



Turvallisuuskomitea
Säkerhetskommittén
The Security Committee

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

Kokonaisturvallisuuden toimintamallin perusteet





Yhteiskunnan turvallisuusstrategia kuvaa kokonaisturvallisuuden toimintamallin

Yhteinen viitekehys kokonaisturvallisuuden toteuttamiseen

Toimintamallin viides päivitys - ensimmäinen versio vuonna 2003



Turvallisuuskomitea
Säkerhetskommittén
The Security Committee

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia kuvaa kokonaisturvallisuuden toimintamallin, joka luo perustan suomalaisen yhteiskunnan kriisikestävyydelle.

Se antaa **yhteisen viitekehysten** kokonaisturvallisuuden toteuttamiseen valtakunnallisella, alueellisella, paikallisella ja yksilöllisellä tasolla.

Kyseessä on toimintamallin **viides päivitys** sitten vuonna 2003 julkaistun 'Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian'.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kuvataan **kokonaisturvallisuuden toimintamalli** [→](#)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia kuvaa kokonaisturvallisuuden toimintamallin, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana.

Kokonaisturvallisuus muodostaa perustan suomalaisen yhteiskunnan kriisinkestävyydelle eli resilienssille.



Kokonaisturvallisuuden **toimintamallissa** yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoiminnalla kaikissa olosuhteissa ja kaikilla tasoilla.

Kokonaisturvallisuus muodostaa **perustan** suomalaisen yhteiskunnan kriisinkestävyydelle eli resilienssille.

Normaaliolojen järjestelyt ja lainsäädäntö toimivat tämän toimintamallin **lähtökohtana** 

Kokonaisturvallisuuden toimintamallin lähtökohdat



Strategiassa kuvatus toiminnan lähtökohdista ovat normaaliolojen järjestelyt ja lainsäädäntö.



Strategiassa ei määritetä toimijoille uusia tehtäviä tai vastuita, vaan kuvataan nykytilaa yhtenäisen toimintaperustan vahvistamiseksi.



Strategiaa toteuttavat viranomaiset, elinkeinoelämä, järjestöt ja kansalaiset yhdessä.

Tavoitteena turvata yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömät, kaikissa tilanteissa ylläpidettävät Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot



Yhteiskunnan turvallisuusstrategian päämääränä on tarjota jokaiselle **yhteinen viitekehys** kokonaisturvallisuuden toteuttamiseksi omista lähtökohdistaan.

Kokonaisturvallisuuden toimintamallissa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten **yhteistoiminnalla**.

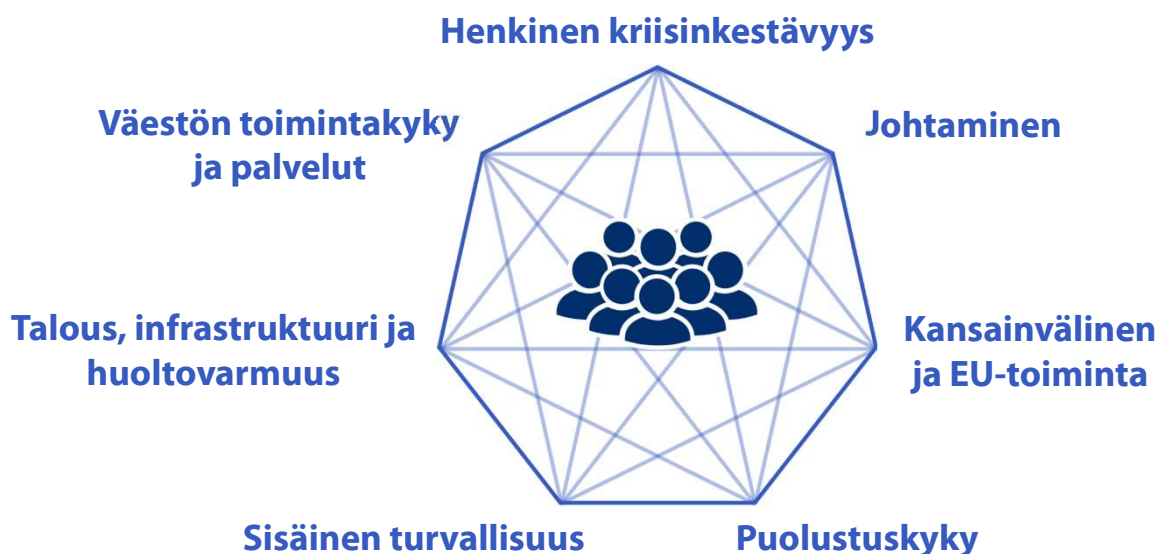
Valmiuslaki (§12) ohjaa julkisten organisaatioiden varautumista poikkeusoloihin. Lisäksi toimialakohtainen lainsäädäntö voi asettaa tarkempia varautumista koskevia velvoitteita.

Vastaavasti myös elinkeinoelämän puolella useilla aloilla yrityksille on asetettu lakisäätteisiä velvoitteita huolehtia toimintansa jatkuvuudesta kaikissa oloissa. Esimerkiksi turvallisuuden kannalta kriittisestä infrastruktuurista, palveluista ja tuotannosta vastaavat pääosin yksityisen sektorin toimijat.

Strategia ja sen esittelemä toimintamalli tähtäävät **yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen** ylläpitämiseen kaikissa tilanteissa.

Vahvasti keskinäisriippuvaiset yhteiskunnan elintärkeät toiminnot esitetään Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa **timantin muodossa** 

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot



Elintärkeiden toimintojen muodostama timantti kuvaa niiden keskinäistä suhdetta ja vahvaa kytköstä toisiinsa. Timantin keskelle on nostettu yksilöiden rooli yhteiskunnan turvallisuuden keskiössä.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen timantin muodostavat:

- **Johtaminen** ja johtamiskyky, jotka on turvattava kaikissa tilanteissa ja kaikilla toimintatasoilla. Tehokas häiriötilanteiden ja kriisien hallinta edellyttää selkeää johtamista.
- **Kansainvälinen ja EU-toiminta.** Suomi on osa verkottunutta maailmaa, jossa turvallisuus on osa laajempaa kansainvälistä kontekstia. Euroopan unioni on Suomen tärkein poliittinen ja taloudellinen viitekehys ja arvoyhteisö.
- **Puolustuskyky**, jonka ylläpidon päämääränä on ehkäistä ennalta sotilaallisen voiman käyttö ja sillä uhkaaminen. Tarvittaessa Suomeen kohdistuvat sotilaalliset uhkat torjutaan sotilaallisia voimakeinoja käyttäen.
- **Sisäinen turvallisuus**, jolla tarkoitetaan sitä, että Suomeen ja sen väestöön kohdistuvia rikoksia, onnettomuuksia, ympäristövahinkoja ja muita vastaavia uhkia kyetään torjumaan ja niiden seurauksia hallitsemaan.
- **Talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus**, joiden turvaamisella järjestetään rahoitus ja muut resurssit elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi. Tähän kuuluu tarpeellisen kotimaisen ja kansainvälisen infrastruktuurin, organisaatioiden, rakenteiden, palveluiden ja prosessien turvaaminen.
- **Väestön toimintakyky ja sitä tukevat palvelut**, jotka muodostuvat fyysisestä, psyykkisestä, sosiaalisesta ja eettisestä osa-alueesta. Väestön toimintakyky ja hyvinvointi turvataan ylläpitämällä keskeiset peruspalvelut. Toimintakykyiset yksilöt ovat yhteiskunnan toimivuuden edellytys.
- **Henkisellä kriinkestävyys**, jolla tarkoitetaan yksilöiden, yhteisöjen ja yhteiskunnan kykyä kestää kriisitilanteiden aiheuttama kuormitus ja selviytyä niiden vaikutuksista.

Näitä toimintoja suojataan uhkilta ja riskeiltä 


Uhkat ja riskit



Yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvat uhkat voivat esiintyä itsenäisinä, samanaikaisina, toistensa jatkumoina tai koordinoitusti kohdennettuina, kuten hybridiuhkat. Uhkat ja niiden muutokset ovat usein arvaamattomia, rajat ylittäviä, nopeita sekä kestoaltaan, vaikutuksiltaan ja laajuudeltaan vaihtelevia. Niiden ennakoitavuudessa on merkittäviä eroja.

Pohjana yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaiselle varautumiselle toimii Kansallinen riskiarvio (Sisäministeriön julkaisu, 2023). Sen tekemisessä on hyödynnetty myös EU:ssa ja Natossa laadittuja riskiarvioita.

Kansallisten ja alueellisten riskiarvioiden lisäksi on tärkeää laatia myös paikallisia sekä toimiala- ja toimintokohtaisia riskiarvioita.

Uhkat ja riskit voivat realisoituessaan aiheuttaa **häiriötilanteita tai kriisejä** 

Häiriötilanteet ja kriisit

Uhkat voivat realisoituessaan aiheuttaa häiriötilanteita tai kriisejä

Häiriötilanteet ovat tapahtumia tai tilanteita, joista ei aiheudu pitkäaikaisia tai merkittäviä haitallisia vaikutuksia yhteiskunnan toimintaedellytyksiin.

- Voivat vaatia merkittäviä resursseja.
- Harvoin uhkaavat koko yhteiskuntaa.
- Vaikutukset yleensä lyhytaikaisia ja paikallisia.

Kriisit ovat epänormaaleja tai poikkeuksellisia tapahtumia tai tilanteita, jotka uhkaavat koko yhteiskunnan toimintaa tai olemassaoloa.

- Voivat syntyä itsenäisesti tai eskaloitua häiriötilanteesta.
- Vaativat strategista, mukautuvaa ja oikea-aikaista reagoitua.
- Uhkaavat yhteiskunnan toimintaedellytyksiä.

Vakavimmillaan tilanne voi johtaa valmiuslain (1552/2011) mukaisten poikkeusolojen toteamiseen, jolloin voidaan päättää viranomaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönottamisesta.




Häiriötilanteet ovat tapahtumia tai tilanteita, joista ei aiheudu pitkäaikaisia tai merkittäviä haitallisia vaikutuksia yhteiskunnan toimintaedellytyksiin

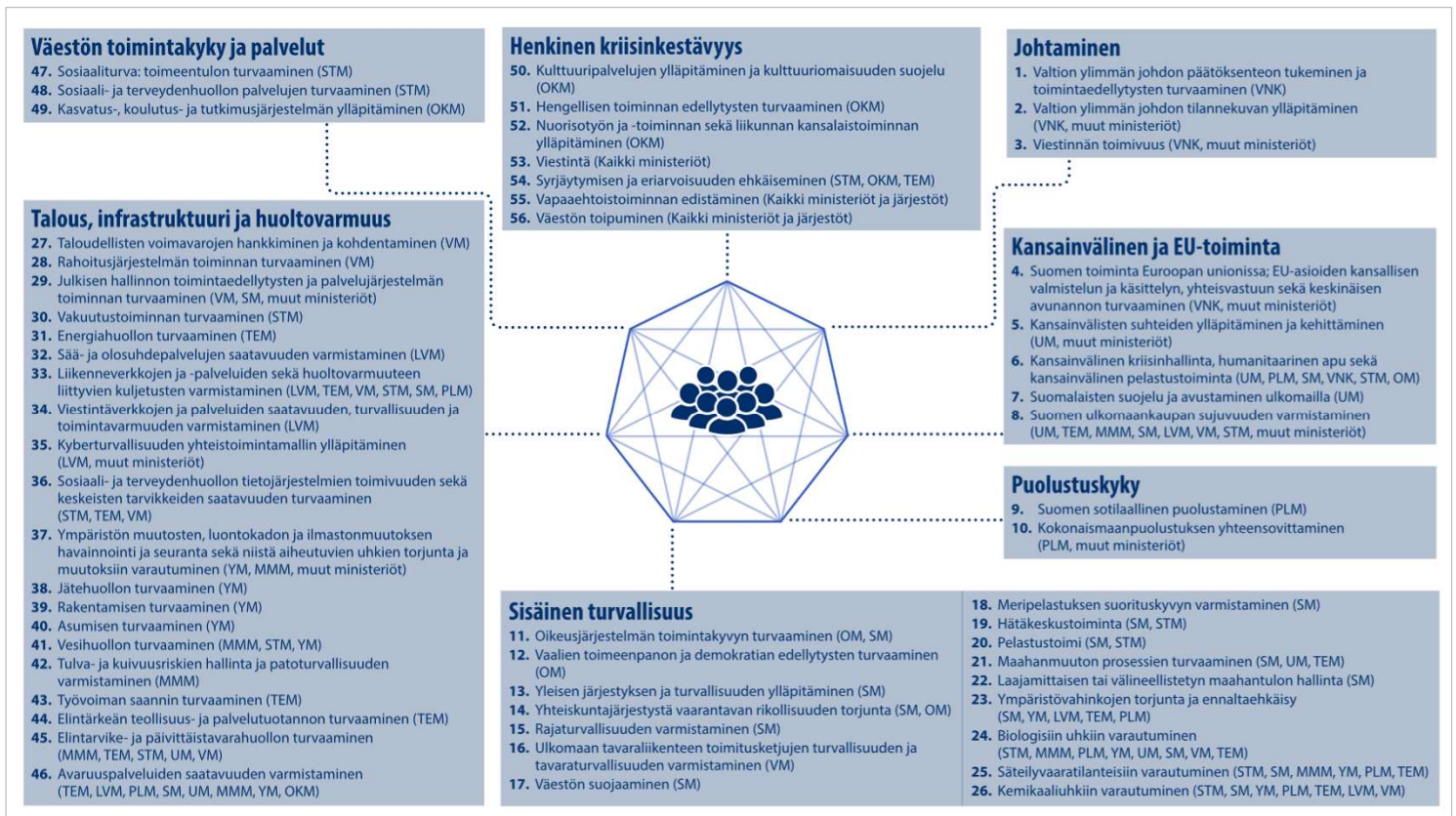
Nämä voidaan yleensä ennakoita, vaikka niiden tarkkaa ajankohtaa, tyyppiä ja vaikutusta ei kyetäkään ennustamaan tarkasti. Ne voidaan usein ratkaista noudattamalla ennalta laadittuja suunnitelmia. Häiriötilanne voi olla esimerkiksi vedenjakelun keskeytyminen, maksuliikenteen tilapäinen estyminen tai lyhyet sähkökatkot.

Kriisit ovat epänormaaleja tai poikkeuksellisia tapahtumia tai tilanteita, jotka uhkaavat koko yhteiskunnan toimintaa tai olemassaoloa.

Nämä ovat tyypillisesti ainutkertaisia ja harvinaisia tapahtumia tai tilanteita, jotka ylittävät usein organisaatorakenteelliset, maantieteelliset ja toimialakohtaiset rajat. Niitä voidaan aktiivisesti kärjistä joko yhteiskunnan sisältä tai sen ulkopuolisella vihamielisellä vaikuttamisella. Kriisejä voidaan harvoin ratkaista pelkästään ennalta määriteltyjen toimintatapojen ja suunnitelmien avulla, vaan ne edellyttävät aloitteellisuutta ja joustavuutta. Kriisejä voivat olla esimerkiksi sotilaallisen voiman käyttö tai pandemia.

Vakavimmillaan tilanne voi edellyttää **poikkeusolojen** toteamista ja viranomaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönottamista.

Toimenpiteitä häiriötilanteisiin ja kriiseihin vastaamiseksi ohjaavat myös yhteiskunnan elintärkeät toimintoja tukevat **strategiset tehtävät** 




Strategiset tehtävät ovat lainsäädäntöön perustuvia, sopimuksin vahvistettuja ja vapaaehtoisuudella täydennettyjä tehtäviä, joiden toimeenpanolla turvataan yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Tehtävien toteuttaminen kaikissa turvallisuustilanteissa edellyttää sekä varautumista että vastetta eli toimenpiteitä uhkiiin vastaamiseksi.

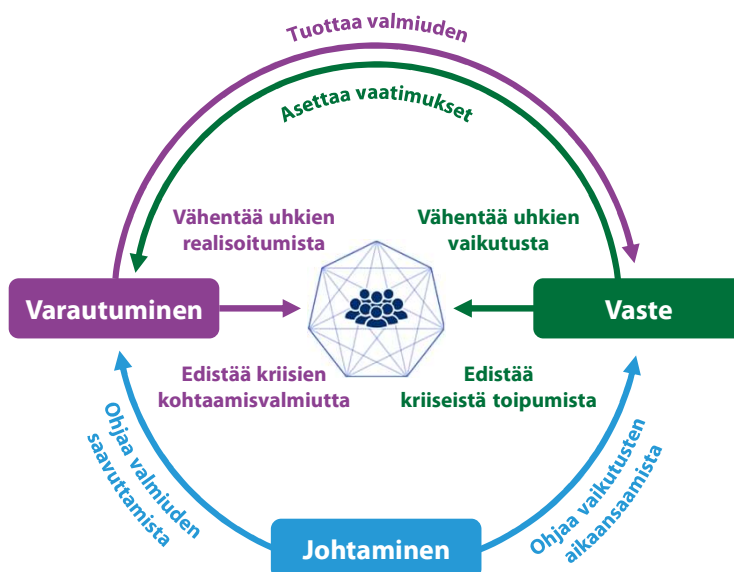
Kullekin tehtävälle on määritetty vastuuministeriö. Ensimmäisenä nimetty ministeriö vastaa tehtävään liittyvästä yhteensovittamisesta ja koostaa siihen liittyvän raportoinnin muiden toimijoiden tuella.

Strategisia tehtäviä on kaikkiaan 56 kappaletta, ja ne on jaettu seitsemään kategoriaan:

- **Johtaminen**
- **Kansainvälinen- ja EU-toiminta**
- **Puolustuskyky**
- **Sisäinen turvallisuus**
- **Talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus**
- **Väestön toimintakyky ja palvelut**
- **Henkinen kriisinkestävyys**

Strategisten tehtävien toteuttaminen kaikissa turvallisuustilanteissa edellyttää sekä varautumista että vastetta eli toimenpiteitä uhkiiin **vastaamiseksi** 


Strategisten tehtävien toteuttaminen



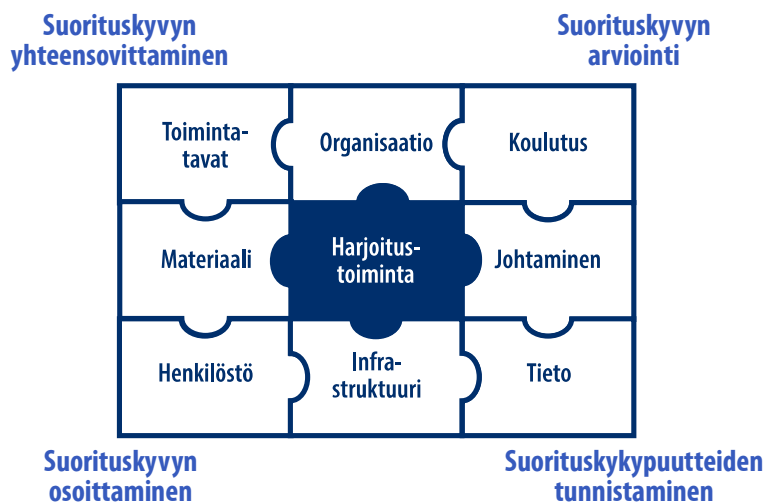
Varautuminen on jatkuvaa ja uhkat kattavasti huomioivaa toimintaa, jolla tavoitellaan valmiutta toimia. Varautumisen päämääränä on pienentää uhkien toteutumisen todennäköisyyttä, edistää valmiutta kohdata niitä ja luoda edellytykset vasteelle. Pelkkä viranomaisten ja muiden julkishallinnon toimijoiden varautuminen ei yksin riitä, vaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen edellyttää koko yhteiskunnan osallistumista. Jokaisella on vastuu kykyjensä mukaisesti myös omasta varautumisestaan.

Vaste on kestoltaan rajattua ja kulloisiinkin uhkiin keskittyvää toimintaa, jossa käytetään varautumalla rakennettua suorituskykyä. Vasteen päämääränä on minimoida toteutuneiden uhkien vaikutuksia, edistää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen toipumista ja antaa perusteita varautumiselle. Vasteen toteuttamiseksi laaditaan valmiussuunnitelmia, jotka antavat perusteita varautumiselle. Aina ei ole mahdollista valmistautua erikseen jokaiseen tilanteeseen, jolloin painottuu kyky pitkäjänteisellä varautumisella rakennettuun yleiseen kriisinkestävyyteen.

Ennalta tapahtuvaa varautumista **johdetaan** valmiuden saavuttamiseksi - ja kriisien aikaista vastetta haluttujen vaikutusten aikaansaamiseksi. Kriisien monimutkaisuuden ja samanaikaisuuden vuoksi näihin on kyettävä myös samanaikaisesti. Tehokkaan johtamisen edellytys on, että se perustuu samoihin toimintatapoihin, periaatteisiin ja rakenteisiin kaikissa tilanteissa.

Oleellinen osa varautumista on myös tehtävän edellyttämien resurssien **hankinta ja ylläpito** 

Varautumisen osa-alueet




Riittävän varautumisen tason varmistamiseksi on välttämätöntä huomioida ainakin seuraavat osa-alueet:

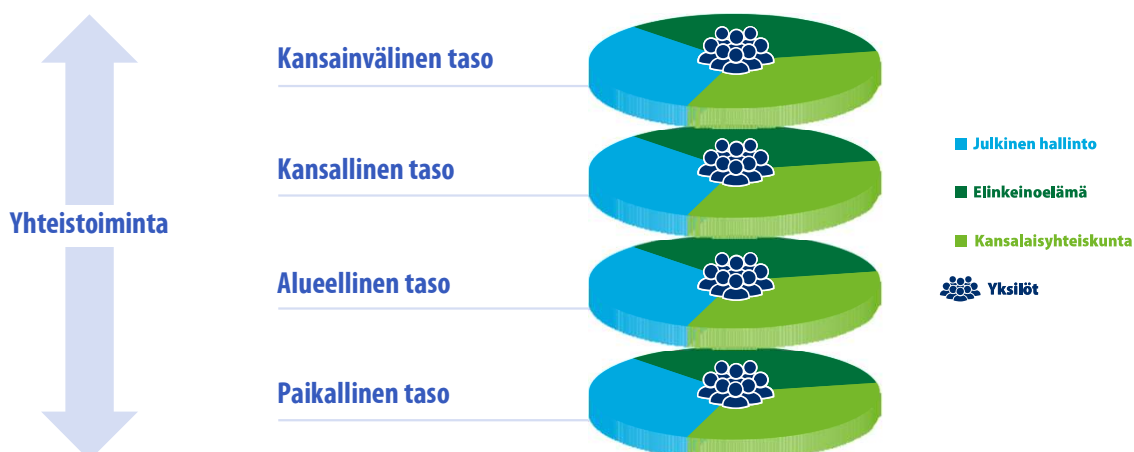
- **Toimintatavat**, joilla ohjataan voimavarojen käyttöä tavoitteiden saavuttamiseksi
- **Organisaatio**, jossa resurssit järjestetään tehtävän edellyttämällä tavalla
- **Koulutus**, jolla kehitetään tehtävän edellyttämää osaamista
- **Materiaali**, jolla toimijat varustetaan
- **Johtaminen**, jolla toimintaa ohjataan tavoitteiden saavuttamiseksi
- **Henkilöstö**, joka on määrältään ja osaamiseltaan riittävä
- **Infrastrukturi**, joka tukee tehtävän toteuttamista
- **Tieto**, johon toiminta pohjautuu.

Varautumisen toteutuksessa nämä kaikki sovitetaan yhteen, tavoitteena kyetä tuottamaan vaste.

Kaiken keskiössä on **harjoitustoiminta**, jolla eri osatekijät sovitetaan kokonaisuudeksi ja harjaannutetaan niitä toimimaan **yhdessä**. Samalla lisätään keskinäistä luottamusta sekä uskottavuutta **osoittamalla** kykyä suunnitellun tehtävän täyttämiseen. Harjoittelu auttaa myös **tunnistamaan** yhdys- ja rajapintoja, suunnitelmien kehityskohteita sekä mahdollisia **puutteita** suunnitelmien toimeenpanon edellyttämässä voimavaroissa.

Kokonaisturvallisuuden toimintamallissa varautuminen ja yhteistoiminta kattaa kaikki **yhteiskunnan tasot** 

Kokonaisturvallisuuden tasot ja toimijat



Yhteiskunnan kaikki toimijat osallistuvat yhdessä elintärkeiden toimintojen turvaamiseen. Yhteistoiminta **ulottuu** paikallistasolta kansainväliselle tasolle saakka. Jokaisella tasolla **yksilöt** ovat kokonaisturvallisuuden avaintoimijoita.

Kansainvälisen, kansallisen, alueellisen, paikallisen ja yksilöllisen tason **välillä** tapahtuva tiedonvaihto, yhteisten tavoitteiden asettaminen ja sitoutuminen yhteistoimintaan luovat perustaa yhteiskunnan turvallisuudelle.

- **Valtioneuvosto ja ministeriöt** vastaavat lainsäädännön valmistelusta, yleisistä linjauksista, resurssien kohdentamisesta, toimintaperiaatteista, strategisesta ohjauksesta, varautumisesta ja vasteesta sekä yhteistoiminnasta. Kukin ministeriö johtaa, valvoo ja yhteensovittaa varautumista toimialallaan.
- **Yritykset** tuottavat merkittävän osan yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin liittyvistä palveluista. Myös valtaosa yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista on yksityisomistuksessa. Näiden varautumisessa huoltovarmuusorganisaatiolla ja huoltovarmuuskeskuksella on keskeinen rooli.
- **Kansalaisyhteiskunnan** toimijoita ovat järjestöjen ja yhdistysten lisäksi myös muut vapaaehtoisuuteen perustuvat sosiaaliset verkostot, yleishyödylliset yhteisöt ja yhteiskunnalliset liikkeet. Nämä toimijat tukevat yksilöiden ja yhteisöjen häiriötilanteisiin ja kriiseihin varautumista ja niihin vastaamista. Samalla ne vahvistavat yksilöiden henkistä kriisinkestävyttä.
- **Yksilöiden** toimintakyky sekä tiedot, taidot ja turvallisuutta vahvistava asenne muodostavat yhteiskunnan kriisinkestävyden perustan. Halu osallistua ja auttaa ilmenee järjestöjen ja vapaaehtoistoiminnan lisäksi myös perheen tai lähiyhteisön jäsenten toiminnassa, naapuriapuna, kyläyhteisöissä, sosiaalisen median verkostoissa sekä omatoimisena varautumisena. Yksilöt osallistuvat yhteiskunnan kriisinkestävyden varmistamiseen myös kansalaisvelvollisuuksien, kuten maanpuolustus-, oppi- ja verovelvollisuuden pohjalta.

Julkisen hallinnon, elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan toimijat yhteiskunnan eri tasoilla muodostavat yhtenäisillä periaatteilla toimivia kokonaisturvallisuuden verkostoja. Varautuminen perustuu valmiuslaissa, pelastuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyyn varautumisvelvollisuuteen, sopimuksiin ja vapaaehtoisuuteen.

Kokonaisturvallisuus on yhteiskunnan **läpileikkaava toimintamalli** 

Kokonaisturvallisuuden toimintamalli

tarjoaa yhteisen alustan turvallisuuden eri osa-alueille



Kyberturvallisuus

on kokonaisturvallisuuden näkökulmasta kokonaisturvallisuuden toteuttamista kybertoimintaympäristössä.



Kokonaismaanpuolustus

painottaa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista puolustuskykyä ja sen vahvistamista koko yhteiskunnan voimavaroilla.



Kansallinen turvallisuus

korostaa kokonaisturvallisuuden toteuttamista tilanteissa, joissa kansallinen itsemääräämisoikeus, toimintavapaus tai kansalaisten elinmahdollisuudet ovat vakavasti uhattuina.



Huoltovarmuus

on osa kokonaisturvallisuuden perustaa ja painottaa elinkeino-elämän varautumista.



Turvallisuuskomitea
Säkerhetskommittén
The Security Committee

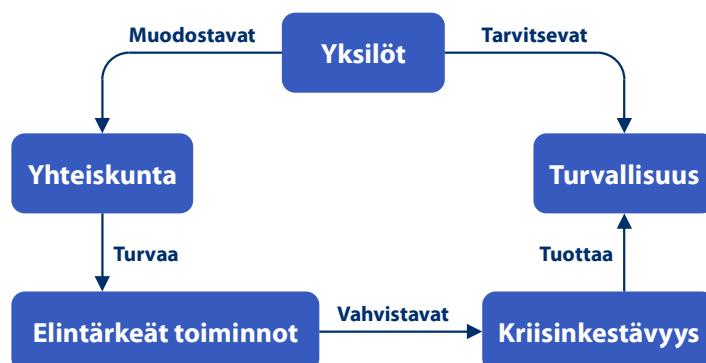
Vastaavasti muuttuvassa toimintaympäristössä on tärkeää tunnistaa myös erilaisten läpileikkaavien turvallisuuskäsitteiden liittämät kokonaisturvallisuuden toimintamalliin.

- **Kyberturvallisuus** on kokonaisturvallisuuden näkökulmasta kokonaisturvallisuuden toteuttamista kybertoimintaympäristössä.
- **Kokonaismaanpuolustus** painottaa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista puolustuskykyä ja sen vahvistamista koko yhteiskunnan voimavaroilla.
- **Kansallinen turvallisuus** korostaa kokonaisturvallisuuden toteuttamista tilanteissa, joissa kansallinen itsemääräämisoikeus, toimintavapaus tai kansalaisten elinmahdollisuudet ovat vakavasti uhattuina.
- **Huoltovarmuus** on osa kokonaisturvallisuuden perustaa ja painottaa elinkeino-elämän varautumista.

Näiden lisäksi voidaan mainita informaatioturvallisuus, joka on kokonaisturvallisuuden toteuttamista informaatioympäristössä.

Näillä muodostetaan perusta suomalaisen yhteiskunnan **kriisinkestävyydelle** 

Kokonaisturvallisuuden toimintamalli tiivistetysti



Tiivistetysti kokonaisturvallisuuden toimintamallin voidaan kuvata koostuvan seuraavalla tavalla:

- **Yksilöt** ovat yhteiskunnan turvallisuuden avaintoimijoita.
- Heillä on perustuslaillinen **oikeus** turvallisuuteen mutta myös velvollisuus toimia kykyjensä mukaisesti turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta vahvistavalla tavalla osana yhteisöjä ja **yhteiskuntaa**.
- Yhteiskunnan **elintärkeät toiminnot** ovat yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömiä kokonaisuuksia, joita turvataan eri toimijoille määritettyjen strategisten tehtävien avulla.
- Tämä muodostaa perustan ja vahvistaa suomalaisen yhteiskunnan **kriisinkestävyyttä**.
- Kriisinkestävä yhteiskunta **tuottaa** yksilölle turvallisuuden kokemuksen.

Näin luodaan **yhteistoiminnalla turvallinen Suomi** 

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

Kokonaisturvallisuus kuuluu kaikille

Turvallisuuskomitea

Puolustusministeriö
Eteläinen Makasiinikatu 8
PL 31, 00131 HELSINKI
Puhelin: +358 295 16001
turvallisuuskomitea@gov.fi

