalle TEM:ssä selvitetään myös valmiuslakiin sisältyvien työvälityspakkoa lievempien työvoiman ohjaamisen ja saannin turvaamiskeinojen, työnvälityspakon ja irtisanomisoikeuden rajoittamisen hyötyjä sekä voimaansaattamista.

Puolustustilalaissa (1083/1991) säädetään myös työvoiman ohjauksesta lähinnä puolustusvoimien tilapäiseen käyttöön sotilasviranomaisten määräämällä alueella, jolla on välttämätöntä kiireellisesti ryhtyä erityisiin sotilaallisiin puolustustoimenpiteisiin. Edellytyksenä on kuitenkin, että puolustustila on jo saatettu voimaan.

TYÖVOIMAN OHJAAMISTA POIKKEUSOLOISSA – ERITYISESTI TYÖVELVOLLISUUDEN OSALTA

Työ- ja elinkeinoministeriöllä, ELY-keskuksilla ja TE-toimistoilla on käytettävissään suunnitelmat ja ohjeet työvoiman sääntelyksi poikkeusoloissa. Yleinen työvelvollisuus on voimakkain käytettävissä olevista työvoiman sääntelykeinoista. Tärkeänä käytössä olevana tietojärjestelmänä toimii tällöin työvelvollisuusrekisteri, jonka perustamis- ja käyttöohjeilla on keskeinen osa työvoimaviranomaisten valmiussuunnitelmissa. Perustamista ja käyttöä on myös harjoiteltu yhdessä TE-toimistojen kanssa.

Yhteiskunnassa työnteko tukeutuu nykyään lisääntyvässä määrin tietotekniikan ja tietoliikenteen käyttöön sekä niitä tukevan sähkönhuollon ja energian saatavuuteen. Eri sektorien valmiussuunnitelmissa varaudutaan tukemaan tällaista toimintatapaa myös ankarimmissa poikkeusoloissa. Yleistä työvelvollisuutta tarvitaan kuitenkin esimerkiksi tilanteissa, joissa infrastruktuuria on tuhoutunut merkittävästi ja työtä joudutaan tekemään nykyisestä poikkeavalla tavalla. Uudessa valmiuslaissa poikkeusolona kuvattu pandemia asettaa lisäksi terveydenhuollon työvelvollisuuden toimeenpanoon varautumiselle omat haasteet.

Työvoiman ohjaaminen poikkeusoloissa edellyttää työvoimaviranomaisten itsensä osalta, että poikkeusolojen työvoimatarpeet on ennakoitu ja niiden ohjausmahdollisuudet on suunniteltu ennakkoon riittävällä tarkkuudella. Tämä edellyttää, että ELY-keskusten, TE-toimistojen sekä yritysten ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen yhteistyönä on laadittu seuraavat ennakoivat toimenpiteet:

- arvio työvoiman saatavuudesta eri poikkeusolojen tilanteissa on tehty
- työvoiman tarve tärkeysluokitelluille aloille ja työvoiman käyttömahdollisuudet on arvioitu eri poikkeusolojen tilanteissa
- poikkeusoloissa tarvittavan työvoiman koulutustaso ja -tarve on arvioitu
- työ- ja elinkeinoministeriön, ELY-keskusten ja TE-toimistojen valmiussuunnitelmat ovat ajan tasalla
- hallinnon henkilökunnan perehdyttäminen ja koulutus työvoiman ohjaukseen poikkeusoloissa on ajan tasalla.

Kaikkien hallinnonalojen, yhteiskunnan kriittisten toimintojen ja palvelujen sekä tärkeysluokiteltujen yritysten on omissa valmius- ja varautumissuunnitelmissaan kiinnitettävä huomiota avainhenkilöstöönsä ja yleensä työvoima- ja koulutustarpeisiin häiriö- ja poikkeustilanteissa. Puolustusvoimille tehtävää henkilövarausjärjestelmää (VAP-varauksia) tulee käyttää ja päivittää kaikilla yhteiskunnan sektoreilla nykyistä tehokkaammin kriittisten tehtävien ja henkilöiden kartoittamiseksi sekä varaamiseksi.

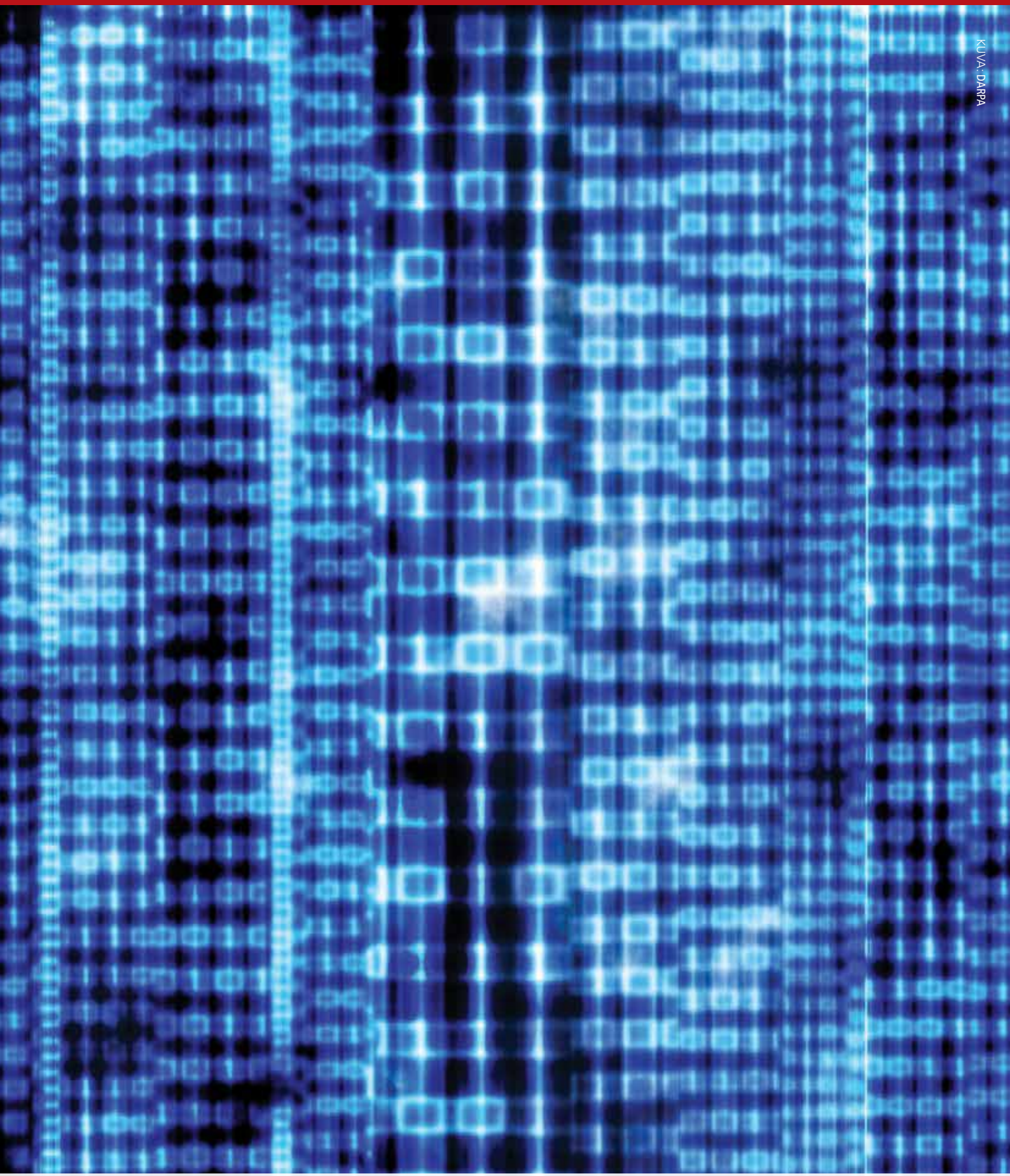
Työvoiman saannin turvaaminen poikkeusoloissa edellyttää lisäksi, että työvoiman käytön ohjaamiseen liittyvät normaalisti käytössä olevat sekä poikkeusoloissa käyttöön otettavat tietojärjestelmät ja muut fyysiset edellytykset ovat kunnossa.

TYÖVELVOLLISUUSREKISTERI

Työvelvollisuusrekisteri on työvoimaviranomaisten käyttöön valmiuslain poikkeusolojen 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu tietojärjestelmä, johon pystytään tarpeen mukaan kokoamaan tiedot kaikista Suomessa asuvista työvelvollisuusikäisistä ja elintärkeiden toimintojen työnantajista.

Rekisteri ei ole normaaliolosuhteissa olemassa, vaan siitä pidetään yllä systeemisuunnitelma, tietotekninen ratkaisu, poikkeusolojen organisaatio sekä toiminta- ja ylläpito-ohjeet rekisterin käyttöönottoa varten.

Hallinnon rakenteiden ja eri tietorekisterien muutosten sekä tietotekniikan kehittymisen takia työvelvollisuuden toimeenpanoon liittyvä tietojärjestelmä on uudistettava. Valmiuslain luvussa 14 kuvataan tarkemmin työvelvollisuuden toimeenpanosta. Tarkempi kuvaus työvelvollisuusrekisterin perustamisesta, sisällöstä ja käytöstä löytyy luvusta 10.3.



KUVA: DARPA

9 TIETOYHTEISKUNTA JA KYBERTURVALLISUUS

9.1 KYBERTURVALLISUUDEN KEHITTÄMINEN OSANA YHTEISKUNNAN KOKONAISTURVALLISUUTTA

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen on muuttunut digitalisoitumisen ja globalisoitumisen seurauksena. Tietointensiivisyys, ulkomaisen omistuksen kasvu, toimintojen ulkoistaminen, tieto- ja viestintäjärjestelmien keskinäinen integraatio, kaikille avointen tietoverkkojen käyttö sekä lisääntynyt riippuvuus sähköstä asettavat uudenlaisia vaatimuksia eri toimijoille. Kybertoimintaympäristöön kohdistuvat uhkat ovat muuttuneet vaikutuksiltaan vaarallisemmiksi koko yhteiskunnalle.

Tässä uudessa ympäristössä toteutettavia hyökkäyksiä voidaan käyttää poliittisen ja taloudellisen painostuksen välineinä tai vaikuttamiskeinona. Kybertoimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ovat nopeita ja vaikutuksiltaan vaikeasti ennakoitavia.

Informaatioteknologian kehitys ja kyberuhkien muuntautuvuus on nopeaa, mikä vaikeuttaa myös kyberuhkilta suojautumista. Kyberuhkiin varautuminen ja niiden torjuminen edellyttää yhteiskunnan kaikilta osapuolilta entistä nopeampaa, läpinäkyvämpää ja paremmin koordinoitua toimintaa.

Kyber tulee nähdä myös mahdollisuutena ja voimavarana. Kyberturvallisuudella tarkoitetaan tavoitetilaa, jossa kybertoimintaympäristöön voidaan luottaa ja jossa sen toiminta turvataan. Turvallisuus helpottaa yksilöiden ja yritysten oman toiminnan suunnittelua, mikä lisää taloudellista aktiviteettia. Hyvä toimintaympäristö parantaa myös Suomen houkuttelevuutta investointikohteena. Kyberturvallisuus on myös itsessään uusi ja vahvistuva liiketoiminnan alue.

Kokonaisturvallisuuden järjestelyt ja yhteiskunnan elintärkeidentoimintojen turvaamisen periaatteet on kuvattu Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2010). Elintärkeitä toimintoja ovat valtion johtaminen, kansainvälinen toiminta, Suomen puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talouden ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestävyys. Kyberturvallisuusstrategiaprosessi on osa Yhteiskunnan turvallisuusstrategian toimeenpanoa. Kyberturvallisuusstrategia noudattaa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa olevia periaatteita ja määritelmiä sekä valtioneuvoston päätöstä huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013). Myös Euroopan unionilla on kyberturvallisuusstrategia. Siinä käsitellään EU:n sisämarkkina-asioihin, oikeus- ja sisäasioihin ja ulkopolitiikkaan liittyviä tietoverkkoturvallisuutta koskevia näkökohtia.

Suomen kyberturvallisuusstrategiassa määritellään keskeiset tavoitteet ja toimintalinjat, joiden avulla vastataan kybertoimintaympäristöön kohdistuviin haasteisiin ja varmistetaan sen toimivuus. Kyberturvallisuuden johtamisen ylimmän tason muodostaa valtioneuvosto. Valtioneuvoston tehtävänä ovat kyberturvallisuuden poliittinen ohjaus ja strategiset linjaukset sekä kyberturvallisuuden voimavaroista ja toimintaedellytyksistä päättäminen. Toimivaltaiset viranomaiset vastaavat häiriötilanteiden hallinnasta ja siihen liittyvästä varautumisesta. Siten ministeriöt ja hallinnonalat vastaavat omasta kyberturvallisuudestaan ja siihen liittyvien häiriötilanteiden hallinnasta. Kukin ministeriö vastaa oman toimialansa lainsäädännön valmistelusta ja johtaa vastuualueensa toimintaa sekä tarpeen mukaan osallistuu ministeriöiden yhteistoimintaan. Valtiovarainministeriö vastaa valtion tieto- ja kyberturvallisuuden ohjauksesta ja kehittämisestä.

Suomen kyberturvallisuuden visiona on, että:

- Suomi kykenee suojaamaan elintärkeät toimintonsa kaikissa tilanteissa kyberuhkaa vastaan.
- Kansalaisilla, viranomaisilla ja yrityksillä on mahdollisuus tehokkaasti hyödyntää turvallista kybertoimintaympäristöä ja sen suojaamiseen syntyvää osaamista sekä kansallisesti että kansainvälisesti.
- Vuonna 2016 Suomi on maailmanlaajuinen edelläkävijä kyberuhkiin varautumisessa ja niiden aiheuttamien häiriötilanteiden hallinnassa.

Yhteiskuntamme elintärkeät toiminnot ovat riippuvaisia turvallisesta ja toimintavarmasta kybertoimintaympäristöstä. KUVA: Heli Huhtala / Tekes

Kansallista kyberturvallisuutta kehitetään kymmenen strategisen linjauksen mukaisesti.

1. Luodaan kansallisen kyberturvallisuuden ja kyberuhkien torjunnan edistämiseksi viranomaisten ja muiden toimijoiden välinen tehokas yhteistoimintamalli.
2. Parannetaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen osallistuvien keskeisten toimijoiden kokonaisvaltaista kyberturvallisuuden tilannetietoisuutta ja tilanneymmärrystä.
3. Ylläpidetään ja kehitetään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta tärkeiden yritysten ja organisaatioiden kykyä havaita ja torjua elintärkeää toimintoa vaarantavat kyberuhkat ja -häiriötilanteet sekä toipua niistä osana elinkeinoelämän jatkuvuuden hallintaa.
4. Huolehditaan, että poliisilla on tehokkaat edellytykset ennaltaehkäistä, paljastaa ja selvittää kybertoimintaympäristöön kohdistuvia ja sitä hyödyntäviä rikoksia.
5. Puolustusvoimat luo kokonaisvaltaisen kyberpuolustuskyvyn lakisääteisissä tehtävissään.
6. Vahvistetaan kansallista kyberturvallisuutta osallistumalla aktiivisesti ja tehokkaasti kyberturvallisuuden kannalta keskeisten kansainvälisten organisaatioiden ja yhteistyöfoorumeiden toimintaan.
7. Parannetaan kaikkien yhteiskunnan toimijoiden kyberosaamista ja -ymmärrystä.
8. Kansallisella lainsäädännöllä varmistetaan tehokkaan kyberturvallisuuden toteuttamisen edellytykset.
9. Määritellään viranomaisille ja elinkeinoelämän toimijoille kyberturvallisuutta koskevat tehtävät ja palvelumallit sekä yhteiset perusteet kyberturvallisuuden vaatimusten hallinnalle.
10. Strategian toimeenpanoa valvotaan ja toteumaa seurataan.

Strategian toimeenpano-ohjelmassa esitetään 74 hallinnonalojen ja eri toimijoidenvalmisteluvastuulle kuuluvaa käytännön toimenpidettä, joilla luodaan edellytyksiä strategisten linjausten toteutumiseksi sekä vision kuvaamaan tavoitetilaan pääsemiseksi vuoteen 2016 mennessä. Toimeenpano-ohjelman keskeiset kehittämiskohteet ovat:

- kyberturvallisuuskeskus
- valtion ympärivuorokautinen tietoturvatoiminta
- salatun tiedonsiirron ja hallinnon turvallisuusverkon palveluintegraatiohanke (SATU)
- poliisin toimintakyky kyberrikollisuuden torjunnassa
- kybertoimintaympäristöön ja kyberturvallisuuteen liittyvän lainsäädännön kehittäminen
- tutkimus- ja koulutusohjelmat ja muu osaamisen vahvistaminen.

Hallinnonalat toteuttavat kansallista toimeenpano-ohjelmaa ja sitä tarkentavia omia toimeenpano-ohjelmiaan sekä varautumis- ja kehittämissuunnitelmiaan. Kehittämiseen liittyy usein poikkihallinnollisuutta, sekä alue- ja paikallishallinnon, elinkeinoelämän sekä järjestöjen toimenpiteitä ja resursointia. Tiedon saatavuus sekä eri toimijoiden tietoisuuden lisääminen ovat merkittävä osa kyberturvallisuuden johtamista.

Turvallisuuskomitea seuraa strategian ja sen toimeenpano-ohjelman toteutumista. Osana tätä tehtävää Turvallisuuskomitea arvioi toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta sekä luo edellytykset tarvittavien toimenpiteiden ja tarpeiden yhteensovittamiseksi eri toimijoiden kesken. Turvallisuuskomitea laatii valtioneuvostolle vuosittain arvion kyberturvallisuuden varautumisen tilasta. Arviossa voidaan käyttää kyberturvallisuuden kypsyystason arviointimallia.

Elinkeinoelämän ja järjestöjen osuus vahvistuu, kun kyberturvallisuusstrategiaa kehitetään jatkuvan parantamisen periaatteen mukaisesti. Tavoitteena on luoda jatkuva strategiaprosessi, jossa prosessin osia toistetaan säännöllisesti ja luodaan jatkuvaa toiminnan kehittymistä. Prosessin päivittämisessä on huomioitava syötteet laajasti yhteiskunnan eri sektoreilta. Erityisesti viranomaiset, elinkeinoelämä ja järjestöt sekä tutkimus ja strategian seurantatehtävä tuottavat näitä syötteitä.

Turvallisuuskomitea vastaa strategiaprosessista osana varautumisen yhteensovittamistehtäväänsä. Kyberturvallisuus huomioidaan myös Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mahdollisessa päivityksessä.

9.2 VALTIONHALLINNON ICT-TOIMINTOJEN JA TIETOTURVALLISUUDEN TURVAAMINEN

VALTIOVARAINMINISTERIÖ OHJAA HALLINNON ICT-TOIMINTAA

Valtiovarainministeriö (VM) vastaa julkisen hallinnon tieto- ja viestintäteknisten toimintojen (ICT) ohjaamisesta ja kehittämisestä.

ICT:llä tarkoitetaan tässä tieto- ja viestintäteknistä toimintaa laajassa merkityksessä kattaen muun muassa tietohallinnon, tietojärjestelmät, tietoverkot, tietovarannot, tietotekniikan ja sen hyödyntämisen, tietoturvallisuuden, laitetilat, tieto- ja viestintätekniset palvelut, menetelmät ja ratkaisut sekä tämän toiminnan ohjaamisen, johtamisen, rakenteet, hankehallinnan, säädökset ja varautumisen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

JULKISEN HALLINNON ICT-TOIMINTO

Valtiovarainministeriössä julkisen hallinnon ICT:n ohjauksesta ja kehittämisestä vastaavana organisaationa on Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen toiminto (JulkICT), joka toimii ministeriön ylimmän johdon välittömässä alaisuudessa. JulkICT:n koostuu strategisen ohjauksen, yhteisten ratkaisujen sekä vaatimusten ja suositusten yksiköistä.

LAKI JULKISEN HALLINNON ICT:N OHJAUKSESTA

Vuonna 2011 voimaantullut laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) korostaa valtiovarainministeriön roolia ja vastuuta koko julkisen hallinnon ICT:n ohjaajana. Valtiovarainministeriöllä on lain perusteella hallinnonala- ja toimialarajat ylittävä ja koko julkisen hallinnon kattava toimivalta ohjata tietohallintoa.

Tietohallintolain keskeisenä tavoitteena on luoda toimivalta ja ohjausmalli, jolla aikaansaadaan edellytykset julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle. Samalla tarkoituksena on tehostaa julkisen hallinnon toimintaa ja parantaa julkisia palveluja. Laki painottuu julkisen hallinnon eli valtion ja kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden lisäämiseen.

Lain perusteella VM:llä on muun muassa mahdollista antaa asetuksia koskien julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja pakollisia ICT-palveluita. Lisäksi asetuksenanto on mahdollinen valtion hallintoa koskevasta pakollisesta lausuntomenettelystä, jonka mukaan valtion virastojen on pyydettävä valtiovarainministeriön lausunto merkittävistä ICT-hankkeistaan.

Valmiuslaki (1552/2011) määrittää valtiovarainministeriön valtionhallinnon tietohallinnon, sähköisten palveluiden, tietoliikenteen, tietojärjestelmien ja tietoturvallisuuden sitovaksi poikkeusolojen ohjaajaksi.

VALTION ICT-OHJAUKSEN KOHTEITA

Valtion ICT:n ohjausta ja yhteisiä ICT-ratkaisuja kehitetään kuudella tärkeällä osa-alueella

- sähköinen asiointi
- perustietotekniikka
- yhteentoimivuus
- yhteiset tietojärjestelmät
- tietoturvallisuus ja varautuminen
- ohjauksen vahvistaminen.

Näiden osa-alueiden ohjaamiseksi ja kehittämiseksi keskeisiä kehittämis- ja käyttöönottokohteita ovat muun muassa julkishallinnon kokonaisarkkitehtuurimenetelmä, valtiohallinnon suurimpien tietojärjestelmähankkeiden arviointitoiminto, tietohallintolain toimeenpano sekä valtion tietoturvallisuuden, ICT-varautumisen ja turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus.

VALTION TIETOTURVALLISUUDEN OHJAUS

Valtiovarainministeriö ohjaa ja yhteensovittaa julkishallinnon ja erityisesti valtionhallinnon tietoturvallisuuden kehittämistä. Ministeriön asettama Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä VAHTI on hallinnon tietoturvallisuuden ohjaamisen, kehittämisen ja koordinaation elin.

Hallinnon tietoturvatyötä ja yhteistoimintaa tehostetaan valtioneuvoston valtionhallinnon tietoturvallisuutta koskevan vuonna 2009 tehdyn periaatepäätöksen mukaisesti.

VALTIONHALLINNON TIETO- JA KYBERTURVALLISUUDEN JOHTORYHMÄ

VAHTI käsittelee kaikki merkittävät valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden linjaukset ja tietoturvatoimenpiteiden ohjausasiat sekä tukee toiminnallaan valtioneuvostoa ja valtiovarainministeriötä hallinnon tietoturvallisuuteen liittyvässä päätöksenteossa ja sen valmistelussa.

VAHTI:n tuloksellista toimintaa edelleen vahvistetaan hallinnon tietoturvallisuuden ohjauksen, kehittämisen ja yhteistyön elimenä. Valtionhallinnon tietoturvallisuusasetuksen toimeenpanoa ohjataan ja valvotaan muun muassa VAHTI:n alaisuudessa toimivien hankkeiden avulla.

VAHTI on saanut useita tunnustuspalkintoja toiminnastaan Suomen tietoturvallisuuden parantamisessa. OECD:n viimeisimmässä maailmanlaajuista tietoturvakulttuurin kehittämistä kuvaavassa raportissa on noin kymmenessä eri kohdassa tuotu esille VAHTI:n toiminta ja tulokset.

VAHTI-OHJEISTO

VAHTI:n tietoturvaohjeisto on yksi maailman kattavimmista julkisista tietoturvaohjeistoista. Ohjeistoa käytetään valtionhallinnon lisäksi laajasti kunnissa, yrityksissä, koulutuksessa, kansalaistoiminnassa sekä kansainvälisessä ja kansallisessa tietoturvatyössä.

Ohjeisto kattaa tietoturvallisuuden kokonaisuuden ja kaikki osa-alueet. Ohjeisto tukee organisaatioiden laatu-, riskienhallinta- ja toiminnan jatkuvuustyötä sekä vahvistaa johtamista, kehittämistä ja tietoturvakulttuuria.

VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS VALTION TIETOTURVALLISUUDEN KEHITTÄMISESTÄ

Valtioneuvosto teki 26.11.2009 periaatepäätöksen valtionhallinnon tietoturvallisuuden kehittämisestä. Periaatepäätöksellä ohjataan valtionhallintoa kehittämään tietoturvallisuutta tärkeänä osana johtamista, osaamista, riskienhallintaa sekä hallinnon kehittämistä ja toimintaa.

Periaatepäätöksen mukaan valtiovarainministeriö ohjaa ja yhteensovittaa julkishallinnon ja erityisesti valtionhallinnon tietoturvallisuuden kehittämistä. Periaatepäätös korostaa VAHTI:n asemaa ja tehtäviä hallinnon tietoturvallisuuden ohjaamisen, kehittämisen ja koordinaation elimenä. Periaatepäätöksen mukaisesti hallinnonalat kohdistavat varoja ja resursseja tietoturvallisuuden kehittämiseen ja VAHTI:ssa koordinoitavaan yhteistyöhön.

Jyrki Kataisen hallitus on vuonna 2011 päättänyt, että tämä periaatepäätös on voimassa nykyisellä hallituskaudella.

LAKI VIRANOMAISTEN TOIMINNAN JULKISUUDESTA

Hallinnon viranomaisten yleinen velvollisuus huolehtia tietoturvallisuudesta perustuu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999).

Lain mukaan viranomaisten on huolehdittava, että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavoin ja tietoturvajärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvatoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.

ASETUS TIETOTURVALLISUUDESTA VALTIONHALLINNOSSA

Tietoturvallisuusasetuksen (681/2010) 5 pykälässä säädetään valtionhallinnon tietoturvallisuuden perustason vaatimuksista, jotka jokaisen valtion viranomaisen on täytettävä viimeistään 30.9.2013. Tietoturvallisuusasetuksen täytäntöönpanon tilanteesta julkaistaan tietoa VAHTIn toimintakertomuksessa.

Asetuksessa säädetään myös viranomaisen asiakirjojen käsittelyä koskevista yleisistä tietoturvavaatimuksista sekä asiakirjojen luokittelusta ja niitä vastaavista asiakirjojen käsittelyä koskevista vaatimuksista. On syytä huomata, että asiakirjalla tarkoitetaan asetuksessa myös sähköisessä muodossa tai muutoin teknisenä tallenteena talletettuja tietoaineistoja. Asetuksen sääntely kohdistuu ensijaisesti salassa pidettäviin asiakirjoihin.

Tietoturvallisuusasetusta sovelletaan valtionhallinnon viranomaisiin. Näillä tarkoitetaan valtion hallintoviranomaisia ja muita valtion virastoja ja laitoksia sekä tuomioistuimia ja muita lainkäyttöviranomaisia.

Valtiovarainministeriö on antanut valtionhallinnolle VAHTI-ohjeita tietoturvallisuusasetuksen täytäntöönpanosta:

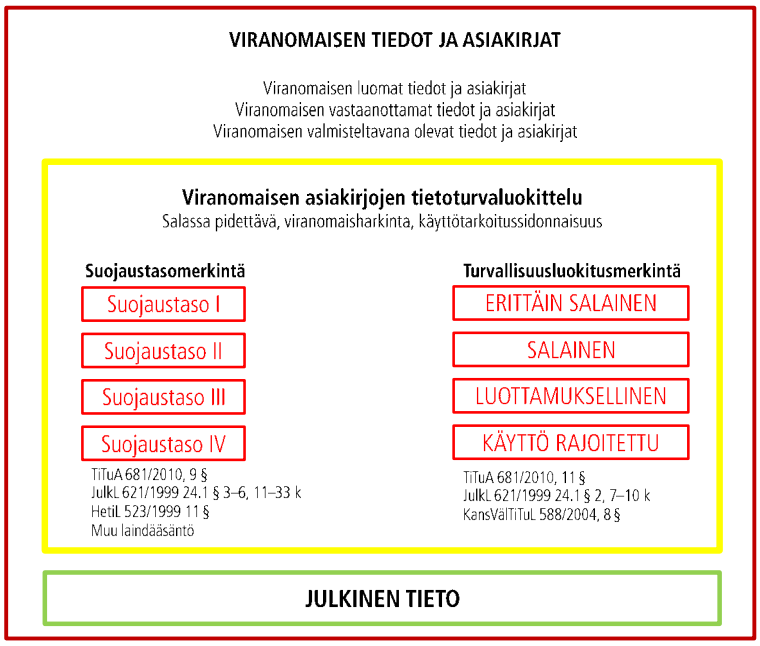
- Ohje tietoturvallisuusasetuksen täytäntöönpanosta valtionhallinnossa VAHTI 2/2010
- Sisäverkko-ohje VAHTI 3/2010.
- Teknisen ICT-ympäristön tietoturvataso-ohje VAHTI 3/2012
- Toimitilojen tietoturvaohje VAHTI 2/2013.

Valtiovarainministeriö on toteuttanut VAHTIn alaisuudessa yhteishankkeita tietoturvallisuusasetuksen toimeenpanemiseksi valtionhallinnossa. Hankkeiden päivittäisestä johtamisesta on vastannut Valtiokonttorissa toimiva Valtion IT-palvelukeskus ja 1.3.2014 lähtien Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, joka on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva palvelukeskus. Hankkeissa on ollut mukana noin 60 valtion virastoa.

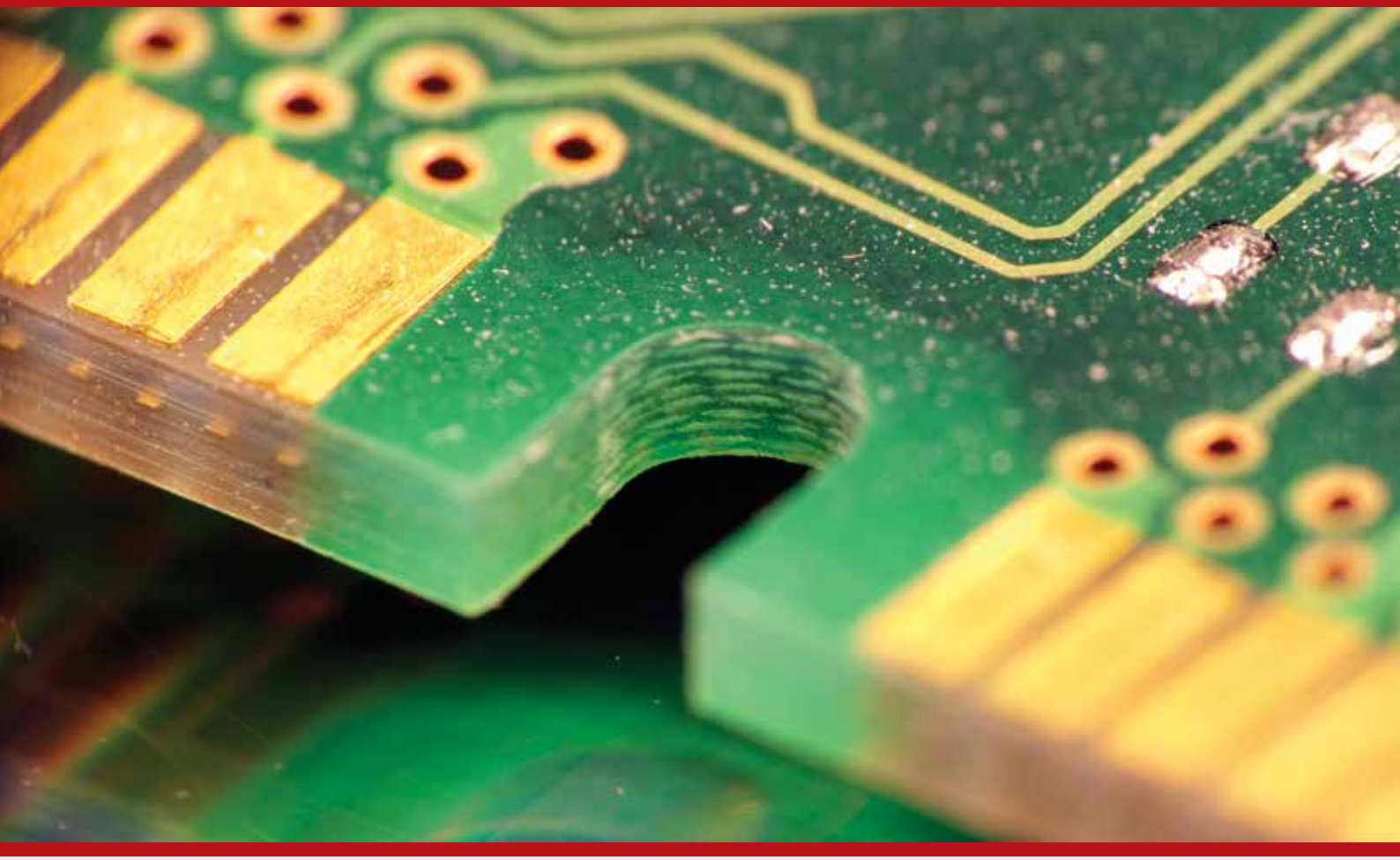
TIETOTURVATASOT

Tietoturvallisuustasojen avulla määritellään organisaatiolle ja tietojenkäsittely-ympäristöille tekniset ja hallinnolliset vaatimukset. Tasot kuvaavat niitä tietoturvatoimintaan ja -prosesseihin liittyviä vaatimuksia, jotka jokaisessa valtionhallinnon organisaatiossa tulee toteuttaa.

Tietoturvatasojen vaatimukset on määritetty tietoturvallisuusasetuksessa ja tarkempi ohjeistus VAHTI-ohjeissa, erityisesti ohjeissa VAHTI 2/2010 ja VAHTI 3/2010.



Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tiedonsaantia niistä ole välttämättömistä syistä lailla rajoitettu.



KUVA: Juho Suuronen / Tekes

TIETOAINEISTOJEN LUOKITTELU VALTIONHALLINNOSSA

Asiakirjojen luokittelulla osoitetaan, minkälaisia tietoturvallisuusvaatimuksia niiden käsittelyssä on noudatettava. Tietoturvallisuusasetuksen mukainen ja kuvassa havainnollistettu neliportainen luokittelu vastaa kansainvälisiä käytäntöjä. Kansallisten aineistojen luokittelun on oltava asetuksen mukaista. Asetuksessa ja VAHTI-ohjeistuksessa määritetään eri luokkien aineistojen mukaiset käytännöt ja menettelyt.

TIETOTURVALLISUUDEN MITTAAMINEN

VAHTI on tietoturvallisuuden mittaamisessa kansainvälisen tason edelläkävijä. VAHTI:n vuosittaisesta tietoturvakyselystä ja sen vastauksista muodostetaan Suomen valtionhallinnon tietoturvallisuuden vuosittainen tilannekuva, jonka yhteenveto kuvataan VAHTI:n toimintakertomuksiin. Mittaristoa kehitetään vuosittain tarpeiden mukaan. Esimerkiksi vuonna 2013 kyselyä täydennettiin edelleen tietoturvallisuusasetuksen toimeenpanoa koskevilla tarkentavilla kysymyksillä.

VAHTI:n kehittämiä tietoturvamittareita on käytetty hyväksi maan hallitusten toiminnan kokonaisseurannassa ja hallinnonalojen tulosohjauksen seurannassa.

Hyvää tietoturvakehitystä on havaittavissa erityisesti niissä valtion organisaatioissa, jotka ovat mukana VAHTI:n eri hankkeissa ja yhteistoiminnassa. VAHTI-toiminnassa aktiivisten organisaatioiden tietoturvallisuus on pääsääntöisesti paljon paremmin hoidettu kuin niiden, jotka eivät ole olleet mukana VAHTI:n toiminnassa.

ICT-PALVELUT JA RATKAISUT

Tietoturvallisuus ja varautumisnäkökulmat ovat oleellinen osa ICT-palveluiden esitutkimuksia, määrittämistä, suunnittelua, toteuttamista, ylläpitoa ja seurantaa. Tietoturvallisuuden auditoinnin merkitys korostuu määritysvaiheesta alkaen. Valtion yhteisten ICT-palvelujen kehittämisen vaiheisiin sisällytetään palveluun kohdistuvaa tietoturvallisuuden auditointitoimintaa, jota uusitaan palvelukohtaisesti tarpeen mukaan. Palvelut tulee jatkossa auditoida toisaalta tietoaineistojen luokitusten ja toisaalta tietoturvatasojen kannalta.

Laki viranomaisten tietojärjestelmien ja verkkojen tietoturvallisuuden arvioinnista (406/2011) tuli voimaan 1.6.2012. Lain 5 pykälän mukaan VM voi pyytää Viestintävirastoa tekemään selvityksiä viranomaisten tietojärjestelmien ja verkkojen turvallisuudesta.

Lain 7 pykälässä määritetään Viestintäviraston käyttämät tietoturvallisuuden arvioinnin perusteet. 1 momentin 1 kohdan mukaan Viestintävirasto voi käyttää viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arviointiperusteina lailla tai asetuksella säädettyjä viranomaisten toimintaa koskevia tietoturvallisuusvaatimuksia ja valtiovarainministeriön tietoturvallisuutta koskevia ohjeita.

YHTEINÄISET PERUSTIETOTEKNIIKKARATKAISUT

Valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion IT-toiminnan kehittämisestä 2006 on perustietotekniikan osalta toteutettu muun muassa rakentamalla valtionhallinnon tietoliikenneyhteyksiä varten kytkentäydin, jonka kautta voidaan hoitaa sisäiset tietoliikennetarpeet sekä keskitetysti yhteydet hallinnon yhteisiin palveluihin sekä julkisiin verkkoihin.

Toisena yhteisenä hankkeena valtionhallintoon on rakennettu yhteinen viestintäratkaisu, jonka tietoturva on korotetulla tasolla. Myös muissa käynnissä olevissa hankkeissa tietoturva-asioihin tullaan kiinnittämään erityistä huomiota ja palveluista tehdään turvallisia.

TUVE

Hallinnon turvallisuusverkko TUVE on valtioneuvoston ja turvallisuusviranomaisten korkean varautumisen tietoliikenneratkaisu, joka mahdollistaa turvallisuusviranomaisten yhteisen tilannekuvan muodostamisen ja johtamiskyvyn kaikissa turvallisuustilanteissa

Turvallisuusverkossa nostetaan merkittävästi tietoliikenneverkon suojaustasoa ja käytettävyyttä. Turvallisuusverkon teknisillä ratkaisuilla turvataan päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon saatavuus, käytettävyys, eheys, luottamuksellisuus ja kiistämättömyys.

VM vastaa hallinnon turvallisuusverkon strategisesta ohjauksesta. Valtioneuvosto on vuonna 2011 tehnyt periaatepäätöksen hallinnon turvallisuusverkosta ja 20.6.2012 päätöksen TUVE-hankkeen jatkamisesta vuoden 2013 loppuun asti. Joulukuussa 2013 valtioneuvosto päätti jatkaa hanketta siihen saakka, kunnes laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta on tullut voimaan, kuitenkin enintään 31.7.2014 saakka.

YHTEENVETOA VIRANOMAISILTA JULKISUUSLAISSA JA TIETOTURVALLISUUSASETUKSESSA EDELLYTETYILTÄ VAATIMUKSILTA

Tietoturvavaatimusten ja yleisemminkin julkisuuslaissa säädetyn hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi on viranomaisen tärkeätä varmistaa, että

- viranomaisen hallussa olevat asiakirjat on kartoitettu ja niihin sisältyvien tietojen merkitys arvioitu julkisuusasetuksen 1 pykälässä säädetyllä tavalla. Toimintaan liittyvät tietoturvariskit on kartoitettu ja tietoturvallisuuden toteuttaminen on suunniteltua
- viranomaisen käytössä on riittävä asiantuntemus tietoturvallisuuden varmistamiseksi ja tietoturvallisuuden hoitamista koskevat tehtävät ja vastuu määritellään
- asiakirjojen käsittelyä koskevat tehtävät ja vastuut määritellään ja asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen salassapito ja muu suoja varmistetaan antamalla pääsy asiakirjoihin vain niille, jotka tarvitsevat salassa pidettäviä tietoja tai henkilörekisteriin talletettuja henkilötietoja työtehtäviensä hoitamiseksi
- tietojen saanti ja käytettävyys eri tilanteissa turvataan ja luodaan menettelytavat poikkeuksellisten tilanteiden selvittämiseksi
- tietojen luvaton muuttaminen ja muu luvaton tai asiaton käsittely estetään käyttöoikeushallinnan, käytön valvonnan sekä tietoverkkojen, tietojärjestelmien ja tietopalvelujen asianmukaisilla ja riittävillä turvallisuusjärjestelyillä ja muilla toimenpiteillä
- asiakirjojen tietojenkäsittely- ja säilytystilat ovat riittävästi valvottuja ja suojattuja
- henkilöstön ja muiden asiakirjojen käsittelyyn liittyviä tehtäviä hoitavien luotettavuus varmistetaan tarvittaessa turvallisuusselvitysmenettelyn ja muiden lain perusteella käytettävissä olevien keinojen avulla

- henkilöstölle ja muille asiakirjojen käsittelyyn liittyviä tehtäviä hoitaville annetaan ohjeet ja koulutusta asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta käsittelystä
- annettujen ohjeiden noudattamista valvotaan ja niiden muutostarpeita arvioidaan säännöllisesti
- toteutetaan järjestelyt, joiden avulla voidaan varmistaa, että asetettuja tietoturvavaatimuksia noudatetaan myös silloin, kun viranomaisen asiakirjoja käsitellään toimeksiantosopimuksen perusteella esim. tietojenkäsittelyn palveluyrityksissä
- pidetään huolta, että virkamiehet tietävät luokittelumerkintöjen merkityksen ja sen, että ne eivät vapauta viranomaista velvollisuudesta asiakirja- ja tapauskohtaisesti arvioida julkisuuslain ja sen ratkaisukäytännön mukaisesti asiakirjan julkisuutta siitä tietoja julkisuuslain nojalla pyydettäessä.

Lisätietoa aiheesta:

- www.vm.fi/vahti
- www.vm.fi/vahti-ohjeet
- www.vahtiohje.fi

9.3 TIETOYHTEISKUNNAN PALVELUJEN TURVAAMINEN

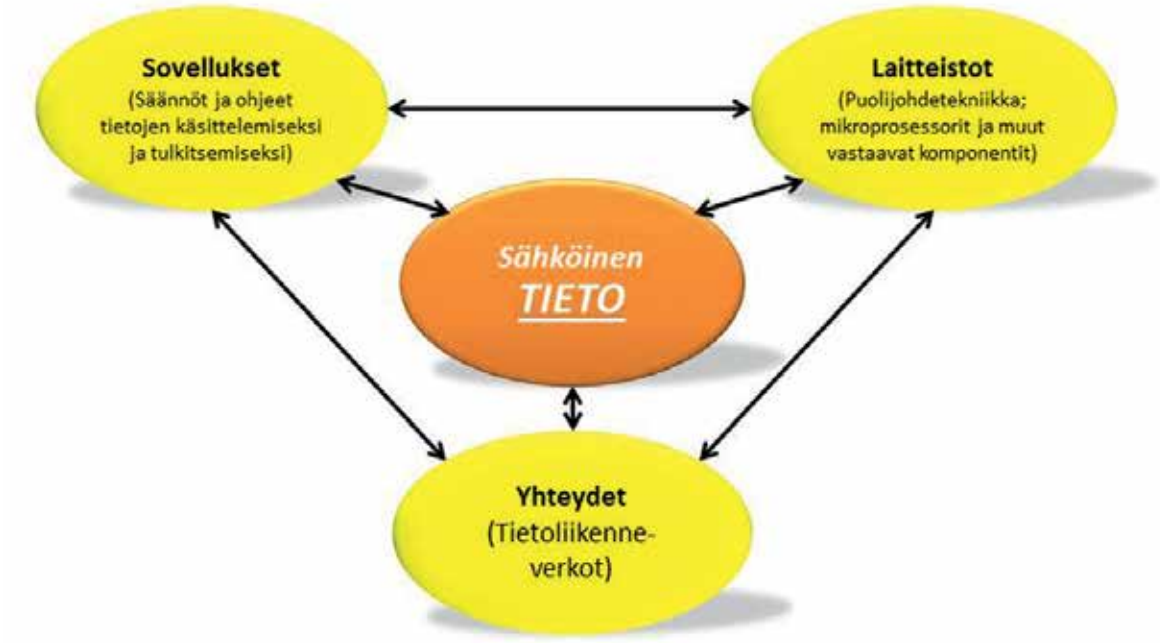
Tietoyhteiskunnan erilaiset toiminnot perustuvat sähköisessä muodossa olevien tietojen käsittelyyn. Tietoyhteiskunnan ytimen muodostavat tiedot, jotka ovat sähköisessä muodossa. Näiden tietojen käsittelyyn tarvitaan sovelluksia, jotka sisältävät tietojen käsittelyyn tarvittavat säännöt ja menettelyt. Ohjelmien suorittamiseen taas tarvitaan siihen soveltuvia, puolijohdetekniikkaan perustuvia laitteita. Mikäli tiedot sijaitsevat eri paikassa kuin tietojen käyttäjä, yhteyksien avulla tiedot saadaan siirrettyä käyttöpaikalle.

Sähköisten tietojärjestelmien käyttö on lisääntynyt räjähdysmäisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Tietojen käsittely on yleistynyt kaikilla toimialoilla ja yhteiskunnan kaikissa toiminnoissa.

Tietotekniikan käyttöön kohdistuu suuria odotuksia. Sen nähdään ratkaisevan monia tulevaisuuden haasteita ja sen nähdään olevan avain monen nykyisen ja tulevan ongelman ratkaisuun. Käytöllä voidaan tavoitella kahta eri asiaa: olemassa olevien toimintojen tehostamista tai uusia toimintamalleja, jotka eivät olisi mahdollisia ilman tietotekniikkaa.

TIETOYHTEISKUNNAN PALVELUJEN RAKENNE

Tietoyhteiskunnan toimintaprosessien, sähköisten tietojen ja tietoteknisten järjestelmien liittymistä toisiinsa voidaan havainnollistaa kuvassa esitetyllä kerrosmaisella rakenteella, jossa ylempi kerros lähes poikkeuksetta tarvitsee alemman kerroksen tarjoamia palveluita.



Sähköisten tietojen käsittelyyn perustuvat toimintaprosessit tukeutuvat erilaisiin sovelluksiin, jotka voivat yksinkertaisimmillaan olla valmisohjelmistoja ilman käyttäjäkohtaista räätälöintiä. Toisessa ääripäässä ovat laajat sovellusperheet, jotka saattavat koostua monimutkaisista ja tiettyyn käyttötarkoitukseen kehitetyistä ohjelmistokokonaisuuksista. Sovellukset sisältävät tietojen käsittelyyn tarvittavat säännöt ja menettelyt.

Sovellukset käyttävät väli- ja varusohjelmistojen tarjoamia järjestelmien sisäisiä palveluita. Esimerkkeinä näistä voidaan mainita käyttöjärjestelmien tarjoamat I/O-palvelut (input/output -palvelut).

Edellä esitetyt ohjelmistot toimivat suorittimen (prosessorin) ja erilaisia väyliä sekä liitäntöjä sisältävissä laitteistoissa.

Yhteiset palvelut ovat palveluita, jotka ovat tarpeellisia joko tietoliikenteen tai toimintaprosesseja palvelevien sovellusten toiminnalle. Mikäli järjestelmän sisältämiä tietoja on tarpeen siirtää paikasta toiseen, liityntäpalveluiden avulla laitteisto ohjelmistoineen liitetään tietojen siirtoon tarkoitettuun tietoliikenneverkkoon. Liityntäverkot tarjoavat yhteyden laajoihin alue- tai runkoverkkoihin, jotka yhteen liitettyinä puolestaan muodostavat maailmanlaajuisen, osista muodostuvan toiminnallisen kokonaisuuden.

TOIMINNON TÄRKEYS MÄÄRITTELEE TIETOYHTEISKUNNAN PALVELUIDEN VARMISTAMISEN TARPEEN

VAHTI-ohjeen 5/2004 määritelmän mukaan keskeiset tietojärjestelmät ovat tietojärjestelmiä, jotka toteuttavat tai tukevat toimintoja, joiden puuttuminen, tietojen virheellisyys tai paljastuminen tuottaa suuria taloudellisia tai muita vahinkoja. Toiminnot voivat olla myös sellaisia, että niiden puuttuminen tai häiriintynyt toiminta vaikuttaa organisaation toimintaa lamauttavasti tai henkilöiden turvallisuutta heikentävästi.

Määritelmässä viitataan toimintoihin, joiden puuttuminen tai toiminnan virheellisyys saattaa aiheuttaa vahinkoja tai häiriöitä organisaation toiminnalle. Toinen keskeinen kohta tekstissä korostaa edellä mainittuja toimintoja toteuttavia tai tukevia tietoja. Näitä sähköisiä tietoja käsitellään tietojärjestelmissä, joten viittaus tietojärjestelmiin varsinaisesti viittaa näihin tietoihin.

Tietojärjestelmän kriittisyyttä tulee arvioida sen perusteella, mitä toimintoa kyseinen järjestelmä tukee tai toteuttaa. Tietojärjestelmän tärkeys ei siis riipu lähtökohtaisesti itse varsinaisesta tietojärjestelmästä, vaan siitä, miten kriittinen järjestelmän tukema tai toteuttama toiminto on yksittäisen organisaation tai yhteiskunnan kannalta.

Muutama esimerkki selventää edellä esitettyä:

- Maksuliikenne, tiedot maksajasta ja maksun saajasta, on kriittisen tärkeää. Tästä syystä pankkien tietojärjestelmien on toimittava.
- Väestötietojärjestelmä (ja muut perusrekisterit) sisältävät yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiä tietoja. Rekisterin sisältämien tietojen käsittelyyn tarvittavien tietojärjestelmien toiminta on kriittistä yhteiskunnan monien toimintojen kannalta.
- Rekisterin sisältämiä tietoja tarvitaan viranomaisen, vaikkapa terveyskeskuksen, toiminnassa. Rekisterin tiedot käytännössä sijaitsevat muualla kuin tietoja tarvitsevan viranomaisen tiloissa. Tietojen siirtämiseksi sijaintipaikalta käyttöpaikalle tarvitaan tietoliikenneyhteyksiä, mikäli tiedot halutaan nopeasti (reaaliajassa) käyttöpaikalle. Tietojen siirtoon tarvittavat tietoliikenneyhteydet ovat kriittisiä viranomaisen toiminnan kannalta.

Tietojärjestelmien turvaamisen tarvetta arvioitaessa on lähtökohtana pidettävä edellä esitetyn perusteella kyseisen järjestelmän tukeman toiminnon tärkeyttä: jos toiminto on organisaation tai yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittinen tai tärkeä, kyseisen tietojärjestelmän toimivuuden varmistamisesta

on huolehdittava. Varmistamisen taso riippuu järjestelmän merkityksestä: mitä tärkeämpi järjestelmän toteuttama tai tukema toiminto on, sitä enemmän toimintavarmuuteen on panostettava.

Tietotekniikan käytöllä voidaan tavoitella kahta eri asiaa:

- olemassa olevien toimintojen tehostamista
- uusia toimintamalleja, jotka eivät olisi mahdollisia ilman tietotekniikkaa.

Käytännössä molemmat tavoitteet tekevät tietotekniikasta tietyllä tavalla korvaamatonta. Jos toiminta olisi mahdollista perinteisin tavoin, tehostamista ei olisi oikeasti tapahtunut tai toimintatapa ei olisi uusi.

Voitaneen siis väittää, että tietojärjestelmän toiminnan varmistaminen on ainoa tapa, jolla toimintojen jatkuminen voidaan turvata. Jos tietojärjestelmän toiminta jostain syystä lakkaa, sen palveluita käyttävä toiminto lamautuu tai häiriintyy vakavasti. Toiminnon palauttamiseksi sitä palveleva järjestelmä on saatava palautettua toimintakuntoon.

TIETOYHTEISKUNNAN PALVELUIDEN TURVAAMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ: KEINOVALIKOIMA, TURVAAMISEN SATEENKAARI JA TURVAAMISEN PERIAATTEET

Tietoyhteiskunnan toimintaprosessien, sähköisten tietojen ja tietoteknisten järjestelmien liittymistä toisiinsa on kuvattu kerrosmaisella rakenteella, jossa ylempi kerros lähes poikkeuksetta tarvitsee alemman kerroksen tarjoamia palveluita. Rakenteen ymmärtäminen on tärkeää, sillä kokonaisuuden toimintavarmuudesta huolehtimiseksi sen kaikkien kerrosten varmistamisesta on huolehdittava.

Tietojärjestelmien varmistamistoimet ovat käytännössä teknisiä. Järjestelmiin liittyviä eri palveluita tuottavat monet toimijat ja organisaatiot. Näiden toimintaedellytyksistä huolehtiminen esimerkiksi elinkeinopoliittisin keinoin on myös oleellinen osa tietojärjestelmien toimintavarmuuden kehittämistä.

KUVA: Mikko Hinkkanen / Sosiaali- ja terveysministeriö

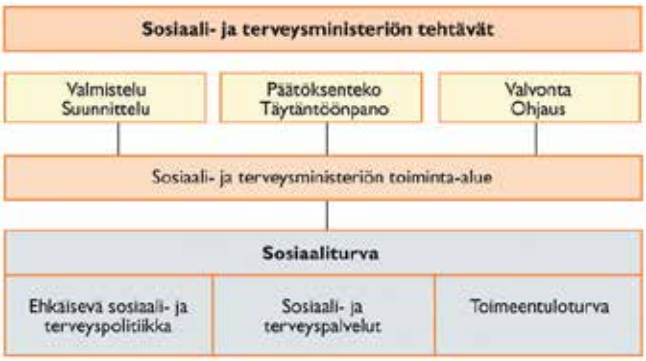
10 VÄESTÖN TOIMEENTULOTURVA JA TOIMINTAKYKY

10.1 SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON PALVELUJÄRJESTELMÄ

Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä ja hyvinvointia. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) johtaa sosiaaliturvan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittämistä, valmistelee lainsäädännön sekä ohjaa hallinnonalan toimintaa. Aluehallintovirastojen (AVI) peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue (POL) vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimii tutkimus-, kehittämis-, ja valvontatehtävistä vastaavia keskusvirastoja. Näitä ovat muun muassa

- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea)
- Työterveyslaitos (TTL)
- Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- Säteilyturvakeskus (STUK).

Suomessa oli vuoden 2013 alussa 320 kuntaa. Kuntien tehtävinä on muun muassa järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut asukkaidensa tarpeiden mukaisesti. Lainsäädännöllä ei säädellä yksityiskohtaisesti toiminnan laajuutta, sisältöä eikä järjestämistapaa vaan kunta voi tuottaa palvelut joko omana toimintanaan, sopimuksin muun kunnan kanssa tai hankkimalla palvelut ostopalveluna joko toiselta kunnalta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Yksityisiltä hankittavien palvelujen tulee vastata sitä tasoa, jota edellytetään vastaavilta kunnallisilta palveluilta. Sosiaali- ja terveyspalvelut rahoitetaan pääosin verovaroin kunnallisveroina, valtionosuuksina sekä asiakasmaksuina. Yli puolet kuntasektorin henkilöstöstä työskentelee sosiaali- ja terveysalalla.



SOSIAALIHUOLTO

Sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen ja yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.

Sosiaalihuollossa keskeinen perusoikeus on oikeus kattavaan sosiaaliturvaan. Sosiaaliturva muodostuu eläketurvasta ja muusta toimeentuloturvasta sekä sosiaalihuollosta. Kunnilla on myös lakisääteinen velvollisuus järjestää asukkailleen sosiaalihuoltoa ja sosiaaliturvaa koskevaa ohjausta, neuvontaa ja tiedottamista sekä sosiaalipalveluja koskevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Lisäksi kuntien tulee toimia sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi.

Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kuntien on huolehdittava sosiaalipalveluiden järjestämisestä muillekin kunnassa oleskeleville henkilölle kuin kunnan asukkaalle.

Sosiaalihuoltoa on kunnassa järjestettävä tarpeen mukaan. Palveluja tulee olla tarvittaessa saatavilla ympäri vuorokauden sekä myös viikonloppuisin. Sosiaalihuollon päivystysjärjestelmät ovat tällä hetkellä voimakkaan kehittämisen kohteena ja useat kunnat tekevätkin seudullista yhteistyötä sosiaalipäivystyksen järjestämisessä. Äkillisten kriisitilanteiden jälkeistä tukea varten on useiden terveyskeskusten yhteydessä myös psykososiaalisen tuen ryhmiä.

Määrällisesti laajimpia sosiaalihuollon toimintamuotoja ovat lasten päivähoito ja vanhustenhuolto. Muita keskeisiä toimintoja ovat sosiaalityö, vammaishuolto, lasten ja nuorten huollon palvelut, päihdehuolto ja toimeentulotuki.

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa ensisijaisesti on pyrittävä toimintamuotoihin, jotka mahdollistavat itsenäisen asumisen sekä luovat taloudelliset ja muut edellytykset selviytyä omatoimisesti päivittäisistä toiminnoista.

Useissa sairaanhoitopiireissä on keskussairaalan lisäksi aluesairaala tai aluesairaaloita, jotka tuottavat erikoissairaanhoidon perustason palveluita.
KUVA: Markus Sommers / Tekes

TERVEYDENHUOLTO

PERUSTERVEYDENHUOLTO

Pääosa perusterveydenhuollon palveluista annetaan terveyskeskuksissa, joita Suomessa on noin 160. Osa kunnista on järjestänyt terveyskeskustoiminnan yksinään ja osa yhdessä muiden kuntien kanssa kuntayhtyminä. Terveyskeskusten tehtäviä ovat terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaan

- terveysneuvonta
- yleiset terveystarkastukset ja seulontatutkimukset
- neuvolatoiminta
- koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto
- työterveyshuolto
- hammashuolto
- sairaanhoito
- kotisairaanhoito
- osa mielenterveyspalveluista.

Kelan korvaustilastojen mukaan työterveyshuollon piirissä oli vuonna 2011 mukaan 1 847 000 toisen palveluksessa toimivaa työntekijää, eli 86 prosenttia palkansaajista. Näistä työntekijöistä 94 prosentille palveluihin kuului myös avosairaanhoito. Pääsääntöisesti erikoissairaanhoidonomaiset palvelut eivät kuulu työterveyshuollon piiriin. Työnantajat voivat järjestää työterveyshuollon palvelut omana toimintanaan, ostamalla palvelut yksityisiltä tai kolmannen sektorin palvelujen tuottajilta tai hankkimalla ne terveyskeskuksista. Työnantajat rahoittavat työterveyshuollon palveluista puolet ja sairausvakuutus puolet.

ERIKOISSAIRAANHOITO

Erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämiseksi maa on jaettu 20 sairaanhoitopiiriin, joissa jokaisessa on keskussairaala. Niissä viidessä sairaanhoitopiirissä, joiden alueella on yliopiston lääketieteen koulutusta, keskussairaalat ovat yliopistollisia sairaaloita.

Nämä sairaanhoitopiirit muodostavat naapurisairaanhoitopiiriensä kanssa viisi erityisvastuualuetta (ERVA) vaativimman erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämistä sekä lääketieteellistä opetusta ja tutkimusta varten. Useissa sairaanhoitopiireissä on keskussairaalan lisäksi aluesairaala tai aluesairaaloita, jotka tuottavat erikoissairaanhoidon perustason palveluita. Osa aluesairaaloista on yhdistynyt alueensa terveyskeskusten kanssa terveydenhuoltoalueiksi. Sairaanhoitopiirien väestöpohjat vaihtelevat vajaasta 70 000:sta 1,3 miljoonaan.

Jokaisen kunnan tulee terveydenhuoltolain mukaan kuulua johonkin sairaanhoitopiiriin. Tästä huolimatta kunta voi ostaa erikoissairaanhoidon palveluita myös muualta kuin omasta sairaanhoitopiiristään. Sairaanhoitopiirit ovat kuntayhtymiä, joiden luottamushenkilöelimiä ovat valtuustot ja hallitukset. Ne voivat myös ostaa palveluita yksityisiltä tai kolmannen sektorin palveluiden tuottajilta tai toisilta sairaanhoitopiireiltä.

Terveydenhuoltolain nojalla sairaanhoitopiirin tulee alueellaan huolehtia erikoissairaanhoitopalvelujen yhteensovittamisesta ja yhteistyössä terveyskeskusten kanssa suunnitella ja kehittää sairaanhoitoa siten, että kansanterveystyö ja erikoissairaanhoito muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. Sairaanhoitopiireillä on lain nojalla myös velvoite huolehtia siitä, että laboratorio-, kuvantamis- ja tietoteknologiatoiminnot järjestetään yhteistyössä terveyskeskusten kanssa tarkoituksenmukaisella tavalla. Niin ikään laki velvoittaa sairaanhoitopiirejä järjestämään hoitoa yhtenäisin lääketieteellisin ja hammaslääketieteellisin perustein.

ENSIHOITOPALVELU

Terveydenhuollon laitosten ulkopuolella toimivaa terveydenhuollon toiminnallista osaa kutsutaan ensihoitopalveluksi (aiemmin sairaankuljetus). Se kattaa hätäkeskuksen toiminnan avunpyyntöjen käsittelyssä, ensivastetoiminnan sekä ensihoitohenkilöstön suorittaman hoidon tarpeen arvion, tarvittavat hoitotoimet sekä tarvittaessa potilaan kuljettamisen tarkoituksenmukaisimpaan hoitopaikkaan.

Palvelun järjestämisvastuu on sairaanhoitopiireillä, jotka ohjeistavat hätäkeskukset alueen ensihoitoyksiköiden käyttöperiaatteista. Alueelliset ohjeet hälyttämisestä toimivat perusrunkona järjestelmän toiminnalle. Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut oppaan hälytysohjeiden laatimiseksi hätäkeskuksille.

Lääkäri- ja lääkintähelikopteritoimintaa ylläpidetään alueelliseen palvelutarpeeseen perustuen osana julkista terveydenhuoltojärjestelmää ja yliopistollisten sairaanhoitopiirien erityisvastuualueiden toimintaa.

TERVEYDENHUOLLON MENOT JA HENKILÖSTÖ

Terveydenhuoltomenot olivat vuonna 2012 noin 17,5 miljardia euroa, ja niiden suhde bruttokansantuotteeseen 9,1 prosenttia. Terveys- ja sosiaalipalveluissa työskenteli vuoden 2011 lopussa yhteensä 376 200 henkilöä, joista kolme neljäsosaa julkisella sektorilla. Sektorin osuus kaikista työllisistä oli 16 prosenttia.

Vuonna 2011 terveyspalvelujen henkilöstöstä (yhteensä 376 200) työskenteli sairaalapalveluissa yli puolet (97 400), ja terveyskeskusten ja vastaavien lääkäripalveluissa 37 prosenttia (67 700). Sosiaalipalvelujen henkilöstö (yhteensä 194 500) koostui valtaosin lasten päivähoidosta sekä vanhusten palveluista (vanhainkodit, palvelukodit ja kotipalvelu). Yksityisen sektorin henkilöstömäärä ja osuus on kasvanut nopeasti, mutta julkinen sektori työllistää edelleen 73 prosenttia ja järjestöt 27 prosenttia sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstöstä.

10.2 VARAUTUMINEN JA VALMIUS SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA

VARAUTUMISEN TAVOITTEET

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen tavoitteena on turvata väestölle kaikissa olosuhteissa terveyden ja toimintakyvyn kannalta keskeiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, terveellinen elinympäristö sekä toimeentulo. Palveluiden ja toimeentulon taso sopeutetaan vallitsevaan turvallisuustilanteeseen ja käytettävissä oleviin voimavaroihin.

Sairaaloilla ja terveyskeskuksilla on valmiussuunnitelmat suuria potilasmääriä aiheuttavia onnettomuustilanteita varten.
KUVA: Mikko Hinkkanen / Sosiaali- ja terveysministeriö

UHKAKUVAT

Häiriötilanteita ja poikkeusoloja sosiaali- ja terveydenhuoltoon saattavat aiheuttaa muun muassa

- pitkittynyt taloudellinen lama
- laajat epidemiat ja vaaralliset tarttuvat taudit
- säteily- ja muut ympäristöonnettomuudet
- talousveden saastuminen
- kemialliset uhkat
- lääkkeiden ja terveydenhuollon laitteiden saatavuuden vaikeutuminen
- laajamittainen maahantulo
- pitkittynyt sähkön- tai vedenjakelun häiriö.

Uhkakuvat voivat toteutua esimerkiksi luonnononnettomuuksien, tahallisen toiminnan tai terrorismin seurauksena. Pitkittynyt taloudellinen taantuma tai lama saattaa aiheuttaa ongelmia tuottaa väestön tarvitsemat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Uudet tarttuvat taudit ja laajat epidemiat voivat edellyttää sellaisia hoitovalmiuksia, joita normaaliaikana ei ylläpidetä.

Laajat ympäristöonnettomuudet ja ydinvoimalaonnettomuudet voivat edellyttää väestön laajamittaista evakuointia sekä huollon ja hoivan pitkäaikaisia järjestelyjä uudessa elinympäristössä. Kiristynyt kansainvälinen tilanne tai teollisuuden tuotanto- ja markkinahäiriöt saattavat olennaisesti heikentää lääkkeiden ja rokotteiden sekä terveydenhuollon tarvikkeiden saatavuutta ulkomaisilta toimittajilta, joista maamme terveydenhuolto on huomattavan riippuvainen.

VARAUTUMISJÄRJESTELMÄ

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin johtaa, valvoo ja yhteensovittaa sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä aluehallintovirastojen POL (peruspalvelut, oikeusturva ja luvat) -vastuualueen kanssa. Lisäksi ministeriö ohjeistaa ja kouluttaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä valmiussuunnittelussa ja varautumisessa normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Valtakunnan terveydenhuoltopäällikkönä toimivan sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön tulee huolehtia siitä, että terveydenhuollon hoitamiseksi poikkeusoloissa on tarvittavat suunnitelmat ja että ne on sovitettu yhteen muun poikkeusoloihin varautumista koskevan suunnittelun kanssa.

Aluehallintovirastojen POL-vastuualue ohjaa alueen sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelua ja osallistuvat sen toteutukseen ja ylläpitoon sekä avustavat kuntia valmiussuunnitelmien ajan tasalla pitämisessä. Lisäksi se sovittaa yhteen alueelliset suunnitelmat yhteistyössä sairaanhoitopiirien kanssa.

Sairaanhoitopiireillä on tärkeä rooli kuntien varautumisessa. Terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on päätettävä yhteistyössä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellisesta varautumisesta suuronnettomuuksiin ja terveydenhuollon erityistilanteisiin. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on lisäksi velvollinen laatimaan yhteistyössä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellisen valmiussuunnitelman.

Myös kunnan terveydensuojeluviranomaisella on tärkeä rooli varautumisessa. Terveydensuojelulain mukaan kunnan on varauduttava ympäristöterveyden erityistilanteisiin yhteistyössä laitosten kanssa ja kunnan terveydensuojeluviranomainen johtaa tätä toimintaa.

Myös pelastustoimella on rooli kuntien varautumisessa. Pelastuslaitokset voivat pelastuslain (379/2011) nojalla perustehtäviensä lisäksi tukea pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu. Sopiminen tulee tehdä palvelutasopäätöksen yhteydessä. Käytännössä tämä tarkoittaa kuntien valmiussuunnittelun tukemisen kirjaamista palvelutasopäätökseen.

VALMIUSSUUNNITTELU

Valmiussuunnittelu kattaa suunnitelmat ja järjestelyt tehtävien hoitamiseksi normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valmiussuunnitelmat sisältävät periaatteet valmiuden nostamisesta sekä lisäresurssien ja tilannejohtamisjärjestelmien käyttöönottamisesta normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Suunnitelmat sisältävät myös muun muassa teknisen huollon, valmiusvarastoinnin, tietoturvan, viestinnän sekä toimitilaturvallisuuden suunnitelmat.

Terveyskeskukset, sairaalat ja sosiaalihuollon yksiköt ovat laatineet yksikkö- ja laitoskohtaiset valmiussuunnitelmat toimintojen järjestämisestä ja palvelujen tuottamisesta kaikissa olosuhteissa.

Sairaanhoitopiireillä ja aluehallintovirastoilla on alueelliset valmiussuunnitelmansa siitä, miten alueella toimitaan normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä hallinnonalan asiantuntijalaitosten valmiussuunnitelmat sisältävät toimintaperiaatteet keskushallinnon tehtävistä, vastuista ja toimintaperiaatteista erilaisissa tilanteissa.

Vapaaehtoisjärjestöjen resurssit ja osaaminen viranomaisten toiminnan tukena normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on usein elintärkeää. Tästä syystä sosiaali- ja terveydenhuollon tulee valmiussuunnittelussaan ottaa huomioon yhteistyö vapaaehtoisjärjestöjen kanssa ja sovittaa yhteen suunnitelmat.

VALMIUSSUUNNITTELUTASOT

Sairaaloiden/terveyskeskusten/sosiaalitoimen/ ympäristöterveyden valmiussuunnitelma

- kuinka yksikkö/laitos toimii ja miten se on yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa

Kunnan valmiussuunnitelma

- sektorisuunnitelmien yhdistelmä, joka pitää sisällään suunnitelman sektorien välisestä yhteistyöstä

Sairaanhoitopiirien ja aluehallintovirastojen valmiussuunnitelma

- kuinka alueella ja omassa yksikössä toiminta järjestetään

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan valmiussuunnitelma

- kuinka keskushallinto ja asiantuntijalaitokset toimivat ja ovat yhteistoiminnassa keskenään

Valtioneuvosto

- kuinka ministeriöt toimivat ja ovat yhteistoiminnassa keskenään ja toiminnan eri tasojen kanssa

VALMIUSTILAT

Normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallitsemiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valmiutta nostetaan joustavasti ja portaattomasti. Perusvalmius on valmiustila, jota ylläpidetään normaaliaikana. Se edellyttää määräysten mukaista suunnitelmavalmiutta ja toiminnallisia valmiuksia sekä ennakkojärjestelyjä normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten.

Valmiuden kohottamistoimenpiteitä nimitetään tehostetuksi valmiudeksi. Valmiutta kohotettaessa ylläpidetään jatkuvaa johtamisvalmiutta sekä tehostetaan toimintaa tarkoituksena hallita uhkaava tai syntynyt tilanne. Täysvalmius on valmiustila, jossa kaikki voimavarat on otettu käyttöön normaaliolojen häiriötilanteen tai poikkeusolotilanteen aiheuttamien vaikutusten ehkäisemiseksi ja niistä selviytymiseksi.

Päivittäiset, tavanomaiset onnettomuus- ja häiriötilanteet hoidetaan perusvalmiudessa. Tehostettuun valmiuteen siirtymistä edellyttävät usein erilaiset suuronnettomuudet, joissa hoitoa ja hoivaa tarvitsevien henkilöiden määrä on tavanomaista suurempi, eikä tilanne ole hallittavissa perusvalmiuden organisaatiolla.

Täysvalmiudessa otetaan käyttöön kaikki mahdolliset lisäresurssit ja voimavarat. Tällöin voivat olla kyseessä äärimmäiset onnettomuustilanteet tai poikkeusolot. Täysvalmiudessa käytettävissä olevat resurssit eivät aina riitä tilanteen täysimääräiseen hallintaan. Tästä syystä pitkittyneessä täysvalmiutta edellyttävässä tilanteessa saattaa olla tarpeen keskeisen palvelutuotannon turvaamiseksi heikentää palvelujen laatua ja saatavuutta sekä asettaa palveluja etusijajärjestykseen.

JOHTAMINEN NORMAALIOLOJEN HÄIRIÖTILANTEISSA JA POIKKEUSOLOISSA

Ministeriö ylläpitää valtakunnallista tilannejohtamisvalmiutta ja asiantuntijaohjausjärjestelmiä. Tilannejohtaminen on tehostettua, tilanteen selvittämiseen ja hallitsemiseen tähtäävää toimintaa. Tilannejohtamisen tavoitteena on

- pyrkiä suunnitelmallisesti varmistamaan mahdollisimman aikainen tilanteen havaitseminen ja ennakoiminen
- tilannekuvan muodostaminen ja ylläpito
- oikea tilannearvio
- tarvittava asiantuntemus
- nopea päätöksenteko
- päätösten tehokas toimeenpano ja niistä tiedottaminen.

Tilannejohtamisjärjestelmä otetaan käyttöön valtakunnallisesti merkittävissä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ministeriön ja hallinnonalan päätöksenteon avuksi.

Normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa aluehallintovirastot ohjaavat ja osallistuvat operatiivisin toimenpitein alueen väestön sosiaalisen ja terveydellisen turvallisuuden kannalta tarpeellisten toimenpiteiden toteutukseen ja haitallisten seurausten lievittämiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijat osallistuvat alueen johtokeskustyöskentelyyn ja operatiiviseen johtamiseen aluetason normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Paikallisella tasolla terveydenhuollon johtovastuu on johtavalla terveyskeskuslääkärillä ja sosiaalihuollon johtovastuu sosiaalijohtajalla.

VARAUTUMINEN VÄESTÖN TERVEYDEN SUOJELUUN

Terveydensuojelulain (764/1994) nojalla kunnan tehtävänä on alueellaan edistää ja valvoa terveydensuojelua siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö. Lain 8 pykälän nojalla kunnan terveydensuojeluviranomaisen on huolehdittava varautumisesta onnettomuuksien tai vastaavien tilanteiden (erityistilanteet) aiheuttamien terveyshaittojen ehkäisemiseksi, selvittämiseksi ja poistamiseksi. Tämä toimialakohtainen valmiussuunnitelma tulee liittää osaksi kunnan valmiussuunnitelmaa normaaliolojen häiriötilanteiden varalta.

Erityistilanteisiin varautumisesta säädetään myös elintarvikelain (23/2006) 46 pykälässä. Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) on laadittava valtakunnallinen elintarvikkeita koskeviin erityistilanteisiin varautumista koskeva suunnitelma. Kunnan valvontaviranomaisen on laadittava kuntaa koskeva vastaava suunnitelma.

Terveysuhkien havaitsemiseksi ja torjumiseksi pidetään yllä sekä tarttuvien tautien ja elintarvike- ja vesiperäisten epidemiaepäilyjen ilmoitus- ja laboratoriojärjestelmää sekä eri viranomaisten yhteistyönä toteutettavaa riskinarviointia ja epidemiaselvitystä.

Terveydenhuollon toimintayksiköt ja ympäristönterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet kunnissa huolehtivat valmiussuunnitelmissaan siitä, että niillä on väestön terveyttä vaarantavien uhkien ja vaaranaiheuttajien tunnistamiseen, levinneisyyden arviointiin ja seurantaan, terveydellisen merkityksen arviointiin sekä vastatoimenpiteiden suorittamiseen sovitut ja varmistetut yhteistyökäytännöt laboratorioverkoston ja asiantuntijalaitosten kanssa. Käytäntöjen sisältö ja toiminta perustuvat riskianalyysiin ja vaihtelevat alueittain.

YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLTO

Ympäristöterveydenhuollolla tarkoitetaan yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua. Ympäristöterveydenhuollon erityistilanteita voivat aiheuttaa erityisesti juomaveden, ravinnon tai ilman saastuminen mikrobeilla, kemikaaleilla tai radioaktiivisilla aineilla.

Ympäristöterveydenhuollon erityistilanteet ovat maassamme suhteellisen yleisiä. Vuosittain ilmenee useita ruokamyrkytysepidemioita, muutama vesivälitteinen epidemia sekä kemiallisia tilanteita, joissa tarvitaan ulkopuolista asiantuntija-apua kunnan omien toimenpiteiden tueksi.

Kunnat ovat laatineet suunnitelmia varautumisesta ympäristöterveydenhuollon erityistilanteisiin. Suunnitelmia on laadittu kemikaalionnettomuuksien varalle, mutta myös muita uhkia silmälläpitäen. Useimmissa kunnissa on toiminnassa ruokamyrkytysten ja vesiepidemioiden selvitysryhmät, joilla on toimintasuunnitelmia laajojen epidemioiden varalle. Lisäksi eri toimialat ja laitokset kunnissa ovat varautuneet itse määrittelemiinsä erityistilanteisiin.

Kunnan ympäristöterveydenhuollon tehtävänä on erityistilanteissa

- arvioida erityistilanteen aiheuttamat terveyshaitat, tehdä päätöksiä terveyshaitan ehkäisemiseksi/poistamiseksi (esimerkiksi vedenjakelun keskeyttäminen, elintarvikkeen poisto markkinoilta, koulun sulkeminen, alueelta poistuminen)
- tiedottaa erityistilanteesta nopeasti ja totuudenmukaisesti – valmius oltava koko väestöä, huoneistoa, aluetta tai yksilöä koskevaan tiedottamiseen, samoin tiedotusvälineille, omalle organisaatiolle, yhteistyötahoille, naapurikunnille ja niin edelleen jaettavan informaation antamiseen
- avustaa muita viranomaisia päätöksenteossa (pelastustoimi, poliisi, ympäristönsuojelu, terveydenhuolto ja niin edelleen)
- huolehtia tilanteen ja ympäristön seurannasta terveydelliseltä kannalta (esimerkiksi tarkkailuvelvoite vedenottamolle, sairastavuuden seuranta, epidemialähteen etsiminen)
- tehdä johtopäätöksiä ja antaa määräyksiä erityistilanteiden toistumisen välttämiseksi (pysyväismääräysten antaminen ja valvonnan tehostaminen).

Aluehallintovirastoissa suunnittelua ja toimintaa koordinoi pelastustoiminnasta vastaava yksikkö, joka erityistilanteessa tarvittaessa hälyttää aluehallintoviraston ympäristöterveydestä ja tartuntataudeista vastaavat viranhaltijat.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla (ELY-keskukset) on suunnitelmia äkillisten ympäristöonnettomuuksien varalle. Suomen ympäristökeskus on julkaissut ohjeet ympäristöonnettomuuksien ja poikkeuksellisten luonnontilanteiden varalle. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on julkaissut oppaan talousveden laadun turvaamiseksi onnettomuuksissa ja muissa vastaavissa erityistilanteissa. Pohjavesialueiden turvallisuussuunnitelmat sisältävät vaarallisten kohteiden kartoitusta ja niistä pohjavesille aiheutuvien riskien arviointia. Turvallisuussuunnitelmien tilaajina ovat olleet muun muassa kunnat, maakuntien liitot ja ympäristökeskukset.

EPIDEMIASELVITYKSET

Kunnat ovat varautuneet erilaisiin epidemioihin nimeämällä niin sanotun epidemiaselvitystyöryhmän. Siihen kuuluvat ainakin

- johtava terveyskeskuslääkäri tai tartuntataudeista vastaava lääkäri
- terveyskeskuksen tartuntatautiyhdyshenkilö
- terveysvalvontaa johtava viranhaltija
- elintarvikevalvontaa tekevä eläinlääkäri
- kunnan elintarvikkeiden ja talousveden laatua valvova terveystarkastaja
- alueen vesihuollosta vastaavan tahon edustaja.

Luonteeltaan erilaisissa epidemioissa työryhmää täydennetään tarvittaessa riittävän asiantuntemuksen varmistamiseksi. Selvitystyöryhmä kokoontuu säännöllisesti ilman epidemiatilanteitakin. Ryhmän sisällä on etukäteen määritelty epidemiatilanteiden toimintavastuut ja -tavat paikallisiin olosuhteisiin sovellettuna. Kunkin epidemiaselvityksen tavoitteet ja siihen käytettävät voimavarat riippuvat muun muassa altistuneiden määrästä, altistumistilanteesta ja epäillyistä aiheuttajista, sairaustapausten vakavuudesta sekä havaituista tai todennäköisistä aiheuttajamikrobeista.

Kunnallisten terveys- ja elintarvikevalvontaviranomaisten selvityksen kohteena oleva epidemia voi olla osa laajempaa ilmiötä, minkä vuoksi nopea tiedonvälitys alueellisille ja valtakunnallisille asiantuntija- ja viranomaistahoille on tärkeää tilanteen hallitsemiseksi.

Aivan pieniä tautiryppäitä lukuun ottamatta epidemiaa ei voida selvittää ilman erityisjärjestelyjä. Selvitystyöryhmässä on sovittava mahdollisimman varhain riittävien henkilövoimavarojen käytöstä ja epidemiaselvitys tulee priorisoida vähemmän kiireisten tehtävien edelle. Usein tämä merkitsee terveyskeskuksen tartuntatautiyhdyshenkilön ja ympäristöterveydenhuollon henkilöstön täysipäiväistä työskentelyä selvityksen parissa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) voi pyydettäessä lähettää tutkimusryhmän epidemiapaikkakunnalle. Tutkimusryhmään kuuluu tavallisesti 1–2 lääkäriä tai eläinlääkäriä ja 1–2 sairaanhoitajaa. Vesiepidemiatilanteessa THL:llä on valmius lähettää paikkakunnalle myös vesiasiantuntijoita tukemaan kunnan toimintaa vesiepidemian selvittämisessä. Myös Evira antaa konsultaatioapua. Aluehallintovirastojen terveystarkastajat, elintarviketarkastajat, -eläinlääkärit ja -lääkärit voivat olla apuna varsinkin laajoja epidemioiden selvityksiä tehtäessä ja koordinoitaessa.

Sairaanhoitopiirissä keskussairaalan kliinisen mikrobiologian laboratorion asema epidemiaselvityksessä on usein keskeinen. Sairaanhoitopiirin tartuntataudeista vastaava lääkäri sekä tartuntatautiyhdyshenkilö voivat tukea selvitystyöryhmän toimintaa. Jos terveyshaitta ulottuu laajalle alueelle tai se on muutoin erityisen merkityksellinen, voi Valvira tai aluehallintovirasto toimialueellaan antaa määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveydellisen haitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi.

TARTTUVIEN TAUTIEN SEURANTAJÄRJESTELMÄ

Tartuntatautien aiheuttamien sairauksien hoidon ja ehkäisyn tehostamiseksi toteutetaan tautien seurantaa. Suomessa sitä tehdään paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti. Seurannan keskeinen apuväline on tartuntatautirekisteri. Hyvällä seurannalla voidaan parantaa sairastuneiden hoitoa ja ehkäistä epidemioita ja arvioida muun muassa torjuntatoimien tehoa.

Valtakunnallisen tartuntatautirekisterin toiminta perustuu tartuntatautilakiin (583/1986) ja tartuntatautiasetukseen (786/1986). Valtakunnan tasolla rekisteriä hoitaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Sairaanhoitopiireillä ja terveyskeskuksilla on pääsy oman alueensa tartuntatautirekisteritietoihin suojatun verkkoyhteyden kautta. Lääkäreillä ja potilasnäytteitä tutkivilla mikrobiologisilla laboratorioilla on ilmoitusvelvollisuus tartuntatautirekisteriin toteamistaan tautitapauksista ja niihin viittaavista laboratoriolöydöksistä. Nämä tiedot tarkastaa ja tarvittaessa täydentää rekisterin ylläpitäjä.

Järjestelmän keskeinen hyöty on, että seurannan kohteena olevat taudit havaitaan herkästi ja tarkasti sekä ajantasaisesti. Tartuntatautirekisterin sisältämien henkilötietojen vuoksi tartuntatauti-ilmoituksen käsittely ja sähköisten rekisteritietojen hallinta toteutetaan huolellisesti tietosuojaa noudattaen.

Tietoja voivat alueellisesti ja paikallisesti hyödyntää työssään ne henkilöt, jotka vastaavat tartuntatautien vastustamistyöstä. Suomen tartuntatautirekisteri on osa Euroopan unionin ja Maailman terveysjärjestön tarttuvien tautien seurantajärjestelmää.

KEMIALLISET UHKAT

Merkittävät kemikaalien aiheuttamat erityistilanteet ja suuronnettomuudet ovat harvinaisia, mutta toteutuessaan ne voivat aiheuttaa vakavan uhkan väestön terveydelle ja turvallisuudelle.

Tilanteet voivat olla monimutkaisia, jolloin niiden hoitamisessa tarvitaan monen alan asiantuntemusta. Tilanteiden haasteellisuuden vuoksi on välttämätöntä, että terveyshaittojen arvioinnista ensilinjassa vastaavat kunnan terveydensuojeluviranomaiset voivat tarvittaessa tukeutua asiantuntijoihin, jotka ovat perehtyneet muun muassa kemikaalien terveysvaikutuksiin, käyttäytymiseen ympäristössä, analytiikkaan, riskinarviointiin ja erilaisiin riskinhallintatoimenpiteisiin.

Äkillisessä onnettomuudessa, jossa kemikaalit ovat mukana, kuten vuoto, valuma, tulipalo, räjähdys, yleisjohtovastuu on pelastusviranomaisella. Terveysviranomainen vastaa potilaiden hoidosta, ja tervey-

densuojeluviranomainen huolehtii väestön elinolojen terveellisyydestä ja turvallisuudesta. Toisenlaisessa vaaratilanteessa, jossa haitallista kemikaalia on päässyt esimerkiksi talousvesiverkostoon, maaperään tai pohjaveteen aiheuttaen uhkaa väestön terveydelle, toimintaa puolestaan johtaa terveydensuojeluviranomainen.

Erilaisten vakavien kemiallisten uhkatilanteiden varalle on sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta perustettu Vakavien kemiallisten uhkien osaamiskeskus (C-osaamiskeskus). Mukana C-osaamiskeskuksen työssä on kemikaaliuhkien asiantuntijoita

- Työterveyslaitokselta
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta
- Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta (Tukes)
- Elintarviketurvallisuusvirastosta
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta
- Myrkytystietokeskuksesta
- puolustusvoimilta
- Poliisihallituksesta
- Kemiallisen aseen kieltosopimuksen instituutista (VERIFIN).

Ministeriöistä mukana ovat sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi puolustusministeriö, sisäministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. C-osaamiskeskus on näiden asiantuntijatahojen muodostama verkosto, joka toimii hajautettuna osallistuvien organisaatioiden toimitiloissa käyttäen hyväksi olemassa olevaa infrastruktuuria. Työterveyslaitos toimii C-osaamiskeskusverkoston koordinaattorina. C-osaamiskeskus on aloittanut toimintansa vuonna 2006. C-osaamiskeskuksen tavoitteena on tukea muun muassa terveydensuojelua, terveydenhuoltoa sekä pelastus- ja poliisiviranomaisia erilaisissa väestön terveyttä uhkaavissa vaativissa kemiallisissa erityistilanteissa ja niihin varautumisessa.

C-osaamiskeskuksen ensisijaisina tehtävinä on tukea ja kehittää kansallista valmiutta vastata erilaisiin kemikaalien aiheuttamiin terveysuhkatilanteisiin muun muassa koulutuksen, tiedontuotannon ja tutkimuksen avulla sekä ylläpitää kemiallisten uhkatilanteiden varalle vuorokauden ympäri tavoitettavissa oleva kemikaalivaarojen asiantuntijoiden muodostamaa päivystysjärjestelmää. Päivystysjärjestelmä tukee kemikaalivaaratilanteen hoidosta vastuussa olevia viranomaisia ja muita toimijoita vaaranaiheuttajan tunnistamisessa, terveysriskien arvioinnissa ja tilanteen hoitamisen vaatimassa päätöksenteossa sekä riskiviestinnässä. C-osaamiskeskuksen päivystäjään saa yhteyden soittamalla hätäkeskukseen tai viranomaiskäyttöön tarkoitettuun puhelinnumeroon, josta viranomaistahoja on tiedotettu erillisellä kirjeellä.

Kemiallisen vaaratilanteen arvioinnin asiantuntemusta, kuten valmiuksia kemikaalien esiintymisen ja altistumisen todentamiseen kemiallisin määrityksin, on mainittujen valtion tutkimuslaitosten lisäksi muun muassa Tullilaboratoriolla, VTT:llä ja yliopistoilla. Helsingin yliopistollisessa keskussairaalassa sijaitsevalla ja sairaanhoitopiirien rahoittamalla Myrkytystietokeskuksella on valtakunnallinen tehtävä antaa myrkytysten lääkinnällistä hoitoa koskevaa neuvontaa.

SÄTEILYVAARATILANTEET

Kotimaisista säteilyvaaratilanteista saadaan tieto jo ensimmäisten häiriöiden ilmetessä. Säteilypoikkeamatilanteita koskeva kansainvälinen tiedonsaanti on varmistettu sopimuksin. Suomella on asiaa koskevat kahdenväliset sopimukset Ruotsin, Norjan, Tanskan, Venäjän, Saksan ja Ukrainan kanssa. Lisäksi maallamme on kansainväliset sopimukset Euroopan unionin ja kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) kanssa. EU ja IAEA välittävät saamansa onnettomuusilmoitukset kaikille jäsenmailleen.

Säteilyturvakeskuksen (STUK) päivystäjä ottaa vastaan kaikki säteilyyn ja ydinturvallisuuteen liittyvät ilmoitukset. Toiminta käynnistyy kaikkina vuorokauden aikoina 15 minuutissa. STUK hälyttää keskeisten ministeriöiden päivystäjät. Ministeriöt hälyttävät ja käynnistävät oman toimintansa sekä hälyttävät tarvittaessa alue- ja paikallistason organisaationsa.

STUK ylläpitää valtakunnallista säteilyvalvontaa, joka kattaa ulkoisen säteilyn automaattivalvonnan sekä radioaktiivisten aineiden määritykset elintarvikkeista, juomavedestä, ihmisestä ja ympäristöstä.

Säteilyvalvonnalla varmistetaan nopea reagointi poikkeaviin säteilytilanteisiin sekä tuotetaan tarvittava tieto ihmisiä, ympäristöä ja tuotantoa koskevien suojelutoimien perustaksi. Mittaustoimintaa varten pidetään yllä kattavaa ulkoista, automaattista valvontaverkkoa, STUK:n laboratorioita sekä paikallisia elintarvike- ja ympäristölaboratorioita.

Ydinräjäytys tai vakava ydinvoimalaonnettomuus Suomessa tai lähialueella voi aiheuttaa säteilyvaaratilanteen, jonka seuraukset pahimmassa tapauksessa vaikuttavat koko yhteiskuntaan. Eri

Säteilyvaaratilanteet voivat pahimmassa tapauksessa häiritä koko yhteiskunnan toimintaa. KUVA: Puolustusvoimat

viranomaisten vastuualueiden ja tehtävien selkeä jako ja yhteistoiminta ovat olennaisia tilanteen aiheuttamien haittojen torjunnassa. Viranomaiset vastaavat omalle vastuualueelleen kuuluvista tehtävistä myös säteilyvaaratilanteessa. Jotta toiminta tällöin olisi onnistunutta ja tehokasta, tarvitaan etukäteissuunnittelua ja säännöllistä harjoittelua. Vakavassa säteilyvaaratilanteessa väestön suojelutoimien johtaminen kuuluu pelastusviranomaisille. Muista tilanteessa tarvittavista toimista päättävät asianomaiset hallinnonalat.

Pelastusviranomainen toimii tilanteen yleisjohtajana ja koordinoi eri viranomaisten yhteistoimintaa. Johtamista varten otetaan käyttöön johtokeskuksia, joiden organisointi on valmisteltu kullakin johtamistasolla etukäteen. Niissä toimivat keskeisten yhteistoimintatahojen edustajat. Jos tilanne vaatii väestön nopeaa suojautumista, annetaan ulkohälyttimellä yleinen vaaramerkki. Toimintaohjeet annetaan radiossa ja televisiossa. Ohjeet antaa pelastustoimen johtaja. Äkillisessä tilanteessa myös STUK voi antaa ensimmäiset toimintaohjeet vaaratiedotteena. Kaikissa puhelinluetteloissa on väestölle tarkoitetut toimintaohjeet säteilyvaaratilanteiden varalle.

Vakavassa säteilyvaaratilanteessa keskeisimpiä toimenpiteitä väestön säteilyaltistuksen vähentämiseksi ovat sisälle suojautuminen, joditablettien ottaminen, kulkurajoitukset ja kotieläintuotannon suojaaminen. Sisälle suojautuminen ja joditablettien nauttiminen ovat riittäviä toimenpiteitä pahimmassakin ydinvoimalaonnettomuudessa kaikilla alueilla, jotka ovat yli 20–30 kilometrin etäisyydellä onnettomuuspaikasta. Sisälle suojautumisella vältytään radioaktiivisen ulkoilman hengittämiseltä ja vähennetään altistumista pilven suoralle säteilylle. Sisätiloihin suojaudutaan pilven ylikulun ajaksi.

Sisälle suojautuminen on yleensä tarpeen korkeintaan vuorokaudeksi. Olennainen osa sisälle suojautumista on sisätilojen tuuletus ja siivous radioaktiivisen pilven mentyä ohi. Lievempi toimenpide on kehotus välttää tarpeetonta ulkona liikkumista ja oloa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä lasten ulkona oleskelun rajoittamiseen. Vakavan ydinvoimalaonnettomuuden yhteydessä voi ilmaan päästä radioaktiivista jodia. Tämä kulkeutuu hengitysilman mukana keuhkoihin ja lopulta kilpirauhaseen. Tabletin sisältämä eiradioaktiivinen jodi kyllästää kilpirauhasen. Radioaktiivisen jodin kertymistä kilpirauhaseen voidaan vähentää ja estää ottamalla joditabletti. Tabletin ottaminen on erityisen tärkeää lapsille ja raskaana oleville.

Tabletin sisältämä ei-radioaktiivinen jodi kyllästää kilpirauhasen. Yleensä yksi annos jodia riittää suojaamaan hengitysilman radioaktiiviselta jodilta saastepilven ohikulun ajaksi. Liian aikaisin tai myöhään otettuna joditabletin suojavaikutus heikkenee. Jodin nauttimisen oikea ajoitus on ensiarvoisen tärkeää. Tästä syystä joditabletti tulee ottaa vain viranomaisen kehotuksesta oikean ajoituksen varmistamiseksi. Joditabletin ottaminen on sisätiloihin suojautumista täydentävä toimi. Joditabletteja ei pidä lähetä hankkimaan silloin, kun on jo kehotettu suojautumaan sisälle. Ohjeet annetaan radion ja television välityksellä.

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeiden mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden tulee varata joditabletteja vähintään kaksi tablettia kutakin työntekijää ja hoidossa olevaa kohden. Ohjeen mukaan terveyskeskusten tulee varautua jakamaan uhkatilanteessa joditabletteja niille, joilla ei ole tabletteja kotona.

Radioaktiivisen pilven mentyä ohi painopiste on elintarvikkeista ja elinympäristöstä saatavan altistuksen vähentämisessä. Tällöin STUK ja asianomaiset ministeriöt ja niiden alaiset virastot antavat ohjeita ja suosituksia tiedotusvälineissä itse tuotettujen elintarvikkeiden ja luonnontuotteiden käyttäjille sekä antaa ohjeita yleisestä ympäristön turvallisuudesta. Elintarviketuottajille ja -tuotantolaitoksille annetaan ohjeita tuotteiden puhtauden varmistamiseksi. Ympäristön puhdistamisella vähennetään elinympäristöstä saatavaa altistusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa ja valvoo alaistensa laitosten ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa niin, että sosiaali- ja terveydenhuollon perustoiminnot jatkuvat myös säteilyvaara- ja onnettomuustilanteessa. Ministeriö antaa määräykset juomaveden laadusta ja valvonnasta. Milloin terveyshaitta ulottuu laajalle alueelle tai muutoin on erityisen merkityksellinen, terveydensuojelulain 52 § mahdollistaa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (Valvira) tai aluehallintovirastolle toimialueellaan antaa laajoilla valtuuksilla ohjeita ja määräyksiä kunnille säteilyhaittojen ehkäisemiseksi. Aluehallintovirasto yhteensovittaa näitä ohjeita ja määräyksiä alueellaan.

TERVEYDENHUOLLON VALMIUS

TOIMINNALLINEN VALMIUS

Sairaaloilla ja terveyskeskuksilla on valmiussuunnitelmat suuria potilasmääriä aiheuttavia eri tyyppisiä häiriö- ja onnettomuustilanteita varten. Suunnitelmat on todettu toimiviksi käytännön tilanteiden ja tapahtumien ja valmiusharjoitusten yhteydessä. Suunnitelmia kehitetään jatkuvasti uusiin uhkakuviin ja riskianalyyseihin perustuen.

Normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa on valmiussuunnitelmien mukaan mahdollisuus kahdessa vuorokaudessa lisätä sairaansijojen määrää ja muuta kapasiteettia 25 prosenttia. 2–6 vuorokauden sisällä on mahdollisuus lisätä kapasiteettia 50 prosentilla normaaliajan volyymiin verrattuna.

Terveyskeskusten ja sairaaloiden rakenteellisia ja toiminnallisia valmiuksia, tutkimus- ja hoitoresursseja sekä henkilökunnan osaamista säteilyn, biologisten ja kemiallisten tekijöiden aiheuttamien terveyshaittojen ja sairauksien hoitamiseksi kehitetään sekä pidetään yllä uhka-analyysien edellyttämällä tasolla. Sairaanhoitopiirien ja puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskevat alueelliset yhteistyösopimukset sisältävät myös suunnitelmat resurssien yhteiskäytöstä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Valmiuslain (1552/2011) 86 pykälän nojalla sosiaali- ja terveysministeriö sekä toimialueellaan aluehallintovirasto voi päätöksellään velvoittaa väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön laajentamaan tai muuttamaan toimintaansa, siirtämään toimintansa kokonaan tai osaksi oman toimialueensa tai sijaintipaikkansa ulkopuolelle taikka järjestämään toimintaansa myös toimialueensa ulkopuolella, sijoittamaan hoidon tai huollon tarpeessa olevia henkilöitä toimintayksikköönsä siitä riippumatta, mitä asiasta on säädetty, määrätty tai sovittu; taikka luovuttamaan toimintayksikön tai osan siitä valtion viranomaisen käyttöön. Sama koskee soveltuvin osin myös lääketehdasta ja lääketukkukauppaa, apteekkiliikkeen harjoittamiseen oikeutettua sekä sellaista yhteisöä tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluita taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla.

Pykälä mahdollistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimintojen muuttamisen ja voimavarojen uudelleen kohdentamisen poikkeusolotilanteen edellyttämällä tavalla. Hoitolaitos voidaan velvoittaa supistamaan joitakin toimintojaan ja siirtämään voimavaroja muihin tehtäviin. Laitos voidaan velvoittaa siirtämään toimintojaan toiselle paikkakunnalle esimerkiksi siirtyneen väestön tai evakuointien takia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi voidaan äärimmäisenä keinona velvoittaa laitos luovutettavaksi valtion viranomaisen käyttöön. Pykälän velvoitteet voidaan soveltuvien osin suunnata myös poikkeusolojen lääkehuollon turvaamiseen. Käytännössä kyseeseen lähinnä tulisi lääketeollisen tuotannon suuntaaminen poikkeusolojen tarpeita vastaavaksi tai korvaavan lääketuotannon käynnistäminen.

HENKILÖRESURSSIT

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden määrällinen ja laadullinen riittävyys on merkittävä tekijä kriisitilanteiden ja poikkeusolojen terveydenhuollossa. Kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelyt poikkeusoloissa saattavat edellyttää, että riittävä määrä ammattitaitoista henkilökuntaa saadaan nopeasti ja joustavasti työhön. Valmiuslain 93 pykälän nojalla voidaan poikkeusoloissa poiketa palvelussuhteen ehdoista ja rajoittaa irtisanomisoikeutta muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollossa väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden taikka huoltovarmuuden edellytysten turvaamiseksi.

Lisäksi valmiuslain 95 pykälän mukaan valtioneuvosto voi väestön välttämättömän terveydenhuollon turvaamiseksi määrätä, että jokainen Suomessa asuva, joka on täyttänyt 18, mutta ei 68 vuotta ja joka toimii terveydenhuollon alalla tai on saanut koulutusta tällä alalla on velvollinen tekemään valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä työtä terveydenhuollossa. Työvelvollisuus koskee pääasiassa lääkäreitä, hammaslääkäreitä ja hoitohenkilökuntaa.

Poikkeusoloissa tarvitaan usein työvelvollisina myös muuta terveydenhuoltohenkilöstöä, kuten proviisoreita, farmaseutteja, sairaalakemistejä ja -fyysikoita sekä terveydenhuollon laitteiden asiantuntijoita.

Sotilaallisen konfliktin aikana puolustusvoimien kenttälääkintäorganisaatio antaa ensihoitoa potilaille, joiden terveydentila ei kestä välitöntä siirtoa siviilisairaalaan. Muilta osin puolustusvoimien terveydenhuolto tukeutuu kunnalliseen terveydenhuoltojärjestelmään. Sosiaali- ja terveysministeriö ja puolustushallinto varaavat yhteistyössä kenttälääkintäjärjestelmän tarvitsemat terveydenhuollon ammattihenkilöt ottaen huomioon osapuolten henkilöstötarvekokonaisuus.

Puolustusvoimien tehtäviin on viime vuosina varattu noin 1 600 lääkäriä ja 1 400 muuta terveydenhuollon ammattihenkilöä. Sairaalat ja terveyskeskukset ottavat valmiussuunnitelmissa huomioon kenttälääkinnän tehtäviin siirtyvän henkilöstönsä. Koulutusta kriisitilanteiden ja poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin annetaan sosiaali- ja terveydenhuollon eri ammattiryhmien peruskoulutuksessa sekä lisäksi puolustusvoimien ja eräiden oppilaitosten toteuttamana täydennyskoulutuksena.

MATERIAALINEN VALMIUS

Toiminnan turvaaminen kaikissa olosuhteissa edellyttää riittävän suuria materiaalivarastoja lääkkeistä, tarvikkeista sekä laitteiden varaosista ja käyttömateriaalista. Terveydenhuollon toimintayksiköiden tulisi varata keskeisimpiä tarvikkeita kuuden kuukauden käyttöä vastaavasti. Tämä on erityisen tärkeää nestehoidon varmistamiseksi.

Lääkkeiden saatavuutta turvataan velvoitevarastoinnilla, koska maamme lääkehuolto on täysin riippuvainen maahantuonnista. Velvoitevarastoinnin tarve on koko ajan korostunut, sillä maahantuotujen ulkomaisten lääkkeiden ja suomalaisten lääketehtaiden ulkomailla teettämien lääkkeiden osuus lääkekulutuksestamme on kasvanut. Terveydenhuollon tarvikkeiden ja laitteiden huoltovarmuudesta vastaa kunnallinen terveydenhuoltojärjestelmä, jota tukee yhteistyö Huoltovarmuuskeskuksen kanssa.

LÄÄKKEIDEN VELVOITEVARASTOINTI

Lääkkeiden velvoitevarastointilailla turvataan tärkeimpien lääkkeiden saanti.

Lääketehdas

- maahantuotavia lääkeaineita 10, 6 tai 3 kuukauden kulutusta vastaava määrä

Lääkevalmisteen maahantuoja

- lääkevalmisteita 10, 6 tai 3 kuukauden kulutusta vastaava määrä

Sairaala ja terveyskeskus

- peruslääkevalikoiman lääkevalmisteita 3 tai 6 kuukauden tarve
- infuusioliuoksia 2 viikon tarve.

Keskeiset rokotteet ovat myös velvoitevarastoinnin piirissä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos varastoi kansalliseen rokotusohjelmaan kuuluvia rokotteita kuuden kuukauden keskimääräistä kulutusta vastaavan määrän. Velvoite ei koske influenssarokotteita.

Rokotusohjelmaa jatketaan myös kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa. Rokotteiden riittävyyttä voidaan lisätä tekemällä tilapäisiä muutoksia yleiseen rokotusohjelmaan, sillä väestön hyvä rokotesuoja sallii ohjelmien ja annosten keventämisen ja vähentämisen.

Terveydenhuollon tarvikkeiden ja laitteiden saatavuus perustuu suurelta osin tuonnin varaan. Tästä syystä sairaaloilla ja terveyskeskuksilla on ohje varastoida lääkintämateriaalia ja terveydenhuollon tarvikkeita kuuden kuukauden normaalikulutusta vastaava määrä. Tärkeimpien terveydenhuollon laitteiden varaosia tulisi olla 12 kuukauden tarve. Tämän lisäksi on valtion varmuusvarastoihin hankittu kertakäyttömateriaalia noin kolmen kuukauden kulutusta vastaava määrä.

LAITOSTEN EVAKUOINTIVALMIUS

Sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten toiminta on sidottu kiinteästi toimitiloihin, joiden evakuointi ei yleensä ole tarkoituksenmukaista. Mikäli siirtyminen on aivan välttämätöntä, on löydettävä tila, jossa toimintaa voidaan jatkaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Siirrettyjen toimintojen osalta joudutaan keskittymään sellaisiin välttämättömiin palveluihin, jotka ovat toteutettavissa yksinkertaisessa hoitoympäristössä.

Ensisijaisesti toiminnot siirretään oman alueen toiseen sairaalaan tai laitokseen. Poikkeustapauksissa muutkin kiinteistöt voivat tulla kysymykseen. Tällaisia kiinteistöjä voivat olla esimerkiksi kurssikeskukset, koulut, hotellit tai seurakunnan tilat. Lisääntynyt turvallisuusriski ei riitä perusteeksi sairaalan tai sosiaalihuollon laitoksen evakuoimiseen. Sairaala tai sosiaalihuollon laitos on kuitenkin evakuoitava, mikäli alue tulee oleskelukelvottomaksi säteilyn, kemiallisen saastumisen tai sodankäynnin vuoksi.

Sairaalan tai sosiaalihuollon laitoksen toiminta voidaan joutua siirtämään muualle myös normaaliajan onnettomuuksien vuoksi. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi tulipalon aiheuttamat vauriot, vesivahingosta johtuvat kosteusvauriot tai pitkäkestoiset sähkönjakelun häiriöt. Nopeisiin evakuointeihin joudutaan tulipalotilanteissa.

Siirto-operaatio vaatii monen viranomaisen yhteistyötä. Evakuoinnin toteutuminen riippuu olennaisesti käytettävissä olevasta ajasta. Nopeasti voidaan evakuoida vain potilaat, henkilökunta, tärkeimmät lääkkeet ja hoitotarvikkeet ja osa laitteista.

Evakuointisuunnitelmassa harkitaan tarkoin evakuointijärjestys, jossa huomioidaan:

- potilaiden ja asukkaiden hoitoisuusluokitus, sairauden vaikeusaste ja ennuste, toimintakyky
- kuljetuskelpoisuus, erityisvalmiudet kuljetuksen aikana
- ensisijaisesti siirrettävät potilasryhmät, mikäli evakuointi tehdään asteittain
- henkilökunnan evakuointijärjestys.

Sairaalamateriaalista evakuoidaan ensisijaisesti aivan välttämätön laitteisto ja tarvikkeet, joita ovat:

- leikkaus- ja anestesiavälineistö
- tehohoidon välineistö
- lääkkeet ja hoitotarvikkeet
- mahdollinen muu sairaalavälineistö.

SOSIAALIHUOLLON VALMIUS JA SOSIAALINEN TURVALLISUUS

Sosiaalihuollon valmiussuunnitelmat sisältävät muun muassa suunnitelmat

- toimintojen jatkuvuuden turvaamisesta
- laajenevan huoltotoiminnan erityistehtävien järjestelyistä
- psykososiaalisesta tuesta ja palveluista
- hälytysjärjestelmistä
- sosiaalihuollon johtamisesta
- evakuoidun väestön hoivasta ja huollosta
- yhteistyöstä muiden viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa.

Yhteiskunnan toiminnan kannalta on tärkeää huolehtia esimerkiksi perheiden, lasten ja vanhusten turvasta ja toimintakyvystä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Heikoimmassa asemassa olevat ihmiset ovat haavoittuvaisimpia kriisitilanteissa. Yhteistyö terveydenhuollon ja lisääntyvässä määrin seurakunnan ja järjestöjen kanssa on olennaista.

Sosiaalihuollon valmiussuunnitelmat sisältävät psykososiaalisen tuen ja palvelujen järjestämisen lähtien arjen traumaattisista tilanteista aina poikkeusoloihin saakka. Suunnitteluvastuu psykososiaalisen tuen ja

palvelujen toteuttamiseksi on kunnissa sosiaali- ja/tai terveystoimella. Psykososiaalisen tuen ja palvelujen toteuttamisessa tarvitaan moniammatillista osaamista ja yhteistyötä. Palvelut on porrastettu normaalin palvelujärjestelmän osaksi siten, että on ympärivuorokautinen valmius huolehtia erilaisten tilanteiden ensihuollosta ja jälkihoidosta. Kriisityöntekijöiden ohella toimintaan osallistuu vapaaehtoisia tukihenkilöitä.

Suunnitelmissa on otettu huomioon eri väestöryhmien, kuten lapsien, vammaisten, vanhusten ja maahanmuuttajien, erityistarpeet. Suomen Punaisen Ristin valtakunnallinen psykologien valmiusryhmä tukee viranomaisia henkisen huollon toteuttamisessa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Ryhmä antaa tarvittaessa konsultaatioapua paikallisille kriisiryhmille.

Sosiaalisen turvallisuuden edistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi pidetään yllä kansalaisyhteiskunnan rakenteita sekä eri elämänalojen turvaa tuottavia hyvinvointi- ja sosiaalipoliittisia toimia työn, asumisen, koulutuksen, toimeentulon ja sosiaalisen turvallisuuden alueilla koko väestölle iästä, sukupuolesta, varallisuudesta, yhteiskunnallisesta asemasta ja asuinpaikasta riippumatta. Kaikilla yhteiskunnan lohkoilla on oma vastuunsa sosiaalisesta turvallisuudesta ja syrjäytymisen ehkäisystä.

Laajojen väestöryhmien syrjäytyminen, sosiaalinen turvattomuus ja riittämätön toimeentulo saattavat aiheuttaa uhkia yhteiskunnan toiminnoille ja yhteiskuntarauhalle. Syrjäytymisen ehkäisy ja sosiaalisten olosuhteiden parantaminen edistävät yhteiskunnallista tasa-arvoa ja heikentävät mahdollisten ääriliikkeiden ja rikollisuuden kasvualustaa.

Sosiaalihuollon päivystysvalmiuksia kehitetään siten, että kansalaiset saavat äkilliseen tarpeeseen perustuvat sosiaalihuollon palvelut ja viimesijaisen toimeentuloturvan vuorokauden ajasta riippumatta. Valmiuslain 56 pykälän mukaan voidaan lakisääteisten vakuutuksien ja etuuksien, muun muassa työ- ja kansaneläkkeen sekä sairauspäivärahan maksaminen keskeyttää tai lykätä enintään kolmen kuukauden ajaksi. Myös sosiaaliavustusten maksamista voidaan poikkeusoloissa muuttaa valmiuslain 57 pykälän nojalla. Valmiuslain säännöksen tarkoituksena ei ole kaventaa ihmisten sosiaalietuuksia, vaan pyrkiä tilapäisillä toimenpiteillä turvaamaan poikkeusoloissakin vakuutus- ja sosiaaliavustusjärjestelmien toimintaedellytykset sekä etuusjärjestelmien piirissä olevien henkilöiden toimeentulo.

Etuuksien mahdolliset määräytymisperusteiden muutokset tai uudet etuudet saattavat olla yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan mittavia. Etukäteissuunnittelua poikkeusolojen valtuuksien soveltamisesta ja periaatteista tehdään yhteistyössä eri viranomaisten kesken koskien sekä vapaaehtoista vakuutustoimintaa että sosiaalivakuutusta.

Eläkkeiden ja sosiaalivakuutuksen etuuksien maksatuksen varmistaminen edellyttää yhteistyötä pankkisektorin kanssa maksuliikenteen varmistamiseksi, tietojärjestelmien varmistamista sekä erilaisten varajärjestelmien olemassaoloa ja yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Poikkeusoloissa eläkelaitosten ja sosiaalivakuutuksen kannalta keskeisimmäksi tulee rahamarkkinoiden toiminta. Likviditeetin säilyttäminen edellyttää vakuutusmaksutulon laskiessa toimivia sijoitusmarkkinoita tai valtion erityistoimia.

Lue lisää vakuutustoiminnan ja toimeentulon turvaamisesta luvussa 8.6.

HUOLTOVARMUUSKESKUS TERVEYDENHUOLLON VALMIUSSUUNNITTELUN JA VARAUTUMISEN TUKENA

Huoltovarmuuskeskus (HVK) on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan laitos, jonka toiminta-ajatuksena on taloudellisten perustoimintojen turvaaminen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta. Yleistavoitteena on kansainvälisiin markkinoihin sekä kansallisiin toimenpiteisiin ja voimavaroihin perustuva huoltovarmuus myös terveydenhuollossa.

Valmiussuunnittelun ja varautumisen ohjaus ja edistäminen toteutuu sektoreittain. HVK:n organisaatioon kuuluu terveydenhuoltosektori ja sen alaisuudessa toimivat terveydenhuoltopooli, vesihuoltopooli ja tekstiili- ja jalkinepooli sekä jätealan huoltovarmuustoimikunta. Sektorissa ja pooleissa ovat edustettuna keskeiset alan toimijat valtion hallinnosta ja laitoksista sekä puolustusvoimista, etujärjestöistä, sairaanhoitopiireistä ja terveydenhuoltoa palvelevista yrityksistä.

Terveydenhuoltosektorin puheenjohtajana toimii sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö. Terveydenhuollon toimintavalmius riippuu myös muiden sektorien valmiuksista, joita ovat energiahuoltosektori, elintarvikehuoltosektori, tietoyhteiskuntasektori, finanssialansektori, kuljetuslogistiikkasektori ja teollisuussektori.

Terveydenhuoltosektori pyrkii turvaamaan väestön terveyden sekä työ- ja toimintakyvyn kannalta keskeisten terveydenhoitopalvelujen jatkuvuuden vakavissa häiriötilanteissa. Huoltovarmuuskeskus suorittaa lääkkeiden velvoitevarastointikorvaukset ja se pitää yhteistyössä sairaanhoitopiirien kanssa keskeisten kertakäyttöisten terveydenhuollon tarvikkeiden kierrätettävää varmuusvarastoa ja varastoi muun muassa pandemian varalta hankittuja lääkkeitä ja suojaimia

Huoltovarmuuskeskus ylläpitää HUOVI-valmiussuunnitteluportaalia, jonka käyttäjinä ovat myös sairaanhoitopiirit ja terveydenhuoltoa palvelevat huoltovarmuuskriittiset yritykset sekä huoltovarmuuskriittiset vesihuoltolaitokset. HVK edistää sopimuksiin perustuvaa varautumista, joka on otettu käyttöön myös sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla.

10.3 LÄÄKINTÄHUOLTO POIKKEUSOLOISSA

LÄÄKINTÄHUOLLON TEHTÄVÄT POIKKEUSOLOISSA

Kenttälääkintää tarvitaan sairastumisen ehkäisemiseen ja sairauksien hoitoon, hengenpelastavaan ensiapuun, vammojen hoitamiseen sekä haavoittuneiden hengen tai raajan pelastamisen kirurgiseen ensihoitoon ja potilaan kuljettamiseen evakuointisairaalaan eli käytännössä siviilisairaalaan. Poikkeusoloissa puolustusvoimien lääkintähuolto vastaa kentällä tapahtuvasta terveydenhoito-, ensiapu-, ensihoito-, hoito- ja sairaankuljetuspalvelujen tuottamisesta. Hyvin järjestetty lääkintähuolto lisää taistelutahtoa ja auttaa joukkoja säilyttämään suorituskykynsä.

Poikkeusoloihin voidaan sodan ajan lisäksi sisällyttää erilaiset rauhan ajan häiriötilanteet, kuten suuronnettomuudet. Puolustusvoimilla on erikoiskalustoa sekä valmiuksia, jotka soveltuvat häiriötilanteisiin ja suuronnettomuuksiin sekä erityisolosuhteissa toimimiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi ensihoito- ja leikkausasema sekä suojelulääkintävarustus, jonka avulla voidaan tarvittaessa toimia kemiallisesti tai biologisesti saastuneessa ympäristössä. Sotilaslääketieteen Keskuksen (SOTLK) valmiuksia toimia kansallisena katastrofilääketieteen osaamiskeskuksena kehitetään edelleen. Se voi toimia puolustusvoimien lääkintävalmiuksien koordinaattorina lääkintähuollon virka-apuvalmiuksia kehitettäessä.

Mittavat materiaalihankinnat ovat valmiit ja nyt kehittämisen painopistealueina ovat sekä poikkeusolojen lääkintähuollon suunnittelu että kenttälääkinnän koulutusjärjestelmän päivittäminen. Tärkeänä kehittämisalueena ovat myös suojelulääkintä ja puolustusvoimien lentoevakuointikyky (CASA-kuljetuskoneet ja NH90-helikopterikalusto). Casan ja NH-90:n lääkintävarustus on yhtenäinen siviiliterveydenhuollon helikoptereiden kanssa. Käyttökonseptin suunnittelua ja harjoittelua, esimerkiksi suuronnettomuuksia varten, tehdään yhdessä yliopistosairaaloiden ensihoitokeskusten kanssa. Suojelulääkinnässä puolustusvoimat on kumppanoitunut siten, että suojautumisessa kemiallisia aseita vastaan (C-suojelulääketiede) on perustettu kansallinen Kemiallisten uhkien osaamiskeskus, jossa yhteistyökumppanina on Työterveyslaitos. Suojautumisessa biologisia aseita vastaan (B-suojelulääketiede) kumppanuus on muodostettu puolestaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa perustamalla yhteinen kansallisen Biouhkien osaamiskeskus.

SOTLK:n toteuttama poikkeusolojen ensi- ja sairaanhoidon tietokoneavusteinen mallinnus on osoittautunut valmiussuunnittelussa hyödylliseksi apukeinoksi. Mallinnuksen avulla valmiussuunnitelmien laatijat saavat selkeän kuvan potilastilanteen kehittymisestä ja sairaankuljetuksen sekä ensihoidon mahdollisista pullonkauloista ja siitä, miten erilaisilla ratkaisuvaihtoehdoilla tilanne voidaan vakauttaa.

KENTTÄLÄÄKINTÄJÄRJESTELMÄ

Kenttälääkintäjärjestelmä on useiden toimijoiden ketju, joka alkaa taistelijatoverin antamasta ensiavusta, jatkuu evakuointiketjua pitkin ja päättyy evakuointisairaalaan. Paluukuljetuksissa täydennetään lääkintämateriaalia sekä lääkkeitä.

Puolustusvoimat vastaa kenttälääkintäjärjestelmän suunnittelusta, materiaalisen suorituskyvyn luomisesta, kenttälääkintäjoukkojen perustamisesta sekä lääkintähenkilöstön sijoittamisesta ja kouluttamisesta. Nykyisen kenttälääkintäjärjestelmän modulaarinen materiaali- ja henkilöstörakenne mahdollistaa aiempaa virtaviivaisemman joukkotuotantokoulutuksen sekä voimavarojen keskittämisen ja joustavan taktisen käytön painopistealueilla. Suorituskyvyn saavuttaminen edellyttää myös riittävää yhteistä tilannekuvaa sekä perusteiden ja suunnitelmien jatkuvaa tarkistamista. Toimintamalli sopii hyvin Yhteiskunnan turvallisuusstrategian tavoitteisiin, poikkeusoloihin valmistautumiseen sekä kokonaismaanpuolustuksen konseptiin.

Poikkeusolojen lääkintähuolto perustuu syvään integraatioon yhteiskunnan terveydenhuoltojärjestelmän kanssa. KUVA: Puolustusvoimat

Kenttälääkintäketjussa annettava ensiapu sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiden antama ensihoito perustuu pääosin reservin henkilöstöön. Puolustusvoimien terveysasemat kuuluvat kenttälääkintäjärjestelmään kaikissa valmiuden säätelyvaiheissa.

Potilaiden hoitovastuu vaihtuu evakuointisairaalassa puolustusvoimilta julkiselle terveydenhuollolle. Evakuointisairaalana toimii tarkoitukseen soveltuva poikkeusolojen sairaalajärjestelmään kuuluva siviilisairaala. Evakuointisairaalat vastaavat erikoislääkäritasoista hoitoa vaativien haavoittuneiden tai sairastuneiden potilaiden jatkohoidosta kaikissa valmiustiloissa.

Puolustusvoimien ja sairaanhoitopiirien strategiset kumppanuusasiakirjat mahdollistavat poikkeusolojen yhteistoiminnan suunnittelun, valmistelun sekä harjoittelun rauhan aikana. Puolustusvoimat antaa omat perusteensa sosiaali- ja terveysministeriölle ja sairaanhoitopiireille poikkeusolojen terveydenhuollon suunnittelua varten. SOTLK ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos mallintavat ja arvioivat tietokoneavusteisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelyvaihtoehtojen vaikutuksia terveydenhuollon suorituskykyyn poikkeusoloissa. Siviili- ja sotilasterveydenhuollon omia ja yhteisiä valmiussuunnitelmia päivitetään organisaatiouudistusten ja mallinnustulosten perusteella.

Sotilasapteekki ohjaa rauhanaikaista lääkelogistiikkaa sekä valmistelee poikkeusolojen kenttälääkintätoimintoja yhdessä kumppanuussairaaloiden kanssa. Sen tehtävänä on muun muassa infuusionesteiden valmistus poikkeusolojen tarpeisiin. Sotilasapteekilla on vastuullaan myös eräiden lääkeaineiden, kuten kemiallisen uhkan vastalääkkeiden, hankinta ja varastointi.

Modulaarisuus ja yhdenmukaisuus mahdollistavat lääkintävoiman joustavan taktisen käytön kaikille puolustushaaroille. Suorituskykyisiä lääkintämoduuleja voidaan jakaa tehtävän ja tarpeen mukaan muodostettaville joukoille, kuten taisteluosastoille ja -ryhmille. Uuden modulaarisen kenttälääkintäjärjestelmän materiaalinen elinkaari kantanee päivityksien avulla 2030-luvulle asti.

KENTTÄLÄÄKINTÄKETJU

Tavoitteena on, että potilas kohtaa kenttälääkinnän nopeana sarjana toisiaan seuraavia hoitoetappeja ja sairaankuljetuksia. Jokaisella hoitopaikalla ensihoitoa täydennetään tarvittaessa yhä voimakkaammilla toimenpiteillä, kunnes potilas on saatettu evakuointisairaalaan.

Lääkintävoimavarojen laadun ja määrän määrittelyssä vaatimuksena on "10-1-2-periaate", jonka mukaan verenvuotoa hillitsevä ensihoito on aloitettava 10 minuutin kuluessa haavoittumisesta, 1 tunnin sisällä on voitava aloittaa lääkärin antama ensihoito ja 2 tunnin sisällä on aloitettava hengen pelastava kirurginen ensihoito.

Kymmenen minuutin vaatimus täyttyy, kun kaikilla taistelijoilla on hyvä taisteluensiapukoulutus ja taistelijoiden joukossa on erikoiskoulutettuja taistelupelastajia sekä lääkintämiehiä. Tunnin vaatimus täyttyy, jos jokaista noin 100 taistelijaa (komppania) kohden on lääkärijohtoinen lääkintäryhmä. Kahden tunnin vaatimus edellyttää, että jokaista noin 1 000 taistelijaa (pataljoona) kohden on lääkintäjoukkue, johon kuuluu leikkausryhmä. Lisäksi tarvitaan jokaista noin 5 000 taistelijaa (prikaati) kohden lääkintäkomppania, jossa on leikkausryhmiä ja sairaankuljetusryhmiä edellä mainittujen hoitoportaiden välisiin potilassiirtoihin.

Poikkeusolojen lääkintäyksikköjen tärkein voimavara on niihin reservistä sijoitetut terveydenhuollon ammattilaiset, jotka toimivat vastaavissa tehtävissä myös siviilissä. Heidät on koulutettu työskentelemään taistelukentän olosuhteissa puolustusvoimien välineillä.

Kenttälääkintäkoulutuksen painopiste painottuu yhä enemmän taisteluensiapukoulutukseen (Tactical Combat Casualty Care, TCCC, TC3). Taistelijoiden, taistelijaparien ja partioiden oma sekä keskinäinen ensiapukoulutus annetaan TC3-periaatteiden mukaisesti. Taistelijoille jaetaan ensiside ja tarvittaessa vastalääkkeen antolaite. Taistelupelastajille on kehitetty oma lääkintätarvikesarja, joka on esimerkiksi erikoisjoukkojen käytössä.

Perusyksikköjen (komppanioiden) kokoonpanoon kuuluu ensihoitoryhmä. Ryhmille on hankittu lääkäritasoisen ensihoidon mahdollistava ensihoitopaikan lääkintävarustus.

Joukkoyksikköjen (pataljoonien) ja vastaavien kokoonpanoihin kuuluu lääkintäjoukkue, joka muodostuu ensihoitoryhmästä, leikkausryhmästä ja sairaankuljetusryhmästä.

Yhtymien (prikaatien) ja vastaavien kokoonpanoihin kuuluu lääkintäkomppania, jossa on ensihoitojoukkue, leikkausjoukkue ja evakuointijoukkue.

SOTLK:n jo normaaliolojen aikana olemassa olevat kenttälääkintäkeskukset jatkavat poikkeusolojen aikana toimintaansa kiireetöntä tutkimusta ja hoitoa tarvitsevien hoitopaikkoina. Poikkeusoloissa SOTLK perustaa lisäksi lääkintähuoltokomppanioita, joita käytetään kirurgisen ensihoito- ja sairaankuljetuskyvyn vahvistamiseen taktisilla painopistealueilla.

Maa-, meri- ja ilmavoimilla on samanlaiset lääkintämoduulit. Lääkintäyksiköt koostuvat samanlaisista perusmoduuleista, jolloin niitä on helppo täydentää ylemmältä portaalta, korvata tai vaihtaa alemman portaan moduuleja tai moduuleja voi yhdistellä suuremmiksi lääkintäyksiköiksi.

Erikoistilanteissa voidaan käyttää maavoimien kuljetushelikoptereita (NH-90), ilmavoimien kuljetuskoneita (CASA) ja merivoimien aluksia lääkintäryhmien, lääkintävarusteiden ja potilaiden nopeisiin siirtoihin. Lääkinnällisiä pelastustehtäviä varten ne voidaan tarvittaessa varustaa nopeasti lääkintävarusteilla, jotka on suunniteltu yhteistyössä ensihoidon siviiliasiantuntijoiden kanssa.

Suojelulääkinnässä biologisten ja kemiallisten aseiden ja uhkien tunnistamiskyky ja tiedot niiden haittavaikutusten ehkäisystä ja hoitomenetelmistä ovat kehittyneet merkittävästi SOTLK:n ja yhteistyökumppanien tekemän tutkimus- ja kehittämistyön ansiosta. Yhteistyötä varten on luotu kansalliset B-uhkien osaamiskeskus ja C-uhkien osaamiskeskus.

Poikkeusolojen lääkintähuollon kannalta erittäin tärkeä voimavara ovat siviiliterveydenhuollon sairaalat, jotka toimisivat niin sanottuina evakuointisairaaloina. Vain niissä pystytään antamaan kaikkein vaativin erikoislääkäritasoinen hoito ja aikaa vievä parantava, korjaava ja kuntouttava hoito. Siviilisairaaloiden apteekit ja sairaanhoitotarvikevarastot toimivat myös puolustusvoimien lääkintäyksiköille täydennyksiä jakavina terminaaleina. Puolustusvoimilla ja siviilisairaaloiden ylläpitäjillä on strategiset kumppanuusasiakirjat ja niihin perustuvat varautumis- ja valmiussuunnitelmat poikkeusolojen yhteistyön järjestämisestä.

Sodassa loukkaantuneiden siviilien ja haavoittuneiden sotilaiden hoitoedellytyksiä on varmennettu Huoltovarmuuskeskuksen omistamilla lääkeaineiden- ja sairaanhoitotarvikkeiden varmuusvarastoilla. Lääkehuoltovarmuutta parantavat myös valmistajien, maahantuojien ja julkisen terveydenhuollon toimintayksiköiden lääkkeiden velvoitevarastot. Šokinhoitonesteiden huoltovarmuutta parantaa SOTLK:n ylläpitämä tuotantovalmius ja Punaisen Ristin Veripalvelun järjestämä verihuolto.

KENTTÄLÄÄKINNÄN TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISTOIMINTA

Sotilaslääketieteellisten tutkimusten painopistettä on suunnattu puolustusvoimien suorituskykyjä tukeviin alueisiin, kuten taistelijoiden ja joukkojen suorituskykyä selvittäviin aiheisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi:

- selviytyminen ja suorituskyky kylmässä
- taistelukentän toksikologia
- B-suojelulääketieteen sensori- ja kenttädiagnostiikan tutkimus
- ilma- ja merivoimien tutkimusalueet.

Puolustusvoimat on mukana myös kansallisissa, muun muassa ravitsemusta, nautintoaineiden käyttöä, fyysistä ja psyykkistä kuntoa kartoittavissa sekä syrjäytymisen ehkäisyä tukevissa hankkeissa.

Kenttälääkintätaktiikkaa voidaan kehittää ja testata tietokoneavusteisilla kenttälääkintäsimulaatiopeleillä. Näistä peleistä on saatavissa sovellettavaa tietoa myös kokonaismaanpuolustuksen tarpeisiin arvioitaessa muun muassa lääkkeiden, infuusionesteiden, verivalmisteiden sekä lääkintämateriaalien soveltuvuutta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

KUVA: Markku Pihlaja / Kirkon kuvapankki

11 HENKINEN KRIISINKESTÄVYYS

11.1 HENKISEN KRIISINKESTÄVYYDEN LÄHTÖKOHTANA YHTEISKUNNAN TURVALLISUUSSTRATEGIA

MITÄ TARKOITTAA HENKINEN KRIISINKESTÄVYYS?

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa henkinen kriisinkestävyys on määritelty kansakunnan kyvyksi kestää erilaisten turvallisuustilanteiden aiheuttamat henkiset paineet ja selviytyä niiden vaikutuksilta. Hyvä henkinen kriisinkestävyys nopeuttaa kriiseistä toipumista.

Kansakunnan henkinen kriisinkestävyys ilmenee kansalaisten tahtona toimia

- valtiollisen itsenäisyyden,
- väestön elinmahdollisuuksien ja
- turvallisuuden ylläpitämiseksi

kaikissa turvallisuustilanteissa. Kansakunnan henkistä kriisinkestävyyttä ylläpidetään muun muassa kasvatuksen, opetuksen, viestinnän, hengellisen toiminnan ja kulttuuriomaisuuden suojelun avulla.

STRATEGISET TEHTÄVÄT

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on asetettu kolme strategista tehtävää, joiden avulla on tarkoitus kehittää ja ylläpitää kansakunnan henkistä kriisinkestävyyttä:

1) Koulutus- ja tutkimusjärjestelmän sekä opetustoimen ylläpitäminen

Koulutus- ja tutkimustoiminnan avulla varmistetaan tarvittavan osaamisen laajuus ja monipuolisuus sekä riittävän ammattitaitoisen työvoiman saanti yhteiskunnan tarpeiden mukaisesti. Koulutusjärjestelmän avulla oppilaille ja opiskelijoille välitetään suomalaisen yhteiskunnan arvomaailma sekä tietoa väestön turvallisuudesta, maanpuolustuksesta sekä Suomen turvallisuuspolitiikasta. Koulujen ja oppilaitosten maanpuolustusopetusta on käsitelty tarkemmin luvussa 9.2.

Niin häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin tavoitteena on taata keskeisten koulutuspalveluiden häiriötön jatkuminen. Tämä tavoitteen saavuttamiseksi opetuksen ja koulutuksen järjestäjät (useimmiten kunnat ja kuntayhtymät) laativat valmiussuunnitelmat. Lisäksi kaikissa turvallisuustilanteissa muun muassa ylioppilaskirjoitukset ja valintakokeet sekä kouluruokailu ja oppilashuolto pyritään järjestämään mahdollisimman kattavasti.

Väestön henkistä kriisinkestävyyttä voidaan parantaa käsittelemällä erilaisia uhkia ja kriisejä koulutuksessa sekä hyödyntämällä opetustointa tarvittaessa kansalaistiedottamisen ja -vaikuttamisen kanavana. Opetuksen jatkuminen kriisitilanteessa vahvistaa lasten, nuorten ja aikuisväestön turvallisuudentunnetta ja luo samalla uskoa kriisin jälkeiseen tulevaisuuteen. Tätä kautta opetustoimen ylläpitäminen tukee väestön psyykkistä hyvinvointia.

Yhteiskunnallinen päätöksenteko edellyttää tuekseen tietoa. Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten tutkimustoiminnan turvaaminen on tärkeää erityisesti poikkeusoloissa, koska silloin muualla tuotettua tietoa on todennäköisesti vaikea saada käyttöön. Yliopistolain (558/2009) 90 §:n ja ammattikorkeakoululain (351/2003) 43 a §:n perusteella yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tulee laatia valmiussuunnitelmat ja näin varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen poikkeusoloissa sekä häiriötilanteissa.

Valmiuslain (1552/2011) 109 §:n perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö voi poikkeusoloissa enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan määrätä muun muassa perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998), ammattikorkeakoululaissa ja yliopistolaissa säädetyn opetus- ja muun toiminnan keskeytettäväksi tai siirrettäväksi toiselle paikkakunnalle, jos se on välttämätöntä väestön siirtämisen tai oleskelu- ja liikkumisrajoitusten vuoksi taikka muutoin väestön suojaamiseksi. Lisäksi voidaan muun muassa rajoittaa velvollisuuksia ateria-, kuljetus- ja majoitusetuuksien järjestämiseen sekä lykätä ylioppilastutkinnon järjestämistä enintään kuudella kuukaudella kerrallaan.

2) Kansakunnan kulttuuri-identiteetin vahvistaminen ja kulttuuriomaisuuden suojelu kaikissa turvallisuustilanteissa

Kulttuuri on keskeinen osa ihmisen identiteettiä ja omanarvontuntoa muovaava tekijä. Identiteetin rakentumista edistetään turvaamalla jokaiselle kulttuurisen osallistumisen edellytykset muun muassa ylläpitämällä laajaa kulttuurilaitos- ja kulttuurin tukijärjestelmää sekä turvaamalla mahdollisuudet taiteen perusopetukseen.

Monet kansalliseen kulttuuriomaisuuteen luettavat kohteet ja yksittäiset esineet, kuten taideteokset, ovat kansallisen itsenäisyytemme symboleita. Kulttuuriomaisuuden suojelulla kaikissa turvallisuustilanteissa vahvistetaan sekä väestön turvallisuuden että yhteenkuuluvuuden tunnetta. Suojeltavaa kulttuuriomaisuutta ovat muun muassa muinaisjäännökset, kulttuurihistoriallisesti merkittävät rakennukset ja rakennusryhmät, taideteokset, käsikirjoitukset, kirjat ja esineet, tieteelliset kokoelmat, tieteen ja kulttuurin digitaaliset tietovarannot sekä arkisto- ja kirjastokokoelmat.

Kulttuuriomaisuuden suojelua on käsitelty tarkemmin luvussa 9.3.

3) Hengellisten palveluiden turvaaminen

Kansankirkoille ja muille uskonnollisille yhdyskunnille pyritään turvaamaan mahdollisuudet ylläpitää hengellistä toimintaa sekä osallistua ihmisten henkiseen huoltoon ja kriisien uhrien auttamiseen kaikissa turvallisuustilanteissa. Lisäksi pyritään varmistamaan näiden yhteisöjen tuottamien yhteiskunnallisten palveluiden, kuten diakonian ja hautaustoimen, mahdollisimman häiriötön jatkuminen.

Evankelis-luterilaisen kirkon toimintaa kriisi- ja poikkeusoloissa on käsitelty tarkemmin luvussa 9.4.

11.2 KOULUJEN MAANPUOLUSTUSOPETUS

YHTEISKUNTA JA KOULUTUS

Suomessa yhteiskunta asettaa koulun kasvatus- ja opetustyön yleistavoitteet. Eduskunta määrittelee perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen tavoitteet niitä koskevissa laeissa, joissa määritellään opetettavat oppiaineet, opetuksen laajuus sekä sisällöt. Valtioneuvosto päättää opetuksen yleiset valtakunnalliset tavoitteet sekä opetukseen käytettävän ajan jakamisen eri oppiaineille, eli tuntijaon.

Opetushallitus päättää eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä valtakunnallisissa opetussuunnitelman perusteissa, jotka annetaan erikseen perusopetukseen, lukiokoulutukseen sekä ammatillisiin perustutkintoihin. Paikallisen opetussuunnitelman, joka on usein koulukohtainen, hyväksyy opetuksen järjestäjä.

Koulujen työn keskeinen ohjausväline on opetussuunnitelma, jonka pohjalta opettajat tekevät pedagogisia valintoja ratkaisuja sisällöistä, materiaaleista ja opetusmenetelmistä. Lukioiden käytössä olevat opetussuunnitelmat on otettu käyttöön vuoden 2005 jälkeen. Perusopetuksessa nykyisten opetussuunnitelmien mukaiseen opetukseen on siirrytty vuosina 2004–2006. Opettajalla on keskeinen asema opetus- ja kasvatustyössä ja siten myös maanpuolustukseen liittyvien asenteiden välittäjänä.

YLEISSIVISTÄVÄN KOULUN MAANPUOLUSTUSOPETUS

TAVOITTEET

Perusteet maanpuolustusopetukselle antaa perustuslain 127 pykälä, jonka mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen olemaan osallisena isänmaan puolustuksessa tai sitä avustamaan niin kuin siitä laissa säädetään. Kansalaisille asetetun velvollisuuden ymmärtämiseksi yhteiskunnan antaman koulutuksen tulee antaa tietoja ja valmiuksia sen täyttämiseksi.

Perusopetuksen ja lukion opetussuunnitelman perusteet sisältävät aihekokonaisuuksia, jotka ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä kasvatus- ja koulutushaasteita. Samalla ne ovat ajankohtaisia arvokannanottoja.

Käytännössä aihekokonaisuudet ovat koulun toimintakulttuuria jäsentäviä toimintaperiaatteita ja oppiainerajat ylittäviä, opetusta eheyttäviä painotuksia. Niissä on kysymys koko elämäntapaa koskevista asioista. Turvallisuus on nostettu yhden aihekokonaisuuden pääteemaksi sekä perusopetuksessa että lukiossa ja eräät muutkin aihekokonaisuudet sisältävät kansalaisen ja yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen liittyviä elementtejä.

Suomalaisen yhteiskunnan arvomaailman välittäminen oppilaille ja opiskelijoille on yleissivistävien koulujen yhtenä päätehtävänä. Yleisen mielipiteen mukaan suomalaisille keskeisiä arvoja ovat edelleen maan itsenäisyys ja oma päätäntävalta, vaikka joiltakin osin jäsenyys Euroopan unionissa on tuonut muutoksia päätöksentekojärjestelmään. Koululaitos pyrkii kasvattamaan suomalaisia lapsia ja nuoria ymmärtämään itsenäisyyden merkityksen ja sen turvaamisen tärkeyden.

Opetuksen tavoitteena on selvittää Suomen turvallisuuspolitiikan eri osa-alueiden keskeiset perusteet, ratkaisut sekä toimintamuodot. Näiden asiatietojen perustalle pyritään rakentamaan turvallisuuspolitiikkaa ymmärtävä ja tukeva asenne, joka ilmenee esimerkiksi suomalaisten myönteisenä maanpuolustustahtona sekä yleiseen asevelvollisuuteen perustuvan maanpuolustusjärjestelmän laajana kannatuksena.

SISÄLLÖT

Perusopetuksen ja lukion opetussuunnitelmissa maanpuolustusopetus on turvallisuuspolitiikan opetuksen osa. Se kuuluu historian ja yhteiskuntaopin opetuksen aihepiireihin, mutta joitakin sen osa-alueita sivutaan rajoitetusti muissakin oppiaineissa, kuten maantiedossa ja vieraissa kielissä.

Turvallisuuspolitiikan kokonaisuuteen perehdytään yhteiskuntaopin opetuksen yhteydessä ja sen osa-alueista ulkopolitiikkaa tarkastellaan pääosin historian opetuksen yhteydessä. Perusopetuksessa näistä aihepiireistä opetetaan historian osuutta 8. vuosiluokalla ja yhteiskuntaoppia 9. vuosiluokalla.

Yhteiskuntaopin opetussuunnitelmaperusteissa yksi keskeisistä osa-alueista on kansalaisen turvallisuus, joka sisältää muun muassa teemat oikeusjärjestelmä ja turvallisuuspolitiikka. Turvallisuuspolitiikka sisältää ulkopolitiikan ja maanpuolustuksen. Perusopetuksen turvallisuus ja liikenne -aihekokonaisuuden päämääränä on auttaa oppilasta ymmärtämään turvallisuuden fyysisiä, psyykkisiä ja sosiaalisia ulottuvuuksia sekä opastaa vastuulliseen käyttäytymiseen myös kriisitilanteessa.

Lukiossa historian kurssilla 3 Kansainväliset suhteet, analysoidaan kansainvälisen politiikan ilmiöitä taloudellisen, aatteellisen ja valtapolitiikan kilpailun perusteella. Tavoitteena on ymmärtää kansainvälisten yhteistyörakennelmien ja vastakkainasettelujen perusteita sekä aatteiden ja taloudellisten eturistiriitojen vaikutukset kansainvälisten suhteiden historiassa.

Lukion historian kurssilla 4 Suomen historian käännekohtia, perehdytään Suomen historian merkittäviin muutosprosesseihin ja kehityslinjoihin 1800-luvulta nykyaikaan. Keskeisiä tarkastelun kohteita ovat Suomen valtiollisen ja kansainvälisen aseman muuttuminen, muutoksiin liittyvät kriisit sekä taloudelliset ja kulttuuriset muutokset suhteutettuina Suomen valtiollisen kehityksen yleiseurooppalaiseen ja maailmanpoliittiseen taustaan.

Lähtökohtana on ymmärtää talouden, yhteiskunnan, kulttuurielämän sekä aatteellisen ja valtiollisen elämän ilmiöiden keskinäistä riippuvuutta.

Lukion yhteiskuntaopin kurssi 1 Yhteiskuntatieto, perehdyttää opiskelijan valtiolliseen ja yhteiskunnalliseen järjestelmään keskittyen suomalaisen yhteiskunnan analyysiin valtio-opin, sosiaalipolitiikan ja sosiologian käsitteistöä ja teoriaa hyödyntäen. Keskeisiä näkökulmia ovat yhteiskunnan perusrakenteiden kehitys, valta ja vaikuttaminen. Yksi yhteiskuntatiedon osa-alue on oikeusvaltio ja turvallisuusjärjestelmä, jonka sisältöalueisiin kuuluvat turvallisuuspolitiikka ja vaihtuvat uhkakuvat.

Yhteiskuntaoppiin sisältyvä kaikille opiskelijoille pakollinen taloustiedon kurssi sisältää talouden ja taloudellisen turvallisuuden näkökohtia kuluttajan, yritysten ja valtioiden näkökulmasta. Lukion yhteiskuntaopin syventävät kurssit Kansalaisen lakitieto ja Eurooppalaisuus ja Euroopan unioni sisältävät myös kansalliseen ja kansainväliseen turvallisuuteen liittyviä elementtejä.

Lukion aihekokonaisuus Hyvinvointi ja turvallisuus kannustaa nuorta toimimaan hyvinvoinnin ja turvallisuuden puolesta perheessä, lähiyhteisössä ja yhteiskunnan jäsenenä. Se vakiinnuttaa hyvinvointia ja turvallisuutta ylläpitävää arkiosaamista, jota jokainen tarvitsee kaikissa elämänvaiheissa ja erityisesti elämän kriisitilanteissa.

Paikallisesta liikkumavarasta johtuen koulujen välillä on eroja maanpuolustusopetuksen laajuudessa ja painotuksissa. Perusopetuksessa on otettava huomioon oppilaiden ikä sekä pohjatietojen määrä, jotka rajaavat käsiteltäviä aihepiirejä. Opetukseen käytössä oleva rajallinen tuntimäärä ohjaa keskittymään peruskysymyksiin ja keskeisiin käsitteisiin. Näitä ovat muun muassa yleinen asevelvollisuus ja maanpuolustusvelvollisuus kansalaisvelvollisuuksina. Niitä lähestytään sekä periaatteelliselta että käytännölliseltä kannalta.

Opetuksessa käsitellään puolustusvoimien organisaation pääpiirteet sekä puolustusvoimien suhde valtiolliseen päätöksentekoon. Lyhyesti käsitellään väestönsuojelua sekä kansainvälistä rauhanturvaamistoimintaa Yhdistyneiden kansakuntien yhteydessä.

Kokonaisuudessaan perusopetuksen turvallisuus- ja maanpuolustusopetus voidaan määritellä perustietopaketiksi, jonka tavoitteena on antaa aineksia oppilaan oman arvo- ja asennemaailman muotoutumiseen.

Lukiokoulutuksessa käsittelyä voidaan laajentaa ja syventää, mutta rajoituksensa asettavat jälleen kurssien tuntimäärä sekä muu kursseihin kuuluva oppiaines. Lukion opetussuunnitelmaan kuuluu soveltavia kursseja, jotka ovat koulukohtaisia ja paikallisista lähtökohdista suunniteltuja.

Monissa lukioissa tarjotaan maanpuolustukseen tai turvallisuusasioihin keskittyviä kursseja, joilla syvennetään ja laajennetaan näiden asioiden tietämystä. Usein näitä kursseja toteutetaan yhteistyössä puolustusvoimien ja maanpuolustusjärjestöjen kanssa. Vierailut varuskunnissa kuuluvat usein näiden kurssien ohjelmaan. Luokattomassa lukiojärjestelmässä opiskelijat valitsevat itse ajankohdan, milloin suorittavat kursseja, mutta maanpuolustus- ja turvallisuusasioita käsittelevät kurssit opiskellaan yleensä lukio-opintojen päättövaiheessa kolmantena opiskeluvuotena.

Perusopetuksessa ja lukioissa oppimateriaaleina käytetään yleensä historian ja yhteiskuntaopin oppikirjoja sekä yhä monipuolisempia pedagogisia verkkoaineistoja. Uutismedian jatkuva seuraaminen ja nuorten mediataitojen ja -osaamisen vahvistaminen on välttämätöntä yhteiskunnan ja maailman muutosten ymmärtämiseksi sekä aktiiviseksi kansalaiseksi kasvamisessa. Maanpuolustus- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien käyttökelpoisten materiaalien helppo saaminen helpottaa opettajaa päivittämään tietojaan ja edistää näiden aihealueiden laadukasta opetusta.

Opetushallitus on tehnyt yhteistyötä Maanpuolustuskorkeakoulun ja Kadettikunnan sekä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kanssa tuottaessaan koulujen opetusta tukevia edu.fi-verkkosivuja. Kadettikunta on tuottanut viime vuosina erityisen laadukasta ja monipuolista pedagogista aineistoa kouluille kylmän sodan aikakauden sekä sen jälkeisen maailman muuttumisen opettamiseen.

AMMATILLISTEN OPPILAITOSTEN MAANPUOLUSTUSOPETUS

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukaan ammatillisen koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijoille ammattitaidon saavuttamiseksi tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä valmiuksia itsenäisen ammatin harjoittamiseen. Tämän lisäksi koulutuksen tavoitteena on tukea opiskelijoiden kehitystä hyviksi ja tasapainoisiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi. Koulutukselle on määrätty yhteiskuntaan ohjaava tehtävä, johon liittyy myös turvallisuuspolitiikkaan ja maanpuolustukseen liittyviä kysymyksiä.

Ammatillisen koulutuksen lähtökohtana ovat suomalaisen yhteiskunnan arvot, kuten yleissivistävässäkin koulutuksessa. Näin ollen lähestymistavat turvallisuuspolitiikkaan ja maanpuolustusopetukseen ovat samankaltaisia kuin perusopetuksessa ja lukioissa.

Turvallisuuspoliittinen opetus annetaan pääosin humanistis-yhteiskunnallisiin opintoihin kuuluvassa yhteiskunta-, yritys- ja työelämätiedon kurssin yhteydessä. Se on kaikille pakollinen kurssi, jonka eräänä tavoitteena on tuntea kansalaisen perusoikeudet ja velvollisuudet, ymmärtää yhteiskunnallinen vastuunsa ja toimia sen mukaan.

Maanpuolustus on osa toimivaa yhteiskuntaa, joten se liittyy opettavaan ainekseen, vaikkei sitä ole mainittu opetussuunnitelmissa erikseen. Sisältöjen valintoja säätelee käytettävissä oleva opetusaika, opetussuunnitelma sekä käytettävä oppikirja.

Erona yleissivistävään koulutukseen on se, ettei ammatillisessa koulutuksessa opeteta erikseen historiaa, vaan perusopetuksessa opiskeltuun historialliseen taustaan viitataan ammatillisen koulutuksen yhteydessä. Ammattiopetukseen sisältyy joillakin koulutusaloilla maanpuolustusopetuksen eri osa-alueita osana ammattitaidon opetusta.

Lisätietoa voimassa olevasta koululainsäädännöstä, opetussuunnitelmista sekä kouluturvallisuudesta löytyy Opetushallituksen sivuilta.

11.3 KULTTUURIOMAISUUDEN SUOJELU

KULTTUURIOMAISUUDEN SUOJELUSTA VASTAAVAT TAHOT

Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) alainen Museovirasto on valtakunnallinen kulttuuriperinnön asiantuntijaviranomainen, jonka tehtävistä säädetään Museovirastosta annetussa laissa (282/2004) ja valtioneuvoston asetuksessa (407/2004). Virasto vastaa aineellisen kulttuuriperinnön ja -ympäristön säilymisestä ja sitä koskevan tiedon kartuttamisesta ja välittämisestä sekä näihin liittyvistä kehittämistehtävistä.

Museovirasto vastaa myös arkeologisen kulttuuriperinnön ja rakennetun ympäristön tutkimuksesta, tallennuksesta sekä suojelun ja hoidon asiantuntemuksesta ja toteutuksesta. Kansallismuseo vastaa esinekokoelmista ja museotoiminnasta, esineellisen kulttuuriperinnön tallennuksesta sekä osin arkeologisen kulttuuriperinnön säilyttämisestä.

Museovirasto on keskeinen kansallisomaisuuden haltija ja viraston omistuksessa on lukuisia arkeologisia ja kulttuurihistoriallisia esine- ja arkistokokoelmia. Valtion omistamat kulttuurihistoriallisesti arvokkaat rakennukset ja muinaisjäännökset ovat pääosin Senaatti-kiinteistöjen ja Metsähallituksen hallinnassa. Kohteiden hoidosta ne huolehtivat yhteistyössä Museoviraston kanssa. Useissa merkittävissä kulttuuri- ja nähtävyyskohteissa Museoviraston toimii Senaatti-kiinteistöjen vuokralaisena.

Normaalioloissa Museovirasto voi asiantuntijatehtäviensä ohella osallistua suojeltavan kulttuuriomaisuuden luettelointiin sekä edistää rakennetun ja arkeologisen kulttuuriperinnön sekä museokokoelmien turvaamista.

Arkistolaitos vastaa asiakirjojen säilymisestä ja käytettävyydestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisen arkistolaitoksen muodostavat Kansallisarkisto ja seitsemän maakunta-arkistoa. Arkistolaitoksen tehtävänä on huolehtia siitä, että kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja käytettävyys voidaan varmistaa. Vastuu näistä tehtävistä koskee erityisesti julkishallinnon, valtionhallinnon ja kunnallishallinnon asiakirjoja. Arkistolaitoksen vastuu ulottuu myös merkittävien yksityisten arkistojen ja asiakirjojen säilymisen turvaamiseen. Arkistolaitoksen tehtävistä säädetään arkistolaissa (831/1994) ja tarkemmin asetuksessa arkistolaitoksesta (832/1994).

Varmistaakseen julkishallinnon arvokkaan asiakirja-aineiston säilymisen arkistolaitos

- ohjaa viranomaisten asiakirjahallinnon ja arkistotoimen hoitoa
- huolehtii arkistotoimen yleisestä kehittämisestä ja sen edellyttämästä tutkimuksesta ja koulutuksesta
- määrää, mitkä valtion- ja kunnallishallinnon asiakirjat tulee säilyttää pysyvästi.

Näiden tehtävien hoitamista varten arkistolaitoksella on lakiin perustuva valtuutus antaa sitovia määräyksiä viranomaisille muun muassa asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä, arkistotiloista, asiakirjojen laadinnassa käytettävistä paperista ja kirjoitustarvikkeista sekä asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista. Arkistolaitoksella on myös laaja historiallisten paperi- ja mikrofilmiaineistojen säilytystä ja konservointia koskeva asiantuntemus.

Kirjastot vastaavat kansallisen julkaisuperinnön säilyttämisestä ja käytettävyydestä. Maan kirjastoverkko koostuu yleisistä, eli kunnallisista kirjastoista, yliopistokirjastoista, ammattikorkeakoulukirjastoista, erikoiskirjastoista sekä kouluissa ja oppilaitoksissa olevista oppilaitoskirjastoista.

Yleisten kirjastojen valtion ylimpänä hallintoviranomaisena toimii opetus- ja kulttuuriministeriö. Kunnat vastaavat kirjastopalveluiden toteuttamisesta. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kirjastojen hallinnosta, rahoituksesta ja toiminnasta päättää kyseinen organisaatio.

Erikoiskirjastojen toiminnasta päättää itsenäisesti organisaatio, johon ne kuuluvat. Erikoiskirjastoja on sekä useilla hallinnonaloilla että valtionhallinnon ulkopuolella. Näissä kirjastoissa säilytetään alueellisia, historiallisia, temaattisia ja henkilöihin liittyviä suojeltavia kokoelmia.

Yliopistolain (558/2009) mukaan Helsingin yliopiston yhteydessä toimiva Kansalliskirjasto vastaa toimialallaan kansallisen kulttuuriperinnön tallettamisesta, ylläpidosta ja saatavuudesta. Kansalliskirjaston tehtävänä on kehittää ja tarjota kansallisia palveluja yliopistojen kirjastoille, yleisille kirjastoille, ammattikorkeakoulukirjastoille ja erikoiskirjastoille sekä edistää kirjastoalan kotimaista ja kansainvälistä yhteistyötä.

Museovirasto vastaa aineellisen kulttuuriperinnön säilymisestä. KUVA: VisitFinland

Kansalliskirjaston tehtävänä on säilyttää kansallinen julkaisuperintö tuleville sukupolville. Kansalliskokoelma on muodostunut viimeisten 300 vuoden aikana kirjastolle asetetun vapaakappaleoikeuden myötä. Kansalliskirjasto tekee jatkuvaa kehittämistyötä erilaisten säilytysmenetelmien, kuten digitoinnin, konservoinnin ja mikrokuvauksen parissa, joilla parannetaan myös aineistojen saatavuutta.

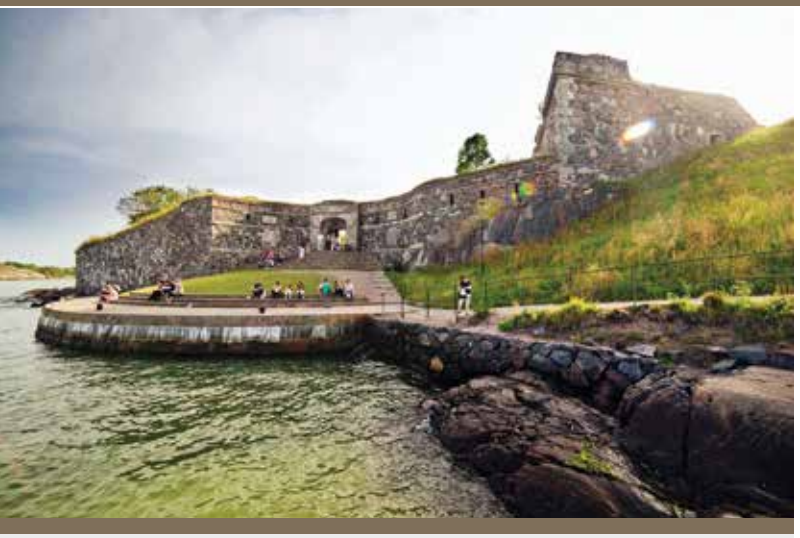
Kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä annetun lain (1433/2007) tarkoituksena on Suomessa yleisön saataville saatettujen kansallisen kulttuurin aineistojen säilyttäminen tuleville sukupolville ja saattaminen tutkijoiden ja muiden tarvitsijoiden käyttöön.

Vaikka päävastuu kansallisesti merkittävän kulttuuriomaisuuden suojelusta onkin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla, jakautuu omaisuuden omistus hyvin monelle toimijalle. Kiinteistöjen (mukaan lukien kulttuurihistoriallisesti arvokkaat rakennukset, linnat ja linnoitukset sekä muinaisjäännökset) omistus on valtion kiinteistöstrategian mukaisesti keskitetty Senaatti-kiinteistöille ja Metsähallitukselle. Muita huomattavia kansallisesti merkittävän kulttuuriomaisuuden yksittäisiä omistajia ovat evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkkokuntien seurakunnat sekä Suomenlinnan hoitokunta. Irtaimen kulttuuriomaisuuden hallinta taas jakautuu arkistolaitokselle, Kansallismuseolle ja Valtion taidemuseolle, Kansalliskirjastolle sekä yliopistoille.

Museokokoelmista merkittävä osa on kuitenkin kuntien ja yhteisöjen omistuksessa. Lisäksi kansallisesti merkittävää kulttuuriomaisuutta, niin rakennuksia kuin irtainta kulttuuriomaisuutta, on yksityishenkilöiden ja yritysten omistuksessa.

KULTTUURIOMAISUUDEN LUETTELOINTITYÖ

Opetus- ja kulttuuriministeriö koordinoi hallinnonalojen välistä yhteistyötä kulttuuriomaisuuden turvaamiseksi. OKM on antanut UNESCO:n Haagin yleissopimuksen (vuoden 1954 yleissopimus kulttuuriomaisuuden suojelemisesta aseellisen selkkauksen sattuessa) ja sen pöytäkirjojen mukaisen kulttuuriomaisuusluettelon laatimisen Museoviraston tehtäväksi. Kulttuuriomaisuusluettelo on inventointi kohteista, joiden osalta tulee ryhtyä toimenpiteisiin poikkeus- ja normaaliolojen riskeihin varautumiseksi. Haagin yleissopimuksen ja sen toisen pöytäkirjan mukaisen kansallisesti merkittävän kulttuuriomaisuusinventoinnin laatiminen kytkeytyy myös Yhteiskunnan turvallisuusstrategian toteuttamiseen. Siinä kulttuuriomaisuuden suojelu on määritelty henkisen kriisinkestävyyden toimintoa tukevaksi strategiseksi tehtäväksi. Kansallisesti merkittävä kulttuuriomaisuus on keskeinen kansallisen identiteetin ja henkisen pääoman



Kulttuurihistoriallisesti merkittävät rakennukset ovat suojeltavaa kulttuuriomaisuutta. KUVA: VisitFinland

perusta ja sillä on merkitystä koko ihmiskunnan yhteisenä kulttuuriperintönä. Haag-inventoinnin tavoitteena on kansallisesti merkittävän kulttuuriomaisuuden tunnistaminen. Inventointiin sisällytetään kiinteää ja irtainta tieteellisesti, taiteellisesti tai historiallisesti arvokasta kulttuuriomaisuutta.

Haag-inventointi on tarkoitettu ensisijaisesti viranomaisten käyttöön poikkeusoloja koskevaa valmiussuunnittelua ja normaaliolojen riskienhallintaa varten.

Museovirasto koordinoi inventoinnin laatimista ja toimii asiantuntijaviranomaisena kiinteän ja irtaimen kulttuuriomaisuuden osalta. Kiinteän kulttuuriomaisuuden osalta mukana on keskeisiä ja kansallisesti merkittäviä muinaisjäännöksiä ja rakennettua kulttuuriomaisuutta edustavia kohteita. Irtaimen kulttuuriomaisuuden osalta inventointiin sisältyy museoiden, kirjastojen ja arkistojen kokoelmia. Museoiden osalta asiantuntijatahoja ovat myös Kansallismuseo, Valtion taidemuseo ja Luonnontieteellinen keskusmuseo. Muun irtaimen kulttuuriomaisuuden osalta keskeisenä asiantuntijatahoina toimivat Kansalliskirjasto ja Kansallisarkisto.

Museoviraston esitys inventoinniksi on valmistunut vuonna 2013. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa lausuntokierroksesta, tiedottamisesta omistajille ja inventoinnin vahvistusmenettelystä, joka on tarkoitus saattaa päätökseen vuoden 2014 aikana.

KULTTUURIOMAISUUDEN SUOJELU KRIISITILANTEISSA JA POIKKEUSOLOISSA

Kulttuuriomaisuuden ja siihen kohdistuvien uhkien monimuotoisuudesta johtuen turvaamiskeinot joudutaan sovittamaan kohteen mukaan. Kulttuuriomaisuuden turvaamiseen tulisi varautua kohdekohtaisin riskianalyysein siten, että kaikkiin ennakoitavissa oleviin uhkiin on varauduttu riittävästi. Yleisenä tavoitteena tulisi olla uhkien eliminointi mahdollisimman pitkälle etukäteen, mutta milloin tämä ei ole mahdollista, varautua uhkien torjuntaan riittävin toimenpitein.

Normaalioloissa kohdekohtaiset pelastussuunnitelmat ja pelastuslaitoksen kohdekortit ja niissä sovitut tai ohjeistetut toimintataktiikat muodostavat pelastustoimien perustan. Normaaliolojen onnettomuuksien ja vahinkotilanteiden torjunta sekä niistä selviytyminen edellyttävät hyvää valmiutta. Tilanteen kehittyminen voi olla hyvin nopeaa, joten on ensiarvoisen tärkeää, että kulttuuriomaisuudesta vastaava henkilöstö tuntee olemassa olevat suunnitelmat ja osaa toimia niiden mukaisesti. Vastaavasti erilaisten materiaali- ja tilavarausten tulee olla kunnossa, jotta esimerkiksi esineistöä voidaan suojata tai siirtää turvaan väistötiloihin lyhyellä varoitusajalla.

Toinen normaaliolojen onnettomuuksiin liittyvä kriittinen tekijä on pelastustoimien onnistuminen siten, ettei pelastettavalle omaisuudelle koidu ylimääräistä vahinkoa. Ratkaisevaa on pelastushenkilöstön toiminta ja osaaminen. Tärkeää on, että jo hälytyksen tulleessa kulttuuriomaisuuskohde tunnistetaan ja pelastustoimet osataan mitoittaa heti oikein.

Sotilaalliset uhat kehittyvät todennäköisesti hitaasti, jolloin valmiuden kohottamiseen ja turvaamistoimenpiteiden toteuttamiseen jää aikaa. Turvaamisen osalta on kuitenkin syytä huomata, että poikkeusoloissa tai sellaiseen johtavassa tilanteessa joudutaan toimimaan olosuhteissa, joissa yhteiskunnan normaali toimivuus kärsii eriasteisista häiriöistä ja joissa kokonaisturvallisuuden muut tarpeet sitovat normaalioloissa käytettävissä olevia voimavaroja.

Sotilaallisen valmiuden kohottaminen sitoo eri sektoreilla henkilöresursseja ja kuljetuskapasiteettia ja turvallisuusviranomaisten toiminta keskittyy yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen suojaamiseen. Materiaalien saatavuus voi vaikeutua ja ulkoistettujen palveluiden saatavuus lakata ylivoimaisen esteen tai muun sopimusteknisen seikan vuoksi. Olosuhteissa tapahtuvat muutokset edellyttävätkin, että kulttuuriomaisuuden turvaaminen on suunniteltu ja suunnitelmien toteuttamiseksi tarvittavat henkilöt, materiaalit ja tilat varattu ja että ulkoistettujen palveluiden toimivuus on varmistettu ennakkoon.

Pääsääntöisesti poikkeusolojen uhkien torjunnan tulisi perustua omaisuuden paikallaan suojaukseen. Laajamittaisten kulttuuriomaisuuskokoelmien siirtely ei tosiasiallisesti ole poikkeusoloissa mahdollista ja paikallaan suojauksella vältetään toisaalta omaisuuden liikuttelusta koituvat riskit sekä kuljetuskapasiteetin sitominen. Paikallaan suojaus edellyttää suurimmassa osassa kohteita pääasiallisesti normaaliolojakin varten tehtyjä rakenteellisia torjuntakeinoja, kuten

- murtosuojausta
- rakenteellista palosuojausta
- automaattisia sammutuslaitteistoja
- suojavaatimukset täyttäviä varastotiloja.

Tällaiset järjestelyt vaikuttavat ratkaisevasti myös normaaliolojen turvallisuuteen.

Kulttuuriomaisuuden evakuointien valmistelu edellyttää riittäviä ja tehtävään soveltuvia väistötiloja. Poikkeusolojen suojatilavaraukset yhteen sovittaa alueella aluehallintovirasto, jolloin mahdolliset väistötilat tulee suunnitella yhdessä aluehallintoviraston kanssa päällekkäisten varausten välttämiseksi.

Linkkejä:

- Museoviraston ohjeet varautumisesta kulttuuriomaisuuden suojeluun kriisitilanteissa löytyvät viraston verkkosivuilta osoitteesta: http://www.nba.fi/fi/ajankohtaista/varautumisohjeet

Lisätietoa kulttuuriomaisuuden suojelusta saa myös kahdesta opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisusta:

- Kulttuuriomaisuuden uhat ja suojelu (linkki) http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2007/liitteet/opm8.pdf?lang=fi
  (Opetusministeriön julkaisuja 2007:8)
- 2. Kulttuuriomaisuuden suojelun yhteistyöryhmän loppuraportti
  http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/tr23.pdf
  (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:23)

11.4 SUOMEN EVANKELIS-LUTERILAISEN KIRKON ONNETTOMUUS- JA KRIISIVALMIUS

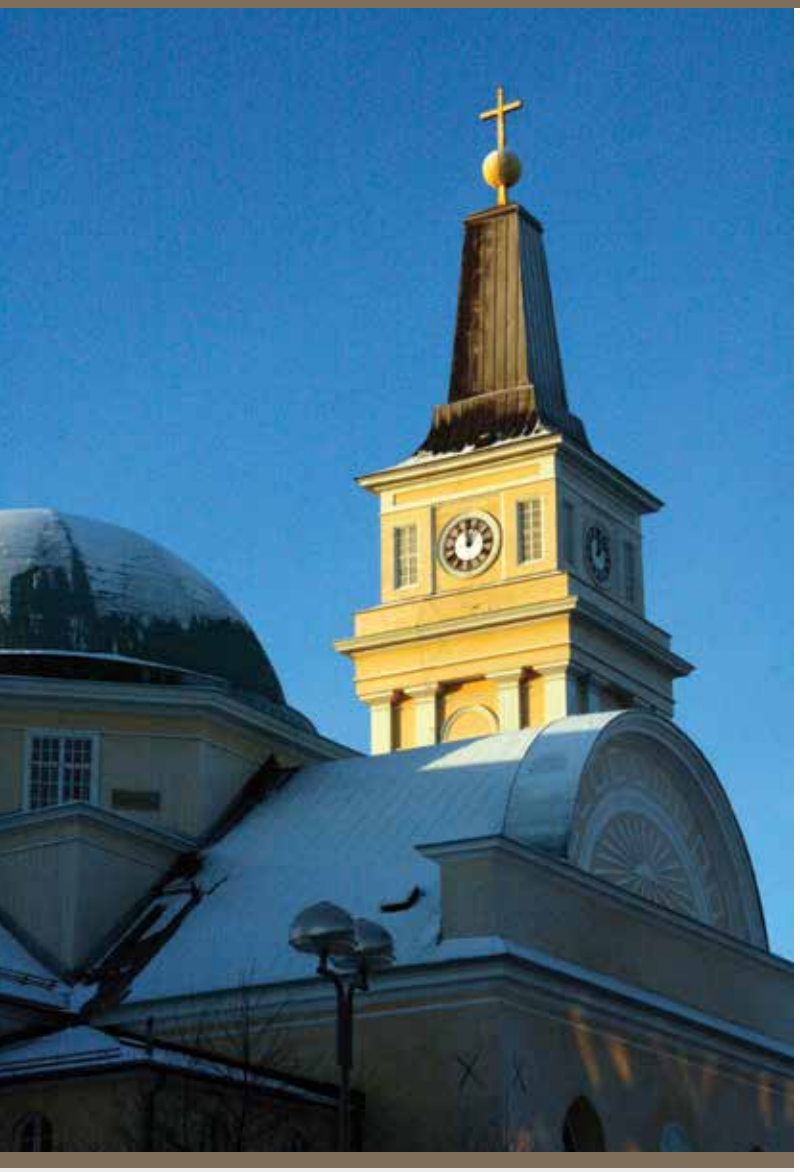
KIRKON VALMIUSSUUNNITTELUN PERIAATTEET JA VASTUUT

Viranomaisten varautumisvelvollisuutta sääntelevät valmiuslaki (1552/2011) ja pelastuslaki (379/2011) koskevat myös kirkkoa. Kirkollishallinnon varautumista koskevia erityissäännöksiä on kirkkolaissa (1054/1993). Poikkeusolojen vaikutuksesta kirkon hallintoon ja sen päätöksentekoon säädetään kirkkolain 25 luvun 14 ja 15 pykälässä. Seurakuntien valmiustoimen perustana on erityisesti kirkkojärjestyksen (1055/1993) 4 luvun 3 pykälän määräys palvelutoiminnasta niiden henkilöiden auttamiseksi, joiden hätä on suurin ja joita ei muilla tavoin auteta. Kirkon valmiussuunnittelun kokonaisohjauksesta vastaa Kirkkohallitus.

Kirkossa valmiussuunnittelua toteutetaan kirkon hallinnollisen rakenteen eri tasoilla. Paikallistasolla toiminta keskittyy seurakuntiin ja seurakuntayhtymiin, aluetasolla hiippakuntiin ja valtakunnan tasolla Kirkkohallitukseen. Valmiussuunnittelun eri tasoilla toimitaan yhteistyössä yhteiskunnan muiden toimijoiden, esimerkiksi valtion ja kunnan pelastusviranomaisten, sosiaali- ja terveysviranomaisten, puolustusvoimien, poliisin, järjestöjen ja tiedotuksesta vastaavien viranomaisten kanssa.

KIRKON KESKUSHALLINTO

Kirkon hallinnossa ylintä päätäntävaltaa käyttää kirkolliskokous, ja sen valmistelevana hallintoelimenä toimii kirkon keskusvirasto Kirkkohallitus. Kirkon keskushallinnon kriisivalmiudesta vastaa Kirkkohallituksen kansliapäällikkö. Kansliapäällikön apuna on Kirkkohallituksen johtoryhmä.



Kirkko tukee yhteiskunnan henkistä kriisinkestokykyä elintärkeiden toimintojen säilyttämisessä.
KUVA: Sanna Krook / Kirkon kuvapankki

Kirkon valmiussuunnittelua koskevien kysymysten asiantuntijaelimenä toimii kirkon valmiustoimikunta. Se laatii Kirkkohallitukselle ehdotuksen kirkon valmiussuunnitelmaksi ja ehdotuksia ohjeiksi ja suosituksiksi seurakuntahallinnon ja hiippakuntahallinnon valmiussuunnittelua varten. Sen tehtävänä on myös tehdä ehdotuksia poikkeusolojen väliaikaista hallintoa koskeviksi määräyksiksi. Toimikunnan puheenjohtajana toimii Kirkkohallituksen toiminnallisen osaston johtaja.

Kirkon keskushallinnon valmiussuunnitelman hyväksyy Kirkkohallitus. Se antaa myös seurakunnille ohjeet laatia omat valmiussuunnitelmansa ja ohjeistaa seurakuntien valmiustoimet tilanteissa, joissa valtioneuvosto kohottaa viranomaisten valmiutta.

HIIPPAKUNNAT

Kirkollista hallintoa ja toimintaa varten maa on jaettu hiippakuntiin, ja hiippakunnallisia tehtäviä hoitavat piispa, hiippakuntavaltuusto, tuomiokapituli ja tuomiokapitulin viranhaltijat. Piispa johtaa hiippakuntansa hallintoa ja toimintaa sekä valvoo seurakuntien ja pappien toimintaa.

Hiippakuntien tuomiokapitulit koordinoivat ja valvovat alueellaan tapahtuvaa seurakuntien valmiussuunnittelua. Tuomiokapitulin koordinointirooli korostuu hiippakunnissa, joissa on paljon pieniä seurakuntia, joiden henkilö- ja muut resurssit eivät riitä täysmittaiseen varautumiseen. Tuomiokapitulit toimivat aluetasolla muiden yhteiskunnan toimijoiden kanssa yhteistyössä.

SEURAKUNNAT JA SEURAKUNTAYHTYMÄT

Kirkon paikallistason organisaation muodostavat seurakunnat ja seurakuntayhtymät. Seurakuntajaon tulee kirkkolain 3 luvun 3 pykälän mukaan noudattaa kuntajakoa, ja jos saman kunnan alueella on useita seurakuntia, niiden on muodostettava seurakuntayhtymä. Seurakunta kuuluu siihen hiippakuntaan, johon se perustettaessa määrätään.

Valmiustoimen ylin hallintoelin seurakunnissa on kirkkoneuvosto ja seurakuntayhtymissä yhteinen kirkkoneuvosto. Ne hyväksyvät seurakunnan tai seurakuntayhtymän valmiussuunnitelman silloin, kun siihen tehdään periaatteellisia muutoksia. Kirkkoneuvoston hyväksymässä valmiussuunnitelmassa tulee määritellä, miten valmiustoiminnan suunnittelu ja ylläpito on organisoitu ja vastuutettu. Erityisesti paikallistasolla on otettava huomioon mahdollisuudet seurakuntien väliseen yhteistyöhön valmiussuunnittelussa.

Valmiussuunnittelun käynnistämisestä seurakunnassa vastaa kirkkoherra. Valmiustoimen valmistelevana elimenä voi toimia valmiustoimikunta, joka vastaa normaaliolojen aikana valmiustoimen suunnittelusta, koulutuksesta ja yhteistoimintasuhteista. Valmiustoimikunta huolehtii henkisen huollon valmiudesta ja varmistaa edellytykset seurakunnallisen toiminnan jatkamiselle poikkeusoloissa. Se esittää valmiussuunnitelman kirkkoneuvoston käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi sekä hyväksyy itse valmiussuunnitelman liitteet.

Kirkkoneuvosto voi perustaa valmiustoimen johtoryhmän, joka vastaa operatiivisesta johtamisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Poikkeusoloihin siirryttäessä johtoryhmä johtaa valmiuden kohottamisen. Seurakunnissa tai seurakuntayhtymissä voi lisäksi olla valmiuspäällikkö ja erityinen valmiusryhmä. Seurakunnat toimivat tiiviissä yhteistyössä muun muassa alueensa kunnallisviranomaisten kanssa.

KIRKON TEHTÄVÄT NORMAALIOLOISSA

Kirkon tehtävät on määritelty kirkkolain 1 luvun 2 pykälässä. Sen mukaan kirkko tunnustuksensa mukaisesti julistaa Jumalan sanaa ja jakaa sakramentteja sekä toimii kristillisen sanoman levittämiseksi ja lähimmäisen rakkauden toteuttamiseksi. Toteuttaakseen kirkon tehtävää seurakunnat

- huolehtivat jumalanpalvelusten pitämisestä
- kasteen ja ehtoollisen toimittamisesta sekä muista kirkollisista toimituksista
- kristillisestä kasvatuksesta ja opetuksesta
- sielunhoidosta
- diakoniasta ja lähetystyöstä
- muista kristilliseen sanomaan perustuvista julistus- ja palvelutehtävistä.

Seurakuntien palvelutehtävään liittyy hautaustoimi, jota Suomessa hoitavat pääasiassa evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnat. Hautaustoimi tekee seurakunnista kiinteän osan vainajien huollon ketjua.

Muiden viranomaisten tavoin myös kirkon tulee hoitaa sille yleisestä lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet, jotka koskevat oman henkilöstön, toimintojen, tietojen ja rakennusten suojelua. Tämän lisäksi kirkko pyrkii tukemaan yhteistä selviytymistä normaaliolojen uhkatilanteista. Sujuva yhteistoiminta tilanteiden hallitsemiseksi edellyttää normaalitoiminnasta poikkeavia järjestelyjä ja usein nopeaa tilanteenmukaista toimintaa, täsmällistä johtamista ja tehokasta yhteydenpitoa viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Siksi normaaliolojenkin uhkatilanteet edellyttävät myös kirkolta etukäteen suunniteltua varautumista.

KIRKON TEHTÄVÄT YHTEISKUNNAN HÄIRIÖTILANTEISSA JA POIKKEUSOLOISSA

Häiriötilanteet merkitsevät ihmisille hätää ja huolta. Kirkkoon kohdistuu erityisiä odotuksia kansallisissa kriisitilanteissa, mutta myös paikallisissa häiriötilanteissa ja normaaliolojen uhkatilanteissa, kuten suuronnettomuuksissa. Muuttuneissa turvallisuustilanteissa kirkon perustehtävä pysyy samana kuin normaalioloissa ja tukee yhteiskunnan henkistä kriisinkestokykyä elintärkeiden toimintojen säilyttämisessä. Kirkon toiminnan muodot ja painotukset mukautetaan tarvittaessa nopeasti kulloisenkin tilanteen erityisvaatimuksiin.

Suuronnettomuus- ja kriisitilanteissa kirkko toimii osana valtakunnallista pelastustoiminnan kokonaisuutta. Suuronnettomuuden vaikutusalueen ollessa rajattu kirkon toiminta rajautuu alueen hiippakuntaan ja seurakuntiin. Lakisääteisen varautumisen lisäksi kirkko varautuu tehostamaan julkista palvelua erityisesti niiden auttamiseksi, joiden hätä on suurin ja joita ei muulla tavoin auteta.

Palvelutyön ja diakonian tavoitteeseen kuuluu hengellisen, henkisen, ruumiillisen ja aineellisen avun antaminen suuronnettomuuden tai vastaavan uhreille. Kirkon diakonian ja sielunhoidon, jumalanpalvelus- ja yhteiskuntatyön, sekä kasvatus- ja perheasioiden yksiköt toimivat suuronnettomuustilanteissa normaaliolojen organisaation mukaisesti antaen ja välittäen asiantuntija-apua.

Kirkon henkinen huolto pyrkii omalta osaltaan auttamaan kriisin uhreja. Kirkon hengellinen toiminta jatkuu normaaliolojen tapaan; kirkko suorittaa kirkollisia toimituksia ja järjestää jumalanpalveluksia ja hartaustilaisuuksia. Vainajien hautaaminen on yhteiskunnallinen palvelutehtävä, jonka hoitamiseen kirkko varautuu kaikissa olosuhteissa.

Viranomaisten määräämän, esimerkiksi pandemian aiheuttaman kokoontumiskiellon aikana ei jumalanpalveluksia eikä muita seurakunnan tilaisuuksia voida järjestää. Tällöin korostuu hengellisten ohjelmien lähettäminen valtakunnallisesti ja paikallisesti radion, TV:n ja verkon välityksellä. Lisäksi Palveleva puhelin, Palveleva netti ja muut vastaavat palvelut tarjoavat apuaan. Kokoontumiskiellon aikana myös diakoniatyön kotikäyntien tarve nousee.

Kirkolliset rakennukset ovat merkittävä osa kansamme kulttuuriomaisuutta. Lisäksi seurakunnilla on omistuksessaan muinaisesineitä ja kirkkoihin tai hautausmaihin liittyviä arvoesineitä. Poikkeusoloissa kirkko pyrkii varmistamaan historiallisesti tärkeän kulttuuriomaisuuden säilymisen jälkipolville.

HENGELLINEN TOIMINTA

Normaaliajan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa kaikille avointen hengellisten tilaisuuksien kysyntä voi kasvaa huomattavasti. Kirkon perustehtävien hoitaminen jatkuu normaalisti. Jumalanpalveluksia ja kirkollisia toimituksia jatketaan ja pyritään huolehtimaan, että kaikilla on mahdollisuus saada niistä tieto ja osallistua niihin. Kaikessa toiminnassa keskitytään hädässä olevien tukemiseen ja sielunhoitoon, ahdistuksen ja surun kohtaamiseen, evankeliumin ja toivon sanoman ylläpitämiseen ja välittämiseen.

Tavoitteena on jokaisen henkisen tasapainon ja toimintakyvyn turvaaminen. Kristillistä kasvatus- ja opetustyötä, diakonia- ja lähetystyötä sekä muita kristilliseen sanomaan perustuvia tehtäviä jatketaan vallitsevan tilanteen mahdollistamassa laajuudessa.

KIRKON JÄRJESTÄMÄ HENKINEN HUOLTO

Kirkon henkinen huolto (HeHu) tarkoittaa seurakuntien viranhaltijoista koostuvaa valmiusryhmää, joka toimii suuronnettomuuksissa. Henkisen huollon tehtävänä on antaa uhreille ja omaisille henkistä tukea, joka on luonteeltaan palvelua, lähellä oloa ja ahdistuksen vastaanottamista. Tukea annetaan tarvittaessa myös pelastustyöhön osallistuvalle henkilöstölle.

Henkisen huollon ryhmiä voivat perustaa yksittäiset seurakunnat tai seurakuntayhtymät tai jollakin tietyllä alueella toimivat seurakunnat yhteistyössä. Perustamisvaiheessa käydään neuvottelut paikallisen hätäkeskuksen, poliisin, pelastusviranomaisten, sairaanhoitopiirin ja muiden psykososiaaliseen tukeen osallistuvien tahojen kanssa. Ryhmä sopii hätäkeskuksen kanssa ryhmän hälyttämisestä tarkoituksenmukaisella tavalla. Paikalliset ryhmät sitoutuvat yhdessä sovittuihin toimintaperiaatteisiin, joilla taataan oleellisissa asioissa yhteinen käytäntö koko maassa. Toimintatilanteissa henkisen huollon ryhmät käyttävät yhteistä tunnusta, vihreää kenttätyön liiviä.

HeHu-valmiusryhmä hälytetään ja sen toiminta käynnistetään yleensä pelastusviranomaisten pyynnöstä. Tällaisissa tapauksissa ja muutoinkin onnettomuusalueella toimittaessa HeHu-organisaatio on osa pelastustoiminnan kokonaisuutta ja toimii pelastusjohdon alaisuudessa. HeHu-toiminta on aina yhteistyötä myös paikallisen seurakunnan ja muiden toimijoiden kanssa.

Tehtäväkutsu HeHu-valmiusryhmälle voi tulla myös suoraan paikalliselta seurakunnalta. HeHu-valmiusryhmää voidaan käyttää apuna esimerkiksi kriisi- ja suruhartauksien järjestämisessä tai laajojen ihmisryhmien sielunhoitotarpeeseen vastaamisessa. Tällaisessa tapauksessa HeHu ei toimi välttämättä pelastusjohdon alaisuudessa vaan itsenäisenä paikallisseurakuntaa avustavana ryhmänä.

KIRKON KRIISIPUHELIN

Kirkon kriisipuhelin avataan valtakunnallisesti merkittävässä kriisi- tai suuronnettomuustilanteessa ja se toimii 24 tuntia vuorokaudessa 1– 4 vuorokauden ajan. Kriisipuhelin toimii laajentamalla Palvelevan puhelimen päivystys tilapäisesti ympärivuorokautiseksi, ja sen sulkemisen jälkeen Palveleva puhelin jatkaa normaalia toimintaansa ammattitaitoisena kuuntelijana. Kriisipuhelimen päivystäjinä toimivat kriisityössä toimivat, esimerkiksi HeHu-ryhmät, seurakuntien työntekijät sekä Palvelevan puhelimen päivystäjät.

VAINAJIEN HUOLTO

Vainajien huolto on yhteistoimintaketju. Siinä ovat mukana

- pelastuslaitos ja poliisi
- sairaalat ja hautausliikkeet
- kirkko.

Nämä vastaavat normaalioloissa kuolinsyyn selvittämisestä ja tunnistamisesta sekä vainajien käsittelystä, kuljetuksesta ja säilyttämisestä sekä hautaamisesta. Yhteiskunnan häiriötiloissa ja poikkeusoloissa vainajien huollon tarve voi äkillisesti kasvaa vainajien määrän suurentuessa. On pyrittävä huolehtimaan siitä, että kunnat ja seurakunnat yhdessä vastaavat vainajien kylmäsäilytystilojen riittävyydestä. Poikkeusoloissa järjestelmään liittyy puolustusvoimien kaatuneiden huolto.

Hautaustoimilaissa (457/2003) osoitetaan hautaustoimi pääasiassa evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien hoidettavaksi. Tämän tehtävän hoitamiseen kirkon tulee varautua kaikissa oloissa. Hautaustoimilain mukaisesti seurakuntien tai seurakuntayhtymien tulee ylläpitää yleisiä hautausmaita. Ne ovat

velvollisia vaadittaessa osoittamaan hautasijan vainajalle, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta oli kuolinhetkellä seurakunnan tai seurakuntayhtymän alueella. Jos vainajalla ei kuollessaan ollut kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa, velvollisuus hautaamiseen on sillä seurakunnalla tai seurakuntayhtymällä, jonka alueella vainaja kuollessaan asui.

Vainajan ruumis on hautaustoimilain nojalla ilman aiheetonta viivytystä haudattava tai tuhkattava. Vainajan ruumista ja tuhkaa tulee käsitellä arvokkaalla ja vainajan muistoa kunnioittavalla tavalla. Vainajan ruumiin hautaamisessa ja tuhkaamisessa sekä tuhkan käsittelyssä tulee kunnioittaa vainajan katsomusta ja toivomuksia.

Jos olosuhteet välttämättä edellyttävät, voidaan sodissa, luonnonkatastrofeissa, suuronnettomuudessa, vakavissa epidemioissa tai muissa vastaavissa olosuhteissa kuolleiden hautaamisessa poiketa hautaustoimilain säännöksistä.

EVAKUOINTITILANTEET

Väestö tai sen osa voidaan viranomaisten johdolla siirtää vaaran uhkaamalta alueelta turvallisemmalle alueelle. Väestö evakuoidaan pelastusviranomaisen johdolla yhteistyössä poliisin, sosiaali- ja terveysviranomaisten sekä ELY-keskuksen kanssa.

Kirkko tukee väestön evakuointia omien voimavarojensa mukaisesti muun muassa osallistumalla tarvittaessa evakuoitujen sijoittamiseen omiin kiinteistöihinsä. Kirkko voi osallistua väestön evakuointiin myös pitämällä väestökirjanpitoa evakuoiduista henkilöistä.

11.5 MUITA HENKISEEN KRIISINKESTOKYKYYN VAIKUTTAVIA SEIKKOJA

HUOLTOVARMUUS JA TERVEYDENHUOLTO

Sekä yksilön että kokonaisen väestön henkinen kriisinsietokyky poikkeusoloissa, sodan olosuhteissa, katastrofeissa ja onnettomuuksissa perustuu siihen, miten näihin tilanteisiin liittyvät erilaiset stressitekijät kyetään hallitsemaan. Jano, nälkä ja Suomen oloissa kylmyys ovat merkittäviä kuormitustekijöitä. Tämän vuoksi yhteiskunnan perustoimintojen turvaaminen, kuten elintarvike- ja energiahuolto, ovat väestön sekä fyysisen että henkisen kestokyvyn kannalta ensiarvoisen tärkeitä.

Poikkeustilanteissa ilmaantuvat fyysiset sairaudet, kuten infektioepidemiat, voivat murtaa myös psyykkisen kestokyvyn. Näin ollen infektioiden ehkäisyyn tähtäävä juomavesi-, elintarvike- ja ympäristöhygienia sekä rokotussuojaus ovat keskeisen tärkeitä myös mielenterveyden ja toimintakyvyn näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan mahdollisimman hyvä turvaaminen poikkeusoloissa on merkityksellistä muutenkin kuin sairauksien, vammojen tai sosiaalisten hätätilanteiden välittömän hoidon kannalta. Psyykkinen kestokyky on ratkaisevasti parempi, jos väestön tiedossa on, että tarvittaessa on mahdollista saada riittävää lääkinnällistä ja sosiaalista apua poikkeusoloissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan turvaaminen onkin huomioitu valmiuslainsäädännössä.

KRIISIVIESTINTÄ

Viestintä on kaikissa poikkeustilanteissa keskeisen tärkeää väestön ja yksilöiden henkiselle kriisinsietokyvylle. Poikkeustilanteissa korostuu viranomaisten ja väestön tarve saada nopeata, oikeata ja helposti ymmärrettävää tietoa tapahtumista sekä selkeitä toimintaohjeita. Jos viranomaiset eivät huolehdi asianmukaisesta tiedottamisesta, syntyy vääjäämättä vääriä huhuja, jotka haittaavat toimintaa heikentävät väestön selviytymiskykyä.

Harhaanjohtavalla tiedolla väestön luottamus voidaan menettää siten, että kriisinsietokyky alenee pitkäaikaisesti. Viranomaisten, asiantuntijoiden ja johtajien asiallinen, rauhallinen ja selkeä esiintyminen auttaa kaikkia selviytymään.

Tehokkaan viestinnän ja tiedottamisen merkitys on erityisen tärkeää vaikeasta hahmotettavien tai näkymättömien uhkien vallitessa. Säteily, biologinen tai kemiallinen uhka ovat tällaisia usein vaikeasti konkretisoitavia asioita, joihin voi liittyä tarpeetonta väärien huhujen aiheuttamaa pelkoa tai pakokauhureaktioita. Näihin uhkiin liittyvä mahdollisimman nopea ja luotettava mittaus- tai tunnistamistoiminta on tärkeää jo siksikin, että viranomaiset voivat antaa oikeata tietoa huhujen tilalle.

UNI, LEPO JA FYYSINEN KUNTO

Unen puute on yksi tärkeimmistä psyykkisistä kuormitustekijöistä ja psyykkisen toimintakyvyn eräs keskeinen edellytys onkin riittävä unensaanti. Poikkeustilanteissa on toistuvasti havaittu, että johto-, pelastus-, ensihoito ja muissa asiantuntijatehtävissä olevat henkilöt eivät ole turvanneet itselleen uni- ja lepojaksoja silloinkaan kun se olisi ollut mahdollista. Johtotehtävissä olevien on aktiivisesti huomioitava alaistensa levon tarve, koska alaiset eivät useinkaan itse tätä tiedosta tai pysty ilmoittamaan.

Yhtäjaksoinen 40 tunnin valvominen heikentää kenen tahansa suorituskykyä olennaisesti, ja paluu normaaliin suorituskykyyn 40 tunnin valvomisen jälkeen vaatii vähintään 4 tunnin unen. Vajaan kolmen vuorokauden yhtäjaksoisen valvomisen jälkeen tarvitaan keskimäärin ainakin 8 tuntia unta normaalin toimintakyvyn saavuttamiseksi. Täydellisen nukkumattomuuden seurauksena toimintakyky romahtaa yleensä viimeistään 4–5 vuorokauden jälkeen.

Hyvästä fyysisestä kunnosta on selvää hyötyä psyykkiselle kestokyvylle. Hyvä fyysinen kunto vaikuttaa psykofysiologiin stressihormonijärjestelmiin edullisesti ja lisää valvomiskykyä. Hyvä fyysinen kunto vähentää fyysisen sairastumisen riskiä ja edistää sairauksista toipumista, mikä luonnollisesti lisää myös psyykkistä selviytymiskykyä.

PSYYKKISTEN JÄRKYTYSTEN ENSIAPU JA HOITO

Sotiin, katastrofeihin ja suuronnettomuuksiin liittyy aina järkyttäviä kokemuksia, sellaisia tilanteita ja näkyjä, joihin normaalioloissa emme ole tottuneet. Tutkimukset ja selvitykset hyvinkin vaikeista tilanteista ovat osoittaneet, että ihmisten kyky selviytyä stressioireista on yllättävän hyvä, kunhan psyykkisen selviämisen perusedellytykset

- pelastustoiminta
- lääkintähuolto
- perushuolto
- johtajuus
- toimintaohjeet ja muu viestintä

ovat edes kohtuullisella tilanteenmukaisella tasolla.

Haitallisesta stressireaktiosta voidaan puhua, jos ahdistuneisuus, pelko, sydämentykytys, hikoilu, huumaantuneisuus tai muut stressioireet ovat sietämättömiä tai alentavat toimintakykyä. Useimmat äkilliset stressireaktiot lievittyvät itsestään levolla, tilaisuudella tulla kuunnelluksi ja asiallisella kohtelulla.

Voimakkaissa järkytyksissä äkillinen stressireaktio voi lukkiutua pidempikestoiseksi traumaperäiseksi stressihäiriöksi, jonka oireita ovat ahdistuneisuus, tapahtuman uudelleen toistuminen esimerkiksi painajaisunissa, tunne-elämän kaventuminen, ärtyneisyys ja unettomuus. Järkytyksen massiivisuus, läheisten ja yhteisön tuen puute ja yksilölliset herkkyystekijät altistavat traumaperäisen stressihäiriön syntymiselle ja pitkäaikaistumiselle.

Traumaperäinen stressihäiriö voi parantua itsestään, mutta sitä voidaan tehokkaasti hoitaa psykoterapialla ja joissakin tapauksissa myös psykoterapiaan yhdistetyllä lääkehoidolla. Asianmukainen pelastustoiminta, fyysinen ensiapu ja ensihoito auttavat järkytystilanteessa olevaa ihmistä, mutta monet tarvitsevat myös varsinaista psyykkistä kriisiapua. Äkillisistä järkytysoireista kärsivää ihmistä on kuunneltava ja hänelle on annettava selkeää tietoa tapahtumista sekä käytännön toimintaohjeita.

Psyykkisessä ensiavussa tulee käyttää myös konkreettisia tilanteenmukaisia apuvälineitä, kuten lämmintä huopaa tai lämmintä juotavaa niille, joille tämä on tarpeen. Kenenkään järkyttävien tapahtumien uhrin kokemuksia ei tule vähätellä. Nykytiedon mukaan kaikille tarjottavasta järkytyksen jälkipuinnista ei ole hyötyä, eikä sellaiseen tule pakottaa. Sen sijaan asianmukaisesti toteutetusta jälkipuinnista on hyötyä äkillisistä vakavista stressireaktioista kärsiville ja sellaisille ryhmille, joita yhdistää tietty ammattirooli tai -tehtävä. Kaikkein järkyttävimpien tapahtumien keskellä on auttajien oman kriisinsietokykynsä säilyttämiseksi hyväksyttävä auttamiskykynsä rajallisuus.

VARUSTEET, HARJOITTELU JA OSAAMINEN

Poikkeustilanteissa on tärkeää, että yhtä hyvin väestöllä kuin ammattilaisillakin on tilanteenmukaiset varusteet ja kyky käyttää niitä. Kun sotilaalla, poliisilla, pelastustyöntekijällä tai terveydenhuollon ammattilaisella on asianmukaiset työvälineet ja hän on harjoitellut niiden käytön, ammattilainen saa itsekin voimavaroja psyykkiseen selviytymiseen. Sen sijaan huono varustus tai kyvyttömyys käyttää hyviä varusteita muodostavat kuormitustekijän ja alentavat henkistä kestokykyä.

Poikkeustilanteiden asianmukainen harjoittelu lisää psyykkistä kestokykyä. Esimerkiksi terveydenhuollon alalla useissa tutkimuksissa on todettu, että sairaaloissa, joissa on pidetty suuronnettomuusharjoituksia, henkilöstön psyykkinen selviytyminen on parempaa kuin varautumattomissa sairaaloissa. Poikkeustilanteisiin varautuminen ja valmiuksia parantava kouluttautuminen on osaltaan myös mielenterveyttä vahvistavaa toimintaa.

TOIMINNAN OIKEUTUS JA YHTEISTYÖHENKI

Psyykkinen selviytymiskyky on sitä parempi, mitä enemmän yksilö, joukko tai kokonainen väestö kokee tekevänsä tilanteeseen nähden oikeita ja tarpeellisia asioita. Sotilaita koskien on jo kauan tiedetty ja myös tutkimuksin osoitettu, että joukon taistelukyky perustuu suurelta osin taistelun oikeutukseen. Jos yksilö tai joukko kokee tekevänsä jotakin väärää, niin taistelutahto, toimintakyky ja selviytymiskyky vähenevät.

Poliittisten päättäjien on huomioitava, että väestön on saatava tietoa poikkeusoloihin liittyvien päätösten todellisesta moraalisesta oikeutuksesta. Johtajien erityisenä tehtävänä on motivoida alaiset vaikeisiinkin tehtäviinsä niiden oikeutuksen ja tarpeellisuuden perusteella. Joukkojen hyvällä yhteishengellä, sisäisellä lojaalisuudella ja koheesiolla on todettu useissa sotilaspsykologisissa tutkimuksissa olevan selkeä myönteinen merkitys sekä toimintakyvylle että pitkäaikaiselle psyykkiselle selviytymiselle myös taistelujen tai onnettomuuksien jälkeen.

JOHTAJUUS

Johtajat antavat esimerkin, motivoivat ja luovat yhteishenkeä. Johtajien henkinen kriisinsietokyky onkin ratkaisevan tärkeä kaikkien muiden selviytymiselle. Johtajat hyötyvät poikkeustilanteisiin liittyvästä koulutuksesta ja kokemuksesta, pelkkä normaaliajan johtajuus antaa tähän vain harvoin riittävästi valmiuksia. Koulutus, harjoittelu ja valmiuksia edistävät kokemukset ovat myös johtajan mielenterveyttä vahvistavia tekijöitä.

Johtajan toivottomuus leviää nopeasti myös kaikkien muidenkin toivottomuudeksi. Johtajan jaksamista edistää se, että hän keskittyy omaan johtamistehtäväänsä ja lähiajan osatavoitteisiin. Hyvän varajohtajan avulla johtaja huolehtii omista lepojaksoistaan.

11.6 PSYKOLOGISET OPERAATIOT

INFORMAATIOYHTEISKUNNAN TURVALLISUUS

Informaatioyhteiskunnassa hyvinvointi perustuu tavaroiden ja palveluiden tuottamisen sekä kaupankäynnin ohella yhä enemmän tiedon tuottamiseen, informaation siirtämiseen ja niiden monipuoliseen käyttämiseen. Kansallinen ja kansainvälinen riippuvuus lisääntyy erikoiskehityksen kautta.

Turvallisuutta on lähestyttävä yhä kokonaisvaltaisemmin ja poikkihallinnollisemmin. Elinkeinoelämän, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan merkitys korostuu entisestään julkisen hallinnon ja turvallisuudesta vastaavien viranomaisten vierellä. Esimerkiksi internet ja niin sanottu kyber-ulottuvuus ovat tiheästi verkottuneita alueita, joiden turvallisuutta ei voida taata vain viranomaisten toimenpitein.

Informaatioyhteiskunnan toimivuus on sidoksissa energian ja sähkön saatavuuteen. Teknologinen informaatioympäristön muutos vaikuttaa muun muassa kansalliseen turvallisuuteen, maanpuolustukseen sekä kansalaisten turvallisuuden tuntemuksiin. Erityisesti median ja henkilökohtaisten viestien merkitys yksilöiden turvallisuudentuntemuksille on kasvanut. Länsimaisen yhteiskunnan riippuvuus sähköisistä palveluista on luonut myös todellisia haavoittuvuuksia.

Lukuisat psyykkiset kuormitustekijät voivat alentaa kansalaisten henkistä kriisinsietokykyä.
KUVA: Sanna Kiviniemi / Tekes

Informaatiouhka on informaatioympäristöön kohdistuvaa tahallista tai tahatonta toimintaa, joka voi heikentää tietojen luotettavuutta, luottamuksellisuutta, eheyttä tai käytettävyyttä. Informaatiolla ja sillä uhkaamisella pyritään vaikuttamaan sekä yhteiskunnan että myös puolustusvoimien toimintakykyyn.

Informaatiouhasta riippuen informaatioympäristön

- intensiteetti vaihtelee matalasta korkeaan
- määrä vaihtelee matalasta korkeaan
- luonne vaihtelee rauhanomaisesta väkivaltaiseen
- sisällöllinen arvo vaihtelee totuudesta valheeseen
- merkitys vaihtelee tosiasioista tunteisiin ja merkityksettömästä elintärkeään sekä sisältö monipuolisesta yksipuoliseen.

Maailmamme ei ole koskaan aikaisemmin ollut näin yhteen liittynyt ja monikulttuurinen kuin tällä hetkellä. Eri kielet ja paikalliset tavat sitovat globaalisti ihmisiä yhteen juuri sosiaalisen median avulla. Seuraava sukupolvi ylittänee tämän hetkiset rajat ja kulttuurit sekä elävät jo osittain vailla perinteistä kodin käsitettä.

Se, että etäisyyttä voidaan venyttää ja kutistaa kyberavaruudessa entistä reaaliaikaisemmin, sisältää haasteita ja huolia, joita emme kykene tällä hetkellä edes arvioimaan. Tulevaisuudessa ne saattavat kuitenkin tuoda huomattavia ongelmia seuraaville sukupolville, kuten esimerkiksi autot ja ydinvoimalat ovat esimerkillään näyttäneet. Kyberavaruuden mahdollisuudet hyvää ja pahaan ovat siis vielä avoimena.

Informaatioympäristössä tapahtuvan kehityksen myötä rajat rauhan, kriisin ja sodan välillä hämärtyvät. Samalla sotilaallisen toiminnan, sotilaan ja aseen määrittäminen sekä sotilas- ja siviilikohteiden selkeä erottaminen vaikeutuvat. Informaatio-operaatioiden rajaaminen vain asevoimien toiminnaksi, sekä verkossa tapahtuvan rikollisuuden ja toisen valtion tekemän hyökkäyksen erottaminen toisistaan, on ongelmallista.

Tässä ympäristössä psykologisten operaatioiden merkitys kasvaa.

Psykologisilla operaatioilla lisätään oman kansan kannatusta sotilaallisille toimenpiteille, hankitaan neutraalien osapuolten tuki tai estetään tuki vastustajalle sekä painostetaan vastustajaa. Painostus on tyypillinen informaatiouhka ja keskeinen psykologisen operaation vaikuttamisen keino kaikissa kriisi- ja uhkamalleissa. Se on merkittävä varsinkin strategisella tasolla, jossa se kohdistuu erityisesti päättäjiin. Myös kansalaisten turvattomuuden tunteen kasvaminen painostusvaiheen aikana vaikuttaa demokraattisessa yhteiskunnassa päätöksentekijöiden ratkaisuihin.

Strategisella tasolla mahdollinen vastustaja pyrkii vaikuttamaan psykologisten operaatioiden keinoin puolustajaan jo vuosia ennen kuin se kohdistaisi varsinaiset sotilaalliset toimensa tätä vastaan. Tällöin vastustaja käyttää hyväkseen informaatiosta riippuvaisen yhteiskunnan haavoittuvuuksia. Sotilaallisella voimalla painostaminen ja pelottelu ovat olennainen osa psykologisia operaatioita.

Läntisissä asevoimissa lisääntynyt osallistuminen kriisinhallintaan operaatioissa, joissa mukana on yhä enemmän sotilaallisia toimijoita, kokonaisvaltaisen suunnittelun periaatteet korostuvat entisestään. Strateginen kommunikaatio on komentajan ja esikunnan yhä tärkeämpi työkalu taistelussa mielistä ja sydämistä. Psykologisten operaatioiden vaikutuksen hitauden rinnalle on yhä tärkeämmäksi työkaluksi nousemassa avainhenkilöihin vaikuttaminen (Key Leader Engagement).

INFORMAATIOMPÄRISTÖ

Informaatioympäristö on sekä fyysinen että käsitteellinen tila, joka rakentuu ihmisten välisissä sosiaalisissa suhteissa käyttäytymisen ja teknologian vuorovaikutuksessa. Tässä monimutkaisessa tilassa informaatiota vastaanotetaan, käsitellään ja välitetään yhä nopeammassa ja verkottuneemmassa ympäristössä, jossa ei ole maantieteellisiä tai ajallisia rajoitteita.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajan hämärtyessä sotilaallisen ja siviilialojen yhteistyön merkitys korostuu. Yhteiskunnan haavoittuvuus lisääntyy eri toimintojen eriytyessä ja nojautuessa yhä enemmän teknologiarakenteisiin. Verkostoitumiskehityksen seurauksena sekä yhteiskunnan tärkeät toiminnot että kansalaisten mielipiteet ovat helpommin saavutettavissa tieto- ja sosiaalisten verkostojen kautta.

Tietoverkkosodankäyntiä ja psykologisia operaatioita voidaan suunnata entistä helpommin yhteiskuntaa vastaan yksilöiden käyttäessä sosiaalista mediaa (Facebook, Youtube, Twitter), joissa toimintaperiaatteisiin kohdistuvat tietoturvauhat korostuvat entisestään. Henkilöstö on usein koulutettu ja ohjeistettu olemaan avaamatta roskapostiviestejä tai muita epäilyttäviä linkkejä, mutta sosiaalisen median palveluissa ollaan monesti varomattomampia, etenkin jos kutsu uuteen toiminnallisuuteen, palveluun tai palveluun liittyvän lisäosan asentamiseen tulee tutulta henkilöltä. Sosiaaliset mediat ovat mahdollistaneet tietynlaisen yksilöllisen massavaikuttamisen.

Nykyään ihmiset kohtaavat toisiaan usein sähköisten kanavien kautta. Esimerkiksi Facebook-sivustolla arvioidaan kansainvälisesti olevan jo yli miljardi aktiivista käyttäjää. Suomessakin käyttäjätilejä on jo yli kaksi miljoonaa, joskaan varsinaisista käyttäjämääristä ei ole täyttä varmuutta. Mitä useampi kanava, jolla voidaan tietoa jakaa ja ihmisiä tavoittaa, sen parempi vaikuttavuus viestinnällä on.

Sosiaalisessa mediassa palveluun siirretty tieto saattaa sijaita maassa, jonka lainsäädäntö tietoturvaan tai tietosuojaan liittyvissä asioissa poikkeaa merkittävästi Suomen lainsäädännöstä.

Monet suositut sosiaalisen median palvelut on tarkoitettu ainoastaan yksityishenkilöiden käyttöön, jolloin niiden käyttäjäehdoissa asetetut velvoitteet ja vastuut voivat olla ristiriidassa käyttäjän oman organisaation sääntöjen kanssa. Käyttäjä voidaan velvoittaa esimerkiksi puolustamaan palveluntarjoajaa ulkopuolisten tahojen, kuten käyttäjän oman organisaation, oikeusvaatimuksia vastaan.

VUOROVAIKUTUS INFORMAATIOYMPÄRISTÖSSÄ

Informaatio voi olla missä muodossa tahansa, mutta ilman tulkintaa siitä ei informaatiota voida käyttää ihmisten väliseen kommunikaatioon. Onkin sanottu, että ihminen ei voi olla kommunikoimatta.

Informaation nopeus on ratkaiseva tekijä psykologisessa vaikuttamisessa. Nopeudesta tekee merkityksellinen ensimmäisen viestin linkittyessä useampiin uutispalveluihin ja sosiaaliseen mediaan. Esimerkiksi yli kaksi miljoonaa suomalaista on Facebookin käyttäjiä, joka merkitsee, että erilaiset huhut leviävät reaaliaikaisesti ennen kuin viranomaiset ehtivät niistä informoida kansalaisia.

Mitä pidempään mahdollisen vastustajan viesti vaikuttaa eri viestivälineissä ilman vastinetta, sitä laajemmalle se leviää ja alkaa muuttua tosiasiaksi. Tällä tavoin kyseinen viestin alkuperätoimija ottaa haltuunsa epäsuoralla menettelyllä eri viestikanavia.

Viestinnän luonne on muuttunut keskitetystä ja yksisuuntaisesta hajautuneeseen ja moninapaiseen kommunikaatioon. Ihmiset eivät enää niinkään lue ja omaksu informaatiota sellaisenaan, vaan pyrkivät osallistumaan ja muokkaamaan saamaansa informaatiota. Meidän on sanottu elävän kertomusten aikaa, mikä tarkoittaa, että perusviestissä on oltava riittävästi aukkoja joita jokainen on voi omilla viestipätkillään täyttää.

Viestinnän avoimuudessa on kääntöpuolena vahva mahdollisuus propagandaan ja psykologiseen vaikuttamiseen. Monen sosiaalisen mediapalvelun liiketoimintamalli perustuu siihen, että käyttäjien tiedot ovat mahdollisimman julkisia. Samaan aikaan sosiaalinen normi yksityisyydestä on muuttumassa ja julkisen ja yksityisen välinen raja on hämärtymässä.

Sosiaalisessa mediassa voidaan herättää keskustelua ja ajattelua provosoivilla keskustelunavauksilla. Liian provosoiva keskustelu leimaa edustamansa organisaation sanoman, etenkin jos henkilön taustatiedot ovat kaikkien lukijoiden näkyvillä. Sosiaalinen media mahdollistaa kuitenkin myös jonkinasteisen tiedustelun ja ennakkovaroituksen organisaatioiden näkökulmasta.

STRATEGINEN KOMMUNIKAATIO

Strategisella kommunikaatiolla tarkoitetaan viranomaisyhteistyön, diplomatian, julkisuussuhteiden ja sotilaallisten informaatio-operaatioiden keinoin edistettyä valtion etujen ajamista.

Strategisessa kommunikaatiossa korostetaan eri valtion toimijoiden yhteistä perusviestiä ja sen kautta syntyvää toiminnan yhtenevyyttä. Koska informaatioympäristön luonne on monitahoinen, tarvitaan perusviestin integroimista maineen ja julkisuuskuvan eheyden aikaansaamiseksi. Elämämme on yhä vahvemmin kiinni nopeasti vaihtuvissa mielikuvissa ja varautuminen nopeaan mielipideilmaston muutokseen siis on huomioitava.

Maailmamme on samalla sekä globaali että paikallinen. Seuraamme maailmantaloutta ja riskejä usein kansallisin ja paikallisin silmälasein. Tämä on siis keskeinen haaste, kun lähdemme luomaan muun muassa turvallisuuteen liittyviä ratkaisuja. Toisaalta globaalit prosessit, erityisesti talous ja kansainvälinen politiikka, unohtavat paikallisuuden merkityksen viimekädessä erilaisten strategioiden toimeenpanemisen lähtökohtina. Usein erityiset kulttuuriset piirteet muuttavat strategiseksi tarkoitettua viestiä.

INFORMAATIO-OPERAATIOT

Informaatio-operaatiot ovat osa strategista kommunikaatiota. Ne sisältävät periaatteita ja toimintatapoja, joilla sotilaallisessa kriisissä pyritään hallitsemaan erilaisia informaatiovaikutuksia. Usein vaikutukset pyritään suunnittelemaan ja toteuttamaan halutusti tavoitteiden osalta. Joskus seurauksena voi kuitenkin olla myös ei-haluttuja vaikutuksia.

Vaikutuskeinoja ovat muun muassa

- elektroninen sodankäynti
- tietoverkko-operaatiot
- psykologiset operaatiot
- harhauttaminen
- operaatioturvallisuus
- fyysinen tuhoaminen.

Sotilasorganisaation johtamiskulttuuri ei ole suunniteltu sosiaalisen median soveltamiseen. Täten sosiaalisen median käyttö tuo väistämättä eteen ennalta arvaamattomia tilanteita. Täydellinen avoimuus on mahdollisesti tulevaisuuden tila, johon on kuitenkin pakko sopeutua. Vain avoimuus pitää yllä uskottavuutta ja toimii sitä kautta uskottavan puolustuksen kulmakivenä.

PSYKOLOGISET OPERAATIOT

Sotilaallisessa ympäristössä informaatiolla pyritään vaikuttamaan vastustajan sotilaalliseen päätöksentekoon. Tätä vaikutusta nimitetään psykologiseksi operaatioksi, joka on osa laajempaa sotilaallista informaatio-operaation kokonaisuutta.

Psykologiset operaatiot kohdistuvat valittujen ihmisten ja ihmisjoukkojen tapaan ajatella, tuntea ja käyttäytyä. Yleensä hyvä psykologisen operaation tuote tai toiminta asettaa valitun ihmisen tai ihmisjoukon valintatilanteen eteen osoittaen valinnan mahdollisuutta. Ajattelemme melko yksinkertaisesti, että valinta on aina osoitus oman ajattelumme vapaudesta.

Psykologisen operaation onnistumisen edellytyksenä on uskottava ja ymmärrettävä viesti tai toiminta valitun yksilön tai yhteisön näkökulmasta. On turhaa levittää lentolehtisiä ihmisten keskuuteen, jos he eivät osaa lukea.

Myötätunnon herättäminen kohdeyleisössä johtaa usein psykologisen operaation menestymiseen. Myös uskottavuus vaikuttaa onnistumiseen siten, että psykologisen operaation toteuttajan sanojen ja tekojen välillä ei saa olla kuilua. Jos luvataan auttaa ihmisiä, on heille konkreettisesti toimitettava materiaalista apua tai turvallisuussuojaa.

Myös oikea-aikaisuus ratkaisee. Usein valittu yksilö tai kohdeyleisö on haavoittuvaisimmillaan fyysisen tai psyykkisen paineen hiukan hellittäessä. Ihminen ei jaksa taistellessaan oman henkensä puolesta ottaa vastaan uusia ajatuksia. Maslow'n tarvehierarkia toimii edelleen hyvänä psykologisten operaatioiden suunnittelun mittarina.

Psykologisen operaation prosessi käynnistyy valitun kohdeyleisön ja informaatioympäristön tarkalla analyysillä. Tässä analyysissä otetaan huomioon erityisesti kohteen kulttuurisen taustan erityisyys. Samalla punnitaan parasta vaikuttamisen keinoa suhteessa valittuun kohdeyleisöön.

Sosiaalinen media on yhä käyttökelpoisempi väylä tavoittaa jatkuvasti erilaisia mobiililaitteita tai internet-palveluita käyttävät ihmiset. Ennen varsinaista operaatiota psykologisen operaation valitut tuotteet tai toiminnat testataan tarkkaan valituilla kohdeyleisöillä.

Sotilaallisissa operaatioissa psykologisilla operaatioilla pyritään ensikädessä heikentämään vastustajan tai muun vihamielisen ihmisjoukon halua taistella. Samalla yritetään vahvistaa myös itselle ystävällisten kohdeyhteisöjen tuntemuksia. Näiden lisäksi pyritään ulottamaan itselle positiivinen ja tukea saava vaikuttaminen ryhmittymiin, jotka eivät vielä ole muodostaneet tapahtumista mielipiteitään.

On myös varauduttava vastaamaan vastapuolen mahdollisiin psykologisiin operaatioihin. Nykyisin erityisesti sosiaalinen media ja verkottunut informaatioyhteiskunta on aiheuttanut tilanteen, että niin sanottua "mustaa propagandaa" ei ole mahdollista levittää. Oikeastaan kaikki kommunikaatio kannattaa suunnitella siten, että joka tapauksessa se jossain ja jollain aikaviiveellä tulee julkiseksi ja saa mahdollisesti aliperäisestä merkityksestään jopa ristiriitaisia merkityksiä. Wikileaks-ilmiö tekee perinteisen propagandan käytön melko mahdottomaksi.

Toisessa maailmansodassa tehtiin paljon älyllisesti korkeatasoisia propagandatuotteita, jotka saivat valitun kohdeyleisön uskomaan niiden välittämään tietoon. Tämä ei kuitenkaan vielä johtanut siihen, että uskomuksiaan muuttaneet ihmiset olisivat lopulta kovin usein muuttaneet käyttäytymistään.

Ideaalinen tapaus psykologisessa operaatiossa on, että valittu kohdeyleisö säilyttää oman ajattelunsa, mutta lopulta muuttaa käyttäytymistään. Tämän ennakointi ja suunnittelu on usein hyvin vaikeaa. Lisäksi sotilaallisten operaatioiden luonteeseen kuuluu rationaalinen ja poissulkeva ajattelu, joka usein ei tue monimutkaisesti ja ajallisesti sykäyksittäin muuttuvaa ihmisten käyttäytymistä.

KÄYTTÄYTYMISEN MUUTTAMINEN INFORMAATIOYMPÄRISTÖSSÄ

Psykologiset operaatiot ovat osa sotilaallisia informaatio-operaatioita. Psykologisten operaatioiden tarkoituksena on vaikuttaa haluttujen yksilöiden ja kohderyhmien

- arvoihin
- asenteisiin
- tunteisiin
- motiiveihin
- päätöksentekoon
- lopulta käyttäytymiseen.

Psykologiset operaatiot perustuvat aina valikoituun tietoon, jota välitetään halutulle kohdeyleisölle. Ne voivat olla luonteeltaan myös epäsuoria kohdistuen niin sanottuun kolmanteen osapuoleen, jonka kautta vaikutetaan pääkohteeseen.

Maineenhallinta, eli kohdeyleisöjen arvio organisaation julkisuuskuvasta, on sidoksissa psykologisiin operaatioihin viestinnän tavoin. Psykologisessa operaatiossa on keskeistä informaatioon (sanat, kuvat, mielikuvat, merkit) ladatut asenteelliset ja tunteisiin kohdistuvat merkitykset, jotka tietoisesti tai tiedostamatta voivat vaikuttaa kansalaisten ja lopulta valtiojohdon käyttäytymiseen.

Psykologiset operaatiot ovat osa sotilaallisia informaatio-operaatioita. Enää kansainvälisesti ei puhuta psykologisesta sodankäynnistä tai psykologisesta puolustuksesta, vaan operaatioista. Tämä johtuu kehityksestä, jossa operaatioihin osallistuu paljon toimijoita myös sotilaallisten organisaatioiden ulkopuolelta. Operaatioiden vaikutukseen voi joutua tahtomattaan myös siviilitoimijoita, jolloin sodan peruskäsitteistöä käyttöä pidetään liian vahvana ilmauksena.

Psykologinen sodankäynti terminä on peräisin toisen maailmansodan ajalta, jolloin muun muassa Iso-Britannia piti sitä osana poliittista sodankäyntiä. Sodan filosofit ja suuret strategit ovat aina korostaneet hyökkäystä vihollisen mieltä ja tahtoa vastaan.

Psykologinen puolustus on suunnitelmallista toimintaa, jossa pyritään torjumaan vastustajan aktiiviset tai passiiviset psykologiset operaatiot. Psykologisten operaatioiden tavoitteena on vaikuttaa yksilöiden taistelukäyttäytymiseen sekä johtajien ja joukkojen tahtoon ja motiiveihin taistella.

Viestintä on organisatorisesti erillinen, mutta toiminnallisesti läheinen osa psykologisia operaatioita. Sosiaalinen media toimii molemmille toimintaympäristönä. Tämän vuoksi operatiivisessa suunnittelussa tarkka koordinaatio ja työnjako ovat välttämättömiä, jotta ei synnytetä organisaation mainetta vaarantavia ristiriitaisia viestejä. Myös niin sanottu taistelukameratoiminta tukee sekä viestintää että psykologisia operaatioita kuvamateriaalillaan.

Viestinnän päämääränä on Suomessa ajantasainen, totuudenmukainen ja määrältään riittävän tiedon tuottaminen sekä jakaminen disinformaation ja sodassa vihollisen tuottaman propagandan vaikutusten torjumiseksi. Kun viestinnällä yleensä on kohdeyleisö avoin ja anonyymi, psykologisissa operaatioissa kohdeyleisö on tarkkaan valittu ja psykologisen operaation vaikutukset mitataan. Psykologiset operaatiot eivät kuitenkaan aina vaadi propagandistista sävyä, koska tavoitteena on vaikuttaa ihmisten asenteisiin, uskomuksiin ja lopulta käyttäytymiseen.

Internetin sivujen kärsimätön hyppelehtiminen muuttanee käsitystämme tiedosta. Emme enää keskity kuin muutaman minuutin yhteen asiaan. Opimme hyppelemään sanoista ja kuvista toiseen. Emme yritä enää oppia lukemaamme, näkemäämme tai kuulemaamme sellaisenaan, vaan pyrimme osallistumaan manipuloimalla meille lähetettyä viestiä ja näin täyttämään globaalin narratiivin aukkoja.

Internet ei siis vie meiltä kuntoa, älyä eikä moraalia, jos emme sitä halua. Toisaalta joukossa tyhmyys tiivistyy tai kirkastuu. Vaikutukset ovat voimakkaammat sosiaalisessa mediassa kuin perinteisessä viestinnässä.

PSYKOLOGINEN VAIKUTTAMINEN ON KAIKKIALLA

Perustamisensa jälkeen Yhdysvaltain armeijan psykologisten operaatioiden joukot ovat toimineet kaikissa ulkomaisissa konflikteissa, joissa Yhdysvaltain asevoimat ovat taistelleet. Psykologisten operaatioiden tuen tarve korostuu asevoimille juuri oman maan ulkopuolella ja vieraassa kulttuurissa tapahtuvissa sotilaallisissa operaatioissa.

Ne eurooppalaiset valtiot, jotka ovat muuttaneet asevoimiensa toiminnallista organisaatiorakennetta asevelvollisuudesta ammattiarmeijoihin ja asevoimien tehtäviä kriisinhallintaa korostavaksi, ovat kehittäneet itselleen psykologisten operaatioiden vaatimaa analyysikykyä sekä taktista joukkokokoonpanoa.

Israel joka kokee olevansa jonkinlaisessa konfliktissa jatkuvasti, on värvännyt satoja mediataistelijoita, joiden tehtävänä on pelkästään operoida tietoverkoissa ja mediassa.

Tavaksi on muodostunut viimeisen 20 vuoden ajan, että jo ennen ilmasotatoimien aloittamista Persianlahden (1991), Afganistanin (2001) ja Irakin (2003) sodissa operaatioalueen paikallisille ihmisille pudotettiin lentolehtisiä ja kohdennettiin ilmasta radio- ja kaiutinlähetyksiä.

Radioasemia oli ennen sotaa että sen aikana sekä maassa että lentokoneissa. Kiinteästi operaatioihin liitettiin muun muassa internetin verkkosivujen hyödyntäminen.

Tyypillinen logiikka informaatio-operaatioissa on ollut, että psykologisten operaatioiden avulla ensin luodaan uhkaus ilmapommituksista, joita seuraa todellinen ilmapommitus, ja joita seurasi uusi psykologinen operaatio, jossa uhattiin uudella ilmapommituksella. Tällä tavoin sanojen ja tekojen välinen yhteys on aukoton ja sotilasorganisaatio kykenee todistamaan siihen kohdistuvat maineenhallinnan odotukset niin kohdealueella kuin median kautta kansainväliselle yleisölle.

Vastapuolen karkuruudesta ja antautumisesta saadaan lisäpontta uuteen psykologiseen operaatioon, jolla korostetaan oman sotilaallisen suorituskyvyn ylivoimaisuutta. Suunnitelmalliseen psykologiseen operaatioon osallistuu usein monet asevoimien ulkoiset toimijat, kuten mainos- ja viestintäalan yritykset.

Iltapäivälehdet uutisoivat maaliskuussa 2011 Suomessa, kuinka Yhdysvaltain armeija on kehittämässä ohjelmistoa, jolla se pyrkii vaikuttamaan keskusteluihin sosiaalisessa mediassa, kuten Facebookissa ja Twitterissä.

Kalifornialainen Ntrepid-yhtiö on tehnyt United States Central Commandin (CENTCOM) kanssa sopimuksen ohjelmiston kehittämisestä propagandatarkoitukseen. Sopimuksen arvo on noin kaksi miljoonaa euroa. Ohjelmistolla yksi henkilö voi hallita kymmentä erillistä verkkoidentiteettiä, jotka sijaitsevat näennäisesti eri puolilla maapalloa. Sopimuksessa määritellään, että jokaisella verkkoidentiteetillä on oltava uskottava tausta, historia ja persoonallisia yksityiskohtia.

Näitä profiileja ohjaa 50 ihmisen ryhmä Yhdysvalloissa. Heidän täytyy pystyä toimimaan ilman pelkoa paljastumisesta. Verkko-operaatio on suunnattu lähinnä arabiankieliselle alueelle, sillä Yhdysvaltain lainsäädännön mukaan psykologisia operaatioita ei saa kohdistaa oman maan kansalaisiin. Maailmalla pelätään, että mikäli Yhdysvallat alkaa käyttää sosiaalista mediaa tällä tavalla, pian muut valtiot ja yritykset seuraavat perässä.

Terrorismin vastainen sodankäynti on tyypillinen esimerkki informaatioajan psykologisesta operaatiosta. Terroristit pyrkivät median kautta pelottelemaan kansalaisia ja siten vaikuttamaan epäsuorasti poliittiseen päätöksentekoon. Esimerkiksi Osama bin Ladenin surmaaminen ja surmakuvien näyttämättä jättäminen oli tarkkaan harkittu psykologinen operaatio, jossa pyrittiin maksimoimaan terrorismin vastaisen taistelun menestys ja samalla minimoimaan mahdollisesti julkaistuista kuvista liikkeelle lähtevät marttyyriprosessit.

PSYKOLOGINEN PUOLUSTAUTUMINEN SUOMESSA

Suomessa käytettiin viime sotien aikana kaikkia propagandamuotoja kuten sensuuria, mustaa propagandaa ja disinformaatiota. Toiminta oli jaettu valtiolliselle ja puolustusvoimissa tapahtuvaksi toiminnaksi. 1950-luvulta alkaen Suomessa alettiin puhua psykologisen sodankäynnin sijasta termeillä henkinen sodankäynti ja henkinen maanpuolustus.

Psykologisen puolustautumisen päätöksenteko voidaan nykyisin jakaa siten, että toiminnallinen päätöksenteko on valtioneuvoston viestintäjohtajan vastuulla, poliittinen, yksittäisiä tapauksia koskeva päätöksenteko on pääministerin vastuulla, kansallinen strateginen päätöksenteko on tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan vastuulla sekä sotilasstrateginen päätöksenteko sotilaskäskyteitse on Puolustusvoimien ylipäällikön vastuulla.

Valtakunnallisesti oleellista psykologisessa puolustautumisessa on kaikkien viranomaisten ja avaintoimijoiden keskinäinen ja kokonaisvaltainen yhteistoiminta sekä toimivat organisaatiot. Myös kansalaisten sivistyksen taso on merkittävä tekijä psykologisessa puolustautumisessa. Lisäksi on tärkeää harjoitella psykologisen puolustautumisen tilanteita. Psykologisten operaatioiden tunnistaminen on haaste kaiken tasoisille tilannekuville.

Psykologinen puolustautuminen perustuu jokaisen kansalaisen tietoisuuteen siitä, että mahdollisessa kriisitilanteessa mahdollinen vastustaja pyrkii vaikuttamaan erilaisin keinoin kansalaisten turvallisuustahtoisuuteen levittämällä esimerkiksi lentolehtisiä, audiovisuaalista materiaalia tai lähestymällä kansalaisia sähköpostilla tai tekstiviestillä.

On ensiarvoisen tärkeää, että jokainen johtaja vastaa siitä, että hänen omat joukkonsa on koulutettu tunnistamaan ja raportoimaan välittömästi heihin kohdistuneista psykologisista vaikuttamisyrityksistä.

Usein selkeä puhuminen ja johtajien sekä alaisten keskustelut mahdollisen vastustajan psykologisesta vaikuttamisesta laukaisee tilanteen ja katkaisee propagandistisilta huhuilta siivet. Mikäli kansalainen kokee erityistä henkistä painostusta, on muun muassa sotilassielunhoitoa käytettävä psykologisen puolustuksen apuna. Myös ihmisten välinen avoin keskustelu auttaa psykologisesti painostavissa tilanteissa. Keskustelemalla huhuilta katkotaan siivet.

Puolustusvoimille informaatio-operaatiokyky, johon psykologiset operaatiot kuuluvat, on yksi keino säilyttää ja ylläpitää sodan ajan joukoilla operatiivinen toimintavapaus. Samalla se on edellytys menestykselle estää sota ja tarvittaessa käydä sotaa. Puolustusvoimissa suunnitellaan ne psykologisten operaatioiden toimenpiteet, joilla konflikteissa ylläpidetään omien joukkojen henkistä taistelukestävyyttä ja vaikutetaan sodassa joukkojen taistelutahtoon.

KUVA: Juha Suuronen / Tekes

12 VIESTINTÄ

12.1 VALTIONHALLINNON VIESTINTÄ

Valtionhallinnon viestinnän lähtökohdat, tavoitteet, tehtävät ja periaatteet on kirjattu vuonna 2010 hyväksyttyyn valtionhallinnon viestintäsuositukseen ja vuonna 2013 annettuun suositukseen valtioneuvoston strategisen viestinnän linjauksista. Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestinnän periaatteet ja järjestelyt on kirjattu valtioneuvoston kanslian vuonna 2013 antamaan ohjeeseen valtionhallinnon viestinnästä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

TAVOITTEET, TEHTÄVÄT JA PERIAATTEET

Valtionhallinnon viestinnän tavoitteena on tukea demokratian toimivuutta ja kansalaisten oikeuksien toteutumista sekä luoda edellytyksiä yhteisöjen ja yritysten toiminnalle. Valtionhallinto ja sen viestintä ovat kansalaisia varten.

Viestinnällä tehdään hallinto ja sen tehtävät tutuiksi eri sidosryhmille sekä luodaan edellytykset kansalaisten, yhteisöjen ja hallinnon vuorovaikutukselle. Tavoitteiden saavuttamiseksi valtionhallinnon viestintä

- informoi valtionhallinnon toiminnasta ja muista kansalaisten hyvinvointiin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä yritysten, järjestöjen ja yhteisöjen toimintaan vaikuttavista tekijöistä
- neuvoo julkisten palveluiden käytössä ja asioimisessa
- antaa tietoja viranomaisten valmistelemista ja päätettäväksi tulevista asioista
- ylläpitää ja kehittää viestinnän vuorovaikutteisia keinoja osallistumismahdollisuuksien luomiseksi ja turvaamiseksi.

Viestinnän pääperiaatteita ovat avoimuus, luotettavuus, ennakoivuus, nopeus, tasapuolisuus ja vuorovaikutteisuus. Myös riippumattomuus ja puolueettomuus ovat viestinnän kulmakiviä. Lisäksi viranomaisten tehtävänä on huolehtia siitä, ettei annettu tieto ole harhaanjohtavaa.

Valtioneuvoston strategisella viestinnällä tarkoitetaan hallituksen ja valtioneuvoston ulkoista viestintää medialle ja suurelle yleisölle. Viestinnän toteutuksen perusta on eri ministeriöiden viestintöjen päivittäinen tiivis vapaaehtoinen yhteistyö: viestinnän tilannekuvan jatkuva ylläpito, aktiivinen tietojenvaihto, tuotannollisen osaamisen jakaminen tarvittaessa poolien ja tiimien kautta sekä sitoutuminen modernien viestintävälineiden käyttöön.

KEINOT

Valtionhallinnon viestinnässä käytetään monipuolisesti ja joustavasti erilaisia viestintäkanavia ja -välineitä, jotka määräytyvät osapuolten viestintätarpeiden mukaisesti. Viestinnän keinoja ovat muun muassa

- ajankohtaisviestintä eli tiedotteet ja erilaiset tiedotus- ja keskustelutilaisuudet
- verkkoviestintä ja sosiaalinen media
- haastattelut
- julkaisut ja kampanjat.

HÄIRIÖTILANTEET JA POIKKEUSOLOT

Viestinnän vaiheet voidaan jakaa viiteen kokonaisuuteen

- varautuminen
- varoittaminen
- viestintä häiriötilanteissa
- häiriötilanteiden jälkeiset toimenpiteet
- arviointi.

Hyvällä normaaliaikojen viestinnällä luodaan perusta viestinnän onnistumiselle myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, jolloin luotettava sekä oikea-aikainen sisäinen ja ulkoinen viestintä ovat olennainen osa tilanteiden hallintaa. Johtaminen on organisoitava siten, että sisäinen ja ulkoinen viestintä voidaan käynnistää välittömästi. Viestinnän nopeus on sitä tärkeämpää, mitä vakavammasta väestön turvallisuutta tai terveyttä uhkaavasta häiriöstä tai tilanteesta on kysymys. Tällöin on tärkeää muun muassa selkeiden ohjeiden ja määräysten antaminen kansalaisille, jotta he kykenevät toimimaan tilanteessa oikein.

KUVA: OJP / Wikimedia

Yleisperiaate on, että toimintaa johtava viranomainen vastaa viestinnän sisällöstä ja muut viranomaiset tukevat viestintävastuussa olevaa. Viestinnän asiantuntijoiden on oltava edustettuina kaikissa niissä kokoonpanoissa, joissa tilannetta johdetaan ja käsitellään.

Valtioneuvoston kanslia vastaa hallituksen ja pääministerin viestinnästä sekä valtioneuvoston viestinnän yhteensovittamisesta. Jokainen ministeriö vastaa omasta viestinnästään ja hallinnonalansa viestinnän yhteensovittamisesta. Valtioneuvoston viestinnän yhteistyökysymyksiä käsitellään kriisiviestinnän yhteistyöryhmässä sekä ministeriöiden viestintäjohtaja- ja valmiuspäällikkökokouksissa.

Laajamittaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa valtioneuvoston johtamista tukemaan voidaan perustaa ministeriöiden yhteistoimintaan perustuva valtioneuvoston johtokeskus, jonka viestintää vahvistetaan tarpeen mukaan.

Viestintää hoidetaan pääosin samoilla välineillä kuin päivittäisessä toiminnassa, mutta tehostetusti. Keskeisimmät välineet ovat tiedotteet, tiedotustilaisuudet, verkkoviestintä, sosiaalisen median kanavat ja puhelinpalvelu.

Viestinnän toimivuutta ja vaikuttavuutta tulee seurata ja arvioida säännöllisesti. Viestinnän vaikutusten arviointi korostuu häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Arvioinnin keskeisenä tavoitteena tulee olla viestintävalmiuden kehittäminen siten, että eri kohderyhmien kasvava tiedontarve kyetään tyydyttämään.

Poikkeusolojen viestinnällisistä valtuuksista säädetään valmiuslaissa (1552/2011) ja puolustustilalaissa (1083/1991).

12.2 PUOLUSTUSHALLINNON VIESTINTÄ HÄIRIÖTILANTEISSA JA POIKKEUSOLOISSA

Puolustusministeriö viestii häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa hallinnonalansa perustehtävistä; puolustuspolitiikasta, sotilaallisesta maanpuolustuksesta, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisesta ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta.

Puolustusministeriö tekee tiivistä viestintäyhteistyötä tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian sekä ulkoasiainministeriön kanssa. Lisäksi se koordinoi koko hallinnonalan viestintää. Puolustusministeriön ja puolustusvoimien viestintäyhteistyö tiivistyy entisestään vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Puolustusvoimien viestintäorganisaation päätehtävä on tiedottaa sotilaallisesta yleistilanteesta ja puolustusvoimien omasta toiminnasta.

Pääesikunnan viestintäosasto toimii tiiviissä yhteistyössä puolustusministeriön viestintäyksikön kanssa ja vastaa osaltaan puolustusvoimien viestinnästä sekä ohjaa alaistensa hallintoyksiköiden viestintäorganisaatioita.

Poikkeusoloissa pääesikunnan viestintäosasto, alueelliset johtoesikunnat ja puolustushaarojen esikunnat perustavat erityiset tiedotuskeskukset, joihin henkilöstö kutsutaan reservistä.

Poikkeusolot koskettavat koko yhteiskuntaa laajasti. Nopean tiedonkulun, luotettavan tilannekuvan sekä selkeiden viestintävastuiden ja viestinnän yhteensovittamisen merkitys korostuvat entisestään. Jokainen hallinnonala vastaa edelleen lähtökohtaisesti omasta tehostetusta viestinnästään. Viestintävalmiutta nostetaan ja toimintakykyä tehostetaan mahdollisimman portaattomasti tilanteen kiristyessä.

Viestinnän tehtävät ja vastuut moninkertaistuvat häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa puolustushallinnossa. Viestinnän tehostamisen tukena toimivat tilannekuva- ja analyysitoimintojen laajentaminen, tarvittavan lisähenkilöstön kutsuminen palvelukseen, tiivis viestintäyhteistyö valtioneuvoston sisällä sekä lisääntyvä kansainvälinen viestintäyhteistyö.

Myös poikkeusoloissa jokainen ministeriö vastaa siitä, että oman hallinnonalan viestintä on tehokkaasti koordinoitua ja että tieto kulkee häiriöttömästi eri toimijoiden välillä operatiiviselta tasolta valtionjohtoon saakka.

Puolustusministeriön viestintä osallistuu normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa valtioneuvoston viestinnän koordinointielimiin. Näitä ovat valtioneuvoston viestinnän yhteistyöryhmä sekä mahdollisesti poikkeusoloissa perustettava Valtion viestintäkeskus.

12.3 ALUEHALLINNON VIESTINTÄ

Valtion aluehallinnon viestintää hoidetaan häiriötilanteissa samojen periaatteiden mukaisesti kuin normaalioloissa. Keskeisiä välineitä ovat

- tiedotteet
- tiedotustilaisuudet
- verkkoviestintä
- puhelinpalvelu.

Viestintä perustuu julkisuuslakiin (621/1999) ja -asetukseen (1030/1999) sekä valtionhallinnon viestintäsuosituksiin. Poikkeusolojen viestinnällisistä valtuuksista säädetään valmiuslaissa (1552/2011)ja puolustustilalaissa (1083/1991).

Valtion aluehallinnon keskeisiä toimijoita ovat aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Viestintä tukee alueellisesti viraston perustehtävien hoitamista sekä huolehtii osaltaan kansalaisten ja yhteisöjen tiedon saannin turvaamisesta ohjaavien ministeriöiden linjausten mukaisesti.

Viestintää johtaa viraston ylin johto. Viestintä on jokaisen virkamiehen virkavelvollisuus. Viestintähenkilöstö tukee vastuualueita ja virkamiehiä viestinnän hoitamisessa, palautteen keräämisessä sekä intranet- ja internetpalvelujen ylläpidossa. Viestintähenkilöstö vastaa myös viestintäpalveluiden tuottamisesta, kuten

- tiedotteista yhdessä asiantuntijoiden kanssa
- mediaseurannasta
- tiedotustilaisuuksien järjestelyistä
- median yleispalvelusta ja niin edelleen.

Virastot nimeävät joukkoviestimiä palvelevat substanssihenkilöt aihekohtaisesti ja häiriön laajuudesta riippuen.

Viestinnän kohderyhmä on toimialueen väestö, yritykset ja yhteisöt. Pääosa viraston oma-aloitteisesta viestinnästä tapahtuu tiedotusvälineiden kautta. Virastokohtaisesti ylläpidetään internetsivustoja. Virastot täydentävät ohjaavien ministeriöiden ja keskusvirastojen viestintää alueellisilla tiedoilla ja toimittavat omat tiedot vastaavasti keskushallinnon viestinnän tietoon.

Viestinnästä vastaa normaaliolojen viestintähenkilöstö. Tarvittaessa viestintäyksikköä täydennetään vastuualueiden asiantuntijoilla ja tiedotusvälineiden edustajilla. Viestintäyksikköä johtaa viestintäpäällikkö ylimmän johdon linjausten mukaisesti. Tilanteesta riippuen viestintähenkilöstö voi työskennellä toimipaikoissaan tai siirtyä fyysisesti johtokeskukseen.

Alueen virastojen viestintähenkilöstö toimii yhteistyössä keskenään ja vaihtaa tilannetietoja ajankohtaisista asioista normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Aluehallintovirastot tarvittaessa sovittavat yhteen alueellista viestintää.

Viraston johdolla ja esimiehillä on keskeinen rooli viraston sisäisessä tiedonkulussa. Viestintähenkilöstö tukee sisäisen viestinnän käytännön järjestelyissä. Sisäisellä viestinnällä varmistetaan, että kaikilla organisaatiossa toimivilla on tiedossaan työn tekemisen kannalta oleellinen ja yhdenmukainen tieto tilanteesta ja sen vaikutuksista tehtäviin. Tavoitteena on, että henkilöstö löytää oman roolinsa tilanteen hoidossa ja kykenee toimimaan tarkoituksenmukaisella tavalla.

12.4 SÄHKÖISET JOUKKOVIESTIMET

SÄHKÖISESTÄ JOUKKOVIESTINNÄSTÄ YLEISESTI SUOMESSA

Lainsäädäntö, viranomaismääräykset ja eri toimijoiden vapaaehtoinen yhteistoiminta muodostavat turvallisuuden kannalta Suomen sähköisen joukkoviestinnän toiminnallisen pohjan. Suomessa on sekä julkisin varoin ylläpidettyjä että kaupallisia sähköisen joukkoviestinnän yrityksiä. Niiden toimintaa säätelee yli kymmenen sähköiseen joukkoviestintään liittyvää lakia tai asetusta. Valmisteilla oleva lakiuudistus, Tietoyhteiskuntakaari, kokoaa osan lakeja yhdeksi kokonaisuudeksi suunnitelmien mukaan 1.1.2015 alkaen.

Sähköinen joukkoviestintä jakautuu ohjelmatoimintaan ja verkkotoimintaan. Edellinen sisältää ohjelmien teon ja jälkimmäinen ohjelmien jakelun vastaanottajille. Molempiin tarvitaan maanpäällisessä ja mobiiliverkossa valtioneuvoston myöntämä toimilupa. Sen sijaan kaapeliverkossa, satelliitilla ja internetissä vastaavaan toimintaan ei tarvita toimilupaa. Julkisin varoin ylläpidetyllä Yleisradiolla (Yle) ei ole toimilupaa. Sen toiminta perustuu Yleisradiolakiin (1380/1993). Teknisesti sähköinen joukkoviestintä on ollut perinteistä radio- ja televisiotoimintaa. Viime vuosina internetin osuus on kuitenkin kasvanut. Myös mobiilijakelu älypuhelimille ja taulutietokoneille on voimakkaassa kasvussa.

Median kulutuksesta sähköinen media vei vuonna 2011 päivittäin 84 prosenttia. Radion osuus oli 20 prosenttia, internetin 25 prosenttia ja television 30 prosenttia. Vastaavasti vuonna 2012 joukkoviestinnän 4 327 miljoonan euron kokonaismarkkinoista sähköinen joukkoviestintä oli 1 338 miljoonaa euroa. Merkittävin sähköinen media on kaupallisesti televisio 1 039 miljoonalla eurolla. Nopeinten kasvava sen sijaan on verkkomedia 240 miljoonalla eurolla. Radion osuus oli 58 miljoonaa euroa.

Väestön turvallisuuden kannalta väestön varoittaminen nopeasti ja laajasti on normaali- ja poikkeusolojen katastrofi- ja ongelmatilanteissa erityisen merkittävä asia. Radio on Suomessa edelleen poikkeusolojen tiedottamisen ja varoittamisen pääväline. Sitä tukee vastaava toiminta televisiossa sekä kohdennetut viranomaistiedotteet, eli tekstiviestit. Jälkimmäiset ovat mahdollisuutena periaatteessa olemassa laissa vaaratiedotteista (466/2012), mutta varsinainen optimoitu tekninen järjestelmä puuttuu rahoituksen puutteen vuoksi.

Televisiokanavien katsojaosuudet jakaantuvat Suomessa melko tasan Ylen ja kaupallisten toimijoiden kesken. Viestintävirasto ohjaa ja valvoo radio- ja televisiotoimijoita. Tekniset ja toiminnalliset vaatimukset asetetaan teknisissä määräyksissä, joiden noudattamista virasto valvoo.

Televisiotoiminnassa ohjelmien jakelussa käytetään maanpäällistä jakeluverkkoa, kaapeliverkkoa ja pienemmässä määrin satelliitti- sekä mobiilijakelua ja internetiä. Yhteensä maanpäällisessä TV-verkossa oli kesällä 2013 kymmenessä kanavanipussa eri tekniikalla toteutettuja TV-kanavia hieman yli 60 kappaletta; kaksinkertaisesti verrattuna analogisten TV-lähetysten loppumiseen antenniverkossa vuonna 2007. Tekniikaltaan Suomen televisiotoiminnassa on käytössä maanpäällisessä verkossa vuonna 2013 tavallisia digitaalisia TV-kanavia antenniverkossa DVB-T tekniikalla ja kaapeliverkossa DVB-C tekniikalla, teräväpiirto- ja tavallisia TV-kanavia DVB-T2 tekniikalla ja mobiili-TV kanavia. Vuonna 2013 vain antennivastaanotto oli 40 prosentilla kotitalouksista, 6 prosenttia kotitalouksista oli ilman TV:tä. Muilla tavoilla, eli kaapelitelevision, IPTV:n (Internet Protocol Television) tai satelliittitelevision avulla TV:tä katsoi 54 prosenttia kotitalouksista. IPTV:n osuus jakelusta kasvaa ja oli 2013 jo 9 prosenttia.

Kaapeli-TV-verkoissa on tyypillisesti noin 150–200 kanavaa, sisältäen kymmeniä HD-kanavia (High Definition, teräväpiirto). Kanavista valtaosa on maksullisia. Satelliittijakelun kautta on mahdollista seurata suurta joukkoa vapaita ja maksullisia televisiokanavia. Kaapeli- ja satelliittijakelun lisäksi antenniverkon teräväpiirtolähetyksiin on myönnetty toimilupia. Käytännössä uudet vuosien 2011 ja 2012 kanavaniput ovat olleet teräpiirtokanavia ja lisäksi maksullisia.

Suomalaisen televisiotarjonnan kolme suurinta ohjelmaluokkaa olivat vuonna 2011 valtakunnallisissa maksuttomissa TV-kanavissa asiaohjelmat (35 prosenttia), viihde (23 prosenttia) ja ulkomainen fiktio (18 prosenttia). Suurimpien ohjelmaluokkien järjestys on pysynyt samana jo useamman vuoden ajan. Vuonna 2011 televisiotarjonnasta 40 prosenttia oli kotimaista tuotantoa. Vuoden 2011 edellä mainituista kahdentoista TV-kanavan ohjelmatarjonta oli keskimäärin 1 199 tuntia viikossa eli yli 168 ohjelmatuntia vuorokaudessa.

Radiotoiminnassa toimilupia on Suomessa myönnetty yksityisille radioille. Niiden lisäksi radiotoiminnassa on mukana Yle. Yksityisille radioille on kaudelle 2012–2019 myönnetty 12 toimilupaa valtakunnallisen tai siihen rinnastettavan radiotoiminnan harjoittamiseen. Lisäksi on myönnetty 54 alueellista

Yleisradio Oy:n tehtävänä on tuoda täyden palvelun televisio- ja radiohojelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. KUVA: Markus Koljonen / Wikimedia commons

tai paikallista toimilupaa yhteensä 144 taajuudelle. Radiotoiminnassa Ylen ja yksityisten radiokanavien kuuntelijaosuudet jakautuvat melkein tasan Ylen osuuden ollessa 49,6 prosenttia vuoden 2013 puolivälissä. Yhteensä radiot tavoittivat heinäkuussa 2012 suomalaisista viikossa 96 prosenttia. Suomalaisilla on taloutta kohden keskimäärin kuusi radiovastaanotinta.

Radiojakelussa perinteinen taajuusmodulaatioteknologia (FM) on edelleen hyvin kilpailukykyinen eikä lähetinverkon korvaaminen jollain toisella järjestelmällä ole todennäköistä lähitulevaisuudessa. Internetin kautta radion kuuntelu on suosiossa; 1,8 miljoonaa suomalaista on kuunnellut joko live-streamingeja tai podcasteja. Suomalaiset käyttivät vuonna 2012 aikaa radion kuunteluun hiukan yli kolme tuntia vuorokaudessa. Radio on päivämedia; kello 7 ja 16 välillä sillä on yli miljoona kuuntelijaa. Kuukausittain neljännes suomalaisista kuunteli radiota netin kautta vuonna 2012.

Julkisia tietoja radio- ja televisiotoiminnasta saa kattavasti Finnpanelin ja Tilastokeskuksen nettisivuilta sekä alan toimijoiden nettisivuilta.

INTERNET, MOBIILILAAJAKAISTA JA KOHDENNETUT VIRANOMAISTIEDOTTEET

Internet on sähköiselle joukkoviestinnälle yhä tärkeämpi tekninen väline. Internetin kautta on mahdollista katsoa ja kuunnella lukuisia radio- ja televisioasemia maailmanlaajuisesti. Useimmat sisällöt julkaistaan nykyisin ensin laajoina kokonaisuuksina internetissä.

Sähköisen joukkoviestinnän yritykset käyttävät internetiä Suomessa sekä yritysten viestintään että radio- ja TV-ohjelmien tai niiden lisäpalveluiden jakeluun muun muassa seuraavasti:

- Yrityksen viestintäsivut internetissä sisältäen muun muassa tiedot ja tiedotteet yrityksestä, yritystä koskevat u-utiset, yrityksen blogit ja elektronisen kaupankäynnin yrityksen tuotteilla.
- Ohjelmatiedot ja ohjelmien taustat.
- Kansainväliset, valtakunnalliset ja alueelliset uutiset.
- Erilisiä nettitelevisio ja -radiokanavia sekä televisioon liittyviä catch-up, eli ajansiirtopalveluita, jollaisia ovat Ylen Areena ja Elävä arkisto, MTV Oy:n Katsomo.fi, Nelosen Ruutu.fi ja uusimpana teevee.fi. Myös suoria omia lähetyksiä välitetään edellä mainittujen palveluiden kautta.
- Radiokanavia yhtäaikaisesti lähetettynä internetissä. Ylen osalta kuusi valtakunnallista ja kaksikymmentäkuusi alueellista suomen-, ruotsin ja saamenkielistä radiokanavaa ovat kuunneltavissa tällä tavoin. Lähes kaikkia yksityisiä radiokanavia voi kuunnella myös internetin kautta. Tämän lisäksi on tarjolla useita ainoastaan internetissä lähetettäviä radiokanavia.
- IPTV (yli kymmenen yritystä, muun muassa Elisa ja Sonera).
- Teksti-TV internetissä varsinaisten TV-kanavien ja mobiilin teksti-TV:n lisäksi.
- Korvaamaan yhdessä satelliittilähetysten kanssa Ylen aiemmat lyhyt-, keski- ja pitkäaaltolähetykset Eurooppaan ja muualle maailmaan ja.
- Kaikkeen edelliseen liittyvänä palautekanavana katselijoilta ja kuuntelijoilta.

Kaksisuuntaisuutensa ansiosta internet täydentää jo nyt merkittävästi viranomaistiedottamista etenkin hälyttämisen jälkeisten lisätietojen ja -ohjeiden lähteenä. Internet on myös lähes ainoa media, joka pystyy kansalaisten tasolla kriisien ja onnettomuuksien kaksisuuntaiseen jälkikäsittelyyn ja merkitysten luontiin. Internetin kasvava käyttö sähköiseen joukkoviestintään on tuonut alalle perinteisten radio- ja TV-alan yritysten lisäksi muun muassa teleyrityksiä.

Perinteisen mediakäytön rinnalle on tullut uusia tekemisen ja kuluttamisen muotoja. Montaa mediaa käytetään rinnakkain. Ajasta ja paikasta riippumaton käyttö lisääntyy ja osa yleisöistä toivoo voivansa muokata mediasisältöjä myös omiin tarkoituksiinsa. Sosiaalisen median hyödyntäminen lisääntyy ja mahdollistaa sekä yleisöjen uudenlaisen tavoittamisen että hyödyttää ohjelmatyötä. Nuorille televisiolaitteen hankkiminen ei ole enää mikään itsestäänselvyys, joten on olennaista toimia verkossa. Erityisesti alle 30-vuotiaiden keskuudessa internet on tutkimusten mukaan tärkein media ja vanhemmissakin ikäryhmissä sen merkitys kasvaa. Suomalaisen median haaste tulevaisuudessa on edelleen kotimaisen tuotannon kilpailukyky.

Mobiilijoukkoviestintä sisältää liikkuvaan vastaanottoon tarkoitetun tv-jakelun (mobiili-tv) sekä mobiililaajakaistan kautta muun muassa radio- ja TV-lähetykset mobiililaitteisiin kuten kännyköihin ja taulutietokoneisiin. DVB-H tekniikka oli käytössä muutamalla paikkakunnalla Suomessa vuosina 2007–2012, mutta se lopetettiin 5.3.2012. Jatkossa mobiili-tv käyttää Suomessa DVB-T2 tekniikkaa, jolla toteutettu D-kanavanippu avattiin 2.4.2012. Vuonna 2012 DNA tarjosi ensimmäisenä uuden LTE-tekniikan kanssa matka-TV:n taulutietokoneisiin.

Tekstiviestitse lähetettävät kohdennetut viranomaistiedotteet ovat mahdollisia vaaratiedotteista annetun lain nojalla. Kohdennettuja viranomaistiedotteita käytettiin soveltaen Aasian tsunamin yhteydessä Tapanin päivänä vuonna 2004, mutta optimoidun teknisen järjestelmän rakentamiseen puutuu edelleen rahoitus. Älypuhelimiin ja niiden paikantamispalveluihin liittyen on olemassa kehittyneitä hälytys- ja varoitusjärjestelmiä.

IPTV:n rooli kasvaa jatkuvasti. Tämä kuvaa internetin ja sen tekniikan yleistä merkityksen kasvua. Tyypillisesti tekninen toteutus on IPTV:ssä hybridiratkaisu, jossa osa kanavista tulee RF-signaalina ja osa IPTV:n välityksellä. Tyypillisesti IP-siirtoa käytetään maksu-TV-palveluiden, tilausvideoiden ja tallenteiden välittämiseen.

YLEISRADION OHJELMATOIMINTA

Yleisradion tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkiseen palveluun liittyviä sisältöpalveluja voidaan tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja alueellisesti. Ylen toimintaa säätelee laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993). Laissa on määritetty myös Ylen julkisen palvelun erityiset tehtävät. Näistä yksi on velvoite välittää viranomaistiedotuksia sekä varautua radio- ja televisiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa.

Ylen toiminta rahoitetaan lähes kokonaan yleisradioverolla. Yksityishenkilön vero vaihtelee 51 ja 143 euron välillä vuonna 2014 riippuen verotettavista tuloista. Yhteisön on suoritettava yleisradioveroa 140:stä 3 000:een euroa verotettavan tulon määrästä riippuen.

Yle lähettää ohjelmia ja palveluja kuudella radiokanavalla, neljällä tv-kanavalla sekä internetissä. Suomenkielisiä kanavia ovat Yle Radio Suomi, Yle Radio 1, YleX ja Yle Puhe. Ruotsinkieliselle väestölle on suunnattu Yle Radio Vega ja Yle X3M sekä saamenkielisille Yle Sápmi. Yle Radio Suomi lähettää sekä valtakunnallista että alueellista ohjelmaa 20 alueradiossa. Lisäksi Yle Radio Vegan taajuuksilla lähetetään ruotsinkielistä paikallista ohjelmaa viidellä alueella. Vuonna 2012 Ylen kanavien osuus kuuntelusta oli 53 prosenttia. Radio Suomi on Suomen kuunnelluin radiokanava.

Ylen ylläpitämiä televisiokanavia ovat TV1, TV2, Teema ja Yle Fem. Ylen TV-kanavien katsojaosuudet olivat vuonna 2012 päivittäisestä katselusta yhteensä 42 prosenttia.

Lisäksi kanavapaikalla 5 Yle Femin lisäksi näkyy Ruotsin yleisradioyhtiön SVT:n kanavien ohjelmatarjonnasta koottu SVT World. Yle Femin ohjelmia lähetetään aamuisin sekä illalla parhaaseen katseluaikaan; SVT Worldin ohjelmia myöhäisiltoina, öisin ja päivisin, kun Yle Femillä ei ole lähetyksiä. TV Finland on Ruotsissa antenni- ja kaapelivastaanotossa näkyvä kanava, jonka sisältö koostetaan Ylen kanavien ohjelmistosta.

Erityisryhmiä palvellaan muun muassa lähettämällä päivittäin viittomakielisiä uutisia ja tekstittämällä kotimaisia ohjelmia kuulovammaisia varten. Tv-vastaanotossa on mahdollisuus muuntaa suomen- ja ruotsinkieliset käännöstekstit synteettiseksi puheeksi. Selkokielisiä uutisia suomeksi voidaan kuunnella radiossa ja verkossa. Yle Klassinen on klassisen musiikin kanava kuunneltavissa tv:stä tai Yle Areenassa. Yle Mondo on ympärivuorokautinen monikielinen palvelu. Kanavalla on kuultavissa ohjelmistoa englanniksi ja venäjäksi ja selkokielisiä uutisia suomeksi.

Ylellä on sekä suomenkielinen että ruotsinkielinen palvelusivusto internetissä. Suosituin palvelu näissä kummassakin on uutiset. Yle Areenan audio- ja videopalvelut tavoittavat yli miljoona selainta viikossa. Muiden markkinoiden tapaan myös Ylen internetpalveluiden käyttö mobiililaitteilla on kasvanut voimakkaasti. Vuoden 2012 lopulla lähes 16 prosenttia kaikista käynneistä tuli älypuhelimista ja taulutietokoneista.

Ylen henkilökuntaa rohkaistaan toimimaan myös sosiaalisessa mediassa. Toimintaa varten on laadittu ohjeet, joiden mukaan Ylen arvot ovat toiminnan ytimenä. Muutoin ohjeet ovat sallivat eikä absoluuttisia kieltoja ole.

MUITA SÄHKÖISTÄ JOUKKOVIESTINNÄN OHJELMATOIMINTAA HARJOITTAVIA YHTIÖITÄ JA YHTEISÖJÄ

Televisiotoiminta on keskittynyt kaupallisten toimijoiden osalta kahdelle suurelle, joita ovat MTV Oy ja Nelonen Media. Niiden katsojaosuudet elokuussa 2012 olivat päivittäisestä katselusta 22,6 prosenttia ja 13,7 prosenttia. Pienempien FOX-television ja TV5:n katsojaosuus päivittäisestä katseluajasta oli vastaavasti yhteensä noin 6 prosenttia. MTV Oy lähettää ohjelmaa vapaasti katsottavilla kanavilla MTV3, SUB ja AVA sekä lukuisilla maksukanavilla. Nelonen Media vastaa kanavien Nelonen, JIM ja Liv toiminnasta. Lisäksi se välittää lukuisia maksukanavia.

Radiotoiminnassa Suomessa on 66 yksityistä radiotoimilupaa, minkä lisäksi on olemassa lukuisia vain internetissä toimivia yksityisiä radioita. Vuoden vaihteessa 2013–2014 suurimmat yksityiset radiokanavat olivat päivittäisellä kuuntelijaosuuksilla mitattuna Nelonen Media radiot, SBS radiot, Suomipop, Radio Nova sekä NRJ. Kaksitoista yksityistä radiokanavaa kuuluu lähes koko maassa. Suomalaisilla on mahdollisuus kuunnella asuinpaikastaan riippuen 12–23 FM-radiota.

Internet mahdollistaa sähköisen joukkotiedotuksen käytön jokaiselle halukkaalle muun muassa Facebookin, Twitterin ja blogien kautta jopa globaalisti. Tämä rakennelma, jossa välikäsi, kuten sanomalehti, radio tai televisio, puuttuu sanoman lähettäjän ja vastaanottajan väliltä, muuttaa koko sähköistä joukkoviestintää ja sen käyttöä yhä enemmän.

SÄHKÖISEN JOUKKOVIESTINNÄN VERKKOYRITYKSIÄ

Maanpäällisestä televisiojakelusta huolehti vuonna 2012 kolme jakeluyhtiötä: Digita Networks Oy, DNA Oy ja Anvia Oyj.

Digita Networks Oy, on Suomessa tärkeä radio- ja televisiopalvelujen jakelu- ja verkkoyhtiö. Digita Networks Oy välittää televisio-ohjelmat maanpäällisissä TV-verkoissa digitaalisesti. Digita Networks Oy vastaa myös Radio Novan ja useiden yksityisten radiokanavien ohjelman siirrosta ja lähettämisestä eli lähetyspalvelusta. Radio- ja TV-toimijoiden lisäksi yhtiön palveluja hyödyntävät monet sähköistä viestintää harjoittavat yritykset ja yhteisöt.

Verkon ylläpitoa, ohjelmien jakelua sekä palvelujen myyntiä varten on maa jaettu viiteen tuotanto-alueeseen. Ne vastaavat ohjelmajakelusta ja -siirrosta myös poikkeusoloissa. Digita Networks Oy:n verkonhallintakeskus hallinnoi ja valvoo keskitetysti verkkojen toimintaa ympärivuorokautisesti. Ohjelmien siirrossa käytetään sekä digitaalista radiolinkkiverkkoa että valokaapeliyhteyksiä. Maanpäällisen verkon katvealueille tarjotaan satelliittiyhteyksiä.

Kaapeliverkoissa ja satelliitin välityksellä muun muassa Viasat ja Canal Digital tarjoavat suuren joukon koti- ja ulkomaisia televisiokanavia sekä normaali- että teräväpiirtotarkkuudella.

Anvia Oyj ja DNA Oy ovat vuonna 2011 saaneet luvat teräväpiirtolähetyksiin maanpäällisessä verkossa.

Telemast Nordic Oy on pienempi radion verkko-operaattori Suomessa.

Kaapelitelevisiotoiminnasta vastasi Suomessa vuonna 2012 kolme suurta toimijaa: DNA Oy, TeliaSonera Finland Oyj ja Elisa Oyj. Lisäksi kaapeli-TV-jakelua käyttää useampi pienempi toimija, joka on yleensä samalla alueensa teleyritys.

Internetin ja laajakaistan uusia mahdollisuuksia kuvaa jatkuvasti laajeneva IPTV toiminta. Tätä jakelua käyttävät muun muassa Elisa, Maxisat, Sonera, Saunalahti, ja Anvia.

SÄHKÖISET JOUKKOVIESTIMET VIRANOMAISTEN APUNA

Vakavan onnettomuuden uhatessa, voivat viranomaiset lähettää Suomessa Ylen ja kaupallisten yritysten välitettäväksi vaaratiedotteita perustuen lakiin vaaratiedotteista. Niiden välittämiseen on käytettävissä radio, televisio sekä kohdennetut viranomaistiedotteet, joskin niiden osalta optimoitu tekninen järjestelmä puuttuu rahoituksen vuoksi. Myös teksti-TV on merkittävä erityisesti siksi että se on luettavissa television lisäksi internetissä sekä mobiililaitteissa ja sen avulla voidaan välittää lisätietoja tilanteesta. Vaaratiedote korvaa aiemmin käytetyt käsitteet hätätiedote ja muu viranomaistiedote.Yle on lailla velvoitettu välittämään normaali- ja poikkeusoloissa vaaratiedotteita. Myös kaupallisilla radio- ja televisioyhtiöillä on lakisääteinen velvoite huolehtia omalta osaltaan vaaratiedotteiden välitysjärjestelmän toimivuudesta. Tiedotteiden välitystä harjoitellaan radiossa ja televisiossa vuosittain 11. helmikuuta (112-päivä). Tämän lisäksi Ylessä harjoitellaan sisäistä toimintaa säännöllisesti toimintavarmuuden ylläpitämiseksi mukaan luettuna saamenkieliset vaaratiedotteet.

Vaaratiedote voidaan antaa, jos se on välttämätöntä väestön varoittamiseksi, silloin kun vaarallisen tapahtuman seurauksena voi aiheutua ihmisille hengen- tai terveysvaara taikka vaara merkittävälle omaisuuden vaurioitumiselle tai tuhoutumiselle. Vaaratiedote voidaan lisäksi antaa, kun vaaratilanne, jonka perusteella vaaratiedote on annettu, on ohi.

Vaaratiedotteen saa antaa pelastuslain (379/2011) 26 §:ssä tarkoitettu pelastusviranomainen, poliisilaitos, Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 4 §:ssä tarkoitettu rajavartioviranomainen, Hätäkeskuslaitos, Poliisihallitus, Säteilyturvakeskus, Ilmatieteen laitos, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus ja ministeriö.

Vaaratiedotteen sisältöä on mahdotonta säätää tarkasti. Vaaratiedotteet saattavat esimerkiksi sisältää tietoja helposti leviävistä eläintaudeista tai eläimistä ihmisiin tarttuvista taudeista, lääkkeiden tuotevirhetapauksista ja lääkkeiden haittavaikutuksista. Vaaratiedotteet voivat myös olla varoitus terveydelle vaarallisten aineiden, kuten pilaantuneiden elintarvikkeiden tai säteilylähteiden, aiheuttamista vaaratilanteista, ilmoitus virheellisesti annetusta yleisestä hälytysmerkistä tai ilmoitus teleliikenteen häiriön vaikutuksista hätäilmoitusten vastaanottoon.

Ministeriöt voivat antaa muun vaaratiedotteen tilanteissa, joissa vaaraa aiheutuu eläintaudista, kasvintuhoajista, elintarvikkeista tai rehuista (maa- ja metsätalousministeriö), yleisvaarallisista tartuntataudeista (sosiaali- ja terveysministeriö) tai öljyvahingoista tai pato-onnettomuuksista (ympäristöministeriö).

Tiedotteen antava viranomainen on aina vastuussa sen sisällöstä. Vaaratiedote tulee välittää viranomaisen päättämillä kielillä. Vaaratiedote on välitettävä väestölle viivytyksettä. Viranomainen lähettää vaaratiedotteen hätäkeskukseen, Ylelle ja kaikille niille kaupallisille teleyrityksille, joiden halutaan välitettävän tiedotteen. Välittäjä ei saa muuttaa tiedotteen sisältöä.

Yle välittää vaaratiedotteen viivytyksettä omilla radio- ja televisiokanavillaan. Vaaratiedote kuuluu myös kaikilla yksityisillä radioasemilla ja näkyy A- ja B-kanavanipun televisiokanavilla. Yksityisten radioiden kautta tiedote välitetään käyttäen hyväksi vaaratiedotteiden välitysjärjestelmää. Se perustuu ULA-radion RDS-järjestelmään. Televisiossa vaaratiedote näkyy niin sanottuna ruutukehätekstinä, jonka havaitsemista tehostetaan sähkötysmerkillä CQ. Lisäksi tiedote on luettavissa Ylen tekstitelevisiossa ja verkkosivuilla.

SÄHKÖISEN JOUKKOVIETSINNÄN VARAUTUMINEN JA VALMIUSSUUNNITTELU

Liikenne- ja viestintäministeriö ohjaa sähköisen joukkoviestinnän varautumista. Valvonnasta vastaa Viestintävirasto. Ministeriön keskeisin sähköisen joukkoviestinnän määräys on valmiusohje 1/2007 Sähköisen joukkoviestinnän toiminta poikkeusoloissa. Sähköistä joukkoviestintää käsitteleviä lakeja ja asetuksia on useita. Lisäksi on olemassa Viestintäviraston määräyksiä, ohjeita, päätöksiä ja standardeja alalta sekä mediapoolin ja sitä edeltäneen joukkoviestintäpoolin ohjeita ja suosituksia alan varautumiseen ja jatkuvuussuunnitteluun liittyen.

Ministeriön apuna toimi 30.4.2014 asti sähköisen joukkoviestinnän alueella Huoltovarmuuskeskuksen joukkoviestintäpooli. Sen toiminta siirtyi osaksi 1.5.2014 perustettua mediapoolia. Pooli toimii alansa toimijoiden ja viranomaisten välisenä yhteistyöelimenä. Sen tehtävänä on avustaa ja tukea muun muassa sähköisen joukkoviestinnän varautumista ja valmiussuunnittelua. Mediapoolin sähköisen joukkoviestinnän alatoimikunnassa tulevat olemaan edustettuna laajasti sähköisen joukkoviestinnän keskeiset organisaatiot. Alatoimikunta julkaisee Huoltovarmuuskeskuksen HUOVI-portaalissa toimintaansa liittyvää aineistoa, kuten sähköisen joukkoviestinnän varautumiseen liittyviä uutisia ja katsauksia. Lisäksi se järjestää joka toinen vuosi varautumiseen ja jatkuvuussuunnitteluun liittyvän seminaarin alan toimijoille. Huoltovarmuuskeskus myös rahoittaa keskeisempiä valtakunnallisia sähköisen joukkoviestinnän varautumiseen liittyviä kohteita.

Alueellisella tasolla sähköisen joukkoviestinnän viranomaistoimintaan liittyvän varautumisen ja yritysten omaan toimintaan liittyvän jatkuvuussuunnittelun alalla toimii Huoltovarmuuskeskuksen aluepooli. Aluepooli muodostuu keskeisesti 1.1.2014 alkaen aluehallinnon viidestä ELY-keskusten yhteydessä toimivista alueellisen varautumisen toimikunnasta (ALVAR-toimikunta). Aluepoolissa on mukana myös sähköisen joukkoviestinnän edustaja, yleensä paikallisesta Digita Networks Oy:n toimipisteestä.

SÄHKÖISEN JOUKKOVIESTINNÄN JÄRJESTELYT POIKKEUSOLOISSA

Poikkeusoloissa sähköisen joukkoviestinnän järjestelyjä ohjaa ja koordinoi liikenne- ja viestintäministeriö. Se voi valmiuslain perusteella annettujen valtuuksien puitteissa antaa määräyksiä alan sääntelystä, säännöstelystä ja uudelleenjärjestelyistä. Viimeistään puolustustilan voimassa ollessa valtakunnallista viestintää tehostetaan ja keskitetään perustamalla valtion johtokeskuksen yhteyteen valtion viestintäkeskus.

Liikenne- ja viestintäministeriö voi valmiuslain perusteella tarvittaessa perustaa ELY-keskusten yhteyteen tietojärjestelmäalan valmiusyksikön (TIVA-yksikkö). TIVA-yksiköitä johtaa ja valvoo Viestintävirasto muodostaen sen alueorganisaation. TIVA-yksikkö perustuu normaaliajan vastaavaan TIVA-toimikuntaan. Vuoden 2013 lopussa toiminnassa oli yhdeksän alueellista normaaliajan TIVA-toimikuntaan. Nämä lakkautettiin vuoden 2014 alusta ja tilalle perustettiin laajennetulla tehtävällä viisi ALVAR-toimikuntaa (Alueellisen varautumisen toimikunta).

Aluehallintoviranomaisten vastuu tiedotuksen yhteensovittamisesta alueellaan korostuu poikkeusoloissa. Yleisten varautumisperiaatteiden mukaisesti Ylen tulee jatkaa toimintaansa poikkeusoloissa mahdollisimman vähäisin muutoksin. Omien ohjelmien lisäksi Ylen on varauduttava valmius- ja puolustustilalain velvoittamiin toimiin näiden lakien soveltamista ja noudattamista koskevien viranomaisten tiedotuksien välittämiseksi. Varautumisen painopiste on viimeisten vuosien aikana siirretty valmiuksiin selvitä normaaliolojen häiriötilanteista.

Yle varautuu poikkeusoloissa ylläpitämään vähintään yhden suomenkielisen radiokanavan ja yhden televisiokanavan koko maassa sekä yhden ruotsinkielisen radiokanavan ruotsinkielisellä alueella. Toimintaa pyritään kuitenkin jatkamaan normaalissa laajuudessa niin kauan kuin se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Radio on poikkeusoloissa edelleen tärkein tiedottamisen väline. Ulkomaille suuntautuvaa tiedottamista jatketaan mahdollisuuksien mukaan internetin kautta. Poikkeusoloissa Yle on varautunut luovuttamaan ULA 2 -verkon (YleX) puolustusvoimien käyttöön ilmavalvontaselosteen jakelua varten.

Edellä mainitut tehtävät edellyttävät muun muassa riittävää rakenteellista suojausta ja energiansaannin turvaamista sekä Ylen tuotantoyksiköissä että kaikilla yleisradio- ja linkkiasemilla ja muissa ohjelmaa välittävissä kohteissa.

Ylen on poikkeusoloihin varautumisessa otettava huomioon myös ohjelmatuotannon varmistaminen niin pääkaupunkiseudulla kuin alueellisessa toiminnassakin.

Tilanteen edellyttämät ohjelmansiirtoyhteydet sekä lähetysyksiköt on pidettävä toimintakunnossa. Ulkotuotantoautojen ja radion valmiusyksiköiden avulla tulee mahdollistaa nopea ohjelmanteko kiinteiden toimipaikkojen ulkopuolelta. Yle ja Digita Networks Oy vastaavat siitä, että niillä on jatkuvasti valmiudet suorittaa edellä mainitut tehtävät. Tämä tapahtuu ylläpitämällä valmiussuunnitelmat, järjestämällä valmiusharjoituksia sekä varaamalla poikkeusolojen toiminnan edellyttämä materiaali.

Kriisitilanteet maailmalla ja kotimaiset vakavat onnettomuudet edellyttävät nopeaa reagointia tilanteeseen. Tähän Ylellä on hyvä valmius ja lukuisista viime vuosina tapahtuneista vakavista väkivalta- ja onnettomuustilanteista saatu käytännön kokemus. Poikkeusoloissa uutis- ja ajankohtaisohjelmien osuus korostuu. Tarvittaessa ne muodostavat koko päivittäisen ohjelmiston rungon. Kaikki sähköistä joukkoviestintää harjoittavat yhtiöt jatkavat toimintaansa poikkeusoloissa itsenäisinä yrityksinä ja ilman ennakkosensuuria niin pitkään kuin mahdollista.

Viestintämarkkinalain (393/2003) varautumisvelvoitteet ja valmius- ja puolustustilalain perusteella mainitut tiedotusten välitystehtävät koskevat Ylen lisäksi muitakin sähköistä joukkoviestintää harjoittavia yrityksiä ja yhteisöjä. Poikkeusoloissa korostuvat myös kaupallisten toimijoiden tehtävinä viranomaistiedotusten välittäminen, ympärivuorokautinen uutistoiminta sekä tiedotus- ja valistusohjelmien tuottaminen. Varsinkin kaapelitelevision merkitys poikkeusoloissa on suuri, sillä huomattava osa talouksista on kaapelijakelun varassa. Liikenne- ja viestintäministeriö onkin määrittänyt vuonna 2007 kaikki yli 10 000 tilaajan kaapeli-TV-yritykset varautumisvelvollisiksi.

Valmisteilla olevat Tietoyhteiskuntakaari (HE 221/2013) sekä laki turvallisuusverkoista (HE 54/2013) tulevat muuttamaan varautumiskäytäntöjä. Tietoyhteiskuntakaaren on suunniteltu astuvan voimaan 1.1.2015.

12.5 LEHDISTÖ

Suomalaiset ovat sanomalehtien lukijakansaa. Kun tarkastellaan sanomalehtien levikkejä suhteessa väestöön, maailmassa vain Norja ja Japani menevät Suomen edelle. Painetun sanomalehden rinnalla on yleistynyt sanomalehtisisällön lukeminen digitaalisena joko tietokoneella tai mobiilisti älypuhelimella tai tabletilla.

SANOMALEHDISTÖ

Suomessa ilmestyy lähes 200 tilattavaa tai irtonumerona ostettavaa sanomalehteä ja runsaat 50 maksutonta kaupunkilehteä.

Yli 90 prosenttia 12 vuotta täyttäneistä suomalaisista lukee sanomalehtiä säännöllisesti painettuna tai verkkojulkaisuna. Paperille painettuja sanomalehtiä lukee päivittäin tai lähes päivittäin 70 prosenttia suomalaisista.

Luvut perustuvat vuoden 2013 Kansalliseen Mediatutkimukseen, jossa tutkittiin lähes 40 suurimman sanomalehden lukemista. Kun mukaan lasketaan noin 150 paikallislehteä, voidaan todeta, että jokseenkin kaikki suomalaiset lukevat sanomalehtiä, muodossa tai toisessa.

Vuonna 2013 suomalaisista 89 prosenttia luki sanomalehtiä vähintään viikoittain paperilta, 56 prosenttia tietokoneella, 24 prosenttia älypuhelimella ja 12 prosenttia sähköisellä lukulaitteella.

Syksyn 2013 kuluttajatutkimuksissa kolme neljäsosaa suomalaista arvioi lukevansa paperista sanomalehteä myös viiden vuoden kuluttua. Verkko-, tabletti- ja mobiililukeminen täydentävät painetun lehden lukemista, mutta harvalla vielä korvaavat sitä kokonaan.

Sanomalehdet ovat mainostajille eniten käytetty media. Vuoden 2013 koko mediamainonnan määrästä (1,2 miljardia euroa) paperille painettujen sanomalehtien osuus oli 34 prosenttia. Kuluttajat ovat kysyttäessä ilmaisseet, että he haluavat vastaanottaa mainontaa kaikkein mieluiten painetuissa lehdissä.

Sanomalehtien lukijat ovat yhteiskunnallisesti aktiivisia. Tutkimusten mukaan sanomalehtien lukijat äänestävät vaaleissa vilkkaammin kuin ei-lukijat. Sanomalehdet olivat selvästi tärkein väylä hakea tietoa ehdokasvalinnan tueksi esimerkiksi eduskuntavaaleissa 2011 ja kunnallisvaaleissa 2012.

AIKAKAUSLEHDISTÖ

Suomessa ilmestyy asukasta kohden maailman suurin määrä aikakauslehtiä. Noin 3 000 niistä ilmestyy vähintään neljä kertaa vuodessa. Suurin osa aikakauslehdistä on valtakunnallisia. Yhdeksän kymmenestä aikakauslehtinumerosta tilataan kotiin, mikä kansainvälisessä vertailussa on poikkeuksellisen korkea luku. Aikakauslehtiä lukee 97 prosenttia 12 vuotta täyttäneistä suomalaisista. Aikakauslehtien lukeminen liittyy usein harrastuksiin ja rentoutumiseen, virikkeiden ja ammatillisen erikoistuneen tiedon saamiseen.

Aikakauslehdistön näkyvin ryhmä ovat yleisölehdet. Tähän monipuoliseen lehtiryhmään kuuluvat muun muassa perhe- ja yleisaikakauslehdet, naisten yleislehdet, nuorten lehdet, lasten lehdet, sarjakuvalehdet, asumisen, rakentamisen ja puutarhanhoidon lehdet, autoilun ja tekniikan lehdet, naisten erikoislehdet, tietotekniikkalehdet, harrastelehdet, mielipidelehdet, johon kuuluvat tiede- ja kulttuurilehdet sekä uskonnolliset lehdet.

Ammatti- ja järjestölehtien ryhmään kuuluvat ammattijärjestölehdet, opetus- ja kasvatusalan, sosiaali- ja terveysalan lehdet, talouselämän ja yritystoiminnan lehdet sekä teollisuuden ja tekniikan lehdet, tietotekniikan ja tietoliikenteen lehdet. Muita tähän ryhmään kuuluvia lehtiä ovat arkkitehtuurin ja rakennusalan sekä yhteiskunnan ja julkisen hallinnon lehdet. Myös kaupan ja palvelualan lehdet, ravintola-alan, kuljetusalan ja liikenteen sekä maanviljelysalan lehdet kuuluvat tähän lehtiryhmään.

Asiakaslehtiä julkaisevat muun muassa vähittäiskauppa, pankit, lentoyhtiöt, apteekit, vakuutusyhtiöt ja niin edelleen. Lukijamäärillä mitattuina useat tämän ryhmän lehdet kuuluvat maan luetuimpiin lehtiin.

LEHDISTÖN TEHTÄVÄT POIKKEUSOLOISSA

Lehdistön rooli yhteiskuntamoraalin sekä kansanvallan ylläpitämisessä poikkeusoloissakin on tärkeää. Poikkeusoloissa kansalaisten uutisnälkä kasvaa dramaattisesti. Lehtiä luetaan entistä enemmän, radiota kuunnellaan useammin ja televisiota katsotaan tarkemmin. Äkilliset uutistapahtumat ovat osoittaneet, että verkon uutispalvelut joutuvat nopeasti kovan kuormituksen kohteeksi tiedonjanon ollessa suurimmillaan. Näiden lisäksi ihmiset käyttävät sosiaalista mediaa tiedon jakamiseen, vertaiskokemusten hankkimiseen ja kommentointiin.

Poikkeusoloissa myös huhut voimistuvat. Tällaisissa tilanteissa kansalaisten tulee saada tietoja sekä uutisia nopeasti ja totuudenmukaisesti. Kriisin luonne vaikuttaa paljon tiedotusvälineiden käyttöön: hitaasti kehittyvässä kriisissä kansalaiset odottavat tiedottamiselta ja tiedotusvälineiltä toista kuin nopeasti ja äkillisesti muuttuvassa tilanteessa.

On myös selvää, että vapaan tiedonvälityksen perustana olevaa sananvapautta koetellaan sitä enemmän, mitä poikkeuksellisempia olot ovat. Yleisön tunnehallinta on noussut entistä tärkeämmäksi sekä poliittisten että sotilaallisten konfliktien osapuolten voimien välisessä mittelössä. Myös disinformaatiota käytetään, jos osapuoli katsoo hyötyvänsä siitä.

Vapaan median tehtävänä on toimia ja varautua niin, että myös poikkeusaikoina sillä on päätösvalta sisällöstä sekä mahdollisimman hyvät edellytykset täyttää kansalaisten tiedontarve journalistisia periaatteita noudattaen. Lehdistön kriisiajan varautumissuunnitelmissa onkin lähtökohtana se, että päivittäistä uutistoimintaa hoitavat sanomalehdet verkkopalveluineen ovat avainasemassa.

LUKIJAN JA TIEDOTTAJAN ODOTUKSET LISÄÄNTYVÄT

Poikkeusoloissa ihmiset haluavat luotettavia tietoja oman maan ja muun maailman tapahtumista. Kansalaiset edellyttävät saavansa täsmällisiä ohjeita ja neuvoja siitä, miten kunkin tulee menetellä ja toimia ehkä nopeastikin vaihtuvissa tilanteissa.

Puolustusvoimat, muut viranomaiset ja elinkeinoelämän edustajat toivovat puolestaan lehdistön kiinnittävän entistä enemmän huomiota niihin tietoihin ja asioihin, joista he haluavat poikkeustilanteessa välittää tietoja lukijoille.

Lehden on kyettävä täyttämään sekä lukijoiden että muiden sidosryhmien odotukset. Kriisin vuoksi tämä tehtävä aina vaikeutuu. Monet kriisiajan tahot eivät aina halua tiedottaa asioistaan normaalioloissakaan. Poikkeusoloissa voi esiintyä myös pyrkimyksiä salata tietoja enemmän kuin valtakunnan ja sen väestön turvallisuuden varmistus edellyttäisi. Näin ollen lehtien itsenäinen toimituksellinen asema sekä journalistiset periaatteet korostuvat kriisin aikana.

Tiedonvälityksen luotettavuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että lukijat voivat aina luottaa siihen, että tiedonvälitys tapahtuu journalistisista lähtökohdista. Jos kansalaiset eivät voi luottaa tuttujen medioiden sisällön riippumattomuuteen, turvallisuuden tunne järkkyy ja levottomuus leviää.

Edellytykset hoitaa poikkeusolojen tiedonvälitystä vahvistuvat, jos jo normaalioloissa viranomaisten ja lehtien kesken on kyetty avoimesti pohtimaan kriisiajan tiedotustoimintaan liittyviä vaihtoehtoja. Näin viranomaiset voivat paremmin ymmärtää vapaan tiedonvälityksen merkityksen ja salaamisen aiheuttamat epäkohdat. Luottamus eri osapuolten välillä on onnistumisen edellytys.

KRIISIVALMIUS

Sanomalehdet hankkivat suuren osan uutisaineistostaan omien toimittajiensa, aluetoimitustensa, kirjeenvaihtajiensa ja yhteistyölehtiensä avulla. Tärkeä valtakunnallinen uutistenvälittäjä on STT-Lehtikuva. Sen merkitys kotimaan ja ulkomaiden uutisten sekä lehtikuvien välittäjänä on sitä tärkeämpi, mitä kauempana pääkaupungista lehti ilmestyy.

Lehdistön kriisivalmiuteen kuuluu oleellisena osana myös tuotannon varmistaminen poikkeusoloissa. Sekä toimituksellisessa työssä että tuotannossa lehdet, kuten yhteiskunta laajemminkin, ovat hyvin riippuvaisia tietoliikenneyhteyksistä. Tietoliikenteen varmistaminen poikkeusoloissa on sen vuoksi ensiarvoisen tärkeä asia myös sanomalehdistön tuotannon kannalta.

Myös muun tekniikan kehittyessä on sanomalehden valmistus tullut entistä herkemmäksi kriisien vaikutuksille. Koneet ja laitteet sekä näiden tuotantomateriaali ovat pitkälti tuonnin varassa. Niin ikään painolevyn valmistuksessa käytetään pääosin tuontimateriaalia ja -tarvikkeita. Myös painovärin osalta ollaan täysin tuonnin varassa.

Selvitysten mukaan tuontiliikkeiden varastot Suomessa ovat viime vuosina pienentyneet. Tämä asettaa yhä suuremmat vaatimukset lehtiyhtiöille ja painoille itse ylläpitää sellaisia varastoja, että ne pystyvät toiminaan myös poikkeusoloissa, kun ulkomaankauppa ei toimi normaalisti.

Poikkeustilanteet supistavat tuotannon volyymia, jolloin varastot riittävät normaalia pitempään. Lehtien sivumäärät todennäköisesti vähenevät, vaikka ilmestymistiheys pysyisi ennallaan ja levikki kasvaisi kriisin aiheuttaman kiinnostuksen vuoksi.

Itellalla on tärkeä rooli lehtien jakelussa. Perinteisesti Itella on vastannut kokonaan aikakauslehtien jakelusta niin kutsutun peruspalvelun yhteydessä. Sanomalehdet jaetaan tilaajille taajamissa niin, että valtaosa niistä on jaettu aamuisin jo ennen kello seitsemää.

Myös sanomalehtien varhaisjakelussa Itellan rooli on tärkeä, joskin sanomalehtiyritykset hoitavat jo noin puolet varhaisjakelusta itse. Haja-asutusalueilla Itella hoitaa sanomalehtien jakelun peruspalvelun yhteydessä.

Aikakauslehtien, iltapäivälehtien sekä muiden sanomalehtien irtonumeroiden välityksen myyntipisteisiin hoitaa Rautakirja.

Lehtien jakelu on laajamittainen ja häiriöille herkkä logistinen operaatio. Poikkeusoloissa jakeluun kuluva aika saattaa pidentyä. Valtakunnan kuljetuskapasiteetti ja ainakin osa lehtien kuljetuksesta voidaan joutua organisoimaan uudelleen.

TALOUS

Lehdistölle mainostulot ovat hyvin tärkeitä. Sanomalehti-ilmoitukset ovat suureksi osaksi alueellista ilmoittelua, joka kriisitilanteessa ei heti vähene. Poikkeustilanteissa valtakunnallisen merkkitavaramainonnan arvioidaan vähenevän nopeammin. Aikakauslehtien ilmoituksista suurin osa on juuri merkkitavarailmoittelua. Poikkeusolojen vaikutuksesta tapahtuva ilmoitusten väheneminen heijastuu todennäköisesti nopeammin aikakauslehtiin kuin sanomalehtiin. Toisaalta aikakauslehtien talous on sanomalehtiä vähemmän riippuvainen ilmoitustuloista. Sanomalehtien tuloista puolet tulee tilaajilta ja puolet ilmoittajilta.

Valtiovallan velvollisuutena on osaltaan huolehtia siitä, että riittävä määrä lehtiä kykenee ilmestymään kaikissa kriisin vaiheissa. Äärimmäisessä tapauksessa tämä saattaa edellyttää valtion taloudellista tukea lehdistölle.

GRAAFINEN POOLI

Graafinen pooli on osa Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) johdolla toimivaa valmiusorganisaatiota. Poolin toiminta perustuu Viestinnän Keskusliiton ja HVK:n solmimaan poolisopimukseen, jonka tarkoituksena on ylläpitää painetun viestinnän valmiussuunnittelua.

Graafisen poolin keskeisinä tehtävinä on

- ohjata ja tukea alan yritysten jatkuvuuden- ja riskienhallintaa sekä valmiussuunnittelua
- laatia yleissuunnitelmia poikkeusolojen tuotannolle
- järjestää alan valmiuden ylläpitämiseksi harjoituksia ja koulutusta
- selvittää varmuus- ja turvavarastoinnin tarpeita ja tehdä niitä koskevia esityksiä
- määritellä alalla toimivat huoltovarmuuden kannalta kriittiset yritykset.

Pooli toimii kiinteässä yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen ja sen asiantuntijoiden kanssa. HVK tukee poolia taloudellisesti. Toimintaa johtaa poolitoimikunta, johon kuuluu alan yrityksiä ja järjestöjä, Pääesikunta sekä Huoltovarmuuskeskus. Poolitoimikunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan, jäsenet ja sihteerin nimittää HVK:n hallitus.

Graafinen pooli ja joukkoviestintäpooli yhdistyivät toukokuussa 2014 muodostaen uuden mediapoolin, joka kokoaa yhteen aiempien poolien tehtävät.

LAINSÄÄDÄNTÖ

Demokraattisessa maassa valtiovallan ja median välillä on oltava selkeät pelisäännöt. Kansalaisten tiedonsaanti on turvattava lainsäädännöllä. Suomessa tärkein säännös sisältyy perustuslain 12 pykälään, joka koskee sananvapautta ja julkisuutta.

Sananvapaus on perustuslain mukaan jokaisella. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Sananvapautta ei voida rajoittaa lakia alemmanasteisilla säännöksillä tai viranomaisten päätöksillä.

Jos maa on puolustustilassa, kukaan ei puolustustilalain (1083/1991) 13 pykälän mukaan saa oikeudettomasti julkistaa tai ilmaista toiselle asiaa, joka on valtakunnan puolustamiseksi tai sen turvallisuuden ylläpitämiseksi säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi. Kielto koskee myös asiaa, joka on valtakunnan puolustuksen tai sen turvallisuuden taikka niihin liittyvien Suomen ulkomaansuhteiden suojelemiseksi pidettävä salassa.

Edellä mainitun kiellon toistuva tai vakava rikkominen joukkoviestinnässä voi johtaa siihen, että valtioneuvosto asettaa tiedotusvälineen enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan valvontaan. Valvonnassa viestinnän sisältö voidaan tarkastaa ennakolta ja poistaa sellainen osa sisällöstä, joka on puolustustilalain 13 pykälän vastainen.

Valmiuslain (1552/2011) mukaan julkaisija on velvollinen julkaisemaan korvauksetta valtioneuvoston ja muiden säännöksessä mainittujen viranomaisten lain soveltamista tai noudattamista koskevat tiedotukset, jotka on saatettava nopeasti koko väestön tai tietyn alueen asukkaiden tietoon lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Tällainen tiedotus on julkaistava sellaisenaan viivytyksettä asianomaisessa aikakautisessa julkaisussa tai verkkojulkaisussa.

KUVA: Suomen Meripelastusseura

13 KANSALAISJÄRJESTÖT

Kansalaisjärjestöjen toiminnalla on suuri merkitys ongelmien ennaltaehkäisyssä. KUVA: Sara Muurinen / Tekes

13.1 JÄRJESTÖT JA YHTEISKUNNAN KOKONAISTURVALLISUUS

KOKONAISTURVALLISUUTTA RAKENTAMASSA

Yhteiskunnan varautumiseen ja kokonaisturvallisuuteen liittyvä toiminta on laaja-alaista ja alan järjestökenttä hyvin monipuolinen. Kolmannella sektorilla on Suomessa pitkät perinteet osana yhteiskunnan turvallisuustyötä. Palokuntatoiminnalla on yli 175-vuotiset ja valmiusjärjestöjen yhteenliittymä, Vapaaehtoinen pelastuspalvelulla (Vapepa) yli 50-vuotiset. Lisäksi myös monien muiden kokonaisturvallisuuteen välillisesti liittyvien järjestöjen historia on pitkä ja monet neuvontajärjestöt ovat toimineet jo yli vuosisadan ajan.

Järjestöjen merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa on kautta aikojen ollut suuri ja järjestötoiminta kattaa lähes kaikki yhteiskunnallisen toiminnan alat. Järjestöjen rooli turvallisuustyössä voidaan karkeasti jakaa kolmeen.

Järjestöt

- tuottavat asiantuntijapalveluita
- tukevat resurssiensa avulla avuntarvitsijoita ja viranomaisia
- ohjaavat ja koordinoivat kansalaisten osallistumisen yhteiskunnan turvallisuustyöhön.

Laajan turvallisuuskäsityksen sekä käynnissä olevan yhteiskuntakehityksen myötä palokuntatoiminnan tai vapaaehtoisen maanpuolustuksen kaltaisen perinteisen turvallisuustyön lisäksi järjestötyö on saanut uusia turvallisuusulottuvuuksia. Järjestöt tukevat välillisesti turvallisuutta aktivoivan ja ennaltaehkäisevän toiminnan kautta, ja välittömästi taas tuottamalla hälytysryhmiä ja koulutettuja vapaaehtoisia avuntarvitsijoiden sekä viranomaisten tueksi.

Järjestötoiminnan avulla tuetaan yksilöiden ja yhteisöjen kriisinkestävyyttä tai resilienssiä eli kykyä ylläpitää toimintakykyä muuttuvissa olosuhteissa sekä valmiutta kohdata häiriöitä ja kriisejä ja palautua niistä. Kansalaisyhteiskunnan resilienssi ja aktiviinen osallistuminen järjestöjen tarjoamaan toimintaan luo näin ollen osaltaan perustaa yhteiskunnan turvallisuudelle.

JÄRJESTÖT SISÄISESSÄ TURVALLISUUDESSA

Sisäinen turvallisuus on yksi yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista, johon liittyvät strategiset tehtävät ovat etupäässä sisäministeriön hallinnonalan vastuulla. Sisäisen turvallisuuden ohjelma käsittelee turvallisuutta tätä laajemmin, erityisesti arjen turvallisuuden näkökulmasta. Mukaan on liitetty tavoitteita ja toimenpiteitä, paitsi yksilöiden ja yhteisöjen myös yritystoiminnan turvallisuuteen liittyen. Osana sisäisen turvallisuuden ohjelmaa edistetään viranomaisten ja järjestöjen yhteistyötä. Järjestöt ovat mukana erilaisissa yhteistyöryhmissä sekä alueellisissa toimeenpanosuunnitelmissa ja niihin liittyvissä työryhmissä.

Järjestöjen rooli sisäisen turvallisuuden kentässä on moninainen ja merkittävä. Toiminnalla ennaltaehkäistään yksilötason ongelmia, mutta myös autetaan vaikeuksiin joutuneita. Järjestötoiminta merkitsee suomalaisille osallistumisen ja vaikuttamisen kanavaa. Suomessa toimii noin 13 000 rekisteröityä terveys- ja sosiaalialan järjestöä. Vapaaehtoisia toimijoita näissä järjestöissä on noin 250 000 ja henkilöjäseniä yli kaksi miljoonaa. Toiminta tarjoaa tärkeitä osallistumisen kanavia ihmisille ja järjestöjen työn nähdäänkin edistävän ihmisten hyvinvointia ja turvallisuutta.

Toinen vahvat perinteet omaava järjestöjen toimialue sisäisen turvallisuuden sektorilla on järjestöjen harjoittama palokunta- ja pelastuspalvelutoiminta. Se tarkoittaa etsintää, pelastamista, suojaamista ja muuta onnettomuuden uhrien ja hädänalaisten auttamista. Järjestöjen toiminta tukee ja edistää yhteiskunnan turvallisuutta sekä luo perustaa myös onnettomuuksien ja häiriötilanteiden hallinnalle.

Pelastuspalvelujärjestöillä tarkoitetaan erityisesti humanitaarisista lähtökohdista toimivia, onnettomuuksien uhrien ja muiden hädänalaisten auttamiseen erikoistuneita järjestöjä, kuten Suomen Punaista Ristiä, Suomen Meripelastusseuraa, Suomen Lentopelastusseuraa, Suomen Pelastuskoiraliittoa ja Suomen Palveluskoiraliittoa. Lisäksi Vapaaehtoinen pelastuspalvelu (Vapepa) kokoaa yhteen ja koordinoi koulutettuja vapaaehtoisia viranomaisten tueksi auttamistehtäviin.

Pelastuspalvelujärjestöjen ja palokuntien hälytystoiminnassa on mukana kymmeniä tuhansia vapaaehtoista, jotka suorittavat vuosittain tuhansia tehtäviä viranomaisten tukena. Toiminta vahvistaa yhteisöjen valmiutta selviytyä onnettomuuksista ja häiriötilanteista itsenäisesti, ja tarjoaa yhteisöille sitä kautta mielekkään tavan vaikuttaa elinympäristöönsä. Koordinoitu toiminta mahdollistaa kansalaisyhteiskunnan tehokkaan ja turvallisen toiminnan onnettomuuksissa viranomaisten tukena.

Palokunta- ja pelastuspalvelutoiminta on yhteisölähtöistä: paikalliset vapaaehtoiset auttavat omissa yhteisöissään paikallisiin tarpeisiin perustuen. Tämä näkyy tutkimusten mukaan myös siinä, että vahvimmin toimintaa motivoivat auttaminen ja yhdessä toimiminen. Sitoutuminen toimintaan näkyy toimijoiden iässä ja toiminnassa olovuosissa, joka on keskimäärin 20 vuotta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lähes joka neljäs pelastuspalvelujärjestössä toimiva on eläkeläinen (vrt. palokunnissa vain 5 prosenttia). Elämäntilanteesta ja taustasta riippumatta hälytystoimintaan osallistumista estävät tekijät ovat järjestöissä ja palokunnissa samoja: ajanpuute sekä oma työ tai opiskelu.

JÄRJESTÖTOIMINNAN TULEVAISUUS

Järjestötoiminta muuttuu ja kehittyy yhteiskunnan muutoksen myötä. Vaikka tällä hetkellä vapaaehtoistoiminta näyttää lupaavalta, sen valoisa tulevaisuus ei ole itsestään selvä. Tutkimusten mukaan vapaaehtoistoimintaan osallistuu noin kolmannes suomalaisista ja erityisen myönteisesti siihen suhtautuvat nuoret. Haasteena on, että yhä useampi haluaa tehdä hetkellistä vapaaehtoistyötä ja sitoutua auttamiseen vain muutama tunti kerrallaan.

Yhteiskunta on yksilöllistynyt, jolloin kaivataan enemmän yksilöllisiä vaihtoehtoja ja valinnan vapautta myös vapaaehtoistoimintaan. Järjestötoiminnan on otettava uutta roolia muuttuvassa maailmassa. Kolmannen sektorin toiminnan ydinkysymyksiä ovat, mikä on sen rooli ja merkitys tulevaisuudessa, ja miten toimintaa pystytään uudistamaan niin, että ihmiset pystyvät jatkossakin toteuttamaan itseään mielekkäällä tavalla.

Järjestöjen rooli ja asema näkyvät sekä lainsäädännössä että keskeisissä strategioissa ja politiikkaohjelmissa. Samaan aikaan avainasemassa toiminnan kehittämisessä ovat rahoitusvaihtoehtojen turvaaminen ja muut yhteiskunnan tarjoamat toimintaedellytykset. Esimerkiksi kuntatalouden kehityksellä voi olla merkitystä paikallisen järjestötoiminnan rahoitukseen, ja sitä kautta yhdistysten ja toimintaryhmien muodostaman paikallisverkoston tukevaisuuteen.

Järjestöjen ja viranomaisten yhteistyö edellyttää jatkuvaa kehittämistä. Pelastuspalvelutoiminnan suurimmat haasteet lienevät tällä hetkellä viestinnällisiä ja osin jopa asenteellisia. Viranomaiset tuntevat yhä osin huonosti järjestöjen työn ja osaamisen, mikä näkyy muun muassa siinä, ettei tarjolla olevia resursseja ole osattu käyttää tai niiden käyttöön varauduttu. Vastaavasti järjestöt ja vapaaehtoiset eivät välttämättä tunnista omia osallistumismahdollisuuksiaan, eivätkä näin ollen ole osanneet kertoa toimintamahdollisuuksistaan.

Viranomaisten ja järjestöjen tulee sopia ennakkoon resurssien käytöstä ja samalla luoda rakenteet, joilla vapaaehtoisten osallistuminen ja kansalaisten spontaani auttamishalu saadaan kanavoitua tarkoituksenmukaisesti. Yhteisen suunnittelun ja varautumisen rooli korostuu erityisesti laaja-alaisissa onnettomuus- tai häiriötilanteissa, joissa tarvitaan lähes poikkeuksetta lisäresursseja. Häiriötilanteissa järjestöt pystyvät joskus viranomaisia joustavammin reagoimaan tilanteisiin, joissa toimintaa tulee nopeasti sopeuttaa vallitseviin olosuhteisiin.

Viranomaisia tukevan pelastuspalvelutoiminnan lisäksi yksilöiden ja yhteisöjen omatoimisen varautumisen kehittäminen on noussut esille viime vuosina. Erityisesti haavoittuvien ryhmien, kuten yksin asuvien vanhusten turvallisuus häiriötilanteissa on aiheuttanut huolta. Sisäisen turvallisuuden järjestöt toimivat harvaan asutuilla alueilla, joissa yhteisesti viranomaisten kanssa koordinoiduilla kylähankkeilla tuetaan maaseudun hyvinvointia ja turvallisuutta. Asukkaat on otettu hankkeissa mukaan asiantuntijoina ja toiminta on pyritty pitämään konkreettisena tekemisenä. Hankkeet vahvistavat asukkaiden, yhdistysten, elinkeinotoiminnan ja viranomaisten muodostamia turvallisuustoimijaverkostoja paikallisella tasolla.

Yhteistyö eri sektoreilla on kehittynyt oikeaan suuntaan avoimen keskustelun kautta. Tavoitteena on, että kansalaisyhteiskunta saadaan jatkossa yhä paremmin tukemaan yksilöitä ja yhteisöjä myös poikkeustilanteissa.

Vaikka kolmas sektori nähdään tänä päivänä tärkeänä toimijana yhteiskunnan turvallisuustyössä, sen säilyminen elinvoimaisena myös tulevaisuudessa ei ole itsestäänselvyys. Eri arvioissa on ilmaistu huoli vapaaehtoisten riittävyydestä tulevaisuudessa. Kun ihmisten ajankäyttö pirstaloituu, ovat turvallisuusteemat saaneet yhä vahvempia kilpailijoita ihmisten arjessa. Järjestötoiminnan osalta kehittämisen kohteita ovat toiminnan tunnettuuden parantaminen sekä toimintaedellytysten turvaaminen. Lisäksi tarvitaan uusia toimintamalleja esimerkiksi työelämän ja yhteiskunnan tukena tehtävän turvallisuustyön yhteensovittamiseen. Vaikka perinteinen, yhdistysjäsenyyteen perustuva vapaaehtoisuus on murroksessa, tutkimukset ja käytännön kokemukset osoittavat, että ihmiset ovat halukkaita osallistumaan yhteiseen turvallisuustyöhön.

Kokonaisturvallisuutta kehitettäessä olisikin hyvä muistaa, etteivät yksilöiden ja lähiyhteisön turvallisuus sekä niihin liittyvät odotukset ja tunteet rakennu pelkästään voimassa olevista rakenteista, viranomaisista, säädöksistä, suunnitelmista tai varustuksista. Yhteisöllisyys, kansalaisjärjestöjen tarjoamat ihmiskontaktit, vapaaehtoistyö ja auttaminen tukevat turvallisuuden tunnetta ja näin ollen luovat hyvinvointia ja turvallisuutta.

Järjestöjen ja viranomaisten yhteistyötä sisäisen turvallisuuden kentässä on käsitelty muun muassa seuraavissa julkaisuissa:

- Turvallisuutta harvassa? Tilanneraportti turvallisuudesta harvaan asutuilla alueilla. Sisäministeriön julkaisuja 6/2014.
- Hatakka, Ilona. Vapaaehtoisten saatavuutta ja käytettävyyttä hälytystehtäviin selvittävä tutkimusraportti. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö Ry. Raportti julkaistaan syksyllä 2014.
- Laurikainen, Heikki (2014). Esiselvitys harvaan asutun maaseudun turvallisuushankkeista. SPEK tutkii 9. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö.
- Arjen turvaa yhteistyöllä - Ehdotus alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi, sisäasiainministeriön julkaisu 23 / 2011.
- Järjestöt mukaan turvallisuussuunnitteluun – työkirja, sisäasiainministeriön julkaisuja 4/2010.

13.2 PELASTUSALALLA TOIMIVAT JÄRJESTÖT

Pelastusalalla toimii aktiivinen ja laaja järjestökenttä. Pelastuspalvelujärjestöjen ja palokuntien hälytystoiminnassa on mukana yli 30 000 vapaaehtoista, jotka suorittavat vuosittain tuhansia tehtäviä viranomaisten tukena. Pelastuspalvelujärjestöt osallistuvat etsintä- ja pelastustehtäviin sekä esimerkiksi kuntien sosiaali- ja terveystoimen tukena psykososiaalisen tuen ja ensihuollon tehtäviin. Kiinteänä osana pelastustoimea toimii 709 palokuntaa, jotka ovat mukana vuosittain noin puolessa pelastustoimen tehtävistä.

SUOMEN PELASTUSALAN KESKUSJÄRJESTÖ

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry (SPEK) on pelastus- ja turvallisuusalan yleishyödyllinen palvelujärjestö, joka tuottaa jäsenistölleen ja yhteiskunnalle turvallisuuteen liittyviä asiantuntija- ja koulutuspalveluita sekä edistää turvallisuusalan vapaaehtoisten toimintaedellytyksiä sääntöjensä mukaisesti. Toiminnan perusarvoja ovat asiantuntijuus, aloitteellisuus ja aktiivisuus. Näitä arvoja SPEK toteuttaa esimerkiksi tuottamalla ja välittämällä uutta tietoa eri tahojen ja yhteisöjen käyttöön, saattamalla yhteen eri turvallisuustoimijoita ja intressiryhmiä sekä kehittämällä uudenlaisia toimintatapoja ja -malleja. Painopistealueina on asumisen ja arjen turvallisuuden kehittäminen sekä sisäiseen turvallisuuteen liittyvän vapaaehtoistoiminnan edistäminen ja turvaaminen. Jälkimmäiseen tavoitteeseen liittyen SPEK tukee ja edustaa laajasti pelastusalan vapaaehtoisia, keskeisenä ryhmänä vapaaehtoiset palokunnat.

Nykymuodossaan SPEK perustettiin vuonna 1993, mutta järjestön historia ulottuu vuoden 1906 ensimmäiseen yleiseen palokuntalaiskokoukseen. SPEK:n muut edeltäjäjärjestöt, Suomen palosuojeluyhdistys ja Suomen väestönsuojelujärjestö, perustettiin vuosina 1922 ja 1927. SPEK:llä on 27 valtakunnallista jäsenjärjestöä sekä 13 alueellista jäsentä (pelastusalan liitot). SPEK:n jäsenistössä ovat edustettuina kansalaisyhteiskunta, pelastusalan ammattihenkilöt ja asiantuntijat kuin vakuutus- ja turvallisuusalakin.

SPEK KOHTAA LAAJAN JOUKON SUOMALAISIA VUOSITTAIN

SPEK edistää palo- ja pelastustoimelle sekä väestönsuojelulle ja varautumiselle asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamista esimerkiksi

- tutkimus- ja kehitystoiminnalla
- turvallisuusviestinnällä
- järjestötoiminnalla
- yrityskoulutuksella
- asiantuntijapalveluilla
- rekisteröintitehtävillä.

SPEK:n tuottamia ja ylläpitämiä koulutusaineistoja ja -konsepteja käytetään laajasti eri toimijoiden tarjoamassa koulutuksessa. Tämän lisäksi SPEK:llä on omaa asiantuntijakoulutusta.

SPEK ylläpitää valtakunnallisia koulutusrekisterejä sekä palokuntien vapaaehtoishenkilöstöstä että valtakunnallisten turvallisuuskorttikoulutusten suorittaneista henkilöistä. Palokuntatoiminnan piirissä koulutetaan vuosittain lähes 6 000 henkilöä yli 400 kurssilla. Lisäksi viikkokoulutukset, harjoitukset ja muu paikallisesti tehtävä koulutustoiminta rakentavat pelastustoimen paikallisen toimintavalmiuden perustaa. Nais- ja nuorisotyössä kohdataan vuosittain laaja joukko niin toiminnassa mukana olevia kuin uusiakin toimijoita. Valtakunnallisilla turvallisuuskorteilla vahvistetaan muuan muassa tulitöiden, tieturvallisuuden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon turvallisuuskulttuuria. SPEK:n ylläpitämien rekisteritilastojen mukaan voimassa olevia kortteja oli vuoden 2013 lopussa lähes 580 000 suomalaisella.

SPEK tunnetaan myös valtakunnallisista kampanjoista, kuten kaikille kahdeksasluokkalaisille tarkoitetusta Nou Hätä -kampanjastaan. Kampanja tavoitti vuonna 2013 noin 60 prosenttia ikäluokasta, eli 58 600 oppilasta. Valtakunnallisten valistuskampanjoiden tavoitteena on vaikuttaa onnettomuuksien määrään ja niistä aiheutuvien vahinkojen vähenemiseen. Päivä paloasemalla -tapahtuman saavuttama yli 70 000 ihmisen kävijämäärä vuonna 2013 on erinomainen näyttö turvallisuusverkoston muotoutumisesta ja paikallisesta vaikuttamisesta. Tilastot palokuolemista, tuhopoltoista ja tulityövahingoista ovat esimerkkejä järjestön keräämistä tiedoista viranomaisten ja muun yhteiskunnan käyttöön.

YHTEISKUNNAN VARAUTUMINEN

SPEK:n ydinalueena on yhteiskunnan varautumiseen, häiriötilanteiden hallintaan ja yksilöturvallisuuteen liittyvän tiedon tuottaminen ja analysointi. Aktiivisella julkaisutoiminnalla tuotetaan tietoa koko yhteiskunnan käyttöön.

SPEK edistää tiedontuotannon, tiedotuksen, koulutuksen keinoin erityisesti omatoimista varautumista kodeissa, yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Omatoiminen varautuminen on jatkuvaa onnettomuuksien ennaltaehkäisyä ja vaaratilanteissa toimintaan varautumista. Yksilöiden ja yhteisöjen toimintakyky ja oikeat toimintamallit ovat keskeinen osa yhteiskunnan kriisinsietokykyä niin onnettomuustilanteissa kuin häiriötilanteissa ja poikkeusoloissakin.

Asuinkiinteistöjen turvallisuushenkilöstön tukeminen koulutuksen, tiedottamisen ja neuvonnan keinoin pelastussuunnitelman laatimiseen ovat esimerkkejä omatoimisen varautumisen koulutustoiminnasta.

SPEK on pelastus- ja turvallisuusalan yleishyödyllinen palvelujärjestö, joka mm. tuottaa yhteiskunnalle turvallisuuteen liittyviä asiantuntija- ja koulutuspalveluita. KUVA: Joonas Malinen / Tekes

Lisäksi SPEK toimii kotitalouksien omatoimisen varautumisen toimikunnan (Kova) koordinaatiojärjestönä. Toimikunta on osa huoltovarmuusorganisaatiota ja hyvä esimerkki perinteiset rajat ylittävästä turvallisuustyöstä. Mukana olevat 16 järjestöä ja organisaatiota edistävät yhteiskunnan huoltovarmuutta ja varautumista, luonnontuotteiden, riistan ja kalan talteenottoa ja käyttöä, kotiviljelyä, puutarhanhoitoa, ympäristönhoitoa, kotimaisten energialähteiden käyttöä sekä kotitaloutta ja ruokakulttuuria.

PALOKUNTATOIMINTA

Vapaapalokunnat eli VPK:t ovat sisäisen turvallisuuden sektorin perinteikkäin toimijaryhmä ja tänä päivänä kiinteä osa pelastustoimen järjestelmää. SPEK toimii vapaapalokuntien keskusjärjestönä alueellisten pelastusliittojen kautta. VPK -toiminta perustuu yhä vapaaehtoisuuteen ja itsenäiseen yhdistystoimintaan. Pelastustoimen kannalta olennainen voimavara ovat vapaapalokuntien tuottamat hälytysosastot, jotka sopimuksellisina yksiköinä osallistuvat pelastustoimen hälytystehtäviin sekä muodostavat pelastustoimen reservin.

VPK:t osallistuvat pelastustoimen keskeisen tehtävän mukaisesti onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn valistus- ja neuvontatehtävien kautta. Palokuntaharrastukseen kuuluu sammutus- ja pelastustaitojen harjoittelun ohella myös nais-, nuoriso- ja veteraanitoimintaa sekä liikuntaa. Palokuntalaiset opiskelevat muun muassa joukkomuonitukseen sekä paloturvallisuuteen liittyviä tietoja ja taitoja.

Suomessa toimivista 709 palokunnasta yli puolet on VPK-muotoisia. Vuonna 2013 palokuntatoiminnassa oli mukana 13 400 hälytyskelpoista palokuntalaista, jotka suorittivat yli 62 000 tehtävää, mikä on keskimäärin 60 prosenttia pelastustoimen hälytystehtävistä. Palokuntatoiminta onkin vakiintunut osaksi pelastustoimen järjestelyitä. Palokunnilla on erityisen keskeinen rooli maaseudulla ja pienemmissä asutuskeskuksissa, mutta vaikka suurten kaupunkien tehtävistä hoidetaankin normaalisti pääosin vakinaisin voimin, ovat palokunnat keskeinen reservi ja resurssi myös suurille pelastuslaitoksille. Vapaaehtoispalokuntien ja muiden pelastustoimen sopimuspalokuntien tekemän työn arvoksi arvioitiin vuonna 2011 julkaistussa tutkimuksessa noin 79 miljoonaa euroa.

PELASTUSPALVELUJÄRJESTÖT

Pelastuspalvelujärjestöjen perustehtävänä on etsiä, pelastaa, suojata tai muuten auttaa onnettomuuden uhreja ja muita hädänalaisia sekä kehittää ja tukea kyseistä toimintaa. Keskeiset pelastuspalvelujärjestöt ovat Suomen Meripelastusseura, Suomen Lentopelastusseura, pelastuskoirajärjestöt sekä Suomen Punainen Risti. Edellä mainitut pelastuspalvelujärjestöt ovat myös osa Vapaaehtoista pelastuspalvelua (Vapepa). Vapaaehtoinen pelastuspalvelu kokoaa yhteen ja koordinoi myös pelastuspalvelujärjestöjen ulkopuolisia koulutettuja vapaaehtoisia viranomaisten tueksi auttamistehtäviin.

Palokunnat ja pelastuspalvelujärjestöt osallistuvat hälytystoiminnan lisäksi myös muuhun yhteiskunnan turvallisuustyöhön.

SUOMEN MERIPELASTUSSEURA

Suomen Meripelastusseura on vuonna 1897 perustettu valtakunnallinen noin 60 vapaaehtoisen meri- ja järvipelastusyhdistyksen keskusjärjestö, jonka päätehtävä on auttaa merihätään joutuneita rannikolla ja sisävesillä. Lisäksi seura edistää toiminnallaan yleistä veneilyturvallisuutta ja hyvää merimiestapaa. Toiminnassa on mukana 150 pelastusalusta ja 2 000 vapaaehtoista. Seuran yksiköt tukevat sisävesillä pelastustoimen ja poliisin sekä merialueilla merivartiostojen toimintaa osallistumalla muuan muassa pelastus- ja etsintätehtäviin sekä suorittamalla kiireettömiä avunantotehtäviä. Toiminta perustuu meripelastuslainsäädäntöön, sisäministeriön ohjeisiin ja sopimuksiin.

SUOMEN LENTOPELASTUSSEURA

Vuonna 2006 perustettu Suomen Lentopelastusseura koordinoi vapaaehtoista lentopelastus- ja palolentotoimintaa. Ympäri vuoden päivystävillä 40 jäsenyhdistyksellä on valtakunnallisesti yli 70 etsintälentoon soveltuvaa lentokonetta miehistöineen. Vapaaehtoisia koulutettuja lentopelastajia on ympäri maata noin 1400.

Seuran toiminta perustuu lainsäädäntöön, sisäministeriön ohjeisiin ja sopimuksiin. Sisäministeriön ohje ilma-alusten käytöstä pelastustoimen tehtävissä määrittelee alueellisen yhteistoiminnan vapaaehtoisten lentopelastusyksiköiden ja pelastusviranomaisen kanssa. Seura kouluttaa yhteistyössä Pelastusopiston kanssa lentosammutuspäälliköitä pelastuslaitoksien toimihenkilöistä, joita voidaan käyttää sekä välittömään tilannearviointiin että pelastustoimien johtamiseen.

PELASTUSKOIRATOIMINTA

Etsintä- ja pelastuskoiratoiminta on organisoitunut Suomen pelastuskoiraliiton sekä Suomen palveluskoiraliiton hälytysryhmätoiminnan kautta. Etsintä- ja pelastuskoirat osallistuvat poliisin tukena kadonneiden etsintään ja pelastustoimen kautta raunioetsintään. Pelastuskoirayhdistykset kouluttavat koiria ja ohjaajia myös väestönsuojelutehtäviin.

Pelastuskoirien osallistumista hälytystehtäviin koordinoi Vapepa ja valmiuden ylläpidosta vastaavat koirajärjestöt sekä näiden paikallisyhdistykset. Koulutukseen ja edunvalvontaan osallistuu SPEK. Vapaaehtoisia pelastuskoirakoita koulutetaan ja käytetään myös pelastustoimen kansainvälisissä tehtävissä Kriisinhallintakeskuksen eli FRF-toiminnan kautta.

13.3 SUOMEN PUNAINEN RISTI

Lähes kaikki häiriö- ja poikkeustilanteet koskettavat Suomen Punaista Ristiä (SPR). Järjestö on toiminut jo yli 135 vuotta ja sen asema suomalaisessa valmiustoiminnassa on edelleen merkittävä.

Suomen Punaisesta Rististä annetun lain (238/2000) ja sitä täydentävän tasavallan presidentin asetuksen (811/2005) mukaan järjestön tarkoituksena on muun muassa tukea ja avustaa maan viranomaisia ihmisten hyvinvoinnin edistämisessä niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkaustenkin aikana. Tavoitteidensa saavuttamiseksi järjestölle on määritelty useita eri toimintamuotoja.

Järjestö

- ylläpitää auttamisvalmiutta ja harjoittaa humanitaarista avustustoimintaa
- harjoittaa ja kehittää osaltaan pelastustoimen vapaaehtoistoimintaa
- huolehtii henkilötiedustelutoiminnasta (kriiseissä ja katastrofeissa kadonneet sekä perheiden yhdistäminen)
- harjoittaa tarvittavaa sosiaali- ja terveyspalvelutoimintaa
- harjoittaa veripalvelutoimintaa
- kouluttaa vapaaehtoisia ja ammattihenkilöstöä sekä organisoi näiden työtä
- edistää humanitaarisen oikeuden, eli sodan oikeussääntöjen, tunnettavuutta ja toimeenpanoa Suomessa.

Kansallisella tasolla järjestön rooli erilaisissa onnettomuus ja katastrofitilanteissa on mobilisoida ammatti- ja vapaaehtoisresursseja viranomaistoiminnan tueksi. Toisin sanoen, järjestön rooli on auttaa niin yksilöitä kuin yhteisöjä kohtaamaan katastrofeista ja onnettomuuksista johtuvia ongelmia. Näissä auttamistilanteissa kyseessä voi olla esimerkiksi perhe, jonka talo on palannut keskellä pakkasyötä, kunta, jota on kohdannut tuhoisa myrsky tai sitten yhteisö, joka joutuu selviytymään joukkosurman aiheuttamista traumoista.

Katastrofijärjestönä Suomen Punainen Risti on tottunut toimimaan kriisitilanteissa. Järjestö on lähes poikkeuksetta ollut mukana tukemassa viranomaisia, kun erilaiset tragediat ovat ravistuttaneet suomalaista yhteiskuntaa. Keskeisimpiä oppeja on ollut, että tilanteen tehokas hallinta edellyttää ennen kaikkea toiminnan ja byrokratian joustavuutta sekä tehokasta kriisiviestintää. Tärkeää on ennen kaikkea luoda kansalaisten omatoimisen selviytymisen ja auttamisen valmius koulutuksen ja ajoissa luotujen vapaaehtoisten toimintaryhmien, kuten SPR:n ensiapu- ja valmiusryhmien, avulla. Lisäksi järjestön on varmistettava kykynsä viranomaisia tukevalle toiminnalle.

Kansainvälisen toimintansa kautta Suomen Punainen Risti on nähnyt, kuinka tärkeätä on valtioiden varautuminen tarvittaessa joustamaan hallinnollisista vaatimuksista tilanteissa, joissa avun nopea ja esteetön lähettäminen tai vastaanottaminen on avainasemassa. Tilanteen vaatiessa ulkomaisen avun on päästävä maahan ilman pitkiä ja raskaita tulli- ja viisumikäytäntöjä. Lääkärien ja pelastushenkilökunnan on lisäksi kyettävä aloittamaan toimintansa niin, että heidän pätevyytensä tunnustetaan nopeasti ja joustavasti. Varautumisen osalta tämä tarkoittaa sitä, että lainsäädäntö ja viranomaisten ohjeistus sallivat tarvittaessa joustoa normaaliolojen käytäntöihin.

Suomen Punainen Risti on viime vuosina myös yhdistänyt kansainvälistä ja kotimaista katastrofivalmiuttaan. Tarvittaessa SPR:n kehittämät kenttäsairaalat tai esimerkiksi mobiilit vedenpuhdistusyksiköt ovat käytettävissä tarvittaessa myös kotimassa. Viimeisin kotimaan suuronnettomuuksia varten kehitetty yksikkö on evakuointisairaala. Sitä voitaisiin suuronnettomuustilanteessa käyttää esimerkiksi Lapissa, jossa etäisyydet keskussairaalaan ovat pitkät. Myös kansainvälisiin tehtäviin koulutettu, yli 800 ammattilaisen henkilöreservi on tarvittaessa käytettävissä myös kotimaassa.

VAPAAEHTOINEN PELASTUSPALVELU

Vapaaehtoinen pelastuspalvelu eli Vapepa on 50 järjestön yhteenliittymä, joka on toiminut Suomessa vuodesta 1964 alkaen. Vapepan kokonaiskoordinaatiosta vastaa Suomen Punainen Risti. Vesillä tapahtuvien onnettomuuksien osalta koordinaatiovastuu on Suomen Meripelastusseuralla ja ilmailuonnettomuuksien osalta Suomen Lentopelastusseuralla.

Vapepan valmius perustuu sen jäsenjärjestöjen ylläpitämään vapaaehtoisvalmiuteen. Vapepa ei siis ole oma itsenäinen järjestö, vaan yhteenliittymä, joka yhdistää 50 järjestön resurssit viranomaisia tukevaksi vapaaehtoiseksi pelastuspalveluksi.

Vapepan tehtävänä on tukea ja auttaa eri viranomaisia silloin, kun näiden voimavarat eivät riitä tai kun jokin tehtävä on tarkoituksenmukaista hoitaa vapaaehtoisvoimavaroin. Useimmiten Vapepa on mukana kadonneiden etsinnöissä, joissa vapaaehtoiset jalkautuvat maastoon, mutta organisoi myös etsinnöissä mukana olevien muonitusta ja muuta huoltoa.

Vapaaehtoinen pelastuspalvelu, sellaisena kuin se toimii Suomessa, on kansainvälisesti ainutlaatuinen järjestelmä. Vapaaehtoiset ovat järjestyneet paikallis- ja maakuntatoimikuntiin sekä keskustoimikuntaan. Toimijat ovat koordinoituun vapaaehtoistyöhön koulutettuja ja yhteistoimintaan harjaantuneita. Koulutetut vapaaehtoiset toimivat hälytysryhmissä ja yksiköissä Vapepa-toiminnassa.

SPR:n asema suomalaisessa valmiustoiminnassa on merkittävä. Järjestöllä on rooli lähes kaikissa häiriö- ja poikkeustilanteissa.
KUVA: Suomen Punainen Rist

Vapaaehtoisessa pelastuspalvelussa on mukana noin 20 000 vapaaehtoista ja yli 1 200 hälytysryhmää. Alueellisesti Vapepan yhdyshenkilöinä toimivat Punaisen Ristin piiritoimistojen valmiuspäälliköt. Hälytystilanteissa vapaaehtoiset toimivat viranomaisjohtoisesti.

Vapepan koulutetut johtajat ja johtoryhmät vastaavat järjestöistä koostuvista hälytysryhmistä ja toimintayksiköistä. Vapepa kokoaa piiriinsä osaajia muun muassa

- ensiavussa
- etsinnässä
- evakuoinnissa
- ensihuollossa
- öljyntorjunnassa
- kuljetustoiminnassa
- viestitoiminnassa
- muonituksessa
- henkisessä tuessa.

Vapepan suorittamista tehtävistä suurin osa on kadonneen henkilön etsintöjä. Kolmen, neljän viime vuoden aikana myös ensihuoltotehtävät ovat selvästi lisääntyneet ja nykyisin ne ovatkin noin neljännes kaikista Vapepan tehtävistä.

13.4 MAANPUOLUSTUSKOULUTUSYHDISTYS

Maanpuolustuskoulutusyhdistys (MPK) on valtakunnallinen koulutusorganisaatio, jonka jäseninä on 14 maanpuolustusta edistävää tai lähelle sen toimialaa olevaa järjestöä. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kokous voi hyväksyä jäseneksi sellaisen valtakunnallisen yhdistyksen, jonka toimialaan tai tehtäviin maanpuolustuksen edistäminen kuuluu tai läheisesti liittyy.

MPK tarjoaa kokonaisturvallisuuden koulutusta. Vuosittain noin 1 700 kurssilla koulutetaan kansalaisia selviytymään arjen vaaratilanteissa ja häiriötilanteissa eri puolilla Suomea. Kurssit toteutetaan MPK:n seitsemässä maanpuolustuspiirissä sekä meri- ja ilmapuolustuspiirissä. Kurssien toteuttajaresurssina on suuri joukko toimintaan sitoutuneita, vapaaehtoisia kouluttajia ja muita toimijoita. Kurssitarjonta jakautuu sotilaalliseen koulutukseen sekä kaikille avoimeen varautumis- ja turvallisuuskoulutukseen.

Sotilaalliset kurssit on suunnattu reserviläisille ja ne toteutetaan yhteistyössä puolustusvoimien kanssa. Sotilaallisilla kursseilla reserviläisillä on tilaisuus kerrata varusmiesaikana saatuja tietoja ja taitoja eri aselajeissa, sekä harjaantua nousujohteisesti kouluttajana ja johtajana.

Varautumis- ja turvallisuuskoulutus on avointa kaikille kansalaisille. Näillä kursseilla harjoitellaan kaikille hyödyllisiä kansalaistaitoja, kuten esimerkiksi maastossa ja vesillä liikkumista, ensiapua, itsepuolustustaitoja, etsintää ja sähkökatkoihin varautumista. MPK:n lakisääteisenä tehtävänä on myös kehittää naisten valmiuksia osallistua vapaaehtoiseen maanpuolustukseen. Kursseja voidaan tarpeen ja kysynnän mukaan kohdentaa erityisryhmille.

MPK on toiminut vuodesta 1993 alkaen, aluksi Maanpuolustuskoulutusyhdistys ry:n nimellä. Julkisoikeudellisen aseman yhdistys sai vuoden 2008 alussa, kun laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007) astui voimaan. Yhdistyksen toimintaa ohjaa ja valvoo puolustusministeriö. Vuosittaisessa MPK:n ja puolustusministeriön välisessä tulossopimuksessa sovitaan koulutuksen tavoitteista. Yhdistyksen toimintaa seuraa, arvioi ja tukee valtioneuvoston asettama parlamentaarinen vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukunta.

Yhdistyksen keskeisenä yhteistyökumppanina on puolustusvoimat, jonka kanssa sovitaan vuosittain tuesta, kuten MPK:n mahdollisuudesta käyttää puolustusvoimien koulutusalueita, sekä puolustusvoimien MPK:lta tilaamasta sotilaallisesta koulutuksen sisällöstä, määrästä ja hinnasta.

MPK järjestää harjoituksia myös yhdessä viranomaisten ja muiden turvallisuusalan järjestöjen kanssa. MPK:n koulutus lisää kansalaisten turvallisuustietoisuutta sekä osaamista.

TURVALLINEN SUOMI - TIETOJA SUOMEN KOKONAISTURVALLISUUDESTA -JULKAISUN TOIMITUSKUNTA

Toimituskunnan puheenjohtaja, Maanpuolustuskurssien johtaja, eversti Heikki Välivehmas

Toimituskunnan sihteeri, everstiluutnantti Tatu Mikkola, Maanpuolustuskurssit

Erityisasiantuntija Kirsti Haimila, puolustusministeriö

Neuvotteleva virkamies Jussi Huopaniemi, valtiovarainministeriö

Apulaisosastopäällikkö Christel Hägglund, Pääesikunta

Apulaisosastopäällikkö, eversti Jari Kallio, Pääesikunta

Kriisiviestinnän koordinaattori Petri Kekäle, valtioneuvoston kanslia

Yksikön päällikkö Mikko Kinnunen, ulkoasiainministeriö

Lainsäädäntöneuvos Arno Liukko, valtioneuvoston kanslia

Neuvotteleva virkamies Merja Rapeli, sosiaali- ja terveysministeriö

Johtaja Sauli Savisalo, Huoltovarmuuskeskus

Valmiuskoordinaattori Marko Turunen, sisäministeriö

Yleissihteeri Vesa Valtonen, Turvallisuuskomitean sihteeristö

Toimituskunnan assistentti Juha Valtamo, Maanpuolustuskurssit

KIRJOITTAJAT

Turvallinen Suomi – Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta -julkaisua ovat kirjoittaneet ja päivittäneet vuosien saatossa useat henkilöt, joille kaikille kuuluu kiitos julkaisun nykyisestä muodosta ja ajantasaisuudesta.

Tähän listaan on koottu lukujen alkuperäiset kirjoittajat ja heidän tuolloin edustamansa taho sekä tämänvuotinen päivittäjä.

1 SUOMEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SEN MUUTOS: AJANKOHTAISET ASIAT

GLOBAALI TOIMINTAYMPÄRISTÖ
Alkuperäinen teksti: erikoistutkija Kari Möttölä, ulkoasiainministeriö.
Päivitys: erikoistutkija Hiski Haukkala, ulkoasiainministeriö.

EUROOPPALAINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ
Alkuperäinen teksti: EU-sihteeristön päällikkö Kare Halonen, valtioneuvoston kanslia.
Päivitys: EU-erityisasiantuntijat Miia Lahti ja Tiia-Maaret Möller, valtioneuvoston kanslia.

SISÄINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ
Alkuperäinen teksti: valmiuskoordinaattori Jarkko Alén, sisäasiainministeriö.
Päivitys: valmiuskoordinaattori Marko Turunen, sisäministeriö.

GLOBAALI TALOUS
Finanssineuvos Markku Stenborg, valtiovarainministeriö.

SOTILAALLINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ
Everstiluutnantti Torsti Sirén ja strategian laitos, Maanpuolustuskorkeakoulu.

2 KOKONAISTURVALLISUUDEN YLEISJÄRJESTELYT

VALTION JOHTAMINEN
Hallitusneuvos Arno Liukko, valtioneuvoston kanslia.

KOKONAISTURVALLISUUTTA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ
Alkuperäinen teksti: lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö.
Päivitys: apulaisosastopäällikkö Christel Hägglund, Pääesikunta.

KOKONAISTURVALLISUUDEN YHTEENSOVITTAMINEN
Yleissihteeri, everstiluutnantti Vesa Valtonen, Turvallisuuskomitean sihteeristö.

3 TURVALLISUUDEN YHTEENSOVITTAMINEN ALUEELLISELLA JA PAIKALLISELLA TASOLLA

ALUEHALLINTOVIRASTOJEN TOIMINTA
Ylijohtaja Anneli Taina, Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUSTEN TOIMINTA
Teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlman, neuvotteleva virkamies Jukka Ristaniemi ja kehitysjohtaja Outi Ryyppö, työ- ja elinkeinoministeriö, sekä valmiusjohtaja Tapio Tossavainen, Uudenmaan ELY-keskus.

KUNNALLINEN TOIMINTA
Alkuperäinen teksti: kehittämispäällikkö Markku Haikko ja Pelastustoimen kehittämispäällikkö Jussi Rahikainen, Kuntaliitto.
Päivitys: pelastustoimen kehittämispäällikkö Jussi Rahikainen, Kuntaliitto.

4 SUOMEN ULKO-, TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIIKKA

ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN PAINOPISTEET
Alkuperäinen teksti: yksikön päällikkö Outi Holopainen, ulkoasiainministeriö.
Päivitys: yksikön päällikkö Mikko Kinnunen, ulkoasiainministeriö

SUOMI JA EU:N YHTEINEN TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLITIIKKA
Alkuperäinen teksti: lähetystöneuvos Markku Lampinen, ulkoasiainministeriö.
Päivitys: lähetystöneuvos Minna Laajava, ulkoasiainministeriö.

KOKONAISVALTAINEN KRIISINHALLINTA
Alkuperäinen teksti: neuvonantaja Heli Siivola, ulkoasiainministeriö.
Päivitys: ulkoasiainsihteeri Anna-Mari Hämäläinen, ulkoasianministeriö.

SOTILAALLINEN KRIISINHALLINTA
Alkuperäinen teksti: neuvonantaja Heli Siivola, ulkoasiainministeriö.
Päivitys: lähetystöneuvos Minna Laajava, ulkoasiainministeriö.

SIVIILIKRIISINHALLINTA
Koulutuskoordinaattori Antti Häikiö, sisäministeriö.

RAUHANVÄLITYS
Alkuperäinen teksti: lähetystöneuvos Heli Kanerva, ulkoasiainministeriö.
Päivitys: ulkoasiainsihteeri Tapio Rantanen, ulkoasiainministeriö.

YHDISTYNEET KANSAKUNNAT
Alkuperäinen teksti: ulkoasiainsihteeri Anna Salovaara, ulkoasiainministeriö.
Päivitys: lähetystöneuvos Emmi Oikari, ulkoasiainministeriö.

EUROOPAN TURVALLISUUS- JA YHTEISTYÖJÄRJESTÖ
Alkuperäinen teksti: lähetystöneuvos Leena Ritola, ulkoasiainministeriö.
Päivitys: ulkoasiainsihteeri Toni Sandell, ulkoasiainministeriö.

EUROOPAN NEUVOSTO
Alkuperäinen teksti: ulkoasiainsihteeri Pasi Kokkonen, ulkoasianministeriö.
Päivitys: neuvonantaja Merja Lahtinen, ulkoasiainministeriö.

NATO JA RAUHANKUMPPANUUS
Alkuperäinen teksti: lähetystöneuvos Teemu Sepponen, ulkoasiainministeriö.
Päivitys: lähetystöneuvos Johanna Salovaara-Dean, ulkoasiainministeriö.

PUOLUSTUSPOLITIIKKA
Osastopäällikkö, ylijohtaja Esa Pulkkinen, puolustusministeriö.

5 KANSAINVÄLINEN TOIMINTA

KANSAINVÄLISTEN YHTEYKSIEN TURVAAMINEN JA EDUSTUSVERKKO
Alkuperäinen teksti: alivaltiosihteeri Peter Stenlund, ulkoasiainministeriö.
Päivitys: lähetystöneuvos Päivi Pihlajamäki, ulkoasiainministeriö.

SUOMEN KANSALAISTEN SUOJELU JA AVUSTAMINEN ULKOMAILLA
Alkuperäinen teksti: yksikön päällikkö Pasi Tuominen, ulkoasianministeriö.
Päivitys: yksikön päällikkö Teemu Turunen, ulkoasiainministeriö.

ULKOMAANKAUPAN EDELLYTYSTEN TURVAAMINEN
Alkuperäinen teksti: yksikön päällikkö Leena Yli-Vakkuri-Gardemeister, ulkoasiainministeriö.
Päivitys: yksikön päällikkö Laura Kansikas-Debraise, ulkoasiainministeriö.

KANSALLINEN TURVALLISUUSVIRANOMAINEN
Alkuperäinen teksti: ulkoasiainneuvos Charles Murto, ulkoasiainministeriö.
Päivitys: ulkoasiainneuvos Tarja Laitiainen, ulkoasiainministeriö.

6 SUOMEN SOTILAALLINEN PUOLUSTAMINEN

SUOMEN PUOLUSTUSRATKAISU
Operaatiopäällikkö, kenraaliluutnantti Mika Peltonen, puolustusvoimat.

PUOLUSTUSVOIMIEN KOULUTUSJÄRJESTELMÄ JA OSAAMISEN KEHITTÄMINEN
Koulutuspäällikkö, eversti Hannu Hyppönen, puolustusvoimat.

RAJAVARTIOLAITOKSEN SOTILAALLINEN MAANPUOLUSTUS
Osastopäällikkö, kenraalimajuri Mikko Kirjavainen, Rajavartiolaitos.

7 SISÄINEN TURVALLISUUS

SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMA
Sisäisen turvallisuuden sihteeristön päällikkö Tarja Mankkinen, sisäministeriö.

EUROOPAN UNIONIN OIKEUS- JA SISÄASIAT
Alkuperäinen teksti: ylijohtaja Laura Yli-Vakkuri, sisäministeriö.
Päivitys: ylitarkastaja Riikka Rytkönen, sisäministeriö.

POLIISITOIMINTA
Alkuperäinen teksti: poliisiylijohtaja Mikko Paatero, Poliisihallitus.
Päivitys: viestintäpäällikkö Marko Luotonen, Poliisihallitus.

RAJATURVALLISUUS JA MERIPELASTUSTOIMI
Osastopäällikkö, kenraalimajuri Mikko Kirjavainen, Rajavartiolaitos.

PELASTUSTOIMI
Alkuperäinen teksti: hallitusneuvos Esko Koskinen, sisäministeriö.
Päivitys: valmiusjohtaja Janne Koivukoski, sisäministeriö.

HALLITTU MAAHANMUUTTO JA LAITTOMAN MAAHANMUUTON TORJUNTA
Maahanmuuttojohtaja Tuomo Kurri, sisäministeriö.

HÄTÄKESKUSTOIMINTA
Alkuperäinen teksti: johtaja Martti Kunnasvuori, Hätäkeskuslaitos.
Päivitys: viestintäsuunnittelija Paula Forsten-Leino, Hätäkeskuslaitos.

VAROITUS- JA HÄLYTYSJÄRJESTELMIEN RAKENTAMISEN JA YLLÄPIDON TUKEMINEN
Alkuperäinen teksti: turvallisuusjohtaja Rauli Parmes, liikenne- ja viestintäministeriö.
Päivitys: ylitarkastaja Pauli Pullinen, liikenne- ja viestintäministeriö.

YMPÄRISTÖTURVALLISUUS
Kansliapäällikkö Hannele Pokka, ympäristöministeriö.

TULVA- JA PATORISKIEN HALLINTA
Vesihallintojohtaja Kai Kaatra, maa- ja metsätalousministeriö.

8 TALOUDEN JA INFRASTRUKTUURIN TOIMIVUUS

TALOUDEN JA INFRASTRUKTUURIN TOIMIVUUS
Alkuperäinen teksti: kansliapäällikkö Päivi Nerg, sisäministeriö.
Päivitys: johtaja Sauli Savisalo, Huoltovarmuuskeskus.

JULKISEN TALOUDEN, HALLINNON JA PALVELUIDEN HAASTEET
Alkuperäinen teksti: kansliapäälliikkö Päivi Nerg, sisäministeriö.
Päivitys: neuvotteleva virkamies Jussi Huopaniemi, valtiovarainministeriö.

HUOLTOVARMUUDEN KANSAINVÄLINEN ULOTTUVUUS
Huoltovarmuussihteeristön johtaja Anssi Lindgren, Huoltovarmuuskeskus.

HUOLTOVARMUUDEN KEHITTÄMINEN
Toimitusjohtaja Ilkka Kananen, Huoltovarmuuskeskus.

YHTEISKUNNAN KRIITTISEN INFRASTRUKTUURIN TURVAAMINEN
Alkuperäinen teksti: johtaja Veli-Pekka Kuparinen, Huoltovarmuuskeskus.
Päivitys: johtaja Sauli Savisalo, Huoltovarmuuskeskus.

RAHOITUSJÄRJESTELMÄ
Alkuperäinen teksti: neuvotteleva virkamies Markku Puumalainen ja finanssineuvos Heikki Solttila, valtiovarainministeriö.
Päivitys: finanssineuvos Markku Puumalainen ja neuvotteleva virkamies Jaakko Weuro, valtiovarainministeriö.

RAHAHUOLTO JA RAHAHUOLLON TURVAAMINEN POIKKEUSOLOISSA
Turvallisuuspäällikkö Veli-Matti Lumiala ja neuvonantaja Kari Takala, Suomen Pankki.

VAKUUTUSTOIMINNAN JA KANSALAISTEN TOIMEENTULON TURVAAMINEN HÄIRIÖTILANTEISSA JA POIKKEUSOLOISSA
Alkuperäinen teksti: neuvotteleva virkamies Virva Walo, sosiaali- ja terveysministeriö.
Päivitys: neuvotteleva virkamies Merja Rapeli, sosiaali- ja terveysministeriö.

POLTTOAINEHUOLLON TURVAAMINEN
Ylijohtaja Riku Huttunen, Energiavirasto.

VARAUTUMINEN POLTTOAINEHUOLLOSSA
Suunnittelupäällikkö Jorma Venäläinen, Öljyalan Keskusliitto.

VOIMAHUOLLON TURVAAMINEN
Valmiuspäällikkö, dipl.ins. Timo Ristikankare, Fingrid Oyj.

VARAUTUMINEN SÄHKÖ- JA LÄMPÖHUOLLOSSA
Valmiuspäällikkö, dipl.ins. Timo Ristikankare, Fingrid Oyj.

LOGISTIIKAN TOIMIVUUDEN TURVAAMINEN
Logistiikkapäällikkö, Raija Viljanen, Huoltovarmuuskeskus.

MAANTIEKULJETUKSET
Valmiuspäällikkö Lasse Otranen, maakuljetuspooli.

RAUTATIEKULJETUKSET
VR-Yhtymä Oy.

ILMAKULJETUKSET
Turvallisuus- ja riskienhallintajohtaja Juha-Pekka Pystynen, Finavia Oyj.

VESIKULJETUKSET
Komentaja evp. Ilpo Bergholm, Satamaoperaattorit ry.

ELINTARVIKEHUOLLON ALKUTUOTANNON TURVAAMINEN
Alkuperäinen teksti: maatalousneuvos Taina Vesanto, maa- ja metsätalousministeriö.
Päivitys: ylijohtaja Veli-Pekka Talvela, maa- ja metsätalousministeriö.

ELÄINTEN JA KASVIEN TERVEYS SEKÄ ELINTARVIKETURVALLISUUS
Alkuperäinen teksti: elintarviketurvallisuusjohtaja Veli-Mikko Niemi, maa- ja metsätalousministeriö.
Päivitys: ylijohtaja Veli-Pekka Talvela, maa- ja metsätalousministeriö.

VESIHUOLLON TURVAAMINEN
Vesihallintojohtaja Kai Kaatra, maa- ja metsätalousministeriö.

TARJONNAN JA KULUTUKSEN OHJAUS JA SÄÄNNÖSTELY POIKKEUSOLOISSA: PÄIVITTÄISTAVARAHUOLTO
Kaupallinen neuvos Matti Oivukkamäki, työ- ja elinkeinoministeriö.

TARJONNAN JA KULUTUKSEN OHJAUS JA SÄÄNNÖSTELY POIKKEUSOLOISSA: ELINTARVIKETEOLLISUUS
Valmiuspäällikkö Viljo Holopainen ja toimitusjohtaja Heikki Juutinen, Elintarviketeollisuusliitto ry.

TARJONNAN JA KULUTUKSEN OHJAUS JA SÄÄNNÖSTELY POIKKEUSOLOISSA: KAUPPA JA JAKELU
Valmiuspäällikkö Viljo Holopainen, Elintarviketeollisuusliitto ry ja toimitusjohtaja Osmo Laine, Päivittäistavarakauppa ry.

ASUMISEN JA RAKENTAMISEN TURVAAMINEN
Apulaisjohtaja Heli Huuhka, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus sekä hallitusneuvos Liisa Linna-Angelvuo, rakennusneuvos Teppo Lehtinen ja lainsäädäntöneuvos Kirsi Martinkauppi, ympäristöministeriö.

TYÖVOIMAN SAANNIN TURVAAMINEN
Neuvotteleva virkamies Jukka Ristaniemi, työ- ja elinkeinoministeriö.

9 TIETOYHTEISKUNTA JA KYBERTURVALLISUUS

KYBERTURVALLISUUDEN KEHITTÄMINEN OSANA YHTEISKUNNAN KOKONAISTURVALLISUUTTA
Erikoistutkija Antti Sillanpää, Turvallisuuskomitean sihteeristö.

VALTIOHALLINNON ICT-TOIMINTOJEN JA TIETOTURVALLISUUDEN TURVAAMINEN
Alkuperäinen teksti: valtion IT-johtaja Mikael Kiviniemi, valtiovarainministeriö.
Päivitys: tietoturvallisuusasiantuntija Aku Hilve, valtiovarainministeriö.

TIETOYHTEISKUNNAN PALVELUJEN TURVAAMINEN
Varautumispäällikkö Kari Wirman, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry.

10 VÄESTÖN TOIMEENTULOTURVA JA TOIMINTAKYKY

SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON PALVELUJÄRJESTELMÄ
Alkuperäinen teksti: apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä, valmiusjohtaja Olli Haikala, johtaja Jari Keinänen sekä neuvottelevat virkamiehet Marilla Lahtinen, Ulla Närhi, Jarkko Rapala ja Merja Rapeli, sosiaali- ja terveysministeriö; valmiusasiamies Riku Juhola, Huoltovarmuuskeskus, ylilääkäri Markku Kuusi THL sekä valmiuspäällikkö Hannele Aaltonen, STUK.
Päivitys: neuvotteleva virkamies Merja Rapeli, sosiaali- ja terveysministeriö.

VARAUTUMINEN JA VALMIUS SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA
Alkuperäinen teksti: apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä, valmiusjohtaja Olli Haikala, johtaja Jari Keinänen sekä neuvottelevat virkamiehet Marilla Lahtinen, Ulla Närhi, Jarkko Rapala ja Merja Rapeli, sosiaali- ja terveysministeriö; valmiusasiamies Riku Juhola, Huoltovarmuuskeskus, ylilääkäri Markku Kuusi THL sekä valmiuspäällikkö Hannele Aaltonen, STUK.
Päivitys: neuvotteleva virkamies Merja Rapeli, sosiaali- ja terveysministeriö.

LÄÄKINTÄHUOLTO POIKKEUSOLOISSA
Ylilääkäri, lääkintäprikaatikenraali Simo Siitonen, puolustusvoimat.

11 HENKINEN KRIISINKESTÄVYYS

HENKISEN KRIISINKESTÄVYYDEN LÄHTÖKOHTANA YHTEISKUNNAN TURVALLISUUSSTRATEGIA
Hallitussihteeri Juho-Antti Jantunen, opetus- ja kulttuuriministeriö.

KOULUJEN MAANPUOLUSTUSOPETUS
Opetusneuvos Kristina Kaihari, Opetushallitus.

KULTTUURIOMAISUUDEN SUOJELU
Kulttuuriasiainneuvokset Tiina Eerikäinen ja Päivi Salonen sekä hallitussihteeri Juho-Antti Jantunen, opetus- ja kulttuuriministeriö.

SUOMEN EVANKELIS-LUTERILAISEN KIRKON SUURONNETTOMUUS- JA KRIISIVALMIUS
Alkuperäinen teksti: maankäyttöpäällikkö Harri Palo, työalasihteeri Helena Samulin ja hallintopäällikkö Mikko Tähkänen, Kirkkohallitus.
Päivitys: kirkkoneuvos Pekka Huokuna, apulaisjohtaja Pekka Asikainen sekä asiantuntijat Titi Gävert ja Seppo Lusikka, Kirkkohallitus.

MUITA HENKISEEN KRIISINKESTOKYKYYN VAIKUTTAVIA SEIKKOJA
Hallitussihteeri Juho-Antti Jantunen, opetus- ja kulttuuriministeriö.

PSYKOLOGISET OPERAATIOT
Professori Aki-Mauri Huhtinen ja everstiluutnantti Arto Hirvelä, Maanpuolustuskorkeakoulu

12 VIESTINTÄ

VALTIONHALLINNON VIESTINTÄ
Kriisiviestinnän koordinaattori, Petri Kekäle, valtioneuvoston kanslia.

PUOLUSTUSHALLINNON VIESTINTÄ
Erityisasiantuntija Kirsti Haimila, puolustusministeriö.

ALUEHALLINNON VIESTINTÄ
Viestintäpäällikkö Sari Hietala, Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

SÄHKÖISET JOUKKOVIESTIMET
Joukkoviestintäpooli, Huoltovarmuuskeskus.

LEHDISTÖ
Johtaja Jukka Holmberg, Sanomalehtien liitto.

13 KANSALAISJÄRJESTÖT

JÄRJESTÖT JA YHTEISKUNNAN KOKONAISTURVALLISUUS
Varautumisjohtaja Karim Peltonen ja erikoistutkija Ilona Hatakka, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry.

PELASTUSALALLA TOIMIVAT JÄRJESTÖT
Varautumisjohtaja Karim Peltonen ja erikoistutkija Ilona Hatakka, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry.

SUOMEN PUNAINEN RISTI
Viestintäjohtaja Hannu-Pekka Laiho, Suomen Punainen Risti.

MAANPUOLUSTUSKOULUTUSYHDISTYS
Viestintäpäällikkö Katrina Carlson, Maanpuolustuskoulutusyhdistys.

LISÄÄ TIETOA AIHEESTA

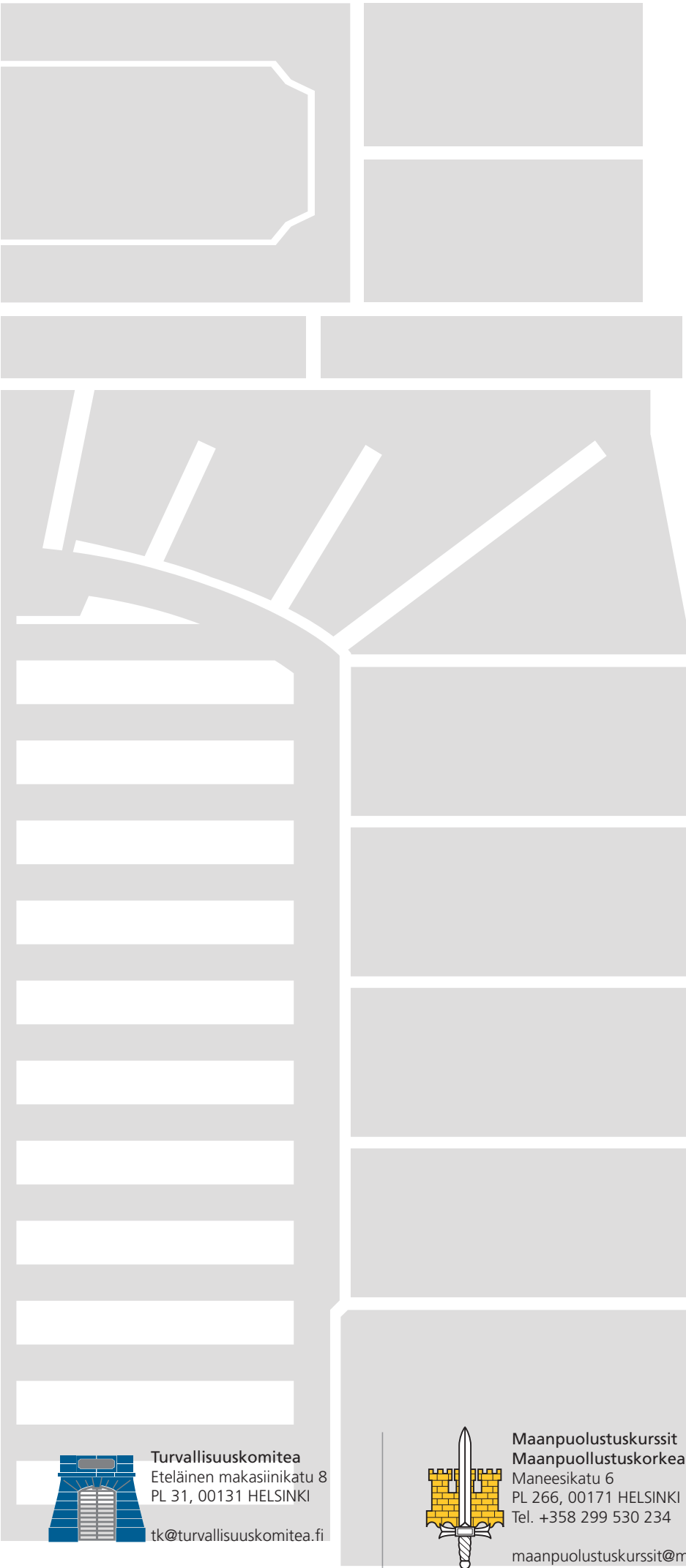
Turvallisuuskomitea . . . . . www.turvallisuuskomitea.fi
Yhteiskunnan turvallisuus -sivusto . . . . . www.yhteiskunnanturvallisuus.fi
Ajantasainen lainsäädäntö . . . . . www.finlex.fi
Puolustusvoimat. . . . . www.puolustusvoimat.fi
Maanpuolustuskorkeakoulu . . . . . www.mpkk.fi

Valtioneuvosto . . . . . www.valtioneuvosto.fi
Valtioneuvoston kanslia . . . . . www.vnk.fi
Ulkoasiainministeriö . . . . . www.formin.fi
Sisäministeriö . . . . . www.intermin.fi
Puolustusministeriö . . . . . www.defmin.fi
Valtiovarainministeriö . . . . . www.vm.fi
Oikeusministeriö . . . . . www.om.fi
Opetus- ja kulttuuriministeriö . . . . . www.minedu.fi
Maa- ja metsätalousministeriö . . . . . www.mmm.fi
Liikenne- ja viestintäministeriö . . . . . www.lvm.fi
Työ- ja elinkeinoministeriö . . . . . www.tem.fi
Sosiaali- ja terveysministeriö . . . . . www.stm.fi
Ympäristöministeriö . . . . . www.ym.fi

Huoltovarmuuskeskus . . . . . www.huoltovarmuus.fi
Rajavartiolaitos. . . . . www.raja.fi
Poliisi . . . . . www.poliisi.fi
Hätäkeskuslaitos www.112.fi
Suomen Pankki . . . . . www.suomenpankki.fi
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos . . . . . www.thl.fi
Säteilyturvakeskus . . . . . www.stuk.fi
Opetushallitus . . . . . www.oph.fi
Kirkkohallitus . . . . . sakasti.evl.fi
Aluehallintovirastot . . . . . www.avi.fi
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset . . . . . www.ely-keskus.fi

Energiavirasto . . . . . www.energiavirasto.fi
Fingrid Oyj . . . . . www.fingrid.fi
Öljyalan Keskusliitto . . . . . www.oil.fi
VR Group. . . . . www.vrgroup.fi
Satamaoperaattorit ry . . . . . www.satamaoperaattorit.fi
Finavia . . . . . www.finavia.fi
Elintarviketeollisuusliitto ry . . . . . www.etl.fi
Päivittäistavarakauppa ry . . . . . www.pty.fi
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus . . . . . www.ara.fi
FiCom ry . . . . . www.ficom.fi
Sanomalehtien liitto . . . . . www.sanomalehdet.fi

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK ry . . . . . www.spek.fi
Suomen Punainen Risti. . . . . www.punainenristi.fi
Maanpuolustuskoulutusyhdistys. . . . . www.mpk.fi
Vapaaehtoinen pelastuspalvelu . . . . . www.vapepa.fi
Valtakunnalliset maanpuolustuskurssit . . . . . www.maanpuolustuskurssit.fi



Turvallisuuskomitea
Eteläinen makasiinikatu 8
PL 31, 00131 HELSINKI

tk@turvallisuuskomitea.fi

Maanpuolustuskurssit
Maanpuollustuskorkeakoulu
Maneesikatu 6
PL 266, 00171 HELSINKI
Tel. +358 299 530 234

maanpuolustuskurssit@mil.fi

www.turvallisuuskomitea.fi
www.maanpuolustuskurssit.fi

ISBN 978-951-25-2586-7